

6 De politieke agenda van de MBO-sector op weg naar 2012

*Dr. Olaf McDaniel en drs. Annemarie Neeleman**

1 Hoofdpijnen van beleid

‘Onderwijs is bij uitstek een sector waarin hoop en optimisme een grote rol spelen. Dit kabinet ziet scholen en universiteiten als vitale maatschappelijke organisaties die een eigen missie en ambitie formuleren, die ingebed zijn in hun maatschappelijke omgeving en die aanspreekbaar zijn op de resultaten die van hen worden verwacht. Daarbij is het nodig dat docenten, leidinggevend en bestuurders werken vanuit de overtuiging verschil te kunnen maken in de ontwikkeling van hun leerlingen en studenten. Docenten die optimisme en ambitie uitstralen, weten welk verhaal ze willen vertellen, inspireren jongeren. Op scholen waar ouders actief bijdragen aan het leerklimaat en waar dit ook van hen wordt verwacht, presteren leerlingen beter. Jongeren van wie veel wordt verwacht, raken meer gemotiveerd en leveren hoge prestaties. Een cultuur van hoge verwachtingen, hoge ambities, opbrengstgericht werken en ondernemerschap staat aan de basis van verbetering van en succes in het onderwijs. (...) Onderwijs is de software van onze economie, het draagt in belangrijke mate bij aan het streven van het kabinet om te behoren tot de top van ‘s werelds kennis-economieën.’ (Memorie van Toelichting Rijksbegroting 2012).

Een pakkend citaat uit de nieuwe Rijksbegroting, waarin de richting van de onderwijspolitiek van de komende jaren wordt geschetst: hogere onderwijsopbrengsten door betere prestaties van de onderwijsinstellingen. Het leidt tot de volgende operationele doelstellingen:

- 1 Prestaties van leerlingen en studenten omhoog.
- 2 Scholen en instellingen met een ambitieus leerklimaat.
- 3 Goed opgeleide en professionele leraren, docenten en schoolleiders.
- 4 Scholen en instellingen maken resultaten inzichtelijk en worden aangesproken op hun prestaties, waarvoor door de overheid heldere normen zijn geformuleerd.
- 5 Doelmatigheid en focus op het onderwijs zelf.

* De auteurs zijn beiden werkzaam bij CBE Nederland.

Deze vijf punten zijn niet geheel nieuw: ze weerspiegelen de richting van het onderwijsbeleid zoals zich dat de laatste jaren heeft ontwikkeld. Daarbij is de eerste doelstelling (prestaties omhoog) de echte doelstelling, de overige vier zijn voorwaardenscheppend voor de realisatie daarvan. Tezamen vormen ze een heldere afspiegeling van de (maatschappelijke) verwachtingen van het onderwijs in het komende decennium.

De opsomming borduurt voort op de signalen over het onderwijs die zijn afgegeven door belangrijke adviesorganen (met name de Onderwijsraad en de WRR) en de sectororganisaties (PO-Raad en MBO-Raad). Maar ze zijn ook gestuurd door incidenten en moeilijk oplosbare vraagstukken (bijvoorbeeld: Inholland, MBO-examenkwaliteit, urendiscussie in het VO) en de vele politieke discussies die daarover zijn gevoerd.

2 De hoofdlijnen van beleid en de operationele consequenties voor de instellingen. De top 4 van de komende jaren

Wat zijn de consequenties van deze algemene beleidsdoelstelling en uitwerkingen? Wij zien voor het VO en het MBO de volgende specifieke punten.

1 Hoofddoelstelling: hogere prestaties van de onderwijsinstellingen

Dit leidt tot een significant sterkere nadruk op onderwijsprestaties,¹ onderwijsopbrengsten en toegevoegde waarde. Kortweg: hogere verwachtingen van het resultaat van de onderwijsinspanningen. Daarbij gaat het niet alleen erom talenten te ontwikkelen, maar ook specifiek om toenemende aandacht voor het stimuleren van talenten aan de bovenkant (excellentie). De sturing van de overheid en het toezicht van de inspectie zal hier in toenemende mate op gericht zijn/worden. Dat betekent onder meer:

- hogere eisen aan de docent (zie punt 2);
- voor meerdere terreinen bepaling van door de overheid vastgestelde en gespecificeerde onderwijsdoelstellingen;²

¹ Voor het voortgezet onderwijs worden zelfs internationaal toetsbare en vergelijkende doelstellingen geformuleerd in de vorm van verhoging van PISA-scores wiskunde van 526 in 2009 naar 536 in 2015 en 541 in 2018, lezen van 508 in 2009 naar 516 in 2015 en 520 in 2018 en science van 522 in 2009 naar 526 in 2015 en 528 in 2018.

² In het voortgezet onderwijs wordt met ingang van 2014-2015 een verplichte landelijke diagnostische onderbouwtoets ingevoerd voor Nederlands, Engels en rekenen/wiskunde. Voor vakken in de onderbouw van het voortgezet onderwijs die niet centraal worden getoetst, worden centrale doelstellingen geformuleerd (de zgn. kennisbases).

- landelijke examens voor taal en rekenen in het MBO;
- scherpere controle op de kwaliteit van de examens;
- en meer voorschriften ten aanzien van het minimumaantal uren onderwijsdienst (en de controle daarop).

Dit alles is verder geoperationaliseerd in nieuwe controle- en inspectiekaders voor VO en MBO. In voorwaardenscheppende zin (zie de punten 2-4) neemt de overheid het initiatief sterker in handen door nieuwe wensen, eisen en voorschriften. Het onderwijsbeleid van de overheid betekent in de huidige situatie een revitalisering van regels en voorschriften, een nadrukkelijke uiting van *low trust* (zie punt 4).

2 Belangrijkste instrument: krachtige versterking van de professionaliteit van de docent (en als voorwaarde daarvoor ook het management)

In een bedrijfstak waarin het grootste deel van de prestaties wordt geleverd door de onderwijsgevende in de klas (70% van de effectiviteit komt rechtstreeks voort uit het contact van de leerling en de docent), is de kwaliteit van het personeel van beslissende betekenis.

Daarbij wordt meestal in één adem de kwaliteit van het management genoemd als voorwaardenscheppend voor het versterken van de kwaliteit van de docenten. Alhoewel -en al gedurende een reeks van jaren - het een heldere overheidsdoelstelling is om de professionaliteit van het personeel te versterken, is het daarop ingezette beleidsinstrumentarium van overheidswege nog steeds primair gericht op het stimuleren van de instellingen om hier prioriteit aan te geven. Maar er treedt in toenemende mate ongeduld op over de richting en het tempo waarin dit resultaten aflevert. De aankondiging van een register van leraren (2018 volledig gevuld!?), de steun voor de ontwikkeling van de coöperatie (gericht op docentontwikkeling in PO en VO), de handhaving van de lerarenbeurs en het opnemen van een beoordeling van het HRM-beleid van de instellingen in de inspectiekaders, zijn de signalen dat het punt serieus genomen moet worden.

De MBO-Raad heeft dan ook de afgelopen jaren een aantal trajecten in gang gezet om dit proces te verdiepen en te versnellen, waarbij de introductie van een pilot lerarenregister met verplichte permanente educatie voor docenten (op straffe van het verlies van de bevoegdheid om het beroep uit te oefenen) per 2012-2013 de meest verregaande gedachtegang is. De MBO-Raad zal in haar jaarvergadering van november beslissen of men dit ook daadwerkelijk gaat doen en zo ja, hoe en wie er in de eerste pilot mee willen doen. Voor de initiatieven rondom professionalisering blijven

de komende jaren ook enkele honderden miljoenen euro's voor VO en MBO beschikbaar.

Zoals opgemerkt: parallel aan de professionalisering is er veel aandacht voor de versterking van het management. Daarin is een omslag in het denken bij de overheid waar te nemen. Vond de vorige minister van onderwijs - onder aansturing van Beter Onderwijs Nederland - het management maar overbodig, deze minister neemt daarvan afstand.

3 Het versterken van de verantwoordelijkheid en afrekenbaarheid van onderwijsinstellingen om die prestaties te leveren (met toenemende verwachtingen van de het management en de toezichthouders)

Van de onderwijsinstellingen wordt verwacht dat zij hun sturing en management zo inrichten dat de ambitieuzere onderwijsdoelstellingen worden gerealiseerd. Daarbij is het instrument van horizontale verantwoording naar de samenleving (dan wel specifiek naar bepaalde actoren bijvoorbeeld in de regio) toenemend in de mode. Ook het meer (soms verplicht) verbinden van relevante actoren bij belangrijke besluiten (bijvoorbeeld de ondernemings- en deelnemersraad, regionale partijen) maakt daarvan onderdeel uit. Dat moet ertoe leiden dat de bestuurders, alsmede de organisatie als geheel, de signalen uit de buitenwereld als belangrijke input meenemen. De *checks and balances* in de praktijk: de buitenwereld als inspirator en tevens als controleur.

Van met name de raden van toezicht (sinds 1 augustus jongstleden ook verplicht voor PO en VO) wordt op dit punt veel verwacht. Beoogd wordt dat zij de bestuurders kritisch volgen en niet slechts naar de financieel-economische positie van de scholen kijken, maar met name ook naar de onderwijsprestatiekant en het bestuur en management scherp houden om de maatregelen te nemen die tot doelrealisatie gaan leiden. Want van de instellingen wordt verwacht dat zij juist ten aanzien van hun core business (het onderwijs) en hun prestaties laten zien wat zij hebben gedaan om hun resultaten te optimaliseren.

4 Van low trust naar high trust? De toekomst van de zelfstandigheid van instellingen

Ons onderwijslandschap is nog altijd sterk gedecentraliseerd. VO- en MBO-onderwijsinstellingen hebben een grote mate van autonomie. Toch heeft het achterblijven van de prestaties ten opzichte van de maatschappelijke verwachtingen ertoe geleid dat er steeds meer regelgeving is geïntroduceerd. De decentrale modellen die bijvoorbeeld ten grondslag liggen

aan de WEB zijn hierdoor steeds verder uitgehold. Langzaam maar zeker sloop er nieuwe regelgeving in en nu wordt - zie bovenstaand en in bijlage 2 - gewerkt aan het stellen van nieuwe normen, het invoeren van centrale examens op plaatsen waar ze tot nu toe niet waren en het geven van steeds meer inrichtings- en verantwoordingsvoorschriften. Kortom: we zitten in een fase van low trust en het ziet er vooralsnog niet naar uit dat de overheid daarin zal terugtreden, integendeel. Het aantal aparte maatregelen en subsidiestromen om bij te sturen is in het VO en MBO in jaren niet zo groot geweest.

Dit alles wordt veroorzaakt door de perceptie dat instellingen hun zaken niet op orde hebben. Dat geldt in mindere mate voor de bedrijfsvoeringskant (het enige domein waar de regelgeving en verslagleggingseisen nauwelijks zijn toegenomen), maar vooral naar de prestatiekant. En dat brengt de vraag naar boven wat een instelling moet doen om juist daarin vorderingen te kunnen maken (zie punt 2) in een situatie waarin de financiën onder druk staan (zie par. 3). Maar de enigen die de daarin verandering kunnen brengen zijn de instellingen zelf door de komende jaren de prestaties te verhogen, aangestuurd door hun management dat gaat sturen op de punten die ertoe doen, en met raden van toezicht die de stap van financiële controle naar toezicht op de core business kunnen maken.

3 De financiën onder druk

Onderwijs ontspringt voor een groot deel de dans om de miljardenbezuinigingen. Uitzonderingen hiervoor zijn elementen als prijscompensatie (een aantal jaren achtereenvolgend onder het werkelijke inflatieniveau gebleven), leerlinggebonden financiering (volume aan geld achtergebleven bij de toenemende vraag), de maatregelen met betrekking tot de 30+-maatregelen en de verschuiving van gelden vanuit de lumpsum naar specifieke uitkeringen (om er enkele te noemen: uniforme en centrale toetsing, taal en rekenen, stagebox, SMW, convenantsgelden RMC-regio's, regioprogrammagelden, plusvoorzieningen voor overbelaste jongeren en wijk-scholen, sectorplan techniek, aanvalsplan laaggeletterdheid en netwerk-scholen). Veel van dit geld komt weliswaar weer bij de instellingen terug, maar via omwegen waaraan extra kosten in verwerving en aparte rapportages zijn verbonden.

Maar de werkelijke financiële problemen zitten in de sterk uit de hand gelopen kosten van de docenturenprijs. Daar zijn de VO- en MBO-sectoren de afgelopen jaren in hun eigen cao-onderhandelingen (waar de overheid

nauwelijks meer bij betrokken is en er in elk geval geen serieuze invloed op kan uitoefenen) in de eigen valkuilen gelopen door stelselmatig de productiviteit van docenten te verlagen, met als argument de te hoge werkdruk. Dit leidde tot een verhoging van de kosten per docent uur in de laatste tien jaar met ruim 11,5%. Een productiviteitsverlaging die in het VO nog kostbaarder is: daar is het productiviteitspercentage gedaald tot rond de 45% (MBO rond de 50%). Toelichting op dit fenomeen wordt gegeven in bijlage 1.

In combinatie met de versterking van de eisen ten aanzien van minimum-urenaantallen in VO en MBO en de noodzaak tot onderwijsintensivering om de prestatiedoelstellingen te kunnen realiseren, staan de instellingen hiermee aan de vooravond van ingrijpende beslissingen.

Objectief gezien is het onderwijs te duur geworden (te lage productiviteit) en is het niveau van degenen die het geven onvoldoende gegarandeerd door - overall bekeken - een te lage graad van professionaliteit. En dat terwijl de eisen vanuit de samenleving en de overheid kwalitatief (betere prestaties) en kwantitatief (meer eisen en controle op het serviceniveau) worden verscherpt en de inspectie daarop intensiever zal gaan controleren.

4 Kernelementen voor de komende jaren: advies op hoofdlijnen

De politieke richting is helder: (veel) meer presteren ten aanzien van onderwijsopbrengsten en toegevoegde waarde. Daartoe wordt een aantal (deels nieuwe) beleidsinstrumenten en controlemaatregelen ingezet. Instellingen hebben de afgelopen jaren onvoldoende vaart gemaakt met het op spanning brengen en houden van hun productieprocessen en de docenten die het moeten uitvoeren, en bovendien is de productiviteit van de primaire processen (het onderwijs) de afgelopen jaren stelselmatig afgenomen. Vanuit de landelijke overheid gaat de komende jaren juist daarop gelet worden en minder op de bedrijfsvoeringskant.¹ Kernuitdaging is dus organisatie en mensen zodanig aan te sturen en te empoweren dat de prestaties omhoog gaan. Dat betekent voor VO en MBO in elk geval een onomkeerbare stap in de richting van versterking van de professionaliteit en verhoging van de productiviteit. Zonder aan beide knoppen te draaien zal er geen daadwerkelijke vooruitgang worden geboekt. Dat daarvoor een

¹ Met de invoering van de fusietoets per 1 oktober 2011, lijkt de hyperige discussie over schaalgrootte ook weer tot het verleden.

DE POLITIEKE AGENDA VAN DE MBO-SECTOR OP WEG NAAR 2012

sterk en prestatiegericht bestuur en management nodig is, en een raad van toezicht die daarin de vinger legt op de voor die processen essentiële zaken, is een voorwaardenscheppende conditie.

Bijlage 1 Productiviteitsontwikkeling in het onderwijs (MBO)

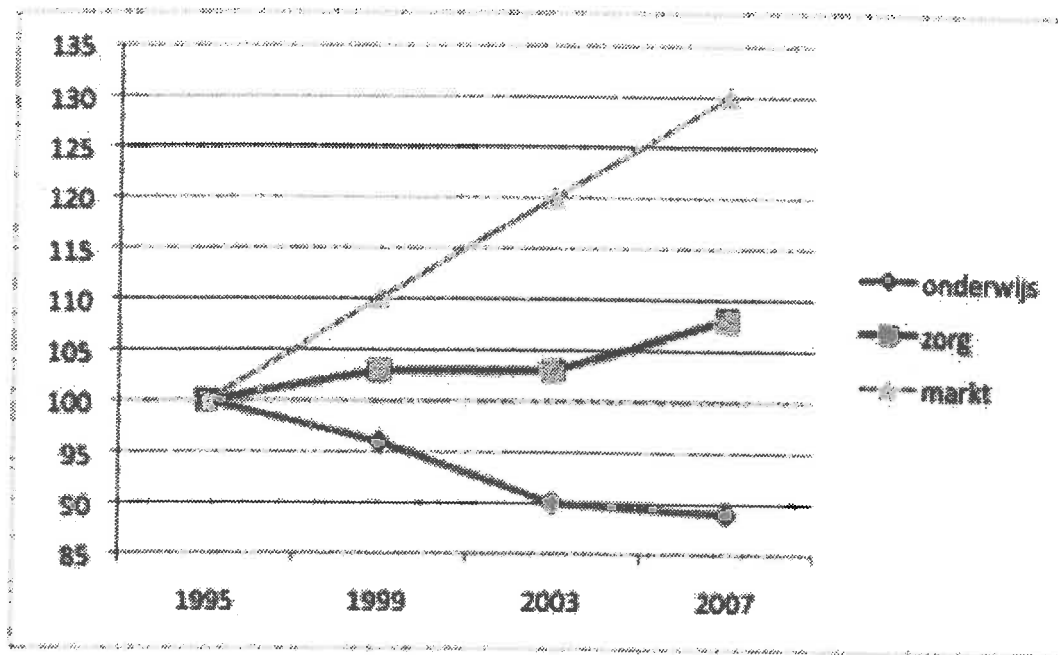
De enige verklaring voor zulke hoge kosten is de lage (gevraagde) productiviteit van docenten. Die productiviteit (lees: het werkelijke aantal uren service aan de onderwijsdeelnemer) is de afgelopen jaren significant afgenomen, met de bedoeling om de werkdruk in het onderwijs te verminderen. Die afspraken zijn gemaakt in de landelijke cao's, en alle cao-afspraken in de MBO-sector zijn zonder verdere inmenging van de overheid tot stand gekomen. Immers: al vanaf 1998 regelt de sector zijn eigen cao-zaken. De kostenstijging in het MBO is aanzienlijk, zoals uit onderstaand overzicht blijkt: bijna 12% in de afgelopen 13 jaar! Eerst is het totaal aantal uren per jaar in het onderwijs teruggebracht van 1710 naar 1659, daarna is in drie stappen het aantal productieve uren stap voor stap omlaag gebracht tot uiteindelijk 823. Weliswaar is de regel van maximaal 823 uren weer uit de cao verdwenen, toch is dit in het MBO de moeilijk veranderbare praktijk.

<i>Gezette stap</i>	<i>Jaar/maatregel</i>	<i>Van</i>	<i>Naar</i>	<i>Kostenverhoging</i>
1	1998-1999 vermindering van de normjaartaak	1710 uur	1659 uur	3,1%
2	1996-1998 Vermindering van het aantal lesuren	max. 900 uur	max. 875 uur	3%
3	1998-1999 vermindering van het aantal lesuren	max. 875 uur	max. 843 uur	3%
4	1999-2000 vermindering van het aantal uren	max. 843 uur	max. 823 uur	2,4%
Totaal				11,5%

Met andere woorden: met als argument de 'werkdruk', zijn docenten de afgelopen tien jaar gemiddeld één procent per jaar duurder geworden omdat ze stelselmatig minder productieve uren zijn gaan maken. Deze lage productiviteit (die ook in andere sectoren van het onderwijs voorkomt) is ook een belangrijke reden van het lerarentekort.

Dit staat in schril contrast met de productiviteitsontwikkeling in andere maatschappelijke sectoren:

DE POLITIEKE AGENDA VAN DE MBO-SECTOR OP WEG NAAR 2012



Bron: 2011, O.C. McDaniel, 'Heeft met MBO werkelijk tekort aan geld?'
In: Gids Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie 2011 (augustus), p.
D 4-2-1 t/m 20.

Bijlage 2 De kernthema's voor het VO en MBO

1 Professioneel, opbrengstgericht & regionaal getint

Politieke en maatschappelijke ontwikkelingen in VO en MBO

'Dit kabinet wil de lat in het onderwijs verder omhoog leggen. We gaan door met het verstevigen van kennis van taal en rekenen, de zuurstof van het onderwijs. We stellen hogere eisen aan de examens en de professionaliteit van leraren. We dagen scholen uit om opbrengstgericht te werken. En we maken extra geld vrij om de leerlingen met de meeste potentie beter de kans te geven te stralen.'

Aldus minister Van Bijsterveldt op 1 september jongstleden bij de opening van het nieuwe schooljaar voor basis- en voortgezet onderwijs op het Stedelijk Gymnasium in Nijmegen. In haar toespraak doet zij een appel op docenten 'die het gewoon vinden om hun kennis te onderhouden, een leven lang te leren' en op schoolleiders die 'verstand van onderwijs hebben, maar ook de kwaliteit [hebben] om een team aan te spreken op enthousiasme, inzet en ambitie'. Nu lijkt verstand van onderwijs voor professionals (leiders!) werkzaam in het onderwijs een vanzelfsprekende eerste vereiste. Niets is echter minder waar, althans in een groot aantal gevallen. En is dit wellicht een verklaring voor de, in internationale vergelijking, neerwaartse opbrengsten van het Nederlandse onderwijs?

2 Professionalisering docenten en schoolleiders in VO en MBO

Bovenstaande constatering heeft het departement in ieder geval doen besluiten om de komende periode sterk in te zetten op - en tot en met 2015 extra middelen vrij te maken voor - de verdere professionalisering van docenten en schoolleiders. In het *Actieplan Leraar 2020* wordt gesteld dat in 2016 'leraren in PO, VO en MBO voor zover van toepassing hun deficiënties in het omgaan met verschillen tussen leerlingen, het bieden van onderwijs op maat, opbrengstgericht werken en beroepsgerichte voorbereiding hebben weggewerkt'. Tegelijkertijd wordt aangekondigd dat uiterlijk begin 2012 het lang aangekondigde lerarenregister wordt geopend en dat in 2018 alle docenten PO, VO en MBO in het register zijn opgenomen. In 2016 worden schoolleiders en teamleiding/middenmanagement in het MBO geacht te voldoen aan de dan geldende bekwaamheidseisen.

Er wordt een 'civiel effect' aangekondigd; helaas levert de concrete inrichting van het register, voor alle sectoren, op dit moment meer vragen dan antwoorden op, waardoor wij momenteel slechts kunnen hopen op het aangekondigde effect. Uit zeer betrouwbare bron hebben wij echter vernomen dat de MBO-Raad, in samenwerking met een groot deel van haar leden, voornemens is deze handschoen op te pakken en momenteel de mogelijke contouren hiervan verkent.

Om de professionalisering van onderwijspersoneel gestalte te doen geven, worden in het actieplan een aantal 'actielijnen' aangekondigd. Deze betreffen onder andere de voltooiing van de uitrol van de functie-/salarismix, een structurele invoering van de prestatiebeloning, interscolaire peer review van/door leraren en schoolleiders en de invoering van het wetsvoorstel Versterking positie leraren. Er wordt bovendien gesteld dat alle scholen in 2016 een goed en effectief HRM-beleid voeren.

Ook voor deze 'target' geldt: wij allen weten dat hiervoor op de korte termijn nog een behoorlijke kwaliteitsslag geleverd moet worden. HRM-beleid is één ding, maar een 'goed en effectief' HRM-beleid, hoe subjectief geformuleerd ook, is momenteel voor veel instellingen voor VO en MBO nog toekomstmuziek.

Naast het professionaliseren en duurzaam borgen van de kwaliteit van docent en schoolleider, zet het actieplan in op 'voldoende en goed opgeleide docenten'. Dit betreft onder andere afspraken met zowel PABO's als tweedegraads lerarenopleidingen over kwaliteitsverbetering, met een - op advies van de Onderwijsraad - beroepsgericht voorbereidingsprogramma voor docenten in het (V)MBO (incl. educatieve vakminor), kennisbases en landelijke toetsen in de HBO-lerarenopleidingen.

3 Beleidsintenties en ontwikkelingen MBO

'We gaan daarom het onderwijs intensiveren en opleidingen inkorten waar dat kan zodat het MBO aantrekkelijker wordt. Door studenten uit te dagen en te boeien halen we ze niet alleen de school binnen, maar houden we ze daar ook. We gaan studenten beter begeleiden bij hun loopbaanoriëntatie. We gaan hogere eisen stellen aan de instroom bij MBO-2. We gaan werken aan een betere aansluiting tussen de opleidingen die gegeven worden en de vraag op de arbeidsmarkt.'

Aldus minister Van Bijsterveldt op 22 augustus 2011, bij de opening van het MBO-jaar op het Albada College. Deze quote is, kort samengevat, de kern van het actieplan *Focus op vakmanschap 2011-2015*, dat afgelopen februari gepresenteerd is. In het actieplan wordt de noodzakelijkheid van het hebben (en houden) van goed opgeleide vakmensen benadrukt en worden maatregelen gepresenteerd om uitval van lesuren en kwalitatief onvoldoende examens tegen te gaan. Aan de hand van het actieplan wil het kabinet aan het - voorziene - eind van haar regeerperiode de volgende doelen behaald hebben:

1 In het MBO ligt de focus op goed, initieel beroepsonderwijs voor jongeren. Een diploma dat een solide basis biedt voor werk of doorstroom naar een hoger opleidingsniveau is het belangrijkste doel. MBO-instellingen leveren ieder hun aandeel in het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters tot 25.000 in 2016. Het kabinet scheidt de randvoorwaarden door de complexiteit van het BVE-stelsel te verminderen.

2 De besturing en bedrijfsvoering van alle instellingen zijn op orde. Leerlingen worden uitgedaagd een prestatie te leveren waar ze trots op kunnen zijn. Daarvoor ontvangen ze voldoende onderwijstijd, les van professionele docenten, degelijke onderwijsprogramma's en examens.

3 Het beroepsonderwijs is concurrerend met het algemeen vormend onderwijs. Aan het eind van deze kabinetsperiode moet de route naar vakmanschap beter gewaardeerd worden door jongeren en ouders. Meer jongeren kiezen voor het beroepsonderwijs, omdat de economie niet alleen wetenschappers en managers nodig heeft om economisch voorop te blijven lopen. Instellingen krijgen aan het eind van deze kabinetsperiode van studenten een dikke zeven als rapportcijfer.

Het actieplan beschrijft achtereenvolgens concrete maatregelen voor (1) verhoging van de kwaliteit, (2) vereenvoudiging van het BVE-stelsel en (3) verbetering van de besturing en bedrijfsvoering. Een inventarisatie van de belangrijkste maatregelen voor elk van de doelstellingen leidt tot het volgende extract:¹

1 Verhoging van de kwaliteit van het beroepsonderwijs

a Meer onderwijstijd, betere examens en professionele docenten

- Intensiveren en verkorten opleidingen: Aanscherping van de onder-

¹ Omdat het actieplan een breed palet van voornemens omvat die onder andere leiden tot aanpassing van wet- en regelgeving, is het programma verdeeld in vijf tijdzones. Deze zijn na te lezen in hoofdstuk 5 van het actieplan.

wijstijd in combinatie met een betere coaching van studenten; inkorting MBO-4 naar drie jaar door verkorting van de wettelijke nominale opleidingsduur; impuls aan loopbaanoriëntatie en beroepskeuzevoorlichting.

- **Betere examens:** Beleid voor doorlopende leerlijn taal en rekenen wordt voortgezet; Engels wordt een verplicht vak voor MBO-4; in samenwerking met bedrijfsleven worden sectorale examenstandaarden ontwikkeld.

- **Professionaliseren docenten:** Professionele ruimte van de docent wordt versterkt; verplichting tot na- en bijscholing; inrichting van een lerarenregister; extra investeringen in professionalisering en prestatiebeloning.

b Verminderen van kwalificaties en opleidingen

- **Vereenvoudiging kwalificatiestructuur:** Per 2014-2015 moet een herziene kwalificatiestructuur een meer doelmatige basis vormen voor opleidingen en examens; deze wordt ontwikkeld door de nieuw op te richten Stichting beroepsonderwijs bedrijfsleven en vastgesteld door de ministers van OCW en EL&I; bestaande kwalificaties worden voor drie jaar vastgelegd; erkennen en werven van leerbedrijven blijft een taak van de kenniscentra.

- **Regionaal aanbod aan opleidingen:** Instellingen moeten samen met het regionale bedrijfsleven keuzes maken voor een helder portfolio aan opleidingen dat voldoet aan de behoefte van het regionale bedrijfsleven; versnippering gaat momenteel ten koste van kwaliteit; om kleine, ambachtelijke opleidingen te behouden wordt er geen ondergrens gesteld aan het minimumaantal studenten per opleiding.

- **Samenwerking VMBO, MBO, HBO:** De doorlopende leerlijn moet competitiever worden; lopende initiatieven tussen VMBO- en MBO-instellingen worden verder ondersteund; ontwikkeling van wettelijk kader voor structurele samenwerkingsarrangementen tussen VMBO en MBO; MBO-4 wordt verkort om doorstroom naar HBO te intensiveren; meer aandacht en hogere eisen voor kernvakken voor MBO'ers die doorstromen naar HBO; samenwerkingsvormen die totale opleidingsduur VMBO-MBO-HBO verkorten tot tien jaar worden verder gestimuleerd.

2 Vereenvoudiging van het BVE-stelsel

- **Beëindiging van de drempelloze instroom in MBO-2:** VO- of niveau 1-diploma is vereist.

- **Entreeopleidingen:** niveau 1 blijft toegankelijk voor leerlingen zonder afgeronde vooropleiding, maar een bindend studieadvies gaat gelden opdat instellingen een leerprestatie mogen eisen; de nieuwe naam 'entree-

opleiding' omvat het gehele huidige niveau 1, waaronder de AKA-opleiding en alle vakgerichte opleidingen op niveau 1.

- Vavo onder aansturing van het Rijk (budgetneutraal).

3 Besturing en bedrijfsvoering op orde

a Besturing en bedrijfsvoering door de instelling: Samen met de sector worden drie instrumenten ingevoerd om per instelling de tevredenheid te meten van studenten, medewerkers en bedrijfsleven; instellingen worden wettelijk verplicht hieraan deel te nemen en de gegevens worden openbaar; de inspectie gebruikt deze resultaten ook voor het toezicht, evenals de aanwezigheid van een goed kwaliteitssystem.

b Intern toezicht van de instelling: Samenwerking met het Platform Raden van Toezicht wordt aangehaald om middels professionalisering het interne toezicht door de raden van toezicht te versterken; eind 2011 volgt een voorstel om de (positie van de) raden van toezicht wettelijk te versterken.

c Besturing, bekostiging en toezicht door de overheid

- Besturing: Het kabinet ontwikkelt een helder, meerjarig ontwikkelingsperspectief voor de bve-sector.
- Bekostiging: Naast de reguliere lumpsum wordt vanaf 2012 een prestatiebox ingevoerd om individuele resultaatafspraken met instellingen te kunnen maken, onder andere over VSV en tevredenheid van het bedrijfsleven. In deze box worden in ieder geval middelen voor bestaande regelingen (deels) samengevoegd; het bekostigingsmodel voor de verdeling van de lumpsum wordt gemoderniseerd.
- Toezicht: Vanaf 2012 worden het toezicht op de kwaliteit van opleidingen en examens in één toezichtkader geïntegreerd.

In haar advies over de hoofdlijnen van bovenstaande voorstellen en de implementatie ervan constateert de Onderwijsraad onder meer dat, naast het PO en VO, ook het MBO zich sterker zou moeten focussen op opbrengstgericht werken. Als er voor zowel docenten als instellingen meer richtpunten komen, komt dit naar verwachting de kwaliteit van het beroepsonderwijs de komende jaren ten goede. Ook de Raad benadrukt de relatie met de beroepspraktijk en meent dat stages hierin een belangrijke schakel zijn. 'Vergaande reductie van onderwijstijd die beschikbaar is voor stages kan die schakel onder druk zetten.' Een waarschuwing die de minister volgens de Raad ter harte moet nemen.

4 Beleidsintenties en ontwikkelingen VO

‘[We hebben] onderwijs nodig dat je uitdaagt en inspireert, dat je ruimte geeft maar ook hoge eisen stelt. [...] [Dit] vraagt om docenten en leraren die het gewoon vinden om hun kennis te onderhouden, een leven lang te leren. Het vraagt om schoolleiders die verstand van onderwijs hebben, maar ook de kwaliteit hebben om een team aan te spreken op enthousiasme, inzet en ambitie. En het vraagt om een school die voortdurend monitort of dat wat ze er aan inspanning instopt, opbrengt wat ze ermee beoogt. En op tijd bijstuurt.’

Aansluitend spreekt de minister tijdens de reeds aangehaalde opening van het PO-/VO-jaar uit dat het kabinet, zoals ook blijkt uit het *Actieplan Leraar 2020*, de verdere professionalisering van leraren en schoolleiders ondersteunt. Evenals de beweging naar een cultuur van opbrengstgericht werken;¹ de twee hoofdthema's in het PO en VO voor de huidige kabinetsperiode.

In het *Actieplan Beter presteren*, afgelopen mei gepresenteerd, wordt dit nog eens onderstreept. Het actieplan zet in op versterking van de ambitie en betere prestaties van VO-leerlingen. Waar de afgelopen jaren vooral aandacht is besteed aan de zwakker presterende leerling, zet het kabinet nu in op de betere presteerders, ‘zonder kwaliteitsverbetering voor de gehele breedte van het voortgezet onderwijs uit het oog te verliezen’. Het actieplan is gebaseerd op het advies Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs dat de Onderwijsraad in maart 2011 in reactie op de aangekondigde plannen publiceerde. Het actieplan sluit bovendien aan op zowel het actieplan *Leraar 2020* als op het *Actieplan Basis voor presteren*, dat is gericht op het PO.

¹ In het *Actieplan Beter presteren* wordt opbrengstgericht werken als volgt samengevat: ‘het gezamenlijk systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van leerlingprestaties. Volgens de Inspectie van het Onderwijs betekent opbrengstgericht werken dat scholen: (1) duidelijke doelen stellen, (2) zorgen dat leraren weten wat ze hun leerlingen moeten leren, (3) het onderwijs afstemmen op wat leerlingen nodig hebben om te presteren, (4) problemen van leerlingen analyseren die de doelen niet halen, (5) problemen verhelpen door een goede leerlingzorg, (6) jaarlijks nagaan hoe groepen leerlingen en de school als geheel presteren en (7) snel verbeteren als prestaties tegenvallen.

Met het VO-actieplan tracht het kabinet het volgende te bereiken:

- 1 Beter presteren (systematische vooruitgang) op de komende PISA-metingen voor leesvaardigheid, rekenen en science. Het gaat hierbij zowel om de gemiddelde score als om het verhogen van de scores op de hoogste vaardigheidsniveaus.
- 2 Meer aandacht voor hoogbegaafde en excellente leerlingen.
- 3 Opbrengstgericht werken.
- 4 Ambitieuze leercultuur (gemeten naar het percentage leerlingen dat examen doet in meer dan het voorgeschreven aantal vakken).

Deze doelen moeten bereikt worden volgens het 'bevorderen van een drietal culturen', te weten (1) een cultuur van opbrengstgericht werken, gericht op de optimalisatie van de leerresultaten van alle leerlingen, waarin een cruciale rol is weggelegd voor de docent, (2) een ambitieuze leercultuur, met speciale aandacht voor topprestaties van de beste leerlingen en het hoog leggen van de lat en (3) een cultuur van bewust kiezen, gericht op een doelmatige en effectieve besteding van de schaarse middelen.

Voor elk van deze drie uitgangspunten wordt een groot aantal concrete maatregelen benoemd. Het strekt voor deze notitie te ver om elk van de maatregelen te benoemen. Wij opteren derhalve voor het aanhalen van een aantal in het oog springende maatregelen die van wezenlijk belang zijn voor het actuele strategische en onderwijskundige beleid van VO-instellingen. Ook voor deze maatregelen geldt dat deze fasegewijs, tussen nu en het verwachte einde van deze kabinetsperiode, zullen worden geïmplementeerd.

1 Opbrengstgericht werken

- Maximale discrepantie SE-CE tot 0,5 punt.
- VSV verminderen tot maximaal 35.000 jongeren in 2012 en 25.000 in 2016 (in zowel VO als MBO).
- Pilots rond opbrengstgericht werken, leerlingvolgsystemen (inclusief ontwikkelen kwaliteitscriteria) en landelijke diagnostische tussentoetsen (inclusief vaststellen toetsdoelen).
- Introductie rekentoets en verplichte referentieniveaus.
- Aanscherping van de zak-/slaagregeling: maximaal één vijf voor Nederlands, Engels en wiskunde.
- Prestatieafspraken met de sector over verdere ontwikkeling van leiderschap en deskundigheid.

2 Bevorderen van excellentie en ambitie

- Aanpak (zeer) zwakke scholen door steunpunt (zeer) zwakke scholen.

- Stijging van het aantal scholen dat zich profileert op het gebied van cognitieve talentontwikkeling (bijv. technasium, TTO, bèta excellent).
- Onderzoeksagenda en centrum voor excellentie en hoogbegaafdheid.
- Uitwerking van maatwerktrajecten voor excellente leerlingen.
- Regionale samenwerkingen PO-VO-HO en onderwijs-bedrijfsleven.
- Experimenten met prestatiebeloning.
- Opstellen van een 'long list' van excellente scholen.

3 *Bewust kiezen*

- Intensivering taal- en rekenonderwijs, inclusief aanscherping en verankering van de referentieniveaus van taal- en rekenen in de regelgeving.
- Versterking van loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB).
- Nadere besluitvorming over de profielenstructuur.¹
- Ontwikkeling richtinggevende kennisbases voor natuur- en maatschappijwetenschappelijke vakken.
- Vermindering van regeldruk en administratieve lasten en uitbreiding van onderwijskundige regelruimte.

In reactie op het actieplan stelt de VO-raad, in de vorm van een brief aan de Tweede Kamer, dat het actieplan te sterk de kwalificerende functie van het onderwijs benadrukt en te weinig oog heeft voor de socialiserende en vormende functie. De VO-raad deelt de ambitie om de prestaties van leerlingen, docenten en schoolleiders te verbeteren, maar zij is van mening dat de overheid scholen te veel verplichtingen oplegt en dat de aandacht te veel is gericht op meetbare prestaties. Daarnaast is de VO-raad van mening dat het essentieel is om scholen voldoende ruimte te geven om zelf veranderingen tot stand te brengen 'in plaats van hen (tot in detail) voorgeschreven overheidsbeleid te laten uitvoeren'.

5 De beroepskolom

Naast bovenstaande speerpunten en maatregelen heeft minister Van Binst recentelijk via verschillende fora uitgedragen dat zij de komende jaren prioriteit geeft aan de aansluiting in de beroepskolom, de zogenaamde

¹ In haar recente advies (augustus 2011) schrijft de Onderwijsraad dat het volgens hem 'niet verstandig is in de huidige situatie over te gaan tot een wetwijziging om het aantal profielen te verminderen. [...] De raad concludeert dat geen van de [gepresenteerde] opties een inhoudelijke verbetering zou betekenen. Evenmin leidt een reductie van het aantal profielen tot omvangrijke organisatorische winst.'

'koninklijke route' VMBO-MBO-HBO. Het VMBO wordt, in tegenstelling tot zowel HAVO als VWO, bedreigd met een dalend leerlingaantal. Deze trend leidt tot een toenemende spanning tussen de wens om maatwerk te bieden aan de (zeer) diverse leerlingpopulatie aan de ene kant en de organiseerbaarheid (en doelmatigheid) van het VMBO aan de andere kant. Om deze spanning het hoofd te bieden, kondigt de minister in haar *Beleidsbrief op weg naar een toekomstbestendig vmbo* een aantal maatregelen aan. Deze richten zich onder andere op het vereenvoudigen en actualiseren van de beroepsgerichte programma's, de invoering van referentieniveaus voor taal en rekenen, de invoering van de rekentoets en een verzwaring van de examenregeling. Als meest kansrijke vernieuwingsstrategie in de zoektocht naar meer synergie en maatwerk wordt een goede samenwerking met de regio en, vooral, het regionale vervolgonderwijs gezien. Vanuit het MBO wordt zorg geuit over het instroomniveau van de leerlingen. In de beleidsbrief wordt gesteld dat het MBO in toenemende mate behoefte heeft aan 'breed opgeleide VMBO-leerlingen die in elk geval hun algemene vaardigheden beheersen zoals de doorstroomvakken taal en rekenen en competenties als sociale en communicatieve vaardigheden en die een bewuste keuze maken voor een domein of opleiding door middel van de beroepscomponenten in de VMBO-programma's'.

Van alle VO-afdelingen kent het VMBO de meest pluriforme leerlingpopulatie: het VMBO leidt zowel op voor alle niveaus van het MBO als, en zelfs in toenemende mate, voor het HAVO. De minister geeft aan erg veel belang te hechten aan een kwalitatief goed onderwijsaanbod voor zowel vroege als late(re) kiezers. Zij ondersteunt dan ook zowel de, zeer populaire, intra- en intersectorale programma's als de meer vakgerichte routes zoals de vakscholen of vakcolleges.

In de genoemde brief wordt meermalen benadrukt dat, hoewel het VMBO het fundament van de beroepskolom is, het vervolgonderwijs (lees: MBO) leidend is bij de doorontwikkeling en optimalisering van het VMBO. Het is daarom logisch dat, in aansluiting op de in het MBO-actieplan aangekondigde maatregelen ook VMBO-opleidingen werk maken van een op regionaal niveau doelmatig aanbod aan beroepsopleidingen. Regionale inkleuring, samenwerking en borging hebben prioriteit!

6 Toezichtkader PO/VO (aanpassing 17 mei 2011)

De aanleiding anno 2011 om het toezichtkader te actualiseren is drieledig:

- Op 1 augustus 2010 is de Wet goed onderwijs, goed bestuur van kracht

geworden op basis waarvan de minister bij langdurig of ernstig tekortschietende kwaliteit de bekostiging van een school geheel of gedeeltelijk kan beëindigen of een school kan opheffen.

- De aankondigingsbrief van 10 februari 2011 waarin de minister stelt de wet te gaan aanpassen om de standaard verbetertermijn voor zeer zwakke scholen van twee jaar naar een jaar te gaan verkorten.
- Enkele maatregelen van de inspectie teneinde de efficiëntie en effectiviteit van het toezicht te verhogen.

Deze bijstelling kan worden samengevat onder de noemer 'meer preventief toezicht'. De aanpassing van het toezichtkader loopt uitdrukkelijk niet vooruit op in voorbereiding zijnde wet- en regelgeving, zoals die rond Passend Onderwijs en de voorgenomen wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT). Zodra deze trajecten zijn afgerond, zal worden bezien of een nieuwe bijstelling van het toezichtkader nodig of gewenst is.

'Uitgangspunt van de huidige WOT is dat de instellingen de kwaliteit van hun eigen onderwijs bewaken en verbeteren en daarvoor verantwoording afleggen aan zowel de directe omgeving (waaronder ouders) als aan de maatschappij in het algemeen (waaronder de inspectie). Deze verantwoordelijkheid omvat het formuleren van doelen in termen van de onderwijskwaliteit, de realisatie van die kwaliteit, de kwaliteitsbewaking en de publieke verantwoording over de kwaliteit. [...] De inspectie sluit op [recente] ontwikkelingen aan door het bestuur als eerstverantwoordelijke te betrekken bij het toezicht op zijn onderwijsinstellingen en bij de uitkomsten daarvan. In de geactualiseerde werkwijze spreekt de inspectie besturen van scholen daarom rechtstreeks aan op hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs en voor de naleving van wet- en regelgeving.'

7 Toezichtkader BVE

In het MBO is, na een aantal jaren experimenteren, in 2009 een nieuw inspectiekader gepubliceerd. Dat kader is in 2011 voor de examinering aangevuld (*Stcrt.* 15 september 2011). De beide kaders zijn sterk directief en geven gedetailleerde toezichtsaanwijzingen ten aanzien van vormgeving van processen en interne procedures. In de beoordeling gaat de inspectie sinds een aantal jaren uit van proportionaliteit. Een instelling die de zaken op orde heeft, wordt minder vaak gecontroleerd en bezocht dan instellingen waar feilen en falen is geconstateerd.

Strikt genomen is het volgen van de kaders in veel gevallen een zaak van 'common sense'. En inderdaad: instellingen die daarin zaken niet op orde hebben zullen in 99 van de 100 gevallen ook daadwerkelijk suboptimaal presteren.

Het gaat bij het algemene toezichtskader om zeven hoofdgroepen met een aantal subgroepen terwijl het bij het nieuwe examenkader om drie hoofdgroepen gaat:

- 1 het exameninstrumentarium sluit aan op de uitstroomeisen en voldoet aan toetstechnische eisen;
- 2 de examenprocessen van afnamen en beoordeling zijn deugdelijk;
- 3 de diplomering is deugdelijk.

Geraadpleegde bronnen

- Inspectie van het Onderwijs (april 2011). *De staat van het onderwijs - Onderwijsverslag 2009-2010*. Inspectie van het Onderwijs, Utrecht.
- Inspectie van het Onderwijs (mei 2011). *Toezichtkader PO/VO 2009. Versie 13 juli 2009*. Aanpassing 17 mei 2011. Inspectie van het Onderwijs, Utrecht.
- Inspectie van het Onderwijs (oktober 2009). *Aanvulling voor 2010 op het Toezichtkader BVE 2009*. Inspectie van het Onderwijs, Utrecht.
- Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (februari 2011). *Actieplan mbo Focus op vakmanschap 2011-2015*. Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (april 2011). *Beleidsbrief op weg naar een toekomstbestendig vmbo*. Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (mei 2011). *Actieplan Beter presteren: opbrengstgericht en ambitieus - Het beste uit leerlingen halen*. Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (mei 2011). *Actieplan Leraar 2020 - een krachtig beroep!* Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, Den Haag.
- Onderwijsraad (april 2011). *Om de kwaliteit van het beroepsonderwijs. Reactie op het Actieplan mbo Focus op vakmanschap 2011-2015*. Onderwijsraad, Den Haag.
- Onderwijsraad (april 2011). *Goed opgeleide leraren voor het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs*. Onderwijsraad, Den Haag.
- Onderwijsraad (augustus 2011). *Profielen in de bovenbouw havo-vwo*.
- VO-raad (juni 2011). *Brief aan de Vaste Commissie voor OCW van de Tweede Kamer betreffende het Actieplan Beter presteren (VO)*. VO-raad, Utrecht.
- Westerhuis, A. en B. van Wijk (juni 2011). *Het Nederlandse onderwijs geketend. Doorstroomroutes in en tussen vo en mbo*. Ecbo, 's-Hertogenbosch & Utrecht.
- Toespraak door Minister Van Bijsterveldt bij de opening van het MBO-jaar op het Albeda College op 22 augustus 2011 te Rotterdam.
- Toespraak door Minister Van Bijsterveldt bij de opening van het schooljaar 2011-2012 voor basis- en voortgezet onderwijs in Nijmegen op 1 september 2011.

DE POLITIEKE AGENDA VAN DE MBO-SECTOR OP WEG NAAR 2012

2 Heeft het MBO werkelijk een tekort aan geld?

Beschrijving en analyse van mythe en werkelijkheid

Dr. Olaf McDaniel¹

1 Inleiding

Geld is er altijd tekort in het onderwijs, dat geldt voor alle sectoren en zeker ook voor het MBO en de educatie. Het behoort nationaal en internationaal tot de cultuur om daarover te klagen. Tegelijkertijd is er veel kritiek op het onderwijs: Nederland zakt langzaam maar zeker wat weg uit de top van de internationale rangordelijsten (zoals de PISA-lijst), er is en blijft veel voortijdig schoolverlaten in met name MBO en HBO, er lijkt een heuse vertrouwenscrisis in het HBO te ontstaan en de indruk bestaat dat de toegevoegde waarde die onderwijsinstellingen aan hun leerlingen/studenten meegeven niet het maximaal haalbare is. Er bestaan inmiddels zwakke en zelfs zeer zwakke scholen in het primair en voortgezet onderwijs en het MBO kent vanaf 2009 een lijst met zwakke en zeer zwakke opleidingen. En alhoewel er natuurlijk ook heel veel goed gaat, zijn er toch brede maatschappelijke zorgen over die onderdelen van het systeem die disfunctioneren. En daarbij is een merkwaardige tolerantie voor en geduld met het falen in het onderwijs. In het onderwijs (enigszins variërend per sector) krijgen de door de overheid bekostigde scholen een aantal jaren de tijd om van (zeer) zwak naar normaal functioneren te komen. Een in urgentie gezien merkwaardige discongruentie met andere maatschappelijke sectoren. Als in de medische wereld een specialist, een arts of zelfs verpleegkundige, zeer zwak werk aflevert, dan is er *in no time* een ingreep door ofwel de leiding van de organisatie dan wel van de autoriteiten. In het onderwijs kan het jaren duren nadat het is opgemerkt dat een situatie zeer zwak is voordat er daadwerkelijk wordt ingegrepen. Je kind zal maar zo'n opleiding volgen! De droeve Inholland-casus in het HBO uit 2010-2011 maakt duidelijk dat afgestudeerden van een hele instelling erop aan geke-

¹ Olaf McDaniel is Managing Partner van CBE Nederland.

HEEFT HET MBO WERKELIJK EEN TEKORT AAN GELD?

ken worden als bepaalde bedrijfsonderdelen zeer zwak zijn en er zelfs met de afgifte van diploma's is gefraudeerd.

Wat ligt nu ten grondslag aan de feiten in het systeem? Want - en nogmaals zij opgemerkt dat er natuurlijk ook veel goed tot heel goed gaat - het politiek maatschappelijke ongenoegen over het onderwijs bij de start van het tweede decennium in dit millennium is merkbaar en voelbaar.

Een van de verklaringen daarvoor is - al vele decennia trouwens - het argument dat er 'te weinig geld' voor het onderwijs beschikbaar is. Dat argument staat nog altijd met stip bovenaan, met de laatste jaren als goede tweede 'de kwaliteit van de docent'.

Maar is er wel te weinig geld? Hoe wordt het geld besteed? Hoe duur is ons MBO-onderwijs? Hebben we voldoende inzicht in de kosten van het onderwijs? Weten we wel waar het geld nu werkelijk aan uitgegeven wordt, of beroepen we ons op clichés die maar al te vaak en al te graag weerklinken, ook in de politieke discussie?

In dit artikel wordt daarover een beschrijving en analyse gegeven. En de conclusie is dat zonder meer 'meer geld' de afgelopen jaren weinig heeft bijgedragen tot het succes. Sterker: er is eerder sprake van investeringen in zaken die er op termijn toe leiden dat de behoefte aan geld in de komende jaren alleen maar groter wordt, zonder dat er garanties tegenover staan van beter of adequater onderwijs. Meer geld als oplossing: daar zit weinig oplossend vermogen in!

2 MBO als publieke voorziening

In Nederland kennen we een publiek stelsel van MBO, waarin de overheid het overgrote deel van de bekostiging voor zijn rekening neemt. Alhoewel er hier en daar wel wat geld in de markt wordt verdiend door MBO-instellingen, zijn de commerciële activiteiten meestal zieltogend en niet of nauwelijks winstgevend.

De overheidsbijdrage voor het MBO wordt op basis van een (oud) verdeelmodel over de ROC's, AOC's en vakscholen verdeeld. Over de nieuwe ontwikkelingen in dat landelijke verdeelmodel verwijs ik graag naar het artikel van Peter Vrancken (in het najaar van 2011 te verschijnen onder D4-2). Dus als de roep klinkt voor meer geld in het MBO, wordt primair naar de overheid gekeken. *Graag wat meer geld op de begrotingspost van het MBO dus.*

En die roep heeft de afgelopen jaren zeker enige zin gehad. Er is relatief weinig bezuinigd op het MBO (vergeleken met andere maatschappelijke

HEEFT HET MBO WERKELIJK EEN TEKORT AAN GELD?

sectoren met een groot overheidsdeel), soms is zelfs extra geld beschikbaar gekomen, maar het is - zo blijkt uit de geschiedenis - uiteindelijk toch nooit genoeg.

Andere partijen om in het MBO te investeren zijn *het bedrijfsleven* (ten slotte worden de deelnemers uit het MBO opgeleid om in dat bedrijfsleven aan het werk te gaan) en *andere overheidsinstanties* zoals gemeenten die een taak hebben in het inburgeren van nieuwkomers en het organiseren van onderwijs en scholing voor groepen aan de onderkant van de samenleving. Het bedrijfsleven wimpelt een verdere financiële betrokkenheid af: men doet al veel (in de vorm van stages, stagebegeleiding e.d.) en betaalt natuurlijk ook gewoon belasting om een goed publiek stelsel van onderwijs te kunnen onderhouden. Gemeenten zullen ook niet staan te springen om fors extra bij te dragen; ook voor hen is het totale financiële beeld met de aangekondigde bezuinigingen van het kabinet-Rutte weinig perspectiefvol.

Hoe wordt het geld tussen de MBO-instellingen verdeeld?

Het huidige landelijke verdeelmodel is relatief simpel. Het geld hangt aan de deelnemer die is ingeschreven op de datum van 1 oktober bij een MBO-opleiding.¹ Niet alle opleidingen zijn even duur: economische opleidingen zijn het goedkoopst (dat wil zeggen daar wordt het minste geld voor uitgekeerd) en technische opleidingen het duurst. In het totaal zijn er zeven verschillende prijsfactoren die gebaseerd zijn op heel oude normen, zoals de afschrijving van grote typemachines bij economie of het gieten van lood bij de grafische opleidingen. Geen mens werkt er meer mee, maar omdat het een landelijk verdeelmodel is van een grote pot met geld, betekent het invoeren van een duurdere norm voor de één automatisch dat een andere opleiding minder geld gaat krijgen. En omdat de normen niet per se door de instellingen in hun interne verdeling van het geld behoeven te worden gebruikt, maakt het grosso modo ook niet zoveel uit. Binnen de MBO-instellingen wordt het ene tekort door een ander overschot gecompenseerd en instellingen hebben het afgelopen decennium na de invoering van het nieuwe model vanuit de Wet educatie en beroepsonderwijs leren leven met het volume aan geld dat men krijgt.

Zeven prijsfactoren dus voor verschillende typen opleidingen. Daarnaast is er een verschil tussen BOL- en BBL-deelnemers: een BOL-deelnemer krijgt 100% van de prijsfactor, een BBL-deelnemer 35%.

¹ Sinds 2009 is er een tweede telmoment opgenomen om te voorkomen dat instellingen voor deelnemers die op 2 oktober weer vertrokken zijn toch voor een heel jaar worden bekostigd.

HEEFT HET MBO WERKELIJK EEN TEKORT AAN GELD?

Met de invoering van dit WEB-bekostigingsmodel rond de eeuwwisseling werden een input- (ingeschreven deelnemers) en een outputdeel (afgestudeerden) geïntroduceerd in een formule van 80% input en 20% output. Het is dus verliesgevend om iemand voortijdig zonder diploma te zien vertrekken, want dat is voor de instellingen een voelbare verliespost. Op dit outputsysteem is de laatste jaren kritiek gekomen. Het zou een perverse prikkel vormen om diploma's om financiële redenen te gemakkelijk te verstrekken. Dat moge voor een deel waar zijn, maar het omgekeerde leidde voor de invoering van de bescheiden outputcomponent tot evenmin gewenst gedrag op grotere schaal waarin het er niet toe doet of de deelnemers wel of niet afstuderen. Wellicht was dat nog een veel perversere prikkel en in elk geval geen incentive tot maximale inspanning tot het doen slagen van je deelnemers.

Resumerend: het landelijke bekostigingsmodel kent drie hoofdelementen:¹

- zeven prijsfactoren, verbonden aan typen van opleidingen;
- onderscheid tussen BOL (100%) en BBL (35%);²
- 80% input (ingeschreven deelnemers) en 20% output (afgestudeerden).

Het geld wordt uitgekeerd op basis van de T-2-formule, dat wil zeggen dat de instelling op basis van de prestaties (aantal ingeschreven en afgestudeerde deelnemers) van twee jaar geleden krijgt betaald. Deze vertraging wordt veroorzaakt door de methodiek van de Rijksbegroting en kan aan de hand van het volgende voorbeeld worden geïllustreerd:

- | | | |
|---------|-------|--|
| Stap 1 | (T) | De begroting van 2012 treedt in werking op 1 januari 2012. |
| Stap -1 | (T-1) | De begroting 2012 wordt aan de Staten Generaal aangeboden op Prinsjesdag (3e dinsdag van september) in 2011. |
| Stap -2 | (T-2) | De begroting van 2012 wordt in het voorjaar van 2011 ontworpen en wordt gebaseerd op de prestatiecijfers van de instellingen van 2010. |

¹ Er bestaan nog wat meer componenten en opslagen, maar die zijn voor de strekking van dit artikel verder niet relevant.

² Ook het deeltijdonderwijs krijgt 35%, maar dat omvat in de praktijk slechts een zeer beperkt deel van het aantal deelnemers.

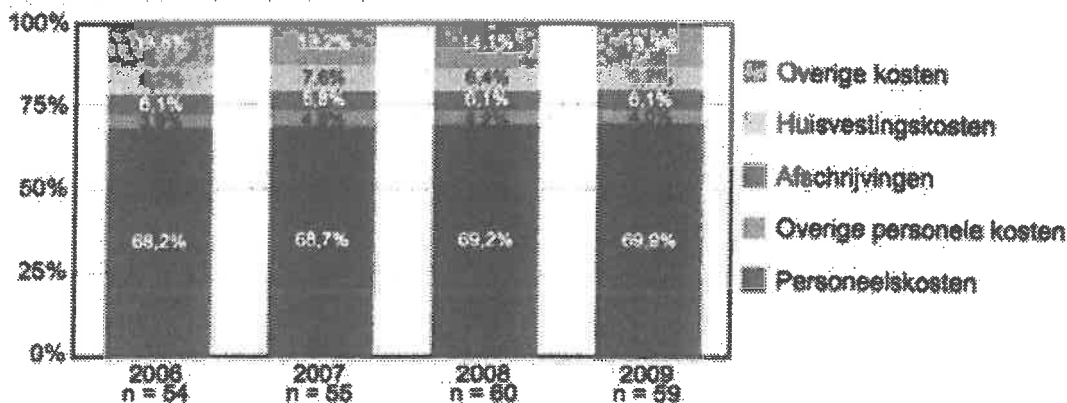
HEEFT HET MBO WERKELIJK EEN TEKORT AAN GELD?

Dus als een MBO-instelling geweldig zijn best doet en succes heeft met uitbreiding van het aantal deelnemers of verhoging van het aantal afgestudeerden, krijgt deze daar pas twee jaar later voor betaald. Onder normale situaties levert dit geen probleem op. Instellingen zijn over het algemeen groot genoeg om budgetschommelingen op te vangen. Slechts in bijzondere situaties van groei kan dat een instelling in moeilijkheden brengen (men groeit maar krijgt pas de middelen om die groei te kunnen betalen twee jaar later). Dit overkwam ROC Flevoland in de eerste jaren van het nieuwe millennium. Zij groeiden zo hard, dat de liquiditeit in gevaar kwam. Maar gemiddeld genomen zullen maar weinig instellingen hierdoor problemen ondervinden. Groei wordt vertraagd afgerekend, maar dat geldt ook voor krimp! Daling van deelnemersaantallen worden pas twee jaar later doorberekend. Kortom: een MBO-instelling weet voor 95% hoe het overheidsbudget er over twee jaar uitziet en moet daar op tijd mee aan de slag kunnen.

3 De besteding van de middelen

Waar geven MBO-instellingen hun geld aan uit? Sinds 2005 laat de MBO Raad benchmarkonderzoek organiseren. Die onderzoeken hebben sedertdien sterk aan inhoud, relevante en betrouwbaarheid gewonnen. Hierna een uitsnede van de benchmark van de MBO Raad versie 2010 met inzicht van de kostenopbouw van het MBO van 2006 tot 2009:

Kostenstructuur beroepsonderwijs



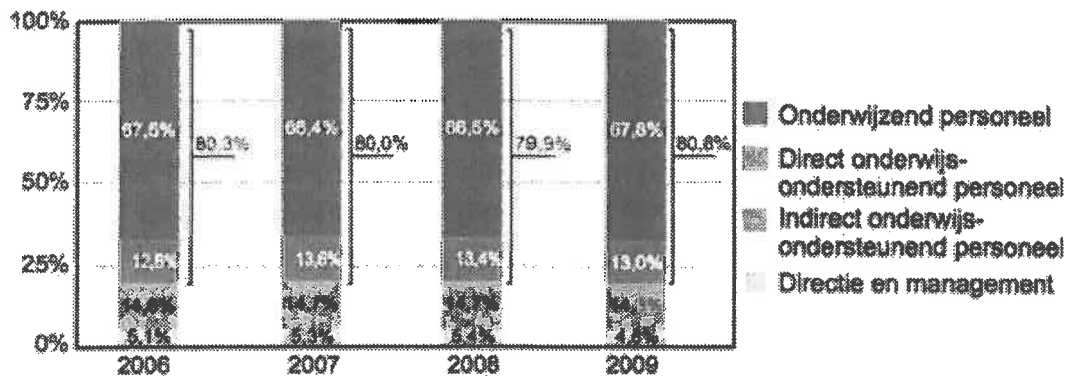
Bron: Tweede tot en met vijfde benchmark MBO

Uit de tabel blijkt dat rond de 70% van alle middelen wordt besteed aan personele kosten (variërend van 68,2% in 2006 tot 69,9% in 2009). Rond de 6% wordt besteed aan afschrijving en een wat wisselend percentage (van 2006-2009: 8,2, 7,6, 6,4 en 6,7%) aan huisvesting.

HEEFT HET MBO WERKELIJK EEN TEKORT AAN GELD?

De pleidooien voor meer geld in het (MBO-)onderwijs zijn vooral geïnteresseerd in de personele kant: meer onderwijsgevenden voor de klas. Tegelijkertijd bestaat het beeld dat er veel geld aan management en overhead wordt uitgegeven. Dat beeld kan worden getoetst aan de benchmarkgegevens van de MBO Raad. In de volgende tabel is de kostenopbouw van het personeel weergegeven:

Opbouw personele lasten beroepsonderwijs 2006 - 2009



100% is gelijk aan de totale personele lasten beroepsonderwijs

Bron: Tweede toel en met vijfde benchmark MBO

Daaruit blijkt dat rond de 80% van de personele uitgaven direct zijn verbonden met het onderwijs en iets boven de 5% aan directie en management. Rond de 15% wordt uitgegeven aan 'indirect onderwijs-ondersteunend personeel' een categorie die ruim gedefinieerd de medewerkers van de centrale bureaus omvat (diensten financiën, HRM, ICT, pr e.d.). In een aantal gevallen zullen ook andere diensten hiertoe worden gerekend (bijvoorbeeld schoonmaak, voor zover niet uitbesteed en/of bewaking voor zover niet geheel of gedeeltelijk door deelnemers uit de beveiligingsopleidingen verzorgd).

80% van het personele budget worden dus aan het onderwijs besteed. Dat levert de volgende (ruwe en afgeronde) rekensom op:¹

¹ Berekeningswijze: gebruik van de cijfers van de MBO Raad-benchmark 2010 met de cijfers van de Rijksbegroting 2011 voor het MBO- en educatiedeel. Alle getallen zijn afgerond.

HEEFT HET MBO WERKELIJK EEN TEKORT AAN GELD?

<i>Onderwerp</i>	<i>Kosten in euro's</i>
Bedrag Rijksbegroting 2011	3,3 miljard
70% daarvan wordt besteed aan personeel	2,3 miljard
Van die 70% wordt 80% besteed aan personeel met een directe onderwijstaak	1,8 miljard
Aan directie en management wordt 4,8% uitgegeven (2009)	106 miljoen
Overige personeel (o.a. centrale diensten)	330 miljoen

Het bedrag van 106 miljoen aan directie en management ten opzichte van het totale bedrag is 3,2% en dat is in vergelijking met andere sectoren een relatief laag percentage. Opgeteld met het overige personeel (ervan uitgaande dat het merendeel daarvan in centrale diensten zal zitten) stijgt dat percentage tot 14 en dat is weer aan de hoge kant. In de wetenschap dat de centrale diensten voor een niet onaanzienlijk deel werken voor de wensen/eisen van de overheid aan specifieke registraties, rapportages, controle en verantwoording, zou het flink wieden daarin wel wat kunnen opleveren. De vraag wat allerlei politieke wensen rondom registratie, rapportage en verantwoording van een toenemend aantal onderwerpen voor gevolgen heeft wordt overigens in de politiek te weinig gesteld. Daarin zou voor de toekomst enige terughoudendheid passen.

4 De kosten van het onderwijsgevend personeel

Wat kost ons onderwijs? De MBO Raad-benchmark laat zien hoeveel euro's er in het MBO aan de diverse posten wordt uitgegeven, maar daarmee is nog geen antwoord gegeven op de vraag wat het onderwijs nu werkelijk kost. Want het is een prijssetting in een geheel door de overheid bekostigde situatie, er is geen marktmechanisme om corrigerend te werken, prijzen te drukken of innovatie te stimuleren. Kortom: de prijs is wat we er op basis van de historische ontwikkeling aan uit wilden/willen geven. Er zijn geen significante verschillen in het MBO-onderwijs ten aanzien van prijs-kwaliteit-levertijd.

Slechts één keer in de geschiedenis van het Nederlandse onderwijs is er sprake geweest van werkelijke concurrentie in het onderwijs en dat was bij de (volwassenen)educatie. In de Wet educatie en beroepsonderwijs was het vanaf 1997 zo geregeld dat gemeenten koopkracht kregen om 'inkopen' te doen ten aanzien van de volwasseneneducatie. Voordien was er sprake van een planningsbevoegdheid die was vastgelegd in een Oost-

HEEFT HET MBO WERKELIJK EEN TEKORT AAN GELD?

Europees ogende planningwet: de Kaderwet volwasseneneducatie. Een laatste onderwijswet van de oude stempel, waarin de uiteindelijke bevoegdheden van de (plannende) gemeenten in de relatie tussen de Rijksoverheid en de onderwijsinstellingen werd geregeld. Deze anomalie werd in de WEB half hersteld: de gemeenten kregen het geld op basis van een formule waarin het aantal inwoners, het gemiddelde opleidingsniveau en het aantal allochtonen de hoofdparameters waren. Dat leidde tot een bedrag dat werd uitgekeerd aan de gemeenten en de gemeenten kochten hun volwasseneneducatie (o.a. basiseducatie, inburgering, NT2, VAVO) bij de ROC's in. Het 'halve' werk van de WEB bestond eruit dat de gemeenten wel geld kregen, maar gedwongen waren om bij ROC's in te kopen. En al snel ontstond er voor de diverse werkzaamheden een soort landelijke uurprijs, zodat er van enige marktwerking geen sprake was.

De druk op het inburgeringsbudget, wachtlijsten en ontevredenheid over het serviceniveau van de ROC's (met de klassieke twaalf weken vakantie) gekoppeld met nieuwe wetgeving rondom de inburgering waarin gemeenten de opdracht kregen om binnen een aantal weken het inburgeringsproces te starten, zorgde ervoor dat uiteindelijk voor een groot deel van de middelen voor de volwasseneneducatie de gedwongen winkelnering van gemeenten bij ROC's verviel. En opeens werden onderwijsinstellingen geconfronteerd met particuliere aanbieders op een echte markt. Het werd een ware veldslag voor de ROC's. Voor het eerst blootgesteld aan echte concurrentie bleken ze niet bestand tegen twee van de drie klassieke concurrentiefactoren: prijs (ze waren veel duurder dan commerciële instellingen, voor de verklaring zie hierna), levertijd (alleen levering tijdens 'schooltijden', dus een week of veertig per jaar). En ze waren op het derde criterium, de kwaliteit, niet zodanig substantieel beter dan de commerciële aanbieders, dat daaruit voldoende compensatie was te vinden.

De vragende gemeenten, die jaren zaken hadden gedaan met de ROC's, konden er natuurlijk niet omheen: met minder geld meer mensen bereiken tegen een hoger serviceniveau... Uiteindelijk gingen de meeste gemeenten overstag en kozen geheel of gedeeltelijk voor particuliere aanbieders. Het bekostigde onderwijs was met vlag en wimpel gezakt in deze eerste vechtronde met het private onderwijs. Ontslaggolven in de educatie waren het gevolg, een aantal ROC's stopte de educatie in een bv om de risico's af te schermen. Maar het was de grootste *shake-out* van ons onderwijs in de geschiedenis. We waren gewend geraakt aan het prijs-, prestatie- en serviceniveau van het door de overheid bekostigde onderwijs, maar dat bleek niet bestand tegen de echte wereld.

HEEFT HET MBO WERKELIJK EEN TEKORT AAN GELD?

Met andere woorden: toen er echt moest worden geconcurrereerd met commerciële partijen, bleek de prijs van het door de overheid bekostigde onderwijs zodanig kunstmatig, dat er niet met de echte markt kon worden geconcurrereerd. Het al jaren lopende debat over het 'open bestel' om commerciële instellingen toe te laten tot de groep van overheidsbekostigde instellingen, was meteen ten einde. Onder de huidige condities kunnen MBO-instellingen (en hetzelfde geldt ook voor PO, VO en HBO) niet met de markt concurreren en toelating van nieuwe spelers¹ zal het bekostigde bestel verder onder druk zetten. Daar zitten de bekostigde instellingen niet op te wachten.

De prijs van het onderwijs was dus wat de bekostigde instellingen ervoor vroegen en niet wat het werkelijk kost onder marktcondities. Maar wat veroorzaakt die hoge prijs? En daarmee komen we bij de eerste van zeven verklarende factoren van de lastige financiële situatie waarin het MBO verkeert.

5 Het MBO onder financiële druk: zeven verklarende factoren

5.1 Van werkdruk en vakantieregeling tot een laag serviceniveau

Hiervoor hebben we laten zien dat, in ruwe schetsen, rond de 1,8 miljard euro van de 3,3 miljard euro wordt besteed aan onderwijspersoneel. Dat is ruim 55% van de totale uitgaven. Maar wat krijgt de sector daarvoor? Wat kost een docent, wat kost een docentuur? De salarisrange voor docenten ligt in de schalen 10, 11 en 12.² Sommige instellingen hebben onderwijsgelovenden in dienst voor wat lagere schalen (onderwijsassistenten) en een enkeling zit in schaal 13 of 14 wegens uitzonderlijke prestaties. Maar de schalen 10, 11 en 12 zijn de standaard. Wat is de uurprijs van een uur doceren? Is de uurprijs van een advocaat hoger of lager dan van een docent? Dat is de vraag die ik graag aan groepen docenten stel en zij zijn immer verbaasd van de uitkomst:

<i>Schaal</i>	<i>Prijs van een uur onderwijs (afgerond) begin van de schaal</i>
10	84 euro
11	98 euro
12	111 euro

¹ Denk aan opleidingen als PBNA, Marcus Verkeek, LOI, NTI, Scheidegger, Schoevers enzovoort.

² De schaalnummers zijn de oude benamingen vanuit de BBRA-schalen; in het onderwijs wordt tegenwoordig gesproken over L-A t/m L-D.

HEEFT HET MBO WERKELIJK EEN TEKORT AAN GELD?

Natuurlijk zijn er in de advocatuur honderden advocaten die meer verdienen dan dit bedrag,¹ maar de meerderheid zit op de uurprijzen van een docent. De enige verklaring voor zulke hoge kosten is de lage (gevraagde) productiviteit van docenten. Die productiviteit (lees: het werkelijke aantal uren service aan de onderwijsdeelnemer) is de afgelopen jaren significant afgenomen, met de bedoeling om de *werkdruk* in het onderwijs te verminderen. Die afspraken zijn gemaakt in de landelijke cao's, en alle cao-afspraken in de MBO-sector zijn zonder verdere inmenging van de overheid tot stand gekomen. Immers al vanaf 1998 regelt de MBO-sector zijn eigen cao-zaken. Door de afspraken is de productiviteit de afgelopen jaren sterk gedaald en het onderwijs daarmee duurder geworden. Fors duurder, zoals uit het volgende overzicht blijkt, bijna 12% in de afgelopen vijftien jaar! Eerst is het totaal aantal uren per jaar in het onderwijs teruggebracht van 1710 naar 1659, daarna is in drie stappen het aantal productieve uren stap voor stap omlaag gebracht tot uiteindelijk 823.²

	<i>Cao</i>	<i>Van</i>	<i>Naar</i>	<i>Kostenverhoging</i>
totale werktijd	1998-1999	1710	1659	3,10%
onderwijsuren 1	1996-1998	max. 900	max. 875	3%
onderwijsuren 2	1998-1999	max. 875	max. 843	3%
onderwijsuren 3	1999-2000	max. 843	max. 823	2,40%
				11,50%

Met andere woorden: met als argument 'werkdruk' zijn docenten de afgelopen tien jaar gemiddeld een procent per jaar duurder geworden omdat ze stelselmatig minder productieve uren zijn gaan maken. Deze lage productiviteit (die ook in andere sectoren van het onderwijs voorkomt) is ook een belangrijke reden van het lerarentekort: naarmate het aantal productieve uren afneemt, moet het aantal ingezette docenten groter worden om het gebruikelijke aantal contacturen te kunnen draaien. Zoals gesteld zijn de ROC's hiervoor grotendeels zelf verantwoordelijk: het is afgesproken in cao's die achteraf gezien erg duur uitvielen. En het trieste van de situatie is dat de gepercipieerde werkdruk in het onderwijs nog steeds als het grootste probleem wordt gezien. Dus ondanks de kostenverhoging is het probleem van werkdruk geheel niet opgelost.

¹ Zie advocatenoverzicht.nl, de beroemde strafpleiter mr. Spong komt op een tarief van 400 euro per uur.

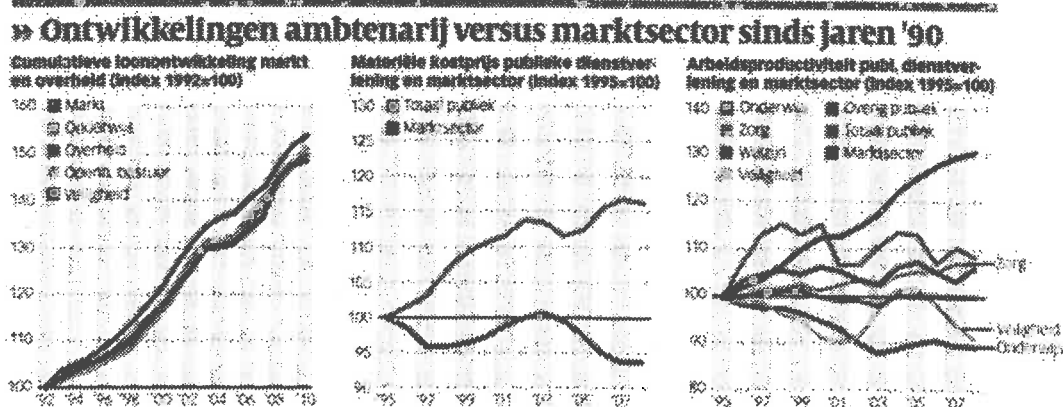
² In het voortgezet onderwijs is de daling zelfs tot 750 uur gegaan. Daar zijn kosten van een eerstegraads docent per onderwijsuur gestegen tot een maximum van maar liefst € 122!

HEEFT HET MBO WERKELIJK EEN TEKORT AAN GELD?

Concurreren met deze uurprijzen met de markt, zoals de afdelingen educatie overkwam, is dan ook geen doen. Sommige afdelingen gingen om de concurrentie aan te kunnen meer uren werken. De Mondriaan-onderwijsgroep kreeg het zelfs in een afspraak met de vakbonden voor elkaar om 1250 uur (i.p.v. 823 uur) onderwijstijd geaccepteerd te krijgen. Maar de vakorganisaties waakten er krachtig voor dat dit soort afspraken zouden weglekken naar het MBO.

De afgelopen jaren is er in het MBO hier en daar van overheidswege extra geld toegeschoven, soms in de vorm van budgetverhogingen, soms in de vorm van projectgelden en stimuleringsbudgetten. Zonder te overdrijven kan worden opgemerkt dat dit geld minder is dan de meerkosten die MBO-instellingen in vergelijking tot eind vorige eeuw aan hun docenten moesten betalen per onderwijsuur. En alhoewel in de CAO BVE de passages over de 823 uur zijn geschrapt en het (onder condities) aan de instellingen wordt overgelaten, is de feitelijke situatie nog altijd zo dat dankzij de cao-afspraken van destijds er van de 3,4 miljard euro voor het MBO slechts 952 miljoen in de vorm van onderwijsdiensttijd door de onderwijsdeelnemers wordt ervaren. Dat is toch wel erg weinig: kennelijk zijn we gewend geraakt aan (voormalig) Oost-Europese productie- en effectiviteitscijfers!

In een recent artikel in *de Volkskrant* is berekend hoe de productiviteit van een aantal maatschappelijke sectoren zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Het onderwijs staat daarin ontluisterend onderin, zoals in de volgende grafiek wordt geïllustreerd.¹



¹ Martin Summer, 'Publieke sector wordt steeds duurder', *de Volkskrant* 19 februari 2011.

HEEFT HET MBO WERKELIJK EEN TEKORT AAN GELD?

De afgelopen jaren lijkt het extra geld dus vooral geïnvesteerd te zijn in productievermindering van docenten. Meer geld voor het onderwijs als remedie om de kwaliteit te verhogen? De afgelopen jaren is het niet geïnvesteerd in meer onderwijsgevenden voor de klas (of verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening), maar in minder. De bescherming van het gepercipieerde welzijn van docenten kreeg een hogere prioriteit dan het recht van de onderwijsdeelnemer op intensief en kwalitatief hoogwaardig onderwijs.

5.2 De systematiek van de eigen wachtgelden

De tweede factor in de beoordeling van de financiële positie van MBO-instellingen, is de mate waarin zij in de gelegenheid zijn om de efficiency van hun interne organisatie leidraad te laten zijn voor hun bestuurlijk handelen.

Als er in het bedrijfsleven een onderdeel van een organisatie niet goed draait, te klein is, onvoldoende innovatief is en/of met verlies draait, dan zijn er mogelijkheden om organisatieonderdelen ingrijpend te reorganiseren of zelfs te sluiten. Gratis is dat nooit: een bedrijf zal altijd moeten zorgen voor een sociaal plan en zal de werknemers een vergoeding moeten meegeven, die vaak wordt uitgedrukt in de 'kantonrechtersformule'. Dat is in veel gevallen een maand salaris per dienstjaar, met een maximum van een jaar. Voor een bedrijf is het vooraf uit te rekenen of een reorganisatie met ontslag rendabel is, of niet.

In het MBO is daarvan maar beperkt sprake. Daar is geen kantonrechtersformule, maar een wachtgeldregeling; de regeling die teruggrijpt op de arbeidsrechtelijke constructies toen leraren nog ambtenaren waren. En dat betekent in de praktijk dat de MBO-instelling de werkloosheidsuitkering bij ontslag zelf moet betalen. En al is dat inmiddels in de tijd wat meer gelimiteerd dan vroeger, de wachtgeldregeling kost een instelling toch altijd vele malen meer dan wat men kwijt zou zijn met de reorganisatieprincipes uit het bedrijfsleven. Dat zal ertoe leiden dat ontslag wordt vermeden en primair zal worden bezien of het bedrijfsonderdeel in kwestie toch kan worden doorgezet en/of de docenten elders geplaatst kunnen worden. Dat klinkt sympathiek, maar het is toch niet altijd mogelijk om een docent motorvoertuigentechniek met succes te plaatsen bij zorg en welzijn of een docent Nederlands uit de inburgering aan volwassenen als leraar Nederlands in een BBL niveau 2-opleiding.

Het leidt ertoe dat inefficiënte bedrijfsonderdelen langer worden opgehouden met alle financiële gevolgen van dien, of met hoge wachtgeldkosten worden ontmanteld. Een beperkte handelingsmogelijkheid dus voor be-

HEEFT HET MBO WERKELIJK EEN TEKORT AAN GELD?

stuurders, vanuit een maximale rechtsbescherming van de belangen van het personeel. En een regeling die instellingen veel geld kost, juist in een tijd dat dat geld maar beperkt beschikbaar is!

Dit maakt het voor de MBO-instellingen zeer complex om - zelfs in evidente gevallen zoals destijds bij de privatisering van de inburgering - de eigen financiële situatie te beschermen door overbodig personeel te ontslaan en zo de kosten in de hand te houden. Om een indruk te geven van de effecten de volgende vuistregel. Het wachtgeld bedraagt ruwweg 70% van het salaris in het eerste jaar van overtolligheid. Dat betekent bij een gemiddelde personeelslast van 70.000 euro een bedrag van 49.000 euro per jaar. Destijds bij het ontwerpen van de WEB, in 1993-1994, werden de kosten van het afschaffen van de wachtgeldregeling geschat op 1 miljard gulden. Dat geld was nodig om de afdrachten aan werkloosheidsfondsen te compenseren. Daar was immers niets aan afgedragen en zo maar instappen werd door het toenmalige Ministerie van Sociale Zaken niet aanvaardbaar geacht. Maar weinigen hadden het er toen voor over: 1 miljard gulden kon men ten tijde van de invoering van de WEB wel aan andere zaken besteden! Ik schat in dat als de sector het nu voor het hetzelfde bedrag zou kunnen regelen, men het snel voor elkaar zou hebben. Want de afgelopen jaren zijn er miljoenen aan wachtgeld betaald in de educatie en in die gevallen waarin er moest worden gereorganiseerd in het MBO.

Met andere woorden: MBO-instellingen hebben weinig armslag om in evidente gevallen bedrijfsonderdelen af te bouwen en daarmee inefficiënties in hun organisatie op te ruimen.

5.3 Zelfstandige deelnemersdalingen en de onmogelijkheid om daarop proactief te reageren

Direct verbonden met het onderwerp wachtgelden: de komende jaren zullen in vrijwel alle windstreken grote mutaties in deelnemersaantallen gaan optreden. Nu al doen zich sterke dalingen van de instroom van deelnemers voor bij verschillende typen van opleidingen. Zo zijn bij vrijwel alle ROC's en AOC's veel van de opleidingen in de techniek strikt genomen te klein om zonder verlies te kunnen exploiteren. In gebieden waar de bevolking afneemt (bijvoorbeeld in Zuid-Limburg, en Oost-Groningen, en dat gaat in de komende jaren voor meer regio's gelden) zal het zelfs in de breedte van het MBO noodzakelijk zijn om opleidingen die te klein zijn geworden te sluiten. Maar zoals hiervoor weergegeven, zal het wachten op positieve effecten van de maatregelen tot het stoppen van onrendabele bedrijfsonderdelen vele jaren kunnen duren vanwege wachtgeldverplichtingen. Dit in combinatie met de afspraken rondom herplaatsing van perso-

HEEFT HET MBO WERKELIJK EEN TEKORT AAN GELD?

neel, legt een zware hypotheek op de financiële mogelijkheden van de onderwijsinstellingen. Ze worden op deze wijze bijna gedwongen om onrendabele investeringen lang in stand te houden.

5.4 De privatisering van de inburgering/educatie

Zoals hiervoor geschetst is enkele jaren geleden de verplichte winkelnering voor inburgeringscursussen afgeschaft (delen van de rest van de educatie volgen). Op zich was de intentie van deze maatregel een begrijpelijke (concurrentie op die markt), maar de ROC's bleken met hun cao's (lage productiviteit, hoge kosten per uur, laag serviceniveau) de concurrentie niet aan te kunnen. Dat leidde tot verlies van educatieactiviteiten, maar het ontslaan van de medewerkers voor wie geen werk meer was werd problematisch vanwege de wachtgeldverplichtingen. Instellingen waren daardoor niet in staat om bij verloren acquisities hun volume aan personeel aan te passen aan de werkvoorraad. Ontslaan van personeel was strikt genomen daarmee te duur. Het leidde tot het inzetten van personeel in andere onderdelen van het ROC met veelal desastreuze consequenties voor de betrokken docenten, maar ook voor de kwaliteit van de onderwijsdienstverlening. Hiermee werd duidelijk dat de concurrentie totaal niet kon plaatsvinden op een level playing field.

Al met al heeft deze operatie een aantal instellingen veel geld gekost. Daarbij zal de schade van de afgelopen jaren kunnen worden geschat op enkele honderden miljoenen euro's.

5.5 Significant verschil in bekostiging tussen VO en MBO voor dezelfde leerlingen

Van de MBO-sector wordt - terecht - veel verwacht. Naast het opleiden van gemotiveerde en talentvolle niveau 4-deelnemers die zonder problemen naar het HBO doorstromen, kent de sector ook deelnemers voor wie de inspanning om tot succes te komen vele malen groter is. Het gaat daarbij met name om de niveau 1- en 2-deelnemers (in ronde getallen 24.000 niveau 1 en 130.000 niveau 2) die voor een groot deel als vooropleiding het LWOO (LeerWeg Ondersteunend Onderwijs) of Praktijkonderwijs (afgekort PRO) in het voortgezet onderwijs hebben. Het zijn stromen in het VO die sinds de omvorming van het VBO (voorbereidend beroepsonderwijs) tot het VMBO (voorbereidend MBO) een goede plek vormen voor deze leerlingen. En in de aansluiting met het MBO moet 'geogst' worden om deze leerlingen zo mogelijk een startkwalificatie te kunnen bieden.

HEEFT HET MBO WERKELIJK EEN TEKORT AAN GELD?

Maar de hoeveelheid geld die de overheid beschikbaar heeft voor de leerlingen in het LWOO en het PRO, is significant hoger dan voor diezelfde leerlingen als ze doorstromen naar het MBO. De verschillen zijn stevig door de veelheid van aparte regelingen in het VO die het MBO niet kent, zoals het Leerplus-arrangement onder de naam APCG-regeling (Armoede Probleem Cumulatie Gebied) als binnen een postcodegebied meer dan 30% van de leerlingen tot een probleemcategorie behoort. Geld dat overigens naar alle vormen van VO gaat, hetgeen ertoe leidde dat tot verbazing van de rector van het Barlaeus Gymnasium in Amsterdam ook zijn school een aanzienlijk bedrag uit die pot kreeg. Het gaat in die regeling om een bedrag van rond de 900 euro extra per leerling. Dit geld komt nog boven op de extra gelden die voor LWOO- en PRO-leerlingen zijn gereserveerd. Daarbij ging het in 2009-2010 ruwweg om 520 miljoen euro extra middelen voor rond de 125.000 leerlingen (zo'n 4160 euro per leerling). Als alle aparte middelen uit het MBO (cijfers 2009-2010) worden opgeteld, komt dat op ongeveer 247 miljoen euro¹ voor rond de 98.000 deelnemers. Dat is 2520 euro, oftewel rond de 1640 euro minder per leerling. Met de APCG-gelden erbij is het bekostigingsverschil tussen dezelfde leerlingen in het VO en MBO dus in de buurt van de 2500 euro. Dat zijn veel uren onderwijs en begeleiding minder...

5.6 Toegenomen taken zonder serieuze additionele vergoedingen

De taken en de maatschappelijke verwachtingen van de MBO-instellingen zijn de afgelopen jaren toegenomen. Op zich een teken van het belang van de sector. Maar voor die taken (en verwachte activiteiten) is zelden tot nooit additioneel geld toegevoegd. En dat tezamen met de hiervoor genoemde kostenverhogende factoren levert het beeld op van een immer groter werkpakket en een steeds beperkter financieel perspectief. Te denken valt aan:

- introductie kwalificatieplicht;
- rol in de bestrijding jeugdwerkloosheid;
- bestrijding VSV;
- regionale regisseurrol;
- RMC's.

Het zijn stuk voor stuk acceptabele maatregelen, gebaseerd op plausible verwachtingen van de samenleving. Maar in de combinatie en stapeling

¹ VOA-gelden (voorbereidende en ondersteunende activiteiten) 133 miljoen, Sta-gebox 27 miljoen, Maatschappelijk werk 15 miljoen en IBO 71 miljoen.

HEEFT HET MBO WERKELIJK EEN TEKORT AAN GELD?

van verwachtingen is er binnen de lage productiviteit van de sector weinig rek meer. Door het organisatiemodel waarin alle werkzaamheden moeten gebeuren binnen de tijdshorizon van het klassieke onderwijs (= 40 weken service, in de praktijk nog een aantal weken minder) zijn alle additionele taken en nieuwe maatschappelijke verwachtingen a priori een extra zware belasting in een toch al zeer drukke sector. Zolang dat organisatiemodel, gebaseerd op de vakantieregeling van het voortgezet onderwijs (die helemaal niet voor het MBO bedoeld is, maar al decennialang wordt geaccepteerd als de norm) niet wordt verlaten, zullen de instellingen kreunen en zuchten en het niet of nauwelijks adequaat kunnen uitvoeren.

5.7 Drie dure effecten van overheidsbeleid

Ook in de politiek wordt er bij gewenste ontwikkelingen of gebleken misstanden, snel gekeken naar de Minister van OCW. Dat is in een aantal gevallen terecht, maar in veel gevallen ook niet. De enorme productiviteitsdaling zoals geschetst in 5.1 komt geheel op het conto van de instellingen zelf die de afgelopen jaren kostenverhogende cao's hebben afgesloten. Ook de wachtgeldproblematiek is primair een zaak van de instellingen. Als zij daarin zouden willen investeren, zal het Ministerie van OCW vast wel de wetgeving op dit punt willen aanpassen. Toch zijn er ook maatregelen waar de overheid de belangrijkste actor is geweest en daarmee nadrukkelijk negatief heeft bijgedragen aan de financiële positie van de MBO-sector. Drie voorbeelden.

Geen prijscompensatie

Een aantal jaren heeft geen prijscompensatie plaatsgevonden voor de materiële component van de Rijksbijdrage. De laatste twee jaren waarin dat aan de orde was, waren 2010 en 2011. De gevolgen spreken voor zich: uit bezuinigingsoverwegingen heeft de overheid geen compensatie gegeven voor prijsstijgingen. Op zich steeds kleine bezuinigingen, maar tezamen met de andere punten leidt het tot een cumulatief en steeds groter wordend probleem. Op deze wijze is het budget voor het MBO voor de materiële component met zo'n 10% gedaald.

De kosten van low trust

De politiek/overheid heeft een uitgesproken low trust houding ten opzichte van het MBO. Dat heeft de afgelopen jaren geleid tot een toenemende regeldichtheid en intensivering van de controle van allerlei details. Afgezien van de vraag of dit erg efficiënt is en of de performance van de instelling hierdoor beter wordt, leidt het tot het noodzakelijk in dienst nemen/

HEEFT HET MBO WERKELIJK EEN TEKORT AAN GELD?

inhuren van vele schrijvers en accountants om die verantwoording daadwerkelijk af te leggen. De kosten daarvan zijn de afgelopen jaren met vele miljoenen toegenomen, zonder dat het veel effect heeft op de dagelijkse onderwijskwaliteit. En daar moet het toch gebeuren! Het zou interessant zijn om eens wat nauwkeuriger in beeld te brengen wat dit allemaal heeft gekost, maar mijn ruwe schatting is dat er jaarlijks minstens 50 tot 100 miljoen euro in omgaat en een hele low trust-industrie heeft opgezet.

Onrendabele investeringen vanuit overheidsbeleid

De beleidsmachine van de overheid heeft het afgelopen decennium niet stilgestaan. Zo waren er 'Koersdocumenten' (zie D8-1) en een Strategische Beleidsagenda 2008-2011 (zie D8-2) gevolgd door een actieplan 'Focus op vakmanschap 2011-2015'. Allemaal documenten bedoeld om de sector beter te maken en instellingen te ondersteunen. Maar over een periode van het laatste decennium wel een hoop instrumenten die of niet bleken te werken of na het aflopen van subsidies als een kaartenhuis in elkaar bleken te storten. Daarbij werden soms miljoenen aan guldens en later euro's gespendeerd als vernieuwingsgelden. Legendarisch zijn de gelden die eind jaren negentig van de vorige eeuw werden uitgekeerd om de commerciële activiteiten van de instellingen te ondersteunen. De commerciële instellingen klaagden toen over concurrentievervalsing, maar lang hoefden ze niet te klagen: weinig instellingen slaagden erin duurzaam commerciële activiteiten te ontwikkelen. Eenzelfde treurig lot ondergingen de technocentra. Een prachtig idee waarvoor veel geld ter beschikking kwam. Bedoeld om de relatie tussen overheid en bedrijfsleven te versterken, maar na het wegvallen van de OCW-subsidies (gedurende enkele jaren waren er tientallen miljoenen euro's in gestopt) hielden de meest initiatieven op te bestaan. Overheidsgeld weg, tijd en geld van de instellingen evenzeer. En zo zijn er veel half geslaagde en geheel mislukte initiatieven te noemen, aangedreven vanuit beleidsnota's van het ministerie. Een greep uit een rijk palet: het innovatie-arrangement beroepskolom, het deltaplan bètatechniek, de vele regelingen om het ondernemerschap in het MBO en MKB te stimuleren door ze aan elkaar te verbinden, de pogingen rondom 'cultuur en school', een heel scala aan activiteiten om de regio te mobiliseren, waaronder zelfs de ontwikkeling van 'prestatieafspraken in de regio'¹ met maar liefst twintig indicatoren waarop afspraken gemaakt zouden moeten worden. Allerlei goede bedoelingen, vaak gekoppeld aan regelingen, die de relatie tussen het MBO en het bedrijfsleven moeten versterken, meer samenhang in het educatiebeleid moeten veroorzaken, werkende jongeren

¹ Document Koers 2, zie D 8-1-23 e.v.

HEEFT HET MBO WERKELIJK EEN TEKORT AAN GELD?

alsnog een startkwalificatie moeten geven, het leven-lang-leren moeten bevorderen, laaggeletterdheid moeten oplossen, taal- en rekenkwaliteiten van afgestudeerden moeten versterken, de beroeps- en loopbaanbegeleiding op een hoger peil moeten brengen. Het is slechts een greep uit de stortvloed van goede bedoelingen die over de sector is uitgestort. En instellingen, loyaal als zij zijn, zijn daar natuurlijk actief mee aan de slag gegaan. Miljoenen zijn gespendeerd aan het maken van plannen om voor subsidie in aanmerking te komen, bedrijfsonderdelen specifiek opgetuigd, functionarissen aangesteld. Maar de tijdelijkheid van beleid is in de MBO-sector manifest: de subsidiestroom hield op, de aandacht vervlakte. Je zult als instelling daar maar loyaal in hebben geïnvesteerd...

Het zou een onderzoek waard zijn om te bezien wat deze brij aan overheidsplannen de instellingen heeft opgeleverd en gekost. Vanzelfsprekend is niet alles nutteloos geweest en soms bleken vraagstukken tijdgebonden of zelfs oplosbaar. Maar het merendeel van de plannen heeft vooral geld en energie gekost en weinig duurzaam en zichtbaars achtergelaten.

6 Conclusie

De MBO-sector staat onder financiële druk, er is weinig aanvullende bewijslast voor nodig om dat te illustreren. Maar over de redenen wordt nogal eens wild gespeculeerd, waarbij niet altijd even relevante issues als de kernproblemen worden benoemd.

Zoals uit deze beschouwing blijkt, ligt een en ander toch een slag genuanceerder en moeten de oplossingen dan ook op andere plaatsen worden gezocht dan op dit moment gebeurt. Er zijn drie belangrijke factoren die de financiële continuïteit beïnvloeden.

Dat is ten eerste, en de grootste verklarende factor, de te lage productiviteit van de sector. Het onderwijs is gewoon te duur geworden door goedbedoelde maatregelen om de werkdruk van docenten te verminderen. Maar de methodiek om ze dan minder te laten werken heeft ervoor gezorgd dat het onderwijs steeds minder betaalbaar werd. En overigens hielden de klachten over de werkdruk niet op te bestaan: integendeel. De oplossing zal een combinatie moeten zijn van de versterking van de professionaliteit/kwaliteit van de docent in relatie tot een uitbreiding van de inzetbaarheid voor het onderwijs. Een maatregel die de overheid geen eurocent mag kosten: het zijn de instellingen die hier het probleem hebben veroorzaakt.

HEEFT HET MBO WERKELIJK EEN TEKORT AAN GELD?

Ten tweede moet de speelruimte van de MBO-instellingen om daadwerkelijk de tering naar de nering te kunnen zetten worden vergroot. Dat betekent dat het wachtgeldregime zo snel mogelijk moet worden afgebouwd en vervangen door een normale systematiek die instellingen in staat stelt tegen redelijke kosten hun organisatie te kunnen aanpassen. Dat gaat de komende jaren des te meer klemmen. Het deelnemersaantal gaat dalen, zeker in een aantal sectoren, en de huidige methodiek gaat ten koste van de achterblijvende bedrijfsonderdelen. Voor de oplossing van dit vraagstuk zullen overheid en instellingen gezamenlijk moeten optreden.

Ten derde de relatie tussen de overheid (Ministerie van OCW, de landelijke politiek) en de MBO-instellingen. Daar is behoefte aan verwachtingenmanagement als je voor dezelfde leerlingen in het VO aanzienlijk meer geld uitgeeft dan in het MBO, terwijl de verwachtingen torenhoog zijn. Daarnaast wordt veel, zeer veel geld en energie verspild in het bevredigen van een enorme controle en verantwoordingstoren die het gevolg is van een low trust-houding ten opzichte van de MBO-instellingen. Natuurlijk hebben ze dat voor een deel over zich afgeroepen, maar de oplossing zit hem niet in het bedenken van nog geavanceerdere en duurere instrumenten om de low trust te bevredigen, maar om gezamenlijk naar high trust te komen en de verantwoordingskosten ten minste te halveren, zodat we dat weer aan het onderwijs kunnen besteden. Als dat wordt gecombineerd met het ophouden met het uitstrooien van weinig duurzame beleidsinitiatieven, dan kan die winst nog worden vergroot.

7 Ten slotte: meer geld voor het onderwijs?

Deze beschouwing startte met het verwoorden van de veelgehoorde oplossing om de problemen in het onderwijs te kunnen oplossen: meer geld. Maar alle investeringen van de afgelopen jaren ten spijt, zijn de problemen in het onderwijs niet verdwenen en het is onaannemelijk dat meer geld bijdraagt aan de oplossing. De verdeling en besteding van het geld is het voornaamste probleem. Er is te veel geïnvesteerd in het verminderen van de onderwijsservicetijd van docenten; er wordt noodzakelijkerwijs veel geld uitgegeven (zeker in de komende jaren) aan wachtgeld; en het OCW-beleid en het gebrek aan vertrouwen (low trust) kosten de sector vele procenten van het jaarlijkse budget. De schade: zeker 300-500 miljoen euro per jaar. Als dat geld zou kunnen worden besteed aan nuttiger zaken (verkleining van het verschil van de uitgave voor doelgroopleerlingen in het VO en MBO en het inhalen van verloren prijscompensatie en het afbouwen van de wachtgeldverplichtingen) dan hoeft er niet extra te

HEEFT HET MBO WERKELIJK EEN TEKORT AAN GELD?

worden geïnvesteerd en kan er toch met verve worden gewerkt aan al die mooie doelstellingen.

Inhoudsopgave

B 4 Beroepsonderwijs

1 De structuur van het beroepsonderwijs

1	Inleiding	B 4-1-1
2	Kwalificatiestructuur	B 4-1-2
3	Het onderwijsmodel onder de kwalificatiestructuur beroepsonderwijs	B 4-1-4
4	Voorbeelden uit de praktijk	B 4-1-7
5	Landelijke organen voor het beroepsonderwijs (thans genoemd kenniscentra)	B 4-1-11
6	De kwalificatiestructuur en het toewijzen van onder- wijslicenties	B 4-1-15
7	Ten slotte	B 4-1-17

2 Het opleidingsaanbod in de MBO-sector van het cursusjaar 2011-2012

1	Inleiding	B 4-2-1
2	De kwalificatiestructuur	B 4-2-3
3	De basisregels van de bekostiging van het MBO	B 4-2-5
4	Overzicht van de opleidingen voor het cursusjaar 2011-2012	B 4-2-7

5 Het beroepsonderwijs in de agrarische sector

1.1	Algemene typering	B 4-5-1
1.2	Schering en inslag	B 4-5-1
1.3	De breedte van de sector	B 4-5-2
1.4	Opleidingen 1996	B 4-5-2
1.5	Maatwerk voor leerlingen en cursisten	B 4-5-2
1.6	Samenwerking binnen en buiten de sector	B 4-5-3
1.7	Leerwegen binnen AOC's	B 4-5-3
1.8	Niveaus binnen de kwalificatiestructuur	B 4-5-5
1.9	Keuzemogelijkheden	B 4-5-7
1.10	Organisatie en participatie	B 4-5-7

INHOUDSOPGAVE