



Advies

*Discussienota Kwalificaties en Competenties.
Een Vlaamse kwalificatiestructuur.
Een eenduidige ordening van kwalificaties.*

Inhoud

Samenvatting/ Krachtlijnen van het advies.....	3
Advies	5
1. Inleiding.....	5
2. Advies.....	5
2.1. De doelstellingen zijn weinig wervend	5
2.2. Het begrippenkader is voor interpretatie vatbaar	6
2.3. De niveau-indicatoren zijn te vaag	8
2.4. Flexibele én tegelijkertijd kwaliteitsvolle input is niet verzekerd	8
2.5. Rol van de sociale partners en SERV onduidelijk.....	9
2.6. Plannen en organiseren, noodzakelijk voor succes.....	10
2.7. Open communiceren en gestructureerd overleg niet verzekerd	11
2.8. Interfererende bevoegdheden mede bepalend voor succes.....	11
2.9. Algemene conclusie	12

Samenvatting/ Krachtlijnen van het advies

De Raad onderschrijft de intentie om tot een Vlaamse kwalificatiestructuur te komen, maar is van oordeel dat de voor advies voorgelegde discussienota volstrekt onvoldoende is om daarvoor engagementen op te nemen. De redenen hiervoor zijn:

- de doelstellingen zoals die in de nota staan, zijn niet wervend. Een kwalificatiestructuur in eerste instantie een instrument zijn met door de sociale partners gevalideerde ijkpunten (en enkel door hen gevalideerde ijkpunten) waarmee arbeidsmarktgerichte kwalificaties en opleidingen of onderdelen van opleidingen overzichtelijk kunnen gemaakt worden. Een kwalificatiestructuur moet levenslang en levensbreed leren makkelijker maken door bruggen en overstappen te creëren en moet transparantie creëren door kwalificaties eenduidig te beschrijven zodat iedereen weet waarvoor ze staan en wat ze 'waard' zijn;
- duidelijkheid en éénduidigheid kunnen niet worden gerealiseerd met het huidige begrippenkader want wat wordt met de term 'kwalificatie' bedoeld, hoe breed of smal ziet men ze, hoe diepgaand of omgekeerd hoe breed wil men ze beschrijven, wil men dit overlaten aan de indieners, hoe gaat de erkenninginstantie dit begeleiden;
- de voorgestelde niveaudecriptoren, -indicatoren en meetpunten zijn te vaag en niet-uitsluitend, evenmin bevorderlijk voor transparantie. Belangrijker nog is dat negatieve interferenties zullen ontstaan met huidige en toekomstige functieclassificaties. De sociale partners zijn niet bereid de evenwichten in de functieclassificaties op de helling te zetten voor een Vlaamse kwalificatiestructuur. Een functieclassificatie en een kwalificatiestructuur hebben verschillende doelstellingen en het onderscheid tussen beiden moet goed bewaakt worden.
- bestaande procedures en afspraken, bv. over specifieke eindtermen, worden open gebroken voor een nieuwe procedure die op het eerste zicht weinig nieuws bevat en geen garanties inhouden op kwaliteit;
- de rol van de sociale partners en de SERV, toch wel cruciaal voor 'arbeidsmarktgerichte' kwalificaties, is onduidelijk;
- de voorgestelde aanpak, zijnde een 'open oproep' en een gefaseerde aanpak door eerst ingediende kwalificaties te 'valoriseren' en vervolgens te 'erkennen', is volgens de Raad onwerkbaar evenals de voorgestelde timing;
- er is geen ernstig implementatieplan en een overlegstrategie ontbreekt.

Wat de ervaringsbewijzen betreft, stelt de Raad klaar en duidelijk dat de voortgang daarvan niet mag afhankelijk zijn van een kwalificatiestructuur, dat ze niet kunnen onderworpen worden aan nieuwe procedures in het kader van een kwalificatiestructuur en dat ze als rechtgeaarde kwalificaties onmiddellijk dienen 'erkend' en ingeschaald.

De SERV-partners kunnen op basis van de discussienota geen engagement nemen dat verder gaat dan de bereidheid om de grondslagen voor een Vlaamse kwalificatiestructuur grondig te bespreken en bij te sturen.

Advies

1. Inleiding

De Vlaamse Minister van Onderwijs, Vorming en Werk heeft de SERV bij brief van 23 oktober 2006 gevraagd advies te geven over een discussienota over een Vlaamse kwalificatiestructuur. De nota heeft als doel tot een uitwisseling te komen van ideeën over een kwalificatiestructuur. Op een later tijdstip zal een ontwerpdecreet worden geschreven, dat ook voor advies zal worden voorgelegd aan de SERV.

2. Advies

Voorafgaandelijk wil de Raad duidelijk maken dat hij de intentie onderschrijft om tot een Vlaamse kwalificatiestructuur te komen met als centraal uitgangspunt dat kwalificaties worden beschreven in termen van leerresultaten en dat op een leerwegonafhankelijke wijze. Met andere woorden, dat abstractie wordt gemaakt van de wijze of manier waarop een kwalificatie en competenties zijn verworven.

De Raad heeft echter reserves ten aanzien van de inhoud van de discussienota. De nota roept bij de sociale partners zo veel vragen en bedenkingen op dat de Raad twijfelt aan de haalbaarheid van de voorgestelde aanpak en timing.

2.1. De doelstellingen zijn weinig wervend

De Raad stelt zich ernstig vragen bij de relevantie van sommige doelstellingen en bij de haalbaarheid ervan. Duidelijkheid scheppen kan enkel als kwalificaties eenduidig en eenvormig worden beschreven en ingeschaald. De Raad twijfelt er sterk aan of dit met het huidige begrippenkader, de huidige niveau-indicatoren en -descriptor en de voorgestelde procedure kan.

Sociale inclusie realiseren zal meer vergen dan een kwalificatiestructuur en kan dus volgens de Raad slechts een afgeleid effect zijn van de kwalificatiestructuur.

Competenties van personen zichtbaar maken, kan ook maar gedeeltelijk met een kwalificatiestructuur. Daarvoor zijn een batterij andere instrumenten en technieken nodig, onder andere loopbaanadvisering en EVC.

Wat de indirecte doelstellingen betreft, wil de Raad eigenlijk maar één zaak klaar en duidelijk stellen, namelijk dat het **civiel effect van de ervaringsbewijzen niet kan afhangen van een kwalificatiestructuur**, maar onmiddellijk dient gerealiseerd.

De Raad vindt de voorgestelde fasering overigens zeer merkwaardig: blijkbaar dient een behoorlijk inspannende oefening gemaakt te worden die als resultaat heeft dat kwalificaties eerst worden 'gevalideerd' en pas achteraf 'erkend'. Met andere woorden, zou het kunnen dat sectoren die inspanningen doen om kwalificaties uit te schrijven, die indienen volgens de regels van de kunst en dat de zogenaamde 'erkenningcommissies' dan enkel 'valideren' zonder 'civiel effect voor de ingediende kwalificatie'?

Wat moeten de doelstellingen dan volgens de Raad wél zijn om wervend te zijn? Een kwalificatiestructuur moet:

- ten eerste bijdragen tot een betere afstemming tussen allerhande opleidingen en de competentievereisten op de arbeidsmarkt door heldere omschrijvingen en eenduidige inschaling;
- ten tweede levenslang en levensbreed leren en competentieopbouw bevorderen door instappen en overstappen te voorzien;
- ten derde kwalificaties een éénduidige betekenis geven (transparantie) zodat iedereen weet voor wat een bepaalde kwalificatie staat en wat ze 'waard' is.

Een kwalificatiestructuur is voor de sociale partners een instrument waarin door de sociale partners gevalideerde ijkpunten (en enkel door hen gevalideerde ijkpunten) zitten waarmee arbeidsmarktgerichte kwalificaties en opleidingen of onderdelen van opleidingen overzichtelijk kunnen gemaakt worden, geen instrument om 'transparantie' zonder meer te realiseren. Transparantie is er immers ook wanneer al het bestaande wordt geconsolideerd op een overzichtelijke wijze. Een kwalificatiestructuur mag niet verworden tot een louter discussie-instrument of communicatie-instrument tussen opleiders en arbeidsmarktactoren.

2.2. Het begrippenkader is voor interpretatie vatbaar

Kwalificaties, competenties, leerresultaten worden in de discussienota verschillend beschreven en gedefinieerd en onduidelijk ten opzichte van elkaar gesitueerd:

- Zijn lassen, veilig werken, vreemde talen spreken, kwalificaties of competenties of allebei?
- Zijn competenties en leerresultaten verschillend of inwisselbaar? Of zijn ze aanvullend?
- Is het beheersen van de Russische grammatica een competentie of een leerresultaat?

Wat is 'breed', wat is 'afgerond'? Heeft het zin om enkel van 'brede' kwalificaties te spreken of heeft het in bepaalde gevallen even veel zin om 'smalle' kwalificaties te beschrijven? Bv. om

personen 'opstapjes' te bieden in het kader van levenslang leren kan het zin hebben sommige kwalificaties breed te beschrijven (bv. in termen van basiscompetenties) en andere smal (bv. meer technische competenties) zodat de personen in kwestie succeservaringen kunnen opbouwen en niet per definitie worden afgeschrikt door te 'hoge' en/of te 'brede' kwalificaties die mogelijk 'onbereikbaar' zijn.

Moeten kwalificaties 'diepgaand' en 'fijnmazig' of omgekeerd, 'algemeen' en 'grofmazig' worden beschreven? Of zijn beide opties mogelijk? De SERV kan zich inbeelden dat het in het ene geval wenselijk is diepgaand en fijnmazig te gaan en in het andere geval niet. De discussienota geeft geen aanwijzingen of hierover is nagedacht of niet. Welke zouden de mogelijke consequenties, wenselijke en niet-gewenste, zijn van deze of gene optie? Wie bepaalt of het zinvol is in het ene geval breed te beschrijven en in het andere geval smal? Of overheerst de pragmatische aanpak en moeten de indieners maar uitmaken wat de relevante aanpak is? Of gebeurt dit in de erkenningcommissies waarin indieners ook beoordelaars van kwalificaties kunnen zijn?

Wat is het verschil tussen doorstromingsgericht en arbeidsmarktgericht? Is dit een relevant onderscheid en waarom, of is het een kunstmatig onderscheid? Kunnen kwalificaties niet én doorstromingsgericht, én arbeidsmarktgericht zijn? De opstellers van de nota zijn er blijkbaar zelf nog niet uit, maar wat erger is, bieden ook geen uitzicht op een brede discussie hierover met alle stakeholders, een timing en aanpak hiervoor.

Wat is de relatie tussen de kwalificatiestructuur en de opleidingenstructuur? Moet een opleiding samenvallen met een kwalificatie of kan een opleiding worden opgebouwd uit verschillende kwalificaties? In principe kan of moet een opleiding niet altijd samenvallen, ze kan ook uit diverse kwalificaties bestaan. Maar, in de nota staat dat 'voor elke opleiding zou duidelijk moeten zijn tot welke kwalificatie ze leidt'. Wat moet de Raad hieruit concluderen? Dat men gaat voor zeer algemene en brede kwalificaties?

Concluderend: het is voor de SERV onduidelijk wat onder een kwalificatie moet begrepen worden in de discussienota. Wat voor de SERV in ieder geval duidelijk **kwalificaties** zijn, zijn de **ervaringsbewijzen. Ze zijn in termen van competenties beschreven en op een geïntegreerde wijze in observeerbare indicatoren geoperationaliseerd.** Ze zijn relevant voor de arbeidsmarkt en hebben een draagvlak bij de representatieve sociale partners. De SERV wil dus de standaarden die de SERV maakt en de ervaringsbewijzen die op basis daarvan worden uitgereikt niet op de helling zien plaatsen of opnieuw in discussie gesteld zien omwille van het op termijn tot stand komen van een Vlaamse kwalificatiestructuur.

Wat voor de SERV ook duidelijk is, is dat arbeidsmarktgerichte kwalificaties afspiegelingen moeten zijn van op de arbeidsmarkt relevante beroepen, functies en rollen en niet omgekeerd.

2.3. De niveau-indicatoren zijn te vaag

Het hart van de kwalificatiestructuur zijn de niveaudecriptoren en –indicatoren. Deze zijn volgens de Raad zo vaag en voor interpretatie vatbaar dat ze tot eindeloze discussies zullen leiden. Om maar een paar voorbeelden te geven: wat is het onderscheidende verschil tussen ‘elementaire breedte’ en ‘beperkte breedte’, tussen ‘rechtstreeks toezicht’ en ‘onder begeleiding’, tussen ‘gelijkaardige contexten waarin een aantal factoren veranderen’ en ‘handelen in een combinatie van contexten’, tussen ‘een brede reeks’ en een ‘omvangrijke reeks’? Wat is het discriminerende aspect aan ‘verantwoording afleggen’ en ‘volledige verantwoording afleggen’? Wat is de relevantie van ‘verantwoording afleggen’? Moet niet iedereen dat doen?

Bovendien zijn de hoogste niveaus duidelijk geschoeid op een onderwijsleest, wat bij de Raad de vrees doet ontstaan dat het moeilijk zal worden informeel leren (in de vorm van ervaringsbewijzen erkend) op de hoogste niveaus ingeschaald te krijgen.

De wijze waarop de niveaubepaling gebeurt heeft vergelijkingspunten met hoe in functieclassificaties functies gewaardeerd worden. Doch in functieclassificatiesystemen zijn de meetpunten veel éénduidiger en op een elkaar uitsluitende wijze gedefinieerd dan de voorgestelde meetpunten uit de discussienota. En sommige van de hier gehanteerde meetpunten worden in functieclassificaties op een heel andere wijze gedefinieerd dan hier voorgesteld. Dit maakt dat eens ingevoerd zoals nu voorzien, er heel wat negatieve interferenties zouden kunnen ontstaan met bestaande functieclassificatiesystemen, met alle gevolgen van dien voor het sociaal overleg rond functieclassificaties en de daaraan gekoppelde verloning.

De sociale partners zijn dus bevreesd voor de haalbaarheid van de inschaling van kwalificaties op basis van deze slecht gedefinieerde indicatorenset.

De Raad wijst er ook op dat het opzet van een Vlaamse kwalificatiestructuur geen afbreuk kan doen aan het personeels- en HR-beleid in een onderneming. Dat behoort tot de autonomie van de werkgevers, in overleg met de betrokken werknemers.

2.4. Flexibele én tegelijkertijd kwaliteitsvolle input is niet verzekerd

Een van de beweegredenen om tot een Vlaamse kwalificatiestructuur te komen, was dat het zogenaamde Themadecreet een te logge en dus onwerkbare procedure voorschreef om tot specifieke eindtermen te komen.

De Raad meent dat de discussienota hiervoor geen oplossingen aanreikt. Integendeel, de voorgestelde procedure leidt mogelijks tot een weinig georganiseerde en onoverzichtelijke influx van kwalificaties allerhande. Wie bepaalt of een kwalificatie maatschappelijk relevant is,

of ze relevant is voor de arbeidsmarkt? De indieners van een kwalificatie of de erkenninginstantie? Op basis van welke criteria?

Bevoegdheden en kaders die het Themadecreet, zij het onvolmaakt, toch had vastgelegd, worden overboord gegooid voor iets wat nog onduidelijker is en geen garanties biedt op kwaliteit. Immers, wil men dergelijke garanties toch inbouwen, zal men naast bv. format en draaiboek, ook regels inzake werkwijze, representativiteit, criteria voor beoordelen van ingediende kwalificaties en waarschijnlijk nog meer, centraal moeten vastleggen. Wat onvermijdelijk tot een bureaucratische, formalistische aanpak zal leiden¹. De aankondiging in de nota dat men ook met 'erkenningcommissies' gaat werken, kan indicatief zijn voor het soort van 'organisatie' en structuren waaraan men denkt. Bij de sociale partners roept dit herinneringen op aan de zogenaamde 'Koninklijke Weg' van enkele jaren geleden waarbij de VLOR de beroepsprofielen van de SERV hertaalde naar beroepsopleidingprofielen die vervolgens in opleidingsprofielen moesten resulteren. Om de parallel te trekken: de beroepsprofielen (en ander materiaal blijkbaar) zouden nu worden gebruikt om kwalificaties te schrijven die in erkenningcommissies worden gewikt en gewogen om in een kwalificatiestructuur te komen (eerst enkel gevalideerd) om vervolgens te leiden tot een opleidingsstructuur.

Op het eerste zicht, lijkt dit voor de Raad geen minder logge of omslachtige procedure dan alle voorgaande pogingen. De kwalificatiestructuur dreigt alle bestaande procedures en afspraken opnieuw open te gooien met alle gevolgen van dien.

2.5. Rol van de sociale partners en SERV onduidelijk

Afgezien van het feit dat de sociale partners de indruk krijgen dat er met de kwalificatiestructuur geen oplossing wordt gegeven aan de 'problemen' die vorige pogingen (bv. Koninklijke Weg, bv. Themadecreet) opleverden, is de nota volstrekt onduidelijk over de valorisatie van de inspanningen die sociale partners en SERV nu reeds jaren doen om gedegen materiaal aan te reiken voor het schrijven van eindtermen, opleidingen enzovoort.

De SERV maakt nu reeds 10 jaar beroepsprofielen en sinds een 2-tal jaren ook competentiestandaarden voor de ervaringsbewijzen. Vooral de ervaring met de standaarden leert dat iedereen anders kijkt naar competenties en dat het ontwikkelwerk een arbeidsintensief proces is dat moet worden aangestuurd en begeleid of het leidt tot een allegaartje van competentiebeschrijvingen, formuleringen, interpretaties. De discussienota biedt geen zicht op een aanpak

¹ Ervaring in het Verenigd Koninkrijk, dat een land is dat qua kwalificatiestructuur jaren voor is op Vlaanderen, leert dat dergelijke aanpak niet leidt tot meer transparantie en aansluiting op de competenties die de arbeidsmarkt vraagt. Integendeel, het leidt tot een proliferatie van kwalificaties en deelkwalificaties die door aanbieders worden aangeboden zonder veel relatie met de arbeidsmarktactoren. De aangeboden kwalificaties worden bijgevolg weinig gevaloriseerd door de arbeidsmarkt. In het Verenigd Koninkrijk heeft men dit willen bijsturen door de sociale partners/het bedrijfsleven (op een georganiseerde wijze) verantwoordelijk te maken voor het beschrijven van competenties die nodig zijn om in te stromen in en blijvend te functioneren op de arbeidsmarkt. Aanbieders van kwalificaties moeten zich op die vereisten baseren om hun kwalificatie erkend te krijgen.

die zou voorkomen dat het beschrijven van kwalificaties en competenties in Vlaanderen alle richtingen uitgaat. Een format en draaiboek zijn nodig, maar volgens de ervaring van de SERV volstrekt onvoldoende en moeten worden aangevuld met een structurele, professionele ondersteuning en begeleiding.

De SERV is momenteel ook het format voor de beroepsprofielen aan het herzien. Binnen afzienbare tijd zullen die op een meer geïntegreerde wijze en dus ook meer competentiegericht worden opgesteld. De standaarden voor de ervaringsbewijzen zijn reeds competentiestandaarden. Hoe ziet men de relatie tussen deze SERV-producten, die zijn opgesteld met de sectoren, en de kwalificaties? Gaat het werk dat reeds in de SERV is gedaan nog eens moeten worden overgedaan in de erkenningcommissies? Gaat men tabula rasa maken van die inspanningen en dat werk?

Indien men het echt meent met de arbeidsmarktgerichte kwalificaties, is de rol van de sociale partners en de SERV in het tot stand komen daarvan eigenlijk cruciaal. Hoe ziet men die rol? Indieners en beoordelaars van kwalificaties? Dan moeten diezelfde sociale partners waarschijnlijk twee keer ongeveer hetzelfde werk doen: nl. ontwikkelen van kwalificaties en inschalen (of tenminste, voorstellen daartoe doen) en vervolgens in erkenningcommissies deze beoordelen en al dan niet 'valideren'. Erkennen volgt immers later.

2.6. Plannen en organiseren, noodzakelijk voor succes, ontbreken

Men wil einde 2007 een decreet hebben en vanaf 2008 aan kwalificaties werken. Maar, in de nota is geen spoor van een ernstig implementatieplan.

Men wil werken met 'open oproepen'. Met andere woorden, iedereen die aan de criteria voldoet, kan kwalificaties indienen. Maar, de criteria zijn ook niet bepaald duidelijk. Wie is 'representatief' en waarvoor? Voor een bepaalde sector, voor een bepaald 'domein'? Hoe moet de Raad 'domeinen' interpreteren? Zijn dat de bestaande domeinen in de huidige opleidingen? Dat stemt dan weer niet overeen met de principes van leerwegaafhankelijke kwalificaties.

Hoe denkt men de influx van voorstellen te behandelen? Wat indien de autonome erkenninginstantie wordt overspoeld met voorstellen, wat indien er geen binnenkomen?

2.7. Open communiceren en gestructureerd overleg niet verzekerd

Overleg is meer dan advies vragen. Voor zover ons bekend, heeft Ierland pas een wettelijk initiatief genomen voor een kwalificatiestructuur nadat uitgebreid is overlegd met alle stakeholders. In Schotland heeft men de Scottish Credit and Qualifications Framework pas ingevoerd na 10 jaar overleg en experimenteren.

De SERV twijfelt sterk aan de haalbaarheid van de intentie om in een tijdsspanne van 2 jaar in Vlaanderen een decreet in te voeren en procedures te starten, waarmee overigens niemand van de aangesproken actoren vertrouwd is.

De Raad is van mening dat het succes van deze hervorming daardoor op de helling wordt gezet. Hij dringt aan op gedegen overleg en open communicatie. De wijze waarop de discussienota is gecommuniceerd, nl. door de SERV een advies te vragen op een maand, is niet de juiste. Evenmin is het vragen van een advies over een ontwerpdecreet op een termijn van 1 maand zonder voorafgaand overleg een teken van open communicatie. Nochtans is op de studiedag van maart 2006 over het invoeren van een kwalificatiestructuur in Vlaanderen door de betrokken overheid gezegd dat een voorwaarde voor succes overleg is met alle betrokken stakeholders.

De Raad dringt aan op een haalbare timing, gestructureerd overleg over ontwerpdecreet én uitvoeringsbesluiten en een degelijk implementatieplan.

2.8. Interfererende bevoegdheden mede bepalend voor succes

De federale overheid is bevoegd voor de minimale voorwaarden voor uitreiken van diploma's. Hoe ziet men het overleg hierover met de federale overheid, en belangrijker, de afstemming met wat in Vlaanderen gebeurt rond inschaling van kwalificaties. Hoe ziet men de afstemming met Waalse initiatieven?

De federale overheid is ook bevoegd voor de vestigingswet. Heeft men zicht op mogelijke interferenties met deze federale bevoegdheid? Er is hoe dan ook afstemming vereist tussen de kwalificatiestructuur en de vestigingsreglementering.

En nogmaals, de mogelijke interferenties tussen functieclassificaties en de kwalificatiestructuur zijn overduidelijk. Het feit dat de niveau-indicatoren zo onduidelijk gedefinieerd zijn, kan in bestaande functieclassificatiesystemen voor heel wat problemen zorgen. Sectoren en bedrij-

ven waar nog geen functieclassificatie bestaat en die voor de invoering ervan naar de kwalificatiestructuur zouden kijken, zullen af te rekenen krijgen met de gevolgen van te vage descriptors, bv. verkeerde inschaling van de functie in de totaliteit van de classificatie in een sector of bedrijf.

De sociale partners wijzen er nog op dat ze de precare evenwichten die in functieclassificaties worden bereikt, niet licht en onbezonnen op de helling zullen zetten voor een Vlaamse kwalificatiestructuur. Een functieclassificatie en een kwalificatiestructuur hebben verschillende doelstellingen en het onderscheid tussen beiden moet goed bewaakt worden.

2.9. Algemene conclusie

De Raad concludeert dat van alle betrokken actoren een engagement wordt gevraagd om een grote inspanning te doen om tot een kwaliteitsvolle kwalificatiestructuur te komen voor Vlaanderen. De discussienota waarop dat engagement zou moeten worden gegeven, is echter onvoldoende uitgeklaard. De SERV-partners kunnen op die basis geen engagement nemen dat verder gaat dan de bereidheid om de grondslagen voor een Vlaamse kwalificatiestructuur grondig te bespreken en bij te sturen.