

Vergaderjaar 2012–2013

33 187

Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs ten behoeve van het bevorderen van doelmatige leerwegen in het beroepsonderwijs en het moderniseren van de bekostiging van het beroepsonderwijs

Nr. 41

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juni 2013

Tijdens het debat over het wetsvoorstel doelmatige leerwegen (Handelingen II 2012/13, nr. 50, item 9, blz. 79–118 en nr. 51, item 18, blz. 46–55) heb ik uw Kamer informatie toegezegd over verschillende onderwerpen. Met deze brief doe ik de toezeggingen gestand.

Deze betreffen:

1. Het inspectietoezicht in relatie tot de nieuwe benadering van onderwijstijd;
2. De bekostiging, in het bijzonder de invoering van de zogenaamde cascade;
3. De introductie van het bindend studieadvies;
4. De mogelijkheid om bepaalde middenkaderopleidingen vierjarig te houden.

De toezeggingen in verband met de moties over de meester/gezeltitel¹ en de landelijke conferentie over de samenwerking tussen onderwijs, arbeidsmarkt en zorg² zijn behandeld in de brieven, die op 23 april resp. 5 juni jl. naar u zijn verzonden.

Verder heb ik u nog een brief toegezegd over mijn go/no go besluit in verband met de invoering van de nieuwe kwalificatiestructuur per 1 augustus 2014. Deze brief ontvangt u eind deze maand, wanneer de eindrapportage van praktijktoets met de nieuwe kwalificatiedossiers door de SBB is afgerond. Vooruitlopend daarop kan ik uw Kamer nu al melden, dat het mij niet verantwoord lijkt om tot invoering per genoemde datum te besluiten. Deze opvatting baseer ik op de tussenrapportage van de SBB over de praktijktoets, de rapportage van een expertteam van MBO15 en signalen van mbo-scholen over de kwaliteit van de geteste kwalificatiedossiers. Ik zal mijn besluit en het verdere proces rondom de nieuwe kwalificatiestructuur uitgebreid toelichten in de brief, die u later deze maand nog ontvangt.

¹ Kamerstuk 33 000, nr. 144

² Kamerstuk 33 187, nr. 31 en Kamerstuk 33 187, nr. 33.

De kwalificatiestructuur maakt geen deel uit van de voorstellen in het wetsvoorstel doelmatige leerwegen en bekostiging. Ik hecht eraan dat de voorstellen in het wetsvoorstel wel in werking treden per 1 augustus 2014, zodat het intensiveren en verkorten van leerwegen in het mbo niet verder wordt uitgesteld.

Over deze fasering in de invoering van «doelmatige leerwegen» en de herziene kwalificatiedossiers heb ik overeenstemming met de MBO-Raad.

1. Inspectietoezicht onderwijstijd

In bijlage 1 bij deze brief is een notitie opgenomen van de inspectie van het onderwijs over het toezicht op onderwijstijd³. Hierin wordt uiteengezet op welke wijze de inspectie het toezicht op de onderwijstijd zal vormgeven na inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving en in de overgangperiode. Dit toezicht vervangt het toezicht, zoals vorm gegeven naar aanleiding van de Strategische Agenda BVE «Werken aan vakmanschap» uit maart 2008.

Het toezicht sluit aan bij de visie op onderwijstijd, zoals uiteengezet in de brief die ik op 30 januari jl. naar uw Kamer heb gestuurd (Kamerstuk 33 187, nr. 15). In die visie zijn het in eerste instantie de instellingen die de verantwoordelijkheid dragen voor de onderwijskwaliteit. Het is aan de instelling om een volwaardig, evenwichtig en uitdagend onderwijsprogramma te bieden met voldoende uren, een goede mix van werkvormen en adequate begeleiding. Indien de instelling daarin slaagt, dan is het toezicht terughoudend. Het toezicht op onderwijstijd zal zich met name richten op instellingen, waar twijfel bestaat over de onderwijskwaliteit. Het gaat daarbij in het bijzonder om lage opbrengsten en ontevredenheid van studenten, werknemers of werkgevers. Ik wil dus vertrouwen geven waar het kan en controle uitoefenen waar het moet.

Onderwijstijd staat ten dienste van onderwijskwaliteit. Het is onderdeel van inspanningen, die een onderwijsinstelling moet verrichten om kwalitatief

hoogwaardig onderwijs te realiseren. Daarom wordt het toezicht op onderwijstijd geïntegreerd in het reguliere inspectieonderzoek. De relatie met de kwaliteit krijgt op die manier meer nadruk.

Wat betekent dit voor het toezicht op de mbo-instellingen?

De inspectie van het onderwijs voert jaarlijks bij een derde van alle instellingen de «Staat van de instelling» uit. Dat onderzoek heeft primair tot doel om vast te stellen of de kwaliteitsborging van de instelling op orde is en of de kwaliteit van het onderwijs is gegarandeerd. In het kader van het onderzoek naar kwaliteitsborging zal de inspectie nagaan hoe de kwaliteitsborging op het punt van onderwijstijd binnen de instelling als geheel is geregeld. Onderzocht wordt:

- Hoe de instelling stuurt op het naleven van de wettelijke bepalingen omtrent onderwijstijd;
- in hoeverre gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om af te wijken van de wettelijke urennorm en welke waarborgen de instelling heeft getroffen voor kwalitatief goed onderwijs in geval er is afgeweken van de wettelijke urennorm.

Bij dit onderdeel vindt geen specifiek onderzoek naar onderwijstijd plaats.

Via de Staat van de instelling worden ook specifieke opleidingen onderzocht op het punt van de kwaliteit van het onderwijs. In dat onderzoek wordt naar alle gebieden uit het waarderingskader gekeken, inclusief de naleving van wettelijke eisen.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Voorbeeld 1: Opbrengsten en tevredenheid voldoende. Indien uit het onderzoek bij specifieke opleidingen blijkt dat de opbrengsten van de betreffende opleiding voldoende zijn en studenten, medewerkers en bedrijven tevreden zijn, dan wordt onderwijstijd verder niet onderzocht.

Voorbeeld 2: Opbrengsten en tevredenheid onvoldoende, studenten hebben ingestemd. Indien blijkt dat de opbrengsten onvoldoende zijn en studenten, medewerkers of bedrijven ontevreden zijn, dan kijkt de inspectie wel naar onderwijstijd. Als de deelnemers- of studentenraad heeft ingestemd met de afwijking van de urennorm, dan wordt nagegaan of voldaan is aan de vereisten om af te wijken van de urennorm (zoals de onderbouwing door het instellingsbestuur van de onderwijskundige visie die ten grondslag ligt aan de andere invulling van het onderwijsprogramma). Op basis van gesprekken en een nadere analyse van geconstateerde tekorten wordt bovendien nagegaan of er sprake was van te weinig adequate begeleiding van studenten, als verklaring voor het kwaliteitsprobleem. Het gaat in dit voorbeeld niet om onderzoek, waarin gedetailleerd wordt vastgesteld hoeveel uren door de instelling gegeven zijn.

Voorbeeld 3: Opbrengsten en tevredenheid onvoldoende, studenten hebben niet ingestemd.

Als de deelnemersraad/studentenraad niet heeft ingestemd met afwijking van de urennorm, dan vormt onderwijstijd – als onderdeel van het bredere onderzoek naar onderwijskwaliteit – een aspect van het onderzoek, waarbij zo nodig ook wordt vastgesteld hoeveel uren precies zijn verzorgd. Indien er te weinig uren worden verzorgd, dan kunnen sancties worden getroffen.

Voorbeeld 4: Er zijn signalen van ernstige tekorten (kwaliteitsproblemen, wet wordt niet nageleefd)

Als er aanwijzingen zijn, dat de wet niet wordt nageleefd en er kwaliteitsproblemen zijn, dan kan specifiek onderzoek naar onderwijstijd aan de orde zijn, zo nodig ook onaangekondigd. Dat laatste zal uitsluitend het geval zijn bij ernstige vermoedens van tekorten. Indien er te weinig uren worden verzorgd, dan kunnen sancties worden getroffen.

De studenten krijgen dus een belangrijke stem bij afwijking van de minimum urennormen. Het wetsvoorstel voorziet op dit punt in een aanscherping van de medezeggenschap. Voor de dialoog met de studenten over de kwaliteit van de opleiding en het voornemen tot afwijking is uiteraard betrouwbare informatie over de tevredenheid van afnemers (onder meer studenten, ouders en bedrijfsleven) van belang. Hiertoe kan de tweejaarlijkse tevredenheidsmeting onder mbo-studenten dienen (JOB monitor).

Het toezicht op onderwijstijd zal ook rekening houden met de ruimte die het wetsvoorstel doelmatige leerwegen biedt om een onderwijsprogramma aan te bieden door een multidisciplinair onderwijsteam met bevoegde docenten en met bijvoorbeeld instructeurs, gastdocenten en studiebegeleiders. Instructeurs hebben een belangrijke rol in het onderwijsproces, maar het ontbreekt momenteel aan «bekwaamheidseisen» voor onderwijsondersteuners en aan een duurzame visie op de verhouding tussen docenten en instructeurs. Om de kwaliteit van het mbo beter te waarborgen is het dan ook van belang nader te bepalen, wanneer er sprake is van een instructeur en wat diens taken en bevoegdheden zijn. Daarbij dient tevens te worden uitgewerkt welk niveau je mag verwachten van een instructeur (didactische vaardigheden en beroepsvaardigheden voor de opleiding).

Verder zullen naar aanleiding van de nieuwe wetgeving het ministerie en de inspectie samen met de mbo-sector het gesprek voeren over de vragen die leven in het veld en ervaringen die in de praktijk worden opgedaan. Met een heldere uitleg en dialoog over kwaliteit in relatie tot onderwijstijd zijn alle partijen gebaat.

Indien het wetsvoorstel door de Eerste Kamer wordt aanvaard zal gedurende de overgangperiode tot inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving alleen bij ernstige tekorten naar onderwijstijd worden gekeken, in lijn met het nieuwe toezicht.

Binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet ontvangt uw Kamer een verslag van de eerste effecten van deze wetgeving op de onderwijstijd.

2. Bekostiging

De bekostiging van het mbo is uitgewerkt in het Uitvoeringsbesluit WEB (UWEB). De voorgenomen aanpassingen in de bekostiging vergen een aanpassing van het UWEB. Bij deze brief treft u een concept van een aanpassingsbesluit (bijlage 2⁴) aan.

De aanpassingen betreffen:

- invoering van een afzonderlijk macrobudget voor enerzijds de entreeopleidingen en anderzijds de opleidingen van de niveaus 2 tot en met 4, met twee afzonderlijke verdeelmodellen;
- geen afzonderlijke budgetverdeling van de VOA-middelen; de VOA-middelen worden grotendeels toegevoegd aan het budget voor de entreeopleidingen;
- het uitwerken van de cascade met de gewichten van een student, afhankelijk van zijn verblijfsjaren in het mbo;
- geen diplomabekostiging bij de entreeopleidingen;
- andere inrichting van de diplomawaardering voor niveaus 2 tot en met 4; er wordt rekening gehouden met de al eerder in het mbo behaalde (en bekostigde) diploma's.

Aanvankelijk was het de bedoeling om ook al een aanpassing van de prijsfactoren op te nemen: niet een prijsfactor per opleiding, maar per instelling. Met uw Kamer heb ik afgesproken daar vooralsnog af van te zien. Over eventueel nieuwe prijsfactoren wordt een besluit genomen in het verlengde van de nieuwe kwalificatiestructuur. Specifiek over techniekopleidingen merk ik op dat in het Techniekpact, dat 13 mei jl. tot stand is gekomen, is afgesproken studenten aan techniekopleidingen op een hoger niveau te (blijven) bekostigen.

Het debat in uw Kamer richtte zich met name op het derde van de bovengenoemde punten, de cascade. Met het wetsvoorstel wordt beoogd de opleidingsroute in het mbo doelmatiger in te richten en daarmee meer competitief met het voortgezet onderwijs te maken. De maximale duur van opleidingen wordt ingeperkt en de urennormen aangescherpt. In samenhang daarmee is de cascade in de bekostiging opgenomen. De extra middelen van € 150 mln., die voor intensivering van leerwegen door het kabinet beschikbaar zijn gesteld, kunnen met behulp van de cascade op een passende manier worden verdeeld. Het verkorten en intensiveren van de opleidingen moet ertoe leiden dat studenten sneller tot het diploma worden gebracht en in het bijzonder in het eerste jaar meer onderwijstijd krijgen. De cascade is opgenomen in de nieuwe bekostiging om instellingen te stimuleren daaraan uitvoering te geven. Instellingen die goed presteren op intensiveren en verkorten van leerwegen, ontvangen een relatief groter deel van het macrobudget. Als de cascade niet wordt ingevoerd, ontbreekt die stimulans en de goed presterende instellingen – en die zijn er nu al – krijgen daarvoor dan geen beloning. Bovendien

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

wordt dan nog steeds de extreem lang in het mbo verblijvende deelnemer bekostigd.

Ik heb toegezegd de cascade minder steil te maken dan aanvankelijk was beoogd. Daarbij is gezocht naar een goed evenwicht tussen enerzijds het inbouwen van een prikkel om onnodig lange leerroutes af te remmen en anderzijds de mogelijkheid tot stapelen te behouden en ook voor de vierjarige opleidingen een adequate bekostiging te geven. Ik zal daar later in deze brief nader op ingaan.

Vraag pilot bekostiging

Het lid Klaver (Groen Links) heeft gevraagd de nieuwe bekostigingssystematiek aan de praktijk te toetsen door voor een aantal jaren te werken met een pilot met één of meerdere roc's en de resultaten daarvan aan de Kamer mede te delen.

Ik heb de zorgen van de Kamer gehoord. Ik heb onderzocht in hoeverre de gedragseffecten van de nieuwe bekostiging op de instellingen van tevoren in te schatten zijn en simulaties gemaakt met de nieuwe bekostiging. Ik zal daar later in deze brief op ingaan.

Mijn opvatting is dat een pilot met de nieuwe bekostiging niet het geëigende instrument is om de nieuwe bekostigingssystematiek te toetsen.

Een pilot heeft een aantal belangrijke nadelen. Er ontstaat een vorm van «rechtsongelijkheid». Omdat het een verdeelmodel is, moet wat de ene instelling meer aan bekostiging ontvangt worden opgebracht door de andere instellingen. Ook neemt de uitvoeringslast vanuit de overheid, en daarmee de ermee gemoeide kosten, toe. De maatregel wordt daardoor minder doelmatig.

De effecten van de invoering kunnen bovendien goed gemonitord en geëvalueerd worden. Dankzij het onderwijsnummer is voor elke instelling bekend welke studenten welke leerroute volgen en hoe lang zij erover doen. Deze gegevens kunnen worden gebruikt om de studentenstromen de komende jaren te analyseren. Op die manier kan in beeld gebracht worden hoe lang de gemiddelde student over een opleiding doet om het diploma te halen en of studenten nog in de gelegenheid worden gesteld om te stapelen.

Effecten cascade

Omdat een pilot naar mijn mening mogelijk noch wenselijk is, heb ik besloten, en dit is ook conform mijn toezegging aan uw Kamer in mijn brief van 12 februari 2013 (Kamerstuk 33 187, nr. 29), met de instellingen in gesprek te gaan over de effecten van de bekostigingsvoorstellen. Dit gesprek spitste zich met name toe op de zorgpunten, die door uw Kamer in het debat over het wetsvoorstel zijn geëxpliciteerd: de effecten van de cascade op de bekostiging van vierjarige opleidingen en op het stapelen door studenten. Instellingen waren via de MBO Raad en via gesprekken in eerdere versnellingskamers al ruimschoots betrokken bij de ontwikkeling van het nieuwe bekostigingsmodel, maar gezien de wijzigingen die hebben plaatsgevonden vond ik het wenselijk nogmaals met hen om tafel te gaan. Ik had uw Kamer al toegezegd dat ik de cascade zou afzwakken. Ik heb ervoor gekozen de cascade als volgt in te delen.

De cascade was:	wordt:
1 ^o jaar: 1,2	1 ^o jaar: 1,2
2 ^o jaar: 1	2 ^o jaar: 1

De cascade was:	wordt:
3 ^e jaar: 1	3 ^e jaar: 1
4 ^e jaar: 0,7	4 ^e jaar: 1
5 ^e jaar: 0,4	5 ^e jaar: 0,5
6 ^e jaar: 0,2	6 ^e jaar: 0,5
7 ^e en volgende jaren: 0	7 ^e en volgende jaren: 0

Ik heb een vragenlijst naar alle instellingen gestuurd en hen uitgenodigd voor een bijeenkomst over de gedragseffecten van de nieuwe bekostiging. De vragenlijst is door 36 instellingen ingevuld, dus ruim 50% respons. Op 26 april jl. heeft een bijeenkomst plaatsgehad met een dertigtal CvB leden van instellingen over onder meer deze aangepaste cascade. Het algemene beeld was dat men redelijk positief tegenover de aangepaste cascade staat. Vierjarige opleidingen blijven mogelijk, evenals stapelen van opleidingen. De hellingshoek van de cascade is daarvoor voldoende afgezwakt, en de bekostiging van 1 in het vierde jaar is een belangrijke en voldoende maatregel om de vierjarige opleidingen mogelijk te blijven maken. Ook uit de vragenlijst bleek in het algemeen dat de aangepaste cascade redelijk positief werd ontvangen.

Om de effecten van de cascade voor instellingen in beeld te brengen, zijn simulaties gemaakt met de nieuwe bekostiging. Daarbij is gebruik gemaakt van telgegevens van de afgelopen drie jaren en is ook met verschillende factoren voor de cascade gewerkt. Zowel met de oorspronkelijk voorgenomen cascade als met de nu voorgestelde. De uitkomsten van deze simulaties laten zien dat effecten op bekostiging van de instellingen beperkt zijn, zeker bij toepassing van de minder steile cascade. De uitkomsten van deze simulaties met een toelichting daarop is opgenomen in de bijlage 3 bij deze brief⁵.

Niettemin ben ik me ervan bewust, dat vanuit het perspectief van de instellingen de overgang naar een nieuwe bekostiging met een cascade niet gering zal zijn. Daarom zal deze graduueel zijn: met ingang van 2015 start voor een periode van vier jaar een overgangsbekostiging, waarin met stappen van 20% per jaar geleidelijk het verschil wordt bijbetaald (voor instellingen die erop achteruit gaan) of wordt ingehouden (voor instellingen die erop vooruit gaan). Op die manier wordt toegewerkt naar een bekostiging volgens het nieuwe model. Verder zal het vanwege de aanpassingen in het wetsvoorstel voor de instellingen belangrijker worden om tijdig te beschikken over achtergrondgegevens van (aanstaande) studenten (zoals inschrijvingsduur en vooropleiding). Ik ben met de MBO Raad en DUO in overleg over de optimalisering van deze gegevensvoorziening. Daarbij zal ik zorgvuldig de privacyaspecten voor studenten betrekken. Mede op basis van dit overleg zal bij Koninklijk Besluit bepaald worden, wanneer de beoogde cascade ingaat.

3. Bindend studieadvies

In het debat met uw Kamer heb ik ook toegezegd om informatie over het bindend studieadvies met u te delen. Deze toezegging vond plaats tegen de achtergrond van zorgen die bij uw Kamer leven omtrent de gevolgen van het bindend studieadvies voor de toegankelijkheid van het mbo, meer in het bijzonder de entreeopleidingen.

De regeling van het bindend studieadvies ziet er als volgt uit. Instellingen krijgen bij de entreeopleiding de plicht om alle studenten binnen vier

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

maanden een studieadvies te geven gebaseerd op de resultaten tot dan toe. Veel van deze adviezen zullen positief zijn. De instellingen krijgen bij gebrek aan resultaten die uitzicht bieden op diplomering de *mogelijkheid* binnen vier maanden een negatief studieadvies over de voortgang van de opleiding uit te vaardigen. Een dergelijk negatief advies is bindend, d.w.z. dat de student wordt verplicht te stoppen met het betreffende opleidingstraject. De mogelijkheid tot een (negatief) bindend studieadvies heeft geen relatie met de mogelijkheid tot instromen: studenten zonder diploma hebben toelatingsrecht tot een entreeopleiding.

Een negatief bindend studieadvies is geen studieverbod: de instelling heeft de mogelijkheid de student, eventueel na een beroepskeuze traject, een andere entreeopleiding aan te bieden, die beter past bij deze student. Wanneer de student jonger is dan 18 jaar, is de instelling zelfs verplicht een andere opleiding aan te bieden, eventueel in overleg met een andere instelling.

Een gebrek aan resultaten leidt met andere woorden niet tot een plicht van de instelling een negatief bindend studieadvies uit te vaardigen: er kunnen zich omstandigheden voordoen die maken dat de instelling en de student nog mogelijkheden tot verbetering en diplomering zien. Instellingen ontvangen voor deze studenten voor het gehele jaar bekostiging (om een onderwijsprogramma te verzorgen).

Niettemin kan zich uiteindelijk de situatie voordoen, dat een instelling na een negatief bindend studieadvies voor de student geen mogelijkheden meer ziet om een onderwijstraject te blijven volgen. In een dergelijk geval moet de student begeleid worden naar een plek op de arbeidsmarkt. Van mbo-instellingen kan niet worden verwacht, dat zij op zichzelf in staat zijn om naast de beroepsopleidingen alle nodige hulpverlening en begeleiding naar de arbeidsmarkt aan deze jongeren aan te bieden. De instellingen hebben hiervoor hun ketenpartners nodig: RMC-functionarissen, jeugdhulpverlening, gemeenten (sociale werkvoorziening), UWV en leerbedrijven moeten hierin nauw met de mbo-instelling samenwerken. Met de komende decentralisatie van de jeugdzorg kan de hulpverlening onder regie van de gemeenten beter aangehaakt worden bij onderwijstrajecten zoals de entreeopleidingen. Dit waren ook de conclusies van de conferentie «Samen voor jongeren», waarover ik u op 5 juni jl. een brief heb gestuurd (Kamerstuk 33 187, nr. 40).

Mijn verwachting is, ook op basis van de eerder genoemde bijeenkomst met de instellingen op 26 april jl., dat de instellingen zorgvuldig zullen omgaan met de mogelijkheid tot een negatief bindend studieadvies. Niettemin zal ik de effecten van de bepalingen over het bindend studieadvies nauwgezet volgen; toepassing van het bindend studieadvies mag niet tot ongewenste uitval leiden.

De beschikbaarheid, naast beroepsgerichte kwalificaties, van een kwalificatie in de entreeopleidingen, die overeenkomt met de huidige Arbeidsmarkt Kwalificerende Assistentenopleiding, kan functioneel zijn in het verbeteren van mogelijkheden om studenten niet voortijdig uit het onderwijs te laten uitvallen. Bij de totstandkoming van de nieuwe kwalificatiestructuur zal daarmee rekening worden gehouden.

4. Vierjarige opleidingen

Eén van de maatregelen in het wetsvoorstel is om de nominale studieduur van mbo-4 opleidingen te verkorten van vier naar drie jaar. Met deze maatregel wilt u de route via mbo naar hbo aantrekkelijker maken voor toekomstige studenten. Er zullen echter opleidingen zijn, waarvoor vier jaar nodig blijft voor het behalen van de kwalificatie-eisen. Voor die opleidingen zal de nominale studieduur niet gewijzigd worden.

De SBB heeft mij een lijst overgelegd van middenkaderopleidingen die naar haar oordeel, rekening houdend met het belang van bedrijfsleven, onderwijs en toekomstige beroepsbeoefenaren, vierjarig moeten blijven. Die lijst zal ik onverkort overnemen. Vanzelfsprekend sluit die lijst aan bij de huidige kwalificatiedossiers.

Wanneer er voorstellen gedaan worden voor aanpassing van de kwalificatiestructuur verwacht ik tevens een voorstel voor eventuele aanpassing van de lijst.

In bijlage 4 bij deze brief is een concept van een regeling opgenomen⁶.

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

⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer