

Leren van het innovatiearrangement

Achtergrondstudie voor het HPBO

07-02-2013

Frans de Vijlder
Marion Rozema

Interfacultair Kenniscentrum Publieke Zaak
Bisschop Hamerhuis
Verlengde Groenestraat 75, H 221
6525 EJ Nijmegen
www.han.nl/publiekezaak

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Waarom dit stuk?	4
1.2	Waar staan we nu?	4
2	Wat hebben we geleerd?	5
2.1	Innovatiestrategie beroepsonderwijs	5
2.2	De Innovatieagenda	7
2.3	Het karakter van innovatie	8
2.4	Het innovatiearrangement	9
2.5	De veranderende context	9
2.6	Innovatiekracht onderwijsinstellingen	10
3	Hoe verder?	11
3.1	Nieuwe perspectieven	11
3.2	Investeringscapaciteit	12
3.3	Incentives in plaats van modellen	13
3.4	Van droom naar daad	13
4	Literatuur	15

1 Inleiding

1.1 Waarom dit stuk?

Sinds 2002 heeft Het Platform Beroepsonderwijs (HPBO), namens het ministerie van OCW en de Stichting van de Arbeid, de Regeling Innovatiearrangement uitgevoerd. De regeling was een uitnodiging aan het beroepsonderwijs – vmbo, mbo en hbo – en het bedrijfsleven om gezamenlijk te participeren in experimentele projecten op weg naar beter beroepsonderwijs. Ongeveer tien jaar kon er van deze regeling gebruikgemaakt worden: de regeling houdt op te bestaan.

In de periode dat de regeling bestaan heeft, zijn de omstandigheden voor het beroepsonderwijs nogal veranderd. De economische recessie laat diepe sporen na op de arbeidsmarkt. De investeringscapaciteit van arbeidsorganisaties en overheden staat onder druk. Toch is de roep om 'beter' beroepsonderwijs niet verstomd, eerder het tegendeel: we lijken op te schuiven van 'repair the car' naar 'build a new car'. Innovatie staat onverminderd hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Talent is de motor in een meer kennisintensieve economie met een krimpende beroepsbevolking (Innovatieplatform, 2010). Des te noodzakelijker is het om te blijven investeren in dit talent. Het einde van de Regeling Innovatiearrangement is een goed moment om de balans op te maken over de volgende zaken:

- Wat kunnen we leren over innovatie in het beroepsonderwijs en het stimuleren daarvan in de afgelopen periode?
- Hoe kunnen deze lessen worden benut voor innovatie in het beroepsonderwijs onder nieuwe omstandigheden?

HPBO wil terugblikken om vooruit te kunnen kijken. De publicatie *'Nederland kiest voor waarde scheppend beroepsonderwijs! Scenario's voor de verdere innovatie in het beroepsonderwijs'* is een uitnodiging om mee- en vooruit te denken. In dit achtergronddocument concentreren we ons op de lessen uit het verleden. De 'leerstof' is bijeen gebracht door ervaringsdeskundigen uit het veld en experts, door middel van interviews, een expertmeeting en vanuit publicaties die tijdens de uitvoering van de regeling het licht hebben gezien. Op deze plaats dank voor alle bijdragen!

1.2 Waar staan we nu?

De goedkeuring van de laatste tranche vernieuwingsprojecten in 2011 betekende het formele einde van de subsidieregeling Innovatiearrangement. Maar dat einde staat niet op zich zelf, want ook de regeling Innovatiebox mbo verdwijnt. Wat hebben deze investeringen nu opgeleverd? In de periode van economische groei stond er een groot aantal, in doelstellingen overlappende, subsidieregelingen ter beschikking (De Vijlder, 2004). Die situatie nodigde uit tot 'shoppen' en andere vormen van 'subsidie gedreven' gedrag: de jacht op subsidie als doel in plaats van als middel. De kredietcrisis, recessie en bezuinigingen zorgen voor een kanteling van weelde naar schaarste en plaatsen de duurzaamheid van innovatie hoger op de agenda. Tegelijkertijd staat de investeringscapaciteit van onderwijsinstellingen zelf onder grote druk en verdwijnen juist de 'lerende', meer duurzame innovatiearrangementen. Het accent in het overheidsbeleid verschuift van een brede innovatiestrategie naar een focus op 'topsectoren', concurrerende profilering op basis van excellentie, meer nadruk op (macro-) doelmatigheid en selectieve financiering. Het onderwijs moet met minder middelen betere prestaties leveren, dus 'meer met minder' doen en de 'innovatieve broek' zelf ophouden. Onderwijsinstellingen zuchten onder de controledruk op 'basisprestaties', waardoor er minder ruimte over blijft voor experimenten en daarin risico's nemen. Wie durft er in deze tijden nog de nek uit te steken? Efficiency staat voorop en op bescheiden schaal wordt er geëxperimenteerd met 'slimmer werken' (Innovatie Impuls Onderwijs en Netwerkschool). Elke crisis schept kansen en daagt uit tot meer fundamentele bezinning. Het Platform Beroepsonderwijs wil lessen trekken uit het verleden en verkennen wat in de nieuwe context nu juist wel mogelijk en noodzakelijk is.

2 Wat hebben we geleerd?

In de reflectie kijken we terug op de innovatiestrategie voor het beroepsonderwijs in de afgelopen tien jaren. Wat zouden we anders doen met de kennis van nu? Wat is er in de loop der jaren veranderd? Hoe staat het met de innovatiegerichtheid van de onderwijsinstellingen? En wat hebben we te verwachten van het stimuleringsbeleid van de overheid?

2.1 Innovatiestrategie beroepsonderwijs

In het afgelopen decennium is gekozen voor een innovatiestrategie op basis van drie pijlers: een basis-, diepte- en breedtestrategie.

Basis-, diepte- en breedtestrategie, verklaring van de begrippen

Dit onderscheid is afkomstig uit het SER-advies 'Koersen op vernieuwing' uit 2002. Het ziet er als volgt uit:

1. *Basisstrategie*: deze strategie is gericht op het onderhouden en optimaliseren van het primaire proces van instellingen via de reguliere bekostiging (lumpsum). Over de verbinding met de reguliere bekostiging maken we in hoofdstuk 3 nog enkele opmerkingen.
2. *Dieptestrategie*: deze strategie is gericht op het ontwikkelen van innovaties via experimenten op regionaal en/of sectoraal niveau (landelijk innovatiebudget).
3. *Breedtestrategie*: deze strategie is gericht op het verspreiden en toepassen van innovaties door middel van impulsen in de versterking van het gehele beroepsonderwijs op instellingsniveau (impulsmiddelen).

In de Maatschappelijke Innovatie Agenda Onderwijs (OCW, 2009) vormt deze drieslag een overkoepelend en gemeenschappelijk kenmerk van het beleid voor de verschillende onderwijssectoren. Conceptueel worden deze drie pijlers nog steeds onderschreven. In de praktijk waren de drie afzonderlijke strategieën minder goed te herkennen en bleken ze door elkaar heen te lopen. Wat voor de ene school 'basis' was, bleek in de specifieke context van een andere school een diepte-investering te zijn.

Basisstrategie is nog geen routine

Het leren en verbeteren van de eigen prestaties is voor veel onderwijsinstellingen anno 2012 geen continu en systematisch proces. De eigen innovatiekracht van de instellingen blijft voor verbetering vatbaar. Dat geldt overigens eveneens voor de randvoorwaarden waaronder zij met innovatie aan de slag kunnen gaan. Onderwijsinstellingen zijn weinig vernieuwend of vernieuwen niet ingrijpend en systematisch. Onderwijsvernieuwing is nog steeds subsidiegedreven. De helft van alle vernieuwingsprojecten wordt extern gefinancierd (Regtering & Van den Broek, 2011). Subsidieregelingen hebben wel een impuls aan innovatie gegeven, maar bleken voornamelijk tot geïsoleerde projecten te leiden, die niet of slechts moeizaam inbedding vinden in de bredere organisatie.

Docenten voelen een toenemende werkdruk, hebben steeds minder tijd om hun beroepspraktijk te verbeteren en beschikken vaak niet over de competenties om dit te doen. Binnen de onderwijsinstellingen ontbreekt het niet zelden aan urgentiebesef om naar toekomstige uitdagingen te kijken. Naast financiële krapte zijn de toenemende controledruk en divergerende beleidsdoelstellingen vanuit de overheid hierin contraproductief. Het onderwijspersoneel voelt zich hierdoor in een 'survivalmodus' gedrukt. De waan van de dag verhindert systematische reflectie en vernieuwing. Alleen onderwijsinstellingen die 'hun zaakjes op orde hebben', vinden de aandacht en (financiële) ruimte voor investeringen in de toekomst.

In de gehanteerde innovatiestrategie was de basisstrategie een zaak van de onderwijsinstellingen zelf. In de innovatiepraktijk is een 'instelling' een abstract begrip en een complex construct gebleken. Binnen een instelling gaan veel verschillende routines en werkelijkheden schuil. Echte verandering moet in de teams van een instelling worden gerealiseerd. De teams binnen een instelling kennen een

grote (branche-specifieke) variëteit. Een verbinding op brancheniveau, met teams en collega's van andere scholen, ligt soms eerder voor de hand. Dat maakt het koersen op verbetering van praktijken binnen een onderwijsinstelling lastig en de beelden daarover vaak te eenvoudig. Een tweede complexiteit is de vaak lange weg van verbetervoorstellen naar resultaten en de lange adem die nodig is om niet van het pad te raken. De complexiteit van de basisstrategie is wellicht onderschat en dat heeft consequenties gehad voor de breedtestrategie. Een aandachtspunt hierbij is de aansluiting op de verschillende niveaus: landelijk, branches, onderwijssectoren en de werkvloer. De breedtestrategie sluit niet altijd aan op het niveau van de instelling, bijvoorbeeld als het gaat om sectorale ontwikkelingen of ontwikkelingen op een vakgebied.

Dieptestrategie is geëvalueerd, maar ook lastig gebleken

In het Innovatiearrangement is de gedachte van 'absolute' innovatie al vroeg losgelaten. Het beoordelingskader is verruimd naar het (op een nieuwe manier) koppelen van bestaande dan wel het versnellen en verder ontwikkelen van op andere plekken beproefde aanpakken. Dit sloot beter aan bij de praktijk en haalbaarheid van de aanvragen. In de dieptestrategie van de afgelopen jaren is een aantal spanningsvelden gesignaleerd.

Zo is het als lastig ervaren om de behoefte om te kunnen experimenteren – met de mogelijkheid van mislukkingen – te combineren met de eis om al bij de aanvraag van een gesubsidieerd project een concreet beeld te moeten geven van aanpak en te bereiken resultaten. Een experimentele trektocht naar onbekende bestemmingen conflicteert nu eenmaal met een vooraf goed georganiseerde reis. Een tweede spanningsveld heeft betrekking op de inzet van kennis. Er is een grote nadruk op evidence based innovatie ervaren. Dat wringt met de behoefte om samen nieuwe kennis (practice based evidence) te ontwikkelen. Dit neemt niet weg dat het expliciteren en delen van kennis nog beter had gekund. Projectteams waren niet goed op de hoogte van wat er op andere plekken al gebeurde of is uitgetoet. Tegelijkertijd wordt onderkend dat het zelf doormaken van het proces een belangrijke succesfactor is, wil innovatie kunnen beklijven.

Een derde bron van spanning was de 'innovatieparadox' (Geurts, 2005), met mechanismen die binnen onderwijsinstellingen conserverend werken en een fundamenteel herontwerp verhinderen. Controledruk vanuit de overheid en de ervaren bureaucratie vanuit subsidieregelingen hebben deze mechanismen versterkt. In de opzet van het Innovatiearrangement is getracht om de bureaucratie te beperken, maar gewenning heeft al snel geleid tot de vraag naar voorschriften en gesloten formats uit het veld zelf.

Verder kunnen er kritische vragen gesteld worden over de omvang en duur van innovatieprojecten, zoals die binnen het Innovatiearrangement gangbaar waren. Veel aanvragen waren geënt op de maximale looptijd van drie jaren en zijn desondanks niet binnen de planning afgerond. Uit de evaluaties blijkt dat de ambities 'groots en meeslepend' in de praktijk niet waar zijn gemaakt. In het huidige tijdsgewricht is er meer behoefte aan ruimte voor kleinschalige interventies met een gepaste ambitie (bijvoorbeeld minikredieten). Aanbevolen wordt om daarnaast beter aan te haken bij regionale, sectorale en intersectorale initiatieven. Een belangrijke constatering uit de evaluaties is tevens dat de resultaten van diepteprojecten beperkt zijn, maar ook lastig om te meten. Het verduurzamen van projecten en het verbreden binnen instellingen of naar andere instellingen is een aanhoudend zorgpunt.

Breedtestrategie vooralsnog mislukt

Hiervoor is opgemerkt dat het leren van elders beproefde innovaties in het onderwijs nog geen gemeengoed is. De belofte om nieuwe aanpakken uit te rollen over het hele land, bleef vaak steken in problemen bij de implementatie op het niveau van de initiatiefnemers zelf. Het systematisch evalueren van innovaties in het beroepsonderwijs kan hierbij helpend zijn. Dergelijke studies zijn schaars, maar tonen aan dat verspreiding van innovaties niet of nauwelijks plaatsvindt (Mulder, 2011). Hoewel er aandacht is voor de succes- en faalfactoren van innovaties, is er weinig oog voor de disseminatie van kennis hierover. De ontwikkelde innovaties en de ervaringen van hierbij betrokkenen, zijn zelden gebruikt bij andere opleidingen binnen dezelfde school, laat staan binnen een andere instelling. Volgens Mulder moet er meer worden gekeken naar het profiel van innovaties en de context waarin zij tot

stand zijn gekomen. Daarnaast vereist disseminatie een gerichte strategie, die met de kenmerken van de innovatie en de context rekening houdt.

Hoewel de basis-, breedte- en dieptestrategie in de praktijk door elkaar liepen, is er te weinig gestuurd op de samenhang daartussen. Zo lijkt bijvoorbeeld elke nieuwe generatie ambtenaren opnieuw het wiel uit te vinden en is er weinig bereidheid om te leren van ervaringen uit het verleden. Na het ontwerpen van een regeling, vaak onder hoge tijdsdruk, verschuift de aandacht weer naar andere zaken. HPBO heeft zeker ingezet op het verspreiden en leren van nieuwe kennis, maar er kan op dit aspect zeker nog meer winst worden behaald. Innovatie leidt per definitie tot ander gedrag van professionals (van werkvloer tot management) en nieuwe routines in organisaties en kan dus niet zonder aandacht voor collectief leren - liefst met de omgeving - op alle lagen in de organisatie. Om innovaties, nieuwe concepten en instrumenten, 'van het papier af te krijgen', zal het vizier gericht moeten worden op deze leerprocessen en de condities hiervoor in de bedrijfsvoering. Intercollegiale visitaties van professionals kunnen hiervoor een basis zijn. Hier kan geleerd worden van de sector zorg, waar stappen worden gezet naar een cultuur waarin professionals elkaar de maat nemen langs de lat van normen voor professionaliteit en, daarmee verbonden, van elkaar leren.

2.2 De Innovatieagenda

Voor de regeling Innovatiearrangement is destijds door de Minister van OCW, na overleg met HPBO en de Stichting van de Arbeid, een Innovatieagenda opgesteld met de volgende thema's:

- het bevorderen van competentiegericht onderwijs;
- verbetering van de programmatische aansluiting en de doorstroom van leerlingen in de beroepskolom;
- optimalisering van de vernieuwing in het beroepsonderwijs en in het bedrijfsleven (i.h.b. in het MKB), in samenwerking met het bedrijfsleven;
- het bevorderen van ondernemerschap.

Deze thema's worden in 2012 als de actuele kerntaken van het beroepsonderwijs gezien. Het competentiegericht onderwijs is een gevoelig onderwerp gebleken, wat vooral te maken heeft met een ongelukkig verlopen invoering. Deze thema's zijn in feite te globaal en abstract gebleven en daarmee als kader voor projectaanvragen wel erg rekbaar. Aan de andere kant: in de context van toen was een strak ingekaderde agenda vermoedelijk 'killing' geweest voor de creativiteit en de ruimte om met andere dingen te komen. In de huidige context mag de agenda wel wat minder 'naar binnen', onderwijsintern gericht zijn.

Houdbaarheidsdatum agenda

Tien jaar geleden was een gezamenlijke focus voor de innovatie in het beroepsonderwijs nodig. Een dergelijke gezamenlijke agenda blijkt een beperkte houdbaarheidsdatum te hebben. Het lang vasthouden aan dezelfde thema's leidt tot perverse effecten, strategisch gedrag en een 'negatieve meeropbrengst'. De reflex van 'me too' en meeliften op het succes van anderen laat zich afmeten aan de afnemende variëteit in de projectaanvragen. Er is dus meer dynamiek en flexibiliteit in de agenda nodig. Daarnaast heeft een gemeenschappelijke agenda per definitie een groot compromisgehalte, dat door de geconstateerde globaliteit wordt onderstreept.

Gemist wordt een debat op stelselniveau over wat innovatie nu eigenlijk moet opleveren en wat de urgente kwaliteitsproblemen zijn. Dit debat zou over professionele standaarden voor goed beroepsonderwijs (heuristiek) kunnen gaan. Een meer externe en actuele kijk op de innovatieagenda kan worden gestimuleerd door deze agenda te koppelen aan maatschappelijke, technische en wetenschappelijke ontwikkelingen. Deze externe ontwikkelingen kunnen inspiratie bieden voor experimenten. Denk bijvoorbeeld aan inzichten over het leren in organisaties, sociale media in het onderwijs of nieuwe inzichten over het 'puberbrein'.

Een nieuwe agenda of juist niet

Het 'slimmer werken' mag in de huidige context bovenaan de agenda worden geplaatst. Het te verwachten lerarentekort en de bezuinigingen geven hiertoe volop aanleiding. Dat maakt een investering in de innovatiecompetenties van leraren urgent. Krapte op de arbeidsmarkt vraagt om een andere dienstverlening aan het bedrijfsleven en onderwijsconcepten die het bedrijfsleven beter accommoderen. Mobiliteit, een leven lang leren en het leren op de werkplek, dus buiten de muren van de onderwijsinstelling, moeten meer centraal komen te staan. Bovendien is nog geen adequaat antwoord gevonden op de veranderende jongere, die met nieuwe media, maar zonder traditionele arbeidsidentiteit opgroeit. De inzet van nieuwe media kan tot nieuwe onderwijsconcepten leiden, met een 'slimmere', efficiëntere inzet van het beschikbare menselijke kapitaal.

De wenselijkheid van een gezamenlijke agenda is echter niet onomstreden. Het hanteren van een innovatieagenda leidt in de beleving nogal eens tot 'moetjes' in projectaanvragen. Het wordt regelmatig als een ongewenst keurslijf ervaren. In de praktijk van alledag kent een agenda een te hoog systeemniveau. Gelukkig zijn er daarnaast goede voorbeelden van 'echte' co-creatie met het bedrijfsleven, aansluitend bij lokale, regionale ontwikkelingen.

2.3 Het karakter van innovatie

In de loop van het Innovatiearrangement is de ambitie van absolute innovatie en echte experimenten onderhevig geweest aan voortschrijdend inzicht en realisme. Er is aandacht geweest voor het 'leren innoveren' en er is tevens veel geleerd over de succes- en faalfactoren rond innovatie op basis van evaluaties. Een voorbeeld zijn de 'vijf sleutels voor succes' (Van den Berg & Geurts, 2007), die van invloed zijn geweest op de beoordeling en begeleiding van projecten.

Innovatie is geen doel op zich

Door de overheid worden urgente uitdagingen geagendeerd in beleidsagenda's en er worden resultaatafspraken gemaakt die instellingen ertoe moeten bewegen om resultaatgericht te innoveren. De toegankelijkheid van bestaande kennis is dan minstens zo belangrijk als het nieuw uitvinden van beroepsonderwijs. Het daadwerkelijk verspreiden en implementeren van deze kennis blijft echter een taai proces, dat niet bereikt wordt met het drukken van mooie boekjes. ECHO en HPBO hebben de afgelopen jaren het nodige gedaan om hierin verbetering te brengen en hebben de ambitie om hier nog meer werk van te maken, als het even kan. 'Mee bezig blijven' is heel belangrijk om kennis levend te houden en nieuwe routines in de praktijk ingesleten te krijgen. Innoveren gaat om het voortdurend nadenken over de manier van werken en structureel verbeteren daarvan. Dan is innoveren een 'normaal' werkproces. De resultaatgerichtheid en het systematisch, cyclisch evalueren moeten in het onderwijs nog verder worden versterkt. De aandacht voor het effect van innovatie moet meer vanzelfsprekend worden. In het beroepsonderwijs leidt innovatie nog te zelden tot besparingen (efficiënter werken).

Meer oog voor de sociale kant van innovatie

In de laatste jaren is de aandacht voor de sociale kant van innovatie, in elk geval in de literatuur, toegenomen. In het onderwijs mag de aandacht hiervoor nog wel wat zwaarder worden aangezet. Verbetering van de werkprocessen vragen om een ander gedrag van professionals, dat door moet werken op alle lagen in de organisatieniveaus en vraagt om een tweede en derde orde van leren. Hiervoor is nodig dat de lagen niet alleen van zich af communiceren, maar met elkaar. De gewoonte om over elkaar te praten (managers over docenten en omgekeerd), in plaats van met elkaar, is dan niet passend. Het uitgangspunt van collectieve leerprocessen in organisaties relativeert de effectiviteit van een breedtestrategie. Elders ontwikkelde kennis bekijft niet vanzelf, zeker als ze niet in de eigen achtertuin is ontwikkeld. Het 'leren' in de organisatie blijft nodig.

Daarom is meer aandacht voor 'kennisintensivering' bij onderwijsorganisaties op zijn plaats. In de 'basisstrategie' gaat het dan om leren over de eigen prestaties, maar dan meer met en vanuit het perspectief van de omgeving. Worden onze 'klanten' er beter van? Het expliciteren en internaliseren (verduurzamen) van kennis is altijd iets dat in de organisatie zelf moet plaatsvinden. Daarbij mag de

co-creatie met het bedrijfsleven, collega-instellingen en kennisinstututen een meer tweezijdig karakter krijgen.

2.4 Het innovatiearrangement

De lerende aanpak van het Innovatiearrangement is door alle betrokkenen zeer gewaardeerd, vooral aan de 'voorkant' van het proces. Aan de achterkant moet nog steviger worden ingezet op het verduurzamen van innovaties, niet alleen bij oplevering, ook gedurende de rit. Daarbij is er meer focus nodig op 'wat werkt' en de randvoorwaarden in de bedrijfsvoering van instellingen, zowel in de uitvoering als in onderzoek. Kennisdeling mag nog zwaarder worden aangezet, ook gedurende het proces van de innovatieprojecten.

Kritische geluiden zijn te horen over de ervaren selectiviteit van de regeling. Er kan beter worden gekeken naar de spreiding van de innovatieprojecten en de reden waarom instellingen juist niet gekozen hebben voor een diepte-investering. Gewaarschuwd wordt voor de 'wet van decibel' en ronkende projectaanvragen die vooral met behulp van externe bureaus tot stand zijn gekomen. Aanbevolen wordt om te zoeken naar 'parels' van vernieuwing met waardering voor de context waarin zij tot stand (kunnen) komen.

2.5 De veranderende context

Een aantal actuele ontwikkelingen leiden tot de constatering dat 'schraalhans' de meester is in de innovatiekeuken van het beroepsonderwijs. Ze leggen de uitdagingen voor de toekomst bloot.

Paradigmawisseling in economie, maatschappij en overheidsbeleid

Nederland bevindt zich in een diepe recessie. Op alle fronten tekenen zich teruglopende investeringen af, bij bedrijven, bij de overheid en in de maatschappelijke dienstverlening. Anticyclisch investeren in mensen (scholing) en innovatie van producten en processen is onder die omstandigheden gewenst, maar niet eenvoudig realiseerbaar. Het heden lijkt als het ware een deel van de toekomst op te eten. Bezuiniging of het uitstellen van investeringen komt altijd slecht uit. De positieve keerzijde daarvan is wel dat het dwingt tot het maken van vlijmscherpe keuzen. De huidige crisis kent bovendien een bijzondere kant, namelijk de structurele krimp van de beroepsbevolking. We zullen harder en langer moeten werken om zorg en pensioenen op een sociaal aanvaardbaar niveau te kunnen blijven realiseren. Een grotere mondiale concurrentie en de uitputting van grondstoffen vragen daarnaast om 'slimmere' en 'groenere' productieprocessen en om slimmere werknemers. Hoe dat op de arbeidsmarkt precies uitpakt blijkt toch telkens moeilijk in te schatten: op het ene moment dreigen er grote tekorten, dan weer zijn er overschotten aan personeel. Voor het beroepsonderwijs is het een bijzondere uitdaging om hierop flexibel in te spelen.

In het overheidsbeleid wordt volop ingezet op 'concurrentie' door een focus op economische topsectoren, sectorale agenda's in het publieke bestel en competitieve profilering in de kennisinfrastructuur, zoals 'Centres of Excellence' en 'Centra voor Innovatief Vakmanschap'. Als er wordt geïnvesteerd, dan gebeurt dat selectief. In de begroting en hoofdlijnenakkoorden is een trend gezet in de vorm van verifieerbare en kwantificeerbare prestatieafspraken. Het accent ligt daarbij terecht op de verbetering van de onderwijskwaliteit. Tegelijkertijd moet er gewaakt worden voor een schijnvertoning in de vorm van risicovermijdend gedrag en ondoorzichtigheid in de selectieve toekenning van middelen op basis van prestatiecijfers. Burgers en maatschappelijke organisaties moeten het gevoel hebben en houden dat ze fair worden bejegend. Noem het draagvlak: de bereidheid om er gezamenlijk voor te gaan en de samenleving niet te laten polariseren of fragmenteren.

Geen geld meer: hel of zegen?

Goede randvoorwaarden vanuit de overheid voor innovatie in het beroepsonderwijs hoeven niet per definitie geld te kosten. Zo zou het zeker helpen als de maatschappelijke taakstellingen voor het onderwijs eenduidig en helder worden benoemd en er meer consistentie en rust in de beleidsagenda's

komt. De overheid moet er vooral voor waken om het risicomijdend gedrag van het onderwijs nog verder te vergroten en ondernemerschap al te snel af te straffen, alleen omdat het even niet binnen wettelijke kaders past. In plaats daarvan kan de co-creatie met het bedrijfsleven beter worden gestimuleerd, bijvoorbeeld door de positionering van de (regionale) kennisinfrastructuur als katalysator van innovatie.

Co-creatie en co-makership

De eerder geschetste ontwikkelingen in de context van innovatie maken een meer serieuze en gelijkwaardige samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven noodzakelijk. Leren kan niet meer alleen initieel en in de school plaatsvinden. Onderwijs en bedrijfsleven zullen partners worden op gelijke ooghoogte. Het bedrijfsleven kan en wil meer betekenen voor het onderwijs dan nu in de innovatieprojecten uit de verf komt. De ruimte voor regionaal maatwerk wordt nog onderbenut en de angst voor een verlies aan civiel effect wordt soms schromelijk overdreven. Daarover moet men met elkaar aan tafel. De tweezijdigheid en de balans in de co-creatie kan sterker. Daarbij zou het beroepsonderwijs met meer lef de expertrol kunnen kiezen in het vooruit helpen van de beroepspraktijk, zeker nu in de recessie.

Co-creatie kan juist een schakel zijn tussen diepte- en breedtestrategie, de relatie tussen onderwijs en bedrijfsleven, onderwijs onderling en onderwijs en onderzoek. De kennis over hoe co-creatie werkt en wat daarin succesfactoren zijn, is nog niet expliciet gemaakt. Het expliciteren van verwachtingen naar elkaar toe is beslist een goede eerste stap. Onderwijsinstellingen mogen hierin best actief het initiatief nemen.

2.6 Innovatiekracht onderwijsinstellingen

Er moet meer focus komen op de organisatorische innovatie van onderwijsinstellingen. Het (verder) versterken van een meer lerende, reflectieve cultuur wordt een belangrijke opgave voor onderwijsinstellingen. Investeren in de professionalisering van de docent (en het management) is daarbij een randvoorwaarde. Het expliciteren van de opbrengsten, op alle fronten, moet in de toekomst vanzelfsprekend worden, net als de aandacht voor de organiseerbaarheid van vernieuwingen in de bedrijfsvoering.

Kritische succesfactoren

Naast de 'vijf sleutels voor succes' van innovatie, benadrukken de betrokkenen dat onderwijsinnovatie moet worden ingebed in een lerende visie. Gebruik daarbij de kennis over en van sleutelfiguren in de regio. Vooral lectoren kunnen en willen hierin een rol spelen, als zij de inbreng van praktisch toepasbare kennis versterken en hierin gemeenschappelijke agenda's voorop stellen. Meer aandacht voor de docent als bedrijfskapitaal en dus gericht HRM-beleid in het onderwijs zal vanzelfsprekend moeten worden. Dat vereist in onderwijsinstellingen een focus op werkprocessen vanuit waarde voor de 'klant'. Alleen dan kan er sprake zijn van innovatie als een 'normaal' aspect van de bedrijfsvoering en van hogere orde van leren in de organisatie.

Fondsvorming met onderzoek en bedrijfsleven

Een open interactie tussen onderwijs en buitenwereld veronderstelt eenzelfde relatie tussen onderwijs en onderzoek. Er is minder behoefte aan onderzoek 'op afstand' en meer behoefte aan onderzoek in de rol van kennisleverancier en procesondersteuner. Onderzoekers hebben bij uitstek een taak in het vergaren en verspreiden van kennis over wat werkt. Kennisdeling en 'fondsvorming' (qua ideeën en geld) met de buitenwereld moet door het onderwijs zelf serieus worden opgepakt. Hiervoor is eveneens een sterkere verbinding met de regio noodzakelijk.

3 Hoe verder?

Uit de lessen van de afgelopen tien jaar tekenen zich gelijk nieuwe perspectieven af voor het innovatiebeleid van het beroepsonderwijs.

In de verkenning van de huidige context voor innovatie in het beroepsonderwijs zien wij een paradigmawisseling in economie, maatschappij en overheidsbeleid. Er is sprake van forse tegenwind, die gemakkelijk een klimaat oproept van 'ieder voor zich'. Daarmee is het klimaat om te investeren en te innoveren in een nieuwe, kritische, fase terechtgekomen. Willen we onze economie, met inbegrip van het beroepsonderwijs, laten vangen in een 'tragedy of the commons'?

Tragedy of the Commons: ieder voor zich, maar niemand voor ons allen!

Van een 'tragedy of the commons' is sprake wanneer individuen met profijt voor zichzelf gebruikmaken van een publiek goed zonder er de volledige rekening voor te hoeven betalen. Het profijt voor de een gaat dan ten koste van de totale welvaart van allen. Het gevolg is dat er een soort 'race to the bottom' ontstaat. Het is voor elk individu afzonderlijk rationeel gedrag om zoveel mogelijk te profiteren van de mogelijkheden, maar het gevolg is dat uiteindelijk iedereen erop achteruit gaat, zoals bij het leegvissen van de zee of het binnenhalen van zoveel mogelijk, eventueel buitenlandse, studenten bij een gelijkblijvend macrobudget. Nog eens anders gezegd: 'rational man, irrational society'.

Juist nu is het belangrijk om het gemeenschappelijke opnieuw te definiëren vanuit publieke waarden (b.v. Kruijer en Blok, 2011). In een mondiale economie kunnen we niet meer volstaan met onderlinge concurrentie op 'meer van hetzelfde'. Zowel voor het bedrijfsleven als het beroepsonderwijs geldt dat we niet alleen efficiënter moeten 'produceren', maar zullen moeten innoveren vanuit welbegrepen waarde en relevantie voor de 'klant' en burger.

Het einde van de regeling Innovatiearrangement betekent niet het einde van innovatie in het beroepsonderwijs, maar wel het moment om de focus scherp te stellen. Deze focus is de toegevoegde, publieke waarde van innovatie voor de belanghebbenden van beroepsonderwijs. Het pleidooi voor de dynamisering van het beroepsonderwijs (zie Leijnse, 2004) is nog uiterst actueel en krijgt een nieuwe jasje. De sociaal economische ontwikkelingen dagen uit om 'slimmer' te werken en de innovatiecompetenties aan te scherpen. Het aankomende lerarentekort biedt volop aanleiding om het 'productieproces' in het beroepsonderwijs zelf op de schop te nemen. Om in de toekomst de arbeidsmarkt nog goed te kunnen bedienen is de innovatie van het dienstverleningsconcept van het beroepsonderwijs onvermijdelijk. Het leren verplaatst zich naar de werkplek en naar andere momenten in de levensloopbaan. De nieuwe generatie kijkt anders tegen arbeid en communicatie aan. Nieuwe media veranderen de wereld van leren en beroep en kunnen een slimmere, efficiëntere inzet van het beschikbare menselijke kapitaal ondersteunen. Aan uitdagingen en nieuwe perspectieven is dus geen gebrek!

3.1 Nieuwe perspectieven

Daadwerkelijke interactie verhoogt de responsiviteit van het beroepsonderwijs en laat institutionele scheidslijnen tussen de werelden van leren en werken vervagen. Het beroepsonderwijs en het bedrijfsleven nemen elkaar serieus en werken intensief samen in onderwijs, scholing en kennisproductie. De ruimte voor regionaal maatwerk wordt optimaal benut, overigens zonder daarbij het civiel effect te verliezen. Het beroepsonderwijs neemt zelfbewust de rol op zich om de beroepspraktijk vooruit te helpen. Co-creatie is het uitgangspunt, met bedrijven, met collega-instellingen en met kenniscentra

van hogescholen. Er wordt kennis ontwikkeld en gedeeld over hoe deze co-creatie succesvol aan te pakken.

De overheid heeft oog voor de randvoorwaardelijke condities van een innovatief beroepsonderwijs, zoals duidelijkheid over de maatschappelijke taakstelling, consistentie en rust in de (sectorale) beleidsagenda's, en het voorkomen van risicomijdend gedrag bij onderwijsinstellingen en bedrijfsleven. Het gaat er om te zorgen voor een innovatief klimaat en ervoor te zorgen dat de innovatiekracht van instellingen en reflectief, innovatief werkgedrag van de onderwijsprofessional versterkt wordt!

Goed presterende stelsels worden gekenmerkt door een hoge professionele standaard, een grote professionele ruimte en lerende gemeenschappen die de verbetering van prestaties en toekomstgerichte vernieuwing aanjagen (McKinsey, 2010). De professionalisering van het onderwijspersoneel is nu een prioriteit van de overheid en bestuurders. Jonge professionals hebben zelf behoefte aan het debat over een professionele standaard en hun bijdrage aan goed beroepsonderwijs. Het ontstaan van beroepsverenigingen, zoals voor docenten in het mbo (BVMBO) en de Onderwijscoöperatie, bieden hiervoor mogelijk een platform. Hier ligt een kans: bestuurders en professionals kunnen zelf het initiatief nemen om samen op te trekken in de innovatie van het beroepsonderwijs.

Net als in andere publieke sectoren wordt er in het beroepsonderwijs wel geïnnoveerd, maar met de 'handrem' erop (Nauta, 2011). Er is vooruitgang te boeken door het innovatieproces professioneel te organiseren, met aansturing vanuit het management (governance) en interactie met de omgeving. Hiervoor is 'voorkennis' nodig van wat de omgeving van het beroepsonderwijs verwacht en systematische reflectie ('leren') op de eigen werkprocessen, vooral in samenhang en tot in de haarvaten van de organisatie. Het tempo in het innovatieproces kan omhoog als onderwijsinstellingen hierin slimme praktijken van elkaar afkijken. Cruciaal is een heldere visie, een scherpe selectie van ideeën en het lef om innovatieprojecten op tijd de nek om te draaien als ze in de modder blijven steken. Zoals bij de innovatiearrangementen is gebeurd!

3.2 Investeringscapaciteit

Door de overheid worden niet langer centraal stimuleringsmiddelen ter beschikking gesteld voor de vernieuwing van het beroepsonderwijs. Wel zijn er sectorale bestuursakkoorden afgesloten met verschillende accenten. Overeenkomende kenmerken zijn prestatieafspraken en een voorwaardelijke bekostiging op basis van gerealiseerde prestaties. Daarmee lijkt innovatie in het beroepsonderwijs weer een 'schoolse' aangelegenheid te worden. Het is de vraag of het beroepsonderwijs naar tevredenheid van belanghebbenden kunnen presteren, als zij zich in de onderwijsprovincie terugtrekken. Het gezamenlijke, publieke belang is een zaak van het beroepsonderwijs en het bedrijfsleven zelf geworden.

In een daadwerkelijk wederkerige relatie tussen het beroepsonderwijs en de buitenwereld vanuit publieke waarden zal zelf het initiatief moeten worden genomen om te komen tot kennisdeling of -productie en fondsvorming (qua vernieuwingsthema's en geld). In de bovengeschetste arrangementen kan worden ingezet op het realiseren van gezamenlijke investeringscapaciteit, het aantrekken van extra middelen en een effectieve en efficiënte inzet daarvan.

Uitgangspunt is dat onderwijsinstellingen een deel van hun bekostiging (bijvoorbeeld 5%) reserveren voor toekomstgerichte ontwikkeling, zoals elke ondernemende organisatie dat doet. Dit ontwikkelingsbudget kan eventueel mede worden gevuld met (een deel) van de professionaliseringsmiddelen, prestatiebox et cetera. Bij de inzet van de middelen wordt uitgegaan van projecten die gebaseerd zijn op niet vrijblijvende afspraken met externe partners zoals bedrijven/instellingen en lokale overheden. Deze stellen eveneens middelen beschikbaar (multiplier effect). Gezamenlijk kunnen op basis van een dergelijk investeringsfonds externe financieringsbronnen en/of vreemd kapitaal worden aangetrokken. De investeringsbereidheid van derden hangt uiteraard af van de doelstellingen die een samenwerkingsverband wil bereiken en wat investeerders hiervoor terugkrijgen, met andere woorden: welk ge-

meenschappelijk probleem wordt opgelost en wat kan daardoor worden terugverdiend (return on investment)!

De reikwijdte, omvang, duur, doelstellingen en organisatie van een dergelijk investeringsfonds of een meervoud daarvan, hangt af van het arrangement dat wordt gekozen: meer of minder toevallige coalities, regionaal of landelijk/branchebreed.

3.3 Incentives in plaats van modellen

Het denken in incentives of 'aanjagers' levert wellicht meer op dan het denken in modellen. Het lijkt erop dat subsidies niet de optimale aanjagers zijn. Er zou meer naar de werking van afrekenmechanismen kunnen worden gekeken. Perverse prikkels zijn er altijd, maar dat zegt meer over de levensduur van incentives.

De beroepsstandaard vanuit de beroepsgroep kan een aanvliegroute zijn, maar vraagt nog nadere doordenking. In goed presterende stelsels (McKinsey, 2010) spelen professionele standaarden een belangrijke rol, naast duidelijkheid over wat er wordt verwacht en hierop afgestemde prikkels en veel lerende gemeenschappen op basis van vrijwilligheid. Belangrijke drijvende krachten zijn intrinsieke nieuwsgierigheid, willen weten wat je moet leveren en middelen voor diepgaande kennisontwikkeling. Er is sprake van een combinatie van interventies op lokaal en centraal niveau.

Uit de analyse van goed presterende stelsels komen de volgende succesfactoren naar voren:

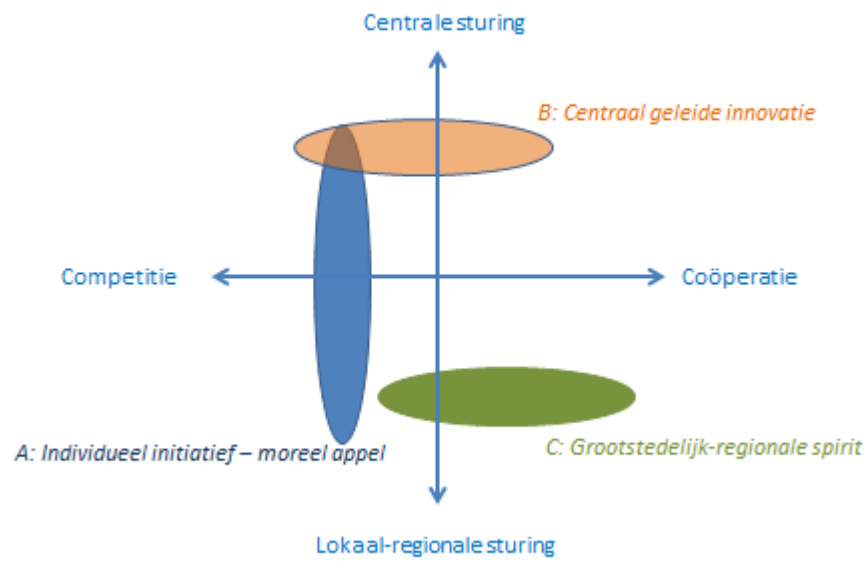
- Er is aandacht voor het 'proces'. Aandacht voor structuur en resources alleen is te weinig.
- Bij ieder ontwikkelingsstadium van stelselverbetering hoort een unieke set van interventies.
- De context van het stelsel bepaalt niet 'wat' nodig is om gedaan te worden, maar bepaald 'hoe' het gedaan moet worden.
- Er zijn zes interventies die op elk prestatieniveau een rol spelen: professionalisering van docenten en schoolleiders, meting van leerprestaties, verbetering van informatiesystemen, het faciliteren van verbeteringen door beleidsdocumenten en onderwijswetgeving en een adequaat beloningsstelsel voor docenten en schoolleiders.
- Een evenwichtige balans tussen autonomie van de school en beroepsstandaarden.
- Het gebruik maken van veranderde omstandigheden om nieuw onderwijsbeleid te laten ontvlammen.
- Continuïteit in leiderschap.

3.4 Van droom naar daad

Wie neemt nu het initiatief om vernieuwingsarrangementen op eigen kracht van het beroepsonderwijs en bedrijfsleven te agenderen en te realiseren? In de brochure '*Nederland kiest voor waarde schepend beroepsonderwijs!*' worden drie scenario's geschetst voor de innovatie van het beroepsonderwijs, te weten:

- A. Individueel initiatief - moreel appel
- B. De centraal geleide innovatie
- C. De grootstedelijk-regionale spirit

Ze zijn te positioneren op de dimensies centrale sturing tegenover lokaal-regionale sturing en competitie tegenover coöperatie.



4 Literatuur

Geurts, J. (2005). *Innovatieparadox in het Beroepsonderwijs; Tegelijk wel en niet willen vernieuwen*. In: Opleiding en Ontwikkeling (O&O)

Innovatieplatform (2010). *Bouw op Talent! In vijf stappen naar de top; Jaarlijkse evaluatie Kennisinvesteringsagenda (KIA) 2006 – 2016*.

Kruiter A.J & E. Blokker (2012) *In ons belang*. Instituut voor Publieke Waarden.

Leijnse, F., J.W. Vos & J. Geelhoed (2004) *Beroepswijs beroepsonderwijs. Rapport van de werkgroep dynamisering beroepsonderwijs*. Den Haag, Innovatieplatform.

McKinsey. (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*.

Mulder, R. (2011). *Bevorderen van disseminatie van innovaties in het beroepsonderwijs*. Utrecht: ECBO

Nauta, F. e.a., 2011. *Innovatiescan Nederlandse zorg; een inventarisatie van innovatiemanagement in de Nederlandse zorgsector*. Nijmegen, HAN

OCW (2009). *Nederland Ondernemend Innovatieland; Maatschappelijke Innovatie Agenda Onderwijs*. Directie Kennis OCW en Interdepartementale Programmadirectie Kennis en Innovatie.

Regtering, H. & Broek, A. van den (2011). *Lukt het, loopt het, leert het?* Onderzoek in opdracht van de Onderwijsraad. Te raadplegen via www.onderwijsraad.nl. Nijmegen: ResearchNed.

SER (2002) *Advies Koersen op Vernieuwing*, Den Haag, SER

Van den Berg, J. en Geurts, J. (2007). *Leren van innoveren; vijf sleutels voor succes*. 's-Hertogenbosch: CINOP.

Vijlder, F. J. de (2004). *Tussen tegels en los zand. Advies krachtenbundeling innovatie beroepsonderwijs voor de Stichting Deltapunt, Het Platform Beroepsonderwijs en het Procesmanagement Herontwerp mbo*. Utrecht: Capgemini.