

Vergaderjaar 2020–2021

31 524

Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

Nr. 482

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2020

De toenemende flexibilisering van de samenleving en de dynamiek op de arbeidsmarkt vragen om een grotere wettelijke ruimte voor het mbo om zelf inrichtingskeuzes te kunnen maken en zo in te kunnen spelen op dergelijke ontwikkelingen. De afgelopen jaren heb ik hier stappen in gezet, bijvoorbeeld via het bestuursakkoord mbo¹, en deze koers zal zich de komende periode doorzetten. Dit maakt een sterke kwaliteitszorg en -cultuur op de mbo-scholen essentieel, opdat het mbo deze ruimte goed invult en daarbij voldoende vertrouwen biedt aan betrokkenen in en om de school over de geboden onderwijskwaliteit. Daarom waren ook afspraken over maximaal transparante verantwoording en het stimuleren van intercollegiale consultatie ten bate van kwaliteitsverbetering, opgenomen in het bestuursakkoord.

In deze brief informeer ik uw Kamer over de stand van zaken van de kwaliteitszorg in het mbo en de stappen die samen met de mbo-sector worden genomen om deze verder te versterken. Voor het bekostigd mbo betreft dit een nadere invulling van de eerdere afspraken uit het bestuursakkoord, waarbij ik vanwege de relevantie van het thema ook het niet-bekostigd mbo heb betrokken. Hiermee geef ik tevens invulling aan het voornemen om «*de mogelijkheid van een vorm van opleidingsaccreditatie*» te verkennen in het mbo, zoals opgenomen in het Regeerakkoord. Daarnaast reageer ik hiermee op bijgevoegd themarapport van de inspectie.

Versterken kwaliteitszorg

Mijn doel is om in samenwerking met het mbo een nog sterkere kwaliteitscultuur te ontwikkelen waarin het vanzelfsprekend is om constant bij elke instelling de eigen kwaliteit te monitoren en evalueren aan de hand van ambitieuze kwaliteitsdoelen. En om op basis daarvan de kwaliteit van het onderwijs van elke opleiding continu te blijven verbeteren. Bij elke

¹ Kamerstuk 31 524, nr. 351.

stap in deze cyclus zou sprake moeten zijn van feedback van interne en externe stakeholders en een dialoog met hen over de behaalde resultaten. Ondanks de goede stappen die het mbo heeft gezet, is dit doel nog niet overal bereikt en is er ruimte voor verbetering.

Naarmate het lerend- en zelfregulerend vermogen in het mbo met betrekking tot de onderwijskwaliteit toeneemt, kan het ministerie ook in de toekomst met vertrouwen verder gaan met de flexibilisering van het mbo en het vergroten van de wettelijke ruimte. Deze ruimte kan dan worden gebruikt om het onderwijs zo in te richten dat kan worden aangesloten bij de behoeften van de regio of sector en van verschillende groepen studenten.

Stand van zaken kwaliteitszorg in het mbo

In 2018, bij het maken van het «Bestuursakkoord 2018–2022 Trots, vertrouwen en lef» (hierna: bestuursakkoord) tussen het kabinet en de mbo-scholen, werd geconstateerd dat in een periode van enkele jaren de mbo-scholen de kwaliteit en kwaliteitsborging sterk hadden verbeterd. Voorbeelden waren de verbetering van de kwaliteit van examinering en diplomering die de inspectie constateerde in de voorgaande Staten van het Onderwijs en de verbetering van de inspectieoordelen over de kwaliteitsborging op zowel bestuurs- als opleidingsniveau. Zo had bijvoorbeeld in 2012 van de door de inspectie onderzochte opleidingen 27 procent een voldoende of goed op het gebied van kwaliteitsborging en in 2018 maar liefst 78 procent.² Op instellingsniveau was sprake van een soortgelijke verbetering.

De sector heeft dat voor een groot deel op eigen kracht gedaan. Zo is er het Kwaliteitsnetwerk mbo, dat ik financieel ondersteun. De afgelopen jaren heeft het merendeel van de bekostigde instellingen zich hieraan verbonden. Zij voeren systematisch instellingsaudits en thema-audits uit vanuit een dialoogmodel, dat gericht is op leren en waarderen van elkaar. Naast het Kwaliteitsnetwerk mbo zijn er ook andere netwerken waarin instellingen samenwerken aan kwaliteitszorg, zoals auditpool Diagonaal. De brancheorganisatie voor niet bekostigde onderwijsinstellingen, NRTO, heeft voor zijn leden een kwaliteitskeurmerk ontwikkeld waaraan alle leden moeten voldoen. Ook heeft de NRTO samen met de MBO Raad de Stichting VEMBO (Stichting Validering Examinering mbo) opgericht. De sector durft vooruit te kijken. De MBO Raad heeft recent een toekomstvisie op kwaliteitszorg in het mbo van 2025 gepubliceerd, waarin staat beschreven hoe de verbetering van de kwaliteitszorg kan worden doorgezet. Belangrijke uitkomst is dat de sector naar steeds meer horizontale verantwoording aan regionale stakeholders toewerkt. Ook wil de sector het eigenaarschap van onderwijsteams over kwaliteit versterken.³

Deze beweging heb ik gefaciliteerd door het financieren van het Nationaal Coördinatiepunt EQAVET (NCP EQAVET). NCP EQAVET ondersteunt het mbo bij de verbetering van de kwaliteitszorg en versterking van de kwaliteitscultuur in samenwerking met het Kwaliteitsnetwerk mbo en andere stakeholders, bijvoorbeeld door het opstellen van handreikingen. De aankomende jaren zal het NCP EQAVET hiermee doorgaan.

Gezien de positieve ontwikkelingen in de kwaliteit van het mbo en versterking van het lerend vermogen van de mbo-sector kon ik de afgelopen jaren meer wettelijke ruimte geven en de sector stimuleren bestaande ruimte beter te benutten. Dit heb ik bijvoorbeeld gedaan via de

² Bijlage bij Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 176.

³ <https://www.mboraad.nl/themas/kwaliteit>.

MBO Brigade, de mogelijkheid tot het aanbieden van cross-over kwalificaties, het loslaten van de koppeling tussen keuzedelen en kwalificaties en via publicaties zoals de brochure Ruimte in Regels mbo.⁴ Ook is het experiment Ruimte voor de Regio gestart, waarbij een aantal beroepsopleidingen en kwalificaties met een regionale specialisatie worden vormgegeven. Tot slot ontvangt uw Kamer ook nog dit jaar mijn brief over het toekomstperspectief op de kwalificatiestructuur. Hierin kondig ik aan stappen te zetten om de kwalificatiestructuur flexibeler en responsiever te maken.

Verkenning accreditatie

Het NCP EQAVET heeft een verkenning gedaan naar de mogelijkheden die het accreditatiestelsel kan bieden voor het mbo en is hiervoor met verschillende betrokkenen in gesprek gegaan. Uit deze verkenning bleek dat het mbo-stelsel een sterk stelsel van kwaliteitsborging heeft, dat al elementen bevat vergelijkbaar met het accreditatiestelsel en dat nog verder versterkt kan worden. Het huidige stelsel, met de eigen *checks and balances*, biedt goede waarborgen voor het leveren van onderwijskwaliteit. Ik heb daarna aanvullende gesprekken gevoerd met mbo-instellingen en sectorraden en sluit mij op basis daarvan aan bij de inzichten uit de verkenning. Een complete omslag naar een accreditatiestelsel zou een grote verandering zijn die op dit moment onvoldoende meerwaarde en draagvlak heeft.

Verbeterpunten: uitkomsten thema-rapport «de eigen beoordeling van kwaliteit in het mbo» en sterke punten van het accreditatiestelsel in het hoger onderwijs

Om de versterking van de kwaliteitszorg vorm te geven, heb ik gekeken naar het recente thema-onderzoek naar de beoordeling van de eigen kwaliteit in het mbo bij bekostigde en niet-bekostigde instellingen. Hieruit volgt een viertal aanbevelingen voor verbetering. Waar relevant heb ik een link gelegd naar het accreditatiestelsel.

Zo constateert de inspectie dat de instellingen uit het onderzoek allen over een stelsel van kwaliteitszorg beschikken waarmee besturen het onderwijs en de examenprocessen in kaart brengen. Vaak worden de opleidingen separaat bekeken. Bestuurders voeren een verdergaande stap, waarbij de kwaliteit van het onderwijs over de gehele instelling wordt beoordeeld en expliciet vergeleken wordt met een vooraf gestelde norm, nog niet vaak uit. De eerste aanbeveling van de inspectie luidt dan ook dat scholen de beschikbare informatie op opleidingsniveau beter kunnen benutten om tot een conclusie over kwaliteit van de instelling te komen.

Wanneer besturen wel tot beoordeling overgaan, zijn de normen die bestuurders hanteren volgens de inspectie vaak algemeen erkend en zijn ze gericht op landelijke gemiddelden of het inspectiekader. Hiermee is de eigen beoordeling beperkt tot de basiskwaliteit. Minder vaak zetten besturen de kwaliteit van de gehele instelling of van een opleiding af tegen een brede maatschappelijke of regionale opdracht. Ook normen die voortkomen uit een eigen ambitie voor kwaliteit zijn er nog niet zo vaak. Daarom luidt de tweede aanbeveling van de inspectie aan mbo-besturen

⁴ De MBO Brigade is een programma van het Ministerie van OCW en de MBO Raad. De MBO Brigade ondersteunt onderwijsteams bij het maken van goed en innovatief onderwijs door ruimte in de regels te vinden. Bijvoorbeeld door goede uitleg te geven of inspirerende voorbeelden te bieden, maar de brigade kan ook voorstellen doen voor het opruimen van knellende regels.

om de zelfbeoordeling te benutten om niet alleen basiskwaliteit maar ook eigen aspecten van kwaliteit te bezien.

De derde aanbeveling van de inspectie is om anderen dan medewerkers van onderwijsinstellingen bij de beoordeling van de kwaliteit te betrekken. In de teams die de kwaliteitsbeoordelingen uitvoeren zitten nu namelijk vooral medewerkers van onderwijsinstellingen. Andere partijen zoals studenten, bedrijfsleven, gemeenten of andere regionale partners worden wel geraadpleegd, maar hebben geen beoordelende taak. Ik vind dat het mbo hierbij kan kijken naar het accreditatiestelsel. Een belangrijk onderdeel van het accreditatiestelsel is de grote betrokkenheid van belanghebbenden (onder andere studenten en het afnemend werkveld) bij de beoordeling van kwaliteit, doordat zij structureel deelnemen aan visitatiepanels.

De inspectie adviseert scholen ten slotte om het proces en het resultaat van de beoordelingen van de eigen kwaliteit beter inzichtelijk te maken zodat een betrouwbaar beeld ontstaat, dat voor de inspectie ook een bruikbaar startpunt voor haar toezicht is. Het is in het mbo-veld nog geen gewoonte om extern te verantwoorden hoe het proces van de eigen beoordeling is ingericht, wat het resultaat van de beoordeling is en hoe het vervolg van de eigen beoordeling er uitziet. Dit maakt dat het voor de inspectie niet transparant genoeg is hoe besturen invulling geven aan hun bestuurlijke verantwoordelijkheid en of dat tot betrouwbare informatie leidt. Hierbij zie ik dat het accreditatiestelsel een hoge mate van externe verantwoording kent over de kwaliteit en de beoordeling daarvan, bijvoorbeeld doordat alle visitatierapporten online vindbaar zijn via de website van de NVAO. En het accreditatiestelsel is gebouwd op het principe van peer review: vergelijkbare opleidingen worden vergeleken met elkaar via de visitatiepanels waar ook peers (vakgenoten) in deelnemen. Bij het visitatiepanel in het ho is daarnaast altijd een onafhankelijke deskundige betrokken. Er zijn duidelijke afspraken, die de NVAO controleert, over wat deze onafhankelijkheid precies inhoudt. In een vervolgt raject zullen we bezien of het mbo deze punten kan benutten bij het versterken van de kwaliteitszorg.

Voor uitgebreidere informatie over het inspectieonderzoek en bovengenoemde aanbevelingen, verwijs ik uw Kamer naar het complete bijgevoegde rapport⁵.

Verbeteracties

Naar aanleiding van de bovenstaande analyse, ben ik gekomen tot een aantal afspraken met de mbo-sector en belanghebbenden van het mbo over verbeteracties. Voor de bekostigde mbo-scholen paste dit bij de afspraken die omtrent kwaliteitszorg waren opgenomen in het bestuursakkoord. Maar aangezien kwaliteitszorg en de aanbevelingen van de inspectie ook van toepassing zijn op het niet-bekostigd mbo, heb ik die sector erbij betrokken. Zo heb ik met de bestuurlijke partners uit de mbo-sector de afspraak gemaakt dat we nadere duiding gaan geven aan de wettelijke eisen van kwaliteitszorg in het beroepsonderwijs. Ook zet ik in op het vergroten van het leren tussen de mbo-scholen, door peer reviews en bench-learning systematisch onderdeel te maken van de kwaliteitszorg in het mbo. Tot slot ondersteun ik deze acties via het onderwijstoezicht, om zo een perspectief en beloning te bieden aan de mbo-scholen die hun kwaliteitszorg duurzaam op orde hebben.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Doel 1: Verbeteren kwaliteitscultuur en kwaliteitszorg

Bestuurlijke afspraken over ambitieuzere invulling van elementen van kwaliteitszorg in het mbo.

Samen met de MBO Raad, NRTO en de inspectie ga ik de elementen met betrekking tot kwaliteitszorg in het mbo nader uitwerken.⁶ Ook zal ik de Beroepsvereniging voor mbo-opleiders (BVMBO) betrekken, kwaliteitszorg ligt immers deels in de handen van docenten en onderwijsteams. Nadere duiding van deze elementen biedt besturen en onderwijsteams handvaten om hun kwaliteitszorg effectief te versterken. Zo kunnen we de ingezette lijn, waarbij de sector het eigenaarschap over de onderwijskwaliteit op zich heeft genomen en de kwaliteitszorg heeft verbeterd, doorzetten. Door de uitwerking samen te maken, kunnen we ook afspreken wat er nodig is vanuit scholen op het gebied van kwaliteitszorg om effectief aanspraak te maken op proportioneel onderwijstoezicht (zie ook bij doel 3). De uitwerking zal ik Uw Kamer in 2021 doen toekomen. Hierbij zijn de volgende elementen in ieder geval aan de orde:

a) *Onderwijskwaliteit*

Zoals de inspectie aangeeft, kunnen er door besturen hogere ambities worden gehanteerd bij het beoordelen van de onderwijskwaliteit waaraan duidelijke doelen («normen») worden verbonden die gemonitord en geëvalueerd kunnen worden. Ik ga samen met de sector uitwerken wat we kunnen doen om een meer ambitieuze invulling te geven aan het monitoren en regelmatig beoordelen van de onderwijskwaliteit.

b) *Onafhankelijke deskundige*

We gaan duidelijke afspraken maken over de onafhankelijkheid van betrokken deskundigen, waaronder peers, om zo te zorgen voor een stimulans van de professionaliteit van eigen kwaliteitsbeoordelingen door een objectieve externe blik.

c) *Belanghebbenden*

Door uit te werken welke belanghebbenden minstens betrokken moeten worden bij de kwaliteitsbeoordeling, zowel intern als extern, wordt de horizontale dialoog versterkt. Studenten, alumni, vakgenoten (peers) en het afnemend bedrijfsleven zijn daarbij zeker aan de orde.

d) *Openbaarmaking*

De inspectie constateerde dat scholen beter extern kunnen verantwoorden over het proces en het resultaat van de beoordelingen van de eigen kwaliteit dan nu gebeurt. Samen met het mbo wil ik uitwerken hoe we dat kunnen vormgeven. Dit moet ertoe leiden dat elke belanghebbende, regionaal en nationaal, op passende wijze informatie krijgt over de onderwijskwaliteit van een mbo-opleiding en -school ten bate van een goede (horizontale) dialoog over kwaliteit.

De MBO Raad geeft aan dat zij verwacht deels uitvoering te kunnen geven aan dergelijke bestuurlijke afspraken via sectorale referentiewaarden voor kwaliteit die zij aankomend jaar formuleren in samenwerking met het Kwaliteitsnetwerk mbo. De eerste resultaten hiervan worden in maart 2021 verwacht.

Doel 2: Een sector die samen leert: met en van elkaar

Stimuleren van peer reviews en andere leeractiviteiten tussen mbo-instellingen en onderwijsteams

De peer review op opleidingsniveau van het Kwaliteitsnetwerk mbo wordt nu op aanvraag van een onderwijsteam gedaan. Ik vind dat dit, net als in

⁶ Artikel 1.3.6 Wet Educatie en Beroepsopleiding.

het hoger onderwijs, stelselmatiger onderdeel zou moeten uitmaken van de kwaliteitszorg in het mbo. Daarmee versterken we het eigenaarschap voor de onderwijskwaliteit in de onderwijsteams. Het NCP EQAVET en het Kwaliteitsnetwerk mbo kunnen onderwijsteams hierbij ondersteunen met tools en trainingen. Ook gaat NCP EQAVET een ondersteunende tool maken voor besturen en onderwijsteams die de stap willen zetten van de lerende peer review naar een meer beoordelende peer review.

Bij deze acties zullen het Kwaliteitsnetwerk en het NCP EQAVET nauw samenwerken met de Beroepsvereniging voor mbo-opleiders (BVMBO). Het verder ontwikkelen van de lerende en waarderende peer reviews door de beroepsgroep zelf, kan namelijk een grote bijdrage kan leveren aan het kwaliteitsbewustzijn bij docenten en onderwijsteams.

Externe verantwoording via MBO Transparant en geïntegreerd jaardocument

Via MBO Transparant geven de bekostigde mbo-scholen zelf inzicht in de onderwijsresultaten op instellingsniveau en voor een aantal indicatoren ook de opleidingen daarbinnen voor een breed publiek. Dat de sector dit uit eigen beweging openbaart, was een mooie en goede stap. Samen met de MBO Raad heb ik de ambitie dat deze lijn wordt doorgezet en dat MBO Transparant verder wordt uitgebreid. Er is meer informatie beschikbaar dan nu openbaar te zien is op MBO Transparant, zoals startersresultaat, kwalificatiewinst en medewerkerstevredenheid.

Daarnaast ga ik jaarlijks relevante thema's uitvragen via de geïntegreerde jaardocumenten die scholen moeten publiceren. Dit is een bestaande mogelijkheid die ik in overleg met de MBO Raad gericht ga benutten. Hierbij valt te denken aan thema's als onderwijskwaliteit op opleidingsniveau, de kwaliteit van examinering of bpv. Indien daar opvallende verschillen uit komen, wil ik daarover bench-learning-activiteiten opzetten.

Stimuleren van grotere studentbetrokkenheid bij de kwaliteitszorg

Ik wil naast de bestuurlijke afspraken een extra stimulans geven aan de betrokkenheid van studenten bij de kwaliteitszorg in het mbo. We financieren het NCP EQAVET de aankomende twee jaar om een stimulerend traject op te zetten voor de mbo-scholen op het gebied van studentbetrokkenheid. Hierbij zullen zij intensief samenwerken met de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB). Middelen die ingezet gaan worden zijn het ontwikkelen van tools voor scholen en onderwijsteams en een jaarlijkse conferentie. Aandacht zal uitgaan naar het leren van elkaar op instellings- en teamniveau en het delen van good practices van studentbetrokkenheid, onder andere uit het buitenland.

Doel 3: Onderwijstoezicht dat een sterke kwaliteitscultuur stimuleert

Aanpassingen in het nieuwe onderzoekskader 2021–2025

In het nieuwe onderzoekskader dat in de maak is, gaat de inspectie het principe van proportioneel toezicht (verder) doorvoeren: het toezicht en de «zwaarte» ervan wordt sterker afhankelijk van de kwaliteit van besturen en de daarmee samenhangende kwaliteitszorg. Dit kan bij goede en transparante kwaliteitszorg leiden tot minder toezichtactiviteiten. Maar ook het omgekeerde: bij een onvoldoende of niet-navolgbare kwaliteitszorg kan er sprake zijn van méér toezicht door de inspectie dan in het huidige toezichtskader. Uw Kamer zal in 2021 het nieuwe onderzoekskader voor het mbo ontvangen.

Criteria voor besturen om aanspraak te kunnen maken op proportioneel toezicht, zal ik samen met de inspectie uitwerken en een plek geven in de uitwerking van de bestuurlijke afspraken met de MBO Raad en de NRTO.

Een experiment «kwaliteitszorg en toezicht»

Ik ben voornemens een kleinschalig experiment te starten voor «koplopers» op het gebied van kwaliteitszorg. Zij kunnen ervaring gaan opdoen met andere vormen van toezicht door de inspectie. Dit sluit aan bij de toekomstvisie van de MBO Raad over een terughoudend toezicht bij bewezen eigenaarschap van de sector over onderwijskwaliteit.⁷ Ook de NRTO streeft hiernaar. De huidige staat van de kwaliteitszorg van het mbo is nog niet zodanig dat dit is weggelegd voor alle scholen. Een experiment samen met koplopers, geeft mij de kans om ervaring op te doen met mogelijke toekomstperspectieven voor kwaliteitszorg en toezicht in het mbo.

De deelnemers gaan met de inspectie oefenen met een aantal andere vormen van toezicht en wat er nodig is om deze vorm van toezicht toe te kunnen passen. Hierbij kan onder andere het accreditatiestelsel als voorbeeld dienen, zoals het versterken van de kwaliteitszorg met de verplichte inzet van een beoordelende peer review. Mogelijk kan hierbij ook het in 2021 geplande advies van de Onderwijsraad over extern toezicht worden benut. In 2021 informeer ik Uw Kamer over de nadere invulling van dit experiment.

Tot slot

Het mbo heeft de afgelopen jaren de kwaliteitszorg sterk verbeterd. Met de afspraken uit deze brief wil ik samen met de sector daarin nog verdere stappen zetten met als ambitie dat er in elk team en bij elk bestuur een sterke kwaliteitscultuur is die het mogelijk maakt om bewuste keuzes te maken binnen de kaders die er zijn, continu zicht te houden op de kwaliteit en deze steeds verder te verbeteren. De sector heeft laten zien dat zij dit vertrouwen waard is en dat zij net als ik hoge ambities heeft voor de vervolgstappen de aankomende jaren. Ik heb dan ook alle vertrouwen in het effect van de in deze brief aangekondigde verbeteracties.

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

⁷ <https://www.mborraad.nl/themas/kwaliteit>.