

Vergaderjaar 2017–2018

31 511

Beleidsdoorlichting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Nr. 27

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2018

Conform de uitwerking (Kamerstuk 34 000, nr. 52) van de motie van het lid Harbers c.s. (Kamerstuk 34 000, nr. 36) informeer ik u met deze brief over de opzet en vraagstelling van de beleidsdoorlichting van artikel 4 (Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) van OCW. Deze beleidsdoorlichting zal in 2019 aan uw Kamer worden aangeboden.

Beleid en doelstelling van artikel 4

In artikel 1.2.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs zijn de doelstellingen van Educatie en het beroepsonderwijs als volgt geformuleerd:

- «1. Educatie is gericht op bevordering van de zelfredzaamheid van volwassenen en sluit waar mogelijk aan op het ingangsniveau van het beroepsonderwijs. Educatie omvat activiteiten op het niveau van het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. Opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs zijn gericht op het behalen van een diploma van onderwijs als bedoeld in de artikelen 7 tot en met 9 van de Wet op het voortgezet onderwijs.
2. Beroepsonderwijs is gericht op de theoretische en praktische voorbereiding voor de uitoefening van beroepen, waarvoor een beroepskwalificerende opleiding is vereist of dienstig kan zijn. Het beroepsonderwijs bevordert tevens de algemene vorming en de persoonlijke ontplooiing van de deelnemers en draagt bij tot het maatschappelijk functioneren. Beroepsonderwijs sluit aan op het voorbereidend beroepsonderwijs en het algemeen voortgezet onderwijs. Beroepsonderwijs omvat niet het hoger onderwijs.»

Het middelbaar beroepsonderwijs heeft een belangrijke maatschappelijke en economische functie. Het is een grote leverancier van werknemers voor de arbeidsmarkt. Ook is het een belangrijke schakel tussen het

voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs en het hoger beroeps-
onderwijs.

Als Minister ben ik verantwoordelijk voor de financiering van het
middelbaar beroepsonderwijs door lumpsumbekostiging van de
onderwijsinstellingen. Hierdoor wordt de toegankelijkheid van het
onderwijs gewaarborgd.

Daarnaast stimuleer ik specifieke beleidsonderwerpen door het
verstrekken van aanvullende bekostiging, subsidies, en de inzet van
andere instrumenten zoals overleg, voorlichting, kwaliteitsafspraken en
wet- en regelgeving.

De normen van kwaliteit zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. De
Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de naleving daarvan.

Afbakening en scope

Deze beleidsdoorlichting betreft het gehele artikel 4 van de begroting van
OCW. De beleidsdoorlichting zal de periode 2014 tot en met 2018 beslaan.

Artikel 4 (bedragen x € 1.000)

	2014	2015	2016	2017	2018
Bekostiging	3.404.283	3.686.724	3.704.061	3.786.796	4.168.422
<i>Waarvan Lumpsum</i>	2.995.643	3.268.662	3.210.597	3.229.517	3.538.337
<i>waarvan overige bekostiging</i>	408.640	418.062	493.464	557.279	630.085
Subsidies	238.592	229.039	254.258	235.308	243.563
Opdrachten	6.556	17.351	11.642	15.567	3.473
Bijdragen aan agentschappen	19.123	21.191	29.760	24.328	23.549
Bijdragen aan ZBO's/RWT's	45	20.833	3.984	51.901	57.528
Bijdragen aan medeoverheden	34.526	90.764	114.470	95.313	130.000
Bijdragen aan sociale fondsen	53.884	0	0	0	
Totaal uitgaven	3.757.009	4.065.902	4.118.175	4.209.213	4.626.535

Bron: Departementaal Jaarverslag 2017 (2014–2017) en 1^e suppletore wet 2018 (2018)
Uitgaven 2018 zijn inclusief groen mbo-onderwijs.

De laatste beleidsdoorlichting die betrekking had op begrotingsartikel 4
was de beleidsdoorlichting «Prestaties leerlingen en studenten omhoog»
die op 17 december 2015 aan uw Kamer is toegezonden¹. Deze beleids-
doorlichting 2015 had betrekking op de doelstellingen uit de beleids-
agenda 2012.

Bij de beleidsdoorlichting 2019 zal worden gekeken in hoeverre en hoe
(kosten)efficiënt de geformuleerde beleidsdoelen in de periode 2014 tot en
met 2018 bereikt zijn. Specifieke aandacht zal worden gegeven aan
nieuwe beleidsmaatregelen die sinds 2014 in de begroting zijn
opgenomen. Waar mogelijk zal ook aandacht worden 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.

Achtergrond waartegen de beleidsdoorlichting plaatsvindt

Trends in de samenleving

De beleidsdoorlichting dient plaats te vinden in het licht van de trends
waar het beroepsonderwijs mee te maken heeft, zoals recent ook nog
eens geschetst in het SER-advies «Toekomstgericht beroepsonderwijs
deel 2: voorstellen voor een sterk en innovatief beroepsonderwijs»:

¹ Kamerstuk 31 511, nr. 20

- Technologische versnelling: het tempo waarin technologie ons leven verandert gaat snel. Dit gaat gepaard met een grotere mate van onzekerheid en onvoorspelbaarheid. Het goed om kunnen gaan met nieuwe technologie wordt steeds belangrijker binnen het maatschappelijk leven en op de arbeidsmarkt.
- Nieuwe scheidslijnen: één van de gevolgen van technologische ontwikkeling is «*job polarization*». Door automatisering van routinematige taken veranderen en verdwijnen banen. De verwachting is dat dit vooral banen in het middensegment van de arbeidsmarkt treft. *Job polarization* hangt samen met een andere vorm van polarisatie, namelijk het ontstaan van sociaal-culturele scheidslijnen. De Inspectie van het Onderwijs heeft in de recente Staat van het Onderwijs wederom de kwetsbaarheid van gelijke kansen aan de orde gesteld. Voor het mbo gaat het dan vooral om doorstroom in de beroepskolom en kansen op de arbeidsmarkt, zoals stage- en arbeidsmarktdiscriminatie.
- Krimp: tot 2020 zal het aantal mbo-studenten nog licht stijgen, maar daarna zal het aantal mbo-studenten door de demografische ontwikkelingen gaan dalen. Door de krimp van het aantal studenten kan het brede pallet aan beroepsopleidingen dat het mbo verzorgt onder druk komen te staan, maar ook kan er bijvoorbeeld overcapaciteit in de huisvesting ontstaan. Dat geldt in het bijzonder voor krimpregio's.

Verandering in sturingsparadigma

De beleidsdoorlichting dient zich ook rekenschap te geven van veranderingen in het sturingsparadigma van het middelbaar beroepsonderwijs. Ik baseer mij hierbij op de publicatie «Bewegende verhoudingen: een discoursanalyse van overheidssturing in het mbo-veld» van NSOB (2016). NSOB onderscheidt de volgende perioden:

- *1996–2005: van centrale regie naar zelfregie en zelfsturing.* Met de invoering van de Web (1996) wordt beoogd om de steun en betrokkenheid van het bedrijfsleven te vergroten, evenals de bereidheid van het bedrijfsleven om te investeren in het beroepsonderwijs. Mbo-scholen krijgen met de Web meer autonomie en zelfregie. De mbo-scholen zijn zelf verantwoordelijk voor het opleidingsaanbod, dat moet worden afgestemd in nauwe samenwerking met het (regionale) bedrijfsleven.
- *2006–2015: van zorgplicht naar actieplannen en prestatieafspraken.* Tien jaar na de invoering van de Web nemen de klachten over het mbo echter toe van binnen en buiten het veld. In 2010 stelt de Commissie Oudeman in het rapport «Naar meer focus op het mbo!» dat er weliswaar sprake is van structurele problemen in de sector als geheel, maar dat instellingen over het algemeen in staat zijn om de problemen zelf het hoofd te bieden, onder voorwaarde van rust en stabiliteit. Met het actieplan Focus op vakmanschap wordt echter stevig in de bedrijfsvoering ingegrepen en wordt de autonomie voor de instellingen deels teruggedraaid. Van mbo-scholen wordt nog nadrukkelijker verwacht de basis op orde te brengen en het initieel mbo-onderwijs krijgt meer aandacht dan de doelgroep voor volwassenen.
- *Vanaf 2015: een volgende fase?* Met beleidsagenda's als «Ruim baan voor vakmanschap» (2014) en «Een responsief mbo voor hoogwaardig vakmanschap (2015)» (Kamerstuk 31 524, nr. 250) wordt nadrukkelijker rekenschap gegeven van trends in de samenleving die vragen om maatregelen om het mbo beter voor te bereiden op een onzekere toekomst. Dit vraagt om een stelsel dat mbo-scholen in staat stelt om responsiever te zijn op de arbeidsmarkt. Daarmee komt ook het belang van een leven lang ontwikkelen nadrukkelijker op de agenda. Het bestuursakkoord «Trots, vertrouwen en lef» (2018) dat ik met de MBO-Raad heb gesloten, sluit nog nadrukkelijker aan bij de kracht van mbo-scholen en verlangt van hen om met hun partners in de regio tot

goed beroepsonderwijs te komen. Zo eisen de nieuwe kwaliteitsafspraken dat mbo-scholen in samenspraak met hun partners tot gedragen kwaliteitsagenda's komen. Dat is een belangrijke voorwaarde om in aanmerking te komen voor de additionele financiële middelen.

Vraagstelling

De volgende vragen staan in de beleidsdoorlichting centraal:

1. Hoe ziet het beleid eruit in de periode 2014–2018 en hoe heeft zich dat sinds de vorige beleidsdoorlichting ontwikkeld? Aan de onderzoekers vraag ik ook te reflecteren op de veranderingen in het sturingsparadigma in het licht van de trends die impact hebben op het mbo.
 - a. Op welke thema's is ingezet en in welke vorm? (subsidie, opdracht, interdepartementale samenwerking, onderzoek, etc.)
 - b. Welke beleidsmaatregelen zijn gecontinueerd?
 - c. Welke beleidsmaatregelen zijn niet gecontinueerd en waarom niet?
 - d. Welke beleidsmaatregelen zijn nieuw en in welke vorm?
 - e. Welke onderbouwing wordt gegeven voor de opzet van het beleid in deze periode en de keuzes die daarbij zijn gemaakt?
2. In hoeverre speelt de beleidsdoorlichting van 2015 een rol in de beleidsontwikkeling 2014–2018?
3. Is in de periode 2014–2018 sprake van doelbereik (d.w.z. het bereiken van operationele doelen)?
4. Is het beleid in de periode 2014–2018 doeltreffend?
5. Is het beleid in de periode 2014–2018 doelmatig?

Hiertoe zullen de onderzoeksvragen van artikel 3, tweede lid van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek in de beleidsdoorlichting aan bod komen.

Onderzoeksmethode

Bij de beleidsdoorlichting zal gebruik gemaakt worden van de evaluaties en andere onderzoeken die sinds de vorige beleidsdoorlichting zijn uitgevoerd (bijlage). Deze evaluaties en onderzoeken zullen als basis voor het externe onderzoeksbureau dienen om de vragen van de beleidsdoorlichting te beantwoorden. Het onderzoeksbureau krijgt tevens de opdracht om in kaart te brengen op welke onderdelen van het beleid geen (recente) evaluaties voorhanden zijn en aanvullend onderzoek nodig is. Het externe onderzoeksbureau zal deze hiaten waar mogelijk invullen met eigen onderzoek of ten aanzien van deze hiaten in de beleidsdoorlichting een aanbeveling doen.

Beleidsopties bij 20% minder middelen

Zoals vereist zal in de beleidsdoorlichting aandacht worden besteed aan de verschillende beleidsopties wanneer er substantieel (tot 20%) bezuinigd moet worden op het begrotingsartikel. Tevens zal gekeken worden naar een 20%-uitbreidingsvariant. Verkend zal worden wat de effecten zijn van vermindering dan wel verruiming van het budget met 20%.

Artikel 4 (bedragen x € 1.000)

	2018	2019	2020	2021	2022
Totaal uitgaven	4.626.535	4.492.572	4.488.665	4.458.412	4.417.403
20% oplopend	4.626.535	5.391.086	5.386.398	5.350.094	5.300.884
20% aflopend	4.626.535	3.594.058	3.590.932	3.566.730	3.533.922

Bron: 1° suppletoire wet 2018 (2018) en Begroting 2018 (2019–2022)

Aanpak en planning

De beleidsdoorlichting zal worden uitgevoerd door een extern onafhankelijk onderzoeksbureau. Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek zal een onafhankelijke deskundige bij de beleidsdoorlichting worden betrokken om de kwaliteit van de doorlichting te borgen.

Het onderzoek zal in het najaar 2018 worden aanbesteed en in de zomer van 2019 worden afgerond. Ik zal de beleidsdoorlichting met beleidsreactie voor het einde van 2019 aan uw Kamer sturen.

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

Bijlage

Afgeronde onderzoeken	Jaar publicatie
Onderbouwing indicatoren zorgplicht arbeidsmarktperspectief. Macrodoelmatigheid mbo: Inkadering arbeidsmarktperspectief.	2014
Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2012–2013	2014
De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2020	2014
BPV-monitor 2015	2014
BPV-monitor 2016	2014
Ex-ante beleidsevaluatie certificaten MBO	2014
Analyse effectrapportage RMC	2014
Analyse Effectrapportage RMC	2014
Evaluatie Herziening Kwalificatiestructuur (tussenrapportage 2017)	2014
Rekenniveaus op het mbo	2014
Evaluatie actieplan laaggeletterdheid 2012–2015	2014
De Netwerkschool Onderzoek naar werkzame bestanddelen voor vernieuwing van het middelbaar beroepsonderwijs	2014
De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2022 (POA)	2015
MBO-instellingen en de arbeidsmarktrelevantie van het opleidingsaanbod op niveau 2	2015
De waarde van de startkwalificatie op de arbeidsmarkt	2015
Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2013	2015
BPV-monitor 2014	2015
Prestaties van leerlingen en studenten omhoog[1]	2015
Rapportage monitor keuzedelen september 2017	2015
Laaggeletterdheid in kaart	2015
Scholen maken resultaten inzichtelijk	2015
Tussentijdse evaluatie RIF	2015
De Toekomst van Volwasseneneducatie; Evaluatie wijziging Wet educatie en Beroepsonderwijs	2015
Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2014–2015	2016
methodiek arbeidsmarktprognoses en -indicatoren 2011–2016	2016
Evaluatie Wet Doelmatige Leerwegen Mbo (tussenrapportage 2017)	2016
PISA 2015	2016
OESO stelsel review	2016
Doelmatigheid en focus op onderwijs1	2016
De deur staat open... Evaluatie BRON-MBO	2016
Tussentijdse evaluatie kwaliteitsafspraken MBO	2016
Arbeidsmarktrelevantie MBO niveau 2	2017
Job-monitor (2-jaarlijks)	2017
School-Ex 2.0: De implementatie van ombuiggesprekken	2017
Job-monitor	2017
Regionale arbeidsmarktprognoses 2013–2018, methodiek en resultaten	2017
Kwalitatieve evaluatie schoolmaatschappelijk werk	2017
LOB-monitor	2017
Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2014	2017
Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2016	2017
Regionale aanpak voortijdig schoolverlaten. Analyse RMC-effectrapportages 2012–2013	2017
Monitoring en evaluatieonderzoek VSV 2012–2015	2017
Studentlabs; doorstroom Mbo-Hbo	2017
Lonen van BBL-leerlingen en het wettelijk minimum jeugdloon	2017
Ambitieuw leerklimaat	2017
Ontwikkeling/ monitoring: toetsen taal en rekenen po-vo-mbo	2017
Monitor actieprogramma Tel mee met Taal 2016–2018: Tussenrapportage 2017	2017
Rapportage monitor keuzedelen februari 2017	2017
Doelgroepenonderzoek naar uitvoering Subsidieregeling praktijkleren	2017
Goal; Guidance and orientation Adult Learners; Cross Country Reports Wave 1 voor doelmatigheid :De plicht tot verantwoordelijkheid. Nadere inkadering van de zorgplicht doelmatigheid	2017
Literatuurverkenning arbeidsmarktperspectief van niveau 2-opleidingen	2018
Onderzoek NLQF Eindrapport	2018
Evaluatie nieuwe bekostiging VAVO	2018

Adviesrapporten/Voortgangsrapportages	Organisatie/Auteur	Jaar publicatie
Wetsvoorstel samenwerkingsscholen	Onderwijsraad	2015
Wetsvoorstel lerarenregister	Onderwijsraad	2015
Excellentie in het mbo	Hans van Nieuwkerk	2015
Internationaliseren met ambitie	Onderwijsraad	2016
Vakmanschap voortdurend in beweging	Onderwijsraad	2016
Passend onderwijs	Onderwijsraad	2016
Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs	Onderwijsraad	2016
Advies Toekomstgericht beroepsonderwijs deel 1	SER	2016
Burgerschap op school	Inspectie	2017
Voortgangsrapportage kwaliteitsafspraken mbo 2017	Hans van Nieuwkerk	2017
Mbo: In vol bedrijf. Voortgangsrapportage beroepspraktijkvorming	Hans van Nieuwkerk	2017
Vluchtelingen en onderwijs. Naar een efficiëntere organisatie, betere toegankelijkheid en hogere kwaliteit	Onderwijsraad	2017
Doordacht digitaal	Onderwijsraad	2017
Het bevorderen van gelijke kansen en sociale samenhang	Onderwijsraad	2017
Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd	Onderwijsraad	2017
Besluit lerarenregister	Onderwijsraad	2017
Advies Toekomstgericht beroepsonderwijs Deel 2	SER	2017
Advies schoolleiders	Onderwijsraad	2018
Advies lerarentekorten	Onderwijsraad	2018
De Staat van het Onderwijs	Inspectie	2018

Websites

MBO Benchmark:	https://www.mboraad.nl/het-mbo/feiten-en-cijfers/verantwoording/benchmark-mbo
Onderwijsincijfers.nl:	https://www.onderwijsincijfers.nl/
SBB Barometer:	https://www.s-bb.nl/publicaties/sbb-barometer