

DE BREEDTE VAN BEROEPSONDERWIJS

A.M.L. van Wieringen

1 oktober 2002 VOR themaconférentie Competentiegericht beroepsonderwijs,

1. Functiebreedte: sociaal-economische functies

1.1 Initieel en veel verder

Het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie zijn ondergebracht in scholen die aangeduid worden als regionale opleidingscentra (ROC's). Sinds de 1996 is men aan deze naamgeving enigszins gewend geraakt. Van een echt gelukkige naamgeving is echter geen sprake. ROC's worden verondersteld meerdere functies tegelijkertijd te vervullen. Deze uiteenlopende functies stellen nogal diverse eisen aan de interne organisatie van ROC's. Bij een indeling in functies kunnen we in eerste instantie te rade gaan bij Rosenfeld (1998). In het licht van de toekomstige ontwikkeling van competitieve regionale economieën ziet Rosenfeld vier taken weggelegd voor het beroepsonderwijs:

- de toelevering van voldoende geschoolde (jonge) vaklieden, om te voldoen aan de economische vraag op de regionale arbeidsmarkt;
- het onderhoud van kwalificaties en competenties van werkenden in de regio.
- het ondersteunen van sectorale innovaties in het regionale bedrijfsleven.
- het initiëren en onderhouden van innovatieve netwerken van regionale bedrijven en ondernemers.

Deze vier functies liggen allen in de sociaal-economische sfeer. Het gaat om initiële opleidingen, nascholingen, bijscholingen en regionale bedrijfsontwikkelingen. Vrieze en Laemers (2002) hanteren een indeling in vijf functies van ROC's waarin ook aandacht is voor andere dan de sociaal-economische functies. Het gaat om de volgende onderscheiden functies van instellingen:

1. Beroepsonderwijs

Jongeren een goede beroepsopleiding bieden waarmee ze op de arbeidsmarkt een sterke positie innemen is een belangrijke functie.

2. Contractonderwijs

Scholen kunnen een trainingsfunctie voor het bedrijfsleven bieden. In toenemende mate wordt door bedrijven nagegaan in hoeverre zij de bij- en nascholingsactiviteiten van hun personeel door ROC's kunnen laten uitvoeren.

3. Voorbereiding op hoger onderwijs

Deze functie kan worden beschouwd als de traditionele functie van het VAVO. Ook het middelbaar beroepsonderwijs heeft deze functie volgens de wet educatie en beroepsonderwijs.

4 Remediërende en compenserende functie

Een belangrijke functie is bestrijden van achterstanden in het onderwijs. Het gaat om alfabetisering en Nederlands als tweede taal. Risicjongeren worden bijgespijkerd voor een beroepsopleiding of voor toeleiding naar de arbeidsmarkt.

5 Streek- en stadsfunctie

De streek- en stads (de auteurs spreken overigens van buurtfunctie) functie van ROC's is minder uitgekristalliseerd, maar het concept van *community colleges* heeft ook bij de ROC-vorming een belangrijke rol gespeeld. Het kan gaan om onderwijsactiviteiten, maar ook om ondersteuning van jongeren en ouders bij opvoeding en om activiteiten ten behoeve van de gemeenschap.

Vrieze en Laemers gebruiken deze vijfdeling om een aantal door vernieuwing tot stand gebrachte combinaties te laten zien. Het gaat met name om de volgende combinaties:

- a *Combinatie van remedial teaching en beroepsonderwijs*, dat wil zeggen doorstroom van educatie naar beroepsonderwijs. Op enkele instellingen worden projecten gestart waar educatiedeelnemers naar een beroepsopleiding worden doorgeleid (elektro, metaal). Wijdverbreid is de ROC-brede *intake* van deelnemers.
- b. *Combinatie van voorbereiding op het hoger onderwijs en beroepsonderwijs*, dat wil zeggen doorstroomkwalificaties in het beroepsonderwijs. In diverse opleidingen werken mbo- en hbo-instellingen in samenwerking met LOB's aan verbeterde afstemming voor studenten.
- c. *Combinatie van contractonderwijs met beroepsonderwijs*. Enkele grote bedrijven laten delen van hun interne bedrijfsopleiding uitvoeren door ROC's. Deze opleidingen kunnen tot landelijke erkende diploma's leiden.
- d *Combinatie van buurt(streek en stads)functie en beroepsonderwijs*. In toenemende mate zien de auteurs projecten op scholen, vaak geëntameerd door gemeenten, gericht op scholing van werklozen.
- e *Combinatie buurt(streek en stads)functie en remediërende functie*. In toenemende mate proberen ROC's bij de inburgering van allochtonen deelnemers te laten wennen aan het Nederlandse onderwijssysteem. Deelnemers moeten eerst bekend worden gemaakt met de Nederlandse onderwijscultuur.

Vrieze en Laemers concluderen op grond van zeven jaar vernieuwingsprojecten dat de ROC's meer en meer bezig zijn in allerlei mengvormen invulling te geven aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid en de opdracht van herwaardering van beroepsonderwijs ter harte nemen. Door de functies twee bij twee te analyseren zoals de auteurs doen kan licht worden geworpen op aanvullende of juist afstotende werking.

In deze bijdrage wil ik een stap verder gaan. Ik deel de functies in twee groepen in: economische en sociale functies en wil laten zien dat de economische functies uitlopen in sociale functies en dat de sociale functies steun kunnen ondervinden van de economische effecten van sociale verbanden.

1.2 Initieel en gaat het ook echt veel verder?

De initiële beroepsvoorbereidende functie is primair. Maar een goede initiële opleiding heeft oog voor het postinitiële. De eerstgenoemde functies van Rosenfeld en van Vrieze en Laemers lopen uit in de andere functies. Hoe ver gaan de instellingen op het pad van het postinitiële?

Kunnen onderwijsinstellingen rekening houden met wat in het postinitiële traject gaat volgen? In principe kan dat gestalte krijgen op meerdere manieren. Vier daarvan geven we hier aan. De eerste manier kijkt naar de doelgroepen (wie vraagt resp krijgt straks weinig verdere opleiding in het postinitiële traject?), de tweede manier is door het opzetten van contractactiviteiten, de derde door een bemoeienis met de didactiek van de werkplek (hoe kunnen abiturienten meer leren in hun werksituatie?) en ten vierde door helpen bij het afbakenen van zinvolle geïntegreerde handelingsgehelen (bijvoorbeeld aan te duiden als competenties).

a. Doelgroepen: wie is actief bij verdere opleidingen?

Het initiële traject kan worden gevolgd door een postintieel traject. ROC's/AOC's bedienen een categorie deelnemers waarvan een deel niet direct zal opteren voor of in aanmerking zal komen voor postinitieel trajecten. Werkgevers maken een inschatting van de trainingskosten die uiteindelijk nodig zijn om een schoolverlater zijn of haar beroep goed uit te laten oefenen (De Vries & Wolbers 2002). Uitgangspunt daarbij is dat de verwachte trainingskosten voor schoolverlaters die een beroepsgerichte opleiding hebben gevolgd, geringer zijn dan voor degenen die een algemene opleiding hebben gevolgd. Op deze manier ontstaat een rangschikking van potentiële werknemers, waarbij schoolverlaters van een opleiding die weinig trainingskosten behoeven eerder worden aangenomen.

Wat geven bedrijven nu uit aan trainingskosten? Streumer et al (2002) rapporteren resultaten van een in 1998 uitgezette vragenlijst. De hoogte van opleidingskosten wordt door de respondenten bepaald op gemiddeld 2.84% van de brutoloon som bij de totale organisatie (nationaal en internationaal), 3.38% bij het nationale deel van een organisatie (of een uitsluitend in Nederland opererende organisatie), 2.29 % bij het organisatieonderdeel waarbij de respondent werkt en 3.03% bij het organisatieonderdeel waarvoor de respondent direct verantwoordelijk is. De auteurs vergelijken deze uitkomsten met de recentste CBS gegevens. Het CBS vindt dat bedrijven in Nederland in 1999 6.8 miljard gulden hebben besteed aan opleidingen, hetgeen neerkomt op 2.7% van de arbeidskosten. Grote bedrijven geven meer uit aan opleidingen dan kleine bedrijven: bedrijven van 10-99 werknemers geven 1.8% van de arbeidskosten aan opleidingen uit; bedrijven van 100-499 besteden 2.8 procent en bedrijven van 500 en meer werknemers 3.8%.

Training is belangrijk, maar niet elke categorie is ervoor ontvankelijk of komt er voor in aanmerking. Vooral laag opgeleiden en ouderen zijn niet direct categorieën die veel training vragen resp opdoen. Speciale aandacht vraagt de categorie laag opgeleiden resp. functioneel ongeletterden. Functionele ongeletterdheid is als begrip volgens Houtkoop opgekomen toen werd onderkend dat aan te leren kennis en vaardigheden ook praktisch bruikbaar moeten zijn en betekenis moeten hebben binnen de concrete leefwereld van mensen. Geletterdheid wordt op verschillende niveaus gedefinieerd. Er is een relatief grote groep van de Nederlandse bevolking die zich op het problematische niveau 1 bevindt, rond 13% van de groep van 16-74 jaar of rond

anderhalf miljoen mensen. Met het gemiddelde van 13% Nederlanders op niveau 1, vindt Houtkoop hoge concentraties van mensen op niveau 1 onder diegenen die buiten Nederland zijn geboren (gepensioneerden en huisvrouwen/mannen, mensen in de laagste inkomenscategorie), ouderen, en laag opgeleiden. De kenmerken van mensen op niveau 1, gaan vaak samen; ouderen hebben vaak lagere opleidingsniveaus, mensen met een lage opleiding verdienen meestal minder. Maar ook onder groepen waar men dat niet zo snel zou verwachten -jongeren, werkenden- vinden we nog redelijk grote groepen op niveau 1. Overigens, zo stelt Houtkoop, is enige relativisering wel op zijn plaats, in veel andere landen is die groep beduidend groter.

Ouderen nemen minder deel aan opleidingen. Groot & Maassen van den Brink (2002) geven twee verklaringen. Zij stellen dat de noodzaak om jonge, onervaren en nieuwe werknemers te scholen waarschijnlijk hoger is dan om oudere, ervaren werknemers te scholen. Voordat een nieuwe werknemer productief inzetbaar is, is veelal enige bedrijfsgerichte scholing of inwerktijd vereist. In de tweede plaats geven zij aan dat de verwachte opbrengst van scholing hoger is voor nieuwe werknemers dan voor werknemers die al langer in dienst zijn bij het bedrijf. De terugverdientijd van de investering in bedrijfsgerichte scholing -de duur waarover de geleerde vaardigheden productief gemaakt kunnen worden voor het bedrijf- is immers het grootst voor nieuwe werknemers die pas in dienst zijn van het bedrijf.

Bedrijfsopleidingen zo stellen de auteurs hebben een positieve invloed op de inzetbaarheid van ouderen. Naarmate de arbeidsmarkt krappere wordt en er minder jongeren op de arbeidsmarkt komen, wordt het voor bedrijven aantrekkelijker om ouderen te behouden. Als bedrijven ouderen langer willen behouden, zullen ze ook meer bereid zijn om in oudere werknemers te investeren door middel van scholing. Omgekeerd geldt dat als het bedrijf kosten heeft gemaakt voor scholing van oudere werknemers, het voor het bedrijf belangrijker wordt om te voorkomen dat de werknemer het bedrijf voortijdig verlaat.

b. Contractactiviteiten

Moeten ROC's een reguliere functie op zich nemen gericht op het onderhoud van kwalificaties en competenties van werkenden in de regio en op het ondersteunen van sectorale innovaties in het regionale bedrijfsleven? Er valt veel te zeggen voor de stelling dat ROC's eerst dan een behoorlijke plaats in de kennissamenleving kunnen innemen als ze nascholing in de zeer brede zin als een reguliere taak naast initieel onderwijs op zich gaan nemen.

Hebben de huidige opleidingen iets te vertellen op het postinitiële traject? De monitor postinitieel van het MGK bve laat bv zien dat aandeel van ROC's en ho-instellingen in het aanbod voor LLL zeer gering is (enkele *tothonderds*). De mogelijkheden voor een LLL taak wordt door de instellingen nauwelijks waar gemaakt. De taak gericht op een brede dienstverlening wordt in de onderwijswereld ook niet altijd serieus genomen. Er vindt te weinig didactische ontwikkeling plaats. De vraag is of de constructie via contract BV's in dit opzicht een effectieve strategie is gebleken om de instelling op het pad van het opbouwen van een functie gericht op onderhoud van kwalificaties en competenties van werkenden in de regio en het ondersteunen van sectorale innovaties in het regionale bedrijfsleven te brengen.

c. Bemoeienis met de didactiek van de werkplek

De trainingskosten die werkgevers maken om een werknemer optimaal zijn of haar functie te doen uitoefenen kunnen heel wat aspecten van *training* omvatten. Het kan gaan om het

verwerven van kennis en vaardigheden in cursussen, seminars, leergangen, conferenties en dergelijke. Streumer et al (2002) wijzen er op dat het treffen van voorzieningen om werken en leren te kunnen combineren, 'job rotation' of detachering, meelopen met ervaren collega's, het regelen van overlegsituaties en organiseren van werknemers in teams, het toewijzen van een mentor aan iedere werknemer, maar ook taak- en functieverbreding en functieroulatie tot de categorie *training* behoren. Evenals het zorgen van een goede doorstroom (loopbaanontwikkeling) binnen organisaties om de kennis en vaardigheden (competenties) van werknemers te verbeteren. We gebruiken dan meestal een wat breder begrip dan training bijvoorbeeld ontwikkeling van menselijk potentieel (omp) of *human resource development* (hrd). HRD heeft daarbij betrekking op alle 'georganiseerde activiteiten waarin werknemers nieuwe kennis, houding en vaardigheden leren die voor de verbetering van hun functioneren en die van de arbeidsorganisatie nodig zijn'. Begrippen als 'werkplekleren', 'lerende organisatie' en 'kennisproductiviteit' zijn geliefde begrippen in deze wereld.

Verder leren tijdens het werk is een belangrijk onderdeel van het idee van levenslang leren. Verder leren ontstaat echter niet vanzelf. Er dient aan bepaalde voorwaarden voldaan te zijn. We hebben daarvoor termen als kennismanagement, lerende organisatie. In het begrip 'lerende organisatie' wordt erkend dat leren een veelzijdig verschijnsel is dat op vele manieren kan plaatsvinden. Leren is ingebed in alle geledingen van de organisatie. De werksituatie biedt mogelijkheden tot leren. Beroepsbeoefenaren bouwen in hun werk een ervaringsrepertoire op dat ook voor anderen en voor de organisatie als geheel bruikbaar kan zijn. Via kennismanagement wordt getracht deze potentiële benutting ook te realiseren.

Organisatorisch leren heeft betrekking op (Levitt & March 1995; Cohen 1995)

- kennisverwerving (meegekregen leren, ervaringsleren, plaatsvervangend leren, leren via overneming van groepen en personen en leren van onderzoek). De kennisverwerving kan plaats vinden, via de inbreng van de initiatiefnemers, via ervaringsleren (uitproberen, experimenteren, zelfstudie, zelfevaluatie), via leren uit de tweede hand (afkijken, imiteren), via enten (personen en groepsovernames) en via onderzoek (scanning, gericht onderzoek, prestatie-monitoring).
- kennisverspreiding (informatie vanuit verschillende bronnen wordt gedeeld en leidt daardoor tot nieuwe informatie of inzicht)
- interpretatie van kennis (verspreide informatie krijgt een door gemeenschappelijk begrepen uitleg)
- opbergen en terugvinden van kennis (organisatiegeheugen).

Er kunnen zo stelt Van der Klink (2000) vraagtekens gezet worden bij de geschiktheid van de werksituatie als formele leersituatie. Daarentegen is de werksituatie bij uitstek een informele leersituatie waar kennis en vaardigheden zijn te verwerven die essentieel zijn voor een goede taakuitvoering en die bovendien nergens anders te verwerven zijn dan in de werksituatie zelf. Het betreft hier kennis die alleen door participatie in de werksituatie kan worden verworven. De mogelijkheden om door het werk deze kennis en vaardigheden te verwerven worden sterk bepaald door de leerbereidheid van de werknemers, in combinatie met het aanbod aan leermogelijkheden die in de werkzaamheden besloten liggen.

d. Helpen bij het definiëren van zinvolle (afgrensbare en leerbare) handelingsgehelen

Binnen het bedrijfsleven en in het onderwijs is een verschuiving in het denken waar te nemen, die resulteert in een (meer) competentie gerichte benadering. Klarus (2000) gaat hier nader op

in. Competenties bestaan uit een geïntegreerd, samenhangend geheel van zowel cognitieve als handelingsdimensies. Een doorzetting van het competentiedenken kan de rol van de school in sommige opzichten veranderen. Twee aspecten vragen speciale aandacht (Onderwijsraad 2002), namelijk de mate van leerwegaafhankelijkheid en de behoefte aan een integratieve omvattende beoordeling aan het slot van het traject of bij een markeerpunt in het traject.

Een leerwegaafhankelijke systeem vertegenwoordigt de meest vergaande scheiding tussen onderwijsleerproces en examens/beoordeling (Staatsexamens zijn hiervan een voorbeeld). Een leerwegaafhankelijk of leerwegafhankelijk systeem zegt nog niks over de relatie tussen uitvoeren (opleiden/begeleiden) en beoordelen. Grotere vrijheden van ROC's maken de roep om onafhankelijke kwaliteitsborging van examens steeds groter. Met name bij schoolgebonden examens of opleidingsgebonden tentamens staan twee opvattingen tegenover elkaar: onderwijsuitvoering en beoordeling in één hand of gescheiden processen van uitvoering en beoordeling.

Eén van de dimensies van het competentiebeprip is integrativiteit. Een competentie is een samenhangend geheel van elementen, noodzakelijk voor probleemoplossend handelen. Toetsen uitsluitend op afzonderlijke elementen of alleen op deelcompetenties levert onvoldoende informatie op om te beslissen over een kandidaat. Er moet op het niveau van de totale competentie getoetst worden (Onderwijsraad, 2002).

Het beleid voortvloeiend uit de nota 'Een leven lang leren' (1999) en het SER Advies 'Het Nieuw Leren' (2002) zou kunnen betekenen dat er onafhankelijke beoordelingscentra, *assessment*centra ontstaan die op basis van een aangepaste landelijke kwalificatiestructuur ook buiten de formele opleidingen verworven competenties certificeren en onderdeel vormen van een landelijk systeem voor kwaliteitsborging.

De opleiding vindt niet meer gemonopoliseerd plaats op een opleidingsinstituut. Een belangrijke vraag zal worden wie dan straks opstelling van de standaarden en de erkenning, de certificatie gaat uitvoeren. Het is duidelijk dat de wereld van de arbeid de standaarden zou kunnen zetten. Van belang is wat de plaats is van opleidingen: ze leiden enkel op en zijn geen partner meer als gaat om het bepalen van standaarden of als het gaat om erkenning en certificeren? Dat is zonder twijfel een leger beeld van scholen dan we tot nu toe hebben. Betekent *een leger beeld van scholen* ook dat tenslotte de trend om de functiebreedte van scholen op te rekken wordt doorbroken?

2. Functiebreedte: sociaal cultureel

De initiële opleidingsweg kan eigenlijk niet goed los gezien van de postinitiele opleidingsweg. Dat geldt voor het nadenken over groepen die in dat postinitieel weinig opleiding zullen vragen resp krijgen, dat geldt voor contractactiviteiten, dat geldt voor inzicht in de leermogelijkheden van de werkplek en dat geldt voor het afbakenen van competenties op een zodanige manier dat opleiding en werk er beiden richtpunten aan kunnen ontleen.

Het zou kunnen dat op termijn de beoordenede functie leerwegaafhankelijker en integratiever wordt opgezet en meer naar buiten de school verschuift. Of dat vervolgens veel ruimte zal geven aan scholen is de nog maar de vraag.

Er komt misschien ooit wat ruimte, maar nieuwe kandidaten staan al weer te popelen: *there is a new kid in town*. Vrieze en Laemers geven een breder functiebereik dan Rosenfeld, zij noemen ook twee meer sociale functies, namelijk de buurt(stads- en streek)functie en de bijspijkerfunctie. Kunnen we een dergelijke sociaal pedagogische functie uitdrukkelijk zien als een reguliere ROC functie?

ROC's doen veel meer aan dit alles dan zichtbaar is. Daarom zou het pregnanter op de onderwijsagenda kunnen staan en om ROC's te ondersteunen ook op de beleidsagenda. Het Regeerakkoord van het kabinet Balkenende bevat enkele prikkelende uitspraken. 'Een samenleving die de moeite waard is, is niet de optelsom van individuen die zich zo min mogelijk aan elkaar gelegen laten liggen en zij mag dat ook niet zijn. Verscheidenheid kan niet zonder eenheid. Persoonlijke vrijheid en ontplooiing kunnen slechts bestaan als wat mensen bindt wordt benoemd en bewaakt, en sterker is dan wat onderscheidt. Onderlinge betrokkenheid versterken en gemeenschappelijke waarden waarborgen, vergt voortdurende inspanning en aandacht, alsmede instituties die deze waarden verzekeren en dragen. Burgers kunnen niet volstaan met zich als consument van het gebodene op te stellen; zij zijn zelf in de eerste plaats verantwoordelijk. Individueel en via maatschappelijke instituties zijn zij de spil in de samenleving, de overheid is sluitsteen. Zij kan voorwaarden scheppen, maar de verantwoordelijkheid voor het waarborgen en versterken daarvan berust bij de samenleving als geheel.'

Onze wetten kaderen het onderwijs ruim in. Nemen we als voorbeeld de doelstellingen voor het beroepsonderwijs zoals die zijn verwoord in artikel 1.2.1 van de *Wet Educatie en Beroepsonderwijs*: 'Beroepsonderwijs is gericht op de theoretische en praktische voorbereiding voor de uitoefening van beroepen, waarvoor een beroepskwalificerende opleiding is vereist of dienstig kan zijn. Het beroepsonderwijs bevordert tevens de algemene vorming en de persoonlijke ontplooiing van de deelnemers en draagt bij tot het maatschappelijk functioneren'. In datzelfde artikel wordt als doelstelling van de educatie gesteld: 'Educatie is gericht op de bevordering van de persoonlijke ontplooiing ten dienste van het maatschappelijk functioneren van volwassenen...'

Is actief overheidsoptreden mogelijk en wenselijk om te komen tot wat in de WEB is genoemd 'maatschappelijk functioneren', een vorm van burgerschap die bijdraagt aan een functionerende maatschappij?

De *wet inburgering nieuwkomers* van 12 mei 1998 gaat uit van het begrip inburgeringprogramma. 'Het inburgeringprogramma is gericht op vergroting van de sociale zelfredzaamheid van de nieuwkomer en van diens mogelijkheden om zich verder te scholen of toe te treden tot de arbeidsmarkt.'

De memorie van toelichting stelt (in niet echt helder Nederlands overigens) dat het 'inburgeringprogramma is erop gericht om de nieuwkomer zodanig toe te rusten dat voor hem of haar een redelijke startpositie voor volwaardige integratie in de samenleving is gerealiseerd.' Het inburgeringprogramma bestaat uit een educatief programma van ten hoogste 500 uren dat de volgende onderdelen bevat:

- een opleiding Nederlands als tweede taal
- een opleiding gericht op sociale redzaamheid, genaamd maatschappelijke oriëntatie
- een opleiding gericht op breed maatschappelijk functioneren, genaamd beroepenoriëntatie

- een toets
- maatschappelijke begeleiding
- doorgeleiding naar een instantie die zorg draagt voor verdere scholing of voor toegang tot de arbeidsmarkt.

Boeiend aan het begrip burgerschap is de opvatting dat eigen aan burgerschap de plicht is die het oplegt om het gezamenlijke belang te dienen. De toets voor burgerschap is de bijdrage aan het functioneren van de gemeenschap. In hun inleiding bij een begripsgeschiedenis van het begrip burger geven Kloek & Tilmans (2002) aan dat het begrip reeds in de veertiende eeuw (de poorter) aanwezig was. Als toetssteen voor aanspraken op wezenlijk burgerschap gold reeds toen de bijdrage aan het welzijn van de gemeenschap (p. 3).

Het begrip kent een lange evolutie waarin zowel de kring van degenen die burger kunnen zijn en de opvatting over wat onder gemeenschap moet worden verstaan varieert. Is burgerschap alleen iets voor de gevestigden? Is het voorbehouden aan de bovenlaag of vallen ook de ambachtslieden er onder? Is burgerschap betrokken op de stad of op een natie resp. een staat? De bundel van Kloek & Tilmans laat goed zien dat schoksgewijs de kring van degenen voor wie burgerschap geldt als ook de opvatting van gemeenschap verruimd is. Met name rond 1800 ontstaat een ruimer begrip van burgerschap dat samenhangt met een bredere opvatting van gemeenschap. De gemeenschap werd de nationale gemeenschap. Vanuit onderwijsperspectief is het vooral de *Maatschappij tot Nut van het Algemeen* geweest die de categorie van potentiële burgers ruim heeft getrokken: ook het ‘woeste gemeen’ behoorde tot burger opgevoed te worden. De verruiming had wel tot gevolg dat de relatie tussen staat en burgerlijke maatschappij lossier was dan die tussen stad en burgerij (p.12).

Het ROC is een verzamelplaats van culturen. Een wellicht ook een ontmoetingsplaats van culturen. Een regionaal steunpunt onderzoekt bijvoorbeeld in een bepaalde ROC het welbevinden van allochtone leerlingen: voelt men zich veilig en gestimuleerd tot prestaties? Een andere ROC heeft leefregels opgesteld ‘waar je je aan te houden hebt los van de vraag wie je bent en uit welke cultuur je komt’.

We praten hier niet over een nieuw soort taak. Onderwijzen in een school met impliciete en uitdrukkelijke aandacht gericht op burgerschap en gemeenschap is niets nieuws, maar het vraagt tocht vanwege de kilte buiten de school opnieuw aandacht. De vraag wordt dan wel hoe de taken zich tot elkaar gaan verhouden. Een goeddeels exclusieve taak van ROC’s is onderwijzen, overdracht van kennis en vaardigheden. De school heeft daar een exclusievere taak, bij socialiseren is dat veel meer gespreid, daar zijn meerdere instanties bij betrokken. We moeten de doelen ook niet als tegengesteld formuleren. Het kunnen uitoefenen van een beroep of functie is ook een basisvoorwaarde voor burgerschap.

Inburgeren van jongeren in een democratische samenleving gaat echter ook impliciet via rolmodellen (niet wat een leraar zegt, maar wat hij/zij doet) en organisatiekenmerken van ROC’s. De technologie daarvoor kennen we echter nog nauwelijks. De vraag is of dit uitdrukkelijker kan en moet. Is hier een technologie te ontwikkelen? Wat kan een leraar of school doen om burgerschap bij te brengen? Hoe ziet zo’n aanpak eruit? Kennis en vaardigheden worden aangeboden en ook verworven via het onderwijsproces; waarden en normen worden overgedragen en geconstrueerd via het onderwijsproces maar evenzeer via het deelnemen aan het sociale leven op school. Kunnen ROC’s en deelnemers elkaar daarop

afrekenen, elkaar ter verantwoording roepen? De Onderwijsraad heeft in 1998 het begrip burgerschapcompetentie geïntroduceerd. Het gaat volgens de raad om 'competenties die betrekking hebben op het kunnen sturen van de eigen levensloop op velerlei maatschappelijke domeinen'. De zelfsturing komt voort uit eisen die met name de arbeidssituaties (loopbaancompetenties), de persoonlijke levenssfeer en maatschappelijke participatie aan het individu stelt.

Het Cinop heeft in opdracht van het COLO opgesteld een profiel Burgerschapscompetenties voor het beroepsonderwijs (Onstenk 2002). Het gaat bij de ontwikkeling van een profiel burgerschapscompetenties om een nieuwe term en een nieuwe aanpak voor wat momenteel wordt aangeduid als maatschappelijke culturele kwalificatie. Het profiel beperkt zicht tot de uitwerking van maatschappelijk functioneren i.c. burgerschap, het onderdeel van persoonlijke ontplooiing is er niet in opgenomen. Persoonlijke ontplooiing is een expliciet doel van het onderwijs, zonder dat afgestudeerden erin kunnen worden geëxamineerd of beoordeeld, in tegenstelling tot de in kwalificaties geformuleerde burgerschapcompetenties en tot eisen die vanuit het beroep aan het persoonlijk functioneren kunnen worden gesteld.

Het COLO omschrijft burgerschapscompetenties als: 'de ontwikkelbare vermogens van mensen om in voorkomende maatschappelijke situaties op adequate, doelbewuste en gemotiveerde wijze proces- en productgericht te handelen, dat wil zeggen passende procedures te kiezen en toe te passen om de juiste resultaten te bereiken'(p5). Zo gedefinieerd gaat het dus bijna om een algemeen probleemoplossend vermogen. Maar de omschrijving gaat een stap verder en vervolgt: 'Burgerschapscompetenties bestaan uit de geïntegreerde set kennis, vaardigheden en houdingen om binnen het politieke, sociale, culturele en economische domein adequaat en verantwoordelijk te kunnen functioneren, op basis van normatief en waardebewust handelen.' (p5). Het Colo formuleert op basis hiervan een aantal domeinspecifieke burgerschapsopgaven voor het domein politiek burgerschap (verkiezingen en omgaan met overheidsinstanties), het domein economisch burgerschap (ontwikkelen van de eigen vakbekwaamheid), het domein cultureel burgerschap (maatschappelijk functioneren als opgevoed en cultureel geletterde burger en het domein sociaal burgerschap (participeren in maatschappelijke relaties met anderen). Voorafgaand aan deze vier domeinspecifieke competenties zijn voorts nodig

- normatieve burgerschapscompetenties: de burger handelt zelfstandig, sociaal betrokken en verantwoordelijk op basis van maatschappelijk geaccepteerde basiswaarden
- organisatorische burgerschapscompetenties: de burger kan omgaan met publieke organisatorische context(en) en daarbij behorende problemen binnen de relevante maatschappelijke domeinen en situaties.

Deze omschrijvingen gaan al meer in de richting van het historische begrip burgerschap waarin essentieel is de bijdrage die wordt geleverd aan het welzijn van de gemeenschap.

3. Naar een convergentie van economische en sociale functie

Het zou jammer zijn als we nu burgerschap als afzonderlijke leerdoelen gaan behandelen in onderwijsprogramma's Dit sociale aspect is immers direct verbonden met het sociaal-economische. Om dit toe te lichten gebruik ik de term sociaal kapitaal. Een hechte sociale textuur lijkt een voorwaarde voor goed onderwijs. Onderwijs gedijt waarschijnlijk beter in een goed lopende sociale omgeving. Er zijn indicaties dat goed lopende gemeenschappen goede

scholen produceren. Scholen op hun beurt doen er vaak veel aan om binnen hun mogelijkheden ook de sociale omgeving wat meer vastigheid te geven. Het zou aantrekkelijk zijn als we dat onderwerp ook wat meer zichtbaar maken op de onderwijsagenda en de beleidsagenda. Dat kan de waardering voor de inspanningen van het onderwijs op dit punt ruimhartiger maken. ‘Goed functionerende gemeenschappen’ kennen ‘goed functionerende scholen’. Wat oorzaak en wat gevolg is, is niet eenvoudig uit te maken. Voor een ROC is de vraag van belang hoe steun vanuit de (lokale) gemeenschap kan worden versterkt. Is een school een lokale gemeenschapsvoorziening? Brengt een plaatselijke of regionale gemeenschap tot uitdrukking dat deze school van ons is en dat we er veel voor over hebben?

Wat kan het onderwijs zelf doen aan het waarborgen van lokale steun? Zoals bedrijven zich inspannen voor het behoud van optimale condities waaronder bedrijven kunnen functioneren (via bijvoorbeeld zaken als maatschappelijk verantwoord ondernemen) zijn ook scholen in de positie om bij te dragen aan het lokaal en regionaal functioneren opdat dat het functioneren van een school ten goede komt. Participatie van een schooldirecteur of een CvB lid in een plaatselijk ondernemersorganisatie, een Kamer van Koophandel, een plaatselijke adviescommissie voor welzijn, een kenniskring enz kan ten goede komen aan de onderwijsinstelling zelf en wordt dus ook gerekend tot het werk van schooldirecteuren en leden van Colleges van Bestuur.

Creatieve steden! Creative cities! (Den Haag 2002, p 27-28) zegt het als volgt: ‘Het kost tijd, soms de duur van ettelijke generaties, om kennis te verwerven. Opleidingsinstellingen spelen in de verwerving van die kennis een belangrijke rol, evenals lokale en regionale tradities en lokale sociale verbanden. Specifieke kennis concentreert zich daardoor in een bepaald gebied en is maar moeilijk uit zo’n gebied over te plaatsen. In een dergelijk gebied is de meeste kans op innovaties, die weer tot nieuwe economische groei kunnen leiden. Waar zulke regionale innovatieve patronen het sterkst ontwikkeld zijn is sprake van *learning regions*: regio’s die voortdurend kennis opbouwen en verwerven en die in die verwerving van kennis telkens voorop lopen.’

Kennis is ‘sticky’. Kennis is gebonden aan gelocaliseerde sociale gemeenschappen en netwerken van persoonlijke betrekkingen met hun tradities (p33-34). Netwerken als een vorm van sociaal kapitaal verbinden individuen die informele normen en waarden met elkaar delen welke uitstijgen boven de normale transactieverbanden in een economie. ‘Net als fysiek kapitaal (grond, wegen, gebouwen en machines) en menselijk kapitaal (kennis- en vaardigheden) heb je sociaal kapitaal – netwerken- nodig om welvaart te creëren’ (34-35). Ook institutionele arrangementen met name opleidingen worden hiertoe gerekend. Stedelijk of regionaal beleid is in deze zin veel meer dan ruimtelijk VROM of BZK beleid, het is eerst en vooral opleidingsbeleid. De minister van OCW speelt deze rol echter niet of in geringe mate. Hoe kan het onderwijsdomein op dit grensvlak van sociaal-economische en sociaal-culturele functies sterker worden geprofileerd?

De omgeving van de scholen voor beroepsonderwijs wordt op meer terreinen onrustiger en oncontroleerbaarder. De onderlinge afstemming van boven af tussen de vele ongelijksoortige actoren vermindert. Scholen moeten zelf een overzicht vormen van de zeer uiteenlopende krachten in hun omgeving. Het beroepsonderwijs wordt vanuit meerdere krachtige externe omgevingsinstanties met elk voor zich beperkte belangen beïnvloed zonder dat van onderlinge afstemming sprake is. Ongecoördineerde *overvraging* kan een organisatie verlammen waardoor ze niet kan raken en niet meer kan reageren op veranderende wensen van cliëntenkringen. Kan

een ROC de sociaal-economische en cultureel-pedagogische functies die het moet vervullen wel tegelijkertijd in één organisatorisch verband verwezenlijken?

De contingentietheorie kijkt hoe situationele invloeden inwerken op organisatiestructuur, die bepalend is voor effectiviteit. Het gaat om de vraag hoe verklaard kan worden dat in situatie X een ROC met een organisatiestructuur Y kan worden aangetroffen. Situatiefactoren zijn:

- externe situatiefactoren (zoals de taakomgeving, de externe machtsverhoudingen rond een ROC, de nationale cultuur, de institutionele cultuur, de *omgevingsnis*)
- interne situatiefactoren (zoals de leer- en onderwijstechnologie, de omvang en leeftijd van de organisatie(delen), de ROC-strategie en de institutionele taakstelling (*Leistungsprogramm*))

Scholen zijn in hun functioneren in tal van opzichten afhankelijk van omgevingsrelaties en de omgeving is gebaat bij een goed functionerende school en is in die zin daarvan afhankelijk. Het belang voor een school van goede omgevingsrelaties is onomstreden. Landelijk zijn bij het beroepsonderwijs verschillende belanghebbenden betrokken. Deze kunnen in verschillende combinaties optreden. Dat doet zich ook op lokaal en regionaal niveau voor. Omdat instellingen voor beroepsonderwijs zelf belangrijkere beleidscentra zijn geworden wordt deze invloed van belanghebbenden ook rechtstreeks op het instellingsniveau tot gelding gebracht. Daarom is voor deze instellingen van cruciaal belang de eigen belanghebbenden te kunnen identificeren, te bepalen in welke mate (groepen van) belanghebbenden de organisatie beïnvloeden om vervolgens een strategie te bepalen hoe de eisen en wensen van belanghebbenden tot een zoveel mogelijk sociaal ondersteunend netwerk zijn om te smeden.

Elke school heeft een verschillende groep van belanghebbenden om zich heen die zich vormen tot unieke patronen van invloedhebbers. ROC's/ AOC's reageren niet op één belanghebbende individueel, maar zouden aan de simultane eisen van meerdere belanghebbenden moeten beantwoorden. Met gebruik van de sociale netwerkanalyse heeft Rowley (1997) geprobeerd een theorie te formuleren over de invloed van belanghebbenden. Deze theorie gaat in op de eisen van belanghebbenden en voorspelt hoe scholen reageren op de simultane invloed van meerdere belanghebbenden. De *dichtheid* van een netwerk van belanghebbenden en de *positie* van de organisatie in een netwerk van belanghebbenden, bepaalt de mate van weerstand tegen eisen en claims van belanghebbenden.

De functiebreedte van ROC's is van meet af aan zeer aanzienlijk geweest. Daar komen de laatste jaren ook nog uitdrukkelijker sociaal pedagogische opgaven bij. Met deze opgaven melden zich de bijbehorende *stakeholders* aan de poort van de ROC's. Temidden van deze groepen een centrale sturende actor blijven is voor het behoud van de verschillende functies in één verband noodzaak. Maar de diversiteit van functies en bijbehorende *inzethouders* kan zo groot worden dat dat niet meer in een hecht geïntegreerd verband is te organiseren. Dat hoeft geen probleem te zijn als we ROC's dan ook maar als zodanig gaan zien: verzamelingen van eenheden die elk een belangrijke maatschappelijke taak vervullen en op een beperkt aantal onderdelen samenwerken. Dat is een nieuwe soort opvatting van school. Het zou niet de eerste en enige innovatie afkomstig uit deze sector zijn. De economische functies vragen om aandacht voor de voortgezette scholing van abiturienten en voor ontwikkeling van de regio, de sociale

functies vragen om inpassing van burgerschap in zoets als lokaal of regionaal sociaal kapitaal. Scholen bevinden zich op het snijvlak van beide soorten functies: werken aan combinaties hiervan betekent behoud van leefbaarheid van de ROC's/ AOC's. De breedte van het functiebereik en de daarmee naar voren komende breedte aan *stakeholders* is alleen op te brengen als we de economische en sociale functies dichterbij elkaar brengen.

Literatuur

- Ax, J. & J. Meijer (1997). Omgevingsbelangen en ROC's: een stakeholderbenadering. In B.W.M. Hövels, W.J. Nijhof, A.M.L. van Wieringen & M. van Dyck (red.). *Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie nader bekeken*. Jaarboek 1996 van het Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, pp. 219-255. 's Gravenhage: Elsevier
- Cohen, M.D. & L.S. Sproull (eds.) (1995). *Organizational learning*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Creatieve steden! Creative cities!* (Den Haag 2002)
- Groot, W. en H. Maassen van den Brink. Vergrijzing op de arbeidsmarkt: een overzichtsstudie. In Houtkoop, W.A., van Wieringen, A.M.L. red (2002). *De omgeving van het beroepsonderwijs*. 's-Gravenhage: Elsevier.
- Houtkoop, W.A., van Wieringen, A.M.L. red (2002). *De omgeving van het beroepsonderwijs*. 's-Gravenhage: Elsevier.
- Klarus, R. (2000). Competenties een plaats geven. A.M.L. van Wieringen et al. Nieuwe aansluitingen tussen onderwijs en arbeid. 's-Gravenhage Elsevier, 139-158
- Van der Klink, M.R. (2000). De werkplek als opleidingsplaats. A.M.L. van Wieringen et al. Nieuwe aansluitingen tussen onderwijs en arbeid. 's-Gravenhage Elsevier, 182-203
- J. Kloek en K. Tilmans (red) (2002). *Burger. Een geschiedenis van het begrip 'burger' in de Nederlanden van de Middeleeuwen tot de 21^{ste} eeuw*. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 347-366
- Levitt, Barbara & James G March (1995). Organizational Learning. in Michael D. Cohen & Lee S. Sproull (eds). *Organizational learning*. Thousand Oaks Sage Publications. pp 516-540
- Mintzberg, H. (1983). *Power in and around organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Mitchell, R.K., B.R. Agle & D.J. Wood (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. *Academy of management review*, vol. 22, no. 4, pp. 853-886.
- Onstenk, J. (2002). *Profiel burgerschapscompetenties voor het beroepsonderwijs*. COLO maart 2002
- Robert D. Putnam (2001) . *Bowling Alone. The collapse and revival of American community*. New York. Simon & Schuster. A Touchstone Book.
- Rosenfeld, S. (1998). *Paper for the workshop Technical Colleges, technology deployment and regional development*. OECD International Conference Modena.
- Rowley, T.J. (1997). Moving beyond dyadicties: a network theory of stakeholder influences, *Academy of management review*, vol. 22, no. 4, pp. 887-910.
- Sociaal Economische Raad (2002). *Het Nieuw Leren*. s-Gravenhage
- Streumer, J.N. et als (2002). Bedrijfsopleidingen in Nederland: deelname en kosten. In Houtkoop, W.A., van Wieringen, A.M.L. red (2002). *De omgeving van het beroepsonderwijs*. 's-Gravenhage: Elsevier.
- Vrieze, G. en M. Laemers (2002). Zeven jaar vernieuwing in het beroepsonderwijs. In Houtkoop, W.A., van Wieringen, A.M.L. red (2002). *De omgeving van het beroepsonderwijs*. 's-Gravenhage: Elsevier.
- Wieringen van, A.M.L. (1996). Instellingen, besturen of regio's in het onderwijs? *Beleid en Maatschappij*, 23, nr. 2, pp. 75-85.
- Wieringen van, A.M.L. (1996). Effectiviteitscriteria voor scholen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. In B.W.M. Hövels, W.J. Nijhof, A.M.L. van Wieringen & M. van Dyck

(red.). *Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie nader bekeken*. Jaarboek 1996 van het Max Goote Kenniscentrum, pp. 157-182. 's-Gravenhage: VUGA.