

DE KRACHT VAN HET HERONTWERP
ONDERZOEK NAAR DE SUCCESFACTOREN EN
RISICO'S VAN HET HERONTWERP MBO

Utrecht, 19 april 2007

Iwan Basoski

Margreet Wiegiers

Valerie Overmeer

Berenschot

DE KRACHT VAN HET HERONTWERP ONDERZOEK NAAR DE SUCCESFACTOREN EN RISICO'S VAN HET HERONTWERP MBO

INHOUD

Blz.

1.	INLEIDING.....	1
1.1	ACHTERGROND EN ONDERZOEKSOPDRACHT	1
1.2	AFBAKENING ONDERZOEK.....	2
1.3	ONDERZOEKSAANPAK.....	2
1.4	LEESWIJZER	3
2.	SUCCESFACTOREN EN RISICO'S HERONTWERP	4
2.1	ANALYSEKADER	4
2.2	SYSTEEMONTWERP	5
2.3	IMPLEMENTATIE	8
2.4	THEMA'S EN ONTWIKKELINGSLIJNEN	12
2.5	CONCLUSIES	13
3.	HET HERONTWERP IN PERSPECTIEF	15
3.1	VISIE BERENSCHOT OP SUCCESVOL VERANDEREN EN INNOVEREN	15
3.2	DE '7 KRACHTEN' VAN HET HERONTWERP	17
3.3	DE VERANDERSTRATEGIE ONDER HET HERONTWERP.....	21
4.	SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN.....	23

Bijlagen:

1. Geïnterviewde personen.
2. Deelnemers 'miniconferentie'.
3. Samenstelling klankbordgroep.

1. INLEIDING

1.1 ACHTERGROND EN ONDERZOEKSOPDRACHT

Enkele jaren geleden heeft OCW, mede op verzoek en initiatief van het onderwijsveld en het bedrijfsleven, de operatie *herontwerp kwalificatiestructuur/mbo* in gang gezet. Eerste stap in deze operatie is de vervanging van de eindtermengerichte kwalificaties van mbo-opleidingen door nieuwe, competentiegerichte kwalificatieprofielen en vastlegging hiervan in nieuwe kwalificatiedossiers (herontwerp kwalificatiestructuur). Deze vormen de basis voor het herontwerpen van de mbo-opleidingen (herontwerp mbo). Hierbij worden alle bestaande, eindtermengerichte opleidingen vervangen door nieuwe, competentiegerichte opleidingen, oftewel competentiegericht onderwijs (verder: CGO). Bij CGO wordt landelijk vastgesteld *wat* geleerd moet worden om een diploma te behalen. Vervolgens bepaalt elke instelling *hoe* geleerd en onderwezen wordt. In samenspraak met deelnemers en leerbedrijven stelt de instelling zelf de leer- en onderwijsvormen vast. Voor voltijdse opleidingen geldt wel de eis dat sprake moet zijn van tenminste 850 uur begeleide onderwijstijd per studiejaar (de ‘850 urennorm’). CGO is dus niet vastomlijnd wat betreft de vorm, maar wel wat betreft de leerinhoud die de deelnemer moet beheersen voor het diploma.

Het herontwerp is gericht op de volgende doelstellingen:

- Het verbeteren van de aansluiting tussen de opleidingen en de beroepspraktijk;
- Het aantrekkelijker maken van het onderwijs voor de leerlingen;
- Het terugdringen van voortijdige schooluitval; en
- Het vergroten van de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het mbo.

De vernieuwingsoperatie vindt tijdens de huidige experimenteerperiode plaats op basis van vrijwilligheid. Met ingang van de structurele situatie zijn instellingen verplicht om alleen maar nieuwe competentiegerichte opleidingen aan te bieden.

De aansturing van het herontwerp vindt plaats onder regie van de Stuurgroep Competentiegericht Beroepsonderwijs (verder: de Stuurgroep), waarin de meest betrokken bestuurlijke actoren zijn vertegenwoordigd, en met ondersteuning van het Procesmanagement herontwerp kwalificatiestructuur, het Procesmanagement herontwerp mbo en het Gemeenschappelijk procesmanagement (verder: het Procesmanagement).

Gerichte monitoring en evaluatie van de voortgang en resultaten van de operatie vindt jaarlijks plaats door CINOP en Colo. Daarnaast heeft het Procesmanagement diverse onderzoeken verricht en laten verrichten onder de verschillende doelgroepen en actoren. Deze reviews, maar ook de door de doelgroepen van het herontwerp (leerlingen en bedrijfsleven) ingebrachte commentaren en kritiek¹ wijzen alle in dezelfde richting: de doelstellingen van het herontwerp en het CGO worden door iedereen onderschreven, maar er zijn majeure knelpunten in de wijze van uitvoering door de scholen.

¹ O.a. de *Brandbrief “Wij willen leren”* (2006) en het rapport *Actie Noodklok* (2007) van de leerlingen- en studentenorganisaties LAKS, JOB en LSVb, en de brief van VNO/NCW aan de staatssecretaris van OCW van eind maart 2007.

Berenschot

Deze hebben te maken met:

1. De feitelijke eigen invulling die scholen geven aan CGO wat betreft de inrichting van het onderwijs. Leerlingen vinden dat zij te weinig begeleiding en structuur krijgen;
2. De professionalisering en ondersteuning van docenten en praktijkopleiders;
3. De doorvertaling van CGO naar de organisatie en bedrijfsvoering van de scholen;
4. De afstemming en communicatie tussen scholen en leerbedrijven;
5. De lastendruk voor leerbedrijven.

Met name rond het eerstgenoemde knelpunt is in de afgelopen tijd de nodige negatieve publiciteit ontstaan. Hierbij is het CGO nagenoeg op één lijn gezet met 'het nieuwe leren'. Het 'nieuwe leren' heeft betrekking op onderwijsvormen waarin het zelfstandig leren door de leerling en student uitgangspunt is voor de inrichting van het onderwijsproces. Competentiegericht onderwijs gaat echter niet per definitie van dit zelfde uitgangspunt uit. Bij CGO is alleen de leerinhoud (*wat* leren) voor het verkrijgen van een diploma landelijk vastgelegd. Elke instelling bepaalt zelf hoe geleerd wordt bij CGO, bijvoorbeeld nieuwe leer vormen of meer traditionele vormen.

Teneinde, mede in het licht van voornoemde majeure knelpunten, de voortgang en kwaliteit van het vervolg van het herontwerp te borgen, heeft OCW najaar 2006 besloten om aanvullend onafhankelijk onderzoek te laten verrichten. De uitvoering hiervan werd belegd bij Berenschot. Opdrachtgevers voor het onderzoek waren het Ministerie van OCW en het Ministerie van LNV.

De opdracht voor het onderzoek luidde als volgt:

Identificeer en analyseer de belangrijkste succesfactoren en risico's ten aanzien van het vervolg van het herontwerp. Doe op basis van die analyse aanbevelingen ten behoeve van een effectieve aanpak van het vervolgtraject, en doe een uitspraak over de haalbaarheid van wettelijk verplichte invoering van de nieuwe kwalificatiestructuur op 1 augustus 2008.

Het onderzoek diende te resulteren in een schriftelijke rapportage, welke thans voorligt.

1.2 AFBAKENING ONDERZOEK

Zoals in 1.1 vermeld heeft de herontwerperoperatie twee majeure onderdelen: het herontwerp kwalificatiestructuur en het herontwerp mbo. Aangezien het herontwerp van de kwalificatiedossiers inmiddels nagenoeg is afgerond lag in dit onderzoek het accent op het herontwerp mbo.

1.3 ONDERZOEKSAANPAK

Het onderzoek bestond uit de volgende stappen:

1. Deskresearch

Aan de hand van voortgangsrapportages, resultaten van eerder onderzoek en overige relevante documenten hebben wij ons een eerste beeld gevormd van de 'ins en outs' van het herontwerp en mogelijke focuspunten in het veldonderzoek.

2. Veldonderzoek

De eerste stap in het veldonderzoek was een interviewronde met vertegenwoordigers van de betrokken departementen, brancheorganisaties, de Stuurgroep en het Procesmanagement. Vervolgens zijn vier interactieve ‘versnellingskamer’-sessies gehouden met achtereenvolgens docenten, management (van onderwijsinstellingen), vertegenwoordigers van kenniscentra en leerbedrijven. De inhoudelijke focus van deze sessies is voorbesproken in een kleinschalige werkconferentie met vertegenwoordigers van o.a. MBO Raad en JOB.

Voor een overzicht van de geïnterviewde personen en de deelnemers aan de ‘mini’-conferentie zie bijlagen 1 en 2. De deelname aan de versnellingskamersessies was anoniem. Over de voortgang van het onderzoek en de conceptrapportage is afstemming gepleegd met een *klankbordgroep*, bestaande uit vertegenwoordigers van actoren die ook zitting hebben in de Stuurgroep. De samenstelling van de klankbordgroep is vermeld in bijlage 3.

1.4 LEESWIJZER

Hoofdstuk 2 bevat een weergave van onze bevindingen conform het door opdrachtgever vastgestelde analysekader. In hoofdstuk 3 zijn de bevindingen in perspectief geplaatst van onze visie op succesvol veranderen en innoveren. Hoofdstuk 4 bevat een samenvatting van onze conclusies, en onze aanbevelingen voor de aanpak van het vervolg van het herontwerp.

2. SUCCESFACTOREN EN RISICO'S HERONTWERP

2.1 ANALYSEKADER

Bij het identificeren en analyseren van de succesfactoren en risico's in het kader van het herontwerp, zijn wij uitgegaan van het door opdrachtgever vastgestelde analysekader. Hierin worden de volgende categorieën van risico's onderscheiden:

1. Systeemontwerp:

Deze risico's en succesfactoren hebben betrekking op de condities waaronder en context waarin de nieuwe kwalificatiestructuur en het daarop gebaseerde stelsel van competentiegerichte opleidingen nu en in de eindsituatie moet functioneren. Het betreft de volgende mogelijke risico's en succesfactoren:

- Juridisch
- Bestuurlijk
- Financieel
- Informatie

2. Implementatie:

Deze categorie risico's en succesfactoren heeft betrekking op de aanpak van het herontwerptraject 'op weg naar' het nieuwe systeem. De volgende typen risico's worden onderscheiden:

- Graad
- Kwaliteit
- Realisatie
- Efficiency
- Borging
- Keteneffectiviteit

3. Thema's en ontwikkelingslijnen:

Dit betreft risico's en succesfactoren ten aanzien van specifieke onderdelen of aandachtsgebieden van het herontwerp en het uiteindelijk beoogde systeem, te weten:

- Inhoud
- Didactische vormgeving
- Beroepspraktijkvorming
- Bedrijfsvoering
- Samenwerking

Berenschot

In de volgende paragrafen gaan wij per genoemde categorie in op de daarbinnen naar ons oordeel kritische succesfactoren, de te dien aanzien door ons geconstateerde risico's en ter zake reeds genomen maatregelen (voor zover door ons aangetroffen).

2.2 SYSTEEMONTWERP

2.2.1 Juridisch

Succesfactoren

Voor een effectieve implementatie en uitvoering van het competentiegerichte opleidingsstelsel is passende wet- en regelgeving, met name op het vlak van de registratie en bekostiging van de opleidingen alsook op het gebied van inspectie en kwaliteitscontrole noodzakelijk.

Risico's

1. De huidige regels en procedures op het vlak van registratie (Crebo) en bekostiging sluiten onvoldoende aan op het nieuwe opleidingsstelsel. De registratie van nieuwe opleidingen is, ondanks het experimenteerartikel dat in de Web is opgenomen, complex en brengt grote administratieve lasten mee voor de instellingen, mede door het bestaan van meerdere crebonummers voor een nieuwe opleiding. Risico hiervan is dat de met het herontwerp beoogde innovatie van het middelbaar beroepsonderwijs door wettelijke beperkingen niet goed van de grond komt, en de maatschappelijk urgente problemen waarop het herontwerp mede een antwoord wil zijn, blijven voortbestaan.
2. Instellingen ervaren het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs op de naleving van de 850 urennorm als te star, omdat zij in toenemende mate contacttijd zouden steken in nieuwe begeleidingsvormen in plaats van traditionele lessen.

Maatregelen

Ad 1. Het advies ter zake van de Commissie Crebo (rapport *Met losse teugel*, 2006) wordt thans uitgewerkt. Dit voorjaar volgen op basis daarvan nader uitgewerkte voorstellen.

2.2.2 Bestuurlijk

Succesfactoren

Voor een effectief functioneren van het nieuwe stelsel is stevige regie op het implementatietraject, en een passend en werkbaar bestuurlijk en toezichtarrangement nodig.

Berenschot

Risico's

1. Het voor het herontwerp gekozen bestuurlijk arrangement functioneert stroef. In dit bestuurlijk arrangement is een Stuurgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de belangrijkste betrokken bestuurlijke actoren (MBO Raad, AOC Raad, Paepon en Colo), belast met de regievoering op de implementatie van de twee herontwerpprocessen en de advisering aan OCW over het systeemontwerp en over majeure thema's aangaande de operatie. Daarnaast is voorzien in een ondersteuningsstructuur, het Procesmanagement, belast met stimulering en ondersteuning tijdens de overgangssituatie, regie op de experimenteeropleidingen en bevordering van kennisontwikkeling en kennisdeling. De knelpunten in dit bestuurlijk arrangement hebben betrekking op de volgende zaken:
 - a. De rol van de Stuurgroep is niet geformaliseerd. In beginsel hoeft dit niet problematisch te zijn. In de praktijk heeft het echter geleid tot onduidelijkheden over de rol van de Stuurgroep, meningsverschillen tussen Stuurgroep en OCW, en een gebrekkige invulling van de bedoelde regievoering op de operatie.
 - b. Naast de Stuurgroep en het Procesmanagement, proberen ook de betrokken bestuurlijke actoren zélf regie en ondersteuning te arrangeren richting instellingen. Dit leidt tot suboptimalisatie: ongecoördineerde inspanningen van betrokkenen, en onduidelijkheid bij de instellingen.
 - c. Niet alleen OCW, maar ook de Stuurgroep en de bestuurlijke actoren werpen zich op als opdrachtgever voor het Procesmanagement. Dit leidt ook in de ondersteuningsstructuur tot suboptimalisatie.
 - d. Het voorzitterschap van de Stuurgroep wordt vervuld door de voorzitter van de MBO Raad. Deze 'dubbelrol' wordt, vanuit een oogpunt van noodzakelijk geachte onafhankelijkheid ter zake van het voorzitterschap van de Stuurgroep, door vele betrokkenen als problematisch ervaren.
 - e. In de Stuurgroep is het georganiseerd bedrijfsleven niet betrokken. Deze actor heeft hierdoor het gevoel onvoldoende betrokken te worden bij het herontwerp.
2. Het gekozen toezichtarrangement wordt als 'zwaar' ervaren, en functioneert op onderdelen moeizaam. De aanwezigheid van 3 toezichthoudende actoren: Inspectie, KCE en Coördinatiepunt brengt een aanzienlijke belasting voor de instellingen en kenniscentra mee. De rollen van en onderlinge verhoudingen tussen voornoemde actoren is niet in alle opzichten helder. De wijze waarop KCE haar toezichthoudende rol invult, wordt door de meeste instellingen als een mismatch met de bedoelingen van CGO en als zeer formalistisch ervaren. Indien hierin geen verbetering komt, ligt overbelasting, frustratie en 'window dressing' aan de kant van de instellingen op de loer. Daarnaast stellen KCE en de Inspectie zich relatief passief op als het gaat om de aanpak van het herontwerp. Zij houden zich daarmee strikt formeel gezien aan hun rol. Méér betrokkenheid en proactieve inbreng van de expertise van KCE en Inspectie, zou de kwaliteit van het herontwerp echter ten goede komen.

Maatregelen

Ad 2. Er ligt een voorstel op dit vlak van de Stuurgroep, vervat in een brief aan de staatssecretaris van november 2006. De Stuurgroep stelt hierin voor, te komen tot concentratie van het toezicht in de vorm van één onafhankelijk toezichthoudend orgaan.

2.2.3 Financieel

Succesfactoren

Voor de ontwikkeling van een kwalitatief hoogwaardig nieuw stelsel zijn aanzienlijke investeringen binnen de onderwijsinstellingen noodzakelijk. Volgens de instellingen en de leerbedrijven brengt het nieuwe stelsel *als zodanig* óók hogere kosten met zich mee dan het 'oude' systeem.

Risico's

De financiering van het herontwerp vindt plaats vanuit reguliere middelen, innovatiemiddelen en geormerkte specifieke middelen á € 5 miljoen euro. Tijdens het onderzoek hebben wij, bij de consultatie van actoren uit het betrokken veld, regelmatig vernomen dat de voor het herontwerp beschikbare middelen vèr onder de maat zouden zijn. Tegelijkertijd hebben wij echter geen onderbouwde voorstellen geconstateerd voor ophoging van de beschikbare middelen.

2.2.4 Informatie

Succesfactoren

Ten behoeve van voldoende draagvlak onder uitvoerende actoren (instellingen en leerbedrijven) en doelgroepen (leerlingen en bedrijfsleven) is adequate informatievoorziening over de aanleiding, doelstellingen, inhoud en aanpak van het herontwerp en over de opzet en werking van het nieuwe stelsel (kwalificatiestructuur, opleidingsstructuur, bestuurlijk arrangement en toezichtarrangement, bekostiging, ondersteuningsstructuren enzovoort) noodzakelijk. Cruciale succesfactor is voorts dat er een centraal geregisseerde communicatie over de voortgang van het proces plaatsvindt, die positief van toon is en proactief wordt ingestoken (in plaats van alleen reactief op negatieve incidenten en publiciteit).

Risico's

Voornoemde succesfactoren worden onvoldoende vervuld:

1. Voor de relatieve buitenstaander (dat kunnen ook al docenten en andere medewerkers van onderwijsinstellingen zijn, die nog niet zo direct te maken hebben met het herontwerp) is nauwelijks overzichtelijke informatie beschikbaar, waar in één of enkele informatieproducten de hoofdlijnen van de gehele operatie op een rij worden gezet. De documenten van de Stuurgroep hebben een hoog beleidsmatig en technisch-inhoudelijk karakter. De website www.herontwerp-mbo.nl, via welke ook het Procesmanagement informatie versterkt, biedt evenmin 'panklare' en makkelijk toegankelijke informatie over de opzet, planning, voortgang en resultaten van het totale proces.

2. De intensiteit en kwaliteit van de informatievoorziening door de kenniscentra richting de leerbedrijven laat grote verschillen zien. De voorlichting door en communicatie vanuit de scholen richting de leerbedrijven is volgens veel leerbedrijven volstrekt onder de maat.
3. Op centraal niveau wordt slechts gereageerd op negatieve beeldvorming en publiciteit. Proactieve, centraal geregisseerde communicatie over de voortgang, resultaten en successen van het herontwerp ontbreekt. Met andere woorden: er ontbreekt een krachtig *communicatiebeleid*, dat gelet op de complexiteit van en gevoeligheden rondom de operatie naar ons oordeel broodnodig is.

Als bovenstaande knelpunten niet zeer spoedig ter hand worden genomen, bestaat het risico dat de negatieve beeldvorming over het herontwerp en het CGO niet meer gekeerd kan worden en actoren in de uitvoering alsook doelgroepen gaan afhaken.

2.3 IMPLEMENTATIE

2.3.1 Graad

Succesfactoren

Voor een tijdige afronding van het herontwerp is een acceptabele 'tussenstand' en een realistische en strakke planning van het resterende traject ten aanzien van het herontwerp van de opleidingen noodzakelijk. Hetzelfde geldt voor het traject ten aanzien van het uitwerken en vertalen van de consequenties van het CGO voor de organisatie en bedrijfsvoering van de onderwijsinstellingen.

Risico's

1. Na 2% in 2004-2005 en 9% in 2005-2006 (beide: cijfers CINOP) volgt lopend schooljaar 25% van de deelnemers een experimenteeropleiding. Hoewel van het tweede naar het derde jaar een behoorlijke sprong voorwaarts is gemaakt, ligt de feitelijke implementatiesnelheid veel lager dan de oorspronkelijke planning van de Stuurgroep, die uitging van een realisatie van 25% per jaar vanaf 2004-2005 (en dus 100% realisatie in 2007). Invoering van de wettelijke verplichting op 1 augustus 2008 is gelet hierop onmogelijk.
2. Punt van aandacht is voorts het grote verschil in implementatietempo tussen instellingen. In 2004-2005 liep de implementatiegraad bij instellingen uiteen van 1 tot 50 experimenteeropleidingen per instelling.
3. De vertaling van het CGO naar de organisatie en bedrijfsvoering van de instellingen laat volgens de geconsulteerde docenten en managers te wensen over. De gevolgen van CGO voor bijvoorbeeld aanwezigheidsregistratie- en studievoortgangs-systemen zijn onvoldoende geanalyseerd en vertaald in oplossingen. Goede doordenking van huisvestingsconcepten voor CGO ontbreekt. Er is onvoldoende systematisch nagedacht over de eisen die CGO stelt aan de cultuur, structuur en de competenties van medewerkers, management en teams. Er vindt geen gecoördineerde actie ter zake (vanuit bijvoorbeeld MBO Raad) plaats.

Berenschot

Hier en daar is bij bepaalde instellingen wel sprake van initiatieven, maar deze zijn gefragmenteerd, weinig zichtbaar en er vindt nauwelijks kennisdeling over plaats tussen instellingen. Indien hier geen aanzienlijke inspanningen en investeringen, gevolgd door versnelde ontwikkeling en aanpassing van systemen en voorzieningen plaatsvinden, staat er over enkele jaren een nieuw opleidingsstelsel, waarvan de vruchten onvoldoende kunnen worden geplukt en dat onwerkbaar en niet te managen is.

Maatregelen

Ad 3. Het Procesmanagement heeft een tweetal projecten gestart om de aandacht van instellingen voor organisatie en bedrijfsvoering in het kader van CGO te vergroten, te weten de ontwikkeling van een simulatiegame en de zogenoemde Netwerkschool. Deze initiatieven dragen naar ons oordeel positief bij aan de bewustwording bij instellingen over het belang, en mogelijke oplossingsrichtingen op het vlak van organisatie en bedrijfsvoering. Ook hier achten wij parallel daaraan een centraler, gecoördineerde en planmatige aanpak van dit onderdeel van het traject noodzakelijk om daadwerkelijk vooruitgang te boeken.

2.3.2 Kwaliteit

Succesfactoren

Een excellent vernieuwd opleidingsstelsel is een stelsel met:

1. Een evenwichtig aanbod van BOL- én BBL-opleidingen;
2. Een goed evenwicht tussen overdracht van kennis en het aanleren van vaardigheden;
3. Een kwalitatief hoogwaardige uitvoering van de nieuwe onderwijsvormen en didactische concepten van het CGO;
4. Voldoende en kwalitatief hoogwaardige BPV-plaatsen;
5. Een kwalitatief hoogwaardige uitvoering van de nieuwe vormen van begeleiding en beoordeling in het kader van de beroepspraktijkvorming.

Risico's

Vrijwel al deze succesfactoren zijn momenteel onvoldoende vervuld:

1. De experimenteeropleidingen zijn nog vrijwel uitsluitend BOL;
2. Leerbedrijven klagen over het afnemend kennisniveau van leerlingen, in het algemeen en óók van deelnemers afkomstig van experimenteeropleidingen;
3. Leerlingen klagen over een gebrek aan structuur en begeleiding, hoge lesuitval, onvoldoende deskundigheid en commitment van docenten;
4. Docenten en praktijkopleiders klagen over een gebrek aan gerichte professionalisering (training en scholing) en ondersteuning ten aanzien van hun nieuwe rol in het CGO;

5. Leerbedrijven hebben te maken met een zeer wisselende kwaliteit en intensiteit van de informatievoorziening vanuit kenniscentra (deze verschilt aanmerkelijk per sector), en klagen over ondermaatse voorlichting en ondersteuning vanuit de scholen.

Indien bovenstaande risico's, knelpunten en klachten niet spoedig ter hand worden genomen, zal de kwaliteit van het stelsel ernstig te wensen over laten en zal de motivatie en betrokkenheid van leerlingen, docenten en leerbedrijven verder onder druk komen te staan, hetgeen versterking van de momenteel al grote negatieve publiciteit rondom het herontwerp in de hand zal werken.

Maatregelen

Op het punt van professionalisering en ondersteuning van docenten is ons beeld dat er wel aanbod is, maar te weinig CGO-specifiek en onvoldoende overzichtelijk en toegankelijk. De professionalisering en ondersteuning van de praktijkopleiders vindt plaats vanuit de kenniscentra, maar wisselt erg per sector en is in het algemeen eveneens weinig overzichtelijk en bovendien onvoldoende vraaggestuurd.

2.3.3 Realisatie

Succesfactoren

Van belang is een planmatige aanpak van het herontwerp en adequate afstemming met doelgroepen en andere stakeholders.

Risico's

1. De door ons bevraagde middenmanagers van instellingen geven vrijwel allen aan dat hun instellingen beschikken over een implementatieplan voor het herontwerp van de opleidingen. Zoals eerder vermeld hebben de instellingen echter nog onvoldoende aandacht voor de consequenties van CGO voor hun interne organisatie en bedrijfsvoering. Voor het risico hiervan zie 2.3.1.
2. Geconsulteerde leerbedrijven geven aan dat de communicatie, voorlichting en ondersteuning vanuit de scholen volstrekt onvoldoende is, en dat de informatievoorziening door de kenniscentra erg verschilt per sector. Risico hiervan is een inadequate invulling, door de leerbedrijven en praktijkopleiders, van hun veranderende taak en rol in het kader van het CGO, en/of afnemende motivatie en betrokkenheid.

2.3.4 Efficiency

Succesfactoren

Voor een efficiënte implementatie van het herontwerp is een goede doorrekening van de ermee gemoeide investeringen op alle verschillende onderdelen (herontwerp van de opleidingen, aanpassing organisatie en bedrijfsvoering, professionalisering en ondersteuning docenten, communicatie en afstemming met leerbedrijven en andere stakeholders) binnen instellingen noodzakelijk.

Risico's

In het kader van dit onderzoek hebben wij geen analyse verricht van de implementatieplannen van instellingen en daarin al dan niet uitgewerkte financiële paragraaf. Wij kunnen dan ook geen uitspraak doen over mogelijke risico's op dit punt. Zie verder onze eerdere opmerkingen ten aanzien van de voor het herontwerp beschikbare middelen (2.2.3).

2.3.5 Borging

Succesfactoren

Borging van de kwaliteit van het herontwerp impliceert systematische monitoring van de voortgang en resultaten, sectorbreed en binnen de instellingen, en stevige organisatorische positionering van het project herontwerp (dat wil zeggen: er is iemand verantwoordelijk voor) binnen de instellingen.

Risico's

Volgens de door ons bevroegde managers en docenten, is het herontwerp over het algemeen behoorlijk belegd binnen de instellingen, en wordt er adequaat toegezien op de voortgang ten aanzien van de realisatie van de implementatie. Wat betreft de voortgangsmonitoring en positionering binnen de instellingen is, hierop afgaande, geen sprake van risico's.

De *sectorbrede* voortgangsmonitoring laat naar ons oordeel te wensen over. Deze vindt wel plaats, maar is naar onze mening te weinig overzichtelijk; er zijn monitors van CINOP en Colo, er is een grote reeks reviews van het Procesmanagement. Alle even lezenswaard, maar het is lastig 'de tussenstand per ultimo' op te maken. Met het beschikbare materiaal kan naar ons oordeel lastig grip worden gehouden op de resultaten van het traject. Wat verder bijdraagt aan een gebrek aan grip en regie, is het ontbreken van zichtbare 'follow-up' van de resultaten van voortgangsmonitoring. Bij een omvangrijk project als het herontwerp is het cruciaal dat aan geconstateerde knelpunten systematisch en overzichtelijk oplossingen en acties worden gekoppeld, met transparante toedeling van verantwoordelijkheden. Wij hebben bijvoorbeeld geen stukken (van Stuurgroep, OCW) gezien waarin de uitkomsten van vaste voortgangsrapportages *als zodanig en omvattend* worden geadresseerd, met een toelichting op de daaraan verbonden corrigerende en/of stimulerende maatregelen.

2.3.6 Keteneffectiviteit

Succesfactoren

Voor succesvolle implementatie van het herontwerp is nauwe en effectieve samenwerking tussen de 'schakels in de keten': scholen en leerbedrijven alsmede leerbedrijven en kenniscentra noodzakelijk. Ook een goede communicatie tussen uitvoerende en toezichhoudende actoren (KCE, Inspectie en Coördinatiepunt) is gewenst.

Risico's

1. De afstemming tussen scholen en leerbedrijven laat op veel plaatsen te wensen over. Voornamelijk de informatievoorziening, voorlichting en ondersteuning van de instellingen richting de leerbedrijven wordt door de leerbedrijven als onvoldoende ervaren. Een groot aantal leerbedrijven heeft behoefte aan één contactpersoon, terwijl zij nu met meerdere onderwijsinstellingen en daarbinnen met soms meerdere personen te maken hebben. Sommige leerbedrijven zouden terugwillen naar het vroegere model van de 'consulent' van het kenniscentrum, die als intermediair tussen leerbedrijf en school fungeerde. Indien dit punt niet wordt opgepakt, bestaat het risico is dat bedrijven onvoldoende adequate invulling geven aan hun nieuwe rol, of zelfs afhaken.
2. De kwaliteit van de informatievoorziening en ondersteuning door de kenniscentra wisselt erg per sector. Risico hiervan is dat sommige, met name de middelgrote en kleine leerbedrijven, onvoldoende worden ondersteund, en daardoor niet goed uit de voeten kunnen met CGO en mogelijk afhaken.
3. De communicatie tussen scholen en met name KCE loopt stroef. De instellingen ervaren de opstelling van KCE als formalistisch en bureaucratisch. KCE op haar beurt is van mening dat de instellingen onvoldoende werk maken van het 'CGO-proof'-maken van hun beoordelings- en examineringsinstrumentarium. Risico van deze spanningen is onnodig energie- en tijdverlies en frustratie over en weer, met uiteindelijk een suboptimale kwaliteit van de examinering én van het toezicht daarop als gevolg.

2.4 THEMA'S EN ONTWIKKELINGSLIJNEN

Aangezien de meeste thema's en ontwikkelingslijnen en de risico's en maatregelen ter zake al in 2.2 en 2.3 aan de orde zijn geweest, geven wij hieronder een kort resumé van onze bevindingen per thema en mogelijke aanvullende inzichten en verwijzen wij verder naar de desbetreffende eerdere subparagraaf in dit hoofdstuk.

2.4.1 Inhoud

Het herontwerp van de opleidingen en dus het ontwikkelen van 'content' ligt qua tempo achter op de aanvankelijk uitgestippelde koers. Aandachtspunt is verder het achterblijven van BBL. Ook zijn er aanzienlijke verschillen tussen instellingen wat betreft implementatiegraad (tussen 1 en 50 experimenteeropleidingen per instelling in 2005). Tot slot zijn 'experimenteeropleidingen' niet altijd wat ze beloven te zijn, maar soms eenvoudigweg nieuwe labels op bestaande, traditioneel vormgegeven opleidingen, en worden sommige experimenteeropleidingen niet zo genoemd. Zie ook 2.3.1.

2.4.2 Didactische vormgeving

Leerlingen klagen over gebrek aan structuur en begeleiding en over onvoldoende deskundigheid en betrokkenheid bij docenten. Docenten klagen over onvoldoende geschikt aanbod aan professionalisering en bijscholing op CGO, en over onvoldoende adequate ondersteuning en faciliteiten om CGO als onderwijsconcept waar te kunnen maken. Zie ook 2.3.2.

2.4.3 Beroepspraktijkvorming

Leerbedrijven klagen over zeer gebrekkige informatievoorziening, communicatie, betrokkenheid en ondersteuning vanuit de onderwijsinstellingen: 'het onderwijs wordt over de schutting gegooid'. Leerbedrijven geven aan dat de voorlichting en ondersteuning vanuit de kenniscentra erg wisselt per sector. Met name de middelgrote en kleine leerbedrijven ondervinden last van voorgaande. Zie ook 2.3.2.

2.4.4 Bedrijfsvoering

De vertaling van CGO naar de organisatie en bedrijfsvoering van de instellingen laat te wensen over. Zie ook 2.3.1.

2.4.5 Samenwerking

De samenwerking tussen scholen en leerbedrijven laat te wensen over, met name tengevolge van inadequate voorlichting en ondersteuning vanuit de scholen richting de leerbedrijven. De communicatie tussen scholen en KCE verloopt stroef. Zie ook 2.3.6.

2.5 CONCLUSIES

Voorgaande analyse van succesfactoren en risico's levert de volgende aandachts- en knelpunten ten aanzien van het herontwerp op:

1. Het bestuurlijk arrangement functioneert stroef. Hierbij speelt onder meer een rol dat de positie van de Stuurgroep niet is geformaliseerd, hetgeen in de praktijk leidt tot ruis en onvrede over haar rol en functioneren en onvoldoende mogelijkheden voor de Stuurgroep om haar opdracht: regievoering op het herontwerp, kracht bij te zetten en waar te maken. De gewenste centrale regievoering op de operatie wordt verder bemoeilijkt doordat, naast de Stuurgroep en het Procesmanagement, de betrokken bestuurlijke actoren ook zelf regie en ondersteuning arrangeren richting instellingen, hetgeen in de praktijk leidt tot onduidelijkheid bij de instellingen.
2. Het toezichtarrangement wordt als te zwaar ervaren en er is sprake van fricties tussen de instellingen en KCE. Het risico hiervan is dat de uitvoering gefrustreerd raakt, instellingen hun toevlucht nemen tot 'window dressing' en ook de effectiviteit van het toezicht zelf achteruit holt. Daarnaast stellen KCE en de Inspectie zich relatief passief op als het gaat om de aanpak van het herontwerp. Zij houden zich daarmee strikt formeel gezien aan hun rol. Méér betrokkenheid en proactieve inbreng van de expertise van KCE en Inspectie, zou de kwaliteit van het herontwerp echter ten goede komen.
3. Er ontbreekt een, voor een complex en maatschappelijk urgent en gevoelig traject als het herontwerp, hoogstnoodzakelijk communicatiebeleid. Door het gebrek aan proactieve, positieve, systematische, planmatige en centraal ontwikkelde en gecoördineerde informatievoorziening en communicatie over de aanleiding, doelstelling, opzet, resultaten en successen van het herontwerp bestaat het risico dat de negatieve beeldvorming en publiciteit rond het traject blijvend de overhand neemt en niet meer valt te keren.
4. De bestaande regels en procedures rond registratie en bekostiging van opleidingen sluiten onvoldoende aan op de eigen invulling van CGO door de instellingen en bezorgen instellingen veel administratieve overlast. Het risico hiervan is dat de implementatie van het herontwerp in de uitvoering gefrustreerd raakt.

Berenschot

5. Wat betreft het tempo van het herontwerp van de opleidingen is van het tweede naar het derde jaar van de implementatie weliswaar een behoorlijke sprong voorwaarts gemaakt, maar de implementatiesnelheid wijkt sterk af van de aanvankelijke planning van de Stuurgroep. Wettelijk verplichte invoering van het CGO op 1 augustus 2008 is gelet op het geconstateerde implementatietempo in elk geval onmogelijk.
6. Ten aanzien van de kwaliteit van het herontwerp doen zich grote problemen voor. Leerlingen klagen over gebrek aan begeleiding en structuur, en over onvoldoende deskundigheid en betrokkenheid bij docenten. Leerbedrijven klagen over ondermaatse informatievoorziening en ondersteuning vanuit de scholen: de scholen zouden het onderwijs en de leerling 'over de schutting gooien'. Instellingen besteden onvoldoende aandacht aan de kwaliteit van de examens. Wij hebben bepaald niet de indruk dat de instellingen, de docenten en het management 'niet willen': in alle gevoerde gesprekken komt telkens weer naar voren dat men het nut van het herontwerp wel onderschrijft en enthousiast is over de kansen en uitdagingen van CGO, maar dat veel instellingen eenvoudigweg onvoldoende grip hebben op de consequenties in de dagelijkse praktijk.
7. De vertaling van CGO naar de organisatie en bedrijfsvoering van de instellingen laat nog te wensen over. Het Procesmanagement heeft in dit verband wel een tweetal positieve initiatieven ontwikkeld, te weten een simulatiegame en 'de Netwerkschool', echter met alleen een dergelijke 'lerende aanpak' komt dit onderdeel van het herontwerp naar onze overtuiging onvoldoende van de grond.
8. Voor leerbedrijven geldt hetzelfde als voor docenten en management van instellingen: men ziet over het algemeen de noodzaak en kansen van het herontwerp in, maar ervaart een gebrek aan informatie en ondersteuning, niet alleen vanuit de scholen maar ook vanuit de kenniscentra.

Berenschot

3. HET HERONTWERP IN PERSPECTIEF

3.1 VISIE BERENSCHOT OP SUCCESVOL VERANDEREN EN INNOVEREN

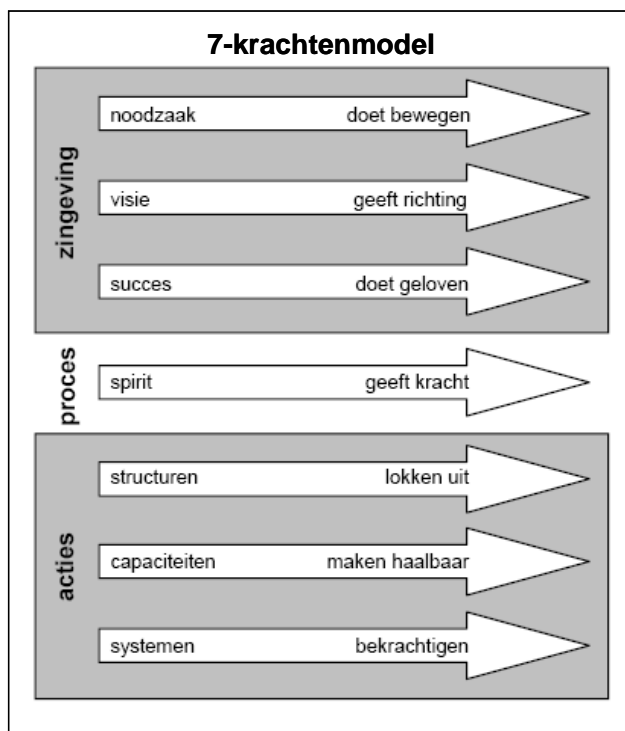
In dit hoofdstuk plaatsen wij onze bevindingen in perspectief van onze visie op succesvol veranderen en innoveren. Wij doen dit aan de hand van een tweetal door ons ontwikkelde modellen:

1. Het Berenschot '7 krachten'-model;
2. Het Berenschot 'Veranderkwadranten'-model.

Hierna geven wij een korte toelichting op deze twee modellen.

3.1.1 Het Berenschot '7 krachten'-model

Het '7 krachten model' geeft aan welke majeure succesfactoren noodzakelijk vervuld moeten worden in het kader van complexe en grootschalige innovatie- en veranderprocessen. Zie onderstaande afbeelding:



Afbeelding 1: Berenschot '7 krachten model' voor innovatie en verandering

Concreet houden de '7 krachten' het volgende in:

1. 'Noodzaak': de verschillende bij een innovatie- of veranderproces betrokken actoren moeten tijdig en voldoende doordrongen zijn van de noodzaak en urgentie van dat proces.

Berenschot

2. 'Visie': de actor(en) die belast zijn met de regie en aansturing van de verandering moeten een lange termijn visie op het traject ontwikkelen en uitdragen, en deze tijdig (doen) vertalen in adequaat beleid en plannen op bestuurlijk, tactisch en operationeel niveau.
3. 'Succes': in complexe en ongewisse verander- en innovatieprocessen met veel risico's en knelpunten is het voor het daadwerkelijk 'in beweging krijgen' en houden van actoren noodzakelijk om tijdig en regelmatig zicht te geven op de *effecten* van de ingezette verandering en op de *successen* die in de uitvoering geboekt worden. Nog belangrijker is om deze effecten en successen proactief te communiceren en te 'vieren'.
4. 'Spirit': hier gaat het om het positief stimuleren en motiveren van uitvoerders en doelgroepen. Hierbij speelt het hiervoor genoemde communiceren van successen, maar ook het organiseren van kennisuitwisseling een belangrijke rol. Daarnaast heeft 'spirit' betrekking op de impact van de verandering op de organisatiecultuur, de normen en waarden en de beroepshouding van betrokken actoren.
5. 'Structuren': deze factor heeft zowel betrekking op de (organisatie)structuur van het veranderproces, als op de organisatiestructurele vormgeving van de uiteindelijk beoogde innovatie. In beide gevallen gaan wij uit van een contingentiebenadering: de structuur volgt de strategie en moet passen bij de betrokken organisaties en actoren.
6. 'Capaciteiten': de vaardigheden van actoren om met de innovatie of verandering 'uit de voeten' te kunnen. Hiervoor is gerichte professionalisering en ondersteuning noodzakelijk.
7. 'Systemen': net als bij structuren, betreft het hier zowel voorzieningen en systemen, noodzakelijk voor een goed verloop van het veranderproces, als de systemen die nodig zijn om de met het veranderproces bedoelde 'eindsituatie' adequaat te doen functioneren.

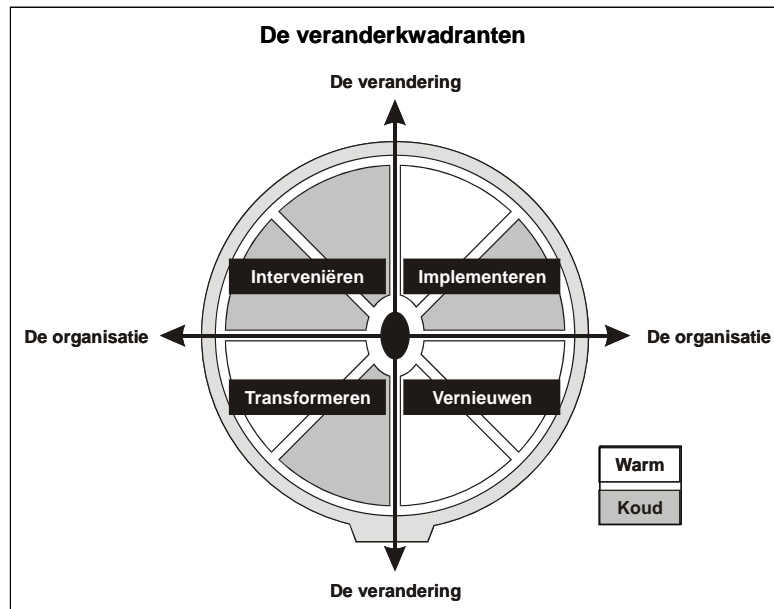
3.1.2 Het Berenschot 'Veranderkwadranten'-model

Het Berenschot veranderkwadranten-model geeft aan welke *veranderstrategie* ofwel veranderaanpak moet worden gekozen in welke situatie. In onze visie hangt de keuze voor een veranderstrategie samen met de aard van de *verandering*, en de aard van de *organisatie*. Wij onderscheiden zowel 'koude' en 'warme' veranderingen, als 'koude' en 'warme' organisaties:

1. Een 'koude' verandering is een verandering die wordt gekenmerkt door een hoge mate van urgentie en die daarom relatief weinig experimenteer- en speelruimte laat, en/of een verandering die overwegend technisch van aard is en relatief beperkt raakt aan de cultuur van de betrokken organisatie(s). Een 'warme' verandering heeft precies de tegenovergestelde kenmerken: heeft grote impact op de cultuur, en/of laat door een relatief beperkte urgentie meer ruimte voor experiment.
2. Een 'koude' organisatie wordt gekenmerkt door een formele cultuur en relatief veel structuren, procedures en standaardsystemen. Een 'warme' organisatie daarentegen is een organisatie met een sterke informele structuur en cultuur, waarin meer wordt gestuurd en vertrouwd op kennis, gezag en vertrouwen.

Berenschot

Bovenstaande leidt tot vier veranderkwadranten en daarbinnen adequate veranderstrategieën: interveniëren, implementeren, transformeren of vernieuwen. Zie onderstaande afbeelding.



Afbeelding 2: Berenschot Veranderkwadranten-model

Wij hebben de in het kader van het herontwerp gevolgde veranderaanpak gezien aan de hand van dit model.

3.2 DE '7 KRACHTEN' VAN HET HERONTWERP

In deze paragraaf gaan wij in op de mate, waarin de uit ons '7 krachten'-model voortvloeiende succesfactoren vervuld zijn in het herontwerp.

3.2.1 Noodzaak

De oorspronkelijke aanleiding voor het herontwerp is gelegen in signalen vanuit het bedrijfsleven, dat de opleiding van MBO-ers onvoldoende aansluit op de beroepspraktijk. Het eindtermengerichte MBO-onderwijs rust deelnemers onvoldoende toe met *beroepscompetenties* die in de praktijk nodig zijn. Door zijn 'traditionele' opzet is het onderwijs daarnaast niet aantrekkelijk meer voor jongeren, en sluit het onvoldoende aan op hun inmiddels sterk veranderde en veranderende leefwerelden. Gevolg van deze ontwikkelingen is een toenemende voortijdige schooluitval, en een toenemende jeugdwerkloosheid. Beide zeer majeure maatschappelijke problemen, die een zeer hoge veranderurgentie bij betrokken actoren indiceren.

In ons onderzoek hebben wij vastgesteld dat alle betrokken actoren die veranderurgentie over het algemeen wel onderkennen en 'voelen', maar dat met name bij *docenten en praktijkopleiders* het urgentiegevoel onder druk staat door een gebrek aan adequate ondersteuning (professionalisering, informatie) en wordt ondermijnd door alle negatieve publiciteit, waardoor een 'het waait wel over'-gevoel postvat.

Bij *deelnemers* is, zo is onze waarneming, sprake van een zeer hoog urgentiebesef. Wij zijn onder de indruk van het commitment en de kennis van de door ons geraadpleegde vertegenwoordigers van deelnemersorganisaties. Het lijken bij uitstek de deelnemers die volop doordrongen zijn van de oorspronkelijke en alleen maar actueler geworden aanleiding en noodzaak van het herontwerp. De 'brandbrief' over het CGO en de 'Actie Noodklok' van JOB, LAKS en LSVB, moeten naar ons oordeel dan ook adequaat worden geduid – te weten als deskundige oproep van betrokken klanten. Dit geldt ook voor de recente brief van VNO-NCW aan de (verantwoordelijke) staatssecretaris van OCW.

3.2.2 Visie (en beleid)

Desgevraagd geven de door ons bevroegde vertegenwoordigers van het management van *onderwijsinstellingen* doorgaans aan, dat hun instelling in haar meerjaren instellingsbeleid expliciet aandacht besteedt aan het herontwerp en een en ander heeft vertaald in tactische en operationele implementatieplannen. In het kader van dit onderzoek was het niet mogelijk dit betrouwbaar en valide te verifiëren. Hoewel bij de implementatie van het herontwerp vooruitgang wordt geboekt – na 2% in 2004-2005 en 9% in 2005-2006 volgt lopend schooljaar 25 % van de deelnemers een experimenteeropleiding, lopen de instellingen met dit tempo achter op de aanvankelijke planning van de Stuurgroep en is met de 100% deadline binnen enkele jaren in aantocht (dan moet 100% van de deelnemers een vernieuwde opleiding volgen) een strakke planmatige aanpak binnen de instellingen onontbeerlijk.

De beleids- en planmatige verankering en aanpak van het herontwerp binnen de *leerbedrijven* lijkt behoorlijk te verschillen. De grotere bedrijven hebben het CGO en het herontwerp vaak een plek gegeven in hun ondernemingsbeleid, en verankerd en belegd bij de HRM-functie. De middelgrote en kleinere leerbedrijven komen hieraan doorgaans onvoldoende toe, en zijn dientengevolge aangewezen op de kenniscentra. De ondersteuning op dit punt vanuit de kenniscentra lijkt wisselend in termen van intensiteit en kwaliteit.

3.2.3 Succes

Van essentieel belang voor het slagen van een grootschalige, complexe en maatschappelijk urgente operatie als het herontwerp is het naar ons oordeel cruciaal dat de feitelijke effecten en de successen van de operatie systematisch en krachtig over het voetlicht worden gebracht. Naar onze waarneming wordt hieraan, zowel in de interne als de externe communicatie onvoldoende aandacht besteed. Op de website van het herontwerp wordt wel aandacht besteed aan 'praktijkvoorbeelden', en in de diverse programma's en publicaties van het Procesmanagement komen de successen wel aan bod, maar wij bevelen aan die communicatie te intensiveren. Deze kan aan kracht winnen door bijvoorbeeld scholen en leerbedrijven de gelegenheid te geven hun eigen voorbeelden via een functionaliteit op de website van het herontwerp onder de aandacht te brengen.

3.2.4 Spirit (en cultuur)

Hiervoor is allereerst het zichtbaar maken en belonen van geboekte successen van belang; zie 3.2.3. Verder gaat het hierbij als in 3.1 vermeld over de cultuurverandering die het herontwerp meebrengt. Het CGO impliceert een fundamentele verandering in de rol van, en verhouding tussen docenten en praktijkopleiders. De rollen van docenten en praktijkopleiders veranderen, nu CGO méér dan traditionele onderwijsvormen beoogt de deelnemer te *leren leren* en verantwoordelijkheid te leren pakken voor, en te leren reflecteren op het eigen leerproces.

De onderlinge verhouding verandert, omdat CGO méér dan traditionele vormen van onderwijs, vraagt om openheid en interactie tussen school en bedrijf. De 'klant-leverancier'-relatie maakt idealiter plaats voor 'co-makership': school en bedrijf zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het leerproces van de deelnemer, met ieder zijn eigen accenten op onderdelen. Op beide aspecten is naar onze waarneming nog een grote slag te maken. De noodzakelijke rolverandering komt nog onvoldoende van de grond. In het onderwijs lijkt de veranderende rol van docent en instelling nog overwegend te worden opgevat (of tenminste vaak wordt ingevuld) in termen van *extensivering* van het contact met de deelnemer. Terwijl naar onze overtuiging CGO en het daarin vervatte *leren leren* zeker initieel juist aanzienlijk méér contact met en sturing van deelnemers noodzakelijk maakt; de rol van de docent verandert, maar de afstemming met de deelnemer over de richting en kwaliteit van het leerproces wordt naar onze mening idealiter gekenmerkt door een aanvankelijke *intensivering* van het contact. De '850-uren norm' vormt daarbij juist de *bodem*, echter bij de controle ervan dient naar ons oordeel niet te worden gefocust op het 'aantal lessen' maar op aantoonbare inzet op nieuwe vormen van begeleiding. Het maar moeizaam van de grond komen van de nieuwe rol van docenten is verder gelegen in een zeer wisselend, en soms gebrekkelijk aanbod aan professionalisering in die nieuwe rol en daarbij benodigde expertise en vaardigheden. Dit geldt ook voor de praktijkopleiders. Ook het beoogde co-makership komt nog onvoldoende van de grond: volgens CINOP (monitor 2006) neemt de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de onderwijsinstellingen in algemene zin wel toe, maar van betrokkenheid bij het herontwerpen van de opleidingen is (dan) nog nauwelijks sprake.

3.2.5 Structuren

Belangrijke succesvoorwaarde voor een operatie als het herontwerp is een passende en krachtige projectstructuur. Desgevraagd geven de door ons geconsulteerde docenten, managers en praktijkopleiders enerzijds aan de (o.a. door het Procesmanagement geïnitieerde) structuren voor overleg, afstemming, kennisuitwisseling etc. in het kader van het herontwerp als zodanig te waarderen. Anderzijds missen velen het overzicht over de beschikbare structuren (Wie doet eigenlijk wat? Waar moet ik zijn?), en plaatst menigeen vragen bij de efficiency (Proberen we niet telkens het wiel opnieuw uit te vinden?) en het rendement (Wat levert me dat overleg feitelijk op?) van de geboden structuren.

Een tweede element van de kracht 'structuren' ziet op de organisatie- en/of de interorganisatorische structuur die beoogt wordt in de 'eindsituatie' van een veranderproces. Wat dit betreft constateren wij met name een aandachtspunt en mogelijk risico t.a.v. het toezichtarrangement. Met name de rol van KCE en de wijze waarop zij daaraan invulling geeft, stuit op aanzienlijke weerstand bij de instellingen. Wat betreft de rol van de Inspectie is nog vooral sprake van onduidelijkheid en onzekerheid.

3.2.6 Capaciteiten

Docenten geven aan vooral op de volgende terreinen behoefte te hebben aan intensivering van het opleidingsaanbod:

1. Leren omgaan met een grotere diversiteit aan rollen (begeleider, coach, administrator, ontwerper);
2. Samenwerking, teamwork, vergadertechnieken;
3. Relatiemanagement richting leerbedrijven;

4. Intervisie en intercollegiale consultatie.

Volgens de door ons bevroegde docenten is er wel véél aanbod, maar is het meeste te algemeen onderwijskundig en te weinig specifiek geënt op het herontwerp, met voldoende aandacht voor bovengenoemde onderwerpen. De door het Procesmanagement geïnitieerde Herontwerpschool is een stap in de goede richting, maar dit type specifiek op het herontwerp gerichte aanbod dient te worden uitgebreid. De geconsulteerde docenten geven verder aan te ervaren dat met name stafmedewerkers en management van de instellingen professionaliseringsaanbod ontvangen, en dat de training van docenten achterblijft.

Wat betreft de professionalisering van praktijkopleiders constateren wij met name risico's ten aanzien van de middelgrote en kleine leerbedrijven. De professionaliserings- en ondersteuningsbehoefte van de praktijkopleiders van deze bedrijven ligt met name op het gebied van:

1. Leren coachen en beoordelen;
2. Kant en klare instrumenten en leermiddelen (formats, 'tools', handleidingen);
3. Intervisie en intercollegiale consultatie.

Zoals eerder vermeld verschilt de kwaliteit en intensiteit van het aanbod (van de kenniscentra) behoorlijk per sector.

Wij bevelen aan het professionaliseringsaanbod richting docenten en praktijkopleiders gelet op bovenstaande nadrukkelijk onder de loep te nemen.

De bevroegde managers van onderwijsinstellingen geven aan, vooral behoefte te hebben aan méér middelen en faciliteiten (tijd, geld, menskracht, systemen), en maken geen melding van specifieke (aanvullende) behoeften op het vlak van professionalisering.

3.2.7 Systemen

Het CGO heeft majeure consequenties voor de bedrijfsvoering van onderwijsinstellingen. Zo stelt CGO heel andere eisen aan de door instellingen gehanteerde systemen voor aanwezigheidsregistratie en studievoortgangsregistratie. In eerdere onderzoeken (o.a. *De kernen van het herontwerp*, een in 2006 door het Procesmanagement uitgevoerde risicoanalyse) kwam al naar voren dat hieraan nog onvoldoende aandacht wordt besteed in het traject. Ook de door ons bevroegde managers van instellingen geven aan behoefte te hebben aan aanzienlijk intensiever ondersteuning op dit vlak. Zij geven aan dat, terwijl hun instellingen doorgaans wél expliciet beleid hebben ontwikkeld op de implementatie van het herontwerp als zodanig, de aandacht van besturen voor de consequenties van het herontwerp voor de bedrijfsvoering nog sterk te wensen overlaat.

Zoals in hoofdstuk 2 vermeld heeft het Procesmanagement een simulatiegame ontwikkeld en het project 'De Netwerkschool' opgestart. Beide initiatieven zijn gericht op het bewust maken van management van instellingen van de impact van het herontwerp op de bedrijfsvoering van de instelling.

De resultaten en opbrengsten van de eerste rondes van de simulatiegame worden momenteel geanalyseerd. Naast deze initiatieven, die uitgaan van een 'lerende' aanpak, achten wij een strakke, planmatige en sectorbrede analyse en aanpak van de bedrijfsvoeringskant van het herontwerp gewenst; niet in de laatste plaats ten behoeve van efficiënte en doordachte inzet van schaarse middelen.

3.3 DE VERANDERSTRATEGIE ONDER HET HERONTWERP

In zijn eerder vermelde onderzoek *De kernen van het herontwerp* (2006) staat het Procesmanagement onder meer stil bij de voor het herontwerp kwalificatiestructuur/MBO gekozen veranderaanpak. Het Procesmanagement constateert dat aanvankelijk een sequentieel pad is gekozen van éérst het herontwerp van de kwalificatiedossiers, daarna gevolgd door herontwerp van de opleidingen. Een proces dat gekenmerkt werd door een overwegend technisch-inhoudelijke focus. Vanaf 2004, constateert het Procesmanagement, is mede onder invloed van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen een wijziging aangebracht in de aanpak: van sequentieel naar simultaan (herontwerp kwalificatiedossiers en herontwerp van de opleidingen als parallelle processen) en van technisch-inhoudelijk naar meer procesgericht, interactief en op 'leren en ontwikkelen' gericht. In termen van ons Veranderkwadranten-model valt de vigerende veranderstrategie binnen het herontwerp overwegend te kenschetsen als *Vernieuwen*. Het Procesmanagement waardeert de 'koerswijziging' positief. Wij plaatsen hier kanttekeningen bij. Wij zijn van mening dat in plaats van één overwegende veranderstrategie, gekozen had moeten worden en in het vervolg van het traject zal moeten worden, voor een **mix van veranderaanpakken** op de verschillende onderdelen van het herontwerpproject:

1. *Vernieuwen* is naar ons oordeel een passende aanpak op het vlak van de **kennisuitwisseling en professionalisering** van docenten en praktijkopleiders.
2. Wat betreft de **richting** (BOL/BBL) en het **tempo** van het herontwerp MBO achten wij een mix van *Transformeren* en (waar richting en tempo ernstig te wensen over laten) *Interveniëren* gewenst.
3. Ook wat betreft de uitwerking en implementatie van de t.b.v. CGO noodzakelijke aanpassingen in de **bedrijfsvoering** van de instellingen, achten wij voornoemde mix van *Transformeren* en *Interveniëren* gewenst.
4. Op het punt van de **communicatie** over voortgang en resultaten van het herontwerp achten wij, mede gelet op de toegenomen negatieve publiciteit rondom het traject en het CGO en 'nieuwe leren' in brede zin, *Interveniëren* broodnodig.

Onze opvatting gaat uit van de overtuiging dat het herontwerp op de onderdelen richting, tempo en bedrijfsvoering een aanmerkelijk 'kouder' verandering is dan (naar onze waarneming) door OCW, Stuurgroep, Procesmanagement en instellingen gepercipieerd. Niet alleen inhoudelijk, maar ook en misschien vooral gegeven de eerder geschetste hoogurgente maatschappelijke problemen die aan het herontwerp ten grondslag liggen.

Berenschot

Op het onderdeel bedrijfsvoering dient naar ons oordeel spoedig een sectorbrede analyse te worden verricht en een daarop gebaseerd plan van aanpak te worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Wat betreft de professionalisering en kennisuitwisseling bepleiten wij in elk geval voor stroomlijning, en op de ter zake eerder genoemde onderwerpen aanvulling van het aanbod. De interne en externe communicatie over het herontwerp dient naar ons oordeel aanmerkelijk te worden geïntensiveerd, met nadruk op feitelijke effecten en geboekte successen. Hiervoor is in elk geval in eerste aanleg een *Interventie*-stijl gewenst, waarbij op centraal niveau (OCW/LNV, Stuurgroep en Procesmanagement) het communicatiebeleid wordt geherijkt.

4. SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN

Deze rapportage bevat de uitkomsten van een door Berenschot in opdracht van OCW verricht onderzoek naar de succesfactoren en risico's ten aanzien van het herontwerp mbo. Het onderzoek diende zicht te geven op mogelijke knelpunten in het traject, en te resulteren in aanbevelingen voor een succesvolle aanpak van het vervolg.

Hoofdconclusie van het onderzoek is dat, ondanks alle negatieve publiciteit, de urgentie en noodzaak van het herontwerp over het algemeen door alle betrokken actoren (bestuurders, uitvoerders en doelgroepen) wordt onderschreven. Het competentiegericht onderwijs vormt het adequate antwoord op de maatschappelijke problemen rond schooluitval en gebrekkige aansluiting tussen onderwijs en beroepspraktijk. Er zijn echter grote knelpunten in de uitvoering van, de regie en het toezicht op, en de communicatie over de operatie. Deze knelpunten moeten snel en krachtig ter hand worden genomen, voordat de toenemende negatieve publiciteit niet meer gekeerd kan worden en zowel uitvoerders als doelgroepen gaan afhaken. Gelet op deze knelpunten is wettelijk verplichte invoering van het herontwerp per 1 augustus 2008 naar het oordeel van Berenschot onhaalbaar.

De belangrijkste geconstateerde **knelpunten** zijn:

1. Uitvoering:

- a. Wat betreft het implementatietempo is van het tweede naar het derde jaar weliswaar een behoorlijke sprong voorwaarts gemaakt, maar de huidige realisatiegraad van 25% (dat wil zeggen: ¼ van de deelnemers volgt in het lopende studiejaar een experimenteeropleiding) is aanmerkelijk lager dan de oorspronkelijke planning van de Stuurgroep. Voorts is sprake van grote verschillen in implementatietempo tussen instellingen. Tot slot hebben de experimenteeropleidingen nog vrijwel uitsluitend betrekking op BOL en is er nog nauwelijks 'nieuw' BBL-aanbod.
- b. Ten aanzien van de kwaliteit van de nieuwe opleidingen doen zich grote problemen voor. Leerlingen klagen over gebrek aan begeleiding en structuur, en over onvoldoende deskundigheid en betrokkenheid bij docenten. Leerbedrijven klagen over ondermaatse informatievoorziening en ondersteuning vanuit de scholen: de scholen zouden het onderwijs en de leerling 'over de schutting gooien'. Instellingen besteden onvoldoende aandacht aan de kwaliteit van de examens. De oorzaak hiervan is niet een gebrek aan urgentiegevoel, maar onvoldoende grip bij docenten en management op de consequenties van het competentiegericht onderwijs (verder: CGO) in de dagelijkse praktijk. Verscherpte aandacht voor professionalisering en ondersteuning van management en docenten is noodzakelijk.
- c. De vertaling van het CGO naar de organisatie en bedrijfsvoering van de instellingen laat te wensen over. Het gaat hierbij onder meer om aanpassing en vernieuwing van systemen op het vlak van aanwezigheidsregistratie, studievoortgangsregistratie, roostering enzovoort, alsook om cultuurverandering en teamontwikkeling en versterking van het relatiemanagement richting stakeholders (leerlingen, ouders, bedrijfsleven). Het Procesmanagement heeft in dit verband initiatieven ontwikkeld om de bewustwording van instellingen ter zake te stimuleren (onder andere een simulatiegame), echter met de in desbetreffende projecten gevolgde 'lerende aanpak' alléén komt dit onderdeel van het herontwerp onvoldoende van de grond.

Berenschot

d. De regels en procedures ten aanzien van de registratie en bekostiging van opleidingen sluiten niet goed aan op het nieuwe stelsel van competentiegerichte beroepsopleidingen. De registratie van nieuwe opleidingen is, ondanks het experimenteerartikel dat in de Web is opgenomen, complex en brengt grote administratieve lasten mee voor de instellingen, mede door het bestaan van meerdere crebonummers voor een nieuwe opleiding. Risico hiervan is dat de met het herontwerp beoogde innovatie van het middelbaar beroepsonderwijs door wettelijke beperkingen niet goed van de grond komt, en de maatschappelijk urgente problemen waarop het herontwerp mede een antwoord wil zijn, blijven voortbestaan.

2. Regie en toezicht:

a. Het voor het herontwerp gekozen bestuurlijk arrangement functioneert stroef. In dit bestuurlijk arrangement is een Stuurgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de belangrijkste betrokken bestuurlijke actoren (MBO Raad, AOC Raad, Paepo en Colo), belast met de regievoering op de implementatie van de twee herontwerpprocessen en de advisering aan OCW over het systeemontwerp en majeure thema's aangaande de operatie. Daarnaast is voorzien in een ondersteuningsstructuur, het Procesmanagement, belast met stimulering en ondersteuning tijdens de overgangssituatie en bevordering van kennisontwikkeling en –deling. De knelpunten in dit bestuurlijk arrangement hebben betrekking op de volgende zaken:

- De rol van de Stuurgroep is niet geformaliseerd. In beginsel hoeft dit niet problematisch te zijn. In de praktijk heeft het echter geleid tot onduidelijkheden over de rol van de Stuurgroep, meningsverschillen tussen Stuurgroep en OCW, en een gebrekkige invulling van de bedoelde regievoering op de operatie.
- Naast de Stuurgroep en het Procesmanagement, proberen ook de betrokken bestuurlijke actoren zélf regie en ondersteuning te arrangeren richting instellingen. Dit leidt tot suboptimalisatie: ongecoördineerde inspanningen van betrokkenen, en onduidelijkheid bij de instellingen.
- Niet alleen OCW, maar ook de Stuurgroep en de bestuurlijke actoren werpen zich op als opdrachtgever voor het Procesmanagement. Dit leidt ook in de ondersteuningsstructuur tot suboptimalisatie.
- Het voorzitterschap van de Stuurgroep wordt vervuld door de voorzitter van de MBO Raad. Deze 'dubbelrol' wordt, vanuit een oogpunt van noodzakelijk geachte onafhankelijkheid ter zake van het voorzitterschap van de Stuurgroep, door vele betrokkenen als problematisch ervaren.
- In de Stuurgroep is het georganiseerd bedrijfsleven niet betrokken. Deze actor heeft hierdoor het gevoel onvoldoende betrokken te worden bij het herontwerp.

b. De voor het herontwerp gekozen veranderstrategie gaat eenzijdig uit van een lerende aanpak, met experimenteerruimte voor de instellingen en (nog) geen wettelijke verplichting om te werken met CGO volgens de nieuwe kwalificatiedossiers. Hierdoor ontbreekt noodzakelijke interventie op achterblijvende instellingen en op mogelijke uitwassen in de kwaliteit van de uitvoering.

- c. Ook het toezichtarrangement voor het herontwerp functioneert moeizaam. Het toezicht van KCE zou instellingen administratieve overlast bezorgen en KCE zou zich te bureaucratisch opstellen. Instellingen ervaren het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs op de naleving van de 850 urennorm als te star, omdat zij in toenemende mate contacttijd zouden steken in nieuwe begeleidingsvormen in plaats van traditionele lessen. Het risico hiervan is dat de uitvoering gefrustreerd raakt, instellingen hun toevlucht nemen tot ‘window dressing’ en ook de effectiviteit van het toezicht zelf achteruit holt. Daarnaast stellen KCE en de Inspectie zich relatief passief op als het gaat om de aanpak van het herontwerp. Zij houden zich daarmee strikt formeel gezien aan hun rol. Méér betrokkenheid en proactieve inbreng van de expertise van KCE en Inspectie, zou de kwaliteit van het herontwerp echter ten goede komen.
3. Communicatie:
 - a. Er ontbreekt een, voor een complex en maatschappelijk urgent en gevoelig traject als het herontwerp, hoogstnoodzakelijk communicatiebeleid. De recent toegenomen negatieve publiciteit over het CGO is naar ons oordeel in belangrijke mate toe te schrijven aan het ontbreken van een proactieve, positieve, systematische, planmatige en centraal ontwikkelde en gecoördineerde informatievoorziening en communicatie over de aanleiding, doelstelling, opzet, resultaten en successen van het herontwerp. Als gevolg hiervan is bijvoorbeeld inmiddels vrijwel niet meer uit te leggen dat ‘het nieuwe leren’ iets anders is dan ‘het herontwerp MBO’ en wordt de publiciteit ter zake steeds populistischer en ongenueanceerder. Ter vergelijking memoreren wij de maatschappelijke ophef en negatieve publiciteit die enkele jaren terug ontstond over vermeende HBO-‘fraude’, waarmee het gehele HBO op voorhand gestigmatiseerd raakte. Indien niet spoedig werk wordt gemaakt van de voornoemde noodzakelijke proactieve en systematische communicatie over het herontwerp, bestaat het risico dat de negatieve beeldvorming en publiciteit rond het traject blijvend de overhand nemen en niet meer kunnen worden ‘gekeerd’.
 - b. De informatievoorziening en communicatie vanuit instellingen over de aanpak van het herontwerp richting leerlingen, ouders, docenten en bedrijfsleven laat sterk te wensen over. Behalve van de instellingen, ervaren leerbedrijven ook vanuit de kenniscentra een gebrek aan informatievoorziening. Het betreft hier vooral de middelgrote en kleine leerbedrijven, en het beeld wisselt per sector. Nadere analyse is nodig om vast te stellen in welke specifieke sectoren de informatievoorziening en ondersteuning richting leerbedrijven verbetering behoeft.

Op grond van bovenstaande bevindingen, komen wij tot de volgende **aanbevelingen**:

Aan de onderwijsinstellingen

1. Werk met een plan van aanpak voor de implementatie van nieuwe opleidingen. Ga daarin uit van een adequaat implementatietempo (dat minimaal gelijke tred houdt met het overall tempo in de sector), en zorg daarin voor een evenwichtige verdeling tussen BOL- en BBL-aanbod.
2. Verhoog de aandacht voor de kwaliteit van het nieuwe aanbod zeer aanzienlijk en ontwikkel daartoe ook op dit vlak een stevig plan van aanpak.
3. Besteed veel nadrukkelijker dan tot nu toe is gebeurd, aandacht aan de professionalisering van docenten en middenmanagement.

4. Besteed veel nadrukkelijk dan tot nu toe is gebeurd, aandacht aan de vertaling van CGO naar de organisatie en bedrijfsvoering van de instelling, zodanig dat de kwaliteit en voldoende onderwijstijd gewaarborgd worden.
5. Intensiveer en verbeter de informatievoorziening richting stakeholders: leerlingen, ouders, docenten en bedrijfsleven, over de aanpak van het herontwerp door de instelling. Zorg voor het benodigde draagvlak en voor afstemming van de inrichting van het onderwijs op hun behoeften.

Aan OCW²

6. Herijk het bestuurlijk arrangement. Formaliseer de regievoerende rol van de Stuurgroep. Benoem een onafhankelijk voorzitter (niet verbonden aan de bestuurlijke actoren en de instellingen). Breid de Stuurgroep uit met vertegenwoordigers van het georganiseerd bedrijfsleven (MKB Nederland en VNO-NCW). Verduidelijk het opdrachtgeverschap ten aanzien van het Procesmanagement.
7. Treed met de Stuurgroep, KCE en de Inspectie in gesprek over de problemen in het functioneren van het toezicht, en bespreek daarbij ook of en hoe KCE en Inspectie actiever betrokken kunnen worden bij het herontwerp.
8. Voer bestuurlijke interventies uit ten aanzien van instellingen waar sprake is van extreme en aanhoudende problemen in de kwaliteit van de uitvoering.

Aan de Stuurgroep en het Procesmanagement

9. Ontwikkel een nieuw, stevig plan van aanpak voor het vervolg van het herontwerp. Dit plan dient te bestaan uit de volgende onderdelen:
 - Implementatie:

Oplossing van knelpunten in de implementatiegraad en realisatie van het nieuwe opleidingsaanbod, met specifieke aandacht voor het BBL-aanbod, de ondersteuning en aansturing van ‘achterblijvende instellingen’ en het bevorderen en zichtbaar maken van daadwerkelijke innovatie; voorkomen van ‘experimenteeropleidingen’ die feitelijk op oude leest gestoeld zijn, en bevorderen dat echt nieuwe opleidingen ook daadwerkelijk als experimenteeropleiding worden aangemeld.
 - Kwaliteit en professionalisering:

Ondersteuning van instellingen met majeure kwaliteitsproblemen en stroomlijning, versterking en verbetering van het professionaliseringsaanbod voor docenten en managers.
 - Organisatie en bedrijfsvoering:

Ontwikkeling van nieuwe, op CGO afgestemde, systemen voor onder andere aanwezigheids- en studievoortgangsregistratie, alsmede aandacht voor ‘zachte’ elementen als teamontwikkeling en cultuurverandering.

² De aanbevelingen aan OCW zijn ook gericht aan LNV voor zover betrekking hebbend op het CGO in agrarische onderwijscentra (AOC).

Berenschot

- Communicatie:
 - Externe communicatie over aanleiding, doelstellingen, opzet en planning van het herontwerp. Te denken valt aan een ‘Postbus-51’-achtige campagne, een omvattende (niet technisch-inhoudelijke, maar globale en informerende) brochure en aan herziening van de website www.herontwerp-mbo.nl;
 - Externe en interne communicatie over de voortgang en resultaten, in de vorm van één jaarlijkse publicatie met concrete maar globale resultaten en succesvolle voorbeelden op de diverse onderdelen van het traject met een separaat op te vragen bijlage waarin met name voor ‘insiders’ op de details ten aanzien van de voortgang wordt ingegaan.
 - Interne communicatie gericht op versterking van het draagvlak en de betrokkenheid van uitvoerders (docenten, management, praktijkopleiders) en doelgroepen (leerlingen, bedrijfsleven, overige stakeholders).

Ontwikkeling en uitvoering van het plan dient naar ons oordeel centraal gecoördineerd en gefaciliteerd te worden. In de uitvoering van het plan dienen de MBO Raad, de AOC Raad en Paepon een actieve rol te vervullen.

Aan MBO Raad, AOC Raad en Paepon

10. Lever een proactieve bijdrage aan de uitvoering van het met aanbeveling 9. beoogde nieuwe plan van aanpak voor het vervolg van het herontwerp.

Aan Colo en de kenniscentra

11. Versterk de communicatie, voorlichting en ondersteuning richting leerbedrijven in sectoren waar deze thans als onvoldoende wordt ervaren.

12. Besteed méér specifieke aandacht aan de professionalisering en ondersteuning van middelgrote en kleine leerbedrijven.

Aan het georganiseerd bedrijfsleven

13. Ga nadrukkelijker het gesprek aan met de instellingen om resultaatafspraken te maken over de invoering van het CGO.

BIJLAGE I
GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Berenschot

Margo Vliegthart, Stuurgroep en MBO Raad

Paula Swenker, Colo

Peter Cras, Colo

Renate Voss, Inspectie van het Onderwijs

Douwe Ettema, AOC Raad

Annette Kil, SBL

Louise Elffers, JOB

José van den Berg, CINOP

Maria Creemers, KCE

Natasja Kroon, Paepon

Hans van Nieuwkerk, Procesmanagement

Rini Westrate, Procesmanagement

Marianne van der Weiden, MBO Raad

Cees Hoogendijk, MKB Nederland

Hans Koole, VNO-NCW

BIJLAGE 2
DEELNEMERS MINICONFERENTIE

Berenschot

José van den Berg, CINOP

Maria Creemers, KCE

Marcel Kooijman, AOC Raad

Natasja Kroon, Paepon

Hans van Nieuwkerk, Procesmanagement

Rini Westrate, Procesmanagement

Marianne van der Weiden, MBO Raad

Achmed Sadat, JOB

Fieke Nobel, JOB

BIJLAGE 3
SAMENSTELLING KLANKBORDGROEP

Berenschot

Marianne van der Weiden, MBO Raad

Janneke Voltman en Hugo Hopstaken, Colo

Anna Bakker, Paepon

Agnes Jansen en Douwe Ettema, AOC Raad

Rini Weststrate en Hans van Nieuwkerk, Procesmanagement

Hans Koole, VNO NCW

Gertrud Visser en Cees Hoogendijk, MKB Nederland

Louise Elffers, JOB