

Chiel Renique; Anneke Westerhuis

26 augustus 2015

1. Inleiding:

In juni 2011 is de eerste auteur na een diensttijd van 25 jaar gepensioneerd bij VNO-NCW als secretaris onderwijs. In gesprek met Anneke Westerhuis leek het interessant om aan de hand van een goed gedocumenteerde periode uit het recente verleden na te gaan vanuit welke basisprincipes werkgevers acteren als het gaat om onderwijsbeleid. De veronderstelling was dat daarin een aantal constanten te vinden zijn. Daarnaast kan het voor derden interessant zijn te weten hoe werkgeversland is georganiseerd en hoe in grote lijnen het beleidsproces vorm krijgt. Daar beginnen we dit artikel mee.

Het inhoudelijk deel is samengesteld op basis van bronmateriaal uit publieke uitingen (inleidingen, publicaties) in de periode 1987-2005 van VNO, later VNO-NCW en MKB-NL inzake het beroepsonderwijs.¹ Wij gaan met name in op de standpunten van werkgevers op onderwijsgebied en behandelen niet het scholingsdossier. Het scholingsbeleid is, anders dan het onderwijsbeleid, primair een aangelegenheid van sociale partners zelf en wordt in de eerste plaats door branches en bedrijven ontwikkeld en uitgevoerd. Wel geven centrale organisaties, via de Stichting van de Arbeid, regelmatig signalen af in de vorm van aanbevelingen aan de decentrale partijen. Natuurlijk zijn er raakpunten met het beleid van de overheid, bijvoorbeeld als het gaat om werkloosheidsbestrijding of de fiscale stimulering van scholing, maar primair zijn de sociale partners aan zet. Overigens is het op zichzelf een discussie waard of aantoonbare imperfecties op de scholingsmarkt niet toch een of andere vorm van betrokkenheid van de overheid zou legitimeren, onverlet de primaire verantwoordelijkheid van sociale partners, maar dat valt dus buiten het bestek van dit artikel.

Na de presentatie van de bevindingen, geordend aan de hand van vier basisprincipes, wordt gekeken of het om typisch Nederlandse principes gaat, dan wel of deze ook in het beleid van centrale werkgeversorganisaties in twee andere Europese landen (BDA² in Duitsland en CBI³ in het VK) terug te vinden zijn.

We blikken vervolgens vooruit: in hoeverre geven de basisprincipes richting aan reeds lopende of onvermijdelijke discussies inzake de ontwikkeling van het (beroeps-) onderwijs. Recente beleidsdocumenten van de MBO-Raad, VNO-NCW, MKB-NL en SBB uit 2015 worden daarin meegenomen

Het artikel sluit af met een reflectie van Anneke Westerhuis vanuit de historie van het Nederlands Onderwijs en enige wetenschappelijke inzichten.

¹ Samenvattingen te raadplegen op ECBO site: <https://www.bvekennis.nl/Bibliotheek/15-0572.pdf>

² Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

³ Confederation of British Industry

2. De organisatie van werkgeversbetrokkenheid bij onderwijsbeleid:

De legitimatie:

Op welke grond bemoeien werkgevers zich met het onderwijs? Natuurlijk is dat vaak vanuit een intrinsieke gezonde persoonlijke belangstelling van ondernemers, maar macro gezien telt dat niet. Ook is zeker een argument dat bedrijven via de belastingen bijdragen aan het financieel draagvlak voor het onderwijs en daar dan ook iets van terug mogen verwachten, maar in vergelijking met de positie van burgers is dat niet zo bijzonder. Al iets algemener is belangstelling vanuit het perspectief van Social Responsibility (Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen), maar dat geldt dan in het algemeen meer individuele ondernemingen dan voor werkgeverorganisaties. Kijken we op dat laatste (macro-) niveau, dan zou je in de Nederlandse context kunnen verdedigen dat, gelet op de rol van de organisaties van sociale partners in het maatschappelijk en politiek bestel, het zonder meer past bij de positie van sociale partners om zich over onderwijsbeleid uit te spreken, als een van de belangrijke maatschappelijke terreinen. Voor werkgeverorganisaties is er evenwel ook een meer directe legitimatie: *economische continuïteit en groei*. De kenniseconomie kan niet zonder goede voorzieningen voor onderwijs en onderzoek. Vanuit die invalshoek is het logisch dat de werkgeverorganisaties zich het meest intensief bezig houden met het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs en onderzoek. Dat laat onverlet dat vanuit het economisch perspectief ook zaken in het po (primair onderwijs) en vo (voortgezet onderwijs) van belang zijn. Denk aan het stimuleren van de belangstelling voor bèta-techniek, de aansluiting vo-ho, de kwaliteit van de leraren. Maar ook onderwijskundige noties, als het belang van praktijkcontexten in het onderwijs, raken aan het perspectief van werkgevers.

Om misverstanden te voorkomen: de legitimatie vanuit het economisch perspectief betekent absoluut niet dat werkgevers op het standpunt staan dat het perspectief van persoonlijke ontwikkeling en het cultureel perspectief van onderwijs er niet toe doen. Integendeel, deze perspectieven moeten juist goed in balans zijn zodat ze elkaar versterken. Het zullen echter als regel niet de eerste invalshoeken zijn van waaruit werkgevers inzake onderwijs acteren.

Interessant in dit verband is dat tot 2009 het onderwijssecretariaat bij VNO-NCW viel onder de afdeling Sociale Zaken. Na een herschikking is het in dat jaar verhuisd naar Economische Zaken. Voor onderbrenging bij Sociale Zaken pleit de link met personeelsbeleid van ondernemingen en de link met scholingsbeleid; voor onderbrenging bij Economische Zaken pleit de directe betekenis van onderwijs en onderzoek voor groei en innovatie. In beide gevallen zal afstemming over de grenzen van de twee clusters heen noodzakelijk zijn en blijven.

De aangrijpingspunten (het “wat”, “waarover”):

Er zijn drie belangrijke beleidsgebieden waarop werkgevers actief zijn vanuit hun primair perspectief:

- Institutioneel: reacties op de werking van het systeem (reactief of proactief)
- De relatie onderwijs-arbeidsmarkt
- De onderwijskundige aanpak

Zonder uitputtend te zijn geven we van elk van de drie gebieden een aantal voorbeelden van beleidsthema's die eronder vallen:

Institutioneel:

- De discussie over de basisvorming
- De SVM operatie, ROC-vorming en invoering WEB
- De positie van het LBO (later VBO, VMBO)
- Overgang naar de lumpsum benadering en ex post controle
- Invoering accreditatie in het hoger onderwijs
- Governance in het onderwijs
- De invoering van de twee-fasen structuur in het wetenschappelijk onderwijs
- Het Bologna proces in het hoger onderwijs
- Differentiatie en profilering (rapport Veerman; excellentietrajecten)

De relatie onderwijs-arbeidsmarkt:

- Bèta-techniek dossier
- SBKV (studie- en beroepskeuze voorlichting)
- Transparantie opleidingsaanbod hoger onderwijs en mbo
- Bedrijfstakgewijze overleg mbo, sectoraal overleg hbo
- Cie Wagner, Cie Rauwenhoff
- Duaal beroepsonderwijs
- Profielen in havo en vwo

De onderwijskundige aanpak:

- Competentiegericht beroepsonderwijs; projectmatig werken
- Studiehuis, studievaardigheden
- Contextrijk bèta-onderwijs (herzieningscie Scheikunde Van Kooten, etc.); de 'didactische piramide': leerling, leerstof, leraar, context.
- Uitgangspunten van de WRR voor de basisvorming (leerlingen moeten kennis maken met structuur van het vak, de toepassing ervan, en het vak als cultureel/maatschappelijke factor)
- Gebruik van ICT in het onderwijs

De actoren in de beleidsvorming ("wie")

Aan werkgeverszijde zijn er drie belangrijke niveaus waarop meningsvorming plaats vindt. Het is de functie van (het secretariaat van) de centrale werkgeversorganisaties om die niveaus goed met elkaar verbonden te houden zodat elk niveau zich in de beleidsuitingen van de centrale organisatie herkent. De drie niveaus zijn:

- (1) De individuele mkb-ondernemers: zij zijn traditioneel sterk gericht op het mbo, maar gaandeweg vinden ook steeds meer hbo-ers de weg naar het mkb. De mkb-ondernemer is pragmatisch en heeft gemiddeld genomen geen mogelijkheden tot ingrijpende lange inscholingstrajecten. Het aanbod moet wat hem betreft dus redelijk passen bij de behoeften van het bedrijf. Tekorten op het gebied van praktische inzetbaarheid liggen in

deze kring gevoelig ('ze kunnen geen hamer meer vasthouden'). Grote waarde wordt gehecht aan kwaliteit en waarde van het diploma.

- (2) De CEO's van grote ondernemingen (captains of industry): zij zijn traditioneel sterk gericht op het hoger onderwijs, tot ongeveer 20 jaar terug zeer sterk op wo, maar steeds meer in balans gericht op zowel hbo als wo, inclusief de carrièrekansen voor excellente hbo-ers. Hun visie is uitgesproken macrogericht, op het systeem en de lange termijn. Ook de doelmatigheid van bestedingen en borging van kwaliteit staan hoog op de agenda. En men heeft oog voor de soft skills en culturele doelen van het onderwijs, zowel van wege de intrinsieke waarde en het ondersteunend effect op de economisch gerichte doelen. Bestuurlijk gezien gunt men onderwijsinstellingen een grote autonomie, als er maar globaal overeenstemming is over belangrijke doelen van het onderwijs. In de besturing van grote ondernemingen is wel het een en ander veranderd met ook gevolgen voor hun bijdrage aan het onderwijsbeleid. Tot enkele decennia geleden hadden veel grote industriële bedrijven nog een eigen bedrijfsschool. Zij hadden bovendien een stevig centraal directie-apparaat, met een behoorlijke staf op het gebied van human resources en scholing, van waaruit ook op allerlei plaatsen in de netwerken van het onderwijs input werd gegeven. Met de decentralisatie van ondernemingen is ook de verantwoordelijkheid voor human resources bij decentrale afdelingen komen te liggen. Op centraal niveau wordt nog wel met een soort van 'liaison officer' constructie gewerkt aan samenwerking met het onderwijs. Het project Jet Net⁴ is daar een goed voorbeeld van. Als deze verbindingspersonen een stevig netwerk hebben binnen de onderneming (tot en met het management niveau), is deze constructie geen probleem. Als ze echter relatief los staan van de concernstrategie is hun vermogen tot het bijdragen aan onderwijsbeleidsvorming onherroepelijk geringer.
- (3) De branches: zij zijn een zeer belangrijke pijler van de beleidsvorming. Qua bestuurlijke belangstelling zitten zij tussen de individuele mkb-ondernemers en de CEO's in. Men is enerzijds macrogericht. Dat geldt voor de aansluiting op de behoeften van de branches en ook voor de wens dat kwaliteit goed is geborgd. Anderzijds is men geneigd dicht bij de stem van het mkb-lid van de branche te blijven als het gaat om de wens van inzetbaarheid op korte termijn, zonder al te veel inscholing. Sommigen, bijvoorbeeld uit de kring van het hbo, verwijten branches dat ze functiegericht in plaats van beroepsgericht onderwijs willen, maar dat doet geen recht aan de houding van de branches. Wel wil men een goede dialoog met de onderwijsinstellingen en zou men graag willen dat instellingen onderling hun aanbod onder een landelijke regie samenstellen. Bij het hbo zijn daarover vanuit de branches meer klachten dan bij het mbo, ongetwijfeld mede dank zij de overwegend goede werking van het landelijke bedrijfstakgewijze overleg in het mbo waarbij (in veel gevallen) branches rechtstreeks zijn betrokken. Die betrokkenheid blijft bestaan in de nieuwe inrichting van het overleg in de vorm van acht sectorkamers binnen de stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB), die op 1 augustus 2015 van start is gegaan.

⁴ Jet-Net, het Jongeren en Technologie Netwerk Nederland, is een samenwerking tussen bedrijven, onderwijs en overheid, gestart in 2002 door een aantal grote bedrijven. Doel is havo/vwo-leerlingen een reëel beeld te geven van bèta en technologie en hen te interesseren voor een bèta-technische vervolgopleiding. Momenteel nemen ongeveer 90 bedrijven deel die met in totaal ongeveer 180 scholen voor havo-vwo samenwerken.

Op een natuurlijke wijze komen meerdere van deze lagen samen in concrete programma's of projecten. Een belangrijk kristallisatiepunt is de regio. Bijvoorbeeld in regionale initiatieven of landelijke programma's met regionale structuren, zoals het Techniek Pact, zien we vaak dat een grote onderneming in de regio als trekpaard fungeert voor een kring van regionale mkb-bedrijven.

Bestuurlijk gezien zijn de mkb-bedrijven georganiseerd in branches. De centrale organisaties VNO-NCW en MKB-Nederland zijn verenigingen van branches. Grote bedrijven zijn vaak dubbel georganiseerd: lid van een branche en tevens lid van de centrale organisatie VNO-NCW.

De lobby (het 'hoe'):

Zoals gezegd is het aan de centrale organisatie om de drie lagen in de beleidsvorming goed te verbinden. Uiteraard speelt het secretariaat, in het bijzonder de beleidssecretarissen onderwijs, daarin een cruciale rol. Het secretariaat kan zowel proactief handelen als reactief.

Beleidsvoorbereiding vindt meestal plaats in de commissie beroepsonderwijs en de commissie hoger onderwijs van VNO-NCW / MKB-NL. De voorzitters van deze commissies zijn (als regel) bestuurslid van een van beide organisaties en de leden vertegenwoordigers van de branches en van de direct aangesloten grote bedrijven. Belangrijke beleidswijzigingen c.q. nieuw beleid behoeft de instemming van het bestuur van VNO-NCW/MKB-NL.

Voor thema's voor de langere termijn worden wel ad hoc commissies ingesteld (bijvoorbeeld 'Nederland moet Slimmer, 2003', onder leiding van Arie Kraaijeveld, toen voorzitter van FME-CWM). Ook kan er onderzoek voorafgaan aan discussies over het te voeren beleid (bv RCO⁵ onderzoek in de jaren 90 over de kwaliteit van 4-jarige ingenieur; diverse Dijk-12 onderzoeken voor MKB-Nederland).

Bij grote thema's is de voorzitter spreekbuis van de organisatie. Middels de media, inleidingen, contacten met bewindslieden kunnen beleidspunten worden neergezet. Het secretariaat heeft de zorg voor contacten met Kamerleden, dagbladen, vakbladen, onderwijsorganisaties, e.d.

Een strategie die over het algemeen bij grote thema's wordt gevolgd, is om coalities te zoeken met andere partijen. Denk bijvoorbeeld aan het energieconvenant, rekeningrijden, woningbouwbeleid en het verpakkingsconvenant. In principe geldt dat ook voor het onderwijsbeleid, maar daar zijn geen indrukwekkende voorbeelden van. Mogelijke omdat mogelijke partners (onderwijswerkgevers of onderwijsvakbonden) zich moeilijk kunnen plaatsen achter een agenda die sterk door het economisch perspectief wordt gericht. Niet dat men daar tegen is, maar men heeft zelf ook andere doelen die men dan minstens evenzo breed uitgemeten wil zien. Wel worden er op ad hoc basis op specifieke thema's coalities gevormd. Twee voorbeelden: de lobby voor weer vijfjarig maken van de ingenieursopleidingen (ir) samen met de TU's, het pleidooi voor extra geld voor het beroepsonderwijs van de stuurgroep Borstlap (sociale partners samen met de onderwijsorganisaties en OCW. Samen met Beter Onderwijs Nederland is gepoogd een agenda te vormen inzake de kwaliteit van het onderwijs, maar de draft die met Ad Verbrugge was opgesteld (april 2011) heeft het uiteindelijk bij BON toch niet gehaald..

⁵ RCO= raad van centrale ondernemingsorganisaties. Dat waren in de jaren 90: VNO, NCW, MKB-ML, KNOV, NCOV en de drie landbouworganisaties.

Last but not least is het goed enkele niet onbelangrijke randvoorwaardelijke criteria te noemen waar beleid van de werkgeversorganisaties zeker ook aan moest voldoen:

- Zoek bij een dossier niet alleen wat overheid en onderwijsinstellingen doen, maar ook wat het bedrijfsleven zelf al doet of nog meer kan doen om het dossier verder te helpen (goed voorbeeld is het bèta-techniek dossier). Er is een sterk commitment van het bedrijfsleven om het (beroeps)onderwijs te steunen, niet via cash-afdracht aan de overheid, maar in de praktische uitvoering in samenwerking met onderwijsinstellingen.
- Zorg dat, waar voorstellen financiële consequenties hebben, duidelijk is hoe die gefinancierd kunnen worden. Dat kan een verschuiving binnen het budget van OCW betreffen. Als het daar bovenuit gaat, zullen de voorstellen verbonden moeten zijn met een breder kader van voorstellen voor de overheidsuitgaven waarin de onderwijsprioriteit dan is meegenomen.
- Opereer binnen de verantwoordelijkheidsverdeling die in het Convenant Rauwenhoff (1991) is afgesproken. De kern daarvan is dat de overheid verantwoordelijk is voor het initieel onderwijs (op alle niveaus) en dat sociale partners de verantwoordelijkheid dragen voor de scholing van werkenden. Dit laat onverlet dat het bedrijfsleven steun blijft geven aan het initieel beroepsonderwijs (stages, praktijkleerplaatsen, gastdocenten, e.d.) en de overheid het leven lang leren blijft stimuleren.

3. De basisprincipes van werkgeversbeleid ten aanzien van het onderwijs:

De legitimatie voor werkgeversbemoediging op grond van *economische continuïteit en groei* is te zien als een basaal uitgangspunt. De basisprincipes die we als constanten in de beleidsuitingen in de bestudeerde periode 1987-2005 hebben aangetroffen, sluiten daar logisch op aan. Onderwijs moet:

- **Talent optimaal ontplooiën:** er mag geen talent verloren gaan, dat is de human resource benadering van de kenniseconomie. Werkgevers hebben een meritocratisch standpunt. Het systeem moet iedereen voldoende kansen bieden. Dit uit zich bijvoorbeeld bij punten als de wens tot het voeren van effectief achterstandenbeleid (er niet blind geld in pompen maar scholen belonen die op dit gebied goed presteren), tegen loting bij numerus fixus (selecteer de beste studenten), voorstander van excellentietrajecten in het onderwijs, tegen rigoureuze verblijfsduurbepering of beperking doorstroomrechten in 'inefficiënte' leerwegen.
- **Beschouwd worden als een merit goed en door de overheid worden bekostigd:** dit gold in de bestudeerde periode onverkort voor het hele onderwijs en past bij bieden van gelijke kansen en hoge toegankelijkheid van het onderwijs. Economen zijn het er over eens dat wanneer een land het sterk zou aan laten komen op private investeringen, individuen samen veel te weinig zullen investeren in onderwijs. Op dat punt is er overigens wel wat verschoven. Zo zijn er in 2014 door werkgevers geen bezwaren geuit tegen de invoering van het leenstelsel. Weliswaar betreft dat de studiekosten -en niet de kosten van het onderwijs zelf- die studenten geheel moeten lenen, maar niettemin is het een drempel. Te verdedigen kan worden aangevoerd dat de private opbrengst van het hoger onderwijs duidelijk is en op korte termijn genoten kan worden. Wat geen discussiepunt is en ook is vastgelegd in het convenant Rauwenhoff, is dat postinitiële scholing een verantwoordelijkheid is die werkgever en werknemer delen. Waar ook nooit

een probleem over is gemaakt, is dat werkgevers via de kosten van stageplaatsen (vergoeding, begeleiding), gastdocenten, overleg over curriculum e.d. gekapitaliseerd ongeveer evenveel uitgeven aan beroepsonderwijs als de overheid! Omdat het niet gaat om cash transfer naar de overheid en er ook immateriële winstpunten zijn voor bedrijven (contact houden met ontwikkelingen in het onderwijs, rekruteringskanaal, toegang tot kennis en onderzoeksgroepen), wordt dit niet gezien als een principiële afwijking van het 'merit good' uitgangspunt.

- **Vakmanschap evenzeer waarderen als algemene vorming:** een (ook internationaal) lastig aspect van gelijke kansen is de ongelijke status van algemeen vormend onderwijs en beroepsgericht onderwijs. Dat uit zich bijvoorbeeld in de lastige positie waarin het lbo uiteindelijk terecht is gekomen, maar ook in de grote cultuurafstand tussen havo en vwo enerzijds en het mbo anderzijds. Reden voor sommige mbo-instellingen om mbo-plus opleiding aan te bieden waarin ook aandacht aan algemene vakken wordt gegeven. Dat helpt niet om de statuskloof tussen het havo-vwo en het mbo te overbruggen, integendeel. Werkgevers, overheid en scholen zijn op dit punt overigens afhankelijk van wat ouders vinden. De werkgevers zelf hebben vakmanschap altijd breed opgevat en zien het vanuit de optiek van 'hoofd en handen' (en hart) en niet van vanuit de dichotomie 'hoofd óf handen'.
Bij beleidsvragen rondom het lbo is steeds gekozen voor de positie dat het lbo niet wordt geïsoleerd, maar verbonden is met het algemeen vormend onderwijs. Bijvoorbeeld in het akkoord over de filosofie achter de basisvorming dat ook leerlingen in beroepsgerichte leerwegen algemene vorming nodig hebben op een hoger niveau dan dat van het eind van het basisonderwijs, in het pleidooi voor het zoveel mogelijk situeren van beroepsgerichte trajecten in scholengemeenschappen voor voortgezet onderwijs en in de ondersteuning van de invoering van de gemengde leerweg in het vmbo (in het mavo-pakket ook praktijkgericht vakken opnemen). Een ander voorbeeld - op hoger niveau - is het onderscheid tussen hbo en wo. Werkgevers hebben altijd gepleit voor het handhaven van dat onderscheid, maar hebben tegelijk het hbo gesteund in het versterken van een eigen profiel door het oppakken van praktijkgericht onderzoek (lectoraten, centres of excellence). Dat zag en ziet het bedrijfsleven niet als academic drift, maar als een andere invulling van de onderzoekstaak - in plaats van in een fundamenteel wetenschappelijke benadering.
- **Aansluiten bij de behoefte van de arbeidsmarkt:** zo gemakkelijk als dit punt enerzijds is, zo lastig is het om te definiëren wat het precies betekent. Als het om het kwantitatieve aspect gaat, is het in elk geval géén pleidooi voor een Sovjet-achtige plannings-aanpak. Het staat wel voor de wens dat er niet al te grote kwantitatieve discrepanties ontstaan. Het voorkomen van tekorten in vitale richtingen (bèta-techniek dossier) heeft daarbij hoge prioriteit.
Ook goede SBKV (studie- en beroepskeuze voorlichting) is belangrijk, inclusief het geven van informatie over het arbeidsmarktperspectief voor (clusters van) opleidingen. De student kan dan zelf een afweging maken. Als het om de kwalitatieve aansluiting gaat, zit er - zoals hiervoor geschetst - enige spanning tussen de posities van mkb-bedrijven en grote bedrijven, die in de loop van de tijd echter wel kleiner zijn geworden. Het gaat om de spanning tussen directe inzetbaarheid en specifieke voorbereiding versus brede basisopleiding en het verwerven van meer generieke competenties. De ontwikkelingen in de beroepsomgeving gaan zo snel dat uit oogpunt van employability

en flexibiliteit ook mkb-bedrijven gevoeliger zijn voor het argument dat nieuwe intreders met een basis binnen komen waar men later altijd op terug kan vallen. En aan de andere kant vinden ook grote ondernemingen het niet juist dat er té brede algemene opleidingen ontstaan, zoals een “Hogere Europese beroepsopleiding” zoals aangeboden door de Haagse Hogeschool. Er moet wel een focus, een vakdiscipline zijn als basis. Tenslotte, een in de buitenwereld onderbelicht onderdeel van aansluiting bij de arbeidsmarkt is dat ook de onderwijskundige benadering waar mogelijk elementen moet bevatten die zorgen voor aansluiting bij de markt (via contexten oriënteren op wat je met vakken kunt doen; soft skills ontwikkelen via projectmatig werken, competentiegericht leren, leren werken met ICT).

De uitkomsten zijn aan de ene kant niet verrassend, maar moeten goed geproefd worden om tot een juiste waardering te komen. Het gaat zeer zeker niet alleen om de genoemde basisprincipes, maar ook de vraag hoe werkgevers daar uitwerking aan geven in de context van de ontwikkeling van het onderwijsstelsel. Zo is het basisprincipe ‘*optimale talentontwikkeling*’ niet dat van gelijke kansen door gelijk aanbod (de middenschool-gedachte), maar die van differentiatie en passend onderwijs (van achterstandsbeleid tot en met excellentieprogramma’s). En laat de ‘*merit good*’ opvatting van werkgevers zeker ruimte voor een beroep op de eigen bijdrage van deelnemers, zeker op de hogere onderwijsniveaus. Ook tonen werkgevers betrokkenheid, ook materieel, bij het beroepsonderwijs door het mogelijk maken van een stevige praktijkcomponent, waar geen of nauwelijks een tegemoetkoming door de overheid tegenover staat.

Al met al is de waarde ‘*vakmanschap*’ rijker geladen dan louter en alleen in een focus op instrumentele vaardigheden. En is zeker niet beperkt tot het (manueel) ambachtelijke niveau, maar geldt net zo zeer voor leraren of ingenieurs.

Ook is er voortdurend spanning binnen de werkgeversgeleding over invulling van de *aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt* als het gaat om de breedte van een opleiding versus specialisatie. Het ‘stam met takken’ model heeft geleidelijk aan voet aan de grond gekregen, maar onder invloed van zowel maatschappelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld de consequenties van vergrijzing voor wonen en zorg) als technologische ontwikkelingen (waardoor steeds vaker een multidisciplinaire aanpak vereist wordt) blijft het in ieder tijdsgewricht noodzakelijk na te denken over wat op dat moment een verstandige invulling is van de aansluiting onderwijs- arbeidsmarkt.

En om de *technology race* niet te verliezen zal mogelijk nog explicieter dan nu beroepsonderwijs zich moeten realiseren dat het niet alleen moet opleiden voor de status quo, maar qua mentaliteit en competenties ook mensen moet afleveren die vanuit hun vakmanschap ook ondernemerschap en creativiteit tonen en daarmee bijdragen aan innovatie en groei. We komen op dit punt terug bij ‘vragen voor de toekomst’.

4. Internationaal:

Dat de interpretatie van de basisprincipes belangrijk is, kan geïllustreerd worden met de desgevraagde reacties van twee collega werkgeversorganisaties: CBI (VK) en BDA (D). Beide organisaties onderschrijven de vier basisprincipes, maar door de specifieke context zijn er belangrijke nuanceverschillen. Enkele voorbeelden:

In Duitsland is nog altijd het duale systeem de dominante vorm van beroepsonderwijs. Dat betekent dat het grootste deel van de opleiding in het bedrijf plaats vindt. BDA zet dan ook de

gedeelde verantwoordelijkheid bij het beroepsonderwijs voorop. De merit-good benadering staat wel voorop in het hoger onderwijs, waar de collegegelden zeer laag zijn (max 500€). In Nederland betalen daarentegen niet EU-studenten een kostendekkend collegegeld.

Interessant is bovendien dat de Duitse instellingen voor hoger onderwijs geen extra hoog inschrijfgeld vragen aan buitenlandse studenten, *ook niet aan niet EU-studenten*, zodat (in elk geval voor de bachelor fase) deze buitenlandse studenten maximaal 500 € kwijt zijn aan inschrijvingskosten. Dit heeft de instemming van BDA. Duitsland overwint daarmee het nadeel dat het geen Engelstalig land is, want na de USA en het VK komt Duitsland op de 3^{de} plaats wat betreft het aantal buitenlandse studenten!

In het streven naar een gelijkwaardige positie van vakmanschap en algemene vorming, van de beroepskolom en de academische kolom, is Duitsland duidelijk actiever dan Nederland. In beide kolommen kunnen alle (zeven niveaus van de EQF-indeling behaald worden, dus tot en met het master niveau terwijl in Nederland de invulling van de professional master marginaal is. Ook hebben in Duitsland studenten meer mogelijkheden om van spoor te wisselen, bijvoorbeeld door na de Abitur hun opleiding in het duale systeem te vervolgen of vanuit het beroepsonderwijs naar de universiteit te gaan. En met gemengde leerwegen die in samenwerking tussen Fachhochschule en Universiteit wordt verzorgd wordt geëxperimenteerd. In tegenstelling tot VNO-NCW is BDA voorstander van de opname van de WO-Bachelor als arbeidsmarktkwalificatie en bepleit dat bij haar leden. Een kanttekening daarbij is dat in Duitsland de verhouding hbo-wo in aantallen studenten omgekeerd is met die in Nederland: 1:2 versus 2:1. Er is dus een veel groter aanbod aan wo-bachelors, waarvan dus ook een relatief groter aantal na hun bachelor op zoek zullen gaan naar een baan. Niettemin is het een opmerkelijk verschil, ten gunste van het meer gelijkwaardig maken van beide kolommen, tussen Nederland en Duitsland. De uitingen van minister Bussemaker (in de Volkskrant van 6 juni 2015) in het kader van de Strategische Agenda Hoger Onderwijs 2015-2025 suggereren dat ook Nederland actiever wordt in het zoeken naar meer verbindingen en synergie tussen het beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs.

Ook de Engelse werkgeversorganisatie CBI liet weten zich te herkennen ('broadly agree') in de basisprincipes. Men verwees naar een eigen rapport: 'First Steps; a new approach for our schools, 2012'. Daarin wordt bekritiseerd dat teveel leerlingen achterblijven en wordt gepleit voor duidelijker eisen aan het onderwijs en meer vrijheid voor de scholen om het onderwijs in te richten. We missen in die publicatie aan de bovenkant een pleidooi voor meer aandacht voor excellentie, maar misschien is dat overbodig in de context van het Engelse onderwijssysteem. In die context lijkt het juist terecht een vinger op de zere wond om als CBI te stellen dat men niet tevreden moeten zijn met de doelstelling dat 60% van de leerlingen de eindtermen voor Engels en wiskunde haalt. Ook het overheidsstreven van tenminste 40% dat 5 of meer GCSE-levels A-C haalt wordt door CBI als incompleet bestempeld, zolang er geen beleid is om achterstanden te bestrijden. In de visie van CBI moet er meer maatwerk zijn, zodat ieder het maximum uit zijn talenten kan halen. Een bredere definitie van schoolsucces dan alleen kijken naar de top 40% is dan gewenst.

CBI onderschrijft enerzijds wel het merit-good principe, maar laat zich niet uit over de Engelse traditie van (dure) privé scholen. Een van de weinige uitingen over privaat onderwijs is juist een oproep (2010) aan het publiek onderwijs om op het gebied van de keuze voor triple science (wi,na,sk) het net zo goed te doen als private scholen!

Wat betreft de gelijke waardering van vakmanschap en algemene vorming, treffen we in 'First Steps' een pleidooi aan voor de introductie van A-levels voor het beroepsonderwijs.

5. Vragen voor de toekomst:

Naar hun aard zijn de basisprincipes robuust en zullen nog een tijd meegaan. Dat neemt niet weg dat er in elk tijdsgewricht verschuivingen in de interpretatie en invulling kunnen zijn. Zowel de MBO-raad, VNO-NCW en MKB-Nederland, als de SBB hebben toekomstvisies uitgebracht. De SBB-visie heeft de vorm van een brief aan de minister (juni 2015), waarin gereageerd wordt op 'Het MBO in 2025' van de MBO-raad (april 2015). VNO-NCW en MKB-NL brachten in mei 2015 de beleidsnota 'MBO 2020' uit. Alle toekomstvisies lezend, is er met name op de punten waar ze verschillen en gelet op wat ontbreekt, met betrekking tot de vier basisprincipes de nodige stof voor discussie.

1. Talenten optimaal ontplooiën:

In MBO 2025 wordt sterk ingezet op individuele portfolio's, die de student binnen kaders de nodige vrijheid geeft. Kwalificatiedossiers worden globaler, meer op domeinen gericht dan op specifieke beroepen. In het voorbereidend onderwijs zou volgens MBO 2025 ook al sprake moeten zijn van meer maatwerk en trajecten die onderdelen van verschillende leerwegen kunnen bevatten (cross overs). Met name wordt meer verwevenheid van vmbo-t en havo bepleit, aansluitend bij een soortgelijk pleidooi van de VO-raad en van Rinnooy Kan om niet alle vakken op hetzelfde eindniveau te hoeven afsluiten en bijvoorbeeld een mix van het havo- en vwoniveau of het mavo- en havoniveau mogelijk te maken. SBB gaat niet in op de details, maar benadrukt dat er een goede balans moet zijn 'tussen ruimte en maatwerk op regionaal en individueel niveau enerzijds en herkenbaarheid, geborgde kwaliteit en waarde van een mbo-diploma anderzijds'. In de kern is de vraag aan de orde of de huidige dichotomie van algemeen onderwijs en beroepsonderwijs voldoende flexibel is om individuele talenten maximaal te kunnen ontplooiën. De OECD vindt ons stelsel star, maar miskent de stappen die in een gemeenschappelijke basisvorming zijn gezet en de vele doorstroommogelijkheden binnen ons stelsel. Anderzijds is het een teken aan de wand dat de deelname aan het vmbo terugloopt en de druk op het havo-vwo toeneemt. Het is een vraag over ons huidig stelsel die niet kan blijven liggen.

2. Onderwijs een merit good:

Hoewel dit principe nergens ter discussie wordt gesteld, blijkt uit een historische terugblik (zie naschrift van Westerhuis) dat het lange tijd verre van vanzelfsprekend was dat de overheid zich verantwoordelijk voelde voor beroepsonderwijs. Momenteel is in de praktijk sprake van een aanzienlijke bijdrage van het bedrijfsleven aan het beroepsonderwijs, dus de facto van een gedeelde verantwoordelijkheid. Dat een groot deel van de opleiding, zeker in het mbo, in de praktijk plaats vindt leidt tot aanzienlijke kosten voor bedrijven die praktijkplaatsen aanbieden. Binnen VNO-NCW en MKB-NL leeft de gedachte dat dit tot meer gezamenlijke besluitvorming over de inzet van de overheidsmiddelen zou moeten leiden. Ook zijn deze organisaties voorstander van de mogelijkheid dat in het initieel onderwijs (delen van) het curriculum door private aanbieders verzorgd kunnen worden. Een andere vorm van gezamenlijkheid is het mogelijk maken van combinaties van bol en bbl, met name in een start in het voltijdsonderwijs

met een overstapmogelijkheid, mede afhankelijk van de beschikbaarheid van plaatsen, op de bbl met een arbeidscontract. Dergelijke gedachten die we aantreffen in MBO 2020 van VNO-NCW en MKB-NL, maar ontbreken in het visiedocument van de MBO-raad (MBO 2025). Toch zou in het belang van het volgen van de dynamiek van het bedrijfsleven door het beroepsonderwijs het interessant kunnen zijn om na te gaan of nieuwe samenwerkingsarrangementen kunnen leiden tot intensiever samenspel van bedrijven en onderwijsinstellingen bij het realiseren van beroepsonderwijs. De onderliggende en niet expliciet uitgesproken vraag stelt niet het merit good principe van het onderwijs ter discussie, maar wel *de vraag of een publiek goed dat publiek bekostigd wordt, ook altijd door publieke instellingen moet worden uitgevoerd*. In het geval van het beroepsonderwijs zouden zowel bedrijven als private onderwijsaanbieders zeer wel ook in formele zin een opleidingsrol kunnen vervullen die verder gaat dan enige dienstverlening via stageplaatsen aan de publieke instellingen. VNO-NCW en MKB-NL spreken over “cocreatie”, waarbij regie en verantwoordelijkheid samen worden gedragen.

3. Vakmanschap even waardevol als algemene vorming:

In MBO 2025 wordt een poging gedaan het havo meer te betrekken bij het vmbo en de leerweg havo-mbo als een positieve keuze neer te zetten (zie ook punt 1). De SBB reageert positief op deze suggestie en ongetwijfeld wordt deze ook door werkgevers als een te verkennen poging gezien om het onderliggende statusprobleem aan te pakken. Wat zeker kan helpen is het afschaffen van de niveau-labels, voorgesteld in MBO 2025, en alleen nog spreken over mbo als het om het huidige niveau 3 of 4 gaat. Niet belicht in de SBB reactie, maar wel belangrijk is het pleidooi in MBO 2025 om mbo en hbo meer in samenhang te bezien. Dat lijkt ook een voorwaarde om kans te maken het havo en het vmbo meer met elkaar in verband te brengen, immers de koninklijke weg voert van het havo naar het hbo, als is dat, zoals uit cijfers blijkt, lang niet voor alle leerlingen de beste keuze. Bovendien kunnen, zoals MBO 2025 terecht constateert, beide vormen van beroepsonderwijs van elkaar leren: het mbo is op dit moment zwaar gereguleerd wat een flexibele reactie op veranderingen in de weg kan staan; het hbo zou gebaat kunnen zijn bij iets minder vrijblijvendheid in de aansluiting op de arbeidsmarkt en bij een grotere landelijke herkenbaarheid van diploma's.

4. Aansluiting bij de arbeidsmarkt:

Terugkomend op het pleidooi in MBO 2025 voor een individueel portfolio als uitgangspunt, moet de vraag worden gesteld of de student in zijn vrijheid wel zal kiezen voor wat de markt vraagt. De balans die SBB bepleit tussen ruimte en maatwerk enerzijds en herkenbaarheid, geborgde kwaliteit en waarde van een mbo-diploma anderzijds, is van groot belang voor de aansluiting bij de arbeidsmarkt.

Een belangrijk punt in alle toekomstvisies is het vasthouden aan de bestaande keten van curriculumontwikkeling, afzien van nieuwe generieke rondes van herziening van kwalificatiedossiers om in plaats daarvan de bestaande incrementeel aan te passen. De vraag is in hoeverre dit standpunt houdbaar zal zijn, daar waar men zelf constateert dat de leadtime van minstens 7 jaar (van nieuw beroepsprofiel tot de eerste afgestudeerde) veel te lang is en daar waar MBO 2025 pleit voor een globale kern van kwalificatiedossiers (domeinbreed) zodat meer ruimte ontstaat voor specifieke invulling (qua regio of beroep/functie). Op zijn minst zouden enkele

branches die dat willen daarmee moeten kunnen experimenteren en het is niet onwaarschijnlijk dat er uiteindelijk toch een nieuwe ronde nodig zal zijn, al zouden de resultaten daarvan andersoortig moeten zijn (breder, domeingericht) met een zodanig beschreven vaste kern dat die een veel langere standtijd kan hebben.

Naast de aanpak in het proces van curriculumontwikkeling is een minstens zo belangrijke vraag, of ook door de organisatie van het onderwijs er op een meer natuurlijke manier ervoor gezorgd kan worden dat de dynamiek in de beroepen snel doorkomt in het onderwijs. Van de Leest (Metaal-Unie) onderscheidt 4 niveaus van samenwerking: elkaar informeren; met elkaar afstemmen; gezamenlijk uitvoeren; gezamenlijk ontwerpen en uitvoeren (co-creatie)⁶. Voor deze vormen van samenwerken zullen meer en andere dingen nodig zijn dan de oproep indertijd van Rauwenhoff om alle beroepsonderwijs te dualiseren. Ook in de bol-opleidingen is de praktijkcomponent inmiddels flink toegenomen. Het gaat evenwel niet simpel en alleen over de hoeveelheid tijd die de leerling in een bedrijf doorbrengt. Waar het om gaat is hoe de kennistransfer tussen bedrijven en scholen tot stand komt. Dat kan niet aan het toeval worden overgelaten, maar moet ingebakken zijn in het systeem, met een rol voor stagedocenten, praktijkopleiders, input van (kenniscentra van) branches vanuit hun onderzoek, velddeskundigen van de kenniscentra beroepsonderwijs-bedrijfsleven (sectorkamers).

5. Bijdrage aan groei en innovatie

Deze bijdrage heeft geen betrekking op een van de vier gedetecteerde basisprincipes, maar raakt wel direct aan de in de opening van dit artikel gegeven legitimatie van werkgevers voor bemoeienis met het (beroeps)onderwijs. In MBO 2020 bepleiten VNO-NCW en MKB-NL een betere kennistransfer via een permanent communicatieproces tussen het bedrijfsleven en het onderwijs. We missen dit punt in MBO 2025 en in de SBB reactie. Dat is jammer, want juist als hbo en mbo meer in samenhang moeten worden gezien, een wens van MBO 2025, past ook de vraag welke rol het mbo kan spelen bij het ondersteunen van innovaties op de werkvloer en wat daar, bijvoorbeeld in termen van deskundigheid van docenten, voor nodig is. Er bestaat sinds enige jaren een (beperkte) infrastructuur voor samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven in innovaties in de vorm van Centres of Expertise in het hbo en Centra voor Innovatief Vakmanschap voor het mbo. Deze centra zijn gekoppeld aan de topsectoren en worden gedragen door consortia waarin ook het bedrijfsleven bij betrokken is. Een hogeschool of ROC is penvoerder. In de topsector Chemie is zowel een CoE als een CIV opgericht. Beide werken nauw samen in één organisatorisch verband op de Chemelot campus in Sittard-Geleen. Deze infrastructuur zou ook benut kunnen worden voor het verhogen van de kwaliteit van docenten. Naast didactische en inhoudelijke kwaliteit, is het voor docenten beroepsonderwijs van belang dat zij contacten hebben met het werkveld. Overwogen zou kunnen worden om naar analogie van het lectoraat in het hbo ‘vakmeesters’ in het mbo aan te stellen die toonaangevend zijn in hun vakgebied en bijvoorbeeld in een duobaan bedrijf-ROC de nieuwste ontwikkelingen kunnen vertalen naar het beroepsonderwijs. Interessant is in dit verband de suggestie van VNO-NCW en MKB-NL om dit type docent deels te rekruteren uit praktijkopleiders die werken in een innovatieve omgeving en hun kennis als praktijkdocent kunnen overdragen naar het onderwijs (notitie MBO 2020).

⁶ Bijdrage “Samenwerking 2.0 onderwijs-bedrijfsleven” aan afscheidssymposium voor Chiel Renique, juni 2011 <http://www.vno-ncw.nl/SiteCollectionDocuments/Brochures/wie%20wat%20wil%20van%20onderwijs.pdf>

Tot slot: We kunnen concluderen dat de analyse van het kader dat in het verleden is gehanteerd ook inspiratie biedt voor de werkgeversbenadering van vraagstukken van de toekomst. Mogelijk schiet het ook tekort, maar dan is het aan de volgende generatie beleidsmakers om het kader bij te stellen, al of niet bewust vooraf of werkendeweg.

Naschrift: een bestuurlijke reflectie op de analyse van werkgeversstandpunten onderwijs 1987-2005, Anneke Westerhuis.

Waarom bemoeien de Nederlandse werkgevers zich met het beroepsonderwijs? Op het eerste gezicht is dit een open deur. Is een ander antwoord denkbaar dan dat werkgevers willen meepraten over de inhoud van opleidingen waarmee nieuwe generaties werknemers zich op de arbeidsmarkt aanbieden? Het motief mag dan wellicht helder zijn, maar het verhaal wordt genuanceerder als we kijken naar de uitgangspunten, naar de perspectieven van waaruit werkgevers naar het beroepsonderwijs kijken. In bestuurlijke termen gaat het om het *richten* van de bemoeienis; wat zijn voor de werkgevers belangrijke basisprincipes voor het onderwijsbeleid?

De voor werkgevers belangrijke basisprincipes voor onderwijsbeleid

Renique noemt er vier. Samengevat gaat het om:

1. *Talenten optimaal ontplooiën*. In meritocratisch perspectief moet het onderwijsstelsel alle leerlingen voldoende kansen en herkansingen bieden. Al is er een discussie te voeren over wat voldoende is, het punt is dat op papier noch feitelijk het stelsel doodlopende wegen mag bevatten. Dit thema heeft betrekking op inrichtingsvraagstukken, maar is ook een criterium voor het beoordelen van het onderwijsbeleid van de overheid.
2. In het verlengde ligt de opvatting dat *onderwijs een merit good* is dat door de overheid wordt moet worden bekostigd. Onderwijs is een publieke voorziening die ervoor moet zorgen dat alle jongeren in Nederland gelijke kansen hebben op het behalen van een zo hoog mogelijke kwalificatie. Kansen mogen niet afhankelijk zijn van de mogelijkheid van en bereidheid tot private investeringen in onderwijs.
3. Het ontwikkelen van *vakmanschap is even waardvol als algemene vorming*. Dit thema heeft zowel betrekking op de waardering van onderwijsinhouden in sociaal-cultureel opzicht als in het onderwijsstelsel. Het mag voor de toegang vervolgoopleidingen niet uitmaken of de leerling een beroepsgerichte of een algemeen vormende vooropleiding heeft gevolgd. Temeer daar werkgevers aan vakmanschap een brede invulling geven met ruimte voor beroepsgerichte en algemeen vormende kennis en vaardigheden. Ook binnen opleidingen, op welk niveau dan ook. In sociaal-cultureel perspectief gaat het om de (problematische) maatschappelijke waardering van vakmanschap als loopbaankeuze.
4. *Aansluiten bij de behoefte van de arbeidsmarkt*. Dit is een lastige thema in de zin dat het zich niet leent voor een eenduidige beleidsvertaling. Geen numerus fixus, maar wel willen voorkomen dat te grote discrepanties tussen vraag en aanbod ontstaan. De beroepskeuze aan de leerling laten maar wel willen sturen - via informatie over arbeidsmarktperspectieven. Vanuit inhoudsperspectief balanceren tussen voorbereiden op directe inzetbaarheid en een lang verblijf op de arbeidsmarkt en bepleiten dat kennis en vaardigheden worden ontwikkeld in 'werkprocessen' die op de arbeidsmarkt relevant zijn (projectmatig werken, leren met ICT) terwijl scholen het laatste woord hebben over inrichtingsvraagstukken.

Wat is de achtergrond van deze basisprincipes? Zijn ze typisch voor de Nederlandse werkgevers en zo ja wat zijn de historische wortels? Eerst de vraag of typisch zijn voor de Nederlandse werkgevers.

Zijn de vier basisprincipes typisch voor de Nederlandse werkgevers?

Internationale vergelijkingen laten zien dat nationale onderwijsstelsels verschillen in de mate waarin ze beroepsgericht zijn. Een criterium om dat te bepalen is de leeftijd waarop leerlingen moeten kiezen tussen een algemeen vormend of een beroepsgericht vervolg. In Nederland (en België) is dat vroeg. Een tweede criterium is het aandeel leerlingen dat in de tweede fase van het secundair onderwijs naar het beroepsgerichte onderwijs gaat (dat aandeel is onder meer hoog in Nederland, Oostenrijk en België). Een derde de mate waarin het bedrijfsleven, veelal vertegenwoordigd door sociale partners, invloed heeft op de inrichting en uitkomsten van het beroepsonderwijs (dat is o.m. in Nederland, Zwitserland en Duitsland het geval). Op alle criteria scoort Nederland hoog.

Twee onderzoekstradities zijn interessant als we op zoek gaan naar verklaringen voor de verschillen in de inrichting van nationale onderwijsstelsels. Volgens Marsden moeten we de verklaring zoeken in de organisatie van het arbeidsmarktbeleid: worden daarover op bedrijfsniveau of in bedrijfs overstijgende instituties afspraken gemaakt? Bedrijven kunnen hun eigen weg zoeken in het inrichten van werkprocessen en op basis van hun technologische inrichting zelf functies samenstellen (*'mould men to jobs'*). Bedrijven kunnen ook afspraken maken over de inrichting van werkprocessen. Dat doen ze in feite als ze hun nieuwe werknemers van het beroepsonderwijs betrekken; als werknemers in publiek gefinancierd onderwijs op een baan worden voorbereid. Dit vraagt samenwerking en afstemming tussen bedrijven onderling en tussen onderwijs en arbeidsmarkt; de inhoud van beroepsopleidingen moet met inbreng van het bedrijfsleven bedrijfs overstijgend worden vastgelegd. Dat is het geval in onder meer Duitsland en Nederland. In deze landen staat een diploma van het middelbaar beroepsonderwijs voor specifieke kennis en vaardigheden. Aan de hand van het diploma kan de werkgever beoordelen of de bezitter over bij een vacature passende vaardigheden en kennis beschikt. In de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, landen waar veel minder afspraken over arbeidsrelaties in bedrijfs overstijgende instituties zijn vastgelegd, is vooral het diplomaniveau belangrijk. Een hoog diploma bewijst dat iemand goed kan leren en het bedrijf weinig kosten heeft aan het inwerken van deze persoon (Marsden, 1999).

Ook in studies naar strategieën van landen om concurrerend te zijn op de wereldmarkt wordt gerefereerd naar de relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt. We hebben het over de 'high road' en 'low road' werkgelegenheidsstrategie. Hoewel auteurs in het onderscheiden van beide strategieën verschillende accenten leggen, is er wel een gedeelde kern. De 'low road' strategie wordt geassocieerd met kostenreductie, prijsconcurrentie en massaproductie. Met relatief veel vraag naar laaggeschoold en laagbetaald werk, een ongereguleerde arbeidsmarkt en grote inkomensverschillen. En de 'high road' strategie met productiviteitsverhoging door product- en processeninnovaties, vergroten van de toegevoegde waarde, een geïnstitutionaliseerde arbeidsmarkt, relatief hoge uurlonen, relatief veel vraag naar hoogopgeleiden. In dit perspectief worden Duitsland en Nederland aangemerkt als landen waar de high road dominant is het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten als landen van de low road strategie (Turner et al, 2001; Milberg & Houston, 2005).

Dat in beide onderzoekstradities dezelfde landen zich in dezelfde rijtjes bevinden is niet zo gek; het criterium waarop de indelingen zijn gemaakt stemt overeen waar het de mate van

institutionalisering van arbeidsmarktrelaties betreft. Scharpf geeft in dit verband een mooie definitie van instituties: ‘*systems of rules that structure the courses of actions that a set of actors may choose*’ (Scharpf, 1997, 28). Oftewel: worden de regels en de uitkomsten van het spel collectief bepaald of is het ieder voor zich? In onder meer Nederland en Duitsland worden deze collectief bepaald. Bij de inrichting van het onderwijsstelsel moeten de overheid en andere partijen rekening houden met de opvattingen van ‘medespelers’ zoals de sociale partners. Dat geldt niet voor het Verenigd Koninkrijk (met name niet in Engeland).

Dit zien we terug in de reacties op de vier basisprincipes uit Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, landen die in hun arbeidsmarktbeleid in verschillende tradities staan. Zo is er op de grote lijnen wel overeenstemming (zie de weergave van BDA en CBI standpunten), maar zijn Duitse werkgevers, meer nog dan de Nederlandse, in het duale beroepsonderwijs intensiever betrokken bij het beroepsonderwijs dan in Nederland. De Engelse daarentegen kunnen zich in de principes vinden als universele waarden, maar deze blijken weinig sturend voor een coherent beleid ten aanzien van het beroepsonderwijs.

Samenhang tussen de vier basisprincipes en de inrichting van het Nederlandse onderwijsbestel
Als we de vier basisprincipes van het onderwijsbeleid van de Nederlandse werkgevers in relatie tot de inrichting van het Nederlandse onderwijsbestel⁷ bekijken kunnen we constateren dat vooral de eerste twee samenhangen met het feit dat de Nederlandse arbeidsverhoudingen in de relatie tussen het (beroeps)onderwijs en de arbeidsmarkt zijn geïnstitutionaliseerd. Niet alleen loont het in een institutionele context om er principes op na te houden (er zijn criteria nodig om het collectieve handelen richting te geven), ook inhoudelijk is er sprake van collectieve waarden. In een high road strategie zijn collectieve afspraken en investeringen in het onderwijs belangrijk om vooral aan de groei van de vraag naar hoogopgeleiden te kunnen voldoen. Daartoe moeten alle talenten worden gemobiliseerd. Deelname aan onderwijs kan wel op basis van talent, maar niet vanuit de inrichting en financiering van het systeem worden gelimiteerd.

Voor het derde en vierde basisprincipe ligt het in wezen niet anders, alleen gaat het daarbij niet alleen om principes die *het beleid richten*, maar ook om als werkgevers *mede de inrichting te sturen* van het onderwijs. In het derde principe zit ook een meritocratisch element in de zin dat de inhoud van het onderwijs geen belemmering mag vormen op de weg door het onderwijs; het mag voor de onderwijsloopbaan niet uitmaken of een leerling een algemeen vormende of een beroepsgerichte vooropleiding heeft gevolgd. Opvallend is dat het begrip vakmanschap, of misschien beter, de inhoudelijke oriëntatie van het beroepsonderwijs door werkgevers breed wordt ingevuld in de zin van beroepsvoorbereiding en oriëntatie op de samenleving en de levensloop. In het collectieve arrangement waarin de inhoud van beroepsopleidingen wordt vastgelegd spreken werkgevers (sociale partners) mee over de inhoud van beroepsopleidingen onder erkenning van de meervoudige kwalificatiefunctie van het beroepsonderwijs, inclusief de algemene vorming.

Deze brede visie klinkt ook door in het vierde basisprincipe, de aansluiting tussen onderwijs en de arbeidsmarkt. Die wordt op een vrij open manier benaderd. Het is de werkgevers te doen om afstemming op hoofdlijnen en het voorkomen van excessen (overschot, of (bv bèta-)tekort), niet om een manpower-planning. Moeten we hieruit concluderen dat in de Nederlandse

⁷ In de betekenis die Bronneman-Helmers daaraan geeft (2011): het onderwijsstelsel, of schoolwezen, en het geïnstitutionaliseerde krachtenveld waardoor het stelsel wordt beïnvloed. Daar horen ook de werkgeversorganisaties en hun overleggremia bij.

verhoudingen, waarin het beroepsonderwijs niet het exclusieve eigendom van bedrijven is, zoals in het eerste scenario van Marsden, werkgevers geen andere interventies willen óf kunnen plegen dan vormen van zachte sturing? En daar vrede mee hebben⁸?

Historische wortels van de basisprincipes in het onderwijsbeleid van de Nederlandse werkgevers
Hiervoor concludeerden we dat de basisprincipes van de werkgevers de positie van het beroepsonderwijs in Nederland reflecteren; de inrichting en inhoud worden in overleg bepaald. Het lange termijn perspectief en het economisch groeimodel van de high road strategy met zijn groeiende vraag naar hooggeschoolden zijn leidend. Dit wordt ook wel de *Technology race* genoemd: het ontwikkelen en toepassen van nieuwe technologie stimuleert de vraag naar hooggeschoolden. Daar staat tegenover dat de technologie hooggeschoolden nodig heeft om zich verder te ontwikkelen; het een kan niet zonder het ander. De institutionele arrangementen waarin onderwijs en bedrijfsleven elkaar treffen maken het mogelijk deze technologierace niet als natuurverschijnsel te benaderen maar te agenderen en dus daarin zo nodig te interveniëren (Oesch, 2013).

Je zou kunnen zeggen dat de basisprincipes organisch zijn verbonden aan de geschiedenis van het Nederlandse overlegmodel. Voor het derde en vierde principe is dat overigens een relatief jonge historie: aanvankelijk was de bestuursopvatting van de overheid ten aanzien van het beroepsonderwijs een principiële andere dan ten aanzien van het lager en algemeen voortgezet onderwijs. Reden om aan deze principes in deze paragraaf specifiek aandacht aan te besteden.

Heeft de brede oriëntatie van de Nederlandse werkgevers op de inhoud van het beroepsonderwijs historische wortels? Het is lastig om ideeën op historische gebeurtenissen terug te voeren. Een causaal verband is niet te leggen. Er zijn wel ‘events’ die laten zien dat ook in het verleden werkgevers blijf gaven van een brede oriëntatie, zij het dat het eerste voorbeeld niet uitsluitend betrekking heeft op standpunten van de werkgevers. Wel met het uitzetten van de krijtlijnen van het Nederlandse beroepsonderwijs.

We schrijven 1863. Net als in andere landen wordt in Nederland gedebatteerd over de inrichting van het secundair onderwijs. Het idee is om, conform de tijdgeest, in de inrichting de standenstructuur te volgen. Voor gewone burgers (kleine luyden zou Abraham Kuyper zeggen) is de Burgerschool bedacht. Het verhaal van de mislukking is bekend⁹. Minder bekend is het argument van Thorbecke, de bedenker, waarom arbeiders, handelslui en kleine boeren voortgezet onderwijs aan de burgerschool moeten volgen, namelijk dat zonder dit onderwijs deze burgers niet in staat zijn voor zichzelf op te komen en afhankelijk blijven van beslissingen van anderen (hun werkgevers). Alleen met vormend onderwijs kunnen ze hun positie verbeteren, aldus Thorbecke. Dit principe maakt het ondenkbaar dat de staat beroepsonderwijs - voor dezelfde doelgroep - financiert. Door de overheid betaald onderwijs bereidt voor op de samenleving, niet op de beroepsuitoefening. Het aanbieden van beroepsopleidingen, door particulieren, gemeenten, lokale bedrijfsverenigingen is niet verboden, de staat weigert alleen om voor dit private belang

⁸ Zeker in vergelijking tot Engeland, waar, naar mijn indruk, het aantal rapporten dat overscholing constateert ruim het aantal rapporten dat pleit voor meer investering in scholing overstijgt. Elk pond, of het van bedrijven komt of van de belastingbetaler, dat wordt besteed aan meer scholing dan voor de functie-uitoefening noodzakelijk is, is een doodzonde.

⁹ In 1863 zagen de Hogere Burgerschool (HBS) en de Burgerschool het levenslicht. De HBS was een succes en trok veel leerlingen. De Burgerschool niet, de doelgroep kon het zich niet veroorloven dat hun kinderen nog eens twee jaar – na de lagere school – niet aan het gezinsinkomen konden bijdragen en evenmin door vakgerichte scholing hun verdien capaciteit verbeteren.

financieel op te draaien. Desondanks komen overal initiatieven van de grond en in 1891 wordt een lijn overschreden als na parlementaire druk de overheid subsidies beschikbaar stelt voor scholen voor beroepsonderwijs. Wat volgt is een kettingreactie van een nog sterke groei van het aantal scholen en een nog grotere financiële betrokkenheid van de overheid. Met de Nijverheidswet (1919) komen de lijnen bij elkaar en neemt de overheid financiële verantwoordelijkheid voor het beroepsonderwijs; het wordt een onderdeel van het stelsel. Daar staat tegenover dat beroepsonderwijs zich niet mag beperken tot praktische voorbereiding op een werkplek, maar ook moet bijdragen aan persoonlijke ontwikkeling. Voorwaarde voor de erkenning van beroepsonderwijs als merit good is het accepteren van een brede taakdefinitie (Goudswaard, 1981; Westerhuis, 2007).

Het tweede voorbeeld komt uit de periode direct na de Tweede Wereldoorlog. Nederland zet in op industrialisatie en dat vraagt ook investeringen in het beroepsonderwijs; dat moet ervoor zorgen dat de nodige vakkrachten voor de industrie beschikbaar komen. Het blijkt niet vanzelf te gaan. Om over vakkrachten te beschikken moeten leerlingen na het lager onderwijs voor het beroepsonderwijs kiezen en dat doen ze niet. Tenminste niet in de benodigde aantallen. De Commissie Goote, samengesteld uit vertegenwoordigers van bedrijfsleven en onderwijs komt met het praktische advies dat beroepsonderwijs inhoudelijk verbinding moet houden met het algemeen vormend onderwijs. Als leerlingen spijt hebben van hun keuze voor het beroepsonderwijs kunnen ze zonder veel problemen terug naar het algemeen vormend onderwijs. Zonder 'weg terug' is het beroepsonderwijs geen aantrekkelijk alternatief. Ook andere adviescommissies, de commissie Henequin bijvoorbeeld, zitten op deze lijn. Leerlingen moeten in het beroepsonderwijs niet alleen kennis en vaardigheden opdoen, maar ook begrip ontwikkelen waarom de ene oplossing beter is dan de andere; leren zelfstandig te denken (1956). Ook de commissie voor de Vakopleidingen van de SER uit zich in 1958 in deze termen. Leerlingen moeten in het beroepsonderwijs meer dan een vak leren om flexibel en mobiel te blijven. De toekomst vraagt van werknemers niet alleen specialistische kennis, maar ook algemene kennis en vaardigheden (Westerhuis, 2007). Ook die horen in het beroepsonderwijs thuis. Het is dan ook niet erg dat ze langer in het onderwijs blijven. Er zijn dan weliswaar op korte termijn minder werknemers beschikbaar, maar op de langere termijn is dit economisch beter omdat werknemers met meer bagage de arbeidsmarkt betreden (8^e Industrialisatienota, 1963).

Beide voorbeelden laten zien dat in voor de positiebepaling van het beroepsonderwijs cruciale periodes (de eerste en tweede industrialisatiegolf) vooral is ingezet op verbreding van het beroepsonderwijs en werkgevers in hun betrokkenheid in discussies over inrichtingsvraagstukken deze verbreding hebben ondersteund, zo niet actief bepleit.

De concrete aansluiting van beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt wordt door de werkgevers vrij open benaderd; het is hen te doen om afstemming op hoofdlijnen en het voorkomen van excessen. Het accent ligt op de landelijke beïnvloedingslijn op macroniveau die ruimte laten voor regionale inkleuring. Daarvoor bieden de wettelijke kaders voldoende aanknopingspunten. Historisch gezien is dit arrangement terug te voeren op de Nijverheidswet van 1919 waarin de - private - schooloprichters in juridische zin eigenaar bleven van de school, maar in ruil voor financiering wat betreft de inhoud van het onderwijs niet in letterlijke zin, maar wel naar type inhouden, de richtlijnen van de overheid moeten volgen.

In de gouden jaren van de deregulering, rond de eeuwwisseling, komt de gedachte op dat de school, rekening moet houden met de belangen en meningen van alle belanghebbenden bij het beroepsonderwijs. Het Ministerie van OCW heeft het visioen dat beroepsonderwijs door de aanwijzing en positionering van de belanghebbenden een hoge mate van zelfregulering moet kennen, waarbij de diverse actoren binnen de aan hen bemeeten taken en verantwoordelijkheden kunnen functioneren zonder voortdurende ingrepen en bijsturing door de Rijksoverheid. In een recent weblog constateert Hooge dat non-profitsectoren als het onderwijs inmiddels een complexe en gelaagde sturingsdynamiek kennen, te typeren als polycentrische sturing. Dat wil zeggen dat meerdere publieke en (semi-)private actoren sturen op macro-, meso of microniveau, met of naast de overheid. Van de impliciete metafoor van het Ministerie dat de actoren in een soort parlement collectief besluiten nemen is weinig terecht gekomen. Niet verwonderlijk dat in deze beleidsdrukte het niet alleen lastig blijkt de stem van de bedrijven in de regio te organiseren, maar ook om in een roeig gehoor te vinden voor overleg over regio-specifieke bedrijfswensen.

Bedrijven hebben al helemaal geen middelen om de invulling van deze wensen af te dwingen. Deels omdat op centraal niveau de inhoudelijke kaders zijn vastgesteld, deels omdat de schoolvrijheid van inrichting kent en tot slot omdat ze niet de enigen zijn die een mening hebben over de onderwijsuitvoering. Om deze redenen lijkt bilaterale samenwerking tussen onderwijs en een of meerdere bedrijven een betere insteek als het gaat om invloed en afstemming dan hopen op het ontstaan van effectieve regionale overlegcircuits.

Referenties

Brynjolfsson, E. & A. McAfee (2014). *The Second Machine Age. Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. New York: WW Norton.

Busemeyer M., C. Trampusch (2012). *The political economy of collective skill formation*. Oxford: Oxford University Press.

Hooge, E. (2014) <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/kennispartners/tias-school-for-business-and-society/de-kracht-en-keerzijde-van-zachte-sturing.9455249.lynkx>

Goldin C., L.F. Katz (2008). *The Race between Education and Technology*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Marsden, D. (1999). *A Theory of Employment Systems. Micro-foundations of Social Diversity*. Oxford: Oxford University Press.

Milberg, W., E. Houston (2005). [The High Road and the Low Road to International Competitiveness: Extending the Neo-Schumpeterian Trade Model Beyond Technology](#). In: *International Review of Applied Economics*, 19, 139-164.

Oesch, D. *Occupational Change in Europe: How Technology and Education Transform the Job Structure*. Oxford: Oxford University Press.

Turner, L., K. S. Wever, M. Fichter (2001). Perils of the High and Low Roads: Employment Relations in the United States and Germany. In: In Kirsten S. Wever, ed., *Labor, Business, and Change in Germany and the United States*. Kalamazoo MI: W. E. Upjohn, pp. 123–55.