

Vergaderjaar 2015–2016

31 524

Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

Nr. 275

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 maart 2016

In deze brief informeer ik u, in antwoord op uw verzoek per brief van 15 februari 2016 (Kamerstuk 26 695, nr. 109) en in vervolg op mijn brief van 21 september 2015 (Kamerstuk 31 524, nr. 251) over de voortgang van de kwaliteitsafspraken in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Ik ga eerst in op de stand van zaken omtrent de uitwerking van de resultaatafhankelijke beloning van de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming (bpv). Daarbij refereer ik aan de aangenomen motie Lucas (Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 11). Vervolgens ga ik in op het onderwerp studiewaarde. Ik sluit deze brief af door u te informeren over het vervolgproces¹. Deze brief is afgestemd met het Ministerie van Economische Zaken.

Kwaliteitsafspraken

Het doel van de kwaliteitsafspraken is de kwaliteit van het beroepsonderwijs structureel te verbeteren zodat studenten optimaal voorbereid naar de arbeidsmarkt gaan of kunnen starten met een vervolgopleiding. Met ingang van 2015 stimuleer ik mbo-instellingen extra in hun onderwijs te investeren en prikkel hen de onderwijsopbrengsten te verhogen. Hierbij hanteer ik, zoals in het Bestuursakkoord 2014 is afgesproken, een gecombineerde aanpak: een gerichte investering in het verbeteren van de onderwijskwaliteit en het versterken van de kwaliteitscultuur, een resultaatafhankelijke stimulans voor het begeleiden van studenten tot het hoogst haalbare niveau gegeven hun vooropleiding en een beloning van betere resultaten van de bpv. Ik ondersteun dit verbeterproces van de mbo-instellingen door transparante informatie over de resultaten van mbo-instellingen en -opleidingen (in samenhang) beschikbaar te stellen. Naar aanleiding van de kwaliteitsplannen constateerde MBO in Bedrijf in de Startrapportage Kwaliteit in het mbo (november 2015) dat de

¹ Welke ook de overige thema's van de kwaliteitsafspraken betreft: professionalisering, intensivering van het taal en rekenonderwijs, excellentie en voortijdig schoolverlaten – waaronder ook jongeren in een kwetsbare positie vallen.

mbo-instellingen serieus werken aan het verder verbeteren van de onderwijskwaliteit.

Beroepspraktijkvorming

De bpv is een cruciaal onderdeel van de beroepsopleiding. De deelnemer maakt tijdens de bpv kennis met de beroepspraktijk, brengt de theoretische kennis die is opgedaan in de praktijk en maakt zich werknemersvaardigheden eigen.

Een goede bpv helpt studenten zich goed voor te bereiden op de arbeidsmarkt.

In het kader van de kwaliteitsafspraken wordt gewerkt aan een verdere verbetering van de kwaliteit van de bpv, in het bijzonder voor wat betreft de begeleiding door de mbo-instelling, de matching en de aansluiting tussen het programma tijdens de bpv en het opleidingsprogramma binnen de mbo-instelling.

De tevredenheid van studenten over de kwaliteit van de bpv is voor verbetering vatbaar, zo blijkt uit de JOB-monitor 2014. MBO in Bedrijf constateert in de Starrapportage dat de aandacht voor de bpv in de kwaliteitsplannen tegenvalt.

Er zijn bijvoorbeeld weinig concrete doelstellingen en/of beoogde resultaten zijn matig uitgewerkt. De bpv-aanpak in de kwaliteitsplannen richt zich bij de meeste instellingen vooral op het verbeteren van procedures en instrumenten.

Voor een duurzame verbetering van de kwaliteit van de bpv is een meerjarige inspanning nodig, die in de eerste jaren extra wordt gestimuleerd in het kader van de kwaliteitsafspraken.

Aanvullende bestuurlijke afspraken over de resultaatafhankelijke beloning van de bpv

Het verbeteren van de kwaliteit van de bpv is een politieke prioriteit waarvoor bij de invulling van het Regeerakkoord vanaf 2017 structureel € 58 miljoen per jaar is gereserveerd. Eén van de vereisten is dat deze beloning wordt verbonden aan betere resultaten. In het Bestuursakkoord kwaliteitsafspraken mbo 2014 heb ik afgesproken dat vanaf 2017 betere resultaten voor de kwaliteit van de bpv worden beloond als daarvoor een valide indicator kan worden ontwikkeld die een rechtmatige beloning mogelijk maakt. Dit blijkt niet mogelijk. In het Algemeen Overleg met uw Kamer van 11 november jongstleden, heb ik u hierover geïnformeerd (Kamerstuk 31 524, nr. 272).

De noodzaak de bpv verder te verbeteren is echter onverkort aanwezig. Mede gelet op de bevindingen naar aanleiding van de kwaliteitsplannen voor de bpv (samengevat in de Starrapportage Kwaliteit in het mbo), heb ik met de sector aanvullende bestuurlijke afspraken gemaakt over de verbetering van de bpv:

De extra middelen voor de kwaliteit van de bpv worden in 2017 en 2018 afhankelijk van de gerealiseerde resultaten verdeeld over de mbo-instellingen die voldoen aan alle drie onderstaande voorwaarden:

- in 2016 een verbeterplan bpv hebben opgesteld met daarin de door de onderwijsinstelling «SMART»²-geformuleerde ambities voor die aspecten van de bpv die naar het oordeel van de instelling verbetering behoeven. De instelling onderbouwt in het verbeterplan bpv de keuze voor de ambities en het verbeterplan bpv moet door MBO in bedrijf positief zijn beoordeeld;

² Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden of anderszins meetbaar, aantoonbaar en verifieerbaar.

- in 2017 en 2018 naar het integraal oordeel van MBO in Bedrijf voldoende verbetering hebben gerealiseerd bij het nastreven van de ambities;
 - participeren in een collegiale consultatie (peer review) voor de bpv.
- Ten slotte is afgesproken dat de informatie over de kwaliteit van de bpv en de plannen en resultaten van de mbo-instellingen in samenhang openbaar wordt gemaakt.

Het tijdpad voor het uitwerken en implementeren van de resultaatafhankelijke beloning van de bpv is zeer krap. De mbo-instellingen hebben slechts tot de zomervakantie de tijd om een verbeterplan bpv op te stellen. Met de MBO Raad heb ik afgesproken de mbo-instellingen gezamenlijk te informeren.

De uitvoering van deze afspraken faciliteer ik door mbo-instellingen een handreiking aan te bieden voor het opstellen van het verbeterplan bpv en door relevante (stuur-)informatie aan te bieden om het verbeterproces te voeden. Ook zorg ik voor een wijziging van de Regeling kwaliteitsafspraken mbo (hierna: regeling) voor de resultaatafhankelijke beloning van de bpv in 2017 en 2018. Hoewel de regeling vooralsnog loopt tot en met 2018, heb ik de intentie om te komen tot meerjarige inspanningen die een duurzame kwaliteitsverhoging tot stand brengt.

De afspraken over de resultaatafhankelijke beloning voor de bpv zijn gemaakt tussen OCW en de MBO Raad als vertegenwoordiger van de mbo-instellingen. Waar het de bpv betreft, is het bedrijfsleven een belangrijke partner voor zowel OCW als de mbo-instellingen. Daarom is afstemming met en draagvlak bij het bedrijfsleven belangrijk. VNO/NCW en MKB Nederland kunnen zich vinden in de invulling van de resultaatafhankelijke beloning van de kwaliteit van de bpv.

Ook de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) en de Beroepsvereniging docenten MBO (BVMBO) dragen de hoofdlijnen van de voorgestelde opzet.

Verbeterplan beroepspraktijkvorming

Het verbeterplan bpv van een mbo-instelling vormt een aanscherping en nadere uitwerking en/of verdieping van het hoofdstuk over de bpv in het eerder ingediende kwaliteitsplan. De mbo-instellingen maken in hun verbeterplan bpv een analyse van de huidige situatie van (de resultaten van) het instellingsbeleid voor de bpv. Op basis van deze analyse kiezen zij een bij de eigen context en beginsituatie passende ambitie in de vorm van SMART-geformuleerde beoogde resultaten en daarop aansluitende verbetermaatregelen. Voor het meten van de resultaten kiest de instelling passende (valide en betrouwbare) indicatoren, bijvoorbeeld afgeleid van bpv-onderzoek door de mbo-instelling onder studenten en leerbedrijven. Het gaat erom dat uit de resultaten in 2017 en 2018 aantoonbaar is dat de kwaliteit van de bpv is verbeterd. De mbo-instellingen dragen er zorg voor dat de beoogde resultaten en maatregelen die in het verbeterplan bpv zijn opgenomen, zijn afgestemd met de drie betrokken partijen: vertegenwoordigers van studenten, bpv-begeleiders en leerbedrijven.

MBO in Bedrijf beoordeelt de verbeterplannen bpv. De mbo-instellingen hebben eenmaal de gelegenheid om naar aanleiding van de eerste beoordeling door MBO in Bedrijf verbeteringen aan te brengen in het verbeterplan bpv, waarna het plan definitief wordt ingediend en beoordeeld.

In 2017 en 2018 stelt de mbo-instelling een voortgangsrapportage op met daarin de bereikte resultaten. De mbo-instelling kan bij de voortgangsrap-

portage in 2017 en in 2018 de maatregelen in het verbeterplan aanscherpen, als de ervaringen daar aanleiding voor geven. De in het verbeterplan bpv geformuleerde beoogde resultaten voor 2017 en 2018 staan echter vast.

Beoordeling van het verbeterplan bpv en de resultaten

MBO in Bedrijf beoordeelt in 2016 de verbeterplannen bpv. In 2017 en 2018 beoordeelt MBO in Bedrijf of de resultaten voldoende verbeterd zijn. Voor deze beoordelingen worden twee beoordelingskaders opgesteld die met de wijzigingsregeling worden gepubliceerd: één voor het beoordelen van het verbeterplan bpv (in 2016) en één voor het beoordelen van de resultaten in 2017 en 2018. MBO in Bedrijf brengt na elk van de beoordelingen advies aan mij uit. Op grond van dit advies besluit ik (in 2017 en 2018) over toekenning van de resultaatafhankelijke beloning van de bpv.

Met behulp van het eerste beoordelingskader voor het verbeterplan bpv beoordeelt MBO in Bedrijf in 2016:

- de consistentie van het verbeterplan bpv: de kwaliteit van de analyse van de beginsituatie die heeft geleid tot de gekozen verbeterpunten, de SMART-geformuleerde beoogde resultaten voor 2017 en 2018 en of de daarvoor te treffen maatregelen en activiteiten voldoende zijn voor het bereiken van de beoogde resultaten;
- of de mbo-instelling de beoogde resultaten voldoende ambitieus en ook voldoende haalbaar heeft gesteld;
- of de doelen en maatregelen met interne en externe stakeholders (vertegenwoordigers van studenten, medewerkers en leerbedrijven e.d.) zijn afgestemd.

Verbeteringen van de bpv die leiden tot het voldoen aan de wettelijke eisen komen niet voor de resultaatafhankelijke beloning in aanmerking. Op de wettelijke taken en verantwoordelijkheden van mbo-instellingen in het kader van de bpv, wordt toezicht gehouden door de Inspectie van het Onderwijs.

MBO in Bedrijf beoordeelt in 2017 en 2018 met behulp van het tweede beoordelingskader of de instelling voldoende verbetering heeft gerealiseerd op de door de instelling zelf beoogde resultaten. Het integraal oordeel van MBO in Bedrijf is de maatstaf voor de beoordeling van de resultaten. Een integraal oordeel betekent: inhoudelijk alles overziend én rekening houdend met het aantal aspecten van de bpv waarop de gerealiseerde resultaten betrekking hebben, de grootte van de verbetering van de resultaten en het bereik van de resultaten (het aandeel van de studenten die baat hebben bij de verbeterde resultaten). Om te beoordelen of de resultaten (voldoende) zijn behaald, neemt MBO in Bedrijf zowel kwantitatieve als kwalitatieve bronnen mee.

Het resultaatafhankelijke budget wordt verdeeld over de instellingen die tenminste voldoende verbetering hebben gerealiseerd. Bij de berekening van de hoogte van de resultaatafhankelijke beloning van een mbo-instelling wordt de grootte van de instelling als een factor meegeteld.

Met de kwaliteitsafspraken beoog ik de verbetering van de kwaliteit van de bpv structureel en toekomstbestendig te laten zijn. Om te stimuleren dat mbo-instellingen creatieve, innovatieve ambities formuleren om zo de kans om in aanmerking tot komen voor de maximale beloning te vergroten, hanteer ik een onderscheid in drie groepen: instellingen die onvoldoende resultaat hebben geboekt verdienen geen resultaatafhankelijke beloning en instellingen die een goed resultaat hebben behaald, tellen met een hogere factor mee in de verdeling van de toe te kennen

resultaatafhankelijke beloning dan instellingen die een voldoende resultaat hebben gerealiseerd. In het tweede beoordelingskader (voor de resultaten) wordt een eenduidige omschrijving opgenomen van de norm die wordt gehanteerd om de resultaten van mbo-instellingen te classificeren als onvoldoende, voldoende respectievelijk goed.

Collegiale consultatie

Doel van de collegiale consultatie (*peer review*) is om van elkaar te (blijven) leren en kennisdeling te stimuleren. Mbo-instellingen dienen in het verbeterplan bpv aan te geven dat zij zullen participeren in een periodieke, op verbetering gerichte collegiale consultatie van de kwaliteit van de bpv. Bij de beoordeling van het verbeterplan bpv zal MBO in Bedrijf toetsen of aan dit vereiste is voldaan. Participatie aan een periodieke, op verbetering gerichte collegiale consultatie van de kwaliteit van de bpv is daarmee een voorwaarde om in aanmerking te komen voor het resultaatafhankelijke deel van de beloning. Verder laat ik de mbo-instellingen vrij in de uitvoering van deze consultatie en zal ik hierover geen vormvereisten opnemen in de regeling. Het eigenaarschap voor de collegiale consultatie ligt bij de mbo-instellingen zelf. Ik verwacht van mbo-instellingen dat zij in hun verbeterplan en hun voortgangsrapportage aangeven wat zij met opbrengsten van de collegiale consultatie hebben gedaan. Doordat de bij de bpv betrokken collega's van andere sectoren en instellingen bij de collegiale consultatie ook informatie uit de driehoek student, praktijkbegeleider en bpv-begeleider betrekken, versterkt de collegiale consultatie de leercultuur in het mbo.

Motie-Lucas en openbaarheid van informatie

Zoals ik ook in mijn schriftelijke beantwoording van vragen van Uw Kamer heb aangegeven, ben ik bezig de aangenomen motie-Lucas (Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 11) uit te voeren. Uw Kamer verzoekt de regering om de SBB te vragen bij (de erkenning van) de leerbedrijven ook systematisch informatie op te vragen over de tevredenheid van de werkgevers over de bpv en de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt, en deze gegevens vervolgens te gebruiken als een indicator voor het bepalen van de kwaliteit van de bpv in het kader van de kwaliteitsafspraken in het mbo.

In de Stichting Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) werken werkgevers en mbo-instellingen samen aan verbetering van de bpv. Ik wil dit verbeterproces verbinden met de verbetering van de bpv in het kader van de kwaliteitsafspraken. Onder regie van onderwijs en sociale partners wordt in SBB-verband de bpv-monitor vormgegeven. In het kader van de bpv-monitor verzamelt SBB met de enquête leerbedrijven systematisch informatie over de tevredenheid van leerbedrijven over de verschillende aspecten van de kwaliteit van de bpv. De mbo-instellingen doen hetzelfde onder bpv-begeleiders en studenten.

Ik wil de informatie uit de bpv-monitor beschikbaar stellen voor verbetering van de kwaliteit van de bpv in het kader van het verbeterplan bpv. Met de MBO Raad en VNO-NCW/MKB Nederland heb ik afgesproken dat SBB deze informatie zal ontsluiten naar analogie van de goed werkende afspraken met de JOB over de JOB-monitor: SBB zal de bpv-monitor ontsluiten via een website en door informatie te leveren aan de mbo-instellingen, brancheorganisaties, OCW en desgevraagd aan anderen, met inachtneming van de gangbare regels voor bescherming van de privacy van personen.

Een eerste formele rapportage van de enquête leerbedrijven is voorzien in september 2016. Dat is voor de mbo-instellingen te laat om deze mee te

nemen in hun verbeterplan bpv. Voor de komende jaren wordt een rapportagemoment gekozen dat aansluit op de kwaliteitsafspraken. Om de mbo-instellingen de gelegenheid te bieden deze informatie te gebruiken voor hun analyse voor het verbeterplan bpv, zal SBB in mei/juni van dit jaar de eerste resultaten van de enquête leerbedrijven aan onder andere de mbo-instellingen beschikbaar stellen met daarbij een duiding van de betrouwbaarheid. Afhankelijk van de methodologische vereisten ten aanzien van de representativiteit en de validiteit, is immers uitsplitsing naar een bepaald niveau verantwoord. Op deze wijze geef ik uitvoering aan de genoemde motie Lucas.

Afhankelijk van de betrouwbaarheid van de eerste resultaten van de enquête leerbedrijven, overweeg ik de mbo-instellingen de mogelijkheid te bieden in 2017 de beoogde resultaten voor 2018 aan te vullen met een beoogd resultaat dat gebaseerd is op de enquête leerbedrijven. Dat zou dan mogelijk worden via de rapportage over hun bpv-resultaten.

Verder ben ik van plan informatie over de bpv op te nemen in de standaard beschikbare informatie over de kwaliteitsafspraken zoals de mbo-scanner³ en de instellingsrapportage. Ik denk dan aan de uitkomsten van de JOB-monitor, de enquête leerbedrijven, de enquête onder bpv-begeleiders en studenten, de mbo-monitor van ROA en andere relevante (stuur-)informatie uit de landelijke registraties (bijvoorbeeld BRON). De mbo-instellingen kunnen deze informatie benutten als een van de instrumenten om hun uitgangssituatie te analyseren bij het maken van het verbeterplan bpv. MBO in Bedrijf kan deze informatie benutten bij de beoordeling van de verbeterplannen bpv.

Over bovenstaande benadering van de uitwerkingsafspraken rond de bpv-monitor heb ik overeenstemming met VNO-NCW/MKB-Nederland en de MBO Raad.

Resultaatafhankelijke beloning van studiewaarde

Bij mijn brief van 21 september 2015 (Kamerstuk 31 524, nr. 251) heb ik de conceptwijziging van de regeling kwaliteitsafspraken voor de resultaatafhankelijke beloning van studiewaarde aan uw Kamer voorgelegd. De mbo-instellingen worden, in aanvulling op de reguliere bekostiging, in het kader van de kwaliteitsafspraken ook beloond als zij goede resultaten boeken op het thema studiewaarde. Dit ontvangen zij als zij meer studenten dan voorheen begeleiden naar een zo hoog mogelijk diploma, gegeven hun vooropleiding.

Zo levert bijvoorbeeld een student met een basis beroepsgerichte leerweg in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs die voor bediening niet alleen de basisberoepsopleiding op niveau twee, maar ook de vakopleiding op niveau drie afrondt, met dat diploma een bijdrage aan de studiewaarde.

Het doel van de resultaatafhankelijke beloning voor studiewaarde is: uit studenten te halen wat er in zit. Dat sluit ook aan op de vraag van de arbeidsmarkt naar beter opgeleide vakmensen.

Voor de mbo-instellingen zijn er drie aangrijpingspunten om de studiewaarde te verbeteren: plaatsing op het goede niveau, passende begeleiding tijdens de opleiding en begeleiding van de (gediplomeerde) studenten die dat aankunnen naar een hoger niveau. Instellingen in het mbo worden op deze manier net als in het voortgezet onderwijs gestimuleerd om studenten in te schrijven op het hoogst haalbare niveau. Als een individuele student dat hogere niveau toch niet behaalt, heeft dat geen invloed op het oordeel van de Inspectie van het onderwijs over de

³ Zie www.kwaliteitsafspraken.nl en ook www.mboscanner.nl.

opbrengsten van de opleiding. De Inspectie van het onderwijs betreft bij het beoordelen van de kwaliteit van de opleiding niet alleen de opbrengsten (behaalde diploma's en uitval) maar ook onder andere de intake en de plaatsing.

Met de indicator studiewaarde kijken we op een andere manier naar de opbrengsten van de instelling: de indicator studiewaarde laat iets wezenlijks nieuws zien ten opzichte van de reeds bestaande indicatoren die iets zeggen over opbrengsten. Door rekening te houden met de vooropleiding geeft de indicator studiewaarde een beter beeld van de toegevoegde waarde van de mbo-instelling dan de indicatoren jaarresultaat en diplomaresultaat. Een breed beeld van de kwaliteit van het mbo ontstaat als men informatie over de verschillende kwaliteitsaspecten in onderlinge samenhang beziet.

Eind 2015 zijn diverse simulaties uitgevoerd met de berekening van de resultaatafhankelijke beloning van studiewaarde. Naar aanleiding van de analyse van die simulaties zijn enkele verbeteringen doorgevoerd:

- *De diploma's van 27^{ers} tellen niet mee*
De resultaatafhankelijke beloning van studiewaarde is gericht op het initieel onderwijs. De diploma's van studenten die aan het begin van het schooljaar 27 jaar of ouder zijn, zouden het beeld vertekenen en worden daarom voor de indicator studiewaarde niet meegeteld.
- *Maximum bedrag per diploma*
Om te voorkomen dat in uitzonderlijke gevallen de beloning per diploma – ook ten opzichte van de reguliere bekostiging – buiten proporties zou worden, is – voor de berekening van de beloning – aan de verbetering van de studiewaarde een maximum gesteld.

In een bestuurlijk overleg met de MBO Raad is besloten om naast de genoemde verbeteringen de resultaatafhankelijke beloning van studiewaarde met de indicator studiewaarde stapsgewijs in te voeren. De indicator studiewaarde is nieuw; daardoor zijn de ervaringen beperkt. De beloning voor studiewaarde heeft in de eerste jaren betrekking op gediplomeerden die vaak al enkele jaren op school zaten, vóór de resultaatafhankelijke beloning van studiewaarde. De instellingen hebben daardoor minder mogelijkheden gehad op deze indicator te sturen. Daarom heb ik besloten om de resultaatafhankelijke beloning met de indicator studiewaarde geleidelijk in te voeren en in 2016 het bedrag voor de helft volgens de indicator studiewaarde te verdelen (in 2017 65%). De rest van het bedrag wordt verdeeld op grond van het aandeel van de diploma's met een studiewaarde die hoger is dan de referentiewaarde (de verwachte studiewaarde van studenten met die vooropleiding). In het derde jaar wordt de resultaatafhankelijke bekostiging 100% met de indicator studiewaarde bepaald. Op deze manier kunnen instellingen wennen aan de werkwijze met de resultaatafhankelijke beloning met de indicator studiewaarde.

Vervolgproces

De verdere implementatie van de kwaliteitsafspraken verloopt volgens plan. De mbo-instellingen hebben voor 1 maart jongstleden hun voorgangsrapportage over hun kwaliteitsplannen 2015 aangeboden. De bestuurlijke voortgangsgesprekken zijn voorzien in april en mei. MBO in Bedrijf zal na de zomer haar jaarlijkse rapportage op stelselniveau uitbrengen over de ontwikkeling van de kwaliteitsafspraken mbo. De Tweede Kamer zal deze rapportage te zijner tijd ontvangen.

Ik heb er vertrouwen in dat mbo-instellingen zich inspannen om studenten hun talenten maximaal te laten benutten. Daarnaast ga ik ervan uit dat zij de kwaliteit van de bpv verder zullen verbeteren en daarvoor de

inspanning doen een passend verbeterplan bpv te maken met concrete resultaten, die na beoordeling van MBO in Bedrijf in aanmerking komen voor de resultaatafhankelijke beloning.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker