

Governance in het mbo tijdens en na corona

Marc Vermeulen, José Hermanussen & Morris Oosterling, m.m.v. Margriet van der Sluis en Theo Camps

Whitepaper TIAS/ECBO

1. Intro

Nooit eerder moest het Nederlandse beroepsonderwijs in zo'n korte tijd zo'n radicale ingreep doen als onder druk van de COVID-19-crisis: de schoolgebouwen werden gesloten, docenten gingen vanuit huis aan het werk, overschakelen naar afstandsonderwijs. Het is bewonderenswaardig in welk tempo de mbo-instellingen wisten om te schakelen. Dit dankzij de inspanningen van docenten, IT-beheerders, teamleiders, kortom zo'n beetje iedereen die in de sector werkt. En dat alles met besturing die respect afdwingt: snel, doortastend en onconventioneel.

2. Hoe nu verder

Er zijn inmiddels voorzichtige signalen dat we de eerste fase van deze crisis achter ons (kunnen) laten. Daarbij overheerst een gevoel dat deze crisis zo ingrijpend is dat we niet meer terugkeren naar de tijden van voor corona. In een recent paper van McKinsey¹ wordt precies dit geadresseerd. De auteurs,

¹ Sneader, K. & Singhal, S. (2020). *Beyond coronavirus: The path to the next normal*. Maart, 2020. Geraadpleegd via <https://www.mckinsey.com/industries/healthcare-systems-and-services/our-insights/beyond-coronavirus-the-path-to-the-next-normal>, 15-04-2020.

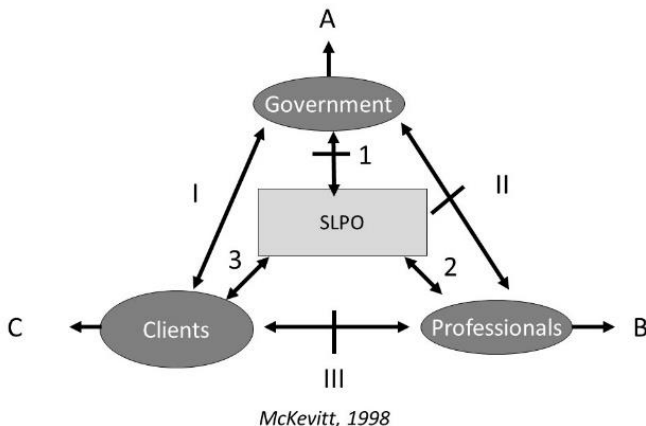
Sneider en Singhal, onderscheiden vijf stappen om uit deze crisis naar een *next normal* (het 'nieuwe normaal') te komen:

1. *Resolve*: acute problemen oplossen, crisismanagement;
2. *Resilience*: volhouden, overleven, eindjes aan elkaar knopen;
3. *Return*: normale operatie weer opstarten;
4. *Reimagine*: herbezinnen, lessen leren;
5. *Reform*: hervormen.

3. Mbo-instellingen: streetlevel public organisations

De besturing van mbo-instellingen komt feitelijk neer op de besturing van een set relaties. Figuur 1 hieronder laat een schematische afbeelding van deze relaties zien (McKevitt 1998).²

Figuur 1



²McKevitt, D. (1998). *Managing core public service*. Oxford: Blackwell

TIAS

In het hart staan de zogenaamde *streetlevel public organisations (SLPO's)*: instellingen die publieke diensten verzorgen in directe relatie met de burger. Mbo-instellingen zijn hier bij uitstek voorbeelden van. Besturing van dergelijke SLPO's gaat altijd in drieën: het vormgeven van de relatie met de studenten en bedrijven (*clients*), de docenten en ander onderwijspersoneel (*professionals*) en de overheid (*government*). Voor mbo-instellingen gaat het bij dit laatste over het ministerie van OCW, de Inspectie van het Onderwijs, SBB, DUO, etc.

Die drie actoren (studenten en bedrijven, onderwijspersoneel, en overheid) zijn onderling ook weer verbonden: bedrijven en studenten hebben een eigen relatie met de overheid (bijvoorbeeld leerplicht, belastingen, verkiezingen). Dat geldt ook en de professionals (denk aan CAO-onderhandelingen en bevoegdheidsregelingen). De kern van het werk van een school gaat over de interactie tussen de student en de docent, de bestuurder is daar niet rechtstreeks bij betrokken. Daarnaast is het belangrijk om te bedenken dat alle drie de actoren ook met de buitenwereld allerlei relaties hebben. Denk aan de *peer group* bij studenten of de branchevereniging voor bedrijven. Professionals kunnen deel uit maken van professionele netwerken buiten het onderwijs (belangengroepen voor zorgprofessionals, gebruikersnetwerken van technologie, etc.). Ook de overheid onderhoudt dergelijke externe relaties, de relaties met de EU en met de buurlanden zijn vermoedelijk het meest dominant.

Ook in de context waarbinnen mbo-instellingen hun governance moeten regelen, spelen relaties een grote rol. Niet alleen de relaties van de instellingen met studenten, bedrijven, docenten, andere werknemers en overheden (1, 2 en 3), maar ook de relaties van deze actoren onderling (I, II en III) en ten slotte de trekkrachten van buiten (A, B en C).

In dit whitepaper laten we zien hoe deze relaties zich verhouden tot de vijf stappen naar het nieuwe normaal van Sneader en Singhal. We gaan in op de wijze waarop de primaire relaties in de verschillende stappen gemanaged

worden en op de trekkrachten van buiten op weg naar het ‘nieuwe normaal’. Dit alles toegepast op de context van ons Nederlandse mbo.

4. Wat mbo-instellingen kunnen doen: het managen van de primaire relaties

Stap 1: Het crisismanagement

In de relatie met studenten en bedrijven komt crisismanagement er in de eerste plaats op neer dat mensen gezond en veilig moeten zijn. Studenten die bijvoorbeeld stagelopen in zorginstellingen vergen extra aandacht net als studenten op buitenlandse stages. Voor de studenten in de horeca gelden grote zorgen vanwege de plotselinge stilstand van de werkzaamheden. En er is acute zorg nodig voor studenten die in onveilige omstandigheden verkeren of in isolement dreigen te raken.

Uiteraard zijn er ook zorgen om personeel dat uitvalt of onder risicovolle omstandigheden moet werken. Omdat abrupt de scheiding tussen werk en privé wegvalt, gaan ook de gezinsomstandigheden een rol spelen.

Wat betreft de uitvoering van wettelijke taken gaat het bij het crisismanagement voor mbo-instellingen om urgente beslissingen over doorstroom en afstuderen van aflopende opleidingen. Scholen moeten studenten toerusten voor een baan, of voor doorstroom naar het hbo of een hoger mbo-niveau. Beide kunnen onder druk komen te staan. Wat als studenten bepaalde vaardigheden niet meer hebben aangeleerd door de crisis? Lopen ze dan studievertraging op? Of stromen ze toch door of starten ze toch met een baan, terwijl niet alle onderdelen van de opleiding volledig zijn doorlopen?

Stap 2: In de overlevingsmodus

Hoe zorg je ervoor dat het onderwijs zoveel mogelijk doorgaat? Het is indrukwekkend om te zien hoeveel er nu online gebeurt. Wat betekent dit voor studenten? Thuis leren stelt eisen aan de discipline, motivatie en aan de sociale

TIAS

context waarin dat leren gebeurt. Hoe ziet het leren er anders uit, en hoe kun je dat ten positieve beïnvloeden? Hierin zien we vooral dat sprake is van een aanscherping van sociale verschillen. In de overlevingsmodus komt aandacht voor dit vraagstuk, en zoeken docenten en andere begeleiders in het onderwijs mogelijkheden om studenten in een sociaal zwakkere of onveilige thuissituatie waar mogelijk te ondersteunen.

Tevens komt er aandacht voor een ander belangrijk issue: hoe gaat het met de praktijkvakken, en met de stage- of werkplek? Lang niet alle praktijkvakken zijn op afstand te doceren, er zal naar alternatieven gezocht worden. Als stages dicht zijn, is de vraag of er snel een alternatief kan komen voor bijvoorbeeld bol-leerlingen?

De professionals hebben te maken met een flinke opschaling van IT-activiteiten. Werkzaamheden moeten snel anders georganiseerd worden. Hoe houd je bijvoorbeeld de bestaande teams *in the lead van de onderwijsactiviteiten*? En wat voor soort leiderschap is er nodig in een tijd waarin we op afstand van elkaar werken? Hoe houd je als manager in het mbo contact met je docenten en medewerkers, waar liggen de prioriteiten? Waar vind je de balans tussen het crisismanagement (korte termijn), het anticiperen op de heropbouw en het tegelijkertijd behouden (of aanpassen) van je visie en koers (lange termijn). En hoe ga je als leidinggevende om met verschillen in personeel (de een heeft juist meer tijd door de crisis en de ander juist minder)?

Belangrijk aandachtspunt: de organisatie kan niet met één druk op de knop weer terug in de oude stand.

Wat betreft relatie met overheden: wat is de minimumkwaliteit die je moet laten staan en hoe laat je die nu en straks zien? Bijvoorbeeld: een bepaald type vaardigheid is een vereiste binnen het kwalificatiedossier. Onder de huidige omstandigheden is het niet mogelijk deze vaardigheid te ontwikkelen. Hoe gaat de Inspectie van het Onderwijs daar straks mee om? En: zijn er bekostigingsaspecten die aandacht vragen?

Stap 3: Herstarten van de operatie

Als straks de eerste mogelijkheden zich aandienen om het onderwijs weer te hervatten, dan zal dit waarschijnlijk gefaseerd mogelijk zijn. De organisatie kan niet met één druk op de knop terug in de oude stand. Vermoedelijk wordt geleidelijk weer gestart, bijvoorbeeld met inachtneming van *social distancing*. Hier kan alvast op geanticipeerd worden. Stel er komt een periode waarin niet alle studenten tegelijkertijd terug naar school kunnen, wat zijn dan mogelijke scenario's? Is bij de ene groep studenten de noodzaak om weer fysiek te kunnen opstarten groter dan bij de andere groep? En krijgt de eerste groep daardoor voorrang?

Studenten zullen weer terug aan boord moeten in termen van motivatie, logistiek, etc. Daarbij is de beginsituatie van de groep na een periode van zelfstudie waarschijnlijk gevarieerder geworden: wel of niet online geleerd, met meer of minder support. Ga je als school een nieuwe 'intake' doen? Waar sta je nu, welke gaten zijn er gevallen? Kon je daar zelf wat aan doen? Studenten zullen heel blij zijn elkaar weer te zien, verhalen te vertellen hebben, lief en leed willen delen. Scholen blijken vooral ook sociale communities te zijn, ontmoetingsplaatsen. Hoe heeft de school aandacht voor deze sociale interactie?

Hoe ligt het landschap van bedrijven erbij? Vermoedelijk zijn veel bedrijven in de problemen gekomen en zal het aantal plekken voor studenten beperkter zijn dan tevoren. Het is niet uitgesloten dat afgestudeerden in elk geval tijdelijk veel

meer problemen zullen ondervinden bij het vinden van een baan. Denk ook aan grote bedrijven als KLM, die door een diep dal moeten. Of andersom, in het geval van de zorg bijvoorbeeld: is er behoefte aan een periode van rust, om overuren te compenseren en bij te komen. Kunnen mbo-instellingen daar een rol in spelen? Is het denkbaar dat er ook bedrijven of sectoren zijn die juist behoefte hebben aan meer personeel (bijvoorbeeld pakketdiensten) of aan specifiek opgeleid personeel (bijvoorbeeld de IT)?

Stap 4: Lessen leren

Het is zeer waarschijnlijk dat we straks, na een periode van hoogconjunctuur, een recessie induiken. Dat betekent veel, vooral ook voor mbo-instellingen. Welke frames en aannames moeten we onder invloed hiervan herzien?

Als gevolg van deze crisis merken we ook dat er voordelen zijn: we zijn minder tijd kwijt aan reizen, we blijken online een heleboel te kunnen leren en sociale contacten met vrienden, familie, collega's en studiegenoten te kunnen

Met name het instructiegedeelte zal voor studenten onderwerp van herbezinning zijn: 'waarom moet ik daarvoor naar school komen?' Online kon het toch ook?

onderhouden, en onze intelligente *lockdown* is een uitkomst voor het milieu: we vervuilen minder. Welke voordelen zijn het waard om te behouden en leveren zelfs winst op?

Het onderwijs worstelde met IT en afstandsleren. Er blijken nu onder druk mooie hoogstandjes mogelijk, maar niet alles is kwalitatief aan de maat.

TIAS

Interessant is in ieder geval dat onder druk veel vloeibaar wordt, zoals weerstanden tegen afstandsonderwijs, of centrale examens. Wat blijkt er vloeibaar en wat blijft als een paal boven water staan? Wat zegt dit over wat essentieel is, welke kernwaarden hielden stand, welke werden opgeschort? Zijn de kwaliteitsstandaarden en processen na corona straks nog hetzelfde als voor corona?

Er werd een beroep gedaan op de kwaliteit en het gezond verstand van professionals: zij zullen geen onverantwoorde beslissingen nemen. Kennelijk kan dat vertrouwen onder druk dus wèl gegeven worden.

Studenten zullen met een andere blik naar de opleiding kijken. Met name het instructiegedeelte zal voor hen onderwerp van herbezinning zijn: ‘waarom moet ik daarvoor nog naar school komen?’ Online kon het toch ook? Eens te meer is voor hen de sociale functie van de school belangrijk gebleken: ze missen hun medestudenten, docenten en stageplekken. Tegelijkertijd wordt ook duidelijk hoe kwetsbaar met name de vaardigheidsvorming is: kan dat zonder stageplek, zonder labs of werkplaatsen in de school? In veel gevallen niet.

Voor docenten geldt vermoedelijk iets vergelijkbaars, ze hebben zichzelf in de crisis overtroffen in creatieve manieren om hun onderwijsinhoud over het voetlicht te brengen. Met nadelen en met voordelen. Van thuis uit met minder reistijd en meer flexibiliteit of juist minder omdat er

kinderen rondlopen. Ook voor hen zal gelden dat ze opnieuw zullen nadenken over de wat school als werkplek voor ze betekent. De overheid heeft op een aantal momenten wet- en regelgeving aangepast of opgeschort omdat die niet uitvoerbaar bleek in de crisis. Met name viel het ‘uitzetten’ van een aantal toezichtinstrumenten op: in het mbo vinden de komende tijd geen inspectiebezoeken plaats, geen sitevisits bij visitaties in het hoger onderwijs, geen eindtoets in het basisonderwijs. Specifiek in het mbo zien we dat de examenregeling is versoepeld, de aanmelddatum een maand is verschoven en dat het geven van het Bindend Studieadvies (BSA) mag worden opgeschort als vanwege de coronamaatregelen onvoldoende zicht is op de studievoortgang van een student.

Er wordt hierbij een beroep gedaan op de kwaliteit en het gezond verstand van professionals: zij zullen geen onverantwoorde beslissingen nemen. Onder druk kan dat vertrouwen dus wèl gegeven worden.

Stap 5: Op weg naar een nieuw normaal

Het mbo zal de lessen uit de voorgaande periode moeten vertalen naar een nieuwe werkwijze en inrichting. Dit zal een gezamenlijk proces zijn, van professionals, bestuurders en andere partners. TIAS en ECBO dragen hier graag aan bij door een aantal thema's te benoemen die passen binnen het ‘nieuwe normaal’ en daarover de discussie aan te gaan. Thema's als:

- De blend van fysiek en online onderwijs. En dan met name: hoe om te gaan met de vorming van vaardigheden?
- Kwaliteitsborging, examinering en toezicht: wat kan op afstand, wat niet en waar kun je vertrouwen op gezond verstand van de professionals?
- De school-als-werkorganisatie: hoe kunnen we effectiever samenwerken met minder fysieke ontmoeting? Is het thuiswerken de nieuwe norm? Welke gevolgen heeft thuiswerken voor de kwaliteit van

de samenwerking, de infrastructuur, maar ook voor de balans werk-privé?

- De verbinding van de school-als-gemeenschap met de sociale omgeving kan versterkt worden. Hoe kunnen scholen helpen om bedrijven weer op de been te krijgen en te vernieuwen? Maar ook veel jongeren spanden zich in, bijvoorbeeld door in buurten hulp te verlenen. Wat leert ons dat over burgerschap en onderwijs? Er werd een indringend beroep gedaan op de zelfbeheersing van iedereen. Waar ging dat goed en waar ging dat fout. En wat kunnen we daar van leren om de sociale vaardigheden te versterken?
- De verhoudingen in de governance van de mbo-instelling: welke taken en verantwoordelijkheden hebben de diverse gremia tijdens en na afloop van een crisis, welke bijdrage levert een raad van toezicht bijvoorbeeld? In één van de gesprekken hierover zei een bestuurder: *'Ik heb op dit moment meer aan mijn OR dan aan mijn Raad van Toezicht'*. Is dit geëigend in tijden van crisis, of mag meer verwacht worden van een Raad van Toezicht?

5. Mbo-instellingen binnen het bredere krachtenveld in het nieuwe normaal

Het voorgaande heeft betrekking op de bestuurlijke impact op de omgang met studenten en bedrijven, professionals en de overheid tijdens en na de coronacrisis. De veranderingen moeten plaatsvinden in een omliggend krachtenveld dat óók sterk verandert door de coronacrisis. Dit zijn de indirecte en externe relaties in figuur 1. Een belangrijke vraag zal zijn welke van de actoren leidend zal zijn bij het definiëren van het 'nieuwe normaal'. Het krachtenveld tussen professional, overheid en organisatie is tijdelijk wezenlijk anders geweest. Blijft dat ook zo na de opstart van de operatie? Wie neemt het initiatief om te bepalen welk referentiekader normatief geldt naar de toekomst toe?

TIAS

Actoren onderhouden relaties buiten de governance van de mbo-instellingen om. De relatie tussen burgers en overheid (pijl I in figuur 1) is de afgelopen jaren ingewikkelder geworden. Er is sprake van meer versplintering, scherpere toonzetting en een ander gebruik van media. Populistische tendensen zijn binnen en buiten Nederland duidelijk zichtbaar. De coronacrisis zal hier zeker invloed op hebben. Is het vertrouwen in de overheid gegroeid of juist niet? Voelt de burger zich gesteund door noodmaatregelen? En maakt dit burgers positiever ten opzichte van de overheid? Of is er juist sprake van scepsis en complotdenken?

Dat temperamenten snel kunnen omslaan blijkt uit de manier waarop we naar het RIVM kijken. Nog slechts enkele weken geleden werden ze weggezet als handlangers van de milieulobby en werd hun werk door bijvoorbeeld de boeren sterk bekritiseerd. Hoe anders is het vertrouwen dat ze nu genieten bij de bestrijding van deze crisis.

De overheid praat ineens in andere bewoordingen over en met professionals (pijl II in figuur 1). Er is sprake van een opvallend herstel van vertrouwen in de werkvloer. Kennelijk acht de overheid leraren in het basisonderwijs nu wel in staat om goede schooladviezen af te geven zonder top down gecontroleerde eindtoets. Ook valt op dat er onder invloed van de crisis een lijst van onmisbare beroepen ontstond (onder meer vanwege de benodigde opvang van kinderen), terwijl er al jaren gesteggeld wordt over

*Het krachtenveld
tussen professional,
overheid en
organisatie is tijdelijk
wezenlijk anders
geweest, maar blijft
dat ook zo na de
opstart van de
operatie?*

zware beroepen in verband met de pensioenleeftijd.

Docenten, verpleegkundigen, medewerkers in de kinderopvang ontvangen terecht veel steun: gaan zij dit in de navolgende periode verzilveren in betere CAO's of meer autonomie? Het speelveld tussen overheid en professionele organisaties en bonden verandert gegarandeerd.

De rechtstreekse relaties tussen studenten en hun docenten waren tot nu toe vaak in geïnstitutionaliseerde context van de school. Verandert de aard van de relatie als die relatie virtueel wordt? Via online-onderwijs en examinering kijken professionals diep in de privé-omgeving van de student. Omgekeerd zien studenten ineens de kinderen en huisdieren van hun thuiswerkende docenten. Met name die inblik in de privésfeer is nieuw in deze relatie.

Ook de relatie tussen de docenten en hun counterparts in het bedrijfsleven verandert. Wordt er gebruik gemaakt van de virtuele omgeving van bedrijven voor afstandsonderwijs? Hoe ziet de begeleiding van stagiairs eruit zonder face-to-face contacten? Waar dat al gebruikelijk was: wordt de kwaliteit beter nu er meer ervaring mee wordt opgedaan? Wat verandert er in het sociale kapitaal van docenten in de virtuele netwerken met studenten en bedrijven?³

³De Amerikaanse socioloog Robert Putnam (bekend van zijn boek *Bowling Alone*) voorzag na de crisis van 9/11 een intensivering van sociale relaties. Welke rol speelt deze crisis? Zie <https://www.journalofdemocracy.org/articles/still-bowling-alone-the-post-9-11-split/>

6. De invloed van de trekkrachten van buiten in het nieuwe normaal

In het schema van de SLPO (figuur 1) wordt zichtbaar dat overheid, docenten en studenten ook onder invloed staan van trekkrachten van buiten de mbo-wereld. Voor de overheid (pijl A) speelt met name de Europese Unie een belangrijke rol, met discussies over begrotingsplafonds en dergelijke. Strakkere financiële kaders bepalen speelruimte van de Nederlandse overheid. Er is sprake van een wereldwijde crisis die ingrijpend doorwerkt in internationale handelsrelaties en vluchtelingenstromen. Voor een open land als Nederland kan het niet anders dan dat de politiek hiermee te maken krijgt.

Professionals zijn lid van allerlei gemeenschappen, in ieder geval hun gezin. Er is meestal sprake van meerdere relaties. We hebben nu een tijdje de combinatie

In professionele afwegingen moet gezinsdynamiek een plek krijgen.

van thuiswerken en gezinstaken ervaren: wat doet dit op lange termijn voor deze relaties? Gezinsdynamiek moet een plek krijgen in professionele afwegingen. Al was het maar de arbo-veiligheid van de zolderkamer. Het professioneel bewustzijn van verschillende beroepsgroepen verandert naar alle waarschijnlijkheid onder invloed van deze crisis. Zo verwachten wij bijvoorbeeld dat verpleegkundigen en verzorgenden meer op de beroepsgroep gericht raken. Dat leidt tot nieuwe netwerken, normen en waarden en afstemming.

Ook studenten zijn verankerd in andere, niet-schoolse netwerken. Zij doen en deden al veel online. Wat doen zij daar en hoe past onderwijs daarin? Ook het thuismilieu heeft een rol. Was al duidelijk dat de kwaliteit van het thuismilieu

een belangrijke invloed heeft op de schoolprestaties, onder invloed van meer afstandsonderwijs wordt deze invloed alleen maar versterkt. Als er minder sturing op het leerproces komt vanuit de school, wat betekent dit voor studenten, en welke invloed gaat uit van andere milieus (gezin, straat, vrienden, kerk etc.).

Bedrijven zitten in ketens en netwerken waar veel aan de hand is. Hoe werkt dit door op hun beleid ten aanzien van opleiding, stages e.d. Denk aan de internationale verwevenheid van KLM, tuinders, farmaceuten. Kortom bedrijven kijken zeker naar mbo-instellingen maar ook naar tal van andere netwerken waar ze deel van uitmaken. Dat is altijd al zo, maar nu worden evenwichten verstoord.

7. Tot slot: er komt zeker een nieuw normaal

Joop den Uyls *'De tijden van voor de oliecrisis komen niet meer terug'* uit 1973 is de laatste weken vaak geparafraseerd: ook de coronacrisis gaat voor ingrijpende veranderingen zorgen. Het is de verantwoordelijkheid van bestuurders om daar zo vroeg mogelijk op in te spelen. Dat is lastig: we weten maar net in welke film we zitten, kennen het script niet en hebben geen idee van de cliffhangers en het al of niet happy end. In dergelijk mega-onzekerheid is een omgeving waarin samen gezocht kan worden naar een nieuw script cruciaal. Bestuurders, wetenschappers, stakeholders: ze zullen allemaal mee moeten en willen schrijven aan dat nieuwe verhaal voor beroepsonderwijs.

In dit whitepaper hebben we een eerste aanzet van deze dialoog willen aanbieden. Niet als een dwingende logica, maar als een eerste verkenning die hopelijk helpt het grote aantal uitdagingen en kwesties te ordenen. De lezer wordt vooral uitgenodigd inzichten toe te voegen. Ook hier geldt: samen kunnen we het mbo na deze crisis terug op de rit krijgen en misschien wel nog beter dan voorheen.

TIAS en ECBO ontwikkelen samen initiatieven om de governance in het mbo te verbeteren. Voor meer informatie graag mailen naar Prof. dr. Theo Camps, director Governance Lab TIAS th.w.a.camps@tias.edu

Dit whitepaper is geschreven door Prof. dr. Marc Vermeulen (TIAS), Drs. José Hermanussen (ECBO) en Dr. Morris Oosterling (Aizen Wetenschap in Bedrijf).

Met waardevolle commentaren van Dr. Margriet van der Sluis en Prof. dr. Theo Camps (beiden TIAS).

Reacties graag mailen naar m.vermeulen@tias.edu of jose.hermanussen@ecbo.nl

www.tias.edu

www.ecbo.nl