

A photograph of a large industrial robotic arm, likely an ABB model, in a factory environment. The arm is white and grey, with a yellow 'ABB' logo on its side. It is positioned over a conveyor belt system. In the background, there are green ceramic bowls or containers on the conveyor. The scene is lit with industrial lighting, and the overall atmosphere is one of a busy manufacturing facility.

Een wankel succes

over publiek-privaat samenwerken in het
Nederlandse beroepsonderwijs

Pieter Moerman

samenvatting op basis van proefschrift
"governance regimes and problem-solving capacity:
Public-private partnerships in Dutch vocational and higher education"

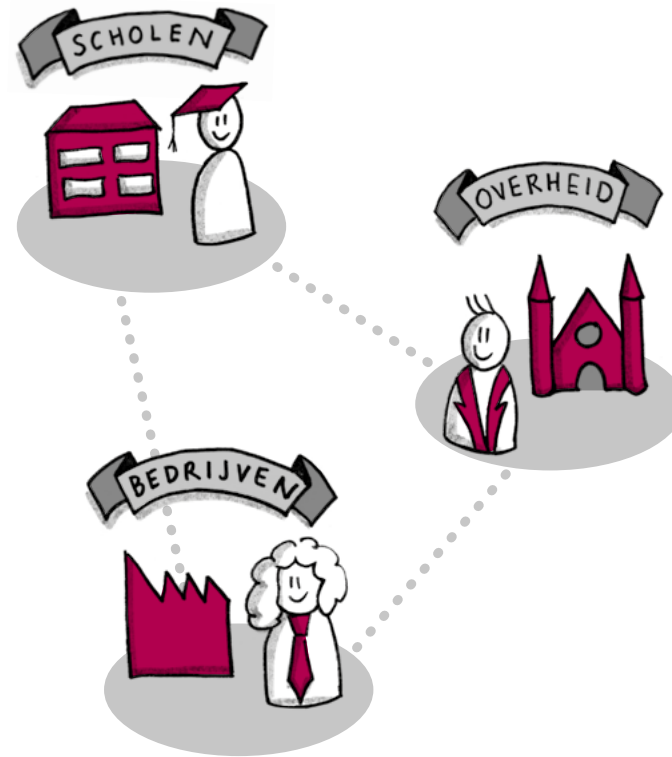
Inleiding

Hoe stuur je als overheid in deze turbulente tijd met ingrijpende technologische en maatschappelijke veranderingen op grote publieke thema's zoals beter onderwijs? Dat is de onderliggende **vraag** van dit proefschrift, waarop een grootschalig experiment in het beroepsonderwijs mogelijk een antwoord geeft.

Meestal kiest de overheid in haar beleid voor het opleggen van top-down regels waaraan bijvoorbeeld alle docenten moeten voldoen. Of worden er targets gesteld, zoals minder uitval van studenten en stelt ze de onderwijsinstellingen vervolgens verantwoordelijk voor het uitvoeren ervan.

Deze methodes **falen** regelmatig; de regels worden bijvoorbeeld een doel an sich, of grote verschillen tussen stedelijke en landelijke gebieden zorgen ervoor dat de targets totaal verschillend uitpakken. Onwerkbaar, zo betogen veel scholen, bedrijven en ook wetenschappers.

De vraag is alleen: wat is het alternatief?



WAT BETEKENT PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING?

De essentie van publiek-privaat samenwerken is dat resultaten worden behaald, die scholen of bedrijven alléén niet bereiken. In de praktijk betekent dat bijvoorbeeld:

- Een gezamenlijk betaalde praktijklocatie waarin zowel regulier onderwijs als bijscholing van werknemers plaatsvindt;
- Werknemers geven ad hoc of structureel les bij een opleiding, waardoor studenten beter les krijgen, werknemers doorontwikkelen en bedrijf en school beter met elkaar in contact staan;
- Opgezette onderzoeksprojecten waarbij studenten en werknemers samenwerken aan innovaties, waardoor de student beter wordt opgeleid en het bedrijf deze innovaties kan toepassen in de praktijk.

Publiek-private samenwerking is gedefinieerd als een "min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gezamenlijke producten en / of diensten worden ontwikkeld en waarin risico's, kosten en baten worden gedeeld".

DE DRIE EXPERIMENTEN WAREN:

- Een pilotregeling van € 40 miljoen voor Centres of expertise (hbo) en Centra voor innovatief vakmanschap (mbo)¹. Gekenmerkt door aan de start individuele prestatieafspraken volgens de principes van new public management, met halverwege een omslag naar een netwerkaanpak (PBT-aanpak).
 - Een Regionaal Investeringsfonds Mbo van € 125 miljoen². Gekenmerkt door relatief veel regels en procedures volgens de principes van een bureaucratie (RIF-aanpak).
 - € 80 miljoen voor Centres of expertise als onderdeel van het experiment prestatieafspraken hoger onderwijs³. Gekenmerkt door een netwerkaanpak (RCHO-aanpak).
1. Deze regeling werd tussen 2011-2016 uitgevoerd door Platform Beta Techniek (PBT, tegenwoordig Platform Talent voor Technologie) in opdracht van de ministeries van OCW en EZK.
 2. Deze regeling werd tussen 2012-2017 uitgevoerd door DUS-i (de uitvoeringsorganisatie van OCW), met een begeleidend leerprogramma uitgevoerd door PBT, in opdracht van het ministerie van OCW.
 3. Deze financiering werd gerealiseerd door 2% af te romen van de lumpsum, en is tussen 2012-2016 uitgevoerd door de Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek (RCHO), met een begeleidend leerprogramma uitgevoerd door PBT, in opdracht van het ministerie van OCW.

Aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt

Dit proefschrift richt zich op de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Een thema waar de overheid al jarenlang verbetering in wil aanbrengen, zonder precies te weten hoe. Tijdens haar zoektocht experimenteert ze volop met nieuwe aanpakken. En die vormen daarmee de perfecte onderzoekscasus. De kloof tussen onderwijs en bedrijfsleven groeit door snelle technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Naar verwachting veranderen een miljoen banen de komende jaren sterk door onder meer toenemende digitalisering. De COVID-19 pandemie versnelt dit proces en legt een toenemende druk op bij- en omscholing. Allen met flinke gevolgen voor het beroepsonderwijs.

Daarom heeft de overheid tussen 2011-2016 drie experimenten in werking gezet om dit vraagstuk op te lossen die alle drie inzetten op regionale publiek-private samenwerking (pps) tussen beroepsonderwijs (mbo en hbo) en bedrijven.

Onderscheidende kenmerken bij alle drie de [experimenten](#) waren:

1. De overheid gaf een flinke financiële stimulans voor het realiseren van een langdurige samenwerking tussen scholen en bedrijven;
2. Scholen en bedrijven kregen daarbij veel vrijheid in de te kiezen doelen en activiteiten. Er werden maar weinig regels, procedures of targets gesteld, behalve dan dat ze moesten samenwerken en meebetalen;
3. Er lag een flinke nadruk op [leren, experimenteren en ontwikkelen](#), waarbij per experiment nieuwe aanpakken werden uitgetest: leerprogramma, peer reviews, 'critical friends'. De 'traditionele' manier van sturen verdween echter niet in de wijze van beoordeling evenmin als monitoring en dat botste dan ook regelmatig met de nieuwe aanpak.

Er waren ook sterke [verschillen](#) tussen de drie aanpakken die zijn vergeleken. Zo kenmerkte de RIF-aanpak zich door veel regels en procedures, de RCHO-aanpak door een netwerkbenadering met twee overkoepelende prestatieafspraken. De PBT-aanpak tot slot startte met individuele prestatieafspraken, maar veranderde haar aanpak naar een lerende netwerkaanpak.



SUCCES OF FALEN

- Bijna 20% van de voorgenomen activiteiten waar financiering voor ontvangen is wordt nooit uitgevoerd.
 - Volgens de partners is 25% van de activiteiten direct een succes. Dit percentage stijgt naar 40% na enkele jaren van problemen oplossen.
 - 21% van de activiteiten faalt tijdens de projectperiode en wordt geannuleerd.
- 20% van activiteiten wordt bedacht tijdens de projectperiode. Hiervan is tweederde gericht op het verbeteren van het reguliere onderwijs.

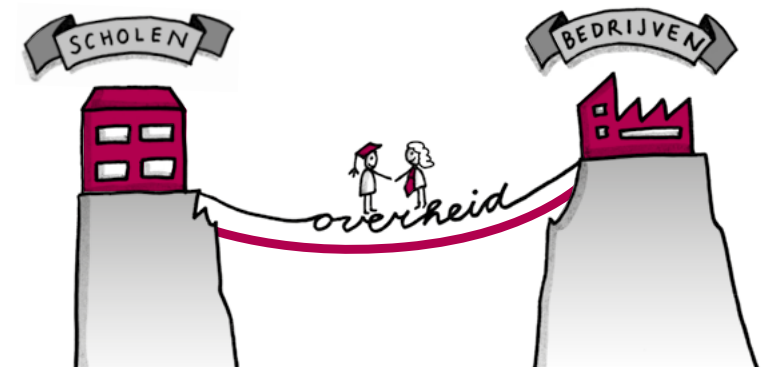
Het onderzoek

Hoe krijg je scholen en bedrijven zover dat ze [probleemoplossend werken](#)? Dat ze zelf pro-actief nieuwe doelen formuleren, nieuwe acties opzetten en die ook daadwerkelijk uitvoeren, evalueren en verbeteren. Met andere woorden: dat ze echt problemen gaan oplossen. Uit eerder onderzoek blijkt dat dit de grootste uitdaging is: mensen vervallen namelijk heel snel in oude patronen en passen hun vertrouwde gedrag slechts beperkt aan op de nieuwe situatie. Om een echte nieuwe aanpak te realiseren is dit vrijwel altijd onvoldoende.

De wijze waarop de overheid stuurt verandert dit gedrag helaas meestal niet, of [versterkt](#) het zelfs. Men probeert de regels in eigen voordeel toe te passen, vertelt een leugentje om bestwil of houdt zich juist zó nauwkeurig aan de regels dat het oorspronkelijke doel voorbij wordt geschoten. Een schrijnend [voorbeeld](#) hiervan is het toezicht op de verplichte urennorm die een aantal jaar geleden werd ingesteld in het mbo. Al snel ontstonden 'ophokuren': leerlingen zaten verplicht op school om de norm te halen, zonder dat zij les kregen.

Jammer, maar het is simpelweg menselijk gedrag: zonder noodzaak om het eigen gedrag fundamenteel aan te passen veranderen mensen niet. Zeker niet bij complexe doelen die zowel multi-interpretabel als moeilijk meetbaar zijn ('[wicked problems](#)'), zoals de betere aansluiting tussen onderwijs en bedrijfsleven.

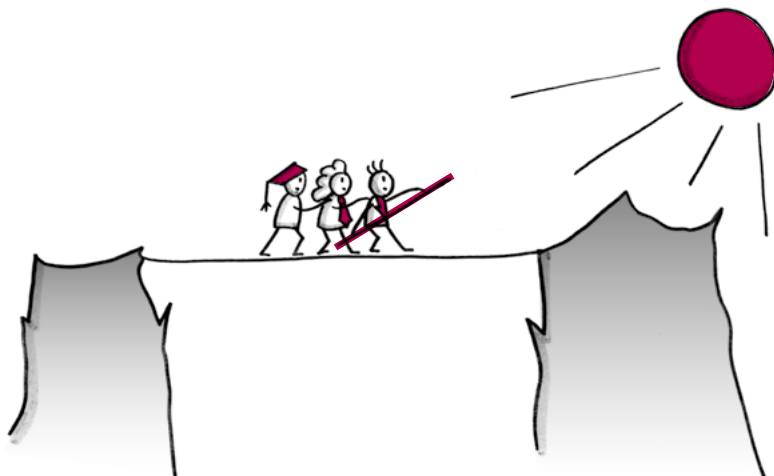
En daarmee komen we tot de [kernvraag](#) van dit onderzoek: **slagen de experimenten die zich in verschillende mate nadrukkelijk meer richten op leren en ontwikkelen, erin scholen en bedrijven probleemoplossend te laten werken?** Een specifiek concept dat het combineren van leren en verantwoorden expliciet als uitgangspunt neemt is hierbij extra onder de loep genomen: [experimentalist governance](#).



Resultaten

De experimentele opzet van de overheid is voor [een deel geslaagd](#) en kan worden toegejuicht. Door de financiële impuls en een sterke prikkel om samen te werken en samen te betalen, zijn scholen en bedrijven daadwerkelijk samen actief aan de slag gegaan met het stellen van hun eigen doelstellingen en activiteiten. Het leerprogramma speelde daarbij een belangrijke rol, omdat dat scholen en bedrijven in de leer- en experimenteermodus zette. Met als gevolg, zo zeggen ze zelf, dat ruim 60% van de activiteiten succesvol zijn geworden, er nieuwe activiteiten zijn ontstaan, én er aantoonbaar werd geleerd en problemen werden opgelost gedurende het project. Bovendien blijven de meeste samenwerkingen bestaan: ook na het wegvallen van de extra financiële impuls gaat men door. Een mooi resultaat.

Maar er is ook een [keerzijde](#): de sterkste partner binnen de samenwerking, de onderwijsinstelling, heeft veel activiteiten naar eigen hand gezet. Daardoor gingen steeds meer activiteiten over de kerntaak van het onderwijs, namelijk het verbeteren van onderwijs. De traditionele relatie tussen overheid en onderwijs droeg hier sterk aan bij: scholen kregen het geld, schreven het plan en moesten verantwoording afleggen, met risicomijdend gedrag tot gevolg. Verder werden activiteiten die buiten de comfortzone van het onderwijs lagen, in deze periode was dat met name activiteiten op het terrein van leven lang ontwikkelen, afgehouden of afgeblazen. Bij de PBT-aanpak, waarbij leren en verantwoorden het sterkst werden gecombineerd, was risicomijdend gedrag het minste aanwezig.



ONDERZOEKSMETHODE

Er zijn [drie onderzoeksmethodes](#) ingezet:

- Een grootschalige kwantitatieve analyse, waarin alle activiteiten (gemiddeld 17) van 48 pps'en (verspreid over de drie experimenten), over een periode van vier tot vijf jaar zijn geanalyseerd (8.301 datapunten, met chronologische reeksen).
- Drie [casestudies](#), voor elk experiment één, om de resultaten uit de kwantitatieve analyse beter te verklaren en te analyseren. De basis hiervan bestond uit 47 interviews die gedurende de looptijd zijn afgenomen.
- Twaalf [diepte-interviews](#), om de meningen en ideeën van met name projectleiders te achterhalen: wat vonden men van de gekozen aanpak door de overheid?

Wat leren we hiervan?

Een belangrijke vraag is natuurlijk welk **effect** de overheid heeft op bovenstaande resultaten, en hoe er dan nog meer in de goede richting kan worden gestuurd.

In het geval van publiek-private samenwerking is het doel dat scholen en bedrijven *samen* doelen en activiteiten vaststellen en financieren, deze in nauwe interactie uitvoeren en evalueren, gezamenlijk de risico's ervan dragen en voor de langere termijn de samenwerking continueren.

Hieraan draagt **negatief** bij:

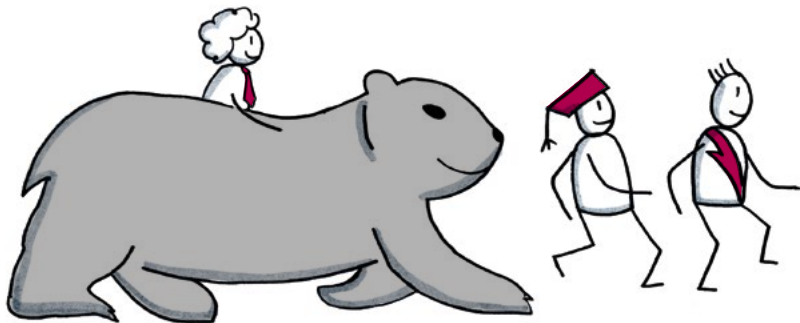
1. Een eenzijdige focus op de relatie tussen onderwijsinstelling en overheid: de middelen komen terecht bij de onderwijsinstelling, het plan moet worden ingediend door het onderwijs, en de verantwoording verloopt vooral via de onderwijsinstelling. Dit hindert de oorspronkelijke intentie van publiek-privaat samenwerken en versterkt de kans op een (te) dominante rol van de onderwijsinstelling.
2. Instrumenten die de traditionele samenwerking tussen onderwijs en overheid bevestigen: subsidieverantwoordingen (RIF), audits (PBT), bestuurlijke gesprekken (RCHO). De mate waarin dit negatieve effect optreedt **verschilt** en is afhankelijk van de projectleider van een pps: sommige meer ervaren projectleiders zetten de instrumenten strategisch in, anderen zien het als een 'noodzakelijk kwaad', bij een derde groep heeft het aantoonbaar een negatief effect.

De praktijk leert dat met name de negatieve aspecten moeilijk aan te passen zijn: ondanks alle goede bedoelingen zijn bijvoorbeeld staatssteun- en verantwoordingsregels uiteindelijk doorslaggevend. De positieve aspecten worden in de praktijk vaak gezien als een 'leuke extra' en staan minder hoog op de prioriteitenlijst dan verantwoording.



Hieraan draagt *positief* bij:

1. Een sterke financiële en inhoudelijke stimulans vanuit de overheid om publiek-privaat samen te werken, inclusief het gezamenlijk stellen van doelen en financiering. Gezien de bestaande 'traditionele' patronen bij zowel onderwijs als bedrijfsleven gebeurt dit simpelweg niet automatisch, en schiet men snel terug in oude patronen. Het helpt om de twee sterk gescheiden werelden 'verplicht' bij elkaar te brengen, zodat men elkaar beter leert te begrijpen.
2. Een nadruk op van elkaar leren en de focus op doorontwikkeling, waarbij de traditionele reflex van de hiërarchische relatie tussen onderwijs en overheid nadrukkelijk wordt doorbroken. Dit gaat veel verder dan een onderling gesprek of het uitwisselen van elkaars plannen: het gaat om een gestructureerd *peer review* leerproces. Het belang hiervan is groot: het helpt docenten en medewerkers van bedrijven om buiten hun eigen school of bedrijf te kijken zonder bang te zijn om gestraft te worden. Om buiten gebaande paden te treden met ruimte voor het maken van fouten. En het tempert in de praktijk een deel van de bovenstaande negatieve effecten.



Experimentalist governance als volgende stap?

Experimentalist governance is bewust in het onderzoek opgenomen, omdat het precies de eerder genoemde uitdagingen beoogt te tackelen. Want hoewel uit bovenstaand blijkt dat traditionele verantwoordingsmechanismen vaak averechts werken, blijft er natuurlijk behoefte aan informatie over de voortgang. Ook kan men 'de verkeerde kant op' problemen oplossen: een nieuwe oplossing is niet altijd een verbetering ten opzichte van de situatie ervoor.

De volgende onderscheidende elementen, volgend uit *experimentalist governance*, zijn cruciaal wanneer de overheid besluit te investeren in projecten waarin publieke en private partijen samenwerken (hoewel experimentalist governance ook van toepassing kan zijn op de publieke sector alléén):

- Monitoring, experimenteren, en onderling leren -peer reviews- zijn nauw met elkaar verweven. Je wordt niet afgerekend als je er zelf bewust voor kiest af te wijken van gebaande paden, maar krijgt juist de kans aan te tonen dat dit beter werkt. Ondanks dat dit proces van monitoring en leren intensiever is dan een lichte subsidieverantwoording, levert het uiteindelijk véél meer op. Dat vereist een enorme trendbreuk. Juist in publiek-private projecten, waarbij zowel bedrijven als scholen zijn betrokken, zou dit goed kunnen werken om de traditionele 'verantwoordingsreflex' in het onderwijs te doorbreken;
- Er wordt een feedbackloop georganiseerd; bij herziening of aanscherping van beleid krijgen de resultaten van de peer reviews een belangrijke rol. Met andere woorden: minder externe onderzoekers over de vloer of auditrapporten laten opstellen die altijd zijn gekleurd door de eerder benoemde verantwoordingsreflex, maar informatie geven over wat er daadwerkelijk goed en fout gaat, en welke nieuwe wegen zijn bewandeld.

Beide elementen zijn nog beperkt aanwezig als het gaat over het thema onderwijs-arbeidsmarkt. In de praktijk zijn gelukkig positieve ontwikkelingen gaande.

- Zo is in het hbo het concept van peer reviews bij publiek-private samenwerking geïmplementeerd, een vierjaarlijks verplicht onderdeel bij Centres of expertise;
- In het mbo wordt de traditionele voortgangsrapportage gecombineerd met peer reviews voor het Regionaal investeringsfonds mbo;
- En in Europa worden er expliciet 'support services' opgericht samen met financiering voor Centres of vocational excellence, waar ook wordt gewerkt aan een peer learning concept.

Deze ontwikkelingen zijn in de praktijk nog veel te weinig bekend en maken slechts beperkt impact.



EN NU?

Tien jaar geleden verbaasde ik me over de kramp waarin scholen, bedrijven en de overheid ten opzichte van elkaar zaten. Hoe kunnen partijen met min of meer hetzelfde doel voor ogen, soms zó langs elkaar heen werken?

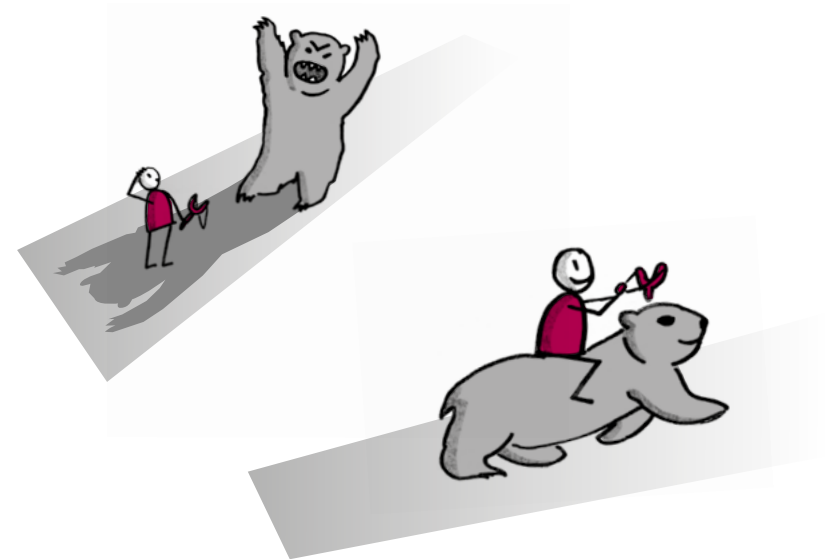
Dat was voor mij de perfecte motivatie om aan dit proefschrift te schrijven: waar anderen belemmeringen zien, zie ik van nature vaak kansen en verbindingen. En wanneer die insteek wordt gedeeld, leidt dit in de praktijk tot geweldige resultaten waar scholen, bedrijven en overheid trots op zijn.

Met de resultaten van dit proefschrift hoop ik bij te dragen aan deze positieve benadering van samenwerking, omdat het leidt tot veel beter onderwijs en onderzoek. Of, zoals een collega van mij heeft bedacht:

"het kan dus wél!"

Tot besluit

Nieuwe plannen op het terrein van publiek-private samenwerking binnen Nederland en Europa worden volop gemaakt, zeker als het gaat om innovatie ('ecosystemen') en leven lang ontwikkelen. Maar de uitwerking ervan richt zich vooral op de vraag welke inhoudelijke speerpunten er zijn, en wie het geld krijgt. Aan het thema van dit proefschrift 'wat is er nodig om scholen en bedrijven in de probleemoplossende stand te krijgen' wordt vrijwel geen aandacht besteed. Terwijl dat, zo blijkt, cruciaal is om succes te bereiken.



Link naar proefschrift: <https://dare.uva.nl/search?identifier=dee9547e-799d-4610-9859-a3c0b2d48d19>

Colofon:

Tekst: Pieter Moerman

Tekstredactie: Angélique Klifford

Fotografie: Maarten Noordijk

Grafisch ontwerp: Emiel van der Logt

Illustraties: M-space grafisch ontwerpers

Drukwerk: Drukproef