

Vergaderjaar 2008–2009

31 524

Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

Nr. 3

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2009

In deze brief geef ik mijn reactie op de bevindingen van het Kameronderzoek naar competentiegericht onderwijs (cgo) en de rapportage van MBO2010; Op weg naar 2010, het vervolg'. Daarbij betrek ik de uitkomsten van een aantal andere relevante onderzoeken.

Het Kameronderzoek gaat in op alle facetten rond de implementatie van de competentiegerichte kwalificatiestructuur en plaatst deze in een bredere context. Het is een gedegen en goed onderzoek, waarvoor ik mijn waardering wil uitspreken. Samen met de rapportage van MBO2010 geeft het Kameronderzoek goed zicht op wat er gebeurt in de sector en op scholen.

We zijn op de goede weg. Echter, ik zie ook verbeteringen die nodig zijn. Ik zal daarom maximaal gebruik maken van de onderzoeksuitkomsten bij onder meer de doorontwikkeling van de kwalificatiestructuur, het aanscherpen van de kwalificatiedossiers en de inrichting van het nationaal kwalificatieraamwerk.

Het Kameronderzoek laat zien dat sprake is van een brede modernisering van het mbo. Het mbo werkt niet alleen aan de invoering van de competentiegerichte kwalificatiestructuur. Ook het vrijgeven van de inburgering aan de markt, de invoering van het participatiebudget, de groei van het aantal zorgleerlingen en recentelijk de verwachte toestroom vanuit de BBL naar de BOL door de kredietcrisis hebben veel consequenties voor de inrichting van het mbo. De diversiteit van deze ontwikkelingen en de snelheid waarmee deze elkaar opvolgen maakt de toch al brede opdracht voor het mbo complex. Deze complexiteit stelt de scholen dagelijks voor een forse uitdaging. Ik wil mijn waardering uitspreken voor het werk dat in en rond de mbo-instellingen plaatsvindt.

Op veel scholen zie ik echter – onder andere als gevolg van de vele en snel op elkaar volgende veranderingen – problemen in de dagelijkse

bedrijfsvoering. Juist in een situatie waarin zoveel ontwikkelingen bij elkaar komen, acht ik het voor studenten van groot belang dat de bedrijfsvoering op orde is. Immers, daarvan hangt af of studenten goed worden begeleid, op tijd hun roosters krijgen, weten waaraan ze ten tijde van examens moeten voldoen en geen last hebben van grootschalige lesuitval. Dat hier belangrijke verbeterpunten liggen blijkt niet alleen uit het Kameronderzoek en het rapport van MBO2010, maar ook uit een rapport van de Inspectie van het Onderwijs («Klachtenbehandeling in het mbo») en de meest recente JOB-monitor (ODIN5). Ook krijg ik regelmatig verontrustende brieven van ouders en studenten die mij in mijn overtuiging sterken dat de uitdaging voor de komende periode naast de competentiegerichte kwalificatiestructuur vooral gezocht moet worden in de kwaliteit van de dagelijkse bedrijfsvoering.

Leeswijzer

De volgende fase is die vanaf het schooljaar 2010–2011. Wat ik tot die tijd wil doen, zet ik hieronder in mijn aanpak per deelonderzoek uiteen. Ik ga eerst in op het beleidsproces (deel A), vervolgens op de doorontwikkeling van de kwalificatiestructuur (deel B). In deel C van deze brief sta ik stil bij de randvoorwaarden en de voorgenomen invoeringsdatum van de competentiegerichte kwalificatiestructuur. Na deel D dat gaat over het draagvlak voor de kwalificatiestructuur en het competentiegericht onderwijs op scholen bespreek ik tot slot de bedrijfsvoering op scholen (deel E). Ik sluit af met een overzicht van wat u de komende periode van mij kunt verwachten.

A. Beleidsproces

Het deelonderzoek naar het beleidsproces rond de competentiegerichte kwalificatiestructuur laat zien dat de introductie hiervan op veel punten niet aan de Dijsselbloemcriteria voldoet. Tegelijkertijd moet ik daarbij een aantal kanttekeningen plaatsen. De ontwikkeling van de competentiegerichte kwalificatiestructuur is tien jaar voor het ontstaan van de Dijsselbloemcriteria in gang gezet. De opvatting was toen dat de sector aan zet was en dat competentiegericht onderwijs grotendeels een technische operatie zou zijn. Dat verklaart ook de (té) grote afstand van betrokken bewindspersonen en Kamerfracties.

Waarop nu de nadruk gelegd moet worden is het benutten van de uitkomsten van het onderzoek en het toetsingskader om tot verbeteringen te komen.

Het Kameronderzoek brengt in zekere zin een knip aan tussen de periode tot 2007 en de periode daarna. De periode tot 2007 was er een van idealen, pionieren en experimenteren. Dit geldt voor zowel scholen in de sector als ten aanzien van de rol van de toenmalige bewindspersonen van OCW en van de toenmalige Kamerleden.

Vanaf 2007 is in mijn beleving sprake van meer realisme en in samenhang daarmee de intrede van een zakelijke benadering en aanpak. Het besef is er weer dat succesvol onderwijs bestaat uit een afgewogen mix van kennis, vaardigheden en persoonlijke ontwikkeling. Daarbij past een evenzo uitgebalanceerde mix van werkvormen, dus lessen, projecten, stages en individuele opdrachten. De scholen gaan daadwerkelijk aan de slag met de implementatie. Bestuurders pakken de regie en betrekken docenten actiever dan voorheen bij de inrichting van competentiegericht onderwijs op school.

Op basis van de uitkomsten van door mij geïnitieerde externe onderzoeken heb ik vanaf 2007 de regie meer naar me toegetrokken. Allereerst heb ik de implementatiedatum verschoven naar 2010. Ook heb ik het procesmanagement omgedoopt tot MBO2010 en opnieuw gepositioneerd.

Van MBO2010 wil ik geen nieuwe plannen zien, maar een vraaggerichte ondersteuning van onderwijsinstellingen om hen te helpen bij de implementatie van cgo. Ik heb gevraagd om jaarlijkse voortgangsrapportages van de instellingen en MBO2010 voert hierover stevige gesprekken met bestuurders. Ten slotte heb ik gemeend de competentiegerichte kwalificatiedossiers toch integraal vast te stellen, omdat dat de enige manier is om ook politiek aanspreekbaar te zijn op het voldoende verankeren van kenniselementen in het mbo-curriculum. Dit is essentieel voor de kenniseconomie en ik wil daar dan ook een vinger aan de pols houden. Ik zie nu gelukkig bij alle partijen een groot besef van de omvang en importantie van de kwalificatiestructuur.

B. Kwalificatiedossiers/kwalificatiestructuur

De kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven hebben de afgelopen jaren hard gewerkt aan de kwalificatiestructuur. Daarmee zijn goede resultaten geboekt. Ik ben verheugd dit in de uitkomsten van het deelonderzoek terug te lezen. De competentiegerichte kwalificatiestructuur houdt rekening met de verschillende niveaus van de groepen studenten in het mbo en de niveauverschillen tussen opleidingen zijn in de kwalificatiedossiers goed weergegeven. De kwalificatiedossiers zijn gericht op het «wat», zodat scholen de ruimte hebben het «hoe» naar eigen (didactische) inzichten in te richten.

Wel is het rapport kritisch over de voortgang van Nederland bij het relateren van de onderwijsniveaus aan het Europese kwalificatiekader (EKK). In Europa is afgesproken dat iedere lidstaat een nationaal kwalificatieraamwerk (NKK) ontwikkelt dat vervolgens aan het EKK gerelateerd wordt. Ook voor Nederland is dat nodig, omdat de Nederlandse onderwijsniveaus op dit moment niet een-op-een te relateren zijn aan een niveau van het EKK.

Dan zijn er nog twee kritische punten. Ten eerste, de helft van de studenten op mbo4 stroomt door naar het hbo. Dus die aansluiting moet goed zijn en daar wil ik nog eens goed naar kijken. Daarbij komt dat de komende tijd dit aandeel verder kan oplopen als studenten zouden besluiten als gevolg van de financiële crisis wat langer in het onderwijsstelsel te blijven.

Ten tweede, het Kameronderzoek en de rapportage van MBO2010 geven aan dat een aantal kwalificatiedossiers lijk is. Dat geldt gelukkig niet voor alle kwalificatiedossiers. Echter, in sommige gevallen zijn naar mijn mening de omvang en gedetailleerdheid doorgeschoten vanuit de wens te komen tot maatwerk en een optimale herkenbaarheid voor het bedrijfsleven. Hierdoor komt de scheiding van het «wat» en het «hoe» onder druk te staan. Zo zijn er dossiers waarin maar liefst 24 competenties zijn uitgewerkt. Als die aspecten allemaal vertaald moeten worden in summatieve examens, ligt er een opdracht die te groot is en die ook niet in het belang van de student is. Kortom: er moet voldoende ruimte zijn voor scholen om het onderwijs adequaat in te richten.

Aanpak

Bij de doorontwikkeling van de kwalificatiestructuur wil ik dan ook dat transparantie, herkenbaarheid en uitvoerbaarheid van de kwalificatiedossiers vergroot worden. Ik heb hiertoe goede adviezen gekregen van het onafhankelijke Coördinatiepunt, Colo, MBO Raad en veel docenten. Het ligt genuanceerd, maar in de kern wil ik dat de desbetreffende al te uitgedijde kwalificatiedossiers compacter worden en daarmee transparanter.

De periode tot de vaststelling van de dossiers in februari 2010 wil ik

gebruiken voor de gerichte doorontwikkeling van de kwalificatiestructuur. Om de transparantie en uitvoerbaarheid van de kwalificatiedossiers te verhogen en de knelpunten bij de uitvoering op te heffen, heb ik de kenniscentra de opdracht gegeven om¹:

1. De kwalificatiedossiers en uitstroombdifferentiaties die veel overlap of verwantschap vertonen, samen te voegen. Gezien de doelen die we met de kwalificatiestructuur willen bereiken is evenwicht tussen enerzijds transparantie en duurzaamheid en anderzijds een juist detailniveau in relatie tot reële eisen die vanuit de branche aan een beginnend beroepsbeoefenaar worden gesteld van belang.
2. Het aantal kerntaken, het aantal competenties en de omvang van de beschrijving van vakkennis en vaardigheden te beperken tot een reële bandbreedte. Teruggaan naar de essentie en het schrappen van overbodige detaillering dragen ook bij aan een transparante beschrijving van kennis en vaardigheden in deel C.

Met de uitvoering van de opdracht door kenniscentra zal deel C van elk kwalificatiedossier tot zijn essentie worden teruggebracht, zonder dat hierbij allerlei (discussies over) formats over hoeven te ontstaan. Want dat is de grote wens van eenieder: geen nieuwe formats. Overigens zijn er ook veel kwalificatiedossiers die nu al transparant en werkbaar zijn en een compact deel C kennen. Deze hoeven dan ook niet of nauwelijks aangepast te worden.

In de zomer van 2008 heb ik scholen reeds toegestaan het principe «pas toe of leg uit» toe te passen. Dit houdt in dat de inspectie rekening zal houden met situaties waarin instellingen voor bepaalde opleidingen op goede gronden zijn afgeweken van de prestatie-indicatoren van deel C, en die zich tegenover de inspectie hierover kunnen verantwoorden. Deze verantwoording wordt betrokken bij de uitvoering van het reguliere examenonderzoek. Het kan bestaan uit een schriftelijke toelichting bij het indienen van de exameninstrumenten en een aanvullende mondelinge toelichting bij het bezoek van de inspectie. Daarmee kan om legitieme redenen recht gedaan worden aan regionale invulling zonder dat er afbreuk gedaan wordt aan de landelijke vergelijkbaarheid van inhoud en niveau van diploma's. Ik ben voornemens scholen die ruimte ook in de structurele situatie te bieden.

Met de geschetste aanpak verwacht ik bij de vaststelling van de dossiers in 2010 en 2011 de voornaamste knelpunten weggenomen te hebben en ook de heterogeniteit in omvang tussen de kwalificatiedossiers teruggebracht te hebben. Vanzelfsprekend past hierbij ook een strenge toetsing door het onafhankelijke Coördinatiepunt, dat nu al zijn vruchten begint af te werpen.

Met dit doel voor ogen houd ik vooralsnog vast aan de integrale vaststelling van de kwalificatiedossiers, dus inclusief deel C. Daarmee kom ik tegemoet aan de door de Kamer geuite zorg over het behoud van kennis en vaardigheden in het mbo. Ik wil daarop aanspreekbaar zijn. Immers, een belangrijk deel van de eisen aan kennis staan in het zogenoemde deel C van het kwalificatiedossier en zijn een integraal onderdeel van de competenties die in deel B staan². De wens die beluisterd wordt in het onderwijsveld om de adviesstatus van deel C te herstellen, komt voort uit «overgedetailleerdheid» van deel C en de behoefte te komen tot meer flexibiliteit en ruimte voor regionale invulling. Zoals ik hiervoor aangaf los ik het punt van overbodige detaillering graag op bij de bron zelf. Met het beschreven «pas toe of leg uit-principe» verwacht ik daarnaast meer ruimte te hebben gegeven voor regionale invulling.

¹ In bijlage 1 is een kopie van de opdrachtbrief aan kenniscentra opgenomen. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Toelichting: in deel B staan de kerntaken en werkprocessen vermeld. De samenhang tussen competenties en kennis & vaardigheden komt tot uitdrukking in de prestatie-indicatoren, die in deel C staan. In deel C wordt dus een koppeling gelegd tussen de kerntaken, werkprocessen en competenties.

Dan nog het punt van de aansluiting met het hbo. Om een goede aansluiting tussen mbo en hbo te borgen kan de hbo-sector zitting nemen in de verschillende paritaire commissies. Veel van deze plekken staan nog open. Ik wil in samenspraak met de HBO-raad en de MBO Raad vaststellen wat ons ten aanzien van de goede aansluiting tussen het hbo en het mbo de komende tijd nog te doen staat. Ik heb daarmee wel rekening te houden met het feit dat de ene helft van de afgestudeerde mbo-studenten de arbeidsmarkt op stroomt en de andere helft kiest voor een vervolgopleiding in het hbo. In ieder geval heb ik al eerder aangegeven dat de algemeen vormende vakken Nederlands en rekenen op niveau 4 op orde moeten zijn.

De doorontwikkeling van de kwalificatiestructuur komt ook ten goede aan de ontwikkelingen op het gebied van het EKK. Ik verwacht dat de uitvoering van de plannen die ik hiervoor heb beschreven om de transparantie en de herkenbaarheid van de kwalificatiestructuur te verhogen, de inschaling van de mbo-niveaus in het NKK zullen vergemakkelijken. De niveau-differentiaties in het mbo stemmen redelijk goed overeen met de referentieniveaus van het EKK. Momenteel worden de niveaus van het Nederlandse hoger onderwijs in descriptoren beschreven. Van deze ervaring zullen we gebruik maken bij de ontwikkeling van de descriptoren voor het NKK, waaronder de niveaus voor het mbo.

Het traject om tot een NKK te komen ligt daarmee weer op schema om conform de aanbeveling van de Europese commissie vóór 2011 een NKK te ontwikkelen. Dit traject loopt parallel aan de planning voor het wetsvoorstel competentiegerichte kwalificatiestructuur. Ik zal de Kamer dan ook gelijktijdig met dit wetsvoorstel informeren over het NKK.

C. Randvoorwaarden tijd en geld

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van de deelrapportage door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO). Vertrekpunt voor dat onderzoek is de eerdere constatering van de inspectie en Berenschot (2007) dat gebrek aan tijd, geld en adequaat geschoold personeel een risicofactor voor het welslagen van het competentiegerichte onderwijs vormt. Op grond hiervan heeft het IOO een centrale onderzoeksvraag geformuleerd die op zijn beurt weer uiteenvalt in een viertal deelvragen. De beantwoording daarvan is geschied met een op casuïstiek gebaseerde studie. Dat feit – het IOO wijst daar terecht ook zelf al op – brengt met zich mee dat de mate waarin de uitkomsten zich in het gehele veld voordoen uitsluitend kunnen worden geraamd met behoorlijk ruime betrouwbaarheidsmarges. Ik merk daarbij ook op dat het tweede deel van het onderzoek uitsluitend rapporteert over roc's en vakinstellingen en niet over aoc's.

De tijdshorizon waarop het onderzoek betrekking heeft betreft de periode 2004–2012, d.w.z. de gehele implementatietermijn, waarbinnen zowel de opbouw van het cgo valt als de afbouw van het oude beroepsonderwijs. Dat brengt dus transitiekosten met zich mee. Terecht wijst het IOO erop dat zich daarnaast meerdere ontwikkelingen afspelen die samen de modernisering van het mbo bepalen.

Financiële randvoorwaarden

Het eerste deel van het onderzoek start met een berekening van de rijksuitgaven per leerling in de structurele bekostiging van het mbo, gecorrigeerd voor leerweg (dus omgerekend naar fte-leerling) en inflatie (prijspeil 2007). De aldus berekende uitgaven per leerling laten in de onderzochte periode een stijging zien van 11% (LNV 14%). De incidentele

middelen nemen in de onderzochte periode toe met 86% en dat betreft dan vooral de extra middelen voor cgo. Confrontatie van de inkomsten met de uitgaven laat zien dat roc's en vakinstellingen in het algemeen over voldoende middelen beschikken om hun onderwijs te innoveren.

Blijkbaar is de basisbekostiging toereikend. In de afgelopen jaren is de omvang daarvan niet alleen meegegroeid met de leerlingontwikkeling, maar bovendien ook nog aangevuld met extra structurele middelen, bijvoorbeeld in het kader van het interdepartementale beleidsonderzoek IBO-BVE (een reeks oplopend tot ruim €100 miljoen). Om het beeld compleet te maken, is het relevant om in deze context op te merken dat er specifiek voor cgo ook nog extra middelen beschikbaar komen. Het gaat dan om de volgende reeks:

Extra middelen cgo	2009	2010	2011	2012
€ * 1000	4 742	19 000	32 743	32 743

De oploop van de enveloppenmiddelen Coalitieakkoord is vanaf 2010 indicatief op de aanvullende post van het Rijk voor cgo gereserveerd. Bij Voorjaarsnota vindt jaarlijks besluitvorming plaats over het per tranche beschikbaar komen van deze middelen. Daarmee ligt deze reeks nog aanzienlijk hoger dan de reeks die het IOO in tabel 3.5 heeft opgenomen.

Ter afsluiting van het eerste deel van het onderzoek trekt het IOO een aantal conclusies met betrekking tot de eerder gestelde deelvragen:

- De instellingen hebben ruim voldoende middelen ontvangen voor de exploitatie van cgo en er is ruimte ontstaan voor investeringen uit de eigen reserves en voorzieningen;
- De cgo-middelen zijn ingezet voor de beoogde activiteiten;
- De instellingen beschikken over voldoende middelen om de nog resterende opleidingen om te vormen;
- 75% van de instellingen lijkt per studiejaar 2010–2011 alle studenten te kunnen onderbrengen in een opleiding die is gebaseerd op de competentiegerichte kwalificatiestructuur. Dit is overigens meer dan ik verwacht van de sector. Scholen mogen immers ook ná 2010 eindtermgericht onderwijs aanbieden aan de cohorten studenten die vóór 2010 gestart zijn met hun opleiding.

Deze conclusies, die wijzen op een stabiel en toereikend macrobeeld, onderschrijf ik.

In het tweede deel van het onderzoek worden 14 specifieke instellingen nader geanalyseerd. Deze (niet aselechte en dus niet-representatieve) steekproef laat in de praktijk van alledag behoorlijke verschillen zien. Naar het oordeel van het IOO duiden de verschillen tussen de resultaten op landelijk niveau en die van de individuele instellingen op mogelijke tekortkomingen in de verdeelsystematiek. Die zou relatief nadelig uitpakken voor kleinere instellingen met veel bbl-studenten.

Het is op zich een juiste constatering dat de lineariteit van de bekostiging schaalvoordelen biedt, dus mogelijk gunstiger uitpakt voor grote instellingen. Ik wijs er echter op dat bij de introductie van het model in 1998 hiervoor bewust is gekozen om de roc-vorming te bevorderen. Om al te ongebreidelde schaalvergroting tegen te gaan zijn we bezig beleid te ontwikkelen ten aanzien van fusies (menselijke maat).

Het is ook juist dat een bol-student meer bekostiging oplevert dan een bbl-student. Ook hiervoor is destijds bewust gekozen: de bol-opleiding is schoolzwaar, de bbl-opleiding is werkzwaar. In mijn brief van 23 december

2008 over de modernisering van de mbo-bekostiging heb ik aangegeven, dat ik mij nog beraad op een aanscherping van het onderscheid tussen bol en bbl.

Naar mijn mening hebben de verschillen die het IOO in de casuïstiek opmerkt echter niet te maken met de wijze waarop het macrobudget wordt verdeeld over de instellingen. Ik ben de afgelopen twee jaar enkele keren geconfronteerd met instellingen die stellen dat ze financiële problemen ervaren bij (onder meer) de implementatie van de competentiegerichte kwalificatiestructuur. Ik zie daarbij zowel voorbeelden onder grote als onder kleine instellingen. Het is niet zo dat kleine instellingen met veel bbl-studenten slechter op hun belangrijkste financiële parameters scoren dan grote instellingen met een groot aantal bol-studenten.

Uit het onderzoekmateriaal van IOO blijkt wel iets anders. Een combinatie van factoren kan in de praktijk maken dat vernieuwingsoperaties in het mbo in de knel komen. Er zijn instellingen die fors verloren hebben op de inburgeringsmarkt en/of te maken hebben met teruglopende leerlingaantallen als gevolg van demografische ontwikkelingen. Er zijn instellingen die ten onrechte op basis van incidentele FES-middelen vast personeel hebben aangenomen. Er zijn instellingen die té ruim in hun huisvesting zitten en nu een probleem hebben om hun vastgoed terug te brengen. Dan zijn er verschillen tussen instellingen als het gaat om de bestuurlijke slagkracht die zij bij al deze uitdagingen – en in het bijzonder hun financieel beheer – aan de dag leggen. Sommige grote roc's lijken trager te reageren op teruglopende leerlingaantallen met kostenreducerende maatregelen dan kleinere scholen. En ten slotte: uit de vele gesprekken die ik inmiddels met leidinggevend en docenten in het mbo heb gevoerd, concludeer ik ook dat het bouwen aan competentiegericht onderwijs succesvoller verloopt naarmate de kwaliteit van het management beter op orde is en docenten goed betrokken zijn bij keuzes en vormgeving. Om de hele organisatie in veranderingen mee te nemen, zodat deze ook op de werkvloer bewerkstelligd worden, is eveneens bestuurlijk leiderschap nodig.

Deze totale set van factoren verklaart in zijn onderlinge samenhang mijns inziens de verschillen tussen grote en kleine instellingen veel meer dan de (stabiele en voorspelbare) macro-verdeelsystematiek. De bijlage van het rapport waarin van alle 14 onderzochte instellingen de baten en de lasten worden getypeerd spreekt boekdelen: sommige instellingen innoveren hun onderwijs duidelijk doelmatiger dan andere. Die verschillen zijn niet verklaarbaar door de combinatie van schaalgrootte en het onderscheid tussen bol en bbl.

Ik vind doelmatigheid in de eerste plaats een zaak van de instelling zelf, daarbij kritisch gevolgd door de Raad van Toezicht, de huisaccountant en de banken. Ik ben uiteraard aanspreekbaar op de kaderstelling. Op dit moment stel ik vast dat die in financiële zin, ook blijkens het rapport van het IOO, toereikend is. Ik onderschrijf verder de aanbeveling van MBO2010, dat scholen het toegenomen bedrijfseconomisch bewustzijn doorzetten in het strategisch en financieel beleid.

Invoeringsdatum per augustus 2010

De invoeringsdatum van de competentiegerichte kwalificatiestructuur per 2010 moet gezien worden als het moment waarop alle eerstejaars in het mbo competentiegericht worden opgeleid. Voor de goede orde: de volledige uitfasering van eindtermonderwijs heeft in 2010 dan ook nog niet

plaatsgevonden. Daarvan is pas sprake als de allerlaatste cohorten eindtermgericht onderwijs in 2013/ 2014 met een diploma uitstromen. MBO2010 heeft nog eens kernachtig de procesdoelstellingen voor 2010 benoemd:

- Alle leerlingen starten in het eerste jaar met een opleiding die is geënt op een nieuw kwalificatiedossier;
- De modernisering van het mbo is wat de inhoudelijke kwaliteit van de opleidingen betreft (dus programmering, inrichting en examinering) voldoende robuust;
- De modernisering van het mbo waar het gaat om de bedrijfsvoering (waaronder begrepen de professionalisering van bestuur, management en personeel) kent kwalitatief gezien een stevige basis;
- De kwalificaties zijn op het punt van uitvoerbaarheid, studeerbaarheid, transparantie en samenhang kwalitatief goed. Tevens is het aantal (uitstroom)kwalificaties functioneel en van goede kwaliteit in relatie tot de instroom op de arbeidsmarkt dan wel doorstroom naar het hbo.

Ik ben blij met de constatering van IOO dat alle instellingen uit de micro-analyse verwachten op zijn minst het eerste leerjaar in 2010 te kunnen invullen, hetgeen ook de doelstelling is. Op basis van de gesprekken met ieder bestuur van een roc, aoc of vakschool stelt MBO2010 ook dat de realisatie van de vier procesdoelstellingen haalbaar is per augustus 2010. Derhalve zou de overheid op dat moment kunnen en moeten overgaan tot wettelijke verankering van de nieuwe kwalificatiestructuur, waarbij sprake is van een doorlooptijd van vier jaar.

Aanpak

Gezien alle bevindingen van zowel IOO als MBO2010 koers ik op invoering van de competentiegerichte kwalificatiestructuur per augustus 2010. Twee redenen zijn daarbij zeer relevant:

1. de kwalificatiedossiers worden jaarlijks verbeterd en zijn volledig geënt op de huidige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de samenleving. De eindtermdocumenten waarop het eindtermgericht onderwijs is gebaseerd, zijn eind jaren 90 voor het laatst aangepast. Daarbij komt dat met de komst van cgo op hun school de meeste besturen gestopt zijn met investeren in eindtermgericht onderwijs. Ik vind het dan ook van groot belang dat studenten zo snel als de zorgvuldigheid toestaat, competentiegericht worden opgeleid zodat alle studenten met een eenduidig waardevol mbo-diploma de arbeidsmarkt betreden of een vervolgopleiding starten. Met de invoering van de kwalificatiestructuur per 2010 zal dat vanaf 2014/ 2015 het geval zijn.
2. Daarnaast geven scholen aan dat het in de lucht houden van twee kwalificatiestructuren veel vraagt van administratieve systemen en personeel. Ook met het oog op de administratieve lasten wil ik de periode waarin eindtermgericht naast competentiegericht onderwijs bestaat beperkt houden.

Daarnaast ondersteunen de prognoses voor het studiejaar 2009/ 2010 deze koers. Op basis van door scholen aangevraagde opleidingen is de verwachting dat al 84% van de eerstejaars vanaf het komende studiejaar competentiegericht onderwijs volgt.

Om tegemoet te komen aan een individuele school die dat niet redt zal ik in het wetsvoorstel competentiegerichte kwalificatiestructuur een overgangprocedure opnemen, waardoor het mogelijk is om wat extra invoeringstijd te geven aan scholen die hiervoor in aanmerking komen. Ik heb MBO2010 gevraagd hiertoe een voorstel in te dienen, aangezien zij door de jaarlijkse gespreksrondes goed zicht heeft op wat een werkbare oplossing is. Vooralsnog denk ik aan een procedure van zelfevaluatie door

de instelling en een audit en schouw door de externe, onafhankelijke adviseurs in het interviewteam van MBO2010. Vertrekpunt is dat de student weet waar hij/zij aan toe is.

In de praktijk kan dit als volgt eruit zien. Het is denkbaar dat de adviseurs in het interviewteam van MBO2010 begin 2010 constateren dat een individuele mbo-instelling haar bedrijfsvoering en personeel absoluut niet op orde heeft. De conclusie is dan gerechtvaardigd dat de desbetreffende instelling de omslag van de resterende eindtermopleidingen per 1 augustus 2010 naar competentiegericht onderwijs niet succesvol kan maken. Dit zou ik een te groot risico vinden voor schooluitval en onderwijskwaliteit. In dat geval wil ik een traject – met heldere prestatieafspraken – met de desbetreffende instelling kunnen inrichten, opdat op een later moment de «omslag» alsnog gemaakt kan worden. Over de precieze uitwerking zal ik u nader informeren bij het wetsvoorstel competentiegerichte kwalificatiestructuur.

D. Draagvlak

Het deelonderzoek naar draagvlak laat zien dat de invoering van competentiegericht onderwijs kan rekenen op steun van het merendeel van de betrokkenen. Van de docenten steunt 83% de invoering van de competentiegerichte kwalificatiestructuur of staat neutraal hiertegenover. Kritische succesfactoren zijn: voldoende betrokkenheid, het zelf kunnen inrichten van het onderwijsprogramma en de wijze waarop zij door het middenmanagement worden aangestuurd dan wel de ruimte krijgen voor eigen professioneel handelen.

Het wegnemen van organisatorische en bedrijfsmatige knelpunten moet op de scholen zelf gebeuren. Bestuurders hebben het afgelopen jaar de regie sterker in handen genomen om het complexe en ingrijpende transitieproces in goede banen te leiden. Er is meer oog voor zaken als diversiteit in uitwerkingen, betrokkenheid en ontwikkeling van docenten en studenten en een ordening van rollen en taken van docenten. De versterking van het draagvlak en de vergroting van de actieve betrokkenheid van docenten staan gelukkig hoog op de bestuurlijke agenda. Ik vind het echter ook van belang dat scholen de ervaringen van studenten actief benutten. Dit onderzoek bevestigt de resultaten van de Job-monitor 2008. Studenten hebben behoefte aan een duidelijke theoriecomponent in de opleiding met uitleg van een docent, individuele begeleiding (met name de studenten aan een roc) en goede informatie over wat er van hun in het competentiegerichte onderwijs wordt verwacht. Wel staat 75% van de studenten neutraal tot heel positief tegenover zijn opleiding.

Ook het bedrijfsleven is ondanks zijn informatiebehoefte en wat afwachtende houding overwegend positief over cgo. Op zich is dit logisch gelet op het feit dat de omslag naar competentiegerichte kwalificatiestructuur juist door het bedrijfsleven geëntameerd is. Nog maar weinig mbo'ers met een cgo-diploma hebben de arbeidsmarkt betreden. Het is daarom te vroeg om het bedrijfsleven naar zijn ervaringen met deze mbo'ers te vragen. Tegelijkertijd onderschrijf ik wel de noodzaak voor scholen het betrokken bedrijfsleven in de omgeving over cgo informeren.

Aanpak

Het draagvlak en de actieve betrokkenheid van docenten en studenten moeten in mijn ogen nog verder versterkt, verbreed en verankerd worden. Dit vraagt om (sterk) onderwijskundig leiderschap, zodat de kennis en kunde van docenten doelmatig en doeltreffend worden ingezet én verankerd in het onderwijsbeleid van de scholen. Mede op basis van de

gespreksronde 2008 heeft MBO2010 het ondersteuningsaanbod voor scholen in 2009 vormgegeven. In 2009 zijn modules beschikbaar op het gebied van de professionalisering van docenten & opleidingsteams, onderwijskundig leiderschap en programmering, inrichting & ordening van onderwijs.

In de voortgangsplannen en -gesprekken in 2009 en 2010 zal ik de professionalisering van personeel en de positie van docenten wederom als specifieke punten agenderen. Ik kom hiermee tegemoet aan een van de aanbevelingen uit de rapportage van MBO2010 en de wens vanuit uw Kamer. Ook zal ik MBO2010 vragen in de gesprekken in te gaan op de positie en betrokkenheid van studenten. Om voeling te houden met wat er in de praktijk gebeurt, blijf ik regelmatig het gesprek aangaan met docenten en studenten. In het eerste halfjaar van 2009 leg ik een aantal extra werkbezoeken af zodat ik op scholen zelf met bestuurders, docenten en studenten over het competentiegericht onderwijs kan praten.

In deel B van deze brief heb ik al aangegeven dat ik sommige kwalificatiedossiers té omvangrijk vind. De daarin geschetste maatregelen dragen bij aan de verankering van kenniselementen in het mbo, maar ook aan de uitvoerbaarheid van de kwalificatiestructuur in de onderwijspraktijk en daarmee dus aan het draagvlak onder docenten en studenten. Dit is een delicate balans. Overigens stel ik vast dat 62% van de docenten bezorgd is over het behoud van vakkennis en dat studenten behoefte hebben aan een duidelijke theoriecomponent in de opleiding. Deze bevindingen ondersteunen mij nog eens extra om de genoemde maatregelen nu te nemen, de kwalificatiedossiers inhoudelijk te laten verbeteren én integraal vast te stellen.

E. Dagelijkse bedrijfsvoering op scholen

Ik heb de indruk dat veel klachten omtrent competentiegericht onderwijs terug te voeren zijn op de dagelijkse bedrijfsvoering op scholen. Juist als het praktische zaken betreft die voor de student zo belangrijk zijn, zoals roosters en begeleiding, is het zaak dat scholen hun verantwoordelijkheid nemen. Ik ontvang helaas regelmatig brieven waarin studenten klagen over roostering, begeleiding, de verstrekte informatie over het onderwijs en de studievoortgang en het afhandelen van klachten. Het komt er nu op aan de kwaliteit van de dagelijkse bedrijfsvoering op scholen naar een hoger niveau te tillen en het oordeel van studenten te betrekken bij de verdere vormgeving daarvan. Op het recente onderzoek van de inspectie naar klachtenbehandeling ga ik daarom hieronder wat uitgebreider in.

De inspectie is kritisch over de klachtenbehandeling door mbo-instellingen¹. Er zijn nog steeds instellingen die geen effectieve of transparante klachtenregeling kennen. Vanuit het oogpunt van kwaliteitszorg en goed bestuur kan ik dat niet accepteren. Veel klachtenregelingen erkennen daarnaast alleen klachten, die formeel en schriftelijk zijn ingediend bij een klachtencommissie. Studenten en ouders maken echter geen onderscheid tussen formele en niet-formele klachten. Ik vind het cruciaal dat elke serieuze klacht over het onderwijs op een school ook serieus behandeld wordt en een vanzelfsprekend onderdeel van de kwaliteitszorg uitmaakt.

De MBO Raad heeft dit onderwerp opgepakt en samen met JOB een richtlijn voor goede klachtenbehandeling opgesteld en onlangs verspreid. Daarnaast werken bekostigde instellingen met de governance code «Goed bestuur in de bve-sector». Naleving van deze code is niet geheel vrijblijvend, voor de afspraken in de code geldt: pas toe of leg uit.

¹ Zie bijlage 2 voor het inspectierapport «Klachtenbehandeling in het mbo». Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Aanpak dagelijkse bedrijfsvoering

Ik heb MBO2010 gevraagd om ook in de gespreksrondes 2009 en 2010 expliciet aandacht te geven aan de bedrijfsvoering. Ik zal scholen vragen om hiertoe in de voortgangsrapportages ook de stand van zaken weer te geven ten aanzien van de verbetering van de bedrijfsvoering. Ter ondersteuning van de verbetering van de dagelijkse bedrijfsvoering heeft MBO2010 modules samengesteld die gericht zijn op de organisatie, effectiviteit en betaalbaarheid van processen en systemen. Uit de reacties van bestuurders blijkt dat dit een essentieel onderdeel is van hun ondersteuningsbehoefte. De modules vinden dan ook gretig aftrek.

Overigens zie ik een positieve ontwikkeling: studenten in competentiegericht onderwijs willen meer dan in het eindtermgerichte onderwijs meedenken over het onderwijs en steeds meer scholen maken hiervan gebruik. Dat pleit er dan ook voor dat scholen meer dan voorheen bij de inrichting van gedegen onderwijs en de dagelijkse bedrijfsvoering gebruik gaan maken van de terugkoppeling van hun studenten.

Om studenten te helpen heeft JOB een tweejarig pilotproject «JOB Academy» in gang gezet om de positie van studenten ook buiten de formele raden verder te versterken. Ik vind dit een kansrijk initiatief. Daarom heb ik via MBO2010 extra middelen aan JOB ter beschikking gesteld zodat deze pilot kan worden uitgerold naar meer scholen.

Van de studenten met een beperking vindt slechts 37%¹ (in het eindtermgerichte en in het competentiegerichte onderwijs) dat de school rekening met hen houdt. Uit gesprekken met bestuurders weet ik dat veel scholen nog op zoek zijn naar een modus om binnen het competentiegerichte onderwijs tegemoet te komen aan de ondersteuningsbehoefte van deze studenten. Daarom ga ik een externe werkgroep opdracht geven handvatten op te stellen, waarmee scholen opleidingen zonder niveauverlies doeltreffend aan kunnen passen aan de beperking van studenten. Om zo dicht mogelijk bij de dagelijkse praktijk aan te sluiten moet de werkgroep voor een deel bestaan uit ervaringsdeskundigen (docenten, begeleiders, studenten met een beperking).

Aanpak verbetering klachtenbehandeling

Ik constateer dat klachtenbehandeling nog onvoldoende vorm krijgt. Ik wil daarom een stap verder gaan dan wat de sector zelf tot dusver aan initiatieven heeft ontplooid. Van de MBO Raad en AOC Raad verwacht ik dat ze niet alleen de aanwezigheid van klachtenregelingen stimuleren, maar ook de werking ervan bevorderen. Dat vind ik nu nog onvoldoende geregeld. Ik vind het essentieel dat zeker in een grote organisatie als het roc, studenten of hun ouders een beroep kunnen doen op een goed toegankelijke *onafhankelijke* klachtencommissie. Ouders of studenten die er in de reguliere lijn binnen de instelling niet uitkomen, kunnen zich dan wenden tot deze commissie.

Een school kan deze commissie binnen of buiten de instelling organiseren. Als een school er voor kiest de klachtencommissie intern te organiseren, dan vind ik de volgende aanbevelingen van belang. De klachtencommissie:

- heeft een onafhankelijke externe voorzitter;
- heeft een professioneel onafhankelijk secretariaat;
- behandelt alle klachten vertrouwelijk en onder geheimhouding;
- past het principe van hoor en wederhoor toe en kent een reglement waarin de werkwijze is vastgelegd.

¹ Bron: JOB-monitor 2008/ODIN 5.

Een aantrekkelijk alternatief voor scholen is aansluiting bij de Stichting Onderwijsgeschillen. Deze stichting kent een goed werkende onafhankelijke Landelijke Klachtencommissie BVE.

Ik kan dit alternatief dan ook van harte aanbevelen en vraag mbo-instellingen daarbij:

- in hun klachtenregeling aan te geven dat studenten of hun ouders hun klacht kunnen voorleggen aan de Landelijke Klachtencommissie BVE van deze stichting;
- deze informatie proactief openbaar te maken.

Mocht de sector de bovenstaande punten zelf niet of onvoldoende oppakken dan overweeg ik een externe landelijke onafhankelijke ombudsfunctie in te stellen.

De inspectie heb ik gevraagd om dit najaar een vervolgonderzoek uit te voeren naar de klachtenbehandeling in het mbo. Ik wil dan een zichtbare verbetering zien in de omgang met klachten. Dat betekent:

- dat alle (bekostigde en niet-bekostigde) instellingen over een klachtenregeling beschikken;
- dat deze regeling laagdrempelig en goed toegankelijk is voor studenten en ouders;
- dat alle klachten zorgvuldig worden behandeld (heldere communicatie en termijnen);
- dat over de werking van deze regeling verantwoording wordt afgelegd aan belanghebbenden en
- dat studenten of hun ouders met een klacht een beroep kunnen doen op een onafhankelijke klachtencommissie.

Ik heb instellingen hiervan per brief¹ op de hoogte gesteld en daarin ook aangegeven in welke periode de inspectie het vervolgonderzoek gaat uitvoeren.

Tot slot

Zoals ik aan het begin van mijn brief heb gezegd, ben ik onder de indruk van de volledigheid van het onderzoek van de Kamer. Het is een veelomvattend onderzoek dat in mijn ogen alle aspecten van de implementatie van de competentiegerichte kwalificatiestructuur behandelt, inclusief het draagvlak hiervoor onder docenten. Ik zie het Kameronderzoek daarom als het hoofdbestanddeel van de u toegezegde evaluatie in dit jaar. Daarnaast zal ik te zijner tijd ook de resultaten van de onderzoeken van ecbo² en de inspectie naar competentiegericht onderwijs van een reactie voorzien, waarmee sprake is van een stapsgewijze evaluatie. Parallel hieraan werk ik aan de wetgeving rond de competentiegerichte kwalificatiestructuur.

De onderzoeken van ecbo en de Inspectie van het Onderwijs zal ik u vóór het zomerreces toesturen.

In bijlage 4 van deze brief vindt u een compleet overzicht van de afgedane toezeggingen en moties rond de competentiegerichte kwalificatiestructuur³.

Mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

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

¹ In bijlage 3 is een kopie van de brief aan mbo-instellingen opgenomen. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Het expertisecentrum beroepsonderwijs (ecbo) een fusie van CINOP Expertisecentrum en het Max Goote Kenniscentrum. ECBO verzorgt ook de cgo-monitor die voorheen door Cinop werd uitgevoerd.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.