



Beleidsregel van de Inspecteur-generaal van het Onderwijs, van 19 november 2014, nr. 4452248, houdende toevoegen van een addendum aan het Toezichtkader BVE 2012

De Inspecteur-generaal van het onderwijs,

Gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 13 van de Wet op het onderwijstoezicht;

Gelet op de goedkeuring van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op 14 oktober 2014;

Besluit:

ARTIKEL I

Aan het Toezichtkader BVE 2012 wordt toegevoegd het Addendum 2015, als in de bijlage.

ARTIKEL II

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van 1 januari 2015.

Deze beleidsregel zal met de bijlage en de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Inspecteur-generaal van het onderwijs,
A.S. Roeters*



TOEZICHTKADER MBO 2012

Addendum 2015

Definitieve versie

Utrecht, 22 september 2014.

INHOUD

1	INLEIDING	2
1.1	Toekomstgericht mbo	2
1.2	Toezichtkader 2016	3
1.3	Addendum 2015	3
1.3.1	Werking en overleg	3
1.4	Werkwijze 1 januari 2015 – 1 augustus 2016	3
1.4.1	Bekostigde instellingen	4
1.4.2	Niet-bekostigde instellingen	4
1.4.3	Transitiefase: 1 jan 2015 – 1 aug 2016	4
2	NORMERING: DE GELAAGDHEID	4
2.1	Aanleiding	4
2.2	Wat verandert er	4
2.3	Wijziging / aanvulling toezichtkader	5
3	NORMERING: TOEPASSING OORDEEL 'SLECHT'	5
3.1	Aanleiding	5
3.2	Wat verandert er	5
3.3	Wijziging / aanvulling toezichtkader	5
4	TOEZICHT FINANCIËLE CONTINUÏTEIT	6
4.1	Aanleiding	6
4.2	Wat verandert er	6
4.3	Wijziging / aanvulling toezichtkader	6
5	BEOORDELING EXAMENINSTRUMENTEN EN -DIENSTEN	7
5.1	Aanleiding	7
5.2	wat verandert er	8
5.3	aanvulling / wijziging toezichtkader	8
6	WERKWIJZE OKV OPBRENGSTEN	9
6.1	Aanleiding	9
6.2	Wat verandert er	9
6.3	Wijziging / aanvulling toezichtkader	9
7	ADMINISTRatieve TOEDELING ONGEDIPLOMEERDE UITSTROOM BIJ OPBRENGSTBEPALING	10
7.1	Aanleiding	10
7.2	Wat verandert er	10
7.3	Wijziging / aanvulling toezichtkader	10
8	NORMERING JAARRESULTAAT EN DIPLOMARESLTAAT	10
8.1	Inleiding	10
8.2	Normering Bekostigd onderwijs 2014–2015	10
8.3	Normering niet-bekostigd onderwijs 2014–2015	11
8.4	Normering 2015–2016	11

1 INLEIDING

1.1 Toekomstgericht mbo

Het onderwijs in Nederland is goed, maar het kan beter. In de brief van 2 juni 2014 aan de Tweede Kamer (Ruim baan voor vakmanschap: een toekomstgericht mbo) benadrukt de minister het belang van goed opgeleide vakmensen. Nederland moet zich ontwikkelen van een kenniseconomie naar een 'lerende economie' en daarvoor moet allereerst de basis van het (beroeps)onderwijs op orde zijn. Met het actieplan Focus op Vakmanschap is de weg naar uitdagender beroepsonderwijs ingezet, maar er is meer nodig.

Uit het Onderwijsverslag blijkt dat de kwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) de afgelopen tien tot vijftien jaar nagenoeg op een gelijk niveau is gebleven. Zogenoemde zwakke opleidingen slagen er steeds beter in hun kwaliteit op een voldoende niveau te brengen. Om de kwaliteit van de sector te versterken zouden echter ook de opleidingen die voldoende presteren kansen moeten aangrijpen om het niveau te verhogen. Dit vraagt om een organisatiecultuur waarbij het voor alle partijen vanzelfsprekend is om te blijven streven naar verbetering.

In 2016 willen we het toezicht zo inrichten dat we een meer gedifferentieerd oordeel kunnen geven over de kwaliteit, met name om opleidingen die boven het basisniveau presteren te stimuleren tot verdere verbetering. We willen instellingen daar ook meer op aanspreken met als gezamenlijk doel: Goed onderwijs voor elke student. In het mbo zijn we daarmee al op de goede weg.



1.2 Toezichtkader 2016

In het Toezichtkader BVE¹ 2012 zijn voor het mbo reeds elementen van gedifferentieerd toezicht ingevoerd die we in het nieuwe toezicht willen behouden en verder zullen ontwikkelen. Dit betreft de gegevensverzameling, oordeelsvorming en interventies.

Voor de gegevensverzameling maken we gebruik van informatie die de instellingen zelf hebben ontwikkeld, zoals auditrapporten, eigen analyses of zelfevaluaties. Deze lijn zetten we verder voort. Dat komt de proportionaliteit van ons toezicht ten goede.

Bij de oordeelsvorming maken we reeds onderscheid in goed, voldoende en onvoldoende. Dat doen we zowel op opleidingsniveau als op het niveau van de instelling als geheel (voor kwaliteitsborging). Ook deze lijn zetten we voort.

Bij het opmaken van de Staat van de Instelling (SvI) differentiëren we in de aard van de interventies. Het oordeel over kwaliteitsborging is in belangrijke mate bepalend voor het vervolgtoezicht. We sluiten aan op de eigen verantwoordelijkheid van de instelling om de kwaliteit van het onderwijs te (blijven) borgen.

Het Toezichtkader 2016 zal ook een aantal nieuwe elementen bevatten. Op het punt van opbrengsten willen we verkennen of we met een rijker instrumentarium kunnen werken om de onderwijsresultaten van instellingen te beoordelen. Tot nu toe hebben we de beschikking over jaarresultaat en diplomaresultaat, maar we willen ook de 'toegevoegde waarde' gaan beoordelen. Voorts willen we nagaan of we meer kunnen zeggen over het succes van eerstejaars en het percentage studenten dat de opleiding volgde binnen de nominale studieduur.

Ook gaan we bekijken of we de oordeelsvorming met het waarderingskader kunnen verbeteren. Het waarderingskader mbo kent op dit moment drie niveaus: kwaliteitsgebieden, aspecten en indicatoren. We willen verkennen of we het niveau van de indicatoren kunnen laten vervallen.

We werken de komende tijd verder uit hoe we ervoor kunnen zorgen dat instellingen en opleidingen die net boven de basiskwaliteit functioneren, gestimuleerd worden tot verdere verbetering. Voor deze groep denken we onder meer aan het maken van afspraken die er toe bij moeten dragen dat de instelling of de opleiding niet afzakt tot onder het basisoniveau, maar juist gestimuleerd wordt tot verbetering. We willen de ontwikkeling van de kwaliteitsverbetering in een instelling over een langere periode ook meer dan nu in beeld brengen. We verwachten dat hier een stimulerende werking van uit gaat. In het kader van de ontwikkeling van het nieuwe toezicht gaan we enkele pilots uitvoeren.

1.3 Addendum 2015

Op 1 januari 2015 zijn alle (bekostigde) instellingen in het mbo een keer met het Toezichtkader 2012 beoordeeld en er start dan een nieuwe cyclus. We vinden dat een goed moment om het huidige Toezichtkader op een aantal punten aan te vullen of te verbeteren. In het licht van het nieuwe toezicht in 2016 betreft dit beperkte, en op basis van evaluatie ook noodzakelijke, aanpassingen. We doen dit in de vorm van dit addendum.

1.3.1 Werking en overleg

Dit addendum heeft een werkingsduur van 1 januari 2015 tot de invoering van het nieuwe toezichtkader, waarschijnlijk zal dit zijn per 1 augustus 2016.

De paragrafen 1, 3, 4, 5 en 7 uit het Addendum Toezichtkader bve 2012 (Staatscourant 2012, 26 maart 2012, nr 5757) blijven geldig. De paragrafen 2, 6 en 8 vervallen met de invoering van het onderhavige addendum.

Met dit addendum formaliseert de inspectie wijzigingen en aanvullingen van het Toezichtkader 2012 die in de periode 1 januari 2012 tot 1 januari 2014 met de mbo-instellingen zijn gecommuniceerd.

De onderzoeken naar kwaliteitsverbetering op basis van de eerste cyclus Staat van de Instelling worden conform afspraken met de betreffende instellingen voortgezet.

De inspectie heeft volgens het voorschrift in de Wet op het onderwijstoezicht met betrokkenen overleg gevoerd over het addendum. Het addendum is in mei en juni 2014 besproken met de MBO Raad, AOC-Raad en NRTO. De eindversie is in juni tevens voorgelegd aan CNV Onderwijs, AOB en JOB.

1.4 Werkwijze 1 januari 2015 – 1 augustus 2016

Hieronder geven we aan op welke wijze we het toezicht op de bekostigde en niet-bekostigde instellin-

¹ Met ingang van 2014 hanteert de inspectie de term mbo in plaats van bve. Voor de leesbaarheid hanteren we de benaming Toezichtkader 2012 in het vervolg van dit addendum.



gen in de periode 1 januari 2015 – 1 augustus 2016 organiseren. Daarbij hanteren we als uitgangspunt dat we de cyclische aanpak bij de onderzoeken naar de Staat van de Instelling willen continueren, zodat we daarmee voor het Onderwijsverslag voldoende representatieve uitkomsten genereren. De toezichtcyclus wordt vanaf 2016 per studiejaar ingericht, nu is dat per kalenderjaar.

1.4.1 Bekostigde instellingen

Voor de bekostigde instellingen starten we met ingang van 2015 een nieuwe cyclus. In 2015 onderzoeken we alle instellingen die ook in 2012 zijn onderzocht (22 instellingen) in het kader van de Staat van de Instelling. Daarbij wordt het Toezichtkader 2012 gehanteerd, inclusief het onderhavig addendum. Het toezicht zal proportioneel zijn: als de kwaliteitsborging in de eerste cyclus voldoende bleek, dan kijken we nu in eerste instantie op hoofdlijnen of dat nog steeds zo is. We kunnen daarbij steeds meer gebruik maken van gegevens waarover de instelling zelf beschikt. Die informatie gebruiken we vervolgens bij onze oordeelsvorming. We onderzoeken daarnaast de kwaliteit van 1 tot 5 opleidingen (afhankelijk van de grootte van de instelling).

1.4.2 Niet-bekostigde instellingen

De onderzoeken naar de Staat van de Instelling bij niet-bekostigde instellingen die voor 2014 staan gepland worden deels in 2014 en deels in 2015 uitgevoerd. Het addendum is van toepassing op de instellingen die vanaf 1 januari 2015 aan de beurt zijn. Evenals bij de bekostigde instellingen richten we het toezicht proportioneel in.

Vanwege de grote verschillen tussen de niet-bekostigde instellingen schetsen we in het Onderwijsverslag een algemeen beeld van de kwaliteit van het niet-bekostigd onderwijs.

1.4.3 Transitiefase: 1 jan 2015 – 1 aug 2016

Naast de afronding van de driejaarcyclus van de niet-bekostigde instellingen ontstaat in de eerste helft van 2016 ruimte voor themaonderzoeken / stelselonderzoeken ten behoeve van het Onderwijsverslag. In dezelfde periode worden alle inspectie medewerkers geschoold voor de invoering van het nieuwe toezicht. Per 1 augustus 2016 zal het nieuwe toezicht dan naar verwachting volledig operationeel zijn. Voor het Onderwijsverslag 2017 baseren we ons op de themaonderzoeken uit 2016.

In de volgende hoofdstukken beschrijven we de wijzigingen en aanvullingen op het huidige Toezichtkader 2012. Per onderdeel geven we aan wat de aanleiding is, wat de aanpassing voor de mbo-instelling betekent en hoe dit een vertaling krijgt in het document Toezichtkader 2012. Voor de vergelijkbaarheid geven we de 'oude' en de nieuwe tekst in een tabel weer. Boven de tabel staat steeds aangegeven welk onderdeel van het Toezichtkader 2012 het betreft. Teksten die ongewijzigd blijven zijn niet opgenomen.

2 NORMERING: DE GELAAGDHEID

2.1 Aanleiding

Met het Toezichtkader 2012 spreken we oordelen uit en daarvoor gebruiken we een normering. Deze bestaat steeds uit drie stappen: 1. Een normering per indicator. 2. Een normering per aspect. 3. Een normering per kwaliteitsgebied. Door de getrapte oordeelsvorming (gelaagdheid) komt het voor dat bij slechts één oordeel 'onvoldoende' op indicatorniveau het aspect of zelfs het gebied als onvoldoende moet worden beoordeeld. Uit de evaluatie van de werking van het Toezichtkader is gebleken dat het gewicht van één indicator in enkele gevallen te zwaar drukt op het oordeel op gebiedsniveau.

2.2 Wat verandert er

We willen voorkomen dat één bepaalde indicator automatisch tot een onvoldoende leidt op een aspect, en daarmee dus tot een onvoldoende op het niveau van een kwaliteitsgebied. Vanaf 1 januari 2015 bestaat de normering daarom uit twee stappen: 1. Een normering per aspect. 2. Een normering per kwaliteitsgebied. Per aspect wordt een beschrijving gegeven. Indicatoren en portretten zoals die nu in het Toezichtkader staan zijn daarvoor indicierend en richtinggevend. De focus van het onderzoek richt zich op de aspecten en komt daardoor in de beschouwing van het rapport tot uitdrukking.

De normering per kwaliteitsgebied op basis van de aspecten blijft zoals het nu in het waarderingskader staat. Ook blijven de normaspecten gehandhaafd. Deze vereenvoudiging van de normering is in lijn met de ontwikkeling van het nieuwe toezicht 2016, waarbij het uitgangspunt is dat we zo min mogelijk gelaagdheid in het waarderingskader brengen.

De vereenvoudiging van de normering betreft de gebieden Onderwijsproces, Examinering en diplomering en Kwaliteitsborging.



2.3 Wijziging / aanvulling toezichtkader

De tekstuele wijzigingen betreffen hoofdstuk 5 van het Toezichtkader 2012: Waarderingskader, par. 5.2. Normering (p. 38–40).

In de tekst van het gebied Onderwijsproces worden de indicatoren en portretten niet genoemd. De tekst blijft ongewijzigd en is dus niet opgenomen.

Toezichtkader 2012		Wijziging 2015	
De normen Op basis van het onderzoek spreekt de inspectie oordelen uit waarvoor zij gebruik maakt van een normering. Deze bestaat steeds uit drie stappen: 1. Een normering per indicator: wanneer wordt voldaan aan de indicator? Hiervoor gebruikt de inspectie portretten: de aangetroffen situatie voldoet aan de indicator indien deze over het geheel genomen voldoet aan de beschrijving in het portret. Het gaat hier om een weging van het geheel met hantering van toleranties. 2. Een normering per aspect: het aspect is voldoende indien aan alle indicatoren voldaan wordt. 3. Een normering per kwaliteitsgebied.		De normen Op basis van het onderzoek spreekt de inspectie oordelen uit waarvoor zij gebruik maakt van een normering. Deze bestaat steeds uit twee stappen: 1. Een normering per aspect: Per aspect wordt een beschrijving gegeven. Indicatoren en portretten zijn daarvoor indicierend en richtinggevend. 2. Een normering per kwaliteitsgebied.	
Examinering en diplomering De examenkwaliteit van een opleiding is voldoende wanneer alle drie de standaarden ¹ voldoende zijn en per standaard aan alle indicatoren is voldaan.		Examinering en diplomering De examenkwaliteit van een opleiding is voldoende wanneer alle drie de aspecten voldoende zijn.	
Kwaliteitsborging		Kwaliteitsborging	
Goed	– Aan alle aspecten is voldaan; – Aan alle indicatoren is voldaan; – De elementen in het portret worden op een uitstekende wijze uitgevoerd.	Goed	– Aan alle aspecten is voldaan; – De elementen in het portret worden op een uitstekende wijze uitgevoerd.
Voldoende	– Aan alle kernaspecten is voldaan; – Aan alle indicatoren van deze aspecten is voldaan; – Er wordt voor het grootste deel aan de omschrijving van de portretten van deze indicatoren voldaan, waaronder de essentiële onderdelen.	Voldoende	– Aan alle kernaspecten is voldaan; – Er wordt voor het grootste deel aan de omschrijving van de portretten van de indicatoren voldaan, waaronder de essentiële onderdelen.
Onvoldoende	– Aan twee aspecten is niet voldaan.	Onvoldoende	– Aan twee of drie aspecten is niet voldaan.
Slecht	– Aan drie of vier aspecten is niet voldaan.	Slecht ²	– Aan alle vier aspecten is niet voldaan.

¹ In artikel 7.4.4 van de WEB wordt gesproken over standaarden voor de kwaliteit van de examens. In het toezichtkader bve 2012 worden beide termen gebruikt. Vanwege de eenduidigheid spreken we in dit addendum over 'aspecten', zodat het beter aansluit op de andere kwaliteitsgebieden.

² Bij de oordelen 'onvoldoende' en 'slecht' is de wijziging in de toepassing van de normering doorgevoerd, zoals die in hoofdstuk 3 staat beschreven.

3 NORMERING: TOEPASSING OORDEEL 'SLECHT'

3.1 Aanleiding

In het huidige toezicht hanteren we bij het beoordelen van opleidingen de begrippen goed, voldoende, onvoldoende en slecht. Het oordeel 'slecht' is in veel gevallen demotiverend voor de instellingen.

3.2 Wat verandert er

In de periode tot de inwerkingtreding van het nieuwe toezicht in 2016 wordt het oordeel 'slecht' door de inspectie alleen gebruikt als aan geen van de aspecten behorend bij een gebied is voldaan. De aanpassing in de normering geldt voor de onderzoeken die vanaf maart 2014 hebben plaatsgevonden en is van toepassing op gebied 1. Onderwijsproces, gebied 2. Examinering en diplomering en gebied 4. Kwaliteitsborging.

3.3 Wijziging / aanvulling toezichtkader

De wijzigingen betreffen hoofdstuk 5 van het Toezichtkader 2012: Waarderingskader, par. 5.2. Normering (p. 38–40)².

Toezichtkader 2012	Wijziging 2015
Onderwijsproces	Onderwijsproces

² De wijzigingen die betrekking hebben op de normering van het gebied Examinering en diplomering zullen nog worden verwerkt in de Regeling standaarden examenkwaliteit mbo 2012; de wijzigingsregeling zal zo spoedig mogelijk worden gepubliceerd in de Staatscourant.



Toezichtkader 2012	Wijziging 2015
Onvoldoende: – Aan een of meer kernaspecten is niet voldaan; – Aan drie, vier of vijf aspecten is niet voldaan; Slecht: – Aan geen van de kernaspecten is voldaan; – Aan zes of meer aspecten is niet voldaan.	Onvoldoende: – Aan een of meer kernaspecten is niet voldaan; – Aan drie tot acht van de aspecten is niet voldaan; Slecht: – Aan geen van de negen aspecten is voldaan.
Examinering en diplomering	Examinering en diplomering
Onvoldoende: – Aan één standaard is niet voldaan; Slecht: – Aan twee of drie standaarden is niet voldaan.	Onvoldoende: – Aan één of twee aspecten is niet voldaan; Slecht: – Aan geen van de drie aspecten is voldaan.
Kwaliteitsborging	Kwaliteitsborging
Onvoldoende: – Aan twee aspecten is niet voldaan. Slecht: – Aan drie of vier aspecten is niet voldaan.	Onvoldoende: – Aan twee of drie aspecten is niet voldaan. Slecht: – Aan geen van de vier aspecten is voldaan.

4 TOEZICHT FINANCIËLE CONTINUÏTEIT

4.1 Aanleiding

De aanbevelingen van de Commissie Onderzoek financiële problematiek Amarantis (2012) hebben geleid tot beleidswijzigingen van OCW en de werkwijze van de inspectie. Formalisatie van de (tekstuele) wijzigingen in het Toezichtkader 2012 vindt plaats via dit addendum.

4.2 Wat verandert er

In lijn met de aanbevelingen van de Commissie is het toezicht met ingang van 2014 meer samenhangend en toekomstgericht vormgegeven. Zo vindt de verdere integratie van het financiële toezicht met het kwaliteitstoezicht plaats door aansluiting bij de Staat van de Instelling. Tegelijkertijd wordt hiermee invulling gegeven aan het toekomstgerichte toezicht doordat in dit kader ook de reeds aanwezige meerjarige financiële documentatie (o.a. meerjarenbegroting, liquiditeitsplanning, strategisch huisvestingsplan, meerjarig investeringsplan en meerjarige deelnemersontwikkeling) van een instelling wordt opgevraagd en beoordeeld bij het onderzoek naar de Staat van de Instelling. Het toekomstgerichte toezicht wordt verder verankerd doordat instellingen met ingang van het geïntegreerd jaardocument 2013 verplicht worden een continuïteitsparagraaf op te nemen. Voor de context en de vereisten van dit laatste onderdeel verwijzen we naar het specifieke voorschrift dat is opgenomen in de Regeling Jaarverslaggeving onderwijs (RJO)³.

In het Toezichtkader 2012 zijn bij gebied 7. Financiële continuïteit, onder 7.1 vier indicatoren weergegeven: solvabiliteit, liquiditeit, rentabiliteit en kwaliteit jaarrekening. Deze vier indicatoren vervallen als beoordelingsindicatoren en worden – met onderstaande wijzigingen – door de inspectie gebruikt voor de risicoanalyse. Daarbij is de indicator kwaliteit jaarrekening vervangen door de indicator ‘personele en materiële uitgaven’, omdat laatstgenoemde indicator de lading beter dekt. Daarnaast is de signaleringsgrens ten aanzien van solvabiliteit verhoogd naar 30% (dit was 20%). Verder vervalt de term ‘financiële buffer’, omdat dit voor het mbo geen relevante financiële sturingsvariabele is gebleken. Voor instellingen waarvoor een verhoogd financieel risico wordt voorzien, verdwijnt het onderscheid tussen hoog en verhoogd financieel risico. Deze instellingen worden voortaan aange-merkt als ‘instellingen onder aangepast financieel toezicht’.

4.3 Wijziging / aanvulling toezichtkader

De wijzigingen betreffen de volgende onderdelen van Toezichtkader 2012:

Bijlage 1: Waarderingskader. Gebied 7: Financiële continuïteit. Aspect 7.1: Financiële positie.

De indicatoren 7.1.1 (solvabiliteit), 7.1.2 (liquiditeit), 7.1.3 (rentabiliteit) en 7.1.4 (kwaliteit jaarrekening) vervallen in het waarderingskader (p. 55). Het worden risico-indicatoren voor de risicoanalyse die de inspectie jaarlijks uitvoert.

De term financiële buffer vervalt.

Tekstuele wijzigingen betreffen de solvabiliteit, liquiditeit, personele en materiële uitgaven en kwaliteit jaarrekening. De tekst betreffende de risico-indicatoren wordt toegevoegd aan par. 3.7 (p. 22).

³ Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 12 december 2013, nr. FEZ/579396 tot wijziging van de Regeling jaarverslaggeving onderwijs in verband met wijzigingen in de verantwoording over de toekomstparagraaf en de verantwoording van de afspraken in het kader van het Besluit experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs.



Toezichtkader 2012	Wijziging 2015
3.7 Jaarlijkse financiële risicoanalyse	3.7 Jaarlijkse financiële risicoanalyse
<p>Op basis van gegevens uit de jaarrekening berekent de inspectie drie financiële kengetallen: de solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit. Indien de kengetallen onder de signaleringswaarden liggen kan er in combinatie met trendgegevens sprake zijn van financiële risico's. Van de instellingen met risico's in de financiële kengetallen worden de jaarrekening en het jaarverslag geanalyseerd. Naast de toelichting bij de jaarrekening kijkt de inspectie bijvoorbeeld naar gegevens over interne beheersing en de opgenomen begroting van het volgend jaar.</p>	<p>Op basis van gegevens uit de jaarrekening berekent de inspectie vier financiële kengetallen:</p> <p><i>Solvabiliteit</i> Besturen kunnen op langere termijn voldoen aan hun financiële verplichtingen. De solvabiliteit (eigen vermogen en voorzieningen ÷ totaal passiva) is gezond als deze een waarde heeft tussen 0,3 en 0,6.</p> <p><i>Liquiditeit</i> Besturen kunnen op korte termijn (<1 jaar) voldoen aan hun verplichtingen. De liquiditeit (kortlopende vorderingen en liquide middelen ÷ kortlopende schulden) is voldoende als deze een waarde hoger dan 0,5 heeft.</p> <p><i>Rentabiliteit</i> Besturen houden baten en lasten met elkaar in evenwicht. De rentabiliteit (resultaat gewone bedrijfsvoering ÷ totale baten uit gewone bedrijfsvoering) is gezond als deze meerjarig een positieve waarde heeft.</p> <p><i>Personele en materiële uitgaven</i> Besturen houden de omvang van hun personele en materiële uitgaven beheersbaar. Bij besturen waarvan de huisvestings- en/of personele kosten binnen de hoogste 10% van de sector vallen worden deze kosten in samenhang met andere relevante kostenposten nader geanalyseerd.</p> <p>Indien de kengetallen onder de signaleringswaarden liggen kan er in combinatie met trendgegevens sprake zijn van financiële risico's. Van de instellingen met risico's in de financiële kengetallen worden de jaarrekening en het jaarverslag geanalyseerd. Naast de toelichting bij de jaarrekening kijkt de inspectie bijvoorbeeld naar gegevens over interne beheersing en de opgenomen begroting.¹</p>

¹ Mocht een instelling op basis van deze analyse onder het aangepast financieel continuïteitstoezicht vallen dan wordt van de instelling een herstelplan gevraagd. Op basis van – de ontwikkeling van – de relevante kengetallen en het oordeel t.a.v. het intern beheer wordt door de inspectie bepaald wanneer deze instellingen weer uit het aangepast financieel toezicht komen en daarmee onder het zogenaamde basisarrangement vallen. In het Toezichtkader 2016 wordt dit proces nader uitgewerkt.

Toezichtkader 2012. Bijlage 1. Het waarderingskader, Gebied 7.
Dit betreft tekstuele en numerieke wijziging van 7.2.1 (p. 55–56).
Indicatornummer 7.2.2 wijzigt in 7.1.2.

Toezichtkader 2012	Wijziging 2015
Aspect 7.2: Financiële beheersing	Aspect 7.1: Financiële beheersing
7.2.1 Meerjarenbegroting en jaarbegroting	7.1.1 Meerjarige financiële documentatie.
<p>Er is een meerjarenbegroting of -raming voor de komende jaren die aansluit op de geformuleerde beleidsdoelstellingen. Deze is gebaseerd op een realistische raming van opbrengsten en kosten en zodanig samengesteld dat de financiële positie in de zin van liquiditeit, financiële buffer en solvabiliteit gezond blijft of wordt. Tevens is geen sprake van het onnodig vergroten van financiële reserves.</p>	<p>Er is een meerjarenbegroting of -raming voor de komende jaren die aansluit op de geformuleerde beleidsdoelstellingen en de verwachte deelnemersontwikkeling, meerjarige investeringsplannen en het meerjaren-huisvestingsplan. De meerjarenbegroting is gebaseerd op een realistische raming van opbrengsten en kosten en zodanig samengesteld dat de financiële positie in de zin van liquiditeit en solvabiliteit gezond blijft of wordt.</p>
7.2.2 Kwaliteit financieel beheer	7.1.2 Kwaliteit financieel beheer

5 BEOORDELING EXAMENINSTRUMENTEN EN -DIENSTEN

5.1 Aanleiding

In de brief van de minister van 2 juni 2014 aan de Tweede Kamer⁴ schetst de minister de kwaliteit van de examens als een groot zorgpunt. Uit het laatste Onderwijsverslag blijkt dat bij een kwart van de in 2013 onderzochte bekostigde opleidingen gebruik wordt gemaakt van exameninstrumenten die niet voldoen aan de eisen. Veelal gaat het hier om door de instelling zelf ontwikkelde examens. Daarentegen is de kwaliteit van ingekochte exameninstrumenten nagenoeg altijd op orde.

De minister stelt per 1 augustus 2016 instellingen wettelijk verplicht om voor alle opleidingen gebruik te maken van bij gecertificeerde examenleveranciers ingekochte examens of om hun gezamenlijk of

⁴ Ruim baan voor vakmanschap: een toekomstgericht mbo. (2 juni 2014). Pag.18



individueel ontwikkelde examens extern te laten valideren. De ontwikkeling van landelijke keurmerken sluit hier op aan⁵.

Met het Toezichtkader 2012 doen we op basis van een beperkte steekproef driejaarlijks onderzoek bij examenleveranciers, maar onze werkwijze sluit niet goed aan op de ontwikkelcyclus van de examenleveranciers. Leveranciers passen om diverse redenen de exameninstrumenten jaarlijks aan en dat betekent dat het door de inspectie gepubliceerde internetoverzicht van goedgekeurde exameninstrumenten per leverancier regelmatig achterhaald is. Ook komt slechts een klein aantal ingekochte exameninstrumenten in de steekproef naar voren. Samenvattend is de werkwijze voor de inspectie weinig efficiënt, omdat niet alle instrumenten onderzocht kunnen worden en er ook tussentijds wijzigingen in de instrumenten optreden.

5.2 wat verandert er

Vanaf 1 januari 2015 doet de inspectie geen onderzoek meer bij de afzonderlijke examenleveranciers. We gaan ons meer richten op de beoordelingen en de werking van de afgegeven keurmerken. We onderzoeken via de jaarlijkse steekproef bij instellingen (gekoppeld aan de Staat van de Instelling) nog wel de kwaliteit van de exameninstrumenten en examendiensten.

Door een oordeel uit te spreken over de instrumenten met een keurmerk, kunnen we vaststellen of het keurmerk terecht is verleend. Op die manier houden we een vinger aan de pols, op het punt van de juistheid van het keurmerk. Indien ons oordeel van een instrument afwijkt van het verleende keurmerk dan wordt het oordeel van de inspectie bepalend voor deze opleiding. Wel gaat de inspectie dan met de keurmerk verlenende organisatie in overleg over deze verschillen.

Door onze (inhoudelijke) contacten met keurmerkorganisaties en de vergelijking van onze oordelen met de verleende keurmerken krijgen wij inzicht in de kwaliteit van de afgegeven keurmerken. We blijven wel jaarlijks een gesprek voeren bij de examenleveranciers. Dat draagt bij aan dit inzicht.

Als uit onze onderzoeken blijkt dat ons oordeel over het algemeen overeenkomt met het afgegeven keurmerk, dan kan de inspectie op termijn het onderzoek op ingekochte examenproducten die voorzien zijn van het keurmerk achterwege laten.

Als uit onze onderzoeken blijkt dat ons oordeel te vaak niet overeenkomt met het afgegeven keurmerk, dan kan de inspectie het onderzoek bij examenleveranciers juist weer intensiveren.

Eerder door de inspectie gegeven oordelen over ingekochte instrumenten blijven geldig totdat het exameninstrument door de leverancier wordt gewijzigd.

5.3 aanvulling / wijziging toezichtkader

De wijziging betreft hoofdstuk 4 van het Toezichtkader 2012: Tweede orde toezicht.

Par. 4.2.3 Toezicht bij ingekochte exameninstrumenten en bij gebruik van examenprofielen (p. 27).

Toezichtkader 2012	Wijziging 2015
4.2.3 Toezicht bij ingekochte exameninstrumenten en gebruik van examenprofielen. De ontwikkeling van examenprofielen en het eigen keurmerk van leveranciers zijn bedoeld om de kwaliteit van de examinering aan de voorkant te waarborgen. De inspectie ziet op de instelling toe op de kwaliteit van de uitgevoerde examens, ook indien de exameninstrumenten zijn ingekocht. De omvang van het onderzoek is dan afhankelijk van de waarborg aan de voorkant, en ook van de wijze waarop de instelling het instrument eventueel aangevuld en toegepast heeft. Met het oog op het belang van standaardisering voor de examenkwaliteit en de rol van de examenleveranciers daarbij zal de inspectie daarnaast periodiek en steekproefsgewijs onderzoek doen bij examenleveranciers om de kwaliteit van hun examenprocessen en ingezette exameninstrumenten te beoordelen. De uitkomsten van het onderzoek naar exameninstrumenten van leveranciers geeft de inspectie weer in een overzicht op haar website. Instellingen kunnen die informatie gebruiken bij hun beslissing om al dan niet instrumenten in te kopen.	4.2.3 Beoordeling kwaliteit exameninstrumenten. De inspectie ziet toe op de kwaliteit van de uitgevoerde examens. De inspectie onderzoekt daartoe alle exameninstrumenten en -diensten bij onderzoeken naar het exameninstrumentarium op de instelling. Bij het onderzoek maakt de inspectie geen onderscheid in exameninstrumenten die door de instelling zijn ontwikkeld, bij een leverancier zijn ingekocht en/of van een keurmerk zijn voorzien.

⁵ Zo heeft Excenter samen met KIWA een organisatie opgezet die de exameninstrumenten en -diensten van leveranciers integraal onderzoekt en beoordeelt (Keurmerk Examenleveranciers).



6 WERKWIJZE OKV OPBRENGSTEN

6.1 Aanleiding

Als uit een kwaliteitsonderzoek blijkt dat uitsluitend de opbrengsten van een opleiding onvoldoende zijn, dan vindt één jaar na vaststelling van het onderzoeksrapport een onderzoek naar kwaliteitsverbetering van de opbrengsten (okv) plaats. Bij herhaling van onvoldoende opbrengsten volgt jaarlijks opnieuw een okv.

De inspectie baseert het oordeel over de opbrengsten op de meest recente cijfers. Echter, een relatie tussen verbeteractiviteiten van de instelling en de opbrengstcijfers is na een jaar nog moeilijk zichtbaar te maken (tenzij de instelling al eerder is gestart met verbeteringen).

Enerzijds doet de huidige werkwijze niet altijd recht aan de inspanningen van een instelling op aantoonbare verbetering. Anderzijds kunnen onvoldoende opbrengsten te lang voortduren, zonder dat vanuit de inspectie aanvullende acties worden ondernomen.

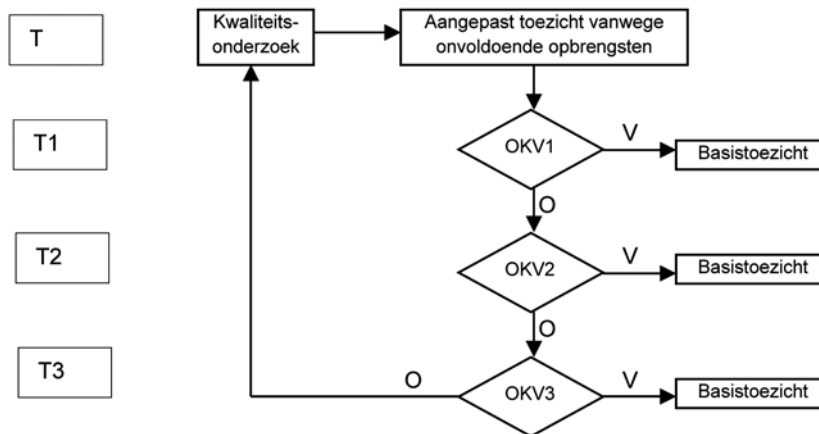
6.2 Wat verandert er

Indien bij een kwaliteitsonderzoek uitsluitend de opbrengsten onvoldoende zijn heeft de instelling maximaal drie jaar na verschijnen van het rapport de tijd om de opbrengsten op niveau te brengen. De opbrengstcijfers worden jaarlijks door de inspectie beoordeeld. Daarbij houdt de inspectie rekening met het tijdstip waarop relevante opbrengstcijfers beschikbaar zijn. Dat leidt tot de volgende werkwijze.

Bij constatering van onvoldoende opbrengsten bij een kwaliteitsonderzoek vindt na ongeveer één jaar een onderzoek naar kwaliteitsverbetering opbrengsten plaats (okv1). Het betreft een bureauonderzoek dat altijd op nieuwe opbrengstcijfers is gebaseerd. Dat onderzoek wordt in de zomerperiode uitgevoerd. Bij opnieuw onvoldoende opbrengsten vindt na ongeveer een jaar – wederom op basis van actuele cijfers – een tweede bureauonderzoek naar verbetering van de opbrengsten plaats (okv2). Als bij een derde okv de opbrengsten nog steeds onvoldoende zijn, dan start de inspectie een volledig kwaliteitsonderzoek, waarbij ook de gebieden onderwijsproces en kwaliteitsborging worden betrokken. De opleiding blijft onder aangepast toezicht totdat de opbrengsten zijn verbeterd.

In alle gevallen wordt de instelling op basis van het bureauonderzoek jaarlijks over het oordeel over de opbrengsten geïnformeerd.

Hieronder wordt het okv-traject opbrengsten schematisch weergegeven.



T= Tussentijdse periodes zijn ongeveer een jaar

O= Onvoldoende

V= Voldoende

6.3 Wijziging / aanvulling toezichtkader

De aanvullingen betreffen hoofdstuk 4 van het Toezichtkader 2012: Tweede orde toezicht.

Par. 4.5 Vervolgtoezicht en sancties. Onderzoek naar kwaliteitsverbetering (p. 30–31)

Par. 4.5.2 Voortduren onvoldoende opbrengsten (p. 32).

Toezichtkader 2012	Aanvulling 2015
Onderzoek naar kwaliteitsverbetering (p. 30)	Een onderzoek naar verbetering van de opbrengsten (OKV) wordt uitgevoerd op het moment dat actuele cijfers voor de inspectie beschikbaar zijn om de effecten van de verbetermaatregelen te kunnen beoordelen. Doorgaans is dit 1 jaar na het kwaliteitsonderzoek.



Toezichtkader 2012	Aanvulling 2015
<p>Par. 4.5.2 Voortduren onvoldoende opbrengsten. Indien bij een opleiding met onvoldoende opbrengsten deze niet verbeterd zijn, blijft de opleiding onder aangepast toezicht wegens onvoldoende opbrengsten. De inspectie vraagt de instelling om een plan van aanpak en onderzoekt na een jaar opnieuw de opbrengsten.</p>	<p>Par. 4.5.2 Voortduren onvoldoende opbrengsten. Indien bij een opleiding met onvoldoende opbrengsten deze niet verbeterd zijn, blijft de opleiding onder aangepast toezicht wegens onvoldoende opbrengsten. Als in het derde jaarlijks onderzoek naar kwaliteitsverbetering de opbrengsten niet zijn verbeterd start de inspectie een kwaliteitsonderzoek, waarbij ook de gebieden onderwijsproces en kwaliteitsborging worden betrokken.</p>

7 ADMINISTRatieve TOEDELING ONGEDIPLOMEERDE UITSTROOM BIJ OPBRENGSTBEPALING

7.1 Aanleiding

Met ingang van schooljaar 2012–2013 zijn er drie mogelijkheden voor het inschrijven van studenten in de beroepsopleidende leerweg (niveau 2, 3, 4): op creboniveau, op het niveau van het kwalificatiedossier of op domeinniveau. Dit betekent dat bij het bepalen van de opbrengsten een deel van de ongediplomeerde uitstroom – met name op domeinniveau – niet op het niveau van een opleiding wordt herkend. Bij het bepalen van de opbrengsten van een opleiding kan dit een vertekend beeld geven.

7.2 Wat verandert er

De ongediplomeerde uitstroom die op domeinniveau staat geregistreerd wordt naar rato toebedeeld aan de ongediplomeerde uitstroom bij actieve opleidingen van hetzelfde niveau binnen hetzelfde domein. Op basis van dit totaalbeeld worden de opbrengsten bepaald. Het betreft een administratieve toedeling die door de inspectie jaarlijks wordt uitgevoerd. Indien deze toedeling tot een negatief oordeel van de opbrengsten leidt, wordt bij een onderzoek de instelling hierover geïnformeerd.

7.3 Wijziging / aanvulling toezichtkader

De tekst betreft een aanvulling op het addendum Opbrengsten (januari 2012) bij het Toezichtkader 2012. Hoofdstuk 5. Beoordeling VSV (p. 6).

Toezichtkader 2012	Aanvulling 2015
Addendum Opbrengsten bij Toezichtkader 2012.	De ongediplomeerde uitstroom die op domeinniveau staat geregistreerd wordt naar rato toebedeeld aan de ongediplomeerde uitstroom bij actieve opleidingen van hetzelfde niveau binnen hetzelfde domein. Op basis van dit totaalbeeld worden de opbrengsten bepaald. Het betreft een administratieve toedeling die door de inspectie jaarlijks wordt uitgevoerd. Indien deze toedeling tot een negatief oordeel van de opbrengsten leidt, wordt bij een onderzoek de instelling hierover geïnformeerd.

8 NORMERING JAARRESULTAAT EN DIPLOMARESULTAAT

8.1 Inleiding

Jaarlijks publiceert de inspectie rond juni de nieuwe normen voor de opbrengsten middelbaar beroepsonderwijs. Deze normen worden vastgesteld op basis van de op dat moment bij de inspectie meest recent vastgestelde opbrengstgegevens. Deze nieuwe normen zijn dan vervolgens één jaar geldig. De normen op basis van de opbrengsten van achtereenvolgens de jaren 2008–2009, 2009–2010, 2010–2011, 2011–2012, zijn op hetzelfde niveau vastgesteld. Feitelijk zijn de normen van opbrengstjaar 2008–2009 voor de overige jaren van toepassing verklaard. Een stabiele norm voor een langere periode heeft, mede op verzoek van de instellingen, de voorkeur boven jaarlijkse aanpassingen. Met dit addendum stellen we de normering voor 2012–2013 als volgt vast.

8.2 Normering Bekostigd onderwijs 2014–2015

In de toezichtperiode 2014–2015 hanteren wij de normen zoals deze reeds enkele jaren van toepassing zijn. Belangrijke overweging hiervoor is dat inspectiebreed gewerkt wordt aan een gezamenlijke basis voor de toezichtkaders voor de onderwijssectoren. In de aanloop naar het nieuwe Toezichtkader 2016 onderzoeken we ook of we tot nieuwe definities en normen voor onderwijsresultaten van het mbo moeten komen. Voor de periode 2014–2015 zijn de normen, gebaseerd op de opbrengsten 2012–2013, voor het bekostigd onderwijs ongewijzigd (zie tabel).



Normen bekostigd onderwijs 2014–2015		
	Jaarresultaat ¹	Diplomaresultaat ²
Niveau 1	60,7	45,1
Niveau 2	56,5	45,2
Niveau 3	65,3	67,3
Niveau 4	64,2	67,3

¹ Jaarresultaat: het aantal gediplomeerden in het jaar als percentage van hetzelfde aantal gediplomeerden plus de ongediplomeerde instellingsverlaters in hetzelfde jaar.

² Diplomaresultaat: het aantal gediplomeerde instellingsverlaters in een jaar als percentage van alle instellingsverlaters in hetzelfde jaar.

8.3 Normering niet-bekostigd onderwijs 2014–2015

De inspectie onderscheidt bij het niet-bekostigd onderwijs drie doelgroepen: jonger dan 23 jaar, ouder dan 23 jaar en afstandsonderwijs. De benodigde gegevens voor het berekenen⁶ van de toe te passen normen worden bij de instellingen opgevraagd. De norm wordt berekend over de trajecten die gericht zijn op het halen van een diploma. De inspectie vraagt ook informatie op over het aantal studenten dat onderdelen van de studie volgt, maar dat niet van plan is om het mbo-diploma te behalen.

De normen, zoals hieronder opgenomen, zijn in 2012 vastgesteld en blijven voor de periode 2014–2015 ongewijzigd. Deze normen zijn gebaseerd op de opbrengsten van 2013.

Normen niet-bekostigd onderwijs 2014–2015		
< 23 jaar	> 23 jaar	Afstandsonderwijs
65%	67%	Geen opbrengstbeoordeling

8.4 Normering 2015–2016

De norm voor het bekostigd en het niet-bekostigd onderwijs wordt in 2015 aangepast. Deze heeft betrekking op de toezichtperiode 2015–2016. De norm wordt afgestemd met de andere onderwijssectoren.

⁶ Formule: (totaal geslaagde studenten startjaar Y / totaal aantal gestarte studenten in startjaar Y) x 100%.



TOELICHTING

Sinds januari 2012 is het Toezichtkader BVE 2012 (hierna: toezichtkader) van kracht. Na 2014 zijn alle instellingen een keer met dit toezichtkader beoordeeld. Bij de start van de nieuwe cyclus in 2015 willen we een aantal verbeteringen in het toezichtkader doorvoeren die voortvloeien uit evaluaties over de werking daarvan. We doen dat met dit addendum.

Omdat in 2016 naar verwachting een geheel nieuw toezichtkader van kracht zal zijn, betreft dit addendum slechts beperkte aanpassingen.

Het toezicht zal in 2016 namelijk een aantal nieuwe elementen bevatten. We willen het toezicht dan zo inrichten dat we een meer gedifferentieerd oordeel kunnen geven over de kwaliteit, met name om opleidingen die net boven het basisoniveau presteren te stimuleren tot verdere verbetering. Op het punt van opbrengsten willen we verkennen of we met een rijker instrumentarium kunnen werken om de onderwijsresultaten van instellingen te beoordelen. Tot slot willen we verkennen of we het niveau van de indicatoren kunnen laten vervallen. Wat dit laatste betreft doen we daar met dit addendum al een aanzet toe.

Dit addendum heeft dus een werkingsduur van 1 januari 2015 tot aan de invoering van het nieuwe toezichtkader, waarschijnlijk zal dit 1 augustus 2016 zijn.

Met dit addendum verandert het toezichtkader met betrekking tot de volgende punten:

- *Vervallen*
In 2012 is reeds een addendum bij het toezichtkader gevoegd, namelijk het Addendum Opbrengsten bij Toezichtkader BVE 2012 (Staatscourant 2012, 26 maart 2012, nr. 5757). De paragrafen 2, 6 en 8 uit het Addendum Opbrengsten bij Toezichtkader BVE 2012 komen met dit addendum te vervallen. De paragrafen 1, 3, 4, 5 en 7 uit het Addendum Opbrengsten bij Toezichtkader BVE 2012 blijven gewoon geldig.
- *Wijzigingen/aanvullingen*
De Regeling standaarden examenkwaliteit mbo 2012 (BVE/312893, september 2011) is integraal verwerkt in het toezichtkader. Het addendum heeft daarmee ook gevolgen voor de toepassing van deze regeling door de inspectie. Deze wijzigingen in de werkwijze van de inspectie hebben betrekking op paragraaf 5.2 van het toezichtkader en betreffen de normering op het punt van de gelaagdheid (zie het addendum, par. 2) en de wijziging van de toepassing van het oordeel 'slecht' (zie het addendum, par. 3).
Met dit addendum formaliseert de inspectie tevens wijzigingen en aanvullingen van het Toezichtkader 2012 die in de periode 1 januari 2012 tot 1 januari 2014 met de mbo-instellingen zijn gecommuniceerd.

De onderzoeken naar kwaliteitsverbetering die nog voortvloeien uit de eerste cyclus van de Staat van de Instelling van 2014 worden conform afspraken met de betreffende instellingen voortgezet. Vanaf 1 januari 2015 wordt daarbij dit addendum gehanteerd.

In het addendum is tevens weergegeven op welke wijze het toezicht op de bekostigde en niet-bekostigde instellingen in de periode 1 januari 2015 – 1 augustus 2016 zal worden georganiseerd. Daarbij hanteren we als uitgangspunt dat we de cyclische aanpak bij de onderzoeken naar de Staat van de Instelling willen continueren, zodat we daarmee voor het Onderwijsverslag voldoende representatieve uitkomsten genereren. Het Onderwijsverslag van 2017 wordt gebaseerd op themaonderzoeken die we begin 2016 uitvoeren. De toezichtcyclus wordt vanaf 2016 per studiejaar ingericht, nu is dat per kalenderjaar.

De inspectie heeft volgens het voorschrift in de WOT met betrokkenen overleg gevoerd over het addendum. Het addendum is in mei en juni 2014 besproken met de MBO Raad, AOC Raad en NRTO. De eindversie is in juni tevens voorgelegd aan CNV, AOB en JOB.

De aanpassingen in dit addendum sluiten aan bij de toezichtvisie om instellingen meer te stimuleren tot continue verbetering. We hebben daarbij een gezamenlijk doel: goed onderwijs voor elke student. In het mbo zijn we daarmee al op de goede weg.

*De Inspecteur-generaal van het onderwijs,
A.S. Roeters*