

Vergaderjaar 2008–2009

27 451

Koers BVE

Nr. 101

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2008

In de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Arbeidsparticipatie¹ is aangekondigd dat u in het najaar van 2008 geïnformeerd wordt over de modernisering van het bekostigingsmodel voor de instellingen die middelbaar beroepsonderwijs (mbo) verzorgen. Deze brief dient daartoe. Hij is te beschouwen als de nadere uitwerking van die aankondiging. Bij het opstellen heb ik onder meer gebruik gemaakt van het briefadvies dat de SER mij in juni heeft toegezonden.

In het verlengde van deze brief zal ik een wetgevingstraject starten, gericht op wijziging van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) en bijbehorende uitvoeringsregelingen. Dat traject zal nog voor de zomer van 2009 leiden tot een concept wet die uw Kamer, volgens de gebruikelijke procedures, begin 2010 zal bereiken. Bij die uitwerking zal ik uiteraard zo goed mogelijk de gevolgen voor het stelsel in beeld trachten te brengen, ook in termen van (vermindering van) administratieve lasten. Dat betekent dus ook een goede toetsing op uitvoerbaarheid.

De uitdaging

Het huidige bekostigingsmodel voor de mbo instellingen is sinds 2000 in gebruik. In 2005 is de werking ervan geëvalueerd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO).² Kort samengevat luidde de conclusie van deze evaluatie dat het huidige mbo-model voor de korte termijn goed voldoet. Dat was op dat moment een belangrijke constatering, want het mbo ziet er sinds de invoering van de Wet Educatie Beroepsonderwijs in 1996 heel anders uit dan voor die tijd.

Het bekostigingsmodel moest en moet drie heterogene doelen tegelijkertijd bedienen, namelijk:

- zorg voor goed initieel beroepsonderwijs, minimaal tot startkwalificatie, en liefst nog verder in het kader van de eisen die de kennis-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 544, nr. 158.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 27 451, nr. 44.

economie stelt, met een adequate uit- resp. doorstroom naar zowel de arbeidsmarkt als naar het HBO;

- zorg voor scholingsmogelijkheden in het kader van Leven Lang Leren (flexibele opscholing van werkenden, dan wel zij die met werkloosheid worden bedreigd, bij voorkeur via BBL-trajecten en mogelijk ook met medefinanciering door andere partijen, zoals werkgevers, gemeenten en UWV);
- zorg voor een adequate vangnetfunctie voor het gehele onderwijsbestel, die zijn uitwerking heeft gekregen in een bewust drempelloze toelating tot de niveaus 1 en 2.

De mbo instellingen, dus de Regionale Opleidingscentra (ROC's), de vakinstellingen en de AOC's, hebben deze drie doelen tegelijkertijd te bedienen.

Kern van het huidige bekostigingsmodel

Het bekostigingsmodel mbo is één van de wettelijke instrumenten die mij ter beschikking staan om die drievoudige opdracht vanuit het Rijk zo adequaat mogelijk te faciliteren. Het gaat om een budgetverdeelmodel dat ervoor moet zorgen dat de verdeling van schaarse middelen over ROC's, vakinstellingen en AOC's in samenhang recht doet aan deze doelen.

Waarom aanpassing?

Ik heb enkele overwegingen om dit – in zichzelf – robuuste bekostigingsmodel nog verder te willen verbeteren. De eerste overweging houdt verband met het inmiddels beschikbaar zijn van het onderwijsnummer in de mbo sector. Die beschikbaarheid verschaft mij een beter inzicht in de samenstelling van de deelnemerspopulatie, zowel landelijk als per instelling. Dat maakt het mogelijk tot een zekere *fine-tuning* te komen. Zo kan ik met gebruikmaking van het onderwijsnummer in de dagelijkse praktijk enkele ongewenste neveneffecten van het bekostigingsmodel waarnemen. Door die weg te nemen verbeter ik de verdelende werking van het model.

Zo observeer ik dat sommige instellingen nog steeds bewust studenten diploma's laten stapelen, in weerwil van wat hierover bijvoorbeeld in de notitie Helderheid 2004 is opgemerkt.¹ De reden daarvoor is dan niet dat dit onderwijskundig gezien noodzakelijk en/of wenselijk zou zijn. Maar wel dat instellingen daarmee beslag kunnen leggen op een relatief groter deel uit het macrobudget dan instellingen die niet stapelen. Dat vind ik uit oogpunt van doelmatige allocatie ongewenst. Daarom wil ik goed bezien hoe stapeling om onderwijskundige redenen goed mogelijk is en kan blijven, maar stapeling om alleen financiële redenen tegengegaan kan worden.

Een vergelijkbare perversiteit zie ik op het punt van prijsfactoren. Er zijn indicaties dat er instellingen zijn die studenten, die nog niet goed kunnen kiezen, bewust inschrijven in een «aanpalende» opleiding met een hogere prijsfactor. Ook dat acht ik ongewenst.

Een tweede overweging betreft de ervaringen van de afgelopen jaren. Het aantal voortijdig schoolverlaters daalt, maar is nog steeds hoog. 1 op de 8 jongeren verlaat voortijdig de school. Voor de studenten die (nog) niet beschikken over een startkwalificatie (dus geen diploma op niveau 2) geldt dus dat er een forse uitdaging ligt voor de instellingen om hen vast te houden, intensief te begeleiden en naar een startkwalificatie te brengen. Vandaar dat het kabinet al aan de start van deze kabinetsperiode ervoor

¹ Bijlage bij kamerstuk 28 248, nr. 72, december 2004.

heeft gekozen om een tweede teldatum te introduceren die beoogt deelnemers langer vast te houden. De vraag is echter of dit voldoende is.

De budgetten die nodig zijn voor het vasthouden van studenten op de niveaus 1 en 2 liggen door de specifieke kenmerken van deze jongeren beduidend hoger. Die problematiek wordt vooral zichtbaar in de grote steden en heeft van doen met mijn inzet tot duurzame verankering van het beleid om het voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Deze lijn wil ik verder versterken door verbetering van de inrichting van de bestaande gewichtenregeling.

Kortom: het gaat voor het mbo om het vinden van een goed evenwicht tussen doelen en bijpassende instrumentatie. Elk doel veronderstelt een eigen instrumentatie en daar kan een «functionele» spanning uit ontstaan. In dat verband moet steeds worden beseft dat het om een budgetverdeelmodel gaat: een model dat een eerlijke verdeling van schaarse middelen beoogt. De werking moet bovendien worden gezien in een context van andere beleidsinstrumenten. Ik kom daar aan het einde van deze brief nog even op terug.

Maatregelen

Ik ben van plan om in 2009 zes nieuwe maatregelen verder uit te werken en onderwerp te maken van een aanpassing van de WEB en, waar nodig, onderliggende regelgeving. Hieronder benoem ik ze alle zes en voorzie ik ze van een korte toelichting.

1. aanscherping van het onderscheid BOL-BBL

Het onderscheid tussen de Beroeps Opleidende Leerweg en de Beroepsbegeleidende Leerweg, kortweg BOL en BBL, is kenmerkend voor het Nederlandse mbo. De leerwegen zijn complementair aan elkaar. Zij bieden op deze manier een keuzemogelijkheid aan alle jongeren om een vak te leren op de manier die voor hen het beste werkt. Ofwel door het accent te leggen op het leren in de praktijk (BBL, werkzwaar), ofwel door het accent te leggen op het leren op school (BOL, schoolzwaar).

Iedere student is anders en de wensen van het bedrijfsleven veranderen onder invloed van innovaties en de economische conjunctuur. De structuur van BOL en BBL heeft zich bewezen door gemakkelijk mee te bewegen met schommelingen in de conjunctuur. Vooral om deze reden staat het Nederlandse MBO dan ook internationaal in hoog aanzien, zeker wat de hogere niveaus betreft.

Ik hecht dan ook veel waarde aan dit onderscheid en kies ervoor om deze structuur te handhaven, ook al gaan er soms stemmen op die pleiten voor het opheffen van het verschil tussen BOL en BBL. Het onderscheid tussen BOL en BBL wordt bepaald door de omvang van het aandeel van de beroepspraktijkvorming (BPV) in de opleidingen. Inmiddels is duidelijk dat de beide leerwegen – wanneer we kijken naar het aandeel BPV in de opleiding – steeds dichter naar elkaar toe lijken te groeien. En dat terwijl de vergoeding die een instelling krijgt voor beide leerwegen sterk uiteenloopt: een BOL opleiding levert ongeveer tweemaal zoveel publieke bekostiging op voor instellingen, omdat het model veronderstelt dat een instelling meer inspanningen levert om een student te diplomeren. Afwenteling van de kosten voor de opleiding op het bedrijfsleven, bij gelijkblijvende vergoeding voor de inspanningen is onwenselijk. Ik wil daarom het onderscheid scherper afbakenen. Bij de scherpere afbakening wordt uiteraard wel rekening gehouden met andere wettelijke verplichtingen die aan de opleiding gesteld worden, bijvoorbeeld ten aanzien van de opleiding verpleegkunde in de wet-BIG.

In de komende maanden zal ik, mede op basis van de uitkomsten van extern onderzoek naar de omvang van de BPV en een lopend onderzoek van de Inspectie naar de kwaliteit van de BPV, mij beraden op een goede keuze op dit punt.

2. harmonisatie prijsfactoren

De verschillende opleidingen van het MBO hebben zich vanaf 1996 vergaand verder ontwikkeld. Sommige zijn opgeheven, andere samengevoegd of anders vormgegeven. Voor vele specifieke bekostigingsverschillen op basis van de huidige negen prijsfactoren ontbreekt daarom inmiddels de rationale die er in 1996 nog wel was. Zo bestaan er geen opleidingen meer waar uitsluitend gewerkt wordt in grote klassikale groepen en waarbij inventariskosten nauwelijks een rol spelen. Vooral de invoering van ICT heeft een grote invloed gehad op de verschuiving in de kosten per opleiding. De grote verschillen in de basiskosten per student zoals die in 1996 bestonden zijn verminderd of geheel weggefallen.

Ik wil het aantal prijsfactoren daarom terugbrengen. Daarbij zal voor elke nieuwe opleiding in beginsel een vaste prijsfactor 1 gelden. Bij bestaande opleidingen lijkt het mogelijk, bij een gerichte keuze voor bijvoorbeeld drie of vier prijsfactoren (in plaats van de huidige negen), het verdeelmodel zodanig in te richten, dat er weinig ongewenste reallocaties optreden en dat daarmee de vakinstellingen in hun bestaan niet worden bedreigd. Overigens mag de harmonisatie van het aantal prijsfactoren er niet toe leiden dat het starten van dure – vaak technische – opleidingen moeilijker of onaantrekkelijker voor een school wordt.

3. andere inrichting van diplomacomponent

De eerste aanpassing behelst het verlagen van de gewichtsfactor voor diploma's op niveau 3: van nu factor 4 naar straks factor 3. Deze verlaging maakt het naar verwachting voor instellingen relatief aantrekkelijker een deelnemer direct naar een niveau 4 diploma op te leiden. Het kan daardoor zorgen voor meer «trek in de schoorsteen» en dat bevordert de aansluiting onderwijs/arbeidsmarkt, resp. de snelle doorstroom naar het HBO.

Een tweede aanpassing betreft het aanpakken van ongewenste vormen van diplomastapeling. Stapeling enkel op grond van overwegingen van economisch gewin moet worden voorkomen (verg. de notities Helderheid waarin is aangekondigd dat verdere beperking zou worden onderzocht). Ik ben van plan per student niet meer dan maximaal 4 diplomagewichtseenheden voor bekostiging toe te staan. Naar verwachting prikkelt dit instellingen tot scherpere afwegingen in de bedrijfsvoering en tot snellere en zo hoog mogelijke diplomering voor de meer kansrijke studenten. Daarbij is het belangrijk om apart stil te staan bij Leven Lang Leren. De beperking van de bekostigde diplomastapeling moet hierop niet negatief van invloed zijn. Dit wil ik ondervangen door, in het kader van flankerend beleid, de teller na een onderbreking van de leerloopbaan van twee tot drie jaar weer op nul te zetten.

De hiervoor beargumenteerde voorstellen voor beperking van bekostigde diplomastapeling en aanpassing van de wegingsfactoren zullen bestaande perverse prikkels in het systeem ondervangen. Notoire stapelaars onder de instellingen zullen binnen het verdeelmodel minder budget ontvangen. Dat zal direct ten goede komen aan instellingen die nu al niet stapelen. Daarbij houden de onderhavige voorstellen rekening met kwetsbare leerlingen op niveau 1 en 2, want het effect van de beperking van de stapeling zit voor de huidige stapelaars vooral op de niveaus 3 en 4.

4. inrichting van een precies toegesneden gewichtenregeling voor de niveaus 1 en 2

Voor studenten waarvoor extra ondersteuning noodzakelijk is om de kans op het behalen van een diploma te vergroten is een gewichtenregeling in de vorm van het VOA-budget beschikbaar. Conform de bepalingen in de WEB is dit budget momenteel beschikbaar voor deelnemers op niveau 1 en 2. Dit budget is bedoeld om extra middelen toe te delen voor studenten die (nog) niet beschikken over een startkwalificatie. De allocatie van de VOA middelen geschiedt uitsluitend op basis van de aantallen studenten op de niveaus 1 en 2.

Tot de invoering van het onderwijsnummer was het niet mogelijk betrouwbaar niveaumenken van instromende studenten vast te leggen en als bekostigingsparameter te gebruiken. Als benadering van de gewenste verdeelsystematiek van het VOA budget is daarom destijds, in het kader van een overgangsbepaling, gekozen voor een veel grovere, normatieve aanpak. Daarbij tellen alle studenten aan niveau 1 opleidingen volledig mee. De studenten aan niveau 2 opleidingen worden voor 40% meegewogen voor de bepaling van de verdeling van dit budget. Het is gewenst deze grove benadering te vervangen, omdat zij de hiervoor al besproken ongewenste stapeling mede bevordert.

De invoering van het onderwijsnummer geeft nu wel de mogelijkheid het VOA budget meer gericht te verdelen op basis van achtergrondkenmerken zoals de vooropleiding van de studenten. Voorstel is om het VOA-budget in ieder geval te verdelen op basis van vooropleiding. Bezien zal worden of dit voldoende is om scholen te compenseren voor de moeilijkheidsgraad van hun leerlingenbestand en om hen te stimuleren ook de «kwetsbare» leerlingen naar een diploma te leiden of dat een sterkere gewichtenregeling nodig is.

5. verhoging van de macro-output-component voor de niveaus 3 en 4 tot 30%

Een tweede maatregel om de werking van de prestatieprikkels te verhogen betreft de omvang van het daarvoor beschikbare macrokader. Op dit moment wordt voor alle niveaus 20% van het macrokader verdeeld over alle diploma's. Ik wil dit percentage voor de niveaus 3 en 4 verhogen tot 30%. Deze verhoging komt dan ten laste van de inputcomponent voor de niveaus 3 en 4. Hierdoor wordt de nieuwe verhouding voor de hoogste niveaus 70/30 in plaats van de huidige 80/20.

6. tevredenheid bedrijfsleven

In samenhang met de verhoging van de prestatieprikkels (zie maatregelen 4 en 5) en in aansluiting met het advies van de SER op dit punt, overweeg ik om de tevredenheid van het bedrijfsleven te introduceren als bekostigingsrelevante factor. Ook met het oog op (verbetering van) de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming (BPV) vind ik dit belangrijk. Ik zie de mogelijkheid een deel van het huidige macrobudget hiervoor af te zonderen in een zogenoemde box. Ook overweeg ik om dit aspect via het toezichtsinstrumentarium vorm te laten geven. Aandachtspunt is de operationalisering: de uitwerking van de prestatie-indicatoren, de verantwoording en het effect ervan op de administratieve lasten. Ik heb VNO-NCW en MKB-Nederland gevraagd om mee te denken en te komen met een voorstel. Dit onderdeel vraagt dus nog verdere uitwerking, die later zal volgen.

Bekostigingsmodel in een bredere context

Het verdeelmodel voor het MBO moet een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt faciliteren. Dat vraagt om kwalitatief hoogwaardig onderwijs met een goed intern en extern rendement (doorstroom naar HBO, dan wel uitstroom naar de arbeidsmarkt).

Gelet op het uiteenlopende karakter van de drievoudige opdracht aan het mbo, vraagt dat ook om een goede balans tussen input- en outputprikkel, gericht op het leveren van de juiste prestaties, onder een zekere stabiliteit in bedrijfsvoering met daarbij duurzame verankering van bijvoorbeeld het beleid ter voorkoming van voortijdig schoolverlaten. De SER heeft nadrukkelijk op het belang hiervan gewezen.

Ook de vermindering van administratieve lasten verdient de aandacht. Daarbij moet er een scherp onderscheid gemaakt worden tussen:

- de rechtmatigheid van de allocatie van de beschikbare middelen (beschikbaarheid telgegevens, rol accountant, protocol, beoordeling vooraf, ja/nee-beslissingen leidend tot voor beroep vatbare bekostigingsbeslissingen) en
- inhoudelijke verantwoording over het gevoerde (onderwijskundige) beleid van de instelling (rol Inspectie/AD, toezichtkader, beoordeling achteraf, escalatieladder bevattende sanctiebeleid met als ultimum remedium intrekking van licenties, al dan niet in combinatie met terugvordering van middelen).

Met de bovengenoemde maatregelen zal het huidige bekostigingsmodel een update krijgen die passend is in dit tijdsgewricht en ook voldoende robuust om de toekomst tegemoet te gaan. Daarnaast is er flankerend beleid. We beschikken op dit moment al over de zogenaamde tweede teldatum én zijn er eerste stappen gezet naar centrale en gestandaardiseerde examinering. We handhaven en verscherpen het onderscheid tussen BOL en BBL en gaan meer sturen op de kwaliteit van de BPV. Van belang daarbij is ook een goede inrichting van het Geïntegreerd Jaar-document van de instellingen (GJ) die zowel de transparante verantwoording naar het Rijk dient, als de relaties met de *stakeholders* in de regio.

Ik ben van mening dat het pakket aan maatregelen dat ik in deze brief heb neergelegd die goede balans biedt.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
mede namens de minister van LNV,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart