

## Bestuurlijke verhoudingen binnen mbo-instellingen



# Bezinning noodzakelijk

Het mbo moet aan veel maatschappelijke eisen tegelijkertijd voldoen. In toenemende mate komen daar ook regionale opgaven bij. Dat vraagt om nadere bestuurlijke bezinning over de verhouding tussen verticale en horizontale verantwoording.

**D**e mbo-instellingen zijn twintig jaar geleden gevormd bij de totstandkoming van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB, 1996). Bij de schaalvergroting die toen is ingezet, waren relatief veel vrijheidsgraden toegestaan; met de toegekende lumpsum financiering konden schoolbesturen zelf hun middelen alloceren naar eigen inzicht.

Zes jaar geleden concludeerde Ria Bronneman in haar dissertatie dat er in het mbo sprake is van een 'bestuurlijke -spagaat'. Kern van dit besturingsdilemma is dat mbo-instellingen 'aan de ene kant worden benaderd als maatschappelijke ondernemingen met veel ruimte om in onderhandeling met hun omgeving (toeleverende opleidingen, bedrijfsleven, werkgevers uit de publieke sector, gemeenten, afnemende onderwijsinstellingen) hun eigen beleid te bepalen. Aan de andere kant worden ze door dezelfde overheid behandeld als taakorganisaties die bij hun beleidsvoering

gebonden zijn aan allerlei voorschriften en kwaliteitseisen van de Onderwijsinspectie, zoals de urennorm, de kwalificatieplicht, het rugzakje, burgerschapsvorming en sinds kort ook de referentieniveaus voor taal en rekenen' (Bronneman 2011: 333).

### Aantrekkelijker

De afgelopen jaren heeft het Actieprogramma Focus op Vakmanschap (nog ingevoerd door minister Van Bijsterveldt) mbo-instellingen gedwongen terug te gaan naar de kern: 'de basis op orde, de lat omhoog'. Hierbij zijn de ambities verwoord om het mbo aantrekkelijker en uitdagender te maken. Er is gekozen voor intensivering en verkorting van opleidingen en de kwalificatiestructuur is sterk herzien. Ook het bedrijfsleven heeft meer invloed in de ontwikkelingsagenda gekregen, in ieder geval via het topsectorenbeleid, en later het Techniek- en Zorgpact en het Regionaal Investeringsfonds. Deze



**Marc van der Meer** is als bijzonder hoogleraar Onderwijs-arbeidsmarkt verbonden aan Reflect/Tilburg Law School en het CAOP te Den Haag, en als onafhankelijk wetenschappelijk adviseur werkzaam bij SBB in Zoetermeer. Deze tekst is gebaseerd op enkele conclusies uit een serie *position papers* in opdracht van de directie MBO van OCV en NRO.



publiek-private-samenwerkingsverbanden leiden per saldo tot een nieuwe verhouding tussen de overheid, de mbo-instellingen en het bedrijfsleven.

### Tegenstrijdig

De nu demissionaire minister Bussemaker heeft in haar visiebrief Ruim baan voor vakmanschap (juni 2014), gepoogd instellingen iets meer ruimte te bieden om 'het goede' te doen. Tegelijkertijd illustreert deze brief de complexe eisen waaraan zij moeten voldoen: aan de ene kant vraaggericht leveren wat de arbeidsmarkt vraagt (lees: 'macrodoelmatig'), aan de andere kant alle studenten een kans geven om alle talenten maximaal te ontplooiën ('wees toegankelijk' en 'wees excellent'). Sinds 2014 zijn bovendien nog gedetailleerde wetsontwerpen voorbereid over thema's als 'Vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht tot het mbo'.

Het kabinet heeft daarnaast in 2014 bestuurlijke afspraken gemaakt met mbo-instellingen over de te behalen prestaties op het terrein van schooluitval, studiewaarde, en beroepspraktijkvorming. Tevens worden zij geacht een strategische visie op te stellen met een kwaliteitsplan en onderbouwde personeelsstrategie, waarover zij verantwoording moeten afleggen.

Daarmee komen verschillende bestuurlijke principes met elkaar in aanraking: directe regelgeving, financiële prikkels, en ook vormen van zelfregulering. De zelfregulering komt goed tot uiting in de mbo-netwerken op allerlei terrein om 'in control' te zijn, variërend van kwaliteitszorg tot instroom, van veiligheid op school tot passend onderwijs. Dit blijkt ook uit de branchecode voor goed bestuur (de laatste versie is van 2014) en uit het Professioneel Statuut van 2009 waarin staat dat het onderwijsteam de centrale eenheid van handelen is, met een rol voor de nieuw ingevoerde ondernemingsraden om op de professionalisering van docenten en verdeling van de middelen toe te zien. Studenten op hun beurt hebben een eigen deelnemersraad en bezitten doorgaans klachtrecht (dat ook wettelijk wordt verankerd).

Er zijn dus tegenstrijdige opdrachten in het mbo, die ook bestuurlijke consequenties hebben. In een uitvoerig position paper stelt VU-hoogleraar Renée van Schoonhoven de vraag of het glas van het bestuurlijke evenwicht in de mbo-sector nu half vol of half leeg is. Er is volgens haar gewerkt aan nieuwe bestuurlijke instrumenten (vooral in termen van de examinering en financiële soliditeit) maar de betekenis daarvan laat zich nog niet goed beoordelen. Tevens noteert zij dat de doorgevoerde versterking van het verticale toezicht (naar OCW en Onderwijsinspectie) ten koste gaat van de horizontale verantwoording (naar deelnemers, beroepenveld en gemeenten/ provincies).

### Verticale verantwoording

De resultaten van het mbo lijken zich op een posi-

tieve wijze te ontwikkelen. De Onderwijsinspectie is in de laatste 'Staat van het Onderwijs' (2016 én 2017) steeds beter te spreken over het onderwijsklimaat in het algemeen en de hogere studierendementen omhoog. Ook wordt de schooluitval verder teruggedrongen, al zijn er nog wel enkele zwakke opleidingen. Verder blijft de kwaliteit van de examinering nog achter bij de verwachtingen, maar ook op dat punt worden momenteel verbeteringen gesignaleerd. Positief is het groeiend aantal studenten dat een diploma haalt op niveau 4.

Alle veranderingen leiden onmiskenbaar tot een schat aan gegevens (het gaat om nogal 'big data'), die door Bestuur en Raad van Toezicht moeten worden verwerkt. Maar ook dan is nog niet vastgesteld of het onderwijs de beste denkbare onderwijskwaliteit bereikt (wat de ambitie van iedere school zou moeten zijn) en evenmin of dit stelsel macro-doelmatig werkt (een politieke maakbaarheidsgedachte die behoorlijk hoog gegrepen is). Punten van bijzondere aandacht zijn vervolgens de professionele ontwikkeling van onderwijsteams, de kwaliteit van het pedagogisch en didactisch klimaat op school en de inclusiviteit van het bestel. Als scholen om resultaten te behalen vooral de beste studenten op het hoogste niveau weten aan te trekken, kan dat ten koste gaan de iets zwakkere studenten. Hoe deze mechanismen van allocatie en doorstroming feitelijk werken weten we niet precies. Ook is niet zo duidelijk of de medezeggenschap zijn beoogde rol in het beoordelen van de professionalisering van docenten kan waarmaken. Er is maar nauwelijks onderzoek naar het functioneren van ondernemingsraden en de waardering van docenten over de gang van zaken in het onderwijs kan mogelijk beter.

## Horizontale verantwoording

De grootste bestuurlijke uitdagingen liggen op het terrein van de horizontale relatie van de school met de buitenwereld: 'In de regio moet het gebeuren'. Daar moet sprake zijn van een goede wisselwerking tussen school en het lokale ecosysteem van bedrijven over de beroepspraktijkvorming en programma's voor een leven lang leren (zoals de bbl en andere vormen van functie-training). Regionale innovatiearrangementen definiëren niet zelden specifieke voorwaarden aan de toekenning van innovatiemiddelen en grote gemeenten hanteren steeds vaker een eigen onderwijsbeleid. Het beeld met de actuele stand van zaken is echter verre van compleet.

Tevens verdient de samenwerking van het mbo met het vo en hbo een verdere impuls. Ook in die onderwijssegmenten is de vernieuwing van het 'eigentijdse curriculum' aan de orde. Als meer doorstroming wordt bepleit in de beroepskolom, is meer afstemming tussen onderwijssegmenten noodzakelijk, zowel in de Hoftoren als in het onderwijsveld. Anders blijft de verdere herziening van het curriculum van het vmbo en mbo - zoals in het verleden - teveel los van elkaar staan.

## Per saldo

Het mbo maakt een sterke dynamiek door. Politiek gezien moeten mbo-instellingen doelmatig opereren en (leren) samenwerken in plaats van onderling concurreren om studenten en marktaandeel. De scholen proberen tevens ruimte te vinden voor de ontwikkeling van onderwijsteams door slimme vormen van zelfregulering en bestuurlijke vernieuwing te ontwikkelen.

Dat is een complexe uitdaging, ook vanwege de politieke greep op het bestel, zo schreef bijvoorbeeld mbo-bestuurder Hermien Hendrikxs. Daarbij kan tenminste de vraag worden gesteld of verdere stapeling van het verticale toezicht, die dreigt op te treden door alle recente overheidsmaatregelen, dan behulpzaam is. Mbo-instellingen hebben eerder behoefte aan constructieve tegenspraak, duidelijke vormen van feedback en peer review, en een cultuur van kennisdeling om teams de kans te geven zich daadwerkelijk verder te ontwikkelen. Bestuur en toezicht zouden voor zichzelf ook kunnen komen tot gerichte werkvormen om in interactie met de werkvloer te komen tot versterking van de onderwijskwaliteit.

Aan de ene kant vraaggericht leveren wat de arbeidsmarkt vraagt, aan de andere kant alle studenten een kans geven om alle talenten maximaal te ontplooien

Met name op het terrein van de horizontale verantwoording is veel te winnen gezien de behoefte te komen tot een productief klimaat tussen school en afnemend werkveld. Er is momenteel geen duidelijke relatie in de verhouding tussen de belangrijkste landelijke geldschieter (OCW) en de regionale initiatieven, die niet zelden mede door het lokale bedrijfsleven of de lokale overheid worden gefinancierd. Het in het openbaar benoemen van de aard van de externe lokale relaties van school en werkveld en het gezamenlijk ordenen van de wederzijdse uitdagingen is al een eerste noodzakelijke stap om te komen tot daadwerkelijk partnerschap in de regio.

### Noten

- 1 Bronneman-Helmers, R. (2011). Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010). Den Haag: SCP (dissertatie).
- 2 Douma, Th., R. Stevens, & R. in 't Veld (2012). *Naar (h)erkende kwaliteit in het mbo: Zelfdiagnose, kwaliteitszorg, analyse en implementatie*. Audit Akademia.
- 3 Schoonhoven, R. van (2016). *Horizontale verantwoording in het mbo: ingehaald door een nieuwe werkelijkheid?* Position paper in opdracht van ministerie OCW. Rotterdam: Actis.
- 4 Hendrikx, H. (2013). Pleidooi voor een toekomstbestendig mbo/ ROC: Hoe complexiteit en politieke grilligheid het mbo in zijn greep heeft. In: *THEMA*, nr.2, pp.14-18.