



Governance in het mbo tijdens en na corona

DOOR MARC VERMEULEN, JOSÉ HERMANUSSEN & MORRIS OOSTERLING, M.M.V. MARGRIET VAN DER SLUIS EN THEO CAMPS

In dit artikel gebruiken we de vijf stappen van Sneader en Singhal om te kijken naar governance in het mbo tijdens en na corona. Tevens blikken we terug op een seminar dat we na publicatie van ons whitepaper organiseerden voor bestuurders en toezichhouders in het mbo.

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, er

moest worden overgeschakeld naar afstandsonderwijs. Het is bewonderenswaardig in welk tempo de mbo-instellingen dit wisten te bereiken, 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. Er zijn inmiddels signalen dat we de eerste fase van de crisis achter ons 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 Sneader en Singhal¹ wordt precies dit geadresseerd. Zij onderscheiden vijf stappen om uit deze crisis naar 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.

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).



Figuur 1 [McKevitt, D. (1998). *Managing core public service*. Oxford: Blackwell]

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, regionaal openbaar bestuur, 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 voor de overheid 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. Ook de overheid onderhoudt dergelijke externe relaties, de relaties met de EU en met de buurlanden zijn vermoedelijk het meest dominant. Kortom: 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 het vervolg van dit artikel 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.

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 of in het buitenland vergen extra aandacht. 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, examinering 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?

In het seminar worden de thema's die horen bij het acute crisismanagement herkend. Bij een vraag wat op dit moment de grootste kopzorgen waren bleken 'examinering' en 'veiligheid' het vaakst genoemd.



Thuisonderwijs is in de praktijkgerichte omgeving van het mbo lang niet altijd mogelijk.

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 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. 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. Werkzaamheden worden snel anders georganiseerd. Wat voor soort leiderschap is hiervoor 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? Wat betreft relatie met overheden: wat is de minimumkwaliteit die je moet laten staan en hoe laat je die nu en straks zien? Hoe gaat de Inspectie van het Onderwijs daar straks mee om? En: zijn er bekostigingsaspecten die aandacht vragen?

In het seminar komt naar voren dat er in de overlevingsmodus gevraagd wordt om sterk leiderschap van mbo bestuurders. Leiderschap waarin doorgepakkt wordt. Leiderschap die *the wisdom of the crowd* weet te mobiliseren. De urgentie in deze periode biedt ruimte voor lef: durf je nu te handelen?

In het seminar komt naar voren dat er in de overlevingsmodus gevraagd wordt om sterk leiderschap van mbo bestuurders. Leiderschap waarin doorgepakkt wordt. Leiderschap die *the wisdom of the crowd* weet te mobiliseren. De urgentie in deze periode biedt ruimte voor lef: durf je nu te handelen?

Iets anders wat de gemoederen in deze periode bezig houdt is zowel de interne als externe verantwoording. Misschien wordt er op het moment zelf minder om verantwoording gevraagd maar dit gaat op een later moment wel spelen. Advies: houdt goed bij hoe besluitvorming heeft plaatsgevonden, bijvoorbeeld met een logboek en zorg voor communicatie met en rugdekking van je Raad van Toezicht.

Stap 3: Herstarten van de operatie

Als de eerste mogelijkheden zich aandienen om het onderwijs weer te hervatten, dan is dit waarschijnlijk gefaseerd mogelijk. Een organisatie kan niet met één druk op de knop terug in de oude stand. Dit gaat geleidelijk met inachtneming van *social distancing*, zoals nu zichtbaar wordt in het primair onderwijs. 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? De anderhalve meter maatregel heeft allereerst

grote gevolgen voor de logistiek. Vervolgens spelen er vragen rondom studenten: is bij de ene groep studenten de noodzaak om weer fysiek te kunnen opstarten groter dan bij de andere groep? Hoe staat het met de motivatie van studenten? Is er sprake van leerachterstanden?

Dan volgt een hele andere vraag: 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 meer problemen zullen ondervinden bij het vinden van een baan. Hoe ga je hier mee om? 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)?

In het seminar wordt het belang van communicatie over de verschillende aspecten van de herstart genoemd. Investeer hierin. Wees proactief en duidelijk. Wees consistent. Communiceer op alle niveaus. Biedt daarnaast ook ruimte voor het gesprek, deel je overwegingen. Doe in deze fase ook aan verwachtingsmanagement: de ene groep docenten is zich aan het ontwikkelen en ziet nieuwe kansen, de andere groep wil terug naar de oude manier van werken. Ga om met deze verschillende verwachtingen. Het gaat om eenduidigheid in verwachtingen en variëteit in handelen.

Stap 4: Lessen leren

Het is waarschijnlijk dat we een recessie induiken. Dat betekent veel, 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 veel te kunnen leren en sociale contacten te kunnen onderhouden, en onze intelligente lockdown zorgt ervoor dat we het milieu minder vervuilen. Welke voordelen zijn het waard om te behouden en leveren zelfs winst op? En op welke onderdelen blijkt het onderwijs juist kwetsbaar? Kan vaardigheidsvorming zonder stageplek, zonder labs of werkplaatsen in de school? In veel gevallen niet. Studenten missen hun medestudenten, docenten en stageplekken, docenten hun collega's. Wat voor gevolgen heeft dit? Het onderwijs worstelde met IT en afstandslernen. Er blijken nu onder druk mooie hoogstandjes mogelijk, maar zijn deze initiatieven ook kwalitatief aan de maat? Interessant is in ieder geval dat onder druk veel vloeibaar wordt, zoals weerstanden tegen afstandsonderwijs, of centrale examens.

De overheid heeft op een aantal momenten wet- en regelgeving aangepast of opgeschort omdat die niet uitvoerbaar bleek in de crisis. Geen inspectiebezoeken, de examen-

regeling is versoepeld, de aanmelddatum is een maand is verschoven en het geven van het Bindend Studieadvies (BSA) mag worden opgeschort. 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 wel gegeven worden. 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?

In het seminar klinkt een waarschuwing door: ook al is er op dit moment veel mogelijk door de mogelijkheid van online leren, voorzichtigheid is gepast. We weten nog niet wat het digitaal leren voor effecten heeft, daar is onderzoek voor nodig. Een advies voor deze fase van het leren van lessen: zorg ook voor de verbinding naar buiten. Kijk hoe je samen met professionals en brancheverenigingen in gesprek kunt gaan over de toekomst, over de verandering van het beroep. Trek ook samen op met collega-mbo instellingen, met behoud van eigen koers.

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;
- › Kwaliteitsborging, examinering en toezicht;
- › De school-als-werkorganisatie;
- › De verbinding van de school-als-gemeenschap met de sociale omgeving;
- › De verhoudingen in de governance van de mbo-instelling.

In het seminar vroegen we waarmee wij een bijdrage kunnen leveren aan governance in het mbo. Reacties:

- Symposia als deze organiseren; relevante uitkomsten van onderzoek zichtbaar maken; gezamenlijk leren en kennisdeling bevorderen; onderwerpen voor onderzoek afstemmen met elkaar

- Verbinding organiseren tussen onderzoek en veld: ontwikkelagenda/scenario ontwikkeling, vooruitblik faciliteren; evaluatie- effectmeting ondersteunen

- Het goede gesprek tussen bestuurders faciliteren; het professionele gesprek ondersteunen voor bestuurders en managers

Mbo-instellingen binnen het bredere krachtenveld in het nieuwe normaal

Het voorgaande gaat over de bestuurlijke impact op de omgang met studenten en bedrijven, professionals en de overheid tijdens en ná de coronacrisis. De veranderingen moeten plaatsvinden in een omliggend krachtenveld dat óók sterk verandert door de coronacrisis.

Het speelveld tussen overheid en professionele organisaties en bonden verandert gegarandeerd

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 in de toekomst? Dat temperamenten snel kunnen omslaan blijkt uit de wijzigende waardering voor het RIVM. Enkele weken voor de corona-crisis werden ze weggezet als handlangers van de milieulobby en werd hun werk door bijvoorbeeld de boeren sterk bekritiseerd. In het begin van de crisis genieten ze (vooral in de persoon van Van Dissel) groot vertrouwen 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 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. Al deze relaties zijn naarmate de tijd vordert onderhevig aan wisselende waarden. 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? De Amerikaanse socioloog Robert Putnam (bekend van zijn boek *Bowling Alone*) voorzag na de crisis van 9/11 een intensivering van sociale relaties². Welke rol speelt deze crisis?

De invloed van de trekkrachten van buiten in het nieuwe normaal

Overheid, docenten en studenten staan ook onder invloed 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.

De coronacrisis gaat voor ingrijpende veranderingen zorgen, het is de verantwoordelijkheid van bestuurders om daar zo vroeg mogelijk op in te spelen

Professionals zijn lid van allerlei gemeenschappen, in ieder geval hun gezin. We hebben nu een tijdje de combinatie van thuiswerken en gezinstaken ervaren: wat doet dit op lange termijn voor deze relaties en voor de kwaliteit van werken? 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.



De schoolgebouwen werden gesloten, docenten gingen vanuit huis aan het werk, er moest worden overgeschakeld naar afstandsonderwijs.

Andere onderwijssectoren maken vergelijkbare dynamiek mee

Het mbo is misschien wel de sector binnen het onderwijs die het meest ingewikkelde speelveld kent waarbinnen oplossingen gezocht moeten worden. De studentenpopulatie is zeer gevarieerd, heeft soms veel zorg nodig maar presteert op andere momenten weer op een hoog niveau van vakmanschap. Bedrijfspraktijken maken een belangrijk deel uit van het curriculum en dat vergt een eigen benadering van netwerken. Tegelijkertijd is het vergelijkbaar onderwijs zoals ook in andere sectoren aangeboden wordt met bijbehorende vraagstukken van didactische vormgeving, examinering en kwaliteitszorg. De lessen in het mbo zijn daarom vermoedelijk met enige aanpassing ook relevant voor andere sectoren. De gemeenschappelijke deler is hoe we kunnen voorkomen dat er een corona-generatie leerlingen en studenten ontstaat die nog lang nadeel zullen vinden van de crisis die ze nu meemaken. Het gesprek hierover aangaan langs de lijnen van het gepresenteerde model is zinnig van po tot en met wo.

Tot slot: er komt zeker een nieuw normaal

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 artikel hebben we een eerste aanzet van de 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. Het whitepaper waarop dit artikel is gebaseerd, is geschreven door Prof. dr. Marc Vermeulen (TIAS), Drs. José Hermanussen (ECBO) en Dr. Morris Oosterling (Aizen Wetenschap in Bedrijf) en tot stand gekomen 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.herma-nussen@ecbo.nl www.tias.edu www.ecbo.nl



- 1 Sneider, 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.
- 2 Zie <https://www.journalofdemocracy.org/articles/still-bowling-alonethe-post-9-11-split/>



Over de auteurs



Prof. dr. M. Vermeulen
Marc Vermeulen is hoogleraar Onderwijs sociologie, gespecialiseerd in toegepast onderzoek op het gebied van het onderwijsstelsel en de relatie met omliggende sociale en economische systemen.



J. Hermanussen
José Hermanussen is senior onderzoeker bij Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ecbo).



Dr. M. Oosterling
Morris Oosterling is onderzoeker, adviseur en coach bij Aizen Wetenschap in Bedrijf.