



NATIONAAL REGIEORGAAN
ONDERWIJSONDERZOEK



Naar een lerend bestel in het mbo: over enkele institutionele voorwaarden van onderwijskwaliteit

Den Haag, december 2017

Naar een lerend bestel in het mbo: over enkele institutionele voorwaarden van onderwijskwaliteit

Marc van der Meer (red.)

i.s.m.

Ellen Klatter

Marcel van der Klink

Loek Nieuwenhuis

Jeroen Onstenk

Anneke Westerhuis

Renée van Schoonhoven

Den Haag, december 2017

Inhoud

Inleiding	5
Marc van der Meer	
Hoofdstuk 1	
Een lerende instelling: inquiry naar het professioneel kapitaal in het mbo	21
Ellen Klatter en Marc van der Meer	
Hoofdstuk 2	
Teamontwikkeling en onderwijskundig leiderschap in het mbo	51
Marcel van der Klink en Loek Nieuwenhuis	
Hoofdstuk 3	
Responsieve onderwijsinstellingen in het mbo: de dubbele uitdaging van de arbeidsmarkt en de studentenstromen	67
Jeroen Onstenk en Anneke Westerhuis	
Hoofdstuk 4	
Beroepsonderwijs in de regio: ecosystemen, lerend vermogen en publieke waarde	93
Marc van der Meer en Loek Nieuwenhuis	
Hoofdstuk 5	
Horizontale verantwoording in het mbo: ingehaald door een nieuwe werkelijkheid?	119
Renée van Schoonhoven	
Hoofdstuk 6	
Twee kanten van dezelfde medaille?	
Decentralisatie van overheidsbeleid en onderwijskwaliteit in het mbo	143
Marc van der Meer	

Voorwoord

De directie MBO van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap treft gerichte voorbereidingen voor de komende kabinetsperiode. De directie heeft daarom aan het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) gevraagd om enkele wetenschappers, verenigd in de kring van hoogleraren en lectoren beroepsonderwijs, te benaderen om *position papers* op te stellen. Die papers zijn in deze bundel opgenomen. De uitnodiging luidde naar eigen keuze en inzicht een advies te geven over de mogelijkheden om te komen tot kwaliteitsverbetering in het beroepsonderwijs.

Het resultaat daarvan is dat in deze bundel wordt ingegaan op vijf thema's: het lerend vermogen van mbo-instellingen, de kritische bijdrage van onderwijsteams, de responsiviteit van mbo-instellingen ten opzichte van hun studenten en de arbeidsmarkt, de positionering van het mbo in de regio, en de verhouding tussen verticaal en horizontaal bestuur. Tevens is een concluderend hoofdstuk opgenomen over de relatie tussen de decentralisatie van onderwijsbeleid en onderwijskwaliteit met oog op het versterken van een lerend bestel in het mbo.

Het gaat de directie MBO met name om een beschouwing op hoofdlijnen van de auteurs over de betreffende thema's op basis van wetenschappelijke inzichten. Wat typeert de voorliggende vraagstukken? Maken onderliggende trends dit vraagstuk de komende jaren urgent? Wat valt er op basis van evidentie te zeggen over de huidige beleidskoers? Welke aandachtspunten kunnen op basis hiervan worden benoemd voor toekomstige beleidsinterventies? Zijn er misschien hiaten in het onderzoek? In hun bijdragen bieden de auteurs een doorkijkje naar de ontwikkelingen in de komende jaren.

Tijdens de uitvoering van dit project zijn vier voortgangsbijeenkomsten gehouden, waarbij de auteurs hebben gesproken met enkele beleidsambtenaren van de directie en met (medewerkers van) het NRO. Na oplevering van alle teksten in november 2016, is op 2 februari 2017 tevens een gezamenlijke bespreking gehouden met leden van het OOG-netwerk van onderwijsinnovatie. Mede namens de auteurs dank ik het NRO voor de financiële ondersteuning en geboden onafhankelijke kwaliteitszorg, en de directie MBO voor de productieve uitwisseling van enkele ideeën.

Marc van der Meer

Tilburg, 1 juni 2017

Naar een lerend bestel in het mbo

Inleiding

Marc van der Meer
Tilburg, 1 juni 2017

Inleiding

Inhoud

	pag.
De ontwikkelingsgang van het mbo: een korte schets	7
Bestuurlijke verhoudingen: een lerend bestel?	9
Onderwijsinstellingen en docenten	11
Wat komen gaat	14
Referenties	18

6 Toerusten en verbinden: dat zijn de twee centrale begrippen die medewerkers van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in een notitie van juni 2016 hebben gemunt voor de verkenning van de toekomst. Deze verkenning etaleert geen politieke visie, maar ambieert een sprankelend debat te bevorderen. Toerusting is in deze opvatting meer dan alleen een voorbereiding op de arbeidsmarkt: 'Onderwijs leert mensen om zich te ontwikkelen: om de juiste keuzes te maken, het heft in eigen hand te nemen en zichzelf te ontplooien. Het onderwijs is ook een plek waarin mensen leren samenleven en leren vanuit de ontmoeting met anderen. Het onderwijs kent een brede opdracht: kwalificatie, socialisatie én vorming.'

Bij de waarden die het ministerie van OCW daarvoor formuleert, gaat het vanzelfsprekend om de kwaliteit en toegankelijkheid van onderwijs, cultuur en wetenschappen, maar ook om emancipatie en gelijke kansen voor iedereen, een belangrijk meritocratisch ideaal. Ongeacht sekse, seksuele oriëntatie of etniciteit zouden mensen hun talenten maximaal moeten kunnen ontplooien. Daartoe zijn volgens OCW veranderingen nodig; de samenleving verandert immers ook. Het idee is te 'verbinden voor vernieuwing'. Dit sluit aan bij de gedachte dat er 'kruisbestuivingen' mogelijk zijn en dat er 'onbenut vernieuwingspotentieel ligt op de grensvlakken van disciplines en sectoren'.

Het interessante van de OCW-notitie is dat deze ontwikkelingsgericht is. Er wordt een denklijn geïntroduceerd die het belang van te strikte overheidssturing relateert en anderszins uitnodigt om te komen tot professionele vernieuwing¹. De notitie wordt afgesloten met enkele vragen: hoe kunnen schoolleiders en docenten deze vernieuwing zelf vormgeven? Ook wordt geschreven dat vernieuwing ruimte vraagt voor mislukking. Wanneer en in welke mate is dat falen dan acceptabel en welke kwaliteitsborging is minimaal nodig? En kunnen bestaande kaders en wetgeving dan worden losgelaten om te komen tot vernieuwende onderwijsvormen? Onder welke voorwaarden? Is het stelsel dan nog doelmatig en toegankelijk?

In deze verkennende nota wordt het middelbaar beroepsonderwijs en de daarmee samenhangende maatschappelijke verbindingen niet expliciet geproblematiseerd, maar ook daar gelden dergelijke vragen. Wat zijn daar verantwoorde strategische keuzes voor de toekomst, en wat wordt eigenlijk bedoeld met ontplooiing en persoonlijke vorming, als het werk op de arbeidsmarkt verandert en op een hoger niveau komt? Welke grensverkenningen moeten we ondernemen bij de overgang van onderwijs naar arbeidsmarkt en welke sociale investeringen zijn nodig om te komen tot een goede ondersteuning van jongeren bij de start van hun loopbaan? En dat allemaal in het licht van de hoofdvraag: wat is nodig om de kwaliteit van het onderwijs verder te verbeteren?

Dergelijke institutionele en organisatorische condities staan centraal in de position papers die in deze bundel worden gepresenteerd. De centrale probleemstelling luidt: wat kunnen mbo-instellingen doen om de onderwijskwaliteit in het mbo verder te verbeteren tegen de achtergrond van een dynamische omgeving? Wat voor overheidsbeleid van OCW past daarbij op nationaal niveau? En welke aangrijpingspunten zijn er om te bevorderen dat mbo-instellingen een proactief handelende partner in de regio worden?

1 Voor een beschrijving van de complementaire beleidsfuncties van een toerustingsagenda, te weten het voorzien in uitstekend onderwijs, institutionele arrangementen die arbeidsmarkttransities versoepelen, en een vangnet met sociale bescherming voor als het misgaat, zie Van der Veer e.a. (2014).

De opzet van deze studie is als volgt. In deze inleidende beschouwing schets ik kort de ontwikkelingsgang van het middelbaar beroepsonderwijs. Vervolgens wordt het begrip onderwijskwaliteit geïntroduceerd en bespreek ik twee varianten van de professionalisering van docenten, waarmee een kader is aangereikt om de verschillende bijdragen onderling te vergelijken. Daarna volgen de vijf hoofdstukken over een lerende instelling, onderwijsteams, responsiviteit, regionale dynamiek, en lerend bestuur. Het slothoofdstuk biedt een inhoudelijke beschouwing van de samenhang van de *position papers* en enkele aandachtspunten van wat de overheid mogelijk te doen heeft.

De ontwikkelingsgang van het mbo: een korte schets

Tijdslijn mbo

1921	Nijverheidswet
1968	Mammoetwet
1996	Wet educatie beroepsonderwijs
2000/2005	Koers BVE
2010	Topsectorenbeleid
2011	Focus op Vakmanschap
2013	Nationaal Onderwijsakkoord
2013	Lerarenagenda
2013	Nationaal Techniepact
2014	Kamerbrief 'Toekomstgericht middelbaar beroepsonderwijs'
2014	Kwaliteitsafspraken mbo
2015	Kamerbrief 'Een responsief mbo voor hoogwaardig vakmanschap'
2015	Introductie Zorgpact
2016	Herziening Techniepact

Het Nederlandse middelbare beroepsonderwijs is een omvangrijke, tamelijk complexe vorm van onderwijs op secundair niveau, met grote betekenis voor de Nederlandse arbeidsmarkt. De deelnemers aan het mbo moeten door hun opleiding af te ronden een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt behalen, die hen voorbereidt op de samenleving, helpt een baan te vinden of toestaat verder te studeren. Daarbij kunnen ze deelnemen aan twee gelijkwaardige, naast elkaar bestaande leerwegen: de beroepsopleidende leerweg (bol) en de beroepsbegeleidende leerweg (bbi).

De mbo-instellingen die we nu kennen, zijn twintig jaar geleden gevormd bij de totstandkoming van de Wet educatie beroepsonderwijs (WEB, 1996). Het beroepsonderwijs was voorheen verdeeld in twee stelsels, het dagonderwijs en het leerlingwezen, die toen zijn samengevoegd. Daarnaast bestond nog het kort-mbo. Bij het ontstaan van de mbo-instellingen waren de organisatorische voorwaarden van het beroepsonderwijs: schaalvergroting, samenwerking en pedagogische en didactische vernieuwing. Daarbij waren relatief veel vrijheidsgraden toegestaan; schoolbesturen konden hun middelen alloceren naar eigen inzicht. Op het resultaat van de school wordt namens de overheid toegezien door de Inspectie van het Onderwijs.

8 Sinds 1996 zijn er verschillende discussies geweest over de verdere vormgeving van het mbo-bestel.² De overheidsnotitie 'Koers BVE' (2000, 2005) is er bijvoorbeeld op gericht om aan de mbo-instellingen zo veel mogelijk vrijheid te bieden voor ontwikkeling in de regio; zoals we zullen zien is dat nog altijd een bijzonder actueel issue. Onderwijsinstellingen konden sindsdien hun eigen koers uitzetten en maakten een vrijwel ongebreidelde groei door van 400.000 studenten in 2000 naar 530.000 in 2010.

In 2011 heeft de overheid met het actieprogramma 'Focus op vakmanschap' de ambities strikter verwoord om het mbo aantrekkelijker en uitdagender te maken. Er is gekozen voor intensivering en verkorting van opleidingen, de kwalificatiestructuur is sterk herzien en er is een nieuwe vorm van bedrijfsvoering geïntroduceerd. Ook het bedrijfsleven heeft meer invloed gekregen, in ieder geval via het topsectorenbeleid en de marktwerking die is geïntroduceerd bij de toekenning van innovatiegelden.³ Per saldo is in de afgelopen periode een nieuwe verhouding ontstaan tussen de overheid, de mbo-instellingen en het bedrijfsleven.

De resultaten van het mbo lijken zich op een positieve wijze te ontwikkelen: de studierendementen gaan omhoog, de schooluitval wordt verder teruggedrongen. Minder duidelijk is hoe de resultaten op het terrein van de beroepspraktijkvorming zich ontwikkelen. Daarover hebben de mbo-instellingen en de minister van OCW afspraken gemaakt met het oog op het realiseren van verbeteringen in 2017 en 2018. Namens de minister ziet MBO in Bedrijf op het nakomen van deze afspraken toe.

De Onderwijsinspectie is in de laatste 'Staat van het onderwijs' (2016 en 2017) steeds beter te spreken over het onderwijsklimaat in het algemeen, al zijn er nog wel enkele zwakke opleidingen en blijft de kwaliteitsexaminering achter bij de verwachtingen. Maar ook op dat punt worden momenteel verbeteringen gesignaleerd. Positief is dat het aantal studenten dat een diploma haalt op niveau 4, toeneemt.

Tegelijkertijd staat het mbo voor grote uitdagingen, omdat de buitenwereld steeds meer vraagt van het onderwijs. Zo heeft de OECD in haar aanbevelingen 'Skills beyond school in The Netherlands' (2014) behalve waardering voor de opbrengsten van het bestel, ook vijf *challenges* voor het Nederlandse beroepsonderwijs genoemd: de betere aansluiting bij het vmbo, de verdere *upgrading* van het personeel, de bevordering van de beroepspraktijkvorming; de ontwikkeling van een leven lang leren en de vormgeving van een doorlopende leerlijn naar het hbo en de universiteit. Deze ontwikkelingen worden ook herkend in het onderwijsbestel zelf. De MBO Raad heeft in 2015 een eigen visie op de toekomst gelanceerd (*MBO in 2025*), met aandacht voor de leerloopbanen van studenten op een steeds dynamischer arbeidsmarkt.

De discussie over de positionering en maatschappelijke betekenis van het mbo wordt versterkt door de veranderingen in de werkgelegenheid. De internationale economische crisis heeft na de val van Lehman Brothers in 2008 veel dieper ingegrepen in de arbeidsmarkt dan algemeen werd verwacht en door de technologische ontwikkelingen staan meer banen op de tocht dan werd voorzien.⁴ Vooral het middenniveau van de economie

2 Deze studies gaan terug naar het werk van Van Wieringen (1996) en hebben met de dissertatie van Bronneman-Helmers (2011) over beleidsstapeling en bestuurlijke verandering een nieuwe impuls gekregen.

3 Voor een vergelijking van de institutionele velden van beroepsonderwijs, arbeidsmarkt en innovatie, zie Van den Toren e.a. (2015). Voor de stand van zaken op het terrein van het Techniepact en de daaraan verbonden Centra voor Innovatief Vakmanschap in het mbo, zie PBT (2016).

4 De commissie-Bakker voorspelde in 2008 immers nog sterke tekorten gezien de vergrijzing van de beroepsbevolking. Daarna kwam de kredietcrisis en zijn we ook langer gaan werken, door de verschuiving van de pensioenleeftijd.

lijkt onder druk te staan, hoewel de interpretaties van de betekenis van het (Amerikaanse) onderzoek voor Nederland variëren. Op basis van survey-onderzoek wordt geconcludeerd dat er sprake is van polarisatie van de arbeidsmarkt (CPB, 2016; SCP, 2015; Bol en Van de Werfhorst, 2016), maar de gegevens verschillen sterk per sector. Het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt is in zijn monitoring naar de toekomst van banen en beroepen dan ook heel wat voorzichtiger en concludeert dat er meer gevraagd wordt van werknemers (ROA, 2016; Fouarge, 2017; vergelijk Westerhuis 2016). Waarschijnlijk is het daarom beter te wijzen op de onderliggende trend van upgrading van beroepen en functies, terwijl zich momenteel overal vacatures voordoen op het middenniveau, nadat er de laatste periode onvoldoende is geïnvesteerd in opleidingen.⁵

Bestuurlijke verhoudingen: een lerend bestel?

In 2013 baarde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid opzien door in zijn rapport 'Naar een lerende economie' te constateren dat het (v)mbo daalt in status en positie en ook geen inhoudelijke visie op de toekomst hanteert. Volgens de WRR is het onderwijsstelsel zelf niet een lerend bestel (WRR, 2013; Van Lieshout, 2015). Deze conclusie was eerlijk gezegd matig onderbouwd. Zo ontbrak in het rapport enige verwijzing naar inhoudelijke studies over het (v)mbo. Tegelijkertijd adviseerde de WRR dat de school deel moet uitmaken van regionale netwerken, een zaak die feitelijk in het mbo al gerealiseerd is. Toch legde dit rapport veel gewicht in de schaal. Het stelde vragen bij de sturingscapaciteit van de landelijke en regionale overheid, hekelde de fragmentatie van verschillende onderwijsdomeinen en benoemde nog eens de noodzaak voor gerichte vormen van beleidsevaluatie om te komen tot een verbetering van de maatschappelijke dienstverlening.

De urgentie van dit vraagstuk is de laatste jaren pijnlijk duidelijk geworden bij de herziening van de beroepsgerichte examenprogramma's in het vmbo en de vernieuwing van de kwalificatiestructuur van het mbo, die zich volledig los van elkaar hebben voltrokken. Het blijkt ook uit de algemene verkenning in het funderend onderwijs naar Onsonderwijs2032, waarin de positie van het vmbo en het mbo niet is geanalyseerd. Een dergelijke hokjesgeest is ook te herkennen in de toekomstverkenning van de Vereniging Hogescholen (2015), waarin de relaties met het toeleverende onderwijs niet worden geïntegreerd.

Hier staat tegenover dat sinds 2015 in onderwijsland wel enkele serieuze pogingen tot samenwerking tot stand zijn gekomen. Mede in reactie op het genoemde WRR-rapport hebben de mbo-instellingen zelf in de 'MBO in 2015'-publicatie een verkenning van de toekomst gemaakt met de uitnodiging aan het vmbo en hoger onderwijs om samen op te trekken. Dat was ook urgent gezien de uitval van leerlingen die uit het vmbo instromen in het mbo, en die van het mbo doorstromen naar het hbo. Het kabinet is ook anders gaan sturen. Hetzelfde geldt voor de aanpak voor een leven lang leren, een actueel onderwerp waarbij de mbo-instellingen hun visie 'MBO in 2025' hebben uitgewerkt in een position paper. Dat verscheen in januari 2017 en bevat drie ambities, die gericht zijn op het bieden van faciliteiten voor de start, herstart en doorstart van jongeren op de arbeidsmarkt. Over dit thema zijn in 2016 en 2017 verschillende adviezen gepubliceerd, die sterk de nadruk leggen op het aanreiken van financiële middelen (vouchers, trekkingsrechten) voor personen die in het verleden geen kans hebben gekregen een hoger diploma te behalen (zie Onderwijsraad, 2016b; commissie-Sap, 2017; SER, 2017; OECD-SER, 2017).

⁵ Zie de sterke vacaturegroei in sectoren als de ICT, de bouw en de logistiek, die werkgevers naar eigen zeggen ondanks alle onderzoeken 'niet hebben zien aankomen' (zie UWV, 2017).

Het thema leven lang ontwikkelen kan misschien een brug slaan tussen de drie onderwijssectoren vo, mbo en hbo, die elk worden gekenmerkt door behoorlijk verschillende, omvangrijke en gedetailleerde wet- en regelgeving. De regels hebben betrekking op enkele ordeningsprincipes van het eigen onderwijssegment, op de toegang tot en de doorloop van studenten en op het afleggen van verantwoording over de bereikte resultaten. Een van de centrale uitgangspunten in het onderwijsbestuur is autonomie van de instellingen en de lumpsumfinanciering van de scholen, die in het mbo in 1992 is ingevoerd. Sinds 2000 wordt 20 procent van de financiële toekenning bepaald door het aantal behaalde diploma's. Vanaf 2014 is een klein deel van de bekostiging variabel geworden, afhankelijk van de geleverde prestaties (kwaliteitsafspraken). In de regelgeving is ook sprake van voorwaardenscheppend beleid gericht op innovatie van het onderwijs en versterking van de personeelsinzet. In het mbo is daarnaast sprake van zelfregulering door de scholen, bijvoorbeeld in de cao (die de arbeidsvoorwaarden van het personeel vastlegt) en in de kwalificatiestructuur (die na voorbereiding door SBB door de minister wordt vastgesteld). De roc's hanteren hun eigen governance-code en onderhouden netwerken op allerlei terrein, variërend van kwaliteitszorg tot instroom, van veiligheid op school tot passend onderwijs (Hooge en Woltjer, 2016; Chin-a-Fat e.a., 2016; Van der Meer 2014; Van Schoonhoven, 2016).

De bestuurlijke opdracht van het kabinet (vastgelegd in de regeringsverklaring 'Bruggen slaan' 2012 en het Nationaal Onderwijsakkoord 2013) is de verschillende mbo-instellingen op zo'n manier te faciliteren dat de kwaliteit van het onderwijs maximaal tot haar recht komt.⁶⁷ In het Bestuursakkoord MBO 2014 dat sedertdien is afgesloten tussen de overheid en de MBO Raad als vertegenwoordiger van de mbo-instellingen, zijn afspraken gemaakt over het per school verantwoorden van het integrale kwaliteitsbeleid (met betrekking tot de algemene strategische koers, de kwaliteit en het personeelsbeleid). Tevens zijn resultaatgerichte afspraken overeengekomen op thema's als schooluitval, studiesucces en beroepspraktijkvorming. Al deze initiatieven hebben geleid tot een sterker bewustzijn van kwaliteit bij de diverse mbo-instellingen. In de scholen zijn al eerder voorzieningen getroffen om *in control* (Douma e.a., 2012) te zijn wat betreft de kwaliteitszorg, die nu een verdere impuls krijgen.

Op deze wijze komen verschillende bestuurlijke uitgangspunten met elkaar in aanraking: directe regelgeving, financiële prikkels en ook vormen van zelfregulering. Dit samenspel wordt nog verder verbijzonderd door de eisen die op regionaal en lokaal niveau worden geformuleerd voor de scholen. Op dat niveau onderhouden bedrijven afspraken over bijvoorbeeld de beroepspraktijkvorming. Het afnemende bedrijfsleven investeert bovendien in programma's voor een leven lang leren (zoals de bbl en vormen van functietraining), het Techniek- en Zorgpact stellen bijvoorbeeld specifieke voorwaarden aan de toekenning van innovatiemiddelen, en gemeenten stellen soms eisen aan de in- en doorstroom van studenten.

Deze veranderende systematiek tussen overheid, onderwijs en bedrijfsleven is in meer algemene zin ook kenmerkend voor de ontwikkeling van het openbaar bestuur in Nederland. Het tweede kabinet-Rutte heeft op verschillende beleidsterreinen (niet alleen onderwijs, maar ook zorg, wonen, pensioenen, techniek, energie en sociaal beleid) met maatschappelijke organisaties proactieve vormen van beleidsontwikkeling geëntameerd. Het kenmerk van deze afspraken is dat ze programmatische aanvullingen zijn op het in korte tijd geschreven regeerakkoord 'Bruggen slaan' uit oktober 2012. De meeste van deze afspraken hebben een langere looptijd

6 Voor een uiteenzetting van de verschillende 'logica's' van bestuurlijke regelgeving, professioneel handelen en prijsvorming op de markt, zie Van Lieshout en Scholing, 2009; Van der Meer, 2014.

7 De mbo-instellingen zijn door het waarborgfonds financieel van elkaar verantwoordelijk in het geval van calamiteiten.

dan de huidige regeerperiode. Omdat overheid, beroepsonderwijs en bedrijfsleven voor het bereiken van resultaten van elkaar afhankelijk zijn, is een evaluatief systeem van monitoren leren voorwaardelijk, zodat feedback uit de basis van de samenleving (hier: het beroepsonderwijs) het beleid kan bereiken en als input kan dienen voor verantwoorde beleidsafwegingen (Sabel, 2004; Hemerijck en Van der Meer, 2016).

Deze manier van werken kan alleen worden georganiseerd als partijen inhoudelijk voldoende sterk zijn en gerichte evaluatieve instrumenten inbrengen in de kennisinfrastructuur van het beroepsonderwijs. Hoe staat het ervoor? Wat is de stand van professionalisering van het beroepsonderwijs? Hoe wordt onderwijskwaliteit gedefinieerd? Welke actoren en welke beleidsinitiatieven spelen een rol? Wat kan er beter en mag er (getuige ook de overheidsnotie over toerusten en verbinden) hierbij ook worden 'gefaald'?

Onderwijsinstellingen en docenten

Het antwoord op de vragen over de betekenis van professionalisering en het handelingsvermogen van docenten en de kwaliteit van het onderwijs is niet eensluidend. Ook hier was de WRR (2004) een voorloper in deze discussie door te wijzen op de kwaliteit van maatschappelijke dienstverlening, die onder druk staat. De parlementaire commissie-Dijsselbloem probeerde in 2008 orde te brengen in dit debat door het onderscheid tussen het 'wat' en het 'hoe' te introduceren. Het 'wat' van het onderwijs is aan de politiek, het 'hoe' aan het onderwijs, begrippen waaraan, zoals we zullen zien, steeds een andere betekenis wordt gegeven afhankelijk van de pendule in de discussie over de verhouding tussen algemene en vakinhoudelijke vaardigheden.

De docenten zelf hebben zich over deze vraagstukken ook laten horen, voor het eerst in het 'Gedroomde Koninkrijk' (commissie-Van Es, 1993) en later in 'Leerkracht' (commissie-Rinnooy Kan, 1997). Sommigen hebben zich georganiseerd in Beter Onderwijs Nederland en in de nieuw opgerichte landelijke Onderwijscoöperatie, die allerlei publicaties en adviezen uitgeeft. In het voortgezet onderwijs zijn kritische publicaties verschenen, bijvoorbeeld over 'De geboeide leraar' (Van Hout en De Bont, 2014) en het 'doorschietende rendementsdenken' (Kneyber en Evers, 2013). Illustratief is dat de laatst genoemde auteurs, de aanvoeders van de nationale docentenvoorhoede, in het tweede deel van hun pleidooi voor meer autonomie vaststellen dat 'leraren anno 2015 hun handelingsvermogen hebben verloren' (Kneyber en Evers, 2015, p. 135). In 2015 heeft de eerste 'Staat van de leraar' het licht gezien, waarin docenten zich uiterst kritisch uitlaten over de werkcultuur in onderwijsinstellingen. Het mbo is in deze discussie, hoe je het ook wendt of keert, een tamelijk geïsoleerde positie toebedeeld. Ook hier is een beroepsvereniging van docenten opgericht: de BVMBO, die actief betrokken wordt bij allerlei beleidsvraagstukken, terwijl een van de vakorganisaties (CNV Onderwijs) de discussie poogt te wenden door aandacht te vragen voor hun campagne 'Trots op het mbo' (2015).

In antwoord op dit ongenoegen is in de regeringsverklaring van 2012 en het Nationaal Onderwijsakkoord van september 2013 bestuurlijk gezien steun gegeven aan een 'Route naar een geweldig onderwijs'. Versterking van het docentencorps vindt plaats vanuit de Lerarenagenda 2013-2020. Dit thema kan verder worden uitgewerkt door de condities voor goed onderwijs te bezien en daarbij de vraag te betrekken welke veranderingen mogelijk zijn.

Dan komt direct de vraag naar voren wat we eigenlijk onder onderwijskwaliteit moeten verstaan. De Onderwijsraad (2013b) bepleitte in zijn laatste 'Stand van Educatief Nederland' een expliciet 'breder begrip van kwaliteit'. Om een kwalitatief hoogwaardig onderwijsbestel te realiseren, zijn goed opgeleide, gemotiveerde en goed functionerende docenten natuurlijk voorwaardelijk.⁸ Het handelingsvermogen van docenten wordt echter volgens de Onderwijsraad niet vanzelf gestut bij een eenzijdige aandacht voor competentieversterking van individuele leraren, noch bij een te sterke neiging naar verticale sturing in het beleid. Prikkel en instrumenten die gericht zijn op de versterking van onderwijsteams, zoals feedback en peerreview, en *professional governance*, dat de leraar en het team centraal zet, zijn volgens de raad beter geschikt om het professioneel handelen van docenten te verbeteren (Onderwijsraad 2013b; 2016a).

In 't Veld heeft gelijktijdig een bundel essays samengesteld, 'De echte dingen', waarin een meerdimensionaal kwaliteitsbegrip wordt gehanteerd afhankelijk van de onderliggende perspectieven, belangen, waarden en niveaus. Door ook de thema's als de lerarenopleidingen, een toekomstgericht curriculumontwerp en de gebrekkige aansluiting en doorstroom van vmbo naar mbo naar hbo in de analyse te betrekken, wordt inzichtelijk dat een dynamisch en niet een statisch begrip van kwaliteit moet worden gehanteerd: kwaliteit is dus relationeel en waardegeladen (In 't Veld, 2015: 8).

In haar oratie 'Leren organiseren' bespreekt Marian Vermeulen (2016) deze onderwijskwaliteit indirect door enkele voorwaarden te formuleren voor een dynamisch perspectief op een 'lerend onderwijsstelsel'. Zij stelt dat binnen de kaders van het onderwijssysteem docenten individueel verantwoordelijk zijn voor hun eigen handelen, maar dat dit heel verschillend georganiseerd kan worden, en dat de professionele ruimte van de docenten varieert. Zij merkt daarbij terecht op dat in de literatuur over (onderwijs)instellingen als lerende organisaties heel vaak een leertheorie schuil gaat die lang niet altijd geëxpliciteerd wordt. Ook concludeert ze dat de managementliteratuur over dezelfde organisaties nauwelijks oog heeft voor het lerend ontwikkelen van organisaties: daar blijft de aandacht veelal beperkt tot enkelvoudige prikkels van productiviteit.⁹ Om schoolorganisaties te ontwikkelen, is volgens Vermeulen meer nodig dan lineaire 'increased teacher knowledge and skills, change in attitudes and beliefs'.

Haar benadering heeft oog voor samenwerkingsvormen tussen docenten die door onderlinge uitwisseling hun eigen professionalisering actief vormgeven. Daarbij zijn aspecten van belang als hun *self-efficacy*, motivatie om te leren, professionele commitment, arbeidssatisfactie en tevredenheid met carrièremogelijkheden. Vermeulen combineert aldus diverse perspectieven bij de professionalisering van individuele leraren, die ze plaatst tegenover de schoolorganisatie die fungeert als innovatief systeem. Tabel 1 toont een samenvatting van deze dichotome benadering.

⁸ Zie bijvoorbeeld Kendall & Marzano, 2008; Hattie, 2009; Van Veen e.a., 2010; Douchy, 2015.

⁹ Voor een vergelijkbare analyse over leerprocessen op het terrein van personeelsvraagstukken en medezeggenschap, zie bijvoorbeeld Buitelaar en Van der Meer, 2008.

Aangrijpingspunt	Individuele docent	Schoolorganisatie
Dominante ontwikkelingsfilosofie van de school	Wegwerken van individuele deficiënties	Samenwerking op team- en op schoolniveau
Sturingsvormen binnen de school	Verticale 'top-down' sturing	Horizontale en verticale sturing

Tabel 1 *Ideaaltypische dimensies van lerende schoolorganisaties*
Geïnspireerd op Vermeulen (2016: 34)

Als we deze redenering toepassen op de ontwikkeling van het middelbaar beroepsonderwijs (dat door Vermeulen overigens niet wordt geïmplementeerd), kunnen hier enkele dimensies in de relatie tussen overheid, beroepsonderwijs en bedrijfsleven worden toegevoegd. De landelijke overheid voert immers een gericht onderwijsbeleid, en het bedrijfsleven laat zijn stem gelden bij de kwalificatiestructuur en de beroepspraktijkvorming. Sturing heeft niet alleen plaats binnen de school, maar ook van buiten voor de school. De interactie tussen en handelsperspectieven van actoren heeft uiteenlopende betekenis afhankelijk van de aard en werkwijze van de schoolorganisatie.¹⁰ Daarbij komt dat in het in 2009 afgesproken Professioneel Statuut van het beroepsonderwijs 'onderwijsteams' zijn aangewezen als de belangrijkste vorm van handelen; het team is verantwoordelijk voor het onderwijs en moet zich ontwikkelen. Van belang is ook de inbreng van de studenten: wie zijn dat, waar komen ze vandaan en wat brengen ze met zich mee? En wat gebeurt er als de samenstelling van deze leerlingenstroom verandert?

Deze verschillende ideaaltypen van lerende schoolorganisaties maken tevens duidelijk dat er publieke investeringen en (transactie)kosten verbonden zijn aan de gekozen werkwijzen. Mbo-instellingen zijn, als gevolg van de schaalvergroting die is opgetreden, sterk gelaagde organisaties die verschillen in schaal en vormen van interne sturing. Voor organisatieveranderingen is tijd en geld nodig, daarbij wordt ook expertise vereist en de juiste vorm van participatie en communicatie en van onderwijskundig leiderschap. Ook varieert de intensiteit in de relaties met het afnemende werkveld. Ten slotte kan op deze wijze aandacht worden gevraagd voor bestuurlijke vormen van inspraak, toezicht en verantwoording, mede in het licht van de publieke bekostiging van het onderwijs. Juist deze elementen zijn in de dynamiek van het mbo relevant.

Door het combineren van deze perspectieven kan voor het middelbaar beroepsonderwijs een redenering worden ontwikkeld, waarbij politieke besturingsstrategieën en de werkwijze van de school bij elkaar komen. De gedachte is dat bestuurlijke regels en landelijke voorschriften van onderwijsinstellingen het handelen van onderwijsteams en individuele docenten mogelijk maken. Deze regels zijn erop gericht om maximale resultaten te behalen; van de docenten wordt verwacht dat ze studenten soepel begeleiden in de studie en hun leerwinst willen maximaliseren. De school zal daartoe bevorderen om de landelijke standaarden hoe dan ook te halen. De vraag is echter wat moet gebeuren als zich deficiënties voordoen en welke vormen van professionalisering dan nodig zijn, met voldoende ruimte voor inhoudelijke vernieuwing van de samenwerking in onderwijsteams. Medewerkers moeten worden getraind in het omgaan met veeleisende studenten en met de toenemende eisen van het afnemende werkveld. Daarvoor is een klimaat van uitproberen en vernieuwen noodzakelijk, waarbij exploratie een kans krijgt en de beschikbare innovatiemiddelen gericht worden

¹⁰ Voor aanzetten tot een dergelijk handelingsperspectief zie bijvoorbeeld de bijdrage van Priestley ea., (2015); voor de verhouding tussen een *theory of improvement* en een *theory of change*, zie Van Veen e.a., 2010; Van der Meer, 2014.

ingezet om te kunnen vernieuwen. Afdelingen trekken samen op en er bestaat een cultuur van kennisdeling in de school. Personeelsbeleid is in de kern *human resources development*-beleid (en geen enkelvoudige managementtool); het gaat om versterking van het professioneel kapitaal in brede zin.

Wat komen gaat

In het mbo is de basiskwaliteit bij instellingen en opleidingen doorgaans op orde, maar er komen ook nieuwe uitdagingen op het mbo af. Het is deze spanning die in alle position papers aan de orde is, waarbij de volgende condities van kwaliteitsverbetering van het onderwijs worden besproken:

1. de regels en organisatorische condities in de school zelf: is er sprake van een lerende instelling?
2. de voorwaarden voor onderwijsteams om ontwikkelingsgericht te werken: welke vorm van teamontwikkeling en onderwijskundig leiderschap wordt gevraagd?
3. trends die beslissend zijn op de arbeidsmarkt en in de studentenstroom: welke zijn dat en hoe passen de onderwijsinstellingen zich hieraan aan?
4. bestuurlijke variatie in het regionale toeleveringsgebied van de mbo-instellingen: hoe aan te sluiten bij regionale ecosystemen?
5. de vormgeving van verticale en horizontale verantwoording van de instellingen: is dit model optimaal?

De position papers zijn onafhankelijk van elkaar geschreven en er is behalve de themakeuze en wederzijdse afbakening aan de auteurs geen inhoudelijk kader opgelegd. Wel ligt in de hele serie de urgentie van deze tijdsepisode besloten. Iedereen staat voor de opgave te werken aan een maatschappelijk, economisch en ecologisch duurzame samenleving. Het onderwijs moet daarin voorbeeldgedrag tonen. Dat gaat niet zonder docenten en studenten goed toe te rusten. In de landelijke politiek bestaat met betrekking tot het mbo veel aandacht voor gelijke kansen voor alle leerlingen en studenten, een leven lang ontwikkelen, de regio als centraal punt van analyse, de beroepsgerichtheid van opleidingen en de macrodoelmatigheid van de instellingen, en bij sommige partijen ook de verbetering van de docentensalarissen. Overigens zijn daarbij ook enkele institutionele condities in het spel. Zo is de collectieve loonvorming en de algemeenverbindendverklaring van cao's deels voorwaardelijk voor de beroepspraktijkvorming in de huidige systematiek. Een andere impliciete veronderstelling van de analyse betreft de grenzen van het systeem: in een open Europese markt zijn we steeds minder zeker van de stabiliteit van de politiek en van de verhoudingen op de arbeidsmarkt. In verschillende recente scenariostudies worden sterk variërende uitkomsten bereikt over de internationale grensmobiliteit van burgers, de economische veerkracht van bedrijven en daarmee de toekomst van de sociale zekerheid in 2025 (zie Engelen e.a., 2013; Streeck, 2014). Dit soort institutionele condities vallen onder de 'ceteris paribus'-clausule van de voorliggende analyse.

Door de position papers nu gezamenlijk te publiceren, is het mogelijk de resultaten ervan met elkaar te vergelijken en kan worden gezien op welke wijze het mbo in de toekomst kan worden versterkt. Ter introductie volgt nu nog een korte schets van de verschillende bijdragen.

1. Een lerende instelling – professioneel kapitaal in het mbo

In het hoofdstuk van Ellen Klatter en Marc van der Meer gaat het over de mbo-instelling als lerende organisatie. Het mbo is gepositioneerd in de beroepskolom tussen het vmbo en het hbo. Het bedient studenten met sterk uiteenlopende achtergronden, die ofwel een startkwalificatie behalen en gaan werken ofwel nog verder willen studeren. Hoe moet de onderwijsinstelling hierop inspelen? En hoe kan het mbo als middelste trede van de beroepskolom de doorstroom optimaliseren? Het betoog is uitgewerkt aan de hand van het begrip professioneel kapitaal (Hargreaves en Fullan, 2012), dat betrekking heeft op het besluitvormingskapitaal, menselijk kapitaal en sociaal kapitaal in de school. De auteurs brengen in concluderende zin twee punten naar voren: zij onderstrepen het belang van de kwaliteit van de pedagogische relatie tussen school en student en illustreren de noodzaak om *inquiry* (naar John Dewey) in de school en binnen teams te versterken. Zij beschrijven wat binnen een instelling nodig is om een brug te slaan tussen het onderwijs en de veranderende beroepspraktijk, en welke andere mogelijkheden kunnen worden ingezet om het lerend vermogen binnen mbo-instellingen te versterken.

2. Teamontwikkeling en onderwijskundig leiderschap

Het position paper van Loek Nieuwenhuis en Marcel van der Klink gaat over de ontwikkeling van onderwijsteam en het onderwijskundig leiderschap dat daarbij past. De verschillende mbo-instellingen zijn op een verschillende manier georganiseerd: sommige voornamelijk centraal gestuurd, andere veel decentraler. Sommige werken met colleges opgesplitst naar sectoren, andere meer naar niveaus (bijvoorbeeld de entreecolleges). De kwaliteit van het onderwijs is voor een groot deel afhankelijk van de inzet die de mensen leveren die dagelijks bezig zijn met het onderwijs binnen de opleidingsteams. Het zijn de docenten in opleidingsteam die tegen de achtergrond van de veranderende (beroeps)praktijk en samenleving de studenten moeten klaarstomen om hun weg te vinden in de veranderende wereld. Wat zorgt ervoor dat het ene team in staat is om uitstekend onderwijs vorm te geven en waarom slagen andere teams daar niet of veel minder in? Wat zijn effectieve manieren om de kwaliteitscultuur binnen de instelling te versterken? Op welke wijze geeft hr-beleid hier steun aan? En welke rol speelt het onderwijskundig leiderschap binnen de instelling bij het zorgen voor kwalitatief goed onderwijs?

3. Responsieve onderwijsinstellingen

In hun bijdrage over 'responsieve onderwijsinstellingen' bezien Jeroen Onstenk en Anneke Westerhuis de ontwikkeling van mbo-instellingen vanuit de veranderingen op de arbeidsmarkt en vanuit de ontwikkelingen in de studentenstromen. Deze laatste zorgen voor een autonome dimensie in de beleidsafwegingen, doordat de instroom varieert en van samenstelling verandert door de krimp in de basis- en kaderopleidingen van het vmbo en de groei van studenten uit etnische minderheidsgroepen. Daarnaast verandert de arbeidsmarkt, door de steeds hogere eisen van werkgevers aan werkenden en het teruglopen van het aantal bbl-plekken. Mbo-instellingen moeten zelf oplossingen vinden in het omgaan met veranderingen op de arbeidsmarkt én in de samenstelling van de instroom. Daarbij treedt spanning op tussen de ontwikkelingen in beide domeinen, denk aan de zorgen over de arbeidsmarktkansen van mbo-2 en mbo-3 opgeleiden en tegelijkertijd de begrenzingen in de (latere) doorstroom naar niveau mbo 4 en AD (associate degree). Hoe kunnen mbo-instellingen omgaan met deze tegenstrijdige eisen bij het verzorgen van goed beroepsonderwijs? In het slot van hun analyse beschouwen ze de verhoudingen in Australië, Noorwegen en Oostenrijk, om te evalueren welke instrumenten partners ter beschikking hebben om een oplossing te bereiken.

4. Het aansluiten bij regionale (economische) netwerken

In het position paper van Marc van der Meer en Loek Nieuwenhuis gaat het om de regionale inbedding van het roc, die van wezenlijk belang is voor het functioneren van de instellingen en de kansen van de leerlingen op de arbeidsmarkt. De dynamiek op de arbeidsmarkt wordt steeds groter en er zijn veel baanwisselingen van jongeren aan het begin van hun loopbaan. In het rapport 'Naar een lerende economie' schrijft de WRR (p. 14): 'Het mbo zou als motor van de innovatie in het mkb moeten gaan fungeren.' In dit kader beveelt de WRR aan dat de gehele onderwijs- en kenniskolom actief deel gaat uitmaken van lokale en regionale netwerken. Gemeenten als Amsterdam en Rotterdam, Eindhoven en Tilburg ontplooiën op hun beurt in toenemende mate eigen initiatieven met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs en het vormgeven van de leerloopbaan van de leerlingen in hun stad. In de krimpgebieden (Groningen, Limburg en Zeeland) ontstaan nieuwe bestuurlijke netwerken. Maar ook in economische sectoren variëren de ecosystemen van bedrijven en dus de mogelijkheden voor scholen om zaken te doen. Hoe kan de aansluiting van de opleidingen op (de speerpunten van) de regionale economie het beste worden gestimuleerd en geborgd? Hoe kan de betrokkenheid van het regionale bedrijfsleven verder worden geïntensiveerd? En hoe verhoudt deze intensivering van de regionale infrastructuur zich tot de verdeling van verantwoordelijkheden over de verschillende betrokken (landelijke en lokale) partijen?

5. Horizontale verantwoording

Renée van Schoonhoven bespreekt in haar position paper de bestuurlijke verhoudingen in het mbo. Op zichzelf zijn mbo-instellingen al tamelijk complexe en sterk gelaagde onderwijsinstellingen, waar veel ambities moeten worden gerealiseerd. De auteur wijst erop dat de veranderingen in de doelstellingen substantieel zijn, terwijl ook de omgeving van de mbo-instellingen sterk is gewijzigd. Naast de overheid hebben burgers en bedrijven een steeds grotere rol en verantwoordelijkheid voor onze kennissamenleving. Door de decentralisering van het sociaal beleid ontstaan er nieuwe afspraken die het onderwijs kunnen beïnvloeden. Wat is in deze de rol van de rijksoverheid en van lokale partijen bij het borgen van goed onderwijs? Wat betekent dit voor het toezicht en de sturingsfilosofie? Wat valt er te zeggen over de rol van de medezeggenschap en het intern toezicht van ouders en leerlingen? Welke rol kan horizontale verantwoording – zoals de betrokkenheid van regionale partners bij de kwaliteitsborging en visitaties van collega's – dan spelen bij het versterken van de kwaliteitscultuur?

6. Decentralisatie van overheidsbeleid

In de samenvattende slotbijdrage beantwoordt Marc van der Meer de vraag hoe dit geheel aan ontwikkelingen in het middelbaar beroepsonderwijs verder kan worden beoordeeld. Welke empirische ontwikkelingen zijn volgens de auteurs van beslissende betekenis, en wat is daarvan de betekenis? Daartoe wordt de verhouding tussen een docentgerichte en organisatiegerichte professionalisering van het beroepsonderwijs verder uitgewerkt. Kan de overheid verder differentiatie aanbrengen in de toepassing van haar beleidsinstrumentarium? Op welke thema's moet landelijk gestuurd worden, welke onderwerpen lenen zich voor decentrale toepassing? Aan de hand van de begrippen adaptieve sturing op resultaat en reflexieve sturing door processen wordt bezien welke organisatorische condities hiervoor van belang zijn.

De verschillende hoofdstukken zijn los van elkaar te lezen, maar tonen ook samenhang. Ze laten zien van welke dynamiek sprake is in het mbo, voor welke bestuurlijke uitdagingen de sector staat en onder welke organisatorische condities verbeteringen kunnen worden aangebracht. Er is daarbij geen misverstand dat de grote diversiteit in het leerlingenbestand het uiterste vraagt van docenten. Die docenten kunnen alleen maar werken aan hun eigen 'route naar geweldig onderwijs' als aan enkele organisatorische condities wordt voldaan. Daarover gaan alle bijdragen. Aan het slot van ieder hoofdstuk worden tevens enkele vragen opgeroepen die om verder onderzoek of nadere analyse vragen. Op deze wijze ontstaat het voortschrijdend inzicht dat een nationale agenda van 'toerusting en verbinding' met de meeste kansen voor vernieuwing het beste in kleine maar gerichte stappen kan worden gerealiseerd. ●

Over de auteur

Marc van der Meer Bijzonder hoogleraar Onderwijsarbeidsmarkt bij Reflect/Tilburg Law School van Tilburg University, en bij CAOP in Den Haag. Tevens als onafhankelijk wetenschappelijk adviseur verbonden aan de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs-Bedrijfsleven (SBB). marc.vandermeer@uvt.nl

Referenties

18

- Biesta, G.J.J. (2012). *Goed onderwijs en de cultuur van het meten*. Den Haag: Lemma.
- Bol, T. & H. van de Werfhorst (2016). *De link tussen school en werk in een polariserende arbeidsmarkt*. Amsterdam: UvA.
- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbeleid. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Dissertatie. Den Haag: SCP.
- Buitelaar, W. & M. van der Meer (2008). Over de nieuwe rol van HRM en medezeggenschap in de Nederlandse kenniseconomie. *Tijdschrift voor HRM*, nr. 3, p.79-89.
- Chin-a-Fat, N., M. van der Steen & I. de Jong (2016). *Bewegende verhoudingen- een discoursanalyse van overheidssturing in het MBO*. Den Haag: NSOB.
- CNV (2015). *Trots op ons mbo: eindrapportage*. Utrecht: CNV Onderwijs.
- Commissie-Bakker, Commissie Arbeidsparticipatie (2008). *Naar een toekomst die werkt!*. Den Haag: Ministerie SZW.
- Commissie-Van Es, Commissie toekomst leraarschap (1993). *Het gedroomde koninkrijk*. Den Haag: Ministerie O&W.
- Commissie-Rinnooy Kan, Tijdelijke commissie leraren (2007). *Leerkracht!* Den Haag: Ministerie van OCW.
- Commissie-Sap, Commissie-Vraagfinanciering MBO (2017). *Doorleren werkt!* Den Haag: Ministerie van OCW.
- CPB (2015). *Baanpolarisatie in Nederland*. Policy brief 2015/13. Den Haag: CPB.
- Dewey, J. (1997, oorspr. 1916). *Democracy and education - an introduction to the philosophy of education*, New York: Free Press.
- Dewey, J. (2002, oorspr. 1922), *Human nature and conduct*, New York: Prometheus Books.
- Douchy, F. (2015). High impact learning anno 2022: model voor de toekomst - Over aanpak en sturing. In: R.in 't Veld, *De echte dingen. Essays over de kwaliteit van onderwijs*. Amsterdam: Gopher BV.
- Douma, T., R. Stevens, & R in 't Veld (2012). *Naar herkenbare kwaliteit in het mbo*. Amersfoort: Audit Akademia.
- Engelen, E., D. Rodrigo Fernandez & M. Kremer (2013). Wordt het Europeanisering, detachering, mobilisering of doe-het-zelven? In: *Beleid & Maatschappij*, 40(3), pp.276-295.
- Fouarge, D. (2017). *Veranderingen in werk en vaardigheden*. Oratie. Universiteit Maastricht.
- Hargreaves, A. & M.Fullan (2012). *Professional capital. Transforming teaching in every school*. London: Routledge.
- Hattie, J. (2009). *Visible learning: a synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. London: Taylor & Francis group.
- Hemerijck, A.C., & M. van der Meer (2016). Nieuw Nederlands polderen: van brede sociale akkoorden naar 'ad hoc' hervormingscoalities. In: M. Keune (Red.), *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel* (pp.167-196). Amsterdam: University Press.
- Hooge, E., & A.M. Woltjer (2016). *Bestuurlijk verhoudingen tussen sectorraden en OCW: zachte en harde sturing*. Tilburg: TIAS.
- Hout, E. van, & G. de Bont (2014). *De geboiede leraar - goed werkgeverschap in het voortgezet onderwijs*. Almere: Flevokans.
- Illeris, K. (2011). *The fundamentals of workplace learning: Understanding how people learn in working life*. New York: Routledge.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *De staat van het onderwijs 2014-2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie van het Onderwijs (2017). *De staat van het onderwijs 2015-2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Kendall, J.S. & R.J. Marzano. (2008). *Designing & Assessing Educational Objectives*. New York: SAGE Publications Inc.
- Kneyber, R. & J.Evers (2013). *Het alternatief- weg met de afreken-cultuur in het onderwijs*. Amsterdam: Boom.
- Kneyber, R. & J.Evers (2015). *Het alternatief II- de ladder naar autonomie*. Culemborg: Uitgeverij Phronese.
- Lieshout, H. van & A. Scholing (2009). *Marktordening in de bve-sector*. 's-Hertogenbosch/Utrecht: ecbo.
- Lieshout, P. van (2015). Onderwijs als (niet) lerend systeem. In: R. in 't Veld, *De echte dingen: essays over de kwaliteit van onderwijs*, pp. 208-220. Amsterdam: Gopher BV.
- MBO Raad (2015). *MBO in 2015—een manifest voor de toekomst van het mbo*. Woerden: MBO Raad.
- MBO Raad (2017). *Visie op een leven lang ontwikkelen*, Woerden: MBO Raad.
- Meer, M. van der (2014). *Vakmensen en bewust vertrouwen*. Oratie. Tilburg Law School.
- Ministerie van Algemene Zaken (2012). *Regeerakkoord 'Bruggen slaan'*. Den Haag: Ministerie van AZ.
- Ministerie van OCW (2000/ 2005). *Koers BVE. Het regionale netwerk aan zet*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2011). *Focus op vakmanschap*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2013). *Lerarenagenda 2013-2020*. Den Haag: Ministerie van OCW

- Ministerie van OCW (2014). *Toekomstgericht middelbaar beroeps- onderwijs*. Kamerbrief. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2015). *Een responsief mbo voor hoogwaardig vakmanschap*. Kamerbrief. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2016). *Toerusten en verbinden*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW & MBO Raad (2014). *Bestuursakkoord MBO 2014*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Moore, M. (1997). *Creating public value: strategic management in government*. Harvard: Harvard University Press.
- OECD (2014). *Skills beyond school in The Netherlands*. Parijs: OECD.
- OECD/ SER (2017). *OECD skills strategy: diagnostic report The Netherlands*. Parijs: OECD.
- Onderwijscoöperatie (2015). *De staat van de leraar*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Onderwijsraad (2013a). *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013b). *De stand van educatief Nederland 2013. Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016a). *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016b). *Vakmanschap voortdurend in beweging*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Platform Bèta Techniek (2016). *Forum beroepsonderwijs: verbindende vooruitzichten beroepsonderwijs*. Den Haag: Platform Bèta Techniek.
- Priestley, M., G. Biesta & S. Robinson (2015). Teacher agency: een ecologische kijk op het handelingsvermogen van leraren. In: R. Kneyber & J. Evers, *Het Alternatief II*, pp. 17-32. Culemborg: Uitgeverij Phronese.
- ROA (2015). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2020*. ROA-R 2015/6. Maastricht: ROA.
- Sabel, C.F. (2004). Beyond principal agent governance, experimentalist organizations, learning and accountability. In: E. Engelen & M. Sie, *De staat van de democratie, de democratie voorbij de staat*, pp. 173-196. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schoonhoven, R. van (2016). *Recht doen aan beroepsonderwijs*. Oratie. VU Amsterdam.
- SCP, Sociaal- en Cultureel Planbureau (2015). *De onderkant van de arbeidsmarkt*. Den Haag: SCP/ CPB.
- SER (2017). *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan*. Den Haag: SER.
- Stichting van het Onderwijs (2013). *Nationaal Onderwijsakkoord: De route naar geweldig onderwijs*. Den Haag: SvHO.
- Streeck, W. (2014). *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*. London: Verso Books.
- Toren, J.P.M. van der Meer & T. Lie (2015). *Innovatie, beroepsonderwijs en arbeidsmarkt, een position paper*. Den Bosch: ecbo.
- UWV (2017). *Arbeidsmarktprognose 2016-2017*, Amsterdam: UWV.
- Veen, K. van, R. Zwart, J. Meirink & N. Verloop (2010). *Professionele ontwikkeling van leraren: een review studie naar effectieve kenmerken van professionaliseringsinterventies van leraren*. Leiden: Iclon.
- Veer, J. van der, M. van der Meer & A. Hemerijck (2014). *De toerusting over de levensloop: een beschouwing over institutionele herijking in het beroepsonderwijs*. 's-Hertogenbosch: ecbo.
- Veld, R. in 't (ed). (2015). *De echte dingen-essays over de kwaliteit van onderwijs*. Amsterdam: Gopher BV.
- Vereniging Hogescholen (2015). *#hbo2025 Wendbaar en Weerbaar*. Den Haag: Vereniging Hogescholen.
- Vermeulen, M. (2016). *Leren organiseren*. Oratie. Heerlen: Open Universiteit.
- Westerhuis, A. (2016). *De ontwikkelingen van de relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt- een verkenning*. 's-Hertogenbosch: ecbo.
- Wieringen, A.M.L. van (1996). *Onderwijsbeleid in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Samsom HD Tjeenk Willink.
- WRR (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2013). *Naar een lerende economie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Websites

- WEB (1996), Wet Educatie en beroepsonderwijs: wetten.overheid.nl/BWBR0007625/2017-10-01
- www.Onsonderwijs2032.nl

Naar een lerend bestel in het mbo

Hoofdstuk 1

Ellen Klatter en Marc van der Meer
31 oktober 2016 - 30 juni 2017

Een lerende instelling: *Inquiry* naar het professioneel kapitaal in het mbo

	Inhoud	pag.
1.1	Inleiding en opzet	22
1.2	De school als lerende organisatie	22
1.3	Lerende instelling; waartoe?	26
1.4	Besluitvormingskapitaal	28
1.5	Kwaliteitsverhoging door menselijk kapitaal	33
1.6	Sociaal kapitaal: kennisontwikkeling in relatie met het werkveld en het onderwijsbestel	36
1.7	Conclusies voor een lerende instelling - terug naar Dewey	41
1.8	Suggesties voor de toekomst: een agenda	43
	Referenties	46

*Not everything that counts can be counted, and
not everything that can be counted counts (Einstein)*

1.1 Inleiding en opzet

Bij het ontstaan van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs in 1996 zouden de nieuwe regionale opleidingscentra (roc's) in samenwerking met het afnemend werkveld zich moeten ontwikkelen tot leidende ontwikkelingscentra voor middelbaar beroepsonderwijs in de regio. Ontevredenheid over de onderwijskwaliteit en innovatiekracht leidde er in 2011 toe dat de Nederlandse overheid besloot een meer sturende positie in te nemen, met name door het onderwijsprogramma te intensiveren, te interveniëren in de bedrijfsvoering en middelen vrij te maken voor de ontwikkeling van docenten. Tevens wordt geïnvesteerd in publiek-private samenwerkingsprogramma's en wordt ingezet op excellentie. Wat betekent deze insteek voor het idee van de lerende instelling? Is het mbo institutioneel rijp voor deze benadering? En, welke interventies zijn noodzakelijk om een roc zich daadwerkelijk te laten ontwikkelen tot lerende organisatie en leidend kenniscentrum op regionaal niveau?

Ons uitgangspunt is dat de ontwikkeling van een onderwijsinstelling tot een lerende organisatie veel *meer* betreft dan het ontwikkelen van individuele onderwijsprofessionals. Het veronderstelt leren op systeemniveau, vanuit een 'growth mindset' (Dweck, 2006; Vermeulen, 2016), waardoor leren en ontwikkelen wordt gerealiseerd op basis van een juiste mix van ingrediënten. Hoe is dit te voor elkaar te krijgen in de organisatorisch complexe mbo-instelling waarvan momenteel sprake is?

We gaan ervanuit dat het fundamenteel onderliggende thema gericht moet zijn op de vraag wat betrokkenen, onderwijs en werkveld percipiëren als doel van het leren: wat heeft men voor ogen als gewenst eindresultaat? Wat zien docenten, teams, de onderwijsinstelling en het werkveld, en ook de overheid, als optimaal gewenst eindresultaat van het leerproces van studenten? En wat vraagt die visie van het ontwikkelproces van de docent, van het team van onderwijsgeevenden en praktijkopleiders uit het werkveld, *en* van het management? En tot slot, hoe kan dit alles in een gelaagde en complexe organisatie worden vormgegeven?

Op deze vragen proberen we in dit position paper een antwoord te geven. Allereerst gaan we in op de literatuur over de lerende organisatie en bespreken we de doelstelling van het beroepsonderwijs. Vervolgens gaan we in op het begrip professioneel kapitaal (Hargreaves en Fullan, 2012) waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen het besluitvormingskapitaal, het menselijk kapitaal en het sociaal kapitaal van een instelling. Aan het eind formuleren we enkele conclusies aan de hand van inzichten over het werk van John Dewey. In de slotparagraaf bezien we hoe dit geheel kan worden ondersteund door beleidsmaatregelen vanuit de overheid.

1.2 De school als lerende organisatie

In de literatuur wordt een *lerende organisatie* getypeerd als een organisatie waarvan de leden zich doelgericht ontwikkelen en inspelen op een veranderende omgeving (Senge, 1992). Wierdsma en Swieringa (2011) spreken over het 'lerend vermogen' als kernvariabele die het resultaat is van het 'lerend organiseren' van werkzaamheden. Betrokken personen in de organisatie moeten daarbij anticiperen op externe factoren, waarbij zij zien *welke* de relevante veranderingen zijn en *waarom* zij zich daaraan moeten en willen aanpassen. Dit veronderstelt dat deze personen gedeelde waarden hebben over de inhoud en de richting waarin zij zich willen ontwikkelen.

Deze omschrijving van een lerende instelling komt overeen met de beelden die Hargreaves en Fullan (2012) schetsen in hun boek over investeringen in 'professioneel kapitaal' binnen het onderwijs. Daarbij gaat het niet alleen om de docent als individu, het menselijk kapitaal, maar vooral om de kracht van het gezamenlijk leren als team binnen een organisatie, het sociaal kapitaal, en de wijze waarop daarover in de organisatie wordt beslist, het besluitvormingskapitaal. Hargreaves en Fullan stellen dat er slechts weinig sociaal kapitaal wordt vergaard als scholen zich enkelvoudig focussen op de ontwikkeling van individuele medewerkers. Het gaat erom dat kennis en inzichten gedeeld moeten worden en moeten circuleren. Groepen, teams en gemeenschappen vormen derhalve de motor voor het ontwikkelen van de afzonderlijke leden. Bij het aanpassen van de school aan een veranderende omgeving staan dan noties centraal als samenwerking, openheid, aandacht voor kwaliteit en ontwikkelingsgerichtheid. Deze elementen worden vooral zichtbaar wanneer bestuurders, leidinggevend en medewerkers binnen de organisatie elkaar daarin stimuleren en elkaar daarop kunnen en durven aanspreken. Dit vraagt visie, kracht en moed, evenals tijd en beleid. Het kenmerkt de lerende cultuur.

Binnen het mbo zijn docenten als team verantwoordelijk voor de competentieontwikkeling van studenten. Een team moet externe ontwikkelingen kunnen herkennen en vertalen in het ontwerp en uitvoering van een curriculum. Deze taak behelst ook opvoedende aspecten, immers, adolescenten moeten zich kunnen ontwikkelen tot jonge volwassenen met een gezond zelfbeeld en een beargumenteerde visie op de maatschappij, en een attitude die maakt dat zij zich kunnen manifesteren als beginnend beroepsbeoefenaar. Tegelijkertijd dienen er reparaties gepleegd te worden rond taal- en rekenvaardigheid, en vraagt de oriëntatie op het beroepenveld de nodige tijd en begeleiding (LOB). Een docent in het mbo is derhalve per definitie veel meer dan alleen vakdocent.

Daarnaast speelt dat de organisatie van het onderwijs is gestructureerd langs verschillende niveaus, opgebouwd in onderwijsjaren, roosters, (vak)lessen en stages (de beroepspraktijkvorming), met een duidelijke arbeidsverdeling tussen leiding en staf. Een groot aantal uitvoerende professionals in de school zijn verantwoordelijk voor het verzorgen van onderwijs en de examinering, en er zijn meerdere indirecte functies in de begeleiding van studenten, zoals die van de SLB-er voor de studieloopbaanontwikkeling of die van praktijkbegeleider binnen een BPV-periode. Voor BBL-studenten geldt zelfs dat het leren zich voor het overgrote deel (tot 80%) buiten de school afspeelt, buiten het directe zicht van de diplomaverstrekker en kwaliteitsverantwoordelijke. Daarbij moet ondernemerschap getoond worden en gebruik worden gemaakt van digitale mogelijkheden, om de beschikbare onderwijstijd zo efficiënt mogelijk in te zetten. Dit alles maakt het mbo tot een complexe onderwijsomgeving. De vraag is of en hoe alle professionals binnen een mbo-instelling betrokken zijn bij het ontwikkelproces van hun organisatie tot een lerende instelling.

Het gevaar van bureaucrativering

De verhouding tussen de verschillende organisatie-dimensies is in alle MBO-instellingen een belangrijk aandachtspunt. Naarmate organisaties groter worden treedt er meer regelgeving en bureaucrativering op. Marx (1975) in de onderwijskunde en De Sitter (1981) in de organisatiewetenschappen waren voorlopers in de discussie over het gevaar dat als organisaties omvangrijker worden, er sprake is van meer standaardisering van werkprocessen, van een sterker toezicht, met meer hiërarchie en centralisatie van de besluitvorming. Deze uitingsvormen van bureaucrativering zijn de laatste jaren sterk negatief getypeerd. De WRR (2004) stelde in een studie naar publieke dienstverlening de vraag naar de kwaliteit van professionals als zij zich steeds moeten

verantwoorden. Van den Brink, Jansen en Pessers (2005) spraken in dat verband van beroeps(z)eer. De bedrijfskundigen Jaap Peters en Judith Pauw (2004) houden moderne werkorganisaties als 'Intensieve menshouderij'. Aan deze ontwikkeling van dichtgroeïende regelgeving moeten grenzen worden gesteld, anders zijn organisaties, individuele professionals en teams onvoldoende flexibel en aanpassingsgericht aan de buitenwereld.

Voorwaarden voor organisatieleren

De metafoor van de lerende organisatie staat voor het gezamenlijke leergedrag van mensen die in de organisatie werkzaam zijn. De aanwezige kennis en ervaringen moeten op een productieve wijze met elkaar worden verbonden. Archyris en Schön (1983) wijzen erop dat leerprocessen van medewerkers in een organisatie een meervoudig karakter kunnen hebben. Bij enkelvoudige leerprocessen wordt de werking van de organisatie stap voor stap verbeterd, bij dubbelvoudig leren is de ontwikkeling van de organisatie zelf ook onderdeel van reflectie; het leerproces zelf wordt onderdeel van beschouwing. Deze vorm van leren, ook wel het 'second-order' perspectief genoemd (Snoek, Swennen & Van der Valk, 2006), is precies de praktijk van een lerende onderwijsorganisatie. Voor het beroepsonderwijs betekent dit dat medewerkers niet alleen verstand dienen te hebben van het beroep waarin hun 'meesterschap' het eindresultaat is, maar dat zij ook moeten beschikken over gefundeerde kennis van het onderwijsproces en inzicht in het leerproces van de student. Adequate kennis van de ontwikkeling van de onderwijsorganisatie zelf is van belang voor een onderwijsinstelling als een lerende organisatie.

Senge (1990) stelt dat het nodig is een gemeenschappelijk visie te ontwikkelen over het doel, de organisatievorm en het eindresultaat. Wanneer collega's zich gezamenlijk ontwikkelen, draagt dat bij aan het sociaal kapitaal (Hargreaves & Fullan, 2012). Dit wordt vaak als een moeilijkheid ervaren, omdat het een eenduidige visie en facilitering vraagt door bestuur en management.

Ook op organisatieniveau kunnen belemmerende factoren ontstaan, bijvoorbeeld als de bedrijfsvoering, huisvesting, ICT en personeelsbeleid niet direct productief zijn, maar wel de aandacht opeisen of afleiden van het primaire productieproces. Er ontstaat volgens Senge pas samenhang in het systeem wanneer deze dimensies onderling goed op elkaar zijn afgestemd.

Om medewerkers zich meer te laten richten op verbeteringen voor de langere termijn, raadt Senge aan vernieuwingen parallel te laten starten op instellingsniveau, teamniveau en individueel niveau. Mensen worden enthousiast wanneer ze samen met anderen aan de slag kunnen vanuit het idee dat ze van hun fouten mogen leren. Als meerdere docenten in een team uitgedaagd en gefaciliteerd worden om mee te doen, nemen de kracht en invloed van het team sterk toe. Wanneer dat zijn vruchten afwerpt en de leden hun *competentie* ervaren, raakt een team in de fase dat zij een 'vervulling van een morele plicht' ervaren (Hargreaves & Fullan, 2012, p.8).

Innovatief vermogen of aanpassen aan de buitenwereld?

Een onderwijsinstelling moet kunnen beschikken over voldoende kapitaal, kennis en menskracht (Moore, 1997) om zich aan te kunnen passen aan de steeds veranderende buitenwereld. De mate waarin een organisatie daar toe is staat is, dus het adaptief vermogen van een organisatie, bepaalt de innovatiekracht.

Aangezien mbo-instellingen meer dan scholen in het funderend onderwijs verbonden zijn met de buitenwereld, hebben zij meer en andere mogelijkheden om innovatieve werkwijzen te verkennen. Hugh Chesbrough (2003) maakt onderscheid tussen het ontwikkelingsmodel van 'gesloten innovatie' en 'open innovatie'. In het eerste geval vindt de kennisontwikkeling *in huis* plaats door middel van research en development, hetgeen leidt tot productontwikkeling en vervolgens de lancering van nieuwe producten. Dit model is relatief traag in vergelijking met het model van open innovatie dat door concurrerende bedrijven (in de IT-sector) wordt toegepast. *Samenwerking* met andere bedrijven en onderwijsinstellingen zorgt er in dat laatste model voor dat de grenzen van de bedrijfsorganisaties in alle fasen van productontwikkeling tot aan de verkoop van nieuwe producten 'open' gaan. Bedrijven met open innovatie zijn wendbaarder en kunnen zich beter aanpassen dan de bedrijven met een gesloten innovatiemodel, die in een enkel geval eerder nog marktleider waren. In dit 'innovatiedilemma' zijn organisaties afhankelijk van anderen om tijdig te vernieuwen, maar als ze de eigen deuren teveel open zetten verliezen ze hun kritische succesfactoren (Christensen, 1997). Ook binnen het onderwijs is het de vraag hoe individuele instellingen zelfstandig en gezamenlijk door het delen van kennis en nieuwe inzichten tot volle wasdom kunnen komen.

Inquiry volgens Dewey: het belang van participatie en communicatie

Tot nu toe zijn enkele principes uit de organisatieliteratuur benoemd die ook van belang kunnen zijn bij onderwijsverbetering, zoals goede samenwerking met de buitenwereld, het permanent aanbrengen van verbeteringen en een klimaat van dialoog en uitwisseling. Als we het onderwijs- en leerproces beschouwen, dan moeten (in lijn met Senge) vernieuwingen parallel samengaan op instellingsniveau, teamniveau en individueel niveau. Het continu kennen, herkennen en gezamenlijk verbeteren van elkaars onderwijspraktijk staan daarin centraal. Dat komt vooral tot stand via *participatie en communicatie*. Dit voert terug naar de centrale gedachte in de pragmatische en experimentele onderwijsbenadering van John Dewey (2002). Het is belangrijk om in te zien dat Dewey's denkbeelden over participatie niet alleen bedoeld zijn om duidelijk te maken hoe mensen leren in sociale verhoudingen; maar dat *participatie* de mogelijkheid in zich draagt om tot een transformatie van ideeën en emoties te komen die leidt tot het begrijpen van hen die deelnemen. Pas dan ontstaat een gedeelde of gemeenschappelijke visie. Een belangrijk punt in Dewey's redentatie is dan ook dat er alleen sprake kan zijn van (echte) participatie als *alle deelnemers* kennis hebben van dit gemeenschappelijke doel en daar een *reëel belang* in hebben (Biesta, 2015, p.56).

Ontwikkelingsroutines van Toyota en Volvo

Het innovatief vermogen van organisaties wordt vaak geïllustreerd aan de hand van voorbeelden uit de auto-industrie, waar wordt geconcentreerd op prijsfactoren en op kwaliteit. Daarbinnen onderscheidt de studie naar teamvorming bij Volvo van Ben Kuipers (2006) zich door de aandacht voor zachte factoren als samenwerking en taakverdeling voor het bereiken van teamprestaties. Bij Toyota, internationaal marktleider met technologisch geavanceerde producten, zijn volgens Mike

Rother (2010), twee niet-direct zichtbare routines van cruciaal belang. Ten eerste de routine van het op alle niveaus in de organisatie aanbrengen van verbeteringen door aan de hand van PDCA-cycli systematisch te onderzoeken wat beter kan. De tweede routine is het systeem van coaching en mentoring in het leiderschap dat op alle niveaus in de organisatie wordt toegepast. Beide routines worden momenteel bij diverse instellingen in het MBO-onderwijs uitgeprobeerd.

Door de gedachtelijn van Dewey wordt duidelijk dat het bij een lerende instelling niet gaat om een communicatieproces voor de ‘veilige overdracht van stukjes informatie’ van de ene locatie naar de andere, maar dat het veel meer een proces is waarin betekenis wordt gevormd en gedeeld. Communicatie is zo gezien een *ontmoeting* van subjecten, niet een uitwisseling tussen objecten. Dit zien we bij teams terug in de waardering van intervisiesessies. Bij deze vorm van informeel leren gaat het niet alleen om de ontmoeting en het leren door de teamleden, het draagt ook bij aan een ‘sense of belonging’. Het bekrachtigen van de competentie in combinatie met een hoge mate van zelfsturing stimuleert het leren van het team. Hierin herkennen we de leerprincipes van de zelfdeterminatie theorie van Ryan & Deci (2000), die naadloos aansluiten bij de kenmerken en voorwaarden van een lerende instelling. Ook zij spreken over zelfstandigheid (autonomie) van professionals en de competentie in hun handelen. Onderlinge *verbondenheid* van betrokkenen is hierbij de motor voor gemotiveerd teamleren (zie ook Post & Velthorst, 2011), waarbij de handelingsbekwaamheid van docenten ook kennis van het werkveld en de pedagogiek en didactiek van beroepen veronderstelt.

Samengevat; binnen het beroepsonderwijs draagt de gefaseerde en gesegmenteerde organisatie niet automatisch bij aan het vanzelfsprekend uitwisselen, begrijpen en leren van docenten binnen de organisatie. Een lerende organisatie vraagt onderlinge communicatie en participatie van docenten zowel binnen als tussen verschillende teams. Het gaat daarbij om de gedeelde visie op de doelstellingen en opbrengst van het onderwijs. Hierbij komt de vraag naar voren: waartoe leiden wij op, en welke onderwijskwaliteit willen we bereiken door ieders inzet?

1.3 Lerende instelling; waartoe?

Wat in de literatuur veelal onderbelicht is gebleven, is een visie of antwoord op de vraag naar het waarom en waartoe van onderwijs, de kern van goed onderwijs en de drijfveer tot leren, handelen en willen veranderen (Sinek, 2012). Wordt in de industriële sector het lerend vermogen van organisaties veelal ingezet om innovatie tot stand te brengen die bijdraagt aan kostenreductie en/of verbetering van de marktpositie, in het onderwijs wordt *het leren van de instelling* de laatste tijd om andere redenen geadresseerd. Zo sprak minister Bussemaker in navolging van professor Helga Nowotny, over het opleiden van ‘competente rebellen’: mensen die durven tegen-denken en tegenspreken. Die combinatie vormt de beste voorbereiding op een flexibele arbeidsmarkt die steeds hogere eisen stelt, aldus Bussemaker (2014).

‘Goed onderwijs’ blijft onbetwist een normatieve kwestie. Het gaat in dit verband niet om effectief, doelmatig of excellent onderwijs, maar om *goed* onderwijs. Maar wat verstaan we onder ‘goed’?

Voor een jongere én voor diens opleiders is het ontwikkelen van een eigen identiteit in dit tijdsgewricht een gecompliceerd proces (Ex, 2007). Er komen vele invloeden op vele (multimediale) wijzen bij de jongeren binnen, terwijl de invloedgrenzen tussen personen steeds meer vervagen en opvoedingsrelaties een meer open karakter krijgen. Parallel daaraan stellen ouders steeds minder strenge regels en worden de kaders binnen een gezin rekbaarder. Dit is onder andere een gevolg van het feit dat oude oriëntatiepunten zijn weggefallen en het verzuilde systeem is afgebrokkeld (Berding & Pols, 2014). Ilias el Hadioui (2011) gaat een stap verder door te wijzen op de spanning tussen de dominante ‘codes’ vanuit de buitenwereld (thuis en op straat) en de voorwaarden die op school aan studenten worden gesteld. Als deze oriëntatiepunten niet met elkaar in evenwicht zijn, raken onderwijsteams uit balans en komt het onderwijs in de verdrukking. Onderwijsteams moeten dan

alles op alles zetten voor een ‘gezonde’ verhouding tussen wat geleerd moet worden en de persoonlijke ontwikkelingen van de studenten (cf. Muhammed, 2009).

De individuele keuzevrijheid van deze studenten is een groot goed geworden, maar plaatst jongeren ook voor keuzes waarvan ze de gevolgen niet kunnen overzien (Onderwijsraad, 2011a; Van der Veer e.a. 2014; Klatter, 2015). Boekhoud (2011) meent dat deze individualisering te ver is doorgeschoten. In de huidige samenleving ervaren mensen de keerzijde ervan: onzekerheid, een sterke ik-gerichtheid en een toenemende segregatie. De docent treedt op als intermediair die de jongere een breder perspectief kan bieden. Hij moet zich daarbij bewust zijn van zijn rol om jongeren in te wijden in de werelden van werk, politiek en maatschappij. Begeleid door de docent die vanuit zijn voorbeeldrol de nodige kaders biedt en morele grenzen stelt, kan de jongere zich door ontwikkelen (Boekhoud, 2011).

In dit verband neemt Biesta (2012) duidelijk stelling met zijn visie dat het in het onderwijs niet alleen gaat om kwalificatie, maar ook altijd om socialisatie, dat wil zeggen het inleiden in bepaalde culturele en politieke praktijken, en om subjectwording, het groeien naar een autonome en onafhankelijke persoon. Nu zijn deze dimensies goed belegd in de wettelijk vastgelegde driedelige doelstelling van het mbo, echter de verhouding daartussen is geen onderwerp van systematische reflectie in de lerarenopleiding en ook niet bij de curriculumontwikkeling van het mbo (Geerligts, 2013; Van der Meer, 2014).

Het waarom en waartoe van het beroepsonderwijs hebben we teveel uit het oog verloren; het *wat* is steeds voorschrijvend gebleken (denk aan de vastliggende kwalificatiedossiers, centrale examens), terwijl de maatschappelijke context verandert. Instellingen kiezen uit efficiëntie steeds vaker voor digitale methodes die studenten in grote opleidings-overstijgende groepen faciliteren om individueel een curriculum te doorlopen, slechts incidenteel ondersteund door vakdocenten taal en rekenen. Het ontwikkelen van taal- en rekenvaardigheid in de specifieke beroepscontext verdwijnt, met het risico dat vakdocenten niet (meer) op deze manier in het mbo willen werken en afscheid nemen van de sector. Ook vanwege de eisen rondom macrodoelmatigheid en efficiëntie, kunnen de onderwijsvisie en de pedagogische waarden op de achtergrond komen. Onderwijs-pedagogiek wordt onderwijseconomie en daarmee gaan economische waarden de pedagogische waarden domineren (Nussbaum, 2011). De vraag *waartoe* raakt meer en meer op de achtergrond, terwijl docenten zich daardoor juist verbonden voelen.

Onderwijs is mensenwerk en de kwaliteit van de uitwisseling tussen docenten en studenten bepaalt in grote mate de kwaliteit van het leerproces (Van der Meer, 2014; Wildeman & Klatter, 2016). Dit leerproces heeft verschillende dimensies, die zich niet alleen in het diploma laten vaststellen. De verhouding tussen de verschillende ontwikkelings- of vormingsdoelen van het onderwijs laten zich niet zonder meer in ‘meetbare eenheden’ omzetten. Dit ontslaat het onderwijzend personeel, beleidsmakers, en wetenschappers echter niet van de plicht om die vormings- of burgerschapsdoelen helder te communiceren, te expliciteren en het handelen daarop af te stemmen (Berdig & Pols, 2014; De Winter, 2005). In een recente bijdrage heeft Biesta (2017) de uitruil tussen deze dimensies geproblematiseerd: de kunst is aspecten van burgerschap en persoonsvorming in het vakonderwijs te verweven.

Ook socioloog Richard Sennett (2008) stelt terecht dat vaardigheden geen trucjes zijn; *21st century skills* leveren geen recept op voor flexibele, overal inzetbare beroepsbeoefenaren. De manier waarop mensen generieke

vaardigheden inzetten is altijd verbonden met hun *persoonlijkheid* en *houding*, en is ingebed in de *context* en '*mores*' van een beroepspraktijk. En juist om die persoonlijkheid in relatie met de beroepsvaardigheid gaat het in het onderwijs. Hoe kunnen docenten mede op basis van hun eigen persoonlijkheid en ervaringskennis, bijdragen aan een ontwikkeling van de professionele identiteit van jongeren, in termen van respectvolle burgers en creatieve werknemers met een participerende houding en kritische geest? Kennis over de eigen waarden, normen en pedagogische doelstellingen ligt daaraan ten grondslag.

Hoe te komen tot inhoudelijk goed voorbereide vakmensen, die zich maatschappelijk kunnen redden en ook hun persoonlijke talenten maximaal hebben kunnen ontwikkelen? Van Kan e.a. (2014) onderzochten de vraag wat docenten in het beroepsonderwijs in onderwijs-pedagogische zin de moeite van het onderwijzen waard vinden. Daarbij gaat het om onderwijskwesties als: Waartoe dient mijn onderwijs? Wat vind ik in onderwijs-situaties ten diepste in het belang van mijn studenten, en waarom eigenlijk? In dit onderzoek werden door de docent gekozen lesfragmenten nader besproken. De interpretatie van de gekozen (pedagogische) handeling kon alleen tot stand komen wanneer de docent een beeld heeft van de doelen die hij nastreefde. Het resultaat vertegenwoordigde de pedagogische visie, waarin termen terug te vinden zijn als sensitiviteit, wederkerigheid, responsiviteit, ruimte, autonomie, structuur en grenzen.

Een stap verder dan het expliciteren van de pedagogisch en didactische visie van de school gaat het praktiseren en (voor)leven van deze visie. Goed onderwijs veronderstelt dan ook een krachtige identiteit van het team, gedeelde waarden, en een gedeeld gezag. Het expliciet maken van het waartoe en waarom van beroepsonderwijs, het naleven van gedeelde waarden en normen en invulling geven aan de pedagogische opdracht, oftewel de zogenoemde 'soft controls', vormen hierbij relevante variabelen; 'wat willen we de jongere generatie aan- en overdragen, en waartoe willen we dat?'

In het beroepsonderwijs gaat het specifiek om de kennismaking met de inhoud van het vak, de werkprocedures en arbeidsdeling op de werkvloer, als ook om de omgangsvormen, begeleiding, discipline en mentale weerbaarheid die in arbeidsorganisaties van medewerkers wordt verwacht (Klatter, 2015; Aalsma, van den Berg & de Bruijn, 2014). Van belang daarbij is bovendien dat studenten gaan begrijpen dat een blijvend aanpassingsvermogen noodzakelijk is in een beroepswereld die zelf snel aan verandering onderhevig is. Een voorbereiding op de regionale arbeidsmarkt impliceert ook het nadenken over het loopbaanperspectief van de betrokken studenten (Den Boer, 2009; Van der Veer ea. 2014; Meijers, Kuipers, Mittendorff & Wijers, 2014). Daartoe moet de school zijn professioneel kapitaal in al zijn dimensies maximaal ontwikkelen.

1.4 Besluitvormingskapitaal

In Nederland is de inrichting van het onderwijs vrij. Dat is vastgelegd in de Grondwet. De door de politiek geambieerde praktijk is dat de overheid bepaalt welke *onderwijsdoelen* worden gesteld, het 'wat', en dat de onderwijspraktijk bepaalt *op welke wijze* zij die doelen realiseert, het 'hoe'¹¹. In het vormgeven van onderwijs hebben scholen dus een grote mate van vrijheid; zij kunnen pedagogisch en didactische keuzes maken op basis van hun institutionele grondslagen en onderwijskundige visie. Deze scheiding van verantwoordelijk-

¹¹ Dit is een terugkerend politiek thema, zie de rapporten van de Commissie Dijsselbloem, 2008, en recent het debat over de verkenning Onsonderwijs2032.

heden biedt veel inrichtingsvrijheid voor docenten en management. Ouders en studenten hebben vervolgens de mogelijkheid om het onderwijstype te kiezen dat bij hen past.

In Nederland bestaan grote verschillen tussen mbo-instellingen wat betreft schaal, organisatie, taakopvatting, opleidingsaanbod en vormgeving. De laatste twintig jaar is een sterke vorm van schaalvergroting opgetreden. Op basis van efficiëntieoverwegingen is invulling gegeven aan een proces van fusering en samenvoeging van allerlei schooltypen onder één dak.¹² Een roc is anders georganiseerd dan een vakinstelling. Binnen de mbo-instellingen is sprake van heel gelaagde organisatievormen (naar sector, niveau, leerweg en leerjaren), waarin het wettelijk gezag financiële middelen alloceert op een lager niveau in de organisatie. Naast het college van bestuur zijn er ten minste nog twee lagen van besluitvorming: het management van onderwijsclusters en opleidingsteams. Meestal zijn verschillende verwante opleidingen geclusterd in een opleidingsdomein en soms vormen opleidingsdomeinen zelfstandige colleges of afdelingen binnen de instellingsstructuur. Deze organisatorische gelaagdheid stelt eisen aan de leiding om te komen tot onderlinge uitwisseling en vergelijking. De schaarse onderzoeken hierover laten zien dat de inrichting van een onderwijsorganisatie van belang is voor de kwaliteit van het onderwijs; naarmate informatie vrijer kan stromen en uitwisseling vanzelfsprekend plaatsvindt, worden betere onderwijsresultaten behaald (zie de dissertaties van Marlies Honig en Maren Thomsen). Onderlinge benchmarks kunnen bijvoorbeeld richtinggevend worden voor de organisatieontwikkeling. De laatste jaren is de Inspectie in de 'Staat van het onderwijs', zowel in cijfers als in toonzetting steeds beter over die kwaliteit te spreken: het aantal slechte opleidingen daalt, de rendementen stijgen, het belangrijkste punt van aandacht is nog de examinering en op dat punt vinden gerichte verbeteringen plaats. Maar, rendementscijfers geven maar één kant van de medaille weer als het gaat om kwaliteit van de opleiding. Zo blijkt uit een recente studie van Van de Venne, Hermanussen, Honigh en van Genugten (2014) dat sommige opleidingen werden beoordeeld als onvoldoende op de *hard controls*, maar dat het onderzoek naar de *soft controls* bij diezelfde school een positief resultaat liet zien, en omgekeerd. Afhankelijk van de bril waardoor beoordeeld wordt, is dus soms sprake van een 'false positive' en 'false negative' oordeel, die de auteurs doet pleiten voor consensus in de maatstaven. Onderwijs houdt meer in dan enkel de rendementscijfers. Ook de cultuur, sfeer, openheid en pedagogische waarden, oftewel de zachte beoordelingsfactoren dienen te worden betrokken. Pas dan komt de opdracht rondom socialisering en subjectivering (Biesta, 2012) van het mbo goed in beeld.

Voorwaarden voor versterking van het organisatiekapitaal

Er zijn enkele voor de hand liggende factoren die het organisatiekapitaal versterken, maar ook kunnen belemmeren. We noemen zonder uitputtend te zijn de volgende vijf punten: overheidsbeleid, technologie, innovatie, medezeggenschap en regelgeving.

AD 1. OVERHEIDSBELEID

De laatste jaren heeft de overheid in het actieprogramma Focus op Vakmanschap (2011) en in het laatste bestuursakkoord voor het MBO (2014) afspraken gemaakt over de herziening en intensivering van het curriculum en de te bereiken onderwijsprestaties. In de bekostiging worden resultaatafhankelijke beoordelingen

¹² Er is gekozen om binnen elke MBO-instelling alle onderwijsdomeinen aan te bieden. We realiseren ons dat dit een cruciale dimensie is voor de toekomstbepaling van het mbo, maar voor de verkenning van de condities van de lerende instelling is de brede taakopvatting van het mbo geen principiële punt.

toegekend voor verbeteringen in de onderwijsrendementen, de schooluitval en de beroepspraktijkvorming. Tevens moeten onderwijsinstellingen zich vanaf 2015 systematisch verantwoorden over hun strategisch beleid, kwaliteitsbeleid en personeelsbeleid. De overheid definieert bovendien de kaders voor professionalisering van het personeel (bijv. de introductie van het lerarenregister in 2017). De Inspectie ziet toe op de kwaliteit van het onderwijs.

Om tot deze inzichten te komen moeten schoolorganisaties hun 'systemen' voor bedrijfsvoering en informatiemanagement op orde hebben. In een kritisch stuk over 'slimmer werken' in het MBO, hebben de Vijlder e.a. (2015) moeten concluderen dat de condities voor een systeemverbinding tussen de bedrijfsvoering enerzijds en het onderwijs en informatiemanagement anderzijds in het MBO vaak ontbreken. In de verschillende case-studies was expliciet *geen* sprake van een gunstig databeheer en gedeelde strategische aanpak op dit vraagstuk in de MBO-instellingen. De door de overheid geïnitieerde landelijke discussie over kwaliteitsafspraken is daarom ook van belang voor het besluitvormingskapitaal in de school, omdat het de *key-performance indicators* definieert en daaraan financiële consequenties verbindt.

Zoals de Amerikaans rechtssocioloog Sabel (2004) heeft opgemerkt bij zijn rondgang door Nederland: benchmarkgegevens kunnen behulpzaam zijn om vragen te stellen naar het waarom van bepaalde resultaten, steeds zijn ze slechts het begin van de (in dit geval) onderwijsverbetering en niet het sluitstuk ervan. Hierbij verschuift de beoordelende of summatieve functie van het gebruik van benchmarkgegevens naar een meer formatieve en diagnostische functie, hetgeen de oorspronkelijke doelstelling en de betekenis ervan voor het onderwijs verbetert.

AD 2. TECHNOLOGIE

Er zijn steeds meer digitale hulpmiddelen ter beschikking gekomen. In zijn laatste 'Technologiekompas voor het onderwijs' stelt Kennisnet (2016) dat de lesstof op een meer gevarieerde manier kan worden ondersteund met leer- en praktijkmateriaal. Docenten kunnen beter reflecteren op hun onderwijsresultaten door het gebruik van diverse 'learning analytics', op basis waarvan ze de leerresultaten in lessen en modules tegen het licht houden. Digitale leermethoden kunnen dus bijdragen aan het versterken van de leercultuur in een organisatie. Dat is wel aan organisationele voorwaarden gebonden: het digitaal leermateriaal, de vaardig-

Rendement van het onderwijs

In het MBO-bestuursakkoord gaat het om het realiseren van onderwijsprestaties (MBO in Bedrijf, 2016). Neuvel en Van der Meer (2014) hebben aangetoond dat de resultaten op het thema onderwijsrendement variëren afhankelijk van de gehanteerde definities. De roc's in de G4 bereiken op alle vijf gedefinieerde indicatoren relatief gunstiger resultaten in vergelijking met de niet G4-scholen, als wordt gecorrigeerd voor de samenstelling van de studentenpopulatie. De studentenpopulatie in Rotterdam is anders dan die in Emmen. Afgezien

van het methodologische vraagstuk van het berekenen van de studiewaarde, roept deze exercitie de vraag op wat precies wordt vergeleken als de resultaten op *instellingsniveau* worden gezien, terwijl de leerrendementen worden bereikt binnen *opleidingsteams*. Datzelfde vraagstuk geldt bij de analyse van benchmarkgegevens over schooluitval en beroepspraktijkvorming, waarbij hele andere mechanismen verantwoordelijk kunnen zijn voor de resultaten in verschillende leerwegen (BOL/BBL) en opleidingsdomeinen.

heden van docenten (menselijk kapitaal) en een reflexieve wijze van handelen in een onderwijsteam (sociaal kapitaal) moeten samengaan met de technologische architectuur in het ROC. Hier komen alle aspecten van een lerende organisatie bijeen. Een randvoorwaarde die op het gebied van technologie steeds terugkeert is het omgaan met privacygegevens van de studenten. Tevens vraagt het om de vaardigheid een verbijzondering te maken naar het onderwijsniveau van de studenten.

AD 3. INNOVATIE

Innovatiemiddelen voor het mbo komen zowel via het bedrijfsleven als via de overheid tot stand. Het Nederlandse bedrijfsleven investeert bijvoorbeeld in de begeleiding van werkenden en levert apparatuur. De overheid bevordert de innovatie vooral in de vorm van publiek-private samenwerkingsprogramma's, eerst via Het Platform Beroepsonderwijs, de laatste tijd via het techniek- en zorgpact, met de zogenoemde excellentiegelden en het Regionaal Investeringsfonds. Het is moeilijk te beoordelen wat de betekenis is van al deze subsidiestromen. Daarom zijn in 2009-2010 doorbraak-programma's geïnitieerd over effectief organiseren, werkplekieren en professionaliseren, waardoor scholen onderling meer zijn gaan samenwerken. In bijna alle gepubliceerde studies bleek er sprake te zijn van succesfactoren én storingsbronnen. De conclusie was steeds: er moet een gezamenlijke visie worden ontwikkeld, continuïteit in het leiderschap is van belang, de financiën moeten in evenwicht zijn, en aan de hand van kleine verbeteringen kunnen doorbraken worden gerealiseerd. Veelal heeft het aan borging van de innovatie opbrengsten ontbroken. Heel vaak zijn projecten weer gestopt als de subsidie ten einde kwam, al zijn daarmee even vaak de grondslagen gelegd voor projecten die nu wederom voor innovatieprojecten in aanmerking komen. Wat leren we daarvan? De innovatieprogramma's maken één ding heel duidelijk; het leren op instellingsniveau alleen kan worden gefaciliteerd als ook is voorzien in continuïteit van krachtig onderwijskundig leiderschap. Leiderschap in de zin van verleidingskunst, waarbij management en teamleden elkaar overtuigen van een gezamenlijk opgestelde visie en aanpak, gebaseerd op gedegen onderwijskundige kennis.¹³

¹³ Dat bleek ook bij Toyota, waar foutenreductie van het leiderschap (90%) veel effectiever was dan dat van teamleden (10%) (Rother, 2010, p.178).

Voorbeelden van organisatievernieuwing

Over de organisatievernieuwing van mbo-instellingen worden, gestimuleerd door het HPBO-arrangement, de Netwerkschool, Stichting Leerkracht, en het Platform Bètatechniek, steeds vaker casestudies gepubliceerd. Zo heeft Kennisnet een bundel met acht portretten uitgebracht onder de titel "Het kan bij ons dus wél - MBO-verhalen om van te leren" (Schouwenburg, 2016). Een goed voorbeeld is de introductie van het praktijkleren bij het Frieslandcollege waar het leren in de beroepspraktijk als uitgangspunt van het leerproces wordt genomen. Het onderscheid tussen de richtingen BOL en BBL wordt daarbij steeds minder van belang,

daarentegen zijn praktische vraagstukken leidend in het leerproces. Om de leercultuur te veranderen wordt gebruik gemaakt van zogenoemde 'kwartiermakers', die erop gericht zijn de samenwerking tussen het traditionele leerproces in de school en het leerproces in de beroepspraktijk sterk te verbeteren. Wel moet worden opgemerkt dat deze door Kennisnet geselecteerde ontwikkelingen niet systematisch worden gerelateerd aan de bereikte onderwijsresultaten, en er meestal geen zicht is op waarom bepaalde vernieuwingen zijn geïnitieerd en hoe inzichten in de organisatie worden verspreid.

AD 4. MEDEZEGGENSCHAP EN INSPRAAK

In 2009 is in het Professioneel statuut vastgelegd dat het onderwijsteam de centrale eenheid van handelen is binnen de sector van het mbo. Daarmee zijn ook de gezags- en medezeggenschapverhoudingen bepaald. Ieder team heeft bijvoorbeeld een leidinggevende en de professionalisering van iedereen is een uitgangspunt. De ondernemingsraad moet in deze filosofie toezien op de verdeling van de middelen in de organisatie en op de mate van professionalisering van docenten. Dit is een belangrijke controlerende taak en biedt potentieel invloed op het besluitvormingskapitaal van het mbo. We beschikken niet over systematische gegevens om te beoordelen of deze praktijk goed functioneert en het vraagt nadere studie om de taakopvatting van de ondernemingsraden (en andere toezichtorganen) met betrekking tot het versterken van het innovatief vermogen en het professioneel kapitaal en in het mbo te beoordelen.¹⁴

AD 5. REGELGEVING

Een laatste dimensie die we hier benoemen betreft de regelgeving. Zo geven docenten regelmatig aan dat zij het moeilijk vinden om de balans te bewaren tussen de formele kaders in de beoordeling en zorgplicht van de school, en datgene wat zij zelf betekenisvol en belangrijk vinden om aan studenten mee te geven. Het gaat daarbij om (overheids-) maatregelen als kwaliteitsverantwoordingen, registratieverzuim en uitval, of verhoging urennorm die de kwaliteit moeten verhogen en de uitval moeten bestrijden. Ze leveren docenten een (te) hoge administratieve last op. De nadruk op dat soort zaken houdt hen af van hun pedagogische taak, waarmee ze juist een effectieve bijdrage aan kwaliteitsverbetering kunnen leveren. Zoals bij het Albeda College werd gesteld: “90% aanwezigheid, betekent nog geen 90% groei van de student” (Liefwaard & Wessels, 2015).

Veel van deze regels zijn het gevolg van de verantwoordingsprocedures in politiek Den Haag, maar heel vaak zijn de regels ook een uitvloeisel van het instellingsbeleid zelf (Algemene Rekenkamer, 2014). Sommige scholen proberen de regelgeving terug te brengen. Zo werken MBO Amersfoort en het Graafschap College met de A3-methode, gericht op het ontlasten van onderwijsteams. In Amersfoort is hierover een vuistdik boek bezorgd door TNO onder de noemer van ‘goed naar excellent onderwijs’ (Doeleman ea., 2014).

¹⁴ In een eerdere studie naar het professioneel kapitaal (daar ‘intellectueel kapitaal’ genoemd) bij chipfabriek ASML, bleken juist de instituties van de arbeidsverhoudingen en medezeggenschap een grote rol te spelen bij het expliciteren van de impliciete vaardigheden van medewerkers, de flexibilisering van de productie en het lerend vermogen van de onderneming (Buitelaar & Van der Meer, 2012). Specifiek complicerende factor in het mbo is dat een team zelden een constante is. Er is een substantiële flexibele schil, er zijn veel parttimers, en praktijkdocenten en bpv-begeleiders werken veelal buitenschools. Voor andere condities, zie het aanpalende position paper van Renée van Schoonhoven (Hoofdstuk 5).

Vermindering van de regelgeving?

In een experiment bij ROC van Amsterdam (mede geïnitieerd door het ministerie OCW en de Inspectie van het Onderwijs) wordt momenteel bij drie onderwijsteams gevarieerd in de regelgeving van het onderwijs. Men laat op dat punt de teugels vieren. Afhankelijk van de onderlinge betrokkenheid van de medewerkers en de zelfstandigheid (taakvolwassenheid) van de onderwijsteams werden nieuwe resultaten bereikt. De belangrijkste

conclusie is dat niet zozeer de regels van belang zijn, maar de condities waaronder een team zelf kan spreken (communiceren en participeren) over het onderwijs dat ze ambiëren te verzorgen. Ook hier is de kern dat het onderwijsteam zelf in de positie moet zijn het onderwijs naar eigen inzicht in afstemming met het werkveld vorm te geven (Bron: diverse interne documenten).

Samengevat kunnen we stellen dat besluitvormingskapitaal niet los staat van het doel en visie van de onderwijsinstelling, waaronder de versterking van de pedagogische relatie. Om deze visie ten uitvoer te brengen, zijn er diverse condities van belang die voorwaardelijk zijn voor de organisatie van leerprocessen. De MBO-instellingen hebben de laatste jaren sterk inhoudelijk gedreven landelijke netwerken tot stand gebracht, niet alleen kennisdelen over bedrijfsvoering en werkgeverszaken, maar ook over allerlei vraagstukken rondom toelating en doorstroming van studenten, kwaliteitszorg, examinering en toetsing. Daarnaast is opvallend dat recent diverse publicaties verschijnen over organisatorische verbeteringen. Deze prescriptieve studies zijn veelal gebaseerd op pogingen organisatorische belemmeringen weg te nemen vanuit een gerichte onderwijsvisie. Echter, de onderwijsvisie blijft veelal impliciet, en de consequenties ervan voor het personeel in deze sector worden niet uitgesproken. Het brengt ons bij het belang van de kwaliteit van het *menselijk kapitaal* van docenten.

1.5 Kwaliteitsverhoging door menselijk kapitaal

Leraren (docenten, instructeur en praktijkbegeleiders) spelen een hoofdrol in het realiseren van kwalitatief hoogwaardig onderwijs. Kwaliteit omschrijven we in termen van Dewey: de leraar legt contact met studenten, biedt een veilige omgeving, organiseert betekenisvolle leeractiviteiten, verheldert doelstellingen en bedoelingen, helpt degenen die het moeilijk vinden, en laat de individuele student ervaren de moeite waard te zijn (Kessels, 2012; p.24). Dit vraagt om complexe bekwaamheden die sterk met de persoon verbonden zijn, de leraar heeft zijn eigen interne kompas, zijn professionele identiteit (Kelchtermans, 2012; Onderwijsraad, 2013; Van der Meer 2014; Klatter, 2015).

Tegelijkertijd verandert de samenleving in behoorlijk tempo en daarmee hebben docenten ook behoefte aan andere vaardigheden om effectief op te leiden en te participeren. Veel docenten voelen zich nog onvoldoende toegerust om studenten voor te bereiden op de samenleving van de toekomst. Er is dan ook een landelijke discussie gaande hoe de kwaliteit van het onderwijs moet worden verbeterd. Hoe kan het onderwijs professionaliseren en welk beleid draagt bij aan het creëren van de voorwaarden voor het onderwijs van de toekomst? De schoolleiding onderneemt veelal activiteiten die door externe prikkels zijn gestuurd, zoals de kennisbasis versterken, bijscholen en de vakbekwaamheid registreren. Dat staat echter haaks op de wens tot ontwikkeling van docenten die samenwerking als team van onderop koesteren (Geerdink & Pauw, 2016).

In het kader van de discussie over de lerende instelling kan de rol van de docent bekrachtigd worden wanneer individuele ontwikkeling sterker wordt beschouwd vanuit het opleidingsteam en de schoolcultuur. Per slot is ook elke docent als persoon bevattelijk voor de onzekerheden waarmee onze samenleving hem confronteert. Doen wat ouders nalaten, studenten begeleiden met steeds meer meervoudige problematieken, blijven op *social media*, initiatief en ondernemendheid tonen, enzovoort, vormen niet automatisch onderdeel van de competenties van de docent (Zhao, 2012). De teamleden *samen* vormen dan een vangnet voor de omissies van een individuele onderwijsgevende. Het vakoverstijgend werken, zelf curriculum vormgeven, maar ook 'nieuwe' doeldomeinen van het werk in de vorm van persoonsvorming en socialisatie vragen veel van docenten. Het gezamenlijk optrekken naar hetzelfde doel is het bindende element. Dat vraagt om het ontwikkelen van een gedeelde overtuiging en vooral een innerlijk besef; niet alleen kennis over het *wat*, maar ook over het *hoe* en het *waartoe*?

Professionalisering als docent volstaat niet met scholing op individueel niveau. Docenten schrijven zelf in de Staat van de leraar (2016) dat zij het belang van professionalisering weliswaar onderschrijven, maar of er daadwerkelijk goed en effectief geprofessionaliseerd wordt, is een heel andere kwestie. Docenten tonen zich tevreden over de professionaliseringsactiviteiten die ze ondernemen (grotendeels in eigen tijd en op individuele basis), maar het levert weinig op voor de schoolorganisatie. De opgedane kennis en vaardigheden worden niet automatisch verankerd binnen de organisatie, en het individuele karakter van het leren van leraren wordt nog eens extra benadrukt door een geringe deelname aan professionele leergemeenschappen (PLG's) (Onderwijscoöperatie, 2016, p.2). Daar komt bij dat maar weinig leraren (17%) informeel leren als vorm van professionalisering herkennen, terwijl juist in de constellatie van een PLG gezamenlijk wordt geleerd en geprofessionaliseerd en sociaal kapitaal wordt gevormd; *de voorwaarde tot onderwijsverbetering* (Hargreaves & Fullan, 2012).

De conclusie van deze analyse is dat *menselijk kapitaal* en *sociaal kapitaal* in elkaar overlopen. Het gaat om de mind-set van professionalisering; het gaat niet om deelvaardigheden of het partieel bijwerken van kennis, het betreft de ontwikkeling van de identiteit van de docent, die meerdere dimensies kent. De professionele identiteit, gebaseerd op onderliggende waarden en normen, beïnvloedt de kwaliteit van onderwijs. De visie en percepties van docenten over het waartoe, maar ook over het hoe en wat bepalen de wijze van aanbod, verwerking en relatie met de student. Het gaat dus niet enkel om het opdoen van actuele kennis binnen bedrijven en kennis over het werk waarvoor zij hun studenten opleiden, het gaat veeleer over de beroepshouding, de waarde ervan voor de student, en de toekomstige maatschappij. Ook thema's als de competentieontwikkeling van studenten en passende vormen van onderwijsdesign en beoordeling, vragen om uitwisseling van visie, van onderwijskundige principes en de bijbehorende effecten ervan op studiesucces (Visser, 2015).

Het bespreekbaar maken van bovenstaande thema's vraagt 'bewust vertrouwen'; van docenten en van studenten. Het management kan hierop sturen door zelf het gesprek met het team aan te gaan (voorleven) over de identiteit van henzelf, het team, de docent en de beroepsidentiteit van de jongeren die worden opgeleid.

Voorbeelden van docentprofessionalisering en lerend organiseren

In de literatuur is er vaak op gewezen dat het ontbrek aan tijd, geld en middelen die nodig zijn voor organisatieontwikkeling van een ROC tot een loopbaancentrum voor de regio (Geurts, 2006). Daar is de laatste jaren verandering in gekomen. Dankzij de landelijke lerarenagenda zijn er meer middelen vrijgekomen voor om- en bijscholing. Ook zijn in de cao bepalingen opgenomen die docenten tijd geven voor eigen ontwikkeling. In een recent boekje geeft de MBO Raad (2016) inzicht in de gevarieerde professionaliseringspraktijk van 22 instellingen. In een themanummer van Profiel (juni 2016) stellen de HR-directeur en CvB-voorzitter van ROC-Twente dat consequent een eigen

koers varen helpt. Bij het NOVA College in Haarlem is vele jaren achtereenvolgens gewerkt aan het ontwikkelen van een principe van 'lerend organiseren'. Docenten en leidinggevenden hebben gezamenlijk scholing gevolgd. Deze eerste generaties masterdocenten zijn de voorlopers in de ontwikkeling van de school. De school draagt zorg voor continue uitwisseling van visie en doelstellingen waarin in de woorden van de betrokken beleidsadviseurs 'één gedeelde taal en begrippenkader wordt ontwikkeld'. Dit vocabulaire wordt ondersteund met conferenties en gerichte beleidsinterventies, zie de bundel 'School durf te leren' (2015) en het proefschrift van Marco Snoek (2014).

Professionalisering dient derhalve onderdeel te zijn van het besturingssysteem van de school (Van der Meer, 2014). Permanent ontwikkelen zowel persoonlijk als professioneel, wordt gestimuleerd als dit expliciet versleuteld is in de jaartaak en de jaarplanning, als medewerkers transparant zijn over hun leeractiviteiten en als zij collega's laten delen in de opbrengsten (onderdeel van teamvergaderingen en teamdagen), et cetera.

Vooraf binnen vernieuwingstrajecten speelt het management een belangrijke rol. Met name als het gaat om het realiseren van een gedeelde visie op onderwijs en eigenaarschap van het team over de richting van innovatie. Zeker bij complexe innovaties, zoals het kiezen van onderwijsmateriaal, een nieuwe methodiek of didactiek, wordt voortdurend gependeld tussen het formuleren van een probleem en het maken van keuze voor de te ondernemen acties (Klatter, 2014). Vermeulen (2016) wijst er in haar oratie dan ook op dat het professionaliseren van docenten een collectieve inspanning vergt, waarin niet het lineair ontwikkelen van een persoon maar het circulaire leerproces van een team of afdeling centraal zou moeten staan. Onderwijskundig leiderschap speelt hierin een rol, waarbij krachtig management oog heeft voor de benodigdheden van het team, de kwaliteit van het professionaliseringsaanbod, de continuïteit van het personeelsbestand, maar ook de fysieke mogelijkheden tot uitwisseling. Het structureel organiseren van bijvoorbeeld intervisiemomenten met zoveel mogelijk docenten, illustreert dat het organisatiekapitaal van de manager voorwaardelijk is voor een lerende instelling. Het menselijk kapitaal wordt zo ingezet om van elkaar te leren en te komen tot sociaal kapitaal.

Overheidsmaatregelen en personeelsbeleid

In het regeerakkoord 'Bruggen slaan' (2012) en in het Nationaal Onderwijsakkoord 'De route naar geweldig onderwijs' (2013) worden door de overheid enkele condities beschreven waaronder professionele standaarden van docenten kunnen worden vergroot. Zo wordt gesteld dat goed onderwijs alleen kan worden gegeven als de docent het vak van 'docentschap' verstaat. Diverse partijen willen de beroepsstandaard verhogen door in te zetten op de verbetering van de lerarenopleiding en de blijvende ontwikkeling van degenen die werkzaam zijn in het onderwijs, door ze te faciliteren met tijd en middelen (NOA, 2013, p.4).

Voorbeelden van recente beleidsmaatregelen zijn de lerarenagenda, de lerarenbeurs, het lerarenregister of de VELON-registratie (Ministerie van OCW, 2014). Opvallend is dat het een agenda lijkt te zijn die inhoudelijk vooral gericht is op het voortgezet onderwijs. De specifieke kenmerken van beroepsonderwijs, zoals de zij-instroom, teamleren, de kwaliteit van de praktijkopleiders en de verbinding met het afnemend werkveld, ontbreken (Van der Meer, 2014). Ook richt de professionaliseringsagenda zich tot nu toe vooral op uni-dimensionele resultaten (lees: verhoging van leerresultaten). Elementen als visie, commitment, samenwerking en pedagogische sensitiviteit, komen nauwelijks voor op deze professionaliserings-agenda.

Naar onze mening heeft de overheid te weinig aandacht voor bovengenoemde topics, als het gaat om onderwijsvernieuwing en onderwijskwaliteit. Hoewel het hier een noodzakelijke investering betreft, leveren deze interventies nog geen 100% garantie voor de gewenste kwaliteitsverhoging. Feitelijk botsen twee werelden met elkaar die moeilijk met elkaar te verenigen zijn: enerzijds het talent van bevlogen eigenaarschap en zingeving van onderwijsprocessen, en anderzijds het voldoen aan door anderen opgelegde prestatie-eisen met de nadruk op meetbare prestaties. Het is de lastige taak voor docent, team en manager om dit 'prestatie-leren' te combineren met professionalisering op teamniveau vanuit de eigen zingeving. Hoe deze combinatie optimaal te laten floreren? Het naleven van de meetbare factoren ('hard controls') biedt immers nog geen antwoord op het waarom en waartoe, de niet direct meetbare pedagogische uitkomsten ('soft controls').

De laatste jaren is 'zelf onderzoek doen' als professionaliseringsstrategie meer in zwang gekomen. Daarin komt de nadruk op de *onderzoekende houding* van de docent te liggen. Onderzoek door reflectie dwingt tot terugkijken. En juist door deze verstilde tijd ontstaat de kans een diepere laag van (het eigen handelen) te doorzien, te begrijpen, en de effecten ervan te doorgronden. Dit hoeft niet altijd in formele studietijd, maar kan ook plaatsvinden als proces van informeel leren en deelname in een professionele leergemeenschap. Ook het beleid om masterdocenten voor de klas te zetten komt tegemoet aan een sterkere focus op de onderzoekende houding. Echter, zoals Van Veen (2014) betoogde leidt het inzetten van meer masteropgeleide docenten niet per se tot kwalitatief beter onderwijs. Teams en managers dienen daarom zelf hun professionaliseringsbehoeften in kaart te brengen, aansluitend op de door hen geformuleerde verbeterpunten en resultaatgebieden op basis van de gedeelde visie van de onderwijsinstelling. Daarbij hoort ook het voorzien in vakvaardige 'meesters', die de beroepspraktijk kunnen voorleven en uitleggen.

De vraag blijft dus of, en in hoeverre nascholing en professionaliseringsmaatregelen vanuit het ministerie van OCW werkelijk bijdragen aan kwaliteitsverbetering van het onderwijsproces. Daarbij speelt de professionele ruimte een belangrijke rol, meestal gedefinieerd als de mate waarin leraren zeggenschap hebben over of invloed kunnen uitoefenen op de werkprocessen in het onderwijs (Kessels, 2012), oftewel datgene wat we eerder besluitvormingskapitaal hebben genoemd. Hier gaat de inrichting van de interne organisatie en de kwaliteit van de arbeid samen met het personeelsbeleid dat in een instelling wordt gevoerd. Dit is belangrijk met het oog op het vergroten van de waardering voor professionals (van den Brink, Jansen & Pessers, 2005); het vergroten van het eigenaarschap van hun werk (Commissie Dijsselbloem, 2008; Goetheer & van der Vlugt, 2008); het versterken van leernetwerken (Onderwijsraad, 2013a); en de motivatie en professionalisering van leraren (Commissie-Rinnooy Kan 2007; Vrieze, van Daalen, & Wester, 2009). Onderzoek naar de meerwaarde ervan, zoals georganiseerd in Professionele Leergemeenschappen (Wenger, 1978; Van Keulen e.a., 2015), kan antwoord bieden op de vraag in hoeverre professionalisering binnen het mbo naast de individuele ontwikkeling ook bijdraagt aan de 'community' van een lerende instelling, en of het leidt tot de gewenste resultaten die de instelling voor ogen heeft in het kader van haar groeiend sociaal kapitaal.

Samenvattend kunnen we stellen dat er geen twijfel is over de belangrijke positie van docenten in het onderwijs, die in de rol van pedagoog, didacticus en leermeester kennis, kunde en waarden overdragen en de leerprocessen van studenten begeleiden. In het beroepsonderwijs is er in vergelijking met het funderend onderwijs een additionele dimensie in het geding, omdat ook wordt geleerd in de beroepspraktijk. De professionalisering van individuele docenten heeft de laatste jaren een impuls gekregen, maar wordt voor de school pas betekenisvol indien deze in relatie wordt gebracht met het besluitvormings- en het sociaal kapitaal in de school.

1.6 Sociaal kapitaal: kennisontwikkeling in relatie met het werkveld en het onderwijsbestel

Door de maatschappelijke en technologische ontwikkelingen ontstaan steeds (meer) vragen rondom het aanpassingsvermogen van het mbo, ingegeven door de drievoudige opdracht van dit type onderwijs om op te leiden voor een positie op de arbeidsmarkt en voor vervolgonderwijs. Blijvend leren wordt een steeds krachtiger uitgangspunt omdat het (mbo-)diploma veelal geen eindstation meer vormt in de loopbaan van startende

beroepsbeoefenaars. Dit maakt de netwerkfunctie van het mbo cruciaal. Het mbo is zeker geen 'gesloten systeem', zoals het funderend algemene onderwijs dat feitelijk wel is. Dit 'open systeem' heeft consequenties voor de mate waarin een instelling een lerende organisatie kan zijn. Vanuit dit perspectief zoomen we hieronder eerst in op de netwerkverbindingen met het afnemend werkveld, vervolgens op de verbinding met het toeleverend en vervolgonderwijs, en ten slotte pleiten we voor bestuurlijke samenwerking in de beroepskolom.

Verbindende leerarchitectuur met het afnemend werkveld

Het beroepsonderwijs leidt studenten op tot beginnend beroepsbeoefenaar; daartoe onderhoudt zij allerlei netwerken met het bedrijfsleven in de vorm van de beroepspraktijkvorming. Dat heeft de Nederlandse economie geen windeieren gelegd. De jeugdwerkloosheid is laag, het vakmanschap is een cruciale concurrentiefactor en het probleemoplossend vermogen van de beroepsbevolking is hoog zo volgt uit de PIAAC-gegevens (Buisman ea, 2013; Muffels e.a., 2016).

Tegelijkertijd ligt er een innovatie- of vernieuwingsdilemma: scholen komen niet voldoende mee met de toenemende eisen die in bedrijven en instellingen worden gesteld aan vakmensen. Het onderwijs is steeds sterker veralgemeniseerd geraakt. Er zijn daarbij ten minste twee ontwikkelingen gaande: aan de onderkant van het beroepsonderwijs behalen veel jongeren niet of maar net een startkwalificatie, terwijl voor hen lang niet altijd een stage of werk beschikbaar is omdat ze geconfronteerd worden met eisen waar ze niet altijd aan kunnen voldoen. Aan de bovenkant van het mbo signaleren we dat gekwalificeerde vakmensen bijdragen aan innovatie van werkprocessen of doorstromen naar het hbo. Steeds moeten onderwijs en bedrijfsleven samen ontdekken hoe de gevraagde competenties (kennis, vaardigheden en attitude) veranderen. Co-makership en een wederzijds aanpassingsvermogen is dan een belangrijk uitgangspunt. Dat is één van de principes van het innovatieprogramma Het Platform Beroepsonderwijs (2016) en van de investeringen in de inmiddels 100 Centra voor innovatief vakmanschap in het mbo en de Centres of expertise in het hbo, die worden geïnitieerd vanuit het Platform Bèatechniek (zie Smulders e.a. 2012; Van den Toren e.a., 2015).¹⁵

Adaptatie van de school aan de buitenwereld brengt vervolgens de vraag met zich mee hoe uitwisseling en afstemming tussen deze werelden tot stand kunnen komen, en de verschillende vormen van het didactisch en pedagogisch repertoire van de school in de werkprocessen en productiemethoden in het werkveld effectief gemaakt kunnen worden. Moet het onderwijs vanuit zijn positie en organisatiemodel de economische en maatschappelijke ontwikkelingen volgen? Of kan het onderwijs daarin zelfs voorop lopen? Juist vanwege de 'halfwaardetijd van kennis' (Weggeman, 2010) dient het beroepsonderwijs zich op elk niveau blijvend te ontwikkelen. Het liefst zodanig dat expertise- en ontwikkelcentra ontstaan waar het bedrijfsleven zich aan wil en kan laven. Daarvoor moeten kennisontwikkeling en professionalisering in school en bedrijf samengaan, wat kan worden versterkt door gelijktijdig onderzoek in laboratoriumachtige settings, of field labs (Van der Meer, 2014; Van der Veer ea, 2014; Smart Industry, 2014; Klatter, 2015).

De samenspraak tussen onderwijs en bedrijfsleven in de regio doet ook een appèl op een gedeeld besluitvormingskapitaal, omdat zich allerlei dilemma's voordoen in de regio op samenwerking met het afnemende

¹⁵ Er zijn inmiddels ook enkele signalen en interviews gepubliceerd, onder andere in het handboek 'Publiek-privaat innoveren', onder redactie van Pieter Moerman en Mirjam Korstanje (2015). Voor de evaluatie van deze vernieuwingen, zie PBT, 'Dynamiek Onderweg' (2014). Opvallend is dat de ontwikkeling en evaluatie van leerprocessen daarin niet of uiterst summier wordt behandeld.

werkveld. Bijvoorbeeld, de school kan aanhanger zijn van het gedachtegoed van Biesta, maar geremd worden door het werkveld in de regio, dat harde eisen stelt aan inhoud en vormgeving van een deel van de opleidingen vanuit een meer bedrijfsmatig perspectief. Opleiders in de bbl hebben daarin een extra uitdaging, omdat studenten soms zo'n 80% van de opleidingstijd doorbrengen bij de werkgever. De toename van het aantal bedrijfsscholen in de sector techniek is hiervoor illustratief.

Vanuit het werkveld wordt momenteel door de brancheorganisaties sterk ingezet op scholing en professionalisering van docenten en teams. Zo organiseren werkgeversorganisaties en O&O-fondsen in de techniek stage- en onderzoekplaatsen om het 'professionaliserings-gat' van het lerarentekort te vullen, waarbij door het hbo een systematische monitoring wordt uitgevoerd gericht op de meerwaarde van de scholing voor teams als lerende instelling. De gewenste kwaliteitsverhoging van het menselijk kapitaal kan op deze wijze ook leiden tot kwaliteitsverhoging van de verbindende leerarchitectuur van school en bedrijfsleven, waarin samengewerkt wordt aan *sociaal kapitaal*. Echter, onduidelijk is wie landelijk de verantwoordelijkheid van deze professionaliseringsvraag voor de praktijkopleiders oppakt.

Onderwijsinnovatie kan worden versterkt door in het curriculum gebruik te maken van beroepen-veldcommissies, experts vanuit het bedrijfsleven, gastdocenten en/of hybride aanstellingen (Koster, 2013). Deze activiteiten hangen samen met de identiteit van de lerende instelling en de visie van het management op een goed personeelsbeleid. Dit vraagt niet alleen om goede informatie over het onderwijsproces in de school, maar ook om een mening over de onderwijsuitvoering en een kwalificatie ervan door het management (Waslander, 2015), zowel intern als extern bij de bedrijven. Als het onderwijs tegelijkertijd meer buiten de deur durft te kijken, wordt de verbinding tussen het beroep en de opleiding helder(der) en de bijbehorende beroepshouding (meer) betekenisvol voor de student.

Samengevat is er heel wat gaande op het terrein van kennis- en kwaliteitsontwikkeling. De overheid stimuleert deze ontwikkelingen door kwaliteitsafspraken te maken met de individuele mbo-instellingen. Alle instellingen moeten visiedocumenten schrijven en verbeterplannen opstellen, die de goedkeuring moeten krijgen van de intermediaire organisatie 'MBO In Bedrijf' (2016). In de eerste voortgangsrapportage wordt gesproken van de 'rijkdom van het onvoltooid'. Op basis van de gepresenteerde informatie is echter niet exact te beoordelen met welke dilemma's de instellingen kampen bij de invulling van de 'volle werkagenda van de scholen gericht op versterking van de kwaliteitsambities'.

Voorbeelden van innovatieve verbindingen van school en werkveld

Alle MBO-instellingen zijn de laatste jaren door de overheid uitgedaagd hun strategische koers te herijken. Bijvoorbeeld het Graafschap-College ambieert in 2020 expliciet een 'lerende organisatie' te zijn én de motor van de kennisontwikkeling in de regio. Het Groenhorst-College in de agrarische sector (waar veel onderzoek naar de aanwezige 'levende have' plaatsvindt) vervult feitelijk al

deze ambitie. Elders worden centra opgezet voor ondernemerschap (bijvoorbeeld in Zwolle) en voor technologische ontwikkeling (*Tech your future* in Twente). In andere regio's zoals het kennispact 3.0 in Noord-Brabant, wordt door de roc's gezamenlijk geëxperimenteerd met verkenningen over de vraag wat de beroepen van de toekomst zijn en hoe het educatiebeleid moet worden vormgeven.

Mbo: de middelste trede in de beroepskolom

Een belangrijk kenmerk, en vaak onderschatte eigenschap, is de functie van het mbo als schakel in de kolom tussen vmbo en hbo. Juist op de scharnierpunten blijken studenten uiterst kwetsbaar, en vormen de momenten van overgang de bottleneck voor doorstroom. Instromers vanuit het vmbo hebben vaak moeite om zich aan te passen aan de andere context, aan andere onderwijsvormen met hogere eisen (Van der Meer, 2015; Rosenmöller, 2015; Elffers, 2011). Tegelijkertijd toont recent onderzoek aan dat een groot deel van de mbo-doorstromers moeite heeft met de overstap naar het hbo, en voortijdig afhaakt (Bormans e.a., 2015).

Als lerende instelling zou het mbo zich daarom ook sterk moeten richten op de vraag wat de succesfactoren zijn voor een vloeiende doorstroom; welke studenten stromen in vanuit het vmbo, wat is hun ontwikkelingsniveau en welke (leer)competenties zijn zij (nog niet) meester? Tegelijkertijd wordt aan het eind van de opleiding een heldere afstemming verwacht met het hbo over curriculaire samenstelling, verwacht competentieniveau en leerpotentieel. De praktijk is echter dat de doorstroming wordt geanalyseerd in termen van cijfermatig materiaal (zie Westerhuis en Neuvel, 2013). Voor enkele trajecten, waaronder de VM2-trajecten, techniek- en vakmanschapsroutes (voor vmbo-mbo) kunnen we spreken van innovatietrajecten die vanuit een inhoudelijk perspectief aan aansluiting werken. Daar waar vmbo en mbo letterlijk onder één dak werken, verbetert ook de afstemming. Goede voorbeelden zijn o.a. te vinden in de verticale integratie die momenteel het groene onderwijs plaatsvindt en ook bij sommige vmbo's.

Steeds komt hier de vraag naar boven of het vervolgonderwijs genoeg aandacht heeft voor de persoon van de leerling. Is het vervolgonderwijs werkelijk geïnteresseerd in de ambities en talenten van de student die zich aanmeldt? Een mbo-team zal de nieuwe groep instromende studenten moeten kennen om daarnaar te kunnen differentiëren. Heel vaak worden intake-toetsen afgenomen, maar ook dan is het nodig adequate conclusies te trekken uit de resultaten. En evenzo geldt dat voor het hbo-team. In het kort: leren vmbo en mbo, en mbo en hbo genoeg van elkaar? Zijn ze daadwerkelijk op elkaar betrokken en wederzijds afhankelijkheid zodat de overstap inhoudelijk goed te maken is?

Het Junior College van Calvijn

Sinds enkele jaren biedt het Calvijn College, een vmbo-school in Amsterdam Nieuw-West, studenten van de vmbo-basisopleiding een programma waarin ze in hun eigen tempo doorstromen naar het mbo. Er wordt geen vmbo-diploma afgegeven, maar studenten gaan rechtstreeks naar het zogenaamde Beroepscollege. Van de 550 studenten van het Calvijn College, stromen jaarlijks zo'n 200 studenten vanaf leerjaar 2 of 3 het Beroepscollege in. Het blijkt dat de studenten succesvol zijn in hun vervolgonderwijs en weinig problemen ondervinden op het gebied van rekenen en taal, hun eigen tempo kunnen bepalen en op diverse momenten in het jaar uitstromen. Elke leerling verlaat de school met een startkwalificatie; vrijwel allen stromen

door naar mbo niveau 3, sommigen zelfs naar niveau 4. Gemiddeld zijn studenten 1 jaar sneller in het bezit van hun diploma. Het percentage voortijdig schoolverlaters is laag (minder dan 2%). Ook volgt uit DUO-gegevens dat 20% van de studenten van de lichting 2006 inmiddels het hbo volgt. Het kunnen versnellen en 'stapelen' levert een bijdrage aan het realiseren van de ambities van deze studenten. Door het VM2-traject, de experimenteerstatus en de daarbij horende extra middelen is dit initiatief gerealiseerd. Dat ging hand in hand met een duidelijk onderwijsconcept, een uitgewerkte visie op begeleiding en samenwerking met externe partijen (Hogewind, 2014; 2016).

In een recente studie door het samenwerkingsverband van de G5-hogescholen (Kappe e.a., 2015) wordt geconstateerd dat ondanks de beperkte verschillen tussen de G5- en andere hogescholen het onderwijsrendement in de Randstad daalt. De aansluiting tussen het mbo en de hbo-bachelor opleidingen dient dus sterk te worden verbeterd. Verbeterstappen liggen dan logischerwijs aan beide kanten van de streep. Maar, als lerende instelling zal het mbo zich sterker dan tot nu toe moeten vergewissen van de (niveau-) eisen van het hbo. Hier kan misschien inspiratie worden ontleend aan de inhoudelijke initiatieven tussen het mbo en hbo in de Associate degrees (AD). Zo hebben het Albeda College en de Hogeschool Rotterdam de *Rotterdam Academy* opgezet waarin ze samenwerken aan curriculumontwikkeling, begeleiding en toetsing. Daarmee vormt deze opleiding een sluitende tussenstap van het mbo naar het hbo. Een meer recent idee is om een verplicht schakeljaar tussen mbo en hbo te organiseren (zie Bormans & Dekker, 2016). Deze oplossingen voldoen mogelijk aan een behoefte van de arbeidsmarkt, waar zich een groeiend aantal banen op mbo 5-niveau manifesteert. Dit vormt wellicht een antwoord op de neveneffecten van Focus op Vakmanschap, waarin vele mbo 4-opleidingen zijn teruggebracht van 4 naar 3 jaar onderwijs. Een belangrijk onderdeel in de aansluiting is de scholing in taal en rekenen; naarmate er hogere eisen worden gesteld aan deze vakken zijn mbo-ers kansrijker in hun doorstroom.

Voorwaarden voor sociaal kapitaal: bestuurlijke samenwerking

De gedachtegang van een doorlopende beroepskolom wordt feitelijk tegengegaan doordat er binnen de overheid geen sprake is van één samenhangende lijn van beroepsonderwijs, maar van drie inhoudelijk en bestuurlijk gescheiden onderwijssectoren. We moeten constateren dat de overheid geen sluitende visie heeft op en over de beroepskolom, hetgeen leidt tot systeemscheiding. Dit uit zich onder andere in de vernieuwingen rondom examens vmbo, de nieuwe kwalificatiestructuur in het mbo, en de verhoogde eisen van het hbo. Deze zijn de laatste jaren allemaal separaat van elkaar ontwikkeld. Het zijn drie systemen die worden bestuurd vanuit verschillende verantwoordelijkheden; weliswaar door één ministerie, maar door verschillende afdelingen, vanuit verschillende bestuurlijke oriëntaties en verschillende po-vo-mbo- en hbo-raden (Hooge, 2013; van der Meer 2015).

Onderlinge afstemming geschiedt veelal via lokale initiatieven, maar een doordachte facilitering van het onderwijs uit het perspectief van de hele beroepskolom, wordt vanuit de overheid niet georganiseerd. Het werken vanuit een echte beroepskolom vraagt bestuurlijke samenwerking; adaptief, vooruitdenkend bestuur in plaats van responsief, reagerend bestuur. Het is nodig veranderingen in de omgeving te herkennen en te interpreteren, door deze te vertalen in het leerplan en lesmethoden. Dat vereist dat de 'kolom' meer systematisch wordt gefaciliteerd vanuit één jurisdictie met meer ondersteuning van de samenwerking tussen docenten ten gunste van de doorstroom van studenten en reductie van de uitval.

Samenvattend wordt het sociaal kapitaal niet alleen zichtbaar *binnen* instellingen voor beroepsonderwijs, maar ook doordat de verantwoordelijkheid van de afleverende partij niet stopt bij het uitreiken van het diploma. De nu voorgestelde flexibiliteit van studenten veronderstelt een intensieve begeleiding door de gehele beroepskolom. Inhoudelijke betrokkenheid moet ten goede komen aan een doorlopend leerproces van de leerling, het lost de vakinhoudelijke breuklijnen op en werkt positief aan de kosten-batenanalyse (Onderwijsraad, 2013c). Daarbij gaat het ook om horizontale afstemming met het werkveld, uitmondend in een verbindende leer-

architectuur. Daarin wordt met diverse partijen samengewerkt aan curriculumontwikkeling. Hierbij kunnen de cognitieve verschillen met het bedrijfsleven benut worden. Steeds is *inquiry* een noodzakelijke voorwaarde: de studenten kennen, hun resultaten inzichtelijk hebben en hun ontwikkelingscapaciteit stimuleren.

1.7 Conclusies voor een lerende instelling - terug naar Dewey

Dit paper gaat over de school als lerende instelling. Dit principe was een impliciet uitgangspunt in de vormgeving van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs in 1996. Door verschillende taken onder één dak te beleggen wordt afstemming tussen verschillende onderdelen van het beroepsonderwijs bevorderd en kunnen schaalvoordelen worden bereikt. De titel van dit essay heeft dan ook een dubbele lading: een docent, team of management kan een lerende instelling *hebben*, en de organisatie kan ook een lerende instelling *zijn*. Het één is niet vanzelfsprekend gelijk aan het ander.

Een lerende instelling vraagt om gesmeerde onderlinge verhoudingen en om routines gericht op verbetering, op samenwerking en coaching. Het gaat dus om een organisatievraagstuk waarvoor de leiding van het roc of de vakinstelling in eerste instantie verantwoordelijk is. In veel instellingen is die organisatie gestructureerd in afzonderlijke opleidingsdomeinen, soms wel mbo-colleges genoemd. Daarbinnen functioneren teams. En teams bestaan uiteindelijk uit individuen. Ieder met een eigen identiteit en particuliere houding ten opzichte van het functioneren in de school. Hoe kan de school hierop sturen en verleiden tot kwaliteitsverbetering? Immers, lang niet elk team is een lerend team. Uit onze verkenning over de ontwikkeling van een lerende instelling komt naar voren dat een combinatie nodig is van organisatorische structuur, gericht onderwijskundig leiderschap en professionele keuzevrijheid. Innovatieprogramma's, ontwikkelingsprogramma's voor docenten (als team) en samenwerking met het bedrijfsleven met een helder doel, kunnen daarbij behulpzaam zijn.

Senge stelde, en later met hem Weggeman (2010), dat aan professionals geen leiding moet worden gegeven, maar dat een dergelijke collectieve ambitie van binnenuit moet worden georganiseerd; de school als organisatie kan niet zomaar leren, de betrokkenen moeten het collectieve belang herkennen, en dit moet expliciet worden gefaciliteerd in ruimte en tijd, één van de kenmerken van professionele leergemeenschappen (Hargreaves en Fullan, 2012). Dat betekent ook dat onderwijsteams zoveel mogelijk taken zelf moeten kunnen uitvoeren, en dat te veel specialisering en uitbesteding van taken naar buiten het team de docenten teveel reduceert tot uitvoerder van onderwijs. Als we naar de rapportages van docenten zelf kijken, is daar nog een wereld te winnen.

We hebben de verschillende dimensies die Senge onderscheidt uitgewerkt aan de hand van het begrip van het professioneel kapitaal (Hargreaves & Fullan, 2012); het menselijk kapitaal, sociaal kapitaal en besluitvormingskapitaal. We benadrukken dat dit geen lineaire begrippen zijn; er is sprake van onderlinge wisselwerking en er zijn ook storingsbronnen. Een meer gerichte gegevensanalyse is gewenst om de dragende succesfactoren van een stijgend rendement van het middelbaar beroepsonderwijs inzichtelijk te maken.

Studenten en docenten ervaren soms door de verkorting van de opleiding keuzeconflicten, een verstoord LOB-traject en verminderde doorstroom. Daarbij pleiten we te kijken naar een breder scala aan factoren dan alleen de meetbare outputresultaten, zoals die nu veelal door Inspectie worden betrokken. Ook de minder goed meetbare resultaten zijn van belang, waarbij we denken aan de onderwijscultuur, de pedagogische visie, de ervaren professionele ruimte of het lerend vermogen van een team. Daarbij gaat het ook om de winst *tijdens* het leerproces, de formatieve resultaten, naast de summatieve leerwinst achteraf. Het onderwijssysteem kan mogelijk efficiënter, maar de ontwikkelingscurve van docenten en studenten kan niet *on demand* worden gevormd. Het gras groeit nu eenmaal niet harder wanneer men er aan trekt. Onderwijspsychologisch gezien vraagt de kwaliteitsslag van het onderwijs derhalve om groeitijd, zowel voor de docent als de student!

We pleiten daarom in navolging van Dewey, voor nadere inquiry. Er is voor professionals onderzoeks- en experimenteeruimte nodig om nieuwe wegen in te kunnen slaan. Zo'n ontwikkelingsgerichte samenwerking vraagt om gerichte en duurzame verkenning, verbetering en evaluatie van onderwijsleerprocessen. Dit veronderstelt tevens een analyse van factoren die mogelijk problemen veroorzaken en het identificeren van mogelijke oplossingsrichtingen. Diverse vormen van feedback en kennisontwikkeling veronderstellen ook systematische kennisdeling, zodat anderen van de resultaten kunnen profiteren.¹⁶ De schoolleiding moet daarbij rugdekking geven, zodat eventueel ook fouten gemaakt kunnen worden en ook de verborgen falen van het leerproces aan het licht komen. Het ligt voor de hand dat instellingen voor het beroepsonderwijs voor het vaststellen van vernieuwingen in het curriculum en verbetering van de beroepspraktijkvorming systematisch optrekken met enkele vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven om tot een gedeelde analyse te komen van de technologische en inhoudelijke uitdagingen die voorliggen.

Het is om de reden van 'inquiry' dat we elders ook hebben gepleit voor het benoemen van inhoudelijke aanvoerders, bijvoorbeeld in de vorm van een meer theoretisch ingestoken lectoraat of eventueel meer praktijk-ingericht practoraat, dat in een bepaald onderwijsdomein (bouw, creatieve industrie, horeca, ict, zorg, et cetera) inhoudelijke prioriteiten kan stellen en gericht kan werken aan het realiseren van onderwijsambities op diverse gebieden, zoals de verduurzaming van de economie, veranderingen in de gezondheidszorg of de opkomst van nieuwe digitale communicatiemiddelen. Bij sommige instellingen (bijvoorbeeld Alfacollege, ROC van Twente, West-Brabant, Mediacollege, Mondriaan College, Noorderpoort) zijn op deze wijze al productieve verbindingen gemaakt tussen het mbo en het werkveld, die goed lijken te werken.¹⁷

Hiermee verrijken we het centrale thema van dit essay: het mbo als lerende onderwijsinstelling kan niet zonder een gerichte visie op het leerproces. Als centraal thema in de literatuur noemden wij de onderlinge uitwisseling door te participeren en communiceren, om te komen tot een gezamenlijke 'community' waarin leren centraal staat. In dit slot keren we daarom terug naar het werk van Dewey: het gaat niet om het veilig overdragen van losse 'stukjes informatie' of objecten, maar om het communiceren tussen subjecten in de onderwijsinstellingen in combinatie met de buitenwereld, waarbij nieuwe beelden en betekenissen ontstaan over het *waartoe* van veranderingen van werkprocessen en de betekenis daarvan voor docenten (leermeesters en werkmeesters) in de beroepsopleidingen van het vmbo, het mbo en het hbo.

¹⁶ Denk aan de PDCA-cycli van Toyota, waarvan iedereen profiteert (vergelijk Sabel, 2005). Overigens worden ook andere vocabulaires ontwikkeld om collectief kennis te ontwikkelen, zonder een beroep te doen op het jargon uit de managementliteratuur, bijvoorbeeld: ambitie ontwikkelen, informatie verzamelen, informatie interpreteren, consequenties verbinden, actie uitvoeren, product en proces evalueren, et cetera (zie Kees Meijlink (2015)). Sommige MBO-instellingen ontwikkelen ook andere benaderingen voor hetzelfde doel, zie bijvoorbeeld de bijdragen over creativiteit en onderwijsinnovatie bij KW1C (Van der Schans, 2015; Free, 2016).

¹⁷ Zie het verslag van de preconferentie over onderzoek in het mbo van de CVI, april 2016 (Ritzen ea, 2016). Zie ook www.practoraten.nl.

De tijd lijkt rijp voor een nieuwe mind-set, die meer gericht is op het leren en ontwikkelen vanuit de pedagogische en didactische waarde van de school. De samenleving raakt meer en meer doordrongen van het feit dat de pedagogische opdracht het hart van het onderwijs vormt. Onderwijs en opvoeding zijn innig met elkaar vervlochten, nodig voor het begeleiden van jongeren bij hun ontwikkeling tot participerende burgers en medewerkers van de toekomst. Deze trend biedt het (beroeps)onderwijs de kans de pedagogische opdracht versterkt in te zetten. Juist voor de doelgroep van het beroepsopleidingsonderwijs, zowel de relatief kwetsbare jongeren als de nieuwe ondernemers die in een flexibele economische orde moeten doorgroeien naar leidende middenkaderfuncties, kan dat leiden tot meer binding en tot een sterkere ontwikkeling van een beroepsidentiteit waar de student in zijn loopbaan mee vooruit kan en waar het maatschappelijk belang mee wordt versterkt.

Het gaat hier om een wijzigende mind-set die niet langer alleen gericht is op effectief en efficiënt onderwijs, maar die ook geënt moet zijn op onderwijs dat betekenisvol en ontwikkelingsgericht is. Het paradigma van 'meten is weten' is slechts randvoorwaardelijk voor goed onderwijs, en moet worden aangevuld met morele en ethische aspecten, *de* elementen waarmee onderwijs weer zinvol en de moeite waard wordt. De organisatiewetenschapper Ed Schein (2013) pleitte eerder voor 'humble inquiry', hetgeen ook hier van toepassing is: 'the fine art of drawing someone out, of asking questions to which you do not know the answer, of building a relationship based on curiosity and interest in the other person'.

1.8 Suggesties voor de toekomst: een agenda

Op basis van voorgaande literatuurverkenning zijn factoren te benoemen die de onderwijskwaliteit, toegankelijkheid en doorstroom beïnvloeden; dit vanuit het onderwijsperspectief van de *lerende instelling*. Zo wordt onderwijskwaliteit niet alleen beïnvloed door het handelen van de docent in de klas, maar eveneens door het lerend vermogen van het team van docenten, alsmede de opstelling van het management in de school en de eisen en daadwerkelijk betrokkenheid van het afnemend werkveld en overheidsorganisaties. We doen hieronder enkele voorstellen voor experimenteer-ruimte in de school en onderzoek naar de kwaliteitsverhoging die kunnen bijdragen aan het versterken van het professioneel kapitaal.

Menselijk kapitaal in relatie tot teams

- Leren is een proces van kennisverwerking op basis van betekenisverlening aan nieuw te ontdekken domeinen, evenals het experimenteren en kritisch bevragen van eigen bevindingen. Dit proces kan onder andere worden ondersteund door instructie, oefening en herhaling. Daarin staan vormen van participatie en communicatie centraal, die het beste verlopen via interactie van docenten en lerenden, met voldoende mogelijkheden voor feedback. Of, zoals Dewey het noemt, het samen beelden ontwikkelen door studenten en docenten. Docenten hebben elkaar daarbij nodig om verder te komen, zowel theoretisch als praktisch gezien. Zij kunnen niet enkel opereren binnen de eigen scope, het klaslokaal, het eigen vak. Van Merriënboer (2010) stelde dit 'atomisme' binnen het onderwijs al aan de kaak. Door solistisch te opereren blijft *bewuste onbekwaamheid* achter, en wordt de docent niet verleid tot verdere ontwikkeling. Het individueel faciliteren van docentprofessionalisering leidt tot een ontbreken van kennismanagement en werkt vervolgens contra-productief voor de lerende instelling. Dit wordt versterkt als in de analyse niet wordt nagedacht over team- en organisatieontwikkeling. Meer diepgaand **onderzoek** naar de kwaliteiten, kenmerken en routines van lerende teams is nodig, als ook naar de effecten daarvan.

- Dat het mbo naast een kwalificatietaak ook een taak heeft in burgerschapsvorming en socialisatieprocessen is inmiddels evident. Echter, de verhouding tussen deze vormingsdoelen wordt niet meegewogen door de Inspectie in het oordeel over de school. Deze waarde-gebonden elementen, ook wel de *soft-controls* zouden een vanzelfsprekend onderdeel moeten zijn in het evaluatiesysteem van de Onderwijsinspectie. **Onderzoek** op dit terrein staat volledig in de kinderschoenen en verdient een forse impuls, zeker nu de Inspectie in 2017 een nieuw Toezichtkader introduceert.
- Via de lerarenagenda stimuleert de overheid de ontwikkeling van docenten vooral op individueel niveau, dat wil zeggen met een financiële prikkel in de vorm van de lerarenbeurs en verplichting van het lerarenregister. De resultaten daarvan kunnen worden vastgesteld in termen van deelnemersaantallen. De waardering daarover is niet alleen positief. Deze benadering heeft nog een keerzijde; er is geen systematische aandacht voor onder meer de zij-instroom en loopbanen van docenten, voor de ontwikkeling van hybride leeromgevingen, en voor het leren in de beroepspraktijk. Teams kunnen hierdoor worden ontregeld, waardoor interesses, belangen en kennisniveaus verder uit elkaar lopen. De taakverdeling wordt niet zelden gemaakt op basis van diploma's in plaats van kennis en ervaring. Dit kan frustratie opleveren, jongeren kunnen soms niet doorschuiven en oudere docenten voelen zich onvoldoende gezien. **Onderzoek** naar de wijze waarop de overheid de loopbanen van docenten kan stimuleren is urgent, alsmede de betekenis daarvan voor jongere en oudere generaties docenten.

Sociaal kapitaal

- Beroepsonderwijs is onderwijs dat plaatsvindt binnen en buiten de school en altijd in verbinding met het afnemende werkveld. In een dergelijke verbindende leerarchitectuur kunnen scholen en bedrijven strategisch samenwerken en aan vernieuwing van leerprocessen. Het **onderzoek** (zowel fundamenteel als praktisch) naar dergelijke vormen van hybride organisatievormen staat pas in de kinderschoenen. Omdat het feitelijk gaat om een voor het beroepsonderwijs essentieel vraagstuk, is meer aandacht voor dergelijk onderzoek vereist. Ook moeten de inhoudelijke resultaten van de lopende publiek-private samenwerkingen tussen onderwijs en bedrijfsleven veel beter worden verspreid. Zoals Chesbrough (2003) schrijft, moet het intellectuele eigendom van de 'open innovatie' ten goede komen aan alle deelnemende partijen. Dit verdient strategische prioritering.
- Het mbo heeft 'last' van het traditionele, vakgerichte, methode- en diploma-gestuurde onderwijs in het vo en het vervolgonderwijs. Onderwijsverbetering kan alleen met vereende krachten, dus in samenhang en samenwerking met alle betrokkenen worden gerealiseerd. **Onderzoek** naar het stimuleren en toepassen van intersectorale samenwerking in het onderwijs is daarom legitiem. Aansluitingspunten voor werkelijk doorlopende leerlijnen en ontwikkeling van onze jongeren vereist tevens onderlinge samenwerking binnen het stelsel (ook binnen het ministerie van OCW en tussen de sectorraden). Door de doorstroom van studenten te upgraden tot een gezamenlijk inhoudelijk belang, worden de tot nu toe afzonderlijke partijen in de beroepskolom onderling meer afhankelijkheid en verantwoordelijk. Het centrale uitgangspunt daarbij is: hoe kan het belang van de lerende het beste worden gediend?
- Ten slotte pleiten we voor **onderzoek** naar de inrichting van diverse leerwegen, en al dan niet verwante vervolgopleidingen. De voorkeur van jongeren om werken en leren (praktijkgericht opleiden) dual uit te

voeren legitimeert onderzoek naar de krachtige elementen van meer stage, praktijkoriëntatie, en de inbreng van kennis en kunde van competente praktijkopleiders. Tevens kan dan worden geïnventariseerd in welke mate dat de 'sense of belonging' tussen medewerkers van onderwijs en bedrijf versterkt.

Besluitvormingskapitaal

- Er is in mbo-instellingen een wederkerige ontwikkelingsgerichte aanpak nodig; top-down en bottom-up. Publieke waardencreatie vraagt om gedelegeerde verantwoordelijkheid; de leiding van de scholen moet middelen ter beschikking stellen aan onderwijsteams om tot verbeteringen te komen. De herinrichting van de Nederlandse opleidingsstructuur dient niet (enkel) te worden gestuurd door financiële argumenten en economische overwegingen (waarvan we op basis van de beschikbare openbare documenten de betekenis ook niet helemaal kunnen beoordelen), maar vooral door de overtuiging dat docenten, het team en lerenden een stem verdienen, en dat er tijd en ruimte moet zijn voor alle betrokkenen voor een weloverwogen ontwikkel- en keuzeprocess. Daarbij is bottom-up *inquiry* nodig; er is **onderzoek** nodig naar de optimale schaal van de schoolorganisatie, en daarbij naar de verhouding tussen het centrale management, de opleidingsdomeinen, al dan niet georganiseerd in colleges of scholen, en de opleidingsteams bij het tot stand brengen van innovatief en lerend vermogen. Ook kan dan worden nagegaan op welke wijze de leiding rugdekking kan geven aan onderwijsteams, o.a. door belangstelling te tonen, stimulansen en richting te geven en door het team te leren omgaan met fouten en teleurstellingen. Bewust vertrouwen van professionals is daartoe een noodzakelijk voorwaarde en moet worden georganiseerd.
- **Onderzoek** kan zich daarbij richten op de vraag hoe de onderlinge verhoudingen in organisationele besluitvorming verbeterd kunnen worden; hoe men tot visieontwikkeling komt, en op welke wijze het team of de onderwijseenheid verantwoording aflegt over de bereikte resultaten? In hoeverre de *waartoe-vraag* daarin leidend is, vormt een van de basisvragen voor een *lerende instelling*. ●

Over de auteurs

Ellen Klatter Lector Versterking Beroepsonderwijs en lector Studiesucces, bij het Kenniscentrum Talentontwikkeling van Hogeschool Rotterdam. e.b.klatter@hr.nl

Marc van der Meer Bijzonder hoogleraar Onderwijsarbeidsmarkt bij Reflect/Tilburg Law School van Tilburg University, en bij CAOP in Den Haag. Tevens als onafhankelijk wetenschappelijk adviseur verbonden aan de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs-Bedrijfsleven (SBB). marc.vandermeer@uvt.nl

Referenties

46

- Aalsma, E., J. van den Berg & E. de Bruijn (2014). *Verbindend perspectief op opleiden naar vakmanschap*. 's-Hertogenbosch: ecbo.
- Algemene Rekenkamer (2014). *Algemene lasten van onderwijstijd in het MBO*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Archyris, C. & D.A. Schön (1978). *Organizational learning*. Reading: Addison-Wesley.
- Berding, J. & W. Pols (2014). *Schoolpedagogiek. Opvoeding en onderwijs in de basisschool*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Biesta, G.J.J. (2012). *Goed onderwijs en de cultuur van het meten*. Den Haag: Boom Lemma.
- Biesta, G.J.J. (2015). *Het prachtige risico van onderwijs*. Uitgeverij Phronese.
- Biesta, G.J.J. (2017). Back to the basics: On good education, teacher judgement, and educational professionalism, in: J. Heijmans en J. Christians, *The Dutch way in education*, pp. 47-68. Helmond: Uitgeverij OMJS in samenwerking met Stichting de Brink.
- Boekhoud, P. (2011). *Pedagogiek als tweede natuur*. Openbare les. Hogeschool Rotterdam.
- Boekhoud, P. (2015). *Studiesucces door te jagen*. Presentatie Focusdag (oktober 2015). Hogeschool Rotterdam.
- Boer, P. den (2009). *Kiezen van een opleiding: van ervaring naar zelfsturing. Can it be done?* Etten-Leur: ROC West-Brabant.
- Bormans, R., M. Bajwa, E. van Braam & I. Dekker (2015). *Kwaliteit in de klas*. Den Haag: Vereniging Hogescholen.
- Bormans, R. & I. Dekker (2016). *Samen Leven in de moderne samenleving*. Hogeschool Rotterdam.
- Brink, G. van den, T. Jansen & D. Pessers (2005). *Beroepszeer: waarom Nederland niet goed werkt*. Meppel: Boom.
- Buisman, M., J. Allen, D. Fouarge, W. Houtkoop, & R. van der Velden (2013). *PIAAC: Kernvaardigheden voor werk en leven*. 's-Hertogenbosch: ecbo.
- Buitelaar, W.L. & M. van der Meer (2012). Kennisontwikkeling en HRM: de casus werktijdverkorting bij ASML. *Tijdschrift voor HRM*, 15(1), 71-88.
- Bussemaker, J. (2014). *Competente rebellen. De toekomst volgens minister Jet Bussemaker*. Actuele onderwerpen. Stichting IVIO.
- Chesbrough (2003). *Open innovation. The new imperative for creating and profiting from technology*. Boston Ma: Harvard Business School Press.
- Christensen, C.M. (1997). *The innovators dilemma*. Boston Ma: Harvard Business School Press.
- Commissie-Dijsselbloem (2008). *Tijd voor onderwijs*. Den Haag: Tweede Kamer.
- Commissie- Rinnooy Kan (Commissie leraren) (2007). *Leerkracht!* Den Haag: Ministerie van OCW.
- Dewey, J. (2002- oorsp. 1922). *Human nature and conduct*. New York: Prometheus books.
- Dweck, C.S (2006). *Mindset. The New Psychology of Success*. New York: Random House.
- Doeleman, H., J. Haandriksman, I. Israel & B. Visser (2014). *Van goed naar excellent onderwijs*. Deventer: Kluwer.
- Elffers, L. (2011). *The transition to post-secondary vocational education. Students' entrance experience and attainment*. Enschede: Ipskamp.
- El Hadioui, I., (2011). *Hoe de straat de school binnen dringt*. Amsterdam: Van Gennep.
- Ex, C. (2007). *Opvoeden, wat kun je? Over de ontwikkeling van ouders en kinderen*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Free, C. (2016). *Crea Lucion: Handreiking voor gedroomd onderwijs en duurzame talentontwikkeling*. Den Bosch: Jheronimus Bosch Art Centrum i.s.m. Consortium voor Innovatie.
- Geerdink G. & I. Pauw (2016). Lerarenopleiders doen ertoe. In: *Kennisbasis Lerarenopleiders. Katern 1: De Lerarenopleider*. pp. 7-14. VELON. Vereniging Lerarenopleiders Nederland.
- Geerligts, J.W.G. (2013). *Leren omgaan met onzekerheid: Een theory of improvement voor het professional development van de leraar*. Niet gepubliceerd essay.
- Geurts, J. (2006). *Het ROC als loopbaancentrum. Een beroeps-pedagogisch perspectief*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Goetheer, G.J.J. & J. van der Vlugt (2008). *Tijd voor Onderwijs. Eindrapport van de Commissie Dijsselbloem in vogelvlucht*. SDU Uitgevers.
- Hargreaves A., & M. Fullan (2012). *Professional capital, transforming teaching in every school*. London: Routledge.
- Hendriks, H. (2013). Pleidooi voor een toekomstbestendig mbo/ROC: Hoe complexiteit en politieke grilligheid het mbo in zijn greep heeft. In: *THEMA, nr.2*, pp.14-18.
- Hoffman, N. (2011). *Schooling in the workplace: how six of the world's best vocational education systems prepare young people for jobs and life*. Harvard education press.
- Hogewind, J.H. (2014). *Doorlopend succes. Notitie over doorlopende leerlijn VMBO-MBO*. Calvijn College Amsterdam.
- Hogewind, J.H. (2016) *Input voor VMR*. Calvijn College/ROC van Amsterdam.

- Honigh, M. (2008). *Beroepsonderwijs tussen publiek en privaat: Een studie naar opvattingen en gedrag van docenten en middenmanagers in bekostigde en niet-bekostigde onderwijsinstellingen voor middelbaar beroepsonderwijs*. Dissertatie. Universiteit van Amsterdam.
- Hooge, E. (2013). *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Tilburg: Tilburg University.
- HPBO (2016). *Innovatie. Twaalfjaar vernieuwen in het beroepsonderwijs*. Ede: Het Platform Beroepsonderwijs.
- Kan, C. van, I. Zitter, P. Brouwer & B. van Wijk (2014). *Onderwijspedagogische visies van mbo-docenten: wat dient het belang van studenten?* Den Bosch: echo.
- Kappe, F.R., M.J.D Molenkamp, D.H.J Wijsbroek, O. Wiegert, G. Hendriks, J.A. van Ingen & J. van Zandwijk (2015). *Studiesucces in de G5. Opbrengsten studiesucces onderzoek door zes Randstadhogescholen*. G5-onderzoeksteam.
- Kelchtermans, G. (2012). *De leraar als (on)eigentijdse professional: reflecties over de 'moderne professionaliteit' van leerkrachten*. Notitie in opdracht van de Onderwijsraad.
- Kennisnet (2016). *Technologiekompas voor het onderwijs*. Trendrapport 2016-2017. Zoetermeer: Kennisnet.
- Kessels, J.W.M. (2012). *Leiderschapspraktijken in een professionele ruimte*. Oratie, Open
- Keulen, H. van, J. Voogt, L. van Wessum, F. Cornelissen & W. Schelfhout (2015). *Professionele leergemeenschappen in onderwijs en lerarenopleiding*. *Tijdschrift voor Lerarenopleiders*, 36 (4). pp. 143-160.
- Klatter, E. (2014). *Visiedocument - Opleiden, leren en examineren in het beroepsonderwijs*. In *ontwikkeling*. versie VII. Amersfoort: Stichting Consortium beroepsonderwijs.
- Klatter, E. (2015). *Professionele identiteit in perspectief. Intensieve relaties voor ijzersterk beroepsonderwijs*. Rotterdam: Hogeschool Rotterdam Uitgeverij.
- Koster, B. (2013). *Andere perspectieven. Een blik op het opleiden van aanstaande leraren op de werkplek*. Lectorale rede, FLOT. Fontys Hogescholen, Tilburg.
- Kuipers, B. (2006). *Team development and team performance*. Dissertatie. Rijksuniversiteit Groningen.
- Liefaard, M. W., & M. Wessels (2015). *Pedtalks. Over pedagogische moed in het beroepsonderwijs*. Rotterdam: ROC Albeda.
- Marx, E.C.H. (1975). *De organisatie van scholengemeenschappen in onderwijskundige optiek*. Groningen: Tjeenk Willink.
- MBO in Bedrijf (2016). *MBO dat werkt. Voortgangsrapportage kwaliteitsafspraken MBO*. Augustus 2016.
- MBO Raad (2016). *Lees, herken en Ontdek! Professionalisering in het mbo*. Woerden: MBO Raad.
- Meer, van der M. (2014). *Vakmensen en bewust vertrouwen: een institutionele beschouwing over de arbeidsmarkt in het middelbaar beroepsonderwijs*. Oratie. Tilburg University.
- Meer, van der M. (2015). *Het MBO naar 2025, achtergrondstudie*. Woerden: MBO Raad.
- Meijlink, K. (2015). *Denken over onderwijs*. Uitgeverij Damon.
- Meijers, F., M. Kuijpers, K. Mittendorff & G. Wijers (2014). *Het onzekere voor het zekere*. Garant, Antwerpen/Apeldoorn.
- Merriënboer, J.J.G. van (2010). *Het ontwerpen van leertaken binnen de wetenschappen: 'Four-Components Instructional Design' als generatiefontwerpmodel*. Inaugurale rede. Open Universiteit Nederland.
- Ministerie Algemene Zaken (2012). *Bruggen slaan*. Regeerakkoord VVD-PvdA. Den Haag.
- Ministerie van OCW (1996). *Wet Educatie en beroepsonderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2011). *Focus op Vakmanschap*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2014). *Bestuursakkoord MBO*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Moerman P., & M. Korstanje (2015). *Handboek publiek-private samenwerking*. Den Haag: Platform Bèta Techniek.
- Moore, M. (1997). *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Muffels, R., M. van der Meer & S. Bekker (2016). *Regional governance of youth unemployment: A comparison of three innovative practices of multi-level cooperation in the Netherlands*. ongepubliceerd paper. Tilburg University: Reflect.
- Muhammed, A. (2009). *Transforming School Culture: How to Overcome Staff Division*. Solution Tree.
- Nationaal onderwijsakkoord (2013). *De route naar geweldig onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Neuvel, J., & M. van der Meer (2014). *Studiesucces in de G4 en de overige ROC's*. 's-Hertogenbosch: echo.
- Nova College (2014). *School durft te leren*. Bouwen aan de betekenis van een MBO Academie. Haarlem: Nova College.
- Nowothy, H. (2011). *Dare to know, dare to tell, dare to play*. In: *Approaching Religion, Vol. 1/2*. Aboagora Conference (nov. 2011): Between Arts and Sciences.
- Nussbaum, M. (2011). *Creating Capabilities. The Human Development Approach*. Cambridge Ma: Harvard University Press.

- OECD (2010a). *Learning for jobs*. Paris: OECD.
- OECD (2014). *Skills beyond school- the case of the Netherlands*. Paris: OECD.
- Onderwijscoöperatie. (2016). *De staat van de leraar*. Utrecht.
- Onderwijsraad (2013a). *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013b). *Leraar zijn*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013c). *De stand van educatief Nederland 2013. Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2011a). *Onderwijs vormt*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Peters, J. & J.Pouw (2004PP), *Intensieve menshouderij: hoe kwaliteit oplost in rationaliteit*. Schiedam: Scriptum.
- Pols, W. (2015). *In de wereld komen. Een studie naar de pedagogische betekenissen van opvoeding, onderwijs en het leraarschap*. Academisch Proefschrift. Apeldoorn: Garant Uitgevers.
- Post, T. & Velthorst, G. (2011). Kennisgroepen als innovatieve brugbouwers. *Tijdschrift voor Lerarenopleiders*. *Velon*, 32 (3), pp.12-16.
- Ritzen, H., E. de Bruijn, E. Klatter, M. van der Meer, e.a. (2016). *Help(t) onderzoek in het mbo?! Onderzoek(end werken) brug tussen veranderende beroeps- en onderwijspraktijk*. Visuele notulen. Preconferentie CVI. Groningen.
- Rosenmüller, P. (2015). *Van massaproductie naar maatwerk*. Speech op het VO-congres 26 maart 2015.
- Rother, M. (2010). *Toyota Kata- Managing people for improvement, adaptiveness and superior results*. New York: Mc Graw Hill.
- Ryan, R.M. & Deci, E.L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. In: *American Psychology*, 55, (p. 68-78).
- Sabel, Ch.F. (2004). Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability. In: E. Engelen, & M. Sie (ed). *De staat van de democratie, de democratie voorbij de staat*. Amsterdam: Amsterdam University Press, p.173-196.
- Sabel, Ch.F. (2005). *What developing countries can learn from production at Toyota- why the comparison matters and makes sense*. Online paper.
- Schans van der, H. (2015), *IDNA: duurzaam leren innoveren*. Zaltbommel: Uitgeverij Thema.
- Schein, E. (2013). *Humble Inquiry: The Gentle Art of Asking Instead of Telling*. Berrett-Koehler.
- Schön, D.A. (1983). *The Reflective Practitioner: How Professionals Think In Action*. New York: Basic Books.
- Schouwenburg, F. (red). (2016). *Dat kan bij ons wél- MBO-scholen om van te leren*. Zoetermeer: Kennisnet.
- Senge, P. (1990). *The fifth discipline: the art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday.
- Sennett, R. (2008). *De ambachtsman: de mens als maker*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Sinek, S. (2012). *Start with why*. Retrieved September 26, 2016. <http://sumo.ly/pp5E>
- Sitter, L.U. de (1981). *Op weg naar nieuwe fabrieken en kantoren*. Deventer: Kluwer.
- Smart Industry (2014). *Actie-agenda Smart Industry. Dutch industry fit for the future*. Drukkerij Snep.
- Smulders, H., A. Hoeve, & M. van der Meer (2012). *Krachten bundelen voor vakmanschap: over co-makership tussen onderwijs en bedrijfsleven*. 's-Hertogenbosch: ecbo.
- Snoek, M. (2014). *Developing teacher leadership and its impact on schools*. Dissertatie, Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.
- Snoek, M., Swennen, A. & Valk, J. van der (2006). *Teachers and their Educators. Standards for development*. Proceedings of the 30th Annual Conference ATEE. Publisher: Amsterdam Institute of Education.
- Teurlings, C., Woudstra, L., van der Neut, I. & D. Uerz (2009). *Professionalisering onderwijsprofessionals MBO: op zoek naar strategie*. Tilburg: IVA.
- Thompson, M. (in voorbereiding). *Trust and collaboration in Dutch school for senior secondary vocational education*. Amsterdam: UvA.
- Toren, J.P., Van der Meer, M. & T. Lie (2015). *Innovatie, beroeps-onderwijs en arbeidsmarkt*. Een position paper, 's-Hertogenbosch: ecbo.
- Veen, K. van (2014). *De beste manier van lesgeven bestaat niet*. *Didactief10*, p.9 - 10.
- Veer, J. van der, M. van der Meer, & A. Hemerijck (2014). *De toerusting over de levensloop: een beschouwing over institutionele herijking in het beroepsonderwijs*, 's-Hertogenbosch: ecbo.
- Venne, L., J. Hermanussen, M. Honigh, & M. van Genugten (2014). *De dagelijks zorg voor onderwijskwaliteit in het mbo*. 's-Hertogenbosch: ecbo.
- Vermeulen, M. (2016). *Leren organiseren. Een rijke leeromgeving voor leraren en scholen*. Heerlen: Open Universiteit (Oratie).

Vijlder, F. de, e.a. (2015). *Slimmer werken in het MBO*. 's-Hertogenbosch: Ecbo.

Visser, K.H. (2015). Hoe krijg je gemotiveerde studenten in huis? Experimenteren met selectie aan de poort. In: *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs*, 22 (2).

Vrieze, G., M. van Daalen & M. Wester (2009). *Ruimte van de leraar. Helpt LINC om de ruimte van de leraar vorm te geven?* Nijmegen: ITS.

Waslander, S. (2015). Bermuda-driehoek van onderwijsleiderschap. <https://didactiefonline.nl/blog/blonz/bermuda-driehoek-van-onderwijsleiderschap>

Weggeman, M. (2010). *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!* Over kenniswerkers, vakmanschap en innovatie. Scriptum.

Weijzen, S., & F. Slaghekke. (2012). Competentieontwikkeling in de opleidingsschool. In: R. Klarus & S. Weijzen. *Mensen maken beroepsonderwijs- HRM en onderwijskwaliteit in vmbo en mbo*. Amsterdam: Boom/ Lemma.

Wenger, E. (1978). *Communities of practice: learning, meaning and identity*. New York: Cambridge University Press.

Westerhuis, A. & J. Neuvel (2013). *Doorstroomatlas*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Wierdsma, A., en J. Swieringa (2011). *Lerend organiseren en veranderen*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.

Wildeman, E. & E. B. Klatter (2016). *Taalgericht Vakonderwijs*. In: *Tekenend Techniek. Didactiek van het Techniekonderwijs*. Fontys, PTH. Eindhoven.

Winter, M. de (2005). *Democratieopvoeding versus de code van de straat*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

WRR (2004). *Maatschappelijke diensteverlening*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Zhao, Y. (2012). *World class learners- educating creative and entrepreneurial students*. Thousand Oaks: Corwin/ Sage.

Zitter, I., & A. Hoeve (2012). Hybrid learning environment: merging learning and work processes to facilitate knowledge integration and transitions. In: *OECD education working papers*, No.81. Parijs: OECD.

Websites

<http://www.mbo2025.nl/>

<http://www.doorstroomatlas-vmbo.nl/profielen/>

<http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm/>

http://www.cvieb.nl/91_1520_leder_MBO_een_practoraat.aspx

<http://smartindustry.nl>

Naar een lerend bestel in het mbo

Hoofdstuk 2

Marcel van der Klink en Loek Nieuwenhuis¹⁸

26 oktober 2016

Teamontwikkeling en onderwijskundig leiderschap in het MBO

	Inhoud	pag.
2.1	Probleemstelling	52
2.2	Het belang van teamgericht werken in het mbo	52
2.3	Werken en leren in teams in het mbo	53
2.4	Teamfactoren die het werken en leren in teams in het mbo beïnvloeden	55
2.5	Teamleren	58
2.6	Teamleiderschap	59
2.7	De kunst van een goed gebalanceerd HRM en HRD	60
2.8	Tot slot	61
	Referenties	65

¹⁸ Met dank aan prof.dr. F. Geijsel, voor haar grondige commentaar op een eerdere versie van dit hoofdstuk.

2.1 Probleemstelling

52 Mbo-instellingen zijn zeer divers georganiseerd: sommige instellingen worden voornamelijk centraal gestuurd, andere kennen een meer decentrale sturing. Bij sommige instellingen wordt er gewerkt met colleges opgesplitst naar sectoren, andere instellingen hebben qua organisatie de verschillen in niveaus als uitgangspunt genomen (bijvoorbeeld de entree-colleges). Ongeacht de organisatiewijze, is de kwaliteit van het onderwijs voor een groot deel afhankelijk van de inzet die geleverd wordt door de professionals die dagelijks bezig zijn met het verzorgen van onderwijs. Docenten in opleidingsteams moeten, tegen de achtergrond van de veranderende (beroeps) praktijk en samenleving, studenten begeleiden naar een diploma en een weg laten vinden in een veranderende wereld. Wat zorgt ervoor dat het ene team in staat is om uitstekend onderwijs vorm te geven, en waarom slagen andere teams daar minder in? Wat zijn aangrijpingspunten om het teamgericht werken te versterken? En welke rol speelt het onderwijskundig leiderschap daarbij? Hoe geeft het HR-beleid steun aan het werken in teams?

Om deze vragen te beantwoorden ontbreken helaas voldoende en relevante onderzoeksbevindingen. Door Truijten (2012) is een eerste onderzoek gedaan binnen het Nederlandse mbo, en daarop volgend loopt momenteel een onderzoeksprogramma bij de universiteiten van Tilburg en Wageningen (zie Winia et al, 2016, voor een eerste publicatie uit dit programma). Dit gemis aan voldoende en relevante onderzoeksbevindingen is zorgelijk omdat de kwaliteit van het mbo staat of valt bij hoe teams van onderwijsprofessionals functioneren. Welke innovaties er de komende periode ook van mbo-instellingen gevraagd gaan worden, zonder voldoende inzicht in hoe teams functioneren blijft het onhelder of deze innovaties een haalbare kaart zijn en in de gewenste effecten zullen resulteren.

In dit position paper willen we, ondanks het gebrek aan voldoende onderzoeksbevindingen, nader op deze vragen ingaan. Daarbij maken we vanzelfsprekend gebruik van de evidentie die er wel is en zullen we aangeven waar die tekort schiet om een goed beeld van de huidige situatie te geven. Eerst schetsen we de ontwikkelingen die bijdragen aan de noodzaak tot teamgericht werken in het mbo. Vervolgens gaan we in op de factoren die een team tot een team maken. Daarna gaan we in op teamkenmerken die bijdragen aan het functioneren van het team. Teams hebben niet alleen tot taak opleidingen uit te voeren maar ook de opdracht een betekenisvolle bijdrage te leveren aan in de innovatie in de instelling. We besteden daarom aandacht aan hoe teams leren en welk leiderschap gewenst is om het teamleren te bevorderen. De invoering van teams heeft ook repercussies voor het HRM- en HRD-beleid van de instelling, een aantal daarvan laten we de revue passeren. Deze tekst sluiten we af met een korte reflectie en enkele aanbevelingen voor de praktijk van het mbo en het onderzoek naar teams in deze onderwijssector.

2.2 Het belang van teamgericht werken in het mbo

De maatschappelijke opdracht van het mbo is complex: kwalificeren voor de arbeidsmarkt, doorstroom realiseren naar het hbo, burgerschapontwikkeling, participatiebevordering via entree-opleidingen en het ondersteunen van leven lang leren in het bedrijfsleven. De kern van de publieke waarde die wij van het beroepsonderwijs verlangen vraagt om *teamwork*. Beroepscompetentie vereist integratie van meerdere kennisinhouden, vakvaardigheid en inzetbaarheid, naast burgerschap en participatie. Dat veronderstelt verschillende vaardigheden van docenten en begeleiders, die niet makkelijk in één persoon te verenigen zijn, waardoor de focus op teams in het mbo ook te verklaren is. Den Boer en Ter Wee (2002) hebben voor het groen

onderwijs drie profielen van docenten in kaart gebracht: de vakdocent, de praktijkdocent en de pedagoog. Moerkamp & Hermanussen (2011) komen voor het gehele mbo tot een vergelijkbare indeling.

In het Nederlands mbo-stelsel is de afstemming onderwijs-bedrijfsleven sterk geïnstitutionaliseerd. De invulling van de beroepspraktijkvorming (bpv) en het vormgeven van de kwalificatiedossiers is sinds 2015 belegd bij de Stichting Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven (SBB). De landelijke kwalificatiedossiers en bpv-afspraken geven sturing aan lokale activiteiten, processen en procedures voor samenwerking tussen opleiding en werk. Door de maatschappelijke en economische dynamiek ontstaat er behoefte bij opleidingsteams aan een grote mate van flexibiliteit en innovatie (zie de brief van de minister van OCW, 2014; WRR rapport, 2013). In de zoektocht naar nieuwe vormen van leren zien we grofweg twee bewegingen: enerzijds proberen onderwijsinstellingen de complexe werkpraktijk naar binnen te halen, via vormen van hybride leeromgevingen (Zitter & Hoeve, 2012); anderzijds proberen opleidingen te werken aan een open (permeabel) curriculum, waardoor het mogelijk wordt veel meer regionaal gedreven projecten en opdrachten uit te voeren (het zogenoemde regioleren: zie Delies, 2009; Boetzkes, Foorhuis & Leereveld, 2013). In veel gevallen kunnen beide strategieën tegelijk worden waargenomen binnen één opleidingstraject. Opleidingstrajecten worden veelvormiger en vragen om grotere flexibiliteit van docenten, teams én begeleiders vanuit het regionale werkveld. De invoering van de nieuwe kwalificatiestructuur in het mbo heeft de roep om nieuwe modellen van opleiden versterkt en versneld: er is meer ruimte om regionale inkleuring te verzorgen en er is substantieel ruimte gekomen voor keuzemodulen. Ook wordt de definitie van het opleidingstraject in de nieuwe structuur verruimd: conceptueel gaat het niet meer om een diplomagericht, initieel traject, waarna de student wordt uitgezwaaid door het opleidingsteam, maar worden er verbindingen gelegd tussen de initiële opleiding onder verantwoordelijkheid van de onderwijsinstelling en inwerktrajecten (“van startbekwaam naar vakbekwaam” en verder) onder verantwoordelijkheid van de werkgever.

In navolging van de zoektocht naar nieuwe vormen van leren, wordt er gezocht naar nieuwe vormen van samenwerking tussen opleiding en werkveld, en tussen docenten en professionals in dat werkveld. Deze samenwerking wordt ook wel aangeduid met de term ‘co-makership’. Co-makership staat voor een vorm van zeer nauwe en intensieve samenwerking tussen onderwijs en werkveld, waarbij het werkveld niet alleen meepraat over het onderwijsproces, maar ook gezamenlijk leerprocessen ontwerpt en uitvoert (Smulders, Hoeve en Van der Meer, 2012). Co-makership betekent een breuk met de bestaande institutionele setting: de sturing en de regie komt niet langer vanuit een brancheorganisatie als SBB, maar ligt veel meer bij de lokale/regionale partners. Sterker dan voorheen wordt er van onderwijs-professionals verwacht dat ze het voortouw nemen om de samenwerking met hun werkveldpartners aan te gaan, uit te bouwen en vanuit hun expertise een betekenisvolle rol spelen in het vormgeven aan inhoud en didactiek van toekomstbestendige opleidingsarrangementen die aansluiten bij de werkveldpartners en de ambities en talenten van hun studenten.

2.3 Werken en leren in teams in het mbo

De verwachting is dat door in het mbo het werk in teamverband te laten plaatsvinden, de onderlinge afstemming en interactie tussen de opleiders toeneemt, resulterend in meer samenhang in de opleiding en een betere voedingsbodem om te werken aan verbetering van de opleiding en aan innovaties, al of niet met (externe) samenwerkingspartners (Brouwer et al, 2014). Al in 2009 is in het professioneel statuut van het mbo

vastgelegd dat: "... het onderwijsteam de basis-organisatorische eenheid is, ... binnen ieder team vindt in collegiaal verband besluitvorming plaats over de uitvoering van het onderwijs ... teneinde de door de wetgever bij het bevoegd gezag gelegde eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs inhoud te kunnen geven." Tevens krijgen teams de verantwoordelijkheid voor hun eigen professionalisering, waarbij een gedeelte van de uren jaarlijks bestemd voor professionalisering ingevuld worden op grond van besluiten van het team. Daarmee krijgen teams feitelijk een drievoudige opgave: uitvoeren van de opleiding, verbeteren en innoveren, en de eigen professionalisering.

Het organiseren van het werk door het formeren van teams betekent niet automatisch het volledige antwoord op de uitdagingen waarvoor teams zich geplaatst zien. Het gaat er om dat professionals en teams leren om te gaan met continue uitdagingen en daar adequaat op reageren. Soms betekent dat vasthouden aan oude routines en de 'nieuwste mode' laten overwaaien, en soms betekent het dat een geheel andere wijze van werken moet worden ontwikkeld en ingeslepen. Onderwijsinstellingen moeten hun personeel toerusten om met deze uitdagingen om te gaan. Het vernieuwend vakmanschap van docenten en teams en de versterking daarvan is een van de belangrijkste prioriteiten in de onderwijsinstellingen (Nieuwenhuis, 2006). Daarbij is het organiseren van het werk in teamverband een essentiële voorwaarde om er voor te zorgen dat teams de gestelde uitdagingen ook succesvol kunnen hanteren. Daar is voor nodig dat teams daadwerkelijk als team collectief gaan opereren en leren, waarbij het niet alleen draait om het vrijblijvend uitwisselen van ideeën, maar ook om gezamenlijk nieuwe oplossingen te bedenken en uit te proberen. Echter, teams slagen er doorgaans niet automatisch in om te komen tot hoogwaardig collectief handelen en leren dat gericht is op innovatie van hun eigen praktijk (Goes-Daniëls, 2011; Ehlen, 2015).

Om teams te positioneren in hun ontwikkeling kunnen ontwikkelingsmodellen worden gehanteerd. Doorgaans wordt in de ontwikkeling van teams een aantal fasen onderscheiden (Vroemen, Wagenaar & Dresen, 2011; Brouwer et al, 2014):

- **Fase 1:** Het beginnend team (bundeling individuen). In een beginnend team is er eigenlijk nog geen sprake van een team, maar van een groep waarbij de groepsleden gericht zijn op de eigen taak en het eigen belang (individueel doel).
- **Fase 2:** Het ontwikkelend team. In deze fase wordt men zich bewust van het gezamenlijk doel en dat men afhankelijk van elkaar is om dat te bereiken. Pas als de teamleden beseffen dat er sprake is van een gemeenschappelijke gepercipieerde taakstelling, waarbij de groepsleden voor de uitvoering van die taakstelling wederzijds van elkaar afhankelijk zijn (Cohen & Bailey, 1997), kan er van een team worden gesproken. Het is in deze fase zoeken naar rollen en werkwijzen die het teamdoel dichterbij brengen.
- **Fase 3:** Het samenwerkend team. De teamleden werken samen gericht op een goed resultaat. De teamleden voelen het teamdoel als hun verantwoordelijkheid en zijn bereid zo nodig hun eigenbelang daarvoor opzij te zetten.
- **Fase 4:** Het zelfsturend team. Het team legt de lat hoger en gaat zelf op zoek naar mogelijkheden voor verbetering. Het team stelt zichzelf een nieuw en uitdagend doel in dienst van de klant en de organisatie.

De ontwikkeling van het teamgericht werken in het mbo verloopt redelijk succesvol, aldus een in 2013 verschenen rapportage (MBO 2015). Ondervraagde bestuurders signaleren dat teams meer en meer in positie komen, zowel waar het gaat om het primaire proces (uitvoeren opleiding) als ook met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor de eigen professionalisering. Tegelijkertijd merken bestuurders op dat er nog veel variatie bestaat in de ontwikkeling van het leren in teams. In veel teams blijft het leren voornamelijk beperkt tot het uitwisselen van kennis maar komt de ontwikkeling van nieuwe inzichten en ideeën niet of nauwelijks van de grond (Hermanussen, 2011), terwijl dit noodzakelijk is om tot innovatie te komen.

Wat momenteel ontbreekt is een diepgaand inzicht in hoeverre de invoering van het teamgericht werken in het mbo is gevorderd. De hierboven genoemde rapportage van MBO 2015, is gebaseerd op inschattingen van bestuurders in het mbo. Het is echter de vraag of deze bestuurders voldoende zicht hebben op (de variatie in) de teamontwikkeling in hun eigen instelling. Ook is het een gemiste kans dat er tot op heden geen landelijk onderzoek heeft plaatsgevonden onder teamleiders en hun teams om een meer volledig beeld van de huidige invoering van het teamgericht werken te kunnen verkrijgen. Hoewel de onderzoeksgegevens die wel beschikbaar zijn niet rechtstreeks kunnen worden afgebeeld op de hierboven geschetste vier fasen in de teamontwikkeling, suggereren de beschikbare onderzoeksbevindingen in de rapportage van MBO 2015 dat de hogere fasen van de teamontwikkeling naar alle waarschijnlijkheid nog niet op grote schaal in het mbo aangetroffen worden.

2.4 Teamfactoren die het werken en leren in teams in het mbo beïnvloeden

Om de ontwikkeling van het teamgericht werken en leren te bevorderen, is een vijftal factoren van belang, die hieronder kort worden geïntroduceerd.

Teamtaken

Ten eerste is van belang welke afspraken er in de onderwijsinstelling zijn gemaakt over de taken, hoe de taken worden gepercipieerd en hoe de teamleider hierin acteert. Welke teamtaken worden gedefinieerd en hoe ze dat vormgeven is mede afhankelijk van de afspraken die in de onderwijsinstelling zijn gemaakt met betrekking tot de allocatie van taken, verantwoordelijkheden en handelingsbevoegdheid van teams. Verschillende publicaties wijzen op het belang van voldoende autonomie (regelcapaciteit en verantwoordelijkheid) voor teams, in verband met de motivatie van de teamleden en het slagvaardig kunnen opereren van teams (zie bijvoorbeeld Amelvoort, 2000). Of in een team ook daadwerkelijk samen wordt gewerkt, is sterk afhankelijk van de door de teams waargenomen noodzaak daartoe: zijn de taken voldoende complex, moeten ze door meerdere personen worden aangepakt om succesvol uit te voeren, is er sprake van onderlinge afhankelijkheid?

Hoe en of binnen een team (nieuwe) taken worden aangepakt is sterk afhankelijk van de ontwikkelingsfase waarin een team verkeert. In de initiële fase is ieder teamlid gefocust op de eigen werkzaamheden zodat aandacht voor nieuwe taken veelal ontbreekt. Pas in de verdere teamontwikkeling zal er aandacht ontstaan voor gemeenschappelijk ervaren doelen en daarmee verbonden afspraken over herverdeling van taken. Naarmate

teams meer volwassen worden, neemt de belangstelling voor nieuwe taken (zoals innovaties) toe (Vroemen, Wagenaar & Dresen, 2011). In de onderwijspraktijk wordt overigens niet altijd het innovatieve karakter van een taak voldoende herkend, met als gevolg dat de taak met de bestaande routines wordt uitgevoerd als zijnde een dagdagelijkse aangelegenheid (Van der Klink, 2012). Daarmee wordt ook de kans gemist om als team nieuwe bekwaamheden te ontwikkelen. De perceptie van de taak als routine of als innovatieve aangelegenheid heeft ook sterk te maken met hoe de teamleider de taak introduceert in het team en het ontwikkelen van deze taak faciliteert.

De teamtaken bieden aangrijpingspunten voor het vormgeven van professionalisering en het rechtdoen aan de (loopbaan)wensen van teamleden, bijvoorbeeld door er voor te zorgen dat teamleden meer breed inzetbaar worden en op een breed terrein blijven leren, of juist door meer mogelijkheden voor specialisatie te bieden en teamleden uit kunnen groeien tot expert van het team (bijvoorbeeld op terrein van toetsing, ict, stages). Het leren (her)verdelen van taken in een team is een teambekwaamheid die ontwikkeld moet worden. Daarbij is aannemelijk dat de teamleider een voortrekkersrol vervult (Vroemen, Wagenaar & Dresen, 2011).

Teamsamenstelling

Ten tweede is van belang dat de samenstelling van het team matcht met de teamdoelen. De taakstelling van teams in het mbo vergt feitelijk een dubbele habitus van het team (Nieuwenhuis, 2013). Enerzijds wordt van het team gevraagd om het effectief en efficiënt uitvoeren van werkzaamheden, waarbij een zekere mate van routinevorming nodig is om het werk binnen de gestelde kaders gedaan te krijgen. Anderzijds wordt van het team gevraagd om afstand te nemen van het dagelijkse werk, te reflecteren op ambities en problemen, en op een systematische wijze verbeteringen door te voeren. Van belang is dat teams en teamleiders zich realiseren dat innoveren een bekwaamheid is en dat niet per definitie iedere teamleider en team, en daarbinnen elk afzonderlijk teamlid, op alle aspecten van innovatief gedrag even bekwaam is noch even bekwaam kan/wil worden (Thurlings, Evers & Vermeulen, 2014; Lambriex-Schmitz, Van der Klink & Segers, 2016).

Als het primair gaat om het uitvoeren van een opleiding, dan volstaat een opleidingsteam waarin sprake is van een zekere homogeniteit in werkwijze en visie. In dat geval is een zekere mate van routinevorming in de uitvoering van het werk gewenst. Als het team daarentegen primair tot doel heeft om te verbeteren en te innoveren, dan is van belang dat er in het team voldoende diversiteit bestaat in achtergronden, expertise en visies om zodoende te komen tot nieuwe perspectieven, ambities en oplossingen voor problemen (Driedonks, Van Weele & Gevers, 2012). Een te grote diversiteit is overigens weer contraproductief, omdat daardoor de uitwisseling tussen teamleden kan worden belemmerd en subgroepvorming wordt bevorderd (Derksen, 2015).

Bij teams in het mbo denken we vaak automatisch aan teams van docenten. De vraag is of, gelet op de uitdagingen waarvoor het mbo zich ziet geplaatst en de noodzaak tot co-makership, dat de meest gewenste invulling is van het teamgericht werken in het mbo. Nieuwenhuis (2012, 2013) stelt dat het opleidingsteam in beroepsopleidingen 'extended' moet zijn: het betreft een samenwerkingsverband tussen docenten van de opleidingsinstituten en de werkbegeleiders en coaches binnen de arbeidsorganisaties in het betreffende werkveld. Goed beroepsonderwijs wordt vormgegeven samen met het werkveld en in het perspectief van een leven lang leren: de ontwikkeling van vakmanschap houdt niet op bij diplomering via het initieel beroepsonderwijs. Om dat te ondersteunen is onder andere professionalisering nodig. Niet alleen om bekwaam te

worden in de inhoudelijke thema's waarop de innovaties betrekking hebben, maar ook om meer bekwaam te worden in het proces van innoveren (Van der Klink, 2012).

Teamomvang

Ten derde is het succes van een team mede afhankelijk van de omvang van het team. Kommers (2010) wijst in zijn beschouwing over de invoering van teams in het onderwijs op een aantal overwegingen voor het bepalen van de ideale teamgrootte, die tussen minimaal vier en maximaal twintig personen ligt. Bij meer dan twintig leden ontstaan er kleinere informele subgroepen die vaak niet erg goed met elkaar kunnen samenwerken. Een teamgrootte van ongeveer acht tot twaalf personen blijkt voor het functioneren van het team optimaal te zijn; nagenoeg alle beschikbare onderzoeken wijzen daarop (zie ook Derksen, 2015).

Klimaat en veiligheid

Ten vierde is voor het succes van een team van belang dat de teamleden beschikken over voldoende zelfvertrouwen dat zij succesvol zullen zijn in het realiseren van de teamdoelen (Oude Groote Beverborg, 2015). Verder is van belang dat teamleden zich veilig voelen en zich durven uitspreken, dat geldt zeker als de huidige werkwijze van het team wordt geëvalueerd of indien er wordt gewerkt aan het vormgeven van innovatieve taken, hetgeen van de teamleden vraagt hun eigen opvattingen en ervaringen kritisch te beschouwen (Ehlen, Van der Klink en Boshuizen, 2015). Het creëren van voldoende zelfvertrouwen en veiligheid is extra cruciaal bij beginnende teams omdat een gebrek hieraan contraproductief is voor de verdere teamontwikkeling. Vooral de teamleider dient ruim aandacht te schenken aan het bevorderen van het zelfvertrouwen en het gevoel van veiligheid.

Teamcultuur

Tot slot is het invoeren van teamgericht werken niet alleen een organisatorische verandering maar bovenal ook een cultuurverandering. Het werken in teams impliceert immers dat de professionele autonomie van de individuele opleider wordt begrensd ten gunste van de autonomie die aan het team wordt toegekend (Truijten et al, 2013). Tegelijkertijd is er een beweging in het onderwijs die de nadruk legt op de professionele ruimte van de individuele onderwijsprofessional (Commissie Dijsselbloem, 2008). Het vinden van een vruchtbare balans tussen de individuele autonomie en de teamautonomie is een delicaat proces van zoeken, aftasten en het langzamerhand vinden van een modus hierin. Het vergt van teamleden een leerproces om te komen tot een bepaalde mate van geaccepteerde gemeenschappelijkheid én van individuele autonomie, en de rol van de teamleider in het realiseren van deze modus is onmiskenbaar van groot belang (Kessels, 2012).

Tot slot

Op het terrein van de teamfactoren die bijdragen aan het succes van teams is nagenoeg geen onderzoek bekend dat een breed en diepgaand inzicht geeft in de situatie in het mbo. Het enige onderzoek dat enig inzicht biedt is het recente promotieonderzoek van Oude Groote Beverborg (2015) naar (team)leren, hoewel de bevindingen in dit proefschrift zijn ontleend aan een beperkt aantal onderwijssettings.

2.5 Teamleren

Het succes van een onderwijsteam, zeker voor wat betreft hun innovatieve taakstelling, is afhankelijk van het vermogen van het team om als collectief te leren, waarbij drie niveaus van leren worden onderscheiden op grond van de indeling van Van den Bossche (2006). Bij *kennis delen* gaat het om het overbrengen van kennis, competenties, meningen of creatieve gedachten van een teamlid aan andere teamleden. Bij *co-constructie* gaat het om het voortbouwen op een idee of mening van een teamlid. Dit leidt tot gedeelde kennis en nieuwe betekenissen die daarvoor nog niet aanwezig waren binnen het team. Bij het *constructief conflict* is de diversiteit binnen het team uitgangspunt en vindt er een dialoog plaats. Het spannende bij het constructieve conflict in het team is het feit dat teamleden zich verplaatsen buiten hun comfortzone, wat kan leiden tot lastige situaties en conflicten, maar ook tot nieuwe ideeën en oplossingen. Over het algemeen kan worden gesteld dat teams, en dus ook teams in het onderwijs, het lastig vinden om op het niveau van het constructieve conflict te acteren. Eerder bestaat de neiging bij teams om te blijven steken in het delen van kennis en dat is ook herkenbaar in het mbo (zie de rapportage van MBO 2015), waardoor de innovatie in het team niet echt van de grond komt.

Het onderzoek naar teamleren in het mbo verkeert nog in een prematuur stadium en derhalve kan geen goed beeld verkregen worden hoe het in deze sector staat met het teamleren. Hieronder volgen enkele voorbeelden van recente onderzoeken die enig licht werpen op de situatie in het mbo. Onderzoek door middel van participerende observaties bij het Arcus College naar de invoering van competentiegericht onderwijs, een zeer grootschalige innovatie in het mbo, laat zien dat teams het moeilijk vinden om tot daadwerkelijk teamleren te komen (Goes-Daniels, 2011). Voor teams is het een grote opgave om vanuit de analysefase tot oplossingen en tot verdere handelingen, waaronder monitoring, te komen, waarbij zij er doorgaans niet in slagen alleen op eigen kracht alle stappen in de leercyclus te zetten.

Het onderzoek van Wijnia e.a. (2015) naar de werking van competentiegericht onderwijs bij 93 teams in roc's, laat zien dat teamleren voorwaardelijk is voor succes. Van de onderzochte factoren blijkt dat de teamgrootte verrassend genoeg geen invloed te hebben, maar de mate waarin teamleden gemeenschappelijkheid in het gewenste innovatiedoel ervaren en hun identificatie met het team bleken daarentegen wel betekenisvol voor het teamleren.

Op basis van hun onderzoek naar innovaties in het beroepsonderwijs die door middel van co-creatie in extended teams (bestaande uit docenten van (v)mbo en hbo en vertegenwoordigers van bedrijven) tot stand kwamen, wijzen Ehlen, Van der Klink & Boshuizen (2015) op een aantal factoren. Nagenoeg dezelfde factoren kwamen ook in het onderzoek van Amsing-Smit (2015) bij ROC A12 naar voren als belangrijke voorspellers voor de drie niveaus van teamleren, zoals eerder door Van den Bossche (2006) zijn voorgesteld. Deze factoren hebben betrekking op de relaties in het team, de expertise in het team en de structuur waarbinnen teams moeten functioneren:

- Relationele aspecten in het functioneren van het team: De onderlinge relaties in het team, vertrouwen in elkaar en in het vermogen als team de teamtaken goed uit te voeren, een gevoel van veiligheid en een goede werksfeer.
- De expertise in het team: de vakinhoudelijke, onderwijskundige en veranderkundige bekwaamheid van het team en de mate waarin de expertise op deze terreinen met elkaar in het team gedeeld worden.

- De structuur waarin het team moet functioneren: de faciliteiten die het team ter beschikking staan, de mate waarin het team verweven is met de rest van de onderwijsorganisatie, helderheid over de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het team.

2.6 Teamleiderschap

Voor teams en voor teamleren is leiderschap van belang. Naast voldoende transactioneel leiderschap (zorg voor structuur, agenda, faciliteiten, afspraken), dient ook voldoende transformatief leiderschap aanwezig te zijn (zorg voor visie, inspiratie, binding, uitdaging, leerklimaat) (Burke et al., 2006; zie ook Truijten, 2012). Daarbij is transformatief leiderschap niet automatisch functioneel. Pas als er sprake is van een transformatief leider, die ook voldoende onderwijskundige bagage heeft en dus een belangrijke bijdrage kan leveren aan het ontwikkelen van een onderwijskundige visie, is er sprake van daadwerkelijk succesvol leiderschap.

Aarts en Waslander (2008) wijzen op een aantal leiderschapsaspecten die bij innovaties van belang zijn. Deze zijn in essentie tot drie leiderschapsdimensies terug te voeren. Ten eerste mag van een leider worden verwacht dat deze in staat is de vernieuwing te verbinden met andere lopende zaken, zodat de innovatie niet tot een soort van geïsoleerd eiland verwordt. Ten tweede moet een leider in staat zijn om samen met anderen een visie te vormen en teamleden daarin mee te nemen en daaraan vast te houden ook als het even tegenzit. En ten derde is een leider in staat om aandacht te geven aan de gevoelens en emoties van betrokkenen die onlosmakelijk verbonden zijn met het proces van innoveren waardoor teamleden voldoende vertrouwen houden en veiligheid ervaren.

Het leiderschap hoeft niet noodzakelijkerwijs door een enkel persoon te worden uitgeoefend. Het idee dat iedere manager per definitie ook de rol van onderwijskundig leiderschap moet of kan vervullen is gelet op de bekwaamheden die onderwijskundig leiderschap vraagt, niet aannemelijk en mogelijk ook niet wenselijk. Gespreid leiderschap waarbij in het team per taak of project wordt vastgesteld wie welke trekkersrol kan vervullen, ligt veel meer voor de hand en biedt de teamleden ook meer mogelijkheden om zelf tijdelijk de rol van leider te vervullen en zich daar verder in te bekwamen en te professionaliseren (zie ook Kessels, 2012).

De afgelopen jaren is er interessant grootschalig onderzoek verricht naar de relatie tussen leiderschap en het leren van teams. Zo trekken Koeslag e.a. (2016) op grond van een meta-analyse naar teams in organisaties in uiteenlopende sectoren de conclusie dat transactioneel leiderschap niet voldoende is; er is ook transformatief leiderschap nodig. Hun onderzoek laat zien dat beide typen leiderschap voorwaardelijk zijn voor het functioneren van teams: het is eerder 'en-en' dan 'en-of'. Het onderzoek van Oude Groote Beverborg (2015) in het mbo wijst ook op een combinatie van factoren die het teamleren beïnvloedt. De mate waarin de teamleden zich individueel gesteund voelen door hun teamleider en door de leider intellectueel worden uitgedaagd, dragen bij aan het in het team uitwisselen van kennis. Echter, daarvan is alleen sprake als teamleden een gevoel van taakafhankelijkheid hebben, dat wil zeggen het gevoel hebben elkaar nodig te hebben om de teamtaken goed uit te voeren.

Hoewel de afgelopen jaren het onderzoek naar onderwijskundig leiderschap is geïntensiveerd, blijft onhelder hoe het onderwijskundig leiderschap een bijdrage levert aan de teamontwikkeling en het succes van teams in het mbo. Onderzoek specifiek naar dit aspect is tot op heden nog niet voldoende tot ontwikkeling gekomen.

2.7 De kunst van een goed gebalanceerd HRM en HRD

De kwaliteit van het onderwijs is in sterke mate afhankelijk van de kwaliteit van de onderwijsgevendenden (OECD, 2014; Van Veen e.a., 2010). Dit vraagt om een proactief personeelsbeleid (HRM) met een sterk accent op *human resource development* (HRD) om te zorgen dat de onderwijsinstellingen hun medewerkers in de positie brengen om goed onderwijs te verzorgen (Klarus & Weijzen, 2012). Daarbij doet zich volgens de eerder genoemde MBO 2015-rapportage uit 2013 een overgang voor waarbij de basale P&O-functie, gekenmerkt door personeelsbeheer, wordt vervangen door Human Resource Management (HRM), dat wordt gekenmerkt door een integrale aanpak van de personeelsfunctie. Bij enkele roc's is het personeelsbeleid al te typeren als Human Resource Development (HRD), met als kenmerk een sterke focus op de ontwikkeling van het potentieel van medewerkers. Hoewel het onderzoek schaars is (Vermeulen, 2016), roept het teamgericht werken vragen en discussie op over de rol en inhoud van personeelsbeleid. Bij teamgericht werken is de performance van een individueel teamlid immers meer dan voorheen verweven met de performance van het team in zijn totaliteit. Als dergelijke beoordelingen op teamniveau afwezig zijn, dan leidt dat volgens Amelsvoort (2000) in de praktijk tot een afnemende motivatie van de teamleden om aan de teamdoelen te blijven werken. Dit mag niet worden veronachtzaamd. Bij de vormgeving van teambeoordelingen is vervolgens relevant of dit een beleidsaspect betreft van het individuele roc of dat op landelijk niveau afspraken wenselijk zijn en welke stakeholders hierbij dan betrokken dienen te worden (zoals de landelijke overheid, MBO Raad, vakbonden, de vereniging van mbo-docenten). Tot slot wordt de vraag actueel of naast beoordelingen op teamniveau ook de beloning van teams niet een plaats dient te krijgen op de HRM-agenda.

De invoering van het teamgericht werken vraagt derhalve om een reflectie op de bevoegdheden van onderwijsgevendenden. Hoe binnen teams taken aan teamleden worden toegewezen, wordt beïnvloed en mogelijk ook beperkt door de landelijke afspraken over de verschillen in bevoegdheden tussen docent en instructeur. Of dergelijke onderscheidingen in bevoegdheden nog functioneel zijn voor het werken en leren in teams, valt nog te bezien, vooral in het geval dat de instructeursfunctie wordt gehanteerd om de nodige zij-instroom vanuit het werkveld te realiseren. Het gevaar is reëel dat hierdoor binnen teams breuklijnen (Derksen, 2015) ontstaan die contraproductief zijn voor het functioneren van het team als geheel.

De ontwikkeling van het teamgerichte werken in het mbo vergt dus een extra inspanning op het terrein van leren van teams en teamleiders. In het denken over professionalisering en HRD komen een tweetal lijnen steeds terug. Ten eerste is er de verbinding tussen informeel leren en (non)formele leren. Formeel leren is leren gericht op erkende diploma's, nonformeel leren is gericht op vastgestelde doelen maar zonder erkende diplomering. Informeel leren betreft spontane leerprocessen bijvoorbeeld gekoppeld aan dagelijkse werkzaamheden. Het informele leren is verbonden aan de dagelijkse activiteiten op de werkplek, de dagelijkse routine en aan de continue verbeteracties die op de werkplek plaats vinden. Het formele en het nonformele leren daarentegen zijn verbonden aan het bereiken van vooraf vastgelegde leerdoelen, en vaak ook aan certificering (diploma's en certificaten). Om uiteenlopende redenen is het professionaliseringsbeleid meer gericht op het (non)formele leren: de beheersbaarheid en kwantificeerbaarheid ervan is daaraan niet vreemd. De uitdaging is om beide vormen van leren zinvol te verbinden. Cursussen en bedrijfsopleidingen blijken weinig effectief als ze niet ingebed zijn in en verbonden met informele leerprocessen op de werkvloer (zie Nijman, 2004). Ook de impact van formeel en informeel leren verschilt: formeel leren werkt vooral in voorwaardelijke trajecten (gericht op het voldoen aan competentie eisen en voorwaarden) terwijl het informele leren meer past bij

innovatieve trajecten. Adaptieve trajecten (blijven bij ontwikkelingen) kenmerken zich vaak door een mix van (non)formeel en informeel leren. Een review naar docentprofessionalisering laat zien dat los van de vorm (formeel of informeel) uiteindelijk de inhoud van de professionalisering doorslaggevend is voor het animo er aan mee te doen en voor het effect ervan op het handelen van docenten (Van Veen et al, 2010).

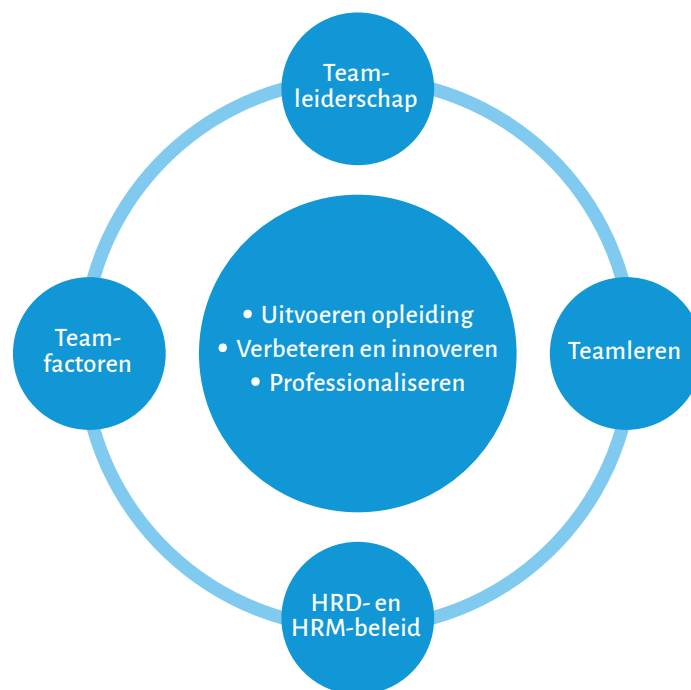
Ten tweede is er het onderscheid tussen individuele competentieontwikkeling en vormen van collectief leren in team- en organisatieverband. De werkplek van docenten in het mbo wordt gekenmerkt door teamwork en samenwerking: het werken aan teamroutines vormen een belangrijke onderlegger voor zowel kwaliteit als flexibiliteit (innovatiekracht). Tot op heden is het professionaliseringsbeleid vooral gericht op de individuele medewerker, waarbij de nadruk ligt op individuele kennisvergaring en competentieontwikkeling, soms gedreven vanuit vormen van professionele dwang (opname in/ uitsluiting van beroepsregisters), maar ook gedreven vanuit individuele (loopbaan)ambities.

De uitdaging is om een nieuw evenwicht te vinden in het HRM-beleid, waarin naast de focus op de teamprofessionalisering, de focus op de individuele medewerker en zijn of haar professionaliserings- en loopbaanwensen niet mag worden veronachtzaamd. Naast het stimuleren van de ontwikkeling van het team in totaliteit is aandacht voor het professionaliseringsbeleid voor het teamleiderschap een belangrijk aandachtspunt. Daarbij dient de professionalisering zich niet alleen te beperken tot het versterken van de traditionele managementvaardigheden, maar ook is van belang dat het transactioneel leiderschap en de versterking van de onderwijskundige bagage ruim aandacht krijgen om er voor te zorgen dat teams ook op het terrein van verbetering en innovatie voldoende bekwaam worden. Ook hier geldt dat een mix van professionaliseringsactiviteiten vermoedelijk de beste resultaten geeft. Formele vormen van professionalisering moeten samen gaan met voldoende mogelijkheden om teamleiders met en van elkaar te laten leren.

Alles overziend kan gesteld worden dat het gaat om het zoeken van een goede balans in het HRM-beleid, met voldoende evenwicht in de boordelingen, bevoegdheden, vormen van leren, aandacht voor individuele en collectieve professionaliseringsvraagstukken. Naarmate teams groeien in hun volwassenheid ligt het overigens steeds meer voor de hand om de verantwoordelijkheid voor onderdelen van het HRM-beleid die nu bij lijnmanagers ligt steeds meer te alloceren bij het team zelf (Vroemen, Wagenaar & Dresen, 2011). Teams hebben immers al tot taak om een deel van de professionaliseringsuren in te vullen en slagen daar ook in. Dat moet voldoende vertrouwen geven om ook andere onderdelen van het HRM-beleid te alloceren naar teams.

2.8 Tot slot

In dit position paper hebben we geschetst dat de ontwikkeling van het teamgerichte werken een logische ontwikkeling is gelet op de uitdagingen waarvoor het mbo staat. Geconstateerd kan worden dat het teamgerichte werken inmiddels vaste voet aan de grond heeft gekregen, maar dat de vraag is of het teamgerichte werken optimaal is ontwikkeld. Om meer zicht te krijgen op wat teams nu succesvol maakt hebben we een viertal aspecten van het werken in teams nader verkend (zie ook figuur 2.1). Eerst is ingegaan op het aspect teamfactoren (helderheid en verantwoordelijkheid voor een mix van taken, teamsamenstelling, psychologische aspecten). Vervolgens is ingegaan op teamleren en de niveaus die hierin zijn te onderscheiden. Daarna is ingegaan op het belang van het teamleiderschap, en tot slot is stilgestaan bij het aspect instellingsbeleid op het terrein van HRM en HRD.



Figuur 2.1 Aspecten die bijdragen aan het succes van teams

Hoewel in deze tekst de vier aspecten afzonderlijk zijn beschreven, laten de beschrijvingen van de aspecten zien dat deze onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Het gaat feitelijk om een constellatie van op elkaar inwerkende aspecten die tezamen verantwoordelijk zijn voor het succes van teams, waarbij het succes is beschreven als het kunnen realiseren van de drievoudige opgave waarvoor teams staan (uitvoeren van opleiding, verbeteren en innoveren en de teamprofessionalisering). Hoe teamtaken worden opgepakt is verbonden met de vraag hoe teams al dan niet leren en het leiderschap dat in het team aanwezig is. Dat maakt tegelijkertijd duidelijk dat er binnen roc's ook verschillende aangrijpingspunten bestaan, die kunnen worden benut om het teamgerichte werken in het mbo te bevorderen. Dat is geen vrijbrief om te focussen op een enkel aspect, maar juist een pleidooi voor een integrale aanpak waarin langs verschillende lijnen wordt gewerkt aan de bevordering van het succes van teams.

Of en hoe de vier aspecten op elkaar inwerken in mbo-teams blijft een kwestie van hoofdzakelijk redeneren aan de hand van assumpties. Er is te weinig empirische evidentie beschikbaar om uitspraken te doen over hoe het staat met de teamontwikkeling en de factoren die hieraan in positieve of in negatieve zin bijdragen. Voor zover er wel onderzoek is verricht, is dit vooral gericht op een enkele mbo-instelling (bijvoorbeeld Goes-Daniëls, 2011) of op een beperkte set van variabelen (bijvoorbeeld Oude Grootte Beverborg (2015) of Winia e.a. (2016)) waardoor een onvolledig beeld ontstaat van de totale range van aspecten die inwerken op de teamontwikkeling en het succes van teams. We pleiten dan ook voor beleidsrelevant onderzoek naar teams in het mbo. Het onderzoek moet voldoende diepgang kennen om vast te kunnen stellen welke aspecten in welke mate bijdrage aan het teamsucces, of het (gedeeltelijk) uitblijven van dat succes, en tegelijkertijd ook voldoende representatief zijn om te kunnen generaliseren naar de gehele sector. Het is evident dat dit vraagt om

de participatie van vele actoren (anders dan in rapportage van MBO 2015). Ook mag het onderzoek zich niet beperken tot onderwijskundige vraagstellingen, aangezien ook de organisatiekunde en de arbeidspsychologie een betekenisvolle bijdrage kunnen leveren om te komen tot een meer omvattende analyse.

Het ontbreken van een dergelijke actuele, volledige en diepgaande analyse maakt het feitelijk onmogelijk om evidence-informed beleid te ontwikkelen, zowel voor teams zelfs, de afzonderlijke instellingen, de gehele sector als ook voor de landelijke overheid. Als we willen dat teamgericht werken in het mbo een succes wordt en het voertuig bij uitstek wordt om innovaties in het onderwijs te realiseren, moeten we zorgen dat we de kennis ontwikkelen om daar met elkaar over in gesprek te kunnen gaan!

Naast het pleidooi voor onderzoek naar teams, benoemen we een aantal andere vraagstukken die de komende jaren van belang zijn voor de verdere ontwikkeling van het teamgerichte werken in het mbo.

- Ten eerste is de verbinding met de beroepspraktijk een sine qua non voor goed beroepsonderwijs. Die verbinding kan op diverse manieren worden gelegd. Samenwerking met professionals uit de praktijk bij het ontwerpen en uitvoeren van opleidingstrajecten is een belangrijke aanbeveling. Ook het up-to-date houden van de praktijkkennis en ervaring van docenten is een must: zelfs de kennis van docenten die vanuit de beroepspraktijk het onderwijs zijn komen versterken raakt op den duur obsoleet en zal opgefrist moeten worden. Regelmatige en verplichte docentstages zouden een vast HRD-instrument moeten zijn voor team-professionalisering. Daarbij zouden de stages idealiter in functie moeten staan van vraagstukken waarvoor het team zich geplaatst vindt, zodat de stages niet beperkt worden tot individuele kennisontwikkeling maar input bieden voor alle teamleden.
- Ten tweede is voor het realiseren van betekenisvolle innovatie co-makership met actoren in het werkveld een essentiële voorwaarde. Dat hebben we in dit hoofdstuk benadrukt door het begrip ‘extended team’ te introduceren. Het is van belang een mix aan deskundigheden in te bouwen, gericht op de drieslag instructievaardigheden, praktijkdeskundigheid en begeleidingsvaardigheden. In de bekwaamheids- en bevoegdheidseisen wordt vooral de eerste deskundigheid gewaardeerd en de tweede deskundigheid ondergewaardeerd. Een beter evenwicht in beloning en bevoegdheden maakt het aantrekkelijker voor professionals uit de werkvelden om een onderwijsloopbaan te overwegen, wat de responsiviteit van de teams ten goede komt. Bij de samenstelling van teams is het van belang rekening te houden met de continue vraag naar vernieuwing in het mbo.
- Ten derde, omdat teams nog zo'n nieuw verschijnsel zijn, is er behoefte aan instrumenten om zicht te krijgen op de teamontwikkeling in het mbo. Instrumenten zoals bijvoorbeeld de teamportrettenmethode (Brouwer et al, 2014) die specifiek voor het mbo is ontwikkeld, de leerinfrastructuur van het team (Tjepkema, 2003) en het co-creatiewiel voor innovaties in het beroepsonderwijs (Ehlen, 2015) bieden hiervoor soelaas, juist omdat ze zijn ontstaan vanuit wetenschappelijk onderzoek naar teams in onderwijs- en opleidingssettings en kunnen helpen de onderliggende factoren te belichten en de gewenste richting in de teamontwikkeling te verhelderen. Instrumenten zijn behulpzaam maar niet altijd voldoende, het gaat ook om de beschikbaarheid van deskundigen die de instrumenten goed weten te hanteren en kunnen toespitsen op de concrete vragen en ambities die in het team of de gehele onderwijsinstelling leven.

- Ten vierde wordt de teamontwikkeling en het succes van teams niet alleen bepaald door instellingsgebonden aspecten, maar bepalen kaders en maatregelen op sectoraal niveau en op het niveau van de landelijke overheid mede het succes van teams. Een voorbeeld hiervan is de noodzaak tot wijziging van beoordelingsprocedures zodat teams ook als team worden beoordeeld (en de reguliere beoordeling zich dus niet beperkt tot de individuele professionals die in het team werkzaam zijn). Zonder een uitbreiding naar het teamniveau bestaat de kans dat de teams in hun ontwikkeling worden belemmerd omdat individuele teamleden onvoldoende gestimuleerd worden of erkend worden voor hun bijdrage aan de teamtaken en -doelen. Een ander voorbeeld is dat de huidige verdeling in bevoegdheden tussen instructeurs en docenten contraproductief kan uitwerken voor het functioneren van teams. Deze voorbeelden verwijzen naar lastige kwesties die niet eenvoudig zijn op te lossen en vermoedelijk de inzet van vele actoren op verschillende niveaus vergen om te komen tot werkbare oplossingen die op draagvlak kunnen rekenen. Echter, als het streven is om het functioneren en het succes van teams in het mbo te maximaliseren, dan moeten alle actoren hun verantwoordelijkheid nemen om de juiste voorwaarden hiervoor te scheppen. ●

Over de auteurs

Marcel van der Klink Lector Professionalisering van het Onderwijs aan Zuyd Hogeschool, Heerlen.

marcel.vanderklink@zuyd.nl

Loek Nieuwenhuis Lector Beroepsagogiek aan de Hogeschool Arnhem Nijmegen (HAN). Tevens als bijzonder hoogleraar verbonden aan het Welten-instituut, het onderzoekscentrum voor leren, doceren en technologie van de Open Universiteit. *loek.nieuwenhuis@han.nl*

Referenties

- Aarts, M. & S. Waslander (2008). *Van scholen leren over innoveren*. Utrecht: Durven, delen, doen.
- Amelsvoort, G. (2000). Een fasenmodel voor de ontwikkeling van zelfsturende teams. In: *Handboek Effectief Opleiden*, 12-5-1.01-12.05-1.25. 's-Gravenhage: Elsevier.
- Amsing-Smit, P. (2015). *Samen gaan voor goud. Onderzoek naar de relatie tussen sociaal kapitaal en teamleren in het mbo*. Masterthesis. Heerlen: Open Universiteit.
- Boetzkes, P., W. Foorthuis & G. Leereveld (red.; 2013) *Ruimte voor reguleren in groen onderwijs*. SILO.
- Brouwer, P. (2011). *Collaboration in teacher teams*. Academisch Proefschrift. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Brouwer, P., J. Hermanussen, A. Hoeve, M. Thomsen & L. van de Venne (2014). *Samenwerkende teams in het MBO. De ontwikkeling van de teamportretmethodiek*. Den Bosch: ecbo.
- Burke, C. S., K.C. Stagl, C. Klein, G.F. Goodwin, E. Salas & S.M. Halpin (2006). What type of leadership behaviors are functional in teams? A meta-analysis. In: *The Leadership Quarterly*, 17(3), 288–307.
- Cohen, S.G., & D.E. Bailey (1997). What makes teams work: group effectiveness research from the shop floor to the executive suite. In: *Journal of Management*, 23, 239-290.
- Commissie Dijsselbloem (2008). *Eindrapport Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen*. 's-Gravenhage: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Den Boer, P. & E. ter Wee (2002). *Met twee benen in de praktijk. Het belang van beroepspraktijkkennis van docenten in het agrarisch beroepsonderwijs*. Wageningen: Stoas Onderzoek.
- Delies, I. (2009) *Verbindingskracht en combinatievermogen. Een empirisch onderzoek naar kennisallianties tussen beroepsonderwijs (ROC) en bedrijfsleven*. Proefschrift. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Derksen, K. (2015). Teamontwikkeling. *Opleiding & Ontwikkeling*, 28(3), 28-31.
- Driedonks, B., A. Van Weele & J. Gevers (2012). Cross-functionele teams: interventies vergroten kans op succes. In: *Handboek Effectief Opleiden*, 12-2.6.01-12.02.6.14. 's-Gravenhage: Elsevier
- Ehlen, C.G.J.M. (2015). *Co-creation of innovation: investment with and in social capital. Studies on collaboration between education - industry - government*. Academisch proefschrift. Heerlen: Open Universiteit.
- Ehlen, C.G.J.M., M. van der Klink & E. Boshuizen (2015). Co-creatie-wiel: instrument voor succesvolle innovatieprojecten. In: *Onderwijsinnovatie*, 2(17), 26-30.
- Goes-Daniëls, M.L.H.A. (2011). *Competent gemonitord. Van constructie van een CGO-monitor tot co-creatie binnen het middelbaar beroepsonderwijs in Nederland*. Academisch Proefschrift. Heerlen: Open Universiteit.
- Hermanussen, J. (2011) *Samenwerkende teams in het mbo*. Utrecht: ecbo.
- Kessels, J.W.M. (2012). *Leiderschapspraktijken in een professionele ruimte*. Oratie. Heerlen: Open Universiteit.
- Klarus, R. & S. Weijzen (2012). *Mensen maken beroepsonderwijs. HRM en onderwijskwaliteit in vmbo en mbo*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Koeslag, M., P. van den Bossche, M. Hoven, M. van der Klink, & W. Gijselaers (2016). *When leadership powers teacher learning: a meta analysis*. Paper presented at the Earli Sig 14 Conference, Regensburg, Germany.
- Kommers, H. & M. Dresen (2010). *Vormgeven en ontwikkelen van teams in het onderwijs*. Heerlen: Open Universiteit.
- Lambriex-Schmitz, P., M. van der Klink & M. Segers (2016). *Measuring innovative work behavior in the education sector*. Paper presented at the Earli Sig 14 Conference, Regensburg, Germany.
- MBO 2015 (2013). *HRM op orde en de professionaliseringslat omhoog. Het vervolg*. Programmamanagement MBO 2015.
- Ministerie van OCW (2014) *Een toekomstgericht middelbaar beroepsonderwijs*. Brief aan de Tweede kamer. Den Haag: OCW.
- Moerkamp, T. & J. Hermanussen (2011). *Beleidsontwikkeling van onderop*. Utrecht: ecbo.
- Nieuwenhuis, L.F.M. (2006). *Vernieuwend vakmanschap. Een drieliuk over beroepsonderwijs en innovatie*. Oratie. Enschede: Universiteit Twente.
- Nieuwenhuis, L.F.M. (2012). *Een leven lang leren on the roc's. Een visie op werken en leren in het mbo*. Oratie. Heerlen: Open Universiteit.
- Nieuwenhuis, L.F.M. (2013). *Werken aan goed beroepsonderwijs*. Lectorale rede. Nijmegen: HAN.
- Nijman, D.J.J.M. (2004). *Supporting Transfer of Training. Effects of the supervisor* (proefschrift). Enschede: Universiteit Twente.
- OECD (2014). *Education at a glance 2014*. Gedownload via <https://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf> op 21 juni 2016.
- Oude Groote Beverborg, A. (2015). *Fostering sustained teacher learning: Co-creating purposeful and empowering workplaces*. Academisch Proefschrift. Enschede: Universiteit Twente.

- Smulders, H., A. Hoeve & M. van der Meer (2012). *Krachten bundelen: over co-makership tussen onderwijs en bedrijfsleven*. Utrecht: ecbo.
- Thurlings, M., A. Evers & M. Vermeulen (2014). Toward a model explaining teachers' innovative behavior. *Review of Educational Research*, 85(3), 430-471.
- Tjepkema, S. (2003). *The learning infrastructure of self-managing work teams*. Academisch Proefschrift. Enschede: Universiteit Twente.
- Truijten, K.J.P. (2012). *Teaming teachers; exploring factors that influence effective team functioning in a vocational education context*. Academisch Proefschrift. Enschede: Universiteit Twente.
- Truijten, K.J.P., P.J.C. Slegers, M.R.M. Meelissen & A.F.M. Nieuwenhuis, (2012). Ontwikkelen van teamwerk in het beroepsonderwijs. Welke factoren zorgen ervoor dat docententeams in het middelbaar beroepsonderwijs effectief functioneren? *Handboek Effectief Opleiden*, 12-2.-7.01-12.02-7.10. 's-Gravenhage: Elsevier
- Van den Bossche, P. (2006). *Minds in teams. The influence of social and cognitive factors on team learning*. Academisch Proefschrift. Maastricht: Universiteit Maastricht.
- Van der Klink, M. (2012). *Bekwaam innoveren voor een toekomstbestendig hoger beroepsonderwijs*. Lectorale rede. Heerlen: Hogeschool Zuyd.
- Van Veen, K., R. Zwart, J. Meirink & N. Verloop (2010). *Professionele ontwikkeling van leraren. Een reviewstudie naar effectieve kenmerken van professionaliseringsinterventies van leraren*. Leiden: ICLON.
- Vermeulen, M. (2016). *Leren organiseren. Een rijke leeromgeving voor leraren en scholen*. Oratie. Heerlen: Open Universiteit.
- Vroemen, M., S. Wagenaar & M. Dresen (2011). *Samen leren in onderwijsteams*. Heerlen: Open Universiteit.
- Winia, L., E.M. Kunst, M. Van Woerkom & R.F. Poell (2016). Team learning and its association with the implementation of competence-based education. *Teaching and Teacher Education*, 56, 115-126.
- WRR (2013). *Naar een lerende economie. Investeren in het vermogen van Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Zitter, I. & A. Hoeve (2012). *Hybride leeromgevingen. Het verwerven van leer- en werkprocessen*. Utrecht: ecbo.

Naar een lerend bestel in het mbo

Hoofdstuk 3

Jeroen Onstenk en Anneke Westerhuis
29 juni 2017

Responsieve onderwijsinstellingen in het mbo: de dubbele uitdaging van de arbeidsmarkt en de studentenstromen

	Inhoud	pag.
3.1	Inleiding	68
3.2	Oriëntatie op het thema	68
3.3	Responsieve arrangementen in het Nederlandse beroepsonderwijs	69
3.4	Schoolautonomie en responsiviteit	71
3.5	Ontwikkelingen in de samenstelling van de studentpopulatie van het mbo	74
3.6	Responsieve onderwijsorganisaties	76
3.7	Ervaringen in Oostenrijk, Noorwegen en Australië	78
3.8	Conclusies	85
	Referenties	90

3.1 Inleiding

Uitgangspunt van dit essay is dat de responsiviteit van het middelbaar beroepsonderwijs naar twee typen omgevingsontwikkelingen moet uitgaan. Niet alleen ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en veranderingen in de beroepsuitoefening zijn relevant, maar ook ontwikkelingen in de deelnemersgroep die van het mbo afhankelijk is voor het verwerven van een beroepskwalificatie. In de inhoud en inrichting van de opleidingen en in het relatienetwerk rond de opleidingen moeten beide vormen van responsiviteit hun weerslag krijgen. Daar moeten ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de samenstelling van de deelnemersgroep op elkaar worden betrokken.

3.2 Oriëntatie op het thema

Als in 1957 de SER door de minister van Economische Zaken advies wordt gevraagd hoe vakonderwijs aan de snelle technische ontwikkelingen moet worden aangepast, geeft de SER terug dat het onmogelijk is op ontwikkelingen vooruit te lopen. Een betere oplossing is om de taakverdeling tussen het onderwijs en het bedrijfsleven in het opleiden van vaklieden te herzien. Beroepsonderwijs is er voor het overdragen van de algemene grondslagen. De ontwikkeling van specialismen moet vervolgens in de praktijk plaatsvinden. Het argument voor deze taakverdeling is dat brede basiskennis nodig is omdat de beroepsmobiliteit zal toenemen, terwijl bij actuele ontwikkelingen in de beroepsuitoefening kan worden aangesloten als deze specialisaties in de bedrijven worden verzorgd (SER, 1958).

Sinds de jaren '50 zijn de technische ontwikkelingen bepaald niet minder geworden. ICT, technologie en een toenemende kennisintensiteit hebben niet alleen geleid tot vaak vergaande veranderingen binnen beroepen, maar zo mogelijk nog meer tot veranderingen tussen beroepen: beroepen verdwijnen, fuseren of nemen in omvang en economisch belang af. Andere nemen in belang toe, en er ontstaan hele nieuwe beroepen. Ook verandert de structuur en dynamiek van de arbeidsmarkt: meer baanwisselingen en minder baanzekerheid, een groter aandeel tijdelijk werkenden en zzp-ers. Voor het beroepsonderwijs betekent dit dat het voorbereiden op loopbaancompetenties en een leven lang leren belangrijker worden. Al verschillen de effecten tussen beroepen en in sectoren, de druk op het beroepsonderwijs om op de actualiteit en dynamiek van de beroepsuitoefening aan te sluiten, dus om responsiever te worden, is zeker niet minder geworden.

In Nederland worden ontwikkelingen in de beroepspraktijk in mbo-opleidingen vertaald via afspraken tussen actoren die het bedrijfsleven en het onderwijs op landelijk niveau vertegenwoordigen. Ze worden in landelijke kwalificatiedossiers vastgelegd. Dat laat onverlet dat mbo-instellingen in de eigen regio met vragen worden geconfronteerd over de aansluiting van opleidingen bij ontwikkelingen die bedrijven (en instellingen) ervaren die niet in kwalificatiedossiers terug te vinden zijn. Hoe te reageren op veranderingen op de eigen regionale arbeidsmarkt, zeker als de beleving is dat deze elkaar in steeds hoger tempo opvolgen? Moeten ze veranderingen waar mogelijk naar binnen halen en vertalen in 'maatwerk voor allen'? Of ligt de oplossing in het ontwikkelen van regionale (publiek-private) arrangementen waarin ontwikkelingen tegen elkaar worden afgewogen en wordt vastgesteld welke van die ontwikkelingen al dan niet structureel van karakter zijn en opgaan voor de hele regio?

Responsiviteit heeft betrekking op de snelheid van reageren en op de aard van de reacties. Ze moeten door de omgeving, door belanghebbenden, als adequaat worden ervaren. Op beide punten bevinden mbo-instellingen zich in een optimale situatie aangezien ze in internationaal perspectief over veel beleidsruimte beschikken. Volgens Scheerens is Nederland zelfs wereldkampioen schoolautonomie (Min OCW, 2005; Scheerens, 2011). Maar de inbedding van een instelling in een arrangement dat alleen zichzelf vertegenwoordigt zal door de omgeving als weinig responsief worden ervaren.

Zoals aangegeven is ons uitgangspunt dat de responsiviteit van het beroepsonderwijs moet uitgaan naar twee typen omgevingsontwikkelingen. Naast de arbeidsmarkt verandert ook de deelnemersgroep. Met een gedifferentieerde niveau-indeling en gevarieerde toelatingsvoorwaarden is het mbo toegankelijk voor een brede groep studenten. Het is de deelnemersgroep die het bewijs moet leveren dat het mbo responsief is naar de arbeidsmarkt. En om responsief te kunnen zijn naar de samenstelling en in ambities van de deelnemersgroep heeft het mbo het bedrijfsleven nodig. Een mbo-instelling opereert op twee markten en is, om zijn publieke taak te kunnen uitvoeren, van beide afhankelijk en moet beide verbinden. Deze verbinding kan alleen in de regio worden gelegd. In de inhoud en inrichting van de opleidingen moeten beide vormen van responsiviteit samen komen; daar moeten ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de samenstelling van de deelnemersgroep op elkaar worden betrokken. Bieden de landelijke kaders, de kwalificatiestructuur en de niveau-indeling, instellingen voldoende ruimte om op beide fronten responsief te zijn? Gaat het om de manier waarop met die ruimte wordt omgegaan of zijn andere arrangementen nodig? Onder welke voorwaarden kunnen mbo-instellingen adequaat reageren op ontwikkelingen en hoe worden regionale belanghebbenden bij de dan voorliggende keuzes betrokken?

Het essay opent met een beschrijving van de belangrijkste arrangementen waarin mbo-instellingen op dit moment invulling kunnen geven aan responsiviteit. Daarna kijken we naar de effecten van recente initiatieven om schoolautonomie te verhogen op het responsief gedrag van mbo-instellingen en welke op responsiviteit gerichte arrangementen dat heeft opgeleverd. Voordat we de handelingsruimte van scholen verkennen om in deze arrangementen responsief te zijn schetsen we de ontwikkelingen in de deelnemersgroep. Deze blijken te schuren met de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, waardoor het thema responsiviteit naast een organisatorisch ook een principiële dimensie krijgt.

Om de responsiviteit van Nederlandse scholen voor middelbaar beroepsonderwijs in perspectief te zetten, kijken we ook naar de responsiviteit van scholen in drie beroepsonderwijsstelsels die, naast Nederland, door Hoffman (2011) als excellent zijn aangemerkt. We sluiten af met enkele conclusies en een antwoord op de centrale vraag van dit position paper.

3.3 Responsieve arrangementen in het Nederlandse beroepsonderwijs

Het mbo heeft een bijzondere plek in het Nederlands onderwijs. Alleen in dit schooltype worden doelen en inhoud met directe inbreng van derden vastgesteld en worden derden bij de uitvoering van het onderwijs betrokken. In de betrokkenheid van het georganiseerde bedrijfsleven én individuele bedrijven ligt de basis van

de responsiviteit van het mbo. Deze is verankerd in de overlegstructuren van de sector en de werkprocessen van instellingen.

Landelijke overlegstructuren en de inhoudelijke programmering van opleidingen

Wat een mbo-student moet kennen en kunnen aan het eind van de opleiding ligt vast in door de overheid (OCW/EZ) vastgestelde kwalificatiedossiers, die sinds 2015 door SBB worden ontwikkeld. In overleg stellen vertegenwoordigers van onderwijs en bedrijfsleven kwalificatiedossiers op die uit een basisdeel en een profieldeel en ruimte voor keuzedelen bestaan. Het basisdeel is deels beroepspecifiek en deels generiek (Nederlandse taal, rekenen, loopbaan en burgerschap en, voor mbo-4, Engels). Het profieldeel beschrijft de kerntaken en werkprocessen van elk van de kwalificaties voor specifieke beroepen. Keuzedelen zijn als losse onderdelen in de kwalificatiestructuur opgenomen. Een keuzedeel is (nog) geen onderdeel van de kwalificatie-eis en wordt vooralsnog alleen op het diploma vermeld. Een keuzedeel kan regionaal worden ingekleurd, maar kan ook gericht zijn op doorstroom naar een hoger mbo-niveau of het hbo.

Aan de hand van de kwalificatiedossiers ontwikkelen mbo-instellingen hun programma's. Dat vereist doorgaans een forse vertaalslag. En daarmee ruimte voor responsiviteit; instellingen kunnen de ruimte benutten voor het inspelen op bedrijfssituaties en veranderingen in de regionale beroepsuitoefening. Op voorwaarde dat de docenten op de hoogte zijn van ontwikkelingen in de beroepspraktijk. Aan de andere kant zorgt de vertaalslag ook voor hoofdbreken, vooral van kennistheoretische aard. Relaties tussen beroepslogica's en discipline (academische, gecodificeerde) kennis zijn niet eenduidig, maar in hun consequenties wel belangrijk. Vooral de inhoudelijke rijkheid en complexiteit van deze kennis blijken belangrijke factoren in het bepalen van het niveau van de beroepsuitoefening (Young, 2008).

Beroepspraktijkvorming als verbindende schakel

Een belangrijk deel van mbo-opleidingen bestaat uit werken en leren in de praktijk, uit beroepspraktijkvorming. Door de sterke opmars van beroepsonderwijs in de laatste twintig jaar, mede ingegeven door de toenemende kennisintensiteit van beroepen, is het leren op de werkplek enige tijd door schools leren in de initiële beroepsvoorbereiding verdrongen (Onstenk, 1997; Eraut, 2003). Op dit moment ondergaat het leren op de werkplek evenwel een herwaardering als essentieel onderdeel van een beroepsopleiding; als leeromgeving en vanwege het belang om in de beroepsuitoefening te leren om lerend te werken.

In het Nederlandse middelbaar beroepsonderwijs heeft het leren in de beroepspraktijk een structurele plek. De beide leerwegen, (BOL en BBL) verschillen in de mate waarin dit leren deel uitmaakt van het curriculum, maar niet óf het er deel van uitmaakt. Beroepspraktijkvorming veronderstelt samenwerking tussen school en bedrijf: in de matching en voorbereiding van studenten en in de begeleiding en de beoordeling. De samenwerking wordt vastgelegd in een praktijkovereenkomst die tussen de onderwijsinstelling, de deelnemer en het leerbedrijf wordt gesloten. In de samenwerking moet de scheiding tussen de theorie van het cursuslokaal en de praktijk van de werkomgeving worden overwonnen. Er wordt geleerd in verschillende settings, met verschillende leerinhouden en leerdoelen. De verbinding ligt in het perspectief van de persoonlijke ontwikkeling van de deelnemer in het verwerven van vakkundig oordeelsvermogen (Guile, 2014) en het ontwikkelen van een beroepsidentiteit; het beroepsmatig én persoonlijk inkleuren van vakmanschap.

Het tot stand brengen van verbindingen was vroeger in bedrijfsscholen belegd, maar veronderstelt momenteel samenwerken over de grenzen van school en bedrijf. Bijvoorbeeld in het definiëren van grenspraktijken met gecombineerde opleidingsvormen, waarin de school, simulaties in de school, leerafdelingen in bedrijven (Streumer, 2010) of werkplekken in samenhang een hybride leeromgeving vormen (Huisman, de Bruijn, Baartman, Zitter & Aalsma, 2010; Zitter & Hoeve, 2016).

Grensoverschrijdende samenwerking komt niet vanzelf tot stand en vraagt bereidheid van scholen en bedrijven om over de eigen grenzen te gaan. Scholen moeten investeren in tijd en ruimte voor docenten om grensganger te worden en effectieve contacten met bedrijven te onderhouden, bijvoorbeeld rond de begeleiding en beoordeling in de beroepspraktijkvorming (Akkerman & Bakker, 2016). Dit zal vaak scholing vragen en de bereidheid het eigen perspectief ter discussie te stellen. Maar ook dat docenten de doelen van leersituaties of opdrachten duidelijk kunnen aangeven, instrumenten kunnen leveren die geschikt zijn als *boundary object*. En, vanuit hun hoofdverantwoordelijkheid voor het leren, regie te voeren over de verbinding van binnen- en buitenschools leren.

Ook de inhoud van de opleiding moet regelmatig besproken worden, bijvoorbeeld aan de hand van een 'grens-object', zoals een kwalificatiedossier. Aan de hand van dit dossier kunnen de voor het leren relevante taken en werkprocessen in het bedrijf aan de op school behandelde theorie worden verbonden. Samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven in beroepspraktijkvorming richt zich op het leren van mbo-studenten, maar kan in de inkleuring op bedrijfsniveau en de ondersteuning die het leren op school daaraan geeft in meer of mindere mate responsief zijn.

3.4 Schoolautonomie en responsiviteit

Dat Nederlands mbo-instellingen een grote mate van autonomie kennen is historisch verklaarbaar (Burger, 2001; Karsten, 2016), maar is ook resultaat van recente beleidskeuzes. In deze paragraaf gaan we na of de recente uitbreidingen van de autonomie tot meer responsiviteit hebben geleid.

De regio als speelveld voor responsiviteit

In het eerste decennium van deze eeuw was het adagium dat mbo-instellingen hun bestaansrecht in de regio moeten verwerven. Beleidsnota's als 'Koers BVE; het regionale netwerk aan zet' getuigen daarvan (Min OCW, 2005A; Westerhuis & Van der Meer, 2016). Autonomie geeft instellingen de ruimte, die vervolgens door of in de regio wordt ingevuld. Dat de overheid van dit sturingsparadigma is teruggekomen, komt omdat instellingen niet zozeer hun bestaansrecht zochten bij het regionale bedrijfsleven, als wel in de uitbreiding van het aantal deelnemers (Vermeulen, 2013; Westerhuis & Van der Meer, 2016). De overheid was hier ook zelf debet aan aangezien de uitbreiding van de autonomie gepaard ging met de invoering van marktwerking in het mbo. Onvoldoende is voorzien welk effect de marktwerking zou hebben op het gedrag van instellingen die niet één maar twee markten bedienen. De keuze tussen de bewerkelijke route van programmaontwikkeling in samenwerking met bedrijven en uitbreiding van de inkomsten door het verwerven van een groter aandeel van de studentenmarkt is vaak in het voordeel van de tweede markt uitgevallen. Ook omdat het beeld van de wijze waarop het regionale bedrijfsleven zou moeten worden aangesproken door een mbo-instelling vaag bleef.

Koers BVE citeert met instemming een expert die stelt dat dé regio niet bestaat: ‘... vanuit netwerkperspectief zijn er zoveel regio’s als er netwerken zijn’ (Min OCW, 2005A, p.45).

Hoe dan ook, het beeld dat in het onderwijs marktwerking heeft geleid tot ‘groei om de groei’ kreeg de overhand (Vermeulen, 2013). Dit morele perspectief doet overigens tekort aan de inherente spanning in stelsels als het Nederlandse waarin zowel de overheid als het bedrijfsleven zijn betrokken bij het vaststellen van leerdoelen. In deze stelsels moet steeds opnieuw worden gezocht naar compromissen tussen uiteenlopende interesses van meerdere partijen. Consensus over de richting waarin het beroepsonderwijs zich moet ontwikkelen is niet vanzelfsprekend en niet voor lange duur. In voor dit doel specifiek belegde instituties laat deze spanning zich wel kanaliseren, maar niet weg organiseren (Busemeijer & Trampusch, 2012; Karsten, 2016). Dat de invoering van marktwerking de precare balans in de belangen van alle stakeholders zou kunnen verstoren is niet onderkend. Er is wel voor gewaarschuwd. De Onderwijsraad wijst er op dat ‘overheidsbeleid gericht op snelle en majeure verandering van het nationale evenwicht [tussen staat en markt, JO&AW] gedoemd is aan zijn eigen onhaalbare pretentie ten onder te gaan’ (Van Lieshout, 2001, 187).

De reactie

Veel recente overheidsinterventies kunnen worden geduid als reactie op de wijze waarop instellingen in deze voorafgaande periode hun beleidsruimte hebben ingevuld. Dat geldt bijvoorbeeld voor criteria voor het samenstellen van het onderwijsaanbod in de regio. De basisregel is dat de verdeling van de instroom over het instellingsaanbod moet corresponderen met de vraag van het regionale bedrijfsleven. Als de term ‘macro’ in macrodoelmatigheid letterlijk wordt genomen, moeten in het vaststellen van de doelmatigheid de toegankelijkheid van het aanbod en de efficiency van de verdeling van studenten over het aanbod ook op schooloverstijgend niveau worden meegewogen (Eimers et al., 2012). De uitvoeringsregels voorzien daarin, zij het dat daarin de toegankelijkheid van het aanbod voor studenten is vertaald in de zorgplicht van instellingen om de belangen van studenten te behartigen; een instelling voldoet niet aan deze plicht als wordt toegelaten dat een student zich voor een opleiding inschrijft waarvan de kans op een baan minimaal is. Met de beoogde invoering van het toelatingsrecht wordt het studentperspectief minder bevoogdend ingevuld als elke student het recht krijgt zich voor elke opleiding in te schrijven, maar ook dan blijft de arbeidsmarktbehoefte het ultieme criterium.¹⁹

In de uitwerking van het toelatingsrecht hebben studenten die zich voor een bepaalde datum inschrijven voorrang. Daarmee heeft wat betreft het volume van de instroom de responsiviteit naar de arbeidsmarkt het primaat en wat betreft de samenstelling van de instroom de student. De kennelijke veronderstelling is dat in het opleidingsproces verschillen tussen de beginsituatie van deelnemers recht getrokken worden tot een eindniveau dat voor bedrijven voorwaardelijk en voor de student haalbaar is. Dat is lastig, zelfs als gepersonaliseerd leren meer vorm krijgt. Ook bij de invoering van flexibele afstudeertrajecten of gedifferentieerde diploma's blijft de spanning tussen het bedrijfs- en studentperspectief bestaan (Duvekot, 2016).

¹⁹ Nog onverlet is dat gezien de uitwaaiering van afgestudeerden over beroepen en onzekerheid van arbeidsmarktontwikkelingen op langere termijn de vraag is of deze ooit betrouwbaar vastgesteld kan worden.

Macrodoelmatigheid veronderstelt dat bij besluiten over het beëindigen en starten van een opleiding de samenstelling van het totale regionale aanbod wordt betrokken. Dat vraagt overleg met de andere mbo-instellingen in de regio.²⁰ Daarvoor ontbreken naast bereidheid nog de nodige gegevens. Vooral arbeidsmarktgegevens op het niveau van opleiding en regio zijn mondjesmaat en alleen op een hoog aggregatieniveau beschikbaar (Clerx, Cörvers en Fouarge, 2014), net als prognoses van de ontwikkeling van de arbeidsvraag (Vermeulen, 2013).²¹ Ook blijkt het vaak lastig informatie in handelingen om te zetten. Dit ligt niet alleen aan de data, maar ook aan de omgeving waarin ze worden gebruikt. Gebruikers moeten dataselecties kunnen maken en data kunnen interpreteren. Vanwege deze condities verschilt de mate van informatiebenutting niet alleen tussen, maar ook binnen scholen (Van Gasse et al., 2015; Oomens et al., 2015).

Er is weinig bekend over de benutting van arbeidsmarktgegevens voor het samenstellen van regionaal aanbod. Vaak wordt beschikbare informatie sceptisch bekeken, in de hand gewerkt door strategisch gebruik (Mahabier, 2013). Met het onderschrijven van de branchecode verplichten bestuurders zich tot overleg als hun instelling een opleiding wil starten als ook andere instellingen al in de regio actief zijn. Op dit overleg, en op bestuurlijke verhoudingen in het algemeen, zal overigens spanning blijven staan zolang instellingen zich als concurrenten op de (regionale) studentenmarkt blijven gedragen (Vermeulen, 2013).

Autonomie als voorwaarde voor responsiviteit

Volgens Karsten (2016) zijn met de introductie van marktwerking bedrijven en studenten van positie veranderd; ze worden niet langer als leden van een sociale gemeenschap, maar als klanten geadresseerd. Klanten staan voor omzet en het recht om eisen en voorwaarden te stellen aan de leverancier. Bij lidmaatschap van een gemeenschap past ander gedrag; deelnemers geven een instelling legitimiteit tot handelen in ruil voor ruimte om mee te denken over de onderwijsorganisatie en voor het aandragen van verbeter suggesties. Met de leden van die gemeenschap levert de school een *merit good* waarvan bedrijven en studenten geen afnemers zijn, maar medeproducenten.

Autonomie krijgt in een marktomgeving een andere invulling dan in een sociale gemeenschap. In een marktomgeving wordt autonomie benut voor de groei van marktaandeel, in een sociale gemeenschap voor het leveren van toegevoegde waarde aan alle leden van de gemeenschap. En in een marktomgeving staat responsiviteit voor de belofte 'iedereen op zijn wenken te bedienen', in een sociale gemeenschap voor betrokkenheid bij het tot stand brengen van resultaten.

²⁰ Regionale afstemming zou in de 35 arbeidsmarktregio's van SZW zijn beslag moeten krijgen (brief Macrodoelmatigheid mbo, april 2013).

²¹ Via het CBS (maatwerk mbo arbeidsmarkt) zijn gegevens in de combinatie crebo-regio beschikbaar over werk/werkloosheid en inkomens /uitkering beschikbaar. De interpretatie en gebruik is echter lastig. Zowel vanwege het tijdsverloop tussen de ontwikkeling van het aanbod en uitstroom (varkencyclus), maar ook omdat afgestudeerden zich verspreiden over een range van beroepen.

3.5 Ontwikkelingen in de samenstelling van de studentpopulatie van het mbo

Tabel 3.1 laat zien dat het vmbo het grootste aandeel in de instroom in het mbo levert. Van de vmbo-instroom is het aandeel van de theoretische leerweg verreweg het grootst en het meest toegenomen. Daarnaast vervolgen ook leerlingen uit andere schooltypen in het voortgezet onderwijs hun opleiding op het mbo, zij het dat hun aandeel in de instroom in 10 jaar is gedaald van 20,6 tot 17,8%.

In de instroom uit het vmbo is een opwaartse beweging zichtbaar, vergelijkbaar met die in het hele voortgezet onderwijs. Het effect is dat de samenstelling van de vmbo-populatie verandert in de vorm van groei van het aandeel leerlingen met een lwoo-indicatie en van allochtone herkomst (Westerhuis, Baay, Neuvel, 2016).

Vooropleiding	2005-2006	2015-2016
Vso	0,8	5,2
vo onderbouw + leerjaar 3	6,4	3,4
vmbo basisberoepsgerichte leerweg	24,8	17,8
vmbo kaderberoepsgerichte leerweg	21,2	23,7
vmbo gemengde leerweg	4,6	5,6
vmbo theoretische leerweg	28,7	35,1
havo 4/5 zonder diploma	3,3	4,5
havo 5 met diploma	1,3	1,6
vwo 4/5/6 zonder diploma	0,1	0,1
vwo 6 met diploma	0,0	0,1
Hbo	2,2	2,5
overig/onbekend	6,5	0,4
Totaal	107.383	112.886

Tabel 3.1 Totale mbo-instroom naar vooropleiding 2005/06-2015/16 (N, %)

De tabel geeft de instroom weer van studenten die maximaal 2 jaar na hun vooropleiding niet in het BRON-bestand zaten

In het mbo verschuift de verdeling van de instroom naar mbo-niveau 4 (tabel 3.2). Startte in 2005-2006 42% van de vmbo'ers op niveau 4; tien jaar later is dat aandeel tot 48% gestegen. Samen met de instroom op niveau 3 is de instroom op de beide hoogste mbo-niveaus gestegen van 59 tot 69% van de totale instroom. Als deze trend doorzet zal naar instroomvolumes en nog meer in aantallen, niveau 4 het gezicht van het mbo bepalen.

Totale mbo-instroom naar niveau	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Totaal
Instroom mbo cohort 2005-2006	7.708	35.766	18.690	45.219	107.383
	7%	34%	17%	42%	100%
Instroom mbo cohort 2015-2016	6.528	28.112	23.209	54.413	112.886
	6%	25%	21%	48%	100%

Tabel 3.2 Spreiding van de totale instroom over de mbo-niveaus (2005/06-2015/16, N,%)

De tabel geeft de instroom weer van studenten die maximaal 2 jaar na hun vooropleiding niet in het BRON-bestand zaten

De instroom op mbo-niveau 1 en 2 is gedaald van 41 naar 31% van de totale instroom. Ook de vraag naar bezitters van een mbo-kwalificatie op deze niveaus neemt af, en in sterkere mate dan het aanbod (Oesch, 2013; UWV 2014; Karsten, 2016). De groep wordt weliswaar kleiner, maar heeft wel een slechter arbeidsmarkt-perspectief. Het mbo is toegankelijk voor een brede groep studenten, maar dat betekent niet dat mbo-kwalificaties op de arbeidsmarkt eenzelfde ruilwaarde hebben.

Grofweg komen technologische ontwikkelingen neer op een geleidelijke verdamping van routinematig werk, als eerste van werk dat weinig scholing vraagt (Autor & Dorn, 2013). Het effect is dat de arbeidsmarkt voor laaggeschoolden versmalt tot banen in de dienstverlening. Als routinematig cognitief werk op middelbaar niveau door technologie wordt overgenomen (Frey & Osborne, 2013) komt ook werk op mbo-niveau, zeker op niveau 2, in de gevarezone, maar hoeft zich daartoe niet te beperken. Zo concluderen Van den Berge & Ter Weel (2015) dat het werk van veel meer mbo-gediplomeerden de laatste jaren routinematiger is geworden, wat, gelet op de overname van routinewerk door technologie, preludeert op het verdwijnen van dat werk. Arbeidsmarkt-trends zijn in Nederland (nog) niet te duiden als polarisatie. Eerder van verhoging van het gevraagde opleidingsniveau. Deze verhoging is relatief; waar in de ene sector een grotere vraag naar middelbaar opgeleiden neerkomt op upgradering van het functieniveau, stijgt in een andere de vraag naar hoger opgeleiden ten koste van middelbaar opgeleiden. Het resultaat is zowel een toe- als afnemende vraag naar mbo'ers, met als voorlopige balans dat alleen de vraag naar afgestudeerden op mbo-niveaus 1 en 2 daalt (UWV, 2014).

Deze beweging zien we ook in andere landen. Bijvoorbeeld in Duitsland, waar de stijging van het door bedrijven gevraagde opleidingsniveau wordt verdisconteerd in de toelating tot het duale beroepsonderwijs. De bevoegdheid te beslissing over toelating ligt niet bij scholen, maar bij bedrijven. Alleen leerlingen die in een bedrijf een leerarbeidsplaats hebben verworven hebben toegang tot dit onderwijs. Als bijvoorbeeld vanwege de vooropleiding een leerling geen leerarbeidsplaats verwerft, blijft deze voor de school onzichtbaar (Euler, 2013). Responsiviteit op één domein - de arbeidsmarkt - gaat ten koste van responsiviteit naar de deelnemers. In Nederland willen we beide. Responsiviteit naar de arbeidsmarkt mag niet ten koste gaan van de toegang tot onderwijs. Of het mbo daarmee wordt opgezadeld met een probleem hangt af van het perspectief op responsiviteit. Staat die in dienst van het leveren van private diensten of van een *merit good*? Niet alleen publieke financiering en wettelijke taken, maar ook het opereren op twee markten maakt het lastig, zo niet onmogelijk dat beroepsonderwijs zich als marktpartij kan gedragen. Het zou betekenen dat bij toenemende spanningen tussen de vraag van bedrijven en de samenstelling van de studentengroep uiteindelijk een keuze gemaakt moeten worden: voor de arbeidsmarkt, zoals in Duitsland, of voor studenten zoals in de VS (Hoffman, 2017).

Niet dat belangenconflicten in een sociale gemeenschap verdampen, maar dit geeft wel een platform om problemen te agenderen.

3.6 Responsieve onderwijsorganisaties

Eerder dan een privaat goed is het Nederlandse beroepsonderwijs een *merit good*. Er wordt verwacht dat het responsief is ten opzichte van het bedrijfsleven én de deelnemersgroep. Het beleggen van responsiviteit bij instellingen veronderstelt dat omgaan met mogelijk divergerende ontwikkelingen een instellingsverantwoordelijkheid is waarvoor samen met regionale partners een antwoord gevonden moet worden. En omdat deze tweezijdige responsiviteit in opleidingen tot stand moet komen, ligt hier voor onderwijsteams een taak. Zo staat het ook in de cao; de verantwoordelijkheid voor het 'hoe' van het onderwijs ligt bij het onderwijsteam.

Voorwaarden voor responsief gedrag

Het beleggen van de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van opleidingen bij teams geeft een goede uitgangspositie voor samenwerking met bedrijven bij het inrichten van opleidingen. Uiteraard op voorwaarde van voldoende ruimte om in te spelen op verschillen tussen deelnemers. Dat vraagt dat bedrijven zich deel voelen van de sociale omgeving van het team. Bedrijven zijn onmisbare, maar momenteel nog vaak geen vanzelfsprekende leden van de gemeenschap waarin onderwijs tot stand komt; wel gebruikt maar niet gehoord. Een tweede voorwaarde is dat teams zijn ingebed in een geheel. Niet alle arbeidsmarktontwikkelingen zijn in programma-inhouden op te vangen. Denk aan het samenstellen van het integrale aanbod van een instelling in het kader van macrodoelmatigheid en de verschuiving van de vraag tussen mbo-niveaus. Het gesprek over deze thema's gaat de hele instelling en het netwerk rond de instelling aan.

Hoewel de verwachtingen hoog zijn is bij veel instellingen het teamniveau het minst ontwikkeld. Het tot stand brengen van congruentie tussen organisatielagen blijkt niet eenvoudig en het risico van spanningen en conflicten tussen de ruimte voor teams en de ambities van bestuurders om het geheel vanuit één visie te willen coördineren is groot. Op de werkvloer is speelruimte nodig om met verschillen tussen studenten en met ontwikkelingen in bedrijven om te kunnen gaan. Omdat dit opgaat voor alle teams is het lastig te beslissen wat wel en niet gecoördineerd moet worden (Karsten, 2016). Dit brengt Hooge tot de conclusie dat onderwijsorganisaties beperkt bestuurbaar zijn (2013). Om uit dit dilemma te komen moet de hele organisatie responsief zijn en bestuurlijke interventies aansluiten bij het vermogen tot zelfbestuur en zelforganisatie van teams.

Kortom, een team moet bekend zijn met en handelen op basis van afspraken over de samenstelling van het aanbod die op instellings- en regioniveau gemaakt zijn. Dat team moet over bagage beschikken om programma's te ontwikkelen binnen de piketpalen van de driehoek van het kwalificatiedossier - ontwikkelingen in de bedrijven - loopbaanwensen van de deelnemers. Een onderwijsteam:

- heeft kennis van ontwikkelingen in de bedrijven en de achtergrond en oriëntaties van de studentengroep, deze kennis wordt bijgehouden en in het onderwijsproces vertaald;
- functioneert als eenheid die in opleidingen bedrijven en studenten verbindt. Het beschikt over organiserend vermogen, kan het belang afwegen voor inzetbaarheid, loopbaanontwikkeling en competenties te bate van een leven lang leren;

- maakt afgewogen keuzes en is in staat deze te legitimeren ten overstaan van het regionale bedrijfsleven en de studenten.

De organisatie van responsiviteit

Opleidingsteams gaan over de ontwikkeling en de uitvoering van opleidingen. Via het team worden contacten met bedrijven vertaald in opleidingen naar inhoud en organisatie. Hoe kan die samenwerking worden georganiseerd? Smulders et al. (2012) onderscheiden de samenwerkingspraktijk in vijf typen, omschreven als varianten van strategische samenwerking ‘met het doel de organisatie en vormgeving van het leerproces te innoveren en op deze wijze zowel individuele als gezamenlijke doelstellingen te realiseren die op eigen kracht niet behaald zouden kunnen worden’ (2013, 9). Iedere vorm kent voor- en nadelen, maar voorwaardelijk voor elke vorm is de erkenning dat beroepsonderwijs alleen vorm kan krijgen door samenwerking. Samenwerking is een middel, maar ook een doel. Samenwerking tussen organisaties die vanuit verschillende logica's en oriëntaties opereren heeft voortdurend bevestiging nodig; verificatie van wederzijdse verwachtingen en vaststelling dat partijen nog op één lijn zitten (Busemeyer & Trampusch, 2012; De Bruijn & Westerhuis, 2016).

	Modaliteit	Kenmerken
1	De school in het bedrijf	Samenwerking heeft met name impact op bedrijfsprocessen. Langdurig.
2	Onderwijs en bedrijfsleven realiseren een nieuwe entiteit	Samenwerking wordt gerealiseerd in een nieuwe entiteit zonder directe binding met school en bedrijf. Langdurig.
3	Het bedrijf in de school	Samenwerking heeft met name impact op onderwijsprocessen. Langdurig.
4	Samenwerking school en bedrijf (bedrijfsprojecten)	Samenwerking tussen school en bedrijf in bedrijfsopdrachten. Varianten in mate van impact op onderwijs of bedrijfsprocessen. Langdurig of tijdelijk.
5	Samenwerking van school en intermediair	Samenwerking tussen school en intermediaire organisatie/private opleider. Langdurig.

Tabel 3.3 Vijf modaliteiten van samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven

Bron: Smulders, H., A. Hoeve, M. van der Meer (2013); eigen bewerking auteurs

Ad 1: in deze modaliteit zijn studenten in groepen langere tijd in een bedrijf werkzaam. Tegenover de relatief grote impact op bedrijfsprocessen en investeringen in de opleiding staat de relatief grote invloed van het bedrijf op de leerprocessen, instroom en vakbekwaamheid van studenten.

Ad 2: meerdere scholen en bedrijven beleggen de uitvoering van opleidingen bij een nieuwe entiteit en daarmee ook de verbinding van onderwijs en bedrijfsleven. De impact op werkprocessen in bedrijf en school is beperkt. Financiering en binding zijn aandachtspunten; het kostendekkend combineren van onderwijskundige en bedrijfskundige invalshoeken is lastig.

Ad 3: in deze modaliteit wordt van bedrijven gevraagd mee te werken aan het realiseren van een bedrijfsomgeving in de school. Daarin zijn productie- en leerproces vervlochten. De opleiding sluit aan bij de leerstijl van studenten én de bedrijfsontwikkelingen. Aandachtspunt is het behoud van de binding van de school met bedrijven (cultuur, ontwikkelingen in de werkomgeving).

Ad 4: bedrijven besteden via de school opdrachten uit aan studenten, die ze begeleid door de school uitvoeren. Aandachtspunten: continuïteit in de opdrachtenstroom, expertise, onderwijsbewerking van opdrachten. Samenwerking kan zijn geïnstitutionaliseerd in een intermediair die zorg draagt voor het werven van opdrachten en het onderhouden van de relaties met scholen en bedrijven.

Ad 5: ook hier fungeert een intermediaire organisatie als verbindende schakel. Nu voor het delen van faciliteiten (ruimtes en apparatuur). Samenwerking is gericht op schaalvoordeel en is vooral strategisch. Onderwijskundige motieven, zoals de integratie van werk- en leerprocessen of fysieke ontmoetingen tussen onderwijs en bedrijven zijn minder prominent.

Ondanks dat de auteurs alle varianten strategisch noemen blijven ze, behalve mogelijk de laatste, dicht bij het onderwijsproces en vraagt de inrichting, al dan niet geïnstitutionaliseerd, substantiële kosten. Publiek-private vormen van samenwerking op strategisch niveau, zoals in overleggremia waarin de toekomstplannen van bedrijven met onderwijspartners worden besproken in hun implicaties voor opleidingen, zijn minder arbeidsintensief, maar voor teams minder zichtbaar. Meer dan operationele vormen van samenwerking vraagt dit overleg een bewuste positiebepaling; hoe de arbeidsorganisatie er over een aantal jaren uitziet weten bedrijven vaak ook niet. Ook lijkt de kans op conflicten tussen publieke en private waarden groter als het gesprek alleen op dit niveau wordt gevoerd.

3.7 Ervaringen in Oostenrijk, Noorwegen en Australië

In deze paragraaf kijken we naar de inrichting van het beroepsonderwijs in drie landen. Hoewel in al deze landen het beroepsonderwijs als excellent is aangemerkt, verschilt de positionering. In Oostenrijk gaan veel studenten naar het duale beroepsonderwijs, waar het primaat ligt bij responsiviteit ten opzichte van het bedrijfsleven. Het Noorse beroepsonderwijs staat in de Scandinavische traditie van beperkt institutioneel onderscheid tussen algemeen vormend en beroepsonderwijs. In Australië is het beroepsonderwijs geënt op de Angelsaksische afstand tussen algemeen vormend en beroepsonderwijs in termen van inhoud en governance. Meer dan in Oostenrijk zijn het evenwel de bedrijven en niet de sectororganisaties die het onderwijsbeleid bepalen.

Een voor dit paper belangrijk onderscheid is dat in de mate van autonomie van onderwijsinstellingen; voorwaarde om op instellingsniveau responsief te zijn. In *Education at a Glance* uit 2012 geeft inzicht in de verdeling van beslissingsbevoegdheden over diverse bestuurslagen in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (p.518). In tabel 3.4 zijn Nederland en de referentielanden uitgelicht.

2011	centraal niveau/staat	deelstaten/provincies	lokaal	onderwijsinstelling
Australië	--	58	--	42
Nederland	14	--	--	86
Noorwegen	21	--	62	18
Oostenrijk	49	22	--	30

Tabel 3.4 Procentuele verdeling van beslissingsbevoegdheden naar overheidsniveau, eerste fase vo

De tabel bevestigt de relatief grote autonomie van Nederlandse onderwijsinstellingen en geeft houvast voor de veronderstelling dat de verdeling van bevoegdheden in het tweede fase van het voortgezet onderwijs niet veel afwijkt van die in de eerste fase. Ook laat de tabel zien dat met Australië, Nederland het enige land is waar bevoegdheden over twee lagen zijn verdeeld, in de Noorwegen en Oostenrijk zijn ze over drie bestuurslagen verdeeld.

Wat betekent een tussenlaag voor de responsiviteit van instellingen? Wordt die gekanaliseerd in de tussenlaag? Wat wordt dan van scholen verwacht inzake het inspelen op externe ontwikkelingen?

Oostenrijk

Als ze veertien jaar zijn verdelen Oostenrijkse leerlingen zich in de tweede fase van het voortgezet onderwijs over vier schooltypen: de *Berufsschule* (BS), de *Berufsbildende Mittlere Schule* (BMS), de zowel voor een beroep als hoger onderwijs kwalificerende *Berufsbildende Höhere Schule* (BHS) en de bovenbouw van de *Allgemeinbildende Höhere Schule* (AHS).

DE RESPONSIVITEIT VAN HET OOSTENRIJKSE BEROEPSONDERWIJS

In Oostenrijk gaat in de tweede fase van het voortgezet onderwijs zo'n 80% van de leerlingen naar een beroepsopleiding. Een kwart van hen begint aan een opleiding in duale vorm. Vroeger was het aandeel groter. In de afgelopen jaren is de positie van het duale beroepsonderwijs in status, aantal deelnemers en spreiding over economische sectoren verzwakt. Inmiddels geeft twee-derde van een leeftijdscohort de voorkeur aan het schoolse aanbod in het voltijdsberoepsonderwijs. Pas als ze in het schoolse systeem vastlopen maken ze de overstap naar de duale vorm. Deze ontwikkeling is terug te voeren op een interventie van de overheid. In de jaren '70 is het voltijds beroepsonderwijs, vergelijkbaar met het Nederlandse mbo op niveau 3 en 4, vernieuwd teneinde het afstudeerniveau te verhogen en zowel te kwalificeren voor uitstroom naar de arbeidsmarkt als doorstroom naar het hoger onderwijs. Dat dit ten koste ging van de deelname aan de duale vorm van beroeps- onderwijs zal voor beleidsmakers geen verrassing zijn geweest. Mogelijk wel dat vooral grote industriële bedrijven hun duale opleidingscapaciteit hebben ingekrompen, waardoor het duaal opleiden zich concentreert in kleinere bedrijven in de meer traditionele sectoren. Vanwege de interactie-effecten in de combinatie van veranderingen naar schooltype, niveau en sector spreekt Lassnigg (2004) van een substantiële verandering van het Oostenrijkse beroepsonderwijs. Meer en meer ontwikkelen het voltijds en duaal onderwijs zich tot twee stelsels. Ze verschilden al in governance (overheid vs sociale partners) en het aannamebeleid (idem), maar met de vernieuwingsoperatie ook in het verzorgingsgebied en de samenstelling van de deelnemersgroep. Reden voor de OECD (2013) om te constateren dat de overheid en de sociale partners een eigen onderwijsbeleid voeren en strategische planning en coördinatie op systeemniveau ontbreken, met als resultaat een gefragmenteerd en deels overlappend aanbod en competitie tussen instellingen.

De verschillen zijn ook in termen van responsiviteit te duiden. Voltijdsberoepsonderwijs (BMS, BHS) is georiënteerd op het algemeen vormend onderwijs. Stakeholders komen uit het onderwijs (docenten, schoolleiders), opleidingen zijn gebaseerd op gedetailleerd uitgewerkte landelijke curricula uitgaande van een pedagogische rationale en het aanbod volgt de voorkeur van leerlingen. Daarentegen zijn de sociale partners, of eigenlijk de werkgevers, de belangrijkste stakeholders van het duale onderwijs; zowel wat betreft de inhoud als de toegang tot onderwijs.

SCHOOLAUTONOMIE ALS VOORWAARDE VOOR RESPONSIVITEIT?

Tussen de nationale overheid en de scholen staat de provincie met de *Landesschulrat*. Deze is belast met de regionale implementatie van regelgeving die op het beroepsonderwijs betrekking heeft. De *Rat* superviseert de scholen in de regio, draagt kandidaten aan voor de positie van schooldirecteur bij de nationale overheid en adviseert deze inzake wet- en regelgeving en het bijstellen van curricula. De *Rat* kan ook zelf regelingen uitvaardigen. In het duale beroepsonderwijs deelt het bedrijfsleven in de verantwoordelijkheden. Op bedrijfsniveau en via regionale kamers van koophandel die leerbedrijven beoordelen, leerarbeidsovereenkomsten registreren en examens organiseren (Archan & Mayr, 2006).

Qua wijze van afstemming van onderwijsinhouden op arbeidsmarktontwikkelingen wordt Oostenrijk bij Busemeijer & Trampusch (2012) in dezelfde subcategorie geplaatst als Nederland. Vooral vanwege de gelijkwaardigheid van het voltijds en duale beroepsonderwijs en de rol van de overheid. Bij nadere beschouwing zijn er echter belangrijke verschillen, zoals we hebben gezien. Vooral in de betrokkenheid van het bedrijfsleven, die in het duale onderwijs groter is dan in het voltijds beroepsonderwijs. Doelen en inhouden van het voltijds beroepsonderwijs worden onder regie van het ministerie van onderwijs in nationale raamwerkcurricula uitgewerkt en de schoolvakken vervolgens door leerplancommissies bestaande uit leraren, experts van het ministerie en het bedrijfsleven. Sociale partners kunnen, naast vele andere instellingen, reageren op conceptversies. Scholen nemen de curricula over; hun autonomie bestaat eruit dat ze vakken mogen toevoegen die ze zelf belangrijk vinden of voor de regionale economie belangrijk zijn. Veel meer is het bedrijfsleven bij de leerplanontwikkeling voor het duale beroepsonderwijs betrokken. Het initiatief tot het ontwikkelen van nieuwe opleidingen ligt bij provinciale adviescommissies, waarin sociale partners zitting hebben. Sociale partners stellen ook de beroepsprofielen op en zijn betrokken bij het vaststellen van opleidingsinhouden.

In 2002 stelden de toenmalige minister van onderwijs en de voorzitter van de landelijke kamer van koophandel (WKO, *Wirtschaftskammer Österreich*) voor om *Bildungscluster* te ontwikkelen; regionale samenwerkingsverbanden van scholen, bedrijven, kamers van koophandel en andere belanghebbenden bij beroepsonderwijs.²² *Bildungscluster* zouden onder meer het voltijdsonderwijs in directe samenwerking tussen scholen en bedrijven praktijkgericht moeten maken en een nieuwe tussenlaag kunnen vormen waarin de relatie met het bedrijfsleven institutioneel verankerd wordt. De respons was kennelijk lauw; op de WKO-site is de informatie over dit initiatief in ieder geval na 2013 niet meer geactualiseerd.²³

De OECD laat er zich niet over uit, maar meer schoolautonomie zal - onder de huidige voorwaarden - geen invloed hebben op de responsiviteit van onderwijsinstellingen, zeker niet ten aanzien van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Toch is het vergroten van de autonomie van onderwijsinstellingen *hot topic* in Oostenrijk. Nederland is het grote voorbeeld.²⁴ De argumentatie is echter schoolintern gericht, vooral op het vergroten van de efficiëntie. De stelling is dat centrale sturing tot veel bureaucratie en partijpolitieke invloed op onderwijsbeleid heeft geleid en de ruimte voor lokale betrokkenheid steeds kleiner heeft gemaakt.²⁵ Schoolautonomie moet daar verandering in brengen. Autonomie zal positieve invloed hebben op de onderwijs-

²² http://www.eduhi.at/webimg/Ueber_20_Bildungscluster_auf_Erfolgskurs.pdf

²³ https://www.wko.at/Content.Node/Suche_Trefferliste.html?hostname=&searchTerm=bildungscluster&quicksearch_submit=Suchen

²⁴ <http://www.news.at/a/schulautonomie-heinisch-hosek-testregionen-moeglich>

²⁵ <http://www.agenda-austria.at/bildungsreform-schulautonomie-bleibt-ein-schlagwort/>. Zie ook: http://www.talentebluehen.at/wp-content/uploads/2014/05/141203_Autonomie_Schule_Diskussionspapier.pdf; <http://derstandard.at/1381374093018/Schulautonomie-in-Oesterreich-gering-ausgepraegt>

kwaliteit, ervoor zorgen dat investeringen meer rendement opleveren, besluitvorming democratischer is, tot meer eigenaarschap bij de betrokkenen leiden én meer pluriformiteit in het aanbod.²⁶ Concreet gaat het om mogelijkheden om binnen het raamleerplan keuzes te maken voor specifieke inhoud en het aantal lessen, het bepalen van de klassengrootte, het verwerven van sponsorbudgetten en de mogelijkheid als school enkele vrije dagen te kiezen (Specht, 2009). Tot nu toe zijn effecten alleen beschreven in termen van verzwaring van de functie van schoolleiders en versterking van het democratische gehalte van de interne besluitvorming, niet in het betrekken van de omgeving bij het schoolbeleid. Maar er zijn kapers op de kust: provincies grijpen de discussie over schoolautonomie aan om te pleiten voor het verruimen van hun discretionaire bevoegdheden ten opzichte van de centrale overheid in Wenen (ibid).

Noorwegen

Het onderwijssysteem van Noorwegen heeft een eenvoudige structuur. Alle deelnemers volgen een onge-differentieerd programma van zes jaar basisonderwijs en drie jaar basisonderwijs op een hoger niveau (basisvorming). Algemeen vormend en beroepsonderwijs zijn geïntegreerd; er zijn geen aparte scholen voor algemeen vormend of beroepsonderwijs.

DE RESPONSIVITEIT VAN HET NOORSE BEROEPSONDERWIJS

Het Noorse beroepsonderwijs wordt primair gestuurd door de keuzes van deelnemers: ze kiezen op hun zes-tiende voor een vervolg in een avo- of beroepsrichting; zo'n 52% kiest voor een beroepsgericht en 48% voor een avo-gericht programma. Overstappen is op meerdere momenten mogelijk; er is geen waterdichte scheiding tussen beide programmavormen. Van deze mogelijkheid wordt veel gebruik gemaakt, bijvoorbeeld omdat bij nader inzien het beroepsperspectief tegenvalt of vanwege onzekere arbeidsmarktperspectieven (Olsen et al., 2015; Nyen et al., 2015).

Instellingen bieden tot twaalf verschillende programma's aan, waarvan negen beroepsgericht. Het niveau is vergelijkbaar met het Nederlandse mbo op niveau 3 en 4 (EQF 3-4; het Noorse mbo kent geen lagere niveaus). Diploma's van de algemene richtingen (algemeen, sport & fysiek en kunst, drama & muziek) zijn vergelijkbaar met havo/vwo-diploma's en geven toegang tot de universiteit.

Doorgaans bestaat een beroepsopleiding uit een schools (jaar 1 en 2) en duaal deel (jaar 3 en 4) en verloopt inhoudelijk van breed naar gespecialiseerd: van een beperkt aantal entreecursussen in jaar 1 en stapsgewijze specialisatie in jaar 2 naar (220) beroepsgerichte diploma's in jaar 3 en 4. De schoolkeuze is niet geheel vrij; de eerste twee jaar volgen leerlingen onderwijs op een school die de gemeente heeft toegewezen op basis van in de vooropleiding behaalde studieresultaten en de eigen keuze uit een van de negen beroepsgerichte profielen. Een deel van de opleiding wordt gevolgd in door de regionale overheid erkende leerbedrijven.

Succesvolle kandidaten (92%) ontvangen een handels- of ambachtdiploma, met hetzelfde civiel effect. Het handelsdiploma wordt toegekend aan studenten in industriële of handel gerelateerde studierichtingen, ambachtdiploma's aan afstudeerders in (klassieke) ambachten (Neeleman, 2014). Leerplannen van de negen beroepsgerichte studierichtingen worden door de overheid samengesteld op basis van door (negen) Nationale Raden voor Beroepsonderwijs, waarin vakbonden en werkgevers zijn vertegenwoordigd, uitgewerkte en geac-cordeerd beroeps- en opleidingsprofielen. Ook bij de examinering is het bedrijfsleven betrokken. Het praktisch

²⁶ <https://www.bifie.at/buch/1024/c/2>

en theoretisch deel worden door een jury afgenomen, bestaande uit voor een kandidaat onbekende werknemer, werkgever en deskundige/ leraar. Deze personen worden aangesteld door de provinciale autoriteiten.

Een indirecte vorm van responsiviteit is dat de leerling verantwoordelijk is voor het vinden van een stageplek; bedrijven nemen leerlingen aan voor een stageplaats. Daar staat tegenover dat de rechten en plichten van stageairs overeenkomen met die van reguliere werknemers, alleen verdienen ze minder; 30-80% van het salaris van hun gekwalificeerde collega's. Dat er sprake is van selectie blijkt uit het feit dat zo'n 6% van de leerlingen geen toegang heeft tot onderwijs na de verplichte fase, mede doordat, ondanks de inspanningen van *local training agencies*, er onvoldoende stageplaatsen zijn. In de organisatie van de opleiding zijn *agencies* formeel verantwoordelijk voor de leerling op hun stageplek. Ze zorgen dat de stagiair op school voldoende theoretische scholing krijgt, de begeleiders van het stagebedrijf getraind zijn, onderhouden contacten tussen het stagebedrijf, de provincie en de stagiair en rekruteren stagebedrijven en stagiairs.

De *agencies* zijn typisch voor het Noorse beroepsonderwijs. Van deze oorspronkelijke private organisaties, waarbij bedrijven zich aan konden sluiten, wordt in toenemende mate de financiering door provinciale autoriteiten overgenomen. Vanouds nemen ze in opdracht van bedrijven de organisatie en uitvoering van stages op zich en zoeken daartoe op 'no cure, no pay' basis in het beroepsonderwijs naar talentvolle leerlingen (Olsen et al., 2015), maar worden nu ook door de autoriteiten betaald voor een leerling die een leerplek in een bedrijf verwerft. Het resultaat is een ambivalente positie, ook in de zin van responsiviteit. Ze hebben de private taak voor bedrijven om in de vorm van stageairs personeel te selecteren en de publieke taak om zoveel mogelijk jongeren een stageplaats te bezorgen. In hun private hoedanigheid houden ze rekening met de eisen en wensen van bedrijven en in hun publieke hoedanigheid met het streven van de overheid zoveel mogelijk jongeren aan een stageplek te helpen.

Leerlingen zonder stageplaats moeten door de school een extra jaar worden aangeboden. In feite hebben deze leerlingen geen toekomstige werkgever kunnen vinden. Daarmee kan een leerling een vergelijkbare eindkwalificatie halen. Deze route kent evenwel een hoge uitval. In het algemeen is de uitval uit de beroepsgerichte routes met zo'n 30% relatief hoog (Nyen, et al. 2015). Drop-outs worden opgevangen in een gemeentelijk 'vangnet' waarin toeleiding tot de arbeidsmarkt of naar een opleiding voorwaarde is voor het ontvangen van een uitkering.

SCHOOLAUTONOMIE ALS VOORWAARDE VOOR RESPONSIVITEIT?

Van autonomie in de zin van eigen beleidsruimte voor scholen is in het Noorse beroepsonderwijs geen sprake. Het onderwijsbeleid wordt bepaald in een regionale bestuurlijke infrastructuur waarin onderwijsinstellingen, lokale overheden en sociale partners gelijkwaardige posities hebben. Een van de overlegthema's is hoe beroepsopleidingen op de eisen van de arbeidsmarkt kunnen inspelen (Neeleman, 2014). Regionale en lokale overheden hebben inbreng in de organisatie van het onderwijs. Zo is de provinciale overheid verantwoordelijk voor het verdelen van de middelen. Regionale comités adviseren, met een meerderheidsvertegenwoordiging van werkgevers en werknemers, over de kwaliteit, voorzieningen, loopbaanbegeleiding en ontwikkeling van het beroepsonderwijs in de regio.

Op nationaal niveau opereert een landelijke adviesraad voor het beroepsonderwijs en afzonderlijke raden voor elk van de negen beroepsrichtingen. Naast een jaarlijks advies, brengen de raden om de twee jaar een

rapport uit over de stand van zaken rapport in de beroepsrichting, inclusief een schets van noodzakelijk geachte veranderingen in de opleiding en/of de samenwerking. De landelijke raad adviseert op beroep- of sectoroverstijgend niveau. In alle raden zijn ook studenten vertegenwoordigd.

Ook het afsluiten van een 'sociale contract voor beroepsonderwijs' veronderstelt bestuurlijk overleg. In 2012 hebben de landelijke overheid, de sociale partners en regionale overheden een nieuwe versie getekend met het oogmerk om meer leerlingen met een beroepsgericht diploma te laten afstuderen.

Australië

Australië kent een zeer divers aanbod van beroepsopleidingen. Vanouds wordt beroepsonderwijs vooral door instellingen voor 'technical and further education' (TAFE) verzorgd. Vanaf de jaren '90 gebeurt dat op basis van het principe van *competence based training* (CBT). Dat behelst onder meer de invoering van een raamwerk van erkende kwalificaties, het *Australian Qualifications Framework* (AQF) dat niet verbonden is aan bepaalde onderwijstypen en -niveaus, maar van niveaus van beroepsuitoefening uitgaat. Per niveau zijn de 'competences' beschreven waarover iemand moet beschikken. De invoering van dit systeem komt neer op liberalisering van het beroepsonderwijs; kwalificaties kunnen ook door organisaties buiten TAFE worden aangeboden. Het systeem wordt gedreven door marktwerking met als resultaat een waaier van publieke en private sectorgebonden aanbieders waaruit de afnemers kunnen kiezen. De focus is daardoor (volgens critici eenzijdig) verlegd naar de wensen van bedrijven.

DE RESPONSIVITEIT VAN HET AUSTRALISCH BEROEPSONDERWIJS

Het voortgezet onderwijs (*high school*) begint als leerlingen 15 of 16 zijn. In hun onderwijsloopbaan is dat *Year 6* of *Year 7*. Het kent twee fasen: de *secondary school* die duurt tot *Year 10* en *senior secondary* onderwijs in *Year 11* en *Year 12*. In de eerste jaren is het vakkenpakket voor alle leerlingen gelijk in de zin dat ze uit het aanbod van acht algemeen vormende kernvakken (Engels, vreemde talen, milieu, wiskunde, natuurkunde, maatschappijleer, techniek en creatieve vakken) minimaal zes moeten kiezen. In de tweede fase kan de onderwijsloopbaan in een beroepsgerichte, algemeen vormende of pre-universitaire richting worden vervolgd, afhankelijk van de ambitie en het talent van de leerling. Toelating tot het hoger onderwijs is afhankelijk van de vervolgrichting.

Het rendement van het voortgezet onderwijs is laag en verschilt sterk tussen regio's. Gemiddeld maakt rond de 25% van de leerlingen *Year 12* niet af. Rond een derde van de uitvallers gaat naar een vorm van beroepsonderwijs (*high school*, TAFE, of privaat), de rest zoekt werk of wordt werkloos. Met zo'n 16-25% is de jeugdwerkloosheid hoog in Australië met ook hier grote regionale verschillen.

Leerlingen kunnen op de *high school* een vorm van beroepsonderwijs volgen, maar ook op latere leeftijd. Vergeleken met Nederland heeft het georganiseerd beroepsonderwijs dat na de *high school (Year 12)* wordt gevolgd veel oudere deelnemers. Dit verschil maakt het lastig vast te stellen hoeveel leerlingen de initiële fase met een beroepskwalificatie afsluiten. Indicatief is dat rond 36% van de 25-jarigen over een beroepsgerichte kwalificatie beschikt. Een andere indicatie is dat ongeveer een kwart van alle 10-24 jarigen een vorm van beroepsonderwijs in een TAFE-instelling of een private of publieke aanbieder volgt. Een deel van hen, met name in de afgelegen gebieden, volgt een beroepsopleiding op *Certificate level 1* of *2*, die qua niveau onder een *Year 12* kwalificatie liggen.

Evenals in andere Angelsaksische landen worden opleidingen vooral beschreven in termen van de competenties waarover deelnemers moeten beschikken om een kwalificatie te verwerven. Het in 1995 geïntroduceerde AQF, dat vanaf 2000 volledig operationeel is, is in tien niveaus ingedeeld en omvat de kwalificaties van drie onderwijssectoren: de *Schools sector*, de *Vocational Education and Training* en de *Higher Education sector*. Het AQF moet de mobiliteit tussen deze sectoren bevorderen (*flexible pathways*) alsook, door de loskoppeling van leerwegen en kwalificaties, de erkenning van combinaties van werken en leren die buiten het reguliere onderwijs worden verzorgd.

Door openstelling van het AQF en het op flexibilisering gerichte onderwijsbeleid zijn de vaak op de korte termijn gerichte wensen van bedrijven leidend geworden in de inrichting van het reguliere beroepsonderwijs. Responsiviteit is vooral gericht op de wensen van de arbeidsmarkt in de zin dat reguliere aanbieders (*high schools*, TAFE) wordt gevraagd beroepsopleidingen in modules aan te bieden. Naar inhoud is dit onderwijs echter weinig responsief naar bedrijven en al helemaal niet naar deelnemers. Dit gat wordt gevuld door een veelheid van functiegerichte - kwalificerende - trainingen met een vaak gering civiel effect (Cooney & Long, 2010).

Vanaf de introductie is een heftige discussie gevoerd over de vraag of CBT en het AQF de juiste middelen zijn om een samenhangend responsief beroepsonderwijsaanbod tot stand te brengen. Er is gewezen op de smalle en functie-, in plaats van loopbaangerichte, invulling van veel competenties, de eenzijdige inhoudsbepaling door werkgevers, verwaarlozing van bredere vorming en ontwikkeling en het ontbreken van aandacht voor het ontwikkelen van een beroepsidentiteit. De invoering heeft weliswaar geleid tot een stijging in de scholingsinspanning van bedrijven maar ook de positie van het formele beroepsonderwijs verzwakt. Onder invloed van marktwerking en de oriëntatie op outcomes, is het aanbod verbreed in het perspectief van het bedrijfsleven, maar zonder eenduidige standaard voor het bepalen en toetsen van de inhoudelijke kwaliteit en breedte van beroepsopleidingen.

SCHOOLAUTONOMIE ALS VOORWAARDE VOOR RESPONSIVITEIT?

Sinds 2011 is de *Australian Skills Quality Authority* (ASQA) actief als nationale regulerende autoriteit voor het beroepsonderwijs. ASQA is verantwoordelijk voor het accrediteren van aanbieders van beroepsonderwijs (*Registered Training Organisations*, RTOs) in de Australische staten. De erkenning is een kwaliteitsbewijs en vereiste voor het mogen aanbieden van opleidingen voor landelijk erkende kwalificaties die in het AQF zijn opgenomen.

TAFE-instellingen zijn vergelijkbaar met roc's, zij het dat ze ook hogere onderwijs en beroepsleidingen voor volwassenen aanbieden. De scheiding tussen beroeps- en algemeen onderwijs is sowieso minder strikt dan in Nederland. Ook scholen voor algemeen onderwijs bieden, mede onder invloed van de invoering van het AQF, in toenemende mate beroepsgerichte modules aan.

High Schools en hoger onderwijsinstellingen hebben een redelijk grote mate van autonomie in het aanbieden van beroepsgerichte trajecten. Dit wordt bevorderd door de grote vrijheid in het inrichten van curricula en van de kwaliteitsbewaking, en omdat alleen het behalen van de kwalificatie telt en aan de opleidingsvorm geen voorwaarden worden gesteld. In eerste instantie was CBT (ook) bedacht om de deelname aan het beroepsonderwijs van TAFE-instellingen te bevorderen. Onvoorzien effect was de opkomst van alternatief aanbod. Inmiddels biedt een heel scala organisaties competentiegericht beroepsonderwijs aan, ook *high schools*, private aanbieders en bedrijven (*Work Based Learning*).

Mede onder invloed van de invoering van het AQF hebben reguliere onderwijsinstellingen veel vrijheid in het samenstellen van hun educatief aanbod, ook van beroepsopleidingen. Maar ze hebben niet het exclusieve recht; de invoering van CBT en het AQF hebben geresulteerd in de opkomst van particuliere aanbieders van beroepsgericht educatief aanbod. In Australië heeft het vergroten van de responsiviteit de schoolautonomie ingehaald. Deze responsiviteit is gericht op bedrijven. Ze kunnen onderhandelen over de samenstelling en organisatie van kwalificerende opleidingen zolang ze binnen de AQF-regels blijven en hoeven daarvoor niet langer uitsluitend bij reguliere instellingen aan te kloppen.

De relatie tussen responsiviteit en schoolautonomie

In elk stelsel heeft responsiviteit een eigen betekenis. In Oostenrijk is het voltijds beroepsonderwijs in regelgeving en oriëntatie afgeleid van het algemeen vormend onderwijs en het duale onderwijs vooral gericht op het bedrijfsleven (sectororganisaties en bedrijven). Een situatie die sterk lijkt op de pre-web verhoudingen in Nederland. Terwijl in Oostenrijk beide substelsels in hun responsiviteit eenzijdig zijn, wordt alle responsiviteit in Noorwegen gekanaliseerd in bestuurlijk overleg waarin het bedrijfsleven door (regionale) representanten van de sociale partners is vertegenwoordigd en ook studenten vertegenwoordigd zijn. Studenten zijn niet in beeld als referentiepunt voor de onderwijsinrichting; het stelsel is ten opzichte van studenten zelfs selectief aangezien de toelating tot het verplichte duale deel in handen is van bedrijven. Agencies spelen een bemiddelende rol voor studenten én bedrijven, die evenwel in het voordeel van bedrijven lijkt uit te vallen.

In beide landen is van schoolautonomie geen sprake. In Noorwegen wordt in het collectief van stakeholders besloten hoe ontwikkelingen in de beroepsuitoefening in opleidingsinhouden hun beslag krijgen. En als in Oostenrijk al over schoolautonomie gesproken wordt gaat het over de professionele autonomie van leraren, niet over het strategisch kunnen handelen van scholen. Net als in Noorwegen is de strategische ruimte gereserveerd voor het regionale niveau.

In Australië is het beroepsonderwijs een *'buyers market'*. Responsiviteit krijgt vorm in het reageren op de vraag van bedrijven; de samenstelling van het aanbod is het resultaat van de marktvraag. Daarvoor wordt schoolautonomie als voorwaardelijk gezien, niet als ruimte om een collectief van bedrijven de mogelijkheid te bieden mee te werken aan het vormgeven van opleidingen, maar om te kunnen reageren op de ontwikkeling van de vraag en het verhogen van het marktaandeel. Het Australische voorbeeld laat zien wat er gebeurt als beroepsonderwijs in bilaterale interacties tussen vragende bedrijven en aanbiedende organisaties tot stand komt; het is dan geen *merit good* meer.

3.8 Conclusies

In dit position paper is onderscheid gemaakt tussen responsiviteit naar deelnemers en responsiviteit naar het bedrijfsleven. Het Nederlandse onderwijsbeleid staat beide vormen van responsiviteit voor. Dat is, gezien de landenvergelijking, redelijk uniek. We zagen dat het reageren op ontwikkelingen in de deelnemerspopulatie en de beroepsuitoefening veel van instellingen vraagt. Daar hebben ze ook de beleidsruimte voor. In deze ruimte kunnen veel, maar niet alle antwoorden worden gevonden.

Responsiviteit naar onderwijsdeelnemers

De positie van het slinkend aantal deelnemers op de lagere niveaus enerzijds en van uitvallers van het havo-gediplomeerden en/of het hbo anderzijds, die mede bijdragen aan de volumegroei op de hogere mbo-niveaus, vragen beide aandacht in het beroepsonderwijs. De zich aftekenende tweedeling tussen de opleidingen op niveau 1 en 2 en niveau 3 en 4 en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt roept de vraag op of de grenzen van de mogelijkheden van het onderwijs zijn bereikt om alle studenten voor te bereiden op de uitoefening van een beroep. Moeten we doorgaan met het kwalificeren op de lagere niveaus zonder perspectief op werk, ook al doen scholen hun uiterste best om deelnemers aan een diploma te helpen ('zodat ze in ieder geval iets hebben')? Zie de ontwikkelingen in Australië waar een laaggeschoold, deels informeel arbeidsmarktsegment ontstaat waarin werkende armen zich staande proberen te houden. Dit is een vraagstuk dat teams of scholen niet alleen kunnen oplossen. Meer dan Oostenrijk, zet Noorwegen in op structurele voorzieningen in lokale combinaties van een sociaal vangnet en arbeidsmarktstimulering van jongeren. In Nederland lijkt het creëren van beschermde perspectiefrijke banen op lager niveau, met een rol voor Gemeenten en UWV, als vervanging van de rol van sociale werkplaatsen, gecombineerd met het vergroten van opleidingsmogelijkheden -ook op latere leeftijd- een goed alternatief. Als banen voor laagopgeleiden verdwijnen kan beroepsonderwijs niet voorkomen dat op de arbeidsmarkt een tweedeling ontstaat in de perspectieven van hoger- en lager opgeleiden. Daar zijn ook andere partijen voor nodig.

In toenemende mate kiezen leerlingen (en hun ouders) in het voortgezet onderwijs voor algemene vorming (vmbo-t, havo, vwo). Havisten kiezen vervolgens voor het hbo, waar een deel uitvalt en dan de keuze heeft om zonder beroepskwalificatie de arbeidsmarkt op te gaan, of naar het mbo te gaan. Dan zijn ze niet alleen ouder, maar mogelijk ook in zekere zin gedesillusioneerde. Dit vraagt van het mbo voor deze groepen leerlingen een passende pedagogisch-didactische aanpak te ontwikkelen.

Ook al is de afgelopen jaren de deelname van volwassenen aan het beroepsonderwijs (bbl) bijna gehalveerd (Schipperheyn et al., 2016), verwacht mag worden dat met een aantrekkende economie en meer dynamiek in de beroepsuitoefening de behoefte aan kwalificatieverbetering weer zal toenemen. Omdat opleidingen op mbo-4 niveau bijna uitsluitend voltijds worden aangeboden is het waarschijnlijk dat vooral de vraag naar deeltijd-bol opleidingen zal toenemen. Hiervoor moet, naast financiële arrangementen, ook een passende pedagogisch-didactische aanpak worden ontwikkeld.

Responsiviteit naar bedrijven

Gelet op de ontwikkelingen in de beroepsuitoefening is het de vraag hoe responsiviteit naar bedrijven uitpakt voor studenten op de lagere onderwijsniveaus in het mbo. Niet uitgesloten is dat op dit niveau de arbeidsmarktvaart grotendeels wegvalt. In de andere landen, Oostenrijk, Noorwegen, Australië, worden verschillende antwoorden voor dit probleem gezocht. In de Angelsaksisch-georiënteerde benadering van Australië wordt geen tegendruk vanuit de publieke sector op de ontwikkelingen in het bedrijfsleven georganiseerd. In de beide andere landen wel.

Uitgaande van de instroomontwikkelingen zou in opleidingen op mbo-niveau 4 een tweedeling kunnen ontstaan tussen enerzijds studenten met een avo-achtergrond (vmbo-t; havo) die hun mbo-opleiding vooral zien als opstap naar het hbo en studenten die zich voor een beroep willen kwalificeren. In het eerste perspectief

zal wellicht de druk toenemen om opleidingen te veralgemeniseren en warme relaties met het hbo te ontwikkelen (zie ook hoofdstuk 5 van Van Schoonhoven), terwijl in het tweede perspectief van docententeams wordt gevraagd in te spelen op veranderingen in beroepen en daartoe de relaties met het regionale bedrijfsleven te intensiveren. Mogelijk komt dan het tweede perspectief, inspelen op de vraag van het regionale bedrijfsleven naar gewenste kwalificaties, onder druk te staan. Dit geldt helemaal als de huidige verhouding tussen de deelname aan de bol en bbl op niveau 4 niet verandert.

Vooraf het uit één niveau bestaande Noorse middelbare beroepsonderwijs lijkt minder last te hebben van een dergelijke dubbele oriëntatie. Misschien omdat onderwijsdoorstroom vanouds al in het ontwerp van het onderwijssysteem is meegenomen, terwijl deze in Nederland feitelijk later is toegevoegd. In Oostenrijk daarentegen is in termen van responsiviteit naar het bedrijfsleven een tweedeling ontstaan. De keuzes van scholen en leerlingen stuurt met name het schools onderwijs, terwijl het duale onderwijs door sociale partners een krimpende groep jongeren bereikt, waaronder uitvallers uit het schoolsysteem.

Schoolautonomie als voorwaarde voor responsiviteit?

Niet in alle landen wordt autonomie gezien als voorwaarde voor responsief onderwijs. Responsiviteit kan in regionale overlegstructuren belegd zijn, denk aan de rol van Noorse regionale overheden. Terwijl het onderwijs *in the lead* blijft voor het traject als geheel, worden met overheidsgeld regionale opleidingsinstanties ingericht om stagebedrijven te ondersteunen en hun taken deels over te nemen. De vooral administratief georiënteerde regionale samenwerking in Oostenrijk is afstandelijker van aard. In Australië is schoolautonomie maximaal vanwege de ontkoppeling van de kwalificatiestructuur en het aanbod. Terwijl het doel was een eenheidssysteem te creëren met een sterke beroeps- en bedrijfsgerichte insteek, verliest het formele beroepsonderwijs marktaandeel. Scholen in het reguliere domein, ook al hebben ze veel autonomie, leggen het af tegen private aanbieders in een *'race to the bottom'*. Het resultaat is dat veel beginnende werknemers een functiegerichte opleiding krijgen, aangezien het bedrijfsleven wat betreft de inhoud van opleidingen *in the lead* is. Omdat georganiseerde landelijke of regionale institutionele arrangementen ontbreken is de rol van de vakbeweging geminimaliseerd.

In Noorwegen en Oostenrijk heeft overleg tussen onderwijs en bedrijfsleven een regionale component. Het is te makkelijk om dit op de grootte van deze landen terug te voeren. Geïstitutioniseerd overleg op regioniveau kan ook als buffer dienen tussen de wensen van stakeholders en de mogelijkheden van scholen. Nederland kent dit type regionaal overleg niet. Hier nemen bedrijven deel aan weinig gestructureerde, en daarmee misschien ook vrijblijvend overleg met mbo-instellingen. Dat het Nederlandse model van direct contact alleen kan werken als bedrijven worden benaderd als lid van een sociale gemeenschap wordt onvoldoende onderkend. Immers, scholen kunnen niet eenzijdig op de wensen van bedrijven ingaan. Niet zozeer omdat ze gebonden zijn aan landelijke kaders, maar veel meer vanwege de open toelating van leerlingen. En zelfs dan, als bedrijven in maatschappelijk perspectief betrokken willen zijn bij het beroepsonderwijs, zijn spanningen tussen mogelijkheden en wensen niet uit te sluiten. Voor de oplossing zouden in een gereguleerd overleg alle belanghebbenden verantwoordelijkheid dragen.

In Nederland richt het overleg zich veelal op de inhoud van opleidingen. Bij dalende aantallen studenten en een zwaarder macrodoelmatigheidsregime is te overwegen het overleg op regioniveau een meer georgani-

seerd karakter te geven en de agenda te verbreden voorbij incidentele afstemming, als nieuwe opleidingen worden aangeboden of oude gesloten. Zeker als ook stakeholders uit het regionale bedrijfsleven bij dit overleg betrokken worden.

Governance en responsiviteit

In Nederland is met de ontmanteling van de KBB's ook het fijnmazige netwerk van sectorgebonden regionale bedrijfsadviseurs (consulenten) verdwenen. En daarmee een belangrijke vorm van regionaal overleg met sectororganisaties. Daarmee concentreert de geïnstitutionaliseerde overlegstructuur tussen onderwijs en bedrijfsleven zich op het landelijk niveau. Dit vacuüm kan door scholen worden benut voor het ontwikkelen van bestuurlijke vormen in regionale netwerkverhoudingen. We hebben gezien dat de samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven, ook in het perspectief van het leveren van *merit goods*, een horizontale dimensie heeft. In netwerken van bedrijven en onderwijsteams kunnen opleidingen worden ontwikkeld en verzorgd. Dit vraagt stevige professionele toerusting, geautoriseerde handelingsruimte binnen de instelling en mogelijk een herziening van de interne bestuurlijke verhoudingen (Onderwijsraad, 2013). Zoals we zagen is juist het teamniveau in mbo-instellingen zwak ontwikkeld. Op de toerusting van teams en de toedeling van verantwoordelijkheden heeft de overheid weinig invloed. Als ze de responsiviteit van instellingen wil bevorderen moet ze de mbo-sector ruimte geven en faciliteren, maar ook aanspreken.

Een responsief stelsel

De landenstudie laat zien dat vormen van responsiviteit gevonden kunnen worden in het ontwerp van een stelsel. Kenmerkend van het Noorse model is dat in ieder geval tot en met de eerste jaren van het beroeps- onderwijs leerlingen op een school zitten en de overstap van beroepsgericht naar algemeen onderwijs (en vice versa) relatief eenvoudig is. Het is niet nodig de overstap van algemeen vormend naar beroepsonderwijs te dramatiseren, zoals in Nederland vrij gebruikelijk is.

Een opleidingsfasering van een breder startdeel en een gespecialiseerde eindfase maakt het dilemma tussen doorstroom in het onderwijs en aansluiten bij het bedrijfsleven beter hanteerbaar. Ook kan het Nederlands beroepsonderwijs zich richten op bredere beroepsbeelden en -velden. Dit is niet nieuw, het zou een terugkeer betekenen naar het model van geleidelijke specialisatie van het mbo in de pre-WEB periode, wellicht in een gemoderniseerde versie.

Tot slot

De eerste vraag die we ons stelden was of landelijke kaders, de kwalificatiestructuur en de niveau-indeling, instellingen voldoende ruimte bieden om zowel naar studenten als naar het bedrijfsleven responsief te zijn. En vervolgens of het verruimen van responsief gedrag meer gezocht moet worden in de manier waarop instellingen met die ruimte omgaan of dat ook andere arrangementen nodig zijn.

Veel facetten van mbo-programma's worden in samenwerking met het bedrijfsleven ingevuld. Omdat ze alleen in samenwerking kunnen worden uitgevoerd dan wel omdat scholen de mogelijkheid hebben om bedrijven bij hun onderwijs te betrekken. Probleematischer is de slagkracht van instellingen op teamniveau

om van de mogelijkheden gebruik te maken. Dit is deels een competentieprobleem, maar ook vaak van een gebrek aan helderheid over de bevoegdheden. Zijn opleidingsteams zelfsturend, zelfverantwoordelijk of slechts 'resultaatgericht'? Ook kan er wederzijds onduidelijkheid heersen over de basis van de samenwerking. Worden bedrijven benaderd als leden van een netwerk dat meebeslist over de invulling van opleidingen voor een brede groep deelnemers of als klanten die maatwerk mogen verwachten, ook in de selectie van stagiairs? Australië laat zien dat voor reguliere onderwijsinstellingen zo'n positie niet vol te houden is. Zakelijke transacties veronderstellen het leveren van maatwerk. Wensen liggen, net als verwachtingen, niet vast en kunnen verschuiven.

Met het versterken van de interne organisatie en het beleggen van verantwoordelijkheden voor responsief gedrag bij teams is aan belangrijke interne voorwaarden voldaan waaronder scholen op ontwikkelingen kunnen reageren, tenminste zolang dat gebeurt onder de noemer van onderwijs als *merit good*. Hoe regionale belanghebbenden bij onderwijskeuzes te betrekken? De in Nederland gangbare modellen zijn kwetsbaar, vooral vanwege hun hoge structurele organisatiekosten. Ook vraagt samenwerking de harmonisatie van onderwijs- en productie rationales; deze kunnen alleen met inspanningen van alle partijen bij elkaar gehouden worden. In andere landen vinden we voorbeelden van formele overlegstructuren op schooloverstijgend niveau. In Nederland met zijn autonome instellingen is daar weinig draagvlak voor, alhoewel de groeiende druk op de regionalisering van macrodoelmatigheid hier mogelijk verandering in brengt. Maar ook lijkt het momentum voorbij om regionale overleggremia met vertegenwoordigers van sectororganisaties te vullen, in plaats van met bedrijven en instellingen. Kortom, het ideale model is nog niet gevonden. Een uitdaging voor het nieuwe kabinet? ●

Over de auteurs

Jeroen Onstenk Lector Pedagogisch-Didactisch Handelen in het Onderwijs aan Hogeschool Inholland, Den Haag jeroen.onstenk@inholland.nl

Anneke Westerhuis Managing expert onderzoeker bij het expertisecentrum beroepsonderwijs (ecbo) in Den Bosch. Ze is gespecialiseerd in de in- en doorstroom in het beroepsonderwijs en het vergelijken van kenmerken en prestaties van het beroepsonderwijs tussen Nederland en andere landen. anneke.westerhuis@ecbo.nl

Referenties

90

- Akkerman, S. F. & A. Bakker (2012). Crossing boundaries between school and work during apprenticeships. *Vocations and Learning*, 5(2), 153-173.
- Archan, S., & T. Mayr (2006). *Vocational education and training in Austria. Short description. Cedefop Panorama series 125*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Autor, D.H. & D. Dorn (2013). The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market In: *American Economic Review* 2013, 103(5): 1553–1597. <http://dx.doi.org/10.1257/aer.103.5.1553>
- Berge, W. van den & B. ter Weel (2015). *Baanpolarisatie in Nederland. CBP Policy brief 2015/13*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Burger, A. & P. Dekker (red.) (2001). *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profit sector in vergelijkend perspectief*. Den Haag: SCP.
- Busemeyer, M.R. & C. Trampusch (2012). The comparative Political Economy of Collective skill formation. In: Busemeyer, M.R. & C. Trampusch (eds.). *The political Economy of Collective Skill Formation*. Oxford: Oxford University
- Clerx, R., F. Cörvers & D. Fouarge (2014). *Regionale arbeidsmarktprognoses 2013-2018, methodiek en resultaten*. Maastricht: Researchcentrum Onderwijs Arbeidsmarkt
- Cooney, R. & M. Long (2010). Vocational Education and Training in Australia. The Evolution of a Segmented Training System. In: G. Bosch & J. Charest. *Vocation training: international perspectives*. New York: Routledge. 25-57.
- De Bruijn, E. & A. Westerhuis (2016). Leren voor een beroep: vraagstukken van richten, inrichten en verrichten van publiek beroepsonderwijs in Nederland en Vlaanderen. In: B. Eidhof, M. van Houtte, & M. Vermeulen (red.). *Sociologen over onderwijs*, pp. 153-175. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Duvekot, R. (2016) *Leren waarderen*. Proefschrift. Utrecht: Universiteit Utrecht
- Eimers, T., P. den Boer, R. Vink, M. Kat-de Jong, M. Vermeulen, G. Busse & D. Frommberger (2012). *Macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod in het mbo. Ervaringen in Denemarken, Duitsland, Engeland en Finland*. Nijmegen: KBA.
- Eraut, M. (2004). Informal learning in the workplace. *Studies in Continuing Education*, Vol. 26, No. 2, July, 2004.
- Euler, D. (2013). *Germany's dual vocational training system: a model for other countries?* Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Frey, C.B. & M.A. Osborne (2013). *The Future of Employment: how Susceptible are Jobs to Computerisation?* http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf
- Gasse, R. van, J. Vanhoof, P. Mahieu & P. van Petegem (2015). *Informatiegebruik door schoolleiders en leerkrachten*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Guile, D. (2014). Professional knowledge and professional practice as continuous recontextualisation: a social practice perspective. In: Young, M. & J. Muller (Eds.). *Knowledge, expertise and the professions*, London/ New York: Routledge, pp. 78-92
- Hoffman, N. (2011). *Schooling in the Workplace: How Six of the World's Best Vocational Education Systems Prepare Young People for Jobs and Life*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.
- Hoffman, N. (2017). Wat kunnen de Verenigde Staten leren van Nederland? In: *De Nieuwe Meso*, juni 2017. Jaargang 4, nr. 2.
- Hooge, E. (2013). *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Oratie. Tilburg: TIAS/NIMBAS.
- Huisman, J., E. de Bruijn, L. Baartman, I. Zitter & E. Aalsma (2010). *Leren in hybride leeromgevingen. Praktijkvorming, theoretisch verdieping*. Den Bosch: ecbo.
- Karsten, S., L. Berkhout, R. Petit, E. Voncken, H. van de Werfhorst, T. Bol & A. Forster (2016). *De hoofdstroom in de Nederlandse onderwijsdelta. Een nuchtere balans van het mbo*. Antwerpen/ Apeldoorn: Garant.
- Lamb, S., J. Jackson, A. Walstab & S. Huo (2015). *Educational opportunity in Australia 2015: Who succeeds and who misses out*. Melbourne :Centre for International Research on Education Systems, Victoria University, for the Mitchell Institute
- Lasnigg, L. (2004). To match or mismatch? The Austrian VET system on struggle with diverse and changing demands. In: Gramlinger, F., G. Hayward & H. Ertl, *bwp@* issue 7; ISSN 1618-8543 www.bwpat.de/7eu. http://irihs.ihs.ac.at/2876/1/lasnigg_at_bwpat7.pdf
- Lasnigg, L. (2011). The 'duality' of VET in Austria: institutional competition between school and apprenticeship. In: *Journal of Vocational Education and Training*. # 63, pp 417-438.
- Lieshout, H. van (2001). Marktwerking in het beroepsonderwijs: internationale vergelijking. In: M. van Dyck (ed.), *Onderwijs in de markt*, pp. 167-191. Den Haag: Onderwijsraad.
- Mahabier, R. (2013). *Opleidingsportfolio mbo. Een onderzoek naar cijfers en onderzoeken die mbo-bestuurders raadplegen bij het vormgeven van hun portfolio*. Masterthesis. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Ministerie van OC&W (2005). *Onderwijsprofiel van Nederland. Analyse en samenvatting van Education at a Glance 2005*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

- Ministerie van OC&W (2005A). *Koers BVE. Het regionale netwerk aan zet*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Musset, P., S. Bloem, M. Fazekas & S. Field (2013). *A Skills beyond School Review of Austria*. Paris: OECD.
- Neeleman, A. (2014) Excellente initiatieven in het Noorse beroepsonderwijs. In: *School Management totaal*, pp 7-10.
- Nyen, T., A. Skålholt & A.H. Tønder (2015). Vocational education and school to work transition in Norway. In: Bohlinger, S. et al. (eds.) *Working and learning in uncertain times*. Sense
- OECD (2012). *Education at a Glance*. Paris: OECD.
- Oesch, D. (2013) *Occupational Change in Europe: How Technology and Education Transform the Job Structure*. Oxford: Oxford University Press.
- Olsen, O.J., H. Høst, S. Michelsen & A. Hagen Tønder. (2015). *Institutional innovations in Norwegian VET- Responses to key challenges*. Roskilde: Nord-VET- the future of Vocational education in the Nordic countries.
- Onderwijsraad (2013) *Publieke belangen dienen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onstenk, J. (2003). *Werkplekieren in de beroepsonderwijskolom. Naar een integratie van binnen en buitenschools leren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onstenk, J. & H. Janmaat (Red) (2006) *Samen werken aan leren op de werkplek. Op weg naar co-design en co-makship van scholen en bedrijven*. Den Bosch: CINOP.
- Oomens, M., M. Buynsters, A. Donker, T. Geldhof, P. den Boer, J. Frietman, T. Verhaegh & M. Ehren (2015). *Informatiegebruik voor kwaliteitsverbetering*. Utrecht/Nijmegen: Oberon/KBA
- Oudemans, M. (2010). *Naar meer focus op het mbo! Advies van de commissie onderwijs en besturing BVE*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Scheerens, J., H. Luyten & J. van Ravens (2011). *Visies op onderwijskwaliteit*. Enschede: Universiteit Twente.
- Scheerens, J. (2011). *Het innoverend vermogen van de Nederlandse onderwijssector en het belang van de ondersteuningsstructuur*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Schipperheyn, R., J. Neuvel, A. Westerhuis & R. van Toly (2016). *De ontwikkeling van de instroom in de bbl: zoeken naar verklaringen voor de terugloop*. 's-Hertogenbosch: ecbo.
- Smulders, H., A. Hoeve & M. van der Meer (2012). *Krachten bundelen voor vakmanschap: over co-makship tussen onderwijs en bedrijfsleven*. 's-Hertogenbosch: ecbo.
- Specht, W. (red.) (2009). *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2009, Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen*. Graz: Leykam. DOI: <http://dx.doi.org/10.17888/nbb2009-2> <https://www.bife.at/node/1024>.
- Streumer, J. (2010). *De kracht van werkplekieren*, Boom Lemma.
- UWV (2014). *Sectoren in beeld. Ontwikkelingen, kansen en uitdagingen op de arbeidsmarkt*. Amsterdam: UWV.
- Vermeulen, M. (2013). *Commissie Macrodoelmatigheid Amarantis: Slimmer samen*. Utrecht.
- Westerhuis, A., P. Baay, J. Neuvel (2016). *De daling van de deelname aan de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo; passend in een internationale trend?* 's-Hertogenbosch: ecbo.
- Westerhuis, A. & M. van der Meer (2017). Great Expectations: VET's meaning for Dutch Industry In: S. Billett, E. de Bruijn, L. Nieuwenhuis, J. Onstenk (eds.). *Vocational Education and Training in the Netherlands*. Dordrecht: Springer Verlag.
- Young, M.T.D. (2008). *Bringing knowledge back in*. Oxon: Routledge.
- Zitter, I., & A. Hoeve (2011). *Ontwikkelmodel voor hybride leeromgevingen in het beroepsonderwijs*. 's-Hertogenbosch: ecbo.

Naar een lerend bestel in het mbo

Hoofdstuk 4

Marc van der Meer en Loek Nieuwenhuis

31 oktober 2016 / 28 juni 2017

Beroepsonderwijs in de regio: ecosystemen, lerend vermogen en publieke waarde

	Inhoud	pag.
4.1	Inleiding	94
4.2	Probleemstelling	95
4.3	Historisch overzicht van het beroepsonderwijs	97
4.4	De arbeidsverdeling tussen overheid, bedrijfsleven en onderwijs	101
4.5	Theoretische duiding: de regionale dimensie van het mbo	103
4.6	Voorbeelden van regionale samenwerking en verantwoording	105
4.7	Van een responsief naar een adaptief mbo	110
4.8	Conclusies: de verhouding tussen nationaal beleid, sectoraal beleid en de regio	113
	Referenties	116

4.1 Inleiding

Dit position paper bespreekt de problematiek van de regionale inbedding van het middelbaar beroeps- onderwijs vanuit het perspectief van publieke verantwoording en regionaal onderwijsbeleid. We analyseren bestuurlijke en onderwijskundige aspecten van de aansluiting van het mbo bij regionale economische netwerken aan de hand van een beknopt overzicht van de relevante literatuur en de belangrijkste hiaten daarin. Tevens zullen we reflecteren op de taken van de overheid op nationaal, regionaal, sectoraal en lokaal niveau bij het versterken van de kwaliteitscultuur van het mbo. Het hoofdstuk mondt uit in een advies voor de komende kabinetsperiode 2017-2021.

De roc-vorming die is vastgelegd in de WEB van 1996 is sterk geïnspireerd door het idee van de Amerikaanse *community colleges*. In een recent artikel wordt gesteld dat het Nederlandse regionaal opleidingscentrum toch *niet* een 'community college-Amerikaanse stijl' is geworden: de mbo-instellingen zijn niet zoals in Amerika 24/7 geopend (er is geen programma in de avonduren of het weekeinde); ze hebben anders dan in de VS geen grote rol in het flexibele tweede-kans onderwijs, waar vooral etnische minderheden dankzij intensieve *tutoring* en *coaching* een nieuwe start kunnen maken op de arbeidsmarkt; en ze ontberen een echte ontwikkelingsformule gericht op samenwerking met werkenden uit het lokale bedrijfsleven.²⁷

Wat zijn ze de mbo-instellingen dan wel geworden? In dit essay bezien we het aanbod van voorzieningen van het mbo-onderwijs vanuit een regionaal perspectief. Het aanbod van alle voorzieningen onder één dak heeft tenminste drie dimensies: het zorgdragen voor initieel onderwijs, het ondersteunen van een leven lang leren en het bijdragen aan de regionale economische ontwikkeling. De vormgeving van deze functies is complementair van aard, maar in de werkorganisatie van de school gaat het vaak om verantwoordelijkheden die uiteenlopend zijn belegd in aparte afdelingen.

Het gaat hier om het vraagstuk van realiseren van publieke waarde (Moore, 1995; zie Nieuwenhuis e.a., 2012): als de overheid publieke middelen investeert, wat krijgt de samenleving daar dan voor onderwijs voor terug? Het gaat ook om de vraag welke vormen van marktfalen ontstaan als de overheid niet investeert. De publieke financiering stelt vragen aan publieke verantwoording. De financieringsstructuur is nationaal en de verantwoordingsstructuur ook, hoewel vooral in de Raden van Toezicht ook regionale stakeholders vertegenwoordigd zijn. De dienstverlening geschiedt echter vooral regionaal. Welke eisen kunnen daaraan worden gesteld en hoe verloopt de wisselwerking tussen landelijke en lokale processen?

Bij de kwaliteitsdiscussie bezien we de opbrengsten van het onderwijs. Bij Douma (2012 e.a.) gaat het vooral om kwaliteit als beheersingsopgave, het 'in control' zijn van bestuur en management. In 't Veld (2015) onderscheidt diverse vormen van kwaliteit, die wordt uitgedrukt in termen van professionaliteit van pedagogisch en didactisch handelen. Voor de werkgevers (publiek en privaat) in een regio gaat het om voldoende capaciteit (nieuwe instroom op de arbeidsmarkt), voldoende niveau van afgestudeerden (inzetbaarheid) en voldoende ontwikkelbaarheid. Vanuit de school om toegevoegde waarde van de school: kwalificatie, participatie en regionale ontwikkeling.

²⁷ Zie Van der Veen en Amsing (2014). Voor een overzicht van de community colleges zie Paul Osterman (2011) en de bijdragen van Osterman en Weaver (2014), die op basis van survey-materiaal laten zien dat de Amerikaanse community colleges kampen met de vraag hoe een volledige dekking van opleidingen te bereiken.

Momenteel wordt steeds weer opgemerkt dat de inbedding van de beroepsopleidingen in de regio van wezenlijk belang is voor het functioneren van de mbo-instellingen en voor de kansen van de leerlingen op de arbeidsmarkt. De dynamiek op de arbeidsmarkt wordt steeds groter. Sommigen menen zelfs dat banen in een steeds sneller tempo zullen verdwijnen, opkomen en veranderen (zie voor een genuanceerd beeld ROA, 2014).

In het rapport 'Naar een lerende economie' (2014) schrijft de WRR: 'Het mbo zou als motor van de innovatie in het mkb moeten gaan fungeren' (p. 14). In dit kader beveelt de WRR aan dat de gehele onderwijs- en kenniskolom actief deel gaat uitmaken van lokale en regionale netwerken. In de ogen van de WRR betreft dit het hoger onderwijs, maar zeker ook het mbo.²⁸ De vraag hierbij is: hoe kan de aansluiting van de opleidingen op (de speerpunten van) de regionale economie het beste worden gestimuleerd en geborgd? En hoe kan de betrokkenheid van het regionale bedrijfsleven verder worden geïntensiveerd?

Dit is een actueel, maar zeker geen nieuw thema. In deze tekst zullen we de discussie over regionale ontwikkeling daarom eerst schetsen vanuit een historisch perspectief. Vervolgens zullen we enkele voorbeelden aangeven van actuele vormen van samenwerking tussen lokale overheden en het lokale beroepsonderwijs. Omdat het beroepsonderwijs aangeboden wordt door zowel publieke als private instellingen hanteren we daarbij een kader dat ingaat op het creëren van publieke waarde en de verantwoording van de besteding van publieke middelen. We gaan ervan uit dat beroepsonderwijs zowel door publieke als private partijen verzorgd kan worden. Het tweede uitgangspunt is dat een publieke evaluatie van de resultaten gevraagd is, omdat het gaat om de besteding van publieke middelen. Deze middelen worden op nationaal en regionaal niveau ter beschikking gesteld en op lokaal niveau besteed.

Harvard-hoogleraar Mark Moore (1995) hanteert een analytisch kader dat behulpzaam is om de verhoudingen tussen het landelijke en het lokale niveau te analyseren. Hii wijst erop dat scholen een mandaat krijgen van de politiek om een maatschappelijke taak uit te voeren: het leveren van adequaat (beroeps-)onderwijs. De ter beschikking gestelde middelen moeten gericht worden ingezet en over de resultaten moet verantwoording worden afgelegd. Een *public value scorecard* kan publieke managers helpen bij de verantwoording van een effectieve en efficiënte besteding van de hen toegewezen publieke middelen (Moore, 2013). In zijn model over publieke waardecreatie spreekt Moore over de circulaire verhouding tussen publieke legitimiteit, de lokale uitvoeringsorganisatie en de bereikte maatschappelijke resultaten. Deze 'gouden driehoek' is een variant op de andere driehoek die we in dit essay bespreken, namelijk van overheid, onderwijs en ondernemingen.

4.2 Probleemstelling

De besturing van het Nederlands stelsel voor middelbaar beroepsonderwijs heeft een hybride karakter. Nelen e.a. (2010) typeren het stelsel in navolging van de OECD (2010, 2014) als een *mixed model*, waarin zowel overheidssturing als grote betrokkenheid van sociale partners te onderkennen is. Overheidssturing vindt vooral op landelijk niveau plaats, terwijl de betrokkenheid van de sociale partners zowel vorm krijgt op landelijk als op lokaal niveau. Productdefinities worden, via opeenvolgende versies van de kwalificatiestructuur, vooral op landelijk niveau vastgelegd, terwijl voor de uitvoering van goed beroepsonderwijs de samenwerking met het

²⁸ De WRR-publicatie 'Naar een lerende economie' bevat een uitvoerige analyse van het hoger beroepsonderwijs. Die wordt geëxtrapoleerd naar het middelbaar beroepsonderwijs, dat overigens niet inhoudelijk wordt geanalyseerd.

regionale bedrijfsleven onontbeerlijk is. Ook de realisatie van uitkomsten wordt vooral op lokaal niveau zichtbaar in de samenwerking tussen school en (afnemend) werkveld bij de vormgeving van de beroepspraktijk en het beoordelen van kandidaten.

De regio is geen helder onderscheidend begrip. De regio bestaat in alle soorten en maten, nu eens is het een bestuurslaag, dan weer een lokaal verzorgingsgebied voor een school of stad. In de wereldliteratuur is een *region* een werelddeel (Amerika, Azië, Europa, *the Pacific*). Ook in continentaal Europa is een regio soms een landsdeel, dan weer een deelstaat of een kring van gemeenten. Hier in ons land wordt met een regio doorgaans een streek bedoeld, bijvoorbeeld Noord-Nederland, de zuidelijke Randstad of de Achterhoek. Een ogenschijnlijk nauw afgebakend begrip als Brainport Eindhoven (enkele toptechnologische bedrijven én 21 deelnemende gemeenten in een bestuurlijke samenwerking) blijkt zich uit te strekken tot heel Zuid-Nederland, maar ook tot Leuven en Aken, alsook (door de netwerken of ketens van bedrijven) tot Oost-Azië. Meer algemeen zijn er bestuurlijk gezien in Nederland 400 gemeenten, 12 provincies en 35 arbeidsmarktregio's, en verder 39 RMC-regio's (voor de opvang van schoolverlaters) en 40 Corop-regio's (gericht op concentraties van economische speerpunten), die uiteenlopende betekenis hebben voor diverse vakdepartementen. Het is ook om deze reden dat het begrip regionaal opleidingscentrum geografisch gezien onduidelijk is. Sommige roc's ontwikkelen activiteiten die ver buiten hun eigen ommeland reiken. Er zijn ook steeds grensconflicten gaande, zoals blijkt in het publieke debat in Rotterdam over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen roc Albeda en Zadkine, of in Almere tussen het roc van Amsterdam en roc Top, en in Zoetermeer tussen het ID-college en roc Mondriaan.

De aandacht voor de regio is nog prominenter gezien de sterke decentralisatie van het sociaal beleid van de landelijke overheid naar de lokale overheid waarvan momenteel sprake is. Bij de vormgeving van de WEB was het de bedoeling om per arbeidsmarktregio één regionaal opleidingscentrum te positioneren. Op lokaal niveau waren toen ook centra voor vakopleiding (CVV's), de centra voor beroepsoriëntatie en -uitoefening (CBB's) en de vrouwenvakscholen actief. De sociale partners namen een dubbelpositie in. Zij waren enerzijds betrokken bij het vaststellen van de kwalificatiestructuur van het beroepsonderwijs en zij hadden anderzijds bestuurlijke verantwoordelijkheid in de tripartite arbeidsvoorziening. Dit laatste systeem is in 2001 al afgeschaft bij de oprichting van het UWV. In het begin van de nieuwe eeuw is de sociale zekerheid verder geactiveerd; dat wil zeggen dat van uitkeringsgerechtigden en werkzoekenden steeds meer zelfstandigheid werd gevraagd bij het zoeken van werk. Na een lange beleidsvoorbereiding is in 2015 de Participatiewet van kracht geworden, waarin de Algemene Bijstandswet, de AWBZ en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning zijn opgegaan. Deze vorm van bestuurlijke ontkokering heeft geleid tot de vorming van een reïntegratiebudget om burgers te ondersteunen. Het gaat om scholing en bemiddeling, *job coaching* en werkplekaanpassingen. Met de Participatiewet is de vroegere taak van de arbeidsvoorziening bij de gemeenten belegd: naast uitvoering vinden nu ook de formulering en verantwoording van het beleid op decentraal niveau plaats. Tevens is in het sociaal akkoord van 11 april 2013 afgesproken het arbeidsmarktbeleid te organiseren langs regionale lijnen, waarbij 35 regionale werkbureaus een centrale rol moeten krijgen. Tenslotte loopt op het terrein van het educatiebeleid de gedwongen winkelnering van de roc's bij de gemeenten ten einde en worden educatieprogramma's vanaf 2018 volledig via de markt aangeboden. Deze herschikking van bestuurlijke taken komt per saldo neer op een forse verbouwing van het huis van Thorbecke en leiden tot een andere relatie tussen lokale overheden en onderwijsinstellingen.

De drievoudige publieke waarde die van roc's wordt verwacht is in de regionale ontwikkeling van de afgelopen jaren niet helder over het voetlicht gebracht. Dit heeft zowel te maken met veranderende opvattingen over 'bestuur op afstand', als met een slecht afgebakend begrip van de regio, alsook met verschuivende verwachtingen rondom de waardegebieden (initieel beroepsonderwijs, leven lang leren en regionale ontwikkeling). In dit hoofdstuk willen we dieper ingaan op de vraag hoe (de bestuurders van) de roc's zich verhouden tot die verschuivende stuur- en taakopvattingen, en welke lessen we daaruit kunnen trekken voor de ontwikkeling van het mbo in de nabije toekomst.

4.3 Historisch overzicht van het beroepsonderwijs

Roc-vorming en aanbodontwikkeling

De schaal waarop het beroepsonderwijs nu wordt uitgevoerd is het resultaat van gericht beleid. Tien jaar na de vorming van de hbo's (in 1986), kwam er in de WEB (1996) de onderbouwing van de schaalvergroting van het middelbaar beroepsonderwijs. De essentie van de WEB was vooral descriptief: vanaf de Mammoetwet in 1968 zijn er reparatieslagen gemaakt om 'het gat in de Mammoetwet', het ontbreken van een inclusieve voorziening voor alle jongeren, te dichten en tegelijkertijd de gefragmenteerde infrastructuur werkbaarder en overzichtelijk te maken. De experimenten rond voltijd kort-mbo, de operatie Sectorvorming en Vernieuwing van het mbo en de vernieuwing van leerlingwezen en volwasseneneducatie, culmineerden in één nieuw wettelijk kader, de WEB. Dit werd in verschillende stappen gerealiseerd. Zo is ROC Midden Nederland het resultaat van een continue fusie tussen zo'n 70 rechtsvoorgangers. Het gaat om een instelling met 25.000 studenten. Maar er zijn ook onderwijsprogramma's met maar enkele tientallen studenten.

In het overheidsprogramma Koers BVE (2000; 2004) werd de sturingsruimte voor de regio versterkt. Hierover werd in beginsel positief geadviseerd door de Onderwijsraad en de SER, mits voldoende aandacht zou bestaan voor de 'checks and balances' op nationaal niveau: er moet aandacht zijn voor de toegankelijkheid, kwaliteit en effectiviteit van het stelsel (zie Bronneman-Helmers, 2011; Van Dyck, 2000; Chin-a-Fat e.a., 2016). In een periode waarin marktwerking en decentralisatie van beleid sterk werden gepropageerd, leidde deze overheidsopstelling tot een grote beleidsvrijheid voor de onderwijsinstellingen, die tamelijk ongebreideld met elkaar konden concurreren om aldus meer studenten aan te trekken. Dat ging ook wel eens mis, zoals in de casus-Amarantis (zie commissie Doelmatigheid Amarantis, 2013), een voorbeeld van oneigenlijk bestuurlijk handelen waarbij studenten eerder werden gezien als 'markt' dan als doelgroep om goed onderwijs aan te geven.²⁹

In de sector is steeds gepoogd door zelfsturing de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Zo hebben de sociale partners steeds opnieuw gewerkt aan verschillende herzieningen van de kwalificatiestructuur. Ook is vanaf 2008 het competentiegerichte onderwijs ingevoerd. De MBO Raad heeft in 2009 een landelijk BPV-protocol (BPV: beroepspraktijkvorming) afgesproken met werkgeversorganisaties en het Ministerie van OCW. De nieuw opgerichte Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven (SBB) beheert hiervan de uitvoering; in 2014 is deze afspraak nog eens aangescherpt.

²⁹ De evaluatie van Amarantis maakte ook duidelijk dat op dat moment voor de scholen nauwelijks adequate arbeidsmarktinformatie beschikbaar was. Deze kwam te laat of was te grofmazig, waardoor sturing op arbeidsmarktgegevens buitengewoon moeilijk was (Rapport Vermeulen, 2013, hoofdstuk 5).

In Focus op vakmanschap (2011) nam de overheid de sturing van het onderwijs terug in handen. De bedrijfsvoering kwam sterk centraal te staan. Niet langer werd een enkelvoudige lumpsum-financiering toegekend, maar ook werden prestatieafspraken en gerichte financiële prikkels geïntroduceerd om de studierendementen te bevorderen. Tevens werden studieprogramma's geïntensiveerd om het onderwijs aantrekkelijker te maken. In 2014 sloot de overheid een bestuursakkoord met de mbo-instellingen; daarin werden afspraken gemaakt over de verbetering van de onderwijsresultaten, schooluitval en de beroepspraktijkvorming. Ook is aan scholen gevraagd zich te verantwoorden voor hun strategische koers, hun personeelsinzet en hun kwaliteitsbeleid.

Naast al deze onderwerpen is het thema macro-doelmatigheid op de agenda gekomen. Dat is rechtstreeks van belang voor de regio's: het is de bedoeling dat verschillende roc's hun eigen achterland bedienen. Op het moment dat verschillende instellingen eenzelfde populatie van studenten bedienen in een bepaald geografisch gebied, moet worden bezien of het aanbod van onderwijsprogramma's kan worden gerationaliseerd om concurrentie tussen onderwijsprogramma's te voorkomen. Tevens wordt gepoogd door een verbetering van de gegevensbestanden en nieuwe hulpmiddelen met arbeidsmarktinformatie bij SBB (*Kans op werk; Kans op stage*) studenten te verleiden tot een studierichting met het beste toekomstperspectief. Daarnaast worden scholen uitgenodigd met elkaar samen te werken en hun onderwijsprogramma's op elkaar af te stemmen.

Het is nog een open vraag welke betekenis moet worden toegekend aan de keuzedelen die momenteel in de kwalificatiestructuur worden geïntroduceerd. Naar verluidt zijn er momenteel 700 keuzedelen in ontwikkeling (cijfers SBB). Het is moeilijk te beoordelen op welke wijze straks van deze keuzedelen gebruik zal worden gemaakt. In eerste instantie wordt daarover geadviseerd door de acht sectorkamers bij SBB. Scholen hoeven niet alle keuzedelen aan te bieden, zij kunnen daarin selectief zijn en afhankelijk van de regionale behoefte hun keuzes maken. Voorbeelden die in dit verband veel worden gehanteerd zijn: het keuzevak Duits in de grensregio en het vak ondernemerschap dat bij alle studierichtingen van belang zou kunnen zijn.

Innovatiebeleid

Het innovatiebeleid waarvan landelijk gezien momenteel sprake is heeft zijn oorsprong in de activiteiten van het Innovatieplatform van het kabinet-Balkenende. Daarin werd door wetenschappers en vooraanstaande lieden uit het bedrijfsleven een vernieuwingsagenda ontwikkeld: de Kennis- en innovatieagenda (KIA), die in 2008-2009 het licht zag. In die periode was al een herziening van de industriepolitiek doorgevoerd. In tegenstelling tot de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw, toen achterstandregio's werden gesteund met bedrijfsinvesteringen, werden nu onder de noemer 'Pieken in de delta' regionale prioriteiten aangebracht in diverse landsdelen: de Randstad, Noord-Nederland, Zuid-Nederland.

Bij het kabinet-Balkenende IV kwam het tot een interdepartementale Taskforce Technologie Onderwijs en Arbeidsmarkt, gericht op de in- en uitstroom van jongeren in het beroepsonderwijs, op zij-instromers, en op om- en bijscholing. Dit leidde tot het bewustzijn dat regionale ontwikkeling versterkt kan worden door samenwerking tussen overheid en lokale bedrijvigheid, die werden 'gepromoot' in Limburg, Rotterdam-Rijnmond-Drechtsteden, Brainport Eindhoven en Twente. Later werden daaraan Noord-Nederland Noord, Flevoland, Groningen-Eemsdelta en De Gelderse Vallei toegevoegd.

In 2010 werd ook begonnen met het topsectorenbeleid en met een andere aanwending van de innovatiegelden die via het Topsectorenbeleid (en het Ministerie van Economische Zaken) werden gealloceerd. Vanaf 2011

worden Centra voor Innovatief Vakmanschap opgezet in het mbo, en Centres of Expertise in het hbo. Dit zijn samenwerkingsverbanden tussen scholen en bedrijven gericht op verbetering van de techniek. Later is hier een Zorgpact aan toegevoegd voor regionale innovatie tussen onderwijsinstellingen en zorg- en welzijnsorganisaties. In 2014 is aan dit pakket een Regionaal Investeringsfonds aan toegevoegd, dat de publiek-private samenwerking (PPS) tussen mbo en het regionaal bedrijfsleven stimuleert. Ook hier worden projecten van duurzame samenwerking geambieerd, maar niet langer met een exclusieve focus op techniek. Opvallend is dat kennisverspreiding geen doelstelling van het RIF-programma is, al worden vanaf 2016 ook mogelijkheden geboden voor het opzetten van regionaal functionerende practoraten of lectoren. In de praktijk zijn veel samenwerkingsprogramma's voortzettingen van eerdere initiatieven van vernieuwing en innovatie. Daarnaast wordt door de overheid geld vrijgemaakt voor excellentieprogramma's. Die worden toegekend door de werkorganisatie *'Mbo in bedrijf'*, die onlangs haar eerste voortgangsrapportage heeft gepubliceerd.

Wat weten we nu van het resultaat van deze vernieuwingen? Anders dan het hbo, dat in 2000 lectoraten toebedeeld kreeg om de professionalisering van docenten te ondersteunen en de verbinding met de universiteiten te leggen, werden de mbo's niet versterkt met een personele alliantie met de wetenschap of onderzoeksinstituten. De inhoudelijke ontwikkeling van de mbo-instellingen (in de beroepskolom) werd in de periode vanaf 2003-2004 ondersteund met een innovatieprogramma 'Het Platform Beroepsonderwijs' (HPBO), dat vanuit de Stichting van de Arbeid werd gelanceerd. Het ging hier om innovatie in de basis, in de breedte en in de diepte van de gehele kolom van het beroepsonderwijs. Hier zijn de grondslagen gelegd voor regionale programma's van *co-makership* in het mbo, voor effectief leren en innoveren in de school, voor werkplekleren en voor professionalisering. De kern van deze programma's was gericht op samenwerking tussen school en bedrijfsleven, om doorstroming in de beroepskolom te bevorderen en innovaties tot stand te brengen. Uit de evaluaties van deze programma's weten we dat vaak het innovatiemanagement in de scholen niet of niet voldoende op orde was, waardoor van de vernieuwingsprojecten soms niets of onvoldoende terecht kwam. De doorbraakprojecten die in die periode zijn gelanceerd, hadden als doel thema's als werkplekleren, doorstroming van studenten en effectief organiseren te verbeteren. Door deze projecten bij verschillende scholen tegelijkertijd te agenderen, moesten de deelnemende instellingen leren samen te werken en gezamenlijk op te trekken. Volgens betrokkenen is daar de basis gelegd voor *co-makership* en hybride werkomgevingen zoals die nu worden ontwikkeld.³⁰ Na tien jaar kon het HPBO-innovatieprogramma in de Tweede Kamer echter onvoldoende steun mobiliseren en werd het programma beëindigd.

Inmiddels was in 2010 het Topsectorenbeleid ingezet, gevolgd door het Techniekpact van 2013, dat in 2016 is verlengd. Deze initiatieven gaan in de kern om een poging de koers te wenden naar meer innovatieve samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven, met name gericht op de bovenkant van de technologische arbeidsmarkt. In het mbo- en hbo-onderwijs is de vernieuwing eerst gezocht in de techniek, later in zorg en welzijn. Het in 2014 geïnitieerde RIF-programma dekt het hele domein van het mbo-onderwijs. In de ambities gaat het bij al deze samenwerkingsprogramma's om: 1. het verbeteren van de onderwijskwaliteit; 2. het versterken van het innovatief vermogen van het regionale bedrijfsleven; en 3. het bevorderen van een leven lang leren. De filosofie is niet dát er wordt samengewerkt, maar dat het beroepsonderwijs midden in het regionale ecosysteem wordt geplaatst, als 'producent' en als 'versneller' van innovatie en niet slechts als een 'systeem supplier' (Platform Bèta Techniek, introductie ecosystemen, 2016, p. 2).

³⁰ Zie bijvoorbeeld de slotpublicatie 'Innovisier' van HPBO (2016). Voor andere overzichten, zie Smulders e.a. (2011; 2012), Van der Meer (2014) en Bakker e.a. (2016).

Opvallend is dat de beschikbare evaluaties tot nu toe met name de groei van het aantal deelnemers aan deze programma's en de duurzaamheid van de vele nieuwe vormen van samenwerking in de CIV's en CoE's bespreken, maar niet in kwalitatieve zin een systematische reflectie bieden op de concrete onderwijskundige vernieuwingen van opleidingen. Ook de spreiding en toegevoegde waarde van regionaal-economische samenwerking vraagt nog om nadere beschouwing.³¹ Overigens laten de ervaringen bij andere initiatieven van samenwerking zien dat innovatie soms maar moeizaam tot stand komt, denk aan de Netwerkschool. Hierop komen we later terug.

Post-initieel onderwijs

Bij de totstandkoming van de roc's werd ook het volwassenonderwijs onder het dak van het beroepsonderwijs geschoven. De wet van 1996 had als expliciet doel om 'meer samenhang te brengen in het terrein van de volwasseneneducatie'. Daartoe werden toen de basiseducatie en de vavo samengevoegd onder de noemer van educatie. Met Focus op vakmanschap is de vavo weer onder de beleidsverantwoordelijkheid van het Rijk gebracht. Zo biedt het vavo-leerlingen de mogelijkheid alsnog een diploma te halen nadat ze zijn uitgevallen op de middelbare school. In een roc is doorgaans ook een afdeling voor private cursussen en trainingen. In de beginperiode was er ook nog sprake van educatieprogramma's, maar de (volwassenen)educatie is zoals gezegd een van de eerste beleidsterreinen geweest van decentralisatie naar het gemeentelijk niveau. Sinds 1998 is dat proces gaande, wat gepaard is gegaan met een sterke afname van educatieactiviteiten bij de roc's. In 2018 zal sprake zijn van volledige marktwerking.

De mbo-instellingen ambiëren te werken in een gesloten bestel, maar er bestaat ook een uitgebreide markt van private instellingen die niet-bekostigd beroepsonderwijs aanbieden. Het private onderwijs werkt doorgaans voor een andere doelgroep deelnemers van gemiddeld genomen een wat hogere leeftijd. Sommige programma's worden door het publieke mbo ook in gezamenlijkheid ontwikkeld met het private onderwijs, denk aan de procesindustrie waar de Vapro al zestig jaar onderwijsprogramma's vormgeeft. In algemene zin kunnen we stellen dat het private onderwijs een stevig marktaandeel bezit (ongeveer 85% voor privaat onderwijs, tegen 15% voor mbo, hbo en wo; zie Van Wijk en Buisman, 2012). Er is ook een koepelorganisatie van organisaties voor niet-bekostigd onderwijs (NRTO) die ook deelneemt in het bestuur van SBB. NRTO heeft de laatste jaren enkele rapporten gepubliceerd over de deregulering, invoering van gemodulariseerd onderwijs en marktwerking, die noodzakelijk wordt gevonden om het private onderwijs beter te laten functioneren, waarbij overigens de initiële overheidsinvesteringen in het onderwijs niet worden verdisconteerd (cf. Baarsma en Theeuwes, 2010). Van overheidswege zelf is eerst in het hoger onderwijs de Commissie-Rinnooy Kan (2015), en later in het middelbaar beroepsonderwijs de Commissie-Sap (2017) ingesteld, die beide pleiten voor een grotere flexibiliteit van het post-initiële onderwijsaanbod door te experimenteren met leervouchers. Laatstgenoemde commissie heeft net als de MBO Raad (2017) en de SER (2017) argumenten aangedragen om faciliteiten vooral aan lager en middelbaar opgeleiden ten goede te laten komen. De markt voor post-initieel (beroeps)onderwijs is dus onderhevig aan een stevig politiek debat over de gewenste mate van marktwerking en het bereik van de publieke instellingen.

³¹ Zie over het topsectorenbeleid ook NRC Handelsblad: 'Een succes? Niemand die het weet', 25 oktober 2016. Een interessante aanzet tot een evaluatie van toen gestarte Centra voor Vakmanschap/ Excellence is gedaan door Heemskerk en Zeitlin (2014), die stellen dat de resultaten moeten worden gezien als een product van experimenteel bestuur.

Er is nog een andere dimensie van de private scholingsmarkt: die van de O&O-fondsen. Dit zijn stichtingen die zijn opgericht door werkgevers en werknemers in het kader van de sectorgewijze cao-onderhandelingen. Deze O&O-fondsen zijn verantwoordelijk voor ongeveer 20% van de middelen die worden besteed aan programma's voor om- en bijscholing en instrumentontwikkeling in het kader van een leven lang leren om te komen tot een verbetering van de leercultuur in bedrijven (Van der Meijden en Van der Meer, 2013). In de winter van 2017 was er een uitvoerige discussie gaande in de Tweede Kamer of het wenselijk is te komen tot een Nationaal Scholingsfonds, een suggestie die eerder opgenomen in het Sociaal Akkoord tussen de regering en de sociale partners van april 2013. Naar onze overtuiging leidt de omvorming van de O&O-fondsen tot een Nationaal Scholingsfonds tot verlies van veel kennis en expertise, terwijl een Nationaal Scholingsfonds ook via de belastingen kan worden gerealiseerd.³²

We kunnen al met al concluderen dat er een uitvoerig debat gaande is over de innovatieve capaciteit van het beroepsonderwijs. De roc's hebben een uitgebreid activiteitenpakket, dat zich uitstrekt van initieel onderwijs, naar post-initieel onderwijs en innovatie. Het marktaandeel van het publieke mbo in het geheel van post-initiële opleidingen en cursussen is tamelijk gering gebleven. Toch hechten de publieke instellingen aan hun commerciële activiteiten, omdat ze op deze manier hun organisatie kunnen innoveren (zowel het leerplan als het machinepark) en nieuwe verbindingen met het bedrijfsleven kunnen aangaan. Dat is ook het uitgangspunt van de kabinetten-Rutte, gezien de geboden ruimte voor publiek-private samenwerkingsprojecten om te komen tot kennisuitwisseling en product vernieuwing.

4.4 De arbeidsverdeling tussen overheid, bedrijfsleven en onderwijs

In Nederland is sprake van een collectief stelsel van kwalificatieontwikkeling, wat (net als in Duitsland en Scandinavië) een hoogwaardige en innovatieve beroepsbevolking heeft opgeleverd. De OECD is in 'Learning for jobs' (2010) en 'Skills beyond school' (2014) positief over het Nederlandse stelsel, omdat hierin een tussenform is gevonden waarin een rol is toegekend aan het maatschappelijk middenveld (onderwijs, bedrijfsleven en werknemersvertegenwoordigers), waarbij zowel staatsfalen (te sterke overheidsinterventie) als markt-falen (onvoldoende opgeleide beroepsbevolking) zoveel mogelijk worden voorkomen. Dit stelsel ontwikkelt zich voortdurend en in deze dynamiek van graduele institutionele veranderingen ontstaan steeds nieuwe evenwichten, ook als antwoord op de vormgeving en veranderingen van werkprocessen in het afnemende werkveld.

Op sectoraal niveau bestaat een lange geschiedenis van kwalificatieontwikkeling, die door het onderwijs in afstemming met sectorale sociale partners wordt ontwikkeld. In bedrijven komen, onder invloed van nieuwe technologie, nieuwe werkprocessen tot stand die hun vertaling krijgen in de kwalificatiestructuur. De ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen kristalliseert ook in de bedrijfstak-cao's. Deze cao-ontwikkeling staat

³² De Onderwijsraad (2016) heeft onlangs gesteld dat de collectieve O&O-fondsen omgevormd moeten worden naar individuele regeling. In die studie ontbreekt echter een analyse van de wijze waarop deze fondsen bijdragen aan opleidingsprogramma's zoals de bbl, en aan het agenderen van om- en bijscholing en daarmee de leercultuur in bedrijven.

weliswaar onder druk door de strategische herpositionering en teruggang in het ledental van de vakorganisaties enerzijds en de flexibilisering, branchevervaging en netwerkontwikkeling in het bedrijfsleven anderzijds, maar heeft in aantallen en dekkingsgraad gemeten zich toch institutioneel gehandhaafd. Nog steeds valt ongeveer 70-80% van de loonafhankelijke beroepsbevolking onder de dekking van een bedrijfstak-cao. Het is in dit kader dat veel afspraken worden gemaakt over de landelijke kwalificatiestructuur, de infrastructuur van leerbedrijven, de O&O-fondsen en andere afspraken voor persoonlijke ontwikkeling van werkenden in branches en sectoren. Veel van deze sectoren investeren ook sterk in private cursussen en opleidingsprogramma's.

Op regionaal niveau komen onderwijs en het lokale bedrijfsleven bij elkaar. Anders dan het hbo kent het mbo een heel dicht netwerk van relaties met lokale mkb-bedrijven. In aantallen uitgedrukt gaat het om niet minder dan 230.000 leerbedrijven, waarbij met sommige meer en met andere minder intensieve relaties bestaan. Tegelijkertijd zijn er intensieve relaties met de gemeentelijke overheid; het roc is niet zelden een van de grootste werkgevers in de stad of het dorp. Deze relaties worden nog versterkt door de decentralisatie van en bezuinigingen op het sociaal beleid van Den Haag naar lokaal niveau, waardoor er nieuwe vraagstukken opduiken voor de ontwikkeling van arrangementen van school en werk op gemeentelijk niveau. De roc's moeten op lokaal niveau relaties ontwikkelen met het afnemend werkveld. Daarnaast moeten zij zich buigen over de intake en instroom van leerlingen uit het toeleverend onderwijs en de doorstroom en overdracht van leerlingen die verder studeren op het hbo. Het thema loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB) wordt daarmee steeds meer van belang, zeker na de wijzigingen van de profielen in het vmbo, waar LOB een thema is dat op schoolniveau is geagendeerd.

Al met al is er sprake van een tamelijk complex beeld. Er zijn momenteel 68 mbo-instellingen (44 roc's, 12 vakinstellingen en 12 aoc's). De verschillende scholen staan met elkaar in open competitie om de beschikbare onderwijsruimte in een regio. Het onderwijsaanbod is bovendien sterk verkaveld in verschillende onderwijsdomeinen. Volgens de Onderwijsinspectie (2017) is het met het mbo-onderwijs best goed gesteld: het initieel onderwijs toont stijgende rendementen en betere resultaten. Het beeld over de beroepspraktijkvorming (en de verbinding met de leerbedrijven) is minder transparant. Daar is waarschijnlijk ook leerwinst te behalen door de uitwisseling tussen school en bedrijf te verbeteren. Het post-initieel onderwijs is vooral in handen van private partijen, die een deels andere, aanpalende markt bedienen. Bedrijven investeren vaker in hun eigen onderwijsdomein en heroverwegen hun inzet ook. Innovatie wordt via de overheid belegd. Eerst in het HPBO, toen via de Topsectorenagenda en de Centra voor innovatief vakmanschap en Centres of excellence, en momenteel via het Regionaal Investeringsfonds én de investeringsmiddelen die worden toegekend door MBO in Bedrijf. Daarbij wordt steeds een beroep gedaan op privaat kapitaal, waardoor publiek-private samenwerkingsverbanden ontstaan.

Dit beeld is complexer dan in 1996 nog werd voorzien. De nieuw te ontwikkelen publieke waarden (leven lang leren en het ondersteunen van regionale innovatie) zijn maatschappelijk gezien zeer relevant, maar kunnen niet worden beschouwd als een eenvoudige uitbreiding van het assortiment van de roc's. Zij vragen om andere vormen van samenwerking, om andere *user-producer*-relaties, en om forse verandering van de interne organisatie en capaciteit. Neem bijvoorbeeld de PPS-constructies die worden nagestreefd met innovatieregelingen, zoals het Regionaal Investeringsfonds. Deze vragen om netwerkconstructies van samenwerking tussen school en bedrijfsleven, waarin de klassieke kwaliteitszorginstrumenten niet automatisch passen.

Het maatwerk gericht op leven lang leren van werknemers in het regionaal bedrijfsleven, gaat niet altijd samen met het publieke financieringsmodel voor voltijds initiële opleidingen. Met andere woorden: het gebruik van een mix van publieke en private inkomsten vraagt om nieuwe verantwoordingsregimes en bedrijfsmodellen. Zo kan het bekostigingsmodel voor initieel onderwijs (leerlinggebonden financiering, gecombineerd met vormen van rendementsfinanciering) niet worden ingezet voor het realiseren van regionaal-economische ontwikkeling. Innovatie verloopt niet op basis van deelnemersaantallen en individuele competentiedoelstellingen, maar op basis van investeringen in en kennisuitwisseling tussen netwerken van private en publieke partijen, met onzekere uitkomsten.

In een recent hoofdstuk vatten Westerhuis en Van der Meer al deze ontwikkelingen samen onder de noemer van 'great expectations' (2016). Op dit moment wordt wederom verkend wat de speelruimte is voor regionale sturing, aan de hand verschillende beleidsinstrumenten. Van den Toren e.a. (2015) hebben in een recent overzicht de beleidswijzigingen sinds Focus op vakmanschap minutieus beschreven. Zij wijzen erop dat de overheid steeds meer ruimte maakt voor het bedrijfsleven om als investeringspartner in te spelen op ontwikkelingen in het beroepsonderwijs. Zij concluderen tevens dat lang niet in alle regio's dezelfde condities bestaan voor innovatie en vernieuwing, terwijl tegelijkertijd vrijwel overal dezelfde ontwikkelingsambities voorliggen.

4.5 Theoretische duiding: de regionale dimensie van het mbo

Er bestaat een uitvoerige empirisch gefundeerde literatuur over regionale economische ontwikkeling. Exemplarisch zijn de recente studies van het Planbureau voor de Leefomgeving waarin een uitvoerige verkenning van regio's in Nederland is opgenomen in termen van netwerken van bedrijven en regionale ecosystemen; die worden geduid in economische handelspatronen en het scholingsniveau van de aanwezige beroepsbevolking (Weterings e.a., 2013; Van Oort e.a., 2015). Deze literatuur gaat terug op het werk van Marshall, een van de pioniers in de economische wetenschap. In de kern komt de analyse erop neer dat er voor bedrijven regionale vestigingsvoordelen kunnen zijn, die leiden tot een clustering van de bedrijvigheid in een bepaald geografisch gebied. Leydesdorff en Etzkowitz waren de eersten die samenhang aanbrachten in de relatie tussen beleidsinterventies en regionale uitkomsten: zij spraken van een 'triple helix'. Etzkowitz (2008) noemt drie kenmerken van een triple helix: 1) een infrastructuur van sterke kennisorganisaties; 2) een zeker urgentiebesef dat samenwerking noodzakelijk is om resultaten te boeken; en 3) een ontwikkelingsorganisatie die partijen bij elkaar brengt en fungeert als motor om innovatieve praktijken te initiëren.

De literatuur over triple helix is te plaatsen binnen het debat over 'embedded capitalism' (zie Crouch e.a., 2009). Bedrijven zijn geen kathedralen in een woestijn, maar werken samen in netwerken met andere bedrijven, en zijn ingebed in een ecostructuur van toeleverende voorzieningen van overheden, onderwijsinstellingen, etcetera. Binnen de triple helix-literatuur wordt de 'regio' als domein van analyse genomen, waarbinnen onderwijs, ondernemingen en overheden samenwerken. Maar opvallend genoeg is daarbinnen vrijwel geen aandacht voor de school (laat staan het onderwijsteam) als actor. Het menselijk kapitaal wordt eerder als een 'asset' gezien, een voorraadgrootheid, die wordt uitgedrukt in de verhouding tussen hoog- en laagopgeleide personen, zonder dat de productieve betekenis daarvan duidelijk is. Dat heeft veel consequenties, omdat te gemakkelijk gedacht wordt dat menselijk kapitaal aanwezig is. Dat terwijl het om gerichte investeringen en organisatorische verbanden vraagt om jongeren op te leiden tot volwaardig burger en vakman (Van den Toren e.a., 2015; Muffels e.a., 2016).

Ook bestaat in de literatuur over regionale ontwikkeling een grote spanning tussen aanpak van economisch beleid, sociaal beleid en onderwijsbeleid. Deze werelden worden verondersteld 'in the triple helix' bij elkaar te komen, maar dat is bij beleidsprocessen lang niet altijd het geval. Integendeel, er zijn contrasterende visies op hoe de economie werkt en wat de betekenis is van onderwijs daarbij. Sommige beleidsmakers geloven sterk in het principe van 'werk boven alles' (*work first*), terwijl andere juist wijzen op de voorwaarden om te komen tot ontwikkeling van menselijk kapitaal en werkgelegenheid (*training first*) (Muffels e.a., 2016).

In een recent overzicht hebben Van den Toren e.a. (2015) deze literatuur samengevat voor het mbo, waarbij ze ingaan op de relatie tussen innovatie, beroepsonderwijs en arbeidsmarkt. Vanuit het perspectief van bedrijven gezien, concluderen zij dat deze relatie niet alleen een beleidsafweging is in de politiek, maar juist betekenis heeft in de interactie van een opleiding met het afnemend werkveld. Bedrijven kunnen voorloper of volger zijn in innovatieprocessen. Als ze voorloper zijn, hebben ze meer behoefte aan vernieuwende technologie en aan meer innovatieve, hoogstaande vakmensen. Zijn ze in hoofdzaak volger en meer bezig met standaardproductie of dienstverlening, dan zullen ze een beroep doen op reguliere arbeidskrachten (dit is de reproductiefunctie van het mbo). Ten tweede analyseren deze auteurs de ecosystemen die bedrijven onderhouden in een geografisch gebied. Naarmate bedrijven meer onderling samenwerken en hechte netwerken vormen, kunnen ze gemakkelijker hun vraag naar bepaalde vormen van onderwijs en publieke dienstverlening articuleren. Als ze niet sterk zijn georganiseerd in netwerken van ondernemers is het veel moeilijker om hun opleidingsbehoefte in kaart te brengen, tenzij ze zelf groot genoeg zijn om het eigen personeel te scholen (Van den Toren e.a., 2015). Muffels e.a. (2016) hebben dit vraagstuk geanalyseerd door de ontwikkeling van de jeugdwerkloosheid te beschouwen. De aanpak in steden als Amsterdam, Eindhoven, Tilburg verschilt op essentiële kenmerken, als het gaat om de investeringen in het contact met en begeleiden van kwetsbare jongeren naar werk. Dit illustreert dat op lokaal niveau verschillende beleidskeuzes worden gemaakt binnen hetzelfde 'triple helix'-model.

Als we dan op basis van uitstroomcijfers naar het beroepsonderwijs kijken, zijn er tenminste twee agenda's die met elkaar wedijveren om aandacht (zie ook hoofdstuk 3). Leerlingen aan de onderkant van het mbo bereiken andere arbeidsmarkresultaten dan leerlingen aan de bovenkant. Vooral leerlingen zonder startkwalificatie zijn kwetsbaar op de arbeidsmarkt, waar aan werkzoekenden steeds meer eisen worden gesteld. Op dat niveau (mbo 1-2) concentreert zich de zorgstructuur van de instellingen. Aan de bovenkant van het mbo (niveau 3-4) kunnen onderwijsinstellingen bijdragen aan de innovatie in bedrijven en sectoren, en het is op dit gebied dat de meeste publiek-private samenwerkingsprogramma's worden opgezet. Daar fungeert het mbo als bouwblok voor innovatie.

De realisatie van nieuwe publieke waarden in het onderwijs vergt daarom een heroverweging van de interne capaciteit van onderwijsinstellingen: de werkprocessen en professionele bekwaamheden die goed werken voor initieel onderwijs zijn niet automatisch geschikt om een leven lang leren en regionale innovatie te realiseren. De school als 'strategische partner' voor 'de lerende regio' vraagt om verandering van organisatieroutines en daarmee om een collectief leer- en organisatieproces in de school (Becker, 2008). De regie op dergelijke leerprocessen ligt bij bestuur en management, aangezien verandering van strategisch handelen vraagt om consistente herinrichting van meerdere bedrijfsprocessen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan productdefinities, kwaliteitszorg, HRM en CRM. Strategische verandering betekent een omslag van een bureaucratische roosterorganisatie naar een flexibele, op capaciteit gebaseerde netwerkorganisatie (Roobeek, 2005). Ook van medewerkers en onderwijsteams vraagt dit een forse omslag in het ontwikkelen van hun pedagogisch en didactisch

repertoire gericht op een heel diverse leerlingenpopulatie. Nieuwenhuis (2006) stelt dat deze omschakeling voor roc's geen opgelegd pandoer is: zij worden geconfronteerd met een tegenstrijdige set eisen omtrent hun maatschappelijk functioneren. Enerzijds wordt gevraagd om in een traditioneel, op klassieke onderwijsdoelstellingen gericht kwaliteitszorgstelsel te fungeren, anderzijds wordt flexibel maatwerk verlangd. Tevens bestaat een grote spanning tussen de zekerheden van de kwalificatie-eisen in de landelijke examenrichtlijnen en de eisen die inhoudelijk worden gesteld op de markt voor post-initiële cursussen en contracten.

4.6 Voorbeelden van regionale samenwerking en verantwoording

De huidige discussie willen we verder uiteenrafelen aan de hand van vijf voorbeelden. Steeds geven we kernachtig de inhoud van de regionale aanpak aan, alsook de vorm van publieke verantwoording die wordt gekozen. De voorbeelden maken duidelijk dat de regionale omstandigheden voor beleidsvoering variëren en dat de resultaten niet zomaar gegeneraliseerd kunnen worden.

Voorbeeld 1. De krimpregio's

De regionale ontwikkeling in Nederland vertoont een gevarieerd beeld. De grote steden groeien, de randgebieden krimpen. In ieder van de krimpregio's Groningen, Zeeland en Limburg is een adviescommissie ingesteld (respectievelijk de commissie-Van Zijl, -Balkenende en -Deetman). In een serie in het Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken wordt ingegaan op deze ontwikkeling aan de randen van Nederland, die ook grote betekenis heeft voor het beroepsonderwijs. Zo is in Zeeland meer dan voorheen sprake van samenwerking van confessionele en niet-confessionele vmbo- en mbo-instellingen. In het artikel spreekt men van de vorming van 'een mbo-regio'. Ook in Limburg laat de krimp zich gelden. Er is sprake van een relatief laagopgeleide bevolking en relatief lage arbeidsparticipatie (en ook een gemiddeld lagere levensverwachting). In deze omstandigheden hebben meerdere partners de handen ineengeslagen. In Limburg ontstaat een gerichte samenwerking van verschillende roc's, het hbo en het bedrijfsleven op het terrein van het techniekonderwijs. Eenzelfde beweging kan worden waargenomen in Groningen, waar het een stuk lastiger is gebleken om tot vernieuwing te komen, omdat de gemeentes te klein zijn en te weinig doorzettingsmacht hebben. In Friesland kampen de hogescholen met de vraag waar jongeren moeten werken als de kwalitatieve vraag naar werk op een steeds hoger niveau komt (Engbersen & Kremer 2015ab; 2016ab; gegevens van het Platform 31). Deze voorbeelden maken duidelijk dat een zekere urgentie kan zorgen voor een versnelling in de samenwerking tussen onderwijsinstellingen in de regio. Voorwaardelijk daarvoor is ook een zekere bestuurlijke moed; als die te gering is, komt samenwerking niet van de grond.

Voorbeeld 2. Het Techniekpact en het Zorgpact

In het Techniekpact is expliciet gekozen voor een regionale aanpak. Het Techniekpact komt voort uit de technologieaanpak zoals die in het eerste decennium van de nieuwe eeuw onder invloed van de landelijke agenda 'Pieken in de delta' tot stand is gekomen in regio's als Twente, de Achterhoek, Rotterdam en Eindhoven. Vervolgens is in 2010 het topsectorenbeleid gelanceerd, dat is vertaald in het Techniekpact van 2013. Vanaf 2010

worden Centra voor Innovatief Vakmanschap in het mbo en Centres of Expertise in het hbo opgericht. Inmiddels zijn er meer dan honderd van dit soort initiatieven tot stand gekomen, gebaseerd op cofinanciering uit het bedrijfsleven en de regionale overheid. Daarnaast zijn op veel plaatsen verkenningen voor samenwerking gaande, die niet of nog niet vertaald zijn in de oprichting van een centrum.

In Van den Toren e.a. (2015) wordt deze ontwikkeling geanalyseerd en worden criteria aangereikt om te beoordelen hoe de landelijke innovatieagenda zich vertaalt in de erkenning van regionale speerpunten en het lokale ontwikkelingsbeleid op iedere school. Een overweging kan zijn om te zeggen dat in het hbo behoefte is (per vakgebied) aan een enkele regionale speerpunten, terwijl in het mbo meerdere ontwikkelingspunten gecreëerd zouden moeten worden. Dit is des te actueler nu de landelijke kenniscentra zijn opgeheven, waar in het verleden werd nagedacht over de samenhang tussen veranderingen in het werkveld en aanpassingen van de kwalificatiestructuur. Dit zouden overwegingen kunnen zijn om deze aanpak te beoordelen: we hebben als land maar een enkel innovatief speerpunt nodig op het terrein van watermanagement of luchtvaart, maar vernieuwing in ict of zorg- en welzijns onderwijs moet overal tot stand komen.

In de evaluaties van het Platform Bètatechniek (2014; 2016) worden de nieuwe centra op twee verschillende assen geëvalueerd: te weten die van de mate van samenwerking onderwijs-bedrijfsleven en de mate van innovatie die wordt gerealiseerd in de samenwerkingsverbanden. Zoals voor de hand ligt, worden vele vernieuwingen in de samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven genoteerd - wat positief is. De kanttekeningen die worden gemaakt betreffen de volgende punten: de ontwikkelingen in het mbo (waar nauwelijks onderzoekscapaciteit is) zijn lang niet zo positief als in het hbo (waar die capaciteit er via de lectoraten wel is), en ontwikkelingen op het terrein van een leven lang leren (ook voor docenten) komen niet zo gemakkelijk van de grond. Wij voegen daaraan toe dat het aan de hand van de gehanteerde evaluatiecriteria vrijwel niet is te beoordelen welke onderwijskundige vernieuwingen tot stand komen.³³

In 2015 is er naast het Techniekpact ook een Zorgpact afgesloten, met 13 regionale clusters. Ook daarbij wordt gepoogd regionale samenwerkingsverbanden tussen scholen en zorginstellingen te initiëren. Dit sluit nauw aan bij de Ontwikkelingsagenda die in 2012 is gelanceerd door de Commissie-Kaljouw. De analyse van deze commissie luidde dat het onderwijs in zorg en welzijn te sterk is geïnstitutionaliseerd; er zijn te veel beroepstitels en te veel opleidingen; de stofkam moet worden gehanteerd. In hoeverre dat ook voor het mbo geldt is niet helemaal duidelijk. Daar heeft in de integrale herziening van de kwalificatiestructuur immers al een vrij sterke rationalisering van het zorg- en welzijns onderwijs plaatsgevonden.

Samengevat houden deze vernieuwingsprogramma's in de techniek en de zorg een tamelijk drastische herschikking van de innovatieagenda van het mbo-onderwijs in. Gepoogd wordt aan de hand van gerichte investeringsstromen nieuwe publiek-private samenwerkingsverbanden op te zetten, zodat scholen eenvoudiger aansluiting vinden bij de ecosystemen van bedrijven in de regio. De vraag wat dit betekent voor de verdeling

³³ Dat is bij innovatieprojecten altijd een vraagstuk, maar hier worden in de beoordelingscriteria aan onderwijskundige vernieuwingen en resultaten eigenlijk geen aandacht besteed. In de verschillende outputcriteria gaat het steeds om de betekenis van het innovatieproject voor de 'markt', voor 'dienstverlening', om 'planning en control' en om 'mensen'. Wel wordt gekeken of het innovatieconcept meer of minder geïnternaliseerd is bij het initiële onderwijs, maar de mechanismen van wederzijdse beïnvloeding worden niet geanalyseerd. In contrast hiermee staan bijvoorbeeld de evaluaties van hybride leeromgevingen bij Nedtrain en enkele instellingen voor beroepsonderwijs, die wel meer systematisch de rollen van docenten en leerlingen in de wisselwerking van leren en werken belichten (zie bijvoorbeeld Bakker e.a. 2016; Hybride Aliantie, 2016).

van verantwoordelijkheden over de verschillende betrokken lokale partijen kan daarmee nog niet vanzelf worden beantwoord. Dit omdat er geen voorzieningen zijn om de bereikte resultaten verder te verspreiden in de school of de lokale gemeenschap, terwijl het PPS-stelsel bestuurlijk gezien zijn middelpuntvliedende kracht in politiek Den Haag heeft.

Voorbeeld 3. Grootstedelijke initiatieven

Naast de overheid hebben burgers en bedrijven een steeds grotere rol en verantwoordelijkheid voor onze kennissamenleving. Grote gemeentes, zoals Amsterdam, Eindhoven, Rotterdam en Tilburg, ontplooiën in toenemende mate eigen initiatieven op het gebied van de kwaliteit van het onderwijs en het vormgeven van de leerloopbaan van de leerlingen in hun stad. De initiatieven die in deze steden worden genomen zijn heel uiteenlopend van karakter. Het valt op dat het mbo in deze plannen heel vaak een spilpositie inneemt, maar ook dat verschillende beleidsinitiatieven met elkaar wedijveren.

In Amsterdam werkt de gemeente aan de bevordering van een professionele cultuur in het mbo, binnen de algemene ambitie van de Amsterdam Economic Board om in 2025 de leidende regio in de wereld te zijn. Ook hier bestaat spanning tussen de grootstedelijke regio en de kernstad Amsterdam. De ambities van de Amsterdam Economic Board hebben betrekken op logistieke processen, de ontwikkeling van een duurzame economie en ook op human capital in de metropoolregio. De gemeente Amsterdam op zijn beurt heeft een plan van aanpak met tien speerpunten ontwikkeld, waarin scholen ontwikkelingsprojecten kunnen voorstellen. Deze hebben in de kern betrekking op het pedagogisch-didactisch handelen en op de verbinding tussen onderwijs en bedrijfsleven. Er is sprake van een projectorganisatie onder aanvoering van de gemeente, die projecten toewijst en evalueert. Burgemeester en wethouders willen met deze agenda de professionele cultuur in het Amsterdamse mbo versterken. De opgave voor hen is in deze ontwikkeling ook het vmbo en het hbo te betrekken, alsmede een verbinding te leggen naar het economisch beleid en jeugdbeleid in de hoofdstad (Van der Meer, 2016).

In Rotterdam is de gemeente ook bezig met een lange termijn-agenda voor de toekomst. Maar de gemeente heeft geen eigen financiële investering in het mbo voor ogen. Al enige tijd wordt gewerkt aan een revitaliseringsstrategie van de stad: City strategy. Opvallend is dat het onderwijs daarin, anders dan economie en infrastructuur, geen vanzelfsprekende rol krijgt toebedeeld (De Vries e.a., 2012). De afgelopen jaren hebben de Rotterdamse roc's wel in eigen kring verkend in welke mate zij bestuurlijk gezien zouden kunnen werken. Na lang beraad is het niet gekomen tot een volledige integratie en een gezamenlijk onderwijsaanbod van Albeda en Zadkine. Integendeel, de plannen daartoe zijn opgeborgen omdat men er op bestuurlijk niveau niet uit is gekomen. Wel wordt samengewerkt in het techniekcollege dat Albeda en Zadkine gezamenlijk aanbieden. De gemeente heeft sinds de laatste gemeentelijke verkiezingen een onderwijsagenda ontwikkeld en besteedt de middelen vooral om betere docenten aan te trekken. Die ontvangen een startpremie en een toelage op hun salaris. Tegelijkertijd zijn verkenningcommissies ingesteld om te komen tot een mbo-agenda tussen mbo-instellingen en gemeentebestuur, om na te denken over het sociaal beleid in de stad Rotterdam anno 2030, en is er een ontwikkelingorganisatie opgericht voor het economisch systeem in Rijnmond en Haaglanden (Rotterdam, Den Haag en 21 aanpalende gemeentes, kennisinstellingen en de provincie Zuid-Holland).

In Eindhoven is er al tien jaar sprake van een publiek ontwikkelingscentrum, Brainport, dat is ingericht als aanjager van de vernieuwingen. In Brainport werken zo'n 30-40 fte aan innovatieve projecten, gericht op de versterking van de productiestructuur en de personeelsinzet in de stad en in de regio. Er is een agenda om vooral het top-technologisch potentieel van de regio te ontwikkelen. Daarin is aandacht voor bedrijvigheid (de leidende ondernemingen ASML, Océ, Philips en VDL), de infrastructuur en de kwaliteit van de beroepsbevolking. Omdanks deze agenda kampt ook Eindhoven met vraagstukken rond de toekomst van het vmbo en de schooluitval van leerlingen. Ook andere dan technologische sectoren hebben een ontwikkelingsbehoefte. Zo is recentelijk door de gemeente en door lokale transportondernemingen een human capital agenda voor de logistiek ontwikkeld (Transit Brabant), een vernieuwing die voortkomt uit de urgente behoefte aan voldoende opgeleid personeel.

In Tilburg, ten slotte, heeft een ontwikkelingsorganisatie, Midpoint, een voortrekkersrol in de beleidsvorming. In 2014 is een convenant afgesloten om de jeugdwerkloosheid uit te bannen, een plan van aanpak dat alleen kan slagen als de scholen studenten naar een diploma weten te begeleiden. Daartoe is in kaart gebracht welke schakels er eigenlijk zijn in de overgang van school naar werk. Daar is uiteraard geen sprake van een één-op-één relatie. Die transitie verloopt eenvoudiger bij de BBL dan bij de BOL, maar veel jongeren switchen en maken een tussenstapje. Bovendien is een omvangrijk aantal jongeren niet in opleiding en ook niet aan het werk (Muffels e.a., 2016). Overigens is Midpoint een van de leidende organisaties om te komen tot een innovatieagenda voor de roc's in Noord-Brabant. Ook hier geldt dat de verantwoording met name wordt afgelegd bij de gemeente en de provincie.

Voorbeeld 4. Regionale samenwerking

In een aantal regio's hebben de lokale roc's de handen ineengeslagen. Dat gebeurt bijvoorbeeld in Gelderland, Noord-Brabant en Noord-Nederland. In Noord-Brabant hebben de roc's een samenwerkingsverband opgericht met de provincie. Daarin wordt een gezamenlijke verkenning uitgevoerd naar de ontwikkeling van beroepen op de arbeidsmarkt; ook wordt gewerkt aan thema's als de toekomst van educatieprogramma's en macrodoelmatigheid. Veel van deze thema's moeten nog nader uitgewerkt worden, maar de provincie onderkent hier het belang van instituties op het mesoniveau van de economie, 'zonder ambachtseconomie geen kenniseconomie' (SER Brabant, 2015, p.27).

In Gelderland fungeert de regiegroep Gelderse professionalisering mbo, waarin de zes roc's in de regio en enkele groene scholen voor mbo samenwerken met de HAN. In eerste instantie gebeurt dat rond het coördineren van professionalisering van docenten, maar langzamerhand breidt de agenda zich uit naar het samen opleiden van nieuwe docenten, het ontwikkelen van gezamenlijke innovatieprojecten en, recentelijk, het inrichten van een regionale onderzoekswerkplaats gericht op het mbo en de bijhorende arbeidsmarkt-vraagstukken.

In Noord-Nederland bestaat een regionale Sociaal-Economische Raad en daarmee een beleidsvoerend orgaan voor regionale ontwikkeling. Door de scholen wordt samengewerkt. Zo hebben het Alfacollege en Noorderpoort onderling onderwijsprogramma's geruild en op elkaar afgestemd (in metaal en bouw), in de discussie over een doelmatig onderwijsaanbod. In het dubbellectoraat van Ineke Delies wordt de verbinding gelegd tussen het Alfacollege (mbo) en Stenden (hbo). In een recent overzicht 'In de verlenging' (2013) wordt duidelijk

gemaakt dat zo'n 70 bedrijven en 25 instellingen deelnemen in de diverse onderzoeken, het ontwerpen van samenwerkingsvormen, onderwijsinnovaties en het opzetten van multidisciplinaire en multi-level ketens.

Voorbeeld 5. Regionale herpositionering van groen beroepsonderwijs

In de agrarische sector hebben de aoc's een landelijke dekking. Door de veranderingen in de sector ontstaat er opwaartse druk op beroepen en functies. Hoe kunnen deze organisaties zelfstandig blijven bestaan en hun regionale functie goed uitoefenen? Of is het nodig te komen tot verticale integratie (Hoeve e.a., 2015; Van den Toren e.a., 2015)? Aoc's verbinden vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Groen onderwijs heeft van oudsher een speciale relatie met het landbouw-kennissysteem. Deze klassieke verhouding verschuift door ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Traditionele sectoren zijn kennisintensiever geworden: de moderne tuinder en boer zijn hoger opgeleid, via HAS of WU, en voor veel middenkaderfuncties richt de werving zich op goed geschoolde vakmensen. De relaties van de groene scholen met nieuwe werkvelden (recreatie, zorg, milieu) moeten nog verder uitgewerkt worden. Bijscholing en omscholing van zittend personeel vindt nog (te) weinig plaats (Borghans e.a., 2014).

Instellingen voor groen beroepsonderwijs moeten hun positie herijken, in afstemming met de stakeholders 'buiten'. Door hun uiteenlopende schaal en regionale spreiding beschikken deze aoc's over een verschillende mate van veerkracht en regionale verankering. Daarnaast moeten ze op zoek naar een herdefiniëring van de te realiseren publieke waarde. Niet alleen de interne werkprocessen zijn thans klassiek vormgegeven, maar ook de externe sturingsmechanismen. Denk aan productdefinities (in kwalificatiedossiers en profielen), beoordelingsregimes (inspectie, accreditatie) en vormgeving van het praktijkleren. Afhankelijk van externe verwachtingen is het herpositioneringsproces meer of minder urgent. Ofwel: zijn instellingen op zoek naar overlevingskansen binnen een klassiek aanbod of zoeken ze naar nieuwe taakstellingen binnen de ontwikkeling van lerende regio's en lerende sectoren? En zijn externe stakeholders in die beweging geïnteresseerd? Branchepartijen zitten anders in dit spel dan bijvoorbeeld regionale overheden. Branches en bedrijven kijken vooral naar de ontwikkeling van concurrentiekracht, terwijl overheden ook naar sociale doelstellingen als arbeidsmarkt-activering en arbeidsparticipatie zullen kijken.

Voor scholen zijn er verschillende kansen, afhankelijk van de actuele uitgangspositie. Als de beroepsgerichte opleidingsinfrastructuur versplinterd is (veel kleine opleidingen), is het lastig om deskundigheid te blijven binden en om extern als een serieuze partner te worden beschouwd. Wanneer docenten geen recente praktijkervaring hebben, kunnen zij niet zonder meer een positie claimen als co-innovator. De mate waarin het herpositioneringsproces kans van slagen heeft, is daarmee afhankelijk van de huidige stand van condities. Een belangrijke vraag is hoe om te gaan met taakverdeling en concentratie. Is men in staat om landelijk afspraken te maken over speerpuntvorming? Kan en wil men regionale coalities sluiten met andere kennisinstellingen? Welk profiel streeft men na voor de eigen organisatie? Aoc's werken op dit moment individueel én gezamenlijk aan een bestuurlijke agenda om een herpositionering van elke instelling in de eigen regionale context optimaal te kunnen realiseren.

4.7 Van een responsief naar een adaptief mbo

Als we van deze voorbeelden abstraheren en meer algemene inzichten proberen te formuleren, kunnen we noteren dat alom sprake is van een sterke ontwikkelingszin. Als de minister van OCW in haar visiebrief schrijft een responsief mbo te willen ontwikkelen, dat ‘... meer flexibiliteit vraagt van het onderwijs; ruimte heeft om aan te sluiten bij innovatieve en regionale ontwikkelingen op de arbeidsmarkt; een nauwe betrokkenheid ondervindt van het bedrijfsleven bij de vormgeving van het onderwijs en bovenal meer waardering krijgt voor hoogwaardig vakmanschap’, dan zijn deze formuleringen in het licht van de werking van het mbo-stelsel feitelijk open deuren. We kunnen er niet omheen dat er al op allerlei wijzen een intensieve samenwerking is van onderwijsinstellingen met hun directe omgeving. Maar er is weinig onderbouwing van de vraag welke vormen van ‘flexibilisering’ dan noodzakelijk zijn. Gaat het om ondernemerschap vanuit de school naar het afnemend werkveld, gaat het om flexibiliteit in openingstijden en werkprocedures, of gaat het om aanpassingen in het pedagogisch en didactisch repertoire?

Het is daarom bevorderlijk als een duurzame wisselwerking ontstaat tussen scholen en het ‘eco-systeem’ van ondernemingen in de regio (Stam, 2014; Platform Bèta Techniek, 2016). Maar we kunnen ook constateren dat de institutionele condities tussen regio’s verschillen en dat de mogelijkheden voor vernieuwing ongelijk zijn verdeeld (Van den Toren e.a., 2015). Omgekeerd, vanuit de school gezien, kunnen we vaststellen dat door de veranderingen op de arbeidsmarkt het onderwijs zich ook moet aanpassen. Studenten zijn niet alleen gebaat bij een goede kwalificatie, ze moeten zich ook ontwikkelen tot zelfredzame burgers op een flexibele arbeidsmarkt (zie ook hoofdstuk 1). Dat vraagt om responsiviteit en adaptiviteit.

Onder responsiviteit verstaat Rosenfeld het vermogen van opleidingen en instellingen om externe ontwikkelingen in het werkveld te incorporeren in het opleidingsaanbod en in valorisatieprogramma’s (Rosenfeld, 2011; zie ook Nieuwenhuis, 2006). Volgens Rosenfeld moet een instelling daarbij aan de volgende criteria voldoen:

- een helder geformuleerde missie, met expliciete aandacht voor regionale, economische ontwikkeling;
- een expliciete focus op regionale activiteiten;
- de ontwikkeling van een database voor technologische expertise;
- de aanwezigheid van expertise (in onderwijsteams) om technologische en vakmatige eisen te vertalen in een op maat gesneden opleidingsportfolio;
- een hoge mate van organisatorische flexibiliteit en aanpassingsvermogen;
- een actieve netwerkstrategie, gericht op het sociaal kapitaal in de regio.

Dat betekent dat de kennisontwikkeling in de school samengaat met de kennisontwikkeling bij bedrijven in de regio. Deze spanning moet productief worden gemaakt, partijen moeten elkaar aanvullen. Onderwijs en bedrijfsleven hebben het meeste aan elkaar als ze hun complementaire kennis productief kunnen maken voor de andere partij (WRR, 2008). Het feit dat bedrijfsleven en onderwijs deels overlappende en deels verschillende belangen hebben is daarbij niet principieel bezwaarlijk. Het zou wel onjuist zijn te verwachten dat de school alle problemen in de personeelsvoorziening van het bedrijfsleven kan oplossen. Dat is immers niet zo en dit miskent de ontwikkelingsladder die een beginnend beroepsbeoefenaar moet beklimmen om vakvolwassen te worden. Dat veronderstelt oefening en ervaring, en dus tijd en moeite.

Deze constatering tonen aan dat vernieuwing in het onderwijssysteem en in de manier van opleiden noodzakelijk is. Essentieel is dat onderwijsinstellingen in staat zijn nieuwe ontwikkelingen in de economie en de manier van (samen)werken en innoveren in te passen in hun portfolio. Responsief onderwijs vraagt om hernieuwde samenwerking van de onderwijsinstelling met de omgeving. Dit kan het onderwijs niet zelfstandig realiseren, daarvoor is regionale samenwerking tussen onderwijs, bedrijven, (lokale) overheden en maatschappelijke organisaties noodzakelijk. Een dergelijke herpositionering vraagt om het herijken van organisatieroutines (Becker, 2008). Verandering van organisatieroutines impliceert dat een collectief leerproces van systematische uitwisseling tussen de opleiding en een aantal bedrijven moet worden georganiseerd. De regie op een dergelijk leerproces ligt bij bestuur en management van het roc: verandering van strategisch handelen vraagt om consistente, gelijktijdige herinrichting van meerdere bedrijfsprocessen, bijvoorbeeld op het gebied van productdefinities, kwaliteitszorg, HRM en CRM. Gezien de vergrijzing van het docentenbestand zal de school ook een beroep willen doen op expertise van bedrijven; praktijkopleiders en managers uit de bedrijven kunnen een welkome impuls geven aan een onderwijsteam. Dat betekent dat de agenda van een leven lang ontwikkelen in de school en die in het bedrijfsleven elkaar aanvullen en versterken. Dit heeft implicaties op verschillende niveaus: binnen het onderwijsstelsel, binnen de regio én binnen de instelling zelf. Het is om deze reden dat niet alleen een responsieve opstelling nodig is, maar ook een adaptieve houding. Onderwijsinstellingen (mbo en hbo) zullen ook vooruit moeten denken, en hun onderwijsteams moeten anticiperen op wat in de buitenwereld gebeurt. Zij moeten een kennisknooppunt worden in de regio, waar bedrijven zich automatisch op (kunnen) richten om ontwikkelingen te signaleren en uit te wisselen.

Publieke waardecreatie

De rol van roc's in hun regionale context is niet eenduidig. De triple helix-discussie en de vijf besproken cases laten zien dat de speelruimte voor roc's voor een groot deel afhangt van factoren die zich in hun externe omgeving afspelen en vertaald moeten worden naar de inrichting van de eigen organisatie. Dé regio is een lastig te definiëren grootheid voor de roc-bestuurder. Een vergelijkbaar vraagstuk bestaat ook in de moeizame ontwikkeling van veiligheidsregio's en gezondheidsregio's. In veel gevallen is er spanning te zien tussen enerzijds economische factoren en anderzijds sociale ontwikkelingen. Aangezien roc's op beide agenda's moeten opereren, zien we een grote diversiteit tussen de roc's ontstaan en is het voor bestuurders lastig om hiervan de (publieke) waarde in te schatten.

In deze tekst hebben we daarom het model voor publieke waardecreatie (Mark Moore, 1995; 2013) als referentiepunt genomen. Om publieke waarde te creëren krijgen de onderwijsinstellingen een 'licence to operate' van het ministerie. Het gaat om het mandaat om middelbaar beroepsonderwijs te leveren. Dat hoeven ze niet zelfstandig te doen, dat doen ze samen met andere scholen en instellingen en in afstemming met het afnemend werkveld. Mark Moore hanteert voor een effectieve inzet van middelen het begrip 'tools for effectiveness', de hulpmiddelen die worden ingezet om effectief en doelmatig te werken. Het gaat in de kern om het vormgeven van een effectief leerplan, een curriculum. Daarin komen de theorie van een vakgebied en de beroepspraktijk samen, die worden getoetst bij het behalen van een diploma. Het gaat daarbij uitdrukkelijk niet alleen om de kwalificatie. Voor de wetgever moeten leerlingen ook worden voorbereid op deelname aan de samenleving (socialisatie) en op het verder studeren. Deze drieslag is wettelijk vastgelegd en impliceert dat in het curriculum ruimte moet zijn voor algemene vaardigheden (taal, rekenen en omgangsvormen), de vakinhoud en voor persoonlijke ontwikkeling.

Hoewel veel leerlingen meteen na hun beroepspraktijkvorming blijven werken bij een werkgever, is er soms kritiek op het Nederlandse beroepsonderwijs omdat het onvoldoende aantallen vakmensen zou leveren of omdat het niveau van leerlingen tekortschiet. Maar het uitgangspunt is eenvoudigweg anders: leerlingen worden opgeleid voor een beroep en niet voor het uitvoeren van een taak, zoals de Commissie-Max Goote in 1955 al voorstelde. De mobiliteitspatronen op de Nederlandse arbeidsmarkt zijn ook anders van karakter dan de Amerikaanse of Engelse, waar veel sprake is van 'on the job learning'. We hebben in Nederland expliciet geen Angelsakisch stelsel van *skill-development*, maar een continentaal Europees kwalificatiestelsel met brede toepassingsgebieden van banen en functies (Brockman e.a., 2011). Als vervolgens uit onderzoek komt dat er geen directe aansluiting is tussen school en werk (Bol en Van de Werfhorst, 2016), of dat leerlingen in een breed functiegebied terechtkomen (Coenen e.a., 2012), dan is dat logisch te begrijpen vanuit dit uitgangspunt.

De uitvoering van het beroepsonderwijs is overigens ook niet per definitie een publieke taak. Dat geldt ook voor de financiering van het mbo. Grofweg 3,7 miljard euro komt uit de staatskas en nog eens bijna 2 miljard euro uit het bedrijfsleven (investeringen, beroepspraktijkvorming, stages, bbl). Wat de multiplier van deze gezamenlijke investering is, vraagt om nadere studie (de laatste zorgvuldige studie is die van het CBS uit 2006). Maar in algemene zin kunnen we zeggen: het gaat om de economische ontwikkeling van ons land. Meer specifiek: om de ontwikkeling van het niveau van kennis, vaardigheden en attitudes op de arbeidsmarkt.

Samenvatting

In het voorgaande hebben we laten zien dat de ingebouwde spanningen tussen lokaal en landelijk beleid en tussen publiek en privaat aanbod nog steeds bestaan voor het mbo. De landelijke overheid, en het landelijke SBB, waarin het publiek mbo, NRTO, en de sociale partners samenwerken, proberen enerzijds het mbo-stelsel landelijk te reguleren, en anderzijds het mbo en de instellingen uit te dagen om lokaal maatwerk te realiseren. Voorschriften hieromtrent zijn soms conflicterend, waardoor instellingen minder innovatief beleidsvoerend vermogen laten zien dan in de regio gewenst is. Aangezien de financiële stromen vooral zijn zekergesteld rondom het initieel beroepsonderwijs, zien we dat instellingen zich vooral gedragen naar de landelijke richtlijnen die hiervoor zijn opgesteld. Relatief nieuwe velden van publieke waarde zoals regionale vernieuwing en leven lang leren, waarvan iedereen het belang lijkt te onderstrepen (denk aan de recente adviezen van de Onderwijsraad en de SER), komen toch maar moeizaam van de grond.

Een belangrijke reden hiervoor is dat voor de verschillende velden van waardecreatie feitelijk ook drie typen werkorganisatie noodzakelijk zijn:

- a) de vormgeving van het initieel onderwijs in de school;
- b) de vormgeving van post-initiële cursussen en opleidingen (waarbij het mbo maar een klein marktaandeel heeft ten opzichte van het particuliere onderwijs);
- c) de kraamkamers van innovatie, die sterk subsidiegedreven zijn en op dit moment worden vormgegeven in publiek-private samenwerkingsprogramma's.

Het gezegde 'de betaler bepaalt' is hier van toepassing. Als de overheid regionale differentiatie en maatwerk belangrijk vindt, dan is het urgent om voor de verschillende waardeelden ook verschillende kwaliteitsregimes en financieringsregelingen te ontwerpen. Tot nu toe is dat slechts incidenteel en weinig samenhangend gebeurd.

4.8 Conclusies: de verhouding tussen nationaal beleid, sectoraal beleid en de regio

113

Op basis van onze historische en regionaal-vergelijkende verkenning trekken we drie conclusies:

1

Het begrip regio is ambigu en wordt in beleidsdiscussies te gemakkelijk gehanteerd zonder dat de bestuurlijke implicaties ervan duidelijk zijn. Regionaal maatwerk vraagt om speelruimte voor roc's (binnen de drievoudige kwalificering). Wat maatwerk is, varieert naar de omstandigheden. Maatwerk op mesoniveau is een ander vraagstuk dan maatwerk op microniveau. Als maatwerk betekent dat de school regionaal speerpunt is voor automotive of voor watermanagement, is dat een andere definitie dan maatwerk voor een bepaalde groep studenten in een onderwijsprogramma. Als een school *co-makership* ambieert, moet de centrale vraag zijn: hoe maak je beter onderwijs (voor zowel de wat minder begaafde als voor de excellentere leerlingen)?

Dit impliceert dat het nodig is een beter onderscheid aan te brengen tussen landelijke en regionale beleids-thema's. Lang niet alle voorliggende vraagstukken hebben een exclusief regionaal karakter. Het pleidooi om beroepsonderwijs in de regio te organiseren is een uitgangspunt, maar geen doelstelling op zichzelf. In ieder regio moeten de scholen afspraken maken met lokale bedrijven en instellingen. Dat vraagt dat partijen elkaar kennen en met elkaar op strategisch niveau afspraken kunnen maken. Het betekent ook dat op deze wijze voeding kan worden gegeven aan nieuwe leerprogramma's. Maar dat is geen exclusief regionale taak. Misschien komt wel 70% van alle beroepen en functies overall voor. Derhalve ligt enige landelijke coördinatie voor de hand, ook om de kwaliteit, toegankelijkheid en effectiviteit van het stelsel te garanderen. Dit vraagt om gerichte investeringen in wat elders 'toerusting voor de levensloop' is genoemd (Van der Veer e.a., 2014).

De landelijke overheid moet daarnaast het civiel effect van opleidingen bewaken, en voldoende samenhang binnen het stelsel (in de verschillende beroepsvelden) en tussen de verschillende onderdelen van het beroeps-onderwijs (vmbo-mbo-hbo) en het algemeen onderwijs aanbrenge. Daarbij hoort ook het bewaken van de onderzoeksagenda, experimenten bevorderen en zorgen voor goede verspreiding van de resultaten. Specifiek regionaal zijn de opdrachten om samen te werken met de gemeentes en met andere onderwijsinstellingen. Dat betekent voor scholen dat het relatiebestand op orde zijn, maar het gaat dan ook om het kennen van en betekenis kunnen geven aan de leerlingstromen (ook naar en van het toeleverend onderwijs).

2

Uitbreiding van het handelingsrepertoire van het mbo naar andere publieke domeinen met andere waarden (een leven lang leren en regionale innovatie) vraagt een andere maatschappelijke opdracht, andere vormen van financiering en een nieuwe wijze van evalueren. Nu worden die zaken er 'gewoon' bijgeschoven, zonder dat mbo-instellingen daarvoor echt ontwikkelingsruimte krijgen. Het gevolg is dat op die dossiers niets of niet voldoende gebeurt. Het meest exemplarisch is misschien wel de teruggang op de educatiemarkt, waar programma's verbokkelen en de samenhang tussen vraag en aanbod ontbreekt, terwijl hier de basis zou kunnen worden gelegd voor een doorlopende leerlijn van school naar werk voor personen met een tekort in

basisvaardigheden. Ook andere programma's voor om- en bijscholing op hogere niveaus zijn het kansrijkst als ze met inhoudelijke steun van het bedrijfsleven worden ontwikkeld.

De recepten voor *co-makership* zijn duidelijk: er is regie nodig op de samenwerking en regie op de uitvoering van het onderwijs (Smulders e.a., 2012). Daarbij zijn een adequate visieontwikkeling, projectleiderschap, en het nakomen van afspraken noodzakelijke, maar nog geen voldoende voorwaarden. Uiteindelijk gaat het om de vernieuwing van het onderwijs en het leerplan, een verantwoordelijkheid die bij de onderwijsteams is belegd.

Operationele capaciteit is vervolgens een belangrijk (evaluatief) element in Moore's redenering: publieke organisaties moeten vooral worden beoordeeld op de effectiviteit en doelmatigheid waarmee zij publieke middelen (eventueel gecombineerd met private investeringen) omzetten in publieke waarden. Een belangrijke variabele daarbij is de mate waarin deze publieke organisaties in staat zijn om regionale partners effectief te betrekken bij het realiseren van deze publieke waarden.

In de benadering van de '*public value scorecard*' van Moore zijn de resultaten (*output* en *outcome*) van de organisatie een belangrijk, maar lastig te meten criterium voor de kwaliteit van de dienstverlening. Toch is hier veel te winnen. Het Ministerie van OCW ontwikkelt inmiddels een zogenoemde regioscanner, een instrument om het gesprek in de regio te voeren en effecten van beleid te monitoren. Mbo-instellingen op hun beurt zouden hun regionale activiteiten en leeropbrengsten in samenhang kunnen ordenen en in het kader van hun horizontale verantwoording kunnen publiceren, bijvoorbeeld:

- de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming;
- de verhouding bol versus bbl;
- de betrokkenheid van regionale partners in een Regionaal Investeringsfonds;
- het functioneren van de proctoraten in de school (bijvoorbeeld automotive of horeca, maar ook thema's als burgerschap of activerende didactiek);
- de professionele uitwisseling tussen school en werkveld;
- en misschien ook wel de opinie van ouders en van het aan het mbo grenzende onderwijs.

Vernieuwing van de werkprocessen in de publieke organisatie moet worden geïnterpreteerd in termen van verbetering van deze uitkomsten. Het publieke waardemodel en de bijhorende scorecard zijn hier instrumenteel en voorbeeldmatig gebruikt. Van belang is dat instellingen op bestuurlijk en professioneel niveau in staat zijn om maatwerk en flexibiliteit te leveren: *interne capacity building* is een randvoorwaarde (in het hoger onderwijs heet dat *faculty development*).

3

In toenemende mate nemen andere bestuurlijke actoren, zoals gemeenten en provincies, een deel van de regierol van de ontwikkeling van het beroepsonderwijs op zich, die tot nu toe bij de landelijke overheid en sociale partners ligt. Dat leidt tot andere taakverdelingen en tot andere verantwoordingsmechanismen, waarin nieuwe routines een plaats moeten krijgen die voor een deel een open einde hebben. Deze conclusie heeft twee dimensies:

- a) de verantwoording is subsidiegedreven. Als de nationale overheid investeert, dan moet men daar ook verantwoording over afleggen. Het nationale parlement verwacht dat ook;
- b) als de regionale overheid subsidieert moet, de verantwoording ook regionaal geschieden.

Tot nu toe wordt niet goed duidelijk wat de samenhang is van a. en b.

Tenslotte, het beroepsonderwijs heeft een niet te onderschatten maatschappelijke functie in de ontwikkeling van de beroepsbevolking. De landelijke overheid moet daarom ook de opdracht tot adequate kennisdeling beschikbaar stellen. Het publiek debat over het beroepsonderwijs kan niet zonder een regisserende rol van de overheid. Daarom moeten in innovatieprogramma's zoals het Regionaal Investeringsfonds tenminste een disseminatiefunctie worden opgenomen, zodat de opbrengsten van publieke investeringen in de niches van het beroepsonderwijs breder gedeeld kunnen worden en verbonden aan de hoofdstroom van hetzelfde publieke onderwijs. Het is vervolgens relevant bestuurders te ondersteunen bij het heroverwegen van de realisatie van nieuwe publieke waarden (initieel onderwijs, post-initieel onderwijs en onderwijsinnovatie) in het regionale domein. De realiteit is dat de school zich verantwoordt ten opzichte van zijn belangrijkste geldschieter, het Ministerie van OCW. Naarmate er meer regionale geldstromen komen van publieke opdrachtgevers (provincie en regiogemeenten, kerngemeente, bedrijven) is met deze organisaties ook een beredeneerde uitwisseling nodig van de besteding van de middelen, de bereikte leerwinsten en de verder noodzakelijke investeringen om de school te ontwikkelen tot een leidend kennisknooppunt in de regio. ●

Over de auteurs

Marc van der Meer Bijzonder hoogleraar Onderwijsarbeidsmarkt bij Reflect/Tilburg Law School van Tilburg University, en bij CAOP in Den Haag. Tevens als onafhankelijk wetenschappelijk adviseur verbonden aan de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs-Bedrijfsleven (SBB). marc.vandermeer@uvt.nl

Loek Nieuwenhuis Lector Beroepsagogiek aan de Hogeschool Arnhem Nijmegen (HAN). Tevens als bijzonder hoogleraar verbonden aan het Welten-instituut, het onderzoekscentrum voor leren, doceren en technologie van de Open Universiteit. loek.nieuwenhuis@han.nl

Referenties

116

- Baarsma B. & J. Theeuwes (2012). *Vouchers voor vaardigheden*. Amsterdam: SEO.
- Bakker, A., I. Zitter, S. Beusaert & E. de Bruijn (2016). *Tussen opleiding en beroepspraktijk: het potentieel van boundary crossing*. Assen: Van Gorcum.
- Becker, M.C. (2008). *Handbook of organizational routines*. London: Edward Elgar.
- Bol, T. & H. van de Werfhorst, (2016). *De link tussen school en werk in een polariserende arbeidsmarkt*. Amsterdam: Amidst.
- Borghans, L., D. Fouarge, A. de Grip & J. van Thor (2014). *Werken en leren in Nederland* (rapport). Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA), Maastricht University.
- Brockman, M., L. Clarke en C. Winch, (2011) *Knowledge, skills and competence in the European labour market: what's in a vocational qualification?* London: Routledge, Taylor & Francis.
- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbeleid. Belevingsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: SCP.
- Busemeyer, M. & C. Trampusch (2012). *The political economy of collective skill formation*. Oxford: Oxford University Press.
- Buisman, M. & B. van Wijk (2011). *Een leven lang leren. De vraag en het aanbod van het beroepsonderwijs*. 's-Hertogenbosch/Utrecht: ecbo.
- Coenen, H., H. Heijke & C. Meng (2012). *Smal versus breed beroepsonderwijs*. 's-Hertogenbosch: ecbo.
- Chin-a-Fat, N., M. van der Steen & I. de Jong (2016). *Bewegende verhoudingen, een discourseanalyse van overheidssturing in het mbo-veld*. Den Haag: NSOB.
- Commissie Flexibel hoger onderwijs voor werkenden (commissie-Rinnooy Kan) (2014). *Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Commissie Toekomstbestendig hoger onderwijs stelsel (Commissie-Veerman) (2010). *Differentiëren in drievoud*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Commissie Macrodoelmatigheid Amarantis (Commissie-Vermeulen) (2013). *Slimmer samen*. Utrecht.
- Commissie voor titulaturen van niet-academische technici (Commissie-Goote, 1955). Den Haag.
- Commissie voor publiek-private samenwerking in het beroeps-onderwijs (Commissie-Van der Touw, 2013). Den Haag.
- Commissie Vraagfinanciering MBO (Commissie-Sap) (2017). *Doorleren werkt!* Den Haag: Ministerie van OCW.
- Crouch, C., M. Schröder & H. Voelzkow (2009). Regional and sectoral varieties of capitalism. *Economy and Society*, Vol.38 (No. 4), 654-678.
- Delies, I. (2013). *In de verlenging: 2013-2016*. Lectoraat beroeps-onderwijs. Alfa College/ Stenden.
- Dyck, M.E. van (2000). Deel 2: BVE-sector. In: M.J.M. van den Berg (ed.). *Onderwijsbeleid sinds de jaren zeventig. Werkdocument bij het advies Dereguleren met beleid, studie naar effecten van dereguleren en autonomievergroting*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Engbersen R. & M. Kremer (2015a). Grensweerstand in Limburg. *Tijdschrift voor sociale vraagstukken*, nr. 2.
- Engbersen R. & M. Kremer (2015b). Trots, trend en traditie in de Achterhoek. *Tijdschrift voor sociale vraagstukken*, nr. 3.
- Engbersen R. & M. Kremer (2016a). In het Noorden van Nederland gaat het juist goed, behalve aan de randen. *Tijdschrift voor sociale vraagstukken*, nr. 1.
- Engbersen R. & M. Kremer (2016b). De kust als economische levensader. *Tijdschrift voor sociale vraagstukken*, nr. 2.
- Etzkowitz, H. (2008). *The Triple Helix: university-industry-government. Innovation in Action*. London: Routledge.
- Heemskerck, E. & J. Zeitlin (2014). Public-private partnerships in Dutch vocational education and training: learning, monitoring and governance. Annex 3 to *Platform Bèta Techniek, midterm review*. Den Haag: Platform Bèta Techniek.
- Hoeve, A., F. Timmermans, L. Nieuwenhuis & D-J. Nijmand (2015). *Digitaal handboek Regionale Verankerung*. Nijmegen: HAN, Kenniscentrum Kwaliteit van Leren.
- Hybride Alliantie (2016). *Leren in een hybride leeromgeving. Magazine met vier voorbeelden*. 's-Hertogenbosch: ecbo.
- Leydesdorff, L., W. Dolfsma & G. van der Panne (2006). Measuring the knowledge base of an economy in terms of triple-helix relations among 'technology, organization, and territory'. *Research Policy, Elsevier*, 35 (2), 181-199.
- MBO Raad (2017). *Een leven lang ontwikkelen, position paper*. Woerden: MBO Raad.
- Meer, M. van der, (2014). *Vakmensen en bewust vertrouwen*. Inaugurale rede. Tilburg: Tilburg University.
- Meijden A. van, en M. van der Meer (2013). *Van pepernoten naar spekkoeke, vierde monitor O&O-fondsen*. 's-Hertogenbosch: ecbo.
- Moore, M.H. (1995). *Creating Public Value - Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.

- Moore, M.H. (2003). *The public value score card: a rejoinder and an alternative to "strategic performance measurement and management in non-profit organisations" by Robert Kaplan*. Hauses center for nonprofit organisations, working paper no. 18. Cambridge: Kennedy school of management; Harvard University.
- Moore, M.H. (2013). *Recognizing public value*. Cambridge: Harvard University Press.
- Muffels, R., M. van der Meer & S. Bekker (2016). *Regional Governance of Youth Unemployment: a comparison of three innovative practices of multi-level cooperation in the Netherlands* (manuscript). Tilburg: Tilburg University.
- Musiolik, J., J. Markard & M.P. Hekkert (2012). Networks and network resources in technological innovation systems: towards a conceptual framework for system-building. *Technological Forecasting and Social Change* 79, 1032–1048.
- Nelen, A., C.L. Poortman, A. de Grip, L. Nieuwenhuis & P. Kirschner (2010). *Het rendement van combinaties van leren en werken. Een review studie*. Den Haag: PROO-NWO (op te vragen als pdf-bestand: www.nro.nl).
- Nieuwenhuis, L., A. Hoeve & C. Verhaar (2003). Networking between economy and education; regional knowledge transfer in Dutch agriculture. In: R. Rutten, F. Boekema & E. Kuijpers (eds.). *Economic geography of higher education*. London/New York: Routledge.
- Nieuwenhuis, L.F.M. (2006). *Vernieuwend vakmanschap. Een drieluik over beroepsonderwijs en innovatie*. Oratie. Enschede: Universiteit Twente.
- Nieuwenhuis, L., J. Coenen, D. Fouarge, T. Harms & M. Oosterling (2012). *De creatie van publieke waarde in het middelbaar beroepsonderwijs*. PROO review studie. Tilburg: IVA/NWO-proo (op te vragen als pdf-bestand: www.nro.nl).
- OECD (2010). *Learning for jobs*. Parijs: OECD.
- OECD (2014). *Skills beyond school in the Netherlands*. Parijs: OECD.
- OECD / SER (2017). *OECD Skills strategy - diagnostic report Netherlands 2017*. Parijs: OECD.
- Onderwijsraad (2016). *Vakmanschap voortdurend in beweging*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oort, F. van, A. Weterings, L. Nederkoska & F. Neffke (2015). *Ruimte geven aan economische vernieuwing. Arbeidsmobiliteit en skill-gerelateerdheid in Nederlandse regio's*. Den Haag: PBL.
- Osterman, P. (2011). Community colleges, promise, performance and policy. In: B. Wildavsky (ed.). *Reinventing higher education: the promise of innovation*. Cambridge: Harvard University Press.
- Osterman P. & A. Weaver (2014). Skills and skills gaps in manufacturing. In: R. Locke & R. Wellhausen (eds.) *Production in the innovation economy*, MIT-Press, 17-50.
- Platform Bèta Techniek (2014). *Dynamiek onderweg - Midterm review centres of expertise & centra voor innovatief vakmanschap*. Den Haag: Platform Bèta Techniek.
- Platform Bèta Techniek (2016). *Forum beroepsonderwijs. Hoofddocument*. Den Haag: Platform Bèta Techniek.
- Raspe, O., A. Weterings, M. Geurden-Slis, & G. van Gessel (2012). *De ratio van ruimtelijk-economisch topsectorenbeleid*. Den Haag: PBL.
- Roobeek, A. (2005). *Netwerklanschap. Een routeplanner voor transformaties naar netwerkorganisaties*. Den Haag: Academic Service.
- Rosenfeld, S. (2011). The changing form and geography of social capital. In: Ph. Cooke, B. Asheim, R. Boschma, R. Martin, D. Schwartz & F. Tödtling (eds.). *Handbook of regional innovation and growth*. Cheltenham UK/Northampton MA: Edward Elgar.
- Sociaal-Economische Raad (2017). *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan*. Den Haag: SER.
- Smulders, H., B. van Wijk, I. Zitter (2011). *Het innovatie-arrangement in vier principes*. Utrecht: ecbo.
- Smulders, H., A. Hoeve & M. van der Meer (2012). *Krachten bundelen: co-makership voor vakmanschap*. Utrecht: Ecbo.
- Stam, E. (2014). Ecosystemen voor ambitieus ondernemerschap. *Economische en Statistische Berichten*, 99, 20 november, 6-12.
- Toren, J.P. van den, L.K. Hessels, C. Eveleens, & B.J.R. van der Meulen (2012). *Coördinatie in de topsectoren. De geplande TKI's en hun uitdagingen*. Den Haag: Rathenau Instituut. SciSA rapport 1226.
- Toren, J.P. van den, M. van der Meer & T. Lie (2015). *Beroepsonderwijs, arbeidsmarkt en innovatie. 's-Hertogenbosch*: ecbo.
- Van der Veen, R. & M. Amsing (2014). *Waarom het roc geen community-college werd* (ongepubliceerd paper). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Veer, J. van der, M. van der Meer & A. Hemerijck (2014). *De toerusting over de levensloop: een beschouwing over institutionele herijking in het beroepsonderwijs. 's-Hertogenbosch*: ecbo.
- Vries, M. de & I. van Hanswijk-Pennink (2012). *City strategy: het ontwikkelen van een robuuste toekomststrategie voor stad en regio*. Delft: Eburon.

Weaver A. & P. Osterman (2014). The new skills production system: policy challenges and solutions on manufacturing labor markets. In R. Locke & R. Wellhausen (eds.) *Production in the innovation economy*, MIT-Press, 51-80.

Weterings, A., D. Diodato & M. van den Berge (2013). *Veerkracht van regionale arbeidsmarkten*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Westerhuis, A. & M. van der Meer (2016). Great expectations, school-industry relations in Dutch VET. In: E. de Bruijn, S. Billet en J. Onstenk, *VET in the Netherlands: practice and change*. Berlijn: Springer Verlag, in druk.

WRR (2008). *Innovatie in viervoud*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

WRR (2013). *Naar een lerende economie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Websites

www.S-BB.nl, *Kans op werk*

www.S-BB.nl, *Kans op stage*

Naar een lerend bestel in het mbo

Hoofdstuk 5

Renée van Schoonhoven
Rotterdam, 23 november 2016

Horizontale verantwoording in het mbo: ingehaald door een nieuwe werkelijkheid?

	Inhoud	pag.
5.1	Introductie	120
5.2	Governance en horizontale verantwoording: de grondgedachte	120
5.3	Beweging in het formele kader	122
5.4	Beweging in de praktijk	127
5.5	Ontwikkeling in de relevante context	131
5.6	Horizontale verantwoording in een nieuwe werkelijkheid	135
5.7	Lijnen naar de toekomst	138
	Referenties	141

5.1 Introductie

Van scholen in het algemeen en mbo-instellingen in het bijzonder wordt veel verwacht. De samenleving verwacht goed opgeleide jongeren, die klaar zijn voor de arbeidsmarkt of voor het vervolgonderwijs en die als volwaardig burger meedoen in de samenleving. Daarvoor is het nodig dat de kwaliteit van het beroeps- onderwijs op peil is; het bestuur van de instelling moet daarop zijn gericht. Waarbij dan als uitgangspunt geldt dat datzelfde bestuur contact houdt met, en verantwoording aflegt aan de omgeving van de school. Dit om te voorkomen dat het onderwijs een doel in zichzelf wordt en weinig tot geen connecties meer heeft met wat daarbuiten gaande is. Verbinding met buiten is nodig voor afstemming op de verwachtingen, door te leren van de signalen van diezelfde buitenwereld over de ervaren kwaliteit van het verzorgde onderwijs. In de bredere filosofie op besturen in het onderwijs wordt dit aspect ook wel aangeduid als *horizontale verantwoording*. Besturen leggen met het oog op het stimuleren van interne leerprocessen en het legitimeren van inhoud en vorm van hetgeen wordt aangeboden, verantwoording af aan relevante stakeholders in hun omgeving.

In deze bijdrage wordt ingegaan op de vraag hoe anno 2016 de stand van zaken op het vlak van horizontale verantwoording in het mbo is te duiden en wat op dat punt mogelijke ontwikkelingslijnen zijn naar de toekomst. Dit teneinde ook daar waar het gaat om horizontale verantwoording in het mbo een beredeneerde basis neer te zetten voor een discussie over de ontwikkelingen waar het mbo in de komende periode mee te maken krijgt.³⁴

Daartoe wordt in paragraaf 2 ingegaan op de kern van de besturingsfilosofie waarop sinds 2005 het onderwijsbeleid in belangrijke mate gestoeld is geweest, en op de rol die horizontale verantwoording daarin wordt toebedeeld. In paragraaf 3 wordt beschreven op welke wijze sinds 2005 aan de formele kant van het onderwijsbestel aanzetten zijn gegeven tot versterking en daarmee tot stimulering van horizontale verantwoording. Paragraaf 4 schetst op basis van literatuur en onderzoeksrapportages de empirische kant van de zaak: wat kunnen we zeggen over de ontwikkelingsgang van horizontale verantwoording in het mbo sinds 2005? Met paragraaf 3 en 4 zijn dan de kaders en feiten beschreven. In paragraaf 5 wordt de overstap gemaakt naar het verkennen van mogelijke ontwikkelingslijnen naar de toekomst. Die verkenning mondt in paragraaf 6 uit in het beschrijven van twee scenario's die elk te positioneren zijn binnen de vigerende besturingsfilosofie; ook wordt een derde scenario geschetst dat wat meer buiten die bekende kaders treedt. In paragraaf 7 wordt de bijdrage afgesloten met een samenvatting van de bevindingen.

5.2 Governance en horizontale verantwoording: de grondgedachte

De rol en het belang van horizontale verantwoording bij goed besturen komt ruim tien jaar geleden in het onderwijsbeleid naar voren. In 2004 komt het toenmalige kabinet met het punt dat 'governance' ook in het

³⁴ Het doel van de paper is daarmee niet gelegen in het komen tot nadere een conceptuele verduidelijking van het begrip horizontale verantwoording, noch van een uiteenzetting over welke (positieve) effecten - in theorie - van horizontale verantwoording zijn te verwachten. Daarvoor wordt verwezen naar andere auteurs, waaronder Bovens & Schillemans (2009), Brandsen e.a. (2005) en Hooge e.a. (2012).

onderwijs de leidraad dient te zijn voor de inrichting van de bestuurlijke verhoudingen.³⁵ Daaronder wordt dan begrepen: de verhouding OCW-instellingsbesturen én de structuren en werkwijzen van diezelfde instellingsbesturen. Gelijktijdig aan het komen tot verdergaande deregulering en administratieve lastenverlichting wordt het beginsel dat de overheid stelselverantwoordelijkheid draagt, en de school- en instellingsbesturen primair aan zet zijn als het gaat over het realiseren van goed onderwijs. De overheid treedt kortom terug en geeft de besturen meer ruimte.³⁶ Dat dan wel onder de voorwaarde dat er bij de besturen een scherpe scheiding komt tussen bestuur en toezicht, én dat het gemeengoed wordt dat de instellingen publiekelijk verantwoording afleggen: “ook de omgeving van deze instellingen zal directer moeten worden betrokken bij de (prestaties van de) instellingen. Er zal een dynamiek van checks and balances moeten ontstaan, waarbij de instelling niet alleen verantwoording aflegt, maar ook betekenisvol overleg voert. De omgeving van de onderwijsinstelling zal reële invloed moeten hebben op de strategie en het beleid van de instelling.”³⁷ Een jaar later worden deze uitgangspunten verder uitgeschreven in een Beleidsnotitie governance. Aangegeven wordt dat de overheid een soberder rol te spelen heeft, en dat dat gecompenseerd gaat worden door inbreng van relevante stakeholders, zoals studenten en docenten. “Het bevoegd gezag van de instellingen is de spil: de schoolbesturen kunnen (...) meer zélf bepalen hoe zij het onderwijs inrichten («onderwijs op maat»), maar moeten daarover wel verantwoording afleggen. Leraren, leerlingen/studenten, ouders en andere belanghebbende partijen krijgen een positie die hen goed in staat stelt om hierop invloed uit te oefenen («horizontale verantwoording»). De overheid moet de eigen regels en voorschriften sterk verminderen en scherper toesnijden op onderwijsresultaten. Toezicht en de handhaving worden versoberd, maar wel aangescherpt.”³⁸

In de relevante literatuur wordt goed besturen of ‘governance’ omschreven als het waarborgen van de samenhang in het sturen, beheersen van en toezicht houden op een organisatie, dit teneinde de gestelde doelen van de organisatie op een zo effectief en efficiënt mogelijke wijze te realiseren. Onderdeel daarvan is het streven naar een open communicatie met en het afleggen van verantwoording aan relevante belanghebbenden (De Vijlder 2008; Onderwijsraad 2006; Bovens & Schillemans 2009). Dat laatste – communiceren en verantwoorden met belanghebbenden die niet in een hiërarchische relatie tot de organisatie staan – wordt dus ook wel aangeduid als horizontale verantwoording.

Aan horizontale verantwoording kunnen idealiter twee dimensies worden onderscheiden (Brandsen e.a. 2005; Van Schoonhoven 2010). Ten eerste de meer procesmatige dimensie: de communicatie en verantwoording richt zich op de doelen van de organisatie en het realiseren daarvan. Bijvoorbeeld: een roc bespreekt met een platform van belanghebbenden de voorgenomen middellange termijn visie en legt vervolgens ook aan dat platform na enige tijd de uitkomsten en resultaten voor. We noemen dit procesmatig omdat deze inbreng en betrokkenheid vooral signalen van buiten naar binnen brengt en de organisatie via het op gang brengen of bijsturen van interne leerprocessen helpt de afstemming op de wereld buiten het roc te optimaliseren. Er is idealiter echter ook een tweede dimensie van horizontale verantwoording, die betrekking heeft op structuuraspecten van de organisatie. Oftewel het betrekken van diezelfde belanghebbenden bij vraagstukken die gaan over het beleggen van bestuurs- en toezichtsverantwoordelijkheden. Bijvoorbeeld het voorleggen van het medezeggenschapsstatuut en de klachtenregeling aan het extern platform. Horizontale verantwoording

³⁵ *Kamerstukken II 2004/05, 30 183, nr. 1.*

³⁶ Zie ook Hooge, Burns & Wilkoszewski, 2012.

³⁷ *Kamerstukken II 2004/05, 30 183, nr. 1, p. 12.*

³⁸ *Kamerstukken II 2005/06, 30 183, nr. 9, p. 3.*

op ook deze punten versterkt met name de legitimiteit van interne structuren. Naar Brandsen en anderen kan deze tweeledige dimensionaliteit ook wel worden gekenschetst als ‘de dubbele helix’ van horizontale verantwoording: het één krijgt pas betekenis, wordt sterker als ook van het andere sprake is (Brandsen e.a. 2005). Alleen verantwoording afleggen in termen van ‘informatie verstrekken’ aan stakeholders heeft niet zo veel zin als die stakeholders daar op hun beurt niet zoveel mee kunnen doen in de richting van de organisatie. Er moet kortom in beginsel sprake zijn van een mogelijkheid tot beïnvloeding, welke mogelijkheid sterker wordt als stakeholders ook betrokken worden bij het bespreken van die beïnvloedingsmogelijkheden als zodanig.

‘Toezicht’ vormt overigens met horizontale verantwoording een contrastpaar. Dit wordt mooi geduid in het advies van de Onderwijsraad *Publieke belangen dienen*: “Toezicht is gericht op het komen tot een oordeel, met de mogelijkheid sancties te verbinden aan dat oordeel. Verantwoording is gericht op leren en verbeteren. Wanneer aan verantwoording, direct of indirect, sancties worden verbonden, zet dat het leereffect onder druk.” (Onderwijsraad 2013). Vormen van intern toezicht, zoals een Raad van Toezicht, zijn ten gevolge van de op dit punt ontwikkelde onderwijswetgeving hiërarchisch bovengeschikt aan het bestuur; intern toezicht kan tot oordelen over het bestuur en tot sancties komen. Datzelfde geldt voor het extern toezicht zoals beoefend door de Inspectie van het Onderwijs. De ‘verantwoording’ die een instelling aan deze toezichtsorganen aflegt, staat in het teken van toezicht en is daarmee niet te kenschetsen als horizontale verantwoording.

De besturingsfilosofie van governance heeft ruim een decennium geleden ingang gevonden in het onderwijs, overigens ook in navolging van andere semi-publieke sectoren. In de sector van het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie – toen nog aangeduid als bve – staat het sinds die tijd ook op de agenda. Bijvoorbeeld in de nota Koers BVE uit 2005, die overigens de actuele titel draagt *Regio aan zet*. In de nota lezen we: “Maatschappelijke ondernemingen hebben niet alleen een verticale maar ook een horizontale verantwoordingsrelatie naar de directe omgeving. Het is daarom van belang dat de overheid het speelveld waarin de instellingen in het beroepsonderwijs opereren, zodanig ordent dat er sprake is van evenwichtige verhoudingen. Dit is het geval als instellingen en andere partijen binnen de instellingen voldoende prikkels ervaren om ruimte die ze krijgen, te benutten, terwijl andere partijen rond de instelling op hun beurt worden gestimuleerd om instellingen actief aan te spreken op de wijze waarop zij die ruimte invullen.” (OCW 2005).

Nu we helder hebben wat met horizontale verantwoording is bedoeld, rijst de vraag wat sinds die aanvangsjaren in gang is gezet in het formele kader gericht op het stimuleren en versterken van horizontale verantwoording in en door mbo-instellingen? En wat zeggen de feiten: is die horizontale verantwoording tot ontwikkeling gekomen zoals destijds was beoogd? Over die twee vragen gaan de volgende paragrafen.

5.3 Beweging in het formele kader

Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in het formeel-juridisch kader van mbo-instellingen, die relevant zijn voor horizontale verantwoording? Hierna bespreken we achtereenvolgens de regulering van medezeggenschap, het professioneel statuut en de code goed bestuur. Daarna wordt ingegaan op bepalingen die naar alle waarschijnlijkheid binnenkort nog volgen, namelijk versterking van medezeggenschap in het kader van de bestuurskracht van instellingen en het klachtrecht voor studenten. Zoals hiervoor geschetst is toezicht complementair aan horizontale verantwoording; daarom wordt ook kort ingegaan op wijzigingen in bepalingen met betrekking tot het extern toezicht. Aan het einde van de paragraaf duiden we kort de ontwik-

kelingslijn die met dit alles het formele kader van horizontale verantwoording in het mbo in de afgelopen tien jaar heeft doorgemaakt.

Medezeggenschap

Medezeggenschap kan een belangrijke rol vervullen in processen van horizontale verantwoording. Dit omdat mét de medezeggenschapsorganen, studenten, docenten en waar relevant ouders, reeds over een platform beschikken om met het bestuur in gesprek te gaan over de interne structuren, de doelen van de organisatie en de mate waarin die doelen worden gerealiseerd. Ze zijn er kortom al en kunnen vanuit en in samenhang met hun wettelijk verankerde functie óók een bijdrage leveren aan horizontale verantwoording.

Overigens zijn het wel twee analytisch te scheiden zaken. Horizontale verantwoording is niet gelijk te stellen aan medezeggenschap, want het kan breder zijn dan dat. En omgekeerd is medezeggenschap niet altijd horizontale verantwoording, omdat deze organen nu eenmaal ook met hun advies- en instemmingsrechten een formele betrokkenheid en positie hebben bij beleidsbepaling. Maar het één kan dus wel benut worden voor, in het teken staan van, het ander. Om dat te stimuleren kan de overheid palletjes in wet- en regelgeving zo omzetten, dat de rol van medezeggenschap in het kader van horizontale verantwoording beter uit de verf kan komen. Vanuit die optiek is het dus relevant te weten wat er in de afgelopen jaren met betrekking tot de regulering van medezeggenschap in het mbo is veranderd.

Belangrijkste wijziging is dat in 2010 een ander medezeggenschapsregime is ingevoerd. In dat jaar heeft het mbo afscheid genomen van de Wet medezeggenschap onderwijs uit 1992 (WMO 1992), die uitging van een medezeggenschapsraad waar personeel en studenten gezamenlijk zitting hadden.³⁹ In plaats daarvan schrijft de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) nu voor dat mbo-instellingen een deelnemersraad instellen voor studenten. In de WEB zijn echter geen bepalingen opgenomen over de personele medezeggenschap, aangezien deze medezeggenschap mét het vervallen van de WMO 1992, direct onder de Wet op de ondernemingsraden (WOR) is komen te vallen. Sindsdien kennen mbo-instellingen dus het onderscheid tussen ondernemingsraad (personeel) en deelnemersraad (studenten). Bij deze wijziging is overigens bepaald dat de ondernemingsraad invloed dient te hebben op de samenstelling van de Raad van Toezicht, onder meer door het uitbrengen van advies over profielschetsen voor leden van de Raad van Toezicht; ook heeft de ondernemingsraad de mogelijkheid bindend een kandidaat voor die Raad van Toezicht voor te dragen. Dat laatste wordt ook wel aangeduid als 'de kwaliteitszetel' van de ondernemingsraad in de Raad. Tevens is bepaald dat de Raad van Toezicht de ondernemingsraad vertrouwelijk hoort bij voorgenomen besluiten rond benoeming en ontslag van leden van het College van Bestuur.

De deelnemersraad en ondernemingsraad hebben er verder sinds 2010 enkele taken en bevoegdheden bijgekregen. Het gaat dan om de gezamenlijke betrokkenheid van beide raden bij fusievoornemens⁴⁰, het instemmingsrecht van de deelnemersraad bij afwijken van de voorschriften rond onderwijstijd⁴¹ en adviesrecht van de deelnemersraad op het punt van het verstrekken van informatie aan aspirant deelnemers (de 'bijsluiter').⁴²

³⁹ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 266, nrs. 1-3; *Stb.* 2010, 8. In bepaalde situaties dienen de instellingen tevens een ouderraad in te stellen, zie art. 8a.1.3 WEB.

⁴⁰ Wijziging art. 8a.1.5 WEB i.v.m. invoering fusietoets; *Stb.* 2011, 85; 388; *Kamerstukken II* 2009/10, 32 040, nr. 17.

⁴¹ Wijziging art. 8a.2.2 WEB i.v.m. afwijking onderwijstijd (3e lid onder m); *Stb.* 2013, 288; 305; *Kamerstukken II* 2012/13, 33 187, nr. 17.

⁴² Wijziging art. 8a.2.2 WEB i.v.m. informatieverstrekking aan aspirant-deelnemers (4^e lid onder f); *Stb.* 2015, 56; 215; *Kamerstukken II* 2013/14, 33 948, nrs. 1-3.

Professioneel statuut

Met de invoering van de WOR voor het personeel in het mbo zouden specifieke, onderwijsgerelateerde advies- en instemmingsrechten komen te vervallen. De WOR is immers een wet met algemene strekking, die op nagenoeg alle sectoren in de samenleving van toepassing is. Om te voorkomen dat de komst van de WOR een verslechtering van de inspraakmogelijkheden zou betekenen, is ervoor gekozen één en ander in een bijlage bij de cao bve te repareren. Deze bijlage staat ook wel bekend als ‘het professioneel statuut’ van het mbo.

Bij diezelfde gelegenheid is tevens afgesproken dat in het mbo het onderwijsteam de basis organisatorische eenheid is en dat de docent, als professional met zeggenschap over zijn werk, in dat teamverband functioneert. Om de professionele en de teamverantwoordelijkheid op elkaar én op de verantwoordelijkheid van management en bestuur af te stemmen, komt er op elke instelling een regeling voor werkoverleg waarin tenminste is opgenomen, dat binnen de wettelijke, financiële en beleidskaders over alle aangelegenheden betreffende de didactisch-pedagogische aanpak en lesmethoden in het werkoverleg van het onderwijsteam besluitvorming plaatsvindt.

Het professioneel statuut mbo kent inmiddels ook een wettelijke verankering in de Wet educatie en beroeps- onderwijs.⁴³

De mbo-sector is daarmee de enige onderwijssector die er in is geslaagd om tegen de achtergrond van het wetsvoorstel versterking positie leraren – waarvan de behandeling in de Kamer vanaf 2011 stil ligt⁴⁴ – met een professioneel statuut op het niveau van de sector te komen, dit te voorzien van een wettelijke basis en de gemaakte afspraken ook doorwerking te laten vinden op instellingsniveau.

Code goed bestuur

Niet alleen met het professioneel statuut, maar ook als het gaat om het formuleren van de principes van goed bestuur op niveau van de sector heeft het mbo – ten opzichte van andere onderwijssectoren – in het achterliggende decennium het voortouw genomen. De sector formuleerde namelijk al in 2006 de eerste Code Governance BVE; het voortgezet en primair onderwijs kwamen in 2008 respectievelijk 2010 met hun eerste versies.

Inmiddels is het mbo toe aan een derde editie, die in 2014 in werking is getreden (MBO Raad 2014). Deze versie formuleert niet alleen de principes van goed bestuur waaraan instellingen zich hebben te houden; aan de naleving van een belangrijk deel van die principes, namelijk de principes in hoofdstuk 3 van de code, kunnen nu ook gevolgen voor het lidmaatschap van de MBO Raad worden verbonden. Anders gezegd: leden houden elkaar scherp en roeyement kan volgen als een lid de principes met voeten treedt.

In de huidige code is overigens geen expliciete plaats ingeruimd voor horizontale verantwoording zoals omschreven in de vorige paragraaf. Wel is in hoofdstuk 2 van deze code bepaald dat wordt gezorgd voor productieve tegenspraak, met onder meer medezeggenschapsorganen en externe stakeholders. En in hoofdstuk 3 van de code is opgenomen dat het college van bestuur ervoor zorgt dat de dialoog met externe

⁴³ In artikel 4.1.3 WEB is bepaald dat bevoegde gezagsorganen en vakorganisaties een professioneel statuut vaststellen; *Kamerstukken II* 2007/08, 31 266, nrs. 1-3.

⁴⁴ De behandeling is aangehouden omdat sectoren de mogelijkheid werd geboden, in het licht van gemaakte afspraken daarover in de verschillende bestuursakkoorden, eerst zelf met een (model) professioneel statuut te komen alvorens deze verplichting in de onderwijs- wetten te verankeren. *Kamerstukken II* 2012/13, 32 396, nr. 13.

belanghebbenden in de organisatie wordt geformaliseerd, verankerd en onderhouden. In beide gevallen geldt dat instellingen de principes smaller kunnen invullen dan de bredere betekenis die zowel beleidsmatig als in de relevante literatuur aan horizontale verantwoording wordt gegeven.

Net als met het professioneel statuut mbo het geval is, is ook de code goed bestuur inmiddels voorzien van een wettelijke verankering. In de Wet educatie en beroepsonderwijs is in 2009 opgenomen dat instellingen in het jaarlijkse bestuursverslag melden hoe zij omgaan met de code.⁴⁵ Bij de wetwijziging werd destijds opgemerkt: “Besloten is in de wet bij deze zelfregulering aan te sluiten. Zo wordt voorkomen dat meer wettelijke voorschriften op het gebied van intern toezicht en horizontale verantwoording nodig zijn.”⁴⁶

Wat binnenkort nog volgt

In het formele kader van horizontale verantwoording in het mbo zijn nog twee belangrijke veranderingen aanstaande. Ten eerste krijgen de medezeggenschapsorganen in het kader van versterking bestuurskracht binnenkort meer advies en instemmingsrechten; ten tweede is een wet aangenomen die voorziet in het klachtrecht van mbo-studenten.

Na de verwikkelingen bij Amarantis Onderwijsgroep heeft de minister ingezet op het versterken van de bestuurskracht van onder meer de besturen van mbo-instellingen.⁴⁷ Uit deze plannen is de wet *versterking bestuurskracht* voortgevloeid, die medio 2016 door de Eerste Kamer is aangenomen. Oorspronkelijk bestond dit wetsvoorstel uit twee elementen: 1) de opdracht aan intern toezichthouders om bij vermoedens van wanbeheer door het bestuur dit te melden aan de Inspectie van het onderwijs en 2) het uitbreiden van instemmings- en adviesrechten voor medezeggenschapsorganen. Het eerste element is gesneuveld in de Tweede Kamer, waardoor het wetsvoorstel dat medio juni is aangenomen door de Eerste Kamer enkel nog het tweede element omvat.⁴⁸ Tegen die achtergrond kan men stellen dat het eerder een wet ‘versterking medezeggenschap’ dan een wet versterking bestuurskracht is geworden.

De wet breidt de medezeggenschapsbevoegdheden in het mbo op hoofdlijn als volgt uit:

- De deelnemersraad en de ondernemingsraad krijgen in gezamenlijkheid een instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting.
- De deelnemersraad krijgt adviesrecht met betrekking tot benoeming of ontslag van de leden van het college van bestuur.
- De benoeming van de leden van het college van bestuur en van de raad van toezicht geschiedt op basis van vooraf openbaar gemaakte profielen.
- Sollicitatiecommissies voor het benoemen van een lid van het college van bestuur bevatten in het vervolg een lid van of namens de ondernemingsraad respectievelijk de deelnemersraad.
- De raad van toezicht voert ten minste tweemaal per jaar overleg met de deelnemersraad en de ondernemingsraad van de instelling.

⁴⁵ Dit is opgenomen in artikel 2.5.4 WEB, eerste lid; zie voorts de Regeling aanwijzing code ‘Goed bestuur in de bve-sector’, *Stcrt.* 2009, 19320.

⁴⁶ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 599, nr. 3, p. 7.

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 495, nr. 10.

⁴⁸ *Kamerstukken I* 2015/16, 34 251, A. *Stb.* 2016, 273; *inwtr. Stb.* 2016, 327.

Dan de tweede nog aanstaande verandering: de wettelijke regeling van het *klachtrecht*. Het mbo is tot nu toe de enige onderwijssector die geen wettelijke verankering kent van het beginsel dat een instelling beschikt over een klachtenregeling. Zowel in het hoger, als in het primair en voortgezet onderwijs is die opdracht aan instellingen en scholen al enige tijd opgenomen in de betreffende sectorwetten. Voor het mbo (nog) niet, omdat er lange tijd vanuit werd gegaan dat ook op dit vlak de zelfregulering in en door de sector zou leiden tot een afdoende regeling op instellingsniveau. Immers, het voorzien in een klachtenregeling staat ook als beginsel in de code goed bestuur. Echter, onder meer uit Inspectierapportages is gebleken dat de klachtenregeling bij een deel van de instellingen óf niet goed vindbaar is op inter- of intranet, óf dat er geen regeling is. Daarom heeft de minister een wetsvoorstel ingediend dat instellingen verplicht om te voorzien in een klachtenregeling voor studenten. Het wetsvoorstel is inmiddels aangenomen door de Eerste Kamer.⁴⁹

Complementair: ontwikkeling verticaal toezicht

Als het domein van het toezicht groter of anders van karakter wordt, dan heeft dat repercussies op het domein dat in beginsel open staat voor horizontale verantwoording in en rond de instelling. Toezicht en horizontale verantwoording zijn immers, zoals de Onderwijsraad ook opmerkt, complementaire domeinen. Daarom is het relevant te weten wat er in de kolom van het verticaal toezicht, en dan met name het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs, in de afgelopen tien jaar in formeel opzicht is veranderd.

In dat toezicht zijn twee belangrijke veranderingen doorgevoerd.

Ten eerste, specifiek voor het mbo is de verandering die vrij recent is doch bij velen niet (meer) zo scherp op het netvlies staat. Dat is het punt dat mbo-instellingen vanaf 1996 en tot 2008 in beginsel zelf verantwoordelijk waren over de kwaliteit van hun examinering. De Wet educatie en beroepsonderwijs was – naar voorbeeld van het hoger onderwijs – op die leest geschoeid. Na zorgen over dat toezicht werd het Kwaliteitscentrum Examinering – een orgaan van de sector zelf – met die taak belast. Dit toezicht leidde echter tot kritiek vanuit de instellingen. In 2008 is vervolgens het toezicht op de kwaliteit van de examinering weer ‘teruggelegd’ bij de Inspectie van het Onderwijs. Daarmee is het kortom verschoven van een mogelijk thema binnen het domein van horizontale verantwoording naar de kolom van verticaal toezicht.

Ten tweede, meer bekend en onder meer gedetailleerd toegelicht in de rapportages van de onderzoekscommissies Amarantis en ROC Leiden, is de aanscherping van het financieel toezicht door de Inspectie.⁵⁰ De Inspectie kan nu ook financieel sanctioneren. In dit verband is verder vermeldenswaard dat in 2014 de minister in geval van wanbeheer de instelling een aanwijzing kan geven; daaraan voorafgaand dient de Inspectie aan de minister te rapporteren.⁵¹ Nu zijn de financiën van een mbo-instelling een thema dat ook in 2006 onder extern toezicht stond. In die zin verandert er voor horizontale verantwoording niet direct iets als het financieel toezicht wordt *aangescherpt*. Wel kunnen in de instellingen indirecte effecten van die aanscherping optreden; dit omdat het in de rede ligt dat naarmate het financieel toezicht strakker wordt, meer aandacht van bestuur en intern toezicht uitgaat naar dat thema, dan naar (interne leer-)processen van horizontale verantwoording.

⁴⁹ Kamerstukken II 2014/15, 34 347, nrs. 1-3. *Stb.* 2016, 417.

⁵⁰ Zie Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis 2012; Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden 2015.

In laatstgenoemd rapport is in bijlage II.2 een gedetailleerde beschrijving opgenomen.

⁵¹ Opgenomen in art. 9.1.4a WEB; *Stb.* 2013, 558 (wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs).

Overigens wordt binnenkort in formeel opzicht nog een derde verandering doorgevoerd. Het betreft de ontwikkeling dat de Inspectie in het vervolg duidelijker onderscheid dient te maken tussen toezicht op de naleving van wettelijke bepalingen en 'overige aspecten van kwaliteit'. Aan waarnemingen van de Inspectie over laatstgenoemde aspecten kan geen waardeoordeel (zwak, zeer zwak) meer worden verbonden; dat kan nog wel als het gaat om de naleving van wettelijke bepalingen. Deze verandering vloeit voort uit het zogeheten Wet Bisschop en wordt per 1 juli 2017 doorgevoerd in de toezichtskaders van de Inspectie.⁵² Wat deze ontwikkeling gaat inhouden voor processen van horizontale verantwoording in en rond de mbo-instellingen, kan bij het schrijven van deze paper nog niet met zekerheid worden gesteld.

Wat zien we aan beweging in het formele kader

We zien kortom dat in de achterliggende periode in het institutioneel kader van mbo-instellingen verschillende instrumenten zijn versterkt dan wel zijn toegevoegd, mede met het oog op versterking van horizontale verantwoording. De kolom van het verticaal toezicht – te zien als complementair aan horizontale verantwoording – laat enige tegengestelde bewegingen zien: enerzijds uitbreiding met een kwalitatief onderwerp als examinering (kleiner domein) en anderzijds aanscherping van het financieel toezicht (krijgt meer accent). De doorwerking van de invoering van de Wet Bisschop is voorts nog niet helder.

Met de beschrijving van deze bewegingen in het formele kader weten we voorts nog niet of en zo ja hoe horizontale verantwoording in het mbo in de afgelopen periode tot ontwikkeling is gekomen. Om daar uitspraken over te kunnen doen is het nodig de feiten te bezien.

5.4 Beweging in de praktijk

De vraag is kortom welke ontwikkeling horizontale verantwoording in en door de instellingen feitelijk heeft doorgemaakt. Daarom is nagegaan welke onderzoeken beschikbaar zijn, op grond waarvan we een antwoord kunnen formuleren. Beschikbare empirische informatie is enigszins schaars, maar drieledig en betreft in hoofdzaak feiten over: a) medezeggenschap, b) klachten en c) het naleven van de code goed besturen in het mbo, in het bijzonder op het punt van het realiseren van horizontale verantwoording.

Feiten over medezeggenschap in het mbo

Als het gaat over medezeggenschap in het mbo beschikken we over twee bronnen. Ten eerste een onderzoek uit 2006 over het functioneren van medezeggenschap en ten tweede, meer recent, twee evaluatierapporten die zicht geven op hoe de invoering van deelnemers- en ondernemingsraden is verlopen.

Het eerstgenoemde onderzoek dateert uit 2006, dat wil zeggen: van vóór de invoering van de Wet op de ondernemingsraden. Het onderzoek gaat dan ook nog uit van de situatie dat een instelling één medezeggenschapsraad (MR) heeft, voor studenten en personeel gezamenlijk. Vertrekpunt van het onderzoek is vervolgens dat medezeggenschap in scholen doorgaans en in beginsel een drietal functies heeft:

⁵² Kamerstukken II 2013/14, 33 862, nrs. 1-3; *Stb.* 2016, 179. Zie voorts Inspectie van het Onderwijs 2016a.

a) medezeggenschap kan een bijdrage leveren aan horizontale verantwoording (governance), b) het is een platform om arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden te bespreken (arbeidsverhoudingen) en c) het is een mogelijkheid om leerlingen en studenten bij het onderwijs te betrekken (pedagogische functie) (Van Schoonhoven & Konings 2006). Uit het onderzoek komt naar voren dat zowel leden van de medezeggenschapsraad (MR), als management en bestuur aan de tweede functie, die van arbeidsverhoudingen, de belangrijkste rol toekennen. Als het gaat om de governance-functie willen de MR-leden dat wel, maar staan CvB-leden daar niet echt positief tegenover. De geledingen zijn het er verder over eens dat de pedagogische functie zo goed als afwezig is; er zijn volgens hen immers nauwelijks mbo-studenten te enthousiasmeren voor medezeggenschap. De onderzoekers merken al met al op dat medezeggenschapsverhoudingen in de mbo-instellingen veelal zijn gestold rond arbeidsvoorwaardelijk gerelateerde kwesties en dat het waarschijnlijk vrij lastig is om uit dat patroon te komen. Dat zou wel nodig zijn om vanuit medezeggenschap een functie te kunnen gaan vervullen in het kader van horizontale verantwoording en deelnemersparticipatie.

Is dit beeld veranderd ná de komst van de WOR en de invoering van deelnemersraden? De evaluatieonderzoeken werpen daar licht op (Warps e.a. 2013; Warps & Van Casteren 2015). Volgens leden van ondernemingsraden en deelnemersraden hebben zij voldoende ruimte voor medezeggenschap; de faciliteiten zijn afdoende en er is alle ruimte om met bestuur en raad van toezicht tot vrij brede overlegagenda's te komen. OR-leden merken daarbij wel op dat ze lang niet altijd op tijd worden geïnformeerd; met name als het gaat om begrotingszaken en financieel beleid zou de medezeggenschap in hun ogen beter kunnen. Er moet verder nog veel worden geïnvesteerd in medezeggenschap door de studenten.

Bestuurders en toezichthouders stellen dat er al met al veel is bereikt in korte tijd. De studentenmedezeggenschap is in hun ogen wel vooruitgegaan nu er aparte raden zijn, ondanks dat zij de belangstelling van studenten nog steeds benoemen als aandachtspunt. Ze merken verder op dat de medezeggenschapsverhoudingen nog niet zijn uitgekristalliseerd, maar nog steeds in ontwikkeling en daarmee nog niet stabiel zijn. Daarbij valt op dat zij – net als in 2006 – opmerken dat de OR focust op personele zaken en arbeidsvoorwaarden en dat de OR sterk denkt vanuit haar formele rechten. Niet alle bestuurders en toezichthouders zijn van mening dat de OR een gesprekspartner is als het om strategische kwesties gaat.

Uit de recente JOB Monitor blijkt dat ruim 40% van de studenten medezeggenschap belangrijk vindt, en dat in vergelijking tot voorgaande edities meer studenten actief willen meedenken (JOB 2016). JOB geeft in de rapportage aan dat men blij is met de verbetering, maar dat de percentages eigenlijk te laag zijn.

Feiten over klachten in het mbo

Ooit zei een bewindspersoon van OCW zoiets als 'Een klacht is een gratis advies, daar kun je altijd van leren.' Zeer beknopt werd daarmee aangegeven dat van klachten een belangrijke bijdrage kan uitgaan naar interne leerprocessen. Maar gebeurt dat ook? Daarvoor is het vooraleerst nodig dat klachten kunnen worden geuit, op een wijze die geen repercussies heeft voor betrokkene, en dat de afhandeling van een klacht in goede banen wordt geleid. Wat weten we in dit verband over klachten en de afhandeling daarvan in het mbo?

Om te beginnen is er enkele jaren terug een Ombudslijn ingesteld: een telefonische, onafhankelijke vraagbaak voor studenten en ouders waar zij terecht kunnen met hun klacht (Ombudslijn mbo 2015). De Ombudslijn

handelt klachten niet zelf af, maar verstrekt informatie aan de klagers over waar zij met hun klacht heen kunnen. Uit de jaarrapportage van de Ombudslijn blijkt dat in het schooljaar 2014-2015 ruim 120 klachten zijn aangemeld. De klachten waren afkomstig van circa 66% van de instellingen. De rapportage meldt dat dit patroon de laatste jaren vrij stabiel is. De meeste klachten die bij de Ombudslijn terecht komen gaan over: a) overgaan naar een volgend jaar en doorstroom naar een andere opleiding, b) de onderwijsinhoud en c) de toetsen en examens.

Daarnaast heeft de Inspectie zowel in 2008/2009 als in 2012 de klachtenbehandeling door mbo-instellingen onderzocht (Inspectie van het Onderwijs 2012). De Inspectie constateert in 2012 dat bij nog steeds 25% van de instellingen op de website geen informatie is te vinden over de omgang met klachten; bij die instellingen was geen klachtenregeling beschikbaar voor het Inspectieonderzoek. Bij de instellingen die op hun sites wel informatie geven over de omgang met klachten, is het informatiegehalte volgens de Inspectie niet echt verbeterd. Dat laatste constateert de Inspectie ook als het gaat over de kwaliteit van de klachtenbehandeling; ook deze is sinds 2009 niet verbeterd. In zeker de helft van de gevallen – zo stelt de Inspectie – kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de onafhankelijkheid en zorgvuldigheid van de behandeling. Voor de minister van OCW zijn de uitkomsten van dit onderzoek een belangrijke basis geweest voor het wetsvoorstel klachtrecht dat inmiddels in de Tweede Kamer wordt behandeld.

Feiten over horizontale verantwoording in het mbo

Met regelmaat wordt onderzocht hoe de instellingen omgaan met hun governancecode. Uit dit vrij recente onderzoek komen vier belangrijke punten naar voren die betrekking hebben op horizontale verantwoording in het mbo (Thomsen & Van de Venne 2012; Commissie Governance, Handhaving en Codes 2013; Hooge 2015).

Ten eerste blijkt dat de code als zodanig inmiddels breed ingang heeft gevonden bij mbo-instellingen. In lijn daarmee wordt door nagenoeg alle instellingen, onder meer in hun jaarverslagen, duidelijk gemaakt hoe en met wie zij de beoogde horizontale dialoog aangaan. Het voeren van die dialoog lijkt daarmee zijn beslag te hebben gekregen in de instellingen.

Ten tweede: de instellingen hebben voor het voeren van die dialoog veelal overlegstructuren ingericht. En dan meestal op het niveau van de instelling, dat wil zeggen: niet op opleidingsniveau. Dit komt ook naar voren uit het recente jaarverslag van de Inspectie: de meeste instellingen verantwoorden zich op instellingsniveau, zonder daarbij zicht te bieden op afzonderlijke afdelingen of opleidingen. “Dit biedt stakeholders en de Inspectie weinig aangrijpingspunten om de dialoog daarover aan te gaan (...)” (Inspectie van het Onderwijs 2016b, p. 156).

In de derde plaats kan worden geconstateerd dat over de jaren heen, bij en rond die dialoog de horizontale belanghebbenden *minder* centraal zijn komen te staan (deelnemers, afnemend beroepenveld en gemeenten/provincie) en de verticale belanghebbenden juist *meer* (OCW/Inspectie). In het verlengde daarvan wordt voorts geconstateerd dat als het over het afnemend beroepenveld gaat, de instellingen eerder met lokale bedrijven en organisaties afstemmen dan met (vertegenwoordigers van) de landelijke organisaties van sociale partners (Hooge 2015).

Ten slotte valt op dat bij slechts een derde van de instellingen informatie wordt verstrekt over de inrichting en het functioneren van bestuur en intern toezicht. Anders gezegd: de structurele dimensie van horizontale verantwoording is nog niet breed in beeld.

Nu is een glas altijd half vol of half leeg. We zouden op grond van deze feiten kunnen zeggen: er is een begin gemaakt met horizontale verantwoording in het mbo, we zijn op de goede weg. Anderzijds: bezien over een periode van tien jaar is de voortgang niet zo groot en zijn er ook signalen dat horizontale verantwoording niet uit de verf komt zoals was verwacht.

Feiten over de ontwikkeling van horizontale verantwoording en governance, onderwijsbreed

Hoe zit dat in de andere onderwijssectoren? Is deze ontwikkelingsgang uniek voor het mbo of zijn er parallellen met ontwikkelingen in het primair en voortgezet onderwijs en in het hoger onderwijs?

Het voert in het kader van deze paper te ver om een volledige beschrijving of samenvatting te geven van alle onderzoeksrapporten die in dit verband opgevoerd zouden kunnen worden. In plaats daarvan volstaan we met het aanstippen van de stand van zaken 'onderwijs-breed' aan de hand van drie bronnen: een beleidsbrief over dit thema, een rapportage van de Onderwijsraad en een rapportage van de Inspectie van het onderwijs.

Allereerst de beleidsbrief: in deze zogeheten governancebrief aan de Kamer uit 2013 wordt geconstateerd dat de governance onderwijsbreed versterkt moet worden. Vooral de professionaliteit en deskundigheid als het gaat om financiën, onderwijskundige kennis en leiderschap kan beter. "De overheid zette tot nu toe vooral in op formele voorwaarden (wet- en regelgeving, governancecodes). Minstens zo belangrijk is een permanente dialoog over essentiële voorwaarden als deskundigheid, cultuur en houding van bestuurders en toezichthouders."⁵³

Ten tweede signaleert de Onderwijsraad in datzelfde jaar dat sprake is van een legitimatietekort. De formele medezeggenschap van direct belanghebbenden – personeel, ouders, leerlingen en studenten – is dan wel uitgebreid, maar dat gebeurde te zeer vanuit de optiek dat zij vooral werknemer of klant van de school of instelling zijn. "Hoewel de beïnvloeding van interne belanghebbenden langs formele kanalen adequaat geregeld is, blijkt dat vaak onvoldoende om partnerschap te realiseren. De lokale verankering en maatschappelijke legitimering van onderwijsbesturen is hierdoor onder druk komen te staan." (Onderwijsraad 2013, p. 13).

De Inspectie van het Onderwijs constateert, ten derde, in het jaarverslag 2014-2015 dat medezeggenschapsorganen in het onderwijs nog op zoek zijn naar een goede invulling van hun kritische functie. Zij krijgen volgens de Inspectie nog onvoldoende de gelegenheid om besturen tegen te spreken en invloed uit te oefenen op de besluitvorming (Inspectie van het Onderwijs 2016b).

⁵³ Kamerstukken II 2012/13, 33 495, nr. 10, p. 6.

Kortom: in deze documenten wordt gesteld dat gespreksvoering, dialoog en partnerschap oftewel horizontale verantwoording in het onderwijs nog niet op het gewenste niveau liggen. Er is anders gezegd op basis van deze bronnen geen aanleiding te veronderstellen dat het mbo voor wat betreft horizontale verantwoording in de afgelopen periode een geheel andere ontwikkeling doormaakt dan in belendende onderwijssectoren het geval is.

Wat weten we over de ontwikkeling van horizontale verantwoording in het mbo?

Zoals eerder gezegd: het glas is half vol of half leeg. Enerzijds is men met horizontale verantwoording aan de slag en is duidelijk dat men bijvoorbeeld als het medezeggenschap en het toepassen van de governancecode gaat, echt stappen voorwaarts maakt. Tegelijkertijd is de voortgang niet zo groot en zijn er ook signalen dat de praktijk van horizontale verantwoording – ondanks het beschikbaar komen van (versterkt) formeel instrumentarium - niet uit de verf komt zoals tien jaar geleden nog werd beoogd. In woorden van de Onderwijsraad: men is er in en rond de instellingen nog niet in geslaagd om daadwerkelijk partnerschap te realiseren met horizontale belanghebbenden. In die zin kan gesproken worden over een legitimatietekort. Overigens is dat een kwestie die – gelet op de hiervoor aangehaalde indirecte bronnen - niet alleen in het mbo speelt, maar onderwijsbreed aan de orde is.

5.5 Ontwikkeling in de relevante context

In de twee voorgaande paragrafen is in beeld gebracht wat ruim tien jaar geleden het vertrekpunt is geweest met betrekking tot horizontale verantwoording in het (beroeps)onderwijs. Vervolgens is nagegaan hoe met formele instrumenten is beoogd daar aan bij te dragen en is op basis van (overigens schaars) beschikbaar empirisch materiaal hoe de ontwikkelingsgang en de stand van zaken anno 2016 op dit vlak is te duiden.

Nu kan de vraag worden gesteld of dit wel een eerlijke vergelijking is. Want is de context die voor horizontale verantwoording van belang is, in 2016 nog wel vergelijkbaar met die van toen? Dit punt is met name relevant als het gaat om het doortrekken van ontwikkelingslijnen naar, en zo mogelijk het doen van aanbevelingen voor de toekomst.

Om die reden staan we in deze paragraaf stil bij in ieder geval twee componenten die mijns inziens relevant zijn voor de verdere ontwikkeling van horizontale verantwoording in het mbo, te weten: a) de structurele uitdagingen waar het mbo anno 2016 voor staat en b) relevante tendensen in de bestuurlijke context van het mbo.

Wat voor wie⁵⁴

In Nederland – maar overigens ook in Europa en wereldwijd – ligt onderwijsdeelname en daarmee het scholingsniveau van de bevolking op een steeds hoger niveau. Er zijn bijna geen jongeren meer die alleen basisonderwijs volgen; verhoudingsgewijs gaan steeds meer jongeren naar het hoger (beroeps)onderwijs. Bezien

⁵⁴ Onderscheid 'wat voor wie' en 'hoe door wie' is ontleend aan Van Wieringen, 1996.

over slechts enkele generaties zijn we in staat gebleken om het beginsel van ‘onderwijs voor enkelen’ om te buigen naar ‘(hoger) onderwijs voor iedereen’. Zoals ook elders uiteengezet zijn we terecht gekomen in wat de Amerikaans socioloog Baker aanduidt als een *geschoolde samenleving* (Van Schoonhoven 2016; Baker 2014). Kernwaarden die in deze samenleving hoog in het vaandel staan zijn: het recht op onderwijs, gelijkheid van onderwijskansen en het streven naar het behalen van een zo hoog mogelijk diploma, waarbij het masterdiploma van een universiteit als ‘het hoogste’ geldt. Concreet betekent dit dat alle jongeren worden geacht naar school te gaan, als het ook maar even kan naar een zo hoog mogelijke vorm van algemeen vormend onderwijs; hen wordt daarbij als het gaat om toegankelijkheid geen strobreed in de weg gelegd. Baker stelt dat dit een algemeen, wereldwijd fenomeen is. Hij ziet dat het beroepsonderwijs het in termen van positie in het stelsel, onderwijsdeelname en curriculuminhoud nagenoeg overal begint af te leggen ten opzichte van het doorgaans hoger gewaardeerde, algemeen vormend onderwijs.

Overigens gaat Baker ook vrij diep in op de vraag op wat dit alles betekent voor de relatie onderwijs-arbeidsmarkt. De klassieke, in functionele systeemtheorie gewortelde gedachte is dat het onderwijs bijdraagt aan de samenleving door jongeren goed op te leiden voor die arbeidsmarkt. Hij stelt dat dit paradigma langzaam maar zeker zijn waarde heeft verloren omdat de relatie is gekanteld. Niet het onderwijs draagt bij aan de samenleving, het stuurt die samenleving in de door het onderwijs gewenste richting. Want hoger opgeleide mensen vragen in de organisaties waarin zij werkzaam raken, om collega's van hetzelfde zo niet van een hoger opleidingsniveau. Kennis trekt kennis aan. Manuele arbeid wordt in zijn optiek meer en meer uit organisaties gedrukt; het onderwijs stuurt in zijn ogen indirect - maar sterk - op de arbeidsmarkt vraag naar hoger opgeleiden. In actuele termen uitgedrukt: de robots komen niet op ons af, wij willen met elkaar de robots.

Er zijn wat mij betreft voldoende signalen in en rond de praktijk van ons mbo om aan te nemen dat de ontwikkeling die Baker signaleert zich ook in ons land voor doet. We zien dit bijvoorbeeld in de studentenaantallen. Deze nemen in het mbo in absolute zin nog niet af, maar vergeleken met deelname aan het hoger (beroeps) onderwijs is de groei er overduidelijk wel uit. Ook de samenstelling van de populatie verandert: de mbo-studenten van nu zijn vooral bol-ers op niveau 3 of 4, die aansluitend doorgaan naar het hbo. Het mbo is voor hen een educatief tussenstation en geen eindbestemming.

De opkomst van de geschoolde samenleving stelt ons beroepsonderwijs, nu al maar zeker ook de komende twee à drie decennia, voor de volgende prangende vragen:

- Ten eerste is er de vraag naar de kernopdracht van het mbo. Die is van oudsher gelegen in *beroepskwalificatie* maar verschuift – mede ten gevolge van de sterk toenemende doorstroom mbo-hbo én de vraag hoe de ‘achterblijvers’ op te leiden - naar *socialisatie* oftewel opleiden voor vervolgonderwijs en participatie in de samenleving. Het (specifieke) beroepsgerelateerde deel in het curriculum neemt af ten faveure van generieke en vooral ook algemeen vormende elementen (Nederlandse taal, rekenen, moderne vreemde talen, burgerschap). Is het mbo over twee, drie decennia nog het onderwijs dat primair opleidt voor de arbeidsmarkt, of is het dan vooral te karakteriseren als hetzij voorbereidend hbo, hetzij verlengd praktijkonderwijs?
- In lijn daarmee is de vraag wat te doen met *de positie en inbreng van het afnemend beroepenveld* in het mbo, ook wel aangeduid als ‘het bedrijfsleven’. Nu nog heeft het een say in de kwalificatiestructuur en heeft het een duidelijke opdracht als het gaat om het bewaken van de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming. Maar

kan het dat vanuit de toch wat ingewikkelde en op enige afstand van de onderwijswerkvloer staande SBB-constructie de komende tijd effectief doen? Daar kan aan worden getwijfeld. Bovendien, áls de komende decennia de slag naar hetzij voorbereidend hbo, hetzij verlengd praktijkonderwijs wordt gemaakt, en tegen die achtergrond het curriculum meer aan beroepsgerelateerd karakter verliest, wat is dan nog de functionele noodzaak van inbreng van dat beroepenveld?

- En hoe dan verder met de *planning van voorzieningen*, oftewel de sturing van overheidszijde op het aanbod? Nu is sprake van een wat vreemde mix van a) ruimte voor en zorgplicht bij de instellingen, b) een marginale toets achteraf door een commissie macrodoelmatigheid, c) gegoten in terminologie die doet vermoeden dat de minister kan ingrijpen. Deze mix gaat voorts uit van het principe van arbeidsmarktrelevantie van mbo-opleidingen, in een tijd dat de verwachting is dat de doorstroom naar het hbo niet af zal nemen.

Ruim tien jaar geleden, toen de governance-gedachte ook in het mbo postvatte, waren deze tendenties nog niet zo sterk merkbaar. De ‘beroepskolom’ was toen nog het beeld van een tweede, zij het koninklijke, route *naast* die van, en gelijkwaardig aan de algemeen vormende kolom. Horizontale verantwoording tóen omvatte het idee van het leggen van relaties voor de dialoog van de beroepsopleidingen met relevante stakeholders en afnemend beroepenveld. Nu wordt meer en meer erkend dat het mbo hetzij toeleidt tot het hbo hetzij dat het leerlingen opvangt die dat algemeen vormende niveau niet aan kunnen. Kortom, dat het mbo een rol te spelen heeft in die algemeen vormende kolom in plaats van daarnaast. Horizontale verantwoording staat dan in het teken van het aangaan van relaties voor een dialoog met onderwijspartners en gemeenten in de regio op het niveau van de *instelling*. In de eerder gememoreerde evaluatierapportages zien we die tendens terug: het aangrijpingspunt van horizontale verantwoording in de instellingen verschuift van het opleidings- naar het instellingsniveau.⁵⁵

Hoe door wie

Naast de meer inhoudelijke ontwikkelingen in het mbo zelf, staat ook de bestuurlijke omgeving rond de mbo-instellingen niet stil.

De regionale opleidingscentra (roc's) begin jaren negentig ooit geïntroduceerd als platforms van mbo-opleidingen die, door schaalvergroting voorzien van voldoende beleidsvoerend vermogen, konden functioneren als een krachtige bestuurlijke actor in de regio. Enerzijds als 'ontvangstpunt' voor de gearticuleerde vraag in de regio naar mbo-opgeleiden, anderzijds als 'aanbodpunt' van waaruit ook jongeren met alleen een startkwalificatie aan het werk werden geholpen. De bedoeling was: één roc per arbeidsmarktregio; dit waren dan de regio's van het regionaal bestuur voor de arbeidsvoorziening (rba's). In die regio's, circa 30 in totaal, waren destijds ook nog de centra voor vakopleiding (cvv's), de centra voor beroepsoriëntatie en -uitoefening (cbb's) en de vrouwenvak scholen gepositioneerd. De spil in de rba-regio was voorts het arbeidsbureau, waar men terecht kon voor een beroepskeuzetest maar ook voor de kaartenbakken met vacatures.

De roc's hadden in de jaren negentig nadrukkelijk een *relatie met gemeenten*; met de komst van de Wet educatie en beroepsonderwijs liep deze band liep via educatie. De gemeenten kregen een geormerkt budget van OCW

⁵⁵ Er is "sinds 2007 een tendens naar meer formalisering op instellingsniveau (van 14% naar 27%) en minder formalisering op unit/cluster/sectorniveau (van 84% naar 65%)", (Thomsen & Van de Venne 2012, p. 31).

ten behoeve van educatie, toen nog de optelsom van het voormalig vormingswerk, het vavo en de basiseducatie. Het budget moest worden besteed bij het roc. De gemeente had anders gezegd een inhoudelijk programmeringsrecht op het educatieaanbod van de instelling. In de praktijk bleek echter al snel na invoering dat dit niet zo soepel liep. De relatie vanuit de gemeente naar het roc was dan wel 1-op-1, maar de relatie vanuit het roc naar de betreffende gemeenten toe was natuurlijk 1-op-veel. Individuele gemeenten, met name de kleinere, konden geen vuist maken en hadden vaak het nakijken. De term 'gedwongen winkelnering' viel al snel en de rest is geschiedenis.

Hoe interessant ook, het voert nu te ver om ook de historie van de regionale arbeidsvoorziening en de educatie te belichten. Volstaan kan worden met de opmerking dat ook in dit opzicht in nauwelijks twee decennia tijd de lokaal/regionale context van de roc's enorm is veranderd. De 'gedwongen' financiële programmeringsrelatie met de gemeenten is komen te vervallen. De rba's zijn opgeheven, evenals de arbeidsbureaus. Eerst kwam de arbeidsvoorzieningstaak bij het UWV; inmiddels is ook dat met de komst van de Participatiewet niet meer zo en is de arbeidsvoorzieningstaak bij de gemeenten belegd.

En dat is nog niet alles. Gemeenten hebben er met de *decentralisatie van het sociaal domein* een flink pakket aan taken bijgekregen. De zorg voor jeugdhulpverlening, maatschappelijke ondersteuning en participatie ligt sinds kort met nadruk niet meer bij het Rijk, maar bij de lokale overheid. Geldstromen en verantwoordelijkheden zijn in vrij korte tijd omgebogen van centraal, naar decentraal (Bannink e.a. 2014).

Dit betekent dat op dat decentrale niveau de laatste tijd niet alleen de opdracht ligt om dit alles organiek en logistiek in goede banen te leiden. Ook de relaties tussen zowel Rijk als gemeenten én tussen gemeenten en lokale partijen – en niet te vergeten: burgers – zijn daardoor sterk in beweging gekomen. Daarbij gaat het om vraagstukken als: hoe betrekken we op dit gedecentraliseerde niveau relevante stakeholders en burgers bij beleidsontwikkeling en –uitvoering? Hoe legitimeren we lokale keuzen en het ontstaan van verschillen? Hoe zorgen we voor rechtmatige uitvoering? Wie doet wat en heeft welke verantwoordelijkheid? Buitengewoon interessante vraagstukken die nu worden opgepakt en waarvan de antwoorden per regio zullen gaan verschillen. De uitkomst van dat proces gaat naar verwachting een basis leggen voor een samenleving die in bestuurlijke optiek heel anders wordt ingericht dan we in de afgelopen decennia gewend waren (Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur 2016; Meurs 2016).

Voor de mbo-instellingen, in het bijzonder de roc's, houdt dit alles in dat de bestuurlijke setting in de regio niet meer te vergelijken is met die van tien jaar terug. Partners in de regio hebben andere opdrachten en verantwoordelijkheden gekregen; budgettaire stromen zijn verlegd. Verhoudingen in de regio's zijn in beweging. Anders gezegd: de gemeente zat bij het roc in 2006 heel anders aan tafel dan in 2016 het geval is. En belangrijker nog: hoe die gemeente nu aan tafel zit, is in regio X weer heel anders dan in regio Y. Dit alles heeft hoe dan ook doorwerking op de vorm en inhoud van horizontale verantwoording in en door de mbo-instelling.

We zien kortom dat de positie en functie van horizontale verantwoording in en rond een mbo-instelling niet vanuit een geïsoleerde positie, met een eenvoudige vergelijking van 'toen' en 'nu', is te benaderen. Ontwikkelingen die zich in de functionaliteit van het onderwijs zelf voordoen, vormen van regulering die daardoor worden opgeroepen én veranderingen in de bestuursstructuur van ons land werken er op in en bepalen ook mede de rol die horizontale verantwoording in het mbo de komende twee à drie decennia (al dan niet) te spelen heeft.

5.6 Horizontale verantwoording in een nieuwe werkelijkheid

Wat betekent dit voor horizontale verantwoording in en door mbo-instellingen? Hoe zal de ontwikkeling daarvan verder gaan? In deze paragraaf schetsen we op dat punt enkele varianten. Voordat we dat doen merken we op dat die duiding een analytische exercitie is, die een sterk modelmatig karakter draagt. We schetsen anders gezegd bij wijze van denkexperiment enkele mogelijke lijnen naar de toekomst, die weliswaar gebaseerd zijn op de ontwikkelingsgang tot op heden, maar waarvan de realisatie op basis van feiten nog moet blijken.

Hierna schetsten we eerst twee denklijnen die nog steeds uitgaan van het huidige (public-private) governance-model. Daarna komt een variant aan bod die daar iets buiten treedt.

Leerproces en legitimatie

Hiervoor is aangegeven dat in het mbo de komende twee à drie decennia de vraag voorligt of dit deel van het onderwijsbestel meer opschuift naar een functionaliteit *in* de algemeen vormende onderwijskolom of dat het nadrukkelijk een eigenstandige, beroepskwalificerende functie behoudt *naast* het algemeen vormend onderwijs. Voor de bestuurlijke context in en rond mbo-instellingen is de vraag of de decentralisatie die in gang is gezet tussen Rijk en gemeenten zich de komende periode doorzet, en of deze tevens doorwerkt naar de relatie Rijk en mbo-instellingen. Anders gezegd: blijft de rijksoverheid mbo-instellingen vrij centraal aansturen, met budgetten en voorschriften, óf komt er over de jaren heen meer ruimte voor instellingen om te kunnen meebewegen met structurele bewegingen in de regionale en lokale netwerken? Zal de aansturing centraal blijven of een meer decentraal karakter krijgen?

Daarmee hebben we twee *mogelijke* ontwikkelingsassen te pakken die in tabel 5.1 als raster dienen voor twee varianten van horizontale verantwoording.

De eerste as in dit denkexperiment is de mogelijke ontwikkelingslijn van ‘centrale sturing’ naar ‘decentrale sturing’. Het gaat daarbij om het punt of het Rijk mbo-instellingen met financiële middelen en wet- en regelgeving vanuit één centraal punt aanstuurt – hetgeen nu vrij sterk het geval is – of dat het Rijk differentiatie toestaat en het mede aan instellingen en stakeholders over laat waartoe wordt opgeleid en hoe dat gebeurt. Dit is een belangrijke structuurparameter in ons onderwijsbestel.

De tweede as is die – zoals in voorgaande paragraaf al aangeduid – van de focus van het mbo op hetzij algemene vorming hetzij beroepskwalificatie. Omwille van dit denkexperiment hier uiteen gerfeld in twee tegenpolen, dit ook in het besef dat de grens in de praktijk niet zo scherp getrokken zal worden en hooguit sprake zal zijn van accentverschuivingen van beroepskwalificerend naar algemeen vormend.

	Algemeen vormend	Beroepskwalificerend
Centrale sturing (doelen en middelen centraal bepaald) ⁵⁶	<i>Horizontale verantwoording (1)</i> – Gerelateerd aan Rijk – Gericht op procesdimensie – ‘Global justice’ – Uniformiteit	
Decentrale sturing (doelen en middelen decentraal bepaald)		<i>Horizontale verantwoording (2)</i> – Gerelateerd aan regio – Gericht op structuurdimensie – ‘Local justice’ – Differentiatie

Tabel 5.1 Horizontale verantwoording in nieuwe werkelijkheid

In het *eerste scenario* van ons modelmatige denkexperiment⁵⁷ blijft de sturing van het Rijk op de mbo-instellingen centraal en ontwikkelt het mbo zich meer in de richting van een belangrijke schakel in de avo-kolom. Horizontale verantwoording fungeert dan als schakel in de verhouding tussen instellingen en Rijk; horizontale verantwoording wordt van de instellingen gevraagd als belangrijke component van het verticaal toezicht. Het is daarmee vooral gericht op de – meer instrumentele – procesdimensie, oftewel: worden door de instelling de gestelde doelen bereikt en doet men dat op adequate wijze? Alle instellingen betrekken studenten, ouders, maar vooral onderwijspartners in de omgeving bij horizontale verantwoording. Het accent zal daarbij liggen op het interne leerproces, dat in het licht van (al dan niet) gerealiseerde resultaten nog te gaan is. Er wordt verslag over uitgebracht aan de Inspectie en OCW. Aangezien de centrale sturing vrij strak is, gelden vrijwel voor iedereen dezelfde regels; in deze zin is sprake van ‘global justice’.⁵⁸ Voor alle mbo-instellingen werkt dit alles ongeveer hetzelfde uit; er zijn weinig verschillen in vorm en aard van horizontale verantwoording; in die zin is sprake van uniformiteit.

In het *tweede scenario* ligt dit alles anders. Het mbo richt zich sterk op de beroepskwalificerende opdracht. Het Rijk laat teugels vieren en decentraliseert het de opdracht aan en de financiële middelen voor het mbo naar instellingen en/of lokale overheden en stakeholders. In dát scenario heeft horizontale verantwoording een andere rol te spelen dan in het eerste. Het wordt dan een belangrijke schakel niet zozeer in de relatie Rijk-instellingen maar veel meer in de relatie tussen de instelling en partners in het regionale netwerk. Het accent kan daarbij liggen op niet alleen de procesdimensie maar ook op de structuurdimensie: de vraag ‘wie gaat over wat?’ binnen de instelling kan dan nadrukkelijker naar voren komen. Legitimatie is daarbij het sleutelwoord. Verder zien we in dit scenario verschillen ontstaan tussen instellingen en regio’s. De mbo-instelling past zich

⁵⁶ Gebaseerd op Bannink e.a. 2014.

⁵⁷ Op basis van het schema kunnen uiteraard ook een derde en vierde scenario worden beschreven in respectievelijk het kwadrant rechtsboven (centrale sturing, beroepskwalificerend) en linksonder (decentrale sturing algemeen vormend). Om duidelijk te maken dat horizontale verantwoording ‘meebeweegt’ om de betreffende parameters is echter in dit denkexperiment gekozen voor de andere twee scenario’s.

⁵⁸ Ontleend aan Elster 1992.

immers aan aan bewegingen die zich op dat regionale en lokale niveau voordoen; overal zal dat weer net ietsje anders zijn. Horizontale verantwoording zal geen uniform verschijnsel zijn, maar gedifferentieerde vormen aannemen. Regels en voorschriften zijn eveneens niet meer landelijk en uniform, maar lokaal en divers ('local justice').

Het denkexperiment laat zien dat de verdere ontwikkeling van horizontale verantwoording de komende jaren mede zal afhangen van de ontwikkeling van sturingsrelaties tussen Rijk en mbo-instellingen én van de ontwikkeling van de primaire focus van het beroepsonderwijs. Die sturingsrelaties en focus zijn anno 2016 niet meer dezelfde als in 2006. De verwachting is dat deze elementen ook de komende jaren niet gestold zullen blijven in de huidige vorm.

Buiten bestaande kaders?

Horizontale verantwoording is in de vigerende besturingsfilosofie belangrijk voor instellingen om de 'band met buiten' te realiseren, om daarvan te leren en om het functioneren van de instelling te legitimeren. Impliciet gaan we er daarbij van uit dat de *private* governance in de instellingen is geregeld volgens het klassieke (two tier) model: er is een college van bestuur, een raad van toezicht en er zijn medezeggenschapsorganen voor inspraak en betrokkenheid. De rijksoverheid – vanuit de stelselverantwoordelijkheid (*public*) - stimuleert horizontale verantwoording door het formele kader voor deze constellatie aan te passen.

Maar wat áls... Wat als we de vrijheid zouden nemen om eens na te denken over dat klassieke model zelf? Waarom de eenvormigheid? Is het niet méér passend bij de veelvuldigheid van processen in het mbo en de lokaal/regionale bestuurlijke context daarvan, om eens na te denken over het mogelijk maken van diversiteit in bestuursmodellen?

We zouden bijvoorbeeld kunnen kijken naar hetgeen vrij recent in de pensioensector is gebeurd. In die sector is geconstateerd dat gelet op de toenemende risico's voor deelnemers en pensioengerechtigden, de bestuursstructuren anders zouden moeten.⁵⁹ Er zijn nieuwe voorschriften gekomen die de pensioenfondsen ruimte geven een keuze te maken uit één van vijf modellen. Kern daarbij is dan steeds dat óf de belanghebbenden stevig vertegenwoordigd zijn in het bestuur van het fonds zelf, óf dat er een zogeheten onafhankelijk deskundigenbestuur is dat verantwoording aflegt niet alleen aan een raad van toezicht maar ook aan een belanghebbendenorgaan. Tevens is voorgeschreven dat leden van de organen (bestuur, belanghebbenden-/verantwoordingsorgaan en raad van toezicht) een deskundigheidstoets dienen te ondergaan en dat de samenstelling van de organen moeten voldoen aan een diversiteitscriterium. Vrij strakke bepalingen derhalve, waarmee de overheid nadrukkelijk stuurt op én positie van belanghebbenden én op kwaliteits- en diversiteitseisen, maar tegelijkertijd ook ruimte laat aan de fondsen voor het maken van eigen keuzen.

Wat als we in het onderwijs, het mbo in het bijzonder, de komende tijd als het over verantwoordingsprocessen en -structuren gaat, ook eens langs zo'n soort lijn zouden kunnen denken? We zouden dan in ieder geval niet in de valkuil stappen dat we gaan voor 'meer van hetzelfde', bijvoorbeeld: nóg meer voorschriften rond medezeggen-

⁵⁹ Wet versterking bestuur pensioenfondsen; *Kamerstukken II* 2011/12, 33 182, nrs. 1-3. De WRR pleit in *Van tweeluik naar driehoek* overigens ook voor een andere benaderingswijze (WRR 2014); daarbij houdt de raad echter nog wel het klassieke (*private/public* gecentreerde) governance model voor ogen.

schap en klachtrecht in het mbo⁶⁰, terwijl de ontwikkelingsgang van horizontale verantwoording in de afgelopen tien jaar nu net heeft uitgewezen dat dat slechts een glas oplevert dat hetzij half vol hetzij half leeg.

We zouden dan enkele varianten van bestuursmodellen kunnen schetsen die belanghebbenden een duidelijker positie geeft in de bestuursstructuur van instellingen. In geval van het mbo: gemeenten, het afnemend beroepenveld in de regio, studenten en ouders. Wellicht is het denkbaar dat zij positie krijgen hetzij in dat bestuur hetzij in een expliciet belanghebbendenorgaan. Of dat er nog andere varianten zijn die in geval van het mbo zouden kunnen gaan werken. Waarbij dan wel de uiteindelijke keuze uit één van die modellen aan de rechtspersoon zelf zou moeten.

Aan de verschillende varianten zouden dan ook vrijheidsgraden verbonden kunnen zijn. Bijvoorbeeld meer ruimte voor het bepalen van de eigen focus en het stellen van eigen (kwaliteits)normen, en meer bestedingsvrijheid en bewegingsruimte als het gaat om het ordenen van het opleidingsaanbod.⁶¹ Tegelijkertijd zou dan wel, naarmate de ruimte toeneemt, de positie van stakeholders in de bestuurlijke structuur (veel) zwaarder aangezet moeten worden. Het één moet immers wel in evenwicht blijven met het ander.

Hoe zouden we dat verder nadenken over échte alternatieven kunnen doen? In ieder geval niet alleen vanuit Den Haag of alleen vanuit de ivoren toren van de wetenschap, zoals ook elders betoogd (Van Schoonhoven 2016). In plaats daarvan lijkt het zaak om dit te doen vanuit *crafting communities*, gezelschappen die gericht zijn samengesteld vanuit de opleidingen en instellingen, het bestuurlijk netwerk van het mbo en (bestuurs)wetenschap (Trommel 2013; 2014). In die communities zouden alternatieven verkend en besproken kunnen worden, met als beoogd resultaat dat een brug wordt geslagen tussen verschillende perspectieven op hoe het verder moet met – onder meer - horizontale verantwoording in het mbo.

5.7 Lijnen naar de toekomst

Eerst een samenvatting van het voorafgaande. Ruim tien jaar geleden is ingezet op een bestuursfilosofie die ervan uitgaat dat de instellingen verantwoordelijk zijn voor onderwijskwaliteit en dat zij daartoe hun bestuursstructuur goed inrichten. Kernpunten daarbij zijn: scheiding van bestuur en toezicht én het komen tot horizontale verantwoording. Horizontale verantwoording stimuleert het interne leerproces en legitimeert hetgeen door de instelling wordt aangeboden. De overheid hoeft dan niet in detail de gang van zaken in instellingen te volgen en kan enigszins terugtreden. Op basis van die filosofie is in het achterliggende decennium, ter stimulering van horizontale verantwoording, het nodige aan formeel instrumentarium beschikbaar gekomen. Als we naar de – overigens vrij schaars beschikbare – feiten kijken dan zien we echter dat horizontale verantwoording nog niet de vlucht heeft genomen die het ooit was toebedeeld. Het is er wel, en dat is op zich al een hele stap voorwaarts, maar tegelijkertijd zien we ook dat het wordt gedaan met het oog op belanghebbenden in de verticale kolom (Inspectie, OCW) en gesitueerd is op instellingsniveau. Van een functie van horizontale verantwoording op het vlak van lokale verankering en maatschappelijke legitimering is (ook) in het mbo nog geen sprake.

⁶⁰ Waarmee niet is gezegd dat medezeggenschap en klachtrecht in het mbo niet van waarde zijn.

⁶¹ Ook voor wat betreft het indelen van bestuurs- en brin(vestigings)nummers, als die systematiek überhaupt nog nodig is als het Rijk doelen van en middelen voor het mbo decentraliseert naar lokaal/regionale organen.

Hoe dan verder? Heeft inzetten op méér formeel instrumentarium zin, zoals recent nog is gebeurd met de wet versterking bestuurskracht? Zou horizontale verantwoording dan wél tot ontplooiing kunnen komen?

In dit paper is aangegeven dat bij het nadenken over de verdere ontwikkeling van horizontale verantwoording in het mbo het zaak is óók de (veranderende) context mee te nemen. Het mbo-bestel van nu is niet meer dat van 2006. Er is veel veranderd in de relatie Rijk – instellingen, én in de relatie tussen lokale stakeholders zoals gemeenten en mbo-instellingen. Gemeenten staan anno 2016 bovendien in een andere verhouding tot het Rijk als tien jaar geleden het geval was. Verder zien we in tien jaar tijd in de mbo-studentenpopulatie, de kwalificatiestructuur en relaties met het afnemend beroepenveld ook verschuivingen optreden. En wel zodanig dat het er op lijkt dat het mbo meer en meer een functie krijgt *binnen* het bestel van algemeen vormend onderwijs dan dat het daar – als een koninklijke route - *naast* staat. Deze veranderingen in de context van horizontale verantwoording in het mbo moeten worden meegewogen als het gaat om het beantwoorden van de vraag ‘hoe nu verder?’

In dat verband zijn in de paper, bij wijze van denkexperiment, twee modellen geschetst. Óf horizontale verantwoording krijgt een nadrukkelijker rol in het legitimeren van *resultaten* die de instelling al dan niet bereikt. Dit geldt dan voor alle instellingen op dezelfde wijze. Óf horizontale verantwoording krijgt meer de functie zoals ooit was beoogd: het zorgdragen voor verankering van inbreng van lokale stakeholders, ook als het gaat om inbreng rond de *inrichting en structuur* van de organisatie. Elke instelling doet dat weer anders omdat er nu eenmaal ook regionale verschillen zijn. Het ligt – modelmatig gezien – voor de hand te veronderstellen dat het tweede model eerder wordt bereikt naarmate instellingen meer vrijheidsgraden hebben, anders gezegd: minder centraal worden aangestuurd.

Bij deze twee modellen gaan we in de kern van de zaak nog uit van de huidige besturingsfilosofie: er is een instelling, een bestuur en een raad van toezicht, die ten behoeve van goed besturen komen tot horizontale verantwoording. We hebben ook één denkstap verder gezet: wat als we deze kern iets lossier laten, en de vrijheid nemen om ook in andere bestuurlijke modellen te denken? Wat dan? Het is dan mogelijk om varianten te schetsen waarbij partnerschap en dialoog niet via een figuur van enkel horizontale verantwoording wordt bereikt, maar via inbedding van stakeholders ín bestuurlijke structuur van instellingen. Waar dan tegenover zou kunnen staan: meer ruimte en zeggenschap voor diezelfde instellingen.

De vraag hierbij is uiteraard wel of instellingen – maar ook stakeholders – wel toe zijn aan het zetten van zo'n volgende stap. Is afdoende bestuurlijk en organiserend vermogen in en rond de instellingen voorhanden om dat aan te kunnen? Dit is een belangrijke afweging die in beleid en politiek het komend decennium hebben te maken.

Vanuit de stand van het onderzoek op dit moment kan op die vraag nog geen duidelijk antwoord worden gegeven. Dit omdat zoals gesteld het empirisch onderzoek dat is verricht naar governance en horizontale verantwoording in het mbo – en overigens ook in het onderwijsbestel in het algemeen – zeer schaars is. Zo het al is verricht, heeft het overwegend een beschrijvend karakter, veelal in het kader van invoering van codes en/of nieuwe wet- en regelgeving. De vraag naar de interne leerprocessen en legitimerende functie van horizontale verantwoording komt in deze onderzoeken niet of nauwelijks aan de orde. Ook wordt de vraag naar ontwikkelingslijnen naar de toekomst (scenario's, varianten in bestuursmodellen) in deze onderzoeken niet gesteld.

Het voorgaande overziende lijkt het relevant de komende tijd de volgende onderzoeksvragen te stellen en met elkaar op te pakken:

- Hoe is het gesteld met de bestuurlijke kwaliteit van mbo-instellingen?⁶²
- Meer in het bijzonder: hoe geven mbo instellingen anno 2016 vorm aan de beoogde functies van horizontale verantwoording te weten het stimuleren van interne leerprocessen en maatschappelijke legitimering?
- Welke parameters in en rond de mbo-instellingen zijn van belang voor de verdere ontwikkeling van die leerprocessen en legitimering?
- Wat zijn op dit punt de relevante scenario's voor de komende tien jaar?
- Wat zijn deze scenario's van de bestuurlijke kwaliteit van mbo-instellingen, wat zijn kortom de noodzakelijk te vervullen randvoorwaarden voor het borgen van interne leerprocessen en maatschappelijke legitimering?

Dit dan zoals in dit paper en ook elders aangegeven, niet enkel vanuit de wereld van de wetenschap noch louter vanuit beleidsmatige optiek, maar met nauwe betrokkenheid van de mbo-instellingen, in de vorm van een *crafting community*. ●

Over de auteur

Renée van Schoonhoven Bijzonder hoogleraar onderwijsrecht met betrekking tot het beroepsonderwijs, verbonden aan de Faculteit der rechtsgeleerdheid, afdeling Staats- en bestuursrecht van de Vrije Universiteit Amsterdam. Zij is tevens vanuit Actis werkzaam als zelfstandig onderzoeker / adviseur.

⁶² In 2010 heeft de Inspectie van het Onderwijs de bestuurskwaliteit in het mbo onderzocht (Inspectie van het Onderwijs 2010). Een dergelijk onderzoek zou – verbreed met de materie die wordt aangeduid in deze vragen – kunnen worden gerepliceerd.

Referenties

- Baker, D.P. (2014) *The schooled society. The educational transformation of global culture*. Stanford: Stanford University Press.
- Bannink, D. e.a. (2014). 'De gedecentraliseerde integratie van het sociaal domein'. In: *Beleid en maatschappij*, 41, p. 65-73.
- Bokhorst, A.M. (2015). Van incident naar preventie. Beperking en versterking van de relatie tussen intern en extern toezicht. In: *WRR-Policy Brief*, nr. 3.
- Bovens, M. & Th. Schillemans (red.) (2009). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma.
- Branden, T., A. Meijer & C. van Montfort (2005). 'De dubbele helix van publieke rekenschap'. In: *Bestuurskunde*, 14, nr. 1, p. 3-8.
- Commissie Governance, Handhaving en Codes. (2013). *Volgende... En nu naar goed! Evaluatie van de code 'Goed bestuur in de bve-sector'. Eindrapport*. Commissie Governance, Handhaving en Codes.
- Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis. (2012). *Autonomie verplicht. Rapport onderzoek financiële problematiek Amarantis*. Den Haag: Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis.
- Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden (2015). *Ontspoorde ambitie*. Den Haag: Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden.
- Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (2016). *Op weg naar meervoudige democratie*. Den Haag: VNG.
- Elster, J. (1992). *Local justice. How institutions allocate scarce goods and necessary burdens*. Cambridge: Cambridge university press.
- Goodijk, R. (2015). *Van afvinken naar aanspreekbaarheid. Over deugdelijke governance in de semipublieke sector* (oratie). Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Hooge, E.H., M.E. van der Sluis & F.J. de Vijlder (2004). *Stakeholders in beeld. Over instellingen voor beroepsonderwijs en hun stakeholders en over methoden om stakeholders te identificeren en te positioneren*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum bve.
- Hooge, E., T. Burns & H. Wilkoszewski (2012). Looking beyond the numbers: stakeholders and multiple school accountability. *OECD Education Working Papers*, No. 85. Parijs: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k91d17ct6q6-en>
- Hooge, E.H. (2015). Connecting with the world of work: horizontal accountability processes in institutions providing vocational education and training (VET). In: *European Journal of Education*, vol. 50, no. 4, p. 478-496.
- Inspectie van het Onderwijs (2010). *Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012). *Klachtenbehandeling in het mbo. Onderzoek 2011-2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *Onderzoekskader voor het toezicht op het middelbaar beroepsonderwijs (concept)*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2014/2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs (2016). *JOB Monitor 2016*. Amsterdam: JOB.
- MBO Raad (2014). *Branchecode goed bestuur in het mbo*. Woerden: MBO Raad.
- Meurs, P. (2016). Maatwerk én willekeur; een pleidooi voor situationele gelijkheid. In: *De decentralisaties in het sociaal domein: wie houdt er niet van kakelbont? Essays over de relatie tussen burger en bestuur*. Den Haag: Transitiecommissie Sociaal Domein, p. 97-111.
- Ministerie van OCW (2005). *Koers bve. Het regionale netwerk aan zet*. Den Haag: ministerie van OCW.
- Ombudslijn mbo (2015). *Jaarrapportage september 2014-augustus 2015*. Ede: Ombudslijn mbo.
- Onderwijsraad (2013). *Publieke belangen dienen. Naar bestuurlijk evenwicht tussen overheid en onderwijsinstellingen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Schoonhoven, R. van (2010) *Ruimte, regels en beroepsonderwijs. Verkenning van onderwijsrechtelijke vraagstukken in het beroepsonderwijs*. Amsterdam: SWP.
- Schoonhoven, R. van (2010). Medezeggenschap en verantwoording: in meerdere opzichten een zaak van goed bestuur'. In: R. Klarus & F.J. de Vijlder (red.), *Wat is goed onderwijs? Bestuur en regelgeving* p. 111-134. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Schoonhoven, R. van (2016). *Recht doen aan beroepsonderwijs* Oratie. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Schoonhoven, R. van & D. Konings (2006). *Tussen wil en wet. Naar volwaardige medezeggenschap in het beroepsonderwijs?* Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum bve.
- Thomsen, M. & L. van de Venne, *Goed bestuur in het mbo; voorveringen in de implementatie van de Code Goed Bestuur in de bve-sector*. Den Bosch: ecbo.
- Trommel, W.A. (2013). De louterende werking van bestuurlijke bescheidenheid. In: H.J. Bosselaar & G. Vonk (Eds.), *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat. Wetenschappelijke reflecties op decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg*. pp. 115-125. Den Haag: Boom Lemma.
- Trommel, W.A. (2013). De maatschappij is sterker dan decentralisatie, gelukkig.' In: *S&D* no.3, p. 75-85.

Veringa, J.A.P. & L. Schouten (2016). Ontwikkelingen in de governance van onderwijsinstellingen en de rol van medezeggenschap daarbij' In: *RegelMaat* (13), 1, p. 30-41.

Vijlder, F.J. de (2008). Governance en verantwoording in het onderwijs. Ervaringen uit Nederland. In: Vlaamse Onderwijsraad, *Publieke informatie over scholen – een verkenning*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Vijlder, F.J. de & A. Westerhuis (2002). *Meervoudige publieke verantwoording: een aanzet tot conceptualisering en een verkenning van de praktijk*. Amsterdam: Max Gooite Kenniscentrum bve.

Warps, J. e.a. (2013). *Evaluatie medezeggenschap bve-sector. Vragenlijstonderzoek ondernemingsraden en deelnemersraden*. Nijmegen: Researchned.

Warps, J. & W. van Casteren (2015). *Evaluatie medezeggenschap bve-sector. Vragenlijstonderzoek onder bestuurders en toezicht-houders*. Nijmegen: Researchned.

Wieringen, A.M.L. van (1996). *Onderwijsbeleid in Nederland*. Alphen a/d Rijn: Samsom HD Tjeenk Willink.

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (2014). *Van tweeluis naar driehoeken. Versterking van interne checks & balances bij semipublieke organisaties*. Den Haag: WRR.

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (2016). *Memo aan de programmacommissies. Thema's voor de volgende kabinetsperiode*. Den Haag: WRR.

Naar een lerend bestel in het mbo

Hoofdstuk 6

Marc van der Meer

Twee kanten van dezelfde medaille? Decentralisatie van overheidsbeleid en onderwijskwaliteit in het mbo⁶³

Inhoud	pag.
6.1 Introductie	144
6.2 Korte terugblik op de voorgaande hoofdstukken	144
6.3 Regelgeving, professionalisering en lerende organisaties	146
6.4 Anticiperend bestuur: de rol van de overheid	150
6.5 Twee strategieën van decentralisatie van overheidsbeleid	157
6.6 Speed of change: het roc als regionaal kennisknooppunt in het mbo-bestel	161
Referenties	164

⁶³ Verantwoording: bij het schrijven van deze tekst is geprofiteerd van de voortgangsgesprekken bij het ministerie van OCW in het kader van dit project, van gesprekken met bestuurders, medewerkers en docenten van verschillende mbo-instellingen, en daarnaast van gesprekken met (in alfabetische volgorde) Ruud Baarda, Scilla van Cuijlenborg, Conny Daansen, Anton Hemerijck, Ellen Klatter, Bram Loog, Rini Romme, John Schobben en Anneke Westerhuis. Tevens heb ik in het najaar van 2016 enkele ideeën kunnen toetsen bij presentaties bij het Centrum Nascholing Amsterdam, de werkgeversorganisaties in de metaalsector, de Amsterdamse MBO-agenda, het Noord-Brabantse Kennispact 3.0; de Metropoolregio Eindhoven, de zomerateliers bij SBB, sectorale besprekingen over zorg en welzijn en financiële dienstverlening, en bij lezingen bij Helicon, ROC van Twente, SVO en het Graafschap College. Uiteraard is geen van deze personen of organisaties verantwoordelijk voor de inhoud van deze tekst.

6.1 Introductie

In de vorige hoofdstukken is een beeld geschetst van het mbo als een dynamische en tegelijk tamelijk complexe sector die voor grote uitdagingen staat. De probleemstelling luidt: *wat kunnen mbo-instellingen doen om de onderwijskwaliteit in het mbo verder te verbeteren tegen de achtergrond van een dynamische omgeving? Wat voor overheidsbeleid van OCW past daarbij op nationaal niveau? En welke aangrijpingspunten zijn er om te bevorderen dat mbo-instellingen een proactief handelende partner worden in de regio?* In dit slothoofdstuk worden daartoe op basis van de verschillende bijdragen enkele belangrijke ingrediënten samengebracht. Steeds keert de vraag terug hoe de mbo-instellingen hun onderwijs kunnen ontwikkelen binnen de aangereikte financiële en bestuurlijke kaders en hoe zij kunnen inspelen op veranderingen die zich in de omgeving van het onderwijs voordoen.

Daarbij zijn verschillende belangen en uiteenlopende verwachtingen over de *publieke waarde* van het middelbaar beroepsonderwijs in het geding. De auteurs van de position papers hebben diverse organisatorische condities naar voren gebracht die de onderwijskwaliteit in het mbo kunnen versterken. In dit slothoofdstuk worden deze condities verder uitgewerkt door ze te plaatsen in het licht van de huidige beleidsuitgangspunten en de gehanteerde beleidstheorie. Welke actoren zijn er in het spel om te komen tot een benadering die voldoende anticipeert op de toekomst? Wat zijn daarbij de institutionele condities? Treden er storingsfactoren op? Wat zegt dit over onderwijskwaliteit? Wat betekent dit voor de verantwoordelijkheid van de overheid, nu en bij een volgend kabinet? En welke nieuwe onderzoeksvragen levert dit op?

De tekst is als volgt opgebouwd. Eerst volgt een korte terugblik op de position papers, daarna een verdere typering van het overheidsbeleid in het mbo. Vervolgens worden twee procedures van decentralisatie van besluitvorming door de overheid gezien: adaptief en reflexief bestuur. De afsluiting bestaat uit enkele nieuwe vragen voor de toekomst.

6.2 Korte terugblik op de voorgaande hoofdstukken

In hun analyse van de condities voor een 'lerende instelling' stellen Klatter en Van der Meer dat er samenhang is tussen verschillende organisatorische componenten die samen het professioneel kapitaal in een school bestrijken (hoofdstuk 1). Zij observeren ook dat de mbo-instellingen werk maken van de door de overheid ingezette verbeteringen, maar suggereren tegelijkertijd dat door de permanente veranderingen waarvan in alle scholen sprake is, twee zaken onvoldoende belicht worden: de aard van het pedagogische gesprek tussen docent en studenten en de vrijheid voor docententeams om zelfstandig te exploreren. Daarbij benoemen ze verschillende storingsbronnen die een ontwikkeling van een lerende instelling kunnen belemmeren: er bestaat spanning tussen de harde en zachte beheersingsmechanismen in de school, veel docenten geven aan last te hebben van een stevige administratieve lastendruk en krapte om te werken aan onderwijsvernieuwingen; nieuwe generaties medewerkers krijgen lang niet altijd de kans zich goed te ontplooiën; en er zijn verschillende financieringsbronnen van nieuwe projecten waarvan de opbrengsten niet altijd duidelijk zijn en de resultaten niet voldoende worden verspreid; terwijl er noodzaak is te komen tot verdergaande inhoudelijke afstemming met het aanpalende vmbo- en hbo-onderwijs en het afnemende bedrijfsleven.

Dergelijke punten keren ook terug in het opstel van Nieuwenhuis en Van der Klink (hoofdstuk 2). Zij vertrekken vanuit het idee dat in de gelaagde structuur van de mbo-instellingen de aansturing van onderwijsteams sterk kan variëren. Aan de hand van een ontwikkelingsmodel van onderwijsteams concluderen zij dat in teams wel kennis wordt uitgewisseld, maar dat innovatieve ideeën maar beperkt van de grond komen, terwijl dit noodzakelijk is om tot innovatie te komen. In teams moet bovendien het onderwijskundig leiderschap op orde zijn, en teamleden moeten een gevoel van taakafhankelijk hebben. Zij bepleiten een integrale aanpak ondersteund door hr-development (meer dan hr-management alleen). Dat is ook van belang om te begrijpen of, en wanneer, verschillen van inhoudelijk inzicht tussen leden van teams als constructief conflict worden benut om te komen tot onderwijsverbetering en tegenspraak niet leidt tot negatieve incidenten in de arbeidsverhoudingen op school.

Het belang van onderwijsteams komt ook terug in het hoofdstuk over responsief onderwijs bij Onstenk en Westerhuis (hoofdstuk 3). Onderwijsteams moeten kennis hebben, voldoende organisatorisch vermogen bezitten en bewuste keuzes kunnen maken en die legitimeren tegenover het regionale bedrijfsleven en studenten. Daarin wordt lang niet altijd goed voorzien. De twee auteurs voegen daaraan toe dat scholen voor een spanningsvolle uitdaging staan: zij moeten tegelijkertijd inspelen op veranderingen in de studentenpopulatie (gezien de sterke teruggang in de vmbo-stroom) en duurzame antwoorden vinden op de conjuncturele en structurele veranderingen in het afnemend werkveld. Dat is volgens hen spanningsvol, want de overheid bepleit een verbreding van entree en mbo 2-opleidingen en ontmoedigt door zijn financiële instrumentarium tegelijkertijd een interne doorstroom naar niveau mbo 3 en verder.

De aansluiting van het mbo bij lokale ecosystemen is een uitgangspunt in de bijdrage van Van der Meer en Nieuwenhuis (hoofdstuk 4). Zij problematiseren in hun position paper het begrip regio, dat verschillend kan worden gebruikt in de Nederlandse beleidsconstellatie. Er is niet sprake van een scherp afgebakend gemarkeerd spreidingsgebied per mbo-instelling; links en rechts verschilt het organisatorisch vermogen van het bedrijfsleven om relaties met de onderwijsinstellingen aan te gaan en ook de demografische beweging varieert. Zij constateren verder dat provinciale en gemeentelijke overheden – binnen hun nieuwe taakopvattingen – verschillende initiatieven nemen om de relatie tussen het onderwijsbestel en de arbeidsmarkt te versterken, links en rechts ook in afstemming met sectoren als techniek, zorg en agrofood, die over landelijke financieringsprogramma's beschikken. In hun conclusie suggereren deze auteurs dat onderwijsinstellingen hun toegevoegde regionale publieke waarde moeten publiceren, niet als marketingtool, maar als ontwikkelingsmodel om te komen tot een positionering van de school als kenniscentrum in de regio.

Het vraagstuk van governance bespreekt ook van Schoonhoven in haar analyse van de verschuiving van verticaal naar horizontaal bestuur (hoofdstuk 5). Zij stelt allereerst vast dat het beroepsonderwijs van positie is verschoven: socialisatie van deelnemers lijkt geleidelijk van meer gewicht te worden dan het aanreiken van specifieke vakkennis en inhoudelijke expertise. Over de bestuurlijke verhoudingen constateert zij, op basis van de schaars beschikbare gegevens, dat er sprake is van professionalisering van de bestuurlijke verhoudingen, maar ook dat het verticale toezicht (OCW/Onderwijsinspectie) relatief meer van belang is geworden dan de horizontale uitwisseling met deelnemers, het bedrijfsleven en de lokale overheid. Vervolgens problematiseert zij de decentralisatie in de beleidsvorming aan de hand van een gedachte-experiment: als de overheid de beleidsaanpak zou decentraliseren naar de regio, welke nieuwe vormen van horizontale uitwisseling en besturing die recht doen aan de lokale omstandigheden, zijn dan noodzakelijk?

6.3 Regelgeving, professionalisering en lerende organisaties

We kunnen concluderen dat alle auteurs aandacht hebben voor de verhouding tussen individuele docenten, onderwijsteams en onderwijsorganisaties. Zij bepleiten – in uiteenlopende bewoordingen vanuit hun eigen vraagstelling – steeds een integraal organisatieperspectief in antwoord op de ferme onzekerheid waarmee mbo-instellingen in de buitenwereld te kampen hebben. Dit antwoord moet op lokaal niveau worden gevonden. Daarbij bestaan met de toenemende eisen aan starters op de arbeidsmarkt wel substantiële verschillen tussen niveaus (entree-, mbo 2-, mbo 3-programma's versus mbo 4 en Associate Degree) en studierichtingen (van bouw tot ICT, van techniek tot zorg en welzijn).

De ontwikkelingsfase van de mbo-instellingen is ook verschillend; scholen hebben uiteenlopende rechtsvoorgangers en een dito organisatiecultuur, en er zijn niet zelden verschillende identiteiten binnen één instelling. Ook de regionale verscheidenheid is groot en de *power distance* is niet overal gelijk (denk aan de *metropoolvorming* in de Randstad versus het *nabuurchap* in Twente of de Achterhoek). Dit alles volgt uit de casuïstiek die is besproken in de essays (hoofdstukken 1, 2 en 4), maar ook uit twee gespreksrondes met innovatiemanagers van vijf roc's over de huidige vernieuwingsaanpak in het mbo. Deze roc-vertegenwoordigers wijzen erop dat de urgentie en behoefte om te vernieuwen verschillende voedingsbronnen heeft.⁶⁴ Het bestuur, de onderwijsteams en de ondernemingsraad kunnen zich heel verschillend opstellen, proactief of reactief. En er zijn verschillende generaties in de school: de oude garde versus de jonge aanwas. Bij sommige scholen is er een *young-mbo*: 'die zijn behoorlijk fanatiek en kunnen een rol spelen mits ze worden aangesproken op hun bijdrage.'

Op basis van deze bronnen is een duaal beeld te destilleren: sommige scholen kennen relatief veel vrijheidsgraden en hebben vrijheid om te experimenteren. Zij zijn behoorlijk *in control*. De onlangs opgestelde strategienota's van deze instellingen ademen een zekere samenhang; zij denken goed na over de kwaliteitszorg en zoeken ruimte om te vernieuwen.⁶⁵

Andere scholen trekken de touwtjes juist strakker aan. Daar is kennelijk te veel vrijblijvendheid geweest, medewerkers worden niet uitgenodigd te vernieuwen, daar moeten de verhoudingen eerst worden geconsolideerd. Er is neiging tot conservatisme. Ook daar worden vernieuwingen uitgetoet, maar dat gaat een stuk voorzichtiger. Renée van Schoonhoven typeerde het gedrag van mbo-instellingen in een hoorzitting in de Tweede Kamer onlangs als 'evidence based voorzichtigheid' (23 januari 2017). Dat betekent zoveel als dat er een zekere handelingsverlegenheid en pragmatisme bestaat, de onderwijsinstellingen hebben leren omgaan met de stapeling van beleid (het einde van de Educatie, de invoering van competentiegericht onderwijs, 'Focus op Vakmanschap', de herziening van de kwalificatiestructuur) en daarbinnen hun vrijheidsgraden kiezen.

In dit licht kunnen we het analytische onderscheid van Marjan Vermeulen (2016) uit hoofdstuk 1 over professionalisering van individuele docenten *versus* professionalisering van de schoolorganisatie verder doordenken.

⁶⁴ Notulen opgetekend in juni en augustus 2015.

⁶⁵ De recente publicatie van Kennisnet illustreert dat ook: 'Het kan dus wél' (Schouwenburg, 2016), echter nog zonder daarbij een analyse of verklaring te bieden (hoofdstuk 1).

We bezien niet alleen de professionalisering van de docent en schoolorganisatie, maar betrekken hierbij ook de institutionele en bestuurlijke condities en regelgeving, die dit mogelijk maken. Eerst volgt de deficiëntiekant van professionalisering (linkerzijde van tabel 6.1 hieronder). Mbo-instellingen zouden kunnen denken dat het beste antwoord op een onzekere toekomst in de kern 'regel-geleid' werken is, dat sterk is gebaseerd op de werkwijze van het *new public management*. Regels en afspraken hebben immers een dubbele betekenis: ze belemmeren ongewenst gedrag, maar ze maken ook het handelen van onderwijsteams mogelijk. Dankzij de Wet Educatie Beroepsonderwijs (WEB) is er een gezamenlijk beleidskader ontstaan en kunnen leerlingen een bol- of een bbl-opleiding volgen. Het Professioneel Statuut faciliteert het functioneren van onderwijsteams. De lerarenagenda biedt mogelijkheden om deficiënties bij individuele docenten weg te nemen. De onderwijsinstellingen krijgen aldus middelen om hun 'publieke waarde' te realiseren. Een voor de hand liggend uitgangspunt kan daarbij zijn dat de school om resultaten te behalen, alle landelijke afspraken wil nakomen en 'gedoe' wil voorkomen en voor alles, populair gezegd, zijn straatje schoon wil vegeen. Voor het toezicht, directie en medewerkers fungeren de landelijk gedefinieerde standaarden als het belangrijkste referentiepunt. Deze ijkpunten worden het gemakkelijkste behaald als de school de beste studenten op het hoogste niveau weet aan te trekken en eventuele zwakkere studenten kan weren. Docenten zullen alles op alles zetten om studenten de eindstreep te laten halen. Daartoe maakt de school gebruik van externe onderzoeksgegevens en individuele feedback, ook investeert de school in hulpmiddelen waar dat nodig is. De school begeeft zich voornamelijk op het eigen domein en trekt zich niet al te veel aan van de burens. Er is immers concurrentie in het aantrekken van studenten. Als de Onderwijsinspectie komt zijn de zaakjes in orde. Het personeelsbeleid, hrm, is onderdeel van het 'management' en primair gericht op kostenbeheersing. Samengevat geeft deze benadering steun aan maximalisering van de output van de schoolorganisatie.

Hiertegenover staat een andere omgang met de regelgeving die meer ruimte biedt voor uitzonderingen en specifieke toepassingen; een toekomstgericht bestuur bevordert in deze opvatting 'professioneel samenwerken' waarbij scholen naar beste overtuiging ruimte bieden aan inhoudelijke vernieuwing (rechterzijde van het schema hieronder). Het uitgangspunt is dat onderwijsteams zich kunnen ontwikkelen tot zelfstandig werkende eenheden die zelf hun visie uitwerken en curriculum ontwikkelen. Medewerkers worden gezamenlijk voorbereid op het omgaan met veeleisende en sterk gevarieerde studenten en met de toenemende eisen van het afnemende werkveld. Dat vergt 'bewust vertrouwen', waarbij de leiding ruimte biedt aan individuele professionals. De scholen creëren daarom een klimaat van uitproberen en vernieuwen, waarbij exploratie van andere werkmethoden in het onderwijs een kans krijgt en diverse methoden van evaluatie en feedback worden gehanteerd. Beschikbare excellentiegelden, innovatiemiddelen of professionaliseringsfondsen worden actief ingezet. Afdelingen trekken -waar relevant- samen op en er bestaat een cultuur van kennisdeling in de school. Bestuur en toezicht denken mee en zorgen voor interactie met de werkvloer. Als er fouten worden gemaakt of zich inhoudelijke verschillen in zienswijzen openbaren, is er voldoende ruimte deze productief aan te wenden zonder dat werkrelaties in conflicten ontsporen. Instellingen leggen bij elkaar bezoeken af, die niet vrijblijvend zijn en waar mogelijk wordt samengewerkt. Personeelsbeleid is in de kern *human resources development*-beleid (en geen enkelvoudige managementtool): het gaat om versterking van het professionele kapitaal in brede zin. Er wordt net zoveel geïnvesteerd in individuele medewerkers als in teams van docenten om te komen tot pedagogische vernieuwing. Deze teams van docenten zijn in staat met de buitenwereld te interacteren en tot nieuwe kennisontwikkeling te komen, bijvoorbeeld ten aanzien van de instroom van studenten of het afnemende werkveld. Aldus wordt een nieuw vocabulaire ontwikkeld voor 'collectief kennis ontwikkelen' gericht op de optimalisering van de publieke waarde van het onderwijs in zijn maatschappelijke omgeving.

	Docentgerichte professionalisering: output-benadering	Schoolgerichte professionalisering: outcome-benadering
Dominante vorm van sturing ⁶⁶	Top-down-beleid geïnspireerd op <i>new public management</i> , met interne oriëntatie van onderwijsteams	Verticaal en horizontaal beleid geïnspireerd op <i>professional governance</i> , met externe oriëntatie van onderwijsteams (<i>extended teams</i>) en ruimte voor <i>crossovers</i> tussen afdelingen
Doelstelling	Lineaire insteek gericht op de efficiënte verbetering van docenten met als doel de verbetering van de studiewaarde, in termen van eindonderwijs (diploma, <i>output</i>)	Circulaire insteek gericht op optimalisering van de werking van onderwijsteams, met als doel de verbetering van de studiewaarde in termen van verbreden, verdiepen, stapelen (voorbereiding op leven en werken, <i>outcome</i>)
Professioneel kapitaal ⁶⁷	Sociaal, menselijk en organisatiekapitaal worden afzonderlijk gezien, geïsoleerd behandeld en niet of nauwelijks op elkaar betrokken	Vormen van professioneel kapitaal worden actief op elkaar betrokken en sociale relaties actief benut (zowel binnen teams als met het werkveld en met het toeleverende en afnemende onderwijs)
Analyseniveau	Regels en beleid grijpen aan op individueel niveau (gebaseerd op inzichten uit het cognitivisme en behaviourisme)	Er is verbinding tussen individueel en collectief niveau, waardoor sturing leidt tot gerichte uitwisseling en feedback en feed-forward mechanismen (kenmerkend voor het sociaal constructivisme)
Toezicht ⁶⁸	Stapelning van verticaal toezicht. Audits zijn cijfergestuurd met als primaire doelstelling: meetbare effecten	Rationalisering van horizontaal en verticaal toezicht. Audits zijn gebaseerd op peer-review (inclusief bijvoorbeeld feedback van studenten) met als primaire doelstelling: merkbare effecten
Personeelsbeleid	Hrm (<i>management/human cost accounting</i>)	HRD (<i>development</i>) met nadruk op menselijke potentieel
R&D ⁶⁹	Met name <i>research development dissemination</i> (modus 1-onderzoek)	Met name: samen ontwikkelen (modus 2-onderzoek)
Dominante cultuur ⁷⁰	'Georganiseerd wantrouwen'	'Bewust vertrouwen'
Regelgeving ⁷¹	Standaardregels in voorschriften en gedragsbepalingen	Slimme regels, met <i>default</i> optie

Tabel 6.1 *Ideaaltypische dimensies van onderwijssturing en professionalisering*
Geïnspireerd op de oratie van Marjan Vermeulen (2016) en op de position papers.

66 Zie Onderwijsraad 2016a

67 Het begrip professioneel kapitaal is gebaseerd op Hargreaves en Fullan (2012) en onderscheidt zich enigszins van de kapitaaldefinitie van Vermeulen (zie hoofdstuk 1).

68 Zie ook Onsonderwijs2032.

69 Zie Gibbons e.a., 1994; Van der Meer en Verheijen, 2017.

70 Zie Van der Meer, 2014.

71 Zie Streeck, 1997; Van den Toren e.a., 2015.

Deze ideaaltypen vragen om nadere uitwerking en valorisatie, ook omdat ze in de praktijk in combinaties zullen voorkomen. Toch kunnen ze behulpzaam zijn om misvattingen over het belang en de bijdrage van bestuur en organisatie van het beroepsonderwijs uit de weg te helpen.⁷² Het maakt duidelijk dat er investeringen en kosten verbonden zijn aan zowel de ene als de andere strategie, en een organisatorische verandering noodzakelijk is om te veranderen. Denk bijvoorbeeld aan de technische omgang met het gedetailleerde wetsontwerp over 'Vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht tot het mbo', waarvan de invoering momenteel wordt voorbereid. Een ander voorbeeld doet zich voor als een instelling te maken heeft met bijvoorbeeld een negatieve beoordeling door de Onderwijsinspectie bij een afdeling; dat kan ook elders in de organisatie de luiken dichtdoen, terwijl juist een positieve beoordeling iets meer handelingsvrijheid geeft.

Waar het hier om gaat is dat er verschillende vormen van besturing bestaan: nationaal zowel als decentraal. Daarbij doen zich twee vragen voor:

1. Als de school een andere vorm van sturing *wil* nastreven, wat moet die dan doen? Het schoolbestuur zal zich immers moeten verantwoorden naar de buitenwereld. Als de school een andere organisatievorm wil bevorderen, waarbij onderwijsteams worden versterkt in hun aanpak, eigenaarschap krijgen dan wel eigenaarschap kunnen nemen, dan moeten zij in staat worden gesteld zelf op collectief niveau kennis te creëren. Daartoe moeten medewerkers zelf informatie verzamelen, zelf vraagstukken uitwerken. Maar wat is dan goed? En welke consequenties heeft dat?

2. Een bijkomend vraagstuk is: *kan* de school dat wel? De werkwijze die voortkomt uit het gehele instrumentarium (gedetailleerde regelgeving, de Onderwijsinspectie, de risico-averse opstelling van de accountantsorganisaties, de Algemene Rekenkamer, de Autoriteit Financiële Markten) is tamelijk sterk geïnstitutionaliseerd, en misschien wel zo sterk dat sommige mbo-instellingen zich hebben gespecialiseerd in het regelgeleide 'systeendenken'. Daarmee zijn ze immers groot geworden, een werkwijze die in de genen van de medewerkers is gaan zitten. Als ze daar geen sterke tegenkracht tegen ontwikkelen, komt een lerende en professionele cultuur niet zomaar van de grond. De rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van de middelen zal het dan altijd winnen van de exploratie en de verkenning van de toekomst, terwijl ze allebei nodig zijn.

We hebben het hier over twee zijden van dezelfde medaille. Het ligt voor de hand dat de mbo-instellingen maximale onderwijskwaliteit willen leveren in ruil voor de geïnvesteerde middelen (*public value creation* in de woorden van Mark Moore (1997), zie hoofdstuk 4). 'Publieke waarde' betekent dat behalve kwaliteit ook de toegankelijkheid en de doelmatigheid van het onderwijs gegarandeerd moeten zijn, en dat behalve de ambitie van studiesucces ook socialisatie en persoonlijke ontwikkeling in het mbo relevante doelstellingen zijn (Biesta, zie hoofdstuk 1). De vraag is daarom: als je verder wilt ontwikkelen, verder dan alleen de effectiviteit en doelmatigheid van het opleidingsaanbod, met een breed kwaliteitsbegrip, ten dienste van de vorming en toerusting van 'competente burgers' die een startkwalificatie op een zo hoog mogelijk niveau behalen, hoe kan de overheid dat dan door middel van investeringen en slimme regelgeving (*beneficial constraints*, Streeck, 1997) nog sterker bevorderen?

⁷² Regelmatig worden bij conferenties en bijeenkomsten vragen gesteld over het waarom van beleidsinterventies (van de overheid) en het belang van organisationele hiërarchie (door het bestuur en de leiding van de school), terwijl de wettelijke basis van het onderwijs schoolautonomie mogelijk maakt.

6.4 Anticiperend bestuur: de rol van de overheid

De WEB 1996 vormt de basis van het mbo-bestel zoals we dat nu kennen. In de inleiding en de position papers is erop gewezen dat de schaalvergroting en ambities van de WEB hebben geleid tot een stelsel dat zeker internationaal gezien goede resultaten bereikt. Daarbij zijn geleidelijk aan duidelijke hervormingen doorgevoerd met uiteenlopende gevolgen. Zo is afscheid genomen van het educatieprogramma, dat naar de markt gebracht is. Ook de positie van het Rijk is gedurende de afgelopen twintig jaar verschoven. Was er aanvankelijk veel ruimte voor de regio, al gauw had de overheid de behoefte om de bedrijfsvoering van het mbo meer doelmatig te maken en het onderwijs meer te laten aansluiten bij de arbeidsmarkt. Nadat de commissie-Schutte (2003) wees op het onrechtmatig gebruik van publieke middelen (in mbo, hbo en wo), is eerst het toezicht verscherpt. Bij het begin van de economische crisis in 2008-2009 hebben ambtelijke werkgroepen nieuwe financieringsmodellen voor het mbo voorgesteld. De politieke commissie onder leiding van René Smit (2010) ambieerde een 20 procent efficiëntieslag te bereiken door 4,1 miljard euro te bezuinigen op het (gehele) onderwijsbudget. Maatregelen daarbij waren het tegengaan van kleine klassen en het bevorderen van schaalvoordelen. Na het advies van de commissie-Oudeman (2010) is dit in het actieplan 'Focus op vakmanschap' (2011) uitgewerkt door de cascade-financiering (met specifieke bekostigingsfactoren per opleidingsjaar) in te voeren en het mbo-onderwijs aantrekkelijker te maken en te intensiveren (met de introductie van de 1000-uren norm voor meer directe onderwijstijd en de reductie in studieduur van vier naar drie jaar). Tevens is besloten tot een integrale herziening van de kwalificatiestructuur (op basis van advies van de commissie-Hermans/Van Zijl). Ook werd de diplomabekostiging herzien.

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) heeft in een recente schets het discours van overheidssturing in het mbo sinds 1996 getypeerd in termen van de Angelsaksische bestuurskundige literatuur, te weten de overgang van *public administration* (regels en wetten) naar *new public management* (kwaliteitsafspraken met een resultaatafhankelijk component). In het huidige tijdsgewricht zou er volgens de NSOB in het mbo sprake zijn van *managed governance* (een meebepalende overheid). Deze variant wordt gezien als een tussenvorm tussen een 'netwerkende en samenwerkende' overheid en een overheid die het belang van 'maatschappelijke veerkracht' onderkent (Chin-a-Fat, Van der Steen en de Jonge, 2016).

Het begrip meebepalende overheid is relevant, omdat het de gedachte illustreert dat de inhoudelijke koers van het onderwijs (ondanks de schoolautonomie in ons onderwijsbestel, hoofdstuk 3) niet vrij is van politieke interventie. De overheid maakt immers kwaliteitsafspraken en kent omvangrijke excellentie- en innovatiegeldten toe. Dit is een belangrijk punt van aandacht in de regeringsverklaring van 2012, net als de in 2014 met alle onderwijssectoren afgesloten bestuursakkoorden. Het bestuursakkoord voor het mbo heeft daarmee het karakter van een onderhandelingsakkoord tussen de overheid en de mbo-wereld, dat volgens Edith Hooge en Anne Woltjer een tussenpositie inneemt tussen de bestuurlijke akkoorden voor het primair en voortgezet onderwijs enerzijds en het hoger beroepsonderwijs anderzijds.⁷³ Er is sprake van een combinatie van harde en zachte sturingsfactoren: in metaforische zin gaat het om de 'wortel' en de 'stok': voorschriften en vereisten, die zijn vastgelegd in de wet- en regelgeving; daarnaast (financiële) prikkels en sancties en ook investeringen in de lerarenagenda. Ten slotte is er sprake van een normatieve strategie van overtuigen, onderhandelen, kaders stellen en betekenis geven (Hooge en Woltjer, 2016).

⁷³ Ook in deze onderwijssectoren bestaan aarzelingen over de betekenis van de afspraken; in po en vo met name over de oplossing van het lerarentekort in de sector, in hbo over de toegevoegde waarde van de prestatieafspraken.

Onze literatuurverkenning heeft deze verschillende thema's ook gesignaleerd en verschillende spanningen tussen deze dimensies benoemd: bijvoorbeeld die tussen zorgplicht, macrodoelmatigheid en arbeidsmarktwaarde; tussen veralgemenisering en vakmanschap; tussen intensivering en excellentie; tussen inschrijvingsrechten en doorstroombelemmeringen; en tussen de financiële incentives van de kwaliteitsafspraken en de innovatie- en excellentiegelden. De auteurs van de position papers concluderen ook dat over een aantal thema's niet veel of slechts in globale zin empirische informatie beschikbaar is, en dat er maar weinig inzicht bestaat in de verhouding tussen de overheidsinvesteringen en de bereikte resultaten.⁷⁴

Dit roept tegelijkertijd de vraag op wat nu precies de relatie is van het overheidsbeleid met de onderwijskwaliteit, zeker als resultaten langs verschillende wegen kunnen worden bereikt. Dat is een punt dat de NSOB slechts indirect behandelt, hoewel zijn discoursanalyse eindigt met een krachtig dilemma rond rol van de overheid, indien deze nog sterker in het stelsel zou interveniëren:

'De systeemverantwoordelijkheid actiever invullen betekent dan ook niet dat de uitkomsten ook vanzelf verbeteren; dat gaat over verantwoordelijkheid nemen voor, niet over het tot stand brengen van. Meer activiteit vanuit het ministerie kan leiden tot een meer reactieve rol van partners; zij trekken zich dan terug en laten het ministerie 'uitrazen'. Zo gaat het vaker in netwerken: de partij die het meest actief is en gaat trekken lokt bij anderen vooral reactief, passief en strategisch gedrag uit. Het wordt er voor studenten dan niet direct beter op, ook al is de minister dan wel direct aanspreekbaar. Het goed organiseren van verantwoordelijkheid is van groot belang, maar de focus moet wat ons betreft liggen op de totstandbrenging van goed beroepsonderwijs.' (Chin-a-Fat, Van der Steen en de Jonge, 2016, p.32-33)

De overheid moet dus anticiperend, proactief gedrag faciliteren en dat ten dienste van het bewerkstelligen van goed beroepsonderwijs. Maar wat wordt bedoeld met proactief gedrag ten gunste van 'goed beroepsonderwijs'? Als dit de stand is van het overheidsbeleid anno nu, laten we dan om de consequenties van deze argumenten te begrijpen terugkeren naar diverse kernvraagstukken in het mbo: studiesucces, schooluitval en beroepspraktijkvorming. Deze voorbeelden werk ik met behulp van de position papers en de literatuur kort verder uit.

De kwaliteitsafspraken

Het kabinet heeft in 2014 kwaliteitsafspraken gesloten met de mbo-instellingen en de MBO Raad. Deze afspraak betreft een totaalpakket gericht op integrale kwaliteitsverbetering, door het verbeteren van het strategisch beleid, personeelsbeleid en de kwaliteitszorg. Tevens zijn financiële afspraken (een structureel additioneel budget ter waarde van 400 miljoen euro) gemaakt over schooluitval, studiewaarde en de beroepspraktijkvorming (BPV). Daarnaast zijn er gelden beschikbaar voor innovatieafspraken (RIF) en excellentie. Dat betekent dat voor sommige scholen nu inmiddels al tot 25 procent van de totale inkomsten variabel is.⁷⁵ De overheid heeft op basis van deze gegevens een database tot haar beschikking gekregen met strategische gegevens van organisaties die gerichte feedback kunnen geven op het beleidsproces. Daarbij is relevant hoe de verkregen benchmarkresultaten worden gebruikt in de bekostiging en de communicatie (de linker- of rechterzijde van het schema). Dit is niet onbelangrijk, omdat de media de relatieve positie van de scholen vaak

⁷⁴ Denk aan de studie van Van de Venne e.a. (2014) over de tegenovergestelde waardering van vier onderwijsprogramma's door de Onderwijsinspectie (hoofdstuk 1).

⁷⁵ Dit cijfer kan ik niet controleren, maar is genoemd in diverse gesprekken met mbo-bestuurders.

zonder commentaar bespreken, terwijl de mate van vergelijkbaarheid en de ontwikkeling van de school uit de cijfers lang niet altijd zichtbaar wordt. Laten we daarom kijken naar de drie inhoudelijk afspraken van de bestuursakkoorden.

1. SCHOOLUITVAL

De filosofie van de kwaliteitsafspraken uit 2014 was sterk gebaseerd op afspraken over schooluitval die al tien jaar eerder waren gemaakt. De omvang van de schooluitval is ook sterk in omvang teruggebracht, een knap resultaat, dat mede is bereikt door zorgvuldige analyse ('Vertrouwen in de school', WRR, 2009) en een gerichte ambtelijke verbeteraanpak ('Aanval op de schooluitval'). Tegelijkertijd kunnen we vaststellen dat desalniettemin veel studenten niet precies weten wat ze willen worden; ze moeten hun beroepsidentiteit nog vormgeven (zie bijvoorbeeld Meijers e.a., 2014). Uit de DUO-gegevens blijkt dat veel studenten switchen en een nieuw begin maken. Dankzij deze gegevens (die zich als *big data* op allerlei manieren laten presenteren) kunnen alternatieve studieloopbanen van studenten worden geanalyseerd in termen van de studietijd en de behaalde leerwinst. Hoe lang doet een vmbo'er of iemand met een havo 3-achtergrond erover om een mbo 3- of 4-diploma te halen? Het hoofdstuk van Onstenk en Westerhuis geeft van een dergelijke pakketvergelijking een prikkelende analyse: er is terugloop in de basisberoepsopleiding en de route naar de havo wordt steeds populairder. Scholen zullen daarop inspelen en de afstemming tussen vmbo en mbo moet worden versterkt (hoofdstuk 3).

2. STUDIEWAARDE

De filosofie achter de afspraken over studiewaarde uit 2014 was volgens een van de betrokken ambtenaren ook welwillend: "Laten we het begrip studiewaarde operationaliseren, om op deze wijze de beschikbare talenten optimaal te waarderen (...) waarbij we rekening houden met gegevens van de vooropleiding en controle voor de samenstelling van de studentenpopulatie."⁷⁶ Deze exercitie is technisch gezien ook mogelijk, maar de politieke en onderwijskundige beoordeling ervan is behoorlijk ingewikkeld. In hoofdstuk 1 wordt bijvoorbeeld de casus van de studierendementen in de G4 besproken: afhankelijk van de gehanteerde indicatoren worden sterk uiteenlopende resultaten bereikt (en varieert de relatieve positie van de school op de benchmark).

De overheid heeft daarnaast ook financiële prikkels gecreëerd om de doorstroom door het onderwijsgebouw te bespoedigen: de studietijd is bekort en het cascademodel geïntroduceerd. Schoolbestuurders brengen daarbij soms de volgende bezwaren naar voren: wat zegt de studiewaarde als het startniveau van de leerlingen gemiddeld genomen laag is, en wat als de sociaaleconomische thuisomgeving van de leerlingen niet bevorderend is? De analyse van de Inspectie van het Onderwijs over 'Gelijke kansen' (2016; 2017) en de sterke verschillen tussen scholen, spreekt daarover boekdelen (zie ook hoofdstuk 1). Bovendien werkt de systematiek van de cascade in het nadeel van studierichtingen waar stapeling van studie-ervaringen om vakinhoudelijke redenen noodzakelijk is.⁷⁷ In sommige vakgebieden is voor ondernemerschap op het niveau mbo 4 bijvoorbeeld ook kennis van waren en producten (niveau mbo 2) voorwaardelijk. De SVO-vakopleiding heeft om deze reden contact gezocht met politici om de perverse werking van de cascade-systematiek te agenderen.⁷⁸

⁷⁶ Interview.

⁷⁷ Bij de cascade-financiering wordt aan studenten studietijd toegekend naar gelang de zwaarte van een opleiding: entree: één jaar, mbo 2: twee jaar, mbo 3-4: drie jaar. Dat maakt in theorie stapelen mogelijk tot zes jaar, maar langer niet. Tegelijkertijd zijn de soortelijke gewichten in de diplomafinanciering verschoven, een diploma mbo 2 is veel minder waard geworden dan een diploma op niveau 4.

⁷⁸ Persbericht, 'Cascadebesteding knelpunt in het mbo-onderwijs', 11 april 2016.

Het is dan ook niet voor niets dat zes mbo-instellingen met ondersteuning vanuit de MBO Raad werken aan een andere operationalisering van het begrip studiewaarde: zij hebben daarover met de Argumentenfabriek een eerste publicatie gemaakt, waarin overigens geen enkel cijfer staat, alleen een redenering over de verbetering van beleidsprocessen (Mulder en Knossen, 2016). Daarnaast kan ook de vraag worden gesteld of uit de leerlingen wel het maximaal haalbare resultaat wordt gehaald. Kunnen zij misschien een 'goed' (cijfer: 8) halen in plaats van een 'voldaan' of een 'voldoende' (cijfer: 6)? Of kunnen zij misschien een extra vak of specialisatie kiezen? 'Studiewaarde' is dan geen enkelvoudig onderwijs-economisch begrip, maar wordt gehanteerd in een breder, meervoudig kwaliteitskader.⁷⁹

3. DE BEROEPSPRAKTIJKVORMING

De derde casus in de kwaliteitsafspraken betreft de BPV, een kernvraagstuk van het middelbaar beroeps-onderwijs: zonder beroepspraktijkvorming is er ook geen beroepsonderwijs. Dit is een tamelijk onontgonnen terrein, dat gezien de flexibilisering en upgrading op de arbeidsmarkt natuurlijk heel relevant is, omdat hier een 'verbindende leerarchitectuur' van school en bedrijf kan worden gevormd (denk aan varianten van *co-makership* tussen onderwijs en bedrijfsleven, de centra voor innovatief vakmanschap en de rol van onderwijsteams bij de beroepspraktijkvorming).⁸⁰

Bij het praktijkleren gaat het erom wat iemand kan leren in de beroepspraktijk, hoe de begeleiding plaatsvindt, of er een veilig leerklimaat is en welke vormen van evaluatie en feedback worden gehanteerd. Het goed vormgeven van het leren op de werkvloer begint met de erkenning van leerbedrijven (en dat is al een heikel issue op zichzelf, waarin strategische keuzes voorliggen om te komen tot systematische kennisuitwisseling), maar daarmee is de beroepspraktijkvorming nog niet geregeld. Dan komen vragen op als: hoe stem je de leerbehoefte van de leerling af op de vraag vanuit het werkveld, hoe bevorder je een adequate leeromgeving? Dit geldt zowel voor de bol als de bbl (en combinaties daarvan), aangezien leerlingen via verschillende leerpaden naar hetzelfde eindniveau toewerken.

De verbetering die nu vanuit politiek Den Haag wordt ingezet, betreft in de kern een bestuurlijke aanpak om de basis op orde te krijgen. Er is gekozen voor een strategie van verbeterplannen, die wordt onderbouwd met een kwantitatieve meting op basis van de (toch enigszins oppervlakkige) JOB-enquête en de BPV-monitor. Maar waar het om moet gaan, is het realiseren van een kwalitatieve verbetering op decentraal niveau. Weliswaar kunnen scholen zelf prioriteiten in de verbeteraanpak aangeven en is er enige onderlinge consultatie voorzien, het is toch sterk de vraag of met deze plannen de uitwisseling tussen school en leerbedrijf voldoende wordt verbeterd. Dan zijn andere vragen van belang: hebben we als opleidingsteam systematisch contact met de leidende bedrijven in de regio? Klopt de beroepsdidactiek met wat het werkveld vraagt? Hoe leer je, waar zit je nog mee? Dat impliceert dat opleidingsteams hun BPV-praktijk onderling uitwisselen, interpreteren en systematisch gaan vergelijken: wat gaat goed en wat kan beter? Het gaat ook om de consequenties die je daaraan kunt verbinden: een andere teamcultuur, het 'extended team' in de woorden van Van der Klink en Nieuwenhuis. Maar het gaat niet alleen om de *breedte* van het team, maar juist ook de *diepte* ervan. Kan de teamleider het gesprek voeren over de pedagogische waarde van het leren in de beroepspraktijk? Kunnen medewerkers

⁷⁹ De analyse *La Niña* van Van Ravens (2009) was hiervoor van belang: er is meer leerwinst te halen. Zie ook de Onderwijsraad (2013b). Ook de jongerenorganisatie JOB en De Nationale Denktank (2016) hebben deze suggestie regelmatig naar voren gebracht.

⁸⁰ Deze passage is ingekort overgenomen uit: Marc van der Meer en Bram Loog: 'BPV als eerste stap in loopbaanleren', in *Profiel*, maart 2016, pp.6-8. Voor deze problematiek zie ook Elsdijk (2016), Swager e.a. (2015) en Illeris (2011).

zich in het bedrijfsleven goed handhaven? Zijn school en bedrijf volwaardige gesprekspartners? En wat zijn dan kwaliteits- en ontwikkelingscriteria? (Zie hiervoor hoofdstuk 1 en 4).

SLOT

Samengenomen is de basisveronderstelling van het Bestuursakkoord 2014 dat het ministerie aan de hand van bestuurlijke afspraken de kwaliteit van mbo-instellingen kan bevorderen. Door een contract met de mbo-instelling te sluiten, wil men resultaten bevorderen waaraan de instellingen zelf invulling kunnen geven. Dat roept ten eerste enkele technische vragen op. Zo stelt de Commissie Herziening Prijsfactoren MBO (2014) dat er geen relatie is tussen de kostprijs van opleidingen en de koppeling van prijsfactoren. Evenmin is er sprake van een onderbouwing van de kosten van unieke en dus dure opleidingen, noch van een goede periodieke herijking van de prijsfactoren van het model. We kunnen daarom veronderstellen dat het macromodel onder invloed van de gehanteerde bekostigingsmethodiek (inclusief de cascade) leidt tot substantiële onderlinge verschuivingen tussen de scholen.⁸¹ In de woorden van de Onderwijsraad: 'het beleid is budgetneutraal, maar is niet beleidsneutraal.'⁸²

Daarnaast heeft men mogelijk te veel over het hoofd gezien dat de resultaten (schooluitval, studierendement, BPV) afhankelijk zijn van zeer verschillende organisatiemechanismen en dat de resultaten moeten worden behaald op teamniveau. De sturing die daar vanuit de overheid op kan worden gegeven is beperkt, en lijkt zich sterk te concentreren op de efficiëntie-benadering (linkerzijde van het schema), zonder dat duidelijk is wat de relatie is met de (zelf)sturing van professionals (rechterzijde van het schema). Opvallend is dat sommige bestuurders dan ook openlijk afstand nemen van deze praktijk; zij bouwen – in de woorden van een CvB-voorzitter – als het ware een 'hitteschild' in tussen de overheid en de onderwijsteams. Nova-bestuurder Ed van de Berg stelde bijvoorbeeld in het tijdschrift 'Profiel' om de resultaten van de afspraken met het ministerie ('een intelligent verdeelmodel van het variabele budget van de kwaliteitsafspraken') juist *niet* te delen met de docententeams, die moet je daarmee niet belasten: 'zij ontlenen de zingeving van hun werk aan het onderwijsproces zelf (...). Daarbij hebben we het over intake, begeleiding, professionalisering en het terugbrengen van de ongekwalificeerde instroom' (Profiel, mei 2015, p.9). Als we het geheel overzien komt het niet als een verrassing dat een denktank van vijf mbo-instellingen (onder leiding van ROC van Twente) inmiddels werkt aan een alternatief voor de kwaliteitsafspraken, met enkele ontwerpprincipes gericht op de verdere regionalisering van het mbo van de toekomst.⁸³

De Lerarenagenda

De Lerarenagenda (2013-2020) geeft natuurlijk een belangrijke impuls aan de kwaliteit van het onderwijs. Volgens de 'Derde voortgangsrapportage Lerarenagenda' (van 29 november 2016) rendeert deze aanpak (in het primair en voortgezet onderwijs) sterk; de aansluiting tussen lerarenopleidingen en onderwijsinstellingen verbetert, jonge docenten krijgen betere begeleiding en er ontstaat meer samenwerking door 'opleiding' in de school. Dat is ook dringend noodzakelijk gezien de vergrijzing van het lerarenbestand en de dreigende lerarentekorten. Voor het mbo beschikken we niet over vergelijkbare gegevens, maar ook daar zijn enkele

⁸¹ Dat blijkt uit de Benchmark-gegevens van de MBO Raad: de kosten per opleiding zijn gestegen, maar er is sterke spreiding tussen instellingen.

⁸² Deze frase heb ik genomen uit een adviserende brief van de Onderwijsraad over de bekostiging van het vmbo (december 2016).

⁸³ Zie Denktank MBO, 'En nu verder in de regio', juni 2017.

verbeteringen ingevoerd: er is een educatieve minor op acht hogescholen, er zijn criteria opgesteld voor zij-instromers en er is een nieuwe afstudeervariant beroepsonderwijs in de tweede graad lerarenopleidingen geïntroduceerd (zie de Voortgangsrapportage Lerarenagenda, 2016). We kunnen daarnaast constateren dat de tevredenheid van docenten over de gekozen aanpak niet alleen een positief beeld laat zien. Zo is volgens cijfers van TNO-CBS (2016) de werkdruk in het onderwijs relatief erg hoog en veel docenten tonen ook publiekelijk afkeer van registratie in het landelijke lerarenregister.

Ook hier geldt dat moeilijk te beoordelen is of we ons in de linker- of de rechterzijde van het schema bevinden. Uiteraard bepalen docenten de kwaliteit van het onderwijs. In hoofdstuk 1 is gesuggereerd dat er veel winst te behalen is als collectieve leerprocessen sterker worden aangezet. Het gevaar van een eenzijdige deficiëntie-insteek kan zijn dat gezien de werk- en veranderdruk individuele medewerkers calculerend gedrag vertonen en dat een 'het zal mijn tijd wel duren'-mentaliteit gaat ontstaan, die gezien de vergrijzing van het personeelsbestand vraagt om reorganisaties en strakker toezicht. In de casuïstiek van de positon papers vinden we nog andere aanwijzingen: geef onderwijsteams de ruimte (de rechterzijde van het schema). Het gaat dan niet alleen om de organisatiestructuur, maar ook om de cultuur van het met elkaar omgaan, het verleiden en overtuigen van mensen om mee te gaan in een gedeelde visie en missie. Het SOM-fonds van het mbo investeert nu ook in peerreview voor de versterking van de professionele dialoog in 68 onderwijsteams. Punt van aandacht blijft dat nieuwe taken bij een mbo-instelling, zoals een leven lang leren en innovatie, 'er even worden bijgeschoven', zonder ze goed te faciliteren en zonder inhoudelijke keuzes te maken en te weten te komen wat prioriteit behoeft. Het gevaar is dan dat je blijft doen wat je al deed (hoofdstuk 4).

Derk Loorbach, wetenschappelijk directeur van het Delftse onderzoeksinstituut DRIFT, bracht over deze problematiek in de zomertelers van SBB (11 en 14 juli 2016) te berde dat er een relatie moet worden gelegd tussen het primaire proces en de vernieuwingen binnen organisaties: zorg dat er sprake is van een intern 'schaduwspoor' in de organisatie. Definieer lokale transitiearena's, waar experimenten worden uitgevoerd. Er is soms enige 'diplomatieke sturingskunst' nodig om de spelregels en onderliggende waarden te benoemen, zeker omdat de resultaten niet altijd eenduidig zijn. 'Accepteer daarom het niet weten als een gegeven en systematiseer zoek- en leerprocessen door collectieve monitoring en evaluatie.'⁸⁴

Dergelijke aanbevelingen volgen ook uit de literatuur over lerende organisaties: identificeer een voorhoede van mensen die goed voorbereid zijn met capabel onderwijskundig leiderschap (hoofdstukken 1, 2 en 3), in aansluiting op de lokale ecosystemen van bedrijven en de samenleving (hoofdstukken 4 en 5). Het gaat vervolgens om een combinatie van inhoud, visie en strategie om innovatie te bereiken; waar gaan we naar toe? Voor een gezamenlijk leerproces in de schoolorganisatie zijn eigenaarschap bij medewerkers en productieve werkvormen voorwaardelijk. En onderzoek (*inquiry*) is nodig om vernieuwingen uit te proberen en de resultaten te evalueren. Op deze wijze komen inhoud en strategie samen gericht op de inhoudelijke ontwikkeling en veranderingsprocessen in de organisatie als geheel (hoofdstuk 1).

Als er meer differentiatie in leerloopbanen en de samenstelling van klassen gaat ontstaan, vraagt dat ook om een meer flexibele inzet van docenten bij het inschatten, evalueren en begeleiden van cognitieve verschillen van leerlingen. Dat maakt de modernisering van de sectorale arbeidsverhoudingen, de vernieuwing van de

⁸⁴ Voor het belang van 'niet weten' bij onderwijsvernieuwing, zie de lectorale rede van J. Thölke (2007).

cao en de samenwerking tussen algemeen en beroepsonderwijs urgenter. Het plan voor ‘circulaire carrières’ en hybride aanstellingen tussen onderwijs en bedrijfsleven is daarbij een eerste begin. Als de voorhoede van leerbedrijven (die al is georganiseerd in landelijke werkgeversverbanden) zijn praktijkleiders zou kunnen bundelen en op regionaal niveau strategisch zou kunnen inzetten om te komen tot gerichte afstemming met docenten van de lerarenopleiding en enkele mbo-instellingen zal waarschijnlijk veel systematischer gewerkt kunnen worden.

Excellentiemiddelen/ keuzedelen/ innovatiegelden

Om het overzicht van de overheidsinspanningen compleet te maken, moeten we ons ook een beeld vormen van de ter beschikking gestelde innovatiemiddelen, de herziening van de kwalificatiestructuur en keuzedelen, en de aandacht voor excellentie in het beroepsonderwijs. Hoewel ongelijksoortig van aard, zijn deze thema's te beschouwen als een strategisch vervolg op de Kennis- en Innovatieagenda van de kabinetten-Balkenende en de praktijk van 'Focus op Vakmanschap'. Het ministerie heeft hiervoor substantiële middelen uitgetrokken, al is voor buitenstaanders tot nu toe nog niet voldoende te beoordelen of deze gelden optimaal zijn gealloceerd.⁸⁵ Voor docenten betekenen deze initiatieven in algemene zin dat de mouwen echt opgestroopt moeten worden, een nieuw kwalificatiedossier met keuzedelen vraagt immers om herontwerp van het onderwijs en alles wat daarbij komt kijken. Volgens de Vlaamse hoogleraar Filip Douchy betekent deze uitdaging dat docenten in onderwijsteams zich moeten ontwikkelen tot 'ingenieurs' van leeromgevingen, om de creativiteit te bundelen die nodig is om te komen tot continue inhoudelijke en procesgerichte vernieuwing (2015, p.121).

Daarnaast zijn er decentrale middelen beschikbaar gekomen voor onderwijsverbetering met sympathieke ambities: het Techniepact, het Zorgpact, het Regionaal Investeringsfonds, die voor een belangrijk deel aansluiten bij toekomstgerichte thema's als technologie en duurzaamheid. Ook hier geldt dat over de toegevoegde waarde van de gerealiseerde onderwijskundige opbrengsten in verhouding tot de toch fors geïnvesteerde middelen nog geen volledige consensus bestaat. Duurzame investeringen van de zijde van het bedrijfsleven zijn hier voorwaardelijk voor het bereiken van succes. Tevens moet een goed verspreidingsmechanisme van de onderwijskundige resultaten worden gerealiseerd voor kennisdeling, betekenisverlening en vertaling naar andere domeinen in het onderwijs, die ook behoefte hebben aan een dergelijke inhoudelijke impuls (zie hoofdstuk 1 en 4).

Westerhuis en Van der Meer (2017, p.98) hebben hierover opgemerkt dat de onderliggende filosofie kennelijk is veranderd: van 'laat duizend bloemen bloeien' naar 'moge de beste winnen', terwijl de lokale condities sterk variëren en er uiteenlopende verwachtingen bestaan in het leveren van onderwijsdiensten voor studenten en voor bedrijven. Anders gezegd: er doet zich een dilemma voor. Enerzijds heeft het kabinet Rutte-2 in zijn nadagen een 'gelijke kansen alliantie' geïnitieerd, om de risico's van schooluitval en gebrekkige aansluiting in de leerloopbanen naar vervolgstudie of werk opnieuw te doordenken. Anderzijds komt op deze wijze het 'afscheid van de gelijkgeschakeling' meer in zicht: voor de kwalificatiestructuur met zijn nieuwe profielen en keuzedelen is iedereen gelijk, maar innovativiteit, creativiteit en excellentie, is niet iedereen op hetzelfde niveau gegeven.⁸⁶

⁸⁵ Het is nog een open vraag hoe de Onderwijsinspectie deze vernieuwingen zal beoordelen. Het onlangs gestarte NRO-onderzoek over 'excellentie' beperkt zich vooral tot enkele vakinstellingen.

⁸⁶ Een belangrijke reden waarom Biesta pleit voor een breder kwaliteitsbegrip met aandacht voor socialisatie en persoonsvorming (zie hoofdstuk 1).

Met meer aandacht voor differentiatie en specialisatie zullen scholen en bedrijven zich verder kunnen profileren. Mogelijk wordt selectie en adaptie, en daarmee maatwerk in het onderwijs, nog belangrijker en meer bespreekbaar. Bedrijven op hun beurt zullen samenwerking met onderwijsinstellingen ook willen organiseren in hybride leeromgevingen en vergelijkbare organisatievormen, zoals de Centra voor Innovatief Vakmanschap, om voor beide partijen meerwaarde te creëren en te werken aan de innovatie van producten en diensten. Een dergelijke aanpak bevordert het delen van risico's en compenseert deelnemende partijen voor eventueel verloren investeringen, wanneer de flexibiliteit van het scholingsaanbod en de arbeidsmobiliteit verder toeneemt.

6.5 Twee strategieën van decentralisatie van overheidsbeleid

Momenteel werken mbo-instellingen dus aan de uitvoering van hun strategisch plannen en daarmee aan een verdere verbetering van de kwaliteitszorg en het personeelsbeleid gericht op een verbetering van de onderwijskwaliteit. Daarmee voeren ze een anticiperend beleid in een tamelijk turbulente maatschappelijke omgeving met sterke economische verschuivingen. Van deze instellingen wordt ten aanzien van de begeleiding van jongeren van alles verwacht; niet zelden worden aan deze onderwijsinstellingen soms tegenstrijdige eisen gesteld. De door de overheid gekozen insteek met aandacht voor strategie, kwaliteit en personeelsbeleid kan in het licht van het bovenstaande worden beschouwd als een noodzakelijke, maar nog onvoldoende stap om te komen tot verdere onderwijsverbetering die nodig is in de volgende ontwikkelingsfase van mbo-instellingen (wat in managementtermen 'next level' heet).

De vijf position papers (en ook andere verkennende studies, zoals Platform Bèta Techniek, 2016) suggereren bovendien dat er een proces van decentralisatie van het nationale overheidsniveau naar de regio moet plaatsvinden, en binnen de school van het centrale beleidsniveau naar de teams op de werkvloer. Met name in de tekst over governance (hoofdstuk 5) en in de bijdrage over regionale netwerken (hoofdstuk 4) wordt gesproken over een nieuw evenwicht tussen landelijke beleidskaders en decentraal bestuur. De overige papers spreken van decentralisatie van het centrale bestuursniveau binnen de onderwijsinstelling naar het onderwijsteam. Er is met andere woorden behoefte aan een proces van 'gedelegeerde verantwoordelijkheid'.

Kan de overheid daarbij behulpzaam zijn? Het ministerie van OCW heeft in het najaar van 2015 hierover een brief opgesteld en gezegd te willen komen tot een versterking van de 'menselijke maat' in het beroepsonderwijs. Deze brief is niet erg goed gevallen bij de mbo-instellingen, die publiekelijk hebben gesteld zich niet in dit beeld te herkennen. Er zou volgens hen al sprake zijn van kleinschaligheid ('klein binnen groot') en daarbij: wat betekent de notie dat de instellingen onderling sterk verschillend zijn georganiseerd? Bovendien bestaat bij sommige opleidingen een proces van interne *centralisatie* (als kleinere teams worden samengevoegd) en is dat dan juist niet of juist wel de bedoeling? De kritiek vanuit de mbo-instellingen op de overheid moeten we daarom waarschijnlijk zien als een reactie op het feit dat de overheid de laatste jaren in het bestuursakkoord heeft gekozen voor de inzet van generieke maatregelen voor een pluriforme sector in een snelle verandertijd. De rek is er kennelijk uit, medewerkers willen meer eigen zeggenschap en vragen om een 'nieuw systeem' van zelf organiseren. Bij de verandering die in de samenleving gaande zijn, horen dan andere ontwikkel-

vernieuwingstrategieën en andere definities van kwaliteit dan uitsluitend de regelgeving die op verbetering van het 'oude' systeem is gericht. Dat is ook gebleken in de casus van de regelvrijzone in het ROC van Amsterdam: niet de regels belemmeren, maar het gebrek aan professionaliteit om met elkaar te benoemen wat goed onderwijs is (hoofdstuk 1).

De Vijlder en Rozema (2013) hebben in een opstel verschillende vormen van regionale decentralisatie benoemd: centraal geleid, decentraal geleid of gedifferentieerd. De rijksoverheid zou vervolgens de verleiding kunnen hebben om het bestaande instrumentarium in de kwaliteitsafspraken verder te verfijnen. Het is in principe mogelijk om te werken met studentengegevens naar woonplaats, net als bij de analyse van het begrip studiewaarde, maar het is de vraag wat dan wordt gewonnen.⁸⁷ Bovendien opereren sommige scholen op hetzelfde territorium, hetgeen het lastige vraagstuk van macrodoelmatigheid met zich meebrengt, waarbij de gedachte is dat de scholen dat thema eerst zelf moeten oplossen.⁸⁸ Het grote risico van decentralisatie van beleidsmiddelen is dan dat er onderhandelingen ontstaan en een status quo zonder inhoudelijke vernieuwing wordt bereikt (Hirsschemöller, 1993). Of in termen van de NSOB (Chin-a-Fat, Van der Steen en de Jonge, 2016): laat het ministerie maar 'uitrazen', dan zien we later wel.

De redenering zou daarom beter kunnen starten met de vraag wat in ieder geval op nationaal niveau geregeld moet worden en welke procedurele vormen van decentralisatie denkbaar zijn? De verschillende position papers gaan op deze vraag in. Onstenk en Westerhuis verkennen in hun bijdrage het begrip responsief bestuur en concluderen (ook op basis van de discussie in Noorwegen, Oostenrijk en Australië) dat er verschillende evenwichten kunnen ontstaan tussen overheid, markt en maatschappelijk middenveld. Als het maatschappelijk middenveld sterker is, heeft het meer draagkracht (hoofdstuk 3). Responsief bestuur is wel aan enkele voorwaarden verbonden (zie Rosenfeld, 2008 in hoofdstuk 4). Van der Meer en Nieuwenhuis pleiten daarom voor een meer toekomstbewuste, adaptieve bestuursopvatting, waarbij rekening wordt gehouden met de uiteenlopende eisen, die aan docenten in het initieel onderwijs, respectievelijk het post-initieel onderwijs en bij innovatieprogramma's worden gesteld (hoofdstuk 4).

EEN EERSTE VARIANT VAN DECENTRALISATIE: STURING OP RESULTATEN

Hoe kan de overheid een versterking van de decentrale beleidsaanpak verder bevorderen? Eerder zijn in de literatuur twee begrippen van decentralisatie van overheidsbeleid gedefinieerd, waarbij een beroep wordt gedaan op organisaties op decentraal niveau: adaptief en reflexief bestuur (Van der Meer, Visser, Wilthagen en Van der Heijden, 2003). Het begrip adaptief bestuur is gedefinieerd als een situatie waarbij de centrale overheid een beroep doet op in dit geval onderwijsinstellingen, bedrijven en maatschappelijke organisaties om binnen een bepaalde termijn resultaten te behalen. Dit model gaat uit van 'sturing op resultaten'; maatschappelijke partijen worden verzocht een bijdrage te leveren aan het behalen van maatschappelijke doelstellingen, in termen van Mark Moore (1997): het creëren van publieke waarde.

⁸⁷ Eerder constateerden we dat de studieresultaten binnen één school sterk kunnen verschillen voor studenten in de binnenstad en in de randgemeenten (Neuvel en van der Meer, 2014).

⁸⁸ De nieuwe ingestelde Commissie macrodoelmatigheid mbo om de macrodoelmatigheid te beoordelen, huldigt ook deze taakopvatting. Voor empirische gegevens hierover, zie Cörvers e.a. (2014).

Een voorbeeld van deze aanpak zou kunnen zijn de oproep van de overheid om de studieresultaten van bepaalde groepen studenten gericht te verbeteren. De Hogeschool Rotterdam investeert daar momenteel fors in, onder meer door de vraag te stellen hoe mbo'ers gemakkelijker kunnen doorstromen naar het hoger onderwijs. Deze vraag is op basis van uitvoerige interviews beantwoord door een team van onderzoekers, die zes opleidingen van Hogeschool Rotterdam hebben doorgelicht. Zij concluderen dat mbo'ers met financiële problemen kampen, te weinig begeleiding krijgen en dat de academisering van de hogeschool hen belemmert (In 't Veld, 2016). Dit antwoord kan verder worden ontleed: is dit een vraagstuk van algemene vaardigheden of van vakinhoudelijke verschillen en wat betekent dit voor de vooropleiding – vmbo en mbo? (zie Klatter, 2015; Elffers, 2016). En is dit een exclusief Rotterdams issue of een landelijk thema, zeker als we weten dat meer leerlingen in Rotterdam dan in Den Haag of Amsterdam zich aan de onderkant van het opleidingsgebouw bevinden (hoofdstuk 1)? Dit sluit goed aan bij de inspanningen van een groep lectoren die het studierendement in de G5 bezien en ook bij de Nationale Denktank (2016) die subsidie heeft gekregen voor projecten die leerlingen verzinnen om de doorstroom van mbo naar hbo te stimuleren. Samen genomen veronderstelt een dergelijke adaptieve vraagstelling dat de overheid partijen (onderzoekers, docenten, lerarenopleiders) uitnodigt binnen een bepaalde termijn tot gerichte verbeteringen te komen.

Een ander voorbeeld betreft de succes- en faalfactoren van de BPV. Gaat het hier inhoudelijk gezien om een begeleidingsvraagstuk of is er sprake van omvangrijke sectorale uitdagingen, gezien de voortgaande technologische ontwikkelingen en flexibilisering bij grotere en kleine bedrijven op de arbeidsmarkt? Hier zouden ervaringen met de BPV in bijvoorbeeld de sectoren zorg en welzijn, ICT, logistiek en metaalindustrie afzonderlijk van elkaar geordend en vergeleken kunnen worden in verschillende regio's. Door middel van *peer learning* zouden goede en slechte ervaringen getoetst en geïnventariseerd kunnen worden. Op deze manier kan met relatief geringe investeringen een publieke gegevensbank worden opgebouwd met als doel de opbrengsten van de BPV direct te verbeteren. Aldus kan op basis van meer diepgaande analyse een meer fundamentele afweging worden gemaakt wat voor verbindingen er nodig zijn tussen mbo-opleidingen en het werkveld op verschillende niveaus.

Een laatste voorbeeld kan zijn: stel de overheid wil de verhouding tussen de sterke groei van de zelfstandige arbeid (zzpers) en teruggang in de bbl analyseren. Daartoe kan zij aan onderwijsteams die investeren in het thema ondernemerschap en ondernemend gedrag van studenten de vraag voorleggen hoeveel jongeren een eigen onderneming starten. Welke opleidingsvarianten kiezen zij daarbij, bol of bbl, en in welke combinatie en met welke betekenis? De recente plannen voor oprichting van een Centrum of Projectorganisatie voor Ondernemerschap bij diverse roc's is dan een speerpunt voor verdere exploratie. Ook bij dit voorbeeld geldt dat met relatief geringe middelen een verdieping kan worden aangebracht in het huidige beleidsdiscours en tevens oplossingsgericht kan worden gewerkt.

EEN TWEEDE VARIANT VAN DECENTRALISATIE: STURING OP PROCESSEN

Naast adaptief bestuur is er de variant van reflexief bestuur. Bij reflexief bestuur ('sturen op processen') geeft de overheid vrijheid aan lagere bestuurslagen om zelf te komen tot de bepaling van doelen, afstemming van middelen en ontwikkeling van 'slimme' regelgeving, omdat de mogelijk denkbare uitkomsten onzeker zijn (Van der Meer e.a., 2003). Binnen de mbo-instellingen is er momenteel sprake van een decentralisatie van de beleidsuitvoering naar colleges, onderwijsteams en docenten. Van der Klink en Nieuwenhuis wijzen op het belang van onderwijskundig leiderschap, een onderwerp dat ook terugkeert in de tekst over een lerende

instelling. Zeker is ook dat de regionale dimensie van vertegenwoordigend bestuur meer van belang wordt. Daarbij spelen behalve de mbo-instellingen (op alle niveaus) ook de provinciale en gemeentelijke overheid een rol, en het bedrijfsleven in al zijn geledingen.

Ook hierbij zijn uiteenlopende voorbeelden denkbaar. Het idee van 'sturen op processen' houdt in dat onderwijsinstellingen verbinding moeten maken met de regionale bestuursorganen, zoals *triple helix* of *multiple helix* partijen: de lerarenopleidingen voor de opleiding en nascholing van zittende docenten en zij-instromers, het bedrijfsleven (mkb en grootbedrijf) en de wereld van het onderzoek (wat speelt er, welke inhoudelijke relaties liggen voor?). Dan kan een nieuw curriculum naar inhoud en richting worden ontworpen, zo is bijvoorbeeld gebleken uit de studies over hybride leeromgevingen bij Nedtrain en de Middelbare Horeca School (Bakker e.a., 2016).

Gegeven de decentralisatie van het sociaal beleid naar gemeenten en de veranderingen in de werkgelegenheidsstructuur op de arbeidsmarkt, zou de overheid ook in vertrouwen kunnen samenwerken met burgers en werkenden aan de ontwikkeling van sociaal leefbare wijken, met roc A, roc B en roc C, in wijk X, Y of Z. Op identieke wijze kan worden gekeken naar de toekomst van het educatie- en inburgeringsvraagstuk aan de onderkant van de arbeidsmarkt, nu per januari 2018 de gedwongen winkelnering van gemeentes bij de roc's wordt beëindigd. Steeds geldt dat lokale partijen tot lokale onderwijsarrangementen moeten komen.

Een andere vraag zou kunnen luiden: hoe kunnen de roc's van bijvoorbeeld Twente, de Graafschap, de Noord-Brabantse roc's rond Eindhoven en Helmond of de Zuid-Limburgse scholen Arcus en Leeuwenborgh samen met het interregionale bedrijfsleven, het nu al krachtige techniekonderwijs verder inrichten door in te spelen op de lokale ecosystemen, en meer dan nu het geval is de verbinding maken met het voorbereidend technisch beroepsonderwijs? Hier kunnen experimenten worden gestart en nieuwe 'slimme' regelgeving worden uitgeprobeerd, die scholen en opleidingsteams de ruimte geeft om zich inhoudelijk te vernieuwen.

BESCHOUWING

De twee hier kort geschetste strategieën van decentralisatie van overheidsbeleid kennen een andere dan tot nu toe gebruikelijke verhouding tussen experimenteel bestuur, beleidsleren en publieke verantwoording. Daardoor resulteert een andere verhouding tussen de landelijke en regionale overheid. In een eerdere studie over 'adaptieve sturing op resultaten' en 'reflexieve sturing op processen' is gewezen op de noodzaak van systematische beleidsevaluatie (feedback), en eventueel het belang van partijversterking en mediation voor het geval de decentralisatie niet zou vlotten. Dat geldt hier ook. De overheid zou moeten achterhalen waarom er zo veel aarzeling bestaat bij docenten om hun professionele kapitaal te versterken (hoofdstuk 1). Als onderwijsteams te zwak zijn behoeven ze versterking (hoofdstuk 2). Als de studentenstroom verandert of als de arbeidsmarkt nieuwe eisen stelt, moet de school daarop inspringen (hoofdstuk 3). Regio's zijn bestuurlijk gezien pluriforme entiteiten, en de condities voor een gezamenlijke aanpak zijn sterk verschillend in de bijvoorbeeld de G4, Eindhoven of Tilburg, de krimpgebieden (hoofdstuk 4). Als het bestuur of de ondernemingsraad onderpresteert of overbelast is, is een andere manier van werken nodig. Soms is niet meer, maar ander toezicht noodzakelijk (hoofdstuk 5). Ook de relatie van het vmbo met het mbo en van het mbo met het hbo moet opnieuw doordacht worden (hoofdstuk 1).

De landelijke overheid kan daarbij kaders aanreiken. Johan van de Sanden (2004) heeft tien jaar geleden al gesteld dat 'ergens goed in worden' betekent dat een kennisbasis moet worden ontwikkeld die het handelen van docenten versterkt. Maar dat vraagt om conceptuele vermogens om met elkaar te kunnen samenwerken, theoretische en ervaringskennis te ordenen en te vertalen in gedeeld kader waarin goed onderwijs kan worden aangeboden. Hierin kunnen de lerarenopleidingen, lectoraten en practoraten, maar ook maatschappelijke organisaties, een grote rol spelen. De overheid en de mbo-sector zouden hierin veel meer kunnen investeren en experimenten kunnen initiëren om tot verdere vernieuwing te komen.

Het is daarnaast nuttig om bij decentralisatie van het overheidsbeleid naar de regio nog eens te reflecteren op het conceptueel kader van de bestuurskundige Matthijs Hirsschemöller. Daar gaat het precies om de vraag wanneer bij decentralisering van beleid actoren gezamenlijk leren, of waar juist onderhandelingen nodig zijn of juist vormen van pacificatie of een status quo ontstaan. Voor het initiëren van leerprocessen op decentraal niveau moeten partijen gericht samenwerken en een leercyclus doormaken. Dat gebeurt momenteel bijvoorbeeld in de Amsterdamse MBO-Agenda, waar alle vier de Amsterdamse mbo-instellingen in afstemming met de gemeente werken aan versterking van de professionele cultuur (hoofdstuk 1). Als er slechts sprake is van onderhandelingen om schaarse middelen, zal er waarschijnlijk niet voldoende geleerd worden en is het risico dat veel beoogde vernieuwingen vastlopen.

John Schobben (directeur bij De Leijgraaf) gebruikte bij een bespreking over deze tekst de volgende metafoor om de verhouding tussen regio's in Nederland in het mbo te becommentariëren: "Bezien vanuit het (landelijke) beleid is het mbo-landschap een gevarieerd bos. Van bovenaf ziet het eruit als een grote groene massa. Maar als je in het bos staat, onder krachtige stammen die flinke bladerdaken kunnen dragen, omdat de boom zelf zijn eigen wortelpatroon heeft ontwikkeld, zie je de noodzakelijke variatie. De enige echte groei in het landschap ontstaat vanuit initiatieven van onderop, die slim worden gefaciliteerd en verduurzaamd door beleid van bovenaf, nu eens door het mesoniveau van de school, dan weer door het macroniveau van de overheid." De consequentie hiervan is dat om vernieuwing te bereiken, durf nodig is om te differentiëren in regelgeving en bekostiging.

6.6 Speed of change: het roc als regionaal kennisknooppunt in het mbo-bestel

Maatschappelijk gezien wordt steeds meer verwacht van het mbo, de hoofdader van de Nederlandse onderwijsdelta (Karsten, 2016). De bijdragen in deze bundel zijn daarom niet vrijblijvend. In de literatuur en de praktijk van het mbo zien we dat er sprake is van een vrijwel permanente vorm van beleidswijzigingen. Denk aan de introductie van het competentiegerichte onderwijs, de verschillende generaties kwalificatiedossiers en 'Focus op vakmanschap', dat toch primair gericht was op een rationalisering van de bedrijfsvoering. Deze 'politieke greep op het mbo' (Hendriks, 2013) wordt in het werkveld lang niet altijd als functioneel bestempeld, terwijl de mbo's voor verschillende maatschappelijke uitdagingen staan.

In de position papers hebben we gezien dat er organisationele condities zijn voor vernieuwing. Niet aan alle knoppen kan even gemakkelijk worden gedraaid en er zijn ook storingsfactoren. Dat raakt de legitimiteit van het mbo, waarover (te) vaak in de media wordt gesputterd, zonder dat een productief debat ontstaat. In antwoord op de probleemstelling van deze bundel, is de overgang van het 'deficiëntie-denken' over individuele docenten naar 'professioneel geleid werken' op team- en schoolniveau tevens een overgang in het denken van kortetermijn-*output* (enkelvoudig diplomarendement) naar langetermijn-*outcome* (studiewaarde in de breedste zin van het woord). De Nationale Denktank (2016) heeft dit idee ook opgepikt: voor studenten moet de tijd op school waardevol in zichzelf zijn. En de school moet zich verhouden tot de buitenwereld. Dat is de *outcome* waar het over moet gaan. Van Schoonhoven noemt dit naar Jon Elster *local justice*.

In de achtergrondstudie 'MBO naar 2025' heb ik geformuleerd dat voor verdere veranderingen niet alles tegelijkertijd veranderd kan én hoeft te worden; de ontwikkelingscyclus van de school zal altijd achter lopen bij die van het bedrijfsleven, maar de school kan en moet toekomstige thema's wel actief verkennen en toekomstbewust handelen. Het gaat om de 'speed of change'. Samenwerking in innovatieve leer-werkarrangementen is het model van de toekomst. Dat veronderstelt dat het beroepsonderwijs en het bedrijfsleven op lokaal niveau hun belangen kunnen articuleren. De opgave van de toekomst is mbo-instellingen niet te laten degraderen tot een dienstverlener van geknipte, enkelvoudige onderwijsdiensten, maar te ontwikkelen tot regionale kennisnooppunten. Aanjagers als practoraten, leer-werkcentra en centra voor innovatief vakmanschap kunnen daarbij een belangrijke rol spelen. Dat kan alleen met gerichte investeringen van de lokale overheid en het lokale bedrijfsleven. In hoofdstuk 4 is gesuggereerd een *public value score card* te ontwikkelen om horizontale bestuurlijke vraagstukken beter te kunnen beoordelen.

Het zou daarbij een misvatting zijn dat er geen landelijk beleid meer nodig is. De ontwikkeling van taken en functies, de verandering van beroepen en de nieuwe variëteit in loopbanen kunnen we beter niet alleen aan de markt overlaten, maar veronderstellen ten minste een zorgvuldige landelijke evaluatie, uniforme kwaliteitsstandaarden, en gecoördineerde afstemming van experimenten en vernieuwing. De overheid dient uiteraard ook het civiel effect van diploma's te bewaken.

Veel van de voorliggende 'duurzame beleidsvraagstukken' vragen om een tamelijk intensieve inhoudelijke begeleiding, en lang niet alle uitdagingen kunnen tegelijk worden aangepakt. John Dewey bepleitte een eeuw geleden een procesmatige aanpak waarin doelen en middelen in iteratieve verhouding met elkaar staan. Het resultaat hiervan is dat het probleem transformeert en nieuwe handelingsmogelijkheden ontstaan (hoofdstuk 1). Ook de Amerikaanse rechtssocioloog Charles Sabel, aanhanger van Dewey, stelt in zijn kritiek op het *principle-agency*-denken in het Nederlandse openbaar bestuur, dat een aanpak het meest kansrijk is wanneer die aansluit bij de functionele vraagstukken, dus geen hiërarchische aanpak (Sabel, 2004). De overheid beschikt immers niet over precieze informatie wat er op de werkvloer of in de regio speelt. De beschikbare gegevens moeten worden benut om voorkomende problemen op te sporen en te analyseren. Dat geldt ook voor het Nederlandse mbo. Daar wedijveren verschillende coördinatiemechanismen met elkaar. De sturingscapaciteit van de overheid of het schoolmanagement botst met de professionele ruimte van docenten. Er moet daarom een meer zelfcorrigerend systeem worden ontwikkeld, het professioneel kapitaal moet worden versterkt (hoofdstuk 1). Dat vergt dus niet een unilateraal bestuur, maar een onderling afstemmende en een lerende opstelling van de overheid. Een zelfcorrigerend systeem binnen een mbo-instelling kan alleen ontstaan wanneer de organisatie zelf (op team- en op docentniveau) een leervraag heeft en de noodzaak

voelt om te vernieuwen. Deze leervraag moet dan ook matchen met de doelstellingen vanuit het werkveld en die van de overheid. Daarin komen deze bestuurslagen samen. Er moet dus inhoudelijk worden overlegd om verder te komen.

De positie van de overheid is in deze afstemmende, anticiperende en lerende benadering eerder een ‘bemiddelende overheid’ (Dijstelbloem, 2008) en een ‘voorwaardenscheppende overheid’ (Frits van der Meer, 2012), dan een ‘meebepalende overheid’ (Chin-a-Fat e.a., 2016). Bij decentralisatie van overheidsbeleid dient de interventie erop gericht te zijn het leergedrag én lerend vermogen van de instelling te faciliteren. Soms zijn de te realiseren doelstellingen duidelijk en kan voor een adaptieve sturingsvorm worden gekozen, soms is alleen zeker welke partijen in het proces een rol spelen; dan is een reflexieve benadering behulpzaam.

De verschillende position papers roepen ook nieuwe thema's op die om nadere uitwerking vragen. Het ligt voor de hand de nieuwe vormen van flexibilisering en standaardisatie van werkprocessen op de arbeidsmarkt meer systematisch in de analyse te betrekken. Indicatief is ook dat veranderende studentenstromen de instellingen dwingen na te denken over de manier waarop hun marktaandeel verandert. Er zijn ook maar in heel beperkte mate objectieve gegevens beschikbaar over uiteenlopende vraagstukken, zoals het pedagogisch klimaat in de school, de werkomstandigheden en de effectiviteit van onderwijsteams, de aanpassing van de school aan de buitenwereld, de regionale verantwoording en de kwaliteit van de medezeggenschap en bestuurlijke verhoudingen. De auteurs in deze bundel vragen zich af of het glas nu eigenlijk halfvol of halfleeg is. Behalve deze generieke thema's zijn in de praktijk heel vaak verbijzonderingen nodig, die per onderwijsdomein (bouw, elektrotechniek, ICT, zorg et cetera) moeten worden gezien.

Het zou onverstandig zijn de overheid op deze punten geen centrale verantwoordelijkheid te geven in de noodzakelijke ontwikkeling van de kennisinfrastructuur. De vraag blijft dan hoe de nationale overheid de voorwaarden tot het lerend gedrag in de scholen kan blijven bevorderen. De uitdaging is om, in plaats van generieke resultaatafspraken met ongewenste perverse effecten, te komen tot meer specifieke regionale arrangementen. Dat is uiteindelijk een politieke kwestie, die niet kan worden beantwoord zonder een volwaardig (en hopelijk sprankelend) publiek debat over en met het onderwijs, en evenmin zonder het initiëren van gerichte adaptieve en reflexieve beleidsinstrumenten zoals voorgesteld in deze bundel. Leerlingen moeten breed genoeg worden opgeleid, niet voor het uitvoeren van een taak of een baan, maar voor een loopbaan, zodat ze zich kunnen redden in een heel volatiele arbeidsmarkt. Dat vergt ontwikkeling van algemene vaardigheden, vakbekwaamheid evenals persoonlijke ontwikkeling. Vanuit dat perspectief moet een agenda voor toerusting en verbinding er een zijn van sociale investeringen in duurzame onderwijsverbetering voor de langere termijn. ●

Over de auteur

Marc van der Meer Bijzonder hoogleraar Onderwijsarbeidsmarkt bij Reflect/Tilburg Law School van Tilburg University, en bij CAOP in Den Haag. Tevens als onafhankelijk wetenschappelijk adviseur verbonden aan de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs-Bedrijfsleven (SBB). marc.vandermeer@uvt.nl

Referenties

164

- Bakker A., I. Zitter, S. Beaudaert & E. de Bruijn (2016). *Tussen opleiding en beroep - het perspectief van boundary crossing*. Assen: van Gorcum.
- Biesta, G.J.J. (2012). *Goed onderwijs en de cultuur van het meten*. Den Haag: Lemma.
- Chin-a-Fat, N., M. van der Steen & I. de Jong (2016). *Bewegende verhoudingen - een discoursanalyse van overheidssturing in het MBO*. Den Haag: NSOB.
- Commissie-Dijsselbloem (2008). *Tijd voor onderwijs*. Den Haag: Tweede Kamer.
- Commissie-Hermans/Van Zijl, Advies commissie Kwalificeren en Examineren (2010). *Naar meer doelmatigheid in het mbo*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Commissie-Oudeman Advies van de Commissie onderwijs en besturing BVE (2010). *Naar meer focus op het mbo!* Den Haag: Ministerie van OCW.
- Commissie-Schutte (2003). *Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Commissie-Smit (2010). *Productiviteit onderwijs - Rapport brede heroverwegingen*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Commissie C. In 't Veld, Commissie Herziening Prijsfactoren MBO (2014). *Prijsfactoren onder de loep*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Cörvers, F., M. de Hoon & C. Meng (2014). *Macrodoelmatigheid mbo. Inkadering arbeidsmarktperspectief*, ROA-R-2014/1, Maastricht: ROA.
- Denktank MBO (2017). *En nu verder in de regio. Mbo-scholen aan zet op weg naar kwaliteits-afspraken in het mbo 2019-2022*. Enschede: ROC van Twente.
- De Nationale Denktank (2016). *Samen leren: tien oplossingen voor het beroepsonderwijs van de toekomst*. Den Haag: Wilco Art Books.
- Dewey J. (1997, oorsp. 1916). *Democracy and education - an introduction to the philosophy of education*. New York: Free Press.
- Dewey J. (2002, oorsp. 1922), *Human nature and conduct*. New York: Prometheus Books.
- Dijstelbloem, H. (2008) *Politiek vernieuwen. Op zoek naar publiek in de technologische samenleving*. Amsterdam: Van Gennep.
- Douchy, F. (2015). High impact learning anno 2022: model voor de toekomst - Over aanpak en sturing. In R. in 't Veld, *De echte dingen. Essays over de kwaliteit van onderwijs*. Amsterdam: Gopher BV.
- Elffers, L. (2016). *Kansrijke schoolloopbanen in en op weg naar het hbo: een ketenbenadering*. Lectorale rede. Amsterdam: HvA.
- Elsdijk, F. (2016). *Beroepspraktijkvorming. Onderzoek naar praktijkopleiders*. RU Groningen.
- Gibbons, M., C. Limoges, H. Nowotny, S. Schwartzman, O. Scott & M. Trow (1994). *The new production of knowledge: The dynamics of science and research in contemporary societies*. London: Sage.
- Hargreaves, A. & M. Fullan (2012). *Professional capital. Transforming teaching in every school*. London: Routledge.
- Hendriks, B., & A. Broomhaar (2015). Studiewaarde belooft betere resultaten. *Profiel*, mei-nummer, pp. 6-9.
- Hendriks, H. (2013). Pleidooi voor een toekomstbestendig mbo/ROC: Hoe complexiteit en politieke grilligheid het mbo in zijn greep heeft. In: *THEMA*, nr.2, pp.14-18.
- Hirsschemöller, M. (1993). *De democratie van problemen: de relatie tussen de inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming*. Amsterdam: VU uitgeverij.
- HPBO (2016). *Innovisier: 12 jaar vernieuwen in het beroepsonderwijs*. Ede: HPBO.
- Hooge, E. & A.M. Woltjer (2016). *Bestuurlijk verhoudingen tussen sectorraden en OCW: zachte en harde sturing*. Tilburg: TIAS.
- Illeris, K. (2011). *The fundamentals of workplace learning: Understanding how people learn in working life*. New York: Routledge.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *De staat van het onderwijs 2014-2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2017). *De staat van het onderwijs 2015-2016. Technisch rapport Gelijke Kansen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Karsten, S. (2016). *De hoofdstroom van de Nederlandse onderwijsdelta - een nuchtere balans van het mbo*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Klatzer, E.B. (2015). *Professionele identiteit in perspectief. Intensieve relaties voor ijzersterk beroepsonderwijs*. Rotterdam: Hogeschool Rotterdam Uitgeverij.
- MBO Raad en Onderwijsvakorganisaties (2009). *Professioneel Statuut*, De Bilt.
- Meer, F.M. van der (2012). *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren. De gevolgen van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst*. Oratie. Leiden.
- Meer, M. van der (2014). *Vakmensen en bewust vertrouwen*. Oratie. Tilburg Law School.
- Meer, M. van der & B. Loog (2016). BPV als eerste stap in loopbaanleren. In: *Profiel*, pp. 6-8.

- Meer, M. van der, J. Visser, T. Wilthagen & P.F. van der Heijden (2003). *Weg van het overleg - Het Nederlandse model 25 jaar na Wassenaar*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Meer, M. van der, E. Verheijen (2017). *De blik van buiten - De kennisinfrastructuur en professionalisering in het mbo*. 's-Hertogenbosch: ecbo.
- Meijers, F., M. Kuijpers, K. Mittendorf, G. Wijers (2014). *Het onzekere voor het zekere*. Antwerpen/ Amsterdam: Garant.
- Ministerie van OCW (2005). *Aanval op de uitval*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2011). *Focus op vakmanschap*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2013). *Lerarenagenda 2013-2020*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2015). *Versterking menselijke maat in beroepsonderwijs*. Kamerbrief. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2016a) *Toerusten en verbinden*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2016b) *Derde voortgangsrapportage Lerarenagenda*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW & MBO Raad (2014). *Bestuursakkoord MBO 2014*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Moore, M. (1997). *Creating public value: strategic management in government*. Harvard: Harvard University Press.
- Mulder, A., & J. Knossen (2016). *Het echte studiesucces – meten en verbeteren*. Denktank studiewaarde. Amsterdam: De Argumentenfabriek.
- Neuvel J. & M. van der Meer (2014). *Studiesucces in de G4 en de overige roc's*. 's-Hertogenbosch: ecbo.
- Onderwijsraad (2013a). *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013b). *De stand van educatief Nederland 2013. Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016a). *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016b). *Vakmanschap voortdurend in beweging*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016c). *Adviserende brief over bekostiging van vmbo*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Platform Bèta Techniek (2016). *Forum beroepsonderwijs: verbindende vooruitzichten beroepsonderwijs*. Den Haag: Platform Bèta Techniek.
- Ravens, J. van (2009). La Niña. Een koers voor het Nederlands onderwijs. http://s3.amazonaws.com/zanran_storage/beteronderwijsnederland.net/ContentPages/42766586.pdf.
- Rosenfeld, S. (2008). The changing form and geography of social capital. In Ph. Cooke, B. Asheim, R. Boschma, R. Martin, D. Schwartz & D.Tödtling (eds). *Handbook of regional innovation and growth*. Cheltenham UK/ Northampton MA: Edward Elgar.
- Sabel, C.F. (2004). Beyond principal agent governance, experimentalist organizations, learning and accountability. In E. Engelen & M. Sie, *De staat van de democratie, de democratie voorbij de staat*, pp. 173-196. Amsterdam: Amsterdam University press.
- Sanden, J. van der (2004). *Naar leerzame loopbanen in het beroepsonderwijs*. Eindhoven: Fontys PTH.
- Schouwenburg F., (2016). *Het kan dus wél- MBO-scholen om van te leren*, Zoetermeer: Kennisnet.
- Stichting van het Onderwijs (2013). *Nationaal Onderwijsakkoord: De route naar geweldig onderwijs*, Den Haag: SvHO.
- Streeck, W. (1997). Beneficial Constraints: On the economic limits of rational voluntarism. In J. Hollingsworth & R. Boyer (Eds), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, pp. 197-219. Cambridge: Cambridge University Press.
- Swager, R., R. Klarus, J. van Merrienboer & L. Nieuwenhuis (2015). Constituent aspects of work place guidance in secondary VET. In: *European Journal of Training and Development*, vol.39: 5, pp. 358-372.
- Thölke, J. (2007). *Leren niet te weten – Een zoektocht rond zinvolle vernieuwing in (onderwijs)organisaties*. Lectorale rede. Nijmegen: HAN.
- TNO/ CBS (2016). *Nationale enquête arbeidsomstandigheden 2016*. Hoofddorp/ Heerlen, TNO/ CBS.
- Toren, J.P., M. van der Meer & T. Lie (2015). *Innovatie, beroepsonderwijs en arbeidsmarkt*. Den Bosch: ecbo.
- Veen, K. van, R. Zwart, J. Meirink & N. Verloop (2010). *Professionele ontwikkeling van leraren: een review studie naar effectieve kenmerken van professionaliseringsinterventies van leraren*. Leiden: lclon.
- Veer, J. van der, M. van der Meer & A. Hemerijck (2014). *De toerusting over de levensloop: een beschouwing over institutionele herijking in het beroepsonderwijs*. 's-Hertogenbosch: ecbo.
- Veld, R. in 't, (ed). (2016). *Zoeken naar de weg omhoog – onderzoek studiesucces mbo-hbo*. Rotterdam: Hogeschool van Rotterdam.
- Venne, L. van de, J. Hermanussen, M. Honig & M. van de Genugten. (2014). *De dagelijkse zorg voor onderwijskwaliteit in het mbo*. 's-Hertogenbosch: ecbo.

Vermeulen, M. (2016). *Leren organiseren*. Oratie. Heerlen: Open Universiteit.

Vijlder, F. de, & M. Rozema (2013). *Leren van het innovatie-arrangement; Achtergrondstudie voor het HPBO*. Nijmegen: Kenniscentrum Publieke Zaak.

Westerhuis A. & M. van der Meer (2017). 'Great expectations-local VET and industry relations'. In: E. de Bruijn, S. Billett & J. Onstenk (eds). *Enhancing Teaching and Learning in the Dutch Vocational Education System - Reforms Enacted*. Berlijn: Springer Verlag, pp.83-102.

WRR (2009). *Vertrouwen in de school*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

WRR (2013). *Naar een lerende economie*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Websites

WEB (1996). Wet Educatie en beroepsonderwijs:
wetten.overheid.nl/BWBR0007625/2017-10-01

www.Onsonderwijs2032.nl



foto: Wilbert van Woensel

**NATIONAAL REGIEORGAAN
ONDERWIJSONDERZOEK (NRO)**

Postadres:
Postbus 93461
2509 AL Den Haag

Bezoekadres:
Laan van Nieuw Oost Indië 300
2593 CE Den Haag

E-mail: info@nro.nl
Website: www.nro.nl

NRO
NATIONAAL REGIEORGAAN
ONDERWIJSONDERZOEK