

# Succesvol innoveren van (beroeps)onderwijs

**Kwaliteitszorg en financiering als uitdaging voor  
beleid en management**

Jos Geerligts, Kariene Mittendorff & Loek Nieuwenhuis

Tweede druk

Stoas Onderzoek

Wageningen, januari 2005

**Opdrachtgever:**

Het oorspronkelijk advies met de ondertitel “Over de versterking van het arrangement van kwaliteitsborging en financiering door bestuur en management” is in het najaar van 2003 gemaakt in opdracht van:

*Het* Platform Beroepsonderwijs (HPBO)

Breullaan 1

3971 NG Driebergen

T 030 691 91 90

F 030 697 74 70

E [info@hpbo.nl](mailto:info@hpbo.nl)

I [www.hpbo.nl](http://www.hpbo.nl) of [www.hetplatformberoepsonderwijs.nl](http://www.hetplatformberoepsonderwijs.nl)

Deze uitgave is een bewerking van het oorspronkelijke advies met toestemming van de opdrachtgever.

**Opdrachtnemer:**

Stoas Onderzoek

Postbus 78

6700 AB WAGENINGEN

Telefoon: (0317) 472 711

ISBN-nummer 90-5285-091-7

Dit rapport en andere producten van Stoas Onderzoek zijn schriftelijk te bestellen bij: Stoas Onderzoek, Postbus 78, 6700 AB Wageningen.

Fax: (0317) 424 770

E-mail: [onderzoek@stoas.nl](mailto:onderzoek@stoas.nl)

Dit rapport heeft bestelnummer: XX126

© 2004 Stoas Onderzoek

Niets uit deze uitgave mag verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het hoofd van Stoas Onderzoek. In geval van overname van het data-materiaal moet telkens als bron worden vermeld: “Stoas Onderzoek”.

## Voorwoord

*Succesvol Innoveren* met de ondertitel *Over de versterking van het arrangement van kwaliteitsborging en financiering door bestuur en management* is in het najaar van 2003 gemaakt in opdracht van *Het Platform Beroepsonderwijs*.

Recente uitingen van de Onderwijsraad en de Raad van State zijn voor *Stoas Onderzoek* een aanleiding om met toestemming van de eerste opdrachtgever een bredere verspreiding aan deze studie te geven.

Op 26 april 2004 gaf de Onderwijsraad in een verkenning lucht aan haar kritiek op de besteding van onderwijsgeld door de scholen. Teveel geld wordt aan overhead besteed. "Vanaf de jaren tachtig komt de stijging van het onderwijsbudget nauwelijks ten goede aan de leerling en de student. Activiteiten die samenhangen met administratie, beleid en beheer zoals overleg, rapportages en papierwerk slokken het extra geld op. In alle onderwijssectoren, van basisonderwijs tot wetenschappelijk onderwijs, is die trend – in meer of in mindere mate – zichtbaar."

De Onderwijsraad voegt zich hiermee in het gezelschap van de Raad van State die een week daarvoor bij monde van de vice-president de heer Tjeenk Willink bij het verschijnen van haar jaarverslag laat weten dat er zich tussen de politiek verantwoordelijke ministers en de uitvoerende ambtenaren (agent of docent) een te dikke dempende laag bevindt. "Het is merkwaardig dat niet bekend is hoeveel functionarissen zich hebben genesteld tussen een minister, die voor het beleid verantwoordelijk is en de professionele uitvoerders van dat beleid. Dit ondanks de grote aandacht voor kwantificeerbare en meetbare gegevens. Die omvangrijke tussenlaag heeft geleid tot verambtelijking van het publieke domein. Dit is het grootste probleem geworden voor het goed functioneren van de publieke sector."

Ons advies omvat een analyse van de succesfactoren bij de vernieuwing van het (beroeps)onderwijs. Daarbij is vastgesteld dat de concepten van onderwijsvernieuwing helder zijn en dat er voldoende goede praktische oplossingen zijn. Het concept van onderwijsvernieuwing is gedurende veertig jaar zo goed als niet veranderd. We noemen het 'nieuw leren'. Men kan verwijzen naar het participerend leren – dit is het programmatisch verbinden van binnenschools en buitenschools leren. Men kan ook verwijzen naar

probleemgestuurd leren. Het zijn alle vormen waarbij theoretisch leren en ervaringsleren met elkaar worden verbonden. Waar het echter op aan komt is een passende financiering en kwaliteitszorg.

Ten aanzien van kwaliteitszorg bestaat er een stapeling van concepten variërend van lerarenopleidingen, eisen aan opleidingen, vastgestelde doelen, kwaliteitszorgsystemen van de scholen, vastgestelde examens (protocollen), informatieverstrekking en -plicht, visitaties, zelfevaluaties, accreditaties, inspectie, accountants, etc. Welke van die kwaliteitszorgconcepten past bij het nieuw leren?

Er is bovendien vergeten opruiming te houden in de vele vormen van kwaliteitszorg – een opruiming is nodig omdat de concepten eigen en soms strijdige uitgangspunten hebben.

Ook wat financiering betreft past de vorm niet bij de uitgangspunten van participerend leren en de huidige dynamiek van leren. Passende financiële arrangementen ontbreken.

Het is aan de beleidsmakers en bestuurders om middelen en doelen effectief toe te wijzen en aan managers om efficiënt te organiseren. De bal ligt - zo is onze analyse - bij de beleidsmakers in het systeem en het management van onderwijsinstellingen. De docenten staan klaar voor de vernieuwing van onderwijs.

Vanwege deze constatering is onze studie een interessante aanvulling op de uitingen van de Onderwijsraad en de Raad van State. Het geeft suggesties voor verbetering aan. De studie is naar aanleiding van deze actualiteit enigszins bewerkt en daarom ook met de gewijzigde ondertitel *Kwaliteitszorg en financiering als uitdaging voor beleid en management* opnieuw uitgebracht.

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>1 De reden tot vernieuwing</b>	<b>9</b>
1.1 andere kennis gevraagd	9
1.2 Het beroepsonderwijs	11
1.3 Nieuwe kennis	12
1.4 Nieuw leren	14
1.5 Conclusie	15
<b>2 Waarom doven in het onderwijssysteem de goede initiatieven?</b>	<b>17</b>
2.1 De communicatie in het onderwijssysteem	17
2.2 De onderschatting van breedte en diepte van vernieuwing	21
2.3 Hefbomen voor nieuw leren: meer dan concepten en methoden	25
2.4 Serieel en parallel leren	27
2.5 Conclusie	29
<b>3 Knelpunten en aanpak</b>	<b>31</b>
3.1 De knelpunten in een krachtenveld	31
3.2 Beleidstypes toegepast op nieuw leren en de lagen van het systeem	34
3.3 Conclusie	35
<b>4 Een oplossingsrichting</b>	<b>37</b>
4.1 Kwaliteitsborging en Financiering	37
4.2 De noodzaak van een debat	38
4.3 De vormgeving van de benodigde evaluatie	38
<b>5 Literatuur</b>	<b>41</b>



## Inleiding

Deze studie is gebaseerd op de verwachting dat het huidige (beroeps) onderwijs als systeem voor een ingrijpende vernieuwing staat. Het huidige systeem is gebaseerd op de kenmerken van de industriële samenleving en dat voldoet niet meer. De industriële samenleving kwam tot grote bloei door de schaalvoordelen die werden bereikt met mechanisering, automatisering, standaardisering en differentiatie van (arbeids)processen. Het moet vanwege trends als individualisering, demografische ontwikkelingen, internationalisering en technologische ontwikkelingen noodzakelijk veranderen in een vernieuwd systeem dat beter past in de huidige kennissamenleving.

Voor het beschouwen van de vernieuwing van beroepsonderwijs zijn verschillende overwegingen belangrijk. Wij zullen eerst dieper ingaan op de reden tot vernieuwing – waarom is er een probleem dat zich niet vanzelf oplost? Daarna constateren we dat het (beroeps)onderwijs al een jaar of veertig op de vernieuwing reageert en waarom in het onderwijssysteem de goede vernieuwende initiatieven doven. Op grond van een analyse van de knelpunten en de verkenning van een aanpak, komen we tot de conclusie dat er geen eenduidig beleid is om het vraagstuk aan te pakken. Er valt weinig te regelen, soms zijn er win-win situaties die benut kunnen worden, soms ook kan met bemiddelend beleid het nodige bereikt worden. Op veel punten is er de noodzaak van een debat. Het is zaak dit beleid goed en op maat in te zetten en daar ter versterking de benodigde evaluatie op te richten.





# 1 De reden tot vernieuwing

Door veranderingen in de samenleving en in de arbeidsorganisatie worden andere dingen van mensen gevraagd. Het gaat echter niet slechts om andere kennisinhoud, het gaat om andere kennis. En, die kennis is niet op de gebruikelijke schoolse manier te verwerven, het gaat ook om nieuw leren.

In dit hoofdstuk zullen we achtereenvolgens toelichting waaróm nieuwe en andere kennis wordt gevraagd (paragraaf 1.1), hoe het beroeps- onderwijs hierop reageert (paragraaf 1.2), wat deze nieuwe kennis eigenlijk precies inhoudt (paragraaf 1.3) en welk leren hierbij noodzakelijk is (paragraaf 1.4).

## 1.1 ANDERE KENNIS GEVRAAGD

Waarom wordt er méér en andere kennis gevraagd? Als reden voor de noodzaak tot vernieuwing wordt vaak de globalisering genoemd. Globalisering heeft de wereld verkleind en regio's in de wereld afhankelijker van elkaar gemaakt. Door ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie ontstond tussen de regio's een vernieuwingsrace van producten en diensten (Reich, 1991). Dit vraagt van het beroeps- onderwijs dat het voortdurend de context van het leren vernieuwt. Het onderwijs moet gaan over de laatste producten en over de meest actuele dienstverlening – zo is de opvatting.

Een ander aspect van globalisering is het verdwijnen van lage lonen- arbeid naar lage lonenlanden. Ofschoon economen als Krugman (1996) stellen dat in lage lonenlanden sprake is van zeer tijdelijke en – vanwege lage arbeidsproductiviteit – marginale voordelen, gaan bedrijven door met het verplaatsen van hun productieafdelingen. Het gevolg is dat footless productie uit de westerse wereld verdwijnt en dat in deze bedrijfstakken vooralsnog de kennisintensieve productie achterblijft. Daardoor wordt de vraag naar goed geschoolde medewerkers aangejaagd.

Daarnaast worden de producten zelf kennisintensiever. Jacobs (1996) onderscheidt 11 kennislagen van waardetoevoeging bij de productie, waarbij hij beargumenteert dat niet de basisprocessen en -producten in de economie van nu de winst maken. De winst wordt gemaakt met het opleveren. Het bezorgen van de pizza bijvoorbeeld voegt meer waarde toe dan al de processen ervoor. Wellicht is dit de belangrijkste structurele reden voor de vraag naar méér kennis.

## Hoofdstuk 1

Tegelijkertijd wordt duidelijk dat in kennisintensieve bedrijven de lijnorganisatie te star is en door flexibele taakgroepen wordt verdrongen. In de auto-industrie is bijvoorbeeld de klassieke lopende band op een hoger plan gebracht: de band wordt in kortere tijd opgebouwd en er komen van de band vele verschillende typen en uitvoeringen van auto's. De industriële ordening op basis van Tayloriaanse en Fordistische principes verliest terrein; werknemers moeten steeds meer zelfstandig kunnen werken, flexibel zijn in hun arbeidsproces (met verschillende typen auto's kunnen werken) en bredere kennis hebben van het proces. De massa-individualisering is ook een uitingsvorm van de ontwikkeling naar kennisintensievere bedrijfsprocessen (van Asseldonk, 2001). Bij deze aanpak worden maatwerk en massaproductie slim gecombineerd. Door het einde van de 'monotone' arbeidsdifferentiatie ontstaat de vraag naar andere kennis, en hebben mensen bredere kennis nodig van het hele productieproces.

*Enkele voorbeelden die de omslag illustreren naar de andere vraag naar kennis zijn:*

- Een directeur van een Doetinchemse broodfabriek laat een van zijn broodlijnen flexibiliseren. Om precies aan de vraag te kunnen voldoen, komen van de nieuwe lijn verschillende soorten brood. De medewerkers zullen moeten leren om te gaan met deze nieuwe lijn, waarbij kennis van het hele bakproces essentieel is geworden en ict vaardigheden belangrijk zijn.
- Franse wegenbouwers werken als kleine slagvaardige units die zelf hun logistiek regelen. Zij krijgen met behulp van ict de locaties door waar onderhoud nodig was en zij plaatsen via hetzelfde medium ook hun bestellingen voor dat onderhoud. Faalfouten daalden met 50%.
- Een constructiebedrijf in Nederweert laat zijn machines in Portugal bouwen. Het Portugese bedrijf werkt precies, snel en goedkoop. Ze werken er zonder overhead, iedereen blijkt bij 'seizoenswerk' inaeschakeld te kunnen worden.

De voorbeelden weergegeven in het kader beschrijven aspecten van een nieuw beroepsbeeld dat past bij de nieuwe kennissamenleving. Een kansrijk toekomstbeeld in de dynamische samenleving is een professional die is uitgerust met een groot zelfsturend vermogen, afhankelijk van de omstandigheden, kan en mag plannen dan wel

improviseren. De moderne flexibele werknemer kan het productieproces mee vormgeven en meedenken over (verbetering van) de productie, maar kan ook het beroep en zijn eigen loopbaan vormen (Mertens, 1998 en Meijers, 1998 in Den Boer, Geerligts & Nieuwenhuis, 2004).

Zo geldt dat ook voor een docent, die soms les geeft (over voorspelbare zaken) en die soms leerprocessen leidt of slechts faciliteert (over dynamische kwesties). Dit is een docent in een flexibel systeem, dat niet afhankelijk is van voorspelling, maar dat zich richt op navigatie voor en door professionals. Een systeem waarin het middenmanagement verdwijnt en waarbij relatief veel mensen in de primaire processen actief zijn. Dit is een docent die in deze context ook ICT meeneemt als onderdeel van de beroepspraktijk, van leren en van lesgeven.

## **1.2 HET BEROEPSONDERWIJS**

We kunnen uit voorgaande opmaken dat er vraag is naar meer en naar andere kennis. Deze ontwikkelingen nopen daarmee tot vernieuwing van het beroepsonderwijs. Het is wenselijk dat leerlingen voor hogere niveaus maar ook voor andere beroepen en voor nieuw handelen worden opgeleid. De arbeidsmarkt vraagt een groter aantal hoog- en anders geschoolde leerlingen en studenten. Als werknemers flexibel en zelfstandig moeten zijn, dienen zij door het beroepsonderwijs ook hiertoe worden opgeleid. In opleidingen gericht op deze nieuwe competenties staat het pedagogisch-didactische proces centraal en niet de vakinhoud. Dit betekent een radicale omslag.

De onderwijskundige vertaling van het voorgaande is al talrijke keren (zij het vaak deels) gemaakt. Er zijn kansrijke ontwerpen op macro-, meso- en op microniveau ontwikkeld en uitgetoet. Men kan daarbij denken aan recente uitingen daarvan zoals het studiehuis en kwalificatiestructuur, aan vouchers in vraaggestuurd duaal onderwijs. En aan didactiek in de vorm van probleemgestuurd onderwijs (De Bie & De Kleijn, 2001), zoals in Koop een auto op de sloop (Van Emst, 2002), of zoals in KAG-AL (Jasperse, 2000). Gaan we terug in de tijd dan klinken de namen van grote experimenten als de middenschool, participierend leren, het kort-middelbaar beroepsonderwijs nog steeds bekend.

Al in 1976 deed de Innovatiecommissie 'participatieonderwijs' een advies aan de minister over het belang van participierend leren (PL),

## *Hoofdstuk 1*

waarbij het gaat om een andere organisatie van leren waarbij de maatschappelijke en persoonlijke vorming van de leerling of student centraal staat. Participerend leren beoogt het theoretisch- en ervaringsleren programmatisch te verbinden. De voorbeelden maken duidelijk dat er al sinds lange tijd verschillende vernieuwende initiatieven en adviezen zijn op het gebied van andere kennis en nieuw leren, en die eigenlijk alle om eenzelfde algemeen concept gaan. Daarnaast kan gesteld worden dat het beroepsonderwijs vooral reageert met beleidsinitiatieven op macroniveau, en onderwijskundige vernieuwingen op microniveau.

Radicale onderwijsvernieuwers zien het beroepsonderwijs echter nog steeds als een artefact van het industriële tijdperk. Het onderwijs leidt op voor lijnarbeid en niet voor flexibel inzetbare werkers. De organisatie van het onderwijs zelf is met het gebruik van cursusjaren ook een strakke lijnorganisatie waarin eenheidspakketten worden aangeboden – “Wij leveren u elke kleur als het maar zwart is” zei Henry Ford en de pendant voor het beroepsonderwijs zou zijn “Wij leveren u onderwijs op maat als het diploma maar uniform is”. Jenlink (2001) stelt ‘Het onderwijs draagt de kenmerken van kapitalistische ideologie en het faalt in het beantwoorden aan de behoefte van de postmoderne samenleving, in relatie met escalerende maatschappelijke problemen, globalisering, technologische en arbeidsorganisatorische ontwikkeling’.

Oorzaken hiervoor zullen we in hoofdstuk 2 behandelen, eerst wordt dieper ingegaan op de inhoudelijke en procesmatige kenmerken van het nieuw leren.

### **1.3 NIEUWE KENNIS**

Al de vernieuwende ontwerpen in paragraaf 1.2 van onderwijs in de kennissamenleving, geven meer ruimte aan het leerproces en schrijven minder rigide de inhoud voor. De reden hiervoor is om aan te sluiten op een vraag die op de arbeidsmarkt breed leeft, namelijk een werknemer die niet alleen zijn handen biedt maar ook zijn hoofd. Het moet kloppen tussen de oren, iemand moet er met zijn hoofd bij zijn. Om in een bedrijf te functioneren is het onvoldoende om alleen het boek te kennen, of alleen de handelingen, men moet bij het werk betrokken kunnen zijn. Pirsig beschreef deze totale kwaliteit van bekwaamheid reeds in zijn boek ‘Zen en de kunst van het Motoronderhoud’ uit 1986. Van Dinten (2002) stelt om dezelfde reden de

## *De reden tot vernieuwing*

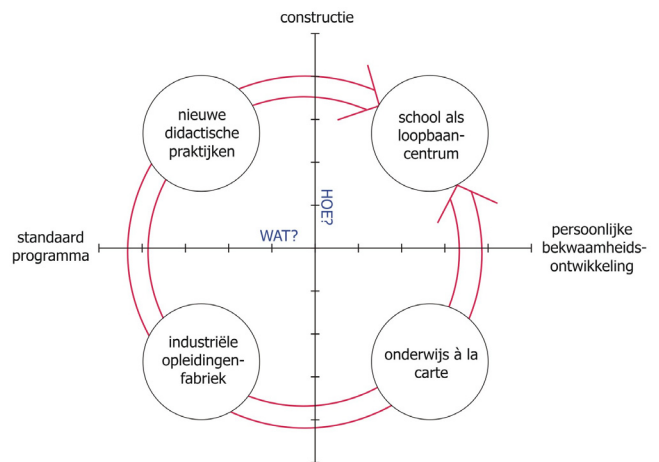
organisatie van betekenis voor het doen samenwerken van Rabobank-vestigingen uitvoerig aan de orde in zijn boek over grondslagen van organiseren in de kennissamenleving.

Voor de invulling van de genoemde verwachtingen voldoet het woord 'kennis' in zijn huidige betekenis niet. Nieuwe kennis is niet gelijk aan theorie, maar omvat een groter geheel. De duiding van expliciete kennis, naast de meer impliciete houdingen en vaardigheden leidt af van de hoofdzaak. Belangrijk is dat de eenheid handelen bijvoorbeeld met de aspecten zien, denken, kiezen en doen duidelijk wordt. En te zien hoe dit handelen in een gemeenschap – community of practice – zijn bedding vindt (zie voor een uitgebreide beschrijving Wenger, 1998). Het gaat om betekenisverlening en identiteit, die leiden tot bepaalde gebruiken in een groep. Gebruiken verwijzen naar benutting van kennis die wordt verankerd in de cultuur en werkwijze van gemeenschappen in de kennissamenleving. Deze bestaan dus vooral uit impliciete kennis, kennis die je opdoet door te ervaren, te participeren in een gemeenschap en door te doen. Het sociale aspect is essentieel en legt voor een groot deel de verbinding tussen de theoretische expliciete kennis en de impliciete ervaringskennis die zo belangrijk is voor de gebruiken in een groep en van een individu.

Competenties of bekwaamheden verwijzen in dit verband naar het vermogen van een individu om efficiënt aan de eisen van een gemeenschap te voldoen. Verandert het gebruik van een gemeenschap, dan kan een competentie zo maar waardeloos worden. De eis aan competentie is dat het de prestaties van iemand verhoogt, dat het hem efficiënter maakt (Geerligts, 2002) in combinatie met de gemeenschap. Het voorgaande wordt in sommige definities van competentie nadrukkelijk gekoppeld. Zie daarvoor het uitstekende overzicht dat de Onderwijsraad in 2002 geeft in het advies 'Competenties: van complicaties tot compromis' (p. 60–68). Nonaka en Takeuchi (1996) maakten al eerder de nadrukkelijke koppeling van expliciete kennis (klassiek de theorie) en ervaringskennis in hun beschrijving van kennisproductie in bedrijven. Het is met het oog op de toekomst gewenst uit te gaan van een breed kennisparadigma zoals hierboven is beschreven om de kern te pakken van nieuwe kennis, competenties, nieuw leren en de kennissamenleving.

## 1.4 NIEUW LEREN

Meer ruimte geven aan nieuw leren kan zowel betrekking hebben op de inhoud als op de methode. Anders gezegd op de producten en de processen bij de organisatie van het leren. In het bedrijfsleven en in publieke diensten zijn daar al tal van voorbeelden van. Ook in het onderwijs zijn er initiatieven om meer ruimte te geven aan inhoud en processen dan thans gangbaar is. Geurts en Meijers (2003) stellen deze omslag centraal in hun model over de school als opleidingsfabriek en als loopbaancentrum (zie figuur 1).



Figuur 1: Overgang van een school: van opleidingsfabriek naar loopbaancentrum (Geurts & Meijers, 2003)

Met het model van Geurts en Meijers kan het concept van het studiehuis en van kort mbo op heldere wijze worden verbonden met dat van probleemgestuurd onderwijs en andere nieuwe methoden. Hoe kom je van de opleidingsfabriek (uit de industriële samenleving) naar een school als loopbaancentrum (die dienstig kan zijn in een kennissamenleving)? Scholen zullen zich op beide aspecten (de 'Wat' en de 'Hoe' kant) moeten ontwikkelen om een loopbaancentrum te realiseren. Onderwijs à la carte (de 'Wat' kant) doelt op een flexibel curriculum. Een open programmering waarbij de student zelf keuzes kan maken met betrekking tot zijn loopbaan en ambities. Het kernidee hierbij is dat de student leert te leren, en zichzelf stuurt. De 'Hoe' kant gaat over de nieuwe didactische praktijken. Betekenisvol leren, en de docent als coach staan centraal in de ontwikkeling naar een loopbaancentrum. Niet instructie maar constructie van kennis is essentieel om deze stap te maken.

## *De reden tot vernieuwing*

We constateren echter dat tot op heden de experimenten die in het onderwijs meer ruimte geven aan dit nieuw leren een kort leven waren beschoren, of komen niet verder dan een paar stappen in de goede richting. Dit type innovatie in het onderwijs is niet duurzaam gebleken. Het knelpunt is ook niet het gebrek aan initiatieven, of de geringe kwaliteit van initiatieven. Er zijn voldoende aanzetten tot vernieuwingen en de intrinsieke kwaliteit van de vernieuwingen is ook goed. De Inspectie van het Onderwijs maakt dat met een ict-portrettenreeks dan ook perfect duidelijk (OC&W, 2002; OC&W, 2003). De kern van het probleem is de geringe duurzaamheid van deze initiatieven tot vernieuwing. Op een of andere manier wil de verankering in het systeem niet lukken. Wat kan daarvoor de reden zijn?

### **1.5 CONCLUSIE**

Vernieuwing van het (beroeps)onderwijs is nodig omdat de Nederlandse arbeidsmarkt méér en andere kennis vraagt. De grotere vraag naar kennis komt doordat veel lage lonenarbeid naar lage lonenlanden verdwijnt en van werknemers in Nederland steeds meer kennis wordt gevraagd, en doordat producten en diensten kennisintensiever worden. De arbeidsmarkt vraagt andere kennis, mensen 'die er met het hoofd bij zijn', mensen die verantwoordelijkheid nemen voor hun werk en mensen die flexibel zijn. Het (beroeps)onderwijs probeert aan deze vraag te voldoen; het reageert op macroniveau met concepten en op microniveau met onderwijskundige vernieuwende praktijken. Het probleem is dat de organisatie van nieuw leren niet duurzaam is; de goede initiatieven doven na enige tijd uit, of blijven steken in ontwikkeling.

## *Hoofdstuk 1*



## 2 Waaron doven in het onderwijssysteme de goede initiatieven?

Waarom lukt het niet om van kleine vernieuwingen, grote vernieuwingen te maken en om grote vernieuwingen te verankeren? Wij identificeren drie hoofdredenen voor het doven van goede initiatieven. Dat zijn achtereenvolgens:

1. De moeilijkheden van communicatie tussen de lagen in het onderwijssysteme.
  2. De onderschatting van de breedte en diepte van de vernieuwing.
  3. Het onbenut laten van vitale hefboomen voor vernieuwing.
- Deze worden in dit hoofdstuk achtereenvolgens besproken, waarna we in paragraaf 2.4 vervolgen met een zoekrichting voor oplossingen.

### 2.1 DE COMMUNICATIE IN HET ONDERWIJSSYSTEEM

Hieronder gaan we in op problemen met het wat en met het hoe van communicatie in het onderwijssysteme.

#### SYMBOOLWOORDEN

Eerst de problemen met het wat van communicatie; in het onderwijs zingen namelijk een aantal hardnekkige misverstanden rond. Hieronder volgen enige voorbeelden van wat wij symboolwoorden voor vernieuwing noemen, en die door hun wollige karakter nogal wat misverstanden oproepen bij communicatie.

- *Gelijke kansen*  
Het onderwijs geeft deelnemers met veel capaciteiten de kans om in hoger tempo vorderingen te maken dan deelnemers met minder capaciteiten. Bovendien krijgen degenen die een hoger tempo kunnen realiseren in verhouding meer studietijd. Onderwijs vergroot daardoor op effectieve en efficiënte wijze de natuurlijke verschillen tussen de deelnemers. Niks gelijke kansen (na school).
- *Uitval*  
Het begrip uitval zorgt ook voor verwarring, aangezien er nog geen heldere definitie is. Dit kan gedemonstreerd worden met het volgende voorbeeld.  
Van een groep deelnemers is de slaagkans 0,75. Van de fractie 0,25 die niet geslaagd is, is slechts een deel gezakt voor het eindexamen;

## Hoofdstuk 2

als dit deel bekend is zou dat de zakkans genoemd moeten worden. Een ander deel van de deelnemers is namelijk al vóór het examen vertrokken.

Van de 0,25 vertrekkers zonder diploma is een deel vertrokken om een andere of dezelfde opleiding te gaan volgen: dezelfde opleiding op een andere school, een andere opleiding op hetzelfde niveau op een andere of dezelfde school, een opleiding van een ander niveau op dezelfde of een andere school, of een andere leerweg (van een bol- naar bbl-opleiding bijvoorbeeld) op een andere of dezelfde school. Daarmee is dus sprake van vormen van herinstroom, opstroom en afstroom (waarschijnlijk minstens 1/3 van de groep). Anderen van de 0,25 die vertrekken zonder diploma zijn gaan werken. De vraag of zij als uitvallers gedefinieerd mogen worden, heeft eerder te maken met het extern rendement, dat op zijn beurt weer afhangt van de employability van deze personen op de langere termijn. Nog een ander deel wordt werkloos. Sommigen van de 0,25 tenslotte komen terecht in een huishouden, of behoren tot een 'restcategorie' waaronder bijvoorbeeld psychiatrische patiënten, wereldreizigers, etc. De mate waarin mensen uit deze groep daarna werk kunnen krijgen, hangt af van hun employability. Met andere woorden, vertrekkers kunnen niet allemaal bij voorbaat uitvallers genoemd worden. Dit wordt thans wel gedaan.

Op de vele bewegingen die zijn beschreven is weinig zicht en het is niet bekend of door verbreding van het aanbod of door regionalisering in ROC's veranderingen zijn opgetreden. Dat kan alleen duidelijk worden door analyse van cohorten die met behulp van het onderwijsnummer tot stand zullen komen.

- *Arbeidsmarktrelevantie*

Van de gediplomeerden in het beroepsonderwijs heeft minder dan de helft een half jaar nadat zij de school verlaten een functie die past bij het niveau en de richting van de gevolgde opleiding. Vijf jaar na schoolverlaten is de verhouding voor technici 1:5. De aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt is dus een uitzondering. Het is een illusie te veronderstellen dat het bedrijfsleven met een zicht van amper 2 jaar op haar orderportefeuille een inhoudelijk duurzame sturing kan geven aan opleidingstrajecten die nominaal een langere doorlooptijd hebben (zie voor cijfers over technische functies: Geerligts & Mulder, 2002).

- *Toetsbaarheid van doelen*

Achtergrondkennis kan worden overhoord – het handboek (de

### *Waarom doven in het onderwijssysteem de goede initiatieven?*

encyclopedie) is de referentie. Deze referentie werd in de vakmatige examenprogramma's beschreven.

Praktijkhandelen kan daarnaast worden gedemonstreerd – de functiebeschrijvingen (de taken in de beroepenanalyse) zijn de referentie. Deze referentie en die van theoretische kennis kunnen in een kwalificatiestructuur worden beschreven.

Persoonlijke repertoires kunnen door de deelnemers worden beschreven – de portfolio's (realisaties van persoonlijke ontwikkelingsplannen) zijn de referentie. Portfolio's kunnen behalve naar persoonlijke leerervaringen verwijzen naar delen van achtergrondkennis of praktijkhandelen.

Het onderscheid zoals dat hierboven in drie verschillende aspecten is uitgewerkt, wordt niet expliciet gemaakt en zonder woorden komen allerhande selecties van vormings- en toetsdoelen tot stand. Hierdoor is er geen duidelijk zicht op (en duidelijke communicatie over) de verschillende doelen en toetsingspraktijken van achtergrondkennis, praktisch en ervaringskennis.

- *Uniforme exameneisen*

Geerligts en Meeder (2002) vroegen aan kenners in het veld en aan sleutelfiguren in onderwijsinstellingen op te schrijven aan welke kwaliteitseisen het examen in hun sector moet voldoen. Dan vormt zich een lijstje met meer dan een dozijn – soms zeer strijdige – eisen. Voorbeelden van eisen dan wel verwachtingen ten aanzien van examens zijn de volgende:

- Meet persoonlijke vorming.
- Meet maatschappelijke vorming.
- Meet beroepsvorming: gericht op directe inzetbaarheid, dus in beperkte beroepscontext.
- Meet beroepsvorming gericht op flexibiliteit en brede inzetbaarheid.
- Meet alleen wat betrouwbaar te meten is.
- Meet alleen wat relevant is.

In de praktijk kiest ieder uit het lijstje zonder duidelijk te zijn over het wat en waarom.

- *Marktwerking en vraagsturing*

Wat is marktwerking in het onderwijs? Is de arbeidsmarkt de vrager, de aanbieder, de betaler of geen van drie? Zal kortetermijn markt-vraag het onderwijs opleveren waar we op langetermijn wat aan hebben? Voelen de grote onderwijsinstellingen een marktinvoel:

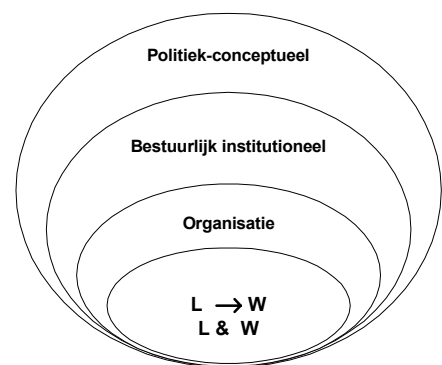
## Hoofdstuk 2

stemmen deelnemers met de voeten – is de financiering marktgevoelig? Al deze vragen geven aan dat het begrip marktwerking onduidelijkheid met zich meebrengt.

### DE LAGEN IN HET ONDERWIJSSYSTEEM

Bovengenoemde voorbeelden van woorden die verwarring op (kunnen) roepen, spelen op verschillende lagen in het onderwijssysteem: de *hoe-kant* van het probleem. In dit systeem kunnen we vier lagen onderscheiden:

- de politiek-conceptuele laag
- de bestuurlijk institutionele laag
- de organisatorische laag
- primaire onderwijsproces als kern (L → W, dat wil zeggen eerst leren en dan werken; en L & W, dat wil zeggen dat leren en werken gelijk op gaan).



Deze vier lagen zijn weergegeven in figuur 2 (naar Geerligs & Nieuwenhuis, 2000; Nieuwenhuis, Mulder, Jellema & Van Berkel, 2001).

Figuur 2: Vier lagen in het onderwijssysteem

Kijkend naar de symboolwoorden zullen een politicus, een beleidsmaker (en bestuurder), een schoolmanager en een docent (die samen de vier lagen representeren) deze symbool-woorden met referentie naar de eigen professionaliteit begrijpen, invullen en concretiseren. Een *docent* gebruikt een onderwijskundig jargon om in relatie tot leerprocessen de (psychologische) ontwikkeling te duiden. De docent zoekt wegen om doelgericht met de dilemma's van het leren om te gaan. Hij vraagt zich bijvoorbeeld af of een deelnemer eerst moet leren en dan werken (L → W), of dat het beter is dat leren en werken gelijk opgaan (L & W).

De *schoolmanager* kiest een geheel andere waardenoriëntatie en een ander jargon. Zijn zorg is doelmatigheid en hij vertaalt de symbolen in organisatorische en bedrijfskundige termen.

De *beleidsmaker* (en bestuurder) op zijn beurt moet doelen en middelen verdelen: hij maakt de waardeafwegingen voor de eigen instelling.

De *politicus* tenslotte denkt in concepten en belangen op een macroniveau.

## *Waarom doven in het onderwijssysteem de goede initiatieven?*

Voor elk niveau bestaan inzichten en ontwerpen om een professionele invulling te geven aan de taken op dat niveau.

De reden voor de onduidelijke communicatie in het onderwijs is dus dat er wollige symboolwoorden worden gebruikt en dat de lagen van het systeem moeilijk met elkaar communiceren.

Wij gaan er van uit dat een 1:1 argumentatie tussen de lagen met name door de verschillen in waardenoriëntatie niet mogelijk is. De verschillende professionaliteiten in de lagen zijn in wezen incompatibel. Dat wil zeggen dat de kerncompetenties van deze professionaliteiten zodanig verschillen dat een wisseling van argumenten over kernissues niet mogelijk is. Men zal dingen van elkaar moeten aannemen omdat in de kern docenten niet kunnen managen, besturen of systeembeleid kunnen maken. Evenmin kan van politici worden verwacht dat zij onderwijs kunnen uitvoeren, organiseren of besturen. Men zal de rationale van de standpunten ten diepste niet begrijpen en retoriek zal het werk moeten doen. Dat wil zeggen dat men de eigen standpunten naar elkaar toe wel aannemelijk kan maken en redelijk kan voorstellen – vooral als er een basis is van wederzijds respect. Daarbij is een 1:1 bevelstructuur van top naar basis niet of slechts op onderdelen mogelijk.

Deze feiten worden door het ministerie van OCW erkend – men heeft echter moeite er naar te handelen. Betekent minder regelen hetzelfde als minder regels? In de volgende paragraaf gaan we in op dit vraagstuk. Hieronder wordt eerst op de breedte en diepte van de vernieuwing ingegaan en daarna op de hefboomen voor vernieuwing.

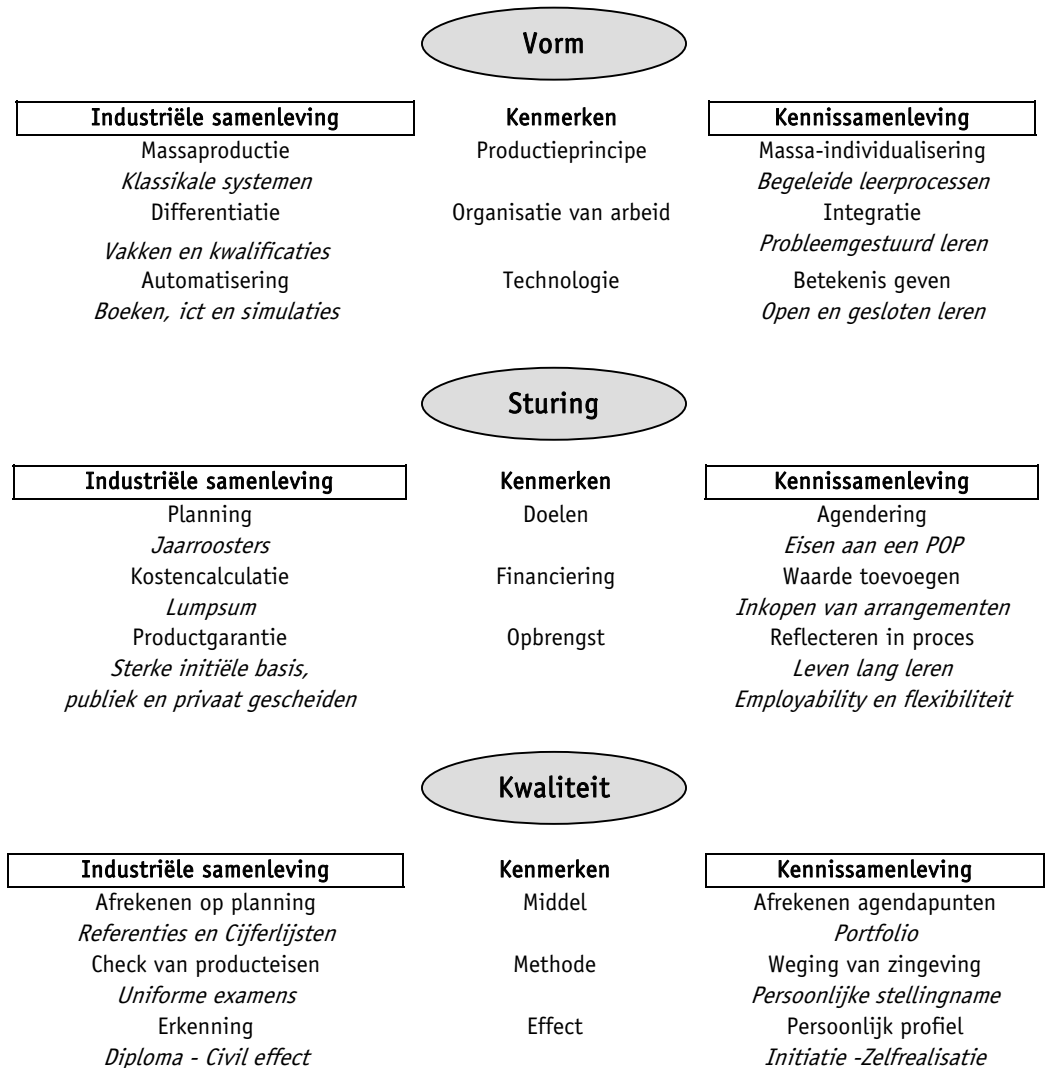
### **2.2 DE ONDERSCHATTING VAN BREEDTE EN DIEPTE VAN VERNIEUWING**

De omvang en diepgang van de vernieuwing wordt onderschat. Zoals sommigen stellen draagt het (beroeps)onderwijs tot in de haarvaten de kenmerken van de industriële samenleving – het vraagt ook veel om de kenmerken van de kennissamenleving voor het (beroeps)onderwijs te identificeren en in te bouwen. Goede initiatieven bestaan, maar een echte verankering van de nieuwe kenmerken van de kennissamenleving in het onderwijs blijft uit.

Hieronder (figuur 3) zijn ter illustratie enkele kenmerken van de metafoor industriële versus kennissamenleving naast elkaar gezet. In

## Hoofdstuk 2

cursief is toegevoegd wat dit zou kunnen betekenen voor het organiseren van leren. De linker kolom steunt op Fordistische en Tayloristische bedrijfskundige uitgangspunten.

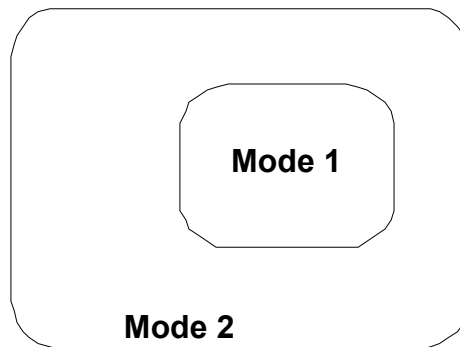


Figuur 3: Kenmerken van de industriële samenleving versus de kennissamenleving (en de betekenis voor leren).

### *Waarom doven in het onderwijssysteem de goede initiatieven?*

Gaat het onderwijs nu van links naar rechts in het schema van figuur 3? Wij menen van niet. Onze verwachting is dat het nieuwe onderwijssysteem de kenmerken van rechts zodanig vorm zal geven dat er kenmerken van links in passen. Het principe dat hierbij speelt is uitgewerkt door Gibbons e.a. (1996) in 'The New Production of Knowledge'. Zij maken aannemelijk dat de Mode 1 kennisproductie (de linker kolom) onderdeel wordt van een Mode 2 kennisproductie (de rechter kolom).

In figuur 4 zijn deze twee werelden weergegeven, zoals ze deel uit maken van elkaar.



Figuur 4: Mode 1 en mode 2 kennis

Voor het onderwijs betekent dit het volgende. De organisatie van leren krijgt steeds meer kenmerken van een Open Route waarbinnen ruimte is voor de kenmerken van een Gesloten Route. Een portfolio bijvoorbeeld bevat beschrijvingen van leerervaringen waarbij Mode 2 kennis centraal staat (De Groot noemde al in 1978 de beschrijving van leerervaringen een 'learner report') en maakt ook gebruik van de klassieke referentiekaders volgens Mode 1, zoals inhoudsbeschrijvingen respectievelijk taakanalyses. De ideale combinatie is voor elke leerling of student en voor elke situatie anders. De kenmerken van de Open Route (Mode 2) en van de Gesloten Route (Mode 1) zijn in figuur 5 weergegeven.

## Hoofdstuk 2

Gesloten Route	Functies	Open Route
Kwalificatiestructuur	Doelstellend kader	Persoonlijk ontwikkelplan
Toelatingseisen	Intake	EVC
Transparantie	Vraag en aanbod	Zoek- en leergedrag
Standaard curriculum	Programmarealisatie	Op maat aanbesteed
Instructie (en constructie)	Methode	Constructie (en instructie)
Examens/examenprogramma	Toetsing	EVC
Prestaties	Resultaten	Capaciteiten
Functietraining	Civiel effect	Hbo-niveau
Cijferlijst	Rapportage	Port folio
Lumpsum	Financiering	'Vouchers' <sup>1</sup>
Zekerheid	Context	Onzekerheid

Figuur 5: Een Gesloten en Open Route voor de organisatie van onderwijs

### *Project 'Vouchers in Vraaggestuurd Duaal Onderwijs'*

Uit een evaluatie van het project Vouchers in Vraaggestuurd Duaal Onderwijs (Geerligts & Smulders, 2003) blijkt dat, ook al staat diversiteit en eigen invulling van het programma door de deelnemers centraal, de formele einddoelen (Gesloten Route) de norm zijn en de POP in de Open Route wordt getoetst aan de competentieprofielen die gelden voor de desbetreffende hbo-opleiding. Wij pleiten echter voor trajecten waarin deze geplande norm niet geldt en waar de kwaliteitsbewaking mogelijk is op basis van een te toetsen 'Hbo werk- en denkniveau'.

### *De lagen in het onderwijssysteem*

Al eerder kwamen de lagen van docent, manager, beleidsmaker/ bestuurder en politicus in het systeem van leren (mode 2) en het onderwijssysteem (mode 1) als onderdeel ervan ter sprake. Figuur 5 laat zien dat de verschillende onderdelen van de organisatie van nieuw leren op elk van de vier lagen van het systeem een andere uitwerking

<sup>1</sup> 'Vouchers' is tussen aanhalingstekens geplaatst, omdat zij door deelnemers gebruikt kunnen worden om bij andere instellingen aanbod- of vraaggestuurde modules in te kopen. In dat geval is er sprake van het inkopen van verfijnde confectie die gemaakt is op basis van gedetailleerde marktverkenningen en -verwachtingen (dit is Mode 1 redeneren). Als vouchers gebruikt worden om bijvoorbeeld bij bedrijven echt maatwerk in te kopen dienen zij een Mode 2 doeleind.



### *Waarom doven in het onderwijssysteem de goede initiatieven?*

kan krijgen. Een docent werkt bijvoorbeeld voornamelijk met methoden en kiest voor meer instructie, of voor meer constructie. De bestuurder houdt zich weer bezig met de financiering en kiest ook voor kenmerken uit de Gesloten of de Open Route. Voor de deelnemer is het belangrijk dat zijn arrangement consistent (en op maat) in elkaar zit. Er is over de verhouding mode 2 en mode 1 dus een afstemming tussen de lagen noodzakelijk. Zoals we hierboven echter al hebben besproken, is deze afstemming er als regel niet. Hieronder gaan we in op de grootste afbreukpunten en hefboomen ten aanzien van de arrangementen voor nieuw leren.

### **2.3 HEFBOMEN VOOR NIEUW LEREN: MEER DAN CONCEPTEN EN METHODEN**

In het eerste hoofdstuk kwam aan de orde dat het onderwijs met tal van initiatieven reageert op de behoefte aan nieuwe kennis en nieuw leren. Deze initiatieven zijn uitsluitend conceptueel vormgegeven op macroniveau, en uitsluitend instrumenteel vormgegeven op micro-niveau. Ondanks dat goede concepten en methoden worden ingezet, is het probleem dat zij doven, zij verankeren zich niet blijvend in het systeem.

De twee niveau's – macro en micro – blijken onvoldoende. Er is meer nodig, maar door wie en wat? Het is teveel om alle combinaties van open en gesloten leerwegen die op grond van het model gemaakt kunnen worden uit te proberen. Tussen al de ingrediënten bestaan ingewikkelde relaties en in combinatie zullen allerhande versnellende en vertragende effecten van nieuw leren optreden.

Senge (1990) biedt hier een uitkomst. Hij tekent stroomdiagrammen van elkaar versterkende en vertragende factoren in een systeem, iets dat ook gedaan kan worden met de ingrediënten van gesloten en open leren in het onderwijssysteem. Senge merkt over de stroomdiagrammen op dat ze hefboommomenten hebben. Hefboommomenten zijn de versnellende en vertragende ingrediënten die er het meest toe doen, dus die de meeste invloed hebben op de werking van het systeem.

#### *De hefboomen in het onderwijssysteem: praktijken van de tweede en derde laag*

Wij komen tot de conclusie dat kwaliteitsborging van nieuw leren (examineren en EVC zijn daar twee vormen van) en financieren van nieuw leren (declaratiestelsel, lumpsum, vouchers, e.a.) de hefboommomenten van nieuw leren zijn. Kwaliteitsborging en

## Hoofdstuk 2

financiering zijn de legitieme en materiële erkenning van de zingeving die in concepten is bedoeld en in methoden is toegepast. De hefboomen zijn nodig om de zingeving te versterken en op den duur te verankeren. In onderstaand kader zijn enkele voorbeelden gegeven van citaten zoals die zijn genoemd tijdens een Electronic Meeting Room sessie met belangrijke spelers uit het onderwijsveld, en waarbij succesvol innoveren van beroepsonderwijs onder de loep is genomen.

- *“Er gebeurt heel veel van wat wij willen, maar wij kennen de praktijk niet.”*
- *“Innovatie wordt gehinderd door gebrek aan open discussie.”*
- *“De manier van examens afnemen staat in de weg.”*
- *“Er zijn veel problemen met het bekostigen van het systeem door de overheid.”*
- *“De ruil- en gebruikswaarde van examens zijn belangrijk en dat is lastig bij een open leerweg.”*
- *“Er wordt veelal gestuurd op middelen en niet op ambities of goede initiatieven.”*

Uit de uitspraken blijkt dat de twee binnenste lagen van het systeem (waar kwaliteitsborging en financiering toe behoren) een negatieve invloed hebben op de verankering van innovatieve initiatieven in het onderwijs. Ook de communicatie tussen de lagen verdient meer aandacht.

Vanuit een pragmatische invalshoek stellen wij vast dat bij de organisatie van nieuw leren in het algemeen geen groot werk is gemaakt van de kwaliteitsborging en financiering. De grondige doorvertaling van de vernieuwende concepten en methoden, naar de sturing (kwaliteitsborging en financiering) van leren wordt onvoldoende gemaakt. En dat heeft nu aandacht nodig. Niet als geïsoleerde oefening, maar als versterkende ingrediënten van een arrangement. Het gaat om werkende combinaties van zowel concept, kwaliteitsborging, financiering als methoden van nieuw leren.

Het is op deze wijze mogelijk om ervoor te zorgen dat de goede initiatieven stand kunnen houden en verankerd kunnen worden. De kwaliteitsborging van leerresultaten (thans examens) en de financiering van leren (thans de lumpsum) moeten in het arrangement geheel en al in lijn worden gebracht met de nieuwe conceptuele en pedagogisch-didactische opvattingen over leren.

### *Waarom doven in het onderwijssysteem de goede initiatieven?*

Nauwkeurig geformuleerd: het arrangement moet ruimte bieden aan situaties waarin de deelnemer eerst moet leren en dan werken (L → W), of waarin het beter is dat leren en werken gelijk opgaan (L & W) – en dat in een of andere combinatie en verhouding die bij een context past.

Als dat is gelukt, kan de organisatie van het nieuw leren aansluiten bij de kenmerken van de kennissamenleving. De legitieme en materiële aspecten (kwaliteitsborging en financiering) van nieuw leren zijn namelijk zaken die bestuurders en managers aanspreken; in figuur 6 is te zien dat deze aspecten in de tweede en derde laag van het onderwijssysteem passen. Kwaliteitsborging en financiering van leren zijn met andere woorden de voertuigen om de zin van nieuwe onderwijsconcepten (macro) en nieuwe methoden (micro) te vertalen naar deze twee tussenlagen in het systeem. Als dat niet gebeurt dan zullen de oude sturingsmiddelen (kwaliteitsborging en financiering) de oude concepten en methoden weer restaureren. Als kwaliteitsborging en financiering wel gebaseerd worden op nieuw leren en aansluiten op nieuwe concepten en methoden, dan noopt dat de betrokkenen tot een nieuwe positiebepaling en tot zingevingsvragen op hun terrein. Dit is essentieel voor een verankering van nieuw leren in het onderwijssysteem en voor het aansluiten bij de kenmerken van de kennissamenleving.

De consequenties van deze stellingname kunnen in het kader van deze studie niet worden uitgewerkt en dienen in interactieve processen te worden geëxploreerd en verder te worden onderzocht. Hieronder wordt deze opgave verder geproblematiseerd.

#### **2.4 SERIEEL EN PARALLEL LEREN**

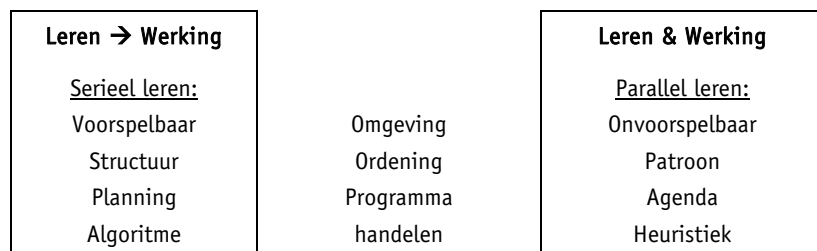
Het is nodig op zoek te gaan naar de kern van kwaliteitsborging en van financiering bij de organisatie van nieuw leren. Deze is ons thans onbekend. Wij geven hieronder een voorbeeld van de zoekrichting en weiden daartoe uit over het concept van nieuw leren. Voor het kwaliteitsborging en financiering van nieuw leren zouden op dezelfde manier als voor het concept van nieuw leren een aantal belangrijke kenmerken moeten worden geïdentificeerd, en bij elk kenmerk de vormgeving voor de twee contexten van leren: Leren vóór Werking en Leren & Werking.

De redenering is deze. Het beroepsonderwijs heeft behoefte aan een nieuwe basis die antwoord geeft op zaken als onzekerheid, diversiteit

## Hoofdstuk 2

en maatwerk, zoals dat in de hedendaagse kennissamenleving steeds belangrijker is. Momenteel gaat het onderwijs té veel uit van een voorspelbare, gestructureerde en geplande omgeving. Deze basis is echter niet toereikend voor een kennissamenleving. De kloof tussen opleiding en werk wordt zodoende steeds groter, onder andere door het dynamische karakter van arbeidsprocessen waar het onderwijs idealiter bij aan zou moeten sluiten.

Zoals eerder aangegeven zien we twee grondvormen voor het organiseren van nieuw leren: 'eerst leren en dan werking' en 'leren en werking in combinatie'. We noemen dit serieel en parallel leren. Inwerkprogramma's van bedrijven zijn vaak serieel en het leren tijdens het werk verloopt parallel. In scholen zijn Gesloten Routes serieel en Open Routes parallel (vergelijk figuur 7 met figuur 5).



Figuur 7: Twee grondvormen voor de organisatie van leerprocessen.

In een voorspelbare omgeving is het efficiënt eerst te structureren en te plannen en daarna geprogrammeerd aan het werk te gaan. Hiermee worden voordelen van schaal bereikt. Een lopende band voor massaproductie is daarvan een voorbeeld. Een beleidsplan dat daarna precies kan worden gerealiseerd ook. Hetzelfde is een curriculum dat doelgericht opleid voor een diploma. Als de uitkomsten goed te voorspellen zijn komt, met andere woorden, eerst het leren dan de werking. Deze organisatie van leren noemen we serieel leren. Serieel leren is doelgericht en doelmatig als er een stabiele toestand is.

Hoe anders moet het leren georganiseerd worden als de uitkomsten van tevoren niet bekend zijn. In een onvoorspelbare omgeving is het nodig om eerst te verkennen en de patronen te herkennen. Op grond van herkenningspunten kan men een agenda vaststellen. De Doetinchemse broodbakker, de Franse wegenbouwer en de Portugese machinebouwer (zie pagina 11) zijn voorbeelden hiervan. In deze

### *Waarom doven in het onderwijssysteem de goede initiatieven?*

voorbeelden gaan leren en werking georganiseerd samen op. De combinatie van zoek- en leergedrag met productief werk is parallel leren. Parallel leren is noodzakelijk als bij de huidige dynamiek op de werkvloer de doelen van het werk van tevoren niet precies bekend zijn. Zoeken en leren over het einddoel en resultaat is dan de beste aanpak, ook al is het minder doelmatig.

Een student die nog niet weet wat hij wil, een beroep dat zeer dynamisch is, een beroep dat in hoofdzaak steunt op ervaringskennis en de training van iemand voor een dynamische situatie, zijn vier voorbeelden van leren in een onzekere context.

Wat we hierbij wel willen benadrukken is dat Leren & Werking niet op den duur Leren vóór Werking verdringt, maar Leren vóór Werking een plaats krijgt binnen Leren & Werking (zie figuur 3 en 4 over de twee werelden van kennis). Serieel en parallel leren worden dus in combinatie met elkaar toegepast. Het beoordelen van de omstandigheden “Is de context zeker of onzeker?” is daarmee een van de sleutelvaardigheden om nieuw leren toe te passen. Afhankelijk van het antwoord dient serieel leren (mode 1) of parallel leren (mode 2) te worden toegepast – niet voor het hele traject, maar voor het geplande of geagendeerde onderwerp.

Het is zaak om een schema als in figuur 7 ook te maken voor de aspecten ‘kwaliteitsborgen’ en ‘financiering’ van nieuw leren. De opgave is om onder de koppen van L → W en L & W kenmerken in te vullen van kwaliteitsborgen en financiering.



Het maken van een dergelijk schema helpt bij het ordenen van wat de belangrijke kenmerken zijn van het kwaliteitsborgen en het financieren van nieuw leren. Hiermee kan input worden geleverd voor vernieuwing van deze aspecten om de vernieuwing integraal en blijvend in het onderwijssysteem vorm te geven.

## **2.5 CONCLUSIE**

Er zijn een aantal oorzaken voor het doven van de organisatie van nieuw leren geïdentificeerd. Op de eerste plaats is de taal over nieuw leren wollig en voor velerlei uitleg vatbaar. Hierdoor kunnen de

## *Hoofdstuk 2*

beleidsmakers, de bestuurders, de managers en de uitvoerders langs elkaar heen praten en werken. Een tweede reden voor het doven is dat de omvang en diepgang van de vernieuwing sterk wordt onderschat. De vernieuwing moet in alle lagen van het systeem doordringen, zodat de Open en Gesloten Route door alle actoren bewust – en op elkaar afgestemd – worden gebruikt. Op de derde plaats is de vernieuwing gepresenteerd als concept van onderwijs, maar de positieve hefboomen onder de vernieuwing ontbreken omdat deze vernieuwing niet gecombineerd zijn met de kwaliteitsborging en financiering van nieuw leren. Omdat financieren en kwaliteitsborgen niet veranderen krijgen de cynici die zeggen dat de vernieuwing over zal waaien steeds weer gelijk. Een op elkaar afgestemde en elkaar bevorderende vernieuwing van alle vier lagen van het onderwijssysteem is essentieel om een verankering van nieuw leren te realiseren.

## 3 Knelpunten en aanpak

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de knelpunten die spelen bij de vernieuwing van onderwijs en dragen ideeën aan voor een goede analyse. Waarna we in hoofdstuk 4 verder gaan met de oplossingsrichting.

### 3.1 DE KNELPUNTEN IN EEN KRACHTENVELD

Het is inmiddels duidelijk dat vernieuwing van onderwijs weerbarstig is. In hoofdstuk 2 noemden we een drietal knelpunten en bij het eerste knelpunt – de communicatie – kwamen een aantal wollige symboolwoorden aan de orde. Aanvullend concluderen we uit het voorgaande hoofdstuk nog enkele kenmerken van processen die de kans van duurzame innovatie verkleinen en kunnen we randvoorwaarden voor succesvol innoveren benoemen.

- In het onderwijssysteem bestaan allerhande symbolen die doorgaan voor waar of juist, maar die dat slechts ten dele zijn of waren. Veel symbolen zijn mythen waaraan een krachtig (bij-)geloof lijkt te zijn gekoppeld. Voorbeelden zijn de gelijke kansen die het onderwijs biedt, de maatschappelijke relevantie van een diploma, de betekenis van uitval, de marktwerking van de arbeidsmarkt, etc. Het is nodig concepten en symbolen goed te funderen, zowel filosofisch als praktisch.
- Enerzijds communiceren de 'systeemvernieuwers' de concepten van de toekomst en menen zij dat de basis (de mensen uit het primaire proces) het (nog) niet begrijpt. Anderzijds zegt de basis oplossingen te hebben die werken en die door maatregelen op systeemniveau verkommeren of worden doodgeknuffeld. Het is duidelijk dat hiertussen dus ergens iets mis gaat. Het is daarbij nodig de informatie- en ervaringsuitwisseling beter te organiseren – niet alleen tijdens het ontwerp, ook bij de ontwikkeling en uitvoering.
- Concepten en belangen(organisaties) uit de industriële samenleving (Mode 1 denken) zijn nog steeds krachtiger dan die van de kennis-samenleving (Mode 2 denken) waardoor de politieke en culturele dekking van vernieuwing steeds onvoldoende blijkt. Het is nodig een krachtig draagvlak voor vernieuwing te ontwikkelen en te onderhouden; dit is relevant bij het ontwerp, de ontwikkeling en bij de realisatie van vernieuwing.

### *Hoofdstuk 3*

- Vernieuwing omtrent het nieuw leren zal ook in de organisatie- en bestuurslagen van het systeem moeten doordringen, aangezien de kwaliteitsborging en financiering de grootste negatieve hefboomwerking lijken te hebben als het gaat om het verankeren van innovatie in het onderwijssysteem.
- Het is moeilijk om beelden van vernieuwing te delen. De lagen in het systeem lijken gesloten gemeenschappen die niet het vermogen hebben met elkaar te communiceren. Het is niet mogelijk een logische 1:1 communicatie te organiseren tussen de lagen van het systeem, omdat de verschillende actoren in de lagen een andere professionaliteit hanteren, en andere waardenoriëntaties hebben. Het is wel mogelijk met retoriek beelden te communiceren. Het is belangrijk dit als een kenmerk te respecteren en een voorziening te hebben om de 'richting van de gewenste beweging' te communiceren naar alle betrokken gemeenschappen.
- Een belangrijke eis is dat top-down en bottom-up initiatieven elkaar versterken. Het is nodig dit aspect aan te pakken door steeds maar weer de communicatie te stimuleren over persoonlijke betrokkenheid, taakbetrokkenheid en ander betrokkenheid.

In de aanpak van deze knelpunten kan het lagen-model (figuur 2 en 6) ons verder helpen. In de lagen vinden we de betrokkenen die samen een krachtenveld vormen in de wereld van onderwijs. Om de verschillende waardenoriëntaties en feiten van de betrokkenen in het krachtenveld te kunnen analyseren maken we gebruik van een model van Hisschemöller (1993). Dit is een model waarmee de kenmerken van beleidsproblemen en ook van innovatie gestructureerd kunnen worden.

In onderstaand schema staan de vier mogelijke beleidstypen weergegeven (figuur 8, overgenomen van Hisschemöller, 1993).



		Overeenstemming over waarden	
		Ja	Nee
Overeenstemming over feiten	Ja	<b>(a) Gestructureerd probleem</b> <b>Beleid: regelen</b>	<b>(b) Matig gestructureerd probleem</b> <b>Beleid: bemiddelen</b>
	Nee	<b>(c) Matig gestructureerd probleem</b> <b>Beleid: onderhandelen</b>	<b>(d) Ongestructureerd probleem</b> <b>Beleid: leren</b>

Figuur 8: Model beleidstypen (Hisschemöller, 1993).

Als van een vernieuwing – bijvoorbeeld de organisatie van nieuw leren – de waarden en feiten bij betrokkenen (dus de actoren uit alle vier lagen in het systeem) zeer uiteenlopen, noemen we het beleidsvraagstuk ongestructureerd.

Als alle betrokkenen volledige overeenstemming hebben over de feiten en waarden noemen we vernieuwing gestructureerd.

Hieronder schetsen we vier typen beleidsproblemen met de opties voor een aanpak.

1. Wanneer er overeenstemming is over feiten en waarden is het mogelijk om met succes te regelen. De uitvoering kan met een gerust hart worden overgelaten aan professionals - men is het eens over de richting waarheen en de resultaten die men wil.
2. Soms is het gewenst om groeperingen met verschillende waarden-oriëntaties op basis van gezamenlijke belangen te interesseren voor een bundeling van de krachten. Men wil immers dezelfde uitkomsten. Het doel is over het verschil van grondslagen te bemiddelen.
3. In andere situaties moeten verschillen over belangen en feiten worden uitgeruild (onderhandelen); als dat gemakkelijk gaat is er sprake van een win-win situatie.  
Bijvoorbeeld: iedereen is het er over eens dat er beperkingen zijn

### *Hoofdstuk 3*

aan de overheidsuitgaven, waar het aan uitgegeven moet worden is ieder jaar weer een punt van onderhandeling.

4. Bij een ongestructureerd beleidsprobleem is het krachtenveld verdeeld over de feiten en over de waarden. In zo'n situatie werkt bijna elk uniform beleid contraproductief. Komt men in deze situatie met regelingen dan gaan de hakken in het zand; mogelijk om verschillende redenen bij elk van de spelers in het krachtenveld. In dit geval is het productiever om leerprocessen te starten, zodat een gezamenlijk beeld kan ontstaan van de huidige situatie en van de gewenste toekomst.

In het (beroeps)onderwijs fungeren verschillende belangrijke spelers. Die spelers leggen verschillende accenten bij concepten, financiering, kwaliteitsborging en methoden. Het krachtenveld is verdeeld. Zij zien de waarden en feiten verschillend. Met behulp van het model hierboven kan worden vastgesteld wat bij de introductie van nieuw leren de standpunten van de spelers in het krachtenveld zijn. Op grond daarvan kan een conclusie worden getrokken over de beste aanpak.

#### **3.2 BELEIDSTYPES TOEGEPAST OP NIEUW LEREN EN DE LAGEN VAN HET SYSTEEM**

Wij menen dat over het concept van nieuw leren (de buitenste laag) overeenstemming is op het punt van waarden, maar dat die overeenstemming er niet is op het punt van realisatie. De betrokken spelers moeten (vooralsnog) in elke situatie onderhandelen over de uitwerking die aan het concept wordt gegeven.

Wat de methoden van nieuw leren betreft (de binnenste laag), is er overeenstemming over het feit dat ze in bepaalde situaties goed werken. De betrokken spelers moeten bemiddelen zodat de inzet in een bepaalde situatie passend en waardevol gevonden wordt: over de waarde van de inzet zal een gesprek nodig zijn.

Wat kwaliteitsborgen en financieren van nieuw leren betreft (vooral toe te passen in de tweede en derde laag door bestuurders en managers) ligt de situatie minder duidelijk; we kunnen (nog) geen overeenstemming ontdekken tussen waarden en/of feiten. Het lijkt een veilige weg om vooralsnog te veronderstellen dat op dit punt nog veel geleerd moet worden. Er zijn experimenten en debatten nodig over de inzet van andere vormen van kwaliteitsborging en financiering. In Hisschemöller's termen: het is gezien de verschillen in waarden en feiten nodig een leerproces op gang te brengen. Samengevat is het te

voeren beleid voor de drie verschillende aspecten weergegeven in figuur 9.

		Overeenstemming over waarden	
		Ja	Nee
Overeenstemming over feiten	Ja		Bemiddelen van: <b>methoden</b>
	Nee	Onderhandelen over: <b>concept</b>	Leren over: <b>financiering &amp; kwaliteitsborging</b>

Figuur 9: Model van Hisschemöller ingevuld voor de problematiek.

In deze studie zijn de belangrijkste redenen voor mislukking van de invoering van nieuw leren geanalyseerd. Op grond van de analyse is de conclusie dat de aanpak van vernieuwing communicatie vergt die op alle niveaus in het systeem en in alle werkgemeenschappen binnen het systeem de kern van de vernieuwing verheldert. Hierboven is geanalyseerd wat, voor welke laag van het onderwijssysteem, het gewenste type communicatie (beleid) is.

Hier past overigens een waarschuwing: de werkelijkheid is niet zo helder als hierboven is voorgesteld. Het is moeilijk om in elke situatie te herkennen wat het optimaal in te zetten beleidstype is. De diffuse situatie is ook structureel.

### 3.3 CONCLUSIE

Voor een verdergaande vernieuwing is het nodig de kwaliteitsborging en financiering van nieuw leren op de agenda te zetten om te leren wat passende arrangementen van systeemvernieuwing zijn. Wat concepten en methoden betreft, is er al het nodige voorhanden. Het is belangrijk duidelijk te krijgen voor welke context welke combinatie van vier

### *Hoofdstuk 3*

(concept, beoordeling, financiering en methode) werkt en wat de rollen zijn voor politici, beleidsmakers/bestuurders, managers en uitvoerders.

Het faciliteren van de aanpak is een kwestie van leren, bemiddelen, onderhandelen of 'regelen als het kan' – passend bij de situatie. Als er geleerd moet worden over het beleid (hier dus bij over de kwaliteitsborging en financiering van nieuw leren) zal men discussies en experimenten moeten organiseren. Er moet bemiddeld worden tussen de methoden, en onderhandeld worden over de concepten.

## 4 Een oplossingsrichting

In dit hoofdstuk proberen we richting te geven aan het vinden van een oplossing voor het verankeren van vernieuwing in het systeem van onderwijs. Zoals besproken in het vorige hoofdstuk is het zaak om van elkaar te leren over financiering en kwaliteitszorg. In paragraaf 4.1 dragen we oplossingsrichtingen aan voor kwaliteitsborging en financiering bij nieuw leren. In paragraaf 4.2 gaan we verder in op de noodzaak van een debat en in paragraaf 4.3 op de benodigde evaluatie.

### 4.1 KWALITEITSBORGING EN FINANCIERING

Bij het nieuw leren speelt het ontwerprecht van het eigen leren door de deelnemer een grote rol. Dit ontwerpen wordt begeleid door het maken van een persoonlijk ontwikkelplan. In het hbo is daarmee reeds veel ervaring opgedaan.

Het leerproces volgens een persoonlijk ontwikkelplan verloopt minder lineair en voorspelbaar dan volgens een voorgeschreven competentie. Spelen competentieprofielen dan geen rol? Wij menen van wel, maar dan als informatiebron en minder als voorschrift.

Al met al verandert de organisatie van het leren enorm als de koppeling tussen theoretisch leren en ervaringsleren wordt gelegd.

Ten aanzien van kwaliteitszorg bestaat er thans een stapeling van concepten die van de lerarenopleidingen gevestigd in het verleden tot en met de accreditatie nu. Voeg daar de eisen aan opleidingen, de vastgestelde doelen, de kwaliteitszorgsystemen van de scholen, de vastgestelde examen(protocolen), de informatieverstrekking en -plicht, de visitaties, de zelfevaluaties, de inspectie, de accountants, etc. aan toe.

Welke van die kwaliteitszorgconcepten past bij nieuw leren? Kies twee concepten van kwaliteitszorg die hierbij passen, bijvoorbeeld de lerarenopleiding en de inspectie of de accreditatie, en laat het daarbij.

Nieuw leren zoekt naar een bedding in het onderwijs. Die bedding wordt in belangrijke mate bepaald door de vorm van financiering. In een meer vraaggestuurde organisatie van leerprocessen zijn een aantal situaties te onderscheiden die relevant kunnen zijn voor de vorm van financiering.

- Op de eerste plaats de situaties voor het ontwerpen en onderhouden van het persoonlijk ontwikkelingsplan (POP).

## Hoofdstuk 4

- Dan de situaties waarin een binnenschools programma op maat wordt geboden.
- Daarnaast de situaties waarin het buitenschools programma wordt begeleid.
- Tenslotte de situaties van assessment.

Al deze situaties vragen om een specifieke inzet van docenten en de eisen aan de inzet zijn naar gelang de te verwerven competentie verschillend. Het zou interessant zijn om voor bovengenoemde situaties vormen van financiering en kwaliteitszorg te ontwerpen.

### 4.2 DE NOODZAAK VAN EEN DEBAT

Het is zaak te leren hoe het 'geven en nemen van ruimte' voor een aanpak van leren over nieuwe vormen van financiering en kwaliteitsborging, georganiseerd kan worden. Het ligt voor concepten, kwaliteitsborging, financiering en methoden telkens anders, alle lagen in het onderwijs moeten met elkaar communiceren over elkaars zingeving, over elkaars waardenoriëntaties.

Concepten, kwaliteitsborging, financiering en methoden dienen daarbij in een context te worden gezien en kunnen ook niet apart bestudeerd, ontworpen en ontwikkeld worden. Elke situatie vraagt een eigen arrangement, wat een kenmerk is van de hedendaagse dynamische kennissamenleving, wat de richting heeft gegeven aan het nieuw leren.

Het is nu gewenst de aandacht te richten op het scheppen van de condities voor het uitproberen van kansrijke arrangementen. De opgave is om de relevante partijen (opleidingen, deelnemers, arbeidsmarkt en overheden) in een arena te brengen waarin zij de ruimte geven en nemen voor toekomstgerichte ontwikkeling, voor leren, bemiddelen en onderhandelen. Een ontwikkeling die er toe leidt dat op den duur de gebruikte concepten, kwaliteitsborging, financiering en methoden van leren zo worden gecombineerd in arrangementen dat zij elkaar versterken, waarbij het nieuw leren uiteindelijk in het hele onderwijssysteem verankerd ligt.

### 4.3 DE VORMGEVING VAN DE BENODIGDE EVALUATIE

Als men het vernieuwingsproces gaat doorlopen en faciliteren vanuit een systeemoptiek en daarbij veel aandacht geeft aan kwaliteitsborging en financiering, dan moet men zicht houden op dit proces, en op de evaluatie. Als men dit proces wil vormgeven, is het te simpel om te

## *Een oplossingsrichting*

denken in termen van indicatoren, scores en normen: deze aanpak veronderstelt dat de uitkomsten al bekend zijn (mode 1 denken). Als men aan de slag gaat met het mode 2 denken (nieuw leren) en daar passende kwaliteitszorg- en financieringssystemen voor te ontwikkelen, zal men ook naar zichzelf op een procesmatige manier moeten kijken

Het is daarvoor een optie om in termen van een portfolio te denken. Het is wellicht een veilige weg om de principes van het nieuw leren op het uitvoeringsniveau als uitgangspunt te nemen voor de systeemvernieuwing. Het portfolio voor de systeemvernieuwing gaat over een arrangement in een bepaalde context en verhaalt over het geleerde ten aanzien van:

- Het perspectief - ideaalbeeld – bij aanvang en nú.
- De beste recent gemaakte stap in de richting van het huidige perspectief.
- De volgende voorgenomen stap in de richting van het perspectief.

Volgens de principes van leren in context van zekerheid en onzekerheid op individueel niveau, zou men het leerproces op systeemniveau vorm kunnen geven en het debat kunnen vormgeven. Daarbij moet ook aandacht gegeven worden aan 1) de ruimte geven en nemen voor nieuwe rollen, 2) de vorm die het concept, de financiering, de kwaliteitsborging en de methoden van leren aannemen, en 3) het type leerresultaten dat de deelnemers boeken.

De evaluatie van de discussie over het verdergaande nieuw leren moet op de eerste plaats terugkoppelen over het spel in de arena: hoe geven partijen elkaar de ruimte voor bemiddelen, onderhandelen en leren? Op de tweede plaats moet de evaluatie terugkoppelen over de kansrijke toekomstgerichte arrangementen van concepten, kwaliteitsborging, financiering en methoden van nieuw leren. Op de derde plaats over de resultaten van nieuw leren – de nieuwe competenties van de deelnemers.

## *Hoofdstuk 4*



## 5 Literatuur

- Asseldonk, T. van (2001). *Massa-individualisering*. Alphen aan de Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Bie, D. de & De Kleijn, J. (2001). *Wat gaan we doen? Het construeren en beoordelen van opdrachten. Praktijkboek bij Onderwijs als opdracht*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Boer, P.R. den, J.W.G. Geerligts & A.F.M. Nieuwenhuis (in druk). *Wendbaar beroepsonderwijs. Wordt gepubliceerd in: Onderwijskundig Lexicon*.
- Geerligts, J.W.G. (1998). *Design of responsive vocational education and training*. Delft: Eburon (Proefschrift).
- Geerligts, Jos W.G. (2002) *De kenniskubus. Een manier om 64 keer preciezer te zijn over kennisproductie, kennisproducten en kennisbenutting*. Wageningen: Stoas Onderzoek.
- Geerligts, J.W.G. & Meeder, S. (2002). *Intern rapport voor de OVDB*.
- Geerligts, J.W.G. & Mulder, R.H. (2002). *Opgaen in technisch werk: kwantitatieve aspecten van mobiliteit van technici*. Wageningen: Stoas Onderzoek.
- Geerligts, J.W.G. & Smulders, H.S.M. (2003). *Vraagsturing in de lift*. Wageningen: Stoas Onderzoek.
- Geurts, J. & Meijers, F. (2003). *Kiezen voor aantrekkelijker beta/techniek*. Delft: Stichting Axis.
- Gibbons, M., C. Limoges, H. Nowotny, S. Schwartzman, P. Scott & M. Trow (1996). *The new production of knowledge. The dynamics of science and research in contemporary societies*. Londen: Sage publications.
- Groot, A.D. de (1978). *Wat neemt de leerling mee van onderwijs? Gedragsrepertoires, programma's, kennis en vaardigheden*. In: *Handboek Onderwijspraktijk: Afl. 2: 2.3.Gro.A.1/23*.

## Hoofdstuk 5

- Hisschemöller, M. (1993). *De democratie van problemen. De relatie tussen inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming*. Amsterdam: VU-uitgeverij (Proefschrift).
- Jasperse, R. (2000). KAG-AL: Kennis Als Gereedschap - Activerend Leren. In: K. Verhaar. & P. van Kerkhoven (red.). *Bewogen Bewegers*. Wageningen: Stoas.
- Jacobs, D. (1996). *Het Kennisoffensief. Slim concurreren in de kenniseconomie*. Alphen aan de Rijn: Samsom Bedrijfsinformatie.
- Jenlink, P.M. (2001). Designing educational systems for the twenty-first century. In: *Systems research*, nr 18, p. 283-285. John Wiley & Sons.
- Krugman, P. (1996). *De borreltafel economie. Drogredeneringen over globalisering*. Den Haag: Het Spectrum.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge creating company. How Japanese companies create the dynamics of innovation*. New York: Oxford University Press.
- OC&W (2002). *Natuurwetenschappelijke vakken. Ict-schoolportrettenreeks*. Den Haag: OC&W.
- OC&W (2002). *Moderne vreemde talen in het voortgezet onderwijs. Ict-schoolportrettenreeks*. Den Haag: OC&W.
- OC&W (2003). *Zoektocht naar nieuwe rollen, taken en functies. Ict-schoolportrettenreeks*. Den Haag: OC&W.
- OC&W (2003). *Internationaliseren. Ict-schoolportrettenreeks*. Den Haag: OC&W.
- Onderwijsraad (2003). *Kennis van Onderwijs. Advies*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Pirsig, R.M. (1986). *Zen en de kunst van het motoronderhoud. Een onderzoek naar waarden*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Reich, R.B. (1991). *The Work of Nations*. New York: Vintage Books.

Senge, P.M. (1990). *The Fifth Discipline. The art and practice of the learning organisation*. London: Century Business.

Van Dinten, W. (2002). *Met gevoel voor realiteit. Over herkennen van betekenis bij organiseren*. Delft: Eburon.

Van Emst, E. (2002). *Koop een auto op de sloop. Paradigmashift in het onderwijs*. Utrecht: APS.

Wenger, E. (1998). *Communities of practice. Learning, Meaning and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.