

Naar meer focus op het mbo!

**Advies van de Commissie Onderwijs
en Besturing BVE**

Naar meer focus op het mbo!

Advies van de Commissie Onderwijs en Besturing BVE

Commissie Onderwijs en Besturing BVE

VOORZITTER

Mevrouw Marjan Oudeman
Lid Executive Committee, AkzoNobel

COMMISSIELEDEN

De heer Sander Dekker
Wethouder Financiën, Gemeente Den Haag

De heer Harm den Dekker
Docent MBO Horeca, De Rooi Pannen in Tilburg

De heer Henri Geursen
MKB-ondernemer

De heer Berend Kamphuis
Voorzitter College van Bestuur, CVO Zuid-West Fryslân

Mevrouw Wilna Wind
Algemeen directeur, Nederlandse Patiënten Consumenten Federatie (NPCF)

De heer Marcel Wintels
Voorzitter College van Bestuur, Fontys Hogescholen

Secretariaat: Capgemini Nederland B.V.

Vormgeving: Dadomoto communicatie | design

Den Haag, november 2010

Inhoud

Voorwoord	5
Managementsamenvatting	7
1. Inleiding	9
2. Bevindingen	11
2.1 Sinds de Wet Educatie en Beroepsonderwijs	11
2.2 Diverse complicerende factoren voor de bve-sector	12
2.3 Prestaties van bve-instellingen	15
2.4 Verbetermogelijkheden binnen bereik	18
3. Conclusies en aanbevelingen	21
3.1 Bestuurbaarheid van de sector	21
3.2 Besturing van de instellingen	29
3.3 Slotbeschouwing	32
Bijlage 1 Procesbeschrijving van het onderzoek	35
Bijlage 2 Instellingsbesluit Commissie Onderwijs en Besturing BVE	39
Bijlage 3 Bronnenlijst	45

Voorwoord

In het voorjaar van 2010 heeft de staatssecretaris van OCW de Commissie Onderwijs en Besturing BVE ingesteld in verband met de politieke en maatschappelijke discussie naar aanleiding van de negatieve publiciteit over het mbo. De Commissie is gevraagd onderzoek te doen naar de organisatie en bestuurbaarheid van de bve-sector in het licht van de brede opdracht aan de sector.

De Commissie heeft bij de totstandkoming van haar rapport zoveel mogelijk betrokkenen bij de sector geraadpleegd. Daarbij is niet alleen een goed inzicht gekregen van knelpunten binnen de sector, maar ook een duidelijk beeld over wat er in de sector leeft. Dit geeft het vertrouwen dat er binnen de sector en bij de overheid een momentum is voor verdere verbeteringen van de kwaliteit in het mbo.

Bij haar activiteiten heeft de Commissie kunnen constateren dat er na invoering van de WEB in de afgelopen jaren op een aantal terreinen duidelijk progressie is geboekt, maar ook dat er verder verbeterpotentieel is. De Commissie beoogt met haar rapport hieraan een bijdrage te leveren door aandachtsgebieden te duiden waar de bestuurbaarheid van de sector verbeterd kan worden en door concrete aanbevelingen aan het bestuur van instellingen te doen om tot verbetering van prestaties te komen.

De Commissie is daarbij van mening dat de sector gebaat is bij ruimte om de gewenste verbeteringen tot stand te brengen, maar meent ook dat dit nu met focus en gepaste urgentie door met name de instellingen zelf moet worden opgepakt. Vandaar dat dit advies aan de minister tevens aanbevelingen bevat voor de instellingen zelf. Hierbij tekent de Commissie aan dat er binnen de sector opvallende verschillen in de prestaties van instellingen zijn. Vanwege het grote belang van het mbo is de Commissie wel van mening dat de rijksoverheid moet interveniëren als zelfregulering bij instellingen niet tot de noodzakelijke verbeteringen leidt.

De Commissie dankt alle gesprekspartners voor de tijd en energie die zij hebben gestoken in de dialoog met haar. Het is nu aan de minister en aan de sector zelf vervolgd te geven aan dit rapport.

De Commissie roept betrokkenen op dit nu samen op te pakken ten behoeve van middelbaar beroepsonderwijs waar wij allen trots op kunnen zijn.

Marjan Oudeman

voorzitter Commissie Onderwijs en Besturing BVE

Managementsamenvatting

De beroeps- en volwasseneneducatie is de grootste leverancier van beroepskrachten voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Het grote belang van deze sector voor de Nederlandse economie en samenleving spreekt daarmee voor zichzelf. Juist over deze belangrijke sector ontstonden in 2009 en in het voorjaar van 2010 steeds sterkere negatieve signalen over de organisatie en kwaliteit van het onderwijs. Naar aanleiding van deze signalen van studenten, docenten en andere betrokkenen heeft de staatssecretaris van OCW de Commissie Onderwijs en Besturing BVE gevraagd onderzoek te doen naar de bestuurbaarheid van de bve-sector.

Het bieden van kwalitatief goed (georganiseerd) vak- en beroepsonderwijs aan studenten en een goede voorbereiding op de arbeidsmarkt of het vervolgonderwijs ziet de Commissie als de kerntaak van de bve-sector en de bve-instellingen. Wat de Commissie tijdens het onderzoek heeft beziggehouden is onder andere de kwestie welke factoren instellingen hebben afgeleid van hun kerntaak en de vraag wat instellingen nodig hebben om focus te kunnen aanbrengen in hun organisatie en zich te richten op hun kerntaak.

Bevindingen van de Commissie

De Commissie heeft in haar onderzoek geconstateerd dat het beroeps- en volwassenenonderwijs een zeer complexe sector is. Die complexiteit wordt veroorzaakt door de taakopdracht aan de sector en de pluriforme doelgroep, maar ook door de grote hoeveelheid stakeholders en de niet altijd consistente aansturing door, en de beleidsinterventies van, de rijksoverheid. De hoge maatschappelijke verwachtingen van de bve-sector, eerder als 'probleemeigenaar' van diverse jongerenproblematiek dan een van de probleemoplossende partijen, voegen daaraan nog meer druk toe.

De complexiteit in de sector vertaalt zich in de besturing van een bve-instelling. Uit alle gesprekken die de Commissie heeft gevoerd, komt naar voren dat er in de sector en bij de medewerkers met grote passie en betrokkenheid gewerkt wordt aan en in het onderwijs. Qua prestaties ziet de Commissie echter een gevarieerd beeld. Er zijn instellingen die het goed doen, maar er is ook een groep die niet goed presteert. In het algemeen constateert de Commissie dat op te veel instellingen de basiskwaliteit, de onderwijskwaliteit of de examenkwaliteit onvoldoende is. Daarin moet verbetering worden aangebracht. Wanneer dit niet gebeurt, zal het gebrek aan kwaliteit op een aantal onderdelen of op een aantal instellingen zijn weerslag blijven houden op het imago van de gehele sector, en nog belangrijker: dan krijgen te veel studenten onvoldoende kwalitatief goed onderwijs.

Conclusies en aanbevelingen

De goede prestaties van een aantal instellingen tonen aan dat bve-instellingen wel degelijk bestuurbaar zijn. Een stelselwijziging acht de Commissie daarom niet nodig. De Commissie vindt een stelselwijziging juist onwenselijk, omdat er stabiliteit nodig is om werkelijke verbeteringen te kunnen doorvoeren. Voor een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs is het wel noodzakelijk de bestuurbaarheid te vereenvoudigen. De negatieve signalen die aanleiding waren voor de instelling van de Commissie hebben op de noodzaak daarvan gewezen.

De bve-sector heeft naast stabiliteit ook ruimte, focus en een betere besturing nodig. De Commissie doet de volgende aanbevelingen aan de rijksoverheid voor een beter bestuurbare sector:

- geen stelselwijziging, wel een meerjarige verbeterkoers;
- proportioneel toezicht: minder verantwoordingslast voor goed presenterende instellingen en verscherpt toezicht bij instellingen die structureel ondermaats presteren;

- afschaffing van de drempelloze instroom in niveau 2 en een apart bekostigingsmodel voor niveau 1;
- meer samenwerkingsmogelijkheden ten behoeve van de doorlopende leerlijn;
- een aanpak die bijdraagt aan verbetering van de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod;
- het 'groene' onderwijs over naar het ministerie van OCW vanwege macrodoelmatigheid en vereenvoudiging van aansturing;
- vereenvoudiging van de kwalificatiestructuur volgens het advies van de Commissie Kwalificeren en Examineren en in het uiterste geval een mogelijkheid tot overheidsingrijpen;
- standaardisering van examinering volgens het advies van de Commissie Kwalificeren en Examineren;
- verplichte na- en bijscholing van de docentenmedewerkers;
- VAVO onder de bekostigingsverantwoordelijkheid van het ministerie van OCW;
- de voorgenomen beëindiging van de bekostiging voor mbo-studenten ouder dan 30 jaar zodanig vormgeven en faseren dat instellingen de daling van de inkomsten kunnen opvangen.

Naar de mening van de Commissie benutten bestuurders nog onvoldoende de mogelijkheden om focus aan te brengen in hun organisatie en op het onderwijs. Met haar aanbevelingen spreekt de Commissie hen aan om over te gaan tot actie. Onderstaande geeft een korte schets van deze aanbevelingen voor een betere besturing van de instellingen:

- binnen het portfolio focussen op de opleidingen voor mbo op niveau 2, 3 en 4 en kleine opleidingen saneren;
- aparte organisatie van het onderwijsaanbod op niveau 1;
- basiskwaliteit binnen de instelling op orde brengen;
- ordening en profilering in de organisatie en huisvesting, voor herkenbaarheid bij studenten en medewerkers ('klein binnen groot');
- binnen de interne governance 'checks' en 'balances' op alle niveaus;
- verbeterde kwaliteitszorg en professionalisering in alle lagen van de organisatie ten behoeve van de kwaliteit van het onderwijs.

De maatregelen die de Commissie voorstelt moeten, geregisseerd en in samenhang, binnen de sector verder uitgewerkt worden. De Commissie beveelt daartoe aan een slagvaardig programmamanagement in te richten. Op die manier wordt gezorgd voor meer stabiliteit, ruimte en focus in het mbo, maar bovenal voor het kwalitatief goede onderwijs dat studenten en bedrijven verdienen.

1. Inleiding

De beroeps- en volwasseneneducatie is de grootste leverancier van beroepskrachten voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Het grote belang van deze sector voor de Nederlandse economie en samenleving spreekt daarmee voor zichzelf. Juist over deze belangrijke sector ontstonden in 2009 en in het voorjaar van 2010 steeds sterkere negatieve signalen over de organisatie en kwaliteit van het onderwijs. Naar aanleiding van deze signalen van studenten, docenten en andere betrokkenen heeft de toenmalige staatssecretaris van OCW¹ (de huidige minister) de Commissie Onderwijs en Bestuur BVE gevraagd onderzoek te doen naar de bestuurbaarheid van de bve-sector.

Het bieden van kwalitatief goed (georganiseerd) vak- en beroepsonderwijs aan studenten en een goede voorbereiding op de arbeidsmarkt of het vervolgonderwijs ziet de Commissie als de kerntaak van de bve-sector en de bve-instellingen. Vragen die de Commissie tijdens het onderzoek hebben beziggehouden, zijn daarom onder meer: Hoe kunnen negatieve signalen en resultaten ontstaan in een sector waarin met zo veel passie wordt gewerkt? Welke factoren hebben instellingen afgeleid van hun kerntaak? In welke mate hangen negatieve signalen samen met de inrichting van de sector en de vormgeving van organisaties daarbinnen? En tot slot: wat hebben instellingen nodig om focus te kunnen aanbrengen in hun organisatie en zich te richten op hun kerntaak?

Dit adviesrapport richt zich op analyse en beantwoording van onder andere de bovengenoemde vragen. De Commissie heeft gekozen voor een beknopt rapport vanwege de vele adviezen die de afgelopen jaren over de bve-sector zijn uitgebracht en omdat de sector, naar het beeld van de Commissie, niet geholpen is met 'weer' een uitgebreid adviesrapport. De Commissie veronderstelt daarom dat de lezer bekend is met de reeds verschenen onderzoeken en de uitkomsten ervan. Ook bekend veronderstelt zij de taken en inrichting van de bve-sector. Niettemin heeft de Commissie zich uitgebreid verdiept in de genoemde onderzoeken en rapporten. Ook aan de historische context van de bve-sector heeft de Commissie veel tijd en aandacht besteed. Een uitgebreide procesbeschrijving van het onderzoek is opgenomen in bijlage 1.

De Commissie heeft in het verkennende deel van haar onderzoek geconstateerd dat met name de multisectoraal georganiseerde instellingen te maken hebben met een grote complexiteit en bestuurlijke drukte. In het vervolgonderzoek is daarom naar dit type instelling meer aandacht uitgegaan dan naar de monosectorale instellingen.

De Commissie heeft door de vele rapporten en incidenten in de afgelopen periode verder geconstateerd dat een aantal bestuurders zich gedwongen heeft gevoeld hun situatie op een defensieve manier uit te leggen. Dezelfde veelheid aan rapporten maakt het daarnaast voor iedereen een probleem om alle ontwikkelingen in hun samenhang te beschouwen, zoals het ook bestuurders bemoeilijkt om in de praktijk van alledag focus aan te brengen en het vak- en beroepsonderwijs in het centrum van de aandacht te plaatsen.

De samenhang in ontwikkelingen is wat de Commissie uiteen wil zetten in dit rapport, teneinde bin-
nen die ontwikkelingen prioriteit te kunnen aanbrengen en vooral: keuzes te maken.

¹ Waar in dit rapport gerefereerd wordt aan het ministerie van OCW, wordt ook het 'groene' onderwijs (ministerie van EL&I, voorheen LNV) bedoeld.

2. Bevindingen

De observaties van de Commissie Onderwijs en Besturing BVE tijdens haar onderzoek hebben geleid tot een beeld van de stand van zaken in de bve-sector. Dit hoofdstuk bevat de bevindingen van de Commissie en een schets van de huidige situatie met de knelpunten en verbetermogelijkheden, plus een korte beschouwing van de vooruitgang die de sector heeft geboekt sinds de invoering van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB).

Bestuurbaarheid en besturing

Voordat wordt ingegaan op de analyse acht de Commissie het van belang om aan te geven dat talloze onderzoeks- en adviesrapporten, alle met een eigen invalshoek op een deelaspect van de bve-sector, zijn verschenen gedurende de maanden dat de Commissie haar werkzaamheden heeft uitgevoerd. De Commissie ziet in de veelheid aan rapporten een sterke ambitie, maar constateert tegelijkertijd dat het vrijwel onmogelijk is om aan de hand van elk van de deelrapporten een samenhangende strategie te ontwikkelen en prioriteit voor verbetering te bepalen. Gezien de gewenste integrale visie van deze Commissie staat in dit rapport centraal wat de kern is van de problemen in de sector. De Commissie maakt daarbij onderscheid tussen de bestuurlijke complexiteit door de inrichting van het stelsel (bestuurbaarheid van de sector) en de complexiteit die samenhangt met keuzes en vormgeving van de organisatie (besturing van instellingen). De Commissie heeft gesproken met een groot aantal betrokkenen om de factoren die van invloed zijn op de bestuurbaarheid en de besturing scherper in beeld te krijgen. Daarbij is ook voor deze Commissie de complexiteit van het bve-veld scherp in beeld gekomen.

De huidige situatie in perspectief

Het negatieve beeld van het mbo in de publiciteit is volgens vele bestuurders uit de sector te ongenueanceerd. Een analyse van feiten en ontwikkelingen laat echter zien dat er problemen zijn. Prestaties van een deel van de instellingen blijven achter. Samenleving, politiek, studenten en docenten zijn kritisch over het onderwijs en de organisatie. De Commissie is van mening dat de prestaties en kritiek afgezet moeten worden tegen het historische perspectief en tegen de complexiteit binnen de sector. Dit wordt in de volgende paragrafen beschreven. Daarna gaat de Commissie in op de bevindingen met betrekking tot de prestaties, het functioneren van de sector en het stelsel, en de factoren die tot verbetering kunnen leiden.

2.1 Sinds de Wet Educatie en Beroepsonderwijs

In de afgelopen jaren zijn er in de bve-sector vele stappen voorwaarts gezet. De invoering van de WEB in 1996 heeft onder meer de uitval teruggedrongen, het rendement verhoogd, de doorstroom bevorderd en de mogelijkheden voor studenten verbeterd om te schakelen tussen opleidingen.

Met de invoering van de WEB werd gevolg gegeven aan een uitdrukkelijke wens van de Tweede Kamer: één wettelijke regeling voor een samenhangend stelsel van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie ter vervanging van de afzonderlijke sectorale wetten. Een voldoende toegankelijk geheel van gedifferentieerde onderwijsvoorzieningen moest enerzijds beantwoorden aan de maatschappelijke en individuele vraag naar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en anderzijds bijdragen aan een adequaat opleidingsniveau.

Door de roc-vorming als gevolg van de invoering van de WEB ontstond een schaalvergroting. Deze heeft er, in combinatie met nieuwe financieringsarrangementen en het eigenaarschap van de schoolgebouwen, toe geleid dat het overgrote deel van de bve-instellingen momenteel goed

is gehuisvest en beschikt over een goede onderwijsinfrastructuur. Behalve gunstige schaafeffecten werden van de roc-vorming vooral onderwijsinhoudelijke voordelen verwacht. Door de fusies moesten schotten tussen verschillende soorten opleidingen binnen het mbo verdwijnen. De Commissie is van mening dat de WEB goede mogelijkheden biedt om samenhang tussen opleidingen vorm te geven. De routines om leerlingen te laten doorstromen voldoen in toenemende mate. Mede daardoor is het aantal voortijdig schoolverlaters verminderd. Tevens heeft de verbetering van doorstroommogelijkheden tot verhoogde rendementen geleid.

Verdere ontwikkeling noodzakelijk

ONDANKS DE VERBETERINGEN DIE MET DE INVOERING VAN DE WEB GEPAARD ZIJN GEGAAN, IS VERDERE ONTWIKKELING IN DE SECTOR NOODZAKELIJK, MEDE GEGEVEN DE ROEP VAN STUDENTEN OM EEN HOGERE BASISKWALITEIT. CONTINUERING VAN DE HUIDIGE SITUATIE BETEKENT DAT TE VEEL STUDENTEN ONDERWIJS VAN ONVOLDENDE KWALITEIT KRIJGEN.

2.2 Diverse complicerende factoren voor de bve-sector

Van alle onderwijssectoren is de bve-sector de meest complexe. Dat is zichtbaar in de opdracht en doelgroep, de omgeving, de wijze van aansturing en de maatschappelijke ontwikkelingen en verwachtingen.

Complexiteit in opdracht en doelgroep

Door de taakopdracht en het daarmee gepaard gaande gevarieerde opleidingspalet van bve-instellingen bestaat er een grote pluriformiteit tussen deelnemers. 'Overbelaste' jongeren, zoals getypeerd in het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Vertrouwen in de school*, komen in deze instellingen samen met studenten die een beroep willen leren, met schoolverlaters uit het voortgezet onderwijs die nog een aantal deelcertificaten willen halen, met jongeren die de ambitie hebben om naar hoger onderwijs door te stromen, met werknemers uit bedrijven die willen doorgroeien, met jongeren die tijdens hun studie het liefst zo veel mogelijk met hun handen leren en met nieuwe Nederlanders die taalonderwijs volgen. Vanwege alle verschillende achtergronden zijn bve-instellingen een maatschappelijk zeer interessante omgeving. De pluriformiteit zorgt echter ook voor complexe bedrijfsvoeringsvraagstukken, waardoor niet alleen een groot appèl wordt gedaan op bestuurders en medewerkers van de instellingen, maar ook op het voorstellingsvermogen van beleidsmakers. De Commissie constateert verder dat multisectoraal georganiseerde roc's, zoals beoogd in de WEB, complexer zijn dan de monosectoraal georganiseerde aoc's en vakinstellingen.

Complexiteit in omgeving

De bve-sector kent een grote hoeveelheid stakeholders: de wettelijke spelers zijn niet beperkt tot de rijksoverheid en onderwijsinstellingen, maar ook de gemeentelijke overheid, het bedrijfsleven, de kenniscentra en de sociale partners spelen een rol. Met de gemeentelijke overheid bestaat er contact over zaken als educatie, inburgering, aansluiting met de arbeidsmarkt, voortijdig schoolverlaten en zorgleerlingen. Voor de begeleiding van de groep 'overbelaste' jongeren worden ook partners als GGD en Jeugdzorg betrokken. Voor een bve-instelling betekent dit contact met een groot aantal gemeenten in de regio. Daarnaast heeft een bve-instelling te maken met een aantal vertegenwoordigende organen: de MBO Raad, AOC Raad, Colo en Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB). Met name de relatie met het bedrijfsleven is voor een bve-instelling complex vanwege de verschillende niveaus in de aanspreekroutes. Voor de beroepspraktijkvorming is er op landelijk niveau samenwerking met MKB-Nederland, VNO/NCW en de brancheorganisaties. Op regionaal niveau, waar de leerbedrijven een belangrijke partner vormen, is er contact met de lokale afde-

lingen van het MKB en het lokale bedrijfsleven. In de afstemming over beroepspraktijkvorming spelen ook de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven (kbb's) een rol; deze zijn sectoraal georganiseerd en dat vraagt een andere vorm van afstemming.

De onduidelijke kanalisering van het bedrijfsleven ten opzichte van de onderwijsinstellingen is een niet te onderschatten oorzaak voor knelpunten rondom besturing. Een instelling heeft te veel partners om mee af te stemmen op te veel verschillende niveaus. De Commissie wil in dit licht ook wijzen op de suboptimale werking van het systeem van de kenniscentra. De Commissie vindt signalen voor knelpunten in verschillende voorbeelden waarbij de aansluiting van het mbo met het bedrijfsleven voor verbetering vatbaar is. De wijze waarop de afstemming tussen onderwijs en bedrijfsleven in het afgelopen decennium vorm heeft gekregen en de oneigenlijke verwachtingen van het bedrijfsleven met betrekking tot de mate van detail en aansluiting op de beroepsprofielen, hebben er volgens de Commissie toe geleid dat er in de sector macro-ondoelmatige situaties zijn ontstaan². Dit heeft tevens zijn weerslag op de ontwikkeling van de landelijke kwalificatiestructuur. De wijze waarop de afgelopen jaren procesmatig en inhoudelijk is gewerkt aan het ontwikkelen van een kwalificatiestructuur heeft bijgedragen aan de bestuurlijke drukte.

De Commissie acht het opmerkelijk dat de kenniscentra reeds in 2002 van de toenmalige minister van OCW opdracht kregen de kwalificatiestructuur te herzien, daarbij lettend op de reductie van het aantal kwalificaties, het verwijderen van overlap en de versterking van de regionale component. Anno 2010 kampt de sector nog steeds met grotendeels dezelfde knelpunten als destijds en ligt er een nieuw advies om tot een samenhangende structuur te komen.

Complexiteit in aansturing

De Commissie constateert dat de ministeries van OCW en LNV in de afgelopen jaren veel geïsoleerde – en niet altijd begrepen – beleidsaanpassingen hebben doorgevoerd vanuit hun zorg over de samenhang tussen het onderwijsproces en de bedrijfsvoering, de financiële positie van de instellingen, de bestuurlijke professionaliteit en de kwaliteit en de positie van docenten. Deze constante stroom van beleidsontwikkelingen zorgt voor veel onrust in de sector, mede doordat het handelen van het ministerie op gespannen voet staat met de beoogde mate van autonomie van de bve-instellingen.

Het beleid van de rijksoverheid is volgens de Commissie te wisselend geweest. De Commissie is van mening dat de overheid daardoor onvoorspelbaar is geworden. Hoewel er binnen de rijksoverheid meerdere departementen zijn die de afgelopen jaren eisen hebben gesteld aan de bve-sector (naast OCW en LNV ook WWI, SZW en EZ), dient de samenhang in het beleid en de stabiliteit van het stelsel door OCW bewaakt te worden. In de dynamiek van het politieke krachtenveld lukt dat echter niet altijd. Een voorbeeld hiervan is de marktwerking inburgering, waarbij een groot aantal instellingen vanwege wachtgeldregelingen in financiële problemen is geraakt.

De afschaffing van de gedwongen winkelnering bij inburgeringscursussen is voor veel roc's een zware last gebleken. Doordat alternatieve aanbieders voor deze cursussen goedkopere docenten konden inzetten (mede omdat zij werken met flexibele contracten of aan andere cao's zijn gebonden), was het voor veel roc's moeilijk om de concurrentieslag aan te gaan. Waar inburgeringscursussen door gemeenten werden aanbesteed bij particuliere instellingen, werden roc's geconfronteerd met de uitval van werk en ingewikkelde en kostbare afvloeiingsregelingen. Er is bij de afschaffing van de gedwongen winkelnering bij de inburgeringscursussen onvoldoende zorg gedragen voor een 'level playing field' tussen roc's en andere aanbieders.

Tot slot ziet de Commissie knelpunten ontstaan vanwege verschillen in aansturing van roc's (vanuit het ministerie van OCW) en aoc's (vanuit het voormalige ministerie van LNV, nu onder-

² Macro-ondoelmatigheid is niet alleen ontstaan door de complexiteit in de omgeving van bve-instellingen, maar ook door de keuzes die instellingen zelf maken. Paragraaf 2.4 gaat hierop in.

gebracht in het ministerie van EL&I). Er gaat momenteel veel energie uit naar de afstemming tussen de departementen, terwijl slechts zes procent van het totaal aantal mbo-studenten 'groen' onderwijs volgt. Met name rondom macrodoelmatigheid ontstaan er knelpunten door de scheiding tussen roc's en aoc's. Signalen hiervoor zijn te vinden in de ontwikkeling van nieuwe 'groene' opleidingen, die in toenemende mate overlappen met reguliere, al bestaande crebo-opleidingen.

Complexiteit door maatschappelijke ontwikkelingen en verwachtingen

De Commissie signaleert ook dat het bve-onderwijs steeds meer wordt gezien als 'probleem-eigenaar' van diverse jongerenproblematiek, in plaats van een van de probleemoplossende partijen. Dat leidt zowel tot imagoproblemen (die ten koste gaat van instroom van studenten op met name mbo niveau 4) als tot een nauwelijks te realiseren verwachtingspatroon van de zijde van overheden, bedrijfsleven en samenleving. Een aantal maatschappelijke ontwikkelingen draagt bij aan de complexiteit in het veld. Te denken valt bijvoorbeeld aan:

- **'Overbelaste' jongeren:** mede door de drempelloze instroom kent de bve-sector een zeer moeilijke doelgroep: jongeren die vaak meer nodig hebben dan alleen onderwijs. Deze jongeren volgen onderwijs op de verschillende niveaus binnen het mbo. Hoewel niet iedere student van niveau 1 overbelast is, is de concentratie in niveau 1 wel het grootst. Het kost bve-instellingen veel tijd en energie om deze jongeren niet alleen op te leiden, maar ook op te vangen vanuit structuur en verbondenheid. Deze energie gaat ten koste van de aandacht voor studenten in de niveaus 2, 3 en 4. Mede in vergelijking met de bekostiging van (dezelfde) jongeren in het vmbo is de bekostiging van met name niveau 1 in het mbo niet voldoende om het vereiste opleidings- en begeleidingsaanbod te kunnen aanbieden. Dit maakt het extra lastig voor deze jongeren de juiste voorzieningen te organiseren, ondanks de interne reallocatiemogelijkheden van de instellingen. De praktijk leert dat vrijwel alle instellingen geld van de niveaus 2 tot en met 4 moeten doorsluizen naar niveau 1.
- **de'avo-isering' in het onderwijs:** door een toename van de doorstroom van vmbo-tl naar havo verandert de kwaliteit van de instroom van het mbo niveau 4.

Moeilijk, maar niet onmogelijk

Uit de voorgaande paragrafen zal duidelijk zijn dat de opdracht aan de bve-instellingen niet eenvoudig is, mede gezien de recente geschiedenis en de inrichting van de sector. Toch constateert de Commissie dat er instellingen zijn, zowel klein als groot in omvang, die onder de huidige condities redelijk tot goed weten te presteren, ondanks complicerende factoren van een brede taakopdracht, en de veelheid aan stakeholders en beleidsontwikkelingen. De Commissie stelt daarom vast dat goed presteren, los van de omvang van de instelling, in dit stelsel uitvoerbaar is.

2.3 Prestaties van bve-instellingen

Grote verschillen

De Commissie ziet grote verschillen tussen de instellingen in de geleverde prestaties. Op vrijwel alle instellingen neemt het besef toe dat de kwaliteit van het beroepsonderwijs en de volwasseneducatie van cruciaal belang is, maar niet overal slaagt men erin dit op aanvaardbare wijze vorm te geven. Terwijl de Commissie ziet dat een aantal besturen serieus aandacht besteedt aan de kwaliteit van het onderwijs, focus aanbrengt in de eigen organisatie en de primaire processen op orde heeft, zijn er ook instellingen zijn die structureel ondermaats presteren, waar de kwaliteit van verschillende opleidingen zorgelijk is en waar het bestuur niet in staat blijkt deze problemen binnen afzienbare termijn op te lossen. De Commissie ziet dus een wisselend beeld; er zijn instellingen die op een groot aantal indicatoren³ positief en instellingen die in belangrijke mate negatief scoren. Op geen van de indicatoren wordt door alle instellingen goed gepresteerd, hetgeen de mogelijkheid tot verdere verbetering in de sector als geheel duidelijk laat zien.

Voor een deel kunnen de verschillen in onderwijsprestaties verklaard worden door de samenstelling van de studentenpopulatie van de betreffende instellingen. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat het aandeel 'risicostudenten' in de roc's van de vier grote gemeenten ruim twee keer zo groot is als in de overige roc's. Deze risicostudenten zijn diegenen die landelijk een aanzienlijk lagere kans hebben op het behalen van een diploma dan hun medestudenten.

Toezicht en verantwoording

Ondanks de grote verschillen in prestaties, is er een beperkt verschil in de mate van extern toezicht op instellingen. Weliswaar is er aanzienlijk meer toezicht indien er tekortkomingen bestaan, maar ook instellingen die het goed doen, kunnen te maken krijgen met aselechte steekproeven. In de gesprekken met vertegenwoordigers uit de bve-sector heeft de Commissie tal van voorbeelden gekregen waaruit blijkt hoe intensief de verantwoordingslast is. Ook het recent uitgekomen rapport van Actal bevestigt dit beeld. De Commissie is van mening dat het toezicht proportioneel moet worden ingericht.

Daarnaast is ook de Commissie zelf bij haar analyse geconfronteerd met een veelheid aan onderzoeksrapporten met deelaspecten van de bestuurbaarheid als thema, waarbij een beroep gedaan is op medewerking vanuit de bve-instellingen. De Commissie heeft niet de indruk dat de verschillende onderzoeken op elkaar zijn afgestemd of dat er een planmatige regie aan ten grondslag heeft gelegen.

Invloed van schaalgrootte

Een belangrijke constatering acht de Commissie dat de schaalgrootte van instellingen niet één op één samenhangt met ofwel positieve ofwel negatieve scores op indicatoren. Een grote instelling blijkt niet per definitie beter of slechter dan een kleine. Een grotere schaal kan voordelen bieden, omdat dan profijt gehaald kan worden uit onder andere efficiëntie in bedrijfsvoering, inzetten van stafdiensten en verbeterde huisvesting. Een grotere schaal kan echter ten koste gaan van de herkenbaarheid bij studenten en medewerkers. De Commissie constateert dat er goede voorbeelden zijn van instellingen die 'klein binnen groot' effectief realiseren en de wijze waarop de 'menselijke maat' binnen de instelling vorm krijgt. Op deze instellingen bestaat een grote verbondenheid van zowel studenten als medewerkers en zijn bevoegdheden op het niveau van opleidingen zodanig geplaatst dat mensen zich verantwoordelijk voelen voor de resultaten die bereikt moeten worden. Dit vraagt wel om een centraal ingericht management-

³ Het betreft de volgende indicatoren:

Onderwijsprestaties: percentage voortijdig schoolverlaters, gemiddeld jaarresultaat, kwaliteit van het jaarverslag, studenttevredenheid, opleidingen met onvoldoende examenkwaliteit, opleidingen met onvoldoende onderwijskwaliteit. Uitstroom: aansluiting gediplomeerden op de arbeidsmarkt, aansluiting gediplomeerden in vervolgonderwijs. Financiën: solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit. Opgemerkt zij dat medewerkertevredenheid momenteel niet als een van de gestandaardiseerde indicatoren wordt beoordeeld.

informatiesysteem, waarbij tijdige signalering van tegenvallende resultaten gewaarborgd is en daaropvolgende interventies mogelijk zijn.

In het onderstaande gaat de Commissie meer specifiek in op de prestaties van de sector met betrekking tot kwaliteit, voortijdig schoolverlaten, arbeidsmarktpositie en financiën. Vanwege de grote verschillen tussen instellingen zijn de bevindingen van de Commissie niet voor alle instellingen in dezelfde mate van toepassing.

Basiskwaliteit

De kritiek van studenten spitst zich vooral toe op de basiskwaliteit, zo blijkt uit een analyse van de actuele JOB-Monitor en ontvangen klachten via de klachtenlijn van JOB en de Ombudslijn MBO. Onder de basiskwaliteit wordt onder meer verstaan: de wijze waarop wordt omgegaan met lesuitval en roostering, de communicatie hierover en de wijze waarop klachten van studenten worden behandeld.

Tijdens de bezoeken aan instellingen en gesprekken met studenten heeft de Commissie ervaren dat het management nog niet altijd voldoende met studenten spreekt over wat basiskwaliteit voor hen inhoudt en daarmee rekening houdt. Ook een systematische terugkoppeling van uitkomsten uit studenttevredenheidsmetingen op instellingsniveau en de verbeteracties die daaraan verbonden worden, ziet de Commissie nog onvoldoende. Studenten geven aan deze terugkoppeling te missen.

Studenten zijn in 2010 wel vaker tevreden over de basiskwaliteit dan twee jaar geleden. De lichte stijging van hun tevredenheid geeft aan dat de signalen van afgelopen jaren serieus en goed door de instellingen worden opgepakt. Ondanks hun verbeterde tevredenheid over de opleiding heeft echter nog steeds tweederde van de studenten klachten over de communicatie omtrent roosterwijzigingen. De basiskwaliteit van het beroepsonderwijs is daarmee nog niet overal op orde. De Commissie acht het opvallend dat de beoordeling van studenten ook nauw samenhangt met het aantal lesuren: hoe meer les, hoe hoger het cijfer. Met betrekking tot de 850-urennorm laat onderzoek van de Inspectie zien dat nog niet alle instellingen hieraan voldoen. De Commissie vindt dat instellingen nog een slag kunnen maken in de zorgvuldigheid van programmeren en in de balans tussen onderwijstijd en beroepspraktijkvorming. Daarnaast vraagt de Commissie zich af of 850 uur onderwijstijd voor alle studenten voldoende is.

Onderwijs- en examenkwaliteit

Op basis van de gegevens van het recent ingezette onderzoek van de Inspectie heeft de Commissie nog niet voldoende informatie om conclusies te trekken over de kwaliteit van opleidingen. Vanaf 1 februari 2010 publiceert de Inspectie overzichten van mbo-opleidingen met onvoldoende onderwijs- of examenkwaliteit, onder andere om de transparantie van de uitkomsten van het toezicht te vergroten. De steekproef van de onderzochte opleidingen is nog niet representatief. Het aantal opleidingen van onvoldoende kwaliteit is tot nu toe beperkt (op 1 oktober 2010 zijn er 20 zeer zwakke mbo-opleidingen en 295 opleidingen met onvoldoende examenkwaliteit, minder dan 3% van het totaal) en tevens geconcentreerd bij een klein aantal instellingen. De Commissie heeft waargenomen dat het aantal zwakke opleidingen aanzienlijk groter is, waarbij vooral kleine opleidingen onvoldoende kwaliteit hebben.

Met betrekking tot de examinering stelt de Commissie op basis van het recent verschenen examenverslag van de Inspectie vast dat de bve-sector nog een slag te maken heeft in de verbetering van de examinering. Uit het genoemde verslag blijkt dat de examenkwaliteit landelijk bij 63 procent van de opleidingen voldoende is. De Inspectie geeft aan dat 'onvoldoende examenkwaliteit over het algemeen voortkomt uit tekortkomingen in het exameninstrumentarium op de inhoudelijk uitstroomseisen (onvoldoende dekking en een onjuiste toetsvorm) en op de toetstechnische kwaliteitseisen (onvolledige of ontbrekende beoordelingsmodellen), al dan niet in combinatie met onvoldoende borging van de integrale examenkwaliteit'.

Hoewel er inspanningen en verbeteringen in de sector zichtbaar zijn, blijven zorgen bestaan. Verbetering van de examenkwaliteit is van belang om de waarde van het diploma te blijven

garanderen. Daarom worden mbo-instellingen nadrukkelijk opgeroepen de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van hun examens te nemen.

De Commissie signaleert dat examens maken specifieke kennis vereist en dat niet alle docenten daarin even deskundig zijn. Een aantal instellingen kiest er daarom voor om docenten zich hierin te laten specialiseren of examens bij landelijke examenbanken in te kopen. De Commissie Kwalificeren en Examineren heeft op 8 november 2010 advies uitgebracht, onder andere over gestandaardiseerde examinering en samenwerking aan exameninstrumenten. In de conclusies en aanbevelingen van dit rapport wordt hierop nader ingegaan.

Voortijdig schoolverlaten

Het aantal voortijdig schoolverlaters (VSV) is in de laatste jaren afgenomen. Toch vallen er nog steeds veel leerlingen uit. Door een combinatie van maatregelen is het aantal voortijdig schoolverlaters in de afgelopen jaren behoorlijk afgenomen. Het percentage in de bve-sector is gedaald van 9,3% van het aantal deelnemers in schooljaar 2005-2006 naar 7,8% in schooljaar 2008-2009. Van de 31.000 VSV'ers in het mbo zijn er 10.000 afkomstig uit de beroepsopleidende leerweg, niveaus 3 en 4. Van deze studenten geeft 52 procent als reden voor de uitval de kwaliteit en organisatie van het onderwijs. Een andere wijze van organiseren en aandacht voor basiskwaliteit zou eraan kunnen bijdragen dat (nog) minder leerlingen uitvallen.

De Commissie heeft ontwikkelingen waargenomen in de samenwerking van bve-instellingen met toeleverend en afnemend onderwijs die tot doel hebben de doorlopende leerlijnen in de beroepskolom te verbeteren. Steeds meer interessante samenwerkingsvormen ontstaan, waaronder VM2-trajecten en vakcolleges. Deze verbanden kunnen ook bijdragen aan de vermindering van uitval, maar zijn tot nu toe niet breed ingezet. Juridische beperkingen en wettelijke bepalingen, zoals het belasten van de inhuur van docenten, maakt het vormgeven van deze samenwerkingsverbanden momenteel zeer complex. Daardoor gaat er te veel energie van de bestuurders uit naar het mogelijk maken en goed regelen van samenwerking.

Arbeidsmarktpositie

De arbeidsmarktpositie van mbo-gediplomeerden is goed te noemen. Zeker wanneer gekeken wordt naar de gemiddelde tijd waarin afgestudeerden een baan vinden, is de arbeidsmarktpositie van mbo'ers als positief te beoordelen. Kijkend naar de werkloosheidspercentages constateert de Commissie dat in economisch mindere tijden verhoogde aandacht nodig is voor de aansluiting van niveaus 1 en 2 op de arbeidsmarkt.

Financiële prestaties

Wat de financiële positie betreft ziet de Commissie een negatieve trend binnen de bve-sector. Zowel de solvabiliteit als de rentabiliteit is in de afgelopen jaren in de gehele sector sterk afgenomen. Uit de laatste benchmark van de MBO Raad blijkt dat een groeiend aantal instellingen in het mbo financieel structureel ongezond is. Het gemiddelde exploitatieresultaat is in 2008 voor het eerst negatief: -0,8%. In dat jaar had bijna de helft van de instellingen een exploitatietekort. In het benchmark-rapport wordt aangegeven dat een van de oorzaken van de verliezen voorkomt uit reorganisatiekosten naar aanleiding van het afschaffen van de gedwongen winkelnering van inburgering in 2007.

De verslechterde financiële positie van instellingen betekent dat er vragen gesteld kunnen worden bij hun financiële weerbaarheid, maar het betekent vooral ook dat bij gelijkblijvend budget op instellingsniveau keuzes gemaakt moeten worden over het opleidingsaanbod en de bedrijfsvoering. De Commissie constateert dat een aantal instellingen die keuzes daaromtrent reeds maakt zowel een goed financieel resultaat boekt als een hoog rendement⁴ levert.

⁴ Met rendement wordt hier de indicator jaarresultaat bedoeld uit de vierde benchmark mbo (bouwsteen studiesucces): 'Bij de indicator jaarresultaat (instellingssucces) is het perspectief dat van de instellingen waar deelnemers zijn ingeschreven, maatgevend voor de bepaling van studiesucces: het gaat om alle gediplomeerden in een jaarperiode, zowel gediplomeerden die de instelling hebben verlaten als gediplomeerden die nog steeds bij de instelling staan ingeschreven'.

Openbaarmaking van prestaties

Een opvallend aspect dat de Commissie nog wil belichten is de terughoudendheid in de sector om kwantitatieve onderzoeksgegevens niet alleen geanonimiseerd, maar publiekelijk openbaar te maken. De Commissie stelt vast dat het openbaar maken van een aantal gegevens de sector kan helpen om te spiegelen, van elkaar te leren en te verbeteren. Met de komst van de instellingsprofielen van de Inspectie in december 2010 kan hierin een stap voorwaarts worden gezet.

Verschillen door focus

De Commissie constateert uit alle gesprekken die zij heeft gevoerd dat instellingen die goede prestaties leveren de complexiteit binnen de instelling weten terug te dringen. Dit doen zij bijvoorbeeld door duidelijke keuzes te maken over welke opleidingen zij wel en niet aanbieden. Maar bijvoorbeeld ook door prioriteit te geven aan onderwijs aan jongeren en door niet onevenredig veel energie te steken in contractonderwijs of inburgeringscursussen. De Commissie constateert dat instellingen deze focus voor een belangrijk deel zelf kunnen aanbrengen, maar dat dit toch nog te weinig plaatsvindt en roept instellingen op de goede voorbeelden te volgen.

2.4 Verbetermogelijkheden binnen bereik

Nogmaals wil de Commissie benadrukken dat onderstaande bevindingen niet voor alle instellingen van toepassing zijn, maar wel een algemeen beeld van de sector geven.

Interne sturing en bedrijfsvoering

Vrijwel alle bve-instellingen zijn het resultaat van ingrijpende fusieprocessen. Dit betekent dat geruime tijd nodig is geweest voor het ontwikkelen van centrale kaders ten behoeve van de werkgeversverantwoordelijkheid, het interne toezicht en de verantwoording voor kwaliteit en financiële middelen. Dit kon in veel situaties alleen tot stand komen door centrale sturing en regie. De verdeling van aandacht voor de bedrijfsvoering en stimulerend leiderschap voor onderwijskwaliteit is daardoor niet in balans geweest. Uit gesprekken met betrokkenen bij bve-instellingen (voorzitters College van Bestuur, middenmanagement, docenten en onderwijsondersteunend personeel), alsmede uit het onderzoek van de Inspectie naar bestuurlijk vermogen, is de Commissie duidelijk geworden dat achtergebleven resultaten samenhangen met een nog niet goed ontwikkelde 'planning & control'-cyclus, waardoor de interne sturing achterblijft. Tevens ziet de Commissie dat op de verschillende niveaus binnen de instellingen het probleemoplossend vermogen verbeterd kan en moet worden.

Gezien deze huidige situatie ziet de Commissie zich bijna genoodzaakt aanbevelingen te doen aan bestuurders om 'in control' te geraken en om de p&c-cyclus en bedrijfsvoering op orde te brengen. Dergelijke 'managerial'-aanbevelingen passen naar de mening van de Commissie echter eigenlijk niet binnen haar opdracht. Het baart de Commissie zorgen dat aanbevelingen op dit niveau nodig zijn.

Leiderschap en rolopvatting

Leiderschapsontwikkeling aan de top van de instellingen is volgens de Commissie noodzakelijk. Er bestaat behoefte aan bestuurders die inspireren, ruimte bieden, gehoor geven aan kritische geluiden, waar nodig rugdekking geven aan hun medewerkers, met een groot empathisch en luisterend vermogen. Idealiter staan naast deze bestuurders in de middenlaag goede managers die een kritische dialoog voeren met de bestuurders, die zorgen dat docenten scherp blijven en zich ontwikkelen.

Uit onderzoeken naar medewerkertevredenheid blijkt bij medewerkers voor hun eigen opleidingsomgeving een redelijke mate van waardering te bestaan (cijfer 6,8 volgens

bve-enquête ITS), maar er is sprake van ontevredenheid over de organisatie als geheel en het bestuurlijk functioneren (cijfer 5,0 volgens bve-enquête ITS). Volgens de Commissie kan deze ontevredenheid verklaard worden door de wijze waarop het College van Bestuur zijn rol invult en de afstand tussen het bestuur en de werkvloer, waardoor het gevoel van medewerkers niet gehoord te worden toeneemt. In meerdere gesprekken is door medewerkers – maar ook door studenten – aangegeven dat een gevoel van verbondenheid met de organisatie ontbreekt. In de relatie van het bestuur met de Raad van Toezicht ziet de Commissie mogelijkheden voor verbetering in de wijze waarop verantwoording wordt gevraagd en afgelegd. Dit heeft voornamelijk te maken met de rolopvatting en -uitvoering van de Raden van Toezicht. De Commissie realiseert zich dat Raden van Toezicht pas recent zijn ontstaan. In de afgelopen jaren is gewerkt aan een code Goed Bestuur. Desondanks ziet de Commissie nog ruimte voor verbetering en professionalisering. Hoewel de sector een gedifferentieerd beeld biedt, gaat de aandacht in relatief veel Raden van Toezicht vooral uit naar huisvesting en financiën en te weinig naar onderwijs. De ontwikkelingsfase van de Raden van Toezicht heeft consequenties gehad voor de inrichting van het externe toezicht.

Professionalisering en kritische dialoog

De afstand tussen bestuur en werkvloer is tevens een verklaring voor de observatie van de Commissie dat binnen veel instellingen weinig tot geen kritische dialoog wordt gevoerd tussen bestuur en middenmanagers enerzijds en tussen middenmanagers en docenten anderzijds. Het tegenspel binnen de instelling heeft nog lang niet overal goed genoeg vorm gekregen. Om hierin een stap voorwaarts te kunnen zetten is professionalisering op alle niveaus binnen instellingen van belang; dat stelt medewerkers in staat een kritische dialoog te voeren.

Voor docenten is professionalisering extra van belang, omdat de waardering van studenten en de omgeving van de instelling in belangrijke mate bepaald worden door de (ervaren) kwaliteit van de uitvoerende medewerkers. Hoewel professionalisering uitdrukkelijk onderdeel is van het takenpakket van een docent, ziet de Commissie in de praktijk dat er nog een te grote vrijblijvendheid bestaat en dat er niet voldoende gebruik wordt gemaakt van scholingsmogelijkheden. De Commissie constateert op basis van diverse onderzoeksrapporten, tevredenheidsmetingen en gesprekken in en rond de sector dat er in veel instellingen zowel op het vakinhoudelijke/innovatieve aspect als op pedagogisch-didactisch terrein nog niet systematisch aan professionalisering wordt gewerkt. Daarnaast doet het – in toenemende mate – in teamverband opereren een groter beroep op het organiserend vermogen van de medewerkers.

De Commissie heeft goede voorbeelden aangetroffen van instellingen waarbij deze deskundigheidsontwikkeling systematisch vorm krijgt, niet alleen bij docenten, maar ook met betrekking tot de professionalisering van staf, middenmanagers en het bestuur.

Concurrentie en kleine opleidingen

Het is de Commissie opgevallen dat een aantal roc's en aoc's zowel binnen als buiten de eigen regio concurreert met elkaar en met vakinstellingen. De Commissie vindt het onwenselijk als een instelling zonder afstemming een opleiding start buiten de eigen regio, of binnen de eigen regio een opleiding start die reeds wordt aangeboden. Door deze concurrentie ontstaan onder andere vaak kleine, kwalitatief minder goede, opleidingen. Ook zorgt dit voor afleiding en bestuurlijke drukte. Er ligt een grote verantwoordelijkheid binnen de instellingen om daar waar nodig samenwerking te zoeken in plaats van de concurrentie aan te gaan.

Behalve niet-functionele concurrentie wordt de complexiteit in de bedrijfsvoering ook beïnvloed door het portfoliebeleid van de instelling; niet overal worden in het opleidingsaanbod expliciete, bewuste keuzes gemaakt. De Commissie vindt het opvallend dat er een groot aantal (kleine) opleidingen wordt aangeboden, vaak ook nog op verschillende locaties. Ook hierin moeten de instellingen keuzes maken, in overleg met de branches in het georganiseerd bedrijfsleven.

Tot slot merkt de Commissie op dat op sommige instellingen niet-publiek gefinancierde activiteiten uitgevoerd worden, die vaak organisatorisch zeer bewerkelijk blijken, terwijl er slechts een beperkt marktaandeel wordt verworven.

Homogenisering van studentgroepen

De Commissie constateert dat instellingen die hun onderwijsaanbod al in belangrijke mate hebben geordend naar doelgroepen tevreden zijn met de homogenisering van studentengroepen. Er zijn diverse voorbeelden van oplossingen op lokaal niveau met betrekking tot het apart organiseren van niveau 1. In lijn met de bevindingen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over 'overbelaste' jongeren wordt door veel betrokkenen bij de bve-sector aangegeven dat niet elke docent geschikt is om deze jongeren les te geven en te begeleiden. Het apart organiseren heeft bij een aantal instellingen ertoe geleid dat docenten in teams samenwerken en collectief verantwoordelijk zijn om studenten naar een plek in de samenleving te geleiden.

Focus realiseren

Hoewel instellingen niet alle complicerende factoren kunnen beïnvloeden, kan een groot aantal verbeteringen door bestuurders zelf worden aangebracht. De Commissie constateert dat nog te weinig gebruik gemaakt wordt van de ruimte in de wet om de focus te realiseren die zo hard nodig is om de kwaliteit van het beroepsonderwijs te verbeteren. Bestuurders kunnen keuzes maken, bijvoorbeeld door te stoppen met niet-functionele concurrentie, maar niet alle bestuurders benutten deze mogelijkheid. De Commissie constateert dat het probleemoplossend vermogen binnen instellingen vergroot moet worden. Leiderschap en professionalisering hebben de afgelopen jaren te weinig aandacht gekregen.

3. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden op basis van de bevindingen, zoals beschreven in hoofdstuk 2, conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. In paragraaf 3.1 gaat de Commissie in op de bestuurbaarheid van de sector. Daarna wordt de besturing van de instellingen behandeld in paragraaf 3.2. Het onderscheid tussen bestuurbaarheid en besturing is volgens de Commissie belangrijk om de kern van de problemen in de sector te raken en toegespitste aanbevelingen te kunnen doen. Voor een beter bestuurbare sector is een samenspel van actoren nodig. Verbeteringen in de besturing van bve-instellingen kunnen bestuurders voor een belangrijk deel zelf aanbrengen. Tot slot doet de Commissie een aanbeveling voor het vervolgproces.

De Commissie heeft tijdens haar onderzoek met voldoening geconstateerd dat in recent verschenen onderzoeks- en adviesrapporten die betrekking hebben op de opdracht van de Commissie, conclusies en aanbevelingen zijn geformuleerd die qua richting aansluiten bij die van de Commissie. De Commissie heeft met haar aanbevelingen gepoogd prioriteit aan te brengen in de vele ontwikkelingen in de bve-sector. Daarnaast heeft zij bij het formuleren van aanbevelingen als uitgangspunt genomen aanvullende regelgeving te voorkomen. Dit betekent dat gekozen is voor aanbevelingen die enerzijds de instellingen inspireren tot het maken van verdere keuzes en anderzijds de rijksoverheid stimuleren gericht het gesprek aan te gaan met instellingen waarvan de resultaten achterblijven.

3.1 Bestuurbaarheid van de sector

In deze paragraaf gaat de Commissie verder in op de thema's waarbinnen verbeteringen in de bestuurbaarheid gerealiseerd kunnen en – naar de mening van de Commissie – moeten worden. Deze aanbevelingen zijn gericht aan de rijksoverheid.

Geen stelselwijziging, wel stabiliteit

Volgens de Commissie is het van belang dat de overheid de bve-instellingen oproept om focus aan te brengen en de kern van haar taak, het beroepsonderwijs, krachtiger in te richten en te positioneren. Ingrijpende maatregelen, te nemen door de instellingen, zijn volgens de Commissie noodzakelijk. De Commissie pleit voor meer ruimte in de sector om het 'hoe' te realiseren binnen de taakopdracht aan het bve-veld.

De bve-sector en de instellingen zijn goed te besturen. Dat wordt onder andere aangetoond door de goed presterende instellingen en de verbeteringen die worden gerealiseerd. De Commissie concludeert daarom dat er geen stelselwijziging nodig is om de bestuurbaarheid van de sector te verbeteren. Nodig is wel dat er focus wordt aangebracht, omdat de inrichting van de sector zeer complex is. Volgens de Commissie is focus op het beroepsonderwijs op niveau 2, 3 en 4 van belang om de uitvoering van de kerntaak van bve-instellingen te verbeteren.

De Commissie stelt verder vast dat het, om daadwerkelijk verbeteringen te kunnen doorvoeren, noodzakelijk is om een meerjarige verbeterkoers te bepalen. De sector is gebaat bij stabiliteit in beleid. Een stelselwijziging acht de Commissie behalve onnodig daarom ook onwenselijk. De Commissie roept de politiek op om meerjarig en planmatig in te zetten op een verbetertraject.

Hoofdaanbeveling:

Geef de bve-sector stabiliteit en ruimte om meer focus te kunnen aanbrengen op het beroepsonderwijs en daarmee het onderwijs te verbeteren.

Intern en extern toezicht en de relatie daartussen

Hoewel de Commissie er vertrouwen in heeft dat er met de waargenomen passie en betrokkenheid in de sector de komende jaren verdere vooruitgang zal worden geboekt, vindt ze kwaliteitsverbetering dermate noodzakelijk dat ze pleit voor gerichte monitoring op instellingsniveau. Daarmee wil de Commissie voorkomen dat de sector gebukt gaat onder de achterblijvende prestaties van een beperkt aantal instellingen. Herstel van het maatschappelijk vertrouwen in het functioneren van de gehele sector acht de Commissie van groot belang.

De Commissie heeft vastgesteld dat er een grote hoeveelheid onderzoeken in de bve-sector plaatsvindt. De regie op de inhoud en de planning van de onderzoeken, alsmede op de uitkomsten ervan, is naar de mening van de Commissie onvoldoende geweest. De Commissie vindt het van belang dat de grote informatie- en verantwoordingslast die hiervan het gevolg is, teruggedrongen wordt. De verantwoordingslast wordt overigens versterkt door het grote aantal doelsubsidies waarvoor van instellingen aparte verantwoording gevraagd wordt.

De Commissie concludeert dat er grote verschillen zijn tussen de prestaties van de instellingen. Deze verschillen zijn naar de mening van de Commissie geen aanleiding om meer (verantwoordings-)regels te introduceren, maar zouden van invloed moeten zijn op de mate waarin extern toezicht op de afzonderlijke instellingen wordt gehouden. De Commissie vindt een gedifferentieerd overheidsingrijpen ten aanzien van bve-instellingen van belang. Overheidsinterventies zouden niet gepaard moeten gaan met meer regels en verantwoordingslast, maar moeten inzoomen op die instellingen die achterblijven op de belangrijkste outputindicatoren. Ingrijpen vanuit de overheid is alleen aan de orde wanneer instellingen er onvoldoende in slagen om progressie te boeken of zich onvoldoende verantwoordelijk tonen om zaken te verbeteren.

Ook ten aanzien van het bestuurlijk vermogen concludeert de Commissie, mede op basis van het onderzoek van de Inspectie, dat er grote verschillen bestaan. Deze verschillen zitten in de manier waarop binnen de instellingen vorm gegeven wordt aan de interne besturing, de wijze waarop verantwoording wordt gevraagd en afgelegd, en in de beschikbaarheid van managementinformatie. De Commissie onderschrijft de conclusie van de Inspectie dat er een belangrijke relatie bestaat tussen de kwaliteit van het onderwijs en het ontwikkelde bestuurlijk vermogen binnen de instelling. De rol van de Raden van Toezicht is van groot belang, omdat zij toezien op het beleid van het College van Bestuur en kunnen interveniëren als op belangrijke resultaatvariabelen de prestaties achterblijven. Het komt daarbij aan op de rolvatting en rolinvulling van de Raad van Toezicht als toezichthoudend orgaan. Een sterke en zeer betrokken rol van de Raad van Toezicht is van grote betekenis. Daar waar sprake is van achterblijvende resultaten is een extra alerte, toezichthoudende rol van groot belang om het ingezette verbeterproces te kunnen volgen en beoordelen. De Commissie is van mening dat de toezichthoudende rol nog niet door alle Raden voldoende wordt ingevuld en ziet daarnaast dat er nog onvoldoende sprake is van tegenspel tussen Raden van Toezicht en Colleges van Bestuur.

Juist omdat herstel van het maatschappelijk vertrouwen door de Commissie van groot belang wordt geacht, zijn de aanbevelingen met betrekking tot het intern en extern toezicht op een meer gedetailleerde manier uitgewerkt.

Aanbeveling 1a:

Ontwikkel een vorm van proportioneel toezicht waarin toezicht wordt gehouden de volgende vijf indicatoren:

- a) kwaliteit van opleidingen,
- b) financiële positie,
- c) onderwijsrendement,
- d) studenttevredenheid en
- e) medewerkertevredenheid.

Deze indicatoren komen overeen met het instellingsprofiel van de Inspectie (met uitzondering van de indicator 'medewerkertevredenheid') en zijn ook in het Inspectieonderzoek naar bestuurlijk vermogen belangrijke indicatoren voor goed presteren bevonden. Tevredenheid van bedrijven zou daarnaast ook aandachtspunt moeten zijn.

Aanbeveling 1b:

Beperk de toezichtlast van de Inspectie door bij de verdere ontwikkeling van het externe toezicht in de bve-sector een koppeling te maken met de kwaliteit, de interne borging en het interne toezicht, en door kritisch de gehanteerde onderzoeksmethodologie te bezien. Bevorder daarnaast tevens de voorspelbaarheid van de Inspectiebezoeken aan de bve-instellingen.

Betrek het veld bij het jaarwerkplan van de Inspectie en de daarin opgenomen themaonderzoeken. Maak hiertoe samen met het ministerie van OCW een zogenaamde informatieafpraak, zoals dat ook voor het hoger onderwijs gebruikelijk is.

Aanbeveling 1c:

Vereenvoudig het bekostigingssysteem voor de bve-sector door het onderbrengen van subsidies in de lumpsum. Dit voorkomt dat instellingen doelsubsidies specifiek moeten verantwoorden.

Aanbeveling 1d:

Voeg aan de richtlijnen voor het jaarverslag van bve-instellingen bepalingen toe ten aanzien van intern toezicht en de horizontale verantwoording. Geef hierbij aan dat de Raad van Toezicht zich in het jaarverslag minimaal dient te verantwoorden voor de wijze waarop het toezicht is uitgeoefend over een aantal nader te specificeren onderwerpen, bij voorkeur portfoliobeleid, onderwijskwaliteit, beoordeling van de resultaten uit onderzoek naar studenttevredenheid en medewerkertevredenheid.

Aanbeveling 1e:

Stimuleer het Platform Raden van Toezicht om regie te kunnen voeren ten aanzien van professionalisering en informatievoorziening van de Raden van Toezicht in de bve-sector.

Aanbeveling 1f:

Verzoek de MBO Raad om een gestandaardiseerd medewerkertevredenheidsonderzoek te ontwikkelen, conform dat voor het hoger onderwijs. Deze landelijke monitor, eventueel aangevuld met instellingspecifieke vragen, dient benut te worden voor zowel het instellingsprofiel van de Inspectie als voor de benchmark BVE van de MBO Raad.

De Commissie acht het van belang dat een transparante interventieladder wettelijk wordt vastgelegd voor de situaties waarin de Inspectie tot het oordeel komt dat de betreffende instelling onvoldoende resultaten bereikt. De Commissie denkt daarbij aan de volgende achtereenvolgende interventies (deze interventieladder is bedoeld als indicatie):

- De Inspectie ziet toe op de in aanbeveling 1a genoemde vijf indicatoren. Hierbij zijn zowel de prestaties vanuit een vergelijking met de overige instellingen in de bve-sector (benchmark) als de trendmatige ontwikkeling van de resultaten bij de betreffende instelling de basis voor een besluit tot al dan niet verscherpt toezicht. Dit toezicht op instellingen is aanvullend op het reguliere toezicht op de kwaliteit van opleidingen.
- De Inspectie verlangt van de instellingen onder verscherpt toezicht een door de Raad van Toezicht goedgekeurd verbeterplan. Bij de beoordeling van dat plan betreft de Inspectie de bevindingen ten aanzien van het bestuurlijk vermogen van de instelling.
- De Inspectie beoordeelt na een jaar opnieuw de vijf indicatoren van de instellingen in relatie tot de trendmatige ontwikkeling en de benchmark, de uitvoering van het verbeterplan en de ontwikkeling van het bestuurlijk vermogen. Als conclusie kan de Inspectie de instelling weer onder regulier toezicht plaatsen, het verscherpt toezicht nog één jaar continueren of de instelling overdragen aan het bestuurlijk toezicht door de minister. Naar analogie van de relatie van de public accountant met de Raad van Toezicht bepleit de Commissie dat de Inspectie in deze fase uitgenodigd wordt om de beoordeling van de resultaten van de verbeteracties toe te lichten aan de Raad van Toezicht en het College van Bestuur. Als de instelling onder het bestuurlijk toezicht van de minister wordt gebracht, vindt overleg plaats door de minister met de Raad van Toezicht en het College van Bestuur. Hierbij wordt ingegaan op de ontwikkeling die de instelling in de jaren daarvoor heeft doorgemaakt en op de reden waarom de Inspectie de instelling heeft overgedragen aan het toezicht door de minister.

De Commissie bepleit dat de minister, in het kader van het bestuurlijk toezicht, meer gebruik maakt van de thans beschikbare interventiemogelijkheden. De Commissie acht het wenselijk om daarnaast te bezien of uitbreiding van interventies mogelijk is in die situaties waarin instellingen niet in staat zijn om de resultaten in voldoende mate te verbeteren. Bij deze uitwerking verwacht de Commissie dat aansluiting gezocht zal worden bij de inzichten die zijn opgedaan bij de ontwikkeling en die worden opgedaan bij de uitvoering van de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur', zoals nu geldt voor de sectoren primair en voortgezet onderwijs.

Geen drempelloze instroom niveau 2 en een apart bekostigingsmodel niveau 1

De grote instroom van ongediplomeerden in de bve-instellingen en de intensieve begeleiding die een deel van die studenten nodig heeft, veroorzaakt grote druk op zowel de financiële middelen van instellingen als op hun organisatievermogen. Volgens de Commissie heeft dit ertoe geleid dat het onderwijs in de niveaus 2, 3 en 4 onder druk is komen te staan, wat een onwenselijke ontwikkeling is. Voor het onderwijs en de begeleiding van studenten in niveau 1 vindt de Commissie een van de overige mbo-niveaus onderscheiden bekostigingssystematiek gerechtvaardigd. De Commissie bepleit om intensiever onderwijs aan te bieden voor niveau 1, mede gelet op het feit dat deze ongediplomeerde studenten in het voortgezet onderwijs 1000 uur onderwijstijd gekregen hebben. De bekostiging in het mbo is afgestemd op 850 uur onderwijstijd. In verband met de relatie tussen de omvang van de aangeboden onderwijstijd en de studenttevredenheid is het te overwegen om voor het gehele mbo de curriculumopbouw zodanig vorm te geven dat er meer onderwijstijd beschikbaar is in de eerste twee leerjaren.

Aanbeveling 2a:

Schrap de wet- en regelgeving ten aanzien van de drempelloze instroom voor niveau 2 en maak in plaats daarvan een kwalitatieve intake mogelijk voor niveau 2.

Aanbeveling 2b:

Ontwikkel een apart bekostigingsmodel voor de studenten die bij een bve-instelling worden ingeschreven op niveau 1.

Het is de verantwoordelijkheid van bve-instellingen om studenten die niet toegelaten kunnen worden in niveau 2 het meest optimale onderwijs en begeleiding te bieden die aansluit bij de specifieke kenmerken van de student. Met een kwalitatieve intake kan verkend worden wat voor de betreffende student het meest passend is in relatie tot de organisatorische mogelijkheden in de onderhavige regio. Samenwerking en afstemming met scholen voor voortgezet onderwijs, gemeenten, hulpverlening en regionale arbeidsmarkt worden hierbij noodzakelijk geacht, waarbij bve-instellingen als regisseur optreden.

Versterking doorlopende leerlijn

De Commissie concludeert dat er reeds op tal van plaatsen interessante vormen zijn ontwikkeld voor verbetering van de doorlopende leerlijn tussen voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. De VM2-trajecten en de vakcolleges zijn er voorbeelden van. Bij veel samenwerkingsverbanden zijn convenanten afgesloten waarin de samenwerkingspartners de afspraken hebben vastgelegd. De Commissie constateert dat instellingen binnen deze samenwerkingsverbanden te maken hebben met verschillende wet- en regelgeving, hetgeen de samenwerking niet vergemakkelijkt.

Ten aanzien van de doorlopende leerlijn tussen mbo en hbo concludeert de Commissie dat er momenteel sprake is van een relatief grote uitval van studenten die doorstromen van mbo naar hbo: bijna twintig procent stroomt binnen een jaar uit (HBO Raad, 2010). De Commissie is van mening dat de doorstroom verbeterd moet worden, bijvoorbeeld door binnen de kwalificatiedossiers voor niveau 4 meer aandacht te vragen voor de doorstroom naar hbo. Met name de intersectorale doorstroom van mbo naar hbo verdient een nadere analyse.

Aanbeveling 3:

Maak het ten behoeve van de doorlopende leerlijn voor onderwijsinstellingen wettelijk mogelijk om samen te werken door middel van coöperaties, joint ventures en/of gemeenschappelijke regelingen.

Op basis van in de wet opgenomen samenwerkingsmodellen zouden onderwijsinstellingen gezamenlijk organisatievormen moeten kunnen creëren die het mogelijk maken de studenten de meest optimale onderwijsroute te laten volgen. Hierbij moet geregeld worden dat de samenwerking door de verschillen in wet- en regelgeving in administratieve of bekostigingstechnische zin niet tot ondoelmatigheid of onrechtmatigheid leidt. De Commissie is van mening dat één of enkele voorbeeldmodellen landelijk ontwikkeld moeten worden. In de aangepaste regelgeving kan door middel van minimumvereisten worden vastgelegd aan welke voorwaarden een organisatorische samenwerking moet voldoen.

Macrodoelmatigheid in de bve-sector

Macrodoelmatigheid in de bve-sector heeft verschillende dimensies. Enerzijds gaat het om het totaal aan vastgelegde kwalificaties (zie ook aanbeveling 5) en anderzijds om het portfolio-beleid van elke instelling. De landelijke kwalificatiestructuur wordt gecompliceerd doordat de vaststelling ervan verdeeld is tussen twee departementen, waarbij de recente ontwikkelingen een toenemende overlap laten zien tussen het 'groene' en het overige onderwijs. Instellingen moeten de verantwoordelijkheid nemen voor het eigen portfolio-beleid, zowel wat de regionale als de landelijke afstemming betreft. Dit is anders dan in het voortgezet en hoger onderwijs, waar procedures bestaan om macrodoelmatigheid te bepalen.

De Commissie concludeert dat het zelfregulerend vermogen binnen de bve-sector op dit punt onvoldoende ontwikkeld is. Het grote aantal kwalificaties, het aantal kleine opleidingen en de filialisering zijn hiervan in het oog springende voorbeelden. Daarom vindt de Commissie een aanpak nodig.

Aanbeveling 4a:

Ontwikkel een aanpak die gevolgd moet worden als er naar de mening van één of meer partijen sprake is van een macro-ondoelmatige situatie in het opleidingsaanbod op regionaal of landelijk niveau. Die aanpak is te beschouwen als een escalatiemogelijkheid en omvat bemiddeling en indien nodig arbitrage. Hierbij wordt verondersteld dat partijen eerst op eigen initiatief hebben getracht tot een macrodoelmatige situatie te komen.

Aanbeveling 4b:

Breng de verantwoordelijkheid voor het 'groene' onderwijs onder bij het ministerie van OCW.

Bij de uitwerking van de aanpak voor de verbetering van de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod kan het advies betrokken worden dat de Commissie Kwalificeren en Examineren over de doelmatigheid van het opleidingsaanbod in februari 2011 zal uitbrengen.

De Commissie pleit ervoor dat de bve-instellingen in een regio gezamenlijk de verantwoordelijkheid nemen om het bestaande opleidingsaanbod periodiek met het regionale bedrijfsleven te bespreken. Hierbij dienen de bedrijfseconomische consequenties van het in stand houden van dat aanbod en de verhouding van het aanbod tot de toekomstige ontwikkelingen op de regionale arbeidsmarkt getoetst te worden. Voor opleidingen die op een beperkt aantal plaatsen aangeboden worden, moet landelijk overleg worden gevoerd tussen de aanbieders en het betrokken bedrijfsleven. Indien het regionale of landelijke overleg niet tot een bevredigende uitkomst leidt voor een of meer betrokken partijen, dient er een mogelijkheid te bestaan tot escalatie.

Het onderbrengen van de verantwoordelijkheid voor het 'groene' onderwijs bij het ministerie van OCW draagt bij aan de macrodoelmatigheid doordat slechts één departement gaat over de vaststelling van de kwalificatiestructuur.

Vereenvoudiging van de kwalificatiestructuur

Vrijwel alle gesprekspartners van de Commissie hebben gewezen op het grote aantal kwalificaties. De Commissie is ervan overtuigd dat het terugbrengen van dit aantal een aanzienlijke bijdrage levert aan de reductie van de complexiteit (zowel van het stelsel als van de instellingen) en zal leiden tot een landelijke, doelmatige, transparante, bovensectorale kwalificatiestructuur van beroepsonderwijs en bedrijfsleven. Dit is nodig, ook omdat de grenzen tussen sectoren en beroepen vervagen. Vasthouden aan sectorale belangen door de paritaire commissies van de kenniscentra leidt tot een toenemend aantal grensconflicten tussen kenniscentra.

Al vanaf 2002 wordt gesproken over het terugbrengen van het aantal kwalificaties maar tot

dusver zonder voldoende resultaat. Begin november 2010 heeft de Commissie Kwalificeren en Examineren advies uitgebracht over de voorgestane ontwikkelingen in de kwalificatiestructuur. De Commissie Onderwijs en Besturing BVE onderschrijft de in dit advies beoogde ambities. Cruciaal in dit advies acht de Commissie de sectoroverstijgende regie, zowel wat het bovensectoraal mandaat als het toezicht op de kwaliteit van de kwalificatiestructuur betreft.

Aanbeveling 5a:

Volg het advies van de Commissie Kwalificeren en Examineren met betrekking tot de samenhangende kwalificatiestructuur. Een belangrijke randvoorwaarde is dat prioriteit wordt gegeven aan 'rust aan het inhoudelijke kwalificatiefront'.

Aanbeveling 5b:

Aangezien de vormgeving van de Vereniging/Stichting Beroepsonderwijs Bedrijfsleven i.o. nog niet is uitgewerkt en daardoor geen zekerheid bestaat over de haalbaarheid van de ambities, doet de Commissie nog de volgende aanvullende aanbevelingen:

- Neem in de bekostiging van de kenniscentra een geormerkt bedrag op dat aangewend dient te worden om kenniscentrumoverstijgende ontwikkelingen te financieren.
- Intervenier indien binnen een jaar geen substantiële aanpassingen tot stand zijn gebracht op de volgende belangrijke onderdelen: het aantal kwalificaties; de transparantie van de kwalificatiedossiers; en de positionering en werkwijze van de kenniscentra ten dienste van de genoemde ambities van de Vereniging/Stichting Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven i.o.

In het advies van de Commissie Kwalificeren en Examineren is de vormgeving van de Vereniging/Stichting Beroepsonderwijs Bedrijfsleven i.o. nog niet uitgewerkt. Daardoor kan de Commissie Onderwijs en Besturing BVE onvoldoende inschatten of de komende jaren die voortgang wordt geboekt die zij ten aanzien van de kwalificatiestructuur noodzakelijk acht voor de bestuurbaarheid van de bve-sector. De Commissie vindt het van belang dat de nieuw te vormen entiteit zo wordt ingericht dat afspraken kunnen worden gemaakt over de bovensectorale aspecten van kwalificering, examinering en beroepspraktijkvorming. Bovendien zal binnen dit gremium het overleg gevoerd moeten worden over strategische en beleidsmatige onderwerpen die het middelbaar beroepsonderwijs en het bedrijfsleven gezamenlijk aangaan.

Voor de sectoroverstijgende taken dient een budget beschikbaar te zijn dat het mogelijk maakt om landelijk beleid te ontwikkelen. Als de geldstromen voor de wettelijke taken via de kenniscentra blijven verlopen, dient binnen de bekostiging van de kenniscentra een budget te worden geormerkt voor de beoogde Vereniging/Stichting Beroepsonderwijs Bedrijfsleven i.o. ten behoeve van de kenniscentrumoverstijgende taken.

Standaardisering van examinering

Onderzoek van de Inspectie wijst uit dat de kwaliteit van examens onvoldoende op orde is. Vanwege het noodzakelijke maatschappelijke vertrouwen in examens en diploma's vindt de Commissie het van belang dat de sector hierin snel verbetering aanbrengt.

Aanbeveling 6:

Volg het advies van de Commissie Kwalificeren en Examineren met betrekking tot de standaardisering van examinering. Bevorder optimaal gebruik van de mogelijkheid tot gezamenlijke ontwikkeling en inkoop van landelijk gevalideerde examenproducten.

Als gevolg van het advies van de Commissie Kwalificeren en Examineren blijven bve-instellingen verantwoordelijk voor examinering, maar wordt er gebruik gemaakt van de landelijk ontwikkelde sectorale afspraken over de betrokkenheid van het bedrijfsleven en de dekking van inhoud en niveau van het kwalificatiedossier.

Professionalisering

Professionalisering van medewerkers in alle lagen van de organisatie is van groot belang en dient een vanzelfsprekend onderdeel te zijn van het integraal personeelsbeleid. In een dergelijk beleid is professionalisering een gezamenlijke verantwoordelijkheid van medewerker en leidinggevende. Desondanks concludeert de Commissie dat professionalisering van medewerkers op alle niveaus in een aantal bve-instellingen nog onvoldoende structurele aandacht en ruimte krijgt.

Voor de kwaliteit van het onderwijs is professionalisering van docenten van dermate groot belang dat de Commissie bepleit dat deze gezamenlijke verantwoordelijkheid ingekaderd wordt binnen een systeem van verplichte bij- en nascholing.

Aanbeveling 7:

Verplicht de medewerkers met een docententaak tot bij- en nascholing en maak de registratie hiervan onderdeel van het lerarenregister. Verbind consequenties aan het niet-onderhouden van de bekwaamheid. Roep de MBO Raad op om regie te voeren op de gewenste inhoudelijke competenties van docenten, uiteraard binnen de verantwoordelijkheid van ieder van de werkgevers voor de deskundigheidsontwikkeling van het eigen personeel.

Educatie en een leven-lang-leren

De Commissie is van mening dat de afschaffing van de gedwongen winkelnering bij de volwasseneneducatie goed aansluit bij de gedachte van een breed en flexibel Participatiefonds, waarin de schotten tussen re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie zo veel mogelijk worden geslecht. Deze afschaffing is voorlopig opgeschort tot 2012. Wel dient het rijk ervoor te zorgen dat dit nieuwe regime zorgvuldig wordt ingevoerd, opdat niet dezelfde problemen ontstaan als bij de afschaffing van de gedwongen winkelnering van de inburgering.

Binnen de volwasseneneducatie heeft het Voortgezet Algemeen Volwassenenonderwijs (VAVO) een apart karakter. De meeste vormen van volwasseneneducatie sluiten nauw aan bij de bredere taken van re-integratie en inburgering, zoals cursussen gericht op breed maatschappelijk functioneren of sociale zelfredzaamheid, en cursussen voor laaggeletterden. Het VAVO, waarbij studenten in staat worden gesteld om (via deelcertificaten) een vmbo-, havo- of vwo-diploma te halen, is echter van veel meer structurele aard. De Commissie concludeert dat hier een financiering past die niet via gemeenten, maar direct via het rijk verloopt, zoals dat ook het geval is bij het reguliere voortgezet onderwijs. Hierdoor wordt de complexiteit voor roc's gereduceerd, omdat contractafspraken met een groot aantal gemeenten in hun regio niet langer nodig zijn.

Aanbeveling 8:

Maak bij het afschaffen van de verplichte winkelnering voor educatie een onderscheid tussen het VAVO en de overige educatiecursussen. Breng het VAVO onder de bekostigingsverantwoordelijkheid van het ministerie van OCW.

In het regeerakkoord is de afschaffing opgenomen van de bekostiging van mbo-studenten ouder dan 30 jaar. Het afschaffen van de bekostiging van deze doelgroep zal gevolgen hebben voor de kritische massa van een aantal crebo-opleidingen en daardoor leiden tot reorganisaties binnen instellingen, waarmee energie wordt weggezogen van het verbetertraject dat instellingen moeten aangaan. In samenhang met de maatregelen die bestuurders moeten gaan nemen ten

behoefte van de besturing van de instelling en het aanbrengen van de focus, acht de Commissie het van groot belang dat deze beleidsmaatregel voor de bve-instellingen tot zo min mogelijk aanpassingen leidt voor de organisatie en de bedrijfsvoering.

Aanbeveling 9:

Indien de bekostiging voor mbo-studenten die ouder zijn dan 30 jaar beëindigd wordt, zoals aangekondigd in het Regeerakkoord, dient dit zodanig vormgegeven en gefaseerd te worden dat de instellingen de hierdoor veroorzaakte reductie van instroom en daling van inkomsten binnen hun organisatie op een natuurlijke en gefaseerde manier kunnen opvangen.

3.2 Besturing van de instellingen

Zoals eerder beschreven in dit rapport is de Commissie zich zeer bewust van de grote verschillen tussen instellingen binnen de bve-sector. Niet alleen anderen hebben daarop gewezen, de Commissie heeft dat ook zelf op verschillende momenten in het onderzoek kunnen constateren in gesprekken en tijdens instellingsbezoeken. Deze grote verschillen hebben tot gevolg dat conclusies van de Commissie in deze paragraaf en de verbetervoorstellen die zij doet, niet voor alle instellingen in dezelfde mate van toepassing zijn. Integendeel: een aantal aanbevelingen in deze paragraaf is zeer nadrukkelijk bedoeld voor een deel van de instellingen, terwijl ze voor andere instellingen niet (meer) van toepassing zijn.

Focus binnen het aanbod

De Commissie heeft geconstateerd dat de complexiteit van de besturing op instellingsniveau mede wordt bepaald door het grote aantal kleine opleidingen in verschillende plaatsen en op verschillende locaties, in sommige gevallen zelfs buiten de regio van de bve-instelling. Daarnaast biedt een aantal instellingen naast mbo-opleidingen activiteiten aan die relatief veel energie vragen en voor bestuurlijke drukte zorgen, zoals contractactiviteiten, deelnemingen in andere stichtingen of B.V.'s ten behoeve van de uitvoering van activiteiten die ondersteunend worden geacht aan de bekostigde taken. Het feitelijk rendement van deze activiteiten acht de Commissie beperkt in relatie tot de inspanningen die ermee zijn gemoeid. De Commissie concludeert dat instellingen zelf een deel van hun complexiteit kunnen reduceren door focus aan te brengen in het portfolio. Volgens de Commissie is het daarbij van belang de aandacht voornamelijk te richten op onderwijs op de niveaus 2, 3 en 4.

Aanbeveling 10a:

Maak op instellingsniveau keuzes om de complexiteit van de organisatie en de besturing te reduceren. Focus binnen het portfolio op de opleidingen voor mbo op niveau 2, 3 en 4, mede ter versterking van de herkenbaarheid van de opleidingen in het belang van studenten, arbeidsmarkt en hbo.

Aanbeveling 10b:

Saneer het aantal kleine opleidingen; herijk jaarlijks kritisch het portfolio van de instelling. Leg daarover verantwoording af aan de Raad van Toezicht.

De Commissie is van mening dat bij de herijking van het portfolio het uitgangspunt dient te zijn: 'concurrentie waar het kan, taakverdeling waar het moet'. Onderdelen van het portfolio zijn onder andere het opleidingsaanbod, het cursorisch aanbod, de contractactiviteiten en de mate van filialisering. Bij de herijking raadt de Commissie aan oog te hebben voor de belangen van het regionale

bedrijfsleven en van gemeenten, maar de beslissingen te baseren op de eigen bedrijfseconomische en strategische afwegingen. Hierover kan regionaal overleg gevoerd worden – of landelijk bij opleidingen die nationaal op een beperkt aantal plaatsen worden aangeboden – waarbij geprobeerd wordt tot afstemmingsafspraken te komen.

Profilering van niveau 1 ten opzichte van niveau 2, 3 en 4

De ongediplomeerde instroom in het mbo leidt tot een hoge mate van heterogeniteit in de groep studenten binnen de niveaus 1 en 2. In aanbeveling 2a heeft de Commissie gepleit voor afschaffing van de drempelloze instroom en tevens voor de mogelijkheid waarbij instellingen een kwalitatieve intake ontwikkelen voor de toelating van ongediplomeerden tot niveau 2. Opvolgen van deze aanbeveling zal leiden tot meer homogenisering binnen de studentgroepen. Voor een herkenbare positionering van het onderwijsaanbod is echter meer nodig. De Commissie is van mening dat het onderwijsaanbod op niveau 1 en de AKA-opleidingen in een aparte eenheid georganiseerd zou moeten worden. Onvoldoende organisatorisch onderscheid tussen niveau 1 en de mbo-opleidingen op niveau 2, 3 en 4 kan volgens de Commissie daarnaast leiden tot een imago probleem voor deze opleidingen. De Commissie vindt dit onwenselijk.

Voor de studenten op niveau 1 geldt dat een deel van de studenten in deze fase van hun leven (nog) niet in staat is een startkwalificatie (niveau 2) te behalen. De Commissie is van mening dat deze studenten begeleid moeten worden naar een entreekwalificatie voor de arbeidsmarkt of naar doorstroming naar niveau 2. Vanwege deze twee uitstroomprofielen concludeert de Commissie dat bve-instellingen verantwoordelijk moeten blijven voor de regie op het aanbod voor niveau 1.

Aanbeveling 11:

Organiseer het onderwijsaanbod op niveau 1 zodanig dat de studenten onderwijs en begeleiding op maat krijgen van een gespecialiseerde docentengroep in een omgeving waarbij de profilering van niveau 1 en die van niveau 2, 3 en 4 voldoende tot uiting kan komen.

Basiskwaliteit op orde

Uit het onderzoek van de Commissie en uit eerdere onderzoeken blijkt steeds opnieuw het zeer grote belang dat studenten hechten aan goede programmering, roostering, organisatie en communicatie. De Commissie concludeert dat op dit moment de basiskwaliteit van deze aspecten op te veel instellingen nog onvoldoende op orde is. Zij is van mening dat het voor bve-instellingen van groot belang is de basiskwaliteit op orde te krijgen om deelnemers beter te bedienen en om daardoor verdere negatieve beeldvorming te voorkomen. De Commissie sluit daarmee aan bij de oproep van onder andere MBO 2010. De Commissie is van mening dat zorgvuldige inrichting van processen rondom basiskwaliteit onder alle omstandigheden de hoogste prioriteit verdient en een vanzelfsprekende vereiste is.

Aanbeveling 12:

Breng de basiskwaliteit binnen de instelling op orde. Maak opleidingsteams verantwoordelijk voor aspecten van de basiskwaliteit. Zorg dat er in de gehele organisatie kennis is van wensen en verwachtingen van studenten en ouders. Monitor op systematische wijze de tevredenheid van studenten en oud-studenten en maak aan met name studenten, verantwoordelijke teams, Raad van Toezicht en Inspectie zichtbaar wat er met de uitkomsten van dit onderzoek wordt gedaan.

'Klein binnen groot'

Een veelvoorkomend dilemma in grote organisaties betreft het benutten van schaalvoordelen enerzijds en het rekening houden met de menselijke maat anderzijds. Hierbij speelt, zoals ook door de Onderwijsraad is beschreven in haar advies *Verzelfstandiging in het onderwijs II*, het thema centraal-decentraal. De Commissie constateert dat dit voor een aantal bve-instellingen een groot probleem is. Gelet op de omvang speelt dit veel nadrukkelijker bij roc's dan bij vakinstellingen en aoc's. Door 'klein binnen groot' te organiseren kan, naar de mening van de Commissie, een thuisbasis voor studenten en medewerkers gecreëerd worden. In veel instellingen is op dit terrein ervaring opgedaan door het organiseren van onderwijs en begeleiding binnen resultaatverantwoordelijke teams. Cruciaal bij die organisatie-inrichting is een managementinformatievoorziening die op de verantwoordelijkheid van die teams is toegespitst.

Aanbeveling 13:

Breng ordening en profilering aan in de organisatie en huisvesting, waardoor de herkenbaarheid bij studenten en medewerkers ('klein binnen groot') groter wordt. Maak daarbij zichtbaar hoe centrale dienstverlening en informatievoorziening kunnen bijdragen aan de resultaatafspraken met de opleidingsteams. Ondersteun een dergelijke inrichting van de bve-instelling met (de ontwikkeling van) een interne besturingsfilosofie en bijbehorende competenties van medewerkers.

'Checks' en 'balances' (countervailing power) op alle niveaus

Een goede interne governance draagt bij aan de kwaliteit van de besturing van een bve-instelling, door het (vroegtijdig) signaleren van interne good practices of misstanden. Daarmee wordt ook de besturing van een bve-instelling eenvoudiger. Bovendien acht de Commissie een voldoende kritische houding in de management- en bestuurslagen ten opzichte van elkaar van groot belang voor de besturing; dit draagt bij aan explicitering en onderbouwing van de te maken keuzes en de daaropvolgende communicatie over genomen besluiten.

Aanbeveling 14:

Combineer bedrijfseconomische competenties en onderwijskundig leiderschap in het College van Bestuur. Stimuleer binnen de interne governance transparante verantwoording, nodig uit om daarop reacties te geven en maak zichtbaar wat er met die reacties gedaan wordt. Afhankelijk van het onderwerp zouden hierbij betrokken moeten worden: studenten, docenten, management, ondernemingsraad, Raad van Toezicht en omgevingsactoren. Bevorder vanuit het College van Bestuur het toezichthoudend vermogen van de Raad van Toezicht.

Het bevorderen van het toezichthoudend vermogen van de Raad van Toezicht kan bijvoorbeeld door vanuit het College van Bestuur extern ontwikkelde informatie beschikbaar te stellen aan deze Raad (benchmarkgegevens, Inspectierapporten en externe audits). Ook de resultaten van de reacties van betrokkenen naar aanleiding van de horizontale verantwoording vindt de Commissie van belang. Daarbij kunnen bestuurders denken aan een analyse van resultaten van tevredenheidsonderzoeken onder studenten, medewerkers, alumni en het bedrijfsleven; de dialoog daarover met deze stakeholders; en de verbetermaatregelen die eruit voortvloeien. Het College van Bestuur kan de Raad van Toezicht inzicht geven over de wijze waarop hiermee procesmatig omgegaan wordt.

Kwaliteitszorg en professionalisering

De kwaliteit van het bve-onderwijs is nog niet op alle instellingen en opleidingen voldoende, zo blijkt onder andere uit het aantal zwakke en zeer zwakke opleidingen waarnaar de Inspectie onderzoek doet. De Commissie is van mening dat hierin, in het belang van de student, door de instellingen verbetering moet worden gebracht. Omdat onderwijskwaliteit in grote mate samenhangt met de kwaliteit van de docenten en het onderwijskundig leiderschap binnen de instelling, zijn dit onderdelen waarin instellingen meer dienen te investeren, zo vindt de Commissie. De Commissie concludeert daarnaast dat de bedrijfsvoering van instellingen verbeterd dient te worden. Een adequate bedrijfsvoering, net als goede interne governance, vereenvoudigt de besturing van een instelling. In het onderzoek van de Inspectie naar bestuurlijk vermogen wordt daarnaast een verband geconstateerd tussen het werken met (accurate) managementinformatie en onderwijsprestaties; ook hieruit blijkt het belang van een goed intern kwaliteitszorgsysteem. Onderwijskwaliteit wordt tevens beïnvloed door de kwaliteit van de docenten. In paragraaf 3.1 heeft de Commissie het belang van professionalisering reeds uiteengezet, waarbij de Commissie concludeert dat hieraan nog onvoldoende structurele aandacht en ruimte gegeven wordt.

Aanbeveling 15a:

Zorg voor een goed intern kwaliteitszorgsysteem (zoals verplicht gesteld is in de WEB). Ontwikkel op systematische wijze een risicoanalyse van de onderwijskwaliteit.

Aanbeveling 15b:

Zorg voor gerichte professionalisering van teams en individuele medewerkers, zowel ten aanzien van het pedagogisch-didactisch handelen als in het kader van resultaatverantwoordelijkheid en organiserend vermogen. Geef tevens hoge prioriteit aan de ontwikkeling van het onderwijskundig leiderschap van management en bestuur en aan competenties op het gebied van de bedrijfsvoering. Geef deze professionalisering vorm binnen een meerjarig personeelsbeleid en maak verantwoording van de medewerker over zijn of haar professionalisering daarvan eveneens onderdeel.

3.3 Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk zijn de aanbevelingen zowel gericht aan de rijksoverheid als aan de bestuurders van instellingen. Samen met de waargenomen ambities van de sector vormen deze aanbevelingen een divers palet aan verbeterpunten. Voor een effectief en efficiënt verbetertraject is het noodzakelijk dat de rijksoverheid, parallel aan het uitvoeren van de aanbevelingen door de bestuurders van de instellingen, de benodigde ruimte creëert. Omdat er een groot aantal actoren betrokken is in dit gezamenlijke verbetertraject, acht de Commissie een strakke regie noodzakelijk om tot de juiste afstemming en samenhang te komen, naar inhoud en fasering. Bij de uitvoering van de aanbevelingen zijn de instellingen erbij gebaat gebruik te maken van good practices binnen de sector. De Commissie heeft in haar onderzoek op tal van plaatsen voorbeelden gezien van organisatieprincipes en instrumenten die in belangrijke mate bijdragen aan de kwaliteit van de besturing van de instellingen. De Commissie roept instellingen op deze voorbeelden te delen en te volgen.

Aanbeveling 16:

Richt, onder verantwoordelijkheid van OCW, een slagvaardig programmamanagement in ten behoeve van de noodzakelijke regie op de uitvoering van de aanbevelingen.

De Commissie is ervan overtuigd dat alle betrokkenen bij het bve-onderwijs met de waargenomen inzet, gedrevenheid en samenwerkingsbereidheid in staat zijn tot de gewenste kwaliteitsverbetering en met die resultaten trots kunnen zijn op de sector.

Bijlagen



Bijlage 1

Procesbeschrijving van het onderzoek

In deze bijlage is het onderzoek van de Commissie Onderwijs en Besturing BVE beschreven, dat geleid heeft tot het nu voorliggende advies. De Commissie hecht eraan deze uitgebreide beschrijving in haar rapport op te nemen, gezien de keuze voor een rapport dat is gefocust op de conclusies en aanbevelingen.

Fase 1 – Onderzoek naar de huidige situatie

In deze eerste fase is de huidige situatie van de bve-sector in kaart gebracht op basis van uitgebreid bureauonderzoek. Daartoe is allereerst een aanzienlijk aantal recente onderzoeksrapporten met betrekking tot de bve-sector bestudeerd (zie bijlage 3 voor de bronnenlijst). Waar van toepassing is daarbij eveneens de beleidsreactie van het ministerie van OCW betrokken. In aanvullende gesprekken met diverse medewerkers van het ministerie van OCW en LNV is verder ingezoomd op de actuele ontwikkelingen in het bve-veld en op de interventies van de ministeries op deze ontwikkelingen. Voorbeelden van dergelijke gespreksonderwerpen zijn voortijdig schoolverlaten (vsv), aansluiting onderwijs op arbeidsmarkt, onderwijskwaliteit en de kwalificatiestructuur. Een belangrijke informatiebron in deze fase was ook het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs, waaronder de onderzoeken naar zeer zwakke opleidingen en onderwijstijd.

In deze fase heeft de Commissie zich daarnaast verdiept in de ontwikkelingen van de bve-sector in de laatste twintig jaar en de invoering van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB), om de huidige situatie in de bve-sector in perspectief te kunnen plaatsen. Belangrijke hulpbronnen voor het onderzoeken van de ontstaansgeschiedenis waren gesprekken met betrokkenen uit de sector en het boek *Ruimte, regels en beroepsonderwijs* van Renée van Schoonhoven. De invoering van de WEB in 1996, het doel van de invoering en de redenen die daarvoor destijds golden, zijn allereerst door middel van bureauonderzoek onderzocht. Daarna is dieper hierop ingegaan via gesprekken met mensen die professioneel bij de totstandkoming van de WEB betrokken waren. Ook de evaluatie van de WEB in 2001 en de eventuele gevolgen van die evaluatie zijn daarbij aan de orde gekomen.

Aanvullend op het in kaart brengen van bevindingen uit onderzoeksrapporten, de overheidsinterventies en de ontstaansgeschiedenis is een analyse gemaakt van de positie en de houding van de betrokkenen en belanghebbenden in de bve-sector. Deze analyse diende als input voor een groot aantal gesprekken met belanghebbenden en betrokkenen. Belangrijke partners hierin waren onder anderen: bestuurders van bve-instellingen, een aantal oud-bestuurders, medewerkers van de Inspectie, MBO 2010, JOB, wetenschappers, de Onderwijsraad, maar ook medewerkers van kenniscentra, een Bureau Leerplicht, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de VO-raad, de HBO Raad, het Platform Bèta Techniek en het Platform Raden van Toezicht. Deze opsomming is allesbehalve uitputtend, maar geeft een indicatie van de reikwijdte van de gevoerde gesprekken.

Aanvullend hierop heeft de Commissie ook diverse gesprekken gevoerd met partijen die betrokken waren bij nog lopende onderzoeken, die gepubliceerd zouden worden vóór het eindadvies van de Commissie Onderwijs en Besturing BVE. Deze gesprekken zijn gevoerd naar aanleiding van de vraag van staatssecretaris Van Bijsterveldt aan de Commissie om de aanbevelingen van deze onderzoeken mee te nemen in haar eindadvies. Het betreft hier onder andere het onder-

zoek van de Inspectie naar bestuurlijk vermogen, de opdracht van de Commissie Kwalificeren en Examineren (Commissie Hermans/Van Zijl), de Commissie Werkscholen (Commissie Kamps) en het onderzoek van de Onderwijsraad naar interne verzelfstandiging. De afstemming met deze partijen liep door in de hiernavolgende fases.

De bve-sector als geheel was daarnaast ook vertegenwoordigd in de klankbordgroep van de Commissie. In deze groep, waarin de ideeën van de Commissie werden aangevuld en afgestemd, namen de volgende organisaties deel: MBO Raad, AOC Raad, JOB, MBO 2010, VNO/NCW, MKB-Nederland en NRTO. Met de klankbordgroep is een drietal overlegmomenten geweest, zowel in groepsvorm als in individuele gesprekken. De onderwerpen van gesprek zullen in deze procesbeschrijving aan de orde komen bij de desbetreffende fases van het onderzoek. In deze eerste fase waren de (individuele) gesprekken gericht op het bespreken van de visie van de betrokken partij op de problemen en achtergronden van de huidige situatie in de bve-sector.

Behalve de in deze fase gebruikte onderzoeksrapporten, adviezen en beleidsevaluaties is de Commissie gedurende het onderzoek door betrokkenen gewezen op een groot aantal bronnen en heeft zij bronnen aangereikt gekregen door gesprekspartners in het onderzoek. Van al deze bronnen heeft de Commissie kennisgenomen en ze betrokken bij haar onderzoek. In sommige gevallen betrof dit best practices van bve-instellingen en in andere gevallen zowel gepubliceerde als niet-gepubliceerde artikelen. Alle officiële bronnen zijn opgenomen in de bronnenlijst in bijlage 3.

De opbrengst van deze fase was een uitgebreide beschrijving van de ontstaansgeschiedenis, de inrichting en de actuele ontwikkelingen binnen de bve-sector.

Fase 2 – Verdieping en toetsing van de verzamelde inzichten

In deze fase is het ontstane beeld van de inrichting van de sector en de huidige situatie getoetst door middel van een viertal instellingsbezoeken en vier rondetafelgesprekken met betrokkenen. Voor de Commissie vormde dit een essentieel onderdeel van haar onderzoek: om de opgedane inzichten uit het bureauonderzoek te kunnen toetsen, om de beleving achter de rapporten en onderzoeken te kunnen doorgronden en om gevoel te krijgen bij de dagelijkse praktijk in het beroeps- en volwassenenonderwijs.

Het doel van de instellingsbezoeken was, behalve het toetsen van het ontstane beeld van de sector, het verzamelen van good practices. Het was daarmee dus nadrukkelijk niet de bedoeling om de negatieve beeldvorming uit de media verder te onderzoeken, maar om inspiratie op te doen over gemaakte keuzes op instellingen en te onderzoeken of die als voorbeeld zouden kunnen dienen voor andere instellingen. Bij de keuze van instellingen streefde de Commissie naar het bezoeken van zowel roc's als een aoc en een vakinstelling, om ook de organisatorische inrichtingsaspecten die daarmee samenhangen te kunnen ervaren en onderzoeken. Met de bezochte instellingen is die spreiding verkregen en, conform de verhouding van instellingen in het veld, is de nadruk gelegd op roc's.

Tijdens de bezoeken zijn er veel gesprekken gevoerd met zowel bestuurders en managers als met teamleiders, docenten, studenten, en ook roostermakers en controllers. De instellingsbezoeken waren voor de Commissie zeer waardevol. Zowel de heersende problematiek als de passie van medewerkers in het bve-onderwijs werd daarmee nog beter zichtbaar dan de Commissie reeds voor ogen had.

Naast de instellingsbezoeken is er in deze fase van het onderzoek een viertal rondetafelgesprekken georganiseerd. Deze gesprekken zijn gehouden met een aantal voorzitters van Colleges van Bestuur, middenmanagers, docenten en studenten. De deelnemers zijn geworven via het door de Commissie opgebouwde netwerk en met behulp van MBO 2010, JOB en de Hogeschool Utrecht. In het algemeen wilde de Commissie met deze rondetafelgesprekken meer inzicht verkrijgen in opvattingen en ervaringen van de gesprekspartners ten aanzien van de huidige situatie in de sector en de inrichting daarvan.

Het met elkaar in gesprek brengen was in het rondetafelgesprek met de collegevoorzitters een belangrijk nevendoeel. In enkele individuele gesprekken in fase 1 was het ontbreken van een goed onderling gesprek over problemen en oplossingen aan de orde gekomen. De bestuurbaarheid van de sector was in het plenaire gesprek een belangrijk onderwerp. Daarnaast is in subgroepen dieper ingegaan op een aantal verschillende thema's. Deze waren gekozen op basis van het onderzoek in fase 1 en behelsden de relatie met de arbeidsmarkt, professionalisering van docenten en medewerkers, de drempelloze instroom en de rol van de centrale en lokale overheid. Ook in dit rondetafelgesprek viel de passie voor de sector op. Behalve gedrevenheid om de sector verder te verbeteren en het benoemen van wat men zelf kan verbeteren, constateerde de Commissie op onderdelen ook een wat defensievere houding. Met de middenmanagers is ingegaan op het aansturen van de teams en de verantwoording naar het College van Bestuur. Daarbij is onder andere ook de beleving van de afstand tussen 'werkvloer' en top van de organisatie onderwerp van gesprek geweest. In het gesprek met docenten is met name de organisatie van het onderwijs in hun onderwijsinstelling aan de orde gekomen. Deze wordt door hen vaak als onvoldoende ervaren. Een aantal docenten gaf aan bereid te zijn meer verantwoordelijkheid te willen nemen voor de kwaliteit van het onderwijs, mits er goede randvoorwaarden zijn. Tevens merkten de docenten op dat zij de kwaliteit van het personeel, inclusief het onderwijsgevend personeel, nog te vaak onvoldoende vinden.

Met de oud-studenten is vanwege de samenstelling van de groep met name aandacht besteed aan de doorstroom van het mbo naar het hbo. De aanwezige studenten gaven aan onder andere een aantal knelpunten in de overgang van het mbo naar het hbo te ervaren, waaronder de beperkte voorbereiding binnen niveau 4 op het vervolgonderwijs. Deze en andere knelpunten en verbeteringen sterken de Commissie in het pleiten voor intensievere monitoring van de tevredenheid van studenten en het trekken van lering daaruit. Ook het belang van focus op basiskwaliteit en goede, vakinhoudelijk én didactisch sterke docenten kwam in dit gesprek vaak aan de orde.

In deze fase heeft een tweede klankbordgroepde plaatsgevonden. In deze collectieve bijeenkomst is met deze groep een aantal onderwerpen behandeld, grotendeels overeenkomend met wat tijdens het rondetafelgesprek met de collegevoorzitters besproken was. Het resultaat van deze bijeenkomst was een aanscherping van de visie van de Commissie op deze onderwerpen.

De opbrengst van deze fase was een verscherpt beeld van de beleving van de knelpunten die betrokkenen uit de praktijk ervaren en van de inrichting van de bve-sector.

Fase 3 – Opstellen eindadvies

Met behulp van de opgedane inzichten uit onderzoek en uit de dagelijkse onderwijspraktijk in de eerdere fases van het onderzoek, was fase 3 gericht op het bepalen van de richting en de vorm van het uit te brengen advies en het opstellen van het uiteindelijke advies. Een aanzienlijk deel van deze fase bestond daarom uit overleg binnen de Commissie en het opstellen en bespreken van een conceptadvies.

Op basis van de interne bespreking heeft de Commissie ervoor gekozen haar denkrichting ten aanzien van het advies en de aanbevelingen te toetsen met een aantal collegevoorzitters. In een tweetal aanvullende rondetafelgesprekken heeft deze toetsing plaatsgevonden. De Commissie vond het van belang deze gesprekken te organiseren omdat de inzet van bestuurders van bve-instellingen voor de verbetervoorstellen voor het bve-onderwijs van essentieel belang is. Het gaf de collegevoorzitters tegelijkertijd de gelegenheid om op onderdelen aan te geven wat zij nodig hebben voor het realiseren van de voorgestelde verbeteringen. Dankzij de vele gesprekken met diverse partijen in eerdere fases van het onderzoek en de daardoor uitgebalanceerde denkrichting voor het advies heeft de Commissie op basis van deze gesprekken haar advies alleen licht aangescherpt.

Er is verder een bijeenkomst geweest met een vertegenwoordiging van leden van Raden van Toezicht. Ook hierbij is een aantal aanvullende suggesties meegegeven aan de Commissie, die benut zijn bij de uiteindelijk geformuleerde aanbevelingen.

In deze fase is door middel van afstemmingsgesprekken en bureauonderzoek eveneens veel aandacht besteed aan de onderzoeken van andere organisaties die tijdens deze fase van het onderzoek van de Commissie zijn gepubliceerd. De analyse en aanbevelingen van deze onderzoeken zijn door de Commissie meegewogen en hebben op die wijze bijgedragen aan aanscherping van het eindadvies. Zoals beschreven bij fase 1 betrof dit onder andere het onderzoek van de Inspectie naar bestuurlijk vermogen, de opdracht van de Commissie Kwalificeren en Examineren (Commissie Hermans/Van Zijl) en het onderzoek van de Onderwijsraad naar interne verzelfstandiging. Ook het regeerakkoord van het kabinet-Rutte is in deze fase betrokken bij het volledig maken van het eindadvies.

Tot slot heeft een laatste ronde met de klankbordgroep plaatsgevonden, door middel van individuele gesprekken met de leden. In deze gesprekken heeft de Commissie het conceptadvies en de conceptaanbevelingen getoetst.

Op basis van de verzamelde input in deze laatste fase heeft de Commissie haar eindadvies afgerond.

Bijlage 2

Instellingsbesluit Commissie Onderwijs en Besturing BVE

Besluit van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 23 april 2010, nr. BVE/BMO/206252 houdende instelling van de Commissie Onderwijs en Besturing BVE.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;
Handelende in overeenstemming met de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Besluit:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. staatssecretaris: Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;
- b. commissie: commissie als bedoeld in artikel 2.

Artikel 2. Instelling en taak

- 1) Er is een Commissie Onderwijs en Besturing BVE.
- 2) De commissie is onafhankelijk en kan zonder last en ruggespraak onderzoek en analyses uitvoeren, conclusies trekken en aanbevelingen doen.
- 3) De commissie heeft tot taak:
 - a) Het analyseren van de wijze waarop de brede opdracht aan de BVE-sector (initieel onderwijs, een leven lang leren en educatie) wordt uitgevoerd, welke problemen zich daarbij voordoen of hebben voorgedaan en of de afzonderlijke (beleids)maatregelen die de laatste jaren getroffen zijn in samenhang voldoende zijn om de brede opdracht te ondersteunen;
 - b) het onderzoeken van de feitelijke en ervaren belemmerende en bevorderende factoren voor de organisatie van het onderwijs en de besturing in de BVE-sector;
 - c) het op basis van de onderdelen a en b doen van aanbevelingen voor maatregelen op de korte en op de langere termijn op het niveau van de overheid, op het niveau van werknemers en werkgevers en op lokaal en instellingsniveau;
 - d) bij deze aanbevelingen expliciet aandacht te besteden aan de verdeling van verantwoordelijkheden in en rondom de sector (governance) en aan de macrodoelmatigheid van het aanbod aan opleidingen en kwalificaties;
 - e) het inzetten op breed draagvlak voor de in onderdeel c en d genoemde aanbevelingen.
- 4) Voor de aanbevelingen als bedoeld in artikel 2, derde lid, onderdelen c en d, gelden de volgende uitgangspunten:
 - a) de kwaliteit van het onderwijsprogramma moet goed zijn;
 - b) de financiële ruimte is bepaald door het thans beschikbare budget;
 - c) het mbo kwalificeert drievoudig, te weten voor samenleving, arbeidsmarkt en doorstroom naar hogere opleidingen.

Artikel 3. Instellingsduur

De commissie wordt ingesteld met ingang van 1 mei 2010 en wordt opgeheven per 1 december 2010.

Artikel 4. Informatieplicht

De commissie verstrekt aan de staatssecretaris desgevraagd de door hem gewenste inlichtingen.

Artikel 5. Leden

- 1) Tot leden van de commissie worden benoemd:
 - De heer S. Dekker
 - De heer H.W. Geursen
 - De heer B. Kamphuis
 - Mevrouw M.J. Oudeman (tevens voorzitter)
 - Mevrouw W. Wind
 - De heer M.J.G. Wintels
- 2) De commissie wordt bijgestaan door een secretariaat. Het secretariaat maakt geen deel uit van de commissie.
- 3) De benoeming geschiedt voor de duur van de commissie.
- 4) Bij tussentijds vertrek van een lid kan de staatssecretaris een ander lid benoemen.

Artikel 6. Werkwijze

- 1) De commissie stelt haar eigen werkwijze vast.
- 2) De commissie kan zich door andere personen doen bijstaan voor zover dat voor de vervulling van haar taak nodig is, onder wie, op persoonlijke titel, ambtelijke deskundigen.

Artikel 7. Eindrapport

De commissie brengt vóór 30 september 2010 haar eindrapport uit aan de staatssecretaris.

Artikel 8. Vergoeding

- 1) De voorzitter en andere leden van de commissie, voor zover niet vallend onder de uitzondering van artikel 2, derde lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies, ontvangen per vergadering een vergoeding.
- 2) De vergoeding per vergadering van de leden van de commissie bedraagt 3% van het maximum van salarisschaal 17 van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984.
- 3) De vergoeding per vergadering van de voorzitter van de commissie bedraagt 130% van de hoogte van de vergoeding per vergadering die aan de andere leden van de commissie is toegekend.
- 4) Twee of meer vergaderingen op dezelfde dag worden als één vergadering aangemerkt.

Artikel 9. Kosten van de commissie

- 1) De kosten van de commissie komen, voor zover goedgekeurd, voor rekening van de Staatssecretaris. Onder kosten worden in ieder geval verstaan:
 - a) de kosten voor vergaderingen en voor secretariële ondersteuning,
 - b) de kosten voor het inschakelen van externe deskundigen en het laten verrichten van onderzoek, en
 - c) de kosten voor publicatie van rapportages.
- 2) De commissie biedt zo spoedig mogelijk na haar instelling een begroting en een planning aan de staatssecretaris aan.

Artikel 10. Verantwoording

De commissie biedt na oplevering van het eindrapport de Staatssecretaris een verslag aan waarin verantwoording wordt gedaan over haar activiteiten.

Artikel 11. Geheimhouding

Een ieder die betrokken is geweest bij de werkzaamheden van de commissie en daarbij de beschikking krijgt over de gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs

moet vermoeden en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding daarvan, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot bekendmaking verplicht of uit zijn taak op grond van dit besluit, de noodzaak tot bekendmaking voortvloeit.

Artikel 12. Openbaarmaking

Rapporten, notities, verslagen en andere producten welke door of namens de commissie worden vervaardigd, worden niet dan na akkoord van de Minister door de commissie openbaar gemaakt.

Artikel 13. Archiefbescheiden

De commissie draagt zo spoedig mogelijk na beëindiging van haar werkzaamheden of, zo de omstandigheden daartoe aanleiding geven, zoveel eerder, de bescheiden betreffende die werkzaamheden over aan het archief van de directie BVE van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Artikel 14. Inwerkingtreding

- 1) Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 mei 2010.
- 2) Dit besluit vervalt met ingang van 1 december 2010.

Artikel 15. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie Onderwijs en Besturing Middelbaar Beroepsonderwijs.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart

Toelichting

Algemeen

De instelling van de commissie Onderwijs en Besturing BVE vloeit voort uit de politieke en maatschappelijke discussie naar aanleiding van negatieve publiciteit over het mbo. Deze publiciteitsstroom is op gang gekomen naar aanleiding van:

- klachten van studenten over de hoeveelheid en de kwaliteit van lessen en over de bekwaamheid van leraren;
- klachten van leraren en andere stakeholders van het mbo over de organisatie en besturing van mbo-instellingen;
- de publicatie van de inspectie over klachtenafhandeling door mbo-instellingen en
- de publicatie van de inspectie over zeer zwakke opleidingen.

Uit deze klachten en publicaties blijkt dat de basiskwaliteit van het mbo nog onvoldoende op orde is, terwijl het mbo uitermate van belang is voor onze kenniseconomie; het mbo is tenslotte hoofdleverancier voor de Nederlandse arbeidsmarkt.

Al jaren staat het imago van het mbo onder druk. Gesignaleerde problemen in de afgelopen jaren betroffen onder andere het grote aantal uitvallers, te weinig aansluiting met de arbeidsmarkt, didactiek die onvoldoende evidence-based is en te weinig zou aansluiten bij de doelgroep, te weinig onderwijstijd, een te ingewikkelde en omvangrijke kwalificatiestructuur, onvoldoende kwaliteit van examens, drempelloze instroom en een interne bedrijfsvoering die te weinig gericht is op het primaire onderwijsproces. Kortom, een hoeveelheid aan deels reële en deels vermeende knelpunten van verschillende aard en omvang.

In het veld is hard gewerkt aan het oplossen van bovenstaande problemen. Op veel instellingen is inmiddels een aanpak ontwikkeld om knelpunten te ondervangen of te verminderen. Maar de sector kent een grote complexiteit. Alleen al het aantal niveaus, leerwegen, opleidingen, kwalificaties en de heterogeniteit van deelnemers maken een brede analyse van het onderwijs en de besturing in het BVE-veld noodzakelijk. De aanhoudende negatieve publiciteit - voor wat zij waard is - geeft aan dat het tijd geworden is om meer te doen dan het ontwikkelen van nieuwe (beleids)instrumenten om aparte knelpunten aan te pakken.

Daar komt bij dat demografische ontwikkelingen in delen van het land ook een herbezinning vragen op de strategische keuzes en organisatieprincipes van mbo-instellingen. Door dit alles rijst de vraag of deze organisatieprincipes in de toekomst hanteerbaar blijven. Er zijn grenzen aan de organiseerbaarheid en daarmee ook de bestuurbaarheid van het mbo. Het is van belang dat de commissie kijkt naar de governancestructuur en de macrodoelmatigheid in het BVE-veld. We moeten de overschrijding van grenzen voor zijn, door een visie op het toekomstig mbo te ontwikkelen. Daarbij hoeft niet per se te worden gedacht in termen van nieuwe blauwdrukken, maar kunnen ook allerlei 'best practices' die er zijn, worden geïdentificeerd en bekeken. Waarom lukt op de ene plaats wel wat elders niet lukt?

Dit alles is voor mij aanleiding geweest om in overeenstemming met de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de commissie Onderwijs en Besturing BVE onder voorzitterschap van mevrouw Oudeman in te stellen. Ik stel de commissie per 1 mei 2010 in. Om goede voorwaarden te bieden voor een breed gedragen resultaat heb ik de commissie gevraagd om tenminste ook aan het begin en aan het einde de volgende partijen te horen: MBO-raad, AOC-Raad, Paepon, COLO, AOb, CNV, JOB, VNO-NCW, MKB, BON, gemeenten, SZW, EZ, LNV en de ouderorganisaties. Daarnaast wordt een kleine klankbordgroep van direct betrokkenen ingesteld.

Parallel aan het installeren van de commissie Onderwijs en Besturing BVE vraag ik de Stichting Platform Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven i.o. om zich te buigen over de vraag op welke

wijze de kwalificatiestructuur vereenvoudigd kan worden en ook 'onrendabele opleidingen' afgebouwd kunnen worden (macrodoelmatigheid). Dit kan in termen van 'minder', maar ook in termen van 'minder specifiek'. Ik vraag de stichting ook om JOB en sociale partners daarbij goed te betrekken.

Ik zie graag dat de resultaten van dit advies in augustus 2010 voorliggen, zodat de commissie Onderwijs en Besturing BVE deze kan meewegen in haar totale bevindingen en aanbevelingen. Immers: de kwalificatiestructuur en het aantal opleidingen in het mbo maken deel uit van de (vermeende) complexiteit van het mbo.

Voor 30 september a.s. verwacht ik het advies van de commissie te ontvangen. Het advies zal vervolgens met een beleidsreactie aan de Tweede Kamer gestuurd worden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart

Brief van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Tweede Kamer

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Datum: 8 juli 2010

Betreft: Antwoord op commissiebrief over de samenstelling Commissie bestuurbaarheid mbo

Op 20 mei 2010 heeft de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap mij verzocht om in de Commissie Onderwijs en Besturing BVE (ingesteld bij Kamerstuk 31524, nr. 64) ook een docent uit het mbo op te nemen. Aan dit verzoek heb ik gehoor gegeven door de heer H.H.J. den Dekker (als extra lid) in de commissie te benoemen. De heer Den Dekker is uitgeroepen tot mbo-docent van het schooljaar 2009/2010.

Mijn besluit van 15 juni 2010, nr. BVE/BMO/216627, houdende wijziging van het Instellingsbesluit Commissie Onderwijs en Besturing BVE is op 28 juni 2010 gepubliceerd in de Staatscourant. Een kopie van die publicatie treft u aan als bijlage bij deze brief.

Met mijn brief aan uw Kamer d.d. 10 mei 2010 (kenmerk BVE/BMO/207119) heb ik u onder meer geïnformeerd over mijn opdracht aan de commissie Onderwijs en Besturing BVE. Ik heb destijds aangegeven de commissie te vragen vóór 30 september 2010 haar eindrapport uit te brengen.

Naar nu blijkt komen in het najaar van 2010 enkele belangrijke onderzoeken beschikbaar die de opdracht van de commissie raken. Zo voert de Inspectie van het Onderwijs op dit moment een thema-onderzoek uit naar het bestuurlijk vermogen in de mbo-sector. Daarnaast komt de Onderwijsraad in het najaar met een advies over interne verzelfstandiging in het onderwijs. Om tot een afgewogen, integraal eindoordeel te komen, vind ik het wenselijk dat de commissie Onderwijs en Besturing BVE de bevindingen uit de lopende onderzoeken kan meewegen in haar eindoordeel. Tegen deze achtergrond heb ik de commissie gevraagd om haar eindrapport niet al op 30 september 2010 maar op 30 november 2010 te overhandigen aan het kabinet. De commissie is daarmee inmiddels akkoord gegaan.

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart

Bijlage 3

Bronnenlijst

- Aequor, *Jaarverslag 2008*, 2009
- AOC Raad, *Strategie in beeld 2008-2009*, 2007
- AOC Raad, *Het actieplan examinering 2006-2008*, 2006
- AOC Raad, *Van CGO naar Groen Servicecentrum. Visie op cursus- en contractonderwijs 'nieuwe stijl'*
- B&A Groep Holding BV, *Sturing en toezichtrelaties in het onderwijs*, 2007
- B&A Groep Holding BV, *Governance in het onderwijs*, 2006
- Balk, T., *Eindverslag VM2 2009-2010, VM2: op weg naar één dak, één concept, één team*, 2010
- Berenschot, MBO en economie; *Impuls economische agenda vanuit mbo*, 2010
- Berenschot, *Van alliantievorming tot arrangementen: samenwerking arbeidsmarkt-mb; Handreiking voor het mbo*, 2010
- Berenschot, *Advies over toezicht en besturen in het VO en de relatie en vergelijking met BVE*, 2007
- Berenschot, *De kracht van het herontwerp; Onderzoek naar de succesfactoren en risico's van het herontwerp mbo*, 2007
- Berenschot, *Onderzoek stand van zaken governance*, 2006
- Berenschot en MBO Raad, *Vergelijking bekostiging vmbo en mbo*, 2010
- BON, *Deltaplan: Voorstel tot herstructurering van het Nederlandse onderwijs*, 2010
- Borghans, L. en Heijke, H., *Bevordert de WEB de macrodoelmatigheid van het beroepsonderwijs?*, 2001
- CBE Consultants, *De professionaliteit van MBO-docenten in vergelijkend perspectief*, 2009
- Centrum voor Nascholing Amsterdam, *Professionele identiteit van mbo-docenten en onderwijsinnovaties*, 2009
- CINOP, *Volop kansen voor ROC's, EVC als prikkel voor vraaggestuurd werken, artikel in Profiel nr. 9*, 2009
- CINOP, *EVC in het mbo: wat gaat goed, wat kan beter?*, 2009
- CINOP, *Leren langs nieuwe wegen: Evaluatieonderzoek experimenten 'herontwerp kwalificatiestructuur/mbo' 2005-2006. Tweede onderzoeksjaar*, 2006
- CINOP, *Leren van competenties in het beroepsonderwijs: programmeren, begeleiden en beoordelen*, 2001
- Colo, *Brief aan de informateur: Pijlers onder goed beroepsonderwijs*, 2010
- Colo, *Tijdens verbouwing geopend: Competentiegerichte kwalificatieprofielen als basis voor dynamisch en uitnodigend beroepsonderwijs*, 2004
- Commissie Kwalificeren en Examineren, *Naar meer doelmatigheid in het mbo*, 2010
- Commissie Veerman, *Differentiëren in drievoud omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs*, 2010
- Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen, *Financieel beleid van onderwijsinstellingen*, 2009
- Het Coördinatiepunt, *Position Paper 2010-2015*, 2010
- Het Coördinatiepunt, *Jaarverslag 2008*, 2009
- Deloitte Consulting, *Onderzoek onderwijs governance: Samenwerken op een transparant speelveld*
- Expertisecentrum Beroepsonderwijs, *De route van havo naar mbo. Uitweg of omweg?*, 2010
- Expertisecentrum Beroepsonderwijs, *Menselijke maat in het mbo. Vier praktijkvoorbeelden*, 2010

Expertisecentrum Beroepsonderwijs, *VM2-trajecten: verandering van context. Eindrapportage schooljaar 2009-2010*, 2010

Expertisecentrum Beroepsonderwijs, *Marktordening in de bve-sector. Een review*, 2009

Expertisecentrum Beroepsonderwijs, *Beroepsonderwijs in verandering: op weg naar competentiegericht onderwijs. De vierde meting van de CGO-monitor*, 2009

Fontys Hogescholen, *Competentiegestuurd opleiden en leren*, 2007

HBO raad, *Feiten en cijfers: afgestudeerden en uitvallers in het hoger beroepsonderwijs*, 2010

HBO raad en MBO Raad, *Doorstroom mbo-hbo*, 2009

Inspectie van het Onderwijs, *Relatie bestuurlijk vermogen en kwaliteit in het mbo*, 2010

Inspectie van het Onderwijs, *Overzicht mbo-opleidingen van onvoldoende kwaliteit*, 2010

Inspectie van het Onderwijs, *Publieke en private activiteiten bij de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven*, 2010

Inspectie van het Onderwijs, *Examenverslag mbo 2009*, 2010

Inspectie van het Onderwijs, *Toezicht Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2010. Werkwijze van het inspectietoezicht*, 2010

Inspectie van het Onderwijs, *Zorgplicht arbeidsmarktperspectief bij mbo-instellingen*, 2010

Inspectie van het Onderwijs, *Aanvulling op toezichtkader bve 2009*, 2010

Inspectie van het Onderwijs, *Competentiegericht onderwijs mbo - kansen en risico's*, 2009

Inspectie van het Onderwijs, *Competentiegericht onderwijs mbo, kwantitatief onderzoek, stand van zaken*, 2009

Inspectie van het Onderwijs, *Klachtenbehandeling in het mbo*, 2009

Inspectie van het Onderwijs, *Kwaliteit evc-procedures in het mbo*, 2009

Inspectie van het Onderwijs, *Kwaliteit van leerlingenzorg in het mbo*, 2009

Inspectie van het Onderwijs, *Melden verzuim en voortijdig schoolverlaten*, 2009

Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijstijd bve*, 2009

Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag 2008/2009*, 2009

Inspectie van het Onderwijs, *Toezichtkader bve 2009*, 2009

Inspectie van het Onderwijs, *Examenverslag 2007/2008*, 2008

IVA Beleidsonderzoek en advies, *Educational governance in perspectief, onderzoek naar de stand van zaken in Nederland, in het buitenland en in andere sectoren*, 2006

Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs, *JOB Monitor 2010*, 2010

Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs, *Klachtenanalyse*, 2010

Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs, *Stagiaire zoekt begeleiding: Rapportage Meldlijn Stageklachten*, 2009

Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs, *JOB Monitor 2008*, 2008

Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, *Benchmark G4*, 2010

Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, *Kiezen en delen. Beleidsopties voor een toekomstbestendig mbo*, 2009

Kenwerk, *Jaarverslag 2008*, 2009

KIA-coalitie, *Kennis en Innovatie Agenda 2011-2020*, 2010

Korthagen, F., *Zin en onzin van competentiegericht opleiden*, 2004

Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs, *ROC's en hun regio; Een verkenning naar de bestuurlijke positie van de ROC's en de rol van de regio*, 2004

MBO 2010, *In 2010*, 2010

MBO 2010, *Handboek MBO Beter*, 2010

MBO 2010, *Op weg naar 2010... de finale*, 2009

MBO 2010, *Op weg naar de finale. Praktijkvoorbeelden schooljaar 2008-2009*, 2009

MBO 2010, *Kwalificatiedossiers nieuwe stijl: zijn ze werkbaar in de praktijk?*, 2009

MBO 2010, *Passie voor verandering*, 2009

MBO 2010, *Op weg naar 2010... het vervolg*, 2009

MBO 2010, *Inkijkje Netwerkschool 2.0*, oktober 2008

MBO 2010, *Op weg naar 2010... met vertrouwen*, 2008

MBO Raad, *Brief 'Geachte informateur...'*, 2010

MBO Raad, *Vierde benchmark middelbaar beroepsonderwijs*, 2010

MBO Raad, *Geen kans maar noodzaak: zeven stappen voor strategische personeelsplanning in het mbo*, 2009

MBO Raad, *Derde benchmark middelbaar beroepsonderwijs*, 2009

MBO Raad, *Routekaart naar een (start)kwalificatie*, 2009

MBO Raad, *De honorering van de leden van de Raad van Toezicht van mbo-instellingen*, 2008

MBO Raad, *Tien punten voor een goed mbo*, 2007

MBO Raad, *Fundament. Middelbaar beroepsonderwijs: fundament onder economie en samenleving*, 2006

MBO Raad en AOC raad, *MBO Jaarbericht 2008*, 2009

MBO Raad, AOC raad, Colo, Ministeries van OCW en LNV, *Mbo, fundament onder de arbeidsmarkt. Gemeenschappelijke agenda 2008-2011*, 2008

MBO Raad en MOgroep Jeugdzorg, *MBO en jeugdzorg bundelen krachten voor structurele hulp aan probleemjongeren*, 2009

MBO Raad en Platform van Raden van Toezicht mbo-instellingen, *Code Goed Bestuur in de bve-sector*, 2009

McDaniel, O., *De zeer zwakke school als indicatie voor zwaar weer in ons onderwijsbestel*, 2010

McDaniel, O., *Hoe bekend zijn de Raden van Toezicht in het MBO en HBO? Onbekend maakt onbemind?*

McDaniel, O., *Op weg naar nieuwe maatschappelijke verhoudingen: de Wet op de ondernemingsraden in de MBO sector*

Ministerie van OCW, *Kerncijfers 2005-2009*, 2010

Ministerie van OCW, *Antwoord op commissiebrief over de samenstelling Commissie bestuurbaarheid mbo, Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, referentie 220976*, 2010

Ministerie van OCW, *Kwaliteit middelbaar beroepsonderwijs, Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, referentie BVE/Stelsel/530520*, 2010

Ministerie van OCW, *Kerncijfers 2004-2008*, 2009

Ministerie van OCW, *Modernisering bekostiging MBO, Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, referentie BVE/91312*, 2008

Ministerie van OCW, *Strategische agenda 2008-2010*, 2008

Ministerie van OCW, *Actieplan LeerKracht van Nederland. Beleidsreactie op advies Commissie Leraren*, 2007

Ministerie van OCW, *Koers BVE. Het regionale netwerk aan zet*, 2004

MKB-Nederland, VNO-NCW, *Beleidsvisie m.b.t. kenniscentra onderwijs bedrijfsleven (KBB)*, 2009

MKB-Nederland, VNO-NCW, *Beroepspraktijkvorming in het mbo, ervaringen van leerbedrijven*, 2009

Het Netwerk Onderwijsinnovatie, *Onderwijs kan zo veel slimmer. Aanzet tot een dialoog*, 2010

Oberon, *Zorg voor jongeren in het v(s) en mbo; de regierol van gemeenten*, 2009

Ombudslijnmbo.nl, *mei 2010 rapportage*, 2010

Onderwijsraad, *Verzelfstandiging in het onderwijs II*, 2010

Onderwijsraad, *Een diploma van waarde*, 2010

Onderwijsraad, *Verzelfstandiging in het onderwijs I*, 2010

Onderwijsraad, *Notities bij afscheid van Cees Tetteroo als voorzitter ROC Eindhoven*, 2010

Onderwijsraad, *Ontwikkelingsrichtingen voor het middelbaar beroepsonderwijs*, 2009

Onderwijsraad, *De stand van educatief Nederland 2009*, 2009

Onderwijsraad, *De weg naar de hogeschool; Een betere aansluiting tussen mbo en hbo*, 2009

Onderwijsraad, *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?*, 2006

Onderwijsraad, *Degelijk onderwijsbestuur*, 2004

Onderwijsraad, *Onderweg in het beroepsonderwijs*, 2003

Onderwijsraad, *Koers BVE*, 2000

Panteia, *Evaluatie van de Wet op het Onderwijstoezicht*, 2007

Regioplan beleidsonderzoek, *Inzet, effecten en wensen ten aanzien van de innovatie- en stagebox*, 2010

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, *Voortijdige Schoolverlaters; Aanleidingen en gevolgen*, 2010

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2009*, 2010

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, *MBO: Tevredenheid en aansluiting met vervolgonderwijs en arbeidsmarkt*, 2010

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, *MBO-diploma in tijden van crisis. Doorleren of werk zoeken?*, 2010

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, *Zonder diploma. Aanleiding, Kansen en Toekomstintenties*, 2009

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2008*, 2009

ResearchNed, *De zeggenschap van leraren: nulmeting in het po, vo, mbo en hbo*, 2009

ResearchNed/Interstudie-NDO, *Tijd voor kwaliteit. Evaluatie van de 850-urennorm in het mbo*, 2010

SEO Economisch Onderzoek, *Vouchers voor vaardigheden: over de rol van de overheid op de markt voor postinitieel onderwijs*, 2010

Stichting Beroepsonderwijs Bedrijfsleven i.o., *Plan van Aanpak 2010 voor Stuurgroep Beroepsonderwijs-Bedrijfsleven*, 2010

Stichting Beroepsonderwijs Bedrijfsleven i.o., *Verbinden van de oevers door gedeelde verantwoordelijkheid in het mbo: gemeenschappelijke intentieverklaring van georganiseerd bedrijfsleven, onderwijs en kenniscentra*, 2010

Stuurgroep evaluatie WEB, *De WEB: naar eenvoud en evenwicht*, 2001

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2009-2010, kamerstuk 31 524, nr. 67, *Verslag van een algemeen overleg*, vastgesteld 1 juni 2010

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2009-2010, kamerstuk 32 314, nr. 4, *Wijziging van onder meer de WEB inzake de invoering van een competentiegerichte kwalificatiestructuur voor het beroepsonderwijs, Advies Raad van State en Nader rapport*, 2010

VNG Commissie Talent, *Wat ruist daar? Naar helderheid en eenvoud in het openbaar bestuur*, 2010

VNO-NCW en MKB-Nederland, *Prikkelen tot meer en beter*, 2010

VNO-NCW, MKB-Nederland, FNV, AOb, CNV Onderwijs, CNV Publieke Zaak, UNIENFTO, MBO Raad en Brancheorganisaties Zorg, *30+-maatregel desastreus, Brief aan Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*, 2010

Wergroep heroverweging productiviteit onderwijs, *Rapport Brede heroverwegingen. 6. Productiviteit onderwijs*, 2010

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het gezicht van de publieke zaak; Openbaar bestuur onder ogen*, 2010

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren*, 2009

