

Vergaderjaar 2010–2011

31 524

Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

Nr. 88

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2011

1. Doel van het Actieplan

Goed vakmanschap bepaalt de veerkracht van de samenleving. Onze economie heeft goed opgeleide vakmensen nodig: van secretaresses, installateurs en verpleegkundigen tot tandtechnici en opticiens. Het opleiden van ondernemende vakmensen vereist goed beroepsonderwijs.

In de afgelopen periode is er de nodige zorg over het mbo geweest. Er waren veel klachten over uitval van lesuren en examens van onvoldoende kwaliteit. Volgens de Commissie Onderwijs en Besturing BVE levert een deel van de instellingen goede prestaties. Er wordt door mbo-instellingen hard gewerkt aan verbeteringen. Zo is het rapportcijfer dat studenten aan hun opleiding gaven gestegen van een 6,4 naar een 6,9.

Het kabinet wil dat alle mbo-instellingen goed presteren. Daarvoor dient dit Actieplan mbo «Focus op Vakmanschap 2011–2015». Aan het eind van deze kabinetsperiode wil het kabinet de volgende doelen hebben bereikt:

- In het mbo ligt de focus op goed, initieel beroepsonderwijs voor jongeren. Een diploma dat een solide basis biedt voor werk of doorstroom naar een hoger opleidingsniveau is het belangrijkste doel. Mbo-instellingen leveren ieder hun aandeel in het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters tot 25 000 in 2016. Het kabinet scheidt de randvoorwaarden door de complexiteit van het bve-stelsel te verminderen.
- De besturing en de bedrijfsvoering van alle instellingen zijn op orde. Leerlingen worden uitgedaagd een prestatie te leveren waarop ze trots kunnen zijn. Daarvoor ontvangen ze voldoende onderwijstijd, les van professionele docenten, degelijke onderwijsprogramma's en examens.
- Het beroepsonderwijs is competitief met het algemeen vormend onderwijs. Aan het eind van deze kabinetsperiode wil ik dat deze route naar vakmanschap beter gewaardeerd wordt door jongeren en ouders. Meer jongeren kiezen voor het beroepsonderwijs, omdat de economie

niet alleen wetenschappers en managers nodig heeft om economisch voorop te blijven lopen! Instellingen krijgen aan het eind van deze kabinetsperiode van studenten een dikke zeven als rapportcijfer.

Voor de uitwerking van dit actieplan heb ik dankbaar gebruik gemaakt van de recente adviezen over het mbo van de Commissie Onderwijs en Besturing BVE (commissie Oudeman) en de Commissie Kwalificeren en Examineren. Het actieplan is tevens de uitwerking van een groot aantal toezeggingen aan uw Kamer die zijn vermeld in bijlage 1. Achtereenvolgens gaat dit actieplan in op concrete maatregelen voor verhoging van de kwaliteit, vereenvoudiging van het bve-stelsel en verbetering van de besturing en bedrijfsvoering. Het actieplan rondt af met een wetgevingskalender.

2. Verhoging van de kwaliteit van het beroepsonderwijs

In het mbo zit een diverse groep studenten. Een deel van de studenten wil een vak leren en aan het werk gaan. Een ander deel is van plan om door te stromen naar het hoger beroepsonderwijs. Bij doorstromers ligt de nadruk meer op de kernvakken, terwijl andere studenten de vaardigheden van hun toekomstige vak vooral in de praktijk moeten oefenen. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat leerstijlen van studenten variëren per sector, opleiding en niveau. Tot slot willen studenten een duidelijke structuur en begeleiding door de instelling, gevarieerde werkvormen en duidelijke beoordelingen.

Het kabinet maakt de randvoorwaarden hiervoor op orde en richt het toezicht zo in dat het rendement omhoog gaat en voortijdig schoolverlaten verminderd wordt.

2.1. Meer onderwijstijd, betere examens en professionele docenten

Deze maatregelen worden als volgt uitgewerkt:

Intensiveren en verkorten opleidingen:

Na een al eerder aangekondigde aanscherping van de onderwijstijd voor de beroepsbegeleidende leerweg (bbl), verhoog ik nu de onderwijstijd voor de beroepsopleidende leerweg (bol). Binnen de norm voor onderwijstijd wordt een specifieke norm gesteld voor begeleide onderwijsuren door de onderwijsinstelling en de beroepspraktijkvorming. Voor het eerste leerjaar wordt de onderwijstijd verhoogd tot minimaal 1000 klokuren, waarvan tenminste 750 begeleide onderwijsuren te verzorgen door de onderwijsinstelling. Ditonderverantwoordelijkheid en met actieve betrokkenheid van bevoegd onderwijspersoneel. De overige leerjaren omvatten minimaal 850 klokuren per leerjaar, waarvan gemiddeld tenminste 600 begeleide onderwijsuren te verzorgen door de onderwijsinstelling en gemiddeld tenminste 250 klokuren beroepspraktijkvorming. Dit pakket is een aanzienlijke aanscherping ten opzichte van de huidige 850 klokuren onderwijstijd waarvan tot 60% aan beroepspraktijkvorming mag worden besteed. Tot slot zullen studenten actief ondersteund worden door mentoren om de studievoortgang te bewaken. Door de aanscherping van de onderwijstijd in combinatie met een betere coaching van studenten kan de opleidingsduur worden ingekort.

Daarnaast verkort ik de wettelijke nominale opleidingsduur. Mbo niveau 4 zal worden verkort van vier naar drie jaar. Een mogelijke uitzondering hierop kunnen opleidingen zijn in de techniek. De verkorte opleidingsduur moet door instellingen worden verwerkt in hun opleidingen. Ook pas ik voor dit doel de bekostiging aan. Studenten die voor het eerst ingeschreven zijn wegen zwaarder mee dan studenten die al een jaar

langer ingeschreven zijn, die weer zwaarder wegen dan studenten die al drie jaar lang zijn ingeschreven. Dat prikkelt instellingen om het eerste jaar te intensiveren en de studie over de hele linie te verkorten.

Bovenstaand pakket maatregelen voor intensiveren en verkorten studieduur wordt met een wetsvoorstel geregeld («pakket 2», zie paragraaf 5.1). De beoogde inwerkingtreding hiervan is 1 januari 2013.

Het beperken van het aantal studenten dat een verkeerde studie kiest, draagt ook bij aan het verkorten van de opleidingsduur en het verminderen van vsv. Daarom wordt aan loopbaanoriëntatie en beroepskeuzevoorlichting een impuls gegeven. Zo steun ik het nieuwe Stimuleringsplan loopbaanoriëntatie en beroepskeuzevoorlichting van de MBO Raad, Colo en Skills Netherlands. Dit omvat o.a. pilots voor regionale skillswedstrijden waar studenten hun vakmanschap laten zien aan een breed publiek. Daarnaast zorg ik er voor dat ouders betrokken worden bij loopbaanoriëntatie en beroepskeuzevoorlichting, omdat zij een belangrijke rol spelen in de beroepskeuze van hun kinderen. Tot slot weten instellingen door een goede intake steeds beter uitval uit een opleiding te voorkómen.

Betere examens:

De kwaliteit van de examens in het mbo moet beter. Te veel instellingen en leveranciers van examens blijven in gebreke en dat is onacceptabel. Ik pak dit al aan door publicatie van namen van opleidingen met onvoldoende examenkwaliteit, bestuurlijke sancties en waar nodig het intrekken van licenties.

Voor de structurele verbetering van de examenkwaliteit zijn inmiddels al diverse maatregelen in gang gezet waarover uw Kamer met de beleidsreactie op het Examenverslag 2009 recent geïnformeerd is. Samengevat: het beleid voor de doorlopende leerlijn Nederlandse taal en rekenen wordt voortgezet en Engels wordt een verplicht vak voor mbo niveau 4. De examinering van Nederlandse taal, rekenen en Engels gaat gefaseerd plaatsvinden via centrale examens, uitgevoerd door het College voor Examens.

Voor de verbetering van examens voor beroepsgerichte vakken wordt door de sector, in samenwerking met het georganiseerd bedrijfsleven, hard gewerkt aan sectorale examenstandaarden (zogenoemde examenprofielen). Ik ondersteun die ontwikkeling, net als de gemeenschappelijke ontwikkeling van examens en de inkoop door instellingen van examens uit landelijke examenbanken. Maar ik stel ter uitwerking van het regeerakkoord ook een duidelijk doel. Mbo-instellingen mogen voortaan voor examinering van beroepsgerichte vakken alleen nog gebruik maken van examens die voldoen aan een landelijk kwaliteitskeurmerk. Ik vraag het College voor Examens hiervoor een voorstel uit te werken en besluit op basis hiervan wanneer deze verplichting exact inwerking gaat treden.

Met deze maatregelen voert het kabinet de motie Beertema c.s. (Tweede Kamer, 2010–2011, 32 500-VIII, nr. 45) uit voor het middelbaar beroepsonderwijs.

Professionaliseren docenten

Goede docenten zijn cruciaal voor de realisatie van de onderwijsdoelstellingen. Het is dan ook noodzakelijk om docenten in positie te brengen en op resultaat aan te spreken. Hiervoor wordt de professionele ruimte van de docent in de organisatie versterkt. Werkgevers en werknemers in het mbo hebben, als enige onderwijssector, reeds een Professioneel Statuut hiervoor afgesloten en lopen daarmee vooruit op de invoering van het

wetsvoorstel Versterking positie leraren. Daarnaast moeten docenten hun professionaliteit verder kunnen ontwikkelen. In die doelstelling past de verplichting tot na- en bijscholing en de inrichting van een lerarenregister.

Het kabinet zet daarom sterk in op de kwaliteit van het onderwijspersoneel. Het actieplan «LeerKracht van Nederland» wordt voortgezet. Bovendien wordt extra geïnvesteerd in professionalisering en prestatiebeloning om kwaliteit te verhogen en te belonen. De staatssecretaris van OCW brengt in de eerste helft van 2011, namens het kabinet, hiervoor een actieplan uit dat ook het mbo omvat. In dit plan wordt ook ingegaan op instroom van voldoende nieuwe leraren en zij-instromers uit het bedrijfsleven. Daarnaast wordt een standpunt ingenomen over het komend advies van de Onderwijsraad over een flexibeler opleidings- en kwalificatiestelsel voor leraren in het (v)mbo, bijvoorbeeld via een minor in vakbacheloropleidingen.

Opleiden van docenten en zij-instromers in de school, via een samenwerking tussen mbo-instelling en lerarenopleiding (academies), blijkt in de praktijk al tot goede resultaten te leiden.

2.2. Verminderen van kwalificaties en opleidingen

Competentiegericht onderwijs bevordert een ondernemende houding van mbo-studenten. De nieuwe, competentiegerichte kwalificatiestructuur kent 627 verschillende diploma's (kwalificaties). Dat is te veel als basis voor een doelmatige organisatie van het beroepsonderwijs. Slimme bundeling van kwalificaties en opleidingen moet leiden tot doelmatigere opleidingen van een hogere kwaliteit die inspelen op de behoefte van het bedrijfsleven. Daarom neem ik de volgende maatregelen.

Vereenvoudiging kwalificatiestructuur:

Het kabinet pakt door om de kwalificatiestructuur te vereenvoudigen. Dit op een manier die uitvoerbaar is en rekening houdt met de wensen van het bedrijfsleven.

De komende drie jaar wordt de kwalificatiestructuur herzien. In samenwerking met de minister van EL&I, formuleer ik hiervoor op korte termijn een opdracht voor de nieuwe Stichting beroepsonderwijs bedrijfsleven, waarin bedrijfsleven en onderwijs samenwerken. Het wordt namelijk tijd om met één partner zaken te doen om te komen tot één samenhangende kwalificatiestructuur. Deze stichting wordt mijn bestuurlijke partner. Wij geven in onze opdracht heldere doelstellingen en randvoorwaarden aan waaraan die kwalificatiestructuur moet voldoen, houden tijdens de uitwerking de vinger aan de pols en verlenen in het uiterste geval geen goedkeuring aan kwalificaties als ze niet aan de eisen voldoen. Vanaf schooljaar 2014–2015 moet deze herziene kwalificatiestructuur een meer doelmatige basis vormen voor mbo-opleidingen die door instellingen verzorgd worden en voor de examens.

Het kabinet legt voor de mbo sector de regie en verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen en onderhouden van de kwalificatiestructuur bij de Stichting beroepsonderwijs bedrijfsleven. De Stichting beroepsonderwijs bedrijfsleven draagt kwalificaties voor ter vaststelling door de minister van EL&I (voor groen onderwijs) en de minister van OCW. Het vaststellen van kwalificaties blijft de wettelijke verantwoordelijkheid van de genoemde ministers. De kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven verzorgen de uitvoering van het ontwikkelen en onderhouden van kwalificaties. Op het huidig budget van de kenniscentra voor het ontwikkelen en onderhouden van kwalificaties vindt een efficiencykorting plaats.

Door nauwere samenwerking onder regie van de Stichting beroepsonderwijs bedrijfsleven is namelijk verbetering van de efficiency mogelijk.

Het erkennen en werven van leerbedrijven blijft een taak van de huidige kenniscentra vanwege hun waardevolle sectorale netwerken in het bedrijfsleven.

Ondertussen worden de bestaande kwalificaties drie jaar vastgelegd, van schooljaar 2011–2012 t/m schooljaar 2013–2014, en vormen daarmee een stabiele basis voor programmering van het onderwijs en voor het ontwikkelen van examens. Dat geeft rust voor de instellingen. De jaarlijkse wijzigingen hebben een te zware wissel getrokken op de verandercapaciteit van instellingen. De minister van EL&I (voor groen onderwijs) en ik keuren tussentijds geen wijzigingen van kwalificaties meer goed, tenzij dit noodzakelijk is omdat bijvoorbeeld wijziging van beroepsspecifieke regelgeving dit vereist of om meer aandacht voor ondernemerschap in daarvoor geschikte kwalificaties te verankeren.

Ook wordt het mogelijk om vanaf schooljaar 2012–2013 bol-studenten in te schrijven op het niveau van een opleidingsdomein. In een opleidingsdomein bieden instellingen onderdelen van opleidingen aan die inhoudelijk verwant zijn. Dit levert minder voortijdig schoolverlaters op, omdat studenten hun exacte studiekeuze later kunnen maken. Ook bespaart dit instellingen administratieve lasten, omdat studenten die in het begin van hun opleiding willen overstappen tussen twee verwante opleidingen administratief niet meer overgeschreven hoeven te worden.

Regionaal aanbod aan opleidingen:

Het kabinet wil dat instellingen werk maken van een doelmatig aanbod aan beroepsopleidingen op regionaal niveau. Door de onderlinge concurrentiestrijd is er nu sprake van versnippering. Dit gaat ten koste van de kwaliteit. Instellingen moeten samen met het regionale bedrijfsleven keuzes maken voor een helder portfolio aan opleidingen. Dit met in acht name van de bestaande taakverdeling tussen roc's, aoc's en vakinstellingen. Het is van belang dat het aanbod aan beroepsopleidingen is afgestemd op de behoefte van het regionale bedrijfsleven en aansluit op de economische topgebieden uit de «Bedrijvenbrief» van het kabinet.

De instellingen zijn wettelijk verantwoordelijk voor hun aanbod aan opleidingen en moeten dus onderling, en in samenwerking met het bedrijfsleven, tot afspraken komen over concentratie en taakverdeling. In een aantal pilotregio's wil ik dit proces ondersteunen door inzet van een gezaghebbend persoon (autoriteit) en door vraag en aanbod van mbo-opleidingen cijfermatig zo goed mogelijk in kaart te brengen. Dit moet een set «onderlinge omgangsvormen» opleveren die als basis gaat dienen voor het door de commissie Onderwijs en Besturing BVE geadviseerde model van bemiddeling en arbitrage wanneer instellingen er onderling niet uit komen. Wanneer dit geheel ontwikkeld is, wordt dit in deze kabinetsperiode wettelijk verankerd en landelijk toegepast. Een onafhankelijke commissie voor arbitrage (c.q. geschillencommissie) kan organisatorisch ondergebracht worden bij de Stichting beroepsonderwijs bedrijfsleven. De overheid neemt niet de verantwoordelijkheid voor planning van het aanbod over. We leven niet in een centraal geleide planeconomie. Daarbij komt dat het mbo vooral gericht is op de regionale economie.

Kleine, ambachtelijke opleidingen wil ik zoveel mogelijk behouden en dus stel ik geen ondergrens aan een minimum aantal studenten per opleiding per instelling. Waar nodig kan het aanbod landelijk geconcentreerd worden. We kunnen immers niet zonder horlogemakers en tandtechnici.

Daarom richt ik een meldpunt in om de aantallen studenten in kleinschalige, ambachtelijke opleidingen te monitoren en om zicht te houden op het starten en sluiten van dergelijke opleidingen.

Samenwerking vmbo, mbo en hbo

De doorlopende leerlijn vmbo-mbo-hbo moet competitiever worden. Nederland heeft immers dringend behoefte aan vakmensen op alle niveaus. Uit recent onderzoek van het CBS blijkt dat de route via het beroepsonderwijs van essentieel belang is voor jongeren met een lagere sociaal economische achtergrond. Deze jongeren kunnen via het beroepsonderwijs alsnog doorgroeien naar een hoger opleidingsniveau. Een belangrijk doel voor de komende jaren is dan ook het korter en aantrekkelijker maken van de beroepsroute. Hiermee wordt het mbo een beter alternatief voor ouders en jongeren die nu steeds vaker kiezen voor algemeen vormend onderwijs. De arbeidsmarkt heeft dringend behoefte aan goede vakmensen en niet ieder kind is geschikt voor uitsluitend theoretisch onderwijs.

In dat licht versterk ik de samenwerking tussen de vmbo-scholen en mbo-instellingen op korte termijn door ondersteuning van enkele lopende initiatieven. Ik stimuleer het Vakcollege door een financiële impuls gericht op structurele samenwerking met het mbo. Daarnaast verleng ik de VM2-regeling voor de huidige deelnemende scholen en instellingen. Op grond van de ervaringen met het VM2-experiment wordt nu een wettelijk kader gemaakt voor structurele ruimte voor samenwerkingarrangementen tussen vmbo en mbo. De beoogde inwerkingtreding van dit wettelijke kader is 1 augustus 2012.

De doorstroom vmbo-mbo-hbo wordt bevorderd door het intensiveren van de mbo-opleidingen, het verkorten van 4-jarige opleidingen naar 3 jaar, door de doorlopende leerlijn voor Nederlandse taal en rekenen en de invoering van Engels als verplicht vak voor niveau 4. Bij de selectieve doorstroom van mbo naar hbo wordt de examinering van de kernvakken betrokken. Het bedrijfsleven heeft mij erop gewezen dat voor doorstroming naar het hbo wellicht scherpere exameneisen nodig zijn voor de kernvakken dan voor mbo-4 gediplomeerden die gaan werken. Ik ben bereid dit nader te onderzoeken.

Samenwerkende vmbo-, mbo- en hbo-instellingen slagen er soms in, binnen bestaande wettelijke kaders, de totale opleidingsduur vmbo-mbo-hbo te verkorten tot 10 jaar. Dergelijk voorbeelden ga ik verder verspreiden en stimuleren.

Tot slot start in het studiejaar 2011–2012 de vierde ronde van de pilots voor het associate degree (AD). Vijf pilots zijn gericht op het aanbieden van een AD programma op de locatie van een mbo instelling.

3. Vereenvoudiging van het BVE stelsel.

Om de complexe opgave van het bve stelsel te vereenvoudigen kiest het kabinet voor een heldere afbakening van het stelsel door: beëindiging van de drempelloze instroom voor mbo niveau 2, een heldere positionering van niveau 1 in het stelsel, centralisatie van het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) en invoering van een leeftijdsgrens voor bekostigd beroepsonderwijs en vavo. Over de bekostiging van mbo opleidingen voor studenten ouder dan 30 jaar wordt u binnenkort nader bericht.

Daarnaast wordt via een apart traject gewerkt aan versterking van de kwaliteit van het Ervaringscertificaat (EVC). In dit kader is er ook extra aandacht voor uit een EVC-procedure voortvloeiende maatwerksholing.

3.1. Beëindiging drempelloze instroom in mbo niveau 2

De drempelloze instroom in niveau 2 van het mbo wordt beëindigd. Op niveau 1 blijft drempelloze instroom mogelijk en dit niveau krijgt daarom een eigen positie in het bve bestel. Deze maatregelen worden als volgt uitgewerkt.

Voor toelating voor een niveau 2 opleiding hebben studenten voortaan een diploma voortgezet onderwijs nodig of een diploma niveau 1. Daarnaast wordt voor ongediplomeerde jongeren, die bijvoorbeeld na enkele jaren werken weer willen gaan leren, een toelatingsonderzoek op instellingsniveau ingevoerd. Als ze dit met positief resultaat afronden, kunnen ze instromen op niveau 2, anders op niveau 1. De beoogde inwerkingtreding is het schooljaar 2013–2014.

3.2. Entreeopleidingen

Mbo niveau 1 krijgt een eigen positie binnen het bve bestel. Het blijft een opleiding gericht op het behalen van een erkend diploma dat toegang geeft tot een vervolgopleiding op niveau 2 en goed voorbereidt op de arbeidsmarkt als een startkwalificatie niet haalbaar is. Voorbeelden hiervan zijn «School 23» van ROC Eindhoven en «ROC Op Maat» van ROC van Amsterdam. Mbo 1 is toegankelijk voor leerlingen zonder afgeronde vooropleiding. Jongeren moeten wel een prestatie willen leveren. Ze komen immers op school om te leren, niet om zonder tegenprestatie studiefinanciering te ontvangen. Daarom voer ik voor niveau 1 een bindend studieadvies in zodat instellingen een leerprestatie van jongeren vanaf 18 jaar mogen eisen. Ik maak duidelijk welk deel van het macro-budget bedoeld is voor niveau 1. Omdat er geen sprake is van een open eind financiering, moeten instellingen het hier mee doen. Indien bijvoorbeeld gemeenten voor probleemjongeren meer willen, is aan hen de mogelijkheid om hiervoor zelf met instellingen contracten af te sluiten en additionele financiële middelen te regelen.

Bij een nieuwe positionering hoort een nieuwe naam. Ik kies voor de naam «entreeopleiding». De nieuwe naam omvat het gehele huidige niveau 1, waaronder de Arbeidsmarktqualificerende assistentopleiding en alle vakgerichte opleidingen op niveau 1. Dat schept helderheid, ook voor het profiel van het mbo.

Voor de uitwerking van de werkschool worden pilots overwogen. Als de uitkomsten van deze pilots bekend zijn, bekijk ik de afstemming tussen de werkschool en de entreeopleiding.

3.3. Vavo onder aansturing van het Rijk

Op basis van het principe «Je gaat er over, of niet» besluit het kabinet het vavo voortaan onder rechtstreekse aansturing van het Rijk te brengen. Zo kan in samenhang met het reguliere onderwijs vanuit het Rijk een bijdrage geleverd worden aan onderwijsdoelstellingen van het Rijk, zoals het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Het vavo is allang niet meer de «moedermavo», maar is een onderwijsvoorziening voor jongeren geworden. Ongeveer 17 000 jongeren volgden in schooljaar 2009- 2010 een opleiding in het vavo. Hiervan waren er slechts 1 500 ouder dan 23 jaar. Zo'n 7000 jongeren behaalden via het vavo hun vmbo-, havo- of vwo-diploma. Het beleid voor de doorlopende leerlijn taal en rekenen

strekt zich uit tot en met het vavo. Het vavo wordt budgetneutraal onder de aansturing van het Rijk gebracht. Gelet op de oorspronkelijke verdeling binnen de educatie (50% vavo en 50% overige educatie) wordt de helft van het educatiebudget voor vavo ingezet. De leeftijdsgrens voor vavo wordt 30 jaar.

Het andere deel van de educatie is een belangrijk instrument voor de aanpak van laaggeletterdheid van o.a. volwassenen. Het kabinet heeft een nieuw actieplan hiervoor aangekondigd dat medio 2011 aan uw Kamer wordt aangeboden. Hierin wordt educatie gericht ingezet om een grotere groep laaggeletterden te bereiken en wordt geregeld dat gemeenten hierbij leidend blijven. Daarnaast kunnen gemeenten educatie tevens inzetten voor opleidingen Nederlands als Tweede Taal (NT2) voor zover het de groep vrijwillige inburgeraars betreft. De zogenoemde «dubbele oormerking» in het Participatiebudget voor dit onderdeel blijft in stand gedurende deze kabinetsperiode. Met roc's worden scherpere afspraken gemaakt over prijs en kwaliteit. Deze afspraken worden gemonitord. Vanaf 2012 wordt een bedrag van € 5 miljoen bestemd voor pilots lezen en schrijven.

4. Besturing en bedrijfsvoering op orde

Goede prestaties van een deel van de instellingen tonen aan dat bve-instellingen wel degelijk bestuurbaar zijn. Een stelwijziging is niet nodig. Het kabinet neemt de volgende maatregelen om de besturing en bedrijfsvoering te verbeteren.

4.1. Besturing en bedrijfsvoering door de instelling

Studenten moeten kunnen rekenen op goede lesroosters, gevarieerde lesmethoden en goede voorlichting door de instelling. Zo ver is het nog niet op alle instellingen. Op te veel instellingen vallen veel lessen uit. Verzuim en uitval wordt op de helft van de instellingen onvoldoende geregistreerd.

Via het programma MBO 2010 is een «gereedschapskist» met praktische instrumenten ontwikkeld waarmee bestuurders en teamleiders hun bedrijfsvoering kunnen verbeteren. Daarnaast is het zogenoemde digitale loket voor een eenvoudige melding van verzuim en uitval ingevoerd. Een ander goed voorbeeld is het «Kwaliteitsnetwerk», waarin 10 roc's samenwerken aan kwaliteitszorg. De komende jaren bevorder ik de toepassing van deze instrumenten.

De afgelopen jaren zijn veel ad-hoc onderzoeken uitgevoerd naar aspecten van kwaliteit. Om de administratieve lasten te beperken, ga ik samen met de sector drie instrumenten invoeren om per instelling de tevredenheid te meten van studenten, medewerkers en bedrijfsleven. Dit zijn namelijk goede indicatoren voor de kwaliteit van de besturing en bedrijfsvoering. Vanaf 2012 wordt om het jaar de tevredenheid van medewerkers respectievelijk studenten grondig onderzocht. Eenmaal in de drie jaar wordt de tevredenheid van het bedrijfsleven grondig onderzocht. De resultaten worden vermeld als apart onderdeel van de jaarlijkse benchmark van de MBO Raad. Alle instellingen worden wettelijk verplicht hieraan deel te nemen en hun gegevens worden openbaar. Hierdoor worden prestaties transparant en vergelijkbaar zodat instellingen zelf hun prestaties kunnen verbeteren en studenten een betere keuze kunnen maken.

De inspectie gebruikt de tevredenheidsonderzoeken ook voor het toezicht. Tot slot wordt de aanwezigheid van een goed kwaliteitssystem vanaf 2012 een vast onderdeel van het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs.

4.2. Intern toezicht van de instelling

Naast de ondernemingsraad en de deelnemersraad vervullen de raden van toezicht een essentiële rol in goed bestuur van de instelling. Het interne toezicht door de raden van toezicht kan en moet verder worden versterkt als voorwaarde voor beperkter toezicht door de Inspectie.

Daarvoor haal ik de samenwerking met het Platform Raden van Toezicht aan, om periodiek de stand van het interne toezicht op te maken, ontwikkelingen in de sector te bespreken en het platform te ondersteunen bij de professionalisering van de leden van raden van toezicht.

Ik spreek direct individuele raden van toezicht aan als een situatie op een instelling dat nodig maakt. De branchecode «Goed bestuur in de bve-sector» wordt in 2011 geëvalueerd. Mede op basis van deze evaluatie en de aanbevelingen van de commissie Onderwijs en Besturing BVE, kom ik eind 2011 met een voorstel de (positie van de) raden van toezicht wettelijk te versterken. Bijvoorbeeld door het college van bestuur te verplichten bepaalde informatie als inspectierapporten en verbeterplannen ongevraagd aan de raad van toezicht aan te bieden, de raad van toezicht te verplichten in het geïntegreerd jaarverslag aan te laten geven hoe het interne toezicht is uitgeoefend en overweeg ik een vorm van certificering voor leden van raden van toezicht.

4.3 Besturing, bekostiging en toezicht door de overheid

Besturing

Uit oogpunt van besturing maakt het kabinet met dit actieplan voor de komende jaren duidelijk wat de overheid van de sector verwacht. De verantwoordelijkheden voor het bve-bestel worden helder afgebakend. Er wordt samenhang aangebracht tussen de maatregelen, duidelijkheid gegeven over het financiële kader en over de planning van maatregelen. Daarmee neemt het kabinet het advies van de commissie Oudeman ter harte om een helder, meerjarig ontwikkelingsperspectief te bieden voor de bve-sector.

Bekostiging

In bijlage 2 staat een financieel kader dat de voor mbo relevante posten uit het regeerakkoord bevat.

In plaats van diverse aparte regelingen voor specifieke doelen voer ik, naast de reguliere lumpsum voor de instellingen, vanaf 2012 een prestatiebox in om individuele resultaatafspraken met instellingen te kunnen maken. Deze afspraken gaan onder andere over voortijdig schoolverlaten en tevredenheid bedrijfsleven. Op deze manier wordt tevredenheid van het bedrijfsleven een van de grondslagen voor de bekostiging van het mbo. Instellingen krijgen een bijdrage uit deze prestatiebox op basis van geleverde prestaties: hoe beter de prestatie hoe hoger de bijdrage. In de prestatiebox worden in ieder geval middelen voor bestaande regelingen geheel of gedeeltelijk samengevoegd. Ik betrek hierbij ook de stageboxregeling. Dat ruimt op. De uitwerking van de prestatiebeloning voor vsv is onderdeel van de komende brief over voortijdig schoolverlaten.

Het bekostigingsmodel voor verdeling van de lumpsum wordt gemoderniseerd overeenkomstig eerdere besluitvorming (Tweede Kamer, 2008–2009, 27 451, nr. 101). Studenten die voor het eerst ingeschreven zijn wegen zwaarder mee dan studenten die al een jaar langer ingeschreven zijn, die weer zwaarder wegen dan studenten die al drie jaar lang zijn ingeschreven. Tevens worden de maatregelen in dit actieplan die van invloed zijn op het bekostigingsmodel hierin verwerkt. Een uitgewerkt wetsvoorstel ontvangt uw Kamer naar verwachting in januari 2012. De beoogde inwerkingtreding is 1 januari 2013.

Toezicht

Wat betreft het toezicht integreert de Inspectie van het Onderwijs vanaf 2012 het aparte toezicht op de kwaliteit van mbo opleidingen en examens in één toezichtkader. Er wordt een systeem van proportioneel toezicht ingevoerd: de inspectie houdt scherp toezicht op slecht presterende instellingen en beperkt toezicht op instellingen die het goed doen. Van iedere instelling wordt om de drie jaar door de inspectie een diepgaande analyse gemaakt, de zogenoemde «staat van de instelling». Door deze aanpak wordt de toezichtlast voor goed presterende instellingen verminderd. Het nieuwe toezichtkader wordt nog in 2011 aan uw Kamer voorgelegd.

Tevens draag ik de inspectie op het overleg aan te gaan met de raad van toezicht van een instelling als de continuïteit van de instelling in gevaar komt of ernstige tekortkomingen hardnekkig blijken.

5. Wetgevingskalender en uitvoeringsprogramma

5.1. Wetgevingskalender

Dit actieplan omvat vele voornemens die leiden tot aanpassing van wet- en regelgeving. Niet alles kan gelijktijdig. Daarom verdeel ik dit in vijf pakketten.

Pakket 1. Dit pakket omvat de invoering van de leeftijdsgrens vanaf 30 jaar voor bekostigd mbo onderwijs.

Pakket 2. Dit pakket regelt de modernisering van de bekostiging en de uitwerking van de volgende maatregelen van dit actieplan: het intensiveren van de onderwijstijd, verkorten van de opleidingsduur, beëindiging van de drempelloze instroom en positionering van het mbo-1 als entreepopleiding.

Pakket 3. Dit pakket betreft kwaliteitsborging. Het omvat onder andere wettelijke maatregelen voor het versterken van de raden van toezicht, wettelijke verankering van de klachtenprocedure en het inkorten van sanctietrajecten.

Pakket 4. Dit pakket regelt de vereenvoudiging van de kwalificatiestructuur en een doelmatig aanbod aan opleidingen. Onderdelen zijn het verleggen van het beheer van de kwalificatiestructuur naar de Stichting beroepsonderwijs bedrijfsleven, het onderbrengen van het Coördinatiepunt bij de Stichting beroepsonderwijs bedrijfsleven en het instellen van een arbitragecommissie.

Pakket 5. Dit omvat de centralisatie van het vavo per uiterlijk 1 augustus 2014.

In het volgende schema treft u de planning van de pakketten aan.

| | Pakket | Ministerraad | Tweede kamer | Beoogde Inwerkingtreding |
|---|----------------------------------------------------------|----------------|----------------|--------------------------|
| 1 | Leeftijdsgrens 30 jaar voor bekostigd mbo | Mei 2011 | September 2011 | 1 augustus 2012 |
| 2 | Bekostiging, verkorten opleidingen, drempelloze instroom | September 2011 | Januari 2012 | 1 januari 2013 |
| 3 | Kwaliteitsborging | September 2012 | Januari 2013 | 1 januari 2014 |
| 4 | Kwalificatiestructuur en aanbod opleidingen | Mei 2013 | September 2013 | 1 augustus 2014 |
| 5 | Centraliseren vavo | Mei 2013 | September 2013 | 1 augustus 2014 |

5.2. Uitvoeringsprogramma

Het actieplan steunt instellingen met een uitvoeringsprogramma. Ik stuur dit programma aan (Programma MBO 2015) en het kent vier taken:

- Steunen van instellingen bij het verbeteren van het bestuurlijk vermogen, de kwaliteit, de professionalisering en de bedrijfsvoering.
- Het steunen van instellingen bij het maken van afspraken voor een doelmatig regionaal onderwijsaanbod, in samenwerking met het bedrijfsleven.
- Het identificeren, voorstellen en bewaken van afspraken die ik met individuele instellingen wil maken op die terreinen waar het niet goed loopt en waarvoor geld uit de prestatiebox ingezet kan worden.
- Jaarlijkse vaststellen van een kwalitatief beeld van de uitvoering van het actieplan: hoe staat de sector ervoor, gegeven dit actieplan?

Dit uitvoeringsprogramma gaat rond de zomer van 2011 van start. Het vervangt dan MBO2010.

Conclusie

Tot slot beseft het kabinet dat het actieplan ambitieus is, maar ook nodig is om de opwaartse lijn in het mbo uit te bouwen en te verankeren.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart

Overzicht van toezeggingen, moties, adviezen en (onderzoeks) rapporten waarop het Actieplan de kabinetsreactie vormt:

- Toezegging tijdens de behandeling van de OCW-begroting (Handelingen 2010–2011, nr. 21, pag. 57) om een samenhangende kabinetsreactie op de volgende onderzoeken en adviezen op te stellen:
 - Het advies van de commissie Onderwijs en Besturing BVE «Naar meer focus op het mbo!» en het rapport «Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo» van de Inspectie van het Onderwijs (Tweede Kamer, 2010–2011, 31 524, nr. 83);
 - het advies «Naar meer doelmatigheid in het mbo» van de commissie Kwalificeren en Examineren;
- Motie Beertema c.s. (Tweede Kamer, 2010–2011, 32 500-VIII, nr. 45) over een landelijk stelsel van eindtoetsen... voor de kenniscomponent van vakken, vastgesteld en gecontroleerd door onafhankelijke instituties;
- De aangehouden motie Cohen c.s. (Tweede Kamer, 2010–2011, 32 417, nr. 19) over een leeftijdsgrens voor bekostiging mbo;
- De evaluatie van de innovatiebox- en stageboxregeling (Tweede Kamer, 2010–2011, 31 524, nr. 82);
- Het rapport «Tijd voor kwaliteit; evaluatie van de 850-urennorm in de Wet Educatie en beroepsonderwijs» (Tweede Kamer, 2009–2010, 31 542, nr. 74);
- De slotrapportage «In 2010» van het procesmanagement MBO 2010 (Tweede Kamer, 2009–2010, 31 524, nr. 69);
- Toezegging van 4 november 2009 inzake het (mondeling) informeren van uw Kamer over hoe vanuit het mbo en het bedrijfsleven wordt geoordeeld over de uitvoerbaarheid van examens (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 524, nr. 35);
- Toezegging van 20 mei 2009 inzake het informeren van uw Kamer over de gesprekken met het mbo-veld over de naamgeving in het mbo (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 868, nr. 86);
- Toezegging van 4 november 2009 inzake het uw Kamer doen toekomen van de beleidsreactie op het advies van de MBO Raad over de aansluiting fbo-mbo (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 524, nr. 35);
- Toezegging van 14 april 2010 inzake de studie naar de kwalificatiedossiers door MBO Raad, Colo en de sociale partners (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 524, nr. 67);
- De motie van 10 maart 2010 waarin de regering wordt verzocht om als uitgangspunt bij het bestuderen van de drempelloze instroom als heroverweging mee te nemen dat jongeren zonder vmbo-diploma niet uitgesloten mogen worden van onderwijs dat hen voorbereidt op de arbeidsmarkt of op doorstroming naar een startkwalificatie (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–10, 31 524, nr. 55).

Het regeerakkoord bevat de volgende financiële posten die ook relevant zijn voor het mbo.

| | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Struc. |
|------------------------------------------------------------------------|-----------|------|------|------|------|--------|
| Ombuigingen RA onderwijs | | | | | | |
| Verkorten opleidingsduur, Bredere Kenniscentra, Doelmatige opleidingen | MBO | | 30 | 50 | 140 | 160 |
| Leeftijdsgrens 30 jaar | MBO | | 80 | 110 | 170 | 170 |
| Subsidietaakstelling OCW | OCW | 140 | 140 | 140 | 130 | 130 |
| Efficiëncykorting raden en instituten | OCW | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 |
| Intensiveringen RA onderwijs¹ | | | | | | |
| Professionalisering onderwijspersoneel | PO/VO/MBO | 100 | 150 | 150 | 150 | 150 |
| Prestatiebeloning teams | PO/VO/MBO | 10 | 20 | 40 | 200 | 250 |
| Versterken uniforme toetsing | PO/VO/MBO | 80 | 80 | 80 | 80 | 80 |
| Plus en wijkschool ² | VO/MBO | 30 | 30 | 30 | 30 | 30 |
| kwaliteitsverbetering ³ | MBO | | 150 | 150 | 150 | 150 |
| Kwaliteit/reservering leerlingenraming | | 70 | 180 | 220 | 270 | 270 |

¹ = De financiële middelen staan op de aanvullende post van het Rijk Gereserveerd.

² = De intensivering betreft het structureel financieren van de plusvoorzieningen en de wijkscholen.

³ = De schooluitval in het MBO wordt bestreden door intensivering van de onderwijstijd in het eerste jaar, intensieve begeleiding, loopbaanoriëntatie en coaching.