

P&O als intermediair tussen management en leraren?

Over de wijze waarop P&O de implementatie van integraal personeelsbeleid in regionale opleidingscentra zou kunnen bevorderen

Piety Runhaar en Karin Sanders

Scholen in alle sectoren zijn de laatste jaren bezig met de implementatie van integraal personeelsbeleid (afgekort IPB). Dit beleid is er onder meer op gericht de professionele ontwikkeling van docenten te stimuleren en in lijn te brengen met de organisatiedoelen. De implementatie loopt echter trager dan verwacht. In dit artikel staat de vraag centraal hoe de afdeling P&O van scholen de implementatie zou kunnen bevorderen.

Er wordt vanuit de overheid de laatste jaren veel geld geïnvesteerd om scholen ertoe te bewegen hun personeelsbeleid te professionaliseren. In opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (afgekort OCW) zijn scholen in alle sectoren sinds het begin van het nieuwe millennium bezig met de implementatie van integraal personeelsbeleid (afgekort IPB). Met IPB wordt een regelmatige en systematische afstemming van de inzet, kennis en bekwaamheden van de medewerkers op de inhoudelijke en organisatorische doelen van de school bedoeld (Gijzen, 2002; SBO, 2005).

Aan de invoering van integraal personeelsbeleid liggen verschillende motieven ten grondslag. Een belangrijk motief is het vinden en binden van nieuw onderwijspersoneel in verband met recente en verwachte lerarentekorten (Vermeulen, 2003). Door middel van integraal personeelsbeleid wil men het beroep aantrekkelijker maken (Meesters, 2003). Daarnaast zijn de onderwijskundige vernieuwingen waar scholen mee te maken hebben, een belangrijke reden voor revisie van het personeelsbeleid. Het betreft hier vooral de verandering van 'traditioneel' naar 'nieuw' leren. Het 'nieuwe leren' wordt door scholen weliswaar op verschillende manieren gedefinieerd en vorm gegeven (Runhaar, De Visser, De Doelder & Bolsius, 2005), de aard van de verandering is veelal overeenkomstig. Bij de nieuwe vormen van leren staat niet de inhoud van de verschillende, separaat aangeboden vakken centraal, maar gaat

Drs. Piety Runhaar is als adviseur/onderzoeker werkzaam bij de KPC Groep. Daarnaast is ze als promovendus verbonden aan de Universiteit Twente (Organisatie Psychologie & Human Resource Development, Gedrag wetenschappen (GW). Prof. dr. Karin Sanders is als hoogleraar Arbeid & Organisatie Psychologie verbonden aan de faculteit GW, Universiteit Twente.

het om de ontwikkeling van de leerling in de richting van een bepaald ontwikkelingsdoel (Debats, 2004). Vakken worden in samenhang met elkaar aangeboden en er wordt meer ingegaan op de leervragen die leerlingen stellen. Leren en praktijk worden meer met elkaar verweven (Geurts, 2004). In het nieuwe onderwijssysteem vervult het onderwijsgevende personeel andere rollen. Zo vervullen docenten minder de 'vertrouwde' expertrol en meer die van 'begeleider' en 'coach'. Hieraan gerelateerd wordt van docenten in het nieuwe onderwijssysteem dan ook andere competenties verwacht, zoals samenwerken en leerbereidheid (Frederiks & De Bie, 2004; Van Eekelen, 2005). De verwachting is dat door de invoering van integraal personeelsbeleid de leraren beter in staat zullen zijn deze onderwijskundige veranderingen te realiseren (IPB Bureau, 2005; Coonen, 2005).

Het ministerie van OCW heeft veel geïnvesteerd in de implementatie van IPB. Zo heeft het ministerie in overleg met de Vereniging van Samenwerkende Werkgeversorganisaties in het Onderwijs de scholen door middel van de CAO verplicht om IPB in te voeren. Daarvoor heeft het ministerie gelden beschikbaar gesteld voor de scholen om hun beleid te formuleren en uit te voeren. Het door het ministerie van OCW ingestelde IPB Bureau heeft tot en met 2005 de scholen hierbij gefaciliteerd door verdere conceptualisatie van het begrip IPB en dit te voorzien van concrete instrumenten en handreikingen (Lubberman & Klein, 2003). Uit monitorrapporten waarin de afgelopen jaren op verschillende momenten gemeten is in welke mate IPB is geïmplementeerd in de scholen (zie bijvoorbeeld Berger & Klein, 2002; Van Wonderen, 2005) blijkt dat deze investeringen tot op zekere hoogte hun doel hebben bereikt. In deze onderzoeken wordt nagegaan in hoeverre randvoorwaarden binnen scholen aanwezig zijn om aan IPB te beginnen (zoals bekendheid met en draagvlak voor IPB) en in welke mate men binnen de instellingen gebruik maakt van instrumenten zoals competentieprofielen, functioneringsgesprekken en persoonlijk ontwikkelingsplannen. Vastgesteld wordt dat scholen op alle vlakken vooruitgang boeken maar dat er nog een lange weg te gaan is. Personeelsinstrumenten blijken nog te weinig op elkaar afgestemd te zijn (Sontag e.a., 2000) en personeelsbeleid wordt nog te weinig op andere beleidsterreinen, zoals onderwijskundig beleid en scholingsbeleid, afgestemd (Teurlings & Vermeulen, 2004). Ook wordt aan bepaalde aspecten van personeelsbeleid, zoals de beoordelingssystematiek of beloningsdifferentiatie nog nauwelijks invulling gegeven (Vermeulen, e.a., 2000; Vermeulen e.a., 2003).

Terwijl duidelijk is dat de invoering te wensen overlaat (Teurlings & Vermeulen, 2004; Inspectie van het Onderwijs, 2005; OCW, 2005), is minder duidelijk waar de trage invoering door wordt veroorzaakt. Omdat het doel van de monitoronderzoeken is om de stand van zaken ten aanzien van de invoering vast te stellen worden verklaringen voor het trage invoeringsproces slechts zijdelings meegenomen. In dit artikel

willen we het onderzoek dat gedaan is naar de invoeringsproblematiek (bijvoorbeeld door Lubberman & Klein, 2003) aanvullen door de ervaren problemen bij de invoering in een theoretisch kader te plaatsen en door in te gaan op de rol van de afdeling P&O.

Er is voor gekozen ons te richten op scholen uit de sector voor middelbaar beroepsonderwijs, MBO. De MBO-sector wordt op het vlak van onder meer personeelsbeleid als voorloper gezien ten opzichte van de sectoren Primair en Voortgezet Onderwijs (Ministerie van OCW, 2004). Binnen de MBO-sector is men door fusies eerder begonnen met schaalvergroting, is men eerder gewend geraakt aan het werken met strategische beleidsplannen en heeft men al enige tijd een brancheorganisatie (de MBO Raad). Omdat deze ontwikkelingen zich nu ook in de andere twee sectoren meer voordoen, kunnen de uitkomsten van deze studie van waarde zijn voor de andere twee sectoren. De MBO-sector bestaat uit regionale opleidingscentra (ROC's), Agrarische opleidingscentra (AOC's) en categorale vakscholen. In dit artikel richten we ons op ROC's.

De centrale vraagstelling luidt: *'Hoe kan de implementatie van IPB binnen ROC's worden bevorderd?'* Deze vraag delen we op in twee aparte onderzoeksvragen. De eerste vraag is: *'Welke factoren belemmeren en bevorderen de implementatie van IPB volgens beleidsmakers en uitvoerders van IPB in scholen?'*. Deze vraag wordt beantwoord door middel van een kwalitatief beschrijvend onderzoek. De tweede vraag is: *'Welke rol kan P&O vervullen ter bevordering van de implementatie van IPB in scholen?'*. Deze vraag wordt beantwoord door middel van een kwantitatief beschrijvend onderzoek.

STUDIE 1

Onderwerp van Studie 1 is welke factoren volgens beleidsmakers en uitvoerders van IPB binnen scholen de invoering van IPB belemmeren en bevorderen. Met IPB wordt beoogd dat docenten hun professionele ontwikkeling actiever, systematischer en in lijn met de organisatie doelstellingen vormgeven. Deze koppeling tussen individuele en schoolontwikkeling zien we in de literatuur over schoolontwikkeling en onderwijsinnovaties vaak terugkomen. Zo wordt door verschillende auteurs een verband gelegd tussen het realiseren van vernieuwingen binnen scholen en de professionele ontwikkeling van docenten (Clement e.a., 1995; Fullan & Hargreaves, 1992). Elk vernieuwingsproces binnen scholen veronderstelt een leerproces bij docenten (Fullan, 1991) en tegelijkertijd is het zo dat professionele ontwikkeling van docenten enkel mogelijk is wanneer binnen de schoolorganisaties randvoorwaarden aanwezig zijn die deze ontwikkeling mogelijk maken en ondersteunen (Hargreaves, 1994). Voorbeelden van ondersteuning zijn 'concrete' randvoorwaarden zoals tijd, geld, ruimte en hulp van experts (Kallenberg,

2004), maar ook minder harde condities zoals de organisatiecultuur welke zich zou moeten kenmerken door zaken als leren met collega's, samenwerken en fouten mogen maken (Abdall-Haqq, 1992).

Om verschillende redenen is te verwachten dat de oorzaken van het trage invoeringsproces niet zozeer gezocht dienen te worden in de 'concrete' randvoorwaarden maar meer in de 'minder harde condities'.

In de eerste plaats omdat het de scholen – gezien de vele investeringen vanuit de overheid de laatste jaren – logischerwijs niet aan instrumenten zal ontbreken. In de tweede plaats omdat de invoering van IPB voor scholen als een tamelijk ingrijpende verandering kan worden gezien waarbij het aanpassingsvermogen van de mensen in de schoolorganisaties van cruciaal belang mag worden verondersteld. Scholen werden namelijk tot voor kort vrijgelaten in het voeren van personeelsbeleid (OCW, 2005), waardoor het vaker niet dan wel gebeurde (Vermeulen, 1997). De invoering van IPB kan zo voor velen een nieuwe manier van kijken naar de personeelsfunctie, nieuwe manieren van werken en nieuwe verwachtingen van medewerkers met zich meebrengen (Vermeulen, 2005; Van der Bolt e.a., 2006). Implementatie van IPB in scholen kan op deze wijze dan ook worden gezien als een vorm van organisatieverandering en daarom als een complex proces. Wetenschappers zijn er al jaren over eens dat de manier waarop medewerkers zich aan de veranderingen aanpassen, hun acceptatie van de verandering en hun bereidheid erin mee te gaan de belangrijkste succesfactoren zijn voor het welslagen van organisatieverandering (zie bijv. Lawrence, 1958; Tichy, 1982; Miller, Johnson & Grau, 1994; Millward, 2005).

Onze verwachting dat de invoeringsproblematiek van IPB voornamelijk te maken heeft met de mate waarin medewerkers en beleidsmakers zich aan het nieuwe beleid aanpassen, is op twee veronderstellingen gebaseerd. Ten eerste omdat IPB een beroepsopvatting van docenten impliceert die niet per se door iedereen wordt gedeeld. Ten tweede omdat IPB een organisatiecultuur impliceert die niet per se aanwezig hoeft te zijn binnen schoolorganisaties. Op beide veronderstellingen gaan we hieronder in.

IPB impliceert een beroepsopvatting die niet alle docenten delen

In de literatuur over organisatieveranderingen is op vele manieren geschreven over verschillende soorten veranderingen die te onderscheiden zijn en de verschillende veranderingsprocessen die we daarbij tegenkomen (Schein, 1995; De Caluwé & Vermaak, 1999). Een gemeenschappelijk kenmerk in de verschillende manieren waarop onderscheid wordt gemaakt tussen veranderingen is de mate waarin veranderingen ingrijpend zijn voor betrokkenen en daarop volgend de mate waarin

IPB beoogt docenten hun professionele ontwikkeling actiever, systematischer en in lijn met de organisatie-doelstellingen vorm te geven

het onderwerp van verandering voor de betrokkenen een emotionele lading heeft. Hoe groter de emotionele lading, hoe groter de mate waarin mensen weerstand vertonen tegen de verandering. Otto (1994) geeft aan dat de emotionele lading stijgt in de volgende volgorde: verandering van werkmethode, van beleid, van ideologie, en van identiteit. Invoering van integraal personeelsbeleid kan gezien worden als ingrijpend op de identiteit van de docenten omdat dit beleid een bepaalde beroepsopvatting impliceert die niet per definitie gedeeld hoeft te worden door de docenten zelf.

Door verschillende auteurs wordt een onderscheid gemaakt tussen twee clusters van beroepsopvattingen, namelijk de beperkte of individuele professionaliteit en de uitgebreide of gedeelde professionaliteit (Hoyle, 1989; Witziers, 1992; Clement e.a. 1993). Beroepsopvattingen uit het eerste cluster worden gekenmerkt door een sterke vakinhoudelijke en vakdidactische focus. Beroepsopvattingen uit het tweede cluster worden vooral gekenmerkt door vakoverstijgende oriëntatie en een focus op het functioneren van de docent in de schoolorganisatie. Wanneer we kijken naar integraal personeelsbeleid, dan appelleert dat aan een beroepsopvatting uit het tweede cluster. Al eerder is vastgesteld dat docenten kunnen verschillen in hun beroepsopvatting (Kwakman, 1999; Van Veen, 2003). De implementatie van IPB kan derhalve – in termen van Otto (1994) – gezien worden als een verandering die ingrijpt op de identiteit van medewerkers en om deze reden op weerstand stuiten bij diezelfde medewerkers.

IPB stelt eisen aan de organisatiecultuur

Integraal personeelsbeleid wordt in praktijk gebracht door instrumenten als competentieprofielen en persoonlijke ontwikkelingsplannen (Van Wonderen, 2005). De bedoeling is medewerkers te stimuleren op hun eigen competenties te reflecteren en feedback te vragen aan collega's en dit met hun leidinggevende te bespreken (IPB Bureau, 2005). Dit sluit aan bij opvattingen over professionele ontwikkeling (van docenten) in de literatuur. Daarin lezen we dat deze ontwikkeling plaatsvindt door reflectie op het eigen handelen en in interactie met collega's (zie bijv. Schön, 1983; Van den Berg & Vandenbergh, 1999). Steeds meer wordt dan ook gepleit voor kennisgemeenschappen binnen scholen waarin een kritische dialoog plaatsvindt tussen docenten onderling en docenten en leidinggevend over leren en onderwijzen en men leert over de praktijk (Kallenberg, 2004; Verbiest & Vandenbergh, 2003).

Op een dergelijke manier leren stelt echter óók eisen aan de organisatiecultuur. Reflectie op eigen handelen en feedbackuitwisseling vraagt om een veilige omgeving en open communicatie (Van Woerkom, 2004) en een omgeving waarin fouten gemaakt kunnen worden en men met elkaar reflectie pleegt (Teurlings e.a., 2004). Een dergelijke organisatiecultuur is niet vanzelfsprekend aanwezig binnen scholen. De grote mate van

autonomie die de gemiddelde leraar heeft, lijkt hierin een belangrijke rol te spelen. Leraren hebben een grote mate van vrijheid in hun werk en zijn geneigd zich te gedragen als vrije beroepsbeoefenaren (zoals meer 'professionals' overigens). Samenwerken met collega's en leren van elkaar komt hierdoor moeizaam van de grond (Hanson, 1993; De Caluwé & Vermaak, 2005). Diverse auteurs wijzen dan ook op het belang van een professionele leercultuur in de school (Sprenger, 2001; Dixon, 2002) en de rol van leidinggevendenden om een dergelijke cultuur te doen ontstaan (Verbiest, 2004).

Samenvattend kan verwacht worden dat de moeilijkheden die beleidsmakers en beleidsuitvoerders ervaren bij de implementatie van integraal personeelsbeleid niet zozeer te maken hebben met 'harde' randvoorwaarden, maar meer in de in de mate waarin medewerkers en leidinggevendenden zich aan de verandering aanpassen.

IPB implementeren in interactie met docenten

Weerstand bij medewerkers, waar ze ook door veroorzaakt worden, worden niet verholpen door extra beleid, extra instrumenten, extra geld. Voor omgaan met weerstand is in de eerste plaats communicatie nodig (Homan, 2005). Het is dan ook logisch te veronderstellen dat implementatie van integraal personeelsbeleid gepaard dient te gaan door interactie tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders enerzijds en docenten anderzijds. Dit sluit aan op de toenemende belangstelling die we zien in organisatiekundige en beleidswetenschappelijke literatuur voor de rol van subjectieve betekenisgeving op keuzes en handelen van mensen (Kamphorst, 2006). Door middel van interactie kunnen de betekenissen die individuen aan beleid geven meer op één lijn gebracht worden, hetgeen de effectieve doorwerking van beleid bevordert. De verwachting is dan ook dat beleidsmakers en uitvoerders van integraal personeelsbeleid zullen aangeven dat de implementatie van IPB wordt vergemakkelijkt wanneer zij de interactie aangaan met de gebruikers van dat beleid: de docenten.

Onderzoeksmethode

In ons eerste onderzoek zijn we geïnteresseerd in wat zich volgens betrokkenen binnen scholen afspeelt als het gaat om de invoering van IPB. Kwalitatief onderzoek leent zich er goed voor om na te gaan hoe mensen situaties ervaren en de betekenis die zij daaraan geven (Merriam, 1998). In dit beschrijvende onderzoek is gebruik gemaakt van voorgestructureerde interviews (Swanborn, 1987).

Respondenten

Aan het onderzoek heeft een vijftal ROC's, verschillend in grootte, verspreid over het land meegewerkt. Deze ROC's zijn benaderd via de directeur P&O.² Per ROC zijn zes respondenten (beleidsmakers en uitvoerders

Weerstanden bij medewerkers worden niet verholpen door extra beleid, extra instrumenten, extra geld

van IPB) geïnterviewd, te weten een lid van het College van Bestuur met personeelsbeleid in portefeuille, de directeur P&O, de unitdirecteur Welzijn,³ de P&O-functionaris Welzijn,⁴ de unitdirecteur Techniek, de P&O-functionaris Techniek. Er is gekozen om zowel respondenten uit Techniek en Welzijn te interviewen omdat ROC's eind jaren '90 van de vorige eeuw ontstaan zijn uit fusies van verschillende zelfstandige MBO-opleidingen. In grotere organisaties mag worden verwacht dat er sprake is van verschillende subculturen (Van der Krogt & Vroom, 1988). In het geval van ROC's hebben de verschillende units ook nog een heel eigen ontstaansgeschiedenis, waardoor verschillen tussen units nog meer voor de hand liggen en tot uitdrukking kunnen komen in de wijze waarop men IPB aanpakt. Vandaar dat het verstandig is te controleren op unit. Daarnaast zijn als overige controlevariabelen sekse, leeftijd, functienaam en ROC meegenomen.

De gemiddelde leeftijd van de deelnemers bedraagt 48,2 jaar (SD=8,1). De groep respondenten bestaat uit 18 vrouwen en 12 mannen. De twee hoogste functies, lid CvB en directeur P&O, worden bekleed door 7 mannen tegenover 3 vrouwen. Het gemiddelde opleidingsniveau van de totale groep deelnemers is HBO/WO. De gemiddelde omvang van het dienstverband is 0,9 fte.

Twee onderzoekers

Het onderzoek is door twee onderzoekers uitgevoerd. Om de betrouwbaarheid te waarborgen zijn naast een tweetal proefinterviews zes interviews gezamenlijk gehouden.

Vraagstelling en clustering van antwoorden

Aan het begin van elk interview werd gevraagd wat men onder IPB verstaat. Hieruit bleek, volgens verwachting overigens, dat respondenten verschillen in de manier waarop zij IPB omschrijven. Om ervoor te zorgen dat de respondenten vanuit eenzelfde referentiekader na konden gaan wat de invoering van IPB belemmert en bevordert, is aan elke respondent duidelijk gemaakt hoe IPB door de overheid wordt omschreven. Een omschrijving die overigens door alle CvB-leden en directeuren gedeeld bleek te worden (zie Runhaar e.a., in voorbereiding).

Om meer informatie te krijgen over welke factoren de implementatie van IPB volgens betrokkenen in positieve en negatieve zin beïnvloeden zijn de volgende drie vragen gesteld: 'Hoe is de invoering van IPB tot nu toe verlopen?', 'Welke factoren hebben in uw ogen de invoering van IPB belemmerd?' en 'Welke factoren hebben in uw ogen de invoering van IPB bevorderd?'.

De antwoorden op de eerste vraag zijn naderhand geordend in twee groepen soortgelijke antwoorden, waardoor de aard van de invoerings-

problematiek globaal in zicht wordt gebracht, namelijk 'Beleid en instrumenten maken is makkelijk, ervoor zorgen dat men er naar handelt is lastig' en 'De verandering is complexer dan verwacht'.

De antwoorden op de tweede en derde vraag zijn naar Abdall-Haqq (1992) geordend in twee clusters, te weten 'zachte randvoorwaarden' (verwijzend naar sociale processen binnen de organisatie) en 'harde randvoorwaarden' (verwijzend naar concrete zaken als tijd, geld en middelen). Binnen die twee clusters zijn vervolgens de antwoorden die in essentie met elkaar overeen kwamen gegroepeerd.

De verwerking van de antwoorden is voor een deel door de twee onderzoekers onafhankelijk van elkaar gedaan. In de meeste gevallen was sprake van overeenstemming (90%). In geval van twijfel of verschillende labeling is in onderling overleg tot overeenstemming gekomen. De groepering binnen de clusters is door één onderzoeker gedaan.

Resultaten

Hoe is de invoering van IPB tot nu verlopen?

Op de vraag hoe de invoering van IPB tot nu toe is verlopen gaven 5 van de 30 respondenten aan geen zicht te hebben op het invoeringsproces tot nu toe: een unitdirecteur die pas kort in dienst was en de historie niet meegekregen had, 3 P&O functionarissen die in het geheel geen zicht hadden op implementatie van IPB, een directeur P&O die als nieuwkomer geen zicht had op de historie.

De overige 25 respondenten gaven aan dat de implementatie lastig is en veel tijd kost. Dit betekent een bevestiging van datgene dat al eerder bekend was. We zien echter wel dat elk van de respondenten deze implementatieproblematiek net wat anders duidt. Grofweg zien we twee verschillende manieren waarop men die verwoordt:

1. *Beleid en instrumenten maken is makkelijk, ervoor zorgen dat men ernaar handelt is lastig*: 18 van de 25 respondenten geven aan dat het gemakkelijk is om beleid op papier te zetten en instrumenten te ontwikkelen, maar dat het erg moeilijk is om ervoor te zorgen dat mensen ook uitvoering geven aan dat beleid en de instrumenten daadwerkelijk gaan gebruiken. Men geeft aan dat het IPB erg lang 'iets van de centrale leiding gebleven is'. Zo zegt een CvB-lid daarover het volgende: 'Als je hier de plannen leest en kijkt wat er allemaal aan scholingsactiviteiten is uitgezet, dan lijkt alles geweldig. Maar vervolgens kom je bij de teams en dan blijkt dat het nog niet overal helemaal is door gedrongen'.
2. *De verandering is complexer dan verwacht*: 7 van de 25 respondenten geven aan dat de invoering traag verloopt omdat men gaandeweg heeft ondervonden dat het invoeren van integraal personeelsbeleid complex is en consequenties heeft voor veel aspecten van de organisatie. Vooral de organisatiecultuur, fusieprocessen en middelen worden genoemd.

Bijvoorbeeld een directeur P&O: 'Geleidelijk, stapsgewijs. Heeft te maken met fusie. Je begint met integraal management en je loopt tegen allerlei zaken aan. Het denken ontwikkelt zich dan gaandeweg'.

Welke factoren belemmeren de invoering van IPB?

Op de vraag wat de invoering van IPB het meest belemmert, kregen de onderzoekers een diversiteit aan antwoorden. De 28 respondenten die deze vraag konden beantwoorden noemden ten minste één factor. Twee P&O-functionarissen van een ROC gaven aan in het geheel geen zicht te hebben op de invoering van IPB. Sommige respondenten benoemden meerdere factoren. In totaal benoemden 22 respondenten factoren die te maken hebben met zachte randvoorwaarden. 10 respondenten noemden factoren die te maken hebben met harde randvoorwaarden. Van deze 10 respondenten gaf 1 respondent twee factoren in de harde randvoorwaardelijke sfeer op en benoemden er 6 factoren in beide clusters.

Zachte randvoorwaarden:

1. *Docenten ervaren nauwelijks nut:* 11 van de 28 respondenten geven aan dat medewerkers onvoldoende weten welke meerwaarde IPB voor hen kan hebben. Eén van de P&O functionarissen: 'Ja, dat in het onderwijs alles dat niet direct met onderwijs te maken heeft, wordt gezien als iets extra's, iets wat er ook nog bijkomt. Dat heeft heel erg met cultuur te maken. Zo van: we moeten nieuwe eindtermen voor opleidingen formuleren, en dan moeten we dit ook nog. Dit is wel de belangrijkste belemmering'.
2. *Weerstand tegen elkaar opvolgende veranderingen:* 6 van de 28 respondenten benoemden weerstand van personeel tegen veranderingen als een van de belangrijkste belemmeringen. De verklaring werd gezocht in het feit dat veranderingen elkaar snel opvolgen in het onderwijs en de wijze waarop deze worden aangepakt. Bijvoorbeeld een P&O-functionaris: 'Ik denk dat de vele organisatieveranderingen ook een belemmering vormen. We hebben bijvoorbeeld medewerker-tevredenheidsonderzoeken, die dit jaar voor de derde keer worden gehouden, maar inmiddels heeft niemand de illusie meer dat er met die resultaten ook maar iets wordt gedaan. Omdat je hele grote dingen in de organisatie gooit, maar daar geen gevolg aan geeft, belemmert dat een goed IPB. Het ontmoedigt mensen'.
3. *De organisatiecultuur:* 5 respondenten noemden de organisatiecultuur als belemmerende factor. In deze cultuur is men niet gewend aan reflectie en feedback, zo horen we van een CvB-lid: 'Je kunt bijvoorbeeld resultaatverantwoordelijke teams oprichten, maar teamwerken betekent ook dat je tegen elkaar zegt wat wel en niet goed gaat. Maar mensen vinden het niet gemakkelijk om elkaar kritiek te geven. En helemaal niet om te ontvangen. Netjes kritiek geven zonder dat iemand met zijn rug tegen de muur komt te staan. Instrumenten

maken, regels maken, dat kan van achter het bureau. Maar zorgen dat ze consistent en consequent toegepast worden, dat is moeilijk'.

Harde randvoorwaarden:

1. Incompetente managers: 5 van de 28 respondenten wijzen erop dat de gemiddelde middenmanager onvoldoende toegerust is om integraal personeelsbeleid uit te voeren. Bijvoorbeeld een directeur P&O: '7 / 8 jaar geleden zijn mensen eigenlijk op een soort 'buik-gevoel' benoemd op managementposities, omdat ze bijvoorbeeld een goede docent waren met coördinerende taken, en dan zal het ook wel een goede manager zijn. Ook op directieniveau zag je dat het idee van integraal management en dus ook IPB wel tussen de oren zat, het werd met de mond beleden maar er werd niet echt op gestuurd'.
2. Gebrek aan middelen: 6 respondenten geven aan over onvoldoende middelen te beschikken om goed aan integraal personeelsbeleid te doen. Men doelt hierbij echter op verschillende zaken. Genoemd worden: de CAO, de medezeggenschapsstructuur, de sterke rechtspositie van leraren, tijd, geld (o.a. door bezuinigingen uit het verleden), bureaucratie door schaalgrootte, te grote span of control van leidinggevenden, hoeveelheid boventalligen die elders ondergebracht dienen te worden.

Welke factoren bevorderen de invoering van IPB?

Ook de vraag naar factoren die de invoering van IPB bevorderen leverde een diversiteit aan antwoorden op. Van de 28 respondenten die belemmerende factoren noemden, noemden er 25 ook bevorderende factoren op. 5 respondenten (P&O-functionarissen Welzijn en unitdirecteuren) konden geen factoren noemen die de implementatie bevorderen. In totaal noemden 23 respondenten zachte randvoorwaarden (2 respondenten benoemden twee factoren in dit cluster). 7 van de 25 respondenten die bevorderende factoren konden noemen, benoemden factoren die te maken hebben met randvoorwaarden. 5 van deze respondenten benoemden factoren in beide clusters.

Zachte randvoorwaarden:

1. *Communicatie.* Dat regelmatige communicatie over doel, werkwijze en verwachtingen gedurende het invoeringsproces helpt bij de invoering van IPB wordt door 11 van de 21 respondenten benoemd. Bijvoorbeeld één van de unit-directeuren: 'Je moet gewoon consequent doorgaan. Ik ben bijvoorbeeld begonnen met een klein groepje enthousiastelingen. Dan kun je namelijk resultaten laten zien aan de anderen. Er is bij mij geen mogelijkheid tot escape, altijd duidelijk en consequent zijn'.
2. *Noodzaak laten voelen.* Door 10 respondenten werd aangegeven dat mensen vanzelf open gaan staan voor IPB wanneer zij ervaren dat

het echt nodig is. De wijze waarop mensen de noodzaak kunnen voelen kan verschillen. Bijvoorbeeld een unit-directeur: 'Een andere aanleiding om met teams functioneringsgesprekken te gaan voeren, was een negatieve beoordeling door externe kwaliteitscontroles. Er moest iets veranderen. We hebben daarvoor nieuwe instrumenten gemaakt met de personeelsfunctionarissen en teammanagers en daarbij aangegeven dat deze volgens een bepaald stramien moesten worden gevoerd. Dus niet meer zoals we het vroeger deden, maar er moest echt wat veranderen'.

3. *De link zoeken met onderwijs(vernieuwing)*. Vier respondenten benoemden de link tussen de onderwijsvernieuwingen en de veranderende manier van personeelsbeleid als bevorderende factor. Een van de unit-directeuren: 'Kijk, onderwijsmensen ...die worden niet voortbewogen door winstbejag of zo. Die worden voortbewogen, uiteindelijk, omdat ze kiezen om met jonge mensen te werken en dat is wat ze motiveert en drijft. En als je daarop gaat zitten... dan kan je grote veranderingen bewerkstelligen; dan willen mensen ook wel'.

Harde randvoorwaarden:

7 van de 25 respondenten gaven aan dat de aanwezigheid van middelen bevorderend werkt. De aard van de middelen was echter verschillend. Men noemde de aanwezigheid van personeelsinstrumenten, het betrekken van een nieuwe locatie, een professioneler HRM apparaat en begeleiding en advies van externen.

Controlevariabelen

Onderzocht is of er relaties bestonden tussen antwoord en de functie van de respondent, het ROC waarvoor men werkt, de unit en persoonskenmerken (geslacht, leeftijd, omvang dienstverband, opleidingsniveau, professionele achtergrond en aantal jaren in functie). Voor al de persoonskenmerken werd geen relatie met de antwoorden gevonden, wel bleek dat de factor 'incompetente managers' alleen werd genoemd door directeuren P&O (drie van de vijf) en directeuren Welzijn (twee van de vijf). De factor 'communicatie' wordt door de directeuren Techniek in het geheel niet genoemd en door de directeuren Welzijn het meest. Het antwoord 'de verandering is complexer dan verwacht' wordt voornamelijk door respondenten uit een ROC gegeven, terwijl de factor 'noodzaak laten voelen' met name werd genoemd door twee ROC's 2 en 3 en in het geheel niet bij twee andere ROC's.

Conclusie

In dit onderzoek stond de vraag centraal welke factoren de invoering van IPB volgens beleidsmakers en uitvoerders belemmeren en bevorderen. In antwoord op de vraag hoe de invoering van IPB tot nu toe verlopen is, benoemt de meerderheid van de respondenten die daarop zicht heeft, dat

beleid en instrumenten lang van de leiding blijven en te weinig worden gebruikt door medewerkers (72%). Een kleiner aantal respondenten (28%) geeft aan dat de verandering complexer is dan verwacht, waarmee men voornamelijk doelt op de verschillende aspecten waar IPB aan raakt.

De eerste verwachting, namelijk dat met name zachte randvoorwaarden (zoals weerstanden bij medewerkers) een belangrijker belemmering blijken dan gebrek aan harde randvoorwaarden (zoals tijd en geld), wordt door de resultaten bevestigd: de docenten ervaren de personeelsinstrumenten nauwelijks als nuttig, docenten vertonen weerstand doordat veranderingen zich in snel tempo opvolgen, de organisatiecultuur werkt reflectie en feedback niet in de hand. Onze vooronderstelling dat IPB lijkt in te grijpen op de identiteit van medewerkers, wordt door de betrokkenen niet expliciet genoemd. Het gering ervaren nut van IPB door docenten zou hier echter mee te maken kunnen hebben. Wanneer docenten immers sterk vakinhoudelijk en vakdidactisch georiënteerd zijn – een vakinhoudelijke beroepsopvatting – dan zullen zij zich wellicht niet direct aangetrokken voelen voor personeelsinstrumenten zoals persoonlijke-ontwikkelingsplannen waarin de ontwikkeling en het functioneren van de docent binnen de school als geheel centraal staat. Onze vooronderstelling dat de organisatiecultuur een belemmerende factor is, wordt door enkelen wel expliciet benoemd.

Door enkele respondenten werd benoemd dat docenten zich verzetten tegen de vele veranderingen die elkaar in snel tempo opvolgen. Deze ‘verandermoeheid’ kan logischerwijs alleen ontstaan wanneer de veranderingen niet vanuit de docenten zelf worden geïnitieerd en wanneer docenten geen invloed uitoefenen op de hoeveelheid veranderingen en het tempo waarin zij worden ingevoerd. Dit verschijnsel is bijvoorbeeld door Kallenberg (2004) beschreven die weerstand van docenten tegen innovaties verklaart door te stellen dat ‘het beroep van de leraar gedegradeerd is tot uitvoerder van wat anderen bedacht hebben’.

Op de vraag welke factoren de implementatie bevorderen, wordt wederom volgens verwachting voornamelijk gedoeld op zachte randvoorwaarden: communicatie over doel van het beleid; de noodzaak van het beleid laten voelen, de link zoeken met onderwijs(vernieuwing). Het betreft alle vormen van interactie met docenten, zij het dat er op verschillende soorten interactie lijkt te worden gedoeld. Ten eerste een interactie met docenten om hen van het nut van personeelsbeleid en -instrumenten te overtuigen (bijvoorbeeld door te communiceren over het doel van het beleid) en ten tweede een interactie met docenten om zo beter aan te sluiten bij wat hen bezighoudt (de link met het onderwijsproces). Vooral deze laatste benadering sluit aan bij de toenemende tendens veranderingen (deels ook) bottom-up aan te pakken. Verschillende auteurs wijzen erop dat de tijd van top-down invoeren van veranderingen voorbij lijkt

*De verandering is
complexer dan verwacht*

te zijn (Fullan, 1991; Van der Bolt e.a., 2006), dat veranderingen in (onderwijs)organisaties niet zonder meer van bovenaf te regelen zijn, maar dat degenen die de verandering dienen door te voeren, betrokken dienen te worden bij doel en werkwijze van de verandering (zie bijvoorbeeld Van den Berg & Verwooy, 2000; 2002; Fullan, 2005).

Terugkijkend op het feit dat de meeste belemmeringen die men noemt betrekking hebben op weerstanden op individueel en organisatieniveau, valt er nog iets op. Door weerstanden te benoemen als belemmering lijkt het alsof men hiermee zeggen wil dat er eerst iets aan de houding en het gedrag van docenten, zowel individueel als collectief (organisatiecultuur) moet veranderen, wil integraal personeelsbeleid aanslaan. Men kan het echter ook anders bekijken: verandering als dóel van integraal personeelsbeleid. Ook het overbruggen van de 'kloof' die lijkt te bestaan tussen beleid en uitvoering kan als doel worden gedefinieerd waaraan men kan werken door te achterhalen wat docenten beweegt en hoe zij te motiveren zijn tot het gebruik van personeelsinstrumenten, of liever gezegd: tot het vormgeven van hun professionele ontwikkeling. Het 'kip-ei-probleem' dat nu lijkt te bestaan, zou minder een probleem zijn wanneer men inzoomt op (verander)doelen van personeelsbeleid en de verschillende rollen die beleidsuitvoerders daarin kunnen spelen. In het volgende onderzoek wordt dieper ingegaan op de verschillende rollen die de afdelingen P&O binnen ROC's zouden kunnen vervullen en wordt tevens nagegaan in welke mate waarin deze afdelingen het tot hun taak vinden horen óm meerdere rollen te vervullen.

Docenten ervaren de personeelsinstrumenten nauwelijks als nuttig

STUDIE 2

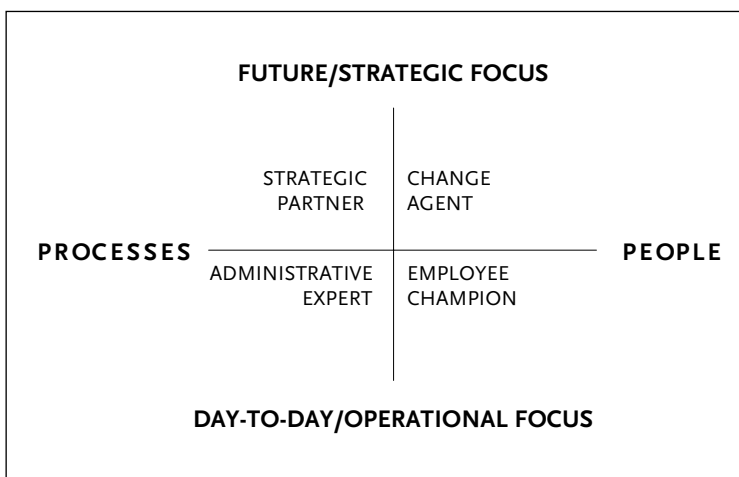
Onderwerp van Studie 2 is welke rol P&O kan vervullen ter bevordering van de implementatie van IPB in scholen. In dit tweede onderzoek gaan we in op de vraag wat de implementatie van IPB in scholen voor de afdelingen P&O binnen MBO-instellingen betekent. Omdat deze afdelingen logischerwijs een belangrijke rol bij de implementatie van IPB spelen, is het interessant na te gaan hoe zij de implementatie zouden kunnen bevorderen. Dit is een belangrijke aanvulling op de reeds eerder aangehaalde monitoronderzoeken waarin de focus ligt op het vaststellen van de situatie en geen aandacht is voor manieren waarop een stap verder gezet kan worden (zie bijvoorbeeld Berger & Klein, 2002; Van Wonderen, 2005). Bovendien vullen we deze atheoretische en evaluatieve onderzoeken aan door in deze tweede studie gebruik te maken van een conceptueel kader en inzichten uit de HRM literatuur.

De resultaten uit studie 1 laten zien dat de link tussen personeelsbeleid en werkvloer nog lijkt te ontbreken. Ook andere auteurs wijzen erop dat

HRM binnen scholen vaak los staat van het primair proces. Hiermee wordt bedoeld dat ontwikkelingen in het primair proces nog weinig worden doorvertaald worden naar consequenties voor HRM (Teurlings e.a., 2003) en dat ontwikkeling in het denken over HRM vooral voortkomen uit ontwikkelingen in overheidsbeleid en voorschriften vanuit de CAO (Van der Linden e.a., 2005). In dit onderzoek wordt nagegaan hoe deze ‘kloof’ overbrugd zou kunnen worden en wordt ingegaan op de manier waarop P&O’ers uit de MBO sector hun huidige en gewenste rollen binnen de instelling percipiëren.

Verschillende rollen van HRM

Uit HRM-literatuur is op te maken dat het denken over de personeelsfunctie in organisaties zich de afgelopen decennia heeft ontwikkeld (zie bijv. Baron & Kreps, 1999; Biemans, 2001). De personeelsfunctie wordt niet meer enkel als een puur op personeelsbeheer gerichte administratieve functie gedefinieerd, maar als een functie die zowel op strategisch als operationeel niveau kan bijdragen aan organisatieprestaties. Er worden dus meerdere P&O-doelen en -rollen beschreven. Ulrich (1998) heeft de verschillende rollen in een model geplaatst. Hij stelde vast dat er in de literatuur over HRM veel aandacht wordt gelegd op de activiteiten van HRM en niet zozeer op de uitkomsten daarvan en ontwikkelde een model waarin de bijdrage van HRM aan de organisatie onderscheiden wordt aan de hand van twee dimensies. De ene dimensie is die van de focus van HRM: van korte termijn en operationeel tot lange termijn en strategisch. De andere dimensie is die van de activiteiten van HRM: van activiteiten gericht op processen tot activiteiten gericht op mensen. Zo ontstaan vier verschillende bijdragen van HRM aan de organisatie of anders gezegd rollen die HRM kan vervullen.



Figuur 1. De vier HRM-rollen van Ulrich (1998).

De rol van *administrative expert* is in feite de meest traditionele rol van P&O/HRM. Het gaat er hierbij om dat de administratieve processen met betrekking tot de personeelsactiviteiten (het aannemen, belonen, trainen, beoordelen etc. van mensen) efficiënt, correct en effectief verlopen. Het vergroot zo de administratieve efficiëntie van de organisatie. In de rol van *employee champion* relateert HRM de behoeftes van medewerkers aan de doelen van de organisatie. HRM luistert goed naar de behoeften van medewerkers, zorgt dat daaraan tegemoetgekomen wordt zodat de betrokkenheid van medewerkers wordt vergroot en zij in staat zijn een optimale bijdrage aan de organisatie te leveren. De performance van de organisatie wordt zo vergroot. Als *strategic partner* participeert HRM in de strategiebepaling van de organisatie. HRM vertaalt deze strategie in HR-activiteiten die helpen om de organisatiedoelen te realiseren. Tot slot kan HRM in de rol van *change agent* een bijdrage aan de organisatie leveren door veranderingen binnen de organisatie mogelijk te maken. HRM identificeert veranderingsprocessen en helpt deze te implementeren en vergroot zo de capaciteit van de organisatie om te veranderen.

De meningen over de te vervullen rollen van P&O kunnen binnen organisaties verschillen. Zo willen P&O-functionarissen zelf graag bezig zijn met organisatieverandering, terwijl managers en medewerkers meer waarde hechten aan goede administratie en heldere regels en procedures. Ook blijkt dat verschillende actoren de rol die P&O feitelijk uitvoert, verschillend inschatten en wordt de kwaliteit van verleende diensten verschillend gewaardeerd (Biemans, 2001). Dat verschillende actoren verschillende verwachtingen hebben ten opzichte van de afdeling HRM, blijkt ook uit onderzoek van Sanders & Van der Ven (2004). Zo prefereren HR-managers zelf de rollen Strategic Partner en Change Agent terwijl medewerkers en lijnmanagers de meer traditionele en operationele rollen Administrative Expert en Employee Champion prefereren. De verwachting is dan ook dat P&O'ers uit ROC's een hoge ambitie zullen hebben richting de strategische rollen.

Onderzoeksmethode

Onderzoeksgroep

P&O-directeuren van ROC's zijn georganiseerd in een vanuit de MBO-raad opgezet P&O-netwerk. Dit netwerk is verdeeld in drie regio's. Vergaderingen met de leden per regio vinden ongeveer drie keer per jaar binnen eenzelfde week plaats en worden voorgezeten door een beleidsmedewerker van de MBO-raad, de werkgever en de werknemersorganisatie van de MBO-sector. Tijdens de vergaderingen in de drie regio's is aan totaal 46 leden van het P&O-netwerk de vragenlijst van Ulrich voorgelegd. In sommige gevallen komt niet de directeur P&O zelf maar wordt een P&O-functionaris of een beleidsmedewerker van de centrale

dienst P&O afgevaardigd. In de onderzoeksgroep was de verdeling in functies als volgt: 28 directeuren P&O, 12 beleidsmedewerkers P&O en vijf P&O functionarissen.

Rollen van HRM

De huidige en gewenste rollen van HRM zijn bevraagd door middel van een al vaker gebruikte en betrouwbaar gebleken vragenlijst (Sanders & Van de Ven, 2004). De lijst bestaat uit 19 items die corresponderen met één van de vier rollen. Omdat men binnen de MBO-sector meer spreekt in termen van P&O dan in termen van HRM is voor de eerste term gekozen. Voorbeelden van items zijn: 'P&O helpt de output van het ROC te verhogen' (Administrative Expert), 'P&O neemt deel aan het vergroten van de betrokkenheid bij de organisatie' (Employee Champion) en 'P&O besteedt haar tijd aan langetermijnplanning' (Strategic Partner). De gehele vragenlijst is zowel afgenomen voor de huidige als de gewenste situatie. Respondenten konden antwoorden op een schaal van '1' (sterk oneens) tot '5' (sterk eens).

Resultaten

In tabel 1 staan de gemiddelde scores en standaarddeviaties op de vier rollen in de gewenste en huidige situatie vermeld. We zien dat P&O'ers aangeven de rol van Administrative Expert (3,73) in de huidige situatie het meest te vervullen. Daarna komen de andere drie, Strategic Partner (3,25), Change Agent (3,05) en Employee Champion (2,98). Wat gewenste situatie betreft, scoort men het hoogste op Strategic Partner (4,38), op de voet gevolgd door Change Agent (4,27). De Administrative Expert vervult men in de gewenste situatie minder (4,02) en de Employee Champion duidelijk het minst (3,48).

Gemiddeld genomen zijn de scores op alle rollen in de gewenste situatie hoger dan in de huidige. De meeste verandering wordt echter gewenst in de rollen Change Agent (van 3,05 naar 4,27) en Strategic Partner (van 3,25 naar 4,38), waarbij de laatste zowel in de huidige als gewenste situatie iets meer naar voren komt. Wat betreft de Administrative Expert kan worden gesteld dat men deze in de huidige situatie het meest vervult en daarmee, gezien het relatief kleine verschil met de gewenste situatie (4,02), ook tevreden is. Wat betreft de rol van Employee Champion valt op dat deze zowel in de huidige (2,98) als in de gewenste situatie (3,48) het minst wordt vervuld.

In figuur 2 zijn de gegevens uit tabel 1 visueel weergegeven in het model van Ulrich. De gemiddelde scores worden door de vierkanten weergegeven door een verticale en horizontale lijn te trekken vanaf het punt op de as die de score aangeeft.

Rollen	Huidig	Gewenst
Administrative Expert	3,73 (sd 0,59)	4,02 (sd 0,50)
Employee Champion	2,98 (sd 0,67)	3,48 (sd 0,71)
Strategic Partner	3,25 (sd 0,86)	4,38 (sd 0,55)
Change Agent	3,05 (sd 0,71)	4,27 (sd 0,65)

Tabel 1. Gemiddelde scores en standdeviatie per rol in gewenste en huidige situatie over totaal respondenten.



Figuur 2. Totaaloverzicht gewenste en huidige HRM-rollen.

Rollen	Respondentengroep			Totaal
	Directeuren P&O	Beleids-medewerkers P&O	P&O-functionarissen	
Administrative Expert, huidig	3,8	3,7	3,6	3,7
Administrative Expert, gewenst	4,6	4,0	3,8	4,0
Employee Champion, huidig *	3,2	2,6	3,0	3,0
Employee Champion, gewenst *	3,3	3,8	3,6	3,5
Strategic Partner, huidig	3,4	3,1	2,6	3,2
Strategic Partner, gewenst	4,3	4,6	4,1	4,4
Change Agent, huidig	3,2	2,9	2,8	3,1
Change Agent, gewenst	4,2	4,4	4,1	4,3

* significante verschillen bij Employee Champion Huidig en Gewenst: $F(2,43) = 3,55$; $p < .05$ resp. $F(2,42) = 3,03$, $p = .059$

Tabel 2. Overzicht gemiddelde scores totale groep en functiegroepen, afgerond tot 1 decimaal.

Hoewel de drie functiegroepen voor zowel de gewenste als de huidige rollen verschillen (zie tabel 2), zijn deze verschillen met uitzondering van de huidige en gewenste rol voor Employee Champion niet significant. De directeuren P&O schatten de huidige rolvulling van EC het hoogst in en hebben ten aanzien van deze rol de minste wensen. De beleidsmedewerkers P&O daarentegen schatten de huidige rolvulling van EC het laagst in en hebben ten aanzien van deze rol de hoogste wensen.

Relatie met kenmerken van de respondenten

Ter controle is de respondenten gevraagd naar sekse en leeftijd. Gebleken is dat deze variabelen geen effect hebben op de gevonden resultaten.

Conclusie

In de tweede studie staat de vraag centraal welke rol P&O kan spelen bij de implementatie van integraal personeelsbeleid in scholen. Door middel van het model van Ulrich (1998) is in kaart gebracht in welke mate P&O de vier HRM-rollen in de huidige situatie vervullen en in hoeverre men deze rollen wénst te vervullen. Uit de resultaten komt naar voren dat de rol van Administrative Expert in de huidige situatie volgens de respondenten het meest vervuld wordt. De andere drie rollen worden in de huidige situatie minder vervuld, zij het dat de verschillen niet zo groot zijn. In de gewenste situatie worden de verschillen per rol groter. De grootste ambitie ligt er op de rollen Strategic Partner en Change Agent. Er blijkt alleen een verschil tussen functiegroepen te zijn in de rollen Employee Champion in de gewenste en huidige situatie. Beleidsmedewerkers schatten de mate waarin deze rol in de huidige situatie wordt vervuld, het laagst in en geven deze rol in de gewenste situatie de hoogste score.

Uitgangspunt van de studie was het voor P&O'ers interessante gegeven uit het eerste onderzoek naar IPB in ROC's, namelijk de link die nog ontbreekt tussen personeelsbeleid en werkvloer, zoals geformuleerd door beleidsmakers en uitvoerders van personeelsbeleid. De toegevoegde waarde van P&O zou er dan ook vooral in kunnen zitten deze kloof te overbruggen, door te luisteren wat medewerkers beweegt en te trachten tegemoet te komen aan hun wensen. Heel concreet betekent dit te vragen naar datgene dat medewerkers nodig hebben om hun functie naar behoren uit te voeren en zich verder te ontwikkelen. We weten dat professionals intern gedreven zijn hun beroep goed uit te oefenen en dat goede randvoorwaarden om dat te kunnen doen hierbij hun eerste behoefte zijn. Pas wanneer in die behoefte is voorzien, staat men open voor zaken waarvan men tot dan toe denkt dat die 'erbij komen', zoals persoonlijke ontwikkelingsplannen in het kader van nieuw onderwijs of variabele beloning (zie bijv. Runhaar, Koot & De Visser, 2005). Om in termen van Ulrich te spreken, zouden P&O'ers er verstandig aan doen zich veel in de rol van Employee Champion te bewegen om zo

individuele behoeften van medewerkers te kunnen koppelen aan organisatiedoelen. Vreemd genoeg is dat nu net de rol die – zo blijkt uit het vragenlijstonderzoek – het minst wordt vervuld en het minst wordt geambieerd door de ondervraagden.

P&O'ers zijn als stafmedewerkers doorgaans niet degenen die tevens beslissingsbevoegd zijn wat betreft randvoorwaarden (zoals aanschaf van nieuwe computers, herinrichting van klaslokalen en hergroepering van studenten). Bovendien wordt de afdeling P&O vaak als adviserend en

ondersteunend beschouwd door de lijn (Biemans, 2001; Sanders & Van de Ven, 2004). Direct de behoeften van medewerkers vervullen is in die zin vaak lastig. Dit maakt dat het naast behoefte-inventarisatie voor P&O zaak is om de leiding ervan te overtuigen tegemoet te komen aan die behoeften. Het overtuigen lukt pas wanneer men door de leiding als Strategic Partner wordt erkend. De resultaten uit het vragenlijstonderzoek geven duidelijk aan dat deze rol door de ondervraagden het minst wordt vervuld en dat er een grote ambitie ligt die rol méér te

vervullen. Hier ligt een probleem dat niet uniek is voor de onderwijssector. P&O'ers uit diverse sectoren blijken er mee te kampen (zie bijv. Biemans, 2001; Buyens & De Vos, 2001). De sleutel ligt erin de leiding op de een of andere manier te overtuigen van de strategische waarde van de HR-uitkomsten (datgene waar de HR-instrumenten en -praktijken toe leiden). In onderwijsorganisaties gaat het dan bij uitstek over de toegenomen innovatiekracht van medewerkers, teams en organisaties en de verhoogde betrokkenheid van medewerkers bij de organisatie.

We zien bij succesvolle HR-afdelingen en directeuren in andere sectoren dat hun bijdrage aan het geheel niet wordt gezien als fragmentarisch of specifiek, maar als geïntegreerd met de organisatiedoelen en strategie (zie bijv. Daenen, 2005). Nu men zich binnen onderwijsinstellingen steeds meer bewust wordt van het feit dat het al dan niet halen van de organisatiedoelen voor het grootste deel afhangt van de inzet en kwaliteit van mensen, zou deze bijdrage van P&O met open armen ontvangen moeten worden. Het zou kunnen dat de P&O-afdeling daarvoor eerst bewijs zou moeten leveren. Dat zou kunnen door zich in de rol van Change Agent te bewegen. P&O'ers kunnen veranderinterventies uitvoeren door bijvoorbeeld workshops te geven waarin docenten in hun teams tot reflectie op hun eigen en andermans rollen worden gestimuleerd en worden uitgedaagd na te denken over hun rol in de nieuwe onderwijssituatie; door leerwerktrajecten uit te zetten waarin medewerkers getraind worden in wat de nieuwe onderwijssituatie voor hen persoonlijk betekent en hoe zij daar met hun teamleden uitvoering aan kunnen geven. Op die wijze stuurt de afdeling P&O – al dan niet in samenwerking met externe trainers en coaches – het leerproces van medewerkers richting de onderwijsvisie.

Wat betekent binnen MBO-instellingen de implementatie van IPB voor de afdelingen P&O?

Discussie

De eerste studie heeft meer inzicht gegeven in de problematiek van invoering van IPB in scholen. Het interpreteren van uitspraken van mensen is echter een subjectieve aangelegenheid. Door de interviews door twee onderzoekers uit te voeren en ook de antwoorden onafhankelijk van elkaar te interpreteren en verschillen aan elkaar voor te leggen, is in elk geval de inter-beoordelaar betrouwbaarheid vergroot.

De resultaten geven weliswaar meer inzicht in de complexiteit van de invoering van IPB, toch is meer en gerichter onderzoek nodig naar de redenen waaróm het beleid te weinig aanslaat bij docenten. In de studie is immers alleen de perceptie van beleidsmakers en uitvoerders meegenomen en niet die van de docenten. Er is een kloof aangegeven tussen personeelsbeleid en de doorwerking ervan in de praktijk, maar het achterliggende vraagstuk – namelijk hoe professionele ontwikkeling van docenten in lijn met de organisatiedoelstellingen kan worden gestimuleerd – is nagenoeg onbehandeld gebleven.

Het zou zeer interessant zijn dit onderzoek aan te vullen met onderzoek naar (individuele en situationele) factoren die professionele ontwikkeling beïnvloeden.

Studie 2 vormt een logisch vervolg op de eerste studie. Meer inzicht is verkregen in de mogelijke rol van P&O bij het bevorderen van de implementatie van IPB. Ook hierbij geldt dat de eenzijdige perceptie die meegenomen is, een beperking vormt van het onderzoek.

Het gegeven dat P&O de rol van Employee Champion het minst prefereert hoeft bijvoorbeeld niet te zeggen dat men van mening is dat deze rol niet belangrijk is. De respondenten is nadrukkelijk gevraagd vanuit de eigen afdeling te redeneren en men kan dus van mening zijn dat deze rol eerder bij andere actoren, zoals de direct leidinggevende, thuishoort. Vervolg onderzoek naar welke rollen van belang worden geacht en door wie welke rol het beste ingevuld kan worden zou dan ook interessant zijn. Ook is interessant om na te gaan in hoeverre beleidsmakers, uitvoerders en gebruikers van HRM-beleid eenzelfde perceptie hebben van belang en aanwezigheid van de rollen. Uit onderzoek blijkt immers dat wanneer HRM, lijn en medewerkers het vigerende HRM-beleid binnen de organisatie op een zelfde wijze percipiëren, dat ten goede komt aan de effecten van dat beleid (Sanders & Van der Ven, 2004).

De meningen over de te vervullen rollen van P&O kunnen binnen organisaties verschillen

Samenvatting

Scholen in alle sectoren zijn de laatste jaren bezig met de implementatie van integraal personeelsbeleid. Dit beleid is er onder meer op gericht de professionele ontwikkeling van docenten te stimuleren en in lijn te brengen met de organisatiedoelen. De implementatie loopt echter trager dan verwacht. In dit artikel staat de vraag centraal hoe de afdeling P&O van scholen de implementatie zou kunnen bevorderen. Deze vraag is

uitgesplitst in twee onderzoeksvragen die in twee aparte onderzoeken zijn uitgewerkt. De eerste vraag is welke factoren volgens beleidsmakers en beleidsuitvoerders in regionale opleidingscentra de implementatie bemoeilijken en bevorderen. Kwalitatief onderzoek onder 30 respondenten uit vijf regionale opleidingscentra (ROC's) laat zien dat men de oorzaken van de trage invoering met name zoekt in het feit dat de personeelsinstrumenten te weinig aanslaan bij de gebruikers en dat interactie tussen management en leraren nodig is om het gebruik van IPB-instrumenten te doen toenemen. De tweede vraag is op welke wijze P&O het invoeringsproces kan bevorderen. Voortbordurend op de resultaten uit het eerste deel is de vooronderstelling dat P&O een brugfunctie zou kunnen vervullen tussen management en leraren door zich – in termen van Ulrich (1998) – in de rol van Employee Champion te bewegen. Kwantitatief onderzoek onder een afspiegeling van P&O'ers (n=46) van centrale afdelingen van ROC's naar huidige en gewenste rollen binnen de eigen instelling laat zien dat deze rol door P&O het minst wordt vervuld en ook het minst geambieerd. De ambities van deze groep betreffen met name de rol van Strategic Partner en Change Agent. Beargumenteerd wordt dat het vervullen van de rol van Employee Champion een manier is om in de andere twee gewenste rollen terecht te komen.

Noten

- 1 In dit artikel wordt zowel de afkorting P&O als de afkorting HRM gebruikt: met P&O wordt verwezen naar de afdeling P&O van scholen of ROC's; HRM wordt gebruikt binnen de theoretische kaders.
- 2 Deze functie wordt op de verschillende ROC's anders genoemd (directeur P&O, directeur HRM, Hoofd Dienst P&O etc). we hanteren voor de leesbaarheid directeur P&O, waarmee we degene bedoelen die op centraal niveau verantwoordelijk is voor het ROC-brede personeelsbeleid.
- 3 Ook deze functie wordt verschillend benoemd (sectordirecteur, schooldirecteur, etc.) maar voor de leesbaarheid is gekozen voor unitdirecteur.
- 4 We spreken van P&O-functionarissen, waarbij geldt dat ook zij overal een andere naam hebben, denk aan P&O-adviseur, locatiemedewerker Personeel etc. Het gaat in alle gevallen om medewerkers die werkzaam zijn op decentraal-/unitniveau.

Literatuur

- Abdel-Haqq, I. (1992). Professional development schools: An annotated bibliography of selected ERIC resources. *The journal of teacher education*, 43, afl. 1, 42-46.
- Baron, J.N. & D.M. Kreps (1999). *Strategic Human Resources. Framework for General Managers*. New York: John Wiley & Sons Inc.
- Berg, R. van den & R. Vandenbergh (1999). *Succesvol leiding geven aan onderwijsinnovaties, investeren in mensen*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Berg, R. van den & K. Verwooy (2001). Implementatie van onderwijsinnovaties:

- naar een samenhangende benadering. In: Creemers, B.P.M. & A.A.M. Houtveen (red.) *Onderwijsinnovatie. Onderwijskundig lexicon Editie III*. Alphen a/d/ Rijn: Kluwer.
- Berger, J. & T. Klein (2002). *Monitor Integraal Personeelsbeleid in de Bve-sector. Eerste meting* (2001). Leiden: Research voor Beleid.
- Biemans, P.J. (2001). *Professionalisering van de personeelsfunctie. Een empirisch onderzoek bij twintig organisaties*. Delft: Eburon.
- Bolt, L. van der, F. Studulski, A.L. van der Vergt & D. Bontje (2006). *De betrokkenheid van de leraar bij onderwijsinnovaties. Een verkenning op basis van de literatuur*. Utrecht: Sardes.
- Buyens, D. & A. de Vos (2001). Perceptions of the value of the HR function. *Human resources Management Journal* 11, 3, pp 70-89.
- Caluwé, L. de & H. Vermaak (2002). *Leren veranderen. Een handboek voor de verandkundige*. Deventer: Kluwer.
- Clement, M., K. Staessens & R. Vandenberghe (1993). De professionele ontwikkeling van leraren gezien vanuit het spanningsveld tussen autonomie en collegialiteit. *Pedagogisch Tijdschrift*, 18, pp. 12-32.
- Clement, M., P. Slegers & R. Vandenberghe (1995). Professionaliteit van docenten en betrokkenheid. In: R. van den Berg & R. Vandenberghe. *Wegen van betrokkenheid; reflecties op onderwijsvernieuwing*. pp. 190-209. Tilburg: Zwijsen.
- Daenen, E. (2005). De rol van HRM in het sturen van innovatie. *Tijdschrift voor HRM*, 8, 21-22.
- Debats, P. (2004). *Word nou eens concreet! Een reis in 20 vragen door competenties en leren*. Den Bosch: KPC Groep.
- Dixon, N.M. (2002). *De organisatorische leercyclus. Hoe we collectief kunnen leren*. Amsterdam: Uitgeverij Nieuwerzijds.
- Eekelen, I.M. van (2005). *Teachers' will and way to learn*, proefschrift, Universiteit Maastricht.
- Frederiks, P. & D. de Bie (2004). *Waren we maar eerder begonnen. Over de aanpak van onderwijsvernieuwing*. Houten: Bohn Stafleu van Lochem.
- Fullan, M. (1991). *The new meaning of educational change*. Londen: Cassell.
- Fullan, M. & A. Hargreaves (1992). *Teacher development and educational change*. Londen: Falmer Press.
- Fullan, M. (2005). *Leadership and sustainability. System thinkers in action*. California: Corwin press.
- Geurts, J. (2004). *Herontwerp beroepsonderwijs – een strijdtonel, intreedende Pedagogiek van de Beroepsvorming*, Haagse Hogeschool.
- Gijzen, C. (2002). *Aan de slag met IPB. Een handig stappenplan voor primair en voortgezet onderwijs*. Voorburg: Besturenraad protestants-christelijk onderwijs.
- Hargreaves, D. H. (1994). The new professionalism: The synthesis of professional and institutional development. *Teaching & Teacher Education*, 10, 423-438.
- Hanson, E.M. (1996). *Educational administration and organizational behaviour*. Boston: Allyn and Bacon.
- Homan, T. (2005). *Organisatiedynamica. Theorie en praktijk van organisatieverandering*. Den Haag: Sdu Uitgevers B.V.

- Hoyle, E. (1989). The primary school teacher as professional. In: M. Galton & E. Blyth (Eds). *Handbook of primary education in Europe*. (pp. 415-432). Londen: David Fulton (in association with the Council of Europe).
- Inspectie van het onderwijs (2005). *Onderwijsverslag 2004*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- IPB-bureau (2005). *Handboek Integraal Personeelsbeleid Onderwijs*, Den Haag.
- Kallenberg, A.J. (2004). *Tussen opleiden en professionele ontwikkeling. Leren (en) organiseren van nieuwe arrangementen*. Lectorale rede Hogeschool Leiden.
- Kamphorst, D.A. (2006). *Veranderend milieubeleid, Een onderzoek naar decentralisatie, doorwerking en integratie van milieubeleid in een stedelijke context*, dissertatie, UU.
- Krogt, Dr. Th. Van der & Prof. Dr. C.W. Vroom (1988). *Organisatie is beweging*. Culmborg: Lemma.
- Kwakman, K. (1999). *Leren van docenten tijdens de beroepsloopbaan. Studies naar professionaliteit op de werkplek in het voortgezet onderwijs*. Proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Lawrence, P.R. (1958). *The changing organizational behavior patterns: A case study of decentralization*. Boston: Harvard Business School.
- Linden, R. van der, C. Teurlings & M. Vermeulen (2005). *De school als professionele organisatie. Opbrengsten van 5 jaar Kortlopend Onderzoek (1998-2002)*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Lubberman, J. & T. Klein. (2003). *De diepte in met Integraal Personeelsbeleid. Een verdiepende studie naar de invoering van IPB in het PO en VO*. Leiden: Research voor Beleid.
- Meesters, M. (2003). *Attracting, developing and retaining effective teachers. Country background report for the Netherlands*. Haarlem: BMO.
- Merriam, S.B. (1998). *Qualitative research and casestudy applications in education*. San Francisco: Jossey-Bass Publications.
- Ministerie van OC&W (2004). *Een goed werkende onderwijsarbeidsmarkt. Beleidsplan onderwijspersoneel*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Wetenschap & Cultuur.
- Ministerie van OC&W (2005). *Nota werken in het onderwijs 2006*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Wetenschap & Cultuur.
- Miller, V.D., J.R. Johnson & J. Grau (1994). Antecedents to willingness to participate in an planned organizational change. *Journal of applied communication research*, 22, 59-80.
- Millward, L. (2005). *Understanding occupational & organizational psychology*. Londen: Sage Publications.
- Otto, M. & A.C.J. de Leeuw (1994). *Kijken, denken, doen: organisatieverandering: manoeuvreren met weerbaarheid*. Assen: Van Gorkum.
- Runhaar, P., T. Koot & R. de Visser (2005). *Variabele beloning in ROC's. Wat levert dat op?*. Den Bosch: KPC Groep.
- Sanders, K. & F. van der Ven (2004). Verschillen in visie van HRM. *Tijdschrift voor HRM*, 6, 37-56.
- SBO IPB (2005) *Handboek IPB VO, deel 1*. Den Haag: SBO.

- Schein, E. (1985). *Organizational culture and leadership*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Schön, D.A. (1983). *The reflective practitioner: how professionals think in action*. New York: Basic Books.
- Sontag, L.M., M. Vermeulen, H. Wiersma & B. van Wolput (2001). *Vraaggestuurde nascholing: Eindevaluatie van de gevolgen van de vraaggestuurde financieringssysteem nascholing in de periode 1993-2000*, Zoetermeer: Ministerie van OCW.
- Sprenger, C. (2001). *Leerpraktijken. Lerend werken aan organisatieverandering*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Swanborn, P.G. (1987). *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*. Meppel, Amsterdam: Boom.
- Teurlings, C. & M. Vermeulen (2004). *Leren in veranderende schoolorganisaties*. Alphen a.d. Rijn: Kluwer.
- Teurlings, C., M. Vermeulen & H. Wiersma (2003). Naar een duurzame competentieontwikkeling: implicaties voor personeelsbeleid. *Tijdschrift voor HRM*, 2, 7-28.
- Teurlings, C., M. Vermeulen & H. Wiersma (2004) Werken aan onderwijsvernieuwingen: implicaties voor personeelsbeleid. In: Teurlings, C. & M. Vermeulen. *Leren in veranderende schoolorganisaties*. Alphen a.d. Rijn: Kluwer.
- Tichy, N.M. (1982). Managing Change strategically: The technical, political, and cultural keys. *Organizational dynamics*, 11, p. 59-80.
- Ulrich, D. (1998). *Human Resources Champions*. Boston: Harvard Business School.
- Veen, K. van. (2003). *Teachers' emotions in a context of reforms*. Proefschrift. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Verbiest, E. & R. Vandenbergh (2003). Professionele leergemeenschappen: een nieuwe kijk op permanente ontwikkeling van leraar en school?. *Basisschoolmanagement*, vol 16. afl 5, p. 1-8.
- Verbiest, E. (2004). De school: een werkplek om te leren?. In: Teurlings, C. & M. Vermeulen. *Leren in veranderende schoolorganisaties*. Alphen a.d. Rijn: Kluwer.
- Vermeulen, M. (1997). *De school als arbeidsorganisatie*. De Lier: ABC.
- Vermeulen, M. (red), W. Louwes, I. van der Neut, H. Senders & M. Thunnissen (2000). *De praktijk van het taalbeleid. Samenvatting*. Zoetermeer: Ministerie van OCW.
- Vermeulen, M. (2003). *Een meer dan toevallige casus. De tekorten aan leraren gezien als aansluiting tussen opleiding en arbeidsmarkt in het hoger onderwijs*. Oratie, Open Universiteit, Heerlen.
- Vermeulen, M., H. Wiersma, H. van Hienen & C. den Hartog (2003). *Teambeloning in de bve*. Zoetermeer: Ministerie van OCW.
- Woerkom, M. (2004). Kritisch reflectief werkgedrag. De verbinding tussen individueel leren en organisatieleren. *Tijdschrift voor HRM*, 3, pp. 67-82.
- Witziers, B. (1992). *Coördinatie binnen scholen voor voortgezet onderwijs*. Proefschrift. Enschede: Universiteitsdrukkerij.
- Wonderen, R. van (2005). *Monitor integraal personeelsbeleid in de Bve-sector*, Derde meting (2005), Eindrapport. Leiden: Research voor Beleid.