



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

De publieke waarde van het beroepsonderwijs

Karsten, S.

Publication date

2008

Document Version

Final published version

Published in

Controerse en perspectief in het beroepsonderwijs

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Karsten, S. (2008). De publieke waarde van het beroepsonderwijs. In W. Houtkoop, S. Karsten, & F. van Wieringen (Eds.), *Controerse en perspectief in het beroepsonderwijs* (pp. 23-37). Garant.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

tot uitdrukking komen in een stelsel van ongedeelde (gezamenlijke) medezeggenschap?

Bewindspersoon, parlement en veld zijn nog niet overtuigd van de vorm die de medezeggenschap moet krijgen. De Tweede Kamer geeft in een overleg in 2004 aan dat er meer draagvlak is voor het handhaven van ongedeelde medezeggenschap, zoals in de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) wordt voorgesteld, dan voor het plan om voor de bve-sector over te gaan op gedeelde medezeggenschap door toepassing van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) en de invoering van deelnemersraden. Van Schoonhoven en Konings hebben een onderzoek uitgevoerd onder voorzitters van colleges van bestuur (CvB) en voorzitters van medezeggenschapsraden (MR). Ook zijn vijf gevalstudies verricht. Deelnemers nemen op dit moment niet of nauwelijks deel aan medezeggenschap in het beroepsonderwijs. Als redenen daarvoor wijst men in de opleidingen op het abstracte, formele karakter van medezeggenschap, op de aard van de opleidingen (te kort, te weinig intensieve relatie school-deelnemer) en op de deelnemers zelf (te druk met werk, hobby's, enzovoort). Hier en daar worden initiatieven ondernomen om deelnemers wél te betrekken bij beleid en bestuur van de instelling; vaak krijgt dat de vorm van meer informele werkbijeenkomsten, lunches en/of deelnemersenquêtes.

De onderzoeksresultaten geven aan dat de beleidsmatig geuite wenselijkheden ten aanzien van het functioneren van medezeggenschap in de praktijk van het beroepsonderwijs (nog) niet worden gerealiseerd. Goed onderwijs vraagt betrokken personeel en deelnemers; horizontale verantwoording via onder meer medezeggenschap is noodzakelijk. Voor goed onderwijs is het nodig dat dit is afgestemd op de wensen en behoeften van de onderwijsdeelnemers; opleidingen moeten weten hoe hun deelnemers aankijken tegen het beleid en bestuur van de instelling en de besluiten die vanuit dat kader worden genomen over de opzet en inhoud van het onderwijs dat zij krijgen. Goed onderwijs vergt dus hoe dan ook inspraak van deelnemers.

2

De publieke waarde van het beroepsonderwijs

Sjoerd Karsten¹

Aan het einde van de 19de eeuw -toen hier in Nederland de eerste vormen van beroepsonderwijs ontstonden- was het beeld van het onderwijs in de populaire media heel wat positiever dan nu. Een mooi voorbeeld daarvan -uit Engeland- is te vinden in een van de beroemde avonturen van Sherlock Holmes uit 1893. Wanneer de over het algemeen zeer cynische detective met zijn trouwe metgezel Dr. Watson in de trein door de troosteloze voorsteden van Londen rijdt, zegt hij plotseling:

'Kijk eens naar die grote, losstaande huizenblokken die boven de leistenen daken uitsteken als bakstenen eilanden in een loodkleurige zee. De openbare volksscholen.'

'Vuurtorens, beste man. Bakens van de toekomst. Capsules met honderden slimme zaadjes in ieder ervan, waaruit het verstandige, betere Engeland van de toekomst zal voortkomen.'

Zoiets kunt u zich toch niet voorstellen in een hedendaagse roman! Het is opvallend dat in de populaire pers van de 19de eeuw, ook in ons land, zo'n utopisch beeld van het onderwijs voor arbeiderskinderen naar voren komt. En niet alleen in de populaire literatuur, want juist onder de maatschappelijke elite was het optimisme heel groot. Met de verbreiding van het onderwijs dacht de elite een groot aantal maatschappelijke problemen op te lossen. Meer onderwijs zou de criminaliteit en werkloosheid verminderen, de natievorming bevorderen, toekomstige arbeiders disciplineren en de ijdele jeugd normeren.

Die elite was opmerkelijk initiatiefrijke bij de eerste vormen van beroepsonderwijs. Vooruitstrevende politici, industriëlen en artsen (zoals de Amsterdamse arts Sarphati) lanceerden allerlei plannen voor vakonderwijs, zij het dat niet alle ideeën even succesvol waren. Vaak dacht men nog in een strikt zwart-wit schema: algemeen onderwijs was mensvormend, vakonderwijs beroepsvormend. Toch zijn uit dit eerste beschavingsoffensief de eerste ambachtsscholen ontstaan en werd een begin gemaakt met wat later het nijverheids- onderwijs ging heten.

¹ Deze bijdrage is een ingekorte versie van de rede uitgesproken op 22 juni 2006 bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Beleid en organisatie van beroepsonderwijs, volwasseneneducatie en levenslang leren vanwege de Stichting Max Gootte Bijzondere Leerstoelen voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie aan de Faculteit Maatschappij- en Gedragswetenschappen van de Universiteit van Amsterdam.

Tot ver in de 20ste eeuw is dit optimisme blijven overheersen. Rond 1980 slaat in een groot aantal landen de stemming echter om: er is sprake van een groeiend ongenoegen over de matige prestaties van het publieke onderwijssysteem. De *potentiële* betekenis die aan het onderwijs wordt toegekend is echter niet veranderd. Nog steeds wordt het onderwijs gezien als oplossing voor tal van maatschappelijke problemen en als zodanig wordt er grote publieke waarde aan toegekend: variërend van de transitie naar een bloeiende kenniseconomie tot een betere integratie van migranten. Kortom, verwachtingen te over.

Sinds de jaren tachtig lijkt de spanning tussen publieke verwachtingen en concrete succesmogelijkheden te zijn gegroeid. Het geloof dat de centrale overheid iets kan doen om de spanning te verlichten is echter sterk afgenomen. Nu wordt bijna alles op het bordje van de onderwijsinstellingen gelegd: besluitvorming over wat de publieke waarde van het beroepsonderwijs is, de verlichting van de spanning tussen onderwijsvrager en aanbieder en de spanning tussen professional en management.

Leidt deze overdracht van taken en verantwoordelijkheden tot herstel van vertrouwen? Ik ben daar niet gerust op. Zo ver zijn we volgens mij nog niet. De klacht is immers dat leerlingen te weinig een 'helpende hand' wordt geboden, dat verantwoordden uitloopt op 'georganiseerd wantrouwen' en dat besturen zich beperkt tot 'beheersen' van allerlei risico's. Ik wil u vanuit mijn leeropdracht, die zich richt op beleid en organisatie, laten zien wat we uit onderzoek weten, en wat we nog te weten moeten komen, over drie actuele besturingsthema's in het beroepsonderwijs: namelijk het idee van vraagsturing ('de deelnemer centraal'), dat van het ondernemerschap van de professionals ('ondernemende professionals') en dat van het maatschappelijk ondernemen van de instellingen.

Ik zal eerst ingaan op de achtergrond van deze concepten. Waarom draagt de overheid overal op de wereld nog steeds de voornaamste zorg voor het onderwijs? Vóór 1980 werd deze vraag vrijwel niet gesteld, omdat de nauwe verwevenheid van overheid en onderwijsbestel toen als vanzelfsprekend werd beschouwd. Rond die tijd kwam er een omslag in het denken en ontstond er een discussie rondom *twee kernvragen*.

In de eerste plaats de *wat-vraag*. Voor welke maatschappelijke belangen moet de overheid een eindverantwoordelijkheid dragen? Moet de overheid bijvoorbeeld de kwaliteit van het onderwijs waarborgen of moet zij dit aan de verschillende marktpartijen overlaten, zoals dit bij de kwaliteit van het brood het geval is? Bij de *wat-vraag* gaat het dus om de vraag of de overheid zich een bepaald maatschappelijk belang moet aantrekken, omdat dit belang anders niet goed tot zijn recht zou komen. Aangezien dit voornamelijk een politieke vraag is, zal ik daar niet uitvoerig bij stilstaan.

Deze vraag is echter voor het onderwijs wel uitermate interessant. Immers:

waarom zijn de vele miljoenen euro's voor het bestrijden van voortijdig schoolverlaten een maatschappelijk belang?

In de tweede plaats is er de *hoe-vraag*. Wie draagt de operationele verantwoordelijkheid voor de belangen waarvoor de overheid een eindverantwoordelijkheid op zich heeft genomen? Als de overheid zich een bepaald maatschappelijk belang aantrekt, is daarmee nog niet vastgelegd hoe zij die eindverantwoordelijkheid vorm moet geven. Dat kan op allerlei manieren gebeuren. Zij kan daarvoor bijvoorbeeld private partijen inschakelen. Dat is een oude kwestie in het onderwijs. Daarom maak ik ook een onderscheid tussen de klassieke en de moderne discussie. De klassieke discussie heeft een sociaal-culturele achtergrond en gaat terug tot het begin van schoolstrijd. Deze is voor het beroeps-onderwijs wat minder relevant. Daarom zal ik er maar kort op ingaan. De moderne discussie is meer economisch van aard en betreft kwesties als privatisering, verzelfstandiging en marktwerking. In de sector van het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (kortweg de *bve*-sector) heeft deze discussie zijn weerslag gekregen in de verruiming van mogelijkheden voor contractactiviteiten, de introductie van de lumpsumfinanciering, meer vraagsturing en het streven naar een open bestel.

In de klassieke discussie stond de gedachte centraal dat de samenleving zelf in staat was om iets van publieke waarde te realiseren door zelfsturing en onderlinge solidariteit. Denk maar aan onze waterhuishouding met waterschappen. Pas als het organisatievermogen van de samenleving tekortschiet, zou de overheid moeten bijspringen. In het onderwijs zijn het vooral de traditionele schoolbesturen geweest die de borging van het maatschappelijk belang op zich hebben genomen.

Vanuit een strikte opvatting van democratisch bestuur en publieke verantwoording kan dit problematisch zijn. Schoolbesturen verzorgen immers niet alleen taken van publiek belang, maar behartigen ook eigen belangen. Dit heeft in het verleden wel eens geleid tot de vraag wie er eigenlijk de baas is in het onderwijs.

Inmiddels wordt dat aloude bestuurlijk middenveld omgevormd tot zogenoemde maatschappelijke ondernemingen. In het onderwijs is dit een iets langzamer proces dan bijvoorbeeld in de gezondheidszorg. Maar het is een onvermijdelijk proces. De vraag die overblijft is hoe deze 'nieuwe', meer professionele besturen hun maatschappelijke doelstellingen definiëren en realiseren. Wat moeten zij doen om het vertrouwen in de instelling en de sector te beschermen en te vergroten? Hier kom ik op terug bij de bespreking van het besturingsconcept van maatschappelijk ondernemen. *Mijn derde thema*.

De moderne discussie gaat veel meer om een afweging tussen de voordelen van de overheid en die van de markt. In de traditionele leer van het openbaar bestuur ligt het primaat van de besluitvorming over het publieke belang bij de

politiek en de politieke partijen. Een onpartijdige overheidsbureaucratie zorgt voor een degelijke voorbereiding en een doelmatige uitvoering.

Sinds het midden van de jaren tachtig staat deze wijze van besturing van het onderwijs door de overheid ter discussie. Dit stelsel zou weinig effectief en efficiënt zijn en zou zowel het onderwijsveld als de overheid onnodig belasten. Dit heeft geleid tot een meer bedrijfseconomische kijk op het onderwijs en meer aandacht voor de introductie van marktmechanismen: zelfsturende instellingen, een meer competitieve omgeving (het zogenoemde open bestel) en een liberalisering van uitvoeringsregels.

Met de beweging naar meer autonomie van de instellingen is daarbinnen een spanningsverhouding ontstaan tussen bestuurders en managers aan de ene kant en professionals aan de andere kant. De verwachtingen die aan onderwijsinstellingen worden gesteld zijn hoog. Zij moeten volgens de overheid meer risico nemen, innovaties stimuleren, bedrijfsmatiger werken en tegelijkertijd publieke doelen realiseren als gelijke toegang, kwaliteit en doelmatigheid. In de praktijk leidt dit tot nogal wat spanningen. Professionals zoeken meer ruimte om hun verantwoordelijkheid vorm te geven. Managers denken dat er betere resultaten geboekt kunnen worden door een sterkere controle op professionals uit te oefenen. Hier kom ik later op terug bij mijn *tweede thema*.

In de discussie is ook naar voren gebracht dat de besturing van het onderwijs te veel 'aanbodgericht' zou zijn. Er wordt te weinig rekening gehouden met de wensen van de 'klant'. De oplossing zou dan gelegen zijn in het centraal stellen van de klant, net als op een reguliere markt. De vraag in het beroepsonderwijs is echter wie de klant is: de leerling of het bedrijfsleven. In het huidige beleid wordt vooralsnog sterk ingezet op de eigen verantwoordelijkheid van de leerling of student. Men zoekt naar vormen waarin meer ruimte komt voor de eigen keuzes en verantwoordelijkheid van leerlingen, maar waar tegelijkertijd publieke waarden als gemeenschapszin en integratie ook geborgd worden. Daar wil ik nu eerst op ingaan. *Mijn eerste thema dus.*

2.1 Eerste thema: zelfverantwoordelijkheid van de deelnemers

Individuele verantwoordelijkheid van jongeren staat nu dus centraal. Hoe is het daarmee gesteld in het beroepsonderwijs? Aan de hand van onderzoek uit verschillende disciplines zal ik ingaan op de vraag in welke mate jongeren zelfstandig kunnen kiezen voor een opleiding en baan en op welke wijze een helpende hand geboden kan worden.

In zijn oratie *Beslissen of gewoon doen?* beschrijft Sonnemans het ideaaltype van de rationele beslisser zoals die in de neoklassieke economie als uitgangspunt

wordt genomen. De rationaliteit van deze beslisser kent geen grenzen: hij weet of overziet alles in termen van kosten en baten en komt uiteindelijk tot een keuze die hem het maximaal haalbare oplevert. Deze soort beslisser, zo merkt Sonnemans fijntjes op, "bestaat niet". Vervolgens beschrijft hij een model waarbij wordt uitgegaan van "beperkte rationaliteit" en bespreekt hij factoren, zoals gewoontes en gevoelens, die het beslissingsproces beïnvloeden.

We moeten het model van de rationele beslisser niet geheel terzijde schuiven. Niet helemaal rationeel betekent nog niet dat het gedrag irrationeel wordt. Neem bijvoorbeeld het spijbelgedrag van jongeren. Dit gedrag wordt wel eens 'irrationeel' genoemd. Volgens een aantal Engelse economen kan spijbelen ook gezien worden als redelijke reactie op bepaalde economische prikkels: in termen van tijdsbesteding, wat levert meer op? Schoolgaan met mogelijk in de toekomst een betere uitgangspositie op de arbeidsmarkt, directe inkomsten door werk -soms ook illegaal- of hoge verdiensten door criminele activiteiten met een lage pakkans. Met behulp van Amerikaanse gegevens berekenden deze economen dat het voor sommige jongeren inderdaad gunstiger kan zijn om de laatste twee wegen te bewandelen. Mede daarom bepleiten ook zij financiële steun voor deze jongeren om tot een andere afweging te komen. Hoe elegant deze oplossing ook klinkt, zij bevredigt niet helemaal. Het gaat immers niet alleen om een ander kosten-baten-plaatje, maar wij willen ook dat jongeren uit zichzelf maatschappelijk wenselijk gedrag vertonen. Dat vraagt het publieke belang.

Het model van beperkte rationaliteit brengt ons daarom al wat verder. Het probeert te voorzien in een aantal tekortkomingen van het ideaaltype van de rationele beslisser. In de eerste plaats wordt erkend dat mensen rationeel handelen binnen de grenzen van hun kennis en vermogens. Het is dus zaak om die kennis en vermogens verder te ontwikkelen. In de tweede plaats houdt men rekening met nieuwe, meer empirisch ondersteunde inzichten in het menselijk denken en handelen. Daarvoor kunnen wij bij de psychologie te rade gaan. En ten slotte is er meer plaats voor invloeden vanuit de sociale omgeving. Daarvoor kunnen we putten uit inzichten vanuit de sociologie.

Uit de psychologie stamt een aantal inzichten in de factoren die het individuele beslissingsproces beïnvloeden. Een heel bekend voorbeeld is dat mensen proberen hun waarden, overtuigingen of percepties in overeenstemming te houden met hun gedrag. Zodra er een conflict daartussen dreigt, zijn zij eerder geneigd hun overtuiging aan te passen dan hun gedrag. Van dit principe wordt gebruik gemaakt bij ouder- en leerlingcontracten en ook bij de contracten die het Centraal Planbureau (CPB) bepleit bij het voorkomen van schooluitval. Door publiekelijk of in een contract vast te leggen dat ouders of leerlingen zich aan bepaalde gedragsregels gaan houden, probeert de onderwijsinstelling hun gedrag te sturen.

Een ander voorbeeld is het onderzoek naar vuistregels of voorbeelden die mensen bij beslissingen gebruiken. Deze inzichten worden gebruikt bij de zogenaamde mentorprojecten waarbij oudere leerlingen of andere personen die maatschappelijk succesvol zijn, worden ingezet om leerlingen en studenten te ondersteunen bij belangrijke loopbaanbeslissingen. Zij leren onzekere en complexe beslissingsvraagstukken terug te brengen tot hapklare brokken of passende voorbeelden.

De betekenis van rolmodellen, mentoren en sociale steun is nog het sterkst uitgewerkt in de interpersoonlijke gedragstheorieën. De bekendste daarvan is de sociale cognitieve theorie van Bandura. Deze benadering benadrukt het belang van de versterking van het zelfvertrouwen. Daarmee bedoelen we het vertrouwen van een persoon in zijn eigen vermogen om iets te ondernemen en ook door te zetten. Doelen stellen, die ook vastleggen, specificeren van de beloningen of baten, en ten slotte de vorderingen goed bijhouden zijn allemaal instrumenten om zelfvertrouwen te versterken. Een belangrijk onderscheid hierbij is ook in hoeverre personen bepaalde resultaten toeschrijven aan hun eigen inspanningen dan wel aan toeval of gedrag van anderen. Er is onderzoek dat erop wijst dat degenen die geneigd zijn de oorzaken buiten zichzelf te zoeken minder hun kansen grijpen dan degenen die vertrouwen hebben in hun eigen inspanningen.

De laatste benadering die ik zou willen noemen, is het concept van betrokkenheid. De term betrokkenheid wordt gebruikt om te verwijzen naar de mate waarin leerlingen participeren in verschillende schoolse activiteiten en zich identificeren met en waardering opbrengen voor de resultaten op school. Over het algemeen wordt een onderscheid gemaakt tussen een gedragscomponent (tijd besteed aan leren, inspanning, moeite, buitencurriculaire bezigheden en dergelijke) en een psychologische component (aandacht, interesse, gevoel van veiligheid, waardering voor schoolprestaties en dergelijke).

Waar we met dit begrip meer inzicht in willen krijgen zijn de verschillen tussen twee ideaaltypische scenario's. Het ene, negatieve scenario zou je kunnen aanduiden als het proces van toenemende frustratie: slechte schoolresultaten, waardoor het zelfvertrouwen wordt ondermijnd, afschuiven van de verantwoordelijkheid naar de school, deviant gedrag, vanuit de instelling meer tijdsinvestering in het controleren van dat gedrag dan het corrigeren van de mogelijke leerproblemen, toenemende achterstand en ten slotte schooluitval. Het andere, positieve scenario gaat uit van participatie en identificatie, kortom betrokkenheid: zich thuis voelen op school, daar sociale banden hebben, een goede relatie met docenten, zich veilig voelen, het kunnen en willen investeren in leren, een leeromgeving die rekening houdt met verschillen en adequate steun verleent. Inzicht in de factoren die daarbij een rol spelen is mijns inziens van cruciaal belang om de prestaties van het type leerlingen dat in het beroepsonderwijs zit, hun motivatie en ook hun beslissing om door te leren tot een diploma, te verbeteren.

Wat de rol van de sociale omgeving betreft levert de sociologie belangrijke inzichten. Er is in de eerste plaats een berg aan onderzoek waarin wordt ingegaan op de invloed van verschillende gezinsomstandigheden: opleidingsniveau ouders, inkomen, samenstelling van het gezin, echtscheiding, verhuisgedrag, thuistaal, opvoedingsgedrag. Je kunt het zo gek niet bedenken of er is wel enige empirische evidentie voorhanden.

Hoezeer dit onderzoek een 'gezonken cultuurgoed' is geworden blijkt uit een conversatie tussen twee leraren in het boek *Loverboy* van René Appel:

'En jij, waar ben jij mee bezig?' 'Niet echt hemelbestormend,' zei hij. 'Echtscheidingen en de invloed daarvan op de schoolcarrière van kinderen.' (...) 'Ik ben nu bezig een paar leerkrachten en gescheiden ouders over hun ervaringen te vragen. Heb jij er misschien een paar in de aanbieding?'

Wie denkt dat de impact van gezinsomstandigheden op jongeren rond zestien jaar wel is uitgewerkt, heeft het mis. Zo is er onderzoek dat erop wijst dat bij vroegtijdig stoppen met schoolgaan op zestienjarige leeftijd, sociale klasse en gezinssamenstelling van groter gewicht zijn dan schoolprestaties. Ander onderzoek toont aan dat de betrokkenheid van de ouders bij het onderwijs van hun kinderen negatieve gezinskenmerken, zoals armoede, in zekere mate kan compenseren. Uit datzelfde onderzoek komt naar voren dat belangstellende ouders belangrijker zijn voor schoolloopbaanbeslissingen op zestienjarige dan op elfjarige leeftijd. Het ontbreken van die betrokkenheid heeft de journaliste Margalith Kleijwegt onlangs nog op zeer beeldende wijze beschreven in haar boek *Onzichtbare ouders*, waarin een aantal jongeren in het beroepsonderwijs in Amsterdam-West werd gevolgd.

In de tweede plaats besteedt de sociologie in toenemende mate aandacht aan sociale netwerken in en rond de school. Deze netwerken worden ook wel aangeduid met de term sociaal kapitaal. Sociaal kapitaal verwijst naar informele relaties, normen en waarden, gedeelde opvattingen en vertrouwen die de hoeveelheid en de kwaliteit van de sociale interacties in een buurt of een organisatie vormgeven.

Het belangrijkste inzicht is dat deze sociale netwerken positieve waarde hebben: ze vergemakkelijken samenwerking, beïnvloeden gedrag en keuzes en kunnen tal van sociale baten opleveren. Over het algemeen kun je stellen dat individuen binnen een gemeenschap met veel sociaal kapitaal beter in staat zijn verantwoordelijkheid voor zichzelf te nemen. Toch zit er ook een donkere kant aan het begrip sociaal kapitaal. Lage verwachtingen binnen een gemeenschap kunnen ook een negatieve invloed uitoefenen.

Een bijzonder relevant type sociaal netwerk is dat tussen leeftijdgenoten (*peer networks*). Gek genoeg is dat nog weinig in kwantitatieve zin onderzocht. Dit heeft grotendeels te maken met de moeilijkheid om verschillende betekenisvolle

aspecten van die netwerken te kwantificeren. Toch een enkel voorbeeld. Uit een Canadees onderzoek onder leerlingen rond de zestien jaar kwamen drie belangrijke trends naar voren: voortijdig schoolverlaters hebben substantieel meer vrienden die hetzelfde hebben gedaan; zij zijn veel vaker door hun leeftijdgenoten op school afgewezen en ten slotte zijn zij beduidend slechter sociaal geïntegreerd op school. Wat we hieruit kunnen leren is dat interventies succesvoller zijn als zij ook gericht zijn op de sociale normen van een groep leeftijdgenoten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het Amerikaanse mentorprogramma 'I have a dream', dat gericht is op de hele klas.

Het is mijn bedoeling om de promotieplaats die verbonden is aan deze bijzondere leerstoel te benutten voor onderzoek waarin een aantal van deze inzichten wordt gebruikt. Centraal staat daarin de vraag in hoeverre bve-instellingen in staat zijn om hun studenten een zodanige sociale en onderwijskundige integratie te bieden dat zij zelfstandig kunnen beslissen over hun studieloopbaan en dat zij zich ook gebonden weten aan de maatschappij.

Ik hoop vooral dat dit onderzoek kan bijdragen aan maatregelen om het voortijdig schoolverlaten te verminderen, de doorstroming te verbeteren en te zorgen voor een betere opleidings- en beroepskeuze.

2.2 Tweede thema: ondernemende professionals

Nu mijn tweede thema: de ondernemende professional. Deze term is afkomstig uit een van de beleidsnota's voor de bve-sector van de minister van onderwijs. Ook hier is weer de grondgedachte dat de mensen -in dit geval de professionals- zelf verantwoordelijk zijn of liever gezegd verantwoordelijkheid moeten nemen voor hun deskundigheid en het resultaat dat zij met hun leerlingen willen bereiken.

Ongeveer vijftien jaar geleden schreef ik samen met Saskia van Oenen een boekje onder de titel *Onderwijzen, een onmogelijk beroep*. Daarin lieten wij zien hoe aan de ene kant aan leraren steeds nieuwe en hogere verwachtingen werden gesteld, terwijl aan de andere kant de materiële beloning geen gelijke pas hield met die verwachtingen, en dat de maatschappelijke waardering zelfs wat afnam. Leraren, zo schreven wij, worden echter niet alleen beïnvloed door wat anderen van hun werk vinden of verwachten, maar ook door het 'zelfbeeld' van hun beroep. Volgens ons bestond dat zelfbeeld uit drie elementen: een arbeids-ethiek die uitgaat van een zekere roeping voor het vak, het ideaal van een gemeenschappelijke band die tot uitdrukking komt in een corpsgeest en ten slotte het ideaal van maatschappelijke dienstverlening. Kort samengevat, vooral het beeld van een altruïstische professional.

In de huidige discussie over de positie van professionals in de publieke sector wordt weer een nieuwe verwachting gewekt. Leraren moeten uitgroeien tot

'ondernemende professionals'. Deze verwachting wringt met het beeld dat naar voren komt uit de beschouwingen in *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*. Daarin wordt juist betoogd dat de leraar als professional de afgelopen decennia is gedegradeerd tot uitvoerder. Waarbij het hoger en middelbaar beroepsonderwijs als hét voorbeeld van deze degradatie gelden. De vraag is nu in hoeverre de verwachting van een ondernemende professional realistisch is. Valt deze verwachting te rijmen met het aloude zelfbeeld van een altruïstische professional?

Allereerst het begrip professionaliteit.

- 1 Het kan slaan op kenmerken die horen bij een bepaalde (gewenste) *positie* die door professionals wordt bekleed. Die positie wordt uitgedrukt in inkomen, status en autonomie. Het streven naar dit soort kenmerken is vooral verbonden met het belang van een bepaalde beroepsgroep en wordt door sommigen wel omschreven als de marktstrategie van een beroepsgroep.
- 2 Het slaat op kenmerken die meer samenhangen met gewenst *gedrag* zoals toewijding, betrokkenheid en professioneel handelen. Zo wordt van de voetballer gezegd dat hij zich professioneel opstelt als hij een speler onderuit haalt. Deze kenmerken worden vaak gekoppeld aan bazen of klanten die om bepaalde kwaliteiten vragen. Daarom spreken sommigen wel van een bazenprofessionalisme.

Het bazenprofessionalisme is in de jaren tachtig en negentig populair geworden binnen de publieke sector. Eigenlijk hebben leraren altijd al bazen gekend omdat zij werkten binnen een organisatie: de school. Voor sommige beroepsgroepen is dit nieuw. Denk aan artsen en advocaten. Zij kennen maatschappen.

Individuele leraren hadden wellicht in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw wat meer vrijheid en controle over wat zich afspeelde binnen het klaslokaal, maar veel minder over de doelen van het onderwijs (zoals exameneisen) en zeker ook beheerszaken (zoals de roostering). Vanaf de jaren tachtig was nieuw voor hen dat hun organisatie een 'bedrijfsmatiger' karakter kreeg. De nadruk kwam meer te liggen op prestaties, financiële prikkels, output-bekostiging en doelmatigheid.

In het beroepsonderwijs viel deze meer bedrijfsmatige aanpak bovendien samen met een algehele heroriëntatie in de richting van bedrijfsleven en beroepsveld als klant. Ook de introductie van de zogenaamde contractactiviteiten in 1989 is in dit kader te plaatsen. Dit houdt in dat instellingen op commerciële basis onderwijs, trainingen en workshops aan derden mogen aanbieden. Daarmee werd de traditionele taakorganisatie met een marktgerichte organisatie samengevoegd tot een zogenoemde hybride organisatie. Naar de gevolgen daarvan voor het organisatiegedrag heeft recentelijk Marlies Honingh onderzoek gedaan.

Wat betekent deze omvorming van zuiver publieke taakorganisaties naar quasi-commerciële publieke ondernemingen voor het gedrag van professionals? Volgens de Engelse econoom Le Grand is bij beleidsmakers het vertrouwen in de ethiek van het publieke belang verdwenen. Het zou geen motivatie meer zijn voor professionals in de publieke sector. Voor een goede kwaliteit in de gezondheidszorg of onderwijs zouden we niet langer kunnen steunen op het altruïsme van professionals. Daarom zouden deze professionals met dezelfde soort externe prikkels (bijvoorbeeld prestatiebeloning) als werknemers in de marktsector gemotiveerd moeten worden.

Le Grand vraagt zich echter af of de veronderstelling achter deze beleidsfilosofie juist is. Hij zoekt daarom naar een model voor de publieke sector waarin plaats is voor zowel interne als externe gedragsmotivatie. En dat is een belangrijk onderzoeksthema.

Hoewel vrijwel iedereen ervan overtuigd is dat leraren een cruciale factor vormen, is die relatie tussen interne en externe gedragsmotivatie en hun prestaties betrekkelijk weinig onderzocht. In veel nieuwe bekostigingssystemen, zoals de lumpsumfinanciering, zit een rendementsprikkel, maar de 'winst' valt over het algemeen toe aan de instelling en niet aan de docenten. Zo onderzocht ik zelf met Joost Meijer de invoering van de lumpsumfinanciering in het middelbaar beroepsonderwijs en wij kwamen tot de conclusie dat instellingen met een ongunstige financiële balans de neiging hadden hun onderwijs te extensiveren: meer huiswerk, grotere groepen en minder begeleiding. En die neiging was des te sterker binnen instellingen waar de zeggenschap van docenten op decentraal niveau groter was dan elders. Kortom, er werd toentertijd niet altijd ten gunste van de leerling of student besloten.

Een publicatie van het CPB geeft een overzicht van studies naar het gebruik van prestatieprikkels om de resultaten van onderwijs te verbeteren. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen prikkels verbonden aan het systeem van publieke verantwoording, aan de bekostiging van instellingen (bijvoorbeeld in de vorm van teambeloning) en aan de beloning van individuele docenten.

In *Het oog der natie: scholen op rapport* zijn de verschillende effecten van het systeem van publieke verantwoording op een rijtje gezet. Wat de invloed daarvan op het niveau van de leraren is valt nog moeilijk vast te stellen. De komst van openbare opbrengstgegevens heeft weliswaar bijgedragen aan een omslag naar een groter kwaliteitsbewustzijn, maar inmiddels neemt de toegevoegde waarde daarvan af. Vertrouwelijke feedback lijkt beter te werken dan publieke verantwoordingsinstrumenten zoals kwaliteitskaarten. Wel zijn er empirische aanwijzingen dat strengere vormen van rekenschap prestatieverhogend werken. Maar zij roepen tegelijkertijd onbedoelde negatieve effecten op. Er zijn ook onderzoekers die wijzen op het gevaar van toenemend lijdelijk verzet tegen dit soort systemen. In een aantal landen is al ervaring opgedaan met teambeloning, de tweede vorm van prestatieprikkels. Slechts in een paar gevallen zijn er ook evaluaties

beschikbaar. Bekend is een experiment waarbij het personeel in scholen die het hoogst scoren op een effectiviteitsindex een financiële beloning kregen. Uit de evaluatie blijkt dat de slaagpercentages toenamen. Er vond ook een belangrijke reductie van het aantal voortijdig schoolverlaters plaats. Een negatief effect was dat het verloop onder schooldirecteuren sterk toenam; blijkbaar loont het om een goed presterende schooldirecteur aan te trekken. Een ander voorbeeld is een experiment met teambeloning die werd ingevoerd om de schooluitval te verlagen en de leerprestaties te verbeteren. De best gerangschikte scholen kregen een bonus op basis van hun plaats op de ranglijst. Driekwart van het gewonnen bedrag werd rechtstreeks aan de leraren uitgekeerd.

Een van de uitkomsten was dat de prestaties van de participerende scholen stegen en ook het aandeel voortijdig schoolverlaters daalde.

Individuele prestatiebeloning is wat zeldzamer dan teambeloning. Daarom is het onderzoek naar deze mogelijkheid nog schaarser. Het blijkt niet alleen lastig te zijn om tot een objectieve meting van prestatieverschillen te komen, maar er treden ook allerlei ongewenste neveneffecten op. Zo komt uit onderzoek naar voren dat de uitval van zwakkere leerlingen op scholen met individuele prestatiebeloning weliswaar daalt, maar dat er wel een aantal onbedoelde effecten optreedt (bijvoorbeeld manipulatie van de meting van aanwezigheid). Een kort experiment liet bijvoorbeeld zien dat de prestaties bij sommige vakken verbeterden. Maar er werd geen leerwinst geboekt bij vakken waarop niet werd afgerekend.

De moeilijkheid om tot objectieve meting te komen van prestatieverschillen, zeker op individueel niveau, is vaak de reden geweest om oplossingen te zoeken in de beloning van specifieke competenties of omstandigheden. In Frankrijk bijvoorbeeld worden niet alleen de scholen maar ook de leraren in achterstandsgebieden beter beloond. Het ontbreken van prikkels om de kwalitatief beste leraren voor de moeilijkste klassen of vormen van onderwijs te krijgen is een probleem dat al door meer onderzoekers is opgemerkt. Amerikaans onderzoek vond significante verschillen in kwaliteit van leraren tussen scholen met veel kinderen die in armoede leven en andere scholen. Ook blijkt dat de mobiliteit van leraren sterker samenhangt met leerlingkenmerken, met name met etnische achtergrond en prestaties, dan met salarishoogte *tenzij rekening wordt gehouden met compenserende beloningen*.

Het is volgens mij wenselijk om de onderzoekslijn door te zetten die is ingeslagen met het aio-project van Marlies Honingh naar de gevolgen van meer nadruk op ondernemendheid in het gedrag van docenten. Een uitkomst van dat onderzoek lijkt te zijn dat de spanningen tussen managers en professionals over taakopvattingen toenemen, zeker wanneer de onderwijsorganisatie te maken krijgt met meervoudige doelstellingen. Het is belangrijk om meer onderzoek te doen naar de verschillende componenten van de werkomgeving van professionals, dat wil zeggen:

- de eisen die uit het werk voortkomen (werklast en andere bronnen van stress);
- beslissingsvrijheid (autonomie en controle);
- de ruimte voor persoonlijke ondersteuning en ontwikkeling; en
- beoordeling van geleverde prestaties.

Dergelijk onderzoek kan volgens mij bijdragen aan een beter inzicht in de relatie tussen taakopvatting en resultaten binnen bve-instellingen. Het kan ook bijdragen aan de huidige discussie over *governance* binnen de bve-sector.

2.3 Derde thema: maatschappelijk ondernemen

Mijn derde beleids- en ook onderzoeksthema is het idee van maatschappelijk ondernemen. Ook die term komt uit een nota over de koers van de Bve-sector. Ik koppel die term aan publiek vertrouwen.

In een onlangs verschenen studie van de Nederlandsche Bank werd gesteld dat het vertrouwen in onze (semi)publieke instellingen aan het afnemen is.

Momenteel is een discussie gaande over wat er van invloed is op de mate van vertrouwen. Daarin zijn drie posities te onderscheiden:

De ene stelt dat vertrouwen in publieke instellingen bepaald wordt door de mate van algemeen vertrouwen in de samenleving. De tweede positie gaat ervan uit dat vertrouwen nauw samenhangt met de mate van effectiviteit die een instelling levert. De derde positie stelt dat vertrouwen wordt gekweekt door het gedrag van de leiding van de instelling.

Vanuit de beroepsgroep van docenten en ook de huidige publieke opinie komt het verwijt dat het groeiende verlies aan vertrouwen vooral is veroorzaakt door het laatste, namelijk de opmars van de bestuurders en managers. Het verweer van de managers is dat de overheid steeds meer taken en verantwoordelijkheden naar de instellingen toeschuift. Zij worden daardoor gedwongen enerzijds bedrijfsmatiger te opereren en anderzijds meer publieke waarden, zoals vergroting van toegankelijkheid en het voorkomen van een maatschappelijke tweedeling, op instellingsniveau te borgen. Volgens hen kan dat alleen door zich grootschaliger te organiseren en oriënteren.

Achter dit verschil van mening gaat een van de kerndilemma's schuil van alle onderwijsorganisaties, of zij nu groot of klein zijn: de spanning tussen beslissingsvrijheid op het niveau van de professional en coördinatie op een hoger niveau in de organisatie.

Het feit dat dit dilemma nu zo op de voorgrond treedt heeft natuurlijk alles te maken met grote veranderingen in bestuurlijk opzicht. Vanaf het midden van de jaren tachtig is er sprake van een aanzienlijke schaalvergroting in de bve-sector. In 1993 verzorgden nog ruim 500 onderwijsinstellingen het middelbaar

beroepsonderwijs, nu zijn er slechts 72 bekostigde instellingen, waarvan 41 ROC's die onderwijs verzorgen aan ruim 500.000 deelnemers. Deze ROC's kregen een dubbele verantwoordelijkheid: 'ondernemer' zijn én het publieke belang dienen.

Wat betekent deze ontwikkeling voor de positie van professionals? Voor professionals is in de eerste plaats de beslissingsvrijheid belangrijk. Dit vanwege het feit dat zij dagelijks te maken hebben met individuele verschillen tussen leerlingen en steeds hun expertise moeten toepassen op uiteenlopende situaties. De geringe voorspelbaarheid en de beperkte mogelijkheden tot standaardisatie van dagelijkse routines vragen eenvoudigweg om veel speelruimte. Dezelfde omstandigheden liggen echter ook aan de basis van het streven naar coördinatie. Onderwijs is immers een gemeenschappelijk proces dat zich afspeelt binnen een gelaagde structuur van verschillende niveaus, vakken en andere specialisaties, en dat zich uitstrekt over een reeks van jaren. Er moet informatie worden uitgewisseld, er moeten middelen worden verdeeld, rust en orde moeten worden bewaakt en mogelijke conflicten moeten worden beslecht. Dit betekent dat binnen de schoolorganisatie twee rationaliteiten botsen: die van de professionals, gericht op inhoud en specifieke deskundigheid, en die van de bestuurders en managers, gericht op regels, procedures en randvoorwaarden.

Wanneer professionals in organisaties werken, is er een permanente spanning over de articulatie en legitimering van de autonomie van de professional. De professional is immers vooral bezig met het primaire proces en wil daarin zo autonoom mogelijk opereren, terwijl de organisatie regels stelt, toezicht houdt en taken opdraagt. Dat is op zich al een spanningsbron. Zolang de bestuurders en managers dicht bij de professionals opereren, en veel en frequent argumenteren over de legitimiteit van hun besluiten, blijft er een basis voor vertrouwen. Wordt de organisatie groter en daarmee de afstand tussen de twee groepen, dan wordt de verhouding problematischer.

Daarnaast kunnen ook de normen van de professie een bron van spanningen opleveren. Wanneer professionals zich primair identificeren met hun vakdeskundigheid en veel minder met de organisatie, liggen hun machtsaanspraken buiten de organisatie en dat vinden bestuurders en managers nooit prettig. Managers daarentegen hebben wel een machtspositie binnen de organisatie, maar geen gemeenschappelijke kennisbasis, noch een gedeelde identiteit. Daarom leven zij in een permanente spanningsverhouding.

Om serieus te worden genomen, kunnen zij niet terugvallen op professioneel gefundeerde kennis. Volgens Mintzberg is dit de verklaring voor het feit dat deze beroepsgroep zich nogal eens profileert als exponent van doorzichtig statusgedrag. Dat maakt managers kwetsbaar in de ogen van de professional, die overigens "ook niet afkerig is van statusgevoelens, maar niet in de uitdossing van de kleren van de keizer."

Een heel belangrijk perspectief op het dilemma van beslissingsvrijheid versus coördinatie levert de organisatieliteratuur die zich bezighoudt met de invloed van gedrag dat de formele taak overstijgt (meestal aangeduid als *organizational citizenship behavior*) en van informele netwerken (sociaal kapitaal). Deze literatuur gaat ervan uit dat het werken in steeds veranderende omstandigheden en ook de functieverbreding van het onderwijs een blijvend deel van de schoolorganisatie zijn geworden. Dit betekent dat van professionals meer wordt gevraagd dan in hun formele taakomschrijving staat en op grond van regels en voorschriften van hen verlangd kan worden. Daarmee wordt de aard van wat traditioneel de informele organisatie werd genoemd steeds belangrijker. Hoe meer een organisatie stoelt op wederzijds vertrouwen en leden die bereid zijn om een kilometertje meer te pakken, hoe beter de coördinatie verloopt en hoe minder dwingende regels er nodig zijn.

Een groeiend aantal empirische studies ondersteunt de gedachte dat een sterke professionele gemeenschap van leraren een positief effect heeft op de prestaties van scholen, zowel waar het leraars- als leerlingengedrag betreft. Een belangrijk aspect van een sterke professionele gemeenschap is wat leraren met elkaar delen: samenwerking tussen leraren, gedeelde opvattingen over leren en verschillende vormen van uitwisseling van ideeën en praktijken. Tot nu toe heeft het onderzoek naar de professionele gemeenschap zich vooral gericht op de professionele kant: scholing en professionalisering van schoolleiders, leraren en teams, en het effect daarvan op de schoolorganisatie. In een project van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), besteden wij juist meer aandacht aan de gemeenschapskant en maken daarmee een verbinding met de theorievorming over sociaal kapitaal.

Daarmee sluit ons onderzoek aan bij studies naar bedrijfsorganisaties en scholen die hebben aangetoond dat dichte en stabiele netwerken van communicatie en relaties, die zijn gebaseerd op wederzijds vertrouwen, bijdragen aan het beter functioneren van organisaties. Wanneer leraren hun verwachtingen uitspreken tegenover andere leraren in de organisatie, verplichtingen accepteren die bij deze verwachtingen horen en de wederzijdse afhankelijkheid erkennen bij het nastreven van gemeenschappelijke doelstellingen, wordt sociaal kapitaal gevormd. Dat vormt een bouwsteen voor een effectieve leer- en werkomgeving.

Er is empirisch onderzoek dat deze redenering ondersteunt. De ontwikkeling van sociaal kapitaal binnen organisaties levert belangrijke voordelen op voor organisaties: een grotere innovatiebereidheid, minder coördinatieproblemen, groter collectief verantwoordelijkheidsbesef en ten slotte een sterkere drijfveer om leerlingen iets te leren en hen goed op te voeden.

Het ligt in mijn bedoeling om dit onderzoek, dat zich tot nu toe heeft beperkt tot het basisonderwijs, uit te breiden naar de bve-sector. Dit onderzoek kan bijdragen aan inzicht in de optimale mix tussen professionele autonomie, orga-

nisatorische en bedrijfseconomische vereisten, en de eisen die zowel studenten als de arbeidsmarkt stellen, binnen bve-instellingen.

Samenvattend: ik wil onderzoek doen naar 1) de ontwikkeling van zelfvertrouwen, betrokkenheid en binding van leerlingen door de bve-instellingen, 2) de werkomgeving van de professionals, hun beslissingsvrijheid, ruimte voor ontwikkeling en beoordeling van hun prestaties en 3) de ontwikkeling van vertrouwen binnen instellingen. Dit alles om bij te dragen aan onderwijs waarop we kunnen bouwen.

Rol van de wetenschap

In de brede sector van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie -waar verhoudingsgewijs de meeste van onze leerlingen en studenten onderwijs volgen- is de infrastructuur voor een systematische kennisontwikkeling helaas nog wat zwak ontwikkeld. In de academische wereld, ook in het buitenland, gaat nog steeds de meeste aandacht uit naar het algemeen vormend onderwijs. Hier gaan de drie bijzondere hoogleraren voor het beroepsonderwijs nu zeker iets aan doen.

Momenteel ligt een accent op kennisontwikkeling in praktijksituaties die nauwelijks wordt gesystematiseerd. Het beleidsgerichte onderzoek is vooral beschrijvend van aard. Er is weinig ruimte voor wat diepgravender analyses. Daar zijn verschillende oorzaken voor aan te wijzen, die ik hier niet zal bespreken. Ik beschouw het echter als mijn maatschappelijke opdracht om bij te dragen aan een *op wetenschappelijke bewijsvoering gebaseerd beleid*. Instellingen als het Max Goote Kenniscentrum, de drie bijzonder hoogleraren beroepsonderwijs en ook de kring van lectoren in het beroepsonderwijs kunnen hierin een belangrijke bemiddelende rol spelen.

Vóór alles geldt echter, om Sherlock Holmes nog een keer aan te halen: "Het is een kapitale fout een oordeel uit te spreken voordat het onderzoek naar de feiten rond is."

Ik vind het de taak van de wetenschap om hierop te blijven hameren.