

Op zoek naar 'verbindende verhalen'

Een artikel over de mogelijkheid van betekenisvolle vormen van verantwoording in het mbo.

Inleiding

'Verbinding verbroken'. Een treffende titel van een publicatie over de verbroken relatie tussen het bestuur van woningbouwcorporaties en hun stakeholders. Bestuurders staan voor de schone taak om ervoor te zorgen dat de legitimiteit van de organisatie in stand blijft. Die legitimiteit, of liever het gebrek daaraan, door 'vervreemding van de achterban', manifesteert zich op onverwachte momenten maar verdwijnt ook net zo gemakkelijk weer (Sprenger e.a., 2011). Een dergelijke titel zou met hetzelfde gemak gekozen kunnen zijn als niet woningcorporaties, maar ROC's centraal zouden staan.

Het gebrek aan verbinding zien we overigens niet alleen in de relatie tussen bestuurders en hun externe stakeholders. Ook intern is er bij maatschappelijke ondernemingen, dus ook ROC's, een gebrekkige verbinding te herkennen. Het bestuurlijke niveau worstelt met vragen over de sturing op financiën, rendement, groei en control, terwijl op de werkvloer vragen bestaan over werkprocessen, kwaliteitszorg en kwaliteit van het onderwijs (zie ook Commissie Onderzoek financiële problematiek Amarantis, 2012). Op geen enkele manier staan deze vraagstukken met elkaar in verbinding. Dit gebrek aan verbinding tussen deze 'werelden' leidt door de dwingende sturing op verantwoording en control door het bestuur tot professionals die van de eigen werkomgeving zijn vervreemd en de drijvende waarden achter hun werk niet meer terugvinden in hun dagelijkse activiteiten (zie ook Van Dijk en Oosterling, 2012).

We pleiten er in dit artikel voor om de verbinding te herstellen tussen het bestuur en docententeams. Zoals u zult lezen, zien wij hierbij een rol weggelegd voor meer betekenisvolle vormen van verantwoording die zowel betekenisvol is voor het bestuur ten behoeve van de noodzakelijke verantwoording, als voor de docententeams die in de dagelijkse praktijk bezig zijn hun onderwijs zo optimaal mogelijk vorm te geven. Vanzelfsprekend met behoud van wat noodzakelijk is, beide 'werelden' kennen immers eigen verantwoordelijkheden. In de praktijk zien we dergelijke vormen van verantwoording nog niet of nauwelijks voorkomen. Hier willen wij, samen met u, verandering in brengen. Zie dit artikel dan ook als een uitnodiging om in het ontwerp van betekenisvolle vormen van verantwoording te participeren.

Allereerst laten we hierna een voorbeeld uit de praktijk spreken. De gebrekkige koppeling tussen verantwoording en de praktijk van docententeams komt hierin duidelijk naar voren. Vervolgens geven we een analyse op het probleem achter de casus. Hieruit komen enkele knelpunten naar voren, waarvoor wij vervolgens een oplossing schetsen. Tot slot vindt u een oproep om gezamenlijk te komen tot betekenisvolle vormen van verantwoording door middel van een experiment.

Een casus: verantwoording over de realisatie van de urennorm

De situatie

De teamleider van een willekeurige opleiding wordt geconfronteerd met een intern onderzoek

naar de urennorm. Want, zo is bij wet bepaald, een opleiding moet voldoende uren realiseren. En de onderwijsinspectie houdt strikt toezicht op de naleving ervan. Tegen zijn eigen docenten zegt de teamleider hierover in een teamvergadering: 'de hoge heren hebben weer eens wat bedacht, wat een onzin en wat een overbodige tijd die wij hier in moet steken. Alsof we nog niet genoeg te doen hebben met al die moeilijke deelnemers dit jaar.' Een oplettende observator ziet dat hij vermoeid is en gehaast overkomt. De Inspectie heeft een van zijn opleidingen vorig jaar als zwak aangemerkt en over enkele maanden komt men wederom langs voor nieuw onderzoek. Hij heeft veel moeite om zijn team van met name oudere docenten te motiveren om het beste uit de deelnemers te halen. Als het zo doorgaat wordt de opleiding wederom als zwak beoordeeld en dat is deze teamleider zijn eer te na. Hij heeft het echter te doen zonder steun van het CvB, er zijn geen procedures of deugdelijke processen waar hij op kan steunen en voelt zich in de kou gezet door het CvB.

Het intern onderzoek

De teamleider wil zich echter graag van zijn beste kant laten zien. Na een maand volgt de algemene instructie vanuit de interne onderzoekers. Een hele waslijst aan informatie wordt er gevraagd van zijn opleiding:

- Vastlegging van opleidingstrajecten in CPL
- Vastlegging van aantal uren IIVO in OOK
- Jaarplanning
- Onderbouwing voorzienbare uitval
- Aandacht bij planning voor toepassing juiste criteria IIVO
- Onderbouwing uren BPV met POK's en overzichten BPV-plaatsen
- Maatregelen t.b.v. Juiste registratie van de realisatie van uren IIVO
- Monitoring van gerealiseerde IIVO en uitval
- Tijdige signalering van achterblijvende realisatie en bijsturing
- Ontwikkelen van ervaringsnormen o.b.v. analyse realisatie t.o.v. planning
- Borging van instructies en procedures opdat aan criteria IIVO wordt voldaan
- Uitvoering onder verantwoordelijkheid van een bevoegd docent

Of hij die informatie binnen een week wil aanleveren. Nu moet u weten dat de teamleider zich eerst en meest verantwoordelijk voelt voor de leerlingen. De bedrijfsvoering, zoals ze dat noemen, is toch echt van de afdeling Financiën en de deelnemersadministraties. Daar levert hij ook al veel informatie aan en hij ziet nu door de bomen het bos niet meer. Hij kent ook het doel van het onderzoek niet goed, dus waarom hij de gevraagde informatie moet aanleveren, hij weet het ook niet precies. Hij heeft een docentenlijst, een TOP, een OER, een jaarprogrammering, roosters en een monitoringssysteem in Excel die hij wekelijks bijhoudt. Al met al levert hij een week te laat een ordner vol met informatie aan. Hij heeft hiervoor roostermakers, docenten en de deelnemersadministratie aan het werk gezet, naast de nodige uren die hij er zelf in heeft gestopt. Hij vraagt de intern onderzoeker hoe het verder gaat met al die informatie. Deze weet hem te melden dat het dossier, samen met ongeveer 20 andere dossiers door twee mensen in ongeveer twee weken tijd gecontroleerd zal worden. Hieruit moet blijken of de gecontroleerde opleidingen

bekostigingsrisico's lopen. Hierover wordt een rapport opgesteld dat aan het CvB wordt gericht. Een week later belt de onderzoeker hem: of hij binnen een dag aanvullende informatie wil aanleveren over het monitoringssysteem, de onderzoekers snappen niet hoe dit systeem inzichtelijk maakt of men voldoet aan de urennorm. Twee dagen later levert de teamleider een notitie aan, die hij zelf heeft geschreven over het monitoringssysteem. Hij heeft het zelf bedacht en tracht de werking ervan uit te leggen. De onderzoekers keuren zijn uitleg af, zo blijkt later uit hun rapportage.

En dan....

De uitkomsten van het onderzoek naar de urennorm is niet zo positief. Aan het CvB is gerapporteerd dat enkele opleidingen, waaronder die van onze teamleider, een behoorlijk financieel risico liepen, omdat men niet aan de normen voldeed voor de urennorm. Daarbij is tevens opgemerkt dat verschillende teamleiders te laat en onvolledige informatie hadden aangeleverd. Het CvB is natuurlijk niet tevreden met dergelijke resultaten. In de maandelijkse vergadering van het CvB komt dit onderwerp aan de orde, met als hoofdvraag: hoe kunnen we meer in control komen en deze risico's verminderen. Een antwoord op deze vraag is om het onderzoek, dat nu eenmalig is uitgevoerd, te blijven uitvoeren. Het is noodzakelijk om zicht te hebben op de problematiek. Daarnaast moeten de onderzoekers sterker sturen op de tijdige aanlevering van informatie, want blijktbaar zijn die teamleiders niet bereid om alle informatie op tijd aan te leveren.

Als de teamleider hoort van deze uitkomsten zakt de moed hem in zijn schoenen. Het CvB staat veel te ver van de werkvloer, ze snappen niet hoe het er aan toegaat, zo verzucht hij tijdens een volgende teamvergadering.

Probleemanalyse: verantwoording als doel, niet als middel

De casus maakt duidelijk dat er een gebrekkige verbinding is tussen de verantwoording die van en door het CvB wordt gevraagd over de realisatie van de urennorm en de manier waarop daar op de werkvloer invulling aan gegeven wordt. De Algemene Rekenkamer (2012) concludeerde naar aanleiding van haar onderzoek naar de onderwijstijd dat de wijze van verantwoording veeleer aangeeft in welke mate de bedrijfsvoering op orde is en niet zozeer in hoeverre de kwaliteit van het onderwijs ook voldoende is. Desalniettemin is een belangrijke bestuurlijke verantwoordelijkheid dat met de beschikbare middelen voldoende onderwijs wordt gerealiseerd. Er lijkt echter volstrekt geen aandacht te bestaan voor de manier waarop de teams worden gefaciliteerd om goede informatie aan te leveren, voor de beschikbaarheid van adequate systemen om deze te registeren en te analyseren en voor de opbrengsten van de informatie voor het verzorgen van goed onderwijs door het team zelf. Het is bijna onmogelijk om de gevraagde informatie aan te leveren en het blijkt voor het team volstrekt geen relevantie te hebben. De reflex van het bestuur is treffend: er is meer onderzoek nodig en informatie moet tijdig aangeleverd worden.

Dit stapelen van controle is de sector niet vreemd. Er ontstaat op veel plekken een disbalans tussen vertrouwen en controle. Het verborgen verlangen van de bestuurder naar een 'wereld zonder geheimen' (Frissen, 2007) krijgt dan de overhand, de professionele ruimte van teams om

het onderwijs goed vorm te geven neemt af (Vink, Roman en Vermeulen, 2012). Professionals vervreemden in deze situatie van hun werk: ze hebben het gevoel dat het behalen van bepaalde normen en cijfers doel op zich is geworden. In plaats van dat cijfers worden gebruikt om te weten te komen wat belangrijk en betekenisvol is (Wassink, 2011).

Het besturingsmodel op basis van dergelijke cijfers heeft veelal tot doel een effectieve en efficiënte organisatie. Hierbij is de redenering ‘meten is weten, weten is begrijpen, begrijpen is beheersen’. Voor professionals is dit echter niet betekenisvol en de redenering gaat voor het werk van professionals bovendien meestal niet op (Van Dijk en Oosterling, 2012; Van Wieringen, 2011). Omdat de werkelijkheid bovendien complexer is dan voornoemde redenering, berust sturing idealiter op het bewustzijn van niet kunnen, niet weten en niet mogen (Frissen, 2007, p. 234). Controle is niet het doel, maar het managen van het oncontroleerbare.

Een kans voor verbetering: 'verbindende verhalen'

We schetsten in de inleiding dat we twee ‘werelden’ met elkaar proberen te verbinden. Die van het bestuur en die van docententeams. De ene is sterk gericht op verantwoording op basis van harde indicatoren. De andere is meer gericht op sturen, borging van processen en wat we noemen ‘zachte stuurinformatie’. Onderstaand schema brengt in beeld hoe de verbinding tussen deze werelden gerealiseerd kan worden.



We zien twee kwadranten waarin beide elkaar ontmoeten. In het kwadrant linksonder zien we mogelijkheden om de verbinding te realiseren door teamleiders met goede stuurindicatoren te laten werken, die ook in de verantwoordingswereld kunnen worden benut. In het onderzoek naar de interactie tussen teamleiders en informatiemangers (Vink, et. al., 2010) is verkend en beproefd hoe dat in de praktijk vorm kan krijgen. Waar het gaat om betekenisvolle vormen van verantwoording, het kwadrant rechts boven, is dat nog niet het geval. We noemen deze vorm ‘verbindende verhalen’, omdat we ons een meer narratief proces voorstellen waarin een betekenisvolle vorm van verantwoording in dialoog tussen de bestuurder en docententeams wordt georganiseerd.

Rob Vink

Morris Oosterling

Ons uitgangspunt is dat de doelstelling van alle betrokken partijen kwalitatief goed onderwijs is. Over de vraag wat dit precies is, zien we verschillen tussen bestuur en professionals. Zoals uit voornoemde duidelijk is geworden, staat het bestuur voor vraagstukken van efficiëntie en effectiviteit, terwijl professionals staan voor de vraag wat in de dagelijkse handelingspraktijk zinvol en betekenisvol is.

Waslander, Dückers en Van Dijk (2012) betogen daarom dat een professionele dialoog noodzakelijk is. Betekenisvolle verantwoording over deze professionele dialoog lijkt dan ook de kloof te kunnen dichten tussen het bestuur en de professional en sluit aan bij de benodigde professionele ruimte van de docententeams én bij de noodzakelijke verantwoording van het bestuur over behaalde resultaten.

Betekenisvolle vormen van verantwoording voldoen daarom aan de volgende kenmerken:

- Geeft zicht op indicatoren waarover het bestuur verantwoording dient af te leggen aan externe partijen;
- Draagt bij aan een verminderde belasting van teams en teamleiders ten behoeve van verantwoording;
- Stelt teams in staat om op basis van de verantwoording hun primaire proces te optimaliseren.

De kunst is om cijfers en indicatoren niet onbelangrijk te vinden maar te zien als middel, ofwel: als startpunt voor het voeren van de dialoog over de eigenlijke resultaten waar ze een afspiegeling van zijn (Wassink, 2011).

In deze dialoog komt naar voren welke andere doelen gesteld kunnen worden, opdat ruimte is voor professionals om eigen normen te formuleren. Bijvoorbeeld: in plaats van 'in minimaal 75% van de lessen worden digitale hulpmiddelen gebruikt' formuleer je 'leerlingen krijgen modern en aantrekkelijk onderwijs'. Bij de laatste doelstelling is ruimte voor professionals om hier zelf invulling aan te geven. De onderliggende waarden van docenten worden derhalve in het gesprek over doelen betrokken.

Tevens komt aan de orde op welke wijze sprake kan zijn van professionele verantwoording door docenten. Zij kunnen immers zelf het initiatief nemen voor verantwoording, die de basis vormt voor een professionele dialoog over resultaten. Deze dialoog gaat daarmee over de betekenis achter de cijfers.

Het vormgeven van een experiment

Het zelfstandig voeren van een dergelijke professionele dialoog in organisaties waar de verhoudingen tussen bestuur en docenten gespannen zijn, om niet te spreken van organisaties waar het wantrouwen floreert, is lastig of misschien zelfs wel onmogelijk. Aangezien dit het startpunt is van ons voorgestelde experiment om betekenisvolle vormen van verantwoording te verwezenlijken, mediëren wij deze gesprekken. Vragen die centraal staan in deze gesprekken zijn onder meer:

- Waar is er ruimte voor verandering?
- Hoe ziet de gewenste veranderrichting er dan uit?
- Wat is de toegevoegde waarde van deze veranderrichting voor elk van de betrokken

Rob Vink

Morris Oosterling

actoren?

Vervolgens komen we met een analyse van (on-)mogelijkheden Deze analyse vormt de input voor het vervolgesprek dat tussen bestuur en docenten plaatsvindt. Het doel van dit vervolgesprek is dan ook om te komen tot realistische mogelijkheden in de vorm van een plan van aanpak.

Gezamenlijke antwoorden op de volgende vragen worden in dit vervolgesprek geformuleerd:

- Hoe kun je een nieuwe vorm van verantwoording concreet vormgeven?
- Heeft de organisatie voldoende mogelijkheden om deze te realiseren? (leiderschap, middelen, aanpassen van organisatiekenmerken/werkwijzen, cultuur)
- Aan wie legt de organisatie op welke manier verantwoording af, rekening houdend met de wettelijke kaders, inspectie, ouders en het werkveld?
- Hoe zouden deze mogelijkheden, indien nodig, gecreëerd kunnen worden? Wat zou het startpunt van een nieuwe vorm van verantwoording kunnen zijn?
- Wat is de rol van docenten, teamleiders, directeuren en bestuurders bij een nieuwe vorm van verantwoording?
- Wat kunnen docenten, teamleiders, directeuren en bestuurders doen om deze verandering mogelijk te maken?

Tot voorlopig besluit

We sluiten het artikel vooralsnog af met een aantal vragen. Deze vragen zijn vooral bedoeld om te inventariseren op welke manier we met ROC's en teams binnen ROC's een experiment aan kunnen gaan om een betekenisvolle vorm van verantwoording concreet vorm te geven en in de praktijk te beproeven.

- Deelt u bovenstaande analyse en de geschetste oplossingsrichting (betekenisvolle vorm van verantwoording door middel van 'verbindende verhalen')?
- Wat zou vanuit uw rol en positie de toegevoegde waarde zijn van een dergelijke betekenisvolle vorm van verantwoording?
- Op welke manier zou deze toegevoegde waarde in de praktijk gerealiseerd kunnen worden?
- Hoe zou een proces er uit kunnen zien om binnen ROC's een dergelijke werkwijze concreet te ontwerpen en te beproeven?

Over de auteurs

Rob Vink (1974) is socioloog en was eerder werkzaam bij IVA Beleidsonderzoek en advies en het CAOP. Rob doet onderzoek naar professionalisering van docenten(teams) en professionele ruimte, toezicht in het onderwijs en macrodoelmatigheid van het onderwijsaanbod. Daarnaast adviseert hij onderwijsinstellingen over hun strategie. Bijvoorbeeld strategische oriëntaties bij krimp of herpositionering van het onderwijsaanbod. Zo heeft hij recent een zelfstandig gymnasium en een ROC begeleid bij het opstellen van een strategisch plan. Op dit moment werkt Rob aan een reviewstudie over de inzet van ICT bij docentprofessionalisering en onderzoek naar professionele ruimte in het hbo.



Rob Vink



Morris Oosterling

Morris Oosterling (1983) heeft na zijn studie economie als beleidsonderzoeker bij IVA Beleidsonderzoek en Advies (gelieerd aan de Universiteit van Tilburg) en als beleidsadviseur bij Amarantis Onderwijsgroep zijn kennis en expertise ontwikkeld op het gebied van sturing, besturing en bedrijfsvoering van onderwijsorganisaties.

Sinds december 2012 is hij als promovendus verbonden aan TiasNimbas Business School, waar hij onderzoek verricht naar leiderschap in instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs. Tevens is hij als zelfstandig onderzoeker/ adviseur op bovengenoemde thema's actief.

Morris Oosterling is daarnaast algemeen bestuurder bij een onderwijsinstelling en is mede-oprichter van Onderwijslab, een netwerk van jonge idealistische onderwijsprofessionals, die geloven dat verandering van het onderwijssysteem noodzakelijk is.