

Vergaderjaar 2019–2020

31 511

Beleidsdoorlichting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Nr. 38

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 januari 2020

1. Inleiding

De kwaliteit in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) heeft zich in de afgelopen jaren positief ontwikkeld. De kwaliteitsagenda's die de mbo-scholen voor de komende periode hebben gemaakt, bieden een stevige grondslag deze stijgende lijn in de komende jaren door te zetten. Dat is de samenvattende conclusie van twee rapporten over het mbo die ik in deze brief behandel en voorzie van mijn beleidsreactie:

- de beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 4 (Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie), over het beleid in de periode 2014–2018¹;
- het sectorbeeld van de commissie Kwaliteitsafspraken (ckmbo), waarin naar de voornemens van de mbo-scholen is gekeken voor de periode 2019–2022^{2,3}.

De omgeving waarin het mbo acteert is echter in beweging en de sector wordt in de komende jaren met nieuwe vraagstukken geconfronteerd. Deze vraagstukken beschrijf ik in hoofdstuk 2, waarna ik een aantal uitgangspunten voor beleid benoem die van belang zijn om de positie van het mbo te versterken. Deze uitgangspunten zijn onder meer gebaseerd op beide genoemde rapporten en veel gesprekken en bijeenkomsten die ik de afgelopen periode georganiseerd heb. In hoofdstukken 3 en 4 ga ik daarom uitgebreider in op bovengenoemde rapporten.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ De afsluitende sectorrapportage van MBO in Bedrijf over de kwaliteitsafspraken 2014–2018 en de eindevaluatie daarop worden eind januari afgerond en aan uw Kamer toegestuurd.

2. Ontwikkelperspectief voor het mbo

2.1 Nieuwe vraagstukken

De beleidsdoorlichting levert een positief beeld op van de ontwikkeling van het mbo. De omgeving van het mbo verandert echter snel. Het mbo wordt geconfronteerd met nieuwe ontwikkelingen en vraagstukken die het mbo voor een duidelijke opgave stelt. Ik noem er drie in het bijzonder, die ook duidelijk in de beleidsdoorlichting en het sectorbeeld naar voren komen:

Grote veranderingen op de arbeidsmarkt. Technologie heeft een grote invloed op de inhoud van werk, de vereiste kennis en vaardigheden, de snelheid waarmee banen opkomen, veranderen en verdwijnen en de wijze waarop werkrelaties worden georganiseerd. Daardoor wordt het steeds belangrijker om naast specifieke beroepsgerichte kennis en vaardigheden, meer brede vaardigheden te ontwikkelen. Dan gaat het bijvoorbeeld over kritisch denken, probleemoplossend vermogen, samenwerken en flexibel kunnen omgaan met veranderingen. Ook groeit de vraag op de arbeidsmarkt naar techniek en ICT.

Verder maakt de toenemende dynamiek op de arbeidsmarkt het voor werkenden steeds belangrijker dat zij zich permanent blijven ontwikkelen. Mede daardoor klinkt de roep steeds sterker vanuit werknemers en werkgevers om een flexibel onderwijsaanbod dat maatwerk biedt voor volwassen werkenden. Mbo-scholen zijn nu nog slechts in beperkte mate in staat om aan deze vraag tegemoet te komen. Er is behoefte aan flexibiliteit en innovatie in de inhoud, vorm en organisatie van het onderwijs.

Toegankelijk aanbod in de context van dalende studentenaantallen. Het mbo als geheel wordt tot en met 2032 geconfronteerd met een verwachte daling van de studentenaantallen in het initiële onderwijs van gemiddeld 14 procent. Dat zijn bijna 70.000 studenten minder dan nu. Landelijk zal het aantal studenten op niveau 2 dalen met 33 procent. Er zijn grote regionale verschillen. In de Randstad groeien de studentenaantallen van sommige roc's licht, terwijl in andere regio's de daling van de studentenaantallen kan oplopen tot ruim 30 procent. Dat zal een grote impact hebben op de instellingen in die regio's. Door de dalende studentenaantallen ontstaat het risico dat in sommige regio's geen toegankelijk, doelmatig en kwalitatief goed onderwijsaanbod in stand gehouden kan worden. Het besef van de grote impact van dalende studentenaantallen is nog niet overal voldoende aanwezig. Hoe kunnen mbo-scholen gezamenlijk inspelen op een teruglopend studentenaantal om op de lange termijn toegankelijk, divers en hoogwaardig onderwijs te blijven bieden dat aansluit op de regionale arbeidsmarkt?

Waarborgen van kansengelijkheid in het onderwijs. Geslacht, afkomst en achtergrond bepalen nog te vaak wie een diploma haalt in het mbo en wie niet. Leerlingen met laag opgeleide ouders halen, ondanks gelijke cognitieve capaciteiten, op een lager niveau een diploma dan hun leeftijdsgenoten met hoog opgeleide ouders. En studenten met een migratieachtergrond hebben meer moeite met het vinden van stage. Hoe kunnen mbo-scholen kansengelijkheid bevorderen en zorgen dat elke student zijn of haar talent maximaal ontplooit?

2.2 Uitgangspunten voor beleid

Gezien deze opgaven en de conclusies van de beleidsdoorlichting en de sectorrapportage, vind ik drie uitgangspunten voor het beleid gericht op de mbo-sector van belang. Over deze punten ga ik in de komende periode met de mbo-gemeenschap in dialoog.

Verbinding met de regio staat centraal

De sectorrapportage van de ckmba maakt duidelijk dat regionale ontwikkelingen de mbo-scholen voor uiteenlopende uitdagingen stellen. Hoogwaardig vakmanschap is cruciaal om op deze ontwikkelingen in te kunnen spelen. Van mbo-scholen wordt verwacht dat zij bijdragen aan de beschikbaarheid van vaardigheden en kennis voor een regio, door de uitstroom van voldoende mbo-afgestudeerden en door het bijscholen van werkenden en niet-werkenden. Demografische krimp, specifieke regionale ontwikkelingen in economie en arbeidsmarkt en toenemende diversiteit in de studentenpopulaties maken het steeds belangrijker dat mbo-scholen in hechte allianties met regionale partners werken aan sterk beroepsonderwijs.

Dit vraagt van scholen dat zij zich (verder) ontwikkelen tot regionale kenniscentra die structureel verbonden zijn met hun omgeving en die een continue dialoog voeren met de regionale partners, waaronder het bedrijfsleven. In verschillende regio's en sectoren zien we mbo-scholen al functioneren in ecosystemen, waarin partijen elkaar opzoeken en er instituties ontstaan om de regionale samenwerking vorm te geven. Deze richting is in de afgelopen jaren ook sterk bevorderd met onder andere het RIF, het bestuursakkoord en de kwaliteitsafspraken. Deze ambitie is echter nog niet volledig gerealiseerd. De vorm en de intensiteit van regionale samenwerking verschilt nog enorm, dat blijkt ook weer uit de sectorrapportage. Ik vind het daarom van belang om door te gaan op de ingeslagen koers en te blijven werken aan een nauwe verwevenheid van het mbo met de regio.

In het Algemeen Overleg MBO op 25 september jl. (Kamerstuk 31 524, nr. 441) heeft het lid Van Meenen (D66) mij gevraagd nader in te gaan op de brede functie van roc's. Bij het versterken van de regionale focus horen mbo-scholen die gezamenlijk zorg dragen voor een breed aanbod voor verschillende niveaus en doelgroepen. Roc's zijn de plek waar vavo voor scholieren, bol- en bbl-opleidingen voor studenten én werkenden en onderwijs voor volwassenen wordt aangeboden. Door het toenemend belang van leven lang ontwikkelen, maar ook met het oog op de daling van de leerlingen- en studentenaantallen, zal het belang van deze brede functie verder toenemen.

Daarbij vind ik het waardevol dat het mbo-stelsel ook ruimte biedt voor vakinstellingen en aoc's die een gespecialiseerd aanbod hebben gericht op een specifieke sector. Voor deze mbo-scholen geldt dat het werkgebied vaak primair gericht is op sectorale partners. Gelukkig constateer ik dat vakinstellingen en aoc's meestal ook deelnemen aan regionale overlegtafels. Verbinding met de regio is ook voor deze instellingen van belang.

Meer samenwerking, minder concurrentie

Mbo-scholen kennen een hoge mate van autonomie en veel ruimte voor zelfregulering. In combinatie met een constructief-kritische onderwijsinspectie, transparante informatie over de prestaties van mbo-scholen en stakeholders met hoge verwachtingen leidt dit over het algemeen tot goede uitkomsten. Maar in sommige situaties leidt de optelsom van de

individuele keuzes van scholen en de concurrentie tussen instellingen op regionaal of landelijk niveau niet tot de gewenste uitkomsten. Door de ckmbo wordt dit punt ook nadrukkelijk benoemd.

Uitgangspunt moet zijn dat instellingen via onderlinge samenwerking er in slagen om tot de regionaal of landelijk gewenste uitkomsten te komen. Als dit niet of onvoldoende gebeurt, is meer landelijke regie nodig. Ook de Inspectie van het Onderwijs wees er recent op dat schoolbesturen boven het belang van de school moeten uitstijgen. Zij moeten het (brede) maatschappelijke belang dat zij uiteindelijk dienen voorop stellen en in onderlinge samenwerking verantwoorde keuzes maken om tot een arbeidsmarktrelevant en doelmatig aanbod in opleidingen te komen. Bij de herziening van de code Goed Bestuur verkennen de besturen en Raden van Toezicht momenteel daarom ook de juiste combinatie van het behartigen van het maatschappelijk belang en het instellingsbelang.

Voor de aanpak van een macrodoelmatig aanbod verwijs ik graag naar de brief die ik op 2 september jl. aan uw Kamer heb gestuurd.⁴ In deze aanpak is zelfregulering het vertrekpunt, maar kan ik als sluitstuk op basis van een advies van de Commissie Macrodoelmatigheid mbo ingrijpen. Een andere vraagstuk betreft de wijze waarop instellingen omgaan met teruglopende studentenaantallen. De komende periode breng ik meer gedetailleerd in kaart wat de gevolgen zijn van deze ontwikkeling voor het onderwijsaanbod.

Versterking van de beroepskolom vo-mbo-ho

De versterking van de beroepskolom van voortgezet, middelbaar en hoger beroepsonderwijs zie ik als een belangrijke opdracht voor de komende jaren. Meer samenwerking in de beroepskolom is in de eerste plaats van belang om gelijke kansen voor alle jongeren te bevorderen. Als de overgangen tussen de opleidingen soepeler verlopen, wordt het voor studenten eenvoudiger om een diploma op een hoger niveau te halen.

Nauwe samenwerking in de beroepskolom is ook nodig in het licht van de dalende studenten. Door de krachten te bundelen zijn onderwijsinstellingen beter in staat om een breed, divers en toegankelijk onderwijsaanbod te garanderen. Een goed voorbeeld hiervan is het centrum voor het technisch onderwijs in Zeeland Technum. Hier wordt door ROC Scalda en scholengroep Mondia samengewerkt met het bedrijfsleven om een goed aanbod aan techniekopleidingen in stand te kunnen houden.

Het wordt eenvoudiger om afspraken te maken over de inhoud van het onderwijs en investeringen van het bedrijfsleven in onderwijsfaciliteiten als het voortgezet, middelbaar en hoger beroepsonderwijs gezamenlijk optrekken. De aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt kan hierdoor worden versterkt.

Deze beweging wordt al gestimuleerd, bijvoorbeeld met de introductie van de Associate Degree (AD), de maatregelen gericht op de doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo, de experimenten met doorlopende leerroutes vmbo-mbo en mijn inzet op het versterken van de doorstroom van mbo naar ho. Hierdoor kunnen vo, mbo en ho scholen makkelijker samenwerken. In dit kader heeft uw Kamer recent het wetsvoorstel Sterk Beroepsonderwijs ontvangen.

⁴ Kamerstuk 31 524, nr. 438

3. Beleidsdoorlichting artikel 4 OCW-begroting

3.1 Opzet beleidsdoorlichting

Met de beleidsdoorlichting is onderzocht in hoeverre en hoe (kosten)efficiënt de geformuleerde beleidsdoelen in de periode 2014 tot en met 2018 bereikt zijn. Specifieke aandacht is gegeven aan nieuwe beleidsmaatregelen die sinds 2014 in de begroting zijn opgenomen. Waar mogelijk is ook aandacht gegeven aan het groene mbo-onderwijs – de agrarische opleidingscentra – dat met ingang van 2018 van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat is overgeheveld naar het begrotingsartikel 4 van het Ministerie van OCW.

3.2 Belangrijkste uitkomsten

De onderzoekers concluderen dat zich over de periode 2014–2018 een positieve ontwikkeling heeft voorgedaan op veel van de kwaliteitsdoelen van het mbo. Met de uitwerking van het actieplan Focus op vakmanschap⁵, het toevoegen van nieuwe beleidsmaatregelen met Ruim baan voor vakmanschap⁶, de bestuursakkoorden⁷ en kwaliteitsafspraken⁸ is in de periode 2014–2018 door het ministerie en de mbo-scholen fors ingezet op de verbetering van de kwaliteit van het mbo.

Volgens de onderzoekers is het 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. De onderzoekers noemen in dit verband het Regionaal Investeringsfonds mbo (RIF), de maatregel «verminderen van voortijdig schoolverlaters» (VSV), het instrument Vakmanschapsroute en Technologieroute en de centralisatie van het vavo. De onderzoekers wijzen daarbij natuurlijk ook op de inzet van de mbo-scholen. Het is daarbij aannemelijk dat ook gunstige externe factoren, zoals het herstel van de economie en hogere betrokkenheid van andere stakeholders, positieve invloed hebben gehad op de ontwikkeling van het mbo.

Het was voor de onderzoekers moeilijk om op basis van de beschikbare evaluaties harde conclusies te trekken over de doeltreffendheid van het beleid. Wel hebben de onderzoekers een aantal succesvolle maatregelen genoemd die duidelijk een positieve stimulans zijn geweest voor verschillende beleidsdoelen. De onderzoekers noemen in dit verband onder meer het stimuleren van excellentie, het Zorgpact, de inzet van educatie voor de aanpak van laaggeletterdheid, de actielijnen binnen Tel mee met Taal en de subsidieregeling praktijkleren.

Doordat beschikbare evaluaties een beperkt beeld geven van de doeltreffendheid van het beleid, is het volgens de onderzoekers op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal op dit moment nauwelijks mogelijk uitspraken te doen over de doelmatigheid van het beleid. Er kan namelijk alleen sprake zijn van doelmatigheid als er voldoende inzicht is in de mate van doeltreffendheid.

Personen met wie de onderzoekers aanvullende gesprekken hebben gevoerd, hebben desgevraagd een aantal beleidsmaatregelen genoemd, dat in hun ogen als doelmatig kan worden aangemerkt. Zo vindt men het RIF en de VSV-regelingen zeer doelmatig, omdat deze instrumenten met

⁵ Kamerstuk 31 524, nr. 88

⁶ Kamerstuk 31 524, nr. 207

⁷ Kamerstuk 31 524, nr. 212

⁸ Kamerstuk 31 524, nr. 214

relatief beperkte rijksmiddelen doeltreffend blijken te zijn en al bij de start konden rekenen op bestuurlijke betrokkenheid van de mbo-scholen. Ook de verbetering van examens en intern toezicht, de herziening van de kwalificatiestructuur en de wijzigingswet waarmee de wettelijke taken rondom de kwalificatiestructuur en beroepspraktijkvorming over zijn gegaan van zeventien kenniscentra naar de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven (SBB), worden door de respondenten als doelmatig beoordeeld. Dat geldt eveneens voor de subsidieregeling praktijkleren, zo is uit de evaluatie van de regeling gebleken.

De uitgevoerde synthesestudie geeft de onderzoekers een beperkt inzicht in de effecten van het gekozen type van sturing. De onderzoekers merken wel op dat de tussentijdse evaluatie van de kwaliteitsafspraken aantoonde 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.

3.3 Beleidsreactie

De onderzoekers constateren dat de kwaliteit van het beroepsonderwijs zich over vrijwel de gehele linie positief heeft ontwikkeld. Dit is goed nieuws. Daarbij hecht ik vooral waarde aan het feit dat de mbo-studenten hier concreet de vruchten van plukken, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de stijging van het studentsucces en het hogere percentage studenten dat zich uitgedaagd voelt. Ook het aantal voortijdig schoolverlaters is gedaald over de gehele periode⁹. We slagen er dus ook nog eens in om meer studenten met een diploma de arbeidsmarkt te laten betreden. De conclusie van deze beleidsdoorlichting – die in lijn is met de Staat van het Onderwijs van de Inspectie van het Onderwijs – dat de kwaliteit van het mbo-onderwijs zich sterk heeft verbeterd is in de eerste plaats de verdienste van de mbo-scholen zelf. Maar ik zie in de beleidsdoorlichting ook de bevestiging dat we met het beleid gericht op de mbo-sector op de juiste koers zitten. Hier ligt voor mij de basis om de ingezette koers door te zetten.

Uiteraard zijn er ook punten die beter moeten. De beleidsdoorlichting maakt duidelijk dat er voor het Ministerie van OCW nog verbetering mogelijk is in het inzichtelijk krijgen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De onderzoekers doen in eerste instantie een aanbeveling met betrekking tot de monitoring en evaluatie van beleid. Een belangrijke aanbeveling vind ik het advies om niet meer elk afzonderlijk beleidsinstrument te evalueren, maar breder te evalueren. Zo kan inzicht worden verkregen over de samenhang en (daarmee) de doeltreffendheid van de totale set van beleidsinstrumenten. Ook adviseren de onderzoekers om beleidsmaatregelen niet te snel na introductie al te evalueren op de vraag of deze gecontinueerd moeten worden. Want 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. Ik zal deze aanbevelingen ter harte nemen door vooraf beter in kaart te brengen of het meeste inzicht wordt vergaard door instrumenten individueel of in samenhang te evalueren. Daarbij zal ik ook goed bekijken op welke termijn effecten meetbaar zijn.

⁹ Sinds het einde van de geëvalueerde periode is het jaarlijks aantal vsv'ers weer licht gestegen. Belangrijke oorzaak hiervan is de krappe arbeidsmarkt: veel vsv'ers hebben wel een baan. Andere factoren die een rol spelen zijn toenemende multiproblematiek bij jongeren en verkeerde studiekeuze.

De onderzoekers wijzen er ook terecht op dat inzicht in doeltreffendheid begint met het formuleren van doelen die concreet en meetbaar zijn. Belangrijk hierbij is vast te stellen of het op voorhand realistisch is dat de gestelde doelen met beleid beïnvloed kunnen worden. Bij het opstellen van de kwaliteitsagenda 2019–2022 is hier al een stap in gezet. De instellingen zijn gevraagd om basis van een analyse van de eigen situatie met meetbare en merkbare doelen te komen. De ckmbo heeft deze doelen vervolgens beoordeeld op ambitieniveau en haalbaarheid.

Verder benoemen de onderzoekers in de beleidsdoorlichting mogelijke succesfactoren in sturing bij maatregelen die doeltreffend zijn bevonden. De onderzoekers concluderen dat drie factoren een rol gespeeld hebben 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. Deze drie factoren wil ik nadrukkelijk laten doorklinken in toekomstige sturing van het mbo.

20% besparingsvariant

De onderzoekers hebben in het rapport twee besparingsvarianten opgenomen: een generieke korting op het lumpsumbudget (besparingsvariant A) en het beperken van de groep studenten waarvoor bekostiging beschikbaar wordt gesteld vanuit het Rijk (besparingsvariant B).

Het doorvoeren van besparingsvariant A betekent dat de instellingen zelf een oplossing moeten vinden voor de korting op hun budget. Daarbij is dan wel de vraag of instellingen nog voldoende kunnen bijdragen aan beleidsdoelstellingen die voor het mbo-onderwijs zijn geformuleerd.

Voor de invulling van besparingsvariant B is door de onderzoekers gekozen voor het stoppen met het bekostigen van instellingen voor studenten die een bbl-opleiding volgen (23 procent van alle mbo-studenten) en het afschaffen van de subsidieregeling Praktijkleren. Dit zou betekenen dat de rijksoverheid de principiële keuze maakt om de financiering van de bbl helemaal bij de sociale partners neer te leggen. De Minister van OCW blijft, ondanks dat het Rijk niet meer meebetaalt, wel verantwoordelijk voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het totale mbo-onderwijs. Ik deel de mening van de onderzoekers dat aan deze besparingsvariant belangrijke risico's kleven, zoals een mogelijk afname in de deelname van jongeren aan het middelbaar beroepsonderwijs en een verlies aan opgebouwde onderwijsinfrastructuur. Ook blijkt uit evaluatie dat de regeling Praktijkleren effectief is.

4. Sectorbeeld kwaliteitsafspraken mbo

4.1 Inleiding

In 2018 is het Bestuursakkoord mbo tussen het Ministerie van OCW en de MBO Raad tot stand gekomen. In dit akkoord, met de titel «Trots, vertrouwen en lef» (Bijlage bij Kamerstuk 31 524, nr. 351), is afgesproken om tot nieuwe kwaliteitsafspraken te komen voor de jaren 2019–2022. Op basis hiervan hebben alle mbo-scholen een kwaliteitsagenda opgesteld. In mei 2019 heeft de ckmbo mij geadviseerd de kwaliteitsagenda's van alle scholen als kwalitatief voldoende te beoordelen. Dit advies heb ik overgenomen, zodat alle mbo-scholen investeringsbudget ontvangen om hun kwaliteitsagenda's uit te voeren. Het beeld dat de commissie zich op basis van de kwaliteitsagenda's heeft gevormd, is beschreven in de bijgevoegde sectorrapportage «Vertrouwen». De titel drukt het vertrouwen van de commissie uit dat de mbo-scholen met de implementatie van

deze kwaliteitsagenda's een verdere kwaliteitsverbetering kunnen realiseren.¹⁰

4.2 Belangrijkste conclusies sectorbeeld

Goede basis voor verdere kwaliteitsverbetering

De commissie kwaliteitsafspraken mbo concludeert dat de kwaliteitsagenda's een goede basis voor het mbo vormen om in de komende jaren – samen met de regionale sectorale partners – de kwaliteit verder te verbeteren. Duidelijk is dat de instellingen serieus werk maken van verdere kwaliteitsverbetering en daarbij de blik in toenemende mate richten op regionale verankering. Wel ziet de commissie kwaliteitsverschillen tussen de kwaliteitsagenda's; van net voldoende tot zeer goed. De commissie heeft de kwaliteitsagenda's integraal beoordeeld. Een minder goed uitgewerkt onderdeel van een agenda leidde niet automatisch tot een negatief eindoordeel als het geheel van de agenda voldoende werd bevonden.

Grote diversiteit en inbedding in de regio

Uit de sectorrapportage van de ckmo blijkt ook weer de grote diversiteit van het mbo. De omvang van scholen, de doelgroep die scholen bedienen en de context waarbinnen een school opereert verschilt sterk. Hoewel er veel gemeenschappelijke opgaven blijken te zijn, heeft iedere mbo-school een unieke kwaliteitsagenda opgesteld waarin de eigenheid van de regio en de eigen ontwikkelfase volgens de ckmo herkenbaar zijn. Die variëteit en eigenheid is volgens de commissie een kwaliteit van het mbo en een overduidelijk teken dat de scholen meebewegen met ontwikkelingen in de eigen omgeving. Deze proactieve en adaptieve houding is van groot belang voor regionale binding van het mbo met bedrijven en instellingen.

De commissie concludeert uit de analyses van de instellingen dat het mbo enerzijds goed oog heeft voor externe ontwikkelingen in de regio, demografie of op de arbeidsmarkt, maar dat de scholen er anderzijds niet altijd in slagen om deze ontwikkelingen door te vertalen naar het opleidingsportfolio van de school.

De kwaliteitsagenda's maken volgens de commissie zichtbaar dat het voor veel mbo-scholen niet eenvoudig is om tot een afstemming te komen in de regio. Zo kan er sprake zijn van een groot aantal vo-scholen van waaruit leerlingen uitstromen naar het mbo, de regio kan uit een groot aantal kleine gemeenten bestaan, de organisatiegraad van regionale bedrijven kan erg laag zijn of de sectoren waarop de school zich richt zijn versnipperd. Die situatie stelt hoge eisen aan zowel de individuele sectoren als aan het college van bestuur die samenhang moet aanbrengen in al de samenwerkingsrelaties. De commissie heeft daardoor succesvolle en minder succesvolle aanpakken van regionale inbedding van mbo-scholen gezien.

Inspraak en betrokkenheid studenten en docenten

De commissie komt tot de conclusie dat alle scholen de docenten en studenten hebben betrokken bij de totstandkoming van de kwaliteitsagenda. De manier en intensiteit waarop dit is gebeurd is verschillend. Soms zijn docenten en studenten indirect betrokken doordat zij onderdeel

¹⁰ Ook in 2021 en 2023 zal de ckmo een sectorrapportage uitbrengen, in deze jaren op basis van de tussentijdse en eindbeoordeling van de voortgang van de kwaliteitsagenda's. De Kamer zal hierover worden geïnformeerd.

waren van een reeds lopend strategietraject, soms direct doordat met hen concreet is gesproken over de kwaliteitsagenda. Er zijn scholen die veel energie hebben gestoken in het ophalen van input vooraf, soms is alleen gevraagd te reageren op een conceptagenda. Veel scholen geven volgens de commissie aan dat studenten vooral wijzen op knelpunten in de interne organisatie en dat soms gebruik wordt gemaakt van leerlingenpanels om verschillende aspecten van het onderwijs te beoordelen. Docenten en ondersteunend personeel denken meer mee over strategische ambities in de volle breedte. Zij benadrukken vaak de noodzaak van voldoende tijd voorimplementatie, faciliteiten en ondersteuning.

Landelijke speerpunten

De instellingen zijn verplicht om een derde deel van het beschikbare budget in te zetten op een drietal landelijke thema's: 1) Opleiden voor de arbeidsmarkt van de toekomst, 2) Jongeren in een kwetsbare positie en 3) Bevorderen van gelijke kansen. De commissie concludeert dat in ruime mate is voldaan aan deze eis. De landelijke speerpunten lieten daarbij veel ruimte over voor een eigen regio-specifieke invulling van de school.

Opleiden voor de arbeidsmarkt van de toekomst

Het thema opleiden voor de arbeidsmarkt van de toekomst is meer dan de andere speerpunten gericht op vernieuwing van het onderwijs. De commissie constateert dat er veel aandacht wordt besteed aan de invloed van technologische ontwikkelingen op beroepen. Het gaat dan bijvoorbeeld over zaken als robotisering in de landbouw, het gebruik van slimme technologie in de zorg en de impact van energietransities. Maar hoewel veel scholen deze ontwikkelingen uitvoerig beschrijven, is de impact op het opleidingsportfolio niet altijd duidelijk.

In praktisch alle kwaliteitsagenda's wordt ingespeeld op de toenemende behoefte aan scholing voor werkenden en werkzoekenden. Het valt de commissie op dat de meeste scholen nog wel in een verkennende fase zitten en de komende periode in kaart willen brengen welke vragen en mogelijkheden er op dit punt in hun werkgebied zijn.

Het is de commissie daarbij ook opgevallen dat met name scholen in krimpgebieden het motief van continuïteit van inkomsten noemen. De inzet op post-initiële onderwijstrajecten ziet de mbo-school dan als een mogelijkheid om de dalende studentenaantallen te compenseren. De commissie vraagt zich af of dit een realistische verwachting is en of dit motief zorgt dat er een kwalitatief goed en aantrekkelijk aanbod in de regio wordt opgeleverd.

Opvallend is dat de commissie constateert dat instellingen niet of nauwelijks voornemens zijn om opleidingen met een laag arbeidsmarkt-perspectief af te bouwen. Veelgenoemde argumenten zijn dat voor niveau 2 het in stand houden van een opleiding met een beperkt arbeidsmarkt-perspectief noodzakelijk is om jongeren binnen de school te houden. Bij de niveaus 3 en 4 is het argument vaak dat studenten met een diploma met een beperkt arbeidsmarktperspectief in een andere richting (al dan niet via het vervolgonderwijs) alsnog aan een baan komen. De commissie stelt daarbij dat de huidige inrichting van het mbo-stelsel ook uitnodigt tot concurrentie tussen scholen en weinig prikkels bevat voor scholen om samen kritisch te kijken naar het bestaande opleidingsaanbod in de regio. De sector heeft, volgens de commissie, de eerste stappen gezet om dit te verbeteren, maar een verdere verbetering is noodzakelijk.

Jongeren in een kwetsbare positie

De commissie wijst erop dat er bij nagenoeg iedere mbo-school een stijging van voortijdig schoolverlaten te zien is op de niveaus 3 en 4. In sommige kwaliteitsagenda's wordt onderzoek naar de oorzaken hiervan aangekondigd.

Mbo-scholen zetten in de kwaliteitsagenda's fors in op het voorkomen van uitval maar zijn tegelijkertijd ook voorzichtig in het formuleren van hoge ambities. Men heeft het idee dat de ondergrens met VSV is bereikt. Het merendeel van de mbo-scholen zet rond kwetsbare jongeren in op verbetering van de begeleiding binnen de school. Het gaat dan bijvoorbeeld om extra aandacht voor psychische problemen, het opschalen van de interne coaching, het verbeteren van de intake en snellere inzet bij verzuim.

De commissie is zeer te spreken over de inzet van mbo-scholen op het begeleiden van jongeren in zowel een entree-opleiding als een niveau 2 opleiding naar werk. Scholen investeren fors in deze doelgroep. Veel mbo-scholen voelen de noodzaak om studenten op niveau 2 te helpen met het vinden van werk. Dit uit zich in een breed scala aan activiteiten, zoals de inzet van jobcoaches, een intensieve samenwerking met Sociale Werkplaats-bedrijven, samenwerking met gemeenten in jongerenteams, het opzetten van een werkgeversservicepunt of het creëren van een nieuwe mix van smalle en brede opleidingen. Tegelijkertijd worstelen mbo-scholen soms met de vraag tot hoe ver hun verantwoordelijkheid en inzet zou moeten gaan.

Bevorderen van gelijke kansen

De commissie merkt op dat bij gelijke kansen het adagium lijkt te zijn dat iedereen via onderwijs op maat maximaal de kans moet krijgen op een goede opleiding en (waar nodig) ondersteuning. Het analyseren van kenmerken van groepen studenten met structureel minder kansen ontbreekt volgens de commissie nog te vaak. In de kwaliteitsagenda's wordt ook nauwelijks ingegaan op de grenzen aan maatwerk (organisatorisch, financieel, etc.). Sommige scholen hebben scherp in beeld gebracht welke verschillende doelgroepen er zijn binnen de school en waar de risico's liggen als het gaat om kansengelijkheid. Bij een groot deel van de kwaliteitsagenda's heeft de commissie de beschrijving van die verschillende doelgroepen gemist.

4.3 Beleidsreactie

De commissie kwaliteitsafspraken mbo heeft met de sectorrapportage «Vertrouwen» een waardevol en inhoudelijk rijk beeld geschetst van de mbo-sector. De rapportage geeft een beeld van de collectieve ambities die mbo-scholen voor de komende jaren hebben geformuleerd, toont welke dilemma's daar bij spelen en doet aanbevelingen waar de instellingen en het kabinet hun voordeel mee kunnen doen.

Ik vind het positief om in dit sectorbeeld bevestigd te zien dat er door de mbo-scholen hard en doelgericht wordt gewerkt aan een betere kwaliteit van het onderwijs. De rapportage maakt ook duidelijk dat er grote verschillen zijn in aanpak en invulling, maar ook in kwaliteit van de agenda's. Dit weerspiegelt de grote diversiteit in de sector en biedt tegelijkertijd ook kansen om van elkaar te leren. Ik roep de instellingen dan ook op om bij de uitvoering van de agenda's elkaar op te zoeken, samen te leren en samen te werken aan een verdere kwaliteitsverbetering van het mbo. De instellingen kunnen daarbij ook hun voordeel doen met de aanbevelingen die de commissie aan hen doet.

De commissie doet ook een aantal aanbevelingen aan het kabinet. Een aantal van de aanbevelingen gaat over specifiek beleid. Op deze aanbevelingen ga ik in deze brief nog niet in, maar wil ik eerst aan de orde stellen in de reguliere overleggen die ik met de sector over deze onderwerpen heb. Vervolgens kan gezamenlijk worden bepaald welke eventuele aanpassingen wenselijk zijn en zal ik in dat geval de Kamer verder informeren. Het gaat hierbij om de aanbevelingen over:

- de wijze waarop innovaties in en over beroepen een vertaling krijgen naar de landelijke kwalificatiestructuur;
- totstandkoming van regionale keuzedelen;
- gelijke kansen;
- inzet die scholen leveren in de begeleiding van kwetsbare jongeren naar werk.

Een aantal aanbevelingen gaat over de inrichting van het mbo als geheel (samenwerking/concurrentie, leven lang ontwikkelen) en heb ik betrokken in de uitgangspunten voor toekomstig beleid die ik in hoofdstuk twee van deze brief heb geschetst.

Jongeren in kwetsbare positie

De commissie geeft aan begrip te hebben voor de voorzichtige ambities van de instellingen op het gebied van VSV en beveelt aan om terughoudend te zijn met kwantitatieve doelstellingen. Ik deel dat begrip, maar vind het tegelijkertijd verstandig om te blijven vasthouden aan een landelijke ambitie. Daarom houd ik vast aan de landelijke doelstelling van maximaal 20.000 vsv'ers in 2024. De optelsom van individuele ambities moet leiden tot een verdere daling van de schooluitval. Om dat te faciliteren heb ik in mijn reactie op het IBO Jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt aangekondigd te onderzoeken hoe de stijging van de schooluitval binnen de hogere mbo-niveaus kan worden verklaard. Ook zal ik op nationaal en regionaal niveau de samenwerking tussen onderwijs, gemeente en werkgevers aanmoedigen. Met als doel dat zoveel mogelijk werkende jongeren zonder startkwalificatie deze alsnog in combinatie met werken kunnen halen of een alternatief traject van leren en werken kunnen starten.

Groen onderwijs

Door demografische ontwikkelingen krijgt het mbo te maken met dalende studentaantallen. De aoc's worden hier in het bijzonder door geraakt. Daarom is aan de aoc's gevraagd om in de kwaliteitsagenda's aan te geven hoe het groen onderwijs op een doelmatige manier kan worden georganiseerd, met daarbij in het bijzonder aandacht voor de samenwerking met andere aoc's en roc's.

De commissie constateert dat de aoc's zich bewust zijn van de dalende studentaantallen op de langere termijn, maar dat de aoc's nog weinig knelpunten zien op de korte termijn. De commissie is van mening dat de urgentie nog onvoldoende gevoeld wordt; iets wat ook voor sommige roc's geldt. Bij alle aoc's staat het blijvend kunnen aanbieden van doelmatig groen onderwijs wel op de strategische agenda. Alle instellingen onderzoeken verschillende scenario's voor de toekomst gericht op de positionering, profilering en continuïteit van de eigen instelling. Sommige aoc's hebben al de keuze gemaakt voor verdergaande samenwerking of zelfs een fusie, zoals onlangs aangekondigd door het Nordwin College en mbo Aeres. In de vorige periode van kwaliteitsafspraken is het Zone.College ontstaan uit een fusie van AOC Oost en Groene Welle. Fusies vormen voornamelijk een uitzondering.

Voor mij ligt er hierbij een taak om het gesprek over de benodigde samenwerking aan te blijven jagen. Instellingen moeten boven gevestigde belangen uitstijgen om aan hun maatschappelijke taak te kunnen blijven voldoen. Dit zijn complexe gesprekken, maar ik daag de sector uit deze toch te voeren. Als dit gesprek evenwel niet van de grond komt ben ik voornemens hier actief op te sturen, zoals ook in het funderend onderwijs eerder gebeurd is.

Verder zal ik het pallet aan samenwerkings- en fusiemogelijkheden uitbreiden, zodat instellingen hieruit de voor hen meest passende vorm kunnen kiezen en zich op die manier adequaat op de toekomst kunnen voorbereiden. Ik maak daarom onder meer de fusie met behoud van eigenheid mogelijk. Aanvullend hierop wil ik ook de mogelijkheden voor vmbo en mbo om samen te werken vergroten. Met het wetsvoorstel sterk beroepsonderwijs is hier een eerste stap in gezet. Ook op stelselniveau wil ik aanpassingen doen, waardoor het weer mogelijk wordt om een verticale scholengemeenschap – waarbij vmbo en mbo binnen een instelling wordt aangeboden – te vormen. Deze vorm van samenwerking kennen we al, maar op dit moment ontbreekt de mogelijkheid om nieuwe verticale scholengemeenschappen in te richten. En praktisch gezien kunnen hierdoor een aoc en een roc en een vakinstelling en een roc juridisch een verdergaande samenwerking aangaan. Ik ben met de sector in gesprek over de exacte uitwerking hiervan.

Betrokkenheid docenten en studenten

In het bestuursakkoord mbo 2018–2022 is afgesproken dat de studentenraden betrokken worden bij de plannen voor de kwaliteitsafspraken. De commissie heeft geconstateerd dat alle scholen docenten en studenten hebben betrokken bij de totstandkoming van de kwaliteitsagenda, al is de manier en intensiteit waarop dit is gebeurd verschillend. Dit beeld wordt ook door JOB bevestigd. In verschillende kwaliteitsagenda's is terug te lezen dat instellingen ook de uitvoering van de kwaliteitsagenda nadrukkelijk agenderen in het overleg met de studentenraden. Dat vind ik van groot belang. Zoals aangegeven bij de begrotingsbehandeling in reactie op de motie van het lid Van Meenen c.s.¹¹, zal ik dit in overleg met JOB en MBO-Raad ook nadrukkelijk blijven agenderen. Ik heb de commissie daarom gevraagd extra alert op de betrokkenheid van docenten en studenten te zijn bij de tussentijdse en eindrapportage van de kwaliteitsagenda's.

5. Tot slot

Mbo-scholen leveren een belangrijke bijdrage aan de welvaart van Nederland, aan maatschappelijke samenhang en aan het oplossen van grote maatschappelijke en economische opgaven. We vragen veel van het mbo. En de ontwikkelingen en vraagstukken die in deze brief worden geschetst maken de opgaven voor het mbo alleen maar uitdagender. Een eenduidige sturing vanuit het Rijk is nodig zodat de bestuurlijke drukte voor het mbo wordt verminderd. Dit zorgt er voor dat instellingen en hun bestuurders zich kunnen focussen op de maatschappelijke en economische opdrachten waar ze voor staan.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

¹¹ Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 62