

Een onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW

☒ **Kwaliteits- afspraken *in het MBO***

☐
☐
☐
☐
☐
☐

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

**Andrea Frankowski
Martijn van der Steen**

A.F.S. (Andrea) Frankowski MSc

Andrea Frankowski is als onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten. Tevens is zij verbonden aan de Universiteit van Tilburg waar zij een proefschrift schrijft over de governance van partnerships in de zorg: netwerken waarin het ministerie van VWS, instellingen en andere betrokkenen met elkaar samenwerken.

prof.dr. M.A. (Martijn) van der Steen

Prof. dr. Martijn van der Steen is sinds 2002 in verschillende functies werkzaam bij de NSOB. Hij is co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB en directeur van de Denktank. Naast verschillende opleidingen is hij bij de NSOB Denktank verantwoordelijk voor onderzoekstrajecten en onderzoeksprogramma's. Naast zijn functie bij de NSOB is Martijn van der Steen bijzonder hoogleraar bij de Erasmus Universiteit Rotterdam.

*De auteurs danken **Daniëlle van Hal** voor haar ondersteuning bij dit onderzoek.*

Inhoudsopgave

- 1. Een kwaliteitsimpuls voor het middelbaar beroepsonderwijs → 5**
- 2. Perspectieven op overheidssturing → 7**
 - 2.1 Vier perspectieven op overheidssturing → 7
 - 2.2 De rechtmatige overheid: Public Administration → 8
 - 2.3 De presterende overheid: New Public Management → 8
 - 2.4 De samenwerkende overheid: Network Governance → 9
 - 2.5 De participerende overheid: Societal Resilience → 10
- 3. In aanloop naar de kwaliteitsafspraken → 11**
 - 3.1 Van signalen naar ambities over kwaliteit → 11
 - 3.2 Naar een kwaliteitsagenda voor het mbo → 13
 - 3.3 Belangrijke stelselwijzigingen → 15
- 4. Kwaliteitsafspraken in het mbo → 18**
 - 4.1 Een sectoraal akkoord → 18
 - 4.2 Kwaliteitsafspraken in de eerste tranche (2015-2018) → 18
 - 4.3 Naar een nieuwe generatie kwaliteitsafspraken → 22
 - 4.4 Kwaliteitsafspraken in de tweede tranche (2019-2022) → 24
 - 4.5 De aanpakken vergeleken → 26

[Vervolg inhoudsopgave →](#)

5. Kwaliteitsafspraken bezien vanuit de sturingsperspectieven → 28

- 5.1 De ontwikkeling van het arrangement kwaliteitsafspraken → 28
- 5.2 Wie gaat er over de kwaliteit in het mbo? → 29
- 5.3 Van algemene doelstellingen naar een aanpak-op-maat → 31
- 5.4 Verschillende typen afspraken → 32
- 5.5 Bekostiging: standaard investering of resultaatafhankelijk? → 34
- 5.6 Verantwoording en de rol van beoordelaars → 36

6. Conclusies → 39

- 6.1 Kwaliteitsafspraken als poging tot netwerksturing... → 39
- 6.2 ...met elementen van prestatiesturing → 40
- 6.3 Een gedragen aanpak → 42
- 6.4 Naar nieuwe generaties kwaliteitsafspraken? → 43

Bijlage 1 → 46

Overzicht gesprekspartners → 46



1. Een kwaliteitsimpuls voor het middelbaar beroepsonderwijs

In 2014 heeft het ministerie van OCW kwaliteitsafspraken gemaakt met onderwijsinstellingen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) voor de periode 2015-2018. Deze afspraken vloeien voort uit het Bestuursakkoord MBO 2014-2018, een overeenkomst tussen het ministerie en de MBO Raad, de overkoepelende sectororganisatie van mbo-onderwijsbesturen. De afspraken zijn bedoeld om het middelbaar beroepsonderwijs een kwaliteitsimpuls te geven, op een voor de sector tot dan toe nog onbekende wijze: middels onderlinge afspraken tussen instelling en departement, met ruimte voor instellingen om hun eigen doelstellingen te ontwerpen. Nu de termijn voor deze afspraken teneinde is gekomen (in 2018), zijn de kwaliteitsafspraken geëvalueerd. Intussen hebben het ministerie van OCW en de MBO Raad besloten om een nieuwe generatie afspraken te lanceren voor de periode 2019-2022: de zogenaamde tweede tranche kwaliteitsafspraken. De aanpak wordt in hoofdlijnen voortgezet: instellingen ontwerpen zelf kwaliteitsplannen en het ministerie koppelt bekostiging daaraan, deels in een resultaatafhankelijke constructie.

Zowel de aflopende alsook de nieuwe afspraken erkennen de belangrijke positie die het middelbaar beroepsonderwijs inneemt in de Nederlandse economie en de waarde die verschillende partijen hechten aan goed onderwijs. De afspraken beogen middels aanvullende bekostiging te investeren in kwaliteit en besteden aandacht aan diverse thema's, waaronder professionalisering, beroepspraktijkvorming, versteviging van het onderwijsaanbod, aansluiting op de arbeidsmarkt, doorstroom naar het hoger beroepsonderwijs, voortijdig schoolverlaten, excellent onderwijs en studiesucces. De afspraken vormen daarmee de voorlopige uitkomst van een kwaliteitsagenda die het ministerie van OCW al jarenlang voert. De afspraken bouwen voort op diverse akkoorden, actieplannen en agenda's die in aanloop naar de kwaliteitsafspraken door de jaren heen zijn gelanceerd, waaronder het actieplan 'MBO Focus op vakmanschap' (2011), het akkoord 'Professionalisering MBO' (2011), het regeerakkoord 'Bruggen slaan' (2012), de Lerarenagenda (2013), het Nationaal Onderwijsakkoord (2013) en het Nationaal Techniepact (2013).

Omdat het ministerie van OCW lering wil trekken uit de inzet van kwaliteitsafspraken als sturingsinstrument, is de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur gevraagd om in aanvulling op de eindevaluatie van de eerste

tranche kwaliteitsafspraken – uitgevoerd door MBO in Bedrijf en in augustus 2019 verschenen – een aanvullende studie te doen. Wij reflecteren op de kwaliteitsafspraken vanuit een bestuurskundig perspectief, met expliciete aandacht voor de ervaringen van betrokkenen. Op basis hiervan wil het ministerie lessen trekken voor toekomstige beleidskeuzes ten aanzien van afspraken over kwaliteit en hier waar mogelijk nog voordeel mee doen in de nieuwe tranche kwaliteitsafspraken die in 2019 van start is gegaan. Om die reden besteden wij niet alleen aandacht aan de afspraken in de eerste tranche, maar nemen wij ook de aanpak rondom de tweede tranche aan kwaliteitsafspraken mee in onze beschouwing. Een tweeledige vraagstelling staat daarbij centraal:

1. Wat hebben de kwaliteitsafspraken 2015-2018 (eerste tranche) tussen het ministerie van OCW en onderwijsinstellingen voor betekenis in termen van sturing en in hoeverre zijn deze als instrument passend gebleken om het onderwijsveld in beweging te krijgen en doelstellingen te bereiken?
2. Op welke wijze zijn de kwaliteitsafspraken 2019-2022 (tweede tranche) totstand gekomen, in hoeverre is er sprake van aanpassing van de eerdere aanpak (eerste tranche) en wat voor betekenis heeft de eventuele bijgestelde aanpak in termen van sturing?

Deze vragen vormen de leidraad bij het nader bestuderen van de kwaliteitsafspraken als ingezet sturingsprincipe om een beeld te krijgen van hoe deze afspraken bijdragen aan de dialoog tussen overheid en onderwijsinstellingen, tussen instellingen onderling en tussen instellingen en het bedrijfsleven; bewegingen die de kwaliteitsafspraken beogen te stimuleren. Voor deze studie hebben we een beleidsanalyse uitgevoerd van relevante documenten (parlementaire stukken, voortgangsrapportages, beleidsnotities en evaluaties) en diepte-gesprekken gevoerd met betrokkenen bij de totstandkoming van (een van) beide tranches aan kwaliteitsafspraken, waaronder bestuurders van onderwijsinstellingen, de MBO Raad, het ministerie van OCW en andere partners (gemeente en bedrijfsleven).

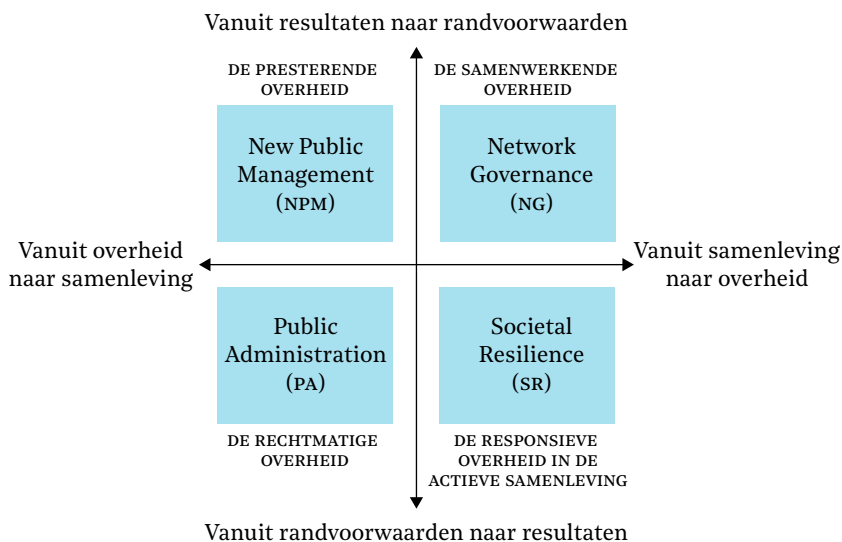
2. Perspectieven op overheidssturing

Alvorens we nader ingaan op de kwaliteitsafspraken, presenteren we in dit hoofdstuk vier perspectieven op overheidssturing. Deze gebruiken we om de kwaliteitsafspraken als sturingsinstrument nader te duiden.

2.1 Vier perspectieven op overheidssturing

Vier bestuurskundige perspectieven op overheidssturing die we in dit onderzoek gebruiken om de kwaliteitsafspraken nader te duiden, zijn: de rechtmatige overheid (*Public Administration*); de presterende overheid (*New Public Management*); de samenwerkende overheid (*Network Governance*) en de responsieve overheid (*Societal Resilience*). Deze vormen samen onderstaand kwadrantenmodel.¹

Figuur 1. Vier perspectieven op overheidssturing (bron: Van der Steen e.a., 2014)²



Bovenstaand model bestaat uit twee assen: een horizontale en een verticale. De verticale as loopt van het nadruk leggen op randvoorwaarden (onder)

- 1 Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M., (2015), *Sedimentatie in Sturing*. Den Haag: NSOB.
- 2 Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M., (2015), *Sedimentatie in Sturing*. Den Haag: NSOB.

naar het centraal stellen van resultaten (boven). De horizontale as maakt onderscheid tussen het startpunt van beleid: initiatief vanuit de overheid (links), of van anderen, bijvoorbeeld maatschappelijke partijen uit de samenleving, bedrijven of burgers (rechts). Dit leidt tot vier perspectieven op hoe de overheid optreedt: als rechtmatige, presterende, netwerkende of responsieve overheid.

2.2 De rechtmatige overheid: Public Administration

Vanuit dit klassieke perspectief gezien, is overheidssturing primair een zaak van het toedelen en beleggen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden om vervolgens de ontworpen procedures zo nauwgezet mogelijk te doorlopen. Goed bestuur gaat dan in essentie om op basis van zuivere, democratisch verankerde procedures tot gelegitimeerde besluiten te komen. Degenen die besluiten nemen, hebben daartoe bevoegdheden die zij gedelegeerd of gemandateerd hebben gekregen vanuit procedurele regelingen. Politieke ambities worden vanuit dit perspectief gezien vertaald in hiërarchische sturing die zich manifesteert in regels, procedures en de inzet van middelen. Het volgen van de daarvoor opgestelde procedures is waar beleid en uitvoering om draaien. Interne procedures, regels en protocollen van de overheid moeten burgers beschermen tegen willekeur en ongelijkheid en zorgdragen voor een verankering van de neutraliteit van de overheid. In dit bureaucratisch perspectief op de overheid, wordt er belang gehecht aan transparantie van overheidshandelen zodat democratische controle de rechtszekerheid kan waarborgen. Verantwoording heeft vooral betrekking op de vraag of regels en procedures voldoende zijn gevolgd bij het nastreven van vastgelegde doelen en of middelen rechtmatig zijn besteed. Beginselen als rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtvaardigheid vormen de kern van overheidsoptreden in dit perspectief.

2.3 De presterende overheid: New Public Management

Vanuit het perspectief van de presterende overheid gezien gaat het bij overheidssturing juist om het efficiënt en effectief uitvoeren van publieke taken, in tegenstelling tot het voorgenoemde perspectief waarin het primair ging om het nauwgezet volgen van regels en procedures. Uiteraard blijft legitieme vertegenwoordiging en zorgvuldige afweging belangrijk, maar de nadruk komt meer op het bereiken van resultaten te liggen, liefst op efficiënte en 'klantvriendelijke' wijze. Beleidsdoelen worden uitgedrukt in meetbare prestatietargets zodat goed in kaart kan worden gebracht in hoeverre er nuttige opbrengsten zijn bereikt. Het verhogen

van de effectiviteit en doelmatigheid is daarmee onderdeel van de speerpunten van het beleid. Samenwerking met private partijen hoort hier ook bij, als het bijdraagt aan het effectiever bereiken van maatschappelijke beleidsdoelstellingen. Dat wil zeggen: voor hetgeen wat efficiënter door private partijen bereikt kan worden, wordt ruimte gegeven aan de markt. Geïnspireerd door die markt en marktwerkingsprincipes, vormen op prestaties gerichte doelstellingen en daarop ingerichte operationele werkprocessen de basis van het overheidshandelen. Zakelijke managementafspraken over prestaties horen daar ook bij. Invulling geven aan sturing gaat primair om het maken van goede afspraken over inzet (input) en het in ruil daarvoor te verwachten resultaat (output), gekoppeld aan publieke middelen die eraan zullen worden besteed. Overheidssturing komt daarmee neer op het uitzetten van 'opdrachten', die door anderen, de opdrachtnemers, worden uitgevoerd op basis van contractuele afspraken over prestaties. Als 'deliverables' niet opgeleverd worden, kunnen daar sancties aan gekoppeld worden.

2.4 De samenwerkende overheid: Network Governance

In het perspectief van de samenwerkende overheid is er meer aandacht voor het gezamenlijk optrekken met andere partijen. Om doelen te bereiken, is de overheid afhankelijk van de inzet van die andere partijen. Daarom wordt de overheid gedwongen om 'naar buiten' te gaan en aansluiting te zoeken bij de agenda, wensen, initiatieven en activiteiten van anderen. Enerzijds draagt die interactie bij aan de legitimiteit en effectiviteit van besluiten, maar anderzijds is er voor de overheid geen andere mogelijkheid om beleidsdoelstellingen te bereiken. Zonder vergaande interactie en samenwerking met anderen kan het publieke belang in dat opzicht niet voldoende worden gediend, bijvoorbeeld omdat de overheid onvoldoende slagkracht of zeggenschap heeft over de thema's waarover het gaat. Beleid komt vanuit dit perspectief gezien tot stand in netwerken, middels verbondenheid en verwevenheid met andere partijen. Doelstellingen worden ook in gezamenlijkheid met het bredere netwerk bepaald. Dat wil soms ook zeggen dat die anderen waarmee de overheid samenwerkt de agenda deels bepalen en hun eigen belangen en doelstellingen inbrengen. Netwerksturing gaat voor de overheid minder om het volgen van de eigen interne regels en procedures noch om het strak sturen op prestaties, maar meer over het managen van interacties en relaties in het netwerk. Publieke doelen worden niet gerealiseerd vanuit de eigen organisatie, maar in bredere arrangementen waarin naast de overheid ook anderen participeren. De overheid probeert zich letterlijk te hervormen en zich zo te plooiën naar de aard van complexe maatschappelijke vraagstukken die vragen om oplossingen op maat.

2.5 De participerende overheid: Societal Resilience

Dit perspectief richt zich op de toename van maatschappelijke initiatieven vanuit de samenleving gericht op het realiseren van publieke waarde. De verhouding tussen de overheid en de samenleving verandert en deze veranderende verhouding wordt geduid aan de hand van verschillende termen, zoals: de energieke samenleving, de vitale samenleving, doe-democratie, actief burgerschap en sociaal ondernemerschap. Het creëren van maatschappelijke waarde wordt minder een zaak van de overheid en meer van de burger zelf. De organisatie van de overheid kenmerkt zich door afstandelijkheid, bescheidenheid en een faciliterende rol ten aanzien van de initiatieven die draaien om 'zelforganisatie'. Via beleid worden maatschappelijke initiatieven die door burgers en bedrijven zijn geïnitieerd voorzien van kaders en waar nodig ondersteund of misschien afgeremd. De uitvoering van beleid is zo een activiteit en een verantwoordelijkheid die niet zozeer bij de overheid ligt, maar die in eerste instantie bij burgers en bedrijven zelf ligt. Zij ondernemen uit eigen beweging activiteiten die ook bijdragen aan doelen die de overheid zichzelf heeft gesteld. Bestuurskracht is dan niet wat de overheid zelf doet, maar wat er in de maatschappij gebeurt en in hoeverre de overheid er in slaagt hierop aan te haken, te stimuleren, te ondersteunen of af te remmen. Sturing vanuit dit perspectief is het vermogen van de overheid om zich productief te verhouden tot wat er in de samenleving al gebeurt en daarnaast het scheppen van passende condities waardoor de kans op maatschappelijke veerkracht toeneemt.

Deze perspectieven zullen in het volgende hoofdstuk toegepast worden op de kwaliteitsafspraken in het middelbaar beroepsonderwijs.

3. In aanloop naar de kwaliteitsafspraken

In aanloop naar de kwaliteitsafspraken die eind juli 2014 tot stand komen, vindt een aantal belangrijke ontwikkelingen plaats in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) die van grote invloed zijn geweest op de totstandkoming ervan. Deze zetten we in dit hoofdstuk kort uiteen.

3.1 Van signalen naar ambities over kwaliteit

In 2010 verschijnen twee commissierapporten die aandacht vragen voor het kwaliteitsvraagstuk in het mbo. In *Naar meer doelmatigheid in het mbo* (2010)³ schrijft de commissie Hermans/Van Zijl dat het mbo een kwaliteitsverbetering behoeft en bovendien doelmatiger moet worden, gezien de druk op overheidsmiddelen. Aanbevelingen van de commissie beslaan de kwalificatiestructuur, het opleidingsaanbod en de examinering in het mbo. De commissie-Oudeman (commissie Onderwijs en Besturing BVE) voegt hier “in verband met de politieke en maatschappelijke discussie naar aanleiding van de negatieve publiciteit over het mbo”⁴ een aantal adviezen aan toe. In *Naar meer focus op het mbo!* (2010)⁵ constateert de commissie opvallende verschillen in prestaties tussen instellingen en wordt ook het belang van een verbetering van het Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (BVE) als geheel benadrukt. Volgens de commissie zijn het de instellingen zelf die dit zouden moeten oppakken en zou de sector gebaat zijn bij ruimte om de gewenste verbeteringen tot stand te brengen. Indien zelfregulering door instellingen echter niet tot de noodzakelijke verbeteringen leidt, dient de Rijksoverheid te interveniëren, zo schrijft de commissie-Oudeman.⁶

Mede op basis van de commissie-adviezen lanceert het ministerie van OCW in 2010 het *Actieplan MBO Focus op vakmanschap 2011-2015*.⁷ Doelstelling van het plan is om alle mbo-instellingen goed te laten presteren door meer onderwijstijd, betere examens en professionele docenten te realiseren. Ook

3 Commissie Hermans/Van Zijl (Commissie Kwalificeren en Examineren), *Naar meer doelmatigheid in het mbo*, 8 november 2010, Den Haag.

4 Commissie Oudeman (Commissie Onderwijs en Besturing BVE), *Naar meer focus op het mbo!*, november 2010, Den Haag.

5 Commissie Oudeman (Commissie Onderwijs en Besturing BVE), *Naar meer focus op het mbo!*, november 2010, Den Haag.

6 Commissie Oudeman (Commissie Onderwijs en Besturing BVE), *Naar meer focus op het mbo!*, november 2010, Den Haag.

7 Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2010, *Actieplan MBO Focus op vakmanschap 2011-2015*.

een sterkere startpositie voor jongeren die het mbo verlaten, zowel op de arbeidsmarkt als in de doorstroom naar het hoger beroepsonderwijs is een uitgangspunt. Daarnaast wil het Kabinet het aantal voortijdig schoolverlaters terugdringen, de besturing en bedrijfsvoering van instellingen op orde brengen en de randvoorwaarden en complexiteit van het mbo-stelsel ten dienste hiervan terugdringen.⁸ Het actieplan vraagt van MBO-instellingen dat zij ‘de basis op orde’ hebben en ‘de prestatie lat omhoog’ leggen.⁹ De kwaliteitsimpuls die het actieplan beoogt, moet tot stand worden gebracht door een investering in professionalisering. Ter ondersteuning van de scholen bij het implementatieproces stelt het ministerie van OCW het programma-management MBO15 in, met de opdracht om een aanwijsbare bijdrage te leveren aan de succesvolle en tijdige implementatie van het actieplan.¹⁰

MBO15

Op verzoek van het Ministerie van OCW adviseert een team consultants voorgezeten door Hans van Nieuwkerk, in samenwerking met Berenschot, individuele of samenwerkende scholen bij het doorvoeren van actiepunten uit het *Actieplan MBO Focus op vakmanschap 2011-2015*. Scholen kunnen aanspraak maken op drie dagen ‘gratis’ advies van een procesondersteuner (consultant). Veel mbo-scholen maken hier gebruik van.¹¹ Het programma-management voert ook jaarlijkse gespreksrondes met bestuurders van mbo-scholen en rapporteert daarover.¹² Deze gesprekken worden gevoerd door consultants die zich ten opzichte van de bestuurders opstellen als ‘kritische vrienden’.¹³ Drie deelthema’s staan centraal: onderwijs, bedrijfsvoering en professionalisering. In het slotrapport *Focus op vakmanschap in bedrijf*¹⁴ dat in 2015 verschijnt, schrijft MBO15 dat het actieplan een succesvol verbeterprogramma blijkt te zijn, waarmee bewegingen op gang zijn gebracht naar beter onderwijs, een betere bedrijfsvoering en grote professionalisering in het middelbaar beroepsonderwijs.¹⁵

8 Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2010, *Actieplan MBO Focus op vakmanschap 2011-2015*.

9 MBO15, *Focus op vakmanschap in bedrijf*, Slotrapport, 2015.

10 MBO15, *Focus op vakmanschap in bedrijf*, Slotrapport, 2015.

11 MBO15 (2014). Portfoliobeleid in het mbo.

12 Achtereenvolgens levert MBO15 naar aanleiding van de gespreksrondes de rapporten *De basis op orde*, *de lat omhoog* (2012), *De basis op orde, de lat omhoog* (2013), *De basis gelegd, nu de lat omhoog* (2014) en *Focus op vakmanschap in bedrijf* (2015) op. Ook verschijnen twee aparte rapporten over professionalisering: *HRM op orde en de professionaliseringslat omhoog* (2012) en *HRM op orde en de professionalisering omhoog: het vervolg* (2013).

13 MBO15, *Focus op vakmanschap in bedrijf*, Slotrapport, 2015.

14 MBO15, *Focus op vakmanschap in bedrijf*, Slotrapport, 2015.

15 MBO15, *Focus op vakmanschap in bedrijf*, Slotrapport, 2015.

3.2 Naar een kwaliteitsagenda voor het mbo

In 2012 verschijnt het Regeerakkoord *Bruggen slaan*¹⁶, met daarin de aankondiging dat er 250 miljoen beschikbaar komt als investering in het mbo, gekoppeld aan prestatieafspraken met instellingen. Het akkoord kondigt een sterk vereenvoudigde kwalificatiestructuur in het mbo aan. Er komen minder opleidingen en uitstroomprofielen en kleine opleidingen zullen in principe worden beëindigd. Daarnaast vermeldt het akkoord dat het Kabinet mogelijkheden voor alternatieve bekostiging voor instellingen gaat onderzoeken, waaronder cofinanciering vanuit het bedrijfsleven, onder andere middels een investeringsfonds.¹⁷

Enkele jaren later, in 2014, komt het *Regionaal Investeringsfonds mbo* tot stand, nadat de oprichtingsplannen als onderdeel van het *Techniekpact*¹⁸ gepresenteerd zijn. Hiermee wil het Kabinet meer private investeringen in het middelbaar beroepsonderwijs stimuleren^{19, 20}, overigens niet alleen op het gebied van techniek.

Regionaal investeringsfonds mbo

Om afstemming tussen onderwijsinstellingen onderling en met het bedrijfsleven te versterken is eerder al een lijn ingezet naar meer samenwerking. Vanuit het investeringsfonds stelt het Ministerie van OCW in de periode tussen 2014 en 2017 in totaal 100 miljoen euro aan subsidies beschikbaar om publiek-private samenwerking tussen het beroepsonderwijs en het bedrijfsleven te stimuleren. De doelstelling is om dit subsidiebedrag aan te vullen met 200 miljoen euro op basis van cofinanciering vanuit regionale bedrijven en regionale overheden gezamenlijk, wat betekent dat het mbo een investeringsimpuls van minimaal 300 miljoen euro krijgt. Met het investeringsfonds stimuleert de Rijksoverheid ook investeringen van provincies en gemeenten die, rekening houdend met de economische sterktes van de eigen regio, een faciliterende rol kunnen spelen bij de onderlinge samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven ten behoeve van goed onderwijs, onder de voorwaarde van een doelmatige organisatie van het opleidingsaanbod.²¹

16 Regeerakkoord VVD-PvdA, *Bruggen slaan*, 29 oktober 2012.

17 Regeerakkoord VVD-PvdA, *Bruggen slaan*, 29 oktober 2012.

18 Het Techniekpact is ingesteld om de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt in de technieksector te verbeteren en daarmee het tekort aan technisch personeel terug te dringen. In het pact staan concrete afspraken tussen bedrijfsleven, onderwijs en overheid.

19 Nationaal Techniekpact 2020, 13 mei 2013.

20 Samenvatting Nationaal Techniekpact 2020, 2013.

21 Regeling van de Minister van OCW van 11 april 2014, nr. MBO/602732 houdende de verstrekking van subsidie voor de verbetering van de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt door publiek-private samenwerking (regionaal investeringsfonds mbo).

In 2014 bezoekt Minister Jet Bussemaker instellingen in een MBO-tour door het land, waarin zij in gesprek treedt met bestuurders, docenten en studenten, maar ook met werkgevers, gemeenten en andere betrokkenen.²² In de beleidsbrief *Ruim baan voor vakmanschap: toekomstgericht MBO*²³, waarin zij onder andere de “gezaghebbende rapporten”²⁴ *Handmade in Holland*²⁵ (SER) en *Naar een lerende economie*²⁶ (WRR) aanhaalt, schrijft de minister aan de Tweede Kamer dat er een sectorakkoord aankomt met afspraken over kwaliteit.

In september 2015 werkt de minister nadere beleidsambities uit voor het middelbaar beroepsonderwijs. Zij schrijft in de beleidsbrief *Een responsief mbo voor hoogwaardig vakmanschap*²⁷ dat zij van het mbo verwacht dat deze responsiever inspeelt op de veranderingen van de arbeidsmarkt. Scholen dienen volgens de minister meer in te zetten op onderwijsvernieuwing en de daarvoor noodzakelijke cultuuromslag met onder andere meer aandacht voor onderwijs aan volwassenen in plaats van alleen aan jongeren en meer ruimte voor cross-overs (combinaties van opleidingen buiten de formele kwalificatiestructuur om, ontwikkeld voor en met het bedrijfsleven).²⁸

De minister is van mening dat er aanvullende maatregelen nodig zijn op het *Actieplan MBO Focus op Vakmanschap 2011-2015* om de kwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs te verhogen. Onder andere uit inspectierapporten zou zijn gebleken dat de kwaliteit van het mbo de voorgaande tien tot vijftien jaar nagenoeg op hetzelfde niveau is gebleven. De kwaliteitsafspraken beogen een versterking van de kwaliteit tot stand te brengen en om het middelbaar beroepsonderwijs toekomstgerichter te maken.²⁹ De kwaliteitsafspraken sluiten daarmee naadloos aan bij het *Actieplan MBO Focus op*

22 Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Ruim baan voor vakmanschap: toekomstgericht MBO*, beleidsbrief, 2 juni 2014.

23 Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Ruim baan voor vakmanschap: toekomstgericht MBO*, beleidsbrief, 2 juni 2014.

24 Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Ruim baan voor vakmanschap: toekomstgericht MBO*, beleidsbrief, 2 juni 2014.

25 Sociaal Economische Raad (SER), *Handmade in Holland: vakmanschap en ondernemerschap in de ambachtseconomie*, adviesrapport, juni 2013.

26 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Naar een lerende economie: investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam University Press, 2013.

27 Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Een responsief mbo voor hoogwaardig vakmanschap*, beleidsbrief, 14 september 2015.

28 Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Een responsief mbo voor hoogwaardig vakmanschap*, beleidsbrief, 14 september 2015.

29 Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Ruim baan voor vakmanschap: toekomstgericht MBO*, beleidsbrief, 2 juni 2014.

*Vakmanschap 2011-2015*³⁰ alsook bij de beleidsbrieven *Ruim baan voor vakmanschap: toekomstgericht MBO*³¹ en *Een responsief mbo voor hoogwaardig vakmanschap*^{32, 33}

De roep om een kwaliteitsimpuls in het MBO klinkt dus vanuit verschillende richtingen. De ambities om de kwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs te verhogen leiden uiteindelijk ook tot een aantal cruciale stelselveranderingen, die de kwaliteitsagenda mede voort moeten stuwten. De latere kwaliteitsafspraken staan ook hiermee nauw in verband.

3.3 Belangrijke stelselwijzigingen

Grote wijzigingen in aanloop naar de kwaliteitsafspraken zijn de invoering van een nieuw bekostigingsmodel ('de cascade') en de herziening van de kwalificatiestructuur.³⁴ Hiermee worden opleidingen en uitstroomprofielen in het middelbaar beroepsonderwijs verder gestandaardiseerd en in aantal gereduceerd. Nog een grote wijziging is de introductie van nieuwe wetgeving: de Wet Doelmatige Leerwegen en de Wet Macrodoelmatigheid in het Beroepsonderwijs die respectievelijk op 1 augustus 2014 en 1 januari 2015 in werking treden.

Wetgeving doelmatige leerwegen en macrodoelmatigheid

Op 1 augustus 2014 wordt de Wet Doelmatige Leerwegen ingevoerd. Deze heeft als doelstelling om opleidingen te intensiveren en te verkorten, om een einde te maken aan de drempelloze instroom (niveau 2) en om tevredenheidsonderzoeken onder leerlingen, bedrijven en medewerkers te verankeren in wetgeving.³⁵ Op 1 januari 2015 treedt ook de nieuwe Wet Macrodoelmatigheid in het Beroepsonderwijs in werking. De invoering hiervan hangt samen met een structurele korting van 120 miljoen euro op het totale budget van mbo-instellingen, die in aanloop naar de kwaliteitsafspraken heeft plaatsgevonden.³⁶ →

30 Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2010, *Actieplan MBO Focus op vakmanschap 2011-2015*.

31 Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Ruim baan voor vakmanschap: toekomstgericht MBO*, beleidsbrief, 2 juni 2014.

32 Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Een responsief mbo voor hoogwaardig vakmanschap*, beleidsbrief, 14 september 2015.

33 MBO in Bedrijf, *Kwaliteit in het mbo*, starttrapportage, november 2015.

34 MBO15, *Focus op vakmanschap in bedrijf*, Slotrapport, 2015.

35 MBO15, *Focus op vakmanschap in bedrijf*, Slotrapport, 2015.

36 Zie: <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/advies.html?id=11231>



Het ministerie wil met de wetgeving, geheel in lijn met de beleidskoers uitgezet in het *Actieplan MBO Focus op Vakmanschap 2011-2015*³⁷, de voorwaarden scheppen om beroepsopleidingen beter op de arbeidsmarkt te laten aansluiten en om het opleidingsaanbod doelmatiger te spreiden.³⁸ De politieke wens dat mbo-scholen de portfolio's van hun opleidingen meer op elkaar en op het bedrijfsleven afstemmen vormt een duidelijke breuk met het verleden.³⁹ Het in het verleden ingerichte stelsel prikkelde mbo-instellingen juist om een breed opleidingsaanbod te verzorgen, bijvoorbeeld als 'regionaal opleidingscentrum' (roc).

Temidden van deze stelselwijzigingen die in het teken staan van het stimuleren van meer samenwerking tussen mbo-scholen, een betere aansluiting op de arbeidsmarkt en het verhogen van de doelmatigheid in het totale onderwijsaanbod, subsidieert het ministerie van OCW ook ondersteuning. Naast de consultants van MBO15 die scholen eerder hielpen bij het implementeren van speerpunten uit het *Actieplan Focus op vakmanschap 2011-2015*, wordt er ook geïnvesteerd in een kennisuitwisselingsplatform dat instellingen moet helpen bij het uitwisselen van informatie onderling en met partijen uit het bedrijfsleven: de *Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven (SBB)*.

SBB

Op 1 augustus 2015 wordt de nieuwe Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) operationeel. Op basis van zelfregulering maakt de SBB afspraken met het onderwijs en bedrijfsleven om samen te werken en zo een optimale aansluiting tussen bedrijven en opleidingen te bewerkstelligen. De ambitie is dat studenten de beste praktijkopleiding met uitzicht op een baan ontvangen en dat het bedrijfsleven de vakmensen die het nodig heeft verkrijgt.⁴⁰ De overlegtafels, waaraan zowel het georganiseerde bedrijfsleven (werkgeversorganisaties VNO NCW en MKB Nederland) als het onderwijs (MBO Raad en onderwijsbestuurders) deelnemen, bieden een platform voor zowel regionaal als thematisch overleg in samengestelde themacommissies, als ook voor strategisch overleg over nationale, overkoepelende thema's die spelen, bijvoorbeeld over macrodoelmatigheid. Een gesubsidieerde website maakt het mogelijk dat scholen en bedrijven informatie uitwisselen en alle over dezelfde informatie beschikken.

37 Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2011/02/16/actieplan-mbo-focus-op-vakmanschap-2011-2015>

38 Zie: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33948_macrodoelmatigheid_in_het.

39 MBO15 (2014). Portfoliobeleid in het mbo.

40 <https://www.s-bb.nl/over-sbb/over-sbb>

Zo komen de kwaliteitsafspraken niet zomaar onverwachts tot stand, maar zijn deze ingebed in een bredere ontwikkeling die al jaren daarvoor in gang is gezet, of zoals MBO in Bedrijf het in *Haven bereikt, zeilen gestreken, resultaten geboekt*⁴¹ verwoordt: “de kwaliteitsafspraken zijn geen meteoriet die plotseling uit de hemel is gevallen”.⁴²

⁴¹ MBO in Bedrijf, *Haven bereikt, zeilen gestreken, resultaten geboekt, Eindrapportage kwaliteitsafspraken MBO (2015-2018)*, augustus 2019.

⁴² MBO in Bedrijf, *Haven bereikt, zeilen gestreken, resultaten geboekt, Eindrapportage kwaliteitsafspraken MBO (2015-2018)*, augustus 2019.

4. Kwaliteitsafspraken in het mbo

4.1 Een sectoraal akkoord

Zoals in de beleidsbrief *Ruim baan voor vakmanschap: toekomstgericht MBO*⁴³ al werd aangekondigd, sluit het ministerie van OCW in 2014 een sectorakkoord met de MBO Raad, de vertegenwoordigende sectorraad van onderwijsbesturen in het mbo. Het *Bestuursakkoord MBO 2014*⁴⁴ benadrukt de belangrijke positie die het middelbaar beroepsonderwijs inneemt in de Nederlandse economie en de belangrijke extra impuls die kwaliteitsafspraken hieraan kunnen geven. Het akkoord bevat sectorale afspraken en kondigt een regeling rondom kwaliteitsafspraken tussen het ministerie en onderwijsinstellingen aan: de *Regeling Kwaliteitsafspraken mbo (2015-2018)*. Het akkoord beschrijft kwaliteitsafspraken als nader te maken onderlinge afspraken tussen de minister en individuele onderwijsinstellingen over de periode 2015-2018. Instellingen kunnen ‘aanvullende’ bekostiging ontvangen, als zij voldoen aan de voorwaarden van de regeling. De aanpak (eerste tranche) bestaat uit verschillende onderdelen, in de volgende paragraaf kort uiteengezet.

4.2 Kwaliteitsafspraken in de eerste tranche (2015-2018)

Kwaliteitsplannen

Een belangrijk onderdeel van de *Regeling Kwaliteitsafspraken mbo (2015-2018)* is dat onderwijsinstellingen zelf kwaliteitsplannen moeten opstellen, om voor aanvullende bekostiging in aanmerking te komen. In deze integrale kwaliteitsplannen moeten zij volgens het *Bestuursakkoord MBO 2014*⁴⁵ op zijn minst aandacht besteden aan zes thema's, waarvoor zij SMART-doelstellingen (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) moeten formuleren⁴⁶:

43 Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Ruim baan voor vakmanschap: toekomstgericht MBO*, beleidsbrief, 2 juni 2014.

44 Ministerie van OCW & MBO Raad, *Bestuursakkoord MBO 2014*, juli 2014, Den Haag.

45 Ministerie van OCW & MBO Raad, *Bestuursakkoord MBO 2014*, juli 2014, Den Haag.

46 Ministerie van OCW & MBO Raad, *Bestuursakkoord MBO 2014*, juli 2014, Den Haag.

1. professionalisering;
2. intensivering van het taal- en rekenonderwijs;
3. terugdringen van voortijdig schoolverlaten;
4. bevorderen van de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming;
5. verbeteren van studiewaarde;
6. stimuleren van excellentie.

In de kwaliteitsplannen leggen instellingen vast wat hun uitgangspositie was op het moment van opstellen, en welke ambities en doelstellingen zij wensen te bereiken. Zij dienen hierbij aandacht te besteden aan de verplicht gestelde thema's en mogen nog aanvullende thema's en ambities formuleren waaraan zij de extra bekostiging willen besteden. Ook mogen zij besluiten geen aandacht te willen besteden aan (een van) de thema's, maar alleen indien zij hun beweegredenen goed beargumenteren. Behalve de kwaliteitsplannen moeten instellingen die aanspraak willen maken op een aparte stroom van aanvullende (resultaatafhankelijke) bekostiging ook een excellentieplan opstellen.

Bekostiging

Het ministerie van OCW verstrekt een, volgens het sectorakkoord⁴⁷ en de *Regeling Kwaliteitsafspraken mbo (2015-2018)*, aanvullende bekostiging. Het gaat daarbij om een bedrag dat uiteindelijk oploopt tot 400 miljoen per jaar, waarvan ruim de helft (namelijk 53%) gekoppeld is aan gerealiseerde prestaties.⁴⁸ Dat komt neer op ongeveer 10% van het totale sectorale budget voor het middelbaar beroepsonderwijs.

Deze aanvullende bekostiging is geoormerkt voor kwaliteitsafspraken tussen departement en individuele instelling en komt ten goede aan instellingen mits zij aan bepaalde voorwaarden voldoen. De aanvullende bekostiging bestaat uit twee onderdelen:

1. een investeringsbudget;
2. een resultaatafhankelijk budget.

Beide vormen ongeveer de helft (respectievelijk 47% en 53%) van de geoormerkte aanvullende bekostiging. Het investeringsbudget wordt over de kalenderjaren 2015 tot en met 2018 jaarlijks aan instellingen verstrekt als aanvulling op de bekostiging ten behoeve van activiteiten die gericht zijn op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Instellingen ontvangen

⁴⁷ Ministerie van OCW & MBO Raad, *Bestuursakkoord MBO 2014*, juli 2014, Den Haag.

⁴⁸ MBO in Bedrijf, *Haven bereikt, zeilen gestreken, resultaten geboekt, Eindrapportage kwaliteitsafspraken MBO (2015-2018)*, augustus 2019.

deze extra bekostiging bovenop de lumpsumfinanciering die zij jaarlijks van het ministerie van OCW krijgen, indien zij kwaliteitsplannen opstellen die voldoen aan de gestelde voorwaarden. Het budget wordt verdeeld over instellingen die voldoen aan de subsidievoorwaarden volgens rekenregels gebaseerd op de algemene rijksbijdrage en het leerlingenaantal van iedere instelling.

Het resultaatafhankelijke budget wordt eenmalig uitgekeerd, en alleen aan die instellingen, die aan het eind van de looptijd van de regeling kunnen aantonen dat zij bepaalde resultaten hebben bereikt, in overeenstemming met hun eigen ambities opgenomen in de kwaliteitsplannen. Een uitzondering hierop is echter het budget voor vroegtijdig schoolverlaten, welke wel jaarlijks werd uitgekeerd. Het resultaatafhankelijke budget geldt uitsluitend voor doelstellingen gelieerd aan de thema's studiewaarde, voortijdig schoolverlaten en beroepspraktijkvorming. Voor het thema 'excellentie' geldt een apart maar vergelijkbaar aanvullend financieringsarrangement. Hiervoor dienen instellingen naast het kwaliteitsplan ook een excellentieplan op te leveren.

Overeenkomst

De instellingen gaan volgens de *Regeling Kwaliteitsafspraken (2015-2018)* met het indienen van een kwaliteitsplan een zogenaamde uitvoeringsovereenkomst aan met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Ook verplichten zij zich met de overeenkomst om jaarlijks schriftelijke tussenrapportages over de voortgang op te leveren.

Beoordeling kwaliteitsplannen

De beoordeling van de initiële kwaliteitsplannen van instellingen, hun tussenrapportages en van de vraag of instellingen de beoogde resultaten hebben bereikt, vindt plaats door een onafhankelijke beoordelaar: het programmamanagement MBO in Bedrijf, voorgezeten door programmamanager Hans van Nieuwkerk, voorheen ook betrokken bij het programmamanagement MBO15. De initiële kwaliteitsplannen worden op kwalitatieve wijze beoordeeld op basis van visitatiegesprekken. Consultants gecoördineerd door MBO in Bedrijf bezoeken hiertoe alle mbo-onderwijsbesturen in het land (momenteel 61 instellingen). Ter beoordeling van de kwaliteitsplannen van instellingen, is er een beoordelingskader opgesteld, welke is opgenomen in de *Regeling Kwaliteitsafspraken mbo (2015-2018)*. Een kwantitatieve beoordeling geldt voor de thema's voortijdig schoolverlaten, studiewaarde en beroepspraktijkvorming. Voor deze thema's, waarvoor ook de resultaatafhankelijke bekostiging geldt, gelden meetbare prestatie-indicatoren.

De *Regeling Kwaliteitsafspraken mbo (2015-2018)* schrijft ook voor dat instellingen voor hun plannen advies dienen in te winnen bij MBO in Bedrijf, dat

zich naast de rol van beoordelaar ook opstelt als zogenaamde ‘critical friend’ en adviseur. MBO in Bedrijf is tevens de (eind)evaluator van het geheel aan kwaliteitsafspraken.

Tijdpad

De instellingen krijgen in de periode tussen 8 december 2014 (inwerking-treding *Regeling Kwaliteitsafspraken mbo*) en 30 april 2015 de tijd om hun kwaliteitsplannen in te dienen om in aanmerking te komen voor de aanvullende bekostiging (het investeringsbudget). Daarna dienen instellingen jaarlijks vóór de datum van 1 maart (2016, 2017 en 2018) hun tussenrapportage op te leveren en uiterlijk op 1 maart 2019 een eindrapportage in te dienen, op basis waarvan zij aanspraak kunnen maken op het resultaatafhankelijke budget. MBO in Bedrijf levert in 2019 ook een eindevaluatie over de regeling als geheel op.

Opbrengsten uit de eindevaluatie

Tussentijds verschijnen er verschillende voortgangsrapportages⁴⁹ van MBO in Bedrijf, dat doorlopend de stand van zaken rondom de kwaliteitsafspraken in kaart brengt. In de eindevaluatie *Haven bereikt, zeilen gestreken, resultaten geboekt*⁵⁰ schrijft MBO in Bedrijf dat er met de kwaliteitsafspraken goede resultaten geboekt zijn, en dat de investering die gedaan is in de kwaliteitsafspraken zich zonder enig voorbehoud heeft uitbetaald. Er is volgens MBO in Bedrijf over de gehele linie, op diverse thema’s, veel meer aandacht gekomen bij instellingen voor kwaliteit (bijvoorbeeld de kwaliteit van intake, selectie en plaatsing van leerlingen) en voor professionalisering, is er meer oog voor doorstroom van leerlingen naar andere leerniveaus en meer inzicht in de tevredenheid van leerlingen en leerbedrijven met de prestaties van scholen. Het kwaliteitsbewustzijn van instellingen is volgens het programmamanagement aantoonbaar sterk gegroeid en “inmiddels diep geworteld”.⁵¹

49 Zo verschijnen de rapportages *Kwaliteit in het mbo: startrapportage* (2015), *Mbo dat werkt* (2016), *Mbo: in vol bedrijf* (augustus 2017), *Mbo: in vol bedrijf, beroepspraktijkvorming* (november 2017, bijlage bij *In vol bedrijf*), *Met volle zeilen* (2018) en de *slotrapportage Haven bereikt, zeilen gestreken, resultaten geboekt* (augustus 2019). Daarnaast verschijnen ook enkele rapporten over excellentie: *Excellentie in het mbo: startrapportage* (2015) en *Excellentie in het mbo: ervaringen vakscholen 2015-2016* (2016).

50 MBO in Bedrijf, *Haven bereikt, zeilen gestreken, resultaten geboekt*, Eindrapportage kwaliteitsafspraken MBO (2015-2018), augustus 2019.

51 MBO in Bedrijf, *Haven bereikt, zeilen gestreken, resultaten geboekt*, Eindrapportage kwaliteitsafspraken MBO (2015-2018), augustus 2019.

MBO in Bedrijf is wel kritisch op het beeld dat de regeling rondom kwaliteitsafspraken oproept aangaande de financiering: het gaat volgens het programmamanagement niet om ‘extra’ middelen, een ‘aanvullende’ bekostiging of om een ‘investering’ van 1,6 miljard euro, maar om ‘structureel’ geld dat met de kwaliteitsafspraken gemoeid is, dat ‘gewoon’ onderdeel vormt van het jaarlijkse lumpsumbudget.⁵²

4.3 Naar een nieuwe generatie kwaliteitsafspraken

Na afloop van de termijn voor de eerste generatie kwaliteitsafspraken (2015-2018), worden in 2018 nieuwe kwaliteitsafspraken aangekondigd: de zogenaamde “tweede tranche”. Aan de basis van deze afspraken ligt wederom een sectoraal bestuursakkoord: *het Bestuursakkoord OCW – MBO-Raad 2018-2022: Trots, vertrouwen en lef*⁵³. In de hieraan voorafgaande gezamenlijke notitie *Mbo-scholen aan zet: voorbereiding kwaliteitsagenda 2019-2022*⁵⁴ van de MBO Raad en het ministerie van OCW dat in november 2017 verschijnt, worden onderwerpen aangehaald waar het bestuursakkoord later op voortbouwt. Ook is er wederom een Regeerakkoord aan het bestuursakkoord voorafgegaan: *Vertrouwen in de toekomst*⁵⁵ (2017).

In aanloop naar de tweede tranche aan kwaliteitsafspraken (2019-2022) formeren vijf onderwijsbesturen een denktank om op eigen initiatief (ongevraagd) advies uit te brengen aan het ministerie van OCW. In het manifest *En nu verder in de regio*⁵⁶ pleiten de onderwijsbestuurders ten aanzien van de kwaliteitsafspraken voor meer ruimte en inbreng van schoolbesturen zelf, en voor minder bureaucratie. Het manifest wordt opgepakt door een bredere groep schoolbesturen die vervolgens samen met de MBO Raad en het ministerie van OCW een notitie uitwerkt. Dit leidt tot de notitie *MBO-scholen aan zet*⁵⁷. Deze notitie vormt de opmaat voor de nieuwe kwaliteitsafspraken. Het ministerie van OCW neemt het advies van de denktank mee in het ontwerp van de tweede tranche aan kwaliteitsafspraken.

52 MBO in Bedrijf, *Haven bereikt, zeilen gestreken, resultaten geboekt*, Eindrapportage kwaliteitsafspraken MBO (2015-2018), augustus 2019.

53 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Bestuursakkoord OCW – MBO-raad 2018-2022: *Trots, vertrouwen en lef*, 7 februari 2018.

54 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & MBO-raad, *Mbo-scholen aan zet: voorbereiding kwaliteitsagenda 2019-2022*, november 2017.

55 VVD, CDA, D66 & ChristenUnie, *Regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst (2017-2021)*, 10 oktober 2017.

56 Denktank Mbo, *Manifest Mbo-scholen aan zet op weg naar kwaliteitsafspraken in het mbo 2019-2022*.

57 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & MBO-raad, *Mbo-scholen aan zet: voorbereiding kwaliteitsagenda 2019-2022*, november 2017.

In het kort hierop volgende Bestuursakkoord *Trots, vertrouwen en lef*⁵⁸ onderschrijven de ondertekenaars, wederom het ministerie van OCW en de MBO Raad, dat mbo-scholen in een periode van nog geen zeven jaar sterk verbeterd zijn. Het akkoord noemt, daarbij een internationaal vergelijkend OESO-rapport aanhalend, dat een succesfactor van het Nederlandse beroepsonderwijs de sterke autonome positie van instellingen is, in combinatie met sterke verantwoordingsmechanismen, zoals een veeleisende onderwijsinspectie. Het akkoord benoemt een aantal successen van de afgelopen jaren:

- het aantal studenten dat het mbo met een diploma verlaat is toegenomen;
- het aantal voortijdig schoolverlaters is fors gereduceerd;
- de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming is over de gehele linie van voldoende kwaliteit;
- de professionalisering van het onderwijspersoneel ontwikkelt zich goed;
- het arbeidsmarktperspectief voor studenten is bij het merendeel van de kwalificaties stabiel voldoende;
- er is meer verbinding tussen mbo-scholen en hun omgeving en er wordt meer en beter samengewerkt en afgestemd tussen instellingen onderling, met werkgevers, gemeenten en andere partners;
- de kwaliteit van examinering en diplomering is toegenomen;
- vrijwel alle scholen hebben hun financiën op orde.

Het akkoord benadrukt dat er reden is om “trots te zijn op de ontwikkeling in het Nederlandse mbo” en dat ‘trots’ ‘vertrouwen’ en ‘lef’ de vertrekpunten zijn voor een gezamenlijke toekomstige visie. Een gemeenschappelijke visie op de positie van het beroepsonderwijs is volgens het akkoord noodzakelijk om het onderwijs van hoge kwaliteit te behouden en om dit verder te verbeteren. In het bestuursakkoord wordt aandacht besteed aan drie thema’s:

1. innovatief onderwijs afgestemd op de regio, het werkgebied of branches die de onderwijsinstellingen bedienen;
2. het bieden van gelijke kansen aan alle jongeren om door te stromen naar een goede positie op de arbeidsmarkt of vervolgopleidingen, inclusief jongeren in een kwetsbare positie;
3. investeren in Leven Lang Ontwikkelen en het uitbreiden van het onderwijsaanbod voor volwassenen.

Ook kondigt het akkoord een nieuwe tranche kwaliteitsafspraken tussen het departement en individuele instellingen aan. In het licht van de eerste

⁵⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Bestuursakkoord OCW – MBO-raad 2018-2022: *Trots, vertrouwen en lef*, 7 februari 2018.

tranche aan kwaliteitsafspraken, opgedane lessen uit de eerdere aanpak, overleg met de MBO Raad en naar aanleiding van het advies van de denktank van onderwijsinstellingen wordt er een nieuwe regeling in het leven geroepen, de *Regeling Kwaliteitsafspraken mbo 2019-2022*. De aanpak bouwt voort op de eerdere aanpak en is in grote lijnen vergelijkbaar. Wederom bestaat deze uit verschillende onderdelen, die ten dele ook zijn bijgesteld ten opzichte van de eerdere aanpak.

4.4 Kwaliteitsafspraken in de tweede tranche (2019-2022)

Kwaliteitsagenda's

Wederom wordt van instellingen verwacht dat zij één op één afspraken maken met de minister van OCW. Deze dienen zij vast te leggen in kwaliteitsagenda's opgesteld door iedere individuele mbo-school. In de regeling staat ditmaal opgenomen dat de kwaliteitsagenda voortvloeit uit de strategie van de mbo-school, die breed gedragen wordt door haar interne en externe stakeholders en dat deze aansluit op de interne P&C-cyclus van de mbo-school. Ook kunnen de kwaliteitsagenda's jaarlijks bijgesteld worden.

In de kwaliteitsagenda's dient aandacht te worden besteed aan drie landelijke speerpunten:

1. jongeren en (jong)volwassenen in een kwetsbare positie;
2. gelijke kansen in het onderwijs;
3. onderwijs dat voorbereid op de arbeidsmarkt van de toekomst.

Indien een instelling besluit toch geen aandacht te willen besteden aan een van deze drie speerpunten, dient de instelling dit te motiveren ('leg uit of pas toe'). Ook dient elke kwaliteitsagenda bij te dragen aan de toekomstbestendigheid van de mbo-sector. Uit de speerpunten vloeit ook uitdrukkelijk voort dat mbo-scholen hun strategieën nauw moeten afstemmen op de lokale (arbeidsmarkt)regio's. Van scholen wordt verwacht dat zij in samenwerking met hun werkgebied aandacht besteden aan specifieke vraagstukken en hierop hun doelstellingen ten aanzien van onderwijskundige, personele en bedrijfskundige aspecten afstemmen. In de kwaliteitsagenda omschrijft iedere instelling een 'nulsituatie' en concrete doelstellingen die ambitieus, duurzaam en uitvoerbaar zijn en bovendien ook SMART geformuleerd (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden).

Bekostiging

In termen van bekostiging blijft de eerdere regeling in grote lijnen overeind. Wederom is er sprake van een investeringbudget en een resultaatafhankelijk

budget. Het investeringsbudget wordt per kalenderjaar doorlopend verstrekt aan instellingen waarvan de minister heeft geoordeeld dat de opgestelde kwaliteitsagenda voldoende is. Een derde deel van het investeringsbudget wordt aan instellingen verstrekt voor de landelijke speerpunten.

Het resultaatafhankelijk budget wordt alleen in de kalenderjaren 2021 en 2023 verstrekt, en alleen aan de instellingen waarvan de minister heeft geoordeeld dat de resultaten van de uitvoering van hun eigen kwaliteitsagenda voldoende zijn. Het bedrag van het resultaatafhankelijk deel dat niet wordt uitgekeerd aan instellingen (omdat zij niet de benodigde resultaten hebben gehaald), wordt in de nieuwe regeling verdeeld over de overige instellingen (die wel hebben voldaan).

Overeenkomst

Ditmaal is er geen sprake van een zogenaamde ‘uitvoeringsovereenkomst’ die ondertekend dient te worden door de instellingen, zoals het geval bij de kwaliteitsafspraken eerste tranche. Instellingen dienen een subsidieaanvraag in, in de vorm van een kwaliteitsagenda.

Beoordeling kwaliteitsagenda's

De kwaliteitsagenda's worden beoordeeld door een onafhankelijke adviescommissie, ingesteld door de minister van OCW, met goedkeuring van de MBO Raad. De Commissie Kwaliteitsafspraken MBO beoordeelt de kwaliteitsagenda's van mbo-instellingen en beoordeelt of instellingen voldaan hebben aan hun doelstellingen uitgedrukt in de eigen kwaliteitsagenda's. De commissie brengt hierover advies uit aan de minister van OCW. Voor de beoordeling geldt een beoordelingskader dat vooraf is opgesteld (in de *Regeling Kwaliteitsafspraken MBO*). Dit kader bestaat hoofdzakelijk uit kwalitatieve beoordelingscriteria. In het kader staan indicatoren genoemd voor de landelijke speerpunten; hiervan meldt de regeling dat deze uitdrukkelijk niet bedoeld zijn om scholen op af te rekenen, maar dat deze door de scholen gebruikt kunnen worden om de urgentie van landelijke speerpunten mee te duiden.

Indien de adviescommissie beoordeelt dat de kwaliteitsagenda onvoldoende is, komt een instelling niet in aanmerking voor de aanvullende bekostiging, noch het investeringsdeel, noch het resultaatafhankelijke deel. Ook schrijft de adviescommissie integrale rapportages over het landelijke beeld, naar aanleiding van de beoordeling van de kwaliteitsagenda's (in 2019), naar aanleiding van de zogenaamde ‘midterm review’ waarin de voortgang van de kwaliteitsafspraken wordt getoetst (in 2021) en op basis van de resultaten van de eindbeoordeling (in 2023).

Tijdpad

Instellingen dienden voor het kalenderjaar 2019 in oktober 2018 een aanvraag voor subsidie in bij de minister van OCW in de vorm van een kwaliteitsagenda. In de kalenderjaren die daarop volgen (2020 tot en met 2022) kan een (bijgestelde) kwaliteitsagenda worden ingediend. De adviescommissie adviseerde de minister vervolgens over de vraag of de kwaliteitsagenda's van instellingen kwalitatief voldoende zijn. In 2021 worden de resultaten van de uitvoering van de kwaliteitsagenda's tussentijds beoordeeld.

Opbrengsten uit (tussen)evaluatie: het sectorbeeld

In het sectorbeeld *Vertrouwen*⁵⁹ schrijft de Commissie Kwaliteitsafspraken MBO eind 2019 dat de nieuwe generatie kwaliteitsafspraken inmiddels van start is gegaan. De commissie heeft de kwaliteitsagenda's van alle 61 instellingen beoordeeld, en deze zijn allemaal voldoende beoordeeld. Dat betekent dat alle instellingen het investeringsdeel van de financiering gekoppeld aan de kwaliteitsafspraken zullen ontvangen. De commissie schrijft in het sectorbeeld dat instellingen nog stappen kunnen zetten op alle drie de speerpunten die centraal staan in de kwaliteitsafspraken: opleiden voor de arbeidsmarkt van de toekomst, jongeren in een kwetsbare positie en kansengelijkheid. Vooral op het laatste thema denkt de commissie dat nog veel winst te behalen valt voor instellingen. De commissie formuleert daarnaast aanbevelingen aan het ministerie van OCW en aan de scholen.

4.5 De aanpakken vergeleken

De aanpak in de tweede tranche kwaliteitsafspraken komt in hoofdlijnen overeen met de aanpak in de eerste tranche. Toch zijn er behalve overeenkomsten ook een aantal verschillen. Deze zijn opgenomen in **onderstaande tabel**.

⁵⁹ CK MBO, *Vertrouwen*, Sectorbeeld 2019.

Tabel 1. De eerste en tweede tranche aan kwaliteitsafspraken in vergelijkend perspectief

EERSTE TRANCHE (2015-2018)	TWEEDE TRANCHE (2019-2022)
OVEREENKOMSTEN	
Kwaliteitsplannen of -agenda's bevatten een beschrijving van de uitgangspositie (nulmeting), ambitieuze doelstellingen en maatregelen om deze te halen	
Instellingen dienen in ieder geval aandacht te besteden aan vooraf bepaalde thema's of landelijke speerpunten	
Ten behoeve van de beoordeling geldt een vooraf opgesteld beoordelingskader	
Middelen vormen omstreeks 10% van de totale bekostiging in het mbo	
VERSCHILLEN (AANPAK BIJGESTELD)	
Uitvoeringsovereenkomst gesloten tussen minister en instelling met handtekening	Aanvraag voor aanvullende bekostiging ingediend door instelling
Kwaliteits- en excellentieplannen	Kwaliteitsagenda's aansluitend bij de eigen strategische plannen van instellingen
Kwaliteitsplannen kunnen niet worden bijgesteld	Kwaliteitsagenda's kunnen worden bijgesteld
Zes concrete thema's	Drie brede landelijke speerpunten
ca. 50% investeringsbudget en ca. 50% resultaatafhankelijk budget	ca. 75% investeringsbudget en 25% resultaatafhankelijk budget
Programmamanagement (consultants) als beoordelaar en 'critical friend'	Onafhankelijke commissie van experts voor beoordeling en advies
Kwalitatieve beoordeling (investeringsdeel) en kwantitatieve indicatoren (resultaatafhankelijk deel) om opbrengsten te meten	Kwalitatieve beoordeling (investeringsdeel en resultaat-afhankelijk deel) om opbrengsten in kaart te brengen
Restbedrag van resultaat-afhankelijk budget komt te vervallen	Restbedrag van resultaatafhanke-lijk budget dat niet is uitgekeerd wordt verdeeld over de overige instellingen

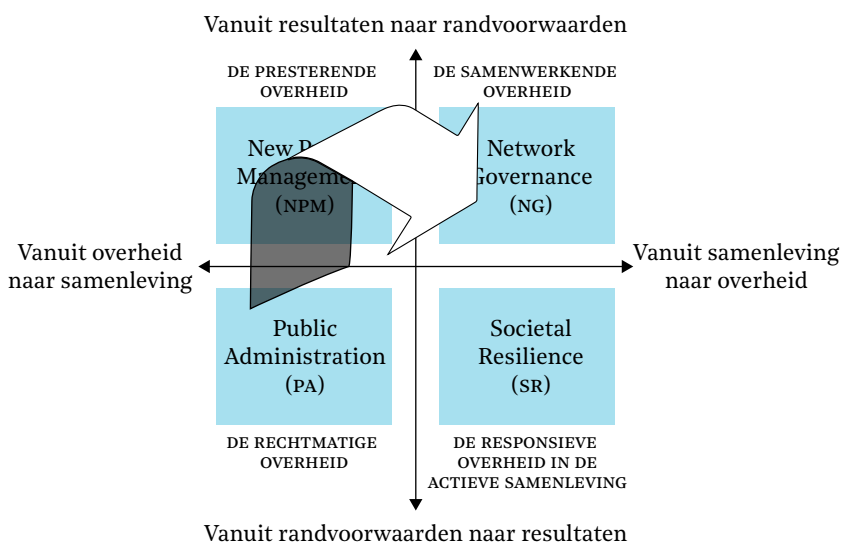
5. Kwaliteitsafspraken bezien vanuit de sturings- perspectieven

In dit hoofdstuk duiden we het arrangement van kwaliteitsafspraken bezien vanuit de perspectieven op overheidssturing besproken in hoofdstuk 2.

5.1 De ontwikkeling van het arrangement kwaliteitsafspraken

Het beleid van het ministerie van OCW om de kwaliteit in het middelbaar beroepsonderwijs te verhogen heeft afgelopen decennium een ontwikkeling doorgemaakt die wij in het kwadrantenmodel, bestaande uit vier perspectieven op overheidssturing, als volgt duiden.

Figuur 2. De ontwikkeling van het arrangement kwaliteitsafspraken bezien vanuit de perspectieven op overheidssturing (naar: Van der Steen e.a., 2014) ⁶⁰



Het ministerie van OCW heeft zichzelf bij de regeling rondom kwaliteitsafspraken het doel gesteld om samen met instellingen vorm te geven aan kwaliteitsagenda's. Vanuit het kwadrantenmodel bezien is deze ambitie in

⁶⁰ Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M., (2015), *Sedimentatie in Sturing*. Den Haag: NSOB.

het algemeen op te vatten als een poging om netwerksturing (*Network Governance*) vorm te geven. De overheid werkt hierin samen met partners, in dit geval instellingen, om beleidsdoelstellingen te realiseren. De kwaliteitsafspraken in hun huidige vorm zijn echter niet zomaar uit de lucht komen vallen. Hier ging een ontwikkeling en zoektocht naar een passende vorm aan vooraf, die wij duiden met de pijl in bovenstaande figuur (figuur 2).

Deze ontwikkeling is terug te zien in verschillende elementen waaruit het arrangement van kwaliteitsafspraken bestaat. Deze verschillende onderdelen bespreken we in de navolgende paragrafen, waarbij we telkens uitgaan van een ontwikkeling in drie fases:

1. de periode voorafgaand aan de kwaliteitsafspraken;
2. de introductie van de eerste generatie kwaliteitsafspraken (eerste tranche);
3. de doorontwikkeling in een tweede generatie kwaliteitsafspraken (tweede tranche).

5.2 Wie gaat er over de kwaliteit in het mbo?

We nemen een eerste ontwikkeling waar in de betrokken actoren: welke actoren zijn betrokken bij doelstellingen over kwaliteit in het middelbaar beroeps-onderwijs? In de periode voorafgaand aan de kwaliteitsafspraken, ofwel de ‘nulsituatie’ waarin de afspraken er nog niet waren, wordt, in 2010, het actieplan MBO Focus op Vakmanschap gelanceerd. Dit plan zet in op vergelijkbare doelstellingen; de latere kwaliteitsafspraken bouwen erop voort. Cruciaal verschil met de latere kwaliteitsafspraken is echter dat dit plan gelanceerd is door de minister van OCW, met uitsluitend haar handtekening eronder. In het plan zelf spreekt de minister over doelstellingen van ‘het Kabinet’. Bezien vanuit de perspectieven op overheidssturing, past dit beleid in het model van *Traditional Public Administration* (linksonder in figuur 2). Vanuit dit perspectief bezien is beleid een (juridische) afspraak tussen de overheid en een andere, ‘uitvoerende’ partij. Beleid is eenzijdig en afkomstig van de overheid, die langs de route van het primaat van de politiek zijn recht doet gelden om besluiten te nemen die anderen binden. De latere kwaliteitsafspraken komen ook tot stand in een context waarin verschillende nieuwe wetten worden geïntroduceerd en waarin herzieningen op stelselniveau plaatsvinden.

In de periode die hierop volgt, in aanloop naar de kwaliteitsafspraken, volgt een akkoord dat gesloten wordt met de MBO-raad, de sectorraad van mbo-instellingen. Het sluiten van akkoorden, waarbij de overheid niet als enige verantwoordelijkheid neemt voor het bereiken van beleidsdoelstellingen, maar daarin de samenwerking aangaat met andere partijen valt te bezien

als een ontwikkeling in de richting van *New Public Management* en *Network Governance*. Vanuit het perspectief van *New Public Management* bezien is een akkoord vooral een prestatie-afspraken met een duidelijke principaal-agent relatie; de overheid formuleert 'een opdracht' en het veld neemt deze opdracht aan. Vanuit het *Network Governance* perspectief is een akkoord juist een gezamenlijke afspraak tussen partijen die tot stand komt vanuit een zekere gelijkwaardigheid. Het veld is hierbij geen 'aannemer' van een opdracht, maar een gelijkwaardige partner in een wederzijdse overeenkomst.

Een volgende ontwikkelstap die kort hierop volgt, zijn de kwaliteitsafspraken: afspraken over kwaliteit gemaakt tussen de Minister van OCW en instellingen die ruimte krijgen om hun eigen plannen (eerste tranche) en agenda's (tweede tranche) te ontwerpen. De kwaliteitsafspraken en de onderliggende sturingsfilosofie passen bij uitstek goed binnen het perspectief van *Network Governance*. Twee (of meer) partijen stellen samen een onderlinge overeenkomst op, waarbij het niet de overheid is die per definitie 'bepaalt', maar waarbij beide partijen inspraak hebben, en zich ook allebei committeren aan wat is overeengekomen. MBO in Bedrijf beschrijft de motieven van de minister om te komen tot kwaliteitsafspraken dan ook als de wens voor "andere, eigentijdse bestuurlijke verhoudingen tussen de minister en de individuele mbo-scholen".⁶¹ Toch blijken de arrangementen ook elementen van andere sturingsperspectieven te bevatten; in de volgende paragrafen gaan we hier nader op in.

In aanloop naar de tweede tranche kwaliteitsafspraken, neemt het veld zelf initiatief. Een groep onderwijsbestuurders brengt op eigen initiatief en ongevraagd advies uit aan het ministerie van OCW. De groep formuleert wensen en verzoekt het ministerie van OCW om de regeling rondom de kwaliteitsafspraken op punten bij te stellen. Dit 'bottom-up' advies op eigen initiatief is op te vatten als een uiting van *Societal Resilience*: initiatieven en inzet vanuit het veld zelf, die op hun beurt worden verbonden aan doelen en inzet van de overheid, vinden een weg naar 'beleid'. Het is hier niet de overheid, maar juist het veld zelf, dat komt met een initiatief; het is vervolgens aan het ministerie om te bepalen hoe zich hiertoe te verhouden.

Het ministerie van OCW toont zich bereid om te luisteren naar dit advies; er is welwillendheid om het beleid verder vorm te geven, rekening houdend met de wensen van 'de gebruikers', een van de uitgangspunten van co-productie. De denktank verzoekt het ministerie van OCW om open normen, waardoor instellingen meer ruimte krijgen om zelf doelstellingen te formuleren en

⁶¹ MBO in Bedrijf, *Haven bereikt, zeilen gestreken, resultaten geboekt*, Eindrapportage kwaliteitsafspraken MBO (2015-2018), augustus 2019.

hun kwaliteitsplannen aan te laten sluiten bij hun eigen strategisch beleid. Ook articuleert de denktank de wens voor minder bureaucratie, en minder afrekenbare doelstellingen. Het ministerie van OCW neemt de adviezen mee in het ontwerp voor de tweede tranche kwaliteitsafspraken. Hiermee ontwikkelt het beleid zich verder in de richting van *Network Governance*, en verder af van *New Public Management*.

Dat er één-op-één afspraken worden gemaakt tussen instellingen en het ministerie van OCW, heeft tegelijkertijd tot gevolg dat de inhoudelijke afspraken over doelstellingen niet met de sectorraad (MBO-raad) gemaakt worden, zoals voorheen. Ook dit is een ontwikkeling verder af van *Traditional Public Administration* en *New Public Management*. Voor het vervullen van de eigen rol kan het voor sectorraden ingewikkeld zijn dat er directe afspraken worden gemaakt tussen departement en instelling. Het betrekken van de een gaat hier dus ten koste van de ander.

5.3 Van algemene doelstellingen naar een aanpak-op-maat

De periode voorafgaand aan de kwaliteitsafspraken kenmerkt zich qua doelstellingen door algemene afspraken die voor de sector als geheel gelden. In het *Actieplan Focus op vakmanschap* staan algemene doelstellingen opgenomen, in het verlengde van het uitgangspunt “alle instellingen moeten goed presteren”⁶². Een dergelijke algemene strategie met centraal geformuleerde, eenduidige en eenvormige doelstellingen die voor de sector als geheel gelden, een *one-size-fits-all* aanpak, past in het perspectief van *Traditional Public Administration*. Dit perspectief benadrukt sterk het belang van waarden als rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en gelijke toegang tot publieke middelen; er is daarom geen ruimte om onderscheid te maken in de beleidsaanpak.

In het algemeen gesteld is het uitgangspunt van beide tranches kwaliteitsafspraken die hierop volgen dat instellingen meer ruimte krijgen om hun eigen doelstellingen te formuleren. Een dergelijke aanpak-op-maat past uitdrukkelijk in het perspectief van *Network Governance*. Na afloop van de eerste tranche kwaliteitsafspraken hebben instellingen echter aangegeven hiervoor te weinig ruimte te ervaren. De denktank van onderwijsbestuurders die op eigen initiatief advies hebben uitgebracht aan Min OCW, noemt dit onder andere ook als een verbeterpunt. Vanwege de zes door Min OCW op voorhand geselecteerde en voorgeschreven thema's in de eerste tranche, voelden instellingen zich te beperkt in het ontwerpen van eigen doel-

62 Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2010, *Actieplan MBO Focus op vakmanschap 2011-2015*.

stellingen. Het vooraf, en vooral eenzijdig, vanuit de overheid bepalen of inkaderen van doelstellingen voor de sector sluit minder goed aan bij het perspectief van *Network Governance*, waarin partners eerder gezamenlijk, met wederzijdse instemming en in onderling overleg ambities en strategieën ontwerpen. Het past juist eerder in een traditie van *Traditional Public Administration*, als het hiërarchische sturing betreft, of van *New Public Management* als er sprake is van een uitvoeringsopdracht.

In de tweede tranche lijkt er meer ruimte voor de eigen inbreng van instellingen te zijn gecreëerd. De bijstelling in de aanpak van aparte kwaliteits- en excellentieplannen (eerste tranche) naar één kwaliteitsagenda (tweede tranche) per instelling, die bovendien meer aansluit bij de eigen agenda van instellingen is daarvan een voorbeeld. Doordat er door het ministerie minder (drie in plaats van zes) en breder geformuleerde speerpunten zijn geformuleerd in plaats van concrete thema's, ontstaat er vermoedelijk meer ruimte voor instellingen. Dit is in lijn met wat onderwijsinstellingen naar aanleiding van de eerste tranche hebben aangegeven te willen: meer ruimte voor het opstellen van de eigen plannen, en bovendien minder 'afrekenbare' doelstellingen. Deze ontwikkeling valt te duiden als een ontwikkeling weg van *New Public Management* (linksboven in figuur 2), naar *Network Governance* (rechtsboven in figuur 2). Ook staat ditmaal in de *Regeling Kwaliteitsafspraken mbo 2019-2022* (tweede tranche) opgenomen dat de kwaliteitsagenda's voortvloeien uit de strategie van mbo-scholen zelf, dat deze aansluit op de interne P&C-cyclus van de scholen en dat de kwaliteitsagenda's jaarlijks bijgesteld kunnen worden.

5.4 Verschillende typen afspraken

Het Regeerakkoord *Bruggen Slaan* spreekt in 2012 nog van 'prestatieafspraken', maar later zullen deze worden bijgesteld naar kwaliteitsafspraken. De minister zet in op afspraken over kwaliteit, die wel gericht zijn op het behalen van resultaten, bijvoorbeeld door te kiezen voor een resultaatafhankelijke bekostiging. In de eerste tranche kwaliteitsafspraken werd voor het eerst gewerkt met één-op-één afspraken tussen de Minister van OCW en instellingen. Er werd zodoende nog afgetast welk type afspraken het beste zouden passen. De insteek van de eerste tranche kwaliteitsafspraken was dat instellingen zelf konden beslissen of zij wilden deelnemen, om voor 'extra' financiering in aanmerking te komen. Dit resulteerde in de aanpak dat instellingen zelf, en bovendien vrijwillig, een kwaliteitsplan konden opstellen met hun eigen doelstellingen en strategisch beleid, waar echter wel een uitvoeringsovereenkomst mét handtekening onder lag. Het kwaliteitsplan was met andere woorden vrijwillig, maar niet vrijblijvend. Als je

als instelling deelnam, committeerde je je volgens de *Regeling Kwaliteitsafspraken mbo (2015-2018)*. aan de verplichting om het eigen kwaliteitsplan uit te voeren. Dit principe lijkt veel weg te hebben van ‘contracting’: de overheid die een opdracht versterkt aan een specifieke partij om uit te voeren, in ruil voor betaling, als ware het een zakelijke, bedrijfsmatige overeenkomst. Vanuit de sturingsperspectieven bezien past dit uitdrukkelijk in het model van *New Public Management*.

De kwaliteitsplannen (eerste tranche) en kwaliteitsagenda's (tweede tranche) moesten qua afspraken – de doelstellingen die er in staan opgenomen – ook aan gestelde voorwaarden voldoen. In het geval van het investeringsbudget was dat het opleveren van een kwaliteitsplan (eerste tranche) of kwaliteitsagenda (tweede tranche) zelf, waarbij een aantal voorschriften gold. Er moest bij de eerste tranche bijvoorbeeld aandacht worden besteed aan specifieke vooraf bepaalde thema's, en ook moesten doelstellingen, in beide tranches, SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) geformuleerd zijn. Voor het resultaatafhankelijk budget geldt in beide gevallen (eerste en tweede tranche) nog een iets strenger regime. In de eerste tranche werd er zelfs gewerkt met meetbare indicatoren om te bepalen of wel voldaan was aan voorwaarden om voor bekostiging in aanmerking te komen. De keuze voor SMART-doelstellingen en afrekenbare, meetbare prestatie-indicatoren valt het beste te bezien vanuit een *New Public Management* perspectief; vanuit een daarbij passende logica bezien zijn verantwoordingsmechanismen en controle-instrumenten nodig die in beeld kunnen brengen of ‘opdrachtnemers’ voldaan hebben aan de ‘deliverables’ die van hen verwacht worden. Volgens betrokkenen zijn sommige indicatoren destijds hun doel voorbij geschoten en onbedoeld een eigen leven gaan leiden.

Studiewaarde

Voor de thema's voortijdig schoolverlaten, studiewaarde en beroepspraktijkvorming, de thema's waarvoor de resultaatafhankelijke bekostiging geldt, heeft het ministerie van OCW in de eerste tranche kwaliteitsafspraken een beoordelingskader opgesteld en opgenomen in de *Regeling Kwaliteitsafspraken mbo (2015-2018)*. Met name op het thema studiewaarde wordt door vele betrokkenen, inclusief medewerkers van het ministerie van OCW, aangegeven dat het uitdrukken ervan in meetbare prestatie-indicatoren teveel een eigen leven is gaan leiden. Er is veel energie geïnvesteerd in het definiëren en operationaliseren van het begrip zodat de prestaties van instellingen op dit gebied inzichtelijk gemaakt konden worden, maar volgens betrokkenen zijn hierdoor complexe formules tot stand gekomen die door niemand meer te volgen waren, laat staan dat ze een bruikbaar, nuttig instrument waren om de kwaliteit mee te verhogen.

De keuze voor afrekenbare doelstellingen en meetbare prestatie-indicatoren hangt nauw samen met de periode waarin de eerste tranche kwaliteitsafspraken tot stand kwam. De regeling werd opgesteld temidden van een turbulente periode waarin de kwaliteit van mbo-instellingen ter discussie werd gesteld. Ook was er sprake van beperkte financiële middelen.

Politieke context

De eerste generatie kwaliteitsafspraken (eerste tranche) komt tot stand in een politieke context van beperkte publieke middelen, waarin het Kabinet bij wijze van uitzondering besloot te investeren in het middelbaar beroeps-onderwijs. In het regeerakkoord *Bruggen slaan* kondigde het Kabinet namelijk aan dat er 250 miljoen aan investeringen zal worden gedaan in het mbo. Gegeven deze context waarin het Kabinet 'extra' middelen vrijmaakte voor het mbo, terwijl vrijwel alle andere beleidsdomeinen gekort werden, kwamen deze 'extra' middelen onder een vergrootglas te liggen. Tegenover deze middelen moet daarom wel een deugdelijke verantwoording staan, zo was de heersende opvatting. Politiek gezien wilde men om die reden harde afspraken gekoppeld hebben aan de middelen, waarbij inzichtelijk werd welke resultaten er concreet mee geboekt waren.

Een aantal jaar later, in aanloop naar de tweede tranche kwaliteitsafspraken, is de toon heel anders: het akkoord *Trots, vertrouwen en lef*, dat aan de basis lag van de tweede tranche kwaliteitsafspraken, spreekt van "goed presterende" instellingen die veel bereikt hebben. Instellingen worden geprezen vanwege de kwaliteitsslag die zij hebben gemaakt. De aanleiding voor de totstandkoming van een tweede tranche kwaliteitsafspraken is in dat opzicht heel anders dan de eerste tranche. Toch staat ook in de *Regeling Kwaliteitsafspraken mbo 2019-2022* opgenomen dat doelstellingen in ieder geval SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) moeten worden geformuleerd.

5.5 Bekostiging: standaard investering of resultaat-afhankelijk?

Voorafgaand aan de kwaliteitsafspraken is er in het middelbaar beroeps-onderwijs in veel mindere mate sprake van resultaatafhankelijke bekostiging. Instellingen ontvangen grotendeels een standaard financiering van het ministerie van OCW, op basis van ingeschreven leerlingen. Slechts twintig procent van de bekostiging is afhankelijk van het aantal behaalde diploma's. Met de komst van de Kwaliteitsafspraken wordt ten dele een resultaatafhankelijke bekostiging geïntroduceerd. Het principe van een

resultaatafhankelijke bekostiging past bij uitstek in het perspectief van *New Public Management*; als er niet voldaan is aan de ‘deliverables’ die wel overeengekomen waren, vindt er ook geen uitbetaling plaats van de ‘opdrachtgever’ aan de ‘opdrachtnemer’.

Ook in de tweede tranche blijft de resultaatafhankelijke bekostiging overeind, hoewel het aandeel ten opzichte van het andere deel van de bekostiging – het investeringsbudget – kleiner is geworden. Toch geldt ook voor het investeringsbudget in beide regelingen de voorwaarde van het leveren van een prestatie: instellingen moeten ook om het investeringsbudget te verkrijgen een plan (eerste tranche) danwel agenda (tweede tranche) opleveren dat aan voorwaarden moet voldoen en door een onafhankelijke beoordelaar moet worden beoordeeld.

Volgens het ministerie van OCW gaat het hier om ‘extra’, aanvullende, bekostiging, waar alleen instellingen die dat willen gebruik van hoeven te maken. Het is een vrijwillig arrangement, waaraan je als instelling ook niet mee kunt doen. Zo is althans de insteek. Toch blijken er over deze bekostiging twee tegengestelde beelden in het veld te leven. Bij het ministerie van OCW wordt steevast gesproken over ‘aanvullende’ of ‘extra’ bekostiging, terwijl bij de MBO Raad en de instellingen het beeld leeft dat er nauwelijks sprake is van ‘extra’ bekostiging. Instellingen hebben de indruk dat zij meer moeten leveren voor de ‘normale’ (dus niet: aanvullende) bekostiging. Een verklaring hiervoor is dat er kort voor de introductie van de kwaliteitsafspraken een structurele korting op het budget voor het middelbaar beroepsonderwijs heeft plaatsgevonden. In de Regeerakkoorden van 2010 en 2012 zijn kortingen op het middelbaar beroepsonderwijs opgenomen in het kader van het macrodoelmatigheidsbeleid en vanwege het verkorten van de leerwegen. De argumenten achter deze bezuinigingen waren dat de opleidingstijd verkort werd en dat het opleidingsaanbod doelmatiger georganiseerd kon worden, waardoor er op de sector bezuinigd kon worden. Tegelijkertijd zijn er in dezelfde Regeerakkoorden afspraken gemaakt over ‘extra’ investeringen, waaronder de bekostiging voor de kwaliteitsafspraken. Bij instellingen leeft desalniettemin het beeld van ‘een sigaar uit eigen doos’.

Bekostiging van de kwaliteitsafspraken

De extra middelen die verstrekt werden voor de kwaliteitsafspraken zijn deels opgebouwd uit extra Regeerakkoordmiddelen uit 2012, waarin het Kabinet aankondigde 250 miljoen euro extra te investeren in het middelbaar beroepsonderwijs (56 miljoen euro per jaar), en deels uit voorheen aparte geldstromen die later onderdeel zijn gaan vormen van de kwaliteitsafspraken. Dit zijn bijvoorbeeld budgetten voor professionalisering, →



taal- en rekenonderwijs, vaste middelen voor voortijdig schoolverlaten en de zogenaamde 'Prestatiebox'.⁶³

Zodoende is deels sprake van bestaande budgetten die zijn herverdeeld en deels ook een nieuw, extra budget. MBO in Bedrijf is in de eindevaluatie van de kwaliteitsafspraken kritisch op het beeld dat de regeling rondom kwaliteitsafspraken oproept aangaande de financiering: het gaat volgens het programmamanagement niet om 'extra' middelen, een 'aanvullende' bekostiging of om een 'investering' van 1,6 miljard euro, maar om 'structureel' geld dat 'gewoon' onderdeel vormt van het jaarlijkse lumpsum-budget.⁶⁴ De herkomst is echter een combinatie van additionele middelen en een bundeling van al bestaande geldstromen die zijn geprolongeed en gestroomlijnd in de regeling kwaliteitsafspraken.

De MBO Raad heeft in aanloop naar de tweede generatie kwaliteitsafspraken aangegeven het liefst te werken met uitsluitend een investeringsdeel. Dat zou instellingen voldoende moeten prikkelen om een kwaliteitsslag te maken. Dit advies neemt het ministerie van OCW niet over. Wel wordt het aandeel dat resultaatafhankelijk is kleiner in de tweede generatie kwaliteitsafspraken en wordt het restbedrag van het ministerie van OCW beschikbaar stelt voor instellingen dat niet is uitgekeerd omdat bepaalde instellingen mogelijk niet hebben voldaan aan de voorwaarden, ditmaal verdeeld over de overige instellingen, zodat dit geld terugvloeit naar de sector en dus hoe dan ook geïnvesteerd wordt in een versterking van het middelbaar beroepsonderwijs.

5.6 Verantwoording en de rol van beoordelaars

In de aanpak van zowel de eerste als de tweede tranche is een rol weggelegd voor een onafhankelijke beoordelaar. In de eerste tranche is deze rol belegd bij het zogenaamde 'programmamanagement' MBO in Bedrijf: een onafhankelijk team consultants. Dit team is behalve met de beoordeling van plannen en resultaten, op basis waarvan de minister bepaalt welke instellingen in aanmerking komen voor (aanvullende) financiering, ook nog belast met een aantal andere rollen: die van 'kritische vriend' (*'critical friend'*), adviseur en sparringpartner van instellingen. Er is dan ook gekozen voor experts afkomstig uit de onderwijssector zelf. De directeur van het programmamanagement MBO in Bedrijf – Hans van Nieuwkerk – is zelf een

⁶³ Ministerie van OCW & MBO Raad, *Bestuursakkoord MBO 2014*, juli 2014, Den Haag.

⁶⁴ MBO in Bedrijf, *Haven bereikt, zeilen gestreken, resultaten geboekt*, Eindrapportage kwaliteitsafspraken MBO (2015-2018), augustus 2019

voormalig onderwijsbestuurder, en kan vanuit die ervaring instellingen goed een spiegel voorhouden, zo is de gedachte.

Interessant aan de keuze voor MBO in Bedrijf is dat Hans van Nieuwkerk en zijn consultants eerder ook betrokken waren bij de ondersteuning van het Actieplan MBO Focus op vakmanschap (vanaf 2011), terwijl dat actieplan een heel ander type sturingsinstrument is dan de latere kwaliteitsafspraken. Het actieplan is een hiërarchischer ingestoken, top-down beleidsplan van de Minister van OCW, dat instellingen geacht werden te 'implementeren'. Onder de noemer MBO15 voorzag dezelfde groep consultants instellingen van ondersteuning bij de implementatie van de doelstellingen uit het actieplan.

MBO15, het programmamanagement betrokken bij het Actieplan Focus op Vakmanschap (2010) trad destijds op als ondersteuner en maakte in die rol eveneens gebruik van de 'critical friend' methodiek met daarbij horende gesprekkenrondes en bezoeken aan instellingen. MBO in Bedrijf – dezelfde groep consultants aangestuurd door Hans van Nieuwkerk, onder een nieuwe naam – is later wederom betrokken, omdat het team al stevig in de materie zat, wat volgens het ministerie van OCW een mooie basis bood om met de kwaliteitsafspraken aan de slag te gaan. De rollen van adviseur en 'kritische vriend' bleven overeind in de nieuwe aanpak, maar de rol van ondersteuner werd ingeruild voor een nieuwe rol als beoordelaar.

MBO in Bedrijf voert in de eerste tranche kwaliteitsafspraken kwalitatieve beoordelingen uit voor drie van de zes thema's en kwantitatieve beoordelingen voor de drie thema's waarvoor de resultaatafhankelijke bekostiging geldt (voortijdig schoolverlaten, studiewaarde en beroepspraktijkvorming). De kwalitatieve beoordelingen vinden plaats op basis van visitaties van instellingen en daarmee gepaard gaande gesprekkenrondes. Ten behoeve van de beoordeling van de thema's waarvoor resultaatafhankelijke bekostiging geldt, werkt MBO in Bedrijf met een beoordelingskader bestaande uit kwantitatieve parameters: meetbare prestatie-indicatoren. Dit beoordelingskader is vooraf opgesteld door het ministerie van OCW en opgenomen in de *Regeling Kwaliteitsafspraken mbo (2015-2018)*. Het werken met beoordelingskaders, bestaande uit meetbare prestatie-indicatoren, ligt in het hart van het *New Public Management* perspectief. Tegelijkertijd schrijft dezelfde regeling ook voor dat instellingen advies dienden in te winnen bij hetzelfde MBO in Bedrijf, die zich daarbij opstelde als een 'critical friend' en adviseur. MBO in Bedrijf was tevens de (eind)evaluator van het geheel aan kwaliteitsafspraken, en stelde hierover verschillende tussenrapportages en een eindrapportage op.

In de tweede tranche kwaliteitsafspraken is gekozen voor een ander type beoordelaar: een onafhankelijke (advies)commissie van onderwijsexperts, voorgezeten door Michiel Scheffer. Deze commissie beoordeelt de kwaliteitsagenda's van instellingen net als in de eerste tranche kwaliteitsafspraken eveneens aan de hand van een vooraf opgesteld beoordelingskader (welke onderdeel vormt van de *Regeling Kwaliteitsafspraken MBO 2019-2022*). Dit kader bestaat hoofdzakelijk uit kwalitatieve beoordelingscriteria. In het kader staan indicatoren genoemd voor de landelijke speerpunten; hiervan meldt de regeling dat deze uitdrukkelijk niet bedoeld zijn om scholen op af te rekenen, maar dat deze door de scholen gebruikt kunnen worden om de urgentie van landelijke speerpunten mee te duiden. Dit is een duidelijke ontwikkeling weg van het perspectief van *New Public Management*, richting *Network Governance*.

In beide gevallen (eerste en tweede tranche) en voor beide typen beoordelaars blijkt er ook behoorlijk wat rek en ruimte te zitten in de wijze van het vervullen van hun functie. In beide tranches van kwaliteitsafspraken bewegen de beoordelaars welwillend mee met instellingen, denken en helpen ze mee en voorzien ze instellingen van advies om de doelstellingen te behalen. Ze hebben daarmee nadrukkelijk een andere positie in het veld dan bijvoorbeeld een inspectie van het onderwijs, die onafhankelijke controle uitoefent.

6. Conclusies

De kwaliteitsafspraken die het ministerie van OCW in 2014 heeft gemaakt met onderwijsinstellingen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) voor de periode 2015-2018 en de tweede generatie kwaliteitsafspraken die recentelijk (in 2019) van start zijn gegaan, vormen het onderwerp van dit onderzoek. De afspraken beogen middels aanvullende bekostiging te investeren in kwaliteit in het middelbaar beroepsonderwijs en besteden aandacht aan diverse thema's, voortbouwend op actieplannen, akkoorden en ander beleid dat het ministerie van OCW al jarenlang voert. Wat de kwaliteitsafspraken voor betekenis hebben in termen van sturing, en in hoeverre deze als instrument passend zijn gebleken om het onderwijsveld in beweging te krijgen, hebben wij in dit onderzoek nader onderzocht. Aan de hand van vier perspectieven op overheidssturing, hebben wij de kwaliteitsafspraken als sturingsinstrument geduid. Deze perspectieven zijn: de rechtmatige overheid (*Traditional Public Administration*), de presterende overheid (*New Public Management*), de samenwerkende overheid (*Network Governance*) en de responsieve overheid (*Societal Resilience*).

6.1 Kwaliteitsafspraken als poging tot netwerksturing...

Uit de toepassing van deze perspectieven op de beleidspraktijk van het middelbaar beroepsonderwijs blijkt dat het arrangement van kwaliteitsafspraken een ambitie van OCW is om netwerksturing (*Network Governance*) vorm te geven. Het departement werkt samen met instellingen om beleidsdoelstellingen te realiseren. Toch blijkt ook dat het arrangement deels bestaat uit elementen die hier niet vanzelfsprekend in lijken te passen, maar die juist beter bij (een van de) andere perspectieven aansluiten. Deze elementen komen deels voort uit een nalatenschap: in een voorgaande periode werd er wellicht (nog) anders aangekeken tegen het onderwijsveld en wat passend beleid zou zijn om de sector een kwaliteitsimpuls te geven. Ook de context waarin het beleid tot stand is gekomen en (andere) voorkeuren en prioriteiten van het ministerie van OCW, politici en anderen spelen hierin mee. Zo is de eerste tranche kwaliteitsafspraken tot stand gekomen in een periode van bezuinigingen. Dit bracht, mede onder politieke druk, ook een strenger verantwoordingsregime voor de gemaakte kosten met zich mee dan OCW aanvankelijk beoogde.

De kwaliteitsafspraken zijn in beginsel directe, één-op-één afspraken tussen de Minister van OCW en instellingen. Naar eigen zeggen beoogde het ministerie om instellingen met de aanpak ruimte te geven om hun eigen plannen te ontwikkelen. Dit past binnen de ambitie om als overheid samen te werken

in netwerken (en bij het perspectief van *Network Governance*). De kwaliteitsafspraken beogen een op-maat-aanpak; iedere instelling is vrij om eigen doelstellingen te ontwerpen. Tegelijkertijd formuleert OCW wel speerpunten: thema's waarvan het departement vindt dat er aandacht aan moet worden besteed. In de eerste tranche kwaliteitsafspraken hebben instellingen naderhand aangegeven door de voorgeschreven thema's minder ruimte te hebben ervaren dan zij eigenlijk zouden willen.

Een ander kenmerkend element van de kwaliteitsafspraken, en een breuk met onderwijsbeleid uit het verleden, is dat instellingen zelf kunnen beslissen of zij willen deelnemen aan de regeling. Er is, althans volgens OCW, sprake van 'extra' financiering en vrijwillige deelname van instellingen. Ook dit element past goed binnen het perspectief van een samenwerkende overheid (*Network Governance*).

6.2 ...met elementen van prestatiesturing

Tegelijkertijd lag onder de regeling in de eerste tranche wel een uitvoeringsovereenkomst mét handtekening. Het kwaliteitsplan was met andere woorden vrijwillig, maar niet vrijblijvend. Dit element lijkt beter te passen in een ander sturingsperspectief, namelijk die van de presterende, of prestatiegerichte, overheid (*New Public Management*). Er lijkt hiermee eerder sprake van opdrachtverstrekking in ruil voor betaling, als ware het een zakelijke, bedrijfsmatige uitvoeringsovereenkomst. Ook geven instellingen aan dat er nauwelijks sprake was van 'vrijwillige' deelname, omdat de financiering die met de kwaliteitsafspraken gemoeid was hiervoor te omvangrijk is. Instellingen menen dat zij afhankelijk zijn van deze bekostiging. Ze ervaren niet de optie om de middelen voorbij te laten gaan en in dat opzicht vinden ze deelname ook niet vrijwillig. In tegenstelling tot het beeld van OCW hierover is er volgens de instellingen geen sprake van een 'aanvullende' of 'extra' investering. De middelen maken volgens instellingen 'gewoon' deel uit van de reguliere lumpsumbekostiging. De perspectieven lopen op dit punt dus uiteen. Feitelijk is de bekostiging een combinatie van additionele middelen en een bundeling van al eerder bestaande specifieke geldstromen die gecontinueerd werden in de nieuwe regeling.

In termen van de doelstellingen die instellingen opnemen in de kwaliteitsplannen (eerste tranche) en kwaliteitsagenda's (tweede tranche) worden door OCW ook voorwaarden gesteld die beter passen in het perspectief van *New Public Management*. Doelstellingen moeten SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) geformuleerd zijn. In de eerste tranche werd er daarnaast gewerkt met meetbare prestatie-indicatoren

om te bepalen of instellingen in aanmerking kwamen voor de extra bekostiging. Het principe van een resultaatafhankelijke bekostiging past bij uitstek in het perspectief van *New Public Management*. Als er niet voldaan is aan de 'deliverables' die overeengekomen waren, vindt geen uitbetaling van de 'opdrachtgever' aan de 'opdrachtnemer' plaats. Een al te grote focus op de meetbaarheid van doelstellingen die in de eerste tranche bleek te zijn ontstaan, kwam de werking van de kwaliteitsafspraken niet altijd ten goede. Op enkele thema's zijn op enig moment onbedoeld onnavolgbare rekenregels en meetmethodieken ontstaan die bepaalde onderwijsbestuurders tegen de borst stuitten, omdat ze naar hun inzicht losgezongen waren geraakt van de praktijk. Ook OCW onderkent dit punt en heeft uit deze ervaring lering getrokken richting de tweede tranche kwaliteitsafspraken.

Daarnaast zijn er beoordelaars die de plannen van instellingen moeten goedkeuren (of afkeuren). Op basis van hun oordeel bepaalt de minister welke instellingen in aanmerking komen voor de (aanvullende) bekostiging. In de eerste tranche was deze rol belegd bij het zogenaamde 'programamanagement' MBO in Bedrijf: een team van consultants. In de tweede tranche is gekozen voor een ander type beoordelaar: een onafhankelijke (advies)commissie van onderwijsexperts. Vanuit een controle-perspectief past de rol van beoordelaar bij *New Public Management*, maar tegelijkertijd blijkt er in beide gevallen (eerste en tweede tranche) en voor beide typen beoordelaars veel rek en ruimte te zitten in de wijze van het vervullen van deze functie.

In beide tranches van kwaliteitsafspraken bewegen de beoordelaars welwillend mee met instellingen, denken en helpen ze mee en voorzien ze instellingen van advies om de doelstellingen te behalen, soms als adviseur, soms als ondersteuner en soms als 'critical friend'. Dit past goed bij een netwerkaanpak, waarin vanuit gedeeld eigenaarschap en gedeelde verantwoordelijkheid in gezamenlijkheid toegewerkt wordt naar het behalen van doelstellingen. De beoordelaars hebben daarmee nadrukkelijk een andere positie in het veld dan bijvoorbeeld een inspectie van het onderwijs, die onafhankelijke controle uitoefent. Vanuit het oogpunt van coherentie en consistentie bezien is het de vraag of de controle- en beoordelingsfunctie wel valt te combineren met de eveneens vanuit de regeling toebedeelde rollen, namelijk van 'critical friend' en adviseur. Tegelijkertijd is het 'meta-doel' het vergroten van de kwaliteit van instellingen. Het vermengen van rollen en taken kan daarin ook pragmatisch en nuttig zijn, ondanks dat het af en toe ook wringt.

6.3 Een gedragen aanpak

Het valt partijen in het veld op dat het ministerie zich ten aanzien van signalen uit het veld open heeft opgesteld rondom de kwaliteitsafspraken. Toen er op enig moment klachten in het veld ontstonden over te nauwe targets in de eerste tranche ging het ministerie hier graag over in gesprek. Ook toen een groep onderwijsbestuurders het initiatief nam een denktank te formen en het ministerie van OCW te adviseren in aanloop naar de tweede generatie kwaliteitsafspraken (“tweede tranche”), bleek het departement bereid om met de inbreng uit het veld aan de slag te gaan. In de tweede generatie kwaliteitsafspraken biedt OCW naar eigen zeggen meer ruimte aan instellingen, door de inhoudelijke speerpunten bij te stellen naar algemenere, breed geformuleerde thema’s. Ook is op verzoek van instellingen de administratieve last van kwaliteitsafspraken teruggebracht: er wordt in de nieuwe generatie kwaliteitsafspraken (tweede tranche) alleen gewerkt met kwaliteitsagenda’s in plaats van losse kwaliteits- en excellentieplannen. Het is daarnaast uitdrukkelijk de bedoeling dat de kwaliteitsagenda’s beter aansluiten op de interne beleidscycli van instellingen en er is ruimte om de afspraken tussentijds bij te stellen. Hiermee is meer ruimte en flexibiliteit ingebouwd in de regeling.

Ondanks enkele kritische noten vanuit het veld kunnen we concluderen dat er zowel bij instellingen als bij het departement overwegend grote tevredenheid is over de regeling, en over de nieuwe verhoudingen tussen het ministerie van OCW, de MBO-raad en instellingen die als gevolg van de kwaliteitsafspraken zijn ontstaan. In de eindevaluatie *Haven bereikt, zeilen gestreken, resultaten geboekt*⁶⁵ schrijft MBO in Bedrijf dat er met de kwaliteitsafspraken goede resultaten geboekt zijn, en dat de investering die gedaan is in de kwaliteitsafspraken zich zonder enig voorbehoud heeft uitbetaald. Er is volgens MBO in Bedrijf over de gehele linie, op diverse thema’s, veel meer aandacht gekomen bij instellingen voor kwaliteit en het kwaliteitsbewustzijn van instellingen is aantoonbaar sterk gegroeid en “inmiddels diep geworteld”. Op basis van de door ons verzamelde informatie kunnen we stellen dat deze evaluatie een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid die leeft in het veld.

⁶⁵ MBO in Bedrijf, *Haven bereikt, zeilen gestreken, resultaten geboekt*, Eindrapportage kwaliteitsafspraken MBO (2015-2018), augustus 2019.

6.4 Naar nieuwe generaties kwaliteitsafspraken?

Het evalueren van de Regeling Kwaliteitsafspraken en het reflecteren op de werkende principes die erachter schuilgaan in termen van sturingsinstrumenten levert een aantal inzichten op die door OCW meegenomen kunnen worden richting nieuwe generaties afspraken over kwaliteit. Hoewel er recent in 2019 een nieuwe “tranche” kwaliteitsafspraken is gemaakt kunnen deze lessen worden meegenomen om de aanpak onderweg bij te stellen, of doorwerken in de gedachtevorming over volgende generaties afspraken over kwaliteit. Ook kunnen deze lessen andere netwerkaanpakken van het departement inspireren.

Met de regelingen over kwaliteitsafspraken (beide tranches) heeft OCW in het middelbaar beroepsonderwijs een richting ingezet waarin het departement directere vormen van samenwerking aangaat met onderwijsinstellingen. Dat is een samenwerking tussen het ministerie en instellingen, maar het is ook een poging om samenwerking tussen onderwijsinstellingen onderling en tussen instellingen en andere stakeholders in de regio te stimuleren. In feite is het departement daarmee wat de sturingsfilosofie betreft opgeschoven van het perspectief van *Public Administration* en *New Public Management*, naar *Network Governance*, waarbij op bepaalde punten prestatiesturing (*New Public Management*) nog wel overeind is gebleven. Dit heeft een aantal implicaties.

OCW stuurt met het werken vanuit een netwerkaanpak minder top-down en legt een groter accent op samenwerking met instellingen. De positie van instellingen is daarmee meer gelijkwaardig. OCW wilde instellingen meer ruimte geven voor een eigen invulling van kwaliteitsdoelstellingen. Uit gesprekken die wij voerden met onderwijsbestuurders blijkt dat zij tevreden zijn over deze ontwikkeling. Deze heeft bijgedragen aan een verbetering van de onderlinge verhoudingen tussen het departement en onderwijsinstellingen, en ook onderwijsinstellingen onderling. Dit heeft volgens hen veel potentieel voor verdere verbetering van de kwaliteit in het middelbaar beroepsonderwijs. Tegelijkertijd staat dit potentieel óók onder druk vanuit ander gelijktijdig beleidsinstrumentarium van OCW. De op een netwerkende aanpak geënte prestatieafspraken zijn niet het enige instrument dat OCW inzet en andere instrumenten zijn meer top-down en meer op concrete afrekenbare prestaties ingericht. Dat kan voor verwarring en demping van de positieve effecten van de prestatieafspraken zorgen.

Het is risicovol om NPM-elementen met netwerkende arrangementen te vermengen. Partners in een netwerk zijn minder geneigd tot samenwerken als zij het vertrouwen in het departement als begripvolle partner verliezen.

Bijvoorbeeld als OCW op momenten hard trekt aan afspraken die instellingen door externe omstandigheden moeilijk kunnen halen. Instellingen zijn voorzichtig in hun vertrouwen op de rol van OCW: het gaat voor hen nog steeds om veel geld en zij kunnen het zich vaak niet permitteren om daar delen van te verliezen.

Een belangrijke financiële afweging die OCW heeft te maken is het bepalen van de omvang van het budget dat met de kwaliteitsafspraken gemoeid is. Als dit een (te) groot deel beslaat van de begroting van instellingen, zet het vrijwillige deelname aan de regeling onder druk. En dat is juist een krachtig sturingselement, vanwege het eigenaarschap en commitment dat daarmee gepaard gaat. Instellingen zullen zich ofwel gedwongen voelen deel te nemen (geen vrijwilligheid) omdat zij afhankelijk zijn van de bekostiging, ofwel minder geneigd zijn deel te nemen vanwege de risico's dit budget niet uitgekeerd te krijgen, terwijl er wel jarenlang inzet is gepleegd. Welk aandeel van de bekostiging resultaatafhankelijk wordt gemaakt en welk deel het zogenaamde 'investeringsbudget' beslaat, is daarom een cruciale afweging. Deze keuze kan de effectiviteit van de gehele regeling ondermijnen.

Deze keuze werkt ook door in de verantwoording. Grote belangen, bijvoorbeeld toegankelijkheid, kunnen in het geding komen als instellingen 'omvallen' wanneer zij de resultaatafhankelijke bekostiging niet uitgekeerd krijgen. Dit maakt dat beoordelaars niet in alle gevallen een volledig rechtvaardig en onafhankelijk oordeel zullen kunnen uitspreken. In de praktijk kunnen kwaliteitsagenda's of prestaties goedgekeurd worden die feitelijk niet voldoen aan de normen, wegens te grote belangen die geschaad worden bij afkeuring. Dergelijke spanningen zetten de legitimiteit van de beoordelende partij onder druk. Ze hebben ook gevolgen voor de effectiviteit van de regeling. Het omwille van voortgang en draagvlak bij bepaalde instellingen goedkeuren van zwakkere plannen of prestaties kan voor wrijving zorgen bij andere instellingen. Het beïnvloedt daarmee ook de verhoudingen tussen instellingen. In de geest van de netwerkende aanpak zou het overigens heel goed passen als niet het ministerie maar partijen zelf elkaar hier op aan gaan spreken. Zelfcorrigerend vermogen is ook een belangrijk elementen van goed functionerende gelijkwaardige netwerken. Richting een volgende generatie kwaliteitsafspraken zou deze mogelijkheid verder verkend kunnen worden.

Ten aanzien van verantwoording en beoordeling speelt namelijk de vraag in hoeverre een op systeemniveau opererende beoordelaar een legitiem oordeel kan vellen over lokale en regionale onderwijsbehoeftes en welke maat hiervoor het beste gebruikt kan worden. In het verlengde hiervan ligt de spanning tussen variëteit tussen instellingen en het werken met één

beoordelingskader. Situationeel maatwerk past erg goed bij een netwerkende aanpak, maar bij de toedeling van overheidsmiddelen is rechtsgelijkheid en rechtszekerheid ook belangrijk. Hoeveel ruimte er wordt gelaten voor verantwoording richting lokale en regionale maatschappelijke partners van instellingen of voor verantwoording van instellingen onder elkaar, is in dit kader een passende vraag. Ruimte hiervoor laten past goed bij een netwerkende aanpak en trekt deze nog meer richting ‘de rechterkant’ van de sturingsperspectieven (zie de figuren 1 en 2 in dit onderzoek). Elementen van maatschappelijke zelfsturing passen daar ook goed in. Dat zijn bewegingen die passen bij de richting die we in de twee tranches van het instrument terugzien. Het betekent wel dat het ministerie zich bewust moet zijn van de nuances in de inrichting van dergelijke instrumenten. En datzelfde geldt natuurlijk ook voor de deelnemende instellingen.

Dit alles betekent dat het ministerie in een volgende fase aandacht zal moeten besteden aan een essentiële verantwoordingsvraag: wie gaat er over de geleverde onderwijskwaliteit? Is dat het ministerie, zijn dat de instellingen zelf, de ‘gebruikers’ (studenten), de maatschappelijke partners, of nog iets of iemand anders? En in geval van een combinatie van die partijen, in welke verhouding dan? Het antwoord op deze vraag gaat ver voorbij de inrichting van alleen het verantwoordingsmechanisme: het is een ontwerp vraag die aan de basis van het arrangement ligt en die daarom continue explicitering vereist.

Het antwoord op deze ontwerp vragen heeft ook gevolgen voor de verhouding tussen het departement en de sectorraad (MBO-raad). OCW zal zorgvuldig moeten afwegen welke gesprekken gevoerd worden met de sectorvertegenwoordigende MBO-raad en over welke thema’s er directe afspraken met instellingen worden gemaakt, omdat beide belangrijke gesprekspartners voor OCW zijn (en zullen blijven). Reflectie op de vraag wat een eventuele nieuwe rol wordt voor de sectorraad, als banden tussen departement en instelling directer worden, is daarom tenslotte op zijn plaats.

Bijlage 1

Overzicht gesprekspartners

	NAAM	ORGANISATIE
1	Arjan Uwland	Directie MBO Min OCW
2	Bas Derks	
3	Martin Soeters	
4	Kasper Weekenborg	Bestuurssecretaris onderwijs, ROC van Amsterdam
5	Inge Vossenaar	Directeur MBO bij Min OCW
6	Hugo Hopstaken	Secretaris Commissie Kwaliteitsafspraken
7	Ton Heerts	Voorzitter MBO-raad
8	José Bosma	Beleidsadviseur MBO-raad
9	Oege de Jong	MBO Rijnland
10	Hans van Nieuwkerk	Directeur MBO in Bedrijf
11	Gertrud van Erp	Secretaris (onderwijs en bedrijfsleven), VNO-NCW én MKB Nederland
12	Paul Dirkse	Wethouder Leiden, betrokken bij onderwijs (ook MBO) en voorzitter Bestuurlijk Overleg VSV
13	Jan Doggenaar	Gemeente Leiden
14	Rob van Rijn	
15	Remco Meijerink	Onderdeel denktank ROC Friese Poort
16	Arjan Kastelein	Onderdeel denktank ROC West-Brabant



Eerder in deze reeks verschenen

2020

Van optellen naar vermenigvuldigen

Reflecties bij het sturingsparadigma voor cultuureducatie

Martin Schulz, Eline van Schaik, Mark van Twist

De opgave aan tafel

De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Eline van Schaik

Het Nieuwste Waterschap

Van A naar B, via B

Martijn van der Steen, Joks Janssen, Corniel van Leeuwen, Jorgen Schram,

Myrthe van Delden, Piera Fehres

Onderzoek alles, behoud het goede

Herwaardering van het verenigingsmodel

Henk den Uijl, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Mark van Twist

2019

Participeren in partnerships

Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland

Martijn van der Steen, Martin Schulz, Jorgen Schram, Paul Frissen, Mark van Twist

De uitdaging van uitkeren

Verstandig verantwoorden in het licht van veranderende financiële verhoudingen

Ilsa de Jong, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Gemeenteraden Positioneren

Van professionaliseren naar politiseren

Martin Schulz, Paul Frissen, Jorgen Schram

De kunst van het akkoord: strategische stappen voor het sturen met akkoorden

Strategische stappen voor het sturen met akkoorden

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Frank Norbruis, Tjebbe Römer,

Martin Schulz, Mark van Twist

Vernieuwing van de verantwoording

Hoe digitalisering en dataficering bijdragen aan innovatieve publieke verantwoording bij de provincie Zuid-Holland

Jorgen Schram, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Samenwerking sturen

Duiding van dynamiek bij de MIRT-verkenning Varik-Heesselt

Martin Schulz, Myrthe van Delden, Ilse de Jong, Mark van Twist

Tucht van de Tijd

Over het tijdigen van bestuur en beleid

Jorren Scherpenisse

De leraar aan tafel

Hoe het ministerie van OCW kan bijdragen aan lerarenbetrokkenheid in beleid

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Tjebbe Römer, Nancy Chin-A-Fat

Denkend bestuur

Over verantwoording, gedrag en centrifugale druk

Thomas Schillemans

2018

Participeren in partnerships

Een reflectie op de samenwerking van het ministerie van vws met het zorgveld

Andrea Frankowski, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen, Paul Frissen, Martijn van der Steen

Regie voeren?

Beweging brengen als partner én principaal

Bram van Vulpen, Mark van Twist, Andrea Frankowski, Paul Frissen, Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat

Tussen fasen

Het organiseren van de faseovergang bij het onderwijsprogramma Leren Loont!

Martin Schulz, Petra Ophoff, Myrte Ferwerda, Mark van Twist

Gepast geregeld

Tijdig financieren in netwerken

Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen

Innoveren met waarde(n)

Organiseren van opwaartse dynamiek bij de Interdepartementale

Commissie Rijksvastgoed

Martin Schulz, Mark van Twist, Jorgen Schram

Een blik van buiten

Hoe burgers betrokken (kunnen) zijn bij controle en verantwoording

Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Tijd voor de Rivier

Spelen met tijd-ruimtestrategieën in een complex programma

Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist

Een pact voor de kust

Bestuurskundige lessen over de totstandkoming van het Kustpact

Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Ilsa de Jong

Zweven en zwoegen op Zuid

Een kroniek over de integrale ondermijningsaanpak op Rotterdam Zuid

Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist

Voortgang en versnelling

Effectmeting van netwerkinterventies in de energietransitie

Martin Schulz, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen

Het waarderen van wonen

Een reflectie op het instrument van maatschappelijke visitaties van woningcorporaties

Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse

Wie neemt de schuld?

Over de aanpak van problematische schulden in Den Haag

Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat, Petra Ophoff, Paul Frissen

Effectief Sturen met Multi-level Governance

Snel en slim schakelen tussen schalen

Geert Teisman, Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Bram van Vulpen

2017

Weten wat er speelt

Perspectieven op de verhouding tussen beleidsmakers en de uitvoeringspraktijk

Daphne Bressers, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen

Ondertussen in de Spaanse polder

Experimenteren met een nieuwe aanpak van ondermijnende criminaliteit

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Jorgen Schram

Vernieuwing onder ogen

Opnieuw leren kijken naar de verandering van de rijksdienst

Martijn van der Steen, Mark van Twist, Bram van Vulpen, Andrea Frankowski

Volhouden en doorgaan

Escalatie van commitment in het openbaar bestuur

Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist, Martijn van der Steen,

Daphne Bressers

Werken met City Deals

Invulling geven aan multi-temporal governance

Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist

Patronen van politiek

De Arnhemse bestuurscultuur in meervoud

Paul Frissen, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen, Ilsa de Jong

Thuis en zitten

Eigenheid in het thuiszittersbeleid

Martin Schulz, Daphne Bressers, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Strategie (z)onder spanning

Anders werken aan bereikbaarheid

Martijn van der Steen, Ilsa de Jong, Mark van Twist

Politieke fragmentatie

Balanceren tussen effectiviteit, legitimiteit en representativiteit

Martin Schulz, Paul Frissen

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© maart 2020

ISBN NUMMER

978-90-75297-98-0

FOTOGRAFIE

Femke van den Heuvel

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.