



Rapport

Beleidsdoorlichting 2014 - 2018 Artikel 4 begroting Ministerie van OCW

Beroepsonderwijs & volwasseneneducatie

60137

Berenschot

Beleidsdoorlichting 2014 - 2018 Artikel 4 begroting Ministerie van OCW

Beroepsonderwijs & volwasseneneducatie

Bram Berkhout
Susanne de Zwart
Lonneke Broeks
Jasper Varwijk
Thijs van den Berg

60137

Berenschot

Inhoudsopgave

1. Inleiding	6	8. Evaluatie doelmatigheid van beleid.....	72
1.1 Aanleiding.....	7	8.1 Aanwijzingen voor (on)doelmatigheid van beleid	74
1.2 Doel en afbakening van het onderzoek	7	9. Evaluatie van de sturingsmechanismen	76
1.3 Onderzoeksvragen.....	8	9.1 Ontwikkeling van sturing in de periode 2014-2018.....	77
1.4 Evaluatiekader voor doeltreffendheid	9	9.2 Effecten sturingsmechanismen.....	78
1.5 Aanpak	10	9.3 Conclusies.....	79
1.6 Leeswijzer	11	10. Besparings- en intensiveringsvarianten.....	80
2. Beleidsreconstructie	12	10.1 Inleiding.....	81
2.1 Begroting.....	14	10.2 Omvang besparings- en intensiveringsopgave	81
2.2 Beleid.....	16	10.3 Invulling besparingsvarianten	83
2.3 Beleidstheorie.....	29	10.4 Intensiveringsvariant	84
3. Stelselsturing in de periode 2014-2018	32	11. Samenvattende conclusies	
3.1 Financiering	34	en aanbevelingen	86
3.2 Stimuleren.....	34	11.1 Vooraf.....	88
3.3 Regisseren.....	36	11.2 Beleidsperspectief in de periode 2014-2018	88
4. Uitgaven.....	38	11.3 Beschikbaarheid van onderzoek.....	89
4.1 Uitgaven	38	11.4 Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid.....	90
4.2 Onderbouwing uitgaven	40	11.5 Sturingsmechanismen	93
5. Beoordeling beschikbaar		11.6 Aanbevelingen met betrekking	
onderzoeksmateriaal.....	44	tot (evaluatie)onderzoek.....	93
5.1 Beschikbaar onderzoeksmateriaal	45	12. Nabeschuiving	94
5.2 Mate van inzicht in doelbereik, doeltreffendheid en		Bijlagen	98
doelmatigheid	46	Bijlage 1 Lijst geraadpleegde bronnen	99
5.4 Geconstateerde witte vlekken en mogelijkheid		Bijlage 2 Lijst respondenten	109
uitspraken doeltreffendheid en doelmatigheid	50	Bijlage 3 Samenstelling begeleidingscommissie	
6. Evaluatie verhoging van kwaliteit van		en klankbordgroep	109
het onderwijs	52		
6.1 Doelbereik	53		
6.2 Doeltreffendheid.....	56		
6.3 Conclusies.....	62		
7. Evaluatie vereenvoudiging mbo-stelsel en			
versterking van besturing			
en bedrijfsvoering.....	64		
7.1 Doelbereik	65		
7.2 Doeltreffendheid	67		
7.3 Conclusies.....	70		

Inleiding

Hoofdstuk 1

Sinds 2006 is in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) opgenomen dat ministers verplicht zijn om periodiek beleidsdoorlichtingen te (laten) verrichten. Een beleidsdoorlichting vat samen, analyseert en beoordeelt wat er bekend is over het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van beleid. De RPE benoemt de vragen die met een beleidsdoorlichting moeten worden beantwoord.



1.1 Aanleiding

De minister van OCW heeft in een kamerbrief¹ toegezegd dat zij de Tweede Kamer in 2019 een beleidsdoorlichting van het beleidsartikel 4 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie van de OCW-begroting zal aanbieden. Deze beleidsdoorlichting zal de periode 2014-2018 moeten beslaan. Berenschot heeft deze beleidsdoorlichting in opdracht van het Ministerie van OCW uitgevoerd in de periode november 2018 tot en met half juni 2019. In dit rapport doen wij verslag van onze bevindingen.

1.2 Doel en afbakening van het onderzoek

Voor de aan de Kamer toegezegde beleidsdoorlichting is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

In hoeverre en hoe (kosten)efficiënt zijn de geformuleerde doelen van het OCW-beleid dat valt onder artikel 4 in de periode 2014 tot en met 2018 bereikt?

¹ Kamerbrief over de opzet en vraagstelling beleidsdoorlichting artikel 4 Rijksbegroting, Ingrid van Engelshoven, 4 september 2018

De beleidsdoorlichting richt zich volgens de RPE op 'een substantieel, samenhangend deel van het beleid'. Nu is artikel 4 omvangrijk. Het algemene doel van het beleid dat onder het artikel valt, is als volgt geformuleerd: het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie zorgen ervoor dat studenten hun talenten maximaal kunnen ontplooiën en volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving. Studenten worden voorbereid op passend vervolgonderwijs en/of een positie op de arbeidsmarkt die optimaal aansluit bij hun talenten.

Belangrijk is dat in de begrotingen voor de jaren 2014 tot en met 2018 naast voornoemde algemene doel allerlei nadere doelstellingen zijn opgenomen voor het beleid dat onder het begrotingsartikel valt. Deze nadere doelstellingen moesten ook meegenomen worden in de beleidsdoorlichting.

Hiervoor is al aangegeven dat het beleid dat onder artikel 4 valt, omvangrijk is. Voor een deel van de periode 2014-2018 ingezette beleidsmaatregelen en -instrumenten geldt echter dat deze al van kracht waren voor het jaar 2014. Er is besloten om deze maatregelen (staand beleid) buiten de beleidsdoorlichting te houden en ons te richten op beleidsontwikkelingen die in de periode 2014-2018 voor het eerst (substantieel) zijn ingezet. Verder is er voor gekozen om incidentele beleidsmaatregelen en beleidsmaatregelen die nog maar zeer recent zijn ingezet, buiten de beleidsdoorlichting te houden.

1.3 Onderzoeksvragen

Voor de beantwoording van de in de vorige paragraaf opgenomen hoofdvraag zijn er voor de beleidsdoorlichting 18 concrete onderzoeksvragen geformuleerd. Deze vragen zijn hieronder weergegeven. De eerste 15 vragen zijn de verplichte vragen voor een beleidsdoorlichting die in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek zijn benoemd. De laatste drie vragen zijn de extra vragen die het Ministerie van OCW heeft toegevoegd.

RPE-vragen

1. Welk artikel (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (circa 20% van de middelen op het beleidsartikel), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Toegevoegde vragen

16. Hoe heeft het beleid zich sinds vorige beleidsdoorlichting ontwikkeld? In hoeverre spelen de uitkomsten van de beleidsdoorlichting van 2015 hierin een rol?
17. Hoe vallen de veranderingen in het sturingsparadigma te bezien in het licht van de trends die nu en in de periode 2014-2018 impact hebben (gehad) op het mbo?
18. Wat zijn op basis van de beleidsdoorlichting de strategische vraagstukken voor de komende jaren met de kennis van nu?

1.4 Evaluatiekader voor doeltreffendheid

Kernonderdeel van een beleidsdoorlichting is een analyse op het doelbereik en de doeltreffendheid van het door de minister gevoerde beleid in de evaluatieperiode. Bij doelbereik dient vastgesteld te worden of geformuleerde beleidsdoelen bereikt zijn, bij doeltreffendheid gaat het om de vraag of het door de minister gevoerde beleid hier ook daadwerkelijk aan heeft bijgedragen.

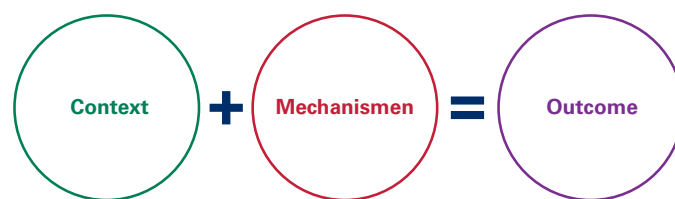
Het vaststellen van het doelbereik levert nog geen beeld op van de doeltreffendheid van het beleid. Vaak is output en doelrealisatie nog wel te meten, maar doeltreffendheid gaat zoals hiervoor al aangegeven, over de mate waarin de doelen dankzij de inzet van beleid worden gerealiseerd. De effecten van beleid (ten opzichte van een situatie zonder beleid) zijn veel lastiger in beeld te brengen. Hier zijn nauwelijks (experimentele) studies naar verricht.

Belangrijk is ook dat het bij deze beleidsdoorlichting feitelijk gaat over de doeltreffendheid van het systeem waarvoor de minister van OCW verantwoordelijk is. Met andere woorden: in hoeverre draagt het systeem bij aan het algemene doel dat voor beleidsartikel 4 is geformuleerd? Die vraag is niet in directe zin te beantwoorden en loopt voor een belangrijk deel via de band van instellingen in het mbo en de volwasseneneducatie en gemeenten.

De vraag is dus in hoeverre het systeem (met inzet van de instrumenten bekostiging, kwaliteitsafspraken, subsidies, opdrachten en bijdragen aan agentschappen, ZBO's, RWT's en mede-overheden) deze actoren aanzet tot goed beleid en in hoeverre het beleid van deze actoren ertoe leidt dat de doelen van de Rijksoverheid worden gerealiseerd. Voorgaande heeft ons ertoe gebracht de doeltreffendheidsvraag voor de beleidsdoorlichting als volgt te formuleren: leidt het systeem waarvoor de minister van OCW verantwoordelijk is ertoe dat de instellingen in het mbo- en volwassenenonderwijs en gemeenten keuzes maken die in lijn zijn met het realiseren van de beleidsdoelstellingen van beleidsartikel 4?

De handreiking beleidsdoorlichting van de Rijksoverheid schrijft eveneens dat het in de praktijk vaak niet goed mogelijk is om de causaliteit tussen beleid en uitkomsten keihard vast te stellen. Het is onze ervaring dat de relatie tussen beleid en effect soms wel plausibel te maken is door te onderzoeken of de in de beleidstheorie geïdentificeerde benodigde schakels of noodzakelijke voorwaarden voor de werkzaamheid van het beleid (zie hiervoor), zich in de praktijk hebben voorgedaan. Deze zienswijze hebben we ook toegepast in deze beleidsdoorlichting.

De primaire vraag naar de doeltreffendheid van beleid hebben we getoetst door beschikbare beleidsevaluaties te analyseren op de plausibiliteit dat de beleidstheorie in de praktijk gewerkt heeft zoals bedacht. In de beleidstheorie vormen de werkzame mechanismen belangrijke onderdelen. De gedachte is dat een beleidstheorie met krachtige, goed onderbouwde werkzame mechanismen samenhangt met effectief beleid. Anders gezegd: als de werkzame mechanismen aantoonbaar effectief zijn, is het beleid ook effectief. Aantoonbaar betekent: op basis van (deel-) onderzoeken of aangetoond op andere beleidsterreinen, waar de werking vergelijkbaar is. Als er een goed onderbouwde beleidstheorie is en er is sprake van doelbereik, dan is de conclusie plausibel dat het beleid aan het doelbereik heeft bijgedragen en dus effectief is. Met als belangrijke nuancering: context. Beleid dat in de ene context effectief is, hoeft dat in een andere context niet te zijn (figuur 1). We zijn daarom bij het reconstrueren van de beleidstheorie ook nagegaan welke context nodig is om het beleid werkend te krijgen (mechanismen op gang te krijgen).

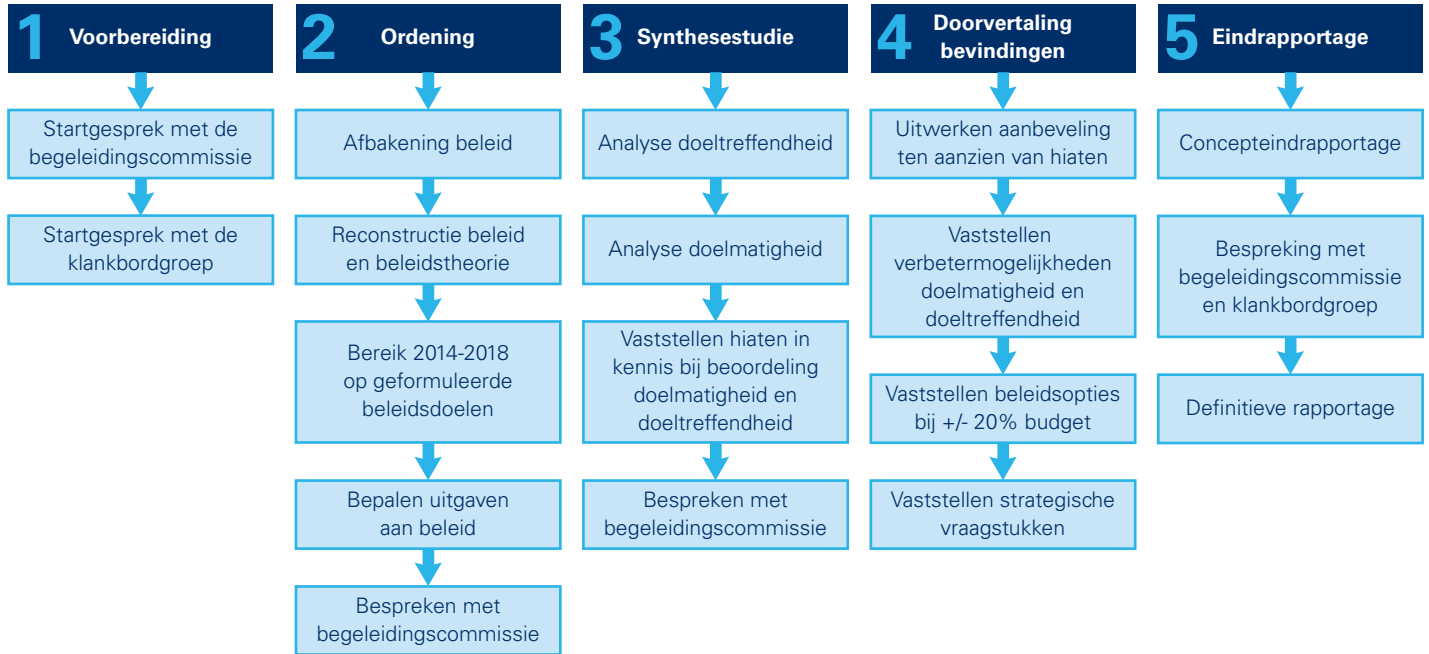


Figuur 1. **CMO-configuraties: een schematische weergave.**
Bron: Pawson, R. en Tilley, N. (1997) Realistic Evaluation.

In onze synthesestudie (zie volgende paragraaf) zijn veel rapportages meegenomen over evaluaties van afzonderlijke instrumenten die over 2014-2018 ingezet zijn om het beleid op het begrotingsartikel te realiseren. Deze rapporten hebben we ook apart bestudeerd op de vraag wat daarin is geconcludeerd over de effectiviteit van dat afzonderlijke instrument. Indien uit evaluaties blijkt dat afzonderlijk ingezette instrumenten op een begrotingsartikel effectief blijken, dan zegt dat naar onze verwachting ook iets over de bredere doeltreffendheid op niveau van het begrotingsartikel. Het beleid op artikel 4 kan namelijk ook gezien worden als het geheel van afzonderlijke instrumenten dat de minister van OCW heeft ingezet om het algemene beleidsdoel te realiseren. Voorgaande is dus een net iets andere benadering dan die wij hiervoor als eerste hebben uitgeschreven. Omdat we voor beide benaderingen dezelfde evaluaties hebben bestudeerd, hebben we onze analyse langs beide lijnen uit gewerkt.

1.5 Aanpak

We hebben de beleidsdoorlichting in vijf fasen uitgevoerd: voorbereiding, ordening, synthesestudie, doorvertaling bevindingen en eindrapportage. Een korte weergave van de vijf fasen en activiteiten per fase is weergegeven in de volgende figuur (figuur 2).



Figuur 2. **Plan van aanpak in vijf fasen met korte weergave van activiteiten per fase.**

In de beleidsdoorlichting hebben we ons hoofdzakelijk gebaseerd op bestaande evaluaties, onderzoeken, Kamerbrieven en -stukken en andere relevante documenten die sinds de vorige beleidsdoorlichting zijn gepubliceerd. In fase 2 is nauw samengewerkt met beleidsmedewerkers van de directie mbo van het Ministerie van OCW. Zij hebben onze overzichten (en beschrijvingen) van ingezette maatregelen en instrumenten in de periode 2014-2018 getoetst en aangevuld. Daarbij hebben we, in afstemming met de begeleidingscommissie, ook bepaald welke maatregelen buiten de scope van het onderzoek vallen omdat het gaat om ongewijzigd of incidenteel beleid of beleidswijzigingen die te recent zijn om effect te kunnen waarnemen.

Ook zijn wij samen met de beleidsmedewerkers tot een totaaloverzicht gekomen van uitgevoerde en afgeronde evaluaties van door de minister ingezette maatregelen en instrumenten. Deze rapporten hebben wij in fase 3 onderworpen aan een synthese op beschikbare informatie over doeltreffendheid en doelmatigheid. Ten behoeve van deze synthesestudie hebben we in totaal 10 gesprekken gevoerd met een aantal relevante adressanten van het beleid dat op artikel 4 is gevoerd.

In fase 4 is er voor het vaststellen van de beleidsopties bij +/-20% budget tot slot nog afstemming geweest met financiële beleidsmedewerkers van het Ministerie van OCW.

Bij de uitvoering van onze werkzaamheden zijn we begeleid door een begeleidingscommissie met ambtenaren vanuit het Ministerie van OCW en het Ministerie van Financiën. Deze commissie is vijf keer bij elkaar gekomen gedurende de projectperiode. Daarnaast heeft het Ministerie van OCW een klankbordgroep ingesteld met stakeholders uit het beleidsveld van buiten de Rijksoverheid. Deze groep is tweemaal bij elkaar gekomen, één keer om de betrokkenen te informeren over het te doorlopen onderzoeksproces en de tweede keer om de conceptrapportage te bespreken. In bijlage 3 is informatie opgenomen over de samenstelling van de begeleidingscommissie en klankbordgroep.

Tot slot is de heer dr. Frans de Vijlder door het Ministerie van OCW aangesteld om als onafhankelijke deskundige de uitvoering van de beleidsdoorlichting te volgen. De betrokkenheid van een externe deskundige bij de uitvoering van een beleidsdoorlichting is een vereiste op basis van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek. De heer De Vijlder is lector Goed Bestuur en Innovatiedynamiek in Maatschappelijke Organisaties bij de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen (HAN). Teven is hij daar leading lector van het Kenniscentrum Publieke Zaak.

1.6 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport bestaat uit 11 hoofdstukken. In de hoofdstukken 2 tot en met 4 werken we het gevoerde beleid in de periode 2014-2018 uit, inclusief de manier waarop er door de bewindspersonen invulling is gegeven aan stelselsturing en welke uitgaven er aan het beleid zijn gedaan.

In hoofdstuk 5 geven we een beoordeling van het beschikbare onderzoeksmateriaal: welk onderzoek is beschikbaar, in hoeverre maakt het uitspraken mogelijk over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid en waar zitten eventuele witte vlekken?

In hoofdstuk 6 tot en met 8 wordt voor de belangrijkste beleidsdoelen beschreven wat er op basis van beschikbare evaluaties daadwerkelijk te concluderen is over doeltreffendheid en doelmatigheid. In hoofdstuk 9 doen we dit voor wat betreft de sturingsmechanismen die de Minister van OCW heeft ingezet om de beleidsdoelen op begrotingsartikel 4 te bereiken.

We beschouwen in hoofdstuk 10 vervolgens de beleidsopties voor een 20%-besparing of 20%-investering op begrotingsartikel 4 van de OCW-begroting.

In hoofdstuk 11 trekken wij samenvattende conclusies, en het slothoofdstuk 12 heeft het karakter van een nabeschuiving.

Het rapport heeft drie bijlagen.

Beleidsreconstructie

Hoofdstuk 2

In deze beleidsdoorlichting richten we ons op de belangrijkste ontwikkelingen ten aanzien van artikel 4 beroepsonderwijs en volwasseneneducatie in de periode 2014-2018. Hiertoe maken we in dit hoofdstuk een reconstructie van de belangrijkste beleidskeuzes en de overwegingen en verwachtingen hierbij.

Daarbij staan we allereerst stil bij de beleidsinhoud waar het betreffende artikel uit de begroting betrekking op heeft in termen van doelstelling en indicatoren en welke beleidsdoorlichtingen eerder zijn uitgevoerd ten aanzien van onderdelen van dit artikel. (Onderzoeksvragen 1 en 2)

Vervolgens beschrijven we de belangrijkste ontwikkelingen in het beleid in de periode 2014-2018, waar het gaat om de aanleiding voor het gekozen beleid, de beleidsdoelstellingen en de aard en samenhang van hiertoe ingezette maatregelen en instrumenten. (Onderzoeksvragen 3 en 5)

De volgende figuur geeft de beleidsreconstructie en de samenhang tussen de benoemde onderdelen hierin schematisch weer. In het vervolg van het hoofdstuk zijn de inhoud van de begroting en de ontwikkelingen in het beleid nader beschreven. In hoofdstuk 3 hebben we de sturingsmechanismen nader uitgewerkt.

Begroting

Hoofddoelstelling

Het beroepsonderwijs en de volwasseneducatie zorgen ervoor dat deelnemers hun talenten maximaal kunnen ontplooiën en volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving. Studenten worden voorbereid op passend vervolgonderwijs en/of een positie op de arbeidsmarkt die optimaal aansluit bij hun talenten.

Sturingsmechanismen

Beleidsdoelstelling

0 Versterking besturing bekostiging en toezicht door de overheid

- 0.1 Modernisering verdeling lumpsum
- 0.2 Investeringsbudget
- 0.3 Resultaatafhankelijk budget
- 0.4 Subsidies
- 0.5 Actieplan Focus op vakmanschap
- 0.6 Kwaliteitsafspraken
- 0.7 Actieplan Ruim baan voor vakmanschap
- 0.8 Proportioneel toezicht kwaliteit (examen/opleiding)

Beleid

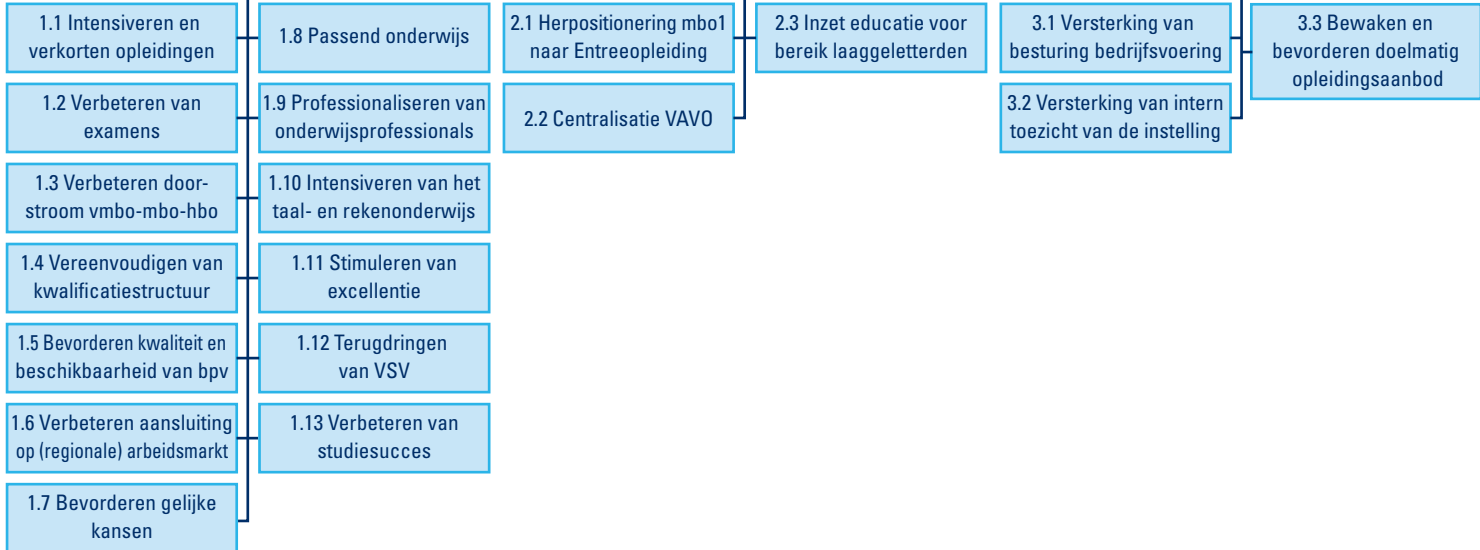
Beleidsdoelstellingen

1 Verhoging van de kwaliteit van het beroepsonderwijs

2 Vereenvoudiging van het mbo-stelsel

3 Versterking van besturing en bedrijfsvoering instellingen

Maatregelen



Figuur 3. Schema beleidsreconstructie en samenhang onderdelen

2.1 Begroting

2.1.1 Begrotingsinhoud

Artikel 4 van de OCW-begroting heeft betrekking op het beleid van het ministerie gericht op de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (bve). Deze sector omvat het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie.

Het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) leidt jongeren en volwassenen op voor de uitoefening van beroepen, waarvoor een beroepskwalificerende opleiding is vereist of dienstig kan zijn. Het onderwijs in het mbo is opgedeeld in verschillende domeinen, waarbinnen studenten kunnen kiezen uit specifieke opleidingen.

Het mbo heeft opleidingen op 4 niveaus: de entreeopleiding, de basisberoepsopleiding (niveau 2), de vakopleiding (niveau 3) en de middenkaderopleiding (niveau 4). Studenten kunnen op alle niveaus kiezen uit twee leerwegen: de beroepsopleidende leerweg (bol), waarbij studenten het grootste deel van de tijd naar school gaan en daarnaast praktijkervaring opdoen op stage bij een leerbedrijf, en de beroepsbegeleidende leerweg (bbl), waarbij deelnemers werken bij een leerbedrijf en circa een dag in de week naar school gaan. Mbo-opleidingen worden aangeboden op regionale opleidingscentra's (roc's), agrarische opleidingscentra's (aoc's)² en vakscholen.

Volwasseneneducatie is onderwijs voor volwassenen gericht op bevordering van zelfredzaamheid. Het omvat cursussen voor volwassenen in het kader van taal, rekenen en digitale vaardigheden (educatie) en opleidingen voortgezet algemeen volwassenen onderwijs (vavo), waar mensen alsnog een diploma van het voortgezet onderwijs kunnen halen. Bekostigde vavo-opleidingen worden aangeboden door roc's. Het aanbod van educatie wordt door contactgemeenten van arbeidsmarktregio's regionaal ingekocht bij verschillende aanbieders.

2.1.2 Begrotingsdoelstelling

In de begrotingstoelichting van de OCW-begrotingen over 2014-2018 heeft OCW bij artikel 4 de volgende algemene doelstelling gespecificeerd voor het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie:

“Het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie zorgen ervoor dat studenten hun talenten maximaal kunnen ontplooiën en volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving. Studenten worden voorbereid op passend vervolgonderwijs en/of een positie op de arbeidsmarkt die optimaal aansluit bij hun talenten.”

Daarnaast heeft OCW in de beleidsagenda van de begroting vier algemene doelstellingen opgenomen ten aanzien van het gehele onderwijsstelsel (dus niet alleen mbo). Samen met leraren, schoolleiders en schoolbesturen zet het ministerie in op:

- I. *Ambitieuze onderwijs dat alle leerlingen en studenten uitdaagt³.*
- II. *Scholen en instellingen werken met goed opgeleide en vakkundige leraren, docenten en schoolleiders, die samen zorgen voor een veilig en ambitieus leerklimaat.*
- III. *Scholen en instellingen maken resultaten inzichtelijk en worden aangesproken op hun prestaties.*
- IV. *Aansluiting van het onderwijs op de behoefte van de arbeidsmarkt.*

In artikel 4 zijn deze ambities voorzien van specifieke indicatoren voor het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Over de jaren heen zijn de indicatoren uitgebreid. Tabel 1 geeft de indicatoren weer zoals deze in de begroting voor 2018 zijn opgenomen. Daarbij is per indicator de nulmeting opgenomen, op basis waarvan voor de opvolgende jaren streefwaarden zijn opgesteld. Jaarlijks legt het Ministerie van OCW bij de jaarrekening verantwoording af over de mate waarin streefwaarden zijn behaald.

² Tot en met 2017 was het Ministerie van EZ verantwoordelijk voor het agrarische onderwijs of 'groen onderwijs' en daarmee ook de bekostiging van aoc's. Vanaf 1 januari 2018 is deze verantwoordelijkheid belegd bij het Ministerie van OCW.

³ In de begroting van 2014 was deze ambitie als volgt geformuleerd: "De prestaties van leerlingen en studenten gaan omhoog." Vanaf 2015 is de ambitie bijgesteld naar de huidige formulering.

Indicator		Nulmeting
I	Ambitieuze onderwijs dat alle leerlingen en studenten uitdaagt	
I.I	Percentage studenten in het mbo dat zich uitgedaagd voelt (studiesucces)	34% (2010)
I.II	Percentage mbo-deelnemers per niveau dat met diploma de instelling verlaat (Uitdaging)	
	• Totaal	64% (2007/2008)
	• Niveau 1	66% (2007/2008)
	• Niveau 2	62% (2007/2008)
	• Niveau 3	63% (2007/2008)
	• Niveau 4	65% (2007/2008)
II	Scholen en instellingen werken met goed opgeleide en vakkundige leraren, docenten en schoolleiders, die samen zorgen voor een veilig en ambitieus leerklimaat	
II.I	Aandeel percentage leraren dat is ingeschreven in het lerarenregister (Verbetercultuur)	8% (2014)
III	Scholen en instellingen maken resultaten inzichtelijk en worden aangesproken op hun prestaties	
III.I	Aantal voortijdig schoolverlaters	41.800 (2008/2009)
III.II	Studententevredenheid	
	• Opleiding (cijfer)	7 (2014)
	• Instelling (cijfer)	6,5 (2014)
	• Percentage tevreden over school en studie	49% (2014)
IV	Aansluiting van het onderwijs op de behoefte van de arbeidsmarkt	
IV.I	Percentage aandeel mbo-studenten techniek	28% (2001)
IV.II	Percentage 25-64-jarigen dat deelneemt aan een leeractiviteit (Leven Lang Leren mbo/ho)	17% (2010)
IV.III	Percentage gediplomeerden dat aangaf dat de aansluiting van de opleiding met de huidige functie voldoende/goed was	79% (2012)
IV.IV	Percentage leerbedrijven dat over vakkennis het oordeel (zeer) goed geeft	76% (2016)
IV.V	Percentage leerbedrijven dat over beroepsvaardigheden het oordeel (zeer) goed geeft	76% (2016)

Tabel 1. **Indicatoren artikel 4 begroting Ministerie van OCW 2018.**

2.1.3 Eerdere beleidsdoorlichtingen

De laatste beleidsdoorlichting aangaande artikel 4 is in de periode 2014/2015 uitgevoerd. Deze beleidsdoorlichting had geen betrekking op het volledige begrotingsartikel, maar betrof een evaluatie van de vijf centrale doelstellingen van het brede onderwijsbeleid, zoals beschreven in de beleidsagenda van de OCW-begroting van 2012.

- *Beleidsdoorlichting 'Ambitieuze Leerklimaat' (2014)*
- *Beleidsdoorlichting 'Scholen maken resultaten inzichtelijk' (2014)*
- *Beleidsdoorlichting 'Prestaties van leerlingen en studenten omhoog' (2015)*, tevens doorlichting van de doelstellingen 'Goed opgeleide en professionele leraren, docenten en schoolleiders' en 'Doelmatigheid en focus op het onderwijs'

De bovengenoemde beleidsdoorlichtingen behandelen de periode 2012-2014 voor de betreffende speerpunten uit de begrotingsartikelen po, vo, mbo en ho. De beleidsdoorlichtingen richten zich dus ook op onderdelen van artikel 4 voor zover deze van toepassing zijn op het mbo.

Waar relevant nemen we de bevindingen van deze doorlichtingen mee in de synthesestudie van deze beleidsdoorlichting. Daarnaast staan we bij de reflectie op onze bevindingen expliciet stil bij de ontwikkeling van het beleid sinds deze vorige beleidsdoorlichtingen (hoofdstuk 6.1). Tabel 2 geeft de samenhang weer tussen de voorliggende beleidsdoorlichting en de eerdere doorlichtingen.

	Eerdere beleidsdoorlichtingen 2012-2014	Voorliggende beleidsdoorlichting 2014-2018
Beleidsartikel	1 (po), 3 (vo), 4 (mbo), 6 en 7 (ho)	OCW: 4 (mbo)
Doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> • 'Scholen en instellingen met een ambitieus leerklimaat' • 'Scholen maken resultaten inzichtelijk en worden aangesproken op hun prestaties' • 'Prestaties van leerlingen/studenten omhoog' • 'Goed opgeleide en professionele leraren, docenten en schoolleiders' • 'Doelmatigheid en focus op het onderwijs' 	'Het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie zorgen ervoor dat studenten hun talenten maximaal kunnen ontplooiën en volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving. Studenten worden voorbereid op passend vervolgonderwijs en/of een positie op de arbeidsmarkt die optimaal aansluit bij hun talenten.'

Tabel 2. **Samenhang beleidsdoorlichtingen.**

2.2 Beleid

De tijdsperiode (2014-2018) waar deze beleidsdoorlichting betrekking op heeft, volgt op een periode van relatief veel veranderingen in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Veel van de beleidskeuzes in de periode 2014-2018 kennen hun oorsprong in de jaren hieraan voorafgaand of betreffen een uitwerking of doorontwikkeling van eerder (ingezet) beleid. Voor een goed begrip van de uitgangssituatie in deze beleidsdoorlichting beschrijven we in de volgende paragraaf kort de beleidssituatie waarin het beleid voor de periode 2014-2018 werd vormgegeven. Vervolgens beschrijven we de concrete beleidsmaatregelen en instrumenten die door het Ministerie van OCW zijn ingezet. Tot slot beschrijven we de beleidstheorie, waarbij we het geheel van de beoogde doelen, de hiertoe ingezette maatregelen en de veronderstellingen die hieraan ten grondslag liggen schematisch in kaart brengen.

2.2.1 Beleidssituatie

Toegenomen autonomie van instellingen

Het stelsel van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie zoals we dat vandaag de dag kennen, kent zijn oorsprong in 1996 met de invoering van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB)⁴. Met de invoering van de WEB werd gevolg gegeven aan de wens van de Tweede Kamer om één wettelijke regeling te realiseren voor een samenhangend stelsel van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, ter vervanging van eerdere afzonderlijke sectorale wetten met betrekking tot het mbo, het beroepsbegeleidend onderwijs, het vavo en de basiseducatie en het vormingswerk voor jeugdigen.

Bij de invoering van de WEB zijn enkele belangrijke inhoudelijk vernieuwingen doorgevoerd. Zo is er is één landelijke kwalificatiestructuur ingevoerd voor alle opleidingen. Daarnaast is de beroepspraktijkvorming (bpv) ingevoerd, waarmee een belangrijk deel van de mbo-opleidingen bestaat uit werken en leren in de praktijk.

In bestuurlijk-organisatorisch opzicht was het doel van de WEB te komen tot deregulering en meer autonomie voor het onderwijs. Instellingen hebben met de invoering van de WEB meer ruimte gekregen om te komen tot een eigen opleidingsaanbod en uitwerking van onderwijsprogramma's. Daarnaast hebben instelling meer vrijheid gekregen waar het gaat om personeelsbeleid. Om het beleidsvoerend vermogen dat hiervoor nodig is te faciliteren, is het onderwijsaanbod in de sector samengebracht in regionale opleidingencentra (roc's) en agrarische opleidingencentra (aoc's). Een belangrijk voornemen was daarnaast minder directe besturing vanuit de Rijksoverheid en het in plaats daarvan meer in stelling brengen van andere actoren. Hiertoe heeft het bedrijfsleven met de invoering van de WEB invloed gekregen op de kwalificatiestructuur via kenniscentra (later SBB). Gemeenten hebben de middelen voor educatie in beheer gekregen en treden over de besteding daarvan in overleg met de roc's. Niet-bekostigde instellingen vallen ook onder de WEB en werden daarmee gerechtigd om dezelfde opleidingen aan te bieden. Tot slot hebben instellingen met de WEB de verplichting gekregen om met studenten een onderwijsovereenkomst af te sluiten.

Wat betreft het bekostigingssysteem is voor het beroepsonderwijs gekozen voor een combinatie van bekostiging van leerlingenaantallen en rendementen (dit heet ook wel de 'diplomabekostiging'). Voor volwasseneneducatie zijn gemeenten in een contractuele relatie komen te staan met het roc. Naast deze publieke geldstromen mogen de instellingen met de invoering van de WEB middelen uit de markt aantrekken.

⁴ Kamerstukken II 1993/94, 23 778, nr. 1-3; Stb. 1995, 501

Ambitie en complexiteit

Het Nederlandse mbo heeft de ambitie om ten opzichte van andere Europese landen een toppositie in te nemen. Studenten moeten optimaal worden voorbereid op de arbeidsmarkt en op het vervolgonderwijs. Deze ambities moeten waargemaakt worden binnen een complexe context. De mbo-instellingen zijn in de loop der jaren complexe organisaties geworden door:

- de combinatie van algemene educatie en mbo.
- de breedte eis wat betreft sectoren.
- de opdracht om mbo-onderwijs te verzorgen voor jongeren en voor volwassenen in voltijd gecombineerd met de opdracht beroepsopleidingen te verzorgen waarbij meer dan 60% plaatsvindt in het bedrijf waarbij de school eindverantwoordelijk is.
- de inzet van roc's bij het verzorgen van private en publiek-privaatgefinancierde beroepsgerichte scholing voor volwassenen.
- de diversiteit aan niveaus, leerwegen en doelgroepen.⁵

Kwaliteit van het mbo-onderwijs onder de loep

In 2009 en in het voorjaar van 2010 ontstonden er steeds sterkere negatieve signalen over de organisatie en kwaliteit van het beroeps- en volwasseneneducatie. Zo waren er veel signalen over uitval van lesuren en examens van onvoldoende kwaliteit. Naar aanleiding van deze negatieve publiciteit en politieke en maatschappelijke discussie hierover, heeft de toenmalig staatssecretaris van het Ministerie van OCW Marja van Bijsterveld een Commissie Onderwijs en Besturing BVE ingesteld (Commissie Oudeman) en een commissie Kwalificeren en Examineren (Commissie Hermans/Van Zijl).

De eerste commissie is gevraagd onderzoek te doen naar de organisatie en bestuurbaarheid van de bve-sector in het licht van de brede opdracht aan de sector. Eind 2010 leverde de commissie haar bevindingen op.⁶ De Commissie constateerde dat het beroeps- en volwasseneneducatie een zeer complexe sector is. Die complexiteit wordt volgens de commissie veroorzaakt door de taakopdracht aan de sector en de pluriforme doelgroep, maar ook door de grote hoeveelheid stakeholders en de niet altijd consistente aansturing door, en de beleidsinterventies van, de rijksoverheid. Hoge verwachtingen van de bve-sector, die eerder als 'problemeigenaar' van diverse jongerenproblematiek dan als een van de probleemoplossende partijen wordt gezien, speelt daarbij een rol. De commissie stelde vast dat de complexiteit in de sector zich vertaalt in de besturing van bve-instellingen. De commissie constateerde dat er in de sector met grote passie en betrokkenheid gewerkt wordt aan en in het onderwijs, maar dat er qua prestaties een gevarieerd beeld is.

Er waren instellingen die het goed doen, maar bij een te grote groep instellingen was de basiskwaliteit, de onderwijskwaliteit of de examenkwaliteit onvoldoende. Mede gezien de goede prestaties die een aantal instellingen wel laat zien, acht de commissie een stelselwijziging niet nodig en zelfs onwenselijk. Om werkelijke verbeteringen te kunnen doorvoeren, is volgens de commissie stabiliteit nodig. Daarnaast acht de commissie het noodzakelijk om de bestuurbaarheid te vereenvoudigen. Hiertoe adviseert zij de rijksoverheid om een meerjarige verbeterkoers in te zetten, waarbij onder meer de kwalificatiestructuur wordt vereenvoudigd, docenten verplichte na- en bijscholing krijgen en er een aanpak is die bijdraagt aan verbetering van de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod.

De commissie Kwalificeren en Examineren heeft aanbevelingen opgesteld ten aanzien van de verbetering van de doelmatigheid van het mbo zonder het stelsel te wijzigen, maar met aanpassingen in wet- en regelgeving. Het ging om aanbevelingen rondom kwalificaties, examens en een doelmatiger opleidingsaanbod.

Een toekomstbestendig mbo

Als reactie op beide commissies kwam het toenmalig kabinet met het actieplan: Focus op Vakmanschap 2011- 2015. Met het actieplan maakte het kabinet duidelijk wat de Rijksoverheid in de komende periode van de sector verwacht en op welke wijze de randvoorwaarden hiervoor worden ingericht. Daarmee neemt het kabinet het advies van de commissie Onderwijs en Besturing BVE ter harte om een meerjarige verbeterkoers in te zetten.

Het kabinet benoemt daarbij drie beleidsdoelen:

1. Verhoging van de kwaliteit van het beroepsonderwijs.
2. Vereenvoudiging van het bve-stelsel.
3. Versterking van de besturing en bedrijfsvoering van instellingen.

Voor elke doel worden verschillende concrete maatregelen en instrumenten benoemd, die in het actieplan in samenhang worden beschreven. De primaire focus ligt daarbij op het eerste beleidsdoel: het verhogen van de kwaliteit van het beroepsonderwijs. De meeste maatregelen en instrumenten zijn ook direct op dit doel gericht. De maatregelen bij de andere twee doelstellingen: de vereenvoudiging van het bve stelsel en de versterking van de besturing en bedrijfsvoering van instellingen zijn indirect veelal ook gericht op verhoging van de kwaliteit.

⁵ Focus op het mbo-bestel, Hans van Nieuwkerk.

⁶ Naar meer focus op het mbo! Advies van de Commissie Onderwijs en Besturing BVE (2010)

Hiermee wil het kabinet mbo-instellingen faciliteren en stimuleren om het juiste klimaat te creëren waarin gericht aan kwaliteitsverbetering kan worden gewerkt. In de jaren volgend op het actieplan zijn de verschillende maatregelen uitgewerkt, ingevoerd en in sommige gevallen later aangescherpt.

Daarnaast heeft het Ministerie van OCW op een aantal punten aanvullende maatregelen ingezet waar zij extra inspanning voor een verdere versterking van de kwaliteit, vereenvoudiging van het stelsel of versterking van besturing en bedrijfsvoering noodzakelijk acht.

Om de sector te stimuleren om de gewenste verbeteringen te realiseren heeft het Ministerie van OCW daarbij in 2014 een bestuursakkoord gesloten met de MBO Raad en vervolgens jaarlijks kwaliteitsafspraken gemaakt met mbo-instellingen, waarin op diverse kwaliteitsthema's concrete resultaten zijn afgesproken.

2.2.2 Beleidsinstrumenten

In deze paragraaf beschrijven wij de concrete beleidsmaatregelen en -instrumenten die het Ministerie van OCW in de periode 2014-2018 heeft ingezet. Dat doen we per beleidsdoelstelling, zoals het kabinet deze heeft benoemd in het actieplan Focus op Vakmanschap 2011- 2015.

Doelstelling 1. Verhoging van de kwaliteit van het beroepsonderwijs

Zoals gezegd stond de kwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs in de periode voor 2014 ter discussie. Het Ministerie van OCW heeft daarom verschillende instrumenten ingezet om mbo-instellingen te verplichten, te stimuleren en/of te faciliteren om de basiskwaliteit binnen de instellingen op orde te brengen en een verbetering te realiseren van kwaliteitszorg en professionalisering in alle lagen van de organisatie.

1.1 Intensivering en verkorting opleidingen

Om te borgen dat instellingen uitdagend onderwijs en voldoende begeleiding bieden, zijn de opleidingen geïntensiveerd en verkort.

Met de Wet doelmatige leerwegen zijn vanaf 2014/2015 *wettelijke normen vastgelegd voor onderwijstijd, begeleide onderwijsuren en beroepspraktijkvorming*. Voor bbl is een minimum vastgelegd van 850 onderwijsuren, waarvan minimaal 200 begeleide onderwijsuren en minimaal 610 uren beroepspraktijkvorming per leerjaar. Voor de bol is een urennorm vastgesteld van 1.000 onderwijsuren per jaar, waarvan het onderwijsprogramma in het eerste jaar minimaal 700 uur (600 uur bij entree) begeleide onderwijstijd moet kennen. Daarnaast is per opleiding een minimaal aantal begeleide onderwijsuren en bpv vastgesteld voor de totale duur van de opleiding. Met de urennormen wil het Ministerie van OCW ervoor zorgen dat instellingen hun studenten voldoende (theoretische) bagage meegeven, uitdagend onderwijs bieden en daarbij voldoende hulp en begeleiding verzorgen. Om zo studiesucces te vergroten en uitval te verminderen.

Om dit doel te bereiken heeft het ministerie daarnaast de *nominale opleidingsduur verkort*. Met uitzondering van enkele opleidingen is de duur van mbo niveau 4 verkort van vier naar drie jaar. Het aanbieden van intensieve en compacte onderwijsprogramma's moet studenten meer uitdagen en studievertraging tegengaan. Het is de taak van de instellingen om op basis van de gestelde studieduur en urennormen efficiënte en uitdagende opleidingsprogramma's te maken.

1.2 Verbetering van de kwaliteit van examens

De referentieniveaus vormen ook de basis voor *centrale examens taal en rekenen voor het mbo* die door het Ministerie van OCW vanaf 2010 gefaseerd zijn ingevoerd. Na enkele pilotjaren worden de Nederlandse taal en rekenen sinds schooljaar 2013-2014 verplicht centraal geëxamineerd. Sinds het schooljaar 2015-2016 telt de afname van de rekentoets voor mbo-4-studenten mee voor het diploma. Voor studenten mbo-2 en mbo-3 en de entree-opleidingen geldt dat vanaf schooljaar 2016-2017. Voor studenten die een mbo-4 opleiding volgen, is er sinds het studiejaar 2017-2018 ook een centraal examen voor Engels, gebaseerd op niveau B1 van het Europees Referentiekader voor moderne vreemde talen. Via Wet SLOA worden middelen beschikbaar gesteld die nodig zijn voor de totstandkoming van de centrale examens in het mbo door stichting CITO. Het College voor Toetsen en Examens (CvTE) is verantwoordelijk gesteld voor de uitvoering van de centrale examens Nederlandse taal, rekenen en Engels.

Om de kwaliteit van de exameninstrumenten die instellingen zelf inzetten voor de beroepsgerichte examens te garanderen, heeft het Ministerie van OCW vanaf 1 augustus 2016 aan instellingen de verplichting opgelegd om voor alle opleidingen gebruik te maken van bij *gecertificeerde examenleveranciers* ingekochte examens of om hun gezamenlijk of individueel ontwikkelde examens extern te laten valideren.

Daarnaast vindt het Ministerie van OCW het belangrijk dat binnen alle instellingen en bij elke opleiding de examencommissie haar werk goed uitvoert. De examencommissie moet garant kunnen staan voor de bekwaamheid van studenten aan wie een diploma wordt afgegeven, afgemeten aan de landelijke kwalificatie-eisen. Het Ministerie van OCW heeft daarom met ingang van 2017 in de WEB *de taken en verantwoordelijkheden van examencommissies verduidelijkt en aangescherpt*. Daarbij zijn ook de taken van het bevoegd gezag ten aanzien van de examencommissie explicieter benoemd en aangescherpt, zodat ook de taakverdeling tussen bestuur en examencommissie duidelijk is. De verduidelijking en aanscherping van de taken en verantwoordelijkheden moet er voor zorgen dat examencommissies de kwaliteit van examinering beter borgen.

1.3 Verbetering van de doorstroom vmbo-mbo-hbo

Om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen heeft het ministerie ook ingezet op het verbeteren van de doorstroom vmbo-mbo-hbo.

Het ministerie wil de beroepsroute hiermee korter en aantrekkelijker maken en zo een goed aanbod bieden voor jongeren die baat hebben bij een vakgerichte, minder theoretische, opleiding. In dat licht *stimuleert het Ministerie van OCW de Vakroute*, waarbij instellingen een arbeidsmarktgerichte opleidingsroute in het vmbo en mbo bieden, waarbij veel wordt samengewerkt met regionale werkgevers. De Vakroute kenmerkt zich door leren en oriënteren in de praktijk vanaf het 1e jaar, zodat praktisch ingestelde jongeren gemotiveerd een vak kunnen leren. In de periode juni 2015 tot en met december 2017 heeft het Ministerie van OCW ter stimulering en doorontwikkeling van de Vakroute subsidie verleend aan de Stichting Vakmanschap in het Beroepsonderwijs. Doel was de samenwerking met het mbo in een doorlopende leerlijn nog verder te versterken.

Daarnaast heeft het Ministerie van OCW aan instellingen de wettelijke ruimte gegeven om vmbo en mbo-opleidingen te integreren.

Vanaf 2008 kregen samenwerkingsverbanden van vmbo-scholen en mbo-instellingen op basis van de VM2-regeling voor het eerst de mogelijkheid om te experimenteren met doorlopende leerlijnen vmbo-mbo, waarvoor de instellingen ook extra financiering ontvingen om hun studenten aanvullende begeleiding te geven. Vanaf 2014 is de VM2-regeling met het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen voortgezet en uitgebreid in de vorm van twee nieuwe geïntegreerde leerroutes voor vmbo-mbo, namelijk de *Vakmanschaproute en de Technologieroute*. De extra financiering is daarbij komen te vervallen. Beide leerroutes starten in het derde leerjaar van het vmbo en worden (kwalificerend) afgerond in het mbo, voor de vakmanschaproute op niveau 2 (en na uitbreiding van de regeling ook op niveau 3) en voor de technologieroute op niveau 4. Met de leerroutes moeten vmbo-scholen en mbo-instellingen leerlingen mogelijkheden bieden om te versnellen en/of te verdiepen. Met ingang van augustus 2016 heeft het Ministerie van OCW het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen aangepast zodat mbo-instellingen ook *de Beroepsroute kunnen* aanbieden, een doorlopende leerroute van vmbo naar mbo niveau 4 in alle sectoren. Daarnaast is de Technologieroute uitgebreid naar alle mbo-sectoren. Eerder bestond de Technologieroute alleen voor opleidingen in het technische domein.

Om de doorstroom van het mbo naar het hbo te verbeteren en uitval in het hbo van studenten die doorstromen te verminderen, heeft het Ministerie van OCW *de Associate Degree-opleiding* ingevoerd. Dit is een praktijkgerichte tweejarige opleiding in het hoger beroepsonderwijs. Een Associate Degree-opleiding is wat betreft niveau gepositioneerd tussen de mbo-4-opleiding en de hbo-bacheloropleiding. Met de Associate Degree-opleiding wil het Ministerie van OCW ervoor zorgen dat hbo-instellingen passende opleidingen bieden voor mbo-4-gediplomeerden die wel willen doorleren maar die af zien van een hbo-bacheloropleiding omdat zij bij voorbaat menen dat de duur of het niveau van de bacheloropleiding voor hen niet geschikt is. Daarnaast biedt de Associate Degree kansen voor op- en omscholing van werkenden in het kader van leven lang leren. Na een periode van pilots en experimenten heeft de Associate Degree-opleiding op 1 januari 2018 met de Wet invoering Associate Degree-opleiding een zelfstandige positie in het hoger beroepsonderwijs.

Om uitval van mbo-studenten op het hbo tegen te gaan heeft het Ministerie van OCW daarnaast de *regeling nadere vooropleidingseisen mbo-hbo* in 2015/2016 ingevoerd. Daarmee is het voor hogescholen mogelijk geworden om op basis van toelatingsonderzoek mbo-studenten met een verhoogd uitvalrisico 'bij de poort' tegen te houden. Dit zou moeten zorgen bewustere keuzes bij studenten en een betere selectie en inhoudelijke voorbereiding van studenten door mbo-instellingen.

1.4 Vereenvoudiging van de kwalificatiestructuur

Met de invoering van de WEB in 1996 is er één landelijke kwalificatiestructuur ingevoerd. Daarbij zijn voor alle opleidingen eindtermen beschreven die studenten moeten bezitten, met betrekking tot beroepsuitoefening, doorstroom naar vervolgoedingen en deelname aan de maatschappij. In 2010 stelde de commissie Hermans/van Zijl) vast dat, mede door voortdurende aanpassing van kwalificaties, er onvoldoende transparantie was in de kwalificatiestructuur en dat de samenhang tussen kwalificaties moest worden vergroot. Dit heeft het Ministerie van OCW doen besluiten om de kwalificatiestructuur te vereenvoudigen. Het aantal kwalificatie(dossier)s moest worden verminderd, de overlap tussen kwalificaties weggenomen en kwalificatie(dossier)s moesten transparanter, dunner en overzichtelijker. Daarnaast heeft het Ministerie van OCW keuzedelen ingevoerd als verrijking van de kwalificaties.

Deze herziening van de kwalificatiestructuur moest er voor zorgen dat dossiers makkelijker en sneller te actualiseren zijn en mbo-instellingen beter kunnen inspelen op innovaties op de arbeidsmarkt (vooral in de regio) en op de aansluiting op vervolgonderwijs. De herziening van de kwalificatiestructuur is gestart door de kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven. Toen in 2015 de taken van de kenniscentra overgingen naar SBB, is de herziening doorgezet door SBB.

Uiteindelijk werd in 2015 het wetsvoorstel herziening kwalificatiestructuur van kracht: van 237 dossiers en 613 kwalificaties moet er worden overgegaan naar 176 dossiers en 489 kwalificaties in 2016.

1.5 Bevordering van de kwaliteit en beschikbaarheid van beroepspraktijkvorming

Sinds de invoering van de WEB bestaat een belangrijk deel van de mbo-opleidingen uit werken en leren in de praktijk, de zogenaamde beroepspraktijkvorming (bpv). Hiermee doen studenten bij een erkend leerbedrijf praktijk- en werkervaring op om goed voorbereid te zijn op de uitoefening van een beroep en om een goede overstap te maken van de opleiding naar de arbeidsmarkt. Zoals gezegd is de erkenning van leerbedrijven en het stimuleren van voldoende en kwalitatief goede praktijkplaatsen sinds 2015 wettelijk belegd bij SBB. Om de beschikbaarheid van beroepspraktijkvorming te bevorderen heeft het Ministerie van OCW per 1 januari 2014 daarnaast de *regeling Subsidie Praktijkleren* ingevoerd. De subsidie, die de Wet Vermindering Afdracht onderwijs (WVA) vervangt, betreft een tegemoetkoming in kosten voor de begeleiding van studenten. De regeling richt zich vooral op kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt en beroepen waar tekorten dreigen. Met de Subsidieregeling praktijkleren wil het Ministerie van OCW werkgevers stimuleren om praktijkleerplaatsen en werkpleerplaatsen aan te bieden aan deze groepen studenten. In tegenstelling tot de eerdere Wet Vermindering Afdracht onderwijs (WVA), dat een afdrachtsvermindering van belasting voor werkgevers betrof, is de nieuwe subsidieregeling gebudgetteerd. Hierdoor is er een vast uitgaveplafond en verwacht het Ministerie van OCW beter te kunnen controleren op oneigenlijk gebruik. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, die op 1 januari 2014 is ontstaan uit een fusie van Agentschap NL en de Dienst Regelingen, is aangewezen als uitvoerder voor de subsidieregeling.

1.6 Verbetering van de aansluiting van het onderwijs op de (regionale) arbeidsmarkt

Kwalitatief goed onderwijs betekent dat het onderwijs ook goed aansluit op de arbeidsmarkt. De afgelopen jaren heeft het Ministerie van OCW verschillende instrumenten ingezet om de aansluiting van het onderwijs op (regionale) arbeidsmarkt te verbeteren. Twee belangrijke stelselonderdelen die een goede aansluiting op de arbeidsmarkt moeten borgen zijn de met de WEB ingevoerde centrale kwalificatiestructuur en de beroepspraktijkvorming. De wettelijke taken die hiermee gepaard gaan, worden in eerste instantie belegd bij Landelijke Organen Beroepsonderwijs, die later overgingen in Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven. In totaal 17 kenniscentra voor verschillende sectoren ontvingen subsidie voor het ontwikkelen en onderhouden van de kwalificatiestructuur. Tevens kregen de kenniscentra de opdracht leerbedrijven te werven en accrediteren, te zorgen ze voldoende praktijkplaatsen en de kwaliteit van de praktijkplaatsen te bevorderen. In 2015 zijn deze taken met een Wet van wijziging overgedragen aan een centrale *Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB)*. Doel van de overgang was om efficiencyvoordelen te bereiken in de uitvoering van de wettelijke taken en daarbij tot een hogere doelrealisatie/doeltreffendheid te komen met behoud van sectorale betrokkenheid en vermindering van bestuurlijke drukte. Het bereik van efficiencyvoordelen in de uitvoering van de wettelijke taken. Het budget van de kenniscentra is overgegaan naar de SBB. In het regeerakkoord werd een efficiencykorting van oplopend 80% in 2016 afgesproken. In overleg met de mbo-sector is er echter voor gekozen om middelen vanuit de lumpsum over te hevelen, zodat een budget van € 50 miljoen voor de uitvoering van de wettelijke taken resteert (een efficiencykorting van € 60 miljoen).

Het Ministerie van OCW heeft, in samenwerking met het Ministerie van Economische, in de periode 2011 tot 2016 *Centra voor Innovatief Vakmanschap* gefinancierd. In de centra werkten mbo-instellingen, bedrijven en/of andere externe partners via een publiek-privaat samenwerkingsverband samen aan innovatie in het beroepsonderwijs.

Doel was een betere aansluiting van het opleidingsaanbod van de instellingen op de arbeidsmarkt en het realiseren van onderwijsvernieuwing en innovatie van de beroepspraktijk. De subsidies voor de Centra voor Innovatief Vakmanschap waren specifiek gericht op de door het kabinet benoemde topsectoren. Om publiek-private samenwerking te stimuleren heeft het Ministerie van OCW in 2014 als opvolging op de CIV's een *Regionaal investeringsfonds mbo (RIF)* in het leven geroepen. Hier zijn inmiddels meer dan 100 projecten mee gefinancierd.

Het Ministerie van OCW heeft in totaal 125 miljoen euro aanvullende bekostiging beschikbaar gesteld t/m 2018 voor duurzame publiek-private samenwerking in het beroepsonderwijs. De projecten hebben een looptijd van vier jaar en ontvangen over deze gehele periode subsidie. De rijksbijdrage diende aangevuld te worden met een financiële bijdrage vanuit de regio (bedrijfsleven en regionale overheid).

Waar het gaat om specifieke sectoren heeft het Ministerie van OCW zich daarnaast extra ingezet voor techniek en zorg. In 2013 heeft het Ministerie van OCW in een *Techniekpact* afspraken gemaakt met bedrijfsleven, onderwijs en overheid om de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt in de technieksector te verbeteren en daarmee het tekort aan technisch personeel terug te dringen. Binnen vijf landsdelen zijn regionale agenda's opgesteld gericht op het vergroten van de instroom van jongeren binnen technische opleidingen, meer samenwerking en een duurzame inzetbaarheid van technici. In 2016 heeft het Rijk samen met alle betrokken partners een geactualiseerd Techniekpact gepresenteerd. Daarin is onder meer de denkrichting opgenomen om carrièrepaden van leraren circulair te maken; meer flexibeler en hybride. In 2015 is het Ministerie van OCW, in samenwerking met het Ministerie van VWS, ook gestart met een *Zorgpact*, met name om regionale pacts en samenwerkingen te sluiten en regionale agenda's op te stellen met onderwijs (mbo en hbo), overheid en het werkveld van zorg en welzijn. Door onder meer bijeenkomsten te organiseren, relevante thema's uit te diepen en belemmeringen voor samenwerking weg te nemen, willen de departementen regionale initiatieven ondersteunen om te werken aan de zorg van de toekomst en het realiseren van voldoende en goed opgeleide zorgprofessionals. Het Zorgpact is in 2018 beëindigd.

Als uitwerking van het techniekpact heeft het Ministerie van OCW bij Besluit van 15 mei 2015 (Staatsblad 180) voor de periode van 2015 tot 2021 experimenteeruimte gecreëerd voor mbo-instellingen om een beroepsopleiding aan te bieden met een gecombineerde leerweg bol-bbl. Primaire doel van het experiment is te onderzoeken of met een gecombineerde bol-bbl-opleiding de kwaliteit en toegankelijkheid van het beroepsonderwijs verbeterd kan worden door een andere balans tussen de theoretische en praktische voorbereiding op de uitoefening van beroepen. Daarnaast wil het Ministerie van OCW bezien of een gecombineerde bol-bbl-opleiding de doelmatigheid van het beroepsonderwijs verbetert doordat een betere aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt wordt bereikt.

1.7 Bevordering van gelijke kansen

De inspectie constateerde in het Onderwijsverslag 2015-2016 dat de onderwijskansen van kinderen van lager en hoger opgeleide ouders verder uit elkaar lopen. Ook OESO signaleerde in 2016 dat gelijke kansen in het Nederlandse onderwijs onder druk staan. Dit uit zich doordat leerlingen met lager opgeleide ouders, ondanks gelijke cognitieve capaciteiten, minder ver komen dan hun leeftijdsgenoten met hoger opgeleide ouders. Om het tij te keren heeft het Ministerie van OCW in 2016 de *Gelijke Kansen Alliantie* gelanceerd om gelijke kansen te bevorderen. Deze Alliantie heeft als doel ervoor te zorgen dat alle kinderen en jongeren gelijke kansen krijgen om hun talenten te ontwikkelen. Binnen de alliantie is ervoor gekozen het accent te leggen op het verbeteren van de overgangen in het onderwijs. Zo is geïnvesteerd in schakelprogramma's en het verbeteren van de overgang mbo-hbo, en door in te zetten op de mogelijkheid om opleiding te stapelen. Ook zijn in het mbo keuzedelen geïntroduceerd waarmee aspirant-hbo studenten zich alvast kunnen voorbereiden op een vervolgopleiding.

Ook is de *Tijdelijke regeling voorziening leermiddelen voor deelnemers uit minimagezinnen* geïntroduceerd om de toegankelijkheid te waarborgen. De regeling en is bedoeld voor 16 en 17-jarige bol-studenten uit minimagezinnen, om hun schoolkosten te verminderen. De regeling is in ontstaan na de afschaffing van de inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de Onderwijsbijdrage en Schoolkosten (WTOS).

1.8 Invoering van Passend onderwijs

Sinds 1 augustus 2014 is de Wet Passend Onderwijs van kracht. Met passend onderwijs wil de overheid bereiken dat alle kinderen een passende plek in het onderwijs krijgen; bij voorkeur in het reguliere onderwijs. Met passend onderwijs is hiertoe een zorgplicht ingevoerd voor alle po en vo-scholen en mbo-instellingen.

Scholen en instellingen zijn verplicht extra ondersteuning te bieden wanneer een leerling dit nodig heeft of een passend alternatief te bieden bij een andere school in het regulier of speciaal onderwijs. In tegenstelling tot het po en vo kent het mbo geen aparte onderwijsvorm waar studenten apart specialistische of intensieve begeleiding krijgen. Dit betekent dat mbo-instellingen voor iedere student doeltreffende aanpassingen moeten realiseren, tenzij dit een onevenredige belasting vormt voor de school. Onder deze verplichting valt ook de aanpassing van opleidingen en van de wijze van examinering aan de handicap van de student. Voorbeelden hiervan zijn extra begeleiding, een aparte werkplek of een aangepast rooster.

Mbo-instellingen zijn daarnaast verplicht hun aanbod aan extra begeleiding en ondersteuning te formuleren en openbaar te maken, zodat voor (potentiële) studenten duidelijk is welke extra ondersteuning en begeleiding bij die instelling beschikbaar is. Met de invoering van het passend onderwijs is de leerlinggebonden financiering voor verschillende beperkingen afgeschaft. De hieraan verbonden middelen zijn per 1 augustus 2014 toegevoegd aan de lumpsumbekostiging voor de mbo-instellingen.

1.9 Professionalisering van onderwijsprofessionals

Professionalisering wordt gezien als de pijler voor onderwijskwaliteit. Onderwijsprofessionals dragen de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het onderwijs binnen een instelling, en bekwame docenten, instructeurs en managers zijn nodig om studenten verder te brengen in hun onderwijsloopbaan. Met aandacht voor het professionaliseren van onderwijsprofessionals is dan ook beoogd de kwaliteit van het onderwijs te verhogen en de onderwijsdoelstellingen te behalen.

Een instrument van de professionalisering van de onderwijs-professional is het *actieplan leraren*. In 2011 heeft het ministerie het actieplan Leraar 2020 uitgewerkt. Hiermee is beoogd aan te sluiten bij het mbo actieplan Focus op vakmanschap en verder te borduren op de resultaten van het actieplan Leerkracht van Nederland en de kwaliteitsagenda Krachtig Meesterschap, waarmee sinds 2008 geïnvesteerd wordt in het onderwijspersoneel. In dit actieplan wordt ingegaan op hoe de professionele kwaliteit van leraren en de teamleiding/middenmanagement verbeterd kan worden. Hier wordt onder andere gesproken over extra middelen voor de professionalisering van leraren voor waar dit nodig is, het voldoen van leerkrachten aan de geldende bekwaamheidseisen, de verdere uitrol van de *salarismix* (randstadregio's), het voeren van een goed en effectief hrm-beleid door scholen en verdere eisen aan de inzet van de *lerarenbeurs*. Als opvolging hierop is in 2013 de *lerarenagenda 2013 - 2020* gelanceerd, waarin specifiek impulsen worden gegeven aan o.a. zij-instromers (in het mbo vaak de overstap van het bedrijfsleven naar het onderwijs).

Daarnaast komt hier de *regeling versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen 2013-2017* uit voort, dat als doel heeft een impuls te geven aan het versterken van de samenwerking tussen lerarenopleidingen en scholen in het po, vo en mbo. Beoogd is hiermee een betere aansluiting van de opleiding op de werkpraktijk, wat de effectiviteit van (startende) leerkrachten zou vergroten. Een goed voorbereide leerkracht zou minder begeleiding nodig hebben en minder vaak uitvallen in de eerste jaren van zij of haar loopbaan. Daarnaast is professionalisering een van de thema's binnen de kwaliteitsafspraken waar een investeringsbudget aan gekoppeld is.

1.10 Intensivering van het taal- en rekenonderwijs

Om het taal en rekenniveau van leerlingen en studenten te verbeteren heeft het Ministerie van OCW vanaf schooljaar 2010-2011 *referentieniveaus voor Nederlandse taal en rekenen* ingevoerd. Voor het mbo is de examinering voor entree en niveau 2 en 3 afgestemd op referentieniveau 2F, terwijl examinering voor niveau 4 is afgestemd op referentieniveau 3F.

De referentieniveaus moeten instellingen helpen om hun onderwijs en examinering in taal en rekenen te verbeteren. De niveaus omschrijven welke vaardigheden leerlingen op bepaalde momenten moeten hebben. Instellingen kunnen hierdoor doelgerichtere programma's realiseren, leerlingprestaties meten en deze doorgeven aan het vervolgonderwijs.

1.11 Stimulering van excellentie

Het stimuleren van excellentie is als maatregel voortgekomen uit het feit dat studenten in het mbo aangeven dat zij meer uitgedaagd mogen worden. Talentvolle studenten moeten een ambitieus programma aangeboden krijgen. Beoogd is dat excellentie o.a. helpt de aantrekkingskracht van het mbo te vergroten, door meer aandacht te geven aan topprestaties, rolmodellen en identificatie daarmee door studenten. Daarnaast is bedoeld dat excellentie werkt als katalysator voor het creëren van een excellentiecultuur binnen de organisatie en daarmee de kwaliteit van het onderwijs. Hiervoor is het excellentieprogramma in het leven geroepen, dat is opgenomen in de Regeling Kwaliteitsafspraken mbo (8 december 2014, nr. MBO/664185). Excellentie kan vele vormen hebben, denk aan excelleren in creativiteit, communicatie, meester-gezeltrajecten, vakwedstrijden, internationalisering en ondernemerschap.

Instellingen maken een programma, dat bestaat uit concrete plannen en trajecten met meetbare prestaties die de beste studenten in staat stelt een hoger niveau van vakmanschap te bereiken. Beoogd is dat hierdoor wordt bijgedragen door de instellingen aan ambitieus onderwijs dat leerlingen uitdaagt. Het gaat hier niet alleen om cognitieve prestaties, maar ook om vakmanschap, creativiteit, ondernemerschap en internationale competenties. Binnen de excellentieprogramma's is een specifiek onderdeel het ontwikkelen van de meester-gezel formule. Beoogd is hiermee meer aandacht voor talentontwikkeling in het mbo en meer waardering voor ambachtelijke vaardigheden. Onderwijsinstellingen zijn gevraagd hierover afspraken te maken met het bedrijfsleven, zodat vanuit de branches de titel meester toe kan worden gekend als bewijs van excellent vakmanschap.

Binnen het excellentieprogramma kunnen instellingen ook kiezen voor de skills-wedstrijden in het mbo. Het inzetten van de middelen uit de Kwaliteitsafspraken voor vakwedstrijden hebben als doel het stimuleren van deelname aan en organiseren van nationale en (internationale) vakwedstrijden die een bijdrage leveren aan de totstandkoming van normen voor vakbekwaamheid en het uitwisselen van kennis over het beroepsonderwijs. Maar ook de promotie van het beroepsonderwijs is een belangrijk beoogd doel.

Tot slot heeft het Ministerie van OCW *internationalisering* benoemd als belangrijke katalysator van excellentie. Het steeds internationaler georiënteerde bedrijfsleven vraagt andere competenties dan voorheen. Studenten moeten hun opleiding 'internationaal competent' afronden met het oog op hun inzetbaarheid op de steeds meer internationaal georiënteerde arbeidsmarkt. Mede hierdoor zouden studenten hun talenten optimaal kunnen ontplooiën, volwaardig deelnemen aan de samenleving en hun beroepsvaardigheden afstemmen op de (internationale) arbeidsmarkt, wat de kwaliteit van het onderwijs omhoog kan brengen. Beoogd is de inkomende en uitgaande mobiliteit te vergroten binnen het mbo. Excellentie inclusief internationalisering is een van de thema's binnen de kwaliteitsafspraken waar een investeringsbudget aan gekoppeld is.

1.12 Vermindering van voortijdig schoolverlaten

Om de kwaliteit van het beroepsonderwijs te verhogen zet het Ministerie van OCW ook in op het terugdringen van voortijdig schoolverlaten (vsv). In de eerste plaats doet het ministerie dit door *programmageden in de regio* beschikbaar te stellen. In 2008 werden er voor het eerst vierjarige convenanten opgesteld tussen het Rijk, gemeenten en scholen waarin de gezamenlijke maatregelen tegen vsv staan beschreven waarvoor door het Rijk subsidie wordt uitgekeerd. Deze convenanten werden in 2012 opnieuw opgesteld voor de periode 2012-2015, waarin 56 miljoen beschikbaar werd gesteld voor de RMC-regio's voor een regionale aanpak tegen vsv. In 2016 is de regiogelden-aanpak voortgezet met een nieuwe verdeling van de middelen voor de uitvoering van de regionale maatregelen: € 19,2 mln. voor de RMC-contactgemeente en € 30,4 mln. voor de contactschool in de regio.

De contactschool en de RMC-contactgemeente bepalen samen, op basis van gelijkwaardigheid, hoe deze delen van het regiobudget worden ingezet. De programmageden hebben als doel om voor een structurele gezamenlijke aanpak richting het terugdringen van vsv te zorgen.

Naast structurele middelen om vsv terug te dringen, wordt er sinds de eerste convenantperiode van 2008-2012 ook gebruik gemaakt van *resultaatafhankelijke financiering*. Vanaf 2008 ontvangen de onderwijsinstellingen jaarlijks een prestatiesubsidie, waarin zij voor elke vsv'er minder € 2.000,- ontvangen. Vanaf 2012 is er aan deze prestatiesubsidie ook een vaste component toegevoegd met als doel om de instellingen meer zekerheid te geven over hun toekomstige middelen. Voor de mbo-instellingen bestaat de prestatiebekostiging echter voor het merendeel uit een variabele component. De school heeft vanaf 2012 recht op een prestatiesubsidie als een of meer vsv-normen zijn gehaald of als er een substantiële daling in het uitvalpercentage wordt gerealiseerd. In 2016 bleef het vaste deel van € 4,5 mln. en het resultaatafhankelijke deel van € 36 mln. gehandhaafd, echter werden vanaf nu instellingen die de normen niet haalden naar rato beloond voor de resultaten die ze wel haalden. Hierdoor moeten instellingen die, bijvoorbeeld vanwege een complexe leerlingpopulatie, voorheen niet in aanmerking kwamen voor een resultaatafhankelijke beloning, gestimuleerd worden hun dalende lijn voort te zetten. De resultaatafhankelijke bekostiging is ondertussen gestopt: dit gebeurt officieel per 2020, maar het laatste cohort waarop wordt afgerekend is het cohort 2017/2018. Mbo-instellingen krijgen hiervoor in de plaats per 2019 aanvullende (resultaatafhankelijke) bekostiging aan de hand van de kwaliteitsagenda's.

Tot slot heeft het ministerie voor het bestrijden van vsv de gemeentelijke RMC-functie ingevoerd. De RMC-contactgemeenten krijgen sinds het begin van de vsv-aanpak van het Ministerie van OCW een bedrag om hun reguliere taken omtrent de RMC-functie van de gemeente uit te kunnen voeren. Deze € 32,6 mln. bleef in 2016 landelijk beschikbaar in de vorm van een uitkering aan de contactgemeenten. Het terugdringen van vsv is ook een thema dat binnen de Kwaliteitsafspraken is opgenomen.

1.13 Verbetering van studiesucces

In het kader van het stimuleren van talenten, richt het Ministerie van OCW zich op het verhogen van studiesucces. Daarbij wordt een vergelijking gemaakt van het niveau van de vooropleiding met het niveau waarop een student in het mbo uitstroomt. De gedachte is dat studenten maximaal worden uitgedaagd wanneer zij worden gestimuleerd op een zo hoog mogelijk niveau onderwijs te volgen.

Om het studiesucces van mbo-studenten te vergroten is het Ministerie van OCW gestart met de uitvoering van het *School-Ex 2.0 Programma*. Dit programma is een vervolg op het eerdere School-Ex programma dat in de jaren 2009 en 2010 is uitgevoerd. Met het eerdere programma werd in kaart gebracht wat examenkandidaten na hun diploma wilden gaan doen en werd mede aan de hand hiervan opleidingsadvies gegeven aan de kandidaat om het perspectief op een baan te vergroten. In 2013 werd dit programma met het School-Ex Programma 2.0 uitgebreid met ombuigings- en exitgesprekken. In de ombuigingsgesprekken werd geprobeerd de keuze van jongeren die zich inschreven voor opleidingen met weinig arbeidsmarktperspectief om te buigen naar opleidingen met betere perspectieven. In exitgesprekken werden jongeren die klaar waren met hun opleiding ondersteund in hun keuze voor een baan of vervolgonderwijs. Door middel van deze gesprekken zouden jongeren eerder moeten kiezen voor een opleiding met arbeidsmarktperspectief om hiermee de mismatch tussen de onderwijs- en arbeidsmarkt te verkleinen.

Daarnaast is er voor het verbeteren van het studiesucces een *studiebijsluit* ontwikkeld met informatie over het arbeidsmarktperspectief. Vanaf het schooljaar 2014-2015 heeft de SBB een bijsluit ontwikkeld met het arbeidsmarktperspectief van de verschillende opleidingen. Aan de hand van zes indicatoren kunnen toekomstige studenten zien hoe de opleiding inhoudelijk en qua perspectief scoort. In 2017 zijn hier na advies van de SBB indicatoren aan toegevoegd om het beeld voor de studenten te verbeteren. Omdat niet alle mbo-instellingen de bijsluit aanbieden wordt er door het Ministerie van OCW gekeken in hoeverre het aanbieden van de bijsluit wettelijk verplicht kan worden. Het realiseren van deze regeling zal echter buiten de scope van deze beleidsdoorlichting vallen.

De essentie van dit instrument is dat door objectievere voorlichting studenten eerder zullen kiezen voor een opleiding met een daadwerkelijk goed arbeidsmarktperspectief.

Een derde instrument dat is toegepast om het studiesucces te vergroten is het per schooljaar 2016-2017 *vervroegen van het uiterste aanmeldmoment naar 1 april*. Doordat studenten in april nog op school zitten is er bij deze datum beter zicht op studenten als zij hun keuze maken, wat de kans op uitval moet verkleinen.

Verder krijgen mbo-instellingen hierdoor meer ruimte hun intakeprocedure goed vorm te geven. In deze wet is ook het toelatingsrecht ingevoerd, dat mbo-instellingen verplicht studenten die de juiste vooropleiding hebben toe te laten voor een mbo-niveau 2, 3 of 4 opleiding. Dit toelatingsrecht en de ruimere intakeprocedure moet er ook voor zorgen dat minder studenten uitvallen in het traject voordat zij aan met een vervolgopleiding zouden starten.

Het laatste instrument dat door het Ministerie van OCW is gebruikt om het studiesucces te vergroten is het steunen van het *stimuleringsproject LOB*. Het stimuleringsproject LOB startte in 2010 in opdracht van het Ministerie van OCW om de loopbaanoriëntatie en -begeleiding te verbeteren. Dit project gaf instellingen praktische handreikingen op het gebied van bijvoorbeeld intake, visie of deskundigheidsbevordering om de loopbaanbegeleiding van studenten te bevorderen. In 2012 werd dit project verlengd tot 2015 waarin er naast deze handreikingen meer aandacht kwam voor implementatie. Verder werd de aanpak meer sectoroverstijgend, met speerpunten zoals bevordering van instroom in tekortsectoren en de ontwikkeling van informatievoorziening en kennisdeling. Het project eindigde op 31 december 2015.

Doelstelling 2. Vereenvoudiging van het mbo-stelsel

Zoals eerder beschreven is er in Focus op Vakmanschap ook als doel gesteld om de complexe opgave van het bve-stelsel te vereenvoudigen. Hiervoor zijn door het ministerie verschillende maatregelen ingezet om het stelsel helder af te bakenen.

2.1 Positionering niveau 1 als entreeopleiding

Om de status van niveau 1 binnen het stelsel te verhelderen, is het door het ministerie anders gepositioneerd binnen *het stelsel: niveau 1 heeft een nieuwe positie gekregen als entreeopleiding*. De aanleiding hiervoor was de hoge uitval en lage diplomarendementen onder deze groep, met daarbij gepaard gaande grote diversiteit in leeftijd, achtergrond en vooropleidingen. Door de instroom meer eenvormig te maken en het onderwijs te intensiveren (met daarbij verbetering van individuele begeleiding en coaching) zou de kwaliteit en het rendement omhoog moeten gaan, de uitval naar beneden én worden ook studenten die geen startkwalificatie kunnen behalen opgeleid tot het maximum van hun capaciteiten. Met de naamswijziging is door het ministerie beoogd dat dit helderheid verschaft binnen het stelsel, om daarmee ook te bewerkstelligen dat de opleidingen worden gezien als de basis om toegang te verkrijgen tot niveau 2 of een eerste stap op de arbeidsmarkt.

Als eerste is *met de eigen positie van niveau 1 binnen het bve-stelsel onder 'entreeopleiding'* door het Ministerie van OCW in de wet vastgelegd dat de entreeopleidingen uitsluitend toegankelijk zijn voor studenten die niet aan de eisen van vooropleiding van niveau 2, niveau 3 of niveau 4 van het mbo voldoen, waardoor de instellingen het onderwijs voldoende kunnen afstemmen op de doelgroep en hiermee de eenduidigheid van de onderwijsaanpak te realiseren. Ook wordt er een andere verdeling van de onderwijstijd toegepast binnen de entreeopleiding dan binnen de andere niveaus (minimaal 1000 klokuren onderwijs en 600 uren begeleide onderwijstijd, met een maximale opleidingsduur van 1 jaar) om zo ruimte aan instellingen te geven voldoende maatwerk te kunnen bieden.

Als tweede vindt het ministerie het redelijk dat wanneer een student geen vorderingen laat zien, ondanks maximale inspanning van de instelling, de instelling niet belast moet blijven met de opdracht tot begeleiding naar niveau 2 of toeleiding naar werk.

Hiervoor is het *bindend studieadvies* als instrument ingezet binnen de entreeopleiding. Na vier maanden moet de instelling elke student een advies geven: bij goede resultaten is dit ondersteunend, bij gebrek aan studieresultaten kan een instelling de student adviseren te kiezen voor een andere opleiding of leerweg of om het onderwijs te verlaten.

Als laatste is er door het Ministerie van OCW, om de aparte status van het de entreeopleidingen te benadrukken, binnen *het macrobudget mbo een bedrag afgezonderd dat bestemd is voor de bekostiging van deze entreeopleidingen.*

Omdat de verdeling van de middelen apart gaat van de bekostiging voor niveau 2 t/m 4, leidt dit tot een hoger bedrag per student. Hiermee wordt beoogd dat de instellingen studenten intensiever persoonlijk kunnen begeleiden en daarmee het studiesucces, de kwaliteit en het rendement kunnen verhogen, evenals het verlagen van de uitval. Hiermee is de maatregel voor de herpositionering van niveau 1 tot de entreeopleidingen nauw gerelateerd aan de beleidsdoelstelling verhoging van de kwaliteit van het beroepsonderwijs.

2.2 Centralisering van voortgezet algemeen volwassenenonderwijs

In Focus op Vakmanschap is er bij de vereenvoudiging van het bve-stelsel ook de centralisatie van het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) aangekondigd. Sinds 2013 worden *vavo-instellingen rechtstreeks bekostigd door het Rijk.* Daarvoor verliep de bekostiging van deze instellingen via een specifieke uitkering aan de gemeenten. Beoogd is hiermee dat er in samenhang met het reguliere onderwijs vanuit het Rijk een bijdrage geleverd wordt aan de onderwijsdoelstellingen van het Ministerie van OCW. Door centralisatie is er door het ministerie gestreefd naar het waarborgen van het vavo-aanbod door het Rijk, omdat dit onder andere in een belangrijke mate bijdraagt aan het voorkomen van vsv. Tevens is beoogd dat deze overgang de afhankelijkheid van instellingen van gemeentelijke besluitvorming voor de omvang en samenstelling van het vavo-aanbod zou verminderen.

2.3 Inzet educatie als instrument voor de aanpak van laaggeletterdheid

Naast de centralisatie van de vavo is er nog een thema binnen educatie dat aan bod kwam in Focus op Vakmanschap: educatie als belangrijk instrument voor de aanpak van laaggeletterdheid van o.a. volwassenen. Om de laaggeletterdheid terug te dringen is als vervolg op het Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006 -2010 in 2011 het actieplan Laaggeletterdheid 2011-2015 gelanceerd, met als vervolg daarop het actieprogramma Tel mee met Taal (2016-2018). Er ligt hierbij een sterke focus op het bereiken van meer laaggeletterden en verhogen van de zelfredzaamheid en sociale inclusie van laaggeletterden, door een structurele gezamenlijke aanpak met betrokkenheid voor lange termijn én op alle niveaus van publieke en private organisaties. In het actieplan

Laaggeletterdheid wordt beoogd de prestaties van volwasseneneducatie te vergroten en het aanbod van volwasseneneducatie volledig te richten op het verlagen van laaggeletterdheid: instellingen voor volwasseneneducatie moeten zich met de opleidingen alleen richten op de basisvaardigheden Nederlandse taal, gemeenten kopen educatietrajecten taal en rekenen in bij roc's waarbij er transparantie moet ontstaan over prijs/kwaliteitverhouding (inspanning en kosten roc's tegenover opbrengsten), de gemeenten bepalen voor welke prioritaire doelgroepen laaggeletterden educatietrajecten worden ingekocht, het Ministerie van OCW gaat standaarden vaststellen voor de opleiding van volwassenen met betrekking tot de basisvaardigheden Nederlandse taal en rekenen en als laatste komt het ministerie met voorstellen om prikkels in het systeem te bouwen om volwassenen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid om educatietrajecten te volgen en daadwerkelijk af te ronden.

Naast deze maatregelen voor specifiek volwasseneneducatie werd in het actieplan Laaggeletterdheid onder andere beoogd door middel van de *pilots laaggeletterdheid* nieuwe werkwijzen uit te proberen (gebaseerd op ervaringen in het buitenland en op basis van wetenschappelijke inzichten) om laaggeletterdheid zo effectief mogelijk terug te dringen. Het gaat om zes pilots in verschillende regio's, waarbij er wordt gewerkt met taalcoaches en taalregisseurs die laaggeletterden trainen in de omgeving van de deelnemer (pilotprogramma Taal voor het Leven).

In deze pilots wordt samenwerking gezocht met overheden, werkgevers, onderwijsinstellingen en bibliotheken om vanuit verschillende kanten de laaggeletterde te bereiken. Vanuit het educatiebudget is hiervoor geld beschikbaar gesteld door het Ministerie van OCW en is de uitvoering bij Stichting Lezen & Schrijven belegd.

Met het actieplan Tel mee met Taal is het pilotprogramma Taal voor het Leven in de jaren erna landelijk uitgerold (vanaf 2016), omdat de pilots effectief bleken om méér mensen te bereiken met een lokaal aanbod op maat, waarbij naast professionals ook (taal)vrijwilligers werden ingezet. Daarom zijn in de periode 2016-2018 hier ook extra middelen (geld) ingezet.

Daarnaast bevat het actieplan *Tel mee met Taal* concrete doelstellingen, waaronder het in de periode van 2016 – 2018 verbeteren van de taalbeheersing van tenminste 45.000 Nederlanders zodanig dat zij aantoonbaar beter scoren op taalbeheersing en maatschappelijke participatie, waaronder arbeidsdeelname. Ook in dit actieplan gaat het over kennis over nieuwe bewezen effectieve aanpakken om bij de aanpak van laaggeletterdheid méér mensen te bereiken en het verbeteren van lokale/regionale samenwerking en de gemeentelijke aanpak van laaggeletterdheid. Met dit actieprogramma biedt het Ministerie van OCW onder andere gemeenten, aanbieders van cursussen, werkgevers, bibliotheken en maatschappelijke organisaties ondersteuning om laaggeletterden te herkennen, door te verwijzen en te scholen.

Als laatste, passende bij deze maatregel, is in 2015 de WEB aangepast. Per 2015 is het *participatiebudget afgeschaft en wordt de bijdrage voor volwasseneneducatie die onderdeel was van dit budget apart als specifieke uitkering aan centrumgemeenten van arbeidsmarktregio's overgemaakt*. Bij deze wijziging behoort ook dat per 2015 de verplichte besteding van het geld bij roc's is afgeschaft en er een open markt is ontstaan waardoor roc's ook niet meer de verplichting hebben educatie aan te bieden. De huidige verplichte besteding bij roc's is binnen een aantal jaren afgebouwd (tot 0% in 2018) en maakt het mogelijk voor gemeenten maatwerk te bieden voor de diverse doelgroepen van de volwasseneneducatie. Dit heeft geleid tot een onderscheid tussen formeel/diplomagericht onderwijs en non-formeel/niet-diplomagericht onderwijs, dat specifiek is bedoeld om de participatie van kwetsbare laagtaalvaardige/laaggeletterde groepen te bevorderen.

Doelstelling 3: Versterking van besturing en bedrijfsvoering instellingen

In de periode van Focus op Vakmanschap was de kwaliteit op het vlak van besturing en bedrijfsvoering nog niet bij alle instellingen op orde. Daarom heeft het ministerie verschillende maatregelen genomen om de besturing en bedrijfsvoering bij instellingen versterken.

3.1 Versterken van de besturing en bedrijfsvoering

Om de bestuurbaarheid van de bve-instellingen te vergroten heeft het Ministerie van OCW in de eerste plaats ingezet op het versterken van de besturing en bedrijfsvoering. Om dit te bewerkstelligen zijn er *instrumenten ingevoerd om de tevredenheid van de studenten, medewerkers en bedrijven te meten*. Het meten van de tevredenheid van studenten werd al gedaan, de tevredenheid van de medewerkers en bedrijven werd hier nu echter aan toegevoegd. De MBO Raad heeft de taak gekregen deze instrumenten te ontwikkelen en de metingen uit te voeren. De resultaten van werknemers- en studententevredenheid worden gepresenteerd in de jaarlijkse benchmark van de MBO Raad, elke drie jaar zijn de tevredenheidsresultaten van de bedrijven hier ook onderdeel van. Instellingen worden wettelijk verplicht deel te nemen en hun gegevens worden hierdoor dus openbaar. Studenten kunnen door de openbare gegevens een betere keuze maken. Instellingen hebben beter inzicht in hoe zij presteren ten opzichte van anderen en kunnen aan de hand hiervan goede lessen trekken. Hierdoor moet het voor instellingen duidelijker worden waar er in de organisatie verbeterd kan worden en moet de prikkel om te verbeteren vergroot worden, wat de besturing en de bedrijfsvoering van de instellingen ten goede moet komen.

Verder heeft het ministerie om de besturing en bedrijfsvoering te verbeteren ingezet op de *aanwezigheid van een goed kwaliteitszorgsysteem als onderdeel van het toezicht van de IvhO*. De inspectie ging hierbij in hun toezicht vanaf 2012 meer aandacht besteden aan kwaliteitsmanagement, door meer focus te leggen op financiën en de mate waarin er door het bestuur op onderwijskwaliteit wordt gestuurd. Om de kwaliteitscultuur bij mbo-instellingen daarnaast te verbeteren, worden instellingen gestimuleerd elkaar te ondersteunen in kwaliteitsverbetering. Het ontstaan van het Kwaliteitsnetwerk mbo, waarin bestuurders van elkaar leren om kwaliteitsborging vorm te geven, is hier een goed voorbeeld van. Het ministerie heeft daarom ook een afzonderlijke subsidie toegekend aan het kwaliteitsnetwerk, zodat de samenwerking geïntensiveerd en uitgebreid kan worden.

Wanneer instellingen op het gebied van kwaliteitsverbetering met elkaar en de omgeving verbonden zijn, is er de mogelijkheid van elkaar te leren en 'best practices' uit te wisselen, wat moet leiden tot betere besturing en bedrijfsvoering.

3.2 Versterking van het interne toezicht van instellingen

Een andere maatregel die genomen is om de besturing en bedrijfsvoering van de instellingen te verbeteren is de versterking van het interne toezicht van de instellingen. Om dit te bewerkstelligen werd door het ministerie in de eerste plaats ingezet op *intensievere samenwerking met het Platform Raden van Toezicht*. Het Platform Raden van Toezicht bestaat sinds 2005 en richt zich op professionalisering en kennisuitwisseling van interne toezichthouders. Door nauwere samenwerking met het platform kan periodiek de stand van het interne toezicht opgemaakt worden, de ontwikkelingen in de sector besproken worden en het platform ondersteund worden in de professionalisering van de leden van raden van toezicht. Hiermee hoopt het ministerie de kwaliteit van het interne toezicht te verbeteren, wat leidt tot beter bestuur van de instelling in het geheel.

Verder is er aangekondigd *de wettelijke positie van de Raden van Toezicht te versterken*. Na een lang traject, waarin er in 2014 wel een branchecode goed bestuur is opgesteld, is er in 2016 een wettelijke wijziging gekomen met de wet 'Versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen'. In deze wet is echter vooral ingezet op de versterking van de positie van de medezeggenschapsraad. Voor het mbo werd hierin bepaald dat de benoeming van bestuurders voortaan moet plaatsvinden op basis van vooraf openbaar gemaakte profielen en dat de medezeggenschapsraad adviesrecht krijgt in het vaststellen van deze profielen. Verder krijgt de medezeggenschap adviesrecht ten aanzien van de benoeming of het ontslag van de leden van het college van het CvB en moet er bij de werving van een bestuurder een sollicitatiecommissie worden ingesteld waarin er een lid namens het personeel en een lid namens de leerlingen of ouders zitting heeft. Ook worden interne toezichthouders verplicht twee keer per jaar te overleggen met de medezeggenschapsraad en krijgt de medezeggenschap instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. Door de grotere rol van vooral de medezeggenschapsraad wordt het interne toezicht versterkt, waardoor er meer tegenwicht is richting de CvB wat moet leiden tot betere besturing van de instellingen.

3.3 Bewaking en bevordering van doelmatig onderwijsaanbod

In de periode 2010-2014 stelt het Ministerie van OCW in toenemende mate vast dat de doelmatigheid van onderwijsaanbod, waar het gaat om de aansluiting met de arbeidsmarkt, voor verbetering vatbaar is. Er zijn opleidingen met te veel gediplomeerde schoolverlaters ten opzichte van de vraag op de arbeidsmarkt. Hiertegenover staan sectoren met een groeiende vraag naar mbo-gediplomeerden en tekortschietend aanbod, waaronder de techniek. Tot slot is een aanzienlijk deel van de opleidingen zeer klein. Het Ministerie van OCW zet daarom verschillende instrumenten in om een doelmatigere spreiding van het opleidingsaanbod en een betere aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt te realiseren. De verantwoordelijkheid wordt daarbij primair bij het onderwijs gelegd. De instrumenten zijn gericht op versterking van zelfregulering bij mbo-instellingen, zodat de bedrijfsvoering en besturing gericht is op doelmatig opleidingsaanbod.

Op 1 augustus 2015 heeft het Ministerie van OCW hiertoe de *Wet macrodoelmatigheid in het beroepsonderwijs* ingevoerd.

Mbo-instellingen hebben daarmee de verplichting gekregen om te zorgen voor een goede, objectieve informatievoorziening aan aankomende studenten over relevante aspecten van de opleiding, waaronder het arbeidsmarktperspectief. Daarnaast zijn twee zorgplichten voor mbo-instellingen opgenomen, die met de *Beleidsregel macrodoelmatigheid mbo* zijn geoperationaliseerd: instellingen moeten borgen dat afgestudeerden binnen een redelijke termijn een baan op het niveau van de gevolgde opleiding moeten kunnen vinden (zorgplicht arbeidsmarktperspectief) en instellingen moeten zorgen dat een beroepsopleiding van de instelling doelmatig is, gelet op het geheel van voorzieningen op het gebied van het beroepsonderwijs (zorgplicht doelmatigheid). Tot slot regelt de wet dat mbo-instellingen voornemens met betrekking tot het starten en stoppen van beroepsopleidingen tijdig moeten melden aan de minister.

De minister heeft met de wet de mogelijkheid gekregen om in te grijpen als sprake blijft van onvoldoende aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt of een ondoelmatig opleidingsaanbod. Dat ingrijpen kan ultiem bestaan uit het ontnemen van de rechten ten aanzien van een beroepsopleiding die een instelling verzorgt.

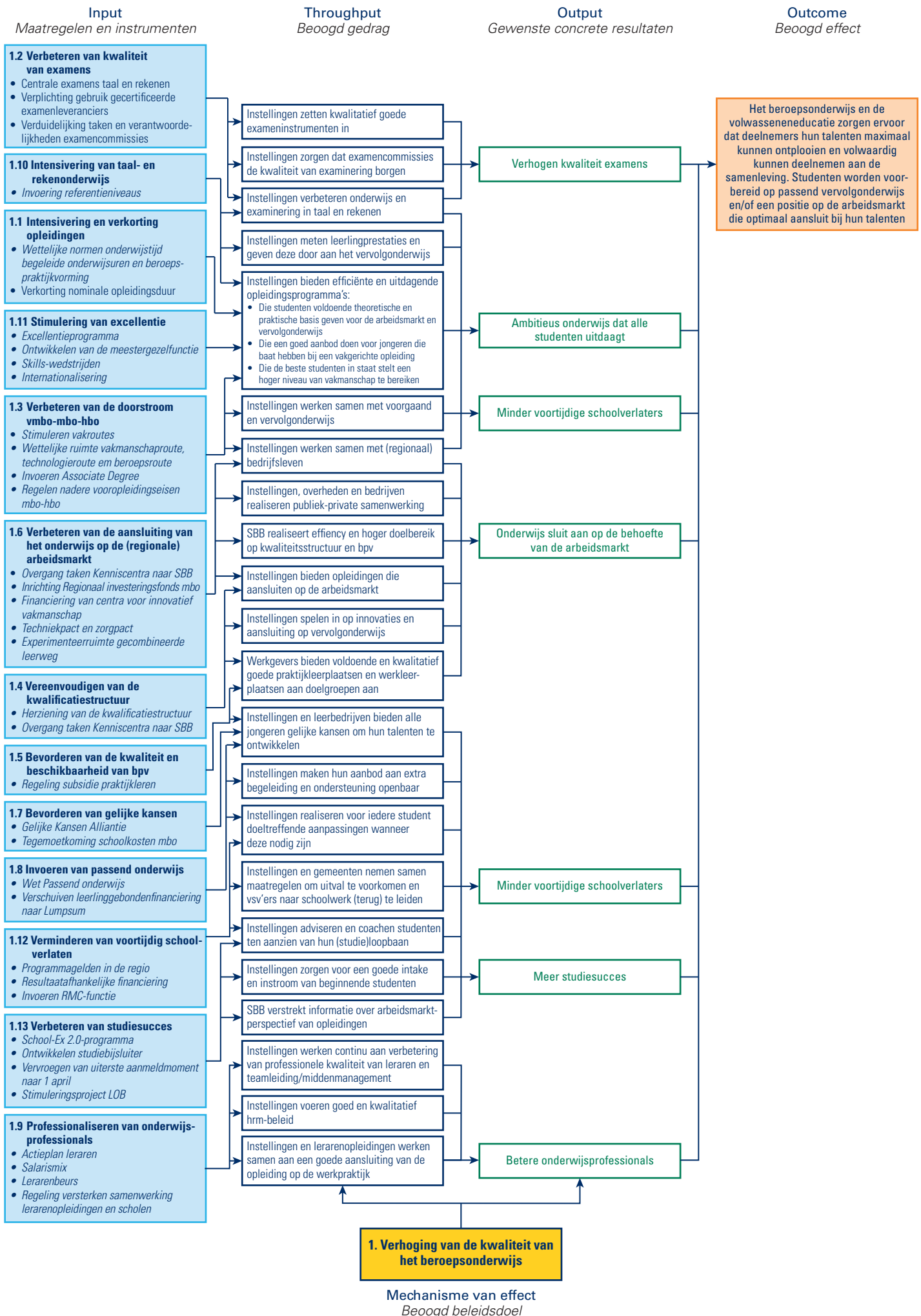
Op 18 augustus 2015 heeft het Ministerie van OCW met het Instellingsbesluit Commissie macrodoelmatigheid mbo de Commissie macrodoelmatigheid mbo (CMMBO) ingesteld. De commissie heeft als taken om op verzoek van de minister een onderzoek in te stellen naar de naleving van de zorgplicht doelmatigheid dan wel de zorgplicht arbeidsmarktperspectief en op basis van dat onderzoek de minister te adviseren over het nemen van maatregelen. Ook heeft de commissie als taak om op verzoek van de minister thematisch het opleidingsaanbod in het beroepsonderwijs door te lichten in verband met de naleving van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief en zorgplicht doelmatigheid en op basis van deze doorlichting de minister te adviseren. Daarnaast kan de commissie bij geschillen onderzoek doen en advies uitbrengen op verzoek van een of meer instellingen.

Om het mogelijk te maken dure innovatieve opleidingen aan te bieden en/of daling van studentenaantallen het hoofd te bieden heeft het Ministerie van OCW besloten om instellingen ruimere mogelijkheden te bieden voor samenwerking. Met het wetsvoorstel samenwerkingscolleges en instandhouding van unieke beroepsopleidingen (Kamerstuk 34691-A-n 1 van 23 januari 2018) is het samenwerkingscollege in de WEB geïntroduceerd. Daarmee is het voor twee of meer bekostigde mbo-instellingen mogelijk om gezamenlijk een of meer beroepsopleidingen of opleidingen vavo te bieden. Daarnaast maakt het voorstel het voor de minister mogelijk om de bekostigings- of examenrechten per leerweg, dat wil zeggen bbl of bol te ontnemen, in plaats van per (gehele) opleiding. Tot slot is het met het wetsvoorstel mogelijk geworden voor instellingen die kleine, bedreigde opleidingen aanbieden om een tijdelijk alleenrecht voor zo'n opleiding aan te vragen bij de CMMBO. Daarmee wil het Ministerie van OCW deze kleine opleidingen beschermen en doelmatigheid in het aanbod van de opleidingen stimuleren.

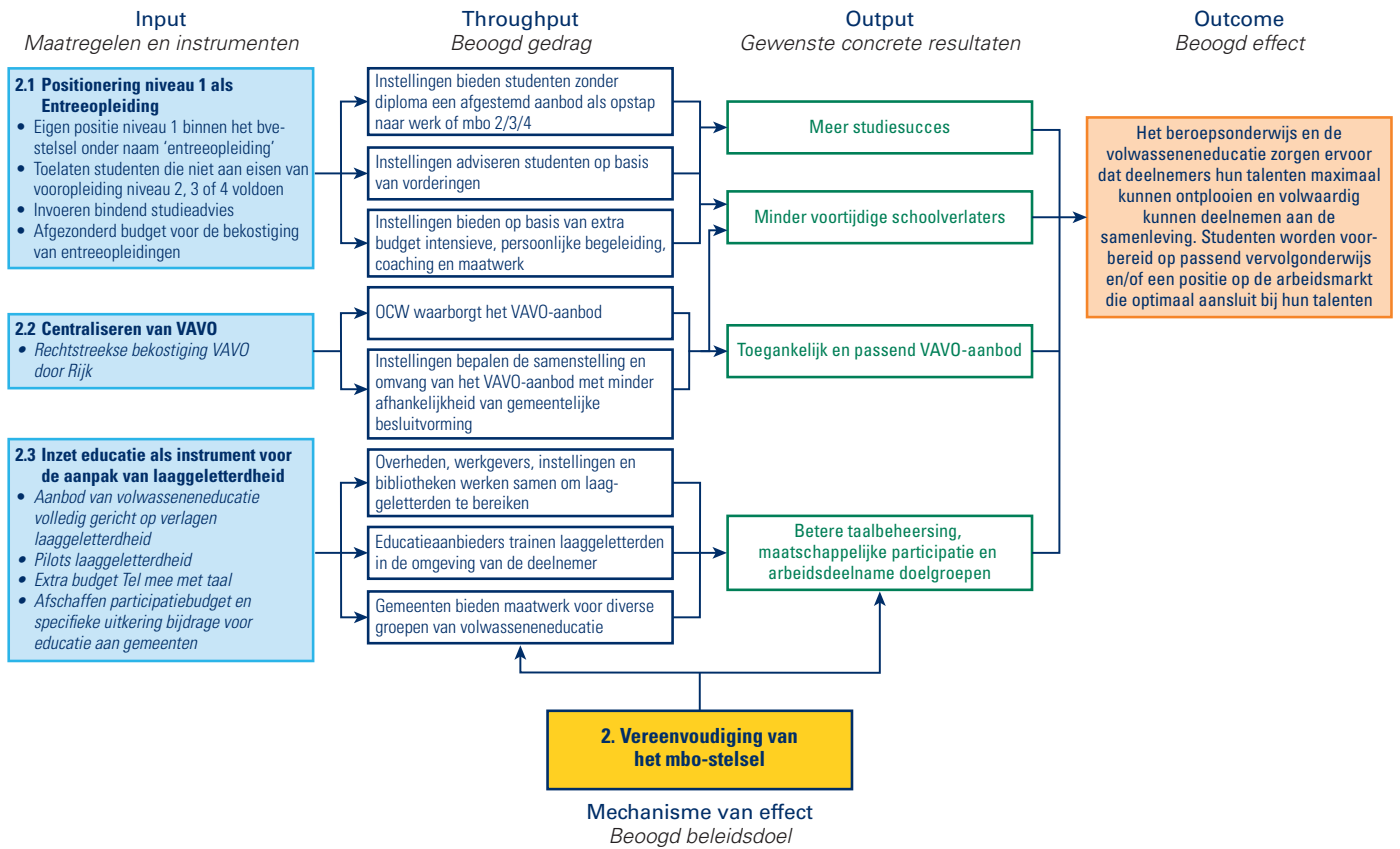
2.3 **Beleidstheorie**

In het voorgaande hebben wij voor de drie geldende beleidsdoelstellingen voor de periode 2014-2018 de verschillende maatregelen en instrumenten beschreven die het Ministerie van OCW heeft ingezet. In deze paragraaf brengen we per beleidsdoelstelling de relatie in beeld tussen de maatregelen en het effect dat hiermee werd beoogd, oftewel de gereconstrueerde beleidstheorie. We hebben ons hierbij gebaseerd op beleidsdocumenten, zoals kamerbrieven, beleidsagenda's en memories van toelichtingen bij wetswijzigingen.

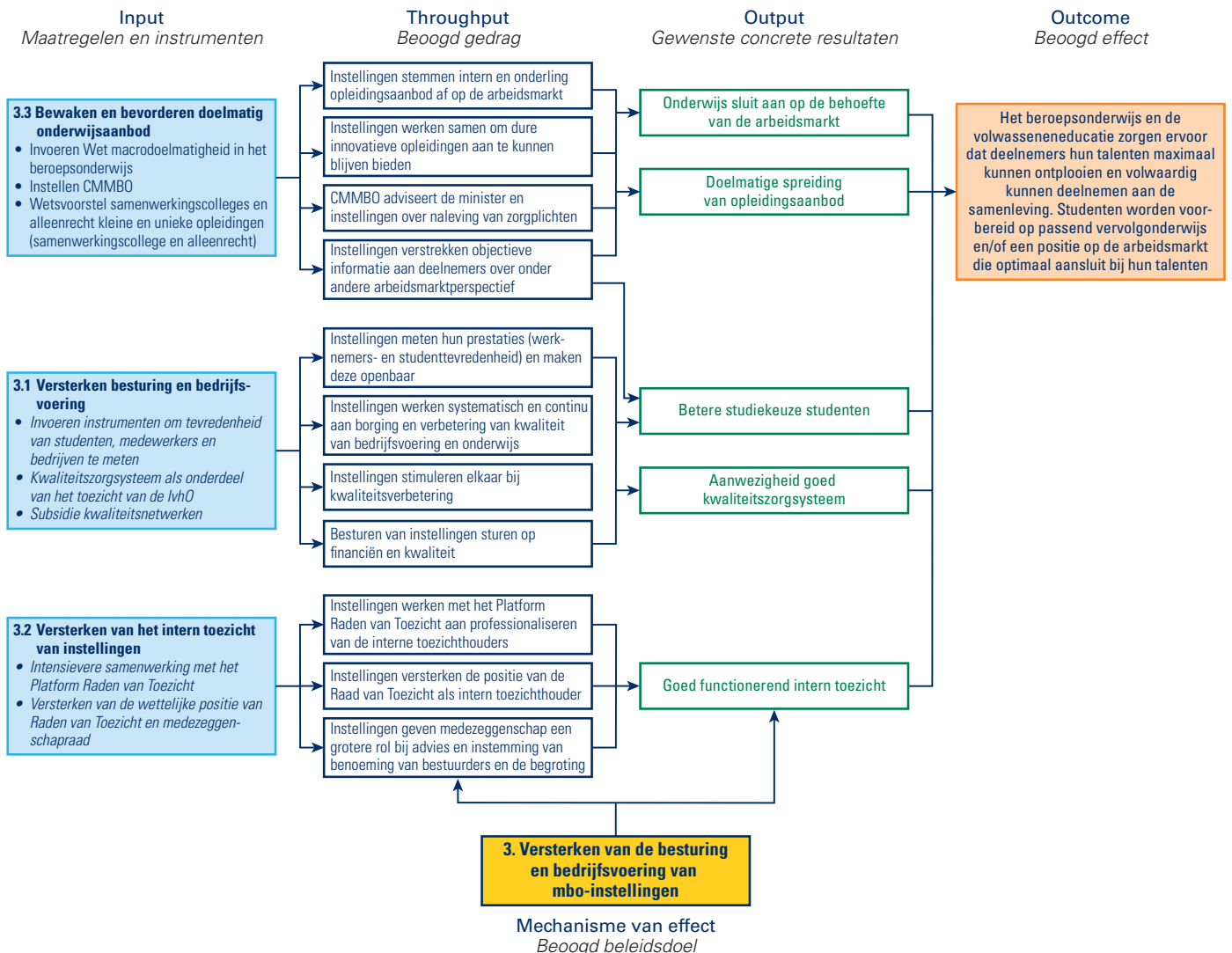
Figuur 4, 5 en 6, geven per benoemde beleidsdoelstelling schematisch de relatie weer tussen de ingezette maatregelen (de input), het hiermee beoogde gedrag (de throughput), de gewenste concrete resultaten (de output) en het effect wat hiermee werd beoogd (de outcome). De drie beleidsdoelstellingen zijn daarbij benoemd als beoogde mechanisme van effect. Het betreft de wijze waarop de throughput en output zouden moeten bijdragen aan de outcome.



Figuur 4. **Beleids Theorie verhoging van de kwaliteit van het beroepsonderwijs.**



Figuur 5. **Beleids Theorie vereenvoudiging van het mbo-stelsel.**



Figuur 6. **Beleids Theorie versterking bedrijfsvoering en besturing instellingen**

Stelselsturing in de periode 2014- 2018

Hoofdstuk 3

Op verzoek van het Ministerie van OCW beschouwen we ook specifiek de wijze waarop het ministerie haar stelselverantwoordelijkheid heeft genomen, in termen van keuzes die zijn gemaakt in sturingsmechanismen. (Onderzoeksvraag 4).



In artikel 4 is de verantwoordelijkheid van de minister als volgt geformuleerd:

“De minister is verantwoordelijk voor een stelsel van middelbaar onderwijs dat zodanig functioneert dat het onderwijs aansluit bij de talenten en de ambities van individuele studenten en bij de behoeftes van de maatschappij.”

Deze stelselverantwoordelijkheid is nader gespecificeerd naar drie onderdelen:

1. *Financieren.* De minister is verantwoordelijk voor de financiering van het middelbaar onderwijs door lumpsumbekostiging van de onderwijsinstellingen.
2. *Stimuleren.* De minister stimuleert specifieke beleidsonderwerpen door het verstrekken van aanvullende bekostiging, subsidies, en de inzet van andere instrumenten zoals overleg, voorlichting, kwaliteitsafspraken en wet- en regelgeving.
3. *Regisseren.* De minister vult haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs in, via een regisserende rol. De normen van kwaliteit zijn vastgelegd in wet- en regelgeving; de Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de naleving.

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste keuzes die het Ministerie van OCW heeft gemaakt in de periode 2014-2018 als het gaat om de wijze waarop het invulling geeft aan deze drie onderdelen. In hoofdstuk 10 reflecteren we op de gemaakte keuzes in het licht van de trends in de periode 2014-2018 en de strategische vraagstukken voor de toekomst.

3.1 Financieren

Instellingen voor beroepsonderwijs en volwassenonderwijs krijgen één bedrag van het Rijk voor personeel en materiaal: de lumpsum. Het Rijk stelt jaarlijks de lumpsum-bijdrage vast. Daarbij houdt de overheid rekening met het aantal leerlingen (input) en het aantal diploma's (output). Het bestuur van de instelling bepaalt zelf hoe het dit geld besteedt.

Modernisering van de verdeling van de lumpsum

Als onderdeel van de inwerkingtreding van de wet 'Doelmatige Leerwegen', voortvloeiend uit Focus op vakmanschap, heeft het Ministerie van OCW de verdeling van de lumpsum op een aantal punten aangepast. Met de herpositionering van mbo niveau als entree-opleiding heeft het Ministerie van OCW ervoor gekozen om vanaf 1 januari 2015 *binnen de lumpsum een afgezonderd budget* voor de Entree te hanteren, waarbij alleen een inputbekostiging van toepassing is. Aan het budget voor de entreeopleidingen is een relevant deel van de middelen voor voorbereidende en ondersteunende activiteiten (VOA) toegevoegd, waarmee het bedrag per entreestudent relatief hoog is ten opzichte van de bedragen voor niveau 2, 3 en 4. Aangezien de hoogte van het afgezonderde budget vast staat, wordt het budget per leerling uiteindelijk beïnvloedt door het aantal studenten.

Om intensivering en verkorting van opleidingen te bevorderen en mbo-instellingen te stimuleren studenten efficiënt een diploma te laten behalen, hanteert het Ministerie van OCW sinds 2015 ook een zogenoemde *cascadebekostiging*. Daarbij loopt de bekostiging terug voor studenten die langer over hun opleiding doen. Binnen de entreeopleiding wordt alleen het eerste en tweede verblijfsjaar bekostigd, waarbij het tweede jaar met de helft van het eerste jaar wordt bekostigd.

Bij de opleidingen op de niveaus 2, 3 en 4 geldt in het eerste jaar een bekostigingsfactor van 1,2. Deze is 1 in het tweede, derde en vierde verblijfsjaar, waarna deze gehalveerd wordt en vanaf het zevende verblijfsjaar op 0 gesteld is. Op deze manier wilde het Ministerie van OCW voorkomen dat instellingen leerlingen onnodig lang op school hielden en hiervoor reguliere bekostiging ontvingen. Vanaf het begin is er kritiek geweest op deze wijze van bekostiging, omdat dit het stapelen zou ontmoedigen. In het regeerakkoord van Rutte III heeft het kabinet daarom aangekondigd de *cascadebekostiging weer af te schaffen*. De bekostiging zou mbo-instellingen prikkelen om studenten een veilige (lagere) route te laten kiezen. Vanuit het perspectief van 'gelijke kansen' en het stimuleren van stapelen wordt de cascade vanaf schooljaar 2019-2020 gestopt.

Het deel van de bekostiging dat op output is gebaseerd, ook wel *diplomabekostiging genoemd*, is in 2015 ook aangepast. Allereerst is het gewicht dat aan een diploma wordt toegekend veranderd. Entree kent geen diplomabekostiging meer. Bij mbo-2 en mbo-3 is de waarde lager geworden, terwijl deze bij mbo-4 is toegenomen. Daarnaast heeft het Ministerie van OCW een correctie toegevoegd op basis van eerder behaalde diploma's in het mbo. Bij het behalen van een mbo-diploma, wordt het aantal eenheden van het eerder behaalde diploma in mindering gebracht. De laatste aanpassing is dat deeltijd-bol-studenten en examendeelnemers niet meer worden bekostigd. Alleen diploma's van ingeschreven voltijdstudenten worden nog bekostigd.

3.2 Stimuleren

Het Ministerie van OCW heeft in de periode 2014-2018 verschillende instrumenten ingezet om specifieke beleidsonderdelen te stimuleren.

Opstellen van actieplannen

Om richting te geven aan de sector mbo heeft het Ministerie van OCW in 2011 het *actieplan Focus op vakmanschap* geïnitieerd. Met het actieplan heeft het Ministerie van OCW een meerjarige verbeterkoers ingezet, waarbij zoals beschreven in paragraaf 2.3 verschillende maatregelen en instrumenten zijn uitgewerkt die deels kort voorafgaand of tijdens de periode 2014-2018 zijn uitgewerkt.

In 2013 heeft toenmalig minister Bussemaker een *Mbo-tour* georganiseerd, waarbij ze in gesprek ging met bestuurders van mbo-instellingen, studenten, docenten, werkgevers, gemeenten en andere betrokkenen. Op basis van de gesprekken stelde de minister vast dat een verdere versterking van de kwaliteit op z'n plaats was.

Op 2 juni 2014 publiceerde het Ministerie van OCW hiertoe als vervolg op het eerdere actieplan de *beleidsbrief 'Ruim baan voor vakmanschap: een toekomstgericht mbo'*. Daarin kondigde het ministerie aanvullende maatregelen aan gericht op versterking van de innovatiecapaciteit, responsiviteit en kwaliteit van het mbo.

Afsluiten van bestuursakkoorden en kwaliteitsafspraken

Om de sector te stimuleren en faciliteren om de gewenste kwaliteitsverbeteringen te realiseren, is het Ministerie van OCW in 2011 gestart met het afsluiten een bestuursakkoord met de MBO Raad en het maken individuele kwaliteitsafspraken met mbo-instellingen. Op basis van de afspraken verstrekt het ministerie extra budget aan de mbo-instellingen.

In de bestuursakkoorden leggen het Ministerie van OCW en de MBO Raad overeenstemming vast over gezamenlijke ambities ten aanzien van het mbo en de thema's en randvoorwaarden voor de kwaliteitsafspraken. De akkoorden bouwen voort op de genoemde actieplannen en andere beleidsagenda's zoals het regeerakkoord en actieplan leraar. De kwaliteitsafspraken betreffen een-op-een afspraken tussen elke mbo-instelling en de minister van OCW. Deze afspraken worden vastgelegd in een kwaliteitsplan/kwaliteitsagenda van de mbo-instelling. Daarin geeft de instelling in hun eigen context uitwerking aan de landelijke ambities zoals deze in het bestuursakkoord zijn opgenomen. De kwaliteitsafspraken kunnen resulteren in maatregelen op het gebied van onderwijskundige, personele en bedrijfskundige aspecten van de school, waarop de schoolverbetering, vernieuwing en/of innovatie behoef.

Het doel van de kwaliteitsafspraken is de kwaliteit van het mbo-onderwijs te verbeteren door instellingen te stimuleren op maat in hun onderwijs te investeren en hen te prikkelen hun onderwijsopbrengsten te verhogen. Instellingen worden ondersteund bij de realisatie van de kwaliteitsafspraken via meerdere kanalen (accountmanagers, steunpunten, mbo in bedrijf, kwaliteitsnetwerk mbo, MBO Raad, etc.). Daarnaast stelt het Ministerie van OCW extra financiële middelen beschikbaar, in de vorm van investeringsbudget en resultaatafhankelijk budget (zie verderop).

In het *bestuursakkoord 2011-2015* lag de focus puur op professionalisering van medewerkers in het mbo. Er werden daarbij vijf stappen benoemd: professionalisering van onderwijspersoneel, bekwaamheid van het management, kwaliteitsverbetering van het HRM-beleid, instroomroutes personeel en prestatiebeloning. Met het akkoord legde de sector zich toe op het realiseren van doelstellingen voor deze vijf stappen. Als voorloper op latere kwaliteitsafspraken worden daarbij professionaliseringsafspraken gemaakt. Van instellingen werd verlangd om een professionaliseringsplan op te stellen, dat door een onafhankelijk programmamanagement MBO15-Kwaliteit werd beoordeeld. Op basis van het plan kregen de mbo-instellingen voor de periode 2011-2015 extra budget voor HRM-beleid.

In het *bestuursakkoord 2014-2018* werd de inzet verbreed. Naast professionalisering (ook van examenfunctionarissen) werden de beleidsthema's kwaliteit van beroepspraktijkvorming, intensivering van het taal en rekenonderwijs, excellentie, het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en studiewaarde (eerder studiesucces) ook verbonden aan de gemaakte afspraken. Eerder gevraagde planvorming door instellingen op deze thema's en extra bekostiging die hiervoor beschikbaar werd gesteld, werden nu onderdeel van integrale kwaliteitsafspraken. Van instellingen werd verwacht dat ze in een kwaliteitsplan SMART-doelstellingen formuleren bij de thema's en de aanpak beschrijven om deze doelstellingen te realiseren. Het Ministerie van OCW verstrekke op basis van de plannen aanvullende bekostiging voor de kwaliteitsafspraken en stelde relevante informatie beschikbaar aan de instelling. De kwaliteitsplannen werden hiertoe beoordeeld door een onafhankelijke commissie die door het Ministerie van OCW is ingesteld. De eisen die aan het kwaliteitsplan worden gesteld en de inrichting van het proces gedurende de looptijd zijn vanaf 2014 vastgelegd in de regeling kwaliteitsafspraken mbo.

In het *bestuursakkoord 2018-2022* hebben het Ministerie van OCW en de MBO Raad afgesproken dat mbo-instellingen voor de nieuwe kwaliteitsafspraken, die gelden voor de periode 2019-2022, meer ruimte krijgen om zelf speerpunten te benoemen. In de nieuwe regeling Kwaliteitsafspraken mbo 2019-2022 zijn de bijgestelde eisen vastgelegd. Op basis van de specifieke regionale omstandigheden maken de mbo-instellingen een eigen kwaliteitsagenda. Het is de bedoeling dat de kwaliteitsagenda tot stand komt in nauwe samenwerking met regionale partners, zoals werkgevers, gemeenten en andere scholen. In de agenda moeten de instellingen onder andere aangeven welke regio zij als hun werkgebied beschouwen. Verder moet de agenda een schets geven van de kansen en problemen op de regionale arbeidsmarkt.

De agenda geeft een beeld van de ambities van de instellingen en de manier waarop de doelstellingen gerealiseerd kunnen worden, inclusief planning en begroting. Daarnaast worden drie landelijke speerpunten, waar mbo-instellingen in ieder geval aandacht aan moeten besteden: jongeren in een kwetsbare positie, gelijke kansen en onderwijs dat voorbereidt op de arbeidsmarkt van de toekomst. Deze speerpunten zijn na overleg gezamenlijk benoemd door het ministerie en de MBO Raad. Het bestuursakkoord heeft daarmee een meer agendasettend en toekomstgericht karakter gekregen.

Invoering van investeringsbudget en resultaatbekostiging

Zoals gezegd stelt het Ministerie van OCW extra middelen ter beschikking aan mbo-instellingen voor de realisatie van de kwaliteitsafspraken. In de periode tot 2011-2014 ging het hierbij om een geormerkt budget voor professionalisering. Met ingang van het bestuursakkoord en de kwaliteitsafspraken voor de 2014-2018 werkt het ministerie met een algemeen *investeringsbudget* dat instellingen gericht kunnen inzetten om de onderwijskwaliteit verder te verhogen aan de hand van de vastgestelde beleidsthema's.

Daarnaast ontvangen instellingen die verbetering realiseren op het gebied van de thema's voortijdig schoolverlaten (vsv), studiewaarde en beroepspraktijkvorming (bpv) een resultaatafhankelijk budget.

Mbo-instellingen met goedgekeurde plannen kunnen in ieder geval rekenen op een *investeringsbudget*. Het investeringsbudget bestaat uit de bundeling van eerdere losse budgetten op de thema's vsv, taal en rekenen en professionalisering. Daarnaast is vanuit het regeerakkoord Rutte II extra geld vrijgemaakt voor de kwaliteitsafspraken. Het budget kent een subsidieplafond dat jaarlijks wordt vastgesteld. Het investeringsbudget wordt verdeeld op basis van leerlingaantallen. Daar bij wordt – met uitzondering van de middelen voor excellentie – het accent gelegd op de studenten in niveau 2. De reden hiervoor is dat gebleken is dat voor deze studenten, mede vanwege hun vooropleiding, de meeste onderwijsinspanning geleverd moet worden om hen naar het hoogst haalbare diploma te leiden. Het deel van het investeringsbudget dat is bedoeld voor het thema stimuleren van excellentie is apart geormerkt om het thema extra aandacht te geven. Instellingen stellen hiervoor ook aparte plannen op. Het budget wordt volgens de lumpsumsystematiek verdeeld.

Instellingen die verbetering realiseren op het gebied van de thema's voortijdig schoolverlaten (vsv), studiewaarde en beroepspraktijkvorming (bpv) ontvangen vanaf 2016 een *resultaatafhankelijk budget*. MBO in Bedrijf beoordeelt tussentijds en aan het einde van de periode de behaalde resultaten. Op basis van het advies van MBO in Bedrijf wordt het resultaatafhankelijk budget verdeeld. Voor het resultaatafhankelijk budget reserveert het ministerie jaarlijks een variabel bedrag voor de betreffende thema's. Voor studiewaarde is dat vanaf 2016 het geval. Voor beroepspraktijkvorming is vanaf 2017 resultaatafhankelijk budget beschikbaar. Het vsv-beleid kende eerder al een resultaatafhankelijke beloning op basis van de Regeling regionale aanpak voortijdig schoolverlaten.

3.3 Regisseren

Invoering van proportioneel toezicht

Als onderdeel van het actieplan Focus op vakmanschap heeft het Ministerie van OCW de Inspectie van het onderwijs opdracht gegeven om in haar toezicht op de sector BVE meer proportioneel te werk te gaan. Aanleiding was onbehagen vanuit het mbo-veld dat zich richtte op de veelheid aan ogenschijnlijk ongecoördineerd inspectieonderzoek, ook bij instellingen waar zich geen duidelijk kwaliteitsrisico voordeed. Dit zou in toenemende mate voor – administratieve – belasting zorgen.

In 2012 heeft de inspectie een *nieuw toezichtkader* ingevoerd. Daarin is het toezicht beter afgestemd op de kwaliteitsborging van de instelling, om de toezichtlast waar mogelijk te verminderen. Zo maakt de inspectie voor de gegevensverzameling nu gebruik van informatie die de instellingen zelf hebben ontwikkeld, zoals auditrapporten, eigen analyses of zelfevaluaties. Daarnaast is het toezicht op de onderwijs- en examenkwaliteit en de financiën geïntegreerd in een risicogericht toezichtmodel. In het toezichtkader maakt de inspectie onderscheid tussen eerste orde en tweede orde toezicht: dat wil zeggen het generieke toezicht voor alle instellingen en onderzoek en intensivering van het toezicht indien nodig. Voor instellingen die voldoende presteren en eventuele tekortkomingen onder controle hebben, blijft het toezicht op locatie beperkt. Bij instellingen waar risico's gezien worden en waar de kwaliteitsborging onvoldoende ontwikkeld is, intensificeert de inspectie het toezicht.



Uitgaven

Hoofdstuk 4

In dit hoofdstuk staan we stil bij de uitgaven binnen artikel 4 van de OCW-begroting. We brengen in kaart met welke uitgaven het beleid in de periode 2014 – 2018 gepaard is gegaan (onderzoeksvraag 6). Vervolgens beschrijven we de onderbouwing van de uitgaven, inclusief de belangrijkste wijzigingen hierin (onderzoeksvraag 7).

4.1 Uitgaven

Tabel 3 geeft een overzicht van de uitgaven binnen artikel 4 van de OCW-begroting in de periode 2014 t/m 2018. Daarbij zijn de uitgaven gespecificeerd per beleidsmaatregel en instrument, zoals beschreven en genummerd in hoofdstuk 2. In de tabel zijn alleen maatregelen en instrumenten opgenomen waar in de periode 2014-2018 uitgaven aan zijn verbonden. Daarnaast zijn apart de uitgaven gespecificeerd voor de bij de in hoofdstuk 3 beschreven sturingsmechanismen, waar het gaat om de bekostiging van het vavo en beroepsonderwijs en het budget voor kwaliteitsafspraken.

Voetnoten bij tabel

- 7 Voor enkele uitgavenposten valt niet uit te splitsen welk deel precies bij het middelbaar beroepsonderwijs thuishoort. Hierdoor bestaat het opgenomen uitgavenbedrag voor een gedeelte ook uit uitgaven met betrekking tot het po/vo (zoals het bedrag van de Prestatiebox professionalisering po/vo/bve over 2014).
- 8 Bevat: bekostiging Groen Onderwijs (EZ) incl. VAO en wachtgelden in 2014, Salarismix randstadregio (art. 9) in 2014, schoolmaatschappelijk werk MBO deel EZ in 2014 en 2015, Prestatiebox professionalisering po/vo/bve over 2014, versterking samenwerking lerarenopleidingen-scholen.
- 9 Ten tijde van dit onderzoek waren de jaarverslagen van de andere begrotingen buiten art. 4 zijn nog niet openbaar. Om deze reden kunnen we niet iets zeggen over 2018.
- 10 Dit betreft de bekostiging, voorbereidende en ondersteunende activiteiten (VOA) en wachtgelden.
- 11 Gefinancierd vanuit begrotingsartikel 7 van het Ministerie van Economische zaken.
- 12 Sinds 2015 structureel toegevoegd aan investeringsbudget in de Kwaliteitsafspraken
- 13 Deze budgetten zijn na 2014 overgeboekt naar artikel 3 Voortgezet Onderwijs, waar ook de verantwoording aan de Tweede Kamer plaatsvindt.
- 14 Sinds 2014 de opvolger van de fiscale regeling WVA bij het Ministerie van Financiën.
- 15 De jaren 2014 en 2015 (het verschil tussen 15 miljoen uit 2016 en verder en de 13, 9 mln uit 2014 en 2015) staan op begroting van Economische Zaken. Vanaf 2016 zijn deze middelen structureel overgeheveld naar OCW.
- 16 Dit bedrag betreft het jaar 2015 en is abusievelijk door DUO betaald in 2014.
- 17 Geen uitsplitsing van subsidieplafond per onderwijssector, maar ook voor het mbo zijn middelen voor dit doel beschikbaar.
- 18 Tot en met 2014 op de begroting bij artikel 9 van OCW (Arbeidsmarkt en Personeelsbeleid). Vanaf 2015 structureel overgeheveld naar artikel 4 Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie
- 19 Dit betreft het vsv-aandeel voor VO. Vanaf 2016 zijn deze middelen structureel naar het artikel VO overgeheveld.
- 20 Dit bedrag betreft het jaar 2017 en is abusievelijk door DUO betaald. Vanaf 2017 is het instrument aangepast.

	2014	2015	2016	2017	2018
Totale uitgaven artikel 4	3.757.009	4.065.903	4.118.177	4.209.212	4.601.918
Totale uitgaven buiten artikel 4 ⁷⁸	272.529	198.699	187.522	166.773	⁹
Bekostiging					
0.1 Hoofdbekostiging					
Bekostiging roc's/vakinstellingen	2.995.643	3.268.662	3.210.597	3.229.517	3.537.697
Bekostiging aoc's	179.885 ^{10,11}	181.919	170.106	166.710	
Bekostiging vavo	58.321	60.037	61.190	62.454	63.902
0.4 Kwaliteitsafspraken					
Investeringsbudget	4.100	187.449	179.935	183.600	196.069
Resultaatafhankelijk budget	27.745	26.637	118.688	182.400	203.566
Beleidsmaatregelen en instrumenten					
1.2 Versterking taal- en rekenen					
Doorlopende leerlijn Nederlandse Taal en rekenen	52.600 ¹²	0	0	0	0
1.3 Verbetering van examens					
Bijdrage voor College voor Examens	45 ¹³	0	0	0	0
1.4 Verbetering doorstroom vmbo-mbo-hbo					
Vergoeding experimenten vmbo-mbo 2 (VM2-regeling)	110	0	0	0	0
1.5 Verbetering aansluiting op (regionale) arbeidsmarkt					
Regionaal investeringsfonds (RIF)	3.575	11.218	15.834	20.691	22.729
1.6 Vereenvoudiging van de kwalificatiestructuur					
Bijdrage aan kenniscentra	108.001	46.012	0	0	0
Bijdrage Groen aan SBB	7.739	3.134			
Bijdrage aan SBB	0	20.833	3.984	51.901	54.910
1.7 Bevordering kwaliteit en beschikbaarheid van bpv					
Subsidieregeling praktijkleren ¹⁴	197.055	188.825	188.450	196.500	201.500
Bijdrage Rijksdienst voor Ondernemend Nederland	0	3.819	2.448	2.200	2.796
1.8 Bevordering van gelijke kansen					
Gelijke kansen	0	0	0	4.332	18.761
Tegemoetkoming schoolkosten mbo	0	0	4.968	10.000	10.000
1.9 Invoering passend onderwijs					
Schoolmaatschappelijk werk in het mbo	13.922 ¹⁵	13.939 ¹⁵	15.003	15.000	14.938
Leerlinggebonden financiering	18.529	0	0	0	0
1.10 Professionalisering van onderwijsprofessionals					
Salarismix Randstadregio's	41.114 ¹⁶	00 ¹⁸	41.277	42.293	47.591
Salarismix Randstadregio's (art. 9)	41.001	0	0	0	0
Prestatiebox professionalisering	33.700	111.722	0	0	0
Lerarenbeurs/zij-instroom	81.474 ¹⁷		115.534	109.945	
1.12 Vermindering van vsv					
Programmageden regio's	19.458	19.150	19.150	0	0
Bijdragen aan medeoverheden regionaal programma	0	0	21.850 ²⁰	0	22.593
Plusvoorziening overbelaste jongeren en wijkscholen	30.408	30.400	30.400	0	0
Aanvullende bekostiging regionaal programma	0	0	0	30.400	30.400
Convenanten met RMC-regio's	16.329 ¹⁹	16.620 ¹⁹	0	0	0
RMC'S	32.200	32.550	33.350	34.068	35.309
1.13 Verbetering van studiesucces					
School-Ex 2.0 programma	10.115	0	0	0	0
Stimuleringsplan LOB	700	1.700	737	1.462	2.949
2.4 Inzet educatie voor bereik laaggeletterden					
Educatie	0	56.700	57.548	58.985	60.391
Pilots laaggeletterdheid	5.000	5.000	0	0	0
Tel mee met taal	3.715	3.930	11.688	14.072	22.780
Participatiebudget	53.884	0	0	0	0
Lopend of incidenteel beleid					
ROC Leiden	0	0	32.458	7.017	525
Overige subsidies	28.622	29.584	20.925	16.257	18.656
In- en uitbesteding opdrachten	6.556	3.644	3.515	6.214	4.228
Bekostiging Caribisch Nederland	4.313	6.600	7.020	6.109	5.491
Opdrachten Caribisch Nederland	0	13.707	8.127	9.353	4.345
Bijdrage aan Caribisch Nederland	2.326	1.514	1.722	2.260	1.480
Bijdragen aan DUO	19.123	17.372	27.312	22.128	18.312
Netwerkscholen	3.500	0	0	0	0

Tabel 3. **Uitgaven beroepsonderwijs en volwasseneneducatie in de periode 2014 t/m 2018 (x 1000).**

Een aantal uitgaven in de periode 2014-2018 hadden betrekking op structurele beleidsmaatregelen waar zich geen wijzingen in hebben voorgedaan, of incidenteel beleid waar geen doorlopende uitgaven aan zijn verbonden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de structurele uitgaven aan de bekostiging en bijdragen voor Caribisch Nederland of de incidentele uitgaven aan de financiële ondersteuning van ROC Leiden. Aangezien deze beleidsmaatregelen buiten beschouwing worden gelaten bij de beleidsdoorlichting, worden deze verder ook niet meegenomen in de beschrijving van de uitgaven²¹. De betreffende kosten zijn weergegeven onder 'Lopend of incidenteel beleid'.

In de periode 2014-2018 zijn er ook vanuit andere OCW-begrotingsartikelen en andere departementen een aantal uitgaven geweest die verbonden zijn aan het beleid voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Onder meer waar het gaat om professionalisering en groen onderwijs. Omdat deze budgetten in de loop der tijd deels zijn overgegaan naar begrotingsartikel 4 hebben we ook de betreffende uitgaven in eerdere jaren ook opgenomen in het overzicht. Daarbij is aangegeven vanuit welke begroting deze uitgaven eerder zijn gemaakt.

4.2 Onderbouwing uitgaven

4.2.1 Hoofdbekostiging

De *rijksbijdrage die de mbo-instellingen* ontvangen, ook wel de lumpsumbekostiging genoemd, is gebaseerd op de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en nader uitgewerkt in het uitvoeringsbesluit WEB. Het landelijk budget dat beschikbaar is voor de onderscheiden mbo-instellingen wordt verdeeld in een budget voor entreeopleidingen en een budget voor de niveaus 2 t/m 4. Het budget voor de entreeopleidingen wordt verdeeld over de instellingen naar rato van het aantal ingeschreven studenten. Het budget voor de niveaus 2 t/m 4 wordt verdeeld naar rato van het aantal ingeschreven studenten en het aantal afgegeven diploma's van elke instelling. De mate waarop een student meetelt, is afhankelijk van de leerweg (bol of bbl), de opleiding (c.q. de prijsfactor van de opleiding) en het aantal verblijfsjaren in het mbo (cascade). De mate waarin een diploma meetelt is afhankelijk van het niveau en of de student al eerder een mbo-diploma heeft behaald.

In de periode 2014 is de lumpsumbekostiging van roc's en vakinstellingen jaarlijks gestegen van € 2.995.643,- naar € 3.537.697,-.

Deze stijging wordt grotendeels verklaard door de meerjarige doorwerking van de loonruimte-overeenkomst 2015 en de verdeling van loon- en prijsbijstellingstranches 2016 en 2018. Daarnaast is in 2017 de bekostiging van aoc's overgegaan van de begroting van Economische Zaken naar het Ministerie van OCW. Vanaf 2018 is deze in de begroting opgenomen bij de bekostiging van roc's. Daarbij is voor de aoc's in 2018 eenmalig € 11 miljoen toegevoegd aan de lumpsum als compensatie voor een tijdelijke achterstand in bekostiging ten aanzien van roc's. De harmonisatie van de bekostiging heeft echter plaatsgevonden in 2019. Om te voorkomen dat studenten de nadelige effecten zouden ondervinden van het feit dat in 2018 de aoc's nog op achterstand stonden ten opzichte van de andere mbo-instellingen, is deze 11 miljoen euro eenmalig toegevoegd aan de begroting. Verder wordt deze stijging verklaard door budgettaire effecten van de verwerking van de referentieraming (herijken raming studentaantallen), intensiveringen en of extensiveringen en aanvullende regelingen die aan de lumpsum zijn toegevoegd (zoals Leerlinggebonden Financiering (LGF) en versterken centrale en uniforme toetsing.

²¹ Ter informatie: voor specifiek Caribisch Nederland loopt er nu een Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO).

In het uitvoeringsbesluit WEB is ook het bekostigingsmodel opgenomen voor de *rijksbijdrage voor het verzorgen van het vavo*. De verdeling van de beschikbare middelen wordt bepaald aan de hand van het aantal ingeschreven studenten, het aantal vakken dat door studenten met een voldoende is afgesloten en het aantal afgegeven diploma's.

4.2.2 Kwaliteitsafspraken

Met als doel de kwaliteit van het mbo te verbeteren, heeft het ministerie zoals benoemd in 2015 kwaliteitsafspraken gemaakt met mbo-instellingen. Alle mbo-instellingen leggen hun verbeterambities vast in een kwaliteitsplan. Aan de instellingen is voor de uitvoering van de kwaliteitsplannen een vast investeringsbudget beschikbaar gesteld. Daarnaast is een resultaatafhankelijk budget beschikbaar gesteld voor gerichte inzet op de onderwerpen studiewaarde, voortijdig schoolverlaten en de verbetering van de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming. Deze extra middelen zijn aan de instellingen uitgekeerd wanneer aan de voorwaarden werd voldaan.

Tabel 4 geeft de uitgaven weer voor het investeringsbudget en het resultaatafhankelijk budget in de periode 2014-2018. Daarbij zijn de onderliggende bedragen per onderwerp gespecificeerd. Binnen het investeringsbudget is een apart bedrag voor excellentie geormerkt, om extra aandacht te geven aan dit thema. Het resultaatafhankelijk budget is in de loop der jaren aanzienlijk gestegen. Budgetten voor studiewaarde en kwaliteit van BPV zijn aan het resultaatafhankelijke budget toegevoegd. Daarnaast is in het regeerakkoord Rutte II extra geld vrijgemaakt voor de kwaliteitsafspraken.

4.2.3 Aanvullende bekostiging

In de periode 2014-2018 heeft het Ministerie van OCW aan mbo-instellingen en voor aoc's aanvullende bekostiging beschikbaar gesteld voor:

- **Versterken centrale en uniforme toetsing.** In 2014 is daarnaast ruim € 8 miljoen toegevoegd aan de lumpsum voor de professionalisering van examenfunctionarissen bij de mbo-instellingen.
- **Schoolmaatschappelijk werk.** Aan mbo-instellingen zijn jaarlijks middelen beschikbaar gesteld om studenten met psychosociale problemen die dit (tijdelijk) nodig hebben, ondersteuning te bieden.
- **Leerlinggebonden financiering.** Voor de ondersteuning en begeleiding van studenten met een beperking of chronische ziekte konden mbo-instellingen tot en met 2014 leerlinggebonden financiering (LGF) aanvragen. Met de invoering van het passend onderwijs is de LGF afgeschaft. Vanaf 2015 zijn de LGF-middelen toegevoegd aan de lumpsumbekostiging van de instellingen en dienen instellingen deze middelen in te zetten voor extra ondersteuning aan de studenten voor wie dat nodig is.
- **Het Regionaal investeringsfonds.** Met het Regionaal investeringsfonds mbo, zijn in de periode 2014 tot en met 2017 middelen beschikbaar gesteld voor duurzame publiek-private samenwerking (pps) in het beroepsonderwijs. Wegens succes is het fonds in 2018 verlengd.

	2014	2015	2016	2017	2018
Kwaliteitsafspraken					
Investeringsbudget	4.100	187.449	179.935	183.600	196.069
Excellentie		24.000	24.000	24.000	24.000
Investeringsbudget Kwaliteitsafspraken, onder andere professionalisering	4.100	163.449	155.935	159.600	172.069
Resultaatafhankelijk budget	27.745	26.637	118.688	182.400	203.566
Kwaliteit BPV	0	0	0	58.000	60.000
Studiewaarde	0	0	99.000	105.200	107.000
vsv	27.745	26.637	19.688	19.200	36.566

Tabel 4. **Specificatie budgetten uitgaven kwaliteitsafspraken in de periode 2014 t/m 2018 (x1000).**

- **De Salarismix Randstadregio's.** In het mbo worden middelen beschikbaar gesteld om tot een versterking van de salarismix te komen in de zogenaamde Randstadregio's. Aan de hand van behaalde competenties zijn docenten benoemd in een hogere schaal. Tot en met 2014 werd de salarismix bekostigd vanuit begrotingsartikel 9 van het Ministerie van OCW. In 2015 is het budget overgegaan naar artikel 4.
 - **Het Regionaal Programma voor de aanpak van vsv.** Voor de gezamenlijke uitvoering met gemeenten van de regionale maatregelen gericht op de aanpak van vsv wordt naast resultaatafhankelijk budget ook jaarlijks aanvullende bekostiging beschikbaar gesteld.
 - **Tegemoetkoming schoolkosten mbo.** Via de 'Regeling tijdelijke voorziening leermiddelen voor deelnemers uit minimagezinnen' is vanaf 2016 budget beschikbaar gesteld om de schoolkosten voor minderjarige bol-studenten uit minimagezinnen te beperken.
 - **Gelijke Kansen.** Sinds 2017 is aanvullende bekostiging beschikbaar voor de uitvoering van het Actieprogramma Gelijke Kansen. Een deel is bestemd voor de regeling doorstroom mbo-hbo, een deel voor de regeling compensatie langere inschrijvingsduur en een deel voor de regeling stimulering doorstroom niet verwant mbo-pabo.
 - **School-Ex 2.0 programma.** Tot en met 2014 was vergoeding beschikbaar voor het verstrekken van opleidingsadviezen als onderdeel van het School-ex 2.0 programma. Na evaluatie is de aanvullende bekostiging voor School-ex 2.0 in 2015 gestopt.
 - **Vergoeding experimenten vmbo-mbo 2 (VM2-regeling).** In 2014 zijn er nog enkele afrondende betalingen gedaan aan de instellingen voor projectorganisatie in het kader van VM2. In schooljaar 2013-2014 is een laatste cohort VM2 gestart en in 2014-2015 zijn scholen en instellingen als vervolg op VM2 gestart met experimenten met de vakmanschaproute en de technologieroute. Deze scholen ontvangen geen extra vergoeding meer voor deelname aan de experimenten.
 - **Doorlopende leerlijn Nederlandse Taal en rekenen.** In 2014 hebben de onderwijsinstellingen in het kader van de Regeling intensivering Nederlandse taal en rekenen een bedrag ontvangen ten behoeve van de verdere intensivering van het taal- en rekenonderwijs en de voorbereiding op de centrale examinering ervan. In 2015 is dit toegevoegd aan het investeringsbudget Kwaliteitsafspraken
- #### 4.2.4 Subsidies
- Voor het stimuleren en realiseren van verscheidene beleidsdoelstellingen zijn in de periode 2014-2018 diverse subsidies verstrekt:
- **Pilots laaggeletterdheid.** Ter ondersteuning van de uitvoering van de pilots laaggeletterdheid was in 2014 budget beschikbaar voor de Stichting Lezen & Schrijven.
 - **Subsidieregeling praktijkleren.** Om werkgevers te stimuleren om praktijkleerplaatsen en werkleerplaatsen aan te bieden aan leerlingen, studenten en onderzoekers is er voor organisaties een subsidie beschikbaar voor de kosten van de begeleiding. Deze subsidieregeling is de opvolger van de fiscale regeling WVO bij het Ministerie van Financiën.
 - **Tel mee met taal.** Ter ondersteuning van de aanpak van laaggeletterdheid worden door het Ministerie van OCW middelen beschikbaar gesteld als bijdrage aan het actieplan Tel mee met Taal dat door de Ministeries van OCW, SZW en VWS wordt uitgevoerd en gefinancierd. De activiteiten worden door verschillende partijen uitgevoerd. Vanaf 2018 is het budget structureel met € 5 miljoen per jaar verhoogd.
 - **Loopbaanoriëntatie.** Jaarlijks worden subsidies voor loopbaanoriëntatie verstrekt aan initiatieven om de kwaliteit van loopbaanbegeleiding te verbeteren.
- #### 4.2.5 Bijdrage aan medeoverheden, agentschappen, ZBO's en RWT's
- In het kader van de uitvoering en implementatie van verschillende beleidsonderdelen heeft het Ministerie van OCW tussen 2014 en 2018 verschillende bijdragen overgemaakt aan diverse medeoverheden, agentschappen en ZBO's en RWT's:
- Gemeenten hebben bijdragen ontvangen voor:
- **Educatie.** Tussen 2009 en 2014 maakte het budget voor educatie onderdeel uit van het participatiebudget, een specifieke uitkering voor gemeenten. Gemeenten moesten dit bedrag besteden aan de inkoop van educatieopleidingen bij roc's. Sinds 1 januari 2015 wordt het educatiebudget per specifieke uitkering verstrekt aan samenwerkende gemeenten binnen een arbeidsmarktregio (via de contactgemeente). De verplichte besteding is geleidelijk afgebouwd.

- **RMC's.** Gemeenten ontvangen jaarlijks budget voor de uitvoering van de RMC-functie. De RMC-functie is wettelijk vastgelegd en is erop gericht een sluitende melding en registratie te voeren van alle jongeren tussen 18 en 23 die geen startkwalificatie hebben behaald en hen zoveel mogelijk terug te begeleiden naar school of naar een combinatie van school en werk. Het RMC heeft daarbij een coördinerende rol.
- **Regionaal programma.** Naast budget voor de RMC-functie, ontvangen gemeenten aanvullend budget voor de gezamenlijke uitvoering met mbo-instellingen en samenwerkingsverbanden van het regionaal programma voortijdig schoolverlaten en jongeren in een kwetsbare positie.

Sinds 1 januari 2009 maakt het educatiebudget onderdeel uit van het Participatiebudget, een specifieke uitkering voor gemeenten. Het bedrag in 2014 is gelijk aan de bijdrage van het Ministerie van OCW aan het Participatiebudget. Gemeenten moeten dit bedrag besteden aan de inkoop van educatieopleidingen bij roc's.

Daarnaast zijn specifieke bijdragen uitgekeerd aan:

- **De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland** ontvangt jaarlijks een bijdrage voor het uitvoeren van de subsidieregeling praktijkleren.
- **Het College voor Toetsen en Examens** heeft in 2014 een bijdrage ontvangen voor de uitvoering van hun verantwoordelijkheden ten aanzien van de examens voor rekenen en taal in het beroepsonderwijs en staatsexamens Nederlands als tweede taal. Budgettair loopt dit via artikel 3 Voortgezet Onderwijs.
- **Stichting Cito** heeft in 2014 een bijdrage ontvangen voor het ontwikkelen van examens in het kader van het versterken van centrale en uniforme toetsing. Budgettair loopt dit via artikel 3 Voorgezet Onderwijs.
- **SBB** ontvangt sinds 2015 een bijdrage voor de uitvoering van haar wettelijke taken op het vlak van het ontwikkelen en onderhouden van de kwalificatiestructuur en het werven en accrediteren van leerbedrijven. In 2015 zijn deze taken en het hiervoor beschikbare budget overgegaan naar SBB vanuit de kenniscentra. Met het doel om tot daarbij tot een efficiencyslag te komen is het budget daarbij gehalveerd.

Beoordeling beschikbaar onderzoeksmateriaal

Hoofdstuk 5

Voor de evaluatie van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het mbo-beleid in de periode 2014-2018 baseren wij ons op synthese van bevindingen uit bestaande studies. Hiertoe hebben we in kaart gebracht welke evaluaties en onderzoeken zijn uitgevoerd en bekeken in hoeverre het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid mogelijk maakt.

Dit hoofdstuk beschrijft de uitkomsten van deze beoordeling van het beschikbare onderzoeksmateriaal. Daarbij geven we allereerst een overzicht van het *beschikbare onderzoeksmateriaal* en beschrijven we de grootste evaluatieonderzoeken en de redenen voor evaluatie en manier van evalueren (onderzoeksvraag 8).

Vervolgens staan we stil bij de *mate waarin de onderzoeken inzicht geven in doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid* (onderzoeksvraag 10). Tot slot bespreken we welke beleidsonderdelen (nog) niet geëvalueerd zijn; oftewel waar *witte vlekken* in de synthese zitten (onderzoeksvraag 9).

In hoofdstukken 6 en 7 beschrijven we vervolgens de samengevoegde uitkomsten uit van het onderzoeksmateriaal, in termen van de bevindingen ten aanzien van doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid.

5.1 Beschikbaar onderzoeksmateriaal

Het aantal onderzoeken en evaluaties met betrekking tot beleidsonderdelen van artikel 4 is omvangrijk. In bijlage 1 hebben we het totaaloverzicht opgenomen van door ons bestudeerde evaluatierapporten. Het betreft veelal kleine evaluaties of onderzoeken uitgevoerd naar specifieke maatregelen of instrumenten. Het is niet zinvol om voor al deze evaluaties uit te lichten hoe er geëvalueerd is en om welke redenen. Er is wel een aantal grotere evaluaties te benoemen, of evaluaties die gaan over grote ingezette veranderingen (zoals herziening van de kwalificatiestructuur). Deze lichten we hieronder toe in termen van redenen voor evaluatie en manier van evalueren van het beleid.

- **Consortium 2B MBO – Evaluatie Wet Doelmatige Leerwegen Meting 2017 (over schooljaar 2015- 2016 en Meting 2018 (over schooljaar 2016 – 2017)).** Deze evaluatie is onderdeel van een reeks rapportages in het kader van de evaluatie van de inwerkingtreding van de wet Doelmatige Leerwegen en de Herziening van de Kwalificatiestructuur. Dit meerjarige evaluatieprogramma wordt uitgevoerd door Consortium 2B MBO in opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO), met financiering van het Ministerie van OCW. Onderzoeksvragen in deze evaluatie zijn hoe specifieke maatregelen binnen de Wet Doelmatige Leerwegen met de betrokkenheid van derden ingevoerd worden in het onderwijs, hoe ingevoerde maatregelen daadwerkelijk tot beoogde effecten bij de relevante doelgroepen leiden en welke andere (bedoelde en onbedoelde) effecten de maatregelen hebben en hoe deze verklaard kunnen worden. Voor deze evaluatie is een vragenlijst uitgezet onder mbo-instellingen, zijn secundaire data gebruikt (DUO etc.) en verdiepende casestudies (met interviews) gedaan. Deze rapportages geven eerste inzichten in de effecten van de maatregelen (zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin), maar in veel gevallen zijn er (nog) geen duidelijke conclusies te trekken over of de beoogde beleidstheorie ook in de praktijk tot uiting komt: is er effect van de maatregel op de output. Tot eind 2021 worden deze evaluaties jaarlijks uitgevoerd. De verwachting is dat in de komende jaren de effecten duidelijker zichtbaar worden.
- **Consortium 2B MBO – Evaluatie herziening kwalificatiestructuur mbo meting 2018.** Net zoals de hierboven beschreven evaluatie van de Wet Doelmatige Leerwegen is deze evaluatie onderdeel van een reeks rapportages rondom de evaluatie van de inwerkingtreding van de wet Doelmatige Leerwegen en de Herziening van de Kwalificatiestructuur.

Ook in deze evaluatie staan dezelfde onderzoeksvragen centraal en is de wijze van evalueren door middel van een enquête onder mbo-instellingen, analyse van secundaire data en verdiepende case-studies met interviews. Omdat de herziening pas is ingevoerd in het schooljaar 2016–2017, gaat deze meting 2018 alleen in op de verwachte effecten van de herziening en invoering keuzedelen, omdat het te vroeg is iets te zeggen over gerealiseerde effecten. Hierdoor is het nog niet mogelijk uitspraken te doen over de relatie tussen de maatregel en de output. Ook deze evaluatie wordt uitgevoerd t/m 2021, dus de verwachting is dat in de komende jaren de effecten duidelijker zichtbaar worden.

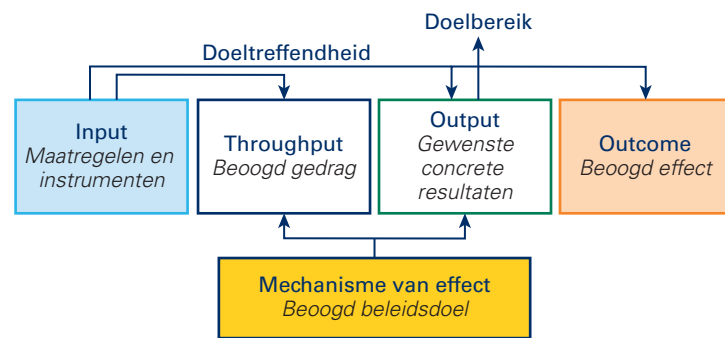
- **ResearchNed – Tussenevaluatie kwaliteitsafspraken MBO (2017).** Deze evaluatie beschrijft het verloop van de implementatie van de kwaliteitsafspraken 2015-2018, en wat de voorlopige resultaten zijn. Voor deze evaluatie zijn dossiersanalyses gedaan, literatuuranalyses uitgevoerd en interviews gehouden in het veld. Dit heeft eerste inzichten opgeleverd over de voortgang. Omdat deze tussenevaluatie al na een jaar sinds de start van de implementatie is uitgevoerd, is het te vroeg om uitspraken over de doeltreffendheid te doen van onderliggende maatregelen en geeft daar voor deze beleidsdoorlichting dus ook geen inzichten in. Er komt geen eindevaluatie van de kwaliteitsafspraken.
- **Inspectie van het Onderwijs – Staat van het Onderwijs 2018 en 2019.** Dit is niet zozeer een evaluatie, maar brengt wel de belangrijkste trends en ontwikkelingen in het onderwijs in kaart. Hiermee zijn uitspraken voornamelijk over doelbereik te maken. Dit is veelal op basis van eigen onderzoek van de Inspectie in combinatie met andere bronnen, zoals bijvoorbeeld CBS, DUO, JOB.

5.2 Mate van inzicht in doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid

In hoofdstuk 2 is de beleidstheorie voor het mbo-beleid in 2014-2018 geschetst, uitgewerkt voor de drie beleidsdoelstellingen die door het kabinet zijn benoemd: verhoging van de kwaliteit van het beroepsonderwijs (figuur 4), Vereenvoudiging van het bve-stelsel (figuur 5) en versterking van de besturing en bedrijfsvoering van instellingen (figuur 6). Daarbij is in beeld gebracht hoe is beoogd dat beleidsmaatregelen en instrumenten (input) invloed hebben op het beoogde doel (outcome), via de weg van beoogd gedrag (throughput) en gewenste concrete beleidsresultaten (output)?

In de beleidsdoorlichting kijken we op basis van bestaand onderzoek of de beleidskeuzes tot de beoogde effecten hebben geleid. Dat doen we door te kijken naar doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid. In onderstaand figuur is de samenhang tussen de beleidstheorie en de beoordeling schematisch weergegeven.

- **Doelbereik** is wanneer er informatie is of de output bereikt is (zoals ‘ambitieuw onderwijs dat alle studenten uitdaagt’, ‘minder voortijdig schoolverlaters’ of ‘toegankelijk en passend aanbod’.)
- **Inzage in doeltreffendheid** wordt gegeven als er iets bekend is over de relatie tussen input (maatregelen en instrumenten) en de output/outcome.
- **Doelmatigheid** doet zich voor wanneer gelijke uitkomsten op doelbereik en doeltreffendheid niet tegen lagere kosten bereikt hadden kunnen worden. Om doelmatigheid te kunnen beoordelen, is dus altijd eerst inzicht nodig in de doeltreffendheid van beleid.



Figuur 7. **Schema input – throughput – output – outcome.**

In de volgende paragrafen en bijhorende tabellen 5 en 6 hebben we inzichtelijk gemaakt in welke mate er op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal informatie is over respectievelijk het doelbereik (5.2.1), de doeltreffendheid (5.2.2) en de doelmatigheid (5.2.3) van het beleid. Daarbij hebben we onderscheid gemaakt tussen drie categorieën:

	Uitspraken mogelijk?	Toelichting	Kleur
Categorie 1	Geen uitspraken mogelijk over doelbereik, doeltreffendheid of doelmatigheid.	Geen evaluatie(s)/cijfers beschikbaar.	Wit
		Wel evaluatie(s), maar geeft geen informatie over de relatie tussen maatregel en output of tussen maatregel en beoogd gedrag.	Wit
		Wel evaluatie(s) gestart, maar nog geen uitkomsten beschikbaar.	Grijs
Categorie 2	Geen uitspraken mogelijk over doelbereik, doeltreffendheid of doelmatigheid, wel uitspraken te doen over werking beoogd gedrag.	Wel evaluatie(s), maar onvoldoende informatie om doeltreffendheid vast te stellen. Wel duidelijke link tussen maatregel en positieve/negatieve verandering in beoogd gedrag.	Licht blauw
Categorie 3	Uitspraken over doelbereik, doeltreffendheid of doelmatigheid mogelijk.	Wel evaluatie en voldoende informatie over doelbereik of doeltreffendheid.	Donkerblauw

Categorie 2 heeft betrekking op onderzoeken die niet direct iets concluderen over doelbereik, doeltreffendheid of doelmatigheid, maar wel een relatie leggen tussen de inzet van maatregelen of instrumenten en het beoogde gedrag uit de opgestelde beleidstheorie. Het is waardevol om daar inzicht in te creëren; in onze benadering van doeltreffendheid zien wij het zich voordoen van gewenst gedrag als een indicatie van de aannemelijkheid dat ingezet beleid doeltreffend is. Hierbij is het dan wel van belang dat eerder het doelbereik van een maatregel is aangetoond.

5.2.1 Informatie over doelbereik

Voor het bepalen of er wel of geen informatie beschikbaar is over het doelbereik van de output geldt dat in afstemming met de begeleidingscommissie we in principe alleen de data hebben meegenomen die is vermeld in het ‘dashboard verantwoordingcijfers OCW’. Daar worden data gepubliceerd uit de begroting en die wordt gebruikt voor de verantwoording van beleid. Daarnaast hebben we de cijfers uit de Staat van het Onderwijs van de Inspectie van het Onderwijs gehanteerd, omdat de toezichthouder ten behoeve van de Kamer een onafhankelijke rol vervult in relatie tot de werking van het beleid van de minister. Pas wanneer er zowel in de verantwoordingcijfers van het Ministerie van OCW en bij de Inspectie geen cijfers bekend zijn voor een bepaalde output, hebben wij gegevens gebruikt van andere bronnen om inzicht te geven in het doelbereik.

Tabel 5 geeft per outputdoel van de beleidstheorie, zoals weergegeven in figuur 4, 5 en 6, weer of er uitspraken mogelijk zijn over doelbereik. In de verschillende vakken zijn geen onderzoeken ingevuld, wanneer deze niet beschikbaar zijn voor deze output. In andere gevallen zijn de namen van de evaluaties opgenomen, waarbij met kleur is aangeduid of er voldoende informatie over doelbereik is (donkerblauw), onvoldoende informatie is maar wel een duidelijk link is met beoogd gedrag (licht blauw) of nog geen informatie is maar wel onderzoek loopt (grijs).

Outputdoelen	Zijn er documenten die iets zeggen over doelbereik?
Verhogen kwaliteit examens	Staat van het Onderwijs, Inspectie van het Onderwijs (2019)
Ambitieuw onderwijs dat alle studenten uitdaagt	Dashboard verantwoordingscijfers OCW (ROA)
Onderwijs sluit aan op de behoefte van de arbeidsmarkt	Dashboard verantwoordingscijfers OCW
Minder voortijdig schoolverlaters ²²	Dashboard verantwoordingscijfers OCW
Meer studiesucces ²²	Dashboard verantwoordingcijfers OCW
Betere onderwijsprofessionals	Lerarenregister
Toegankelijk en passend vavo-aanbod	Evaluatie ECBO
Betere taalbeheersing, maatschappelijke participatie en arbeidsdeelname doelgroepen	Cijfers over betere taalbeheersing, niet over maatschappelijke participatie en arbeidsdeelname
Doelmatige spreiding opleidingsaanbod	
Betere studiekeuze studenten	
Aanwezigheid goed kwaliteitszorgsysteem	Staat van het Onderwijs, Inspectie van het Onderwijs 2017 & 2019
Goed functionerend intern toezicht	

Tabel 5. **Mate van inzicht op doelbereik op basis van beschikbaar onderzoek.**

5.2.2 Informatie over doeltreffendheid

Doeltreffendheid heeft betrekking op de relatie tussen de input (maatregelen en instrumenten) en de output en outcome. De outcome van beleidsartikel 4 is erg breed en algemeen geformuleerd, “Het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie zorgen ervoor dat deelnemers hun talenten maximaal kunnen ontplooiën en volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving. Studenten worden voorbereid op passend vervolgonderwijs en/of een positie op de arbeidsmarkt die optimaal aansluit bij hun talenten”. Dit omvat zoveel, dat het in geen enkel evaluatie- en onderzoek te relateren is aan specifieke maatregelen en instrumenten. Voor het bepalen of er in de bestudeerde evaluatierapporten wel of geen informatie beschikbaar is over doeltreffendheid hebben we daarom gekeken naar de relatie tussen input en de in de beleidstheorie benoemde outputdoelen.

²² Voor het outputdoel ‘minder voortijdig schoolverlaters’ en ‘meer studiesucces’ zijn minder aantallen vsv-ers beide relevant. Daarom is het rapport van de RUG op twee plaatsen opgevoerd. In de rapportage wordt een relatie gelegd tussen de vsv cijfers en de maatregelen op het gebied van voortijdig schoolverlaten, daarom is deze donkerblauw gekleurd bij de output minder vsv. Bij de output meer studiesucces is hetzelfde rapport lichtblauw gemaakt, omdat er beoogd gedrag is aangetoond door het verlagen van vsv. Dit heeft niet automatisch tot gevolg dat de outcome studiesucces daarmee ook 1:1 verhoogd wordt.

Tabel 6 geeft per outputdoel van de beleidstheorie, zoals weergegeven in figuur 4, 5 en 6 in paragraaf 2.3, weer of er uitspraken mogelijk zijn over doeltreffendheid. Daarbij hebben we onderscheid gemaakt tussen de verschillende maatregelen die volgens de beleidstheorie zouden moeten leiden tot de betreffende output. Het oordeel of er wel of niet iets geconcludeerd kan worden over doeltreffendheid op basis van de beschikbare evaluaties, is gebaseerd op de optelsom van beschikbare informatie over de verschillende instrumenten die onder de maatregelen vallen.

In de verschillende vakken zijn geen onderzoeken ingevuld, wanneer deze niet beschikbaar zijn voor deze output en maatregel. In andere gevallen zijn de namen van de evaluaties opgenomen, waarbij met kleur is aangeduid of er voldoende informatie over doeltreffendheid is (donkerblauw), onvoldoende informatie is maar wel een duidelijk link is met beoogd gedrag (licht blauw) of nog geen informatie is maar wel onderzoek loopt (grijs).

Outputdoelen	Zijn er evaluaties die iets zeggen over doeltreffendheid?
Verhogen kwaliteit examens	Intensivering taal – en rekenonderwijs Geen evaluaties
	Verbetering kwaliteit van examens Geen evaluaties
Ambitieuw onderwijs dat alle studenten uitdaagt	Intensivering en verkorting opleidingen Consortium 2B MBO – evaluatie Wet Doelmatige Leerwegen
	Stimulering excellentie ResearchNed – tussentijdse evaluatie kwaliteitsafspraken mbo
	Verbetering doorstroom vmbo – mbo – hbo SEO - implementatie doorlopende leerlijnen vmbo-mbo SEO - monitor uitrol associate degree SEO ResearchNed – tussenevaluatie nadere vooropleidingseisen mbo-hbo
	Intensivering taal- en rekenonderwijs Geen evaluaties
	Verbetering aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt Berenschot - evaluatie Wet van Wijziging SBB ResearchNed – evaluatie Regionaal investeringsfonds MBO
Onderwijs sluit aan op de behoefte van de arbeidsmarkt	Verbetering doorstroom vmbo – mbo – hbo SEO - implementatie doorlopende leerlijnen vmbo-mbo SEO - monitor uitrol associate degree SEO ResearchNed – tussenevaluatie nadere vooropleidingseisen mbo-hbo
	Verbetering aansluiting onderwijs (regionale) arbeidsmarkt Berenschot - evaluatie Wet van Wijziging SBB ResearchNed – evaluatie Regionaal investeringsfonds MBO Platform Bèta Techniek – auditrapportage 2017
	Vereenvoudiging van de kwalificatiestructuur Consortium 2B mbo – evaluatie herziening kwalificatiestructuur - lopend
	Bevordering van de kwaliteit en beschikbaarheid bpv Regioplan - evaluatie subsidie praktijkleren (2018)
	Bewaking en bevordering doelmatig onderwijsaanbod Researchnet – evaluatie Wet macrodoelmatigheid

Outputdoelen	Zijn er evaluaties die iets zeggen over doeltreffendheid?	
Minder voortijdig schoolverlaters ²³	Bevordering van de kwaliteit en beschikbaarheid bvp Regioplan - evaluatie subsidie praktijkleren	
	Bevordering gelijke kansen SEO en Oberon – schoolkosten voor 16 en 17-jarige mbo'ers	
	Invoering van passend onderwijs NRO - passend onderwijs evaluatie lange termijn (2015 – 2020) - lopend KBA Nijmegen – evaluatie Passend Onderwijs Sectorrapport mbo	
	Verminderen van voortijdig schoolverlaters Rijksuniversiteit Groningen – voortgangsonderzoek: aanpak van voortijdig schoolverlaten en jongeren in kwetsbare positie (2019) Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) 'Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt' (voortijdig schoolverlaters) – Verwacht Zomer 2019	
	Verbetering van studiesucces ResearchNed - evaluatie Studie in Cijfers Motivaction (2015) – onderzoek LOB en burgerschapsonderwijs	
	Positionering niveau 1 als entreeopleiding Consortium 2B MBO – Wet Doelmatige Leerwegen	
	Centralisatie van de vavo ECBO – evaluatie nieuwe bekostiging vavo	
	Verbeteren doorstroom vmbo – mbo – hbo SEO - implementatie doorlopende leerlijnen vmbo-mbo SEO - monitor uitrol associate degree SEO ResearchNed – tussenevaluatie nadere vooropleidingseisen mbo-hbo	
	Meer studiesucces ²²	Bevordering van de kwaliteit en beschikbaarheid bvp Regioplan: evaluatie subsidieregeling praktijkleren
		Bevordering gelijke kansen Oberon en SEO effecten tegemoetkoming schoolkosten MBO NRO - gelijke kansen – monitoring en evaluatie maatregelen gelijke onderwijskansen 2017 – 2021 - lopend
Invoering van passend onderwijs KBA Nijmegen – evaluatie passend onderwijs sectorrapport MBO		
Verminderen van voortijdig schoolverlaters Rijksuniversiteit Groningen – voortgangsonderzoek: aanpak van voortijdig schoolverlaten en jongeren in kwetsbare positie		
Verbetering van studiesucces Motivaction – superdiversiteit in het mbo Consortium 2B MBO – loopbaan en Burgerschapsonderwijs in het mbo		
Positionering niveau 1 als entreeopleiding Consortium 2B MBO - Wet Doelmatige Leerwegen		
Betere onderwijs-professionals	Professionalisering van onderwijsprofessionals Inspectie van het Onderwijs - themaonderzoek naar professionalisering (gepland voor 2019) MBO15 – slotrapportage Focus op vakmanschap in bedrijf Inspectie – staat van het Onderwijs (2016)	
Toegankelijk en passend vavo-aanbod	Centralisatie van de vavo ECBO – evaluatie nieuwe bekostiging vavo	
Betere taalbeheersing, maatschappelijke participatie en arbeidsdeelname doelgroepen	Inzet van educatie over de aanpak van laaggeletterdheid Ecorys – monitor Actieprogramma Tel mee met Taal 2016 – 2018	
Doelmatige spreiding opleidingsaanbod	Bewaken en bevorderen doelmatig onderwijsaanbod Researchnet – evaluatie Wet macrodoelmatigheid	
Betere studiekeuze studenten	Versterking besturing en bedrijfsvoering Geen evaluaties	
	Bewaken en bevorderen doelmatig onderwijsaanbod	
Aanwezigheid goed kwaliteitszorgsysteem	Versterking van besturing en bedrijfsvoering Geen evaluaties	
Goed functionerend intern toezicht	Versterking van het intern toezicht van instellingen Geen evaluaties	

Tabel 6. **Mate van inzicht in doeltreffendheid op basis van beschikbaar onderzoek.**

23 Voor het outputdoel 'minder voortijdig schoolverlaters' en 'meer studiesucces' zijn minder aantallen vsv-ers beide relevant. Daarom is het rapport van de RUG op twee plaatsen opgevoerd. In de rapportage wordt een relatie gelegd tussen de vsv cijfers en de maatregelen op het gebied van voortijdschoolverlaten, daarom is deze donkerblauw gekleurd bij de output minder vsv, Bij de output meer studiesucces is hetzelfde rapport lichtblauw gemaakt, omdat er beoogd gedrag is aangetoond door het verlagen van vsv. Dit heeft niet automatisch tot gevolg dat de outcome studiesucces daarmee ook 1:1 verhoogd wordt.

5.2.3 Informatie over doelmatigheid

De synthesestudie maakte duidelijk dat geen van bestudeerde evaluatierapporten concrete informatie bevatte over de doelmatigheid van ingezet beleid (ingezette beleidsinstrumenten). Doelmatigheid is daarom niet apart in onderstaand overzicht opgenomen. In hoofdstuk 5 zullen wij wel in algemene zin ingaan op het onderwerp doelmatigheid van beleid.

5.4 Geconstateerde witte vlekken en mogelijkheid uitspraken doeltreffendheid en doelmatigheid

Witte vlekken met betrekking tot doeltreffendheid

In tabel 5 is te zien dat er voor doelbereik van de outputdoelen in de meeste gevallen informatie beschikbaar is. Er is dus goed zicht op het doelbereik van het ingezette beleid. Dit geldt echter niet voor doeltreffendheid; er zijn maar voor weinig maatregelen evaluaties beschikbaar die uitspraken mogelijk maken over doeltreffendheid, en uitspraken hierover zijn daardoor ook voor geen enkel outputdoel mogelijk. De witte vlekken zijn dan ook binnen alle outputdoelen aanwezig.

Een belangrijke conclusie omtrent de beschikbare evaluaties, is dat er zoals gezegd veel 'kleinere' onderzoeken worden uitgevoerd, bijvoorbeeld naar onderdelen van bepaalde maatregelen. In veel gevallen ontbreken grotere onderzoeken die antwoord geven op het wel of niet behalen van de beoogde outputdoelen en dus meer overkoepeld zijn. Wat hierbij meespeelt, is dat er een verschil is tussen de outputdoelen in de mate van concreetheid. Sommige outputdoelen zijn concreet, zoals minder voortijdig schoolverlaters en toegankelijk en passend vavo-aanbod, maar er zijn ook outputdoelen die minder concreet zijn, zoals aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt of doelmatiger opleidingsaanbod. Voor deze outputdoelen is het voor onderzoeken en evaluaties en stuk lastiger duidelijke conclusies te trekken of het is bereikt met inzet van de maatregelen. De vraag is of er überhaupt mogelijkheden zijn om conclusies te trekken over deze outputdoelen.

Zoals tabel 5 laat zien, geldt voor een deel van de witte vlekken dat er in de toekomst wel meer over gezegd kan worden dan op dit moment mogelijk is. Zo valt een belangrijk deel van de outputdoelen onder de Kwaliteitsafspraken 2015 – 2018. Deze worden geëvalueerd, maar deze evaluatie was ten tijde van deze beleidsdoorlichting nog niet beschikbaar. Daarnaast komen ook andere grotere rapportages uit die substantiëler zijn dan de kleinere (tussen)evaluaties die op dit moment over het beleid beschikbaar zijn. Hierbij is het uiteraard wel van belang dat deze onderzoeken ook echt ingaan op de mate van doeltreffendheid om hier uitspraken over mogelijk te maken.

Witte vlekken met betrekking tot doelmatigheid

Zoals geconstateerd, is er sprake van veel witte vlekken op dit moment voor wat betreft de doeltreffendheid van het beleid. Dit maakt ook dat er op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal op dit moment in theorie ook nauwelijks mogelijk is, uitspraken te doen over de doelmatigheid van het beleid. Er kan namelijk alleen sprake zijn van doelmatigheid als er inzicht is in de mate van doeltreffendheid. Voor de maatregelen waarvoor wel geldt dat er uitspraken gedaan kunnen worden over doeltreffendheid, geldt dat het beschikbare onderzoeksmateriaal geen uitspraken mogelijk maakt over doelmatigheid – er wordt geen relatie gelegd met de uitgaven. Wel geldt dat er nog een aantal belangrijke onderzoeken aankomen die, naar verwachting, meer inzicht kunnen verschaffen in de doeltreffendheid en wellicht ook de doelmatigheid van het beleidsterrein.

Evaluatie verhoging van kwaliteit van het onderwijs

Hoofdstuk 6

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten van de synthesestudie in termen van de gevonden resultaten ten aanzien van de doelrealisatie, de doeltreffendheid van het gevoerde beleid op het primaire doel in de periode 2014-2018, te weten de verhoging van de kwaliteit van het beroepsonderwijs (Onderzoeksvraag 11 en 12).



We nemen de beschreven beleidstheorie (zoals beschreven en schematisch weergegeven in paragraaf 2,3 daarbij als uitgangspunt. We presenteren bij doelbereik de beschikbare cijfers over de gewenste resultaten (output). Bij doeltreffendheid beschrijven we per maatregel de bevindingen uit onderzoek waarin verband wordt gelegd tussen de instrumenten die zijn ingezet (input) en het bereik op de gewenste resultaten (output). Oftewel in welke mate is output ook het resultaat van keuzes in beleid? Wanneer hierover geen bevindingen voorhanden zijn, dan beschrijven we eventuele evaluaties die wel een relatie leggen tussen ingezette beleidsinstrumenten (input) en het gedrag (throughput) dat daarmee werd beoogd.

In paragraaf 6,2, 6,3 en 6,4 presenteren we per geformuleerde beleidsdoelstelling onze bevindingen voor wat betreft het doelbereik en de doeltreffendheid van het beleid, waarbij we de beschreven beleidstheorie (zoals beschreven en schematisch weergegeven in paragraaf 2.3) als uitgangspunt nemen. We presenteren bij doelbereik per benoemde output uit de schema's de beschikbare cijfers over de gewenste resultaten (output) op basis van de begroting en verantwoording van het Ministerie van OCW, zoals toegelicht in het vorige hoofdstuk.

Waar cijfers voor belangrijke indicatoren ontbreken, is dit aangevuld door andere bronnen. Bij doeltreffendheid beschrijven we per maatregel de bevindingen uit evaluaties waarin het verband wordt gelegd tussen de instrumenten die zijn ingezet (input) en de gewenste resultaten (output(output)). Oftewel in welke mate is output ook het resultaat van keuzes in beleid? Wanneer hierover geen bevindingen voorhanden zijn, dan beschrijven we eventuele evaluaties die wel een relationeel link leggen tussen ingezette beleidsinstrumenten (input) en het beoogd gedrag (throughput) dat daarmee werd beoogd.

6.1 Doelbereik

In de volgende tabel is voor ieder outputdoel de cijfers omtrent doelbereik weergegeven.

Output-doel	Indicator	Bron	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Betere kwaliteit examens	Aantal opleidingen voldoende/goed op: Examinering en diplomering	lvh0 (2019)	49	53	71	63	66	24
	Aantal opleidingen voldoende/goed op: Kwaliteitsborging examinering en diplomering	lvh0 (2019)	56	57	75	67	70	63
	Aantal opleidingen voldoende/goed op : Exameninstrumentarium	lvh0 (2019)	73	92	92	93	98	92
	Aantal opleidingen voldoende/goed op : Afname en beoordeling	lvh0 (2019)	86	81	78	80	86	79
Ambitieuws onderwijs dat alle studenten uitdaagt	% Studenten in het mbo dat zich uitgedaagd voelt (target 2017: hoger dan voorgaande jaar)	Dashboard verantwoordingscijfers OCW (ROA)			35%	37%	38%	
Onderwijs sluit aan op de behoefte van de arbeidsmarkt	Arbeidsmarkt-rendement per opleidingsniveau (in hoeverre mbo-gediplomeerden aan het werk zijn)	Dashboard verantwoordingscijfers OCW (CBS Maatwerk)	Entree: 66% Niv.2:77% Niv.3:85% Niv.4:83%	Entree: 69% Niv.2:79% Niv.3:88% Niv.4:87%	Entree: 60% Niv.2:79% Niv.3:90% Niv.4:88%			
	% gediplomeerde dat aangaf aansluiting met huidige functie voldoende/goed (Target 2017: hoger dan voorgaande jaar)	Dashboard verantwoordingscijfers OCW (ROA BVE monitor)			75%	76%	77%	
	% leerbedrijven dat over vakkenis oordeel (zeer) goed geeft (target 2020: vasthouden percentage)	Dashboard verantwoordingscijfers OCW (SBB)				77%		77%
	% leerbedrijven dat over beroepsvaardigheden oordeel (zeer) goed geeft (target 2020: vasthouden percentage)	Dashboard verantwoordingscijfers OCW (SBB)				76%		80%
	% werkzaam in functie dat qua niveau en richting past bij gevolgde opleiding	ROA. Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2013/2014/ 2015/2016	bol Entree: 45% Niv.2: 55% Niv.3: 57% Niv.4: 65% BBL Entree: 31% Niv.2: 57% Niv.3: 60% Niv.4: 76%	bol Entree: 36% Niv.2: 41% Niv.3: 54% Niv.4: 58% BBL Entree: 27% Niv.2: 52% Niv.3: 67% Niv.4: 80%	bol Entree: 40% Niv.2: 53% Niv.3: 56% Niv.4: 61% BBL Entree: 31% Niv.2: 59% Niv.3: 66% Niv.4: 77%	bol Entree: 38% Niv.2: 45% Niv.3: 53% Niv.4: 62% BBL Entree: 30% Niv.2: 58% Niv.3: 65% Niv.4: 76%		
	Aandeel mbo-studenten Techniek (target 2017: hoger dan voorgaande jaar)	Dashboard verantwoordingscijfers OCW (DUO) Cijfers 2017: Techniepact	27%	28%	27%	27%	29% ²⁵	
	Percentage 25-64-jarigen dat deelneemt aan een leeractiviteit (LLL) (target 2020: 20%)	Dashboard verantwoordingscijfers OCW (Eurostat, Labour Force Survey)	17,9%	18,3%	18,9%	18,8%	19,1%	
	Aantal voortijdige schoolverlaters (in totaal, niet uitgesplitst naar mbo) (target 2016: 22.500) (target 2020: 20.000)	Dashboard verantwoordingscijfers OCW (DUO)	25.622	24.353	22.953	23.793		
	% vsv naar niveau	Inspectie van het Onderwijs	Entree: 32,5% Niv.2: 10,1% Niv.3: 3,9% Niv. 4: 3,2%	Entree: 31,7% Niv.2: 9,1% Niv.3: 3,4 % Niv. 4: 2,9%	Entree: 28,6% Niv.2: 8,9% Niv.3: 3,5% Niv. 4: 3,0%	Entree: 27,3% Niv.2: 9,5% Niv.3: 4,0% Niv. 4: 3,4%		
	Meer studiesucces	Aandeel dat met diploma mbo verlaat t.o.v. totaal dat mbo verlaat (target 2016: hoger dan voorgaande jaar)	Inspectie van het onderwijs, 2019	81,9%	83,5%	83,2%	83,6%	
% diploma's onder, op of boven niveau		Inspectie van het onderwijs, 2019	Onder: 37,4% Op: 46,2% Boven: 16,4%	Onder: 34,7% Op: 49,1% Boven: 16,3%	Onder: 34,7% Op: 50,4% Boven: 14,9%	Onder: 33,2% Op: 51,2% Boven: 15,6%		
Betere onderwijs-professionals	% ingeschreven in diplomaregister ²⁶ (target 2020: 100%)	Lerarenregister		8%		28%		

Tabel 7. Doelbereik beleidsdoelstelling 1 – verhoging kwaliteit beroepsonderwijs.

24 Op basis van niet-representatieve steekproef (n=48)

25 Door OCW wordt een iets andere definitie gehanteerd dan die het Techniepact hanteert, dus cijfers zijn niet een op een aan elkaar te relateren.

26 Het kabinet heeft in begin januari kenbaar gemaakt dat het verplichte lerarenregister er niet gaat komen. In de periode 2014 – 2018 waarover deze evaluatie gaat, is dit kengetal nog wel opgenomen in de begroting. Om die reden nemen we deze in het overzicht van doelbereik wel op.

Betere kwaliteit examens

- *Kwaliteitsborging examinering en diplomering niet vanzelfsprekend* In 2015 constateerde de Inspectie een duidelijke verbetering in de kwaliteit van examinering en diplomering ten opzichte van de jaren 2013 en 2014. Deze vooruitgang zette echter niet door in de jaren 2016 en 2017. Opleidingen waar dit onderdeel niet op orde is, hebben vooral problemen met de kwaliteitsborging van de examinering en de diplomering door de examencommissie. De inrichting en uitvoering van het examenproces (afname en beoordeling) liet bij de onderzochte instellingen in 2017 een stijgende lijn zien. Ook het exameninstrumentarium voldoet inmiddels bij de meeste opleidingen (IvhO, 2018). In 2018 is er onder 48 opleidingen een steekproef gedaan die, hoewel deze niet representatief was, een daling laat zien in het aandeel opleidingsaspecten dat goed/voldoende scoort.

Ambitieuw onderwijs dat alle studenten uitdaagt

- *Onderwijs wordt als iets uitdagender ervaren.* Onderzoek van ROA laat zien dat er een lichte stijging is in het aantal mbo'ers dat zich uitgedaagd voelen: van 35% in 2015 naar 38% in 2017. In de begroting 2018 was beoogd dat dit percentage 'hoger' zou moeten zijn; hierover zijn nog geen gegevens bekend.

Onderwijs sluit aan op de behoefte van de arbeidsmarkt

- *Arbeidsmarkttrendement per niveau* – cijfers van CBS Maatwerk laten zien dat er een lichte stijging is in de mate waarin mbo-gediplomeerden aan het werk zijn. De hoogste arbeidsmarktparticipatie ligt bij mbo-gediplomeerden van niveau 3 en niveau 4. Mbo-gediplomeerden van Entree laten juist een daling zien.
- *Aansluiting huidige werk en opleiding* – uit cijfers van 2015 en 2017 van de BVE-monitor van ROA blijkt dat er een lichte stijging is in het aandeel mbo-gediplomeerden die aangeven dat de aansluiting met de huidige functie voldoende tot goed is: van 75% naar 77%. Het doel in de begroting van 2018 was een percentage dat 'hoger' zou zijn. Hierover is nog niet iets bekend.
- *Oordeel leerbedrijven over vakkennis mbo'ers* – de beoordeling van de leerbedrijven over de vakkennis van mbo'ers is niet positiever geworden over de afgelopen jaren, maar op 77% gebleven. Voor deze indicator is geen streefwaarde opgenomen in de begroting 2018.
- *Oordeel leerbedrijven over beroepsvaardigheden mbo'ers* – het percentage leerbedrijven dat positief is over de beroepsvaardigheden van mbo'ers, is met 4% gestegen over de afgelopen jaren. Ook voor deze indicator is geen streefwaarde opgenomen in de begroting van 2018.

- *Aandeel mbo-studenten Techniek* – cijfers van DUO laten zien dat er nauwelijks een stijging heeft plaatsgevonden in het aandeel mbo-studenten Techniek: van 27% in 2013, een lichte stijging in 2014 naar weer een daling in 2015 en 2016. Cijfers van het Techniekpact laten ook aantallen zien over 2017/2018: zij geven een percentage aan van 29% van alle mbo-studenten, wat een lichte stijging is ten opzichte van 2016.
- *Percentage % 25-64-jarigen dat deelneemt aan een leeractiviteit (Leven Lang Leren mbo)* – er is een lichte stijging te zien over de jaren in deelname van volwassenen aan leeractiviteiten.

Minder voortijdig schoolverlaters

- *Na daling vsv nu weer lichte stijging* - het aantal voortijdig schoolverlaters is sinds 2009 sterk afgenomen: toen was er spraken van ruim 40.000 vsv'ers. Dit is in 2016 – 2017 gehalveerd naar 23.793. Dit is wel weer een lichte stijging ten opzichte van 2015 – 2016.

Meer studiesucces

Aandeel gediplomeerden ongeveer gelijk – het aandeel studenten dat met een diploma het mbo verlaat, is ongeveer gelijk gebleven, met een zeer lichte stijging: van 81,9% in 2013 naar 83,6% in 2016

Betere onderwijsprofessionals

- *Steeds meer leraren in het Lerarenregister* - het aantal leraren dat is geregistreerd in het lerarenregister neemt toe. Voor de gehele populatie docenten po, vo en mbo is het aandeel geregistreerde docenten gestegen van 8% in 2014 naar 28% in 2016 en 35% in 2017. Zoals eerder al benoemd, heeft het kabinet begin januari kenbaar gemaakt dat het verplichte lerarenregister er niet gaat komen. In de periode 2014 – 2018 waarover deze evaluatie gaat, is dit kengetal nog wel opgenomen in de begroting. Om die reden nemen we deze in het overzicht van doelbereik wel op.

6.2 Doeltreffendheid

Intensivering en verkorting opleidingen (1.1)

Het verkorten van de nominale opleidingsduur en vastleggen van wettelijke normen voor onderwijstijd, begeleidende onderwijsuren en beroepspraktijkvorming zou moeten leiden tot meer instroom in het mbo, minder (eerstejaars)uitval, en een hogere kwaliteit van de uitstroom naar zowel hbo als arbeidsmarkt. Consortium 2B MBO heeft de Wet doelmatige leerwegen, waarmee de verkorting en intensivering van opleidingen is geregeld, geëvalueerd in tussentijdse metingen, op dit moment beschikbaar van 2017 en 2018 (over periode 2015/2016 en 2016/2017).

Het consortium stelt vast dat er sprake lijkt te zijn van een verhoogde onderwijskwaliteit (uitdagender onderwijs, meer maatwerk en begeleiding), maar geeft daarbij aan dat dit niet een op een valt toe te schrijven aan het verkorten en/of intensiveren van de opleidingen. Volgens de respondenten in het onderzoek komt een verhoogde onderwijskwaliteit niet door het verkorten en/of intensiveren, maar door andere maatregelen zoals de herziening van de kwalificatiestructuur. De maatregel zou vooral leiden tot meer contacturen en een verhoogde werkdruk. Effecten met betrekking tot meer instroom in het mbo, minder uitval en vsv en een hogere kwaliteit van de uitstroom, worden (nog) niet gezien. Wel denkt men dat mbo-opleidingen aantrekkelijk zijn geworden voor instromende studenten uit het vo.

Verbetering van de kwaliteit van examens (1.2)

Om de kwaliteit van examens te verbeteren heeft het Ministerie van OCW vanaf 2010 gefaseerd *centrale examens taal en rekenen voor het mbo* ingevoerd. Daarnaast heeft het Ministerie van OCW vanaf 1 augustus 2016 aan instellingen de verplichting opgelegd om voor alle opleidingen gebruik te maken van gecertificeerde examenleveranciers en zijn in 2017 in de WEB *de taken en verantwoordelijkheden van examencommissies verduidelijkt en aangescherpt*.

Het effect van de centrale examens is, net als de referentieniveaus waar ze op zijn gebaseerd, niet direct geëvalueerd. Zoals beschreven ziet het College van Toetsing en Examens over het algemeen een positieve ontwikkeling in de prestaties van leerlingen voor taal en rekenen. Daarbij merkt het College van Toetsing en Examens op dat in 2016-2017, waarin het cijfer voor Nederlandse taal meetelde voor de diplomabeslissing, de resultaten bij alle niveaus iets verbeterden. Het is echter niet duidelijk of dit het gevolg is van de invoering van het centrale examen.

Ook het effect van de verplichting tot het gebruik van gecertificeerde examenleveranciers en de wettelijke verduidelijking en aanscherping van taken en verantwoordelijkheden van examencommissies is nog niet geëvalueerd. In 2017 stelde de Inspectie wel al dat de meeste instellingen naar aanleiding van de wetswijziging de samenstelling van de examencommissie hebben gewijzigd en hun taken en bevoegdheden opnieuw hebben doorgelicht en vaak hebben aangepast. Daarnaast lijken examencommissies hun rol nog serieuzer te nemen en zijn ze bezig met een professionaliseringsslag. Zo laten examencommissies zich extra informeren en volgen ze ook scholing (IvhO, 2017). Van een aantal examencommissies kreeg de Inspectie terug dat zij de meerwaarde zien van de nieuwe wettelijke eis dat de examencommissie bestaat uit minstens één extern lid. Mensen uit het bedrijfsleven zijn voor de examencommissie van toegevoegde waarde omdat zij goed kunnen beoordelen of het examen en de manier van afnemen aansluiten bij de beroepspraktijk. Omgekeerd realiseren de externe leden zich nu nog meer dan voorheen waarom goede examens en onafhankelijke beoordelingen zo belangrijk zijn. Zij brengen dit weer over aan de assessoren in hun bedrijf (IvhO, 2017). Tegelijkertijd vervullen examencommissies hun rol volgens de Inspectie nog niet altijd naar behoren. Op basis van haar toezicht stelt de Inspectie vast dat bij nagenoeg een derde van de onderzochte opleidingen de examencommissie de kwaliteit van de examinering en diplomering onvoldoende borgt. Bij alle aspecten van hun taak ziet de Inspectie tekortkomingen: het borgen van de betrouwbaarheid van de afname en de beoordeling, de deugdelijkheid van de diplomering en in mindere mate ook bij het sturen op de kwaliteit van het instrumentarium (IvhO, 2017). In 2018 constateerde de Inspectie dat 18 van de 48 onderzochte examencommissies de borging van examinering en diplomering onvoldoende op orde hebben. Waar bij veel commissies de focus te eenzijdig gericht is op het administratieve proces van diplomeren. Er wordt te veel aandacht gericht op het controleren van de cijfers en compleetheid van de dossiers in verhouding tot de inhoud van de examens (IvhO, 2019). Dit legt echter geen verband tussen de ingezette instrumenten.

Verbetering van de doorstroom vmbo-mbo-hbo (1.3)

Om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen heeft het Ministerie van OCW ook ingezet op het verbeteren van de doorstroom vmbo-mbo-hbo. Onder meer door het mogelijk maken van geïntegreerde leerroutes voor vmbo-mbo, namelijk de *Vakmanschaproute en de Technologieroute*.

Onderzoek van SEO naar de implementatie van doorlopende leerlijnen vmbo-mbo laat zien dat in het schooljaar 2016-2017 het aantal lopende vakmanschap-, technologie- en beroepsroutes bijna zijn verdubbeld ten opzichte van het jaar ervoor (202 versus 109). Zowel na één als na twee jaar in een technologieroute blijkt er minder voortijdig schoolverlaten plaats te vinden dan buiten de route. Bij de vakmanschaproute zijn de resultaten minder eenduidig. Het aandeel leerlingen dat doorstroomt naar het mbo (de beroepskolom) is vanuit de vakmanschap- en technologieroute significant groter dan zonder doorlopende leerlijn. Voor de vakmanschaproute geldt bovendien dat een significant groter aandeel in het mbo voor dezelfde opleidingsrichting kiest als in het vmbo. Contactpersonen van de routes geven aan dat de implementatie van de routes voorspoedig verloopt.

Om de doorstroom van het mbo naar het hbo te verbeteren en uitval in het hbo van studenten die doorstromen te verminderen, heeft het ministerie na een periode van pilots in 2013 de Associate Degree wettelijk verankerd. Op 1 januari 2018 is de Associate Degree als zelfstandige opleiding ingevoerd. Met de 'Monitor uitrol Associate Degree' heeft SEO de ontwikkelingen ten aanzien van de Associate Degree in de studie jaren 2013/2014 en 2014/2015 gevolgd. SEO stelt op basis daarvan in 2015 vast dat hoewel de groei in aantal programma's én aantallen studenten is gestagneerd, de Associate Degree over het algemeen wel positief wordt gewaardeerd en een (iets) hoger studierendement bereikt dan de hbo-bachelor. Belangrijke verklaring voor de stagnatie is dat een tijd niet mogelijk was om aanvragen voor nieuwe AD-programma's in te dienen. Maar het lijkt volgens SEO ook te maken te hebben met onbekendheid bij (veel van) de betrokkenen en een (daaruit voortvloeiende of daarvoor verklarende) onduidelijke positie in het onderwijsstelsel en op de arbeidsmarkt. Vanuit dat perspectief lijkt de zelfstandige positionering vanaf 2018 een positieve bijdrage te kunnen leveren. Daartegenover staat dat sommige instellingen en specifieke AD-programma's veel studenten weten te trekken, waarvan een relatief groot aandeel afstudeert.

Om uitval van mbo-studenten op het hbo tegen te gaan heeft het ministerie daarnaast de regeling *nadere vooropleidingseisen* mbo-hbo in 2015/2016 ingevoerd. Uit onderzoek van ResearchNed (2018) blijkt dat het beperken van het doorstroomrecht van mbo-hbo geen effect heeft op het studiesucces in het hbo. Het aandeel mbo-studenten dat via routes is doorgestroomd waarbij geen automatisch doorstroomrecht meer is (bijvoorbeeld van mbo-handel naar hbo-gezondheidszorg) is gelijk gebleven. Er zijn in algemeenheid ook geen resultaten die duiden op een positief effect van de regeling op de uitval en switch van mbo-studenten die het hbo instromen. Studenten zonder doorstroomrecht zijn het niet (relatief) beter gaan doen dan andere mbo-studenten of havisten. Ten slotte stellen de onderzoekers van ResearchNed dat de regeling zoals die nu geldt, instellingen niet stimuleert om verbeteringen binnen opleidingen aan te brengen. Van de groep hogescholen die de regeling uitvoert, is een deel zeer positief. Zij zien over het algemeen genomen de uitval in het eerste jaar dalen en willen alle ingezette middelen behouden, óók de regeling nadere vooropleidingseisen mbo-hbo. Andere hogescholen, zowel die de regeling uitvoeren als die dat niet doen, zijn minder tot (in het geheel) niet enthousiast. Voor deze groep geldt dat de regeling niet tot nauwelijks leeft binnen de instelling (ResearchNed, 2018).

Vereenvoudiging van de kwalificatiestructuur (1.4)

In 2017 en 2018 heeft Consortium 2B Mbo de *herziening van de kwalificatiestructuur* uit 2015 – waarbij kwalificatiedossiers zijn herzien en keuzedelen zijn ingevoerd – geëvalueerd. Gezien de korte termijn na de herziening, beperkt het onderzoek zich tot uitspraken over de voortgang van de implementatie en verwachte effecten. In vervolgmetingen kunnen volgens het Consortium uitspraken worden gedaan over gerealiseerde effecten. Een analyse van DUO-bestanden met gegevens over instromers in schooljaar 2012/13 en schooljaar 2016/17 laat zien dat het aantal aangeboden kwalificaties en kwalificatiedossiers op landelijk niveau daalt. Een uitzondering vormt het aantal kwalificaties bij de sector zorg en welzijn, dat in deze periode juist toeneemt. Op instellingsniveau ziet het Consortium echter grote verschillen, wat betekent dat de impact van de herziening per instelling verschilt. Bij de meeste opleidingen heeft de HKS geleid tot de ontwikkeling van nieuw les- en examenmateriaal.

Een groot deel van de opleidingen is in schooljaar 2016/17 nog druk bezig met deze ontwikkelingslag. Uit een vragenlijst onder mbo-instellingen blijkt dat een op de vijf respondenten verwacht dat de herziening in positieve zin veel bijdraagt aan de tevredenheid van bedrijven en de kwaliteit van het onderwijs. Ten aanzien van het vergroten van de kans op werk ligt dit percentage iets lager. Weinigen gaan ervan uit dat de herziening sterk bijdraagt aan vermindering van de uitval dan wel verhoging van het rendement. Doordat het onderzoek gaat over verwachte effecten, kunnen er (nog) geen conclusies getrokken worden over doeltreffendheid.

Bevordering van de kwaliteit en beschikbaarheid van beroepspraktijkvorming (1.5)

Om de beschikbaarheid van beroepspraktijkvorming te bevorderen heeft het Ministerie van OCW per 1 januari 2014 de regeling *Subsidie Praktijkleren* ingevoerd. In 2018 heeft Regioplan de regeling geëvalueerd. Wat betreft het doelbereik stelt Regioplan vast dat de regeling het aantal praktijkleerplaatsen positief beïnvloedt. Hoewel de subsidieregeling niet de belangrijkste reden is om praktijkleerplaatsen aan te bieden, lijkt ze voor de helft van de werkgevers wel van invloed op het aantal praktijkleerplaatsen dat zij aanbieden. Ten aanzien van de uitvoering stelt Regioplan dat betrokkenen over het algemeen ook tevreden zijn. In klanttevredenheidsonderzoeken van RVO.nl scoort de uitvoering relatief goed ten opzichte van andere regelingen. Dat beeld wordt in het voor de evaluatie uitgevoerde veldonderzoek bevestigd. Daarnaast zijn er geen sterke signalen over ongewenste effecten of oneigenlijk gebruik van de regeling. Al met al laten de bevindingen uit het onderzoek volgens Regioplan zien dat de subsidieregeling effectief is. Het aantal praktijkleerplaatsen groeit en het aanbod ervan zou verminderen wanneer de subsidieregeling zou worden afgeschaft. De mate waarin de subsidieregeling effectief is, laat zich moeilijk vaststellen vanwege de diversiteit van het veld en de invloed van de conjunctuur op de ruimte voor praktijkleerplaatsen bij werkgevers.

Verbetering van de aansluiting van het onderwijs op de (regionale) arbeidsmarkt (1.6)

Twee belangrijke stelselonderdelen die een goede aansluiting op de arbeidsmarkt moeten borgen zijn de met de WEB ingevoerde centrale kwalificatiestructuur en de beroepspraktijkvorming. Om hogere efficiency en effectiviteit te bereiken in de uitvoering van de ontwikkeling van kwalificatiestructuur en de bevordering van beroepspraktijkvorming heeft het Ministerie van OCW deze taken in 2015 met een wetwijziging overgedragen van kenniscentra naar een centrale Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven (SBB). Op basis van evaluatie van de wetwijziging stelde Berenschot vast dat ondanks SBB het met fors minder middelen heeft moeten doen, de organisatie in staat is gebleken om de wettelijke taken op het vlak van beroepspraktijkvorming, kwalificatiestructuur en in het verlengde hiervan doelmatigheid naar het oordeel van haar stakeholders op ten minste het oorspronkelijke niveau te vervullen. Processen en structuren zijn meer geformaliseerd en geüniformeerd dan ten tijde van de kenniscentra en worden daarmee door partijen als eenduidiger en transparanter ervaren.

Om publiek-private samenwerking te stimuleren heeft het Ministerie van OCW in 2014 een Regionaal investeringsfonds mbo (RIF) in het leven geroepen. In 2016 heeft ResearchNed een tussenevaluatie van de maatregel uitgevoerd. Op basis van het onderzoek stelt ResearchNed dat het te vroeg is om het bereiken van de einddoelen van het RIF (meer en beter opgeleide werknemers) te beoordelen, maar de samenwerking en activiteiten in de praktijk laten een positief beeld zien. De RIF-projecten worden door de samenwerkingspartners alle positief gewaardeerd (gemiddelde waardering 7,4). Uit de effectevaluatie blijkt een vrij sterk additioneel effect van het RIF op samenwerking en concrete activiteiten die de aansluiting van het beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt verbeteren. Door het RIF ontstaan al met al niet zozeer nieuwe netwerken, maar partners kunnen elkaar wel beter vinden in concrete initiatieven en ook kunnen nieuwe partners worden gebonden aan de publiek-private samenwerking. Zonder RIF zou de samenwerking zich veelal langzamer en met minder activiteiten hebben ontwikkeld. In veel publiek-private samenwerkingen heeft het RIF daardoor volgens ResearchNed een belangrijke en zelfs doorslaggevende rol. Wel blijkt dat de uitbreiding van netwerken met nieuwe bedrijven na de start van de publiek-private samenwerking vaak moeizaam verloopt.

In de periode 2011 tot 2016 heeft het Ministerie van OCW (als een soort voorloper van de RIF), in samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken, ook Centra voor Innovatief Vakmanschap gefinancierd, waarin mbo-instellingen, bedrijven en/of andere externe partners samen aan innovatie in het beroepsonderwijs werken. In een Auditrapportage stelt PBT in 2017 vast dat de centra zich vanuit gedeelde ambitie succesvol hebben ontwikkeld. Met inspanning van de centra is de kwaliteit van samenwerking tussen publieke en private partners verhoogd, de dialoog tussen instellingen en bedrijven is op een hoger niveau gebracht. Nieuwe netwerken zijn gebouwd, mbo-instellingen functioneren in ecosystemen waarin partijen elkaar structureel opzoeken en innovatieve samenwerking aangaan voor nieuwe (soms sectorgrens-doorkruisende) activiteiten. De centra hebben hiervoor de noodzakelijke ontwikkelruimte gecreëerd binnen veelal strak geleide instituties en hebben hiermee gewerkt als katalysator voor vernieuwing. Een belangrijke pijler in de businessplannen van de centra betreft Leven Lang Ontwikkelen. Wat in 'enge zin' gedefinieerd wordt als het aanbod van formele cursussen en trainingen die worden afgerond met een diploma of certificaat. De impact van de centra op dit gebied is volgens PBT – vergeleken met de ambities – nog bescheiden.

De effecten van het *Techniepact en Zorgpact*, bedoeld om de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt in de techniek- en zorgsectoren te verbeteren en daarmee het tekort aan personeel terug te dringen, zijn niet als dusdanig geëvalueerd. Platform31 verkende in opdracht van de Ministeries van OCW en VWS wel in 2018 hoe de samenwerking tussen zorg, onderwijs en overheid eruit ziet binnen de verschillende initiatieven van het *Zorgpact* en wat werkzame elementen zijn. Regionale *Zorgpacten* noemen veelal de bestuurlijke samenwerking als concreet resultaat van de regionale samenwerking. Deze samenwerking richt zich voornamelijk op het vervlechten van de activiteiten tussen zorg en onderwijs en het maken van afspraken over het oplossen van acute personeelsproblemen. De onderzoekers van Platform31 concludeerden daarnaast dat er mede door het *Zorgpact* een beweging op gang is gekomen van vernieuwers, die door samenwerking onderwijs en werk in zorg en welzijn innoveren (Platform31, 2018).

Als uitwerking van het *techniepact* heeft het ministerie bij Besluit van 2015 tot 2021 experimenteerruimte gecreëerd voor mbo-instellingen om beroepsopleidingen aan te bieden met een gecombineerde leerweg bol-bbl. Consortium 2B stelde op basis van een evaluatie in 2018 vast dat op dat moment nog geen goed oordeel te geven was over effecten van het experiment ten aanzien van de aansluiting met de arbeidsmarkt. Uit de evaluatie bleek wel dat er bij een aantal experimenten een intensievere samenwerking tussen mbo-instellingen wordt gerealiseerd. Dat zou volgens Consortium 2B kunnen bijdragen aan een betere aansluiting, maar dat is nog niet te zeggen. Het experiment lijkt volgens Consortium 2B niet te leiden tot meer praktijkplaatsen bij de bestaande relaties. Het gaat eerder om het behoud van praktijkplaatsen: de gecombineerde leerweg bol-bbl sluit aan bij de behoeften van leerbedrijven, hierdoor zijn zij bereid praktijkplaatsen aan te blijven bieden. In een webenquête laten studenten zien doorgaans tevreden te zijn over de gecombineerde leerweg bol-bbl-opleidingen.

Bevordering van gelijke kansen (1.7)

Ter compensatie voor de afschaffing van de inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de Onderwijsbijdrage en Schoolkosten (WTOS) voor ouders met kinderen jonger dan 18 jaar heeft het Ministerie van OCW de *Tijdelijke regeling voorziening leermiddelen voor deelnemers uit minimegezinnen* geïntroduceerd. Hiermee wil de toegankelijkheid van het onderwijs en gelijke kansen voor leerlingen waarborgen. Oberon en SEO Economisch Onderzoek hebben in 2016 onderzocht wat de effecten zijn van de financiële veranderingen voor ouders. Uit het onderzoek blijkt dat de meeste ouders geen stijging ervaren in de schoolkosten: 22 procent van de ouders ervaart wel een stijging. Opvallend is dat dit aandeel kleiner is onder ouders met een laag inkomen, terwijl juist deze groep wordt getroffen door de afschaffing van de WTOS. Voor de gemiddelde mbo-student lijkt de hoogte van de schoolkosten geen grote rol te spelen bij de keuze van een mbo-opleiding. Van de ouders met bol-studenten die van tevoren naar de schoolkosten hebben geïnformeerd, zegt 19 procent dat de kosten van invloed zijn geweest op de schoolkeuze. Dit percentage is echter aanzienlijk hoger onder ouders met een laag inkomen.

Een derde van hen (32%) zegt dat de schoolkosten een grote tot zeer grote rol hebben gespeeld bij de schoolkeuze. De vraag of 16 en 17-jarigen vanwege de kosten van het mbo voor een ander type opleiding hebben gekozen of geheel afzien van vervolgonderwijs kan op basis van de verzamelde gegevens niet worden beantwoord. Mbo-instellingen en gemeenten geven aan hier geen zicht op te hebben.

Er is nog geen onderzoek dat inzicht geeft in de effecten van de *Gelijk Kansen Alliantie*, die in 2016 door het ministerie is gelanceerd om gelijke kansen voor leerlingen te bevorderen.

Invoering van Passend onderwijs (1.8)

Om de invoering van *passend onderwijs* goed te kunnen volgen heeft het Ministerie van OCW het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) de opdracht gegeven om een evaluatieprogramma op te zetten. Uit het onderzoek blijkt niet dat de invoering van passend onderwijs heeft geleid tot meer of minder afwijzingen van studenten. Wel ziet NRO een toegenomen bewustzijn in het mbo dat studenten met een ondersteuningsbehoefte extra aandacht behoeven. Er is door bijna alle instellingen geïnvesteerd in de kwaliteit en betrouwbaarheid van de intake- en toelatingsprocedures. Dat geldt ook voor de toewijzing van de extra ondersteuning: er zijn vaste procedures en criteria geformuleerd voor de toewijzing. Veel instellingen geven aan een dekkend aanbod voor extra ondersteuning te hebben en zelf tevreden te zijn over versterkingen in de basisondersteuning. Hoe succesvol de verbetering van de basisondersteuning daadwerkelijk is, kan niet op basis van dit onderzoek worden vastgesteld. Ten aanzien van de financiën zegt bijna de helft van de instellingen toereikende middelen te hebben voor de uitvoering van passend onderwijs. Het percentage instellingen dat zegt ruim ontoereikende middelen te hebben is echter meer dan verdubbeld ten opzichte van 2014.

Professionalisering van onderwijsprofessionals (1.9)

Het Ministerie van OCW ziet het professionaliseren van onderwijsprofessionals als een belangrijke pijler om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen. Met het actieplan leraar 2020 en als opvolging hiervan de *lerarenagenda 2013-2020* heeft het ministerie professionalisering op de agenda gezet en verschillende maatregelen geïntroduceerd om de professionele kwaliteit van leraren en de teamleiding/middenmanagement te verbeteren.

Er is geen evaluatieonderzoek dat heeft gekeken naar de effecten van de actieplannen op de kwaliteit van docenten en het onderwijs. Wel stelde MBO15 in 2015 op basis van gesprekken met mbo-bestuurders vast dat de professionalisering van docenten sectorbreed meer stevigheid krijgt. De HRM-gesprekkencyclus is binnen steeds meer mbo-instellingen gemeengoed. Bijgevolg wordt de professionele ontwikkeling van docenten in toenemende mate structureel onderwerp van gesprek. In 2016 stelde de Inspectie vast dat docenten binnen mbo-instellingen die hun deskundigheidsbevordering op orde hebben betere lessen geven. De effectiviteit van scholing wordt voor een deel bepaald door het beleid erachter. Het effect van scholing stijgt als die aansluit bij de kennis en behoefte van docenten en als er een koppeling is met de plannen op team- en instellingsniveau.

Uit onderzoek van Ferro Explore in 2016 blijkt dat docenten en schoolleiders in eerste instantie vaak het nut niet zien van een *Lerarenregister*. Het wordt niet als relevant gezien voor leraren, omdat er in de scholen in de organisatiestructuur al controle vanuit schoolleiding is ingebouwd. Ook de Onderwijsraad stelde in 2017 vast dat er binnen en buiten de sector nog onvoldoende draagvlak is voor het huidige register. Het zou meer gericht moeten zijn op bekwaamheidsonderhoud. (Onderwijsraad, 2017) (IvhO Staat van het Onderwijs 2016-2017)

Intensivering van het taal- en rekenonderwijs (1.10)

Om het taal en rekenniveau van leerlingen en studenten te verbeteren heeft het Ministerie van OCW vanaf schooljaar 2010-2011 *referentieniveaus voor Nederlandse taal en rekenen* ingevoerd. Het directe effect van de invoering van referentieniveaus is niet geëvalueerd, maar de prestaties van leerlingen laten over het algemeen een positieve ontwikkeling zien.

Op basis van de door DUO in BRON geregistreerde eindresultaten stelde het College voor Toetsen en Examens in 2017 vast dat het gemiddelde percentage voldoende voor Nederlandse taal en voor rekenen in 2016/2017 voor alle niveaus hoger lag dan in vrijwel alle voorafgaande afnamejaren (vanaf het studiejaar 2011-2012). Die stijging vlakt in de afgelopen jaren wel af. Het niveau 3F voor Nederlandse taal blijkt voor de studenten op niveau 4 nog een uitdaging. Dat blijkt niet alleen uit de resultaten (voldoende percentage gediplomeerden 81%), maar ook uit een enquête. Daarin geeft de helft van de studenten aan het examen als moeilijk te ervaren (CvTE, 2017). Het rekenexamen is voor veel studenten moeilijk (voldoendepercentage afname: niveau 2: 36%, niveau 3: 55% en niveau 4: 37%). Uit resultaten van pilot-rekenexamen 2F voor niveau 2 en niveau 3 blijkt er het afgelopen studiejaar voor deze groep ook nauwelijks ontwikkeling in de resultaten. Het College van Toetsing en Examens stelt vast dat hoewel er hard wordt gewerkt aan het verbeteren van het rekenonderwijs, de resultaten laten zien dat er nog werk te doen is om ervoor te zorgen dat de rekenvaardigheid van alle studenten op orde komt.

Stimulering van excellentie (1.11)

In het kader van het stimuleren van talenten, richt het ministerie zich op het verhogen van studiesucces. Met de uitvoering van het *School-Ex 2.0 programma* stimuleert het Ministerie van OCW instellingen om opleidingsadvies te geven aan examenkandidaten om het perspectief op een baan te vergroten. Het School-Ex 2.0 programma is na 2014 gestopt. De laatste evaluatie erover komt uit 2014 en gaat daarmee over de voorgaande beleidsperiode. Deze hebben we daarom niet verder meegenomen in de beschrijving van doeltreffendheid.

Om de aantrekkingskracht van het mbo te vergroten en een excellentiecultuur binnen organisaties en daarmee de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen, heeft het ministerie *het excellentieprogramma* in het leven geroepen. Aan het programma is investeringsbudget voor mbo-instellingen verbonden. In 2017 stelde *ResearchNed* in een tussenevaluatie van de kwaliteitsafspraken vast dat voor gerichte impulsen op nieuwe initiatieven zoals excellentie een afzonderlijk investeringsbudget goed lijkt te werken. Bij voorkeur moet er dan wel duidelijkheid zijn over een structureel beschikbaar budget. Bij excellentie is er mede hierdoor een impuls te zien op concrete, nieuwe plannen, zoals in de vorm van meer deelnemers aan *skills wedstrijden*. Ten aanzien van de uitvoering van de concrete acties en maatregelen van de excellentieplannen is zichtbaar dat er met name bij de uitvoering van de plannen die als meest innovatief zijn te kenschetsen, vaak vertraging is of sprake van opstartproblemen.

Binnen de excellentieprogramma's is een specifiek onderdeel het ontwikkelen van de *meester-gezel formule*. Uit onderzoek van MBO in bedrijf in 2017 bleek dat de meester-gezelroutes, die studenten voorbereiden op het behalen van een 'meestertitel' na hun opleiding, op dat moment nog beperkt in aantal bleken. De pilots die een viertal vakscholen succesvol uitvoerden hadden nog vrijwel geen navolging gekregen.

Over de effecten van de inzet op *internationalisering* dat aan excellentie in de kwaliteitsafspraken is verbonden, is nog weinig onderzoek beschikbaar. MBO in bedrijf stelt in haar voortgangsrapportage van de kwaliteitsafspraken (2017) dat een aantal instellingen actief is op het gebied van internationalisering van het onderwijs - vooral in het kader van Erasmusplus - maar dat andere instellingen er nog weinig mee doen. Het opbouwen van een goed functionerend netwerk met buitenlandse bedrijven en instellingen kost veel tijd en energie.

Vermindering van voortijdig schoolverlaten (1.12)

Het Ministerie van OCW heeft veel ingezet op het terugdringen van voortijdig schoolverlaten (vsv). Met de invoering van de RMC-functie, het opstellen van convenanten, sturen op cijfers en beschikbaar stellen van programmagelden in de regio en later resultaatafhankelijke financiering stimuleert het ministerie mbo-instellingen om uitval te voorkomen en vsv'ers naar school/werk (terug) te leiden.

Op basis van monitoring en evaluatie van vsv-beleid stelde Panteia in 2014 vast dat het gezien de brede afname van vsv over de hele linie van regio's en instellingen aannemelijk is dat de overeenkomsten in beleidsmaatregelen tussen regio's en instellingen effectief zijn geweest, in samenhang met landelijke beleidselementen zoals het sturen op cijfers en de sturing op regionale samenwerking via de regionale convenanten.

Op het niveau van de mbo-instelling zijn er volgens Panteia twee maatregelen die relatief meer bijdragen aan het verminderen van vsv: de mogelijkheid voor tussentijdse instroom gedurende het hele jaar en het gezamenlijk op laten stellen van vsv-doelen door onderwijsteams. Ook is er een samenhang tussen de bredere kwaliteit van het onderwijs en de mate van vsv. Op basis van Analyse RMC-effectrapportages 2014-2015 benoemde *ResearchNed* in 2015 een goede samenwerking, korte lijnen en gezamenlijke doelstellingen als succesfactoren die door de RMC-regio's genoemd worden in de aanpak.

Ten aanzien van de financiering van vsv-gelden stelde *ResearchNed* in 2017 vast dat de aanpak van vsv in het verleden baat heeft gehad bij prestatiebekostiging, maar dat ze nu echter vooral tot onzekerheid leiden over de continuïteit van activiteiten en een terughoudendheid om personeel structureel vrij te maken.

In februari 2019 presenteerde de Rijksuniversiteit Groningen hun evaluatierapport over de voortgang van de voortijdig schoolverlatenaanpak. Hierin stelde zij dat de beleidsmaatregelen vaak een grote en positieve impact hebben op de werkzaamheden van scholen en RMC's, de meeste regio's hebben het idee dat ze nu meer kwaliteit kunnen leveren. Belangrijke maatregelen worden over het algemeen goed opgepakt binnen de regio's: er is meer samenwerking gekomen, het RMC heeft een grotere rol gekregen in de regio en er is meer aandacht voor jongeren in een kwetsbare positie. Veel partijen vinden dat er in hun regio een vangnet van goede kwaliteit is voor jongeren in een kwetsbare positie. Vooral de RMC-coördinatoren geven echter aan een verhoging van de werkdruk te ervaren door de nieuwe taken die de veranderde rol met zich meebrengt. Dit gaat met name om het coördineren van de regionale samenwerking. Verder is het monitoren van jongeren in een kwetsbare positie vaak nog niet goed mogelijk door conflicterende wetgeving. Op regionaal niveau werken de strakke grenzen tussen doelgroepen niet en wil men zich meer bezighouden met wat jongeren nodig hebben, ongeacht de categorie waar ze in zitten. Dit is niet mogelijk door de hoge ervaren werkdruk en gebrek aan (structurele) financiële middelen. Het verdelen van de middelen binnen een regio gaat daarentegen vaak goed. Een meerderheid van de scholen ervaart voldoende financiële middelen voor de uitvoering van hun taken, een klein deel van de gemeenten ook. De meerderheid van de gemeenten (zowel contact als niet-contact) en iets minder dan de helft van de scholen ervaart een tekort aan financiële middelen.

Verbetering van studiesucces (1.13)

In opdracht van het Ministerie van OCW heeft SBB vanaf het schooljaar 2014-2015 een *studiebijsluiters* (studie in cijfers) ontwikkeld met het arbeidsmarktperspectief van de verschillende opleidingen. Uit onderzoek van Youngworks onder jongeren (vmbo en mbo) maakt Youngworks op dat Studie in Cijfers handig (en duidelijk) wordt gevonden, maar niet essentieel is in de keuze voor een bepaalde studie. Het bezoeken van open dagen weegt zwaarder mee in de keuze. Youngworks concludeert ook dat Studie in Cijfers veelal onbekend is bij de jongeren. In 2017 voerde ResearchNed een evaluatie uit van Studie in Cijfers. Dit geeft geen inzicht in het effect van dit instrument op studiesucces. Maar het onderzoek laat zien dat bij steeds meer deelnemende instellingen de studiebijsluiters op de website te vinden was. Waar eerder één op de vijf deelnemende instellingen geen studiebijsluiters op de website had, gold dat in 2017 nog voor één op de tien opleidingen. Mbo-opleidingen van instellingen die niet deelnemen aan Studie in Cijfers, publiceren in vrijwel alle gevallen ook geen andere studiekeuzeinformatie op hun website.

Een derde instrument dat door het Ministerie van OCW is gebruikt om het studiesucces te vergroten is het steunen van het *stimuleringsproject LOB*. Het project eindigde op 31 december 2015. In haar eindrapportage over het stimuleringsproject stelde Motivaction in 2015 op basis van een behoeftepeiling vast dat studenten, docenten, bestuurders, managers, wetenschappers en jongerenorganisaties LOB van belang vinden voor de toekomstbestendigheid van het mbo. Zij spraken zich uit dat LOB ook na 2015 wordt voortgezet.

Op basis van onderzoek naar LOB en burgerschapsonderwijs in het mbo stelde *Consortium 2B MBO* in 2016 vast dat als gevolg van overheidsbeleid en het Stimuleringsproject LOB de aandacht voor loopbaanoriëntatie en -begeleiding in de meeste mbo-instellingen de afgelopen jaren is toegenomen. Beleidsmedewerkers en docenten geven daarbij wel aan dat de kwalificatie-eisen voor LOB en burgerschap onvoldoende richting en duidelijkheid geven. Wat betreft de professionalisering van docenten wordt volgens *Consortium 2B MBO* bij mbo-instellingen op LOB een flinke slag gemaakt. Docenten en studieloopbaanbegeleiders volgen trainingen en cursussen op het gebied van het voeren van reflectiegesprekken en coaching.

Een laatste instrument dat is toegepast om het studiesucces te vergroten is het per schooljaar 2016-2017 vervroegen van het uiterste aanmeldmoment naar 1 april. Er is nog geen onderzoek beschikbaar over de effecten van deze maatregel.

6.3 Conclusies

Met de uitwerking van het actieplan Focus op vakmanschap en de aanvullende inzet vanuit het plan Ruim baan voor vakmanschap en de Kwaliteitsafspraken was de inzet in de periode 2014-2018 primair gericht op het verhogen van de kwaliteit van het beroepsonderwijs. Resultaten die daarbij specifiek werden beoogd waren een verbetering van onderwijsprofessionals en een betere kwaliteit van examens, het vergroten van studiesucces en verminderen van voortijdig schoolverlaters en het komen tot onderwijs dat aansluit bij de behoefte van de arbeidsmarkt en alle studenten uitdaagt. Het ministerie heeft voor vrijwel al deze outputdoelen op onderliggende indicatoren streefwaarden benoemd. Daarbij hebben zij onderscheid gemaakt tussen het streven naar een verhoging ten opzichte van voorgaande jaren en het streven naar een concrete (eind)waarde. Opvallend is daarbij dat voor weinig indicatoren consequent (dezelfde) informatie beschikbaar is over alle afgelopen jaren. Bij een aanzienlijk aantal indicatoren houdt de registratie op in 2016. Daarnaast is er een aantal indicatoren waarbij er (nog) geen cijfers beschikbaar zijn over 2018, waardoor er alleen uitspraken gedaan kunnen worden over de ontwikkeling tot 2017.

Als we kijken naar de resultaten op de betreffende outputdoelen dan zien we over vrijwel de gehele linie een positieve ontwikkeling in de periode 2013-2017. Het aantal opleidingen dat door Inspectie als voldoende of goed wordt beoordeeld op verschillende onderdelen van examinering en diplomering is toegenomen. Ook studiesucces van studenten en het aantal mbo'ers dat zich uitgedaagd voelt is licht gestegen. Datzelfde geldt voor verschillende indicatoren die de aansluiting tussen onderwijs en de behoefte van de arbeidsmarkt duiden: er zijn meer mbo-gediplomeerden aan het werk, iets meer studenten geven aan dat de aansluiting tussen de huidige functie en hun opleiding voldoende tot goed is en leerbedrijven oordelen in lichte mate positiever over de beroepsvaardigheden van mbo'ers. Ook het percentage 25-64-jarigen dat deelneemt aan een leeractiviteit is licht gestegen. Een groot positief verschil is zichtbaar als het gaat om het aantal voortijdig schoolverlaters, dat sinds 2009 sterk is afgenomen. Een minder positief beeld zien we als we kijken naar de stijging van het aandeel mbo-studenten techniek. Dat is nagenoeg constant gebleven. Tot slot valt op dat bij een aantal outputdoelen de meeste winst lijkt geboekt in de eerste helft van de beleidsperiode. De door de inspectie vastgestelde vooruitgang van de kwaliteit van examinering en diplomering zette niet door in de jaren 2016-2017. Daarnaast is het aantal voortijdig schoolverlaters na een sterke daling tot 2015 in 2016 voor het eerst weer licht gestegen.

Dat de primaire focus in de periode 2014-2018 op het verhogen van de kwaliteit lag, zien we ook terug in het grote aantal maatregelen en onderliggende beleidsinstrumenten dat het ministerie op dit vlak heeft ingezet. Op basis van de beschikbare evaluaties is in beperkte mate informatie voorhanden over de mate waarin de positieve ontwikkeling in doelbereik ook het resultaat is van deze ingezette maatregelen en instrumenten. De maatregelen waarvoor dat wel het geval is - 'Verbeteren aansluiting onderwijs op (regionale) arbeidsmarkt', 'Verminderen van voortijdig schoolverlaters' en 'verbeteren doorstroom vmbo-mbo-ho' - zijn in het algemeen doeltreffend te noemen.

- Bij de verbetering van aansluiting onderwijs op (regionale) arbeidsmarkt is specifiek gekeken naar de doeltreffendheid van het onderliggende instrument Regionaal Investeringsfonds mbo (RIF). Uit evaluatie blijkt een sterk additioneel effect van het RIF op samenwerking en concrete activiteiten die de aansluiting van het beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt verbeteren. Zonder RIF zou de samenwerking zich veelal langzamer en met minder activiteiten hebben ontwikkeld..
- Ook de maatregel 'verminderen van voortijdig schoolverlaters' kan op basis van evaluatie als doeltreffend worden bestempeld. Evaluatie laat zien dat de ingezette instrumenten tot een positieve impact leiden, er meer aandacht is voor kwetsbare jongeren en de RMC's meer kwaliteit kunnen leveren. Dit alles heeft een positief effect op vsv.
- Een derde maatregel waarvan het beschikbare onderzoeksmateriaal inzicht biedt in doeltreffendheid, is de maatregel doorstroom vmbo-mbo-hbo. Evaluatie over het specifieke instrument Vakmanschaproute en Technologieroute laat zien dat niet alleen het aandeel dat doorstroomt naar het mbo significant groter is dan wanneer er geen route gevolgd is, maar ook dat het beoogde doel om het aantal voortijdig schoolverlaters te verminderen wordt bereikt. In de Technologieroute blijkt er sprake van minder voortijdig schoolverlaten dan buiten de route. Voor het instrument nadere vooropleidingseisen mbo-hbo dat eveneens gericht is op doorstroom vmbo-mbo-hbo geldt juist dat er geen sprake lijkt van doeltreffendheid: het beperken van het doorstroomrecht blijkt geen effect te hebben op studiesucces in het hbo en er zijn ook geen resultaten die duiden op een positief effect van de regeling op uitval en switch van mbo-studenten.

- Over de andere maatregelen en instrumenten zijn op basis van het huidige beschikbare onderzoeksmateriaal geen directe uitspraken mogelijk over doeltreffendheid. Wel wordt in een aantal onderzoeken gekeken naar de effecten op het beoogde gedrag, dat uiteindelijk tot de gewenste output zou moeten leiden. In het algemeen worden daarbij positieve effecten gezien in het beoogde gedrag: Het stimuleren van excellentie, in de vorm van extra budget, heeft geleid tot impulsen en (meer deelnemers aan) nieuwe activiteiten.
- De bevordering van beroepspraktijkvorming heeft, met het instrument Subsidieregeling Praktijkleren, geleid tot meer beschikbare plekken;
- Mede door het Zorgpact is er een beweging op gang gekomen van vernieuwers, die door samenwerking onderwijs en werk in zorg en welzijn innoveren;
- Als gevolg van het stimuleringsproject LOB is de aandacht voor loopbaanoriëntatie en -begeleiding in de meeste mbo-instellingen de afgelopen jaren toegenomen.

Over een aantal instrumenten zien we minder positieve resultaten:

- Binnen en buiten de sector is nog onvoldoende draagvlak voor het lerarenregister.
- De invoering van de referentieniveaus voor rekenen lijkt weinig effect te hebben op de resultaten van studenten op mbo-niveau 2 en 3; Het verkorten van de nominale opleidingsduur en vastleggen van wettelijke normen voor onderwijstijd zou vooral leiden tot een verhoogde werkdruk.

Evaluatie vereenvoudiging mbo- stelsel en versterking van besturing en bedrijfsvoering

Hoofdstuk 7

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten van de synthesestudie, in termen van de gevonden resultaten ten aanzien van doelbereik en de doeltreffendheid van het gevoerde beleid op de secundaire doelen in de periode 2014-2018, te weten de vereenvoudiging van het mbo-stelsel en de versterking van besturing en bedrijfsvoering (onderzoeksvraag 11 en 12).



We nemen de beschreven beleidstheorie (zoals beschreven en schematisch weergegeven figuur 4) daarbij als uitgangspunt. We presenteren bij doelbereik de beschikbare cijfers over de gewenste resultaten (output). Bij doeltreffendheid beschrijven we per maatregel de bevindingen uit onderzoek waarin verband wordt gelegd tussen de instrumenten die zijn ingezet (input) en de gewenste resultaten (output). Oftewel in welke mate is output ook het resultaat van keuzes in beleid? Wanneer hierover geen bevindingen voorhanden zijn, dan beschrijven we eventuele evaluaties die wel een relatie leggen tussen ingezette beleidsinstrumenten (input) en het gedrag (throughput) dat daarmee werd beoogd.

7.1 Doelbereik

Hieronder zijn de indicatoren resultaten omtrent de outputdoelen van de beleidsdoelstelling 'vereenvoudiging van het mbo-stelsel' en 'versterking van besturing en bedrijfsvoering' weergegeven. Voor drie outputdoelen heeft het Ministerie van OCW indicatoren benoemd. Deze zijn in tabel 1 opgenomen. Voor de andere outputdoelen zijn geen specifieke indicatoren benoemd, maar wel aanvullende cijfers beschikbaar. Deze zijn in het vervolg van deze paragraaf opgenomen.

Outputdoel	Indicator	Bron	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Meer studie-succes	Onderwijspositie van studenten één jaar na instroom in entreeopleiding	Inspectie van het Onderwijs (2018)	Niet in mbo	55%				
			Niet in mbo, geen diploma	17%	17%			
			Niet in mbo, wel diploma	27%	25%			
			Entreeopleiding	14%	15%	15%		
			Niveau 2	30%	39%	41%		
			Niveau 3-4	1%	2%	2%		
Minder vsv	% vsv Entree	Inspectie van het Onderwijs (2018)		32,5%	31,7%	28,6%	27,3%	
Passend en toegankelijk vavo-aanbod	Totaal deelnemers vavo	ECBO – evaluatie bekostiging	13.668	14.527	15.074	15.724	16.376	

Tabel 8. **Doelbereik beleidsdoelstelling 1 – verhoging kwaliteit beroepsonderwijs.**

Meer studiesucces (Entree)

- *Entreeopleidingen: stijging in jaar- en startersresultaat, daling diplomarendement en verhoging instroom niveau 2.* Onder de beleidsdoelstelling vereenvoudiging van het mbo-stelsel gaat het specifiek om de maatregel ‘positionering van niveau 1 als entreeopleiding’, mede met als doel het studiesucces te vergroten. Gekeken naar de onderwijspositie van studenten na één jaar in entreeopleiding, is te zien dat een ongeveer een kwart van de gediplomeerde studenten uitstroomt met een diploma, 17% stroomt uit zonder diploma. 15% volgt na uitstroom zonder diploma na een jaar wederom een Entreeopleiding en ruim 40 procent stroomde in schooljaar 2015/2016 door naar niveau 2: een flinke stijging ten opzichte van 2013. Hier zijn helaas geen recentere cijfers over beschikbaar.

Minder voortijdig schoolverlaters (Entree)

- *Vsv-cijfers laten daling zien.* Specifiek voor Entree geldt dat de vsv-percentages zeer hoog zijn, maar dat zij in 2017/2018 ten opzichte van 2016/2017 flink gedaald zijn.

Passend en toegankelijk vavo-aanbod

- *Aantal deelnemers vavo laat stijging zien* – het aantal deelnemers aan de vavo laat een stijging zien van bijna 20% in het aantal deelnemers ten opzichte van 2013.

Betere taalbeheersing, maatschappelijke participatie en arbeidsdeelname doelgroepen (laaggeletterden)

- *Taalbeheersing* – Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2016 blijkt dat bijna 1,8 miljoen Nederlands tussen 16 – 65 moeite hebben met taal en/of rekenen, bijna 600.000 Nederlanders van 65+ heeft moeite met taal en/of rekenen. In totaal hebben bijna 2,4 miljoen Nederlands problemen met taal en/of rekenen. Het percentage laaggeletterden is de afgelopen jaren gestegen (Stichting Lezen en Schrijven, Feiten en Cijfers Laaggeletterdheid, 2018). Dit heeft te maken met vergrijzing (onder ouderen is laaggeletterdheid oververtegenwoordigd), nieuwkomers (uit cijfers van DUO blijkt dat tussen 2013 en 2018 3.000 migranten hun inburgeringsexamen niet gehaald hebben) en jongeren: er is een duidelijke stijging te zien specifiek in het percentage jongeren met een taalachterstand (van 11,5% in 2003 naar 17,9% in 2015). Dit blijkt uit onderzoek van de OESO (Pisa rapport, 2016).
- *Arbeidsdeelname* – 57% van de laaggeletterden heeft betaald werk (Buisman, 2013). Er zijn geen duidelijke cijfers of evaluaties beschikbaar die een ontwikkeling in de arbeidsdeelname van laaggeletterden kunnen benoemen.

Betere studiekeuze studenten

- *Stijging tevredenheid informatieverstrekking* - De tevredenheid over de mate waarin de informatie over de opleiding klopt (ontvangen voorafgaand aan de opleiding), neemt toe. Van 59% in 2014 naar 62% in 2018.

Tevredenheid over de mate waarin informatie over de opleiding klopt (ontvangen voorafgaand aan de opleiding)

2014	59% (JOB, 2014)
2016	61% (JOB, 2016)
2018	62% (JOB, 2018)

- *Aantal switchers* – Het aantal switchers is een interessant gegeven als het gaat om betere studiekeuze van studenten. Het aantal switchers is in de jaren tussen 2008 en 2014 gedaald van 14,2 naar 12,5%. Er zijn echter geen recentere cijfers van beschikbaar om hiermee echt iets te kunnen zeggen over het doelbereik.

Aanwezigheid goed kwaliteitszorgsysteem

- Door de Inspectie van het Onderwijs is er in 2015/2016 een stagnatie geconstateerd in de stijging van de kwaliteitszorg bij besturen (*Inspectie van het Onderwijs, Staat van het Onderwijs 2017*). De kwaliteitszorg is nog niet altijd doorgedrongen op opleidingsniveau. Bij 80% van de opleidingen is de kwaliteitszorg op orde. Waar de kwaliteitsslag door het bestuur al was ingezet, lijkt het zo te zijn dat dit steeds zichtbaarder wordt op opleidingsniveau. Deze besturen geven teams meer verantwoordelijkheid en zij tonen op hun beurt meer eigenaarschap. In het schooljaar 2017/2018 onderzocht de Inspectie 16 van de 65 mbo-besturen op de mate van kwaliteitszorg en ambitie. Bij 11 van de 16 was dit op orde, waarvan 1 de waardering 'goed' kreeg. Dit betekent echter dat bij 5 van de 16 (31%) instellingen werd geconstateerd dat de kwaliteitszorg en ambitie onder de maat is (IvhO, 2019).

Goed functionerend intern toezicht

- De Inspectie (*Staat van het Onderwijs 2015/2016*) stelt dat er steeds meer aandacht is voor de professionalisering van bestuurders en intern toezichthouders: sectorraden hebben verschillende trajecten voor professionalisering en bestuurlijke visitaties. Er is cursusaanbod vanuit de Vereniging Toezichthouders in Onderwijsinstellingen en er worden volgens de Inspectie bijeenkomsten en congressen georganiseerd. Er zijn echter onvoldoende data beschikbaar om iets te kunnen zeggen over het doelbereik van de output Goed functionerend intern toezicht.

7.2 Doeltreffendheid

Positionering niveau 1 als entreeopleiding (2.1)

Uitval tegengaan - Een belangrijke reden voor het anders positioneren van niveau 1 opleidingen, was de hoge uitval en lage diplomarendementen. Er is een afname te zien van de uitval en vsv in de entreeopleidingen, maar in de evaluatie Wet Doelmatige Leerwegen van het Consortium 2B MBO is benoemd dat er nog niet geconcludeerd kan worden dat er een verband is tussen de invoering van de entreeopleidingen en het terugdringen van de vsv onder eerstejaars. In deze evaluatie wordt beschreven dat een teruggang in uitval en in vsv deels ook al merkbaar was voordat deze maatregel werd ingevoerd. Er kan dus (nog) niet worden aangetoond dat de invoering van de entreeopleidingen hebben geleid tot het terugdringen van de eerstejaarsuitval en vsv.

Eisen aan instroom - Bij de maatregel van de positionering van niveau 1 is vastgelegd dat er alleen instroom mag plaatsvinden van studenten die niet aan de eisen van vooropleiding van niveau 2, niveau 3 of niveau 4 van het mbo voldoen, om zo het onderwijs voldoende af te stemmen op de doelgroep. Op basis van de multi-levelanalyse die is uitgevoerd in de evaluatie Wet Doelmatige Leerwegen van het Consortium 2B MBO is ook niet toe te schrijven dat de verandering in toelating heeft geleid tot een afname in de uitval. Wel constateert het Consortium 2B dat de instroom iets verandert (meer vmbo-b, studenten van minder 'hogere' niveaus vmbo).

Doorstroom - Voorafgaand aan de invoering van de entreeopleiding was volgens de Evaluatie Passend Onderwijs – Doorstroom van Praktijkonderwijs naar mbo van KBA Nijmegen, de verwachting dat de maatregelen ook effect zouden hebben op de doorstroom van praktijkonderwijs naar het mbo. Deze evaluatie benoemt dat het nog te kort na de invoering is om hier een definitief oordeel over te vellen, maar dat het lijkt alsof dit effect vooralsnog beperkt is en doorstroom niet heel gevoelig lijkt voor veranderingen.

Meer homogeniteit - Een ander doel van de positionering van niveau 1 als entreeopleiding was het tegengaan van de grote diversiteit in leeftijd, achtergrond en vooropleidingen: een meer homogene groep. De evaluatie Wet Doelmatige Leerwegen van het Consortium 2B MBO concludeert dat deze gewenste homogeniteit vooralsnog uitblijft. 44 procent van de opleidingen geeft aan dat de heterogeniteit juist is toegenomen en voor 38% is dit hetzelfde gebleven.

Bindend studieadvies – Met de invoering van entree is ook het bindend studieadvies ingevoerd: na vier maanden moet de instelling elke student een advies geven. Bij goede resultaten is dit ondersteunend, bij gebrek aan studieresultaten kan een instelling de student adviseren te kiezen voor een andere opleiding of leerweg of om het onderwijs te verlaten. Uit de evaluatie Wet Doelmatige Leerwegen van het Consortium 2B MBO blijken de ondervraagde opleidingen dit ook te doen. Het gaat hier om het geven van advies rondom het volgen van extra lessen of extra begeleiding, negen procent heeft een student een negatief advies gegeven en moest de opleiding verlaten. De N in dit onderzoek is te laag om uitspraken te doen of het bindend studieadvies nu werkt.

Meer bekostiging voor verbeteren begeleiding - Met de positionering van niveau 1 als entreeopleiding is er ook extra bekostiging beschikbaar gekomen voor de entreeopleidingen (vanuit de VOA-middelen). Uit de evaluatie van het Consortium 2B MBO Wet Doelmatige Leerwegen blijkt dat sinds 2014- 2015 zeker de helft van de mbo-instellingen de intake, plaatsing en begeleiding van studenten (verder) heeft aangescherpt als gevolg van de beleidsmaatregel Modernisering van de bekostiging BVE (waaronder deze extra toevoeging vanuit de VOA-middelen voor entree onder valt). De evaluatie benoemt echter dat er ook effect is van de drempelloze instroom niveau 2 en de middelen voor terugdringen vsv hiervoor. De evaluatie geeft ook aan dat financiële prikkels niet leidend lijken te zijn voor mbo-instellingen om plaatsing en begeleiding van studenten te verbeteren om efficiëntere studieloopbanen van studenten te bereiken (dit geven instellingen zelf aan in de evaluatie én blijkt uit het gegeven dat een ongeveer gelijk deel van de instellingen die er door de modernisering van de bekostiging financieel op vooruit of achteruit gaat, in de evaluatie aangeeft het plaatsingsbeleid of begeleidingsbeleid te hebben aangepast). Er kan dus niet geconcludeerd worden dat het extra beschikbaar stellen van middelen heeft geleid tot betere begeleiding van studenten.

Centralisatie vavo (2.2)

Vavo-instellingen worden sinds 2013 rechtstreeks bekostigd vanuit het Rijk. Hiermee werd beoogd dat er in samenhang met het reguliere onderwijs vanuit het Rijk een bijdrage geleverd wordt aan de onderwijsdoelstellingen van het Ministerie van OCW, waaronder het terugdringen van de vsv. Het aanbod van de vavo zou hiermee door het Rijk gewaarborgd worden en er zou minder afhankelijkheid van besluitvorming van gemeenten zijn.

Toegankelijkheid vavo verbeteren (minder afhankelijkheid gemeenten) - De evaluatie Nieuwe bekostiging voor het vavo van ECBO (met deelname van 90% van de vavo-instellingen) benoemt dat door de nieuwe manier van bekostiging er meer autonomie voor de vavo-instellingen is opgetreden in hun beleidsvoering. Beperkingen op wie kon instromen, die eerder opgelegd konden worden door gemeenten, zijn verdwenen door de centralisatie. De toegankelijkheid van de vavo is hierdoor verbeterd (een toename van 20% sinds 2013). 70% is tevreden of zeer tevreden over de nieuwe bekostiging.

Waarborgen aanbod vavo - Volgens de evaluatie Nieuwe bekostiging van de vavo van ECBO is daarnaast het aanbod van de vavo's grotendeels gehandhaafd gebleven sinds de wijziging in bekostiging. Kleine wijzigingen hielden over het algemeen geen verband met de nieuwe bekostiging.

Inzet educatie voor bereik laaggeletterden (2.3)

Onder de maatregel Inzet educatie voor bereik laaggeletterden vielen een aantal instrumenten met verschillende doelen.

Vergroten prestaties volwasseneneducatie - In het Actieplan Laaggeletterdheid werd beoogd prestaties van de volwasseneneducatie te vergroten en het aanbod volledig in te richten op het verlagen van laaggeletterdheid. Ecorys heeft een evaluatie uitgevoerd van het Actieplan Laaggeletterdheid 2012 – 2015. Hieruit wordt echter onvoldoende duidelijk of de prestaties van de volwasseneneducatie en het aanbod volledig is gericht op het verlagen van laaggeletterdheid; en dus ook niet of dit instrument heeft bijgedragen aan het vereenvoudigen van het mbo-stelsel.

Meer laaggeletterden bereiken en verbetering lokale samenwerking - Daarnaast werd beoogd met de pilots laaggeletterdheid nieuwe werkwijzen uit te proberen om laaggeletterdheid zo effectief mogelijk terug te dringen. Dit is doorgegroeid tot het Actieplan Tel mee met Taal om méér laaggeletterden te bereiken en lokale samenwerking te verbeteren. In maart 2019 is de Monitor Actieprogramma Tel mee met Taal 2016 – 2018 van bureau Ecorys gepubliceerd.

Hieruit komt naar voren dat alle beoogde doelen van het actieprogramma Tel mee met Taal zijn behaald: er zijn bijna 90.000 deelnemers bereikt, bijna het dubbele van de ambitie van 45.000, in alle 35 arbeidsmarktregio's zijn Taalhuizen/Taalpunten ingericht, 27 van de beoogde 30 regionale Taalakkoorden zijn gesloten, 289 van de beoogde 300 organisaties hebben zich aangesloten bij het Taalakkoord Werkgevers, 90% van de bibliotheken werkt samen met andere organisaties in leesbevorderingsnetwerken en onder andere door de diverse onderdelen van Kunst van Lezen zijn eind 2018 1.029.000 kinderen tussen 0 en 12 jaar bereikt met leesbevorderingsactiviteiten.

Deelnemers aan een cursus ervaren per saldo vaker een verbetering dan een verslechtering op verschillende elementen van sociale inclusie (digitale vaardigheden, assertiviteit, natuur en sportactiviteiten, ontmoeten en ondernemen, afname van het sociaal isolement). Of dit ook voor hun arbeidsmarktpositie geldt, is onduidelijk. Met het stimuleren en ondersteunen van regionale taalakkoorden draagt Tel mee met Taal indirect bij aan het verhogen van de zelfredzaamheid en participatie. Waar het gaat om de versterking van de samenwerking tussen partijen, heeft de infrastructuur van Tel mee met Taal geleid tot een sterke impuls in de samenwerking tussen partijen. Bestaande samenwerkingen zijn verder uitgebouwd en nieuwe partijen zijn aangehaakt. De doelgroep die nog onvoldoende bereikt wordt, is de doelgroep NT1.

Aanpassing van de WEB - Als laatste is de WEB aangepast: het participatiebudget is afgeschaft en de specifieke bijdrage van volwasseneneducatie die onderdeel was van het budget wordt als specifieke uitkering aan de centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's uitgekeerd. Deze contactgemeenten zijn verplicht samen met de andere gemeenten een regionaal educatieplan op te stellen. Er is gekozen voor een specifieke uitkering om te voorkomen dat de middelen voor educatie zouden verdwijnen in de transitie van de WMO. Met deze wijziging werd ook de verplichte besteding van het geld bij roc's afgeschaft en zijn roc's niet meer verplicht educatie aan te bieden. Op deze manier heeft de gemeente meer vrijheid om maatwerk aan te bieden en in te kunnen spelen op de specifiek ondersteuningsbehoefte van verschillende doelgroepen. Regioplan heeft een evaluatie uitgevoerd van de wijziging van de WEB waarmee dit werd bewerkstelligd: Evaluatie Wijziging WEB (2017). Hierin wordt de conclusie getrokken dat in 2017 30 van de 35 centrumgemeenten een regionaal educatieprogramma hebben opgesteld. Over het algemeen is men tevreden over de regionale samenwerking, doordat er meer kennisuitwisseling is en omdat er een diverser educatieaanbod is.

Soms is samenwerking moeilijk, vanwege verschil in visie of doordat de verplichte samenwerking bestaande samenwerkingen 'dwarsboomt'. Door de wijziging in de WEB is er een meer divers educatieaanbod ontstaan: er is meer variatie in type trajecten en in type aanbieders. Op veel plaatsen is ook de rol van de roc's veranderd of verkleind. Uit de evaluatie komt geen duidelijk beeld over het bereik van het aantal laaggeletterden met WEB-middelen, maar het lijkt nog maar beperkt te zijn.

Versterking van besturing bedrijfsvoering (3.1)

Het versterken van de besturing en bedrijfsvoering had een aantal onderdelen in zich.

Meten tevredenheid studenten, medewerkers en bedrijven - De studenttevredenheid wordt elke twee jaar gemeten door de JOB. Tweejaarlijks voert de MBO Raad een onderzoek uit onder werknemers, SBB voert in opdracht van het Ministerie van OCW tweejaarlijks een onderzoek uit onder de bedrijven. Dit gebeurt, maar er zijn geen evaluaties beschikbaar die benoemen of het meten van de medewerkers - en bedrijventevredenheid meer inzicht heeft gegeven aan instellingen waar de organisatie verbeterd kan worden en het dus ten goede komt aan de besturing en bedrijfsvoering van de instellingen

Kwaliteitszorgsysteem als onderdeel toezicht IvHO en subsidie kwaliteitsnetwerken - MBO15 stelt in haar rapportage van 2015 dat ten opzichte van 2014 het kwaliteitsmanagement binnen mbo-instellingen is verbeterd. Dit legt echter geen relatie met het kwaliteitszorgsysteem als onderdeel van het toezicht van de Inspectie.

In een onderzoek van Equavet in 2016 naar de ondersteuningsbehoefte van mbo-instellingen die niet aangesloten zijn bij een kwaliteitsnetwerk, wordt benoemd dat een derde van de niet aangesloten scholen/instellingen een onvoldoende kregen van de Inspectie op kwaliteitsborging. Van de 42 wel aangesloten instellingen, heeft ongeveer een kwart van alle aangesloten scholen een onvoldoende gekregen. De aangesloten instellingen lijken dus net iets beter te scoren op kwaliteitsborging, maar er is geen conclusie te trekken over de rol van het kwaliteitsnetwerk hierin. Ook zijn er geen evaluaties die benoemen of de extra inzet op het kwaliteitszorgsysteem door middel van de rol van de inspectie en de subsidie voor kwaliteitsnetwerken, bijdragen aan versterking van besturing en bedrijfsvoering.

Versterking van het interne toezicht van instellingen (3.2)

Om het interne toezicht van instellingen te verbeteren is ingezet op intensievere samenwerking met het Platform Raden van Toezicht en het versterken van de wettelijke positie van de Raden van Toezicht. Er zijn geen evaluaties beschikbaar over deze maatregelen die de effectiviteit onderzoeken. Er is wel een monitoringscommissie geweest die in 2016 een tussenrapportage en in 2018 een eindrapportage heeft opgeleverd over de branchecode Goed Bestuur, die in 2014 in het mbo is ingevoerd door de MBO Raad. Dit is echter een onderzoek naar de naleving van de branchecode en de invloed van de branchecode op goed bestuur van mbo-instellingen. Hier wordt geen relatie gelegd tussen de ingezette maatregel en onderliggende instrumenten door het Ministerie van OCW. Het is geen beleid van het ministerie maar van de MBO Raad, en valt daarmee ook buiten de scope van deze doorlichting.

Bewaking en bevordering doelmatig onderwijsaanbod (3.3)

Voor de bewaking en bevordering van een doelmatig onderwijsaanbod heeft het Ministerie van OCW de Wet Macrodoelmatigheid in het Beroepsonderwijs ingevoerd. Deze wet wordt in de 1e helft van 2019 geëvalueerd. Er kan dus nog geen relatie gelegd worden tussen deze wet en een doelmatigere spreiding van het opleidingsaanbod en/of een betere aansluiting op de arbeidsmarkt. Dit geldt ook voor de invoering van de commissie macrodoelmatigheid en het effect op de twee outputdoelen; ook dit is niet geëvalueerd.

Daarnaast heeft er ook (nog) geen evaluatie plaatsgevonden van de Wet samenwerkingscolleges en alleenrecht kleine en unieke opleidingen. Dit is pas ingevoerd in augustus 2018 en bestaat dus te kort om al geëvalueerd te hebben.

7.3 Conclusies

Naast het inzetten van maatregelen en instrumenten gericht op het primaire doel van verhoging van de kwaliteit, heeft het Ministerie van OCW in de periode 2014-2018 ook ingezet op twee secundaire doelen die hier indirect aan bijdragen, te weten: vereenvoudiging van het mbo-stelsel en versterking van besturing en bedrijfsvoering. Het aantal maatregelen en de onderliggende instrumenten dat hiertoe is ingezet is beperkter. En dat geldt ook voor de informatie die beschikbaar is over de mate waarin de doelen zijn bereikt en de verschillende maatregelen en instrumenten die hieraan hebben bijgedragen. Waar het bij de eerste doelstelling echt gaat om het primaire proces van mbo-instellingen, gaat het bij deze doelstellingen meer over organisatie en inrichting. Dit resulteert ook in minder concrete te evalueren instrumenten. Het Ministerie van OCW heeft voor een beperkt aantal outputdoelen concrete indicatoren benoemd en waar dat het geval is, is niet over alle jaren data beschikbaar. Dit maakt uitspraken over positieve dan wel negatieve ontwikkeling op doelbereik lastig.

Waar het gaat om het beleidsdoel van vereenvoudiging van het mbo-stelsel is er wel beperkt informatie beschikbaar. Deze cijfers laten over het algemeen een positief beeld zien. Het totaal aantal deelnemers aan vavo is toegenomen en het percentage voortijdig schoolverlaters in de Entree-opleiding is gedaald.

Waar het gaat om een betere studiekeuze door studenten, laten cijfers zien dat studenten steeds tevredener zijn over de mate waarin informatie voorafgaand aan de opleiding klopt. Een minder positieve ontwikkeling is zichtbaar waar het gaat om taalbeheersing: het percentage laaggeletterden is de afgelopen jaren gestegen.

Het toegenomen aantal vavo-deelnemers lijkt ook in ieder geval deels toe te wijzen aan de centralisatie van de vavo die hiertoe is ingezet. Uit evaluatie blijkt dat de centralisatie van de vavo heeft geleid tot toegankelijk en passend vavo-aanbod: het aanbod is gehandhaafd en de toegankelijkheid is verbeterd doordat beperkingen op instroom zijn verdwenen. Deze maatregel is daarmee doeltreffend te noemen.

Over andere maatregelen is geen specifieke informatie beschikbaar over doeltreffendheid. Wel kan bij een aantal maatregelen iets gezegd worden over de effecten op het gedrag dat met de maatregelen en instrumenten beoogd werd. Hoewel het aantal laaggeletterden is toegenomen, lijken de ingezette maatregelen op dit vlak wel een positief effect te hebben op het beoogde gedrag. De inzet van educatie voor aanpak van laaggeletterdheid heeft volgens evaluatie geleid tot meer bereik van laaggeletterden, een verbetering van de lokale samenwerking en een meer divers educatieaanbod in de gemeente. De actielijnen binnen Tel mee met Taal hebben in evaluaties ook bewezen positieve effecten gehad op de taalbeheersing en participatie van laaggeletterden. Waar het gaat om de verbetering van plaatsing en begeleiding van studenten, blijkt uit evaluatie dat de hiertoe ingezette financiële prikkels geen effect lijken te hebben op het beoogde gedrag. Evaluatie laat zien dat er geen relatie is tussen financiële vooruitgang of achteruitgang in de bekostiging en de mate waarin mbo-instellingen het plaatsingsbeleid of begeleidingsbeleid hebben aangepast.

Ten aanzien van het beleidsdoel versterking van besturing en bedrijfsvoering is er op dit moment geen informatie beschikbaar die uitspraken over doelbereik of doeltreffendheid mogelijk maakt. In 2019 wordt de evaluatie verwacht van de Wet Doelmatigheid. Dit onderzoek zou antwoord moeten geven of de wet geleid heeft tot de beoogde doelmatige spreiding van het opleidingsaanbod en verbetering van de aansluiting van opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt. Ook voor de andere outputdoelen zal nader onderzoek gedaan moeten worden om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid van de maatregelen en de onderliggende instrumenten.

Evaluatie doelmatigheid van beleid

Hoofdstuk 8

In dit hoofdstuk staan we stil bij de doelmatigheid van het beleid zoals dat door het Ministerie van OCW in de periode 2014-2018 is ingezet (Onderzoeksvraag 13).



Doelmatigheid betreft de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid. In de eerste plaats is beleid dat niet doeltreffend is, per definitie ook niet doelmatig. Dit is echter veelal niet voldoende om iets te kunnen zeggen over doelmatigheid. Onderzoek naar de doelmatigheid van beleid vergelijkt de verhouding tussen de effecten en kosten van verschillende beleidsalternatieven (was hetzelfde effect met alternatief beleid ook met lagere kosten te bereiken, of bereikt andersoortig beleid misschien meer met dezelfde middelen).

Hierover is echter bij het beleid uit hoofde van begrotingsartikel 4 geen enkele informatie aangetroffen in de door ons bestudeerde evaluatierapporten. Daarom zijn wij op zoek gegaan naar indicaties van (on)doelmatigheid. Daarmee bedoelen wij dat er aanwijzingen zijn dat de middelen op een doelmatige manier zijn ingezet dan wel dat er doelmatig wordt gewerkt. Hoe meer indicaties, des te plausibeler dat het beleid doelmatig is geweest. Vooral de gehouden interviews in onderzoeksfase 3 hebben op dit punt informatie opgeleverd.

8.1 Aanwijzingen voor (on)doelmatigheid van beleid

Op basis van de beschikbare onderzoeken en interviews kunnen de volgende indicaties aanwijzingen vormen voor doelmatigheid van beleid:

- In 2015 werd het wetsvoorstel herziening kwalificatiestructuur van kracht. De uitvoering van deze herziening heeft geleid tot substantieel minder dossiers en kwalificaties in het mbo. Overlap tussen kwalificaties is zo goed als mogelijk wegenomen. In veel gesprekken is aangegeven dat de herzieningsoperatie de doelmatigheid van de besteding van de mbo-gelden heeft bevorderd.
- Op 1 augustus 2015 zijn de wettelijke taken rondom de kwalificatiestructuur en beroepspraktijkvorming in het mbo met een wijzigingswet overgegaan van zeventien kenniscentra naar Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven (hierna SBB). Ondanks dat SBB het met fors minder middelen heeft moeten doen, is de organisatie in staat gebleken om de wettelijke taken op het vlak van bpv, kwalificatiestructuur - en in het verlengde hiervan doelmatigheid - naar het oordeel van haar stakeholders op ten minste het oorspronkelijke niveau te vervullen. De wettelijke taken worden nu dus minimaal even goed uitgevoerd voor veel minder geld.
- De gelden besteed vanuit de OCW-begroting aan het Regionaal investeringsfonds Mbo worden ook in veel van de door ons gevoerde gesprekken benoemd als zeer doelmatig. Uit de evaluatie blijkt dat het fonds doeltreffend is, terwijl het Rijk er relatief beperkt geld in steekt. De regeling biedt een financiële bijdrage voor duurzame publiek-private samenwerking (PPS) in het beroepsonderwijs. De rijksbijdragen moeten worden aangevuld met een financiële bijdrage vanuit de regio (bedrijfsleven en regionale overheid). Mede door deze cofinanciering behaalt het Rijk volgens onze gesprekspartners goed rendement uit de geïnvesteerde euro's.
- In het evaluatierapport over de subsidieregeling praktijkleren, concluderen de onderzoekers dat deze doelmatig blijkt te zijn. Strikt genomen kan op basis van ditzelfde rapport echter niet vastgesteld worden dat de regeling doeltreffend bijdraagt aan het realiseren van het hogere beleidsdoel waarop het Ministerie van OCW onder andere dit instrument heeft ingezet. De onderzoekers concluderen wel dat de regeling op zich bijdraagt aan meer praktijkplekken.

De beleidsdoorlichting levert daarnaast indicaties op die kunnen duiden op juist een ondoelmatige manier van werken, zoals:

- Uit de beleidsreconstructie wordt duidelijk dat de beleidsperiode 2014-2018 een aantal instrumenten/maatregelen kende die zijn gestart, maar vanwege politieke overwegingen ook alweer zijn gestopt, zoals de cascadebesteding. De inzet op resultaatafhankelijke financiering op de indicator studiewaarde is gestopt omdat het instrument in de praktijk geen bruikbare indicator bleek om de instellingen op af te kunnen rekenen. Dit kan gezien worden als een vorm van ondoelmatigheid.
- In het middelbaar beroepsonderwijs moeten de leerlingen van niveau 2 tot en met 4 verplicht rekenonderwijs volgen. De verplichte rekentoets telt echter nog niet mee bij de diplomering. Dat is uitgesteld tot na 2020. Voor het voortgezet onderwijs heeft de Tweede Kamer in februari 2019 de rekentoets weer afgeschaft. Mbo-instellingen zullen hier naar verwachting de gevolgen van ondervinden. Het mbo staat namelijk voor de taak de rekenvaardigheden van de studenten op peil te houden. Verschillende gesprekspartners hebben aangegeven dat er inmiddels al veel geïnvesteerd is het verbeteren van rekenvaardigheden van mbo-leerlingen, maar dat de echte winst (nog) niet behaald is.
- Tot slot blijkt uit evaluatierapporten met betrekking tot het vsv-beleid dat er door de meerderheid van de RMC-regio's een tekort aan middelen wordt ervaren om echt effectief te kunnen zijn.

Evaluatie van de sturingsmechanismen

Hoofdstuk 9

In dit hoofdstuk reflecteren we op basis van de uitkomsten van de synthesestudie op de keuzes die het Ministerie van OCW heeft gemaakt in de inzet van verschillende sturingsmechanismen. We beschrijven de belangrijkste ontwikkelingen in de sturing vanuit het Ministerie van OCW (paragraaf 9.1) en bezien welke informatie er is over de effecten van de verschillende vormen van sturing (paragraaf 9.2).



9.1 Ontwikkeling van sturing in de periode 2014-2018

De stelselsturing in de periode 2014-2018 kenmerkt zich door:

- Sturing gericht op verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, zoals geagendeerd in het actieplan mbo 'Focus op vakmanschap' 2011-2015.
- Agendering van een aantal nieuwe beleidsambities met 'een responsief mbo voor hoogwaardig vakmanschap' (2015) en sturing op aanvullende maatregelen vanuit dit plan.

Samen vormden deze twee agenda's van de minister van OCW het kader waarbinnen de grootste vernieuwingen en verbeteringen van de opleidingen plaats moesten vinden. Daarbinnen is een groot aantal maatregelen ingezet, die een variëteit aan sturingsinstrumenten kennen.

We zien daarbij een verschuiving door de jaren heen:

- In de periode voorafgaand aan 2014-2018, waarin de klachten en problemen in het mbo zich opstapelden, heeft het Ministerie van OCW ervoor gekozen veelal rechtstreeks te interveniëren in het daarvoor geldende sturingsmodel van governance zoals beoogd in de WEB. De minister nam directe maatregelen als beleidsmaker in het mbo-veld. Deze maatregelen waren inhoudelijk van aard: bijvoorbeeld de intensivering en verkorting van opleidingen, het invoeren van taal- en rekentoetsen en de verbetering van examinering. Deze inhoudelijke interventies werden veelal juridisch afgedwongen via wetgeving of bekostigingsinstrumenten.

- In de periode 2014-2018 werd in grotere mate ook gestuurd op en geïnvesteerd in de besturing en de bedrijfsvoering van instellingen. Het gaat dan om maatregelen als versterking van het intern toezicht, versterking en toezicht op het kwaliteitszorgsysteem, wijzigen van het externe toezicht door de IvhO, inzet op professionalisering ter versterking van de instellingen, versterking van de medezeggenschap en inzet op ‘checks and balances’ door van instellingen transparantie te eisen in feiten, cijfers en tevredenheidsmetingen.
- Daarnaast heeft het Ministerie van OCW met bestuursakkoorden (2014-2018) op sectorniveau en kwaliteitsafspraken met individuele mbo-instellingen gestuurd op het bereiken van resultaten op thema’s uit de landelijke agenda. Hiertoe zijn concrete prestatieafspraken gemaakt, waaraan investeringen zijn verbonden. Meerdere losse bekostigingsstromen voor de beleidsthema’s vsv, bpv, professionalisering, taal en rekenen en excellentie zijn gebundeld in twee budgetten: het investeringsbudget en het resultaatafhankelijke budget.

Als we bovenstaande sturing bezien in het licht van de vier vormen van overheidssturing: new public management (de presterende overheid), network governance (de samenwerkende overheid), public administration (de rechtmatige overheid) en societal resilience (de responsieve overheid in de actieve samenleving)²⁷ dan kan gesteld worden dat binnen het mbo in de onderzochte periode 2014-2018 een gemengde vorm van sturing waar te nemen was. De sturing bevat kenmerken van zowel new public management als van network governance. Deze mengvorm wordt in de genoemde rapportage van de NSOB aangeduid als ‘managed governance’ waarbij organisaties én autonoom worden én prestaties moeten neerzetten én dat ze moeten samenwerken met andere stakeholders om die prestaties te realiseren: ‘de overheid geeft duidelijke inhoudelijke kaders mee en soms ook directe opdrachten, verantwoording wordt daarmee ook meer direct en dwingend. Minder op meta-indicatoren en vanuit een sterke interne governance, maar meer in lijn van beleidsevaluatie: haalt het onderwijs de beleidsdoelen die voor het mbo gesteld zijn?’

9.2 Effecten sturingsmechanismen

9.2.1 Bevindingen evaluaties sturingsmechanismen

Het beschikbare onderzoeksmateriaal over het mbo-beleid in de periode 2014-2018 gaat beperkt in op de werking van het ingezette sturingsinstrumentarium. In de meest gevallen richt onderzoek zich op de inhoud en effecten van specifieke maatregelen, niet op het geheel van maatregelen in het licht van sturing op het stelsel.

Met betrekking tot sturing op de bundeling van thema’s door middel van kwaliteitsafspraken is door ResearchNed een tussenevaluatie uitgevoerd. De evaluatie laat zien dat de kwaliteitsafspraken een impuls geven aan de kwaliteitszorg en kwaliteitsbewustzijn binnen instellingen. Dat is een positieve evaluatie in lijn met de doelstellingen van het Ministerie van OCW die vond dat de onderwijskwaliteit in 2014 weliswaar verbeterd was, maar een extra impuls kon gebruiken²⁸

Met name bij excellentie is er door middel van de kwaliteitsafspraken een gerichte impuls zichtbaar. Verder prikkelen de afspraken instellingen om hun beleid aan te scherpen, de samenhang te vergroten en beter te monitoren. De afspraken leiden er volgens ResearchNed echter ook toe dat instellingen soms onnodige/ontijdige maatregelen moeten nemen. Daarnaast is de noodzaak van de aan de afspraken gekoppelde financiering in de vorm van een investerings- en resultaatafhankelijk budget niet aantoonbaar. Volgens het onderzoek lijkt vooral bij gerichte impulsen op nieuwe initiatieven zoals excellentie een investeringsbudget goed te werken, mits er duidelijkheid is over structurele beschikbaarheid. Voor langer lopende thema’s of kerntaken lijkt de impuls van een investerings- of resultaatafhankelijk budget minder noodzakelijk. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat instellingen over het algemeen kritisch zijn over een te grote inzet van resultaatafhankelijke budgetten, dit zou leiden tot discontinuïteit.

Wanneer we kijken naar de andere vormen van sturing die zijn ingezet, dan is hier op basis van beschikbaar onderzoeksmateriaal geen uitspraak over te doen.

²⁷ NSOB, ‘Bewegende verhoudingen, een discoursanalyse van overheidssturing in het mbo-veld, 2016

²⁸ Brief: ‘Ruim baan voor vakmanschap’

9.2.2 Sturingskenmerken van doeltreffende maatregelen

Om aanvullend inzicht te krijgen in de effecten van sturingsmechanismen hebben we ook gekeken naar sturingskenmerken van de maatregelen die op basis van evaluatieonderzoek als doeltreffend kunnen worden beschouwd. Bevindingen op dit vlak geven geen direct inzicht in effecten van sturingsmechanismen, maar kunnen wel mogelijke succesfactoren aan het licht brengen. Daarbij is het van belang om in ogenschouw te nemen dat het niet af te leiden is of de doeltreffendheid te wijten is aan de betreffende vorm van sturing of dat dit het gevolg is van andere factoren, zoals inhoudelijke onderdelen.

We hebben gekeken naar de sturingskenmerken van de volgende maatregelen, die in onze synthesestudie als meest doeltreffend naar voren kwamen:

- Verbeteren aansluiting onderwijs op (regionale) arbeidsmarkt
- Verminderen van voortijdig schoolverlaten
- Stimuleren van excellentie
- Bevorderen van beroepspraktijkvorming
- Aanpakken van laaggeletterdheid

Wanneer we kijken naar de kenmerken van deze maatregelen, dan zien we in termen van sturing drie elementen die bij vrijwel elke maatregel terugkomen.

Ten eerste hebben de maatregelen een sterk *agenderend karakter*. Door middel van actieplannen, informatieverstrekking op websites – zoals aanvalopuitval en telmeemettaal, regionale bijeenkomsten en in sommige gevallen ook accountmanagement vanuit het Ministerie van OCW zijn de thema's sterk onder de aandacht gebracht van mbo-instellingen en andere stakeholders.

Daarnaast is bij deze maatregelen sprake van sturing op *samenwerking in de regio*. Daarbij gaat het om alliantievorming en een gezamenlijk aanpak van betreffende vraagstukken door in ieder geval mbo-instellingen, toeleidend en afnemend onderwijs, het bedrijfsleven en gemeenten. In sommige gevallen is de financiering ook verdeeld over de verschillende partners in de allianties, of gericht op het collectief.

Tot slot zijn aan de betreffende maatregelen *specifieke budgetten* verbonden. Bij excellentie en vsv gaat het om investerings- of resultaatafhankelijk budget. Bij de bevordering van beroepspraktijkvorming en verbetering van de aansluiting met de arbeidsmarkt – en het onderliggende instrument RIF – gaat het om specifieke subsidies.

9.3 Conclusies

De stelselsturing in de periode 2014-2018 kenmerkt zich door een stapeling van maatregelen, waarbij in de beginfase met name vanuit de voorafgaande periode is ingezet op directe inhoudelijk sturing, door het juridisch vastleggen van (kwaliteits)normen. Lopende de periode is de sturing in toenemende mate gericht op investering in de besturing en de bedrijfsvoering van instellingen. Het gaat daarbij om het versterken van governance zodat mbo-instellingen zelf sturen op een continue verbetering van kwaliteit. Om instellingen daarbij te stimuleren en faciliteren heeft het Ministerie van OCW kwaliteitsafspraken gemaakt met individuele instellingen, waarbij deels met prestatieafspraken is gestuurd op resultaat en met investeringsbudget en resultaatafhankelijk budget middelen beschikbaar zijn gesteld om dit resultaat te bereiken. Daarmee heeft de sturing vanuit het Ministerie van OCW zich in termen van vormen van overheidssturing ontwikkelt tot een mengvorm die kan worden aangeduid als 'managed governance'. Waarbij organisaties én autonomer worden én prestaties moeten neerzetten én dat ze moeten samenwerken met andere stakeholders om die prestaties te realiseren: 'de overheid geeft duidelijke inhoudelijke kaders mee en soms ook directe opdrachten, verantwoording wordt daarmee ook meer direct en dwingend.

De uitgevoerde synthesestudie geeft weinig inzicht in de effecten van de gekozen vorm van besturing. Het beschikbare onderzoeksmateriaal gaat beperkt in op de werking van ingezet sturingsinstrumentarium. Wel laat tussentijdse evaluatie van de kwaliteitsafspraken zien dat de afspraken een impuls kunnen geven aan kwaliteitsbewustzijn, kwaliteitszorg en beleid op betreffende thema's. Waar het gaat om de financiële middelen die aan de afspraken worden verbonden, lijken effecten minder aantoonbaar. Wanneer we kijken naar mogelijke succesfactoren in sturing op basis van maatregelen die doeltreffend zijn bevonden, dan zien we drie factoren die een rol kunnen hebben gespeeld bij doeltreffend beleid. Namelijk, een sterk agenderend karakter, sturing op samenwerking in de regio en het beschikbaar stellen van specifieke budgetten verbonden aan de maatregelen.

Besparings- en intensiverings- varianten

Hoofdstuk 10



10.1 Inleiding

Een verplicht onderdeel van een beleidsdoorlichting is het beschrijven van de beleidsopties indien er 20% minder of meer middelen beschikbaar zijn ten opzichte van het huidige begrotingsjaar (2019). Dit hoofdstuk gaat in op de volgende vragen:

- **Besparing:** In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het begrotingsartikel), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?
- **Intensivering:** In het geval dat er significant meer middelen beschikbaar zijn (+/+ circa 20% van de middelen op het begrotingsartikel), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

10.2 Omvang besparings- en intensiveringsopgave

Om tot 20% besparingsvarianten te komen, hebben we allereerst de opgave in beeld gebracht. Conform de systematiek wordt daarbij uitgegaan van de meest recente begroting van het Ministerie van OCW (2019). Het jaar 2019 en vervolgens de vier jaar daarna is de grondslag voor de opgave. In totaal dient gezocht te worden naar een besparing of intensivering van 20%. In tabel 9 is de besparings- en intensiveringsopgave opgenomen die betrekking heeft op deze beleidsdoorlichting van artikel 4 van de OCW-begroting. Deze opgave varieert voor de jaren 2020-2023 rond de 0,9 miljard euro.

	2019	2020	2021	2022	2023
Totale uitgaven artikel 4 (Begroting OCW 2019) ²⁹	4.576.976	4.545.642	4.484.286	4.216.115	4.539.161
20% oplopend	4.576.976	5.454.770	5.381.143	5.059.338	5.446.993
Verschil met begroting 2019	0	909.128	896.857	843.223	907.832
20% aflopend	4.576.976	3.636.514	3.587.429	3.372.892	3.631.329
Verschil met begroting 2019	0	-909.128	-896.857	-843.223	-907.832

Tabel 9. **Besparings- en intensiveringsopgave Artikel 4 (bedragen x 1000 euro).**

De totale uitgaven op het begrotingsartikel wordt in alle jaren 2019 tot en met 2023 net iets meer dan 90% ingezet voor de bekostiging van de onderwijsinstellingen in Nederland. Andere grote uitgavenposten op artikel 4 van de OCW-begroting is het totaal aan subsidies, dit percentage varieert tussen de 4,4% (2023) en 5,2% (in 2021) van de totaal begrote beleidsuitgaven. Tabel 10 maakt dit inzichtelijk.

²⁹ De hoogte van de in deze en de volgende tabel gepresenteerde beleidsuitgaven voor de periode 2019-2023 wijken gradueel af van die opgenomen zijn in de OCW-begroting 2019 die op Prinsjesdag 2018 aan de Tweede Kamer is aangeboden. De uitgaven aan Permanent Leren staan vanaf 2020 niet op de OCW begroting, omdat Financiën dan nog de fiscale regeling voor het Permanent Leren uitvoert. Voor 2021 en verder staat het budget voor Permanent Leren nog op de OCW begroting, maar we hebben het uit de grondslag voor dit hoofdstuk gehaald omdat het voornemen is dat vanaf 2021 het budget voor Permanent Leren naar SZW wordt overgeboekt voor de uitvoering van het nieuwe STAP-budget. Verder is inmiddels besloten dat de beleidsuitgaven voor Caribisch Nederland vanaf begrotingsjaar 2020 structureel via begrotingsartikel 1 van de OCW-begroting lopen en niet meer deels via begrotingsartikel 4.

	2019	% van de totale beleids- uitgaven	2020	% van de totale beleids- uitgaven	2021	% van de totale beleids- uitgaven	2022	% van de totale beleids- uitgaven	2023	% van de totale beleids- uitgaven
Totale uitgaven	4.576.976	100,0%	4.545.642	100,0%	4.484.286	100,0%	4.216.115	100,0%	4.539.161	100,0%
Bekostiging	4.134.041	90,3%	4.117.249	90,6%	4.058.127	90,5%	3.794.862	90,0%	4.135.759	91,1%
Hoofdbekostiging	3.585.802	78,3%	3.559.858	78,3%	3.506.325	78,2%	3.448.140	81,8%	3.386.890	74,6%
• Bekostiging mbo-instellingen	3.514.492	76,8%	3.488.498	76,7%	3.434.942	76,6%	3.376.857	80,1%	3.315.607	73,0%
• Bekostiging Caribisch Nederland	7.408	0,2%	7.458	0,2%	7.481	0,2%	7.381	0,2%	7.381	0,2%
• Bekostiging vavo	63.902	1,4%	63.902	1,4%	63.902	1,4%	63.902	1,5%	63.902	1,4%
Kwaliteitsafspraken	417.260	9,1%	430.000	9,5%	430.000	9,6%	230.000	5,5%	634.787	14,0%
• Investeringsbudget	380.760	8,3%	430.000	9,5%	230.000	5,1%	230.000	5,5%	234.787	5,2%
• Resultaatafhankelijk budget	36.500	0,8%	0	0,0%	200.000	4,5%	0	0,0%	400.000	8,8%
Aanvullende bekostiging	130.979	2,9%	127.391	2,8%	121.802	2,7%	116.722	2,8%	114.082	2,5%
• Regionaal Investeringsfonds	42.063	0,9%	38.275	0,8%	32.686	0,7%	27.606	0,7%	24.966	0,6%
• Salarismix Randstadregio's	48.528	1,1%	48.716	1,1%	48.716	1,1%	48.716	1,2%	48.716	1,1%
• Regionaal Programma	30.400	0,7%	30.400	0,7%	30.400	0,7%	30.400	0,7%	30.400	0,7%
• Tegemoetkoming schoolkosten MBO	9.988	0,2%	10.000	0,2%	10.000	0,2%	10.000	0,2%	10.000	0,2%
Subsidies	220.993	4,8%	223.597	4,9%	222.335	5,0%	217.360	5,2%	201.360	4,4%
• Subsidieregeling praktijkleren	185.048	4,0%	202.500	4,5%	196.500	4,4%	191.500	4,5%	175.500	3,9%
• Permanent Leren	7.250	0,2%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
• Actieplan Laaggeletterdheid/Tel mee met Taal	12.000	0,3%	12.000	0,3%	12.000	0,3%	12.000	0,3%	12.000	0,3%
• Loopbaanorientatie	2.253	0,0%	1.275	0,0%	1.275	0,0%	1.300	0,0%	1.300	0,0%
• Overige subsidies	14.442	0,3%	7.822	0,2%	12.560	0,3%	12.560	0,3%	12.560	0,3%
Opdrachten	4.363	0,1%	4.099	0,1%	4.097	0,1%	4.162	0,1%	2.311	0,1%
Bijdrage aan agentschappen	21.690	0,5%	22.195	0,5%	21.688	0,5%	21.688	0,5%	21.688	0,5%
Bijdrage aan ZBO's/RWT's	64.295	1,4%	63.637	1,4%	63.174	1,4%	63.178	1,5%	63.178	1,4%
Bijdrage aan medeoverheden	131.594	2,9%	114.865	2,5%	114.865	2,6%	114.865	2,7%	114.865	2,5%
• RMC's	35.309	0,8%	35.309	0,8%	35.309	0,8%	35.309	0,8%	35.309	0,8%
• Educatie	60.356	1,3%	60.356	1,3%	60.356	1,3%	60.356	1,4%	60.356	1,3%
• Caribisch Nederland	16.729	0,4%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
• Regionaal Programma	19.200	0,4%	19.200	0,4%	19.200	0,4%	19.200	0,5%	19.200	0,4%

Tabel 10. **Uitgaven op basis van gecorrigeerde begroting OCW 2019 (bedragen x 1.000 euro).**

10.3 Invulling besparingsvarianten

Bij het verder uitwerken van besparings- en intensiveringsvarianten volgen we de *Handreiking beleidsdoorlichtingen* van het Ministerie van Financiën, waarin de volgende uitgangspunten ten aanzien van het toepassen van de 20% besparingsvariant worden geformuleerd:

- Beschrijf één of meerdere besparingsvarianten.
- De grondslag bestaat uit 20% besparing op de som van alle uitgaven op de meest recente begroting. De totale besparing mag verdeeld worden over de betreffende jaren.
- Een besparingsvariant mag bestaan uit één besparingsmaatregel, maar het is ook toegestaan om diverse besparingsmaatregelen te presenteren die samen optellen tot een totale besparing van 20% in de laatste periode.
- Tot slot dient bij het ontwerpen van de besparingsvarianten geen rekening te worden gehouden met verplichtingen, maar dienen de mogelijk beperkende randvoorwaarden besproken te worden bij de consequenties en waardering van varianten.

De informatie aan het einde van de vorige paragraaf maakt duidelijk dat voor de 20%-bezuinigingsvariant er in alle gevallen bezuinigd zal moeten worden op de bekostiging van de instellingen. Daarnaast zou ruimte gezocht kunnen worden in het schrappen van maatregelen/instrumenten waarvoor in de periode 2014-2018 aangetoond is dat ze bewezen *niet* doeltreffend zijn, maar waaraan in de periode 2019-2023 nu nog wel uitgaven zijn begroot. Deze maatregelen en instrumenten zijn echter niet voorhanden en/of zijn niet groot genoeg om tot een substantiële bezuiniging te komen.

Voorgaande betekent dat met betrekking tot de 20%-besparingsvariant er of een generieke korting op het lumpsumbudget moet worden doorgevoerd ten grote van de totale bezuinigingsopgave (*besparingsvariant A*) of dat er principiële keuzes gemaakt moeten worden in het beperken van de groep studenten waarvoor bekostiging beschikbaar wordt gesteld vanuit het Rijk (*besparingsvariant B*).

Doorvoeren van de besparingsvariant A betekent dat de instellingen zelf een oplossing moeten vinden voor de korting op hun budget. De instellingen zullen het namelijk met minder bekostiging vanuit het Rijk moeten doen. Voor de Rijksoverheid is het daarbij dan wel de vraag of instellingen nog voldoende kunnen bijdragen aan beleidsdoelstellingen die de minister in relatie tot het mbo-onderwijs heeft geformuleerd voor de komende jaren.

Voor besparingsvariant B is er in de uitwerking van dit hoofdstuk bijvoorbeeld gedacht aan het inbouwen van een leeftijdsgrens (geen financiering meer van mbo-onderwijs van studenten van 23 jaar of ouder), maar volgens de wet mag er niet aan leeftijdsdiscriminatie gedaan worden en is dat dus geen reële beleidsoptie. Een besparingsvariant die in dit verband mogelijk is, is te stoppen met het bekostigen van instellingen voor studenten die een bbl-opleiding volgen (23 procent van alle mbo-studenten). Dit is dan ook in de kern onze besparingsvariant B geworden. Belangrijkste argumentatie voor deze variant zou zijn dat het bedrijfsleven/sociale partners ook nu al substantieel bijdragen aan de kosten voor de bbl-opleiding. Het helemaal stoppen van de bekostiging van het bbl-onderwijs zou dan vooral betekenen dat de rijksoverheid de principiële keuze maakt om de financiering ervan helemaal bij de sociale partners neer te leggen. De minister van Onderwijs blijft, ondanks dat het Rijk niet meer meebetaald, wel verantwoordelijk voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het totale mbo-onderwijs. Belangrijke overweging die bij deze beleidskeuze zou moeten worden gemaakt, is dat met terugtrekken in de bekostiging van deze vorm van onderwijs, de overheid ook minder sturingsmogelijkheden overhoudt op de kwaliteit van het onderwijs. In het uitwerken van de besparingsvariant B (geen bbl-bekostiging) is er voor gekozen om het afschaffen van de bbl-bekostiging te combineren met het afschaffen van de subsidieregeling Praktijkleren, ook al blijkt uit de evaluatie van de regeling dat deze effectief is. Het zou echter vreemd zijn om, gezien de argumentatie voor het afschaffen van de bbl-bekostiging, wel door te gaan met deze regeling. Aan deze besparingsvariant kleven belangrijke risico's zoals een mogelijk afname in de deelname van jongeren aan het middelbaar beroepsonderwijs en een verlies aan opgebouwde onderwijsinfrastructuur. Een beperkende randvoorwaarde voor deze besparingsvariant is dan ook dat er weinig tot geen draagvlak voor zal bestaan.

Los van inhoudelijk voor- en nadelen van bovenstaande keuzes, is een belangrijke vraag of met besparingsvariant B de 20%-bezuinigingsopgave kan worden ingevuld. Voor besparingsvariant A zal dit lukken omdat er uitgegaan is van een generieke korting op de lumpsumfinanciering ter grootte van de totale bezuinigingsopgave in 2020 tot en met 2023.

Bij de berekening van het bedrag dat het Rijk bespaard door te stoppen met de bbl-bekostiging is uitgegaan van de studentenaantallen voor bbl zoals die in de begroting 2019 zijn opgenomen voor de jaren 2020 tot en met 2023 (teruglopend van 112.800 in 2020 tot 103.300 studenten in 2023). Verder hebben we gerekend met een gemiddelde lumpsumbekostiging per student in bbl van € 4400,- per student. Dit bedrag hebben we ontleend aan de SCP-notitie 'Kosten en baten van de beroepsbegeleidende leerweg in het mbo' (d.d. 12 juli 2018)³⁰.

De omvang van de door het Rijk te realiseren bezuiniging door het stopzetten van de subsidieregeling praktijkleren is gebaseerd op de bedragen die in de begroting 2019 voor deze regeling zijn opgenomen voor de jaren 2020-2023.

De volgende tabellen laten voor beide varianten de realisatie van de bezuinigingsopgave zien.

	2019	2020	2021	2022	2023
Behaalde bezuiniging met variant A	0	-909.128	-896.857	-843.223	-907.832
20%-bezuinigingsopgave	0	-909.128	-896.857	-843.223	-907.832
Realisatie bezuinigingsopgave	N.v.t.	100%	100%	100%	100%

Tabel 11. **Opbrengst besparingsvariant A - 'Lumpsumkorting 20%' (bedragen x 1.000 euro).**

	2019	2020	2021	2022	2023
Bezuiniging door geen bbl-bekostiging	0	-490.600	-477.400	-464.640	-454.520
Bezuiniging door stopzetten subsidieregeling praktijkleren	0	-202.500	-196.500	-191.500	-175.500
Behaalde bezuiniging variant B	0	-693.100	-673.900	-656.140	-630.020
20%-bezuinigingsopgave	0	-909.128	-896.857	-843.223	-907.832
Realisatie bezuinigingsopgave	N.v.t.	76%	75%	78%	69%

Tabel 12. **Opbrengst besparingsvariant B – 'Stoppen bekostiging bbl-studenten + stopzetten subsidieregeling praktijkleren' (bedragen x 1.000 euro).**

Bovenstaande doorrekening maakt duidelijk dat met besparingsvariant B niet de gehele bezuinigingsopgave gerealiseerd zal kunnen worden, voor besparingsvariant A geldt dit zoals al aangegeven natuurlijk wel. Overleg met het Ministerie van OCW maakt duidelijk dat men besparingsvariant B ziet als de maximumvariant als het niet wenselijk is om instellingen generiek te korten op het lumpsumbudget.

10.4 Intensiveringsvariant

Bij de 20%-intensiveringsvariant is gekeken naar de toekomstige landelijke opgaven van het mbo en de analyses die door de instellingen zijn gemaakt van toekomstige regionale opgaven in het kader van de nieuwe kwaliteitsafspraken. Daarbij is ook gekeken naar maatregelen en instrumenten die blijkens deze beleidsdoorlichting doeltreffend zijn en/of waar uit onderzoek blijkt dat een extra financiële impuls de beoogde resultaten zullen versnellen dan wel verbeteren.

³⁰ De bekostiging van mbo-onderwijsinstellingen bestaat uit een verdeelmodel van het landelijk beschikbare budget voor het mbo. Instellingen ontvangen een lumpsumvergoeding; deze is voor circa 80% gebaseerd op het aantal inschrijvingen en voor circa 20% op het aantal diploma's (m.u.v. de entreeopleidingen, daarvoor geldt een 100% inputbekostiging). Voor het bekostigingsdeel op basis van het aantal inschrijvingen wordt elke student vermenigvuldigd met een aantal factoren, afhankelijk van het type leerweg (bol of bbl), de prijsfactor (een wegingsfactor die aangeeft welk aandeel uit het macrobudget een opleiding krijgt toegekend; dure opleidingen ontvangen meer bekostiging) van de opleiding die de student volgt en het aantal verblijfsjaren van de student in het mbo (de cascadebekostiging, vanaf 2019 in mbo afgeschaft). Een bolstudent telt hierbij voor 1 en een bbl-student voor 0,4. De prijsfactor van een opleiding varieert tussen 1 en 1,8. Bij de diplomabekostiging wordt geen onderscheid gemaakt naar leerweg, wel naar het niveau van de opleiding. De lumpsum bekostiging per bbl-student, die bepaald wordt door bovengenoemde factoren, is gemiddeld over alle opleidingen lager dan die per bol-student.

Een belangrijke landelijke en regionale opgave voor het mbo op de korte termijn is in ieder geval het verbeteren/blijven creëren van gelijke kansen. Het gaat dan vooral om het creëren van kansen voor jongeren tot en met niveau 2. Een andere belangrijke opgave is het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin, om te voldoen aan de vraag op de arbeidsmarkt.

Als we kijken naar maatregelen voor de kwetsbare groepen ligt het voor de hand om extra te investeren in de bestaande en als doeltreffend geëvalueerde aanpak vsv/kwetsbare jongeren en het versterken van de huidige infrastructuur. Het gaat dan om extra middelen voor het investeringsbudget van de kwaliteitsafspraken (voor de mbo-instellingen-scholen) in samenhang met extra middelen voor de RMC-regio's. Tenslotte zou geïntensiveerd kunnen worden op de middelen die binnen het lumpsum budget beschikbaar zijn voor niveau 2-studenten.

Om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te versterken zou tot slot de subsidieregeling praktijkleren geïntensiveerd kunnen worden. Deze regeling is effectief te noemen op basis van het evaluatieonderzoek dat naar de regeling is uitgevoerd. De intensivering past ook bij de toegenomen groei in de bbl en de vraag naar arbeidskrachten op de korte, middellange en lange termijn.

Er is in de 20% intensiveringsvariant daarom uitgegaan van het volgende, zie ook tabel 13:

- Intensiveren ondersteunen kwetsbare groepen:
 - Verhogen van 200 miljoen voor investeringsbudget van de kwaliteitsafspraken, om het fundament van de aanpak vsv en ondersteuning van kwetsbare groepen nog beter te verstevigen.
 - Intensiveren aanpak vsv bij gemeenten/RMC
 - Intensiveren op niveau 2
- Verhogen van 100 miljoen op subsidieregeling Praktijkleren.

	2019	2020	2021	2022	2023
Verstevigen positie niveau 2 binnen mbo-bekostiging	0	559.128	546.857	493.223	557.832
Vergroten van investeringsbudget in het kader van de kwaliteitsafspraken, ten behoeve van onderkant arbeidsmarkt/kwetsbare groepen	0	200.000	200.000	200.000	200.000
Extra budget voor subsidieregeling Praktijkleren (groei bbl)	0	100.000	100.000	100.000	100.000
Versterken RMC bij gemeenten		50.000	50.000	50.000	50.000
Totale extra uitgaven intensiveringsvariant	0	909.128	896.857	843.223	907.832
20%-investeringsopgave	0	909.128	896.857	843.223	907.832
Realisatie intensiveringsopgave	N.v.t.	100%	100%	100%	100%

Tabel 13. **Opbrengst intensiveringsvariant – 'Verstevigen positie niveau 2 binnen bekostiging + verhogen investeringsbudget kwaliteitsafspraken + verhogen subsidieregeling Praktijkleren + extra investeringsmiddelen onderkant mbo' (bedragen x 1.000 euro).**

Samenvattende conclusies en aanbevelingen

Hoofdstuk 11

In dit hoofdstuk vatten wij de belangrijkste conclusies van de beleidsdoorlichting samen. Ook bevat het hoofdstuk aanbevelingen over hoe er in de toekomst met onderzoek een beter inzicht verkregen kan worden in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van ingezet beleid.



11.1 Vooraf

De kern van een beleidsdoorlichting betreft een analyse op het doelbereik, de doeltreffend- en doelmatigheid van het onder een begrotingsartikel ressorterende beleid in de evaluatieperiode. Bij doelbereik dient vastgesteld te worden of geformuleerde beleidsdoelen bereikt zijn, bij doeltreffendheid gaat het om de vraag of het gevoerde beleid hier ook daadwerkelijk aan heeft bijgedragen. Doelmatigheid betreft de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid. Bij een beleidsdoorlichting dient deze analyse plaats te vinden op basis van reeds uitgevoerd onderzoek. Deze wijze van onderzoeken geeft de mogelijkheid om gestructureerd onderzoek te doen naar een bepaalde periode op basis van een aantal duidelijke kaders. Tegelijkertijd kent deze onderzoekswijze een aantal complicaties die ook keuzes in het onderzoek met zich mee hebben gebracht:

- De beoogde outcome van het betreffende begrotingsartikel van de beleidsdoorlichting is zeer breed: *'Het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie zorgen ervoor dat deelnemers hun talenten maximaal kunnen ontplooiën en volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving. Studenten worden voorbereid op passend vervolgonderwijs en/of een positie op de arbeidsmarkt die optimaal aansluit bij hun talenten.'* De onderzoekers hebben zich in de analyse daarom primair gericht op drie beleidsdoelstellingen die meer specifiek invulling geven aan de outcome. Het doelbereik, de doeltreffend en doelmatigheid zijn beschouwd in het licht van deze doelstellingen.
- Het begrotingsartikel is daarnaast zeer beleidsrijk, zeker in de onderzochte periode 2014-2018. Bovendien is het gevoerde beleid breder dan het begrotingsartikel en zijn er andersom ook andere begrotingsartikelen bij verschillende ministeries die invloed hebben (gehad) op het beleid. Om voldoende focus te hebben in het onderzoek, is structureel beleid, waar geen wijzigingen zijn opgetreden, niet meegenomen in het onderzoek. Datzelfde geldt voor incidenteel beleid waar geen structurele beleidswijzigingen zijn doorgevoerd. Het onderzoek betreft dus beleidsmaatregelen die zijn ingezet om een verandering te weeg te brengen en effect hebben gehad in de periode 2014-2018.
- Tot slot is duidelijk dat de beoogde outcome van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie ook sterk wordt beïnvloed door omgevingsfactoren zoals de conjunctuur, het beleid van andere ministeries en gemeenten en de regionale economische ontwikkeling.

Het is belangrijk om de nieuwe inzichten die deze beleidsdoorlichting geeft te bezien in het perspectief van deze context.

11.2 Beleidsperspectief in de periode 2014-2018

De beleidsdoorlichting die wij hebben uitgevoerd, heeft betrekking op de jaren 2014 tot en met 2018. Deze periode viel in de kabinetsperiode van Rutte II met het regeerakkoord 'Bruggen slaan' van 2012. Een tijd van flinke bezuinigingen en onzekerheid, maar met extra ruimte voor het mbo in financiële zin. In het regeerakkoord zijn destijds extra middelen toegezegd om het mbo te intensiveren, gekoppeld aan prestatieafspraken.

De onderzochte periode stond grotendeels in het teken van het laatste deel van de implementatie van het actieplan mbo Focus op vakmanschap (2011-2015), dat is neergezet als een verbeteren en moderniseringsplan. Met als motto: 'de basis op orde en de lat omhoog', was het primaire doel om het kwaliteitsniveau van de mbo-opleidingen te verhogen.

De inzet van het ministerie richtte zich daarbij zowel op de kwaliteit van professionals en examinering, als op de kwaliteit van de inhoud van de opleidingen en de mate waarin deze studenten voldoende uitdaging biedt en aansluit bij de behoefte van de arbeidsmarkt. Om het hierbij voor mbo-instellingen en studenten gemakkelijker te maken, heeft het Ministerie van OCW daarbij ook ingezet op vereenvoudiging van het mbo-stelsel. Tot slot was er aandacht voor versterking van besturing en bedrijfsvoering, met als doel goed georganiseerde mbo-instellingen die in control zijn en werken aan innovatie en continue verbetering.

Belangrijke maatregelen die hiertoe door het Ministerie van OCW zijn ingezet, omvatten onder meer het in bedrijf nemen van nieuwe kwalificatiedossiers en de invoering van de kwalificatiestructuur inclusief de keuzedelen. Het ging daarbij om vergroting van de doelmatigheid en arbeidsmarkt relevantie van leerwegen. Belangrijke maatregelen en instrumenten waren verder centraal vastgestelde examens rekenen, Engels en Nederlands, invoering van wettelijke normen voor onderwijstijd, het versterken van portfoliebeleid (macrodoelmatigheid) en het opnemen van een kwaliteitszorgsysteem als onderdeel van het toezicht van de inspectie.

Met de beleidsbrief Ruim baan voor vakmanschap (2014) vervolgde het Ministerie van OCW de inzet vanuit Focus op vakmanschap en voegde het ministerie enkele nieuwe thema's toe: verruiming van de mogelijkheden voor mbo-instellingen om te voldoen aan de eisen voor onderwijstijd, excellentie, experimenten met cross-over kwalificaties, bijdragen aan regionale innovatie (RIF), vakmanschaproute en beroepsroute en een leven lang leren.

In de onderzochte periode is tevens voor het eerst ingezet op een arrangement kwaliteitsafspraken op basis van een bestuursakkoord tussen de toenmalige minister en de MBO Raad. De focus is hierbij primair gericht op zes thema's: professionalisering, taal & rekenen, beroepspraktijkvorming, studiewaarde, voortijdig schoolverlaten en excellentie. Dit arrangement is dit jaar afgelopen. Intussen is gestart met het nieuwe bestuursakkoord Trots, vertrouwen en lef dat de minister in februari dit jaar met de mbo-instellingen heeft gesloten. In het nieuwe arrangement wordt aangesloten bij de stand van het mbo anno 2018.

Met de uitwerking van Focus op vakmanschap, het toevoegen van nieuwe thema's met Ruim baan voor vakmanschap en de bestuursakkoorden en kwaliteitsafspraken kenmerkt de periode 2014-2018 zich ook als stapeling van een aantal zeer forse én een zeer grote hoeveelheid kleine en gedetailleerde beleidsmaatregelen die op de instellingen in het mbo zijn afgekomen. Een deel van deze beleidsmaatregelen was een erfenis uit de vorige periode waarin forse ingrepen zijn gedaan in het stelsel, ingegeven door de zorgen over de kwaliteit van het onderwijs in de periode rond 2010. Het gaat dan om grote operaties zoals de herziening van de kwalificatiestructuur, de intensivering en verkorting van opleidingen, het verbeteren van de kwaliteit van de examens en de samenvoeging van kenniscentra in de SBB. Een ander deel ging om nieuwe maatregelen die aan het begin van de beleidsperiode zijn opgestart.

Het beleid dat onder artikel 4 van de OCW-begroting valt, is zeer omvangrijk. Hiervoor hebben we dat al aangegeven. Er is daarom besloten de beleidsdoorlichting te richten op de beleidsontwikkelingen die in de periode 2014-2018 voor het eerst (substantieel) zijn ingezet. Staand beleid van voor 2014, incidentele beleidsmaatregelen en beleidsmaatregelen die nog maar zeer recent zijn ingezet, zijn buiten de beleidsdoorlichting gehouden.

11.3 Beschikbaarheid van onderzoek

Het Ministerie van OCW heeft in relatie tot de beleidsontwikkelingen die in de periode 2014-2018 voor het eerst (substantieel) zijn ingezet, verschillende outputdoelen gesteld. Op vrijwel al deze outputdoelen zijn op onderliggende indicatoren streefwaarden benoemd. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen het streven naar een verhoging ten opzichte van voorgaande jaren en het streven naar een concrete (eind)waarde. De beleidsdoorlichting maakt duidelijk dat er voor doelbereik op de outputdoelen (op geformuleerde indicatoren) in de meeste gevallen informatie beschikbaar is. Er is in het algemeen dus zicht op het doelbereik van het ingezette beleid. Opvallend is wel dat op weinig indicatoren consequent (dezelfde) informatie beschikbaar is over de gehele beleidsperiode.

Bij een aanzienlijk aantal indicatoren houdt de registratie op in 2016. Daarnaast is er een aantal indicatoren waarbij er (nog) geen cijfers beschikbaar zijn over 2018, waardoor er in deze beleidsdoorlichting alleen uitspraken gedaan kunnen worden over de ontwikkeling tot 2017.

Het relatief positieve beeld voor de beschikbaarheid van onderzoek in relatie tot doelbereik, geldt echter niet voor doeltreffendheid. Er zijn maar voor weinig van de in de beleidsperiode ingezette maatregelen evaluaties beschikbaar die uitspraken mogelijk maken over doeltreffendheid ervan. Het is dan ook niet mogelijk om op basis van beschikbare evaluaties uitspraken te doen dat het door het Ministerie van OCW ingezette beleid in de breedte heeft bijgedragen aan het waargenomen doelbereik op de bredere outputdoelen die voor de periode 2014-2018 golden. Het kan met andere woorden op basis van beschikbare beleidsevaluaties niet uitgesloten worden dat de waargenomen positieve ontwikkeling op de outputdoelen beïnvloedt is door andere factoren dan het door het Ministerie van OCW ingezette beleid, bijvoorbeeld door gunstige contextfactoren (herstel economie, hogere betrokkenheid andere stakeholders et cetera).

Een andere belangrijke conclusie omtrent de beschikbare evaluaties, is verder dat er veel ‘kleinere’ onderzoeken zijn uitgevoerd, bijvoorbeeld naar onderdelen van bepaalde maatregelen. In veel gevallen ontbreken grotere onderzoeken die antwoord geven op de vraag of het door het Ministerie van OCW ingezette beleid wel of niet positief uitwerkt op het behalen van de beoogde outputdoelen en dus meer overkoepeld zijn. Wat hierbij meespeelt, is dat er een verschil is tussen de outputdoelen in de mate van concreetheid. Sommige door het Ministerie van OCW geformuleerde outputdoelen zijn concreet, zoals minder voortijdig schoolverlaters en toegankelijk en passend vavo-aanbod, maar er zijn ook outputdoelen geformuleerd die minder concreet zijn, zoals aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt of doelmatiger opleidingsaanbod. Voor deze outputdoelen is het voor onderzoekers een stuk lastiger aan te tonen of het doel bereikt is met of dankzij de inzet van de gekozen beleidsmaatregelen.

Doordat beschikbare evaluaties een beperkt beeld geven van de doeltreffendheid van het beleid, is het op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal op dit moment in theorie ook nauwelijks mogelijk al uitspraken te doen over de doelmatigheid van het beleid. Er kan namelijk alleen sprake zijn van doelmatigheid als er inzicht is in de mate van doeltreffendheid. Voor de maatregelen waarvoor geldt dat er wel uitspraken gedaan kunnen over doeltreffendheid, geldt meestal dat op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal geen uitspraken mogelijk zijn over doelmatigheid – er wordt in deze evaluaties namelijk geen relatie gelegd met de uitgaven.

Wel geldt ook hier dat er nog een aantal belangrijke onderzoeken aankomen die, naar verwachting, meer inzicht kunnen verschaffen in de doeltreffendheid en wellicht ook de doelmatigheid van het beleidsterrein.

11.4 Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid

Op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal, zijn conclusies te trekken met betrekking tot het doelbereik op de beleidsdoelen van het Ministerie van OCW op begrotingsartikel 4, alsook met betrekking tot de doeltreffend- en doelmatigheid van het beleid. Deze conclusies geven we hieronder weer.

Resultaat zichtbaar op beoogde doelen

Het in 2014-2018 voortzetten van de sterke focus op het verhogen van de kwaliteit van het beroepsonderwijs lijkt resultaat te hebben opgeleverd. Als we kijken naar de resultaten op beoogde doelen, zoals een betere kwaliteit van examens, het vergroten van studiesucces en verminderen van voortijdig schoolverlaters, dan zien we over vrijwel de gehele linie een positieve ontwikkeling. Het aantal opleidingen dat door de inspectie als voldoende of goed wordt beoordeeld op verschillende onderdelen van examinering en diplomering is toegenomen. Ook het studiesucces van studenten en het aantal mbo'ers dat zich uitgedaagd voelt, is licht gestegen. Datzelfde geldt voor verschillende indicatoren die de aansluiting tussen onderwijs en de behoefte van de arbeidsmarkt duiden.

Er zijn meer mbo-geplumeerden aan het werk, iets meer studenten geven aan dat de aansluiting tussen de huidige functie en hun opleiding voldoende tot goed is en leerbedrijven oordelen in lichte mate positiever over de beroepsvaardigheden van mbo'ers. Ook het percentage 25-64-jarigen dat deelneemt aan een leeractiviteit is licht gestegen. Een groot positief verschil is daarnaast zichtbaar als het gaat om het aantal voortijdig schoolverlaters, dat sinds 2009 sterk is afgenomen. Dat geldt ook voor het percentage voortijdig schoolverlaters in de nieuw geïntegreerde Entree-opleiding. Daarnaast is het aantal deelnemers aan vavo toegenomen en laten cijfers met betrekking tot studiekeuze zien dat studenten steeds tevredener zijn over de mate waarin informatie voorafgaand aan de opleiding klopt.

Verschillende maatregelen lijken doeltreffend en doelmatig

Het lijkt aannemelijk dat deze positieve ontwikkeling in ieder geval deels het resultaat is van de vele maatregelen en instrumenten die het Ministerie van OCW heeft ingezet gericht op deze doelen. Op basis van de beschikbare evaluaties is slechts in beperkte mate informatie voorhanden die een directe relatie tussen ingezette maatregelen en het bereik op beoogde resultaten aantonen. Voor de maatregelen waarbij dat wel het geval is, geldt dat deze in het algemeen doeltreffend te noemen zijn. Uit evaluatie blijkt dat het Regionaal Investeringsfonds mbo (RIF) als instrument om de aansluiting tussen onderwijs op (regionale) arbeidsmarkt te verbeteren een sterk additioneel effect heeft op samenwerking en concrete activiteiten op dit vlak. Ook de maatregel 'verminderen van voortijdig schoolverlaters' kan op basis van evaluatie als doeltreffend worden bestempeld. Onderzoek laat zien dat de ingezette instrumenten tot een positieve impact leiden, er meer aandacht is voor kwetsbare jongeren en de RMC's meer kwaliteit kunnen leveren. Op basis van evaluatie lijkt het instrument Vakmanschaproute en Technologieroute, ook positief te hebben bijgedragen aan het beoogde doel, om de doorstroom vmbo-mbo-ho te verbeteren. Evaluatie laat zien dat niet alleen het aandeel dat doorstroomt naar het mbo significant groter is dan wanneer er geen route gevolgd is, maar ook dat het beoogde doel om het aantal voortijdig schoolverlaters te verminderen wordt bereikt. Het toegenomen aantal vavo-deelnemers lijkt ook in ieder geval deels toe te wijzen aan de centralisatie van de vavo die hiertoe is ingezet. Uit evaluatie blijkt dat de centralisatie van de vavo heeft geleid tot toegankelijk en passend vavo-aanbod: het aanbod is gehandhaafd en de toegankelijkheid is verbeterd doordat beperkingen op instroom zijn verdwenen.

In onze aanvullende gespreksronde waren respondenten ook overwegend positief over de RIF- en vsv-regelingen, waarbij als succesfactoren werden benoemd: investeringsmiddelen met co-financiering en bestuurlijk draagvlak in de regio. De gelden besteed vanuit de OCW-begroting aan RIF worden ook in veel van de door ons gevoerde gesprekken benoemd als zeer doelmatig. Uit de evaluatie blijkt dat het fonds doeltreffend is, terwijl het Rijk er relatief beperkt geld in steekt. Daarnaast was men positief over de verbetering van examens en intern toezicht en de herziening van de kwalificatiestructuur. De uitvoering van de herziening heeft geleid tot substantieel minder dossiers en kwalificaties in het mbo. Overlap tussen kwalificaties is zo goed als mogelijk weggenomen. In veel gesprekken is aangegeven dat de herzieningsoperatie de doelmatigheid van de besteding van de mbo-gelden heeft bevorderd. Ook de Wijzigingswet waarmee de wettelijke taken rondom de kwalificatiestructuur en beroepspraktijkvorming over zijn gegaan van zeventien kenniscentra naar SBB wordt als doelmatig beoordeeld. Ondanks dat SBB het met fors minder middelen heeft moeten doen, is de organisatie in staat gebleken om de wettelijke taken naar het oordeel van haar stakeholders op ten minste het oorspronkelijke niveau te vervullen.

Tot slot zien we ook een aantal positieve uitkomsten bij onderzoeken waar gekeken is of de maatregelen het beoogde gedrag bij stelselpartijen heeft opgeroepen, dat uiteindelijk tot de gewenste output zou moeten leiden. Dit geeft geen direct beeld van doeltreffendheid, maar wel een indicatie of een maatregelen succesvol is geweest. Evaluatie laat zien dat het stimuleren van excellentie heeft geleid tot impulsen en (meer deelnemers aan) nieuwe activiteiten. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat het instrument Subsidieregeling Praktijkleren heeft geleid tot meer beschikbare plekken. De onderzoekers die de regeling geëvalueerd hebben, concluderen daarbij dat de subsidieregeling ook doelmatig lijkt te zijn.

Onderzoek laat daarnaast zien dat mede door het Zorgpact een beweging op gang is gekomen van vernieuwers, die door samenwerking onderwijs en werk in zorg en welzijn innoveren. Ook de inzet van educatie voor aanpak van laaggeletterdheid en de actielijnen binnen Tel mee met Taal lijken succesvol. Volgens onderzoek heeft het geleid tot meer bereik van laaggeletterden, een verbetering van de lokale samenwerking en een meer divers educatieaanbod.

Ook minder positieve resultaten

Op sommige punten zien we ook minder positieve resultaten. Het percentage laaggeletterden is de afgelopen jaren gestegen en de beoogde stijging van het aandeel mbo-studenten techniek is uitgebleven. Ook over een aantal specifieke maatregelen en instrumenten laten onderzoeken minder positieve resultaten zien. Het verkorten van de nominale opleidingsduur en vastleggen van wettelijke normen voor onderwijstijd zou vooral leiden tot een verhoogde werkdruk. Waar het gaat om de verbetering van plaatsing en begeleiding van studenten, blijkt uit evaluatie dat de hiertoe ingezette financiële prikkels geen effect lijken te hebben op het beoogde gedrag. Tot slot lijkt de invoering van de referentieniveaus voor rekenen weinig effect te hebben op de resultaten van studenten op mbo niveau 2 en 3. In onze aanvullende gespreksronde spraken respondenten zich ook negatief uit over het rekenbeleid, waarbij men met name politieke onduidelijkheid over exameneisen als zwak punt noemde. Ook over de toelatingstoets voor de doorstroom mbo-hbo was men negatief, het zou perverse effecten met zich meebrengen. Tot slot oordeelde men negatief over een aantal maatregelen die inmiddels vanwege politieke overwegingen al weer zijn afgeschaft, te weten de verplichting van het lerarenregister, de cascadebesteding en het afrekenen op de factor studiewaarde. Dit kan daarnaast tevens worden gezien als een vorm van ondoelmatigheid. Dat geldt ook voor het rekenbeleid. Verschillende gesprekspartners hebben aangegeven dat er inmiddels al veel geïnvesteerd is in het verbeteren van rekenvaardigheden van mbo-leerlingen, maar de echte winst is (nog) niet behaald.

Overall conclusies

Over de periode 2014-2018 heeft er zich een positieve ontwikkeling voorgedaan op veel van de beoogde doelen in relatie tot de kwaliteit van het beroepsonderwijs. Opvallend is dat bij meerdere beleidsdoelen de grote winst in het doelbereik geboekt lijkt te zijn in de eerste helft van de beleidsperiode. De door de inspectie vastgestelde vooruitgang van de kwaliteit van examinering en diplomering zette niet door in de jaren 2016-2017. Daarnaast is het aantal voortijdig schoolverlaters na een sterke daling tot 2015 in 2016 voor het eerst weer licht gestegen. Mogelijk is dit een teken dat het laaghangend fruit daarmee geplukt is.

Het samenvattende beeld ten aanzien van de doeltreffendheid van het beleid in de periode 2014-2018 is, voor zover bestaand onderzoek daar inzicht in geeft, overwegend positief. Het betreft hier overigens vaak wel kleinere maatregelen waarvoor er (al) inzicht is in de doeltreffendheid. We zien op een aantal vlakken ook minder positieve ontwikkelingen en effecten, die om een kritische blik ten aanzien van maatregelen en instrumenten vragen.

Over een aanzienlijk aantal (grotere) maatregelen uit de beleidsperiode 2014-2018, zoals ook al benoemd in de vorige paragraaf over beschikbaarheid van onderzoek, is (nog) geen informatie beschikbaar om iets te zeggen over de doeltreffendheid ervan. Het is dus, ondanks het overwegend positieve beeld, (nog) niet aangetoond dat het door het Ministerie van OCW in de periode 2014-2018 ingezette beleid in de breedte heeft bijgedragen (doeltreffend is geweest) aan het waargenomen doelbereik op de bredere outputdoelen die voor de periode 2014-2018 golden.

Door het gebrek aan inzicht in de overall doeltreffendheid van het beleid, is het ook niet mogelijk om tot uitspraken te komen over de doelmatigheid van het beleid.

11.5 Sturingsmechanismen

De stelselsturing in de periode 2014-2018 kenmerkt zich door een stapeling van maatregelen, waarbij in de beginfase met name vanuit de voorafgaande periode is ingezet op directe inhoudelijk sturing, door het juridisch vastleggen van (kwaliteits)normen. Lopende de periode is de sturing in toenemende mate gericht op investering in de besturing en de bedrijfsvoering van instellingen. Het gaat daarbij om het versterken van governance zodat mbo-instellingen zelf sturen op een continue verbetering van kwaliteit. Om instellingen daarbij te stimuleren en faciliteren heeft het Ministerie van OCW kwaliteitsafspraken gemaakt met individuele instellingen, waarbij deels met prestatieafspraken is gestuurd op resultaat en met investeringsbudget en resultaatafhankelijk budget middelen beschikbaar zijn gesteld om dit resultaat te bereiken. Daarmee heeft de sturing vanuit het Ministerie van OCW zich in termen van vormen van overheidssturing ontwikkeld tot een mengvorm die kan worden aangeduid als 'managed governance'. Waarbij organisaties én autonomer worden én prestaties moeten neerzetten én dat ze moeten samenwerken met andere stakeholders om die prestaties te realiseren: 'de overheid geeft duidelijke inhoudelijke kaders mee en soms ook directe opdrachten, verantwoording wordt daarmee ook meer direct en dwingend.'

De uitgevoerde synthesestudie geeft weinig inzichten in de effecten van de gekozen vorm van besturing. Het beschikbare onderzoeksmateriaal gaat beperkt in op de werking van ingezet sturingsinstrumentarium. Wel laat tussentijdse evaluatie van de kwaliteitsafspraken zien dat de afspraken een impuls kunnen geven aan kwaliteitsbewustzijn, kwaliteitszorg en beleid op betreffende thema's. Waar het gaat om de financiële middelen die aan de afspraken worden verbonden, lijken effecten minder aantoonbaar. Wanneer we kijken naar mogelijke succesfactoren in sturing op basis van maatregelen die doeltreffend zijn bevonden, dan zien we drie factoren die een rol kunnen hebben gespeeld bij doeltreffend beleid. Namelijk, een sterk agenderend karakter, sturing op samenwerking in de regio en het beschikbaar stellen van specifieke budgetten verbonden aan de maatregelen.

11.6 Aanbevelingen met betrekking tot (evaluatie) onderzoek

De beleidsdoorlichting maakt duidelijk dat er voor het Ministerie van OCW nog verbetering mogelijk is in het inzichtelijk krijgen van de doeltreffend- en doelmatigheid van het beleid op begrotingsartikel 4. Wij sluiten dit hoofdstuk daarom af met een aantal aanbevelingen in dit verband:

Inzicht in doeltreffendheid begint met het formuleren van output- en outcomedoelen die concreet en meetbaar zijn. Belangrijk hierbij is vast te stellen of het op voorhand realistisch is dat het bereik op de gestelde doelen met beleid beïnvloed kan/gaat worden.

- Zo snel de juiste output- en outcomedoelen geformuleerd zijn, is het belangrijk dat er passende indicatoren op deze doelen geformuleerd worden en er vervolgens georganiseerd wordt dat de juiste informatie verzameld gaat worden. Belangrijk is dat het Ministerie van OCW zich hierbij verzekert dat deze informatie voor langere tijd op dezelfde manier verzameld gaat worden.
- Om inzicht in de doeltreffendheid van het beleid te krijgen, zou overwogen kunnen worden om rondom de output- en outcomedoelen bredere evaluaties op te zetten. Dus niet meer elk afzonderlijk beleidsinstrument apart evalueren, maar evaluaties op te zetten op het niveau van de totale set van beleidsinstrumenten dat ingezet is om een beleidsdoel te realiseren.
- Meer in het algemeen zou bij de opzet van evaluaties het inzichtelijk maken van de doeltreffend van beleid ook benaderd kunnen worden vanuit het idee van een realistische evaluatie. Hierbij ligt het zwaartepunt van evalueren niet (alleen) bij het vaststellen van het beoogde doelbereik, maar bij de vraag of de inzet van beleidsinstrumenten het gewenste gedrag van stelselpartijen heeft opgeroepen en wat de invloed van contextfactoren is op het doelbereik. Het gaat hierbij om het gedrag van waar in de beleidstheorie vooraf werd verwacht dat het de beleidsdoelen zou bewerkstelligen.
- Tot slot de meer algemene aanbeveling om beleidsmaatregelen niet te snel na introductie al te evalueren op de vraag of deze wel of niet gecontinueerd moeten worden.
- Vaak is bij nieuw ingezet beleid op voorhand namelijk al duidelijk dat de daarmee beoogde gedragswijzigingen bij stelselpartijen zich niet op korte termijn zullen of kunnen voordoen, dit kost tijd. De kans dat beleid op een heel korte termijn dan al doeltreffend is, is daarmee in theorie al klein. De uitkomst van evaluaties op de doeltreffendheid van beleid zijn daarmee op voorhand al bekend.

Voorgaande betekent overigens niet dat wij betogen dat nieuwe beleidsmaatregelen helemaal niet tussentijds onderzocht zouden moeten worden. In tegendeel, dit is juist zeer aan te raden. Het doel van dit soort tussentijdse onderzoeken zou echter moeten zijn om de beleidsmakers de kans te bieden beleidsmaatregelen gradueel aan te scherpen en stelselpartijen de mogelijkheid geven hun gedrag bij te stellen zodat de beleidsmaatregelen op langere termijn doeltreffend worden.

Nabeschuwing

Hoofdstuk 12

Het Ministerie van OCW heeft bij deze beleidsdoorlichting aan Berenschot gevraagd aanvullend te reflecteren op de strategische vraagstukken voor de komende jaren met de kennis van nu en de veranderingen in het sturingsparadigma te bezien in het licht van deze trends. Deze reflectie is uitgevoerd op basis van het materiaal uit de beleidsdoorlichting, aangevuld met de interviews die we hebben gevoerd en de gesprekken in de begeleidingscommissie en de klankbordgroep.



Als we kijken naar verschillende toekomstverkenningen komt een aantal strategische vraagstukken naar voren waar het mbo in samenwerking met andere stakeholders een belangrijke positie vervult vanuit hun centrale rol: kwalitatief en toegankelijk mbo-onderwijs waarmee de arbeidsmarkt goed wordt bediend en waarin studenten hun talenten kunnen ontplooiën en adequaat worden voorbereid op deelname aan de arbeidsmarkt, de maatschappij of het vervolgonderwijs:

Technologische versnelling en steeds sneller veranderende vraag naar arbeid.

De huidige en toekomstige periode kenmerkt zich door een groter wordende druk op de arbeidsmarkt: veranderende beroepen en personeelstekorten met name in de techniek en zorg en tegelijkertijd krimp en vergrijzing van de (beroeps) bevolking. Het mbo heeft daar een landelijke en een regionale opgave samen met het bedrijfsleven en gemeenten. De aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt en het mbo als opleider voor de volwassen werknemer staan hernieuwd op de agenda. Uit onderzoeken van onder andere de SER, het SCP en de OECD worden de grote transities benoemd waar de arbeidsmarkt en het onderwijs mee te maken krijgen: technologisering, robotisering, automatisering en verduurzaming.

Toegankelijkheid, kansengelijkheid en jongeren in een kwetsbare positie.

13% van de jongeren in de leeftijd van 16-30 jaar hebben een afstand tot de arbeidsmarkt (CPB, 2019). Deze groep is erg heterogeen: jongeren met en zonder gedeeltelijke arbeidsbeperking, hoog- en lager opgeleiden, gedeeltelijk-, tijdelijk- en niet-werkenden, jongeren met en zonder kind en jongeren met en zonder multi-problematiek. Ondanks dat het Nederlandse beleid gemiddeld genomen goed werkt, worden bijvoorbeeld knelpunten ervaren bij de ketenaanpak en integraliteit van beleid. De onderwijsraad stelt in haar rapport 'decentraal onderwijsbeleid bij de tijd' (2017) dat de grotere verantwoordelijkheid van gemeenten voor jeugdhulp en arbeidsmarktparticipatie de rolverdeling tussen Rijk en gemeenten bij onderwijs onder druk zet. Daarnaast wordt aangegeven dat het steeds vaker nodig is dat instellingen en gemeenten met elkaar samenwerken in een complex lokaal of regionaal speelveld om integraal en preventief te kunnen werken op de snijvlakken van onderwijs, ondersteuning en zorg.

Teruglopende studentenaantallen als gevolg van demografische krimp

Landelijk daalt het aandeel mensen in de leeftijd tot 20 jaar met bijna 7 procent tussen nu en 2040. Daarnaast kiezen relatief steeds meer jongeren voor algemeen vormend onderwijs. Het mbo als geheel wordt tot en met 2032 geconfronteerd met een verwachte daling van de studentenaantallen van gemiddeld 14 procent. Dat zijn bijna 70.000 studenten minder dan nu. Er ligt de uitdaging om een doelmatig, veelzijdig, toegankelijk en kwalitatief hoogwaardig onderwijsaanbod in stand te houden.

Het gaat hierboven om vraagstukken waar een veelheid aan actoren landelijk en regionaal verantwoordelijkheid dragen en gezamenlijk antwoorden zullen moeten vinden. Stakeholders en experts die we hebben gesproken voor deze beleidsdoorlichting geven aan dat het daarom ook passend is dat deze gedeelde verantwoordelijkheden ook een vertaling krijgen in de sturingsmechanismen van de overheid. Hoe dat precies vorm zou moeten krijgen vergt nog nadere analyse.

Wel hebben we op basis van dit onderzoek en de gesprekken die we hebben gevoerd een aantal wenselijke kenmerken opgehaald van de toekomstige sturingswijze van de overheid:

- Voor de huidige en toekomstige opgaven waar de mbo-instellingen voor staan, wordt gezamenlijke langere termijn agendering van belangrijke thema's als waardevol gezien, zonder de reflex van (steeds weer nieuwe) aparte regelingen, pilots, experimenten en andere ad hoc-maatregelen zoals in de onderzochte periode plaatsvond. Gezien de context van de periode vóór 2014 waarin de klachten en problemen in het mbo zich opstapelden, is de interveniërende wijze waarop de minister heeft gestuurd in de onderzochte periode een uitlegbare sturingswijze geweest, maar de verantwoordingslast wordt op dit moment hoog bevonden, mede door de grote hoeveelheid van uitgewerkte maatregelen die zijn ingezet. Continuïteit in beleid en financiering wordt gezien als belangrijke basisvoorwaarde.
- Er wordt met de nieuwe kwaliteitsafspraken ingezet op regionale thema's, waarbij differentiatie ontstaat tussen de verschillende opgaven van mbo-instellingen. De sturing van de overheid zal op een of andere wijze rekening moeten houden met deze verschillen.
- Het zwaartepunt zal in de toekomst steeds meer liggen op het sturen op gezamenlijke maatschappelijke en economische opgaven. Dit vraagt ook iets van gezamenlijkheid van de verschillende ministeries die hierbij betrokken zijn (SZW, EZ, VWS). In de onderzochte periode zien we ook een aantal voorbeelden van doeltreffende maatregelen waarbij sturing is ingezet op gezamenlijke doelstellingen en waar samenwerking in de regio is gefaciliteerd. Uit onze gesprekken is naar voren gekomen dat deze maatregelen door verschillende stakeholders als succesvol worden gezien. Zij refereerden dan met name aan het vsv-beleid en de RIF-regeling. Beide instrumenten bevatten een regionale component, gezamenlijk doelstellingen, gezamenlijke agendering en een gezamenlijk budget.
- Een steeds groter wordend deel van de financiering van mbo-instellingen komt vanuit andere stakeholders dan de rijksoverheid, zoals gemeentelijke mbo-agenda's en publiek-private samenwerking met bedrijven. Ook hiermee zal rekening moeten worden gehouden bij de sturingswijze van de rijksoverheid.

Bijlagen



- Bijlage 1** | Lijst geraadpleegde bronnen
- Bijlage 2** | Lijst respondenten
- Bijlage 3** | Samenstelling begeleidingscommissie en klankbordgroep

Bijlage 1 | Lijst geraadpleegde bronnen

1. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Actieplan mbo 'Focus op vakmanschap 2011-2015'. December 2011, nr. 270414
2. Actal. 2016-07-15 Brief - Regeldruk ten gevolge van het wetsvoorstel vroegtijdige aanmelddatum beroepsonderwijs
3. AdbTopconsult. Evaluatie - Bestuurlijke evaluatie van de onderwijscooperatie. 2018-12-07
4. Algemene Rekenkamer, 2019 - Vastgoed mbo - Signalen voor de betaalbaarheid mbo
5. Algemene Rekenkamer. Evaluatie - Aanpak van laaggeletterdheid. 2016-04-20
6. Auditdienst Rijk. Evaluatie. Rapportage beleidsdoorlichting Prestaties van leerlingen en studenten omhoog. 2015.
7. Berenschot. Evaluatie - Wet van Wijziging SBB. 1 december 2018
8. CAOP . Evaluatie - Met een blik op het verleden. Februari 2017.
9. CenterData. Evaluatie - Loopbaanmonitor Onderwijs 2015 . 2015-10-12
10. CenterData. Evaluatie - Loopbaanmonitor Onderwijs 2016 . 2016-10-12
11. CenterData. Evaluatie - Loopbaanmonitor Onderwijs 2017.
12. CenterData. Evaluatie - Loopbaanmonitor Onderwijs 2018.
13. CFI. Leerlinggebonden financiering mbo. 2008.
14. Coalitie. Regeerakkoord Bruggen slaan. 2012.
15. Coalitie. Regeerakkoord. 2012.
16. College voor Toetsen en Examens. Evaluatie - Evaluatie. Rapportage referentieniveaus 2015-2016. 2016-10-11
17. College voor Toetsen en Examens. Evaluatie - Evaluatie. Rapportage referentieniveaus 2016-2017. 2017-11-01
18. College voor Toetsen en Examens. Evaluatie - Evaluatie. Rapportage referentieniveaus taal en rekenen 2014-2015. 2015-09-01
19. College voor Toetsen en Examens. Evaluatie - Evaluatie. Tussenrapportage centraal ontwikkelde examens mbo en rekentoets vo. 2014-06-13
20. Commissie Fusietoets Onderwijs. 2017-06-09 Advies cfto -fusie roc leiden en id college
21. Commissie Macrodoelmatigheid MBO. Brief - Macrodoelmatigheid mbo. 18 december 2017
22. Commissie Macrodoelmatigheid MBO. Rapport - Arbeidsmarktperspectief mbo niveau 2. 20 maart 2017
23. Commissie Vollebregt. 2016-07-01 Programma (pagina 30) - Sterke en innovatieve regio, vierkant voor werk
24. Consortium 2B MBO. Evaluatie - Loopbaan en burgerschapsonderwijs in het mbo. December 2016.
25. Deloitte. Evaluatie SLOA. 2005.
26. DUO. Evaluatie. Monitorverslag 2014-2017 RIF. 2017.
27. DUO. Evaluatie. Monitorverslag-2014-2015-regeling-regionaal-investeringsfonds-mbo. 2016.
28. Ecbo. Evaluatie kwalificatiedossier mbo. 2014.
29. Ecbo. Evaluatie ontwikkelingen en maatregelen in het middelbaar beroepsonderwijs. 2012.
30. ECBO. Evaluatie. Op weg naar succes. Eindrapportage. 2012.
31. ECBO. Evaluatie. Vijf jaar VM2 Samenvatting uitkomsten VM2 monitor 2008-2012.
32. Ecorys. Evaluatie - monitor actieprogramma Tel mee met Taal 2016-2018 Actielijn 1 . 2017-11-06
33. Ecorys. Evaluatie - monitor actieprogramma Tel mee met Taal 2016-2018 Actielijn 2. 2017-11-06
34. Ecorys. Evaluatie - monitor actieprogramma Tel mee met Taal 2016-2018 Actielijn 3. 2017-11-06
35. Ecorys. Evaluatie - monitor actieprogramma Tel mee met Taal 2016-2018 Actielijn 4. 2017-11-06
36. Ecorys. Evaluatie - monitor actieprogramma Tel mee met Taal 2016-2018 Actielijn 5 . 2017-11-06
37. Ecorys. Evaluatie - Monitor actieprogramma Tel mee met Taal 2016-2018 Tussenrapportage. 2017-11-06
38. Ecorys. Evaluatie CvE. 2014.
39. Ecorys. Evaluatie. Sectoranalyse_HBO-techniek_2012. 2012.
40. ECPO. Evaluatie. Verevening_verdeelmodel_bekostiging_so.
41. Expertisecentrum Beroepsonderwijs. Evaluatie - Nieuwe bekostiging voor het vavo. 1 februari 2018
42. Ferro. Evaluatie - Professionele ontwikkeling beroepsgroep leraren. 2016-04-08
43. Het_advies_van_de_Commissie_NLQF-EQF. 2011.
44. Inspectie van het Onderwijs. 2016-10-10 Rapport Inspectie (H2) - Onderzoekskader mbo
45. Inspectie van het Onderwijs. 2016-04-13 Rapport - Staat van het onderwijs 2014-2015
46. Inspectie van het Onderwijs. 2016-04-13 Rapport - Staat van het onderwijs 2014-2015
47. Inspectie van het Onderwijs. 2017-04-12 Rapport - Staat van het onderwijs 2015-2016
48. Inspectie van het Onderwijs. 2018-04-11 Rapport - Staat van het onderwijs 2016-2017
49. Inspectie van het Onderwijs. 2019-04-10 Rapport - Staat van het onderwijs 2017-2018
50. Inspectie van het Onderwijs. Onderzoek - Melding van verzuim en voortijdig schoolverlaten in het mbo. 2011

51. Inspectie van het Onderwijs. Rapport - Financiële positie en ontwikkeling van agrarische opleidingscentra. 1 maart 2018
52. Inspectie van het Onderwijs. Rapport - Naar vernieuwd toezicht. Mei 2016
53. Inspectie. Evaluatie. Publieke en private activiteiten bij kenniscentra beroepsonderwijs en bedrijfsleven.
54. Inspectie. Servicedocument urennorm van wet BIG en WEB. 2015.
55. Inspectie. Toezichtskader kenniscentra beroepsonderwijs en bedrijfsleven 2013-2015. 2013
56. IVA Tilburg. Evaluatie. Implementatie van het concept Vakcollege. 2013.
57. Jaarstukken KC's.
58. Jaarverslagen SBB.
59. Job. Evaluatie. Job Monitor Rapport 2016. 2016
60. KBA Nijmegen. 2018-03-07 Evaluatie (pagina 2, 23-25, 44) - Doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo
61. KBA, Oberon, Kohnstamm. Evaluatie. Landelijke-inventarisatie-aansluiting-onderwijs-en-jeugdhulp-2018. 2018.
62. KBA. Evaluatie. Passend onderwijs in het mbo_ tussenbalans. 2017.
63. KBA. Evaluatie. Samenwerking-tussen-onderwijs-gemeenten-en-jeugdhulp. 2018.
64. KBA. Evaluatie. Sectorrapport passend onderwijs mbo. 2018.
65. KBA. Schoolmaatschappelijk werk in het mbo. Evaluatie meerwaarde SMW. 2018.
66. Kennispunt mbo. Handreiking exameninstrument. Drie routes naar een valide exameninstrument. 2018.
67. Kohnstamm Instituut. Evaluatie - De netwerkschool. 25 augustus 2015
68. Kohnstamm Instituut. Evaluatie. Stavaza (2). Deel 2_ eerste ervaringen met de stelselwijziging. 2016.
69. Kohnstamm Instituut. Evaluatie. Stavaza, deel 3_ Wat betekent passend onderwijs tot nu toe voor leraren en ouders. 2017.
70. Koninklijke Bibliotheek. 2017-12-01 Rapportage (pagina 14, 20) - Trends in het stelsel van openbare bibliotheken
71. Loopbaan Orientatie Begeleiding. Evaluatie - Eindrapportage stimuleringsproject LOB in het mbo. December 2015.
72. Maastricht University. Evaluatie - Het School-Ex 2.0 programma
73. MBO in bedrijf. Handreiking-kwaliteitsplan. 2015.
74. MBO Raad en NRTO. Examenagenda mbo. Collectieve afspraken exameninstrumenten. 2016.
75. MBO Raad, 2018 - tien bouwstenen voor een toekomstbestendig MBO
76. MBO Raad, 2018 -Strategische Agenda digitalisering MBO 2018-2022
77. MBO Raad, NRTO, Exsamen, OCW. Afspraken valide exameninstrumenten mbo. 2018.
78. MBO Raad. Bijlage - Ambitie agenda lob voor het mbo. 30 november 2017
79. MBO Raad. Rapportage - Medewerkersonderzoek 2014-2015. juli 2016
80. MBO Raad. Toezicht op onderwijstijd werkwijze inspectie. 2012
81. MBO15. Rapportage - Focus op vakmanschap in bedrijf. 15 april 2015
82. MBOinbedrijf. 2017-08-01 Rapportage (H8) - Voortgangsrapportage kwaliteitsafspraken mbo
83. MBOinbedrijf. 2017-11-01 Rapportage (pagina 6 en 9) - mbo in vol bedrijf, rapportage beroepspraktijkvorming
84. MBOinBedrijf. Rapportage - Excellentie in het mbo startrapportage. 1 september 2015.
85. MBO-raad. 2014-02-05 Publicatie - branchecode goed bestuur mbo
86. Ministerie van Algemene Zaken. 2016-05-23 Rapportage (pagina 6 en 12) - kennispeiling studeer met een plan mei 2016
87. Ministerie van Algemene Zaken. 2017-04-06 Eindrapportage (pagina 3 en 5) - Studeer met een plan 2016
88. Ministerie van Algemene Zaken. 2017-06-06 Rapportage - Eindrapportage effectonderzoek Studeer met een plan Fase1 en 2 2016-2017
89. Ministerie van Algemene Zaken. 2017-07-20 Rapportage - campagne effectonderzoek Studeer met een plan fase 3
90. Ministerie van Algemene Zaken. 2018-05-15 Rapport - Eindrapport Voorlichtingstraject VMBO
91. Ministerie van Economische Zaken, Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2016-09-13 Rapport (pagina 18, 28) - Groen onderwijs in beweging
92. Ministerie van Financiën. Kamerbrief - Voorlopige rekening 2009. nr. BZ / 2010 / 108U
93. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2009-02-20 Kamerbrief - Voortgang doorlopende leerlijnen taal en rekenen, nr. 102935
94. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2010-01-19 Wetsvoorstel - Voorstel van wet tot vaststelling van regels over referentieniveaus taal- en rekenvaardigen
95. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2010-01-21 Kamerbrief - wetgeving invoering referentiekader taal en rekenen

96. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2010-02-10 Kamerbrief - Deelnemersaantallen mbo en resultaten School Ex programma
97. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2011-06-07 Bijlage - Overzicht implementatietraject invoering referentieniveaus in eindtoets examens
98. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2011-08-08 Kamerbrief - toezegging toegankelijk houden van volwassenenonderwijs voor mensen van 30
99. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2011-09-08 Plan - Actieplan laaggeletterdheid 2012-2015
100. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2011-10-07 Nota (pagina 4, 5, 14) - Wetsvoorstel rond versterking positie onderwijspersoneel
101. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2012-03-30 Nota - wet educatie en beroepsonderwijs inzake voortgezet algemeen volwassenenonderwijs
102. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2012-06-08 Kamerbrief - pilots rekentoets in vo en examens taal en rekenen mbo, nr. 410454
103. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2012-10-26 Kamerbrief - bij wijziging besluiten referentieniveaus nederlandse taal en rekenen, nr. WJZ 448412
104. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2012-12-07 Kamerbrief - wijziging wvo bekostiging leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs
105. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2012-12-19 Kamerbrief - voortgangsrapportage implementatie referentiekader taal en rekenen, nr. 455537
106. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2013-04-25 Kamerbrief - (her)invoering meester en gezeltitel in beroepsopleidingen
107. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2013-06-12 Bijlage - toelichting op simulaties bekostiging mbo
108. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2013-06-12 Wetswijziging (concept) - concept wijziging diverse besluiten voor doelmatige leerwegen
109. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2013-07-01 Rapportage - centrale toetsing en examinering referentieniveaus nederlandse taal en rekenen 2012-2013
110. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2013-09-26 Kamerbrief - Voortgangsrapportage invoering referentieniveaus taal en rekenen 2013, nr. 515218
111. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2013-10-04. Publicatie - Lerarenagenda 2013-2020 de leraar maakt het verschil
112. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2013-10-15 Notitie (pagina 6 en 7) - Discussienotitie MBO-tour
113. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2014-01-24 Kamerbrief - stand van zaken voornemen wijziging regelgeving samenwerkingsscholen
114. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2014-03-05 Kamerbrief (pagina 10, 12) - startkwalificatie met perspectief, voor iedereen een passende plek
115. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2014-03-05 Kamerbrief (pagina 8) - Startkwalificatie met perspectief voor iedereen een passende plek
116. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2014-04-05 Kamerbrief (pagina 11) - Startkwalificatie met perspectief, voor iedereen een passende plek
117. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2014-04-05 Kamerbrief (pagina 11-13) - Startkwalificatie met perspectief voor iedereen een passende plek
118. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2014-04-23 Besluit - Doelmatige leerwegen en moderniseren bekostiging beroepsonderwijs
119. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2014-05-06 Nota - wetsvoorstel specifieke uitkering educatie
120. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2014-06-13 Kamerbrief - Voortgangsrapportage invoering referentieniveaus taal en rekenen 2014, nr. 607191
121. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2014-07-09 Wetswijziging - Wijziging van onder meer de Wet participatiebudget en de wet
122. educatie en beroepsonderwijs
123. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2014-07-15 Kamerbrief (pagina 16) - Visiebrief internationale dimensie van ho en mbo
124. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2014-10-08 Kamerbrief - Voortgangsrapportage lerarenagenda
125. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2014-12-17 Kamerbrief - Stand van zaken invoering referentieniveaus taal en rekenen in vo en mbo, nr. 702844
126. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2015-03-06 Kamerbrief - Actieprogramma tel mee met taal

127. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2015-06-08 Publicatie - Moedig onderwijsbestuur
128. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2015-06-25 Kamerbrief - Voortgangsrapportage invoering referentieniveaus rekenen 2015, nr. 753889
129. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2015-09-21 Bijlage (pagina 7) - Conceptwijziging Regeling kwaliteitsafspraken mbo (5)
130. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2015-09-21 Bijlage(pagina 6 en 7) - Conceptwijziging Regeling kwaliteitsafspraken mbo
131. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2015-09-21 Kamerbrief (pagina 3 en 4) - voortgang kwaliteitsafspraken mbo
132. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2015-09-21 Kamerbrief (pagina 4) voortgang kwaliteitsafspraken mbo
133. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2015-09-21 Regeling (pagina 7) - Conceptwijziging Regeling kwaliteitsafspraken mbo resultaatafhankelijk budget (1)
134. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2015-10-06 Kamerbrief - stand van zaken invoering referentieniveaus taal en rekenen, nr. 823755
135. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2015-10-26 Kamerbrief (pagina 6, 7) - onderwijs aan asielzoekers
136. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2015-11-04 Kamerbrief - Tweede voortgangsrapportage Lerarenagenda
137. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2015-12-08 Kamerbrief - rol van het onderwijs in actieprogramma tel mee met taal
138. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2015-12-08 Kamerbrief - rol van het onderwijs in actieprogramma tel mee met taal
139. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2016 - Kamerbrief (pagina 23) - gelijke kansen in het onderwijs
140. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2016-02-05 Kamerbrief - Digitale laaggeletterdheid en structurele aanpak in actieprogramma tel mee met taal
141. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2016-04-18 Kamerbrief (pagina 13) - Aanbieding eerste monitorrapportage studievoorschot
142. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2016-04-22 Wetsvoorstel - aanmelddatum en toelatingsrecht mbo
143. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2016-05-17 Kamerbrief - Schriftelijk overleg over taal en rekenen
144. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2016-05-25 Kamerbrief (pagina 6 en 7) - Resultaten doorlichting nederlands onderwijsstelsel
145. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2016-06-03 Nota (pagina 8) - naar aanleiding van het verslag over wijziging wet examencommissie mbo
146. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2016-06-14 Kamerbrief - stand van zaken rekenen en taal in vo en mbo
147. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2016-07-01 Nader rapport - wet samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingschool
148. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2016-07-06 Kamerbrief- moties siderius en jadnanansing van meenen en jadnanansing over leesbevordering
149. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2016-09-20 Kamerbrief (pagina 13, 14) - Voortgangsrapportage leven lang leren
150. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2016-11-11 Kamerbrief - stand van zaken invoering referentieniveaus taal en rekenen 2016, nr. 1097653
151. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2016-11-23 Wetsvoorstel - nader rapport wetsvoorstel vroegtijdige aanmelding en toelatingsrecht in mbo
152. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2016-11-29 Kamerbrief - Derde voortgangsrapportage lerarenagenda samen werken aan een doorlopende leerlijn
153. voor leraren
154. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2016-11-29 Kamerbrief (pagina 6 en 7) - onderwijsarbeidsmarkt
155. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2016-12-23 Wetsvoorstel - Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met versterking van de bestuurskracht
156. van de bestuurskracht
157. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2017-02-24 Kamerbrief - budget voor volwasseneneducatie
158. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2017-02-24 Kamerbrief - plan van aanpak lerarentekort
159. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2017-02-24 Kamerbrief (pagina 2) - plan van aanpak lerarentekort

160. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2017-03-13 Wetsvoorstel - Samenwerkingscollege en alleenrecht unieke beroepsopleidingen
161. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2017-05-2017 Jaarverslag - ministerie van onderwijs cultuur en wetenschap 2016
162. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2017-06-16 Kamerbrief (pagina 1) - onderzoeksrapport ontwikkeling afdracht leenrechtvergoedingen
163. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2017-07-18 Kamerbrief (pagina 2) - tussenevaluatie kwaliteitsafspraken mbo (1)
164. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2017-07-21 Regeling - beleidsregels fusietoets in het onderwijs 2017
165. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2017-08-25 Nota - wijziging wetsvoorstel samenwerkingscollege en unieke beroepsopleidingen
166. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2017-11-24 Kamerbrief - voortgang actieprogramma tel mee met taal
167. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2017-11-28 Kamerbrief - stand van zaken lerarenagenda 2013-2020, kiezen voor de klas - voldoende en toegeruste leraren
168. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2017-11-28 Voortgangsrapportage - plan van aanpak lerarentekort
170. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2018-03-04 Kamerbrief (pagina 4) - ondersteuning minder zelfredzame jongeren in het onderwijs
171. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2018-04-12 Kamerbrief - evaluatie nieuwe bekostiging voor het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs vavo
172. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2018-04-18 Kamerbrief (pagina 30 - Beleidsreactie rapport agrarische opleidingscentra
173. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2018-05-16 Jaarverslag - ministerie van onderwijs cultuur en wetenschap 2017
174. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2018-05-18 Jaarverslag - ministerie van onderwijs cultuur en wetenschap 2015
175. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2018-05-23 Kamerbrief (pagina 6) - brede schuldenaanpak
176. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2018-06-12 Voortgangsrapportage - leerlingendaling funderend onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs
177. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2018-06-19 Kamerbrief - antwoorden op vragen bij schriftelijk overleg evaluatie nieuwe bekostiging vavo
178. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2018-09-27 Kamerbrief (pagina 17 en 28) - leven lang ontwikkelen
179. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2018-10-05 Brochure (H5) - Ruimte In Regels MBO
180. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Beantwoording begrotingsvragen - Begroting onderwijs en wetenschap. November 2016
181. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Beantwoording kamervragen - Conceptbeleidsregel macrodoelmatigheid mbo. 22 oktober 2015, nr. 826226
182. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Bestuursakkoord - Mbo 2018-2022 trots, vertrouwen en lef. 7 februari 2018
183. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Bijlage - Arbeidsmarkt voor leraren po, vo en mbo. 29 november 2016.
184. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Bijlage - Naar een integrale aanpak van schoolverzuim. 5 juni 2018
185. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Brief - Reactie op uw brief over het borgen van nationale vakwedstrijden. 10 september 2018, nr. 1413459
186. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Brochure - Iedereen een startkwalificatie. 31 augustus 2010
187. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Brochure - Stimuleringsproject lob in het mbo 2010-2015. 1 december 2015
188. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Convenant - Actieplan leerkracht van Nederland. 16 april 2008.
189. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Aanvullende vragen over uitvoeringsbesluit WEB. 5 oktober 2018, nr. 1419699
190. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Actieplan gelijke kansen in het onderwijs. 31 oktober 2016, nr. 1090781
191. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Actieplan leraar 2020. 23-05-2011
192. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Behoud kleinschalig beroepsonderwijs. 26 februari 2015, nr. 31524
193. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Beleidsreactie op de staat van het onderwijs 2015-2018. 12 april 2017, nr. 1161560

194. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Beleidsreactie op het advies internationaliseren met ambitie Onderwijsraad. 24 april 2017, nr. 1157949
195. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Beleidsreactie rapport Financiële positie en ontwikkeling van de agrarische opleidingscentra. 18-04-2018 nr. 1334385
196. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Beroepsonderwijs en volwassen educatie. 26 februari 2015, nr. 31524
197. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Besluit tot wijziging van het uitvoeringsbesluit WEB met name in verband met het afschaffen van de cascadebekostiging. 5 oktober 2018, nr. 35002
198. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - De waarde(n) van de wereld. 19 september 2016, nr. 48
199. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Extra kansen voor jongeren in een kwetsbare positie. 12 december 2014, nr. 707307
200. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Fes-enveloppe van € 500 mln op het domein kennis, innovatie en onderwijs. 18 december 2009,
201. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Informeren over mogelijkheden bop academie binnen plusvoorzieningen. 5 april 2011, nr. 288139
202. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Internationalisering in evenwicht. 4 juni 2018, nr. 59
203. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Kabinetsreactie op adviezen ser en cmmbo over macrodoelmatigheid mbo. 20 april 2018, nr. 1340731
204. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Loopbaanoriëntatie en -begeleiding. 28 september 2016, nr. 1062328
205. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Macrodoelmatigheid mbo. 14 april 2013, nr. 503358
206. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Motie Duisenberg c.s. - alternatieven voor Lumpsumbekostiging. 10 mei 2016, nr. 934322
207. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Naar een integrale aanpak schoolverzuim. 5 juni 2008, nr. 14833
208. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Onderwijsarbeidsmarkt. 2 november 2015, nr. 829518
209. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Onderzoek naar thuiszitters schooljaar 2008-2009. 29 januari 2010, nr. 185266
210. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Overheveling groen onderwijs. 12 januari 2017, nr. 1278744
211. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Reactie op artikel in het Financieele dagblad 'Fusiegolf in het mbo is onvermijdelijk'. 30 mei 2018, nr. 1366502
212. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Reactie op het advies van de commissie macrodoelmatigheid mbo. 30 april 2018, nr. 1351898
213. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Ruim baan voor vakmanschap: een toekomstgericht mbo. 2 juni 2014, nr. 628389
214. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Startkwalificatie met perspectief, voor iedereen een passende plek. 6 maart 2014, nr. 600333
215. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Toekomstbestendigheid groen onderwijs en gespreksrondes aoc's. 13 september 2018, nr. 1393813
216. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Vernieuwing toezicht in het funderend onderwijs en mbo. 20 juni 2016, nr. 1011945
217. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Vervolg succesvolle aanpak voortijdig school verlaten. 15 februari 2016, nr. 894516
218. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Verzamelbrief toezeggingen mbo. 10 juli 2018, nr. 1372436
219. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Visiebrief internationale dimensie van ho en mbo. 15 juli 2014, nr. 41
220. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Voortijdig schoolverlaten, aanhoudende inspanning noodzakelijk. 14 februari 2012, nr. 378696
221. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief - Voortijdig schoolverlaten. 8 februari 2010, nr. 26695
222. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief beantwoording vragen op vakcolleges. 2016.
223. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Kamerbrief beleidsreactie vroeg of laat. 2011.
224. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap.

225. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Wijziging WEB bevorderen van meer doelmatige leerwegen in het beroepsonderwijs en het moderniseren van de bekostiging van het beroepsonderwijs. 2011 - 2012 33 187 nr. 3
226. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Nota - Verslag inzake wijziging wet educatie en beroepsonderwijs. 29 maart 2016, nr. 34347
227. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Nota - Wijziging WEB inzake regionale samenwerking vsv en jongeren in een kwetsbare positie. 9 februari 2018
228. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Nota - Wijziging wet examencommissie mbo. 3 juni 2016, nr. 34402
229. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Plan - Aanval op de uitval. 2006
230. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Publicatie - Maatschappelijke innovatie agenda onderwijs. Juni 2009,
231. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Publicatie - Nieuwe voortijdig schoolverlaters, convenantjaar 2012-2013. 6 maart 2014
232. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Rapport - Kabinetsreactie op het WRR rapport vertrouwen in de school. 5 juni 2009
233. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Regeling - BVE subsidies 2013. 11 Maart 2013, nr. 6162
234. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Regeling - Kwaliteitsafspraken mbo 2014-2018. 16 december 2014, nr. 35959
235. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Regeling - Staatscourant: Beleidsregels fusietoets. 2017-07-11
236. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Staatsblad - Wijziging wet educatie en beroepsonderwijs. 1 augustus 2015, nr. 56
237. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Wetsvoorstel - Samenwerkingscollege en unieke beroepsopleidingen. 13 maart 2017
238. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Wetsvoorstel - Wijziging WEB regionale samenwerking vsv en kwetsbare jongeren. 23-10-2017
239. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2011-04-20 Kamerbrief (pagina 8) - Beleidsreactie onderwijsverslag 2009-2010
240. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2013 Kamerbrief - versterking bestuurskracht onderwijs
241. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2013-03-30 Nota (pagina 2, 9-12) - WEB inzake voortgezet algemeen volwassenenonderwijs
242. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2013-09-29 Convenant (pagina 6, 9, 10) - Nationaal onderwijsakkoord de route naar geweldig onderwijs
243. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2014-05-28 Beantwoording kamervragen (pagina 2) - stijgende werkloosheid en banenplan
244. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2014-12-18 Regeling (pagina 11) - Regeldrukagenda onderwijs 2014-2017
245. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2016-01-28 Kamerbrief - Reactie amendementen wetsvoorstel versterking bestuurskracht
246. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2016-04-13 Kamerbrief (pagina 12) - Beleidsreactie op onderwijsverslag 2014-2015
247. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2016-05-10 Memorie van antwoord - wijziging van een aantal onderwijswetten ivm versterking bestuurskracht
248. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2016-08-26 Kamerbrief - wetsvoorstel vroegtijdige aanmelddatum voor en toelatingsrecht tot het beroepsonderwijs
249. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2016-10-17 Kamerbrief - Fusietoets in het onderwijs
250. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2016-11-25 Memorie van antwoord (pagina 13, 14) - wijziging van de wet educatie en beroepsonderwijs
251. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2016-11-28 Kamerbrief (pagina 4 en 9) - studenten met een functiebeperking
252. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2017-02-24 Kamerbrief - budget voor volwasseneneducatie
253. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2017-06-08 Nota (pagina 15, 17) - Wijziging van de wet met het oog op het omvormen van de Associate degree
254. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2017-06-23 Kamerbrief - Kwaliteitsborging bestuur en intern toezicht
255. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2017-06-27 Kamerbrief - Laatste stand van zaken samenwerking roc leiden en id college
256. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2018-03-26 Kamerbrief - voortgang actieprogramma tel mee met taal

257. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2018-05-30 Kamerbrief - reactie op bericht fusiegolf in het mbo is onvermijdelijk
258. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2018-06-12 Kamerbrief (pagina 6) - voortgang leerlingendaling funderend onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs (8)
259. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2018-09-27 Kamerbrief (pagina 24) - leven lang ontwikkelen
260. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2018-11-14 Kamerbrief - reactie op brief over financiering vwo opleiding via vavo
261. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2018-12-04 Wetsvoorstel - afschaffen van de fusietoets (in funderend onderwijs, PO-VO)
262. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2016-06-03 Nota - naar aanleiding van het verslag over aanmelden beroepsonderwijs
263. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. 2014-11 Overzicht (pagina 7) - midterm review emancipatie
264. Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid. 2013-03-05 Kamerbrief (pagina 2 en 7) - Aanpak jeugdwerkloosheid
265. Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid. 2014-04-04 Kamerbrief - aanpak jeugdwerkloosheid
266. Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid. 2015-03-31 Kamerbrief (pagina 5 en 9) - aanpak jeugdwerkloosheid 2015-2016
267. NCP EQAVET. Rapport - Ondersteuningsbehoefte bij scholen die niet aangesloten zijn bij het kwaliteitsnetwerk mbo. Oktober 2016
268. NRO, 2017 - Loopbaan en burgerschapsonderwijs in het mbo
269. NRO. Evaluatie - Doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo. 2018-03-07
270. NRO. Evaluatie - Passend Onderwijs. 2018-03-07
271. NRO. Evaluatie - Wet doelmatige leerwegen mbo. 2018-07-27
272. NRO. Evaluatie wet doelmatige leerwegen mbo. Samenvatting voor symposium. 2017.
273. NRO. Onderzoeksrapport Evaluatie wet doelmatige leerwegen mbo. Meting 2017. 2017.
274. NRO. Onderzoeksrapport Evaluatie wet doelmatige leerwegen mbo. Meting 2018. 2018.
275. NRO. Onderzoeksrapport Evaluatie wet doelmatige leerwegen mbo. Nulmeting. 2016.
276. Oberon. Evaluatie - Monitor versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen. 2017-11-28
277. Oberon. Evaluatie. Schoolkosten voor 16-en 17-jarige mbo'ers. 2016.
278. Oberon. Evaluatie. Schoolkostenmonitor_2015-2016. 2016.
279. Ockham. Evaluatie. Eindrapport_Onderzoek_NLQF_Ockham_IPS. 2017.
280. OCW Kamerbrief eindrapport en gevalstudie van het landelijke experiment vm2. 2013.
281. OCW Kamerbrief over voortgang leven lang leren. 2015.
282. OCW, NRTTO, MBO Raad. Examenagenda mbo 2015-2020.
283. OCW. Kamerbrief over actieplan gelijke kansen in het onderwijs. 2016
284. OCW. 2017. Kamerbrief-bij-de-tussenevaluatie-regionaal-investeringsfonds-mbo (1)
285. OCW. Aanpassing in de jaarrekening en in het bestuursverslag van samenwerkingsverbanden. 2017.
286. OCW. Bijlage 1. Specificaties herziende kwalificatiestructuur. 2012.
287. OCW. Bijlage 2. Systemen in beeld. 2012.
288. OCW. Brief aan SBB over herziening kwalificatiestructuur mbo. 2014.
289. OCW. Eindevaluatierapport voor van de Monitor AD 2006-20101. Pilots met ADprogramma's. 2011.
290. OCW. Evaluatie. Rapportage gelijke kansen alliantie. 2017
291. OCW. Hoofdlijnenbrief SLOA. 2013.
292. OCW. Kamerbrief herziening kwalificatiestructuur mbo. 2014.
293. OCW. Kamerbrief Leven Lang Leren. 2014.
294. OCW. Kamerbrief over invulling taken cito en slo 2018-2019
295. OCW. Kamerbrief over programma versterking vmbo-mbo. 2018.
296. OCW. Kamerbrief over rapport van de gelijke kansen alliantie 2017.
297. OCW. Kamerbrief over versterken vmbo. 2017
298. OCW. Kamerbrief-leven-lang-ontwikkelen. 2018.
299. OCW. Kamerbrief-over-het-belang-van-een-leven-lang-leren. 2016.
300. OCW. Kamerbrief-over-het-regionaal-investeringsfonds-2019-2022-rif-met-rapporten. 2018.
301. OCW. Kamerbrief-over-ondersteuning-minder-zelfredzame-jongeren-in-het-onderwijs. 2018.
302. OCW. Kamerbrief-over-passende-ondersteuning-voor-alle-mbo-studenten (1). 2017.
303. OCW. Kamerbrief-over-toegankelijkheid-en-kansengelijkheid-in-het-hbo. 2018.
304. OCW. Motie over schoolkosten mbo beperken tot het absolute minimum. 2016.

305. OCW. Tussenevaluatierapport voor van de Monitor AD 2006-20101. Pilots met ADprogramma's. 2009.
306. OCW. Verschil moet er niet zijn dat moet je maken. 2017
307. OCW. Vertooganalyse Gelijke Kansen in het onderwijs. 2018
308. OCW. Voorziening leermiddelen voor mbo-deelnemers uit minimagezinnen 2e evaluatie studiejaar 2017_2018. 2016.
309. Onderwijsexaminering. De examencommissie onafhankelijk en deskundig samenvatting. 2017.
310. Onderwijsexaminering. De examencommissie onafhankelijk en deskundig samenvatting. 2017.
311. Onderwijsraad. Evaluatie - Internationaliseren met ambitie. 31 mei 2016
312. Onderwijsraad. Om de kwaliteit van het beroepsonderwijs. Hoofdstuk 4. 2011
313. Overzicht kenniscentra
314. Panteia. Evaluatie - Monitoring en evaluatie vsv-beleid 2012-2015. 7 juni 2015
315. PBT. Evaluatie. Auditrapportage-2017-centra-voor-innovatief-vakmanschap-in-het-mbo-afronding-pilotfase-2013-2017. 2017.
316. Raad van State . 2017-02-10 Advies over wetsvoorstel samenwerkingscollege en unieke beroepsopleidingen
317. Raad van State. Brief - Advies wetsvoorstel regionale samenwerking voortijdig schoolverlaten. 8 september 2017
318. Regioplan. Evaluatie - Wijziging WEB. 2017-07-28
319. Researchcentrum Voor Onderwijs en Arbeidsmarkt. 2015 Onderzoek - School-Ex 2.0 De implementatie van ombuiggesprekken
320. ResearchNed. 2015-04-01 Evaluatie (pagina 10, 55) - monitor lwt eindrapport nulmeting
321. ResearchNed. 2016-04-19 Evaluatie (par. 1.6) monitortrapportage studievoorschot
322. ResearchNed. 2017-09-01 Evaluatie (pagina 5, 23, 24) Eindrapport Monitor leerwerktrajecten en assistentopleidingen in het vmbo
323. ResearchNed. Evaluatie - Analyse RMC-effectrapportages 2014-2015. april 2016
324. ResearchNed. Evaluatie - Monitor leerwerktrajecten en assistentenopleidingen in het vmbo 2015. 2016-06-01
325. ResearchNed. Evaluatie - Monitor leerwerktrajecten en assistentenopleidingen in het vmbo 2016. 2017-09-01
326. ResearchNed. Evaluatie - Monitor leerwerktrajecten en assistentenopleidingen in het vmbo Eindrapport nulmeting. 2015-04-01
327. ResearchNed. Evaluatie - Studie in cijfers fase 1. december 2016.
328. ResearchNed. Evaluatie - Tussenevaluatie regionaal investeringsfonds MBO. Januari 2017.
329. ResearchNed. Evaluatie - Tussentijdse evaluatie kwaliteitsafspraken mbo. April 2017.
330. ResearchNed. Evaluatie - Wet fusietoets. 2015-04
331. Researchned. Evaluatie. Monitor-Beleidsmaatregelen-2017-2018-eindrapport-9.0_def. 2018.
332. Researchned. Evaluatie. Motieven-om-al-dan-niet-door-te-stromen-van-mbo-naar-hbo. 2016.
333. ResearchNed. Tijd voor kwaliteit. Evaluatie van de 850 urennorm in het mbo. Augustus 2010.
334. Researchned. Tussenevaluatie-nadere-vooropleidingseisen-mbo-hbo. 2018.
335. Researchned. Tussenevaluatie-regeling-nadere-vooropleidingseisen-mbo-hbo. 2018.
336. Rijks Auditdienst. Evaluatie. Onderzoek+ADR+schoolmaatschappelijk+werk+mbo. 2018.
337. Rijksbegroting. Artikel 4. pagina 49. 2018.
338. Rijksoverheid. Experimenteerbesluit vm2. 2018.
339. Rijksoverheid. Kamerbrief-over-onderwijs-en-zorg. 2018.
340. Rijksoverheid. Regeling Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten. 2018.
341. Rijksoverheid. Subsidieregeling schoolmaatschappelijk werk in het mbo. 2017.
342. Rijksoverheid. Uitvoeringsbesluit wet SLOA. 1999
343. Rijksoverheid. Vaststelling beleidskader SLOA. 2016.
344. Rijksoverheid. WEB Hoofdstuk 7. Het onderwijs. Artikel 7.2.7. Inrichting beroepsopleidingen.
345. Rijksoverheid. Wet AD. 2017.
346. Rijksoverheid. Wet SLOA. 2016.
347. Rijksoverheid. Wetsvoorstel aanscherping eisen examencommissies mbo. 2016
348. Rijksuniversiteit Groningen. 2014-05-26 Brief - Advies rekentoetsen
349. Samenvatting wetsvoorstel doelmatige leerwegen en modernisering bekostiging BVE. 2013.
350. SBB. Advies mbo diplimas- doelmatige basis voor vakmanschap. 2012
351. SBB. Infographic roadmap examinering. 2015
352. SBB.2012-07-05 Brief - Advies (her)invoering meestertitel in beroepsopleidingen
353. Seastarters. Rapport - Oog voor ambacht. 27 februari 2015
354. SEO. Evaluatie. Monitor-vakmanschap-en-technologieroute-derde-meting. 2017.
355. SEO. Evaluatie. Monitor-vakmanschap-en-technologieroute-nul-meting. 2015.
356. SEO. Evaluatie. Monitor-vakmanschap-en-technologieroute-tweede-tussenmeting. 2016.

357. SEO. Evaluatie. Rapportage experimenten vakmanschap en technologieroute. 2016.
358. SEO. Evaluatie. Rapportage monitor vakmanschap en technologieroute. Eerste meting, 2016.
359. SEO. Monitor_Associate_degree. 2011.
360. SEO. Monitor_Associate_Degree. Tussenevaluatie. 2008
361. SER, 2017 - toekomstgericht beroepsonderwijs - sterk en innovatief beroepsonderwijs
362. SER, 2017 - toekomstgericht beroepsonderwijs - versterking bbl
363. Sociaal en Cultureel Planbureau, 2017 - Beroep op het mbo
364. Steunpunt Taal en Rekenen MBO. 2015-08-01 Rapportage - intensiveringstraject rekenen mbo
365. Stichting Kwaliteitsnetwerk mbo. Publicatie - Koersplan 2016-2020. 27 november 2015
366. Techniepact. Rapportage - Voortgangsrapportage Techniepact. 2016
367. Techniepact. Techniepact 2020. 4 mei 2013
368. Twynstra Gudde. Evaluatie - Eindrapportage instellingstoets samenwerkingsschool mbo. 2016-10-03
369. VNO-NCW, MKB Nederland en MBO Raad . 2016-02-02 Brief (pagina 2) - over toelatingsrecht
370. VVD, CDA, D66 en ChristenUnie. Regeerakkoord - Vertrouwen in de toekomst. 10 oktober 2017
371. Zunderdorp Beleidsadvies en management. Verslag rondetafelconferenties SLOA. 2004.

Bijlage 2 | Lijst respondenten

Respondenten toetsende (groeps)interviews

- Ton Heerts (MBO Raad)
- Henk Kuppens (MBO Raad)
- Paul Oomens (MBO Raad)
- Gerrit Veneboer (SBB)
- Gea Stellema (Inspectie voor het onderwijs)
- Hans van Nieuwkerk (Mbo in Bedrijf)
- Baljé, Sander (Ministerie van OCW)
- Bas Derks (Ministerie van OCW)
- Jolien Verrijt (JOB)
- Gertrud van Erp (VNO-NCW/MKB Nederland)
- Carry Roozmond (Ingrado)
- Ria van 't Klooster (NRTO)
- Rien van Tilburg (Connect Groen)
- René van Kuilenburg (Connect Groen)

Bijlage 3 | Samenstelling begeleidingscommissie en klankbordgroep

Samenstelling van de begeleidingscommissie vanuit het Ministerie van OCW en het Ministerie van Financiën:

- Frans de Vijlder, onafhankelijke deskundige (HAN)
- Bas Derks (Ministerie van OCW)
- Baljé, Sander (Ministerie van OCW)
- Priscilla Grim (Ministerie van OCW)
- Roy Tjoa (Ministerie van OCW)
- Marcel Goedhart (Ministerie van OCW)
- Laura Hage (Ministerie van OCW)
- Jeanet van Zwol (Ministerie van OCW)
- André de Moor (Ministerie van OCW)
- Christel de Lange (Ministerie van Financiën)
- Ed Smid (Ministerie van Financiën)

Samenstelling van de klankbordgroep:

- Marcel Nollen (Hogeschool Inholland)
- Frans de Vijlder, onafhankelijke deskundige (HAN)
- Preston Henhuijs (JOB)
- Gertrud van Erp (VNO-NCW/MKB Nederland)
- Henk Kuppens (MBO Raad)
- Renée van Schoonhoven (Vrije Universiteit)
- Louise Elffers (Hogeschool van Amsterdam)
- Marc Vermeulen (TIAS)
- Ria van 't Klooster NRTO)
- Bas Derks (Ministerie van OCW)
- Baljé, Sander (Ministerie van OCW)
- Priscilla Grim (Ministerie van OCW)
- Roy Tjoa (Ministerie van OCW)
- Amnon Owéd (Ministerie van OCW)



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in](https://www.linkedin.com/company/berenschot) /berenschot