

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag
6 juli 2005

Ons kenmerk
BVE/FC&I/2005/29147

Onderwerp
evaluatie mbo-bekostiging

Bijlage(n)
eindrapport IOO

Aanleiding voor de evaluatie

In 1998, toen mijn toenmalige ambtsvoorganger met uw Kamer sprak over de vormgeving van de nieuwe mbo-bekostiging, is afgesproken dat het huidige model 4 jaar na de invoering in 2000 zou worden geëvalueerd. Met deze brief kom ik die afspraak na. Ik doe dat door u het resultaat van de evaluatie toe te zenden in de vorm van de notitie *Beoordeling allocatiesysteem mbo*. U ontvangt deze brief en de notitie mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Draagvlak voor de uitkomsten

De notitie is opgesteld door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven. Begeleiding geschiedde door een projectstructuur vanuit mijn departement. In de aanloop naar het eindrapport zijn eerdere concepten voorts met diverse personen en instanties –waaronder uiteraard ook de BVE-raad- besproken. Voor een overzicht verwijs ik naar bijlage 1 van het rapport. In al die gesprekken bleek dat de inhoud van de nu voorliggende rapportage in het algemeen op een breed draagvlak kan rekenen.

Samenvatting van de rapportage

Kort samengevat luidt de conclusie van deze evaluatie dat het huidige mbo-model goed voldoet (zie hoofdstuk 3: de “klassieke” evaluatie) en bovendien, wanneer we vooruit kijken, ook nog wel een poosje mee kan (zie hoofdstuk 4: prospectief), zeker wanneer er op korte termijn enig klein onderhoud plaatsvindt.

Vanaf het jaar 2006 zou groot onderhoud in gang moeten worden gezet. Dat zou gericht moeten zijn op de introductie omstreeks 2010 van een nieuw model, passend bij een ingevoerd onderwijsnummer en de alsdan naar verwachting ook volledig geïmplementeerde, vernieuwde kwalificatiestructuur en het herontwerp mbo. Voorafgaand aan dat moment zou klein onderhoud volstaan. De rapportage bevat daartoe concrete aanbevelingen.

Opbouw van mijn reactie

Hieronder geef ik u mijn reactie op het rapport en de aanbevelingen. Daartoe schets ik allereerst het beoordelingskader van waaruit ik de rapportage beschouw. Vervolgens geef ik u op grond daarvan mijn oordeel. Tenslotte benoem ik de verdere stappen die ik ga zetten en leg ik de relatie met het voorgenomen Interdepartementaal Beleids Onderzoek (IBO) naar het middelbaar beroepsonderwijs.

I Beoordelingskader

Drievoudige opdracht aan het mbo

Het middelbaar beroepsonderwijs staat in de praktijk van alledag voor een drievoudige opdracht.

Initieel mbo

Kern is de taak te voorzien in adequaat mbo, in het hart van de beroepskolom. Dat regardeert op de eerste plaats het initiële onderwijs. In dat kader gaat het over de kwaliteit en de kwantiteit van de in- en uitstroom op met name de niveau's 2 (want startkwalificatie) tot en met 4, inclusief de doorstroom naar het hbo.

Het bijbrengen van vakmanschap en de trots daarop doet het mbo over het algemeen goed, zeker in kwalitatieve zin (verg. Inspectie). In kwantitatieve zin dreigt de gediplomeerde uitstroom achter te raken bij de als gevolg van de vergrijzing toenemende vervangingsvraag.

EVC/LLL

Mede daarom is de tweede opdracht van groot en nog toenemend gewicht: zorg, in het kader van Leven Lang Leren, voor EVC en goede opscholing, bijvoorbeeld van timmerman naar uitvoerder. Dan gaat het weliswaar om een ander type leerling -ouder en meer ervaren- maar nog steeds over scholing in vakmanschap en beroepstrots.

Maatwerk voor o.m. risicoleerlingen

De derde opdracht vraagt een afwijkende en nog veel meer op maatwerk gerichte aanpak. Het gaat dan om het bieden van een kwalificerend aanbod en perspectief op arbeid aan diegenen voor wie de startkwalificatie mogelijk (nog) niet binnen bereik ligt, maar die ook elders niet (meer) terecht kunnen of willen. Daaronder vallen ook de zogenaamde risicoleerlingen.

Het belang van deze opdracht is de afgelopen jaren toegenomen, mede onder invloed van de veranderende schoolpopulatie die immers een afspiegeling vormt van de veranderende samenleving.

Daarbij moet voorts worden bedacht dat als gevolg van de beperking van de inschrijfduur in het voortgezet onderwijs en de verlaging van de maximum leeftijd in het voortgezet speciaal onderwijs het mbo voor nog veel meer leerlingen dan voorheen de *'educationprovider of the last resort'* is. De begeleiding die hierbij vanuit de scholen aan de orde is, moet van een meer toegespitste aard zijn en vergt dan ook een speciale inzet van scholen en bedrijven.

Beoordeling vanuit twee invalshoeken

Het bekostigingsmodel mbo is een van de wettelijke instrumenten die ter beschikking staan om die drievoudige opdracht vanuit het Rijk zo adequaat mogelijk te faciliteren. Daarbij zijn twee invalshoeken van belang: de inhoudelijke ontwikkelingsrichting van het onderwijsbeleid en de actuele context waarin dat beleid tot stand komt.

Inhoud

De inhoudelijke ontwikkelingsrichting waarbinnen het mbo zich als stelsel beweegt heb ik uitgebreid geschetst in Koers BVE. In de bijgevoegde evaluatie is die als uitgangspunt genomen. Ik kom daar nu in deze brief dan ook niet op terug. Wel signaleer ik een ontwikkeling waarvan ik vermoed dat die in de nabije toekomst betekenisvol zal kunnen blijken voor de ontwikkeling van het stelsel als geheel en de bekostiging in het bijzonder.

In inhoudelijke zin en bezien vanuit mijn verantwoordelijkheid voor het stelsel doel ik dan op vraagstukken die van doen hebben met hoe deelwetten en systemen, bijvoorbeeld de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) en de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB), en ook de Wet Studiefinanciering (WSF), met elkaar samenhangen. Moet er sprake blijven van strikte systemscheidingen of leggen we ons juist meer toe op dakpansgewijs verbonden geleidelijke overgangen (vergelijk de introductie van de brede assistenten-opleiding in het vmbo)? Daarbij hoort ook beantwoording van de vraag hoe geharmoniseerd vergoedings- en bekostigingsregelingen zijn vanuit het oogpunt van de leerling/student/stagiair. Ik verwacht dat het nu op gang komend gesprek over dit type vragen zich de komende maanden nog verder zal ontwikkelen en verdiepen.

Context

De ministerraad heeft onlangs besloten tot het instellen van een Interdepartementaal Beleids Onderzoek (IBO) naar de bekostiging van het mbo. Rapportage is voorzien voor januari 2006. De bijgevoegde evaluatie en deze reactie daarop is belangrijke input voor dat onderzoek.

II Mijn beoordeling

Opbouw

Daarmee heb ik het perspectief geschetst van waaruit ik nu kom tot mijn beoordeling van het voorliggende rapport. Allereerst geef ik u mijn oordeel over het rapport in algemene zin en over de aanbevolen fasering naar groot onderhoud vanaf 2006 en klein onderhoud nu.

Vervolgens wil ik kort enkele thema's aansnijden die vaak als problematisch worden ervaren in relatie tot de allocatie en waarvan ik meen dat die inmiddels, juist ook gelet op de uitkomst van de evaluatie, afrondend kunnen worden besproken. Het betreft vraagpunten rond de teldatum en rond het generieke karakter van de huidige outputoriëntatie.

Vervolgens benoem ik een tweetal opties voor klein onderhoud die ik in de komende maanden via simulaties gedegen ex ante wil evalueren, gericht op invoering in het schooljaar 2006-2007.

Ik rond af met het benoemen van een aantal thema's die, wat mij betreft, op langere termijn aan de orde zijn.

Algemeen oordeel

Ik ben blij met de constatering in het rapport dat het huidige bekostigingsmodel voor het mbo terugkijkend over het algemeen goed voldoet en onder invloed van de vraagstukken rond Rekenschap op onderdelen zelfs nog is verbeterd. Dat is een constatering die breed wordt gedragen. Het model als zodanig wordt over het algemeen als eenvoudig en transparant ervaren.

Mijn reactie op advies 1 (model voldoet; nu klein onderhoud)

De constatering dat het model ook voor de middellange termijn nog kan voldoen onderschrijf ik. Dat geldt ook voor het aanbevolen onderscheid naar klein onderhoud nu en het vanaf 2006 starten met groot onderhoud, gericht op invoering van een nieuw model omstreeks 2010. Gelet op het feit dat we nu eerst starten met experimenten rondom de vernieuwde kwalificatiestructuur, de doorlooptijd van de leerervaringen die we daarmee zullen op doen, lijkt het mij inderdaad realistisch om de periode 2006 tot 2008 te benutten voor de beleidsontwikkeling. De wetgevende arbeid daarvoor zou dan uiterlijk in 2008 moeten aanvangen.

Thema T-2

Uit het rapport blijkt dat het najen van de teldatum T-2, ook blijkens simulatie op basis van T-1 gedurende een reeks van jaren, eigenlijk alleen een probleem vormt bij de meer dan bovengemiddelde groei van ROC Flevoland. Voor het overige biedt de T-2 systematiek de instellingen een duidelijke en stabiele planningshorizon die in het veld algemeen wordt gewaardeerd, omdat zij rust en continuïteit geeft in de algehele bedrijfsvoering.

Voor gevallen zoals op dit moment ROC Flevoland overweeg ik, ten laste van het macrobudget en buiten het verdeelmodel om, een structurele regeling in de WEB te treffen. Op dit moment is er in die casus sprake van een tijdelijke regeling in de vorm van een rentearrangement. In een structurele regeling zou er wat mij betreft sprake moeten zijn van unieke omstandigheden die zich onttrekken aan de invloed van de individuele instelling en die zich gedurende een reeks van opeenvolgende jaren telkens voordoen.

Thema aantal teldata

Technisch gesproken is het mogelijk met meer teldata te werken. In het verleden gebeurde dat ook wel. Zo kende bijvoorbeeld het kort mbo twee teldata. En straks gaan we in het hoger onderwijs werken met twee peilperioden.

Op de omvang van het macrobudget in het mbo heeft dat geen invloed en de eventuele meerwaarde voor de actuele middelenverdeling tussen instellingen is zeer beperkt. Het is echter denkbaar dat de toegankelijkheid nog verder kan worden bevorderd. Die winst in toegankelijkheid moet worden afgewogen tegen de toename van de daarmee samenhangende administratieve lasten. De rapportage geeft mij geen aanleiding de huidige systematiek in het kader van het klein onderhoud te wijzigen.

Thema outputoriëntatie

Dan het thema outputoriëntatie. Bij de invoering van het huidige model was dit het nieuwe element in de bekostiging dat de directe aanleiding vormde om deze evaluatie met uw Kamer af te spreken. Meer in het bijzonder ging het over de verhouding 80 % ingeschrevenen en 20 % diploma's: een relatief milde vorm van outputoriëntatie.

Ik stel vast dat de rapportage geen aanleiding geeft om deze verhouding te wijzigen. Ik merk daarbij op dat ook de vernieuwde HO-bekostiging zich meer beweegt in de richting van de in het mbo reeds bestaande verhouding.

Mijn reactie op advies 2 (toegankelijkheid versus doelmatigheid)

Het rapport doet met redenen omkleed de aanbeveling, ter verbetering van de prikkels voor de doelmatigheid met behoud van de toegankelijkheid, om de outputbekostiging voor diploma's op niveau 1 (de assistentenopleiding) op 0 te zetten en in samenhang daarmee het VOA-budget in sterkere mate te alloceren naar rato van het aantal deelnemers op niveau 1.

Die aanbeveling sluit naar mijn oordeel goed aan bij de hiervoor genoemde drievoudige opdracht waar het mbo in de praktijk van alledag voor staat. Over het algemeen geldt, zo verneem ik in het veld, dat circa 20 tot 30 % van de instroom op niveau 1 tot de startkwalificatie kan worden gebracht, terwijl dat voor de resterende circa 70 tot 80 % zelfs met veel inspanning nauwelijks het geval is. Dan ligt het voor de hand om voor de deelnemers op niveau 1 vooral de beschikbaarheid van de bekostiging in het model te benadrukken en tegelijkertijd de outputprikkel met ingang van de behaalde startkwalificatie (niveau 2 en verder) te versterken. Dat maakt de beoogde prikkelwerking in het verdeelmodel duidelijker en transparanter.

De voornoemde aanbeveling spreekt mij om die redenen dus aan. Ik hecht er echter wel aan de uitwerking hiervan eerst nog grondig ex ante te evalueren door middel van simulaties. Daarbij gaat het er mij niet alleen om inzicht te verkrijgen in de mate van mogelijke reallocaties tussen instellingen, maar ook om gevoeligheid te ontwikkelen voor eventuele ongewenste aanzuigende werking (te lage inschrijving) en ongewenste vormen van stapeling. Overigens verwacht ik dat zal blijken dat de notitie Helderheid op dit punt voldoende kaderstelling biedt. Ik stel mij voor, onder voorbehoud van de hiervoor genoemde ex ante evaluatie, de uitwerking van deze aanbeveling met ingang van het schooljaar 2006-2007 te kunnen implementeren.

Mijn reactie op advies 3 (onderscheid deeltijd-bol en bbl)

Het rapport bevat vervolgens de aanbeveling om eens goed te kijken naar het onderscheid voor de allocatie tussen deeltijd-bol en bbl. Dat onderscheid differentieert niet in de prijs, maar wel in de achterliggende administratieve verplichting. Voor bekostiging op titel van bbl is namelijk additioneel een tijdig ondertekende BPV-overeenkomst nodig. Ontbreekt die, dan wordt de op 1 oktober getelde leerling toch nog geheel uit de bekostiging geschrapt. Het gebrek aan beschikbare BPV-plaatsen kan zo op voorhand tot verlies aan potentiële leerlingen leiden.

Er is een oplossing hiervoor denkbaar die beter aansluit bij de administratieve processen op instellingsniveau. Die oplossing bestaat eruit dat een deelnemer die op 1 oktober ingeschreven staat in de bbl of bol deeltijd wordt bekostigd op grond van, dezelfde factor. Wanneer uiterlijk 31 december van dat jaar voor die deelnemer een praktijkovereenkomst wordt afgesloten, krijgt de instelling voor die deelnemer additioneel een hogere bekostigingsfactor en dito vergoeding.

Deze uitwerking zou betekenen dat er bij het ontbreken van de BPV toch nog een vorm van bekostiging is. Dat vormt een betere prikkel voor de instelling om toch de leerling in te schrijven en te begeleiden bij het vinden van een stageplaats, ook als die mogelijk pas na 31 december beschikbaar komt. Dat is dan weer in het voordeel van de betrokken leerling, die immers welbewust voor de bbl opteert.

Ook deze aanbeveling spreekt mij dus aan. En ook in dit geval hecht ik aan een goede ex ante evaluatie. Onder dat voorbehoud stel ik mij voor de uitwerking van deze aanbeveling met ingang van het schooljaar 2006-2007 te implementeren.

Mijn reactie op advies 4 (prijsfactoren)

Tenslotte bevat het rapport de aanbeveling, gelet op de spreiding en het gebruik, de noodzaak van het huidige aantal van acht prijsfactoren te onderzoeken. Terecht wordt daarbij opgemerkt dat het dan wel van belang is de positie van de vakinstellingen in ogenschouw te nemen. In het kader van het klein onderhoud dat ik voornemens ben te plegen is dit punt wat mij betreft nu niet aan de orde.

III Afsluiting: thema's lange termijn en relatie met IBO

Daarmee kom ik, ter afsluiting, tot het groot onderhoud en een korte duiding van thema's die ik daaronder zou willen scharen. De aanbeveling in het rapport is om daar vanaf 2006 mee aan de slag te gaan. Ik gaf al aan dat me dat een goede gedachte lijkt. Bovendien is het mogelijk aldus aansluiting te zoeken bij de uitkomsten van het hierboven al genoemde IBO beroepsonderwijs.

Een thema dat daarin ongetwijfeld aan de orde zal komen is de zogenaamde gemengde financiering. Die treedt in toenemende mate op bij publiek private samenwerking. Nu is daar in het kader van de notitie Helderheid al het nodige over opgeschreven, maar het laatste woord daarover lijkt nog niet gezegd.

In het Algemeen Overleg over Koers BVE stelde de heer Tichelaar een drietal uitwerkingen voor bekostiging aan de orde (via de deelnemer, generiek via de instellingen en specifiek via licenties). Daarbij gaat het om ingrijpende zaken die de huidige systeemgrenzen overstijgen. Ik neem mij dan ook voor de suggesties van de heer Tichelaar te betrekken bij het groot onderhoud, te entameren na het beschikbaar komen van de resultaten van het IBO. In de planning is voorzien dat die resultaten in januari 2006 beschikbaar komen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Mark Rutte)