

## **Bundel: Naar een lerend bestel in het mbo?**

### **Slothoofdstuk: Twee kanten van dezelfde medaille? Decentralisatie van overheidsbeleid en onderwijskwaliteit in het mbo**

Door: Marc van der Meer (marc.vandermeer@uvt.nl)

Te publiceren als slothoofdstuk in de NRO-bundel 'Naar een lerend bestel in het mbo: over enkele institutionele voorwaarden van onderwijskwaliteit' (november 2017)

#### Inhoud

Twee kanten van dezelfde medaille? Decentralisatie van overheidsbeleid en onderwijskwaliteit in het mbo .....	1
Woord vooraf .....	2
Inleiding: toerusten en verbinden .....	2
De ontwikkelingsgang van het mbo: een korte schets.....	3
Bestuurlijke verhoudingen: een lerend bestel? .....	5
Onderwijsinstellingen en docenten .....	8
Korte terugblik op de overige hoofdstukken .....	10
Regelgeving, professionalisering en lerende organisaties .....	12
Anticiperend bestuur: de rol van de overheid .....	17
De kwaliteitsafspraken .....	18
1. Schooluitval .....	19
2. Studiewaarde.....	19
3. De beroepspraktijkvorming.....	20
Slot.....	21
De Lerarenagenda .....	22
Excellentiemiddelen/ keuzedelen/ innovatiegelden.....	23
Twee strategieën van decentralisatie van overheidsbeleid.....	24
Een eerste variant van decentralisatie: sturing op resultaten .....	25
Een tweede variant van decentralisatie: sturing op processen .....	27
Beschouwing .....	27
Speed of change: het roc als regionaal kennisknooppunt in het mbo-bestel.....	28
Bronnen .....	30

## **Woord vooraf**

De directie MBO van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap treft gerichte voorbereidingen voor de komende kabinetsperiode. Op uitnodiging van de directie zijn enkele position papers opgesteld om te komen tot kwaliteitsverbetering in het beroepsonderwijs. In verschillende bijdragen is ingegaan op 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. Voor u ligt het concluderend hoofdstuk over de relatie tussen de decentralisatie van onderwijsbeleid en onderwijskwaliteit met oog op het versterken van een lerend bestel in het mbo.

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 tijdens 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 zomerteliërs bij SBB, sectorale besprekingen over zorg en welzijn en financiële dienstverlening, en tijdens 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.

Tilburg, 1 juni 2017

## ***Inleiding: toerusten en verbinden***

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 relativeert en anderszins uitnodigt om te komen tot professionele vernieuwing.<sup>1</sup> De notitie wordt afgesloten met enkele vragen: hoe kunnen schoolleiders en docenten deze vernieuwing zelf vormgeven? Ook staat in de notitie 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 worden 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?

In deze inleidende beschouwing schets ik kort de ontwikkelingsgang van het middelbaar beroepsonderwijs. Vervolgens komt het begrip onderwijskwaliteit aan de orde en bespreek ik twee varianten van de professionalisering van docenten, waarmee een kader is aangereikt om de verschillende bijdragen onderling te vergelijken. Daarna volgt een verdere typering van het overheidsbeleid in het mbo. Vervolgens bezien we twee procedures van decentralisatie van besluitvorming door de overheid: adaptief en reflexief bestuur. Als afsluiting volgen enkele nieuwe vragen voor de toekomst.

## ***De ontwikkelingsgang van het mbo: een korte schets***

Het Nederlandse middelbare beroepsonderwijs is een omvangrijke, tamelijk complexe vorm van onderwijs op secundair niveau, met grote betekenis voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Studenten die hun opleiding aan het mbo volgen en afronden, ontvangen een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt die hen voorbereidt op de samenleving, helpt een baan te vinden of toestaat verder te

---

<sup>1</sup> Voor een beschrijving van de complementaire beleidsfuncties van een toerustingagenda, 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).

studeren. Daarbij kunnen ze deelnemen aan twee gelijkwaardige, naast elkaar bestaande leerwegen: de beroepsopleidende leerweg (bol) en de beroepsbegeleidende leerweg (bbl). 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 verdelen naar eigen inzicht. De Inspectie van het Onderwijs ziet namens de overheid toe op het resultaat van de school.

#### **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'  
2016 Herziening Techniepact/Introductie Zorgpact

Sinds 1996 zijn er verschillende discussies geweest over de verdere vormgeving van het mbo-bestel.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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. Om tot verbeteringen te komen,

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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).

hebben de mbo-instellingen en de minister van OCW in 2017 en 2018 afspraken gemaakt. Namens de minister ziet MBO in Bedrijf toe op het nakomen van deze afspraken.

De Onderwijsinspectie is in de laatste 'Staat van het onderwijs' (2016 en 2017) steeds beter te spreken over het onderwijsklimaat in het mbo 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 OESO 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 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.<sup>4</sup> Vooral het middenniveau van de economie 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 werkenden (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 er momenteel overal vacatures ontstaan op het middenniveau, nadat er de laatste periode onvoldoende is geïnvesteerd in opleidingen.<sup>5</sup>

## ***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

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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).

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 Ons Onderwijs2032, 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 2025'-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; OESO-SER, 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 het onderwijs, de doorloop van studenten en op de verantwoording die scholen moeten afleggen 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.<sup>67</sup> In het Bestuursakkoord MBO 2014 dat sindsdien is afgesloten tussen de overheid en de MBO Raad als vertegenwoordiger van de mbo-instellingen, zijn afspraken gemaakt de verantwoording van het integrale kwaliteitsbeleid per school (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 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 geëntamerd. 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 dan de huidige regeerperiode. Omdat overheid, beroepsonderwijs en bedrijfsleven voor het bereiken van resultaten van elkaar afhankelijk zijn, is een evaluatief systeem van monitorend 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'?

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> De mbo-instellingen zijn door het waarborgfonds financieel voor elkaar verantwoordelijk in het geval van calamiteiten.

## 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 de 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. Aan deze begrippen wordt, zoals we zullen zien, steeds een andere betekenis gegeven, afhankelijk van de stand 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 docentenkorps 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.<sup>8</sup> Het handelingsvermogen van docenten wordt echter volgens de Onderwijsraad niet vanzelf versterkt 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 dat afhankelijk is van de onderliggende

---

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



perspectieven, belangen, waarden en niveaus. Door ook 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.<sup>9</sup> 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 op deze manier 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.

Tabel 1. Ideaaltypische dimensies van lerende schoolorganisaties

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

*Geïnspireerd op Vermeulen (2016: 34)*

Als we deze redenering toepassen op de ontwikkeling van het middelbaar beroepsonderwijs (dat door Vermeulen overigens niet wordt geïdentificeerd), 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 daarbuiten. De interactie tussen actoren en hun handelingsperspectieven hebben uiteenlopende betekenis, afhankelijk van de aard en werkwijze van de schoolorganisatie.<sup>10</sup> Daarbij

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

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

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, communicatie en 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 waarin 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 er daarom alles aan doen 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 zijn dan nodig, 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 ingezet om te kunnen vernieuwen. In dit klimaat trekken afdelingen 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.

## ***Korte terugblik op de overige hoofdstukken***

In het mbo is de basiskwaliteit bij instellingen en opleidingen doorgaans op orde, maar er komen ook nieuwe uitdagingen op het onderwijs af. In deze tijdsepisode is het de algemene 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. Op deze wijze ontstaat in de overige hoofdstukken 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.

In hun analyse *'Een lerende instelling: inquiry naar het professioneel kapitaal in het mbo'* 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 over *Teamontwikkeling en onderwijskundig leiderschap in het mbo* 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 taakafhankelijkheid 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. Een constructief conflict met als doel onderwijsverbetering en tegenspraak die niet leidt tot negatieve incidenten in de arbeidsverhoudingen op school.

Het belang van onderwijsteams komt ook terug in het hoofdstuk over *Responsieve onderwijsinstellingen in het mbo: de dubbele uitdaging van de arbeidsmarkt en de studentenstromen* van 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 *Beroepsonderwijs in de regio* 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 geen 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 *Horizontale verantwoording in het mbo: ingehaald door een nieuwe werkelijkheid?* (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 zijn dan noodzakelijk, die recht doen aan de lokale omstandigheden?

De verschillende hoofdstukken 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. Het is daarbij niet mis te verstaan 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.

Als het over het mbo gaat, is er in de landelijke politiek 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. Bij sommige partijen is er ook aandacht voor 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 in de voorgaande hoofdstukken 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.

## **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 overall 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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

Andere scholen trekken de touwtjes juist strakker aan. Daar is kennelijk te veel vrijblijvendheid geweest, waardoor medewerkers niet uitgenodigd werden te vernieuwen. Daarom moeten de verhoudingen eerst worden geconsolideerd. Er is neiging tot conservatisme. Er worden daar wel vernieuwingen uitgetoet, maar dat gaat een stuk voorzigtiger. 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 kiezen daarbinnen hun vrijheidsgraden.

In dit licht kunnen we het analytische onderscheid van Marjan Vermeulen (2016) over professionalisering van individuele docenten *versus* professionalisering van de schoolorganisatie verder doordenken. 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 deficiëntie-kant van professionalisering (linkerzijde van tabel 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, 'gedoe' wil voorkomen en voor alles, populair gezegd, zijn straatje

---

<sup>11</sup> Notulen opgetekend in juni en augustus 2015.

<sup>12</sup> 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).

schoon wil vegen. Voor het toezicht, de 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 op 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. Om te komen tot pedagogische vernieuwing wordt net zoveel geïnvesteerd in individuele medewerkers als in teams van docenten.

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. Zo wordt een nieuw vocabulaire ontwikkeld voor 'collectief kennis ontwikkelen', gericht op de optimalisering van de publieke waarde van het onderwijs in zijn maatschappelijke omgeving.

Tabel 1. Ideaaltypische dimensies van onderwijssturing en professionalisering

	<b>Docentgerichte professionalisering: output-benadering</b>	<b>Schoolgerichte professionalisering: outcome-benadering</b>
--	--	---

<i>Dominante vorm van sturing</i> <sup>13</sup>	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
<i>Doelstelling</i>	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> )
<i>Professioneel kapitaal</i> <sup>14</sup>	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)
<i>Analyseniveau</i>	Regels en beleid grijpen aan op individueel niveau (gebaseerd op inzichten uit het cognitivismen 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)
<i>Toezicht</i> <sup>15</sup>	Stapelend van verticaal toezicht. Audits zijn cijfergestuurd met als primaire doelstelling: meetbare effecten	Rationalisering van horizontaal en verticaal toezicht. Audits zijn gebaseerd op peerreview (inclusief bijvoorbeeld feedback van studenten) met als primaire doelstelling: merkbare effecten
<i>Personeelsbeleid</i>	Hrm ( <i>management/human cost accounting</i> )	RD ( <i>development</i> ) met nadruk op menselijke potentieel
<i>R&amp;D</i> <sup>16</sup>	Met name <i>research development dissemination</i> (modus 1-onderzoek)	Met name: samen ontwikkelen (modus 2-onderzoek)
<i>Dominante cultuur</i> <sup>17</sup>	'Georganiseerd wantrouwen'	'Bewust vertrouwen'
<i>Regelgeving</i> <sup>18</sup>	Standaardregels in voorschriften en gedragsbepalingen	Slimme regels, met <i>default</i> optie

<sup>13</sup> Zie Onderwijsraad 2016a.

<sup>14</sup> Het begrip professioneel kapitaal is gebaseerd op Hargreaves en Fullan (2012) en onderscheidt zich enigszins van de kapitaaldefinitie van Vermeulen (zie hoofdstuk 1).

<sup>15</sup> Zie ook Onsonderwijs2032.

<sup>16</sup> Zie Gibbons e.a., 1994; Van der Meer en Verheijen, 2017.

<sup>17</sup> Zie Van der Meer, 2014.

<sup>18</sup> Zie Streeck, 1997; Van den Toren e.a., 2015.

Geïnspireerd op de oratie van Marjan Vermeulen (2016) en op de position papers.

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.<sup>19</sup> 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 'systeemdenken'. 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

---

<sup>19</sup> 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.



overheid dat dan door middel van investeringen en slimme regelgeving (*beneficial constraints*, Streeck, 1997) nog sterker bevorderen?

## **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 innovatiegelden toe. Dit is een belangrijk punt van aandacht in de regeringsverklaring van 2012, net als in 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.<sup>20</sup> 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).

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.<sup>21</sup>

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 gemaakt 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

---

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Denk aan de studie van Van de Venne e.a. (2014) over de tegenovergestelde waardering van vier onderwijsprogramma's door de Onderwijsinspectie (hoofdstuk 1).

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.<sup>22</sup> 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 zonder commentaar bespreken, terwijl de mate van vergelijkbaarheid en de ontwikkeling van de school lang niet altijd zichtbaar wordt uit de cijfers. Laten we daarom kijken naar de drie inhoudelijke 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."<sup>23</sup> 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 is 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

---

<sup>22</sup> Dit cijfer kan ik niet controleren, maar is genoemd in diverse gesprekken met mbo-bestuurders.

<sup>23</sup> Interview, december 2016.

redenen noodzakelijk is.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>

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.<sup>26</sup>

### 3. De beroepspraktijkvorming

De derde casus in de kwaliteitsafspraken betreft de BPV, een kernvraagstuk van het middelbaar beroepsonderwijs: 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).<sup>27</sup>

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

---

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Persbericht, 'Cascadebesteding knelpunt in het mbo-onderwijs', 11 april 2016.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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).

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 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.<sup>28</sup> Parafaserend: 'het beleid is budgetneutraal, maar is niet beleidsneutraal.'<sup>29</sup>

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 deficiëntie-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 ontlene 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.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Dat blijkt uit de Benchmark-gegevens van de MBO Raad: de kosten per opleiding zijn gestegen, maar er is sterke spreiding tussen instellingen.

<sup>29</sup> Deze frase heb ik genomen uit een adviserende brief van de Onderwijsraad over de bekostiging van het vmbo (december 2016).

<sup>30</sup> Zie Denktank MBO, 'En nu verder in de regio', juni 2017.

## 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 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 position 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 behoef. 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 zomerateliers 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.'<sup>31</sup>

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

---

<sup>31</sup> Voor het belang van 'niet weten' bij onderwijsvernieuwing, zie de lectorale rede van J. Thölke (2007).

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 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 praktijkopleiders 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.<sup>32</sup> 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, zoals het Techniekpact, 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).

---

<sup>32</sup> 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.

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 gelijkschakeling' 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.<sup>33</sup> 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.

## ***Twee strategieën van decentralisatie van overheidsbeleid***

Momenteel werken mbo-instellingen dus aan de uitvoering van hun strategische 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 ontoereikende 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 PBT, 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'.

---

<sup>33</sup> Een belangrijke reden waarom Biesta pleit voor een breder kwaliteitsbegrip met aandacht voor socialisatie en persoonsvorming (zie hoofdstuk 1).



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 veranderingen die in de samenleving gaande zijn, horen dan andere ontwikkel- en vernieuwingsstrategieën 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.<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup> 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

---

<sup>34</sup> 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).

<sup>35</sup> 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 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.

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. Samengenomen 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. Zo 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 (zzp'ers) 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 Leeuwenborg 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 uitgetoetst, 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, en 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 een 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 metafoer 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.

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

Maatschappelijk gezien wordt steeds meer verwacht van het mbo, de hoofdadere 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 competentiegericht 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 kennisknooppunten. 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 bezien.

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.

## **Bronnen**

- Bakker A., I. Zitter, S. Beaudaert en 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.
- Bol, T. en 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 C. In 't Veld, Commissie Herziening Prijsfactoren MBO (2014). *Prijsfactoren onder de loep*. Den Haag: Ministerie OCW.
- Commissie-Bakker, Commissie Arbeidsparticipatie (2008). *Naar een toekomst die werkt!*, Den Haag: Ministerie SZW
- Commissie-Dijsselbloem (2008). *Tijd voor onderwijs*. Den Haag: Tweede Kamer.
- Commissie-Van Es, Commissie toekomst leraarschap (1993). *Het gedroomde koninkrijk*. Den Haag: Ministerie O&W.
- Commissie-Hermans/Van Zijl, Advies commissie Kwalificeren en Examineren (2010). *Naar meer doelmatigheid in het mbo*. Den Haag: Ministerie OCW.
- Commissie-Oudeman Advies van de Commissie onderwijs en besturing BVE (2010). *Naar meer focus op het mbo!* Den Haag: Ministerie van OCW.
- Commissie-Rinnooy Kan, Tijdelijke commissie leraren (2007). *Leerkracht!* Den Haag: Ministerie OCW.
- Commissie-Sap, Commissie-Vraagfinanciering MBO (2017). *Doorleren werkt!* Den Haag: Ministerie OCW.
- Commissie-Schutte (2003). *Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs*. Den Haag: Ministerie OCW.
- Commissie-Smit (2010). *Productiviteit onderwijs - Rapport brede heroverwegingen*. Ministerie OCW.

- Cörvers, F., M. de Hoon, C. Meng (2014). *Macrodoelmatigheid mbo: Inkadering arbeidsmarktperspectief*, ROA-R-2014/1, Maastricht: ROA.
- CPB (2015). *Baanpolarisatie in Nederland*. Policy brief 2015/13. Den Haag: CPB.
- De Nationale Denktank (2016). *Samen leren: tien oplossingen voor het beroepsonderwijs van de toekomst*. Den Haag: Wilco Art Books.
- Denktank MBO (2017). *En nu verder in de regio. Mbo-scholen aan zet op weg naar kwaliteitsafspraken in het mbo 2019-2022*. Enschede: ROC van Twente.
- Dewey (2002, oorsp. 1922), *Human nature and conduct*, New York: Prometheus Books
- Dewey J. (1997, oorsp. 1916). *Democracy and education- an introduction to the philosophy of education*, New York: Free Press.
- 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.
- Douma, T., R. Stevens, & R in 't Veld (2012). *Naar herkenbare kwaliteit in het mbo*. Amersfoort: Audit Akademia.
- 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.
- 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.
- 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. en 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.



- 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.
- 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 geboeide leraar- goed werkgeverschap in het voortgezet onderwijs*. Almere: Flevokans.
- HPBO (2016). *Innovisier: 12 jaar vernieuwen in het beroepsonderwijs*. Ede: HPBO.
- 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.
- Kendall, J.S., & R.J. Marzano. (2008). *Designing & Assessing Educational Objectives*. New York: SAGE Publications Inc.
- Klatter, E.B. (2015). *Professionele identiteit in perspectief. Intensieve relaties voor ijzersterk beroepsonderwijs*. Rotterdam: Hogeschool Rotterdam Uitgeverij.
- Klatter, E.B. & M. van der Meer (2017). *'Een lerende instelling: inquiry naar het professioneel kapitaal in het mbo'*. Position paper voor OCW/NRO.
- Klink, M. van der & L.Nieuwenhuis (2017). *Teamontwikkeling en onderwijskundig leiderschap in het mbo*. Position paper voor OCW/NRO.
- Kneyber, R., & J.Evers (2013). *Het alternatief- weg met de afrekencultuur 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: echo*.
- 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.

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 (2015). *MBO naar 2025- twee verhaallijnen*, Woerden: MBO Raad.

Meer, M. van der & E. Verheijen (2017). *De blik van buiten - De kennisinfrastructuur en professionalisering in het mbo*. 's-Hertogenbosch: echo.

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 & B. Loog (2016). BPV als eerste stap in loopbaanleren. In: *Profiel*, pp. 6-8.

Meer, M. van der & L.Nieuwenhuis (2017) *Beroepsonderwijs in de regio: ecosystemen, lerend vermogen en publieke waarde*. Position paper voor OCW/NRO.

Meijers, F., M. Kuijpers, K. Mittendorf & G. Wijers (2014). *Het onzekere voor het zekere*. Antwerpen/ Amsterdam: Garant.

Ministerie OCW & MBO Raad (2014). *Bestuursakkoord MBO 2014*. Den Haag: Ministerie OCW.

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 (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 (2014). *Toekomstgericht middelbaar beroepsonderwijs*. 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 (2015). *Versterking menselijke maat in beroepsonderwijs*. Kamerbrief. Den Haag: Ministerie OCW.

- Ministerie van OCW (2016) *Toerusten en verbinden*. 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.
- 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.
- OESO (2014). *Skills beyond school in The Netherlands*. Parijs: OESO.
- OESO/ SER (2017). *OECD skills strategy: diagnostic report The Netherlands*. Parijs: OESO.
- 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.
- Onderwijsraad (2016c). *Adviserende brief over bekostiging van vmbo*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onstenk J. & A. Westerhuis (2017). *Responsieve onderwijsinstellingen in het mbo: de dubbele uitdaging van de arbeidsmarkt en de studentenstromen*. Position paper voor OCW/NRO.
- PBT (2016). *Forum beroepsonderwijs: verbindende vooruitzichten beroepsonderwijs*. Den Haag: PBT.
- 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.
- Profiel (2015). *Studiewaarde beloont betere resultaten*. Mei-nummer. Pp. 6-9.
- Ravens J. van, (2009). *La Niña. Een koers voor het Nederlands onderwijs*. Internetdocument.
- ROA (2015). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2020*. ROA-R 2015/6. Maastricht: ROA.

- Rosenfeld, S. (2008). The changing form and geography of social capital. In Cooke, Ph., B. Asheim, R. Boschma, R. Martin, D. Schwartz & D. Tödtling, F. (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.
- Schoonhoven, R. van (2016). *Recht doen aan beroepsonderwijs*. Oratie. VU Amsterdam.
- Schoonhoven, R. van (2017). *Horizontale verantwoording in het mbo: ingehaald door een nieuwe werkelijkheid?* Position paper voor OCW/NRO.
- Schouwenburg F., (2016). *Het kan dus wél- MBO-scholen om van te leren*, Zoetermeer: Kennisnet
- 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. (1997). Beneficial Constraints: On the economic limits of rational voluntarism. In Hollingsworth, J. & R. Boyer (Eds), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, pp. 197-219. Cambridge: Cambridge University Press.
- Streeck, W. (2014). *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*. London: Verso Books.
- 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.
- 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.
- 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.
- Vereniging Hogescholen (2015). *#hbo2025 Wendbaar en Weerbaar*. Den Haag: Vereniging Hogescholen.
- Vermeulen, M. (2016). *Leren organiseren*. Oratie. Heerlen: Open Universiteit.
- Vijlder, F. de & M. Rozema (2013). *Leren van het innovatiearrangement; 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) (2017). *Enhancing Teaching and Learning in the Dutch Vocational Education System - Reforms Enacted*. Berlijn: Springer Verlag, pp.83-102.
- 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 (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](http://wetten.overheid.nl/BWBR0007625/2017-10-01)
- [www.Onsonderwijs2032.nl](http://www.Onsonderwijs2032.nl)