Tussentijdse evaluatie kwaliteitsafspraken mbo

Onderzoek in opdracht van het Ministerie van OCW

Wouter van Casteren
Loek Nieuwenhuis
Martijn Peeters
Femke Timmermans
Marloes de Lange

ResearchNed, in samenwerking met de HAN

april 2017

© 2017 ResearchNed Nijmegen in opdracht van het Ministerie van OCW. Alle rechten voorbehouden. Het is niet geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in publicaties zonder nauwkeurige bronvermelding. ResearchNed werkt conform de kwaliteitsnormen NEN-EN-ISO 9001:2008 voor kwaliteitsmanagementsystemen en NEN-ISO 20252:2012 voor markt-, opinie- en maatschappelijk onderzoek.

Inhoudsopgave

Samenvatting **3**

1 Inleiding en vraagstelling **6**
1.1 Opzet en proces kwaliteitsafspraken mbo 6
1.2 Vraagstelling tussentijdse evaluatie 8
1.3 Onderzoeksaanpak tussenevaluatie kwaliteitsafspraken mbo 9
1.4 Beperkingen onderzoek en rapportage 10
1.5 Leeswijzer 10

2 Voorbereiding kwaliteitsafspraken **11**
2.1 Interne betrokkenheid bij de voorbereiding kwaliteitsplan 11
2.2 Betrokkenheid externe belanghebbenden 12
2.3 Beschikbare voorbereidingstijd 12
2.4 De facilitering van de kwaliteitsafspraken door MiB en OCW 14
2.5 Conclusies voorbereiding en draagvlak 14

3 Inhoud kwaliteitsplannen **16**
3.1 Algemeen beeld kwaliteitsplannen 2015 16
3.2 SMART-gehalte plannen 16
3.3 Thema's in de kwaliteitsplannen 17
3.4 Conclusies inhoud kwaliteitsplannen 18

4 Implementatie van de kwaliteitsafspraken **20**
4.1 Voortgang 20
4.2 Beoordeling en voortgangsgesprekken 21
4.3 Conclusies implementatie 22

5 Effecten van de kwaliteitsafspraken **23**
5.1 Aanpassingen of extra inzet als gevolg van de kwaliteitsafspraken 23
5.2 Algemene effecten kwaliteitsafspraken 24
5.3 Waardering van de kwaliteitsafspraken 24
5.4 De waardering van resultaatafhankelijke bekostiging 25
5.5 Conclusies effecten 26

6 Slotbeschouwingen **27**
6.1 Ongelijke thema's 27
6.2 Alternatieve focus 28

Bijlage A Gesprekspartners **30**

Samenvatting

In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) zijn de kwaliteitsafspraken mbo onderworpen aan een tussenevaluatie. Door kwaliteitsafspraken met mbo-instellingen te maken, wil het kabinet instellingen stimuleren om de onderwijskwaliteit te verbeteren. Met de opstelling van een kwaliteitsplan komt een instelling in aanmerking voor een deel van het landelijk investeringsbudget; in totaal betreft dat een bedrag van circa 400 miljoen euro structureel per jaar. De eerste kwaliteitsafspraken zijn in 2015 gemaakt. Doel van de tussenevaluatie is om inzicht te geven in het functioneren van de aanpak en in de eerste (voorlopige) effecten op de kwaliteit van het onderwijs.

Zes landelijke beleidsthema's zijn specifiek benoemd als mogelijk investeringsdoel. Daarnaast zijn ook eigen thema's mogelijk. De zes landelijke thema's zijn:

- professionalisering;
- intensivering van het taal- en rekenonderwijs;
- bevorderen van de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming (bpv);
- stimuleren van excellentie (hiervoor is een apart plan gevraagd);
- terugdringen van voortijdig schoolverlaten (vsv);
- verbeteren van studiewaarde (studenten naar een zo hoog mogelijk eindniveau brengen).

Voor drie thema's (vsv, bpv en studiewaarde) is er naast een investeringsbudget ook een resultaatafhankelijk budget. Voor de andere thema's - en eventuele zelfgekozen thema's - is er geen eindafrekening; de investeringsmiddelen mogen ook breder besteed worden. Wel zijn er jaarlijks gesprekken met instellingen over de voortgang van de uitvoering van het kwaliteitsplan.

Een kwaliteitsplan bevat de volgende onderdelen:

- de uitgangssituatie bij de instelling ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs:
- de te bereiken resultaten ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs;
- hoe de instelling die resultaten wil bereiken en de extra investeringsmiddelen wil besteden;
- eventueel een motivering waarom extra middelen niet naar één van de landelijke thema's gaan.

De bevindingen in deze tussenevaluatie worden hieronder in vier delen gepresenteerd: respectievelijk de voorbereiding, de inhoud, de uitvoering en de resultaten van de kwaliteitsplannen.

1. Voorbereiding kwaliteitsafspraken
Bij het voorbereiden van de kwaliteitsplannen door instellingen is de inbreng van interne belanghebbenden in belangrijke mate vervlochten met de reguliere planning & control cyclus. De meeste instellingen communiceren de kwaliteitsafspraken niet expliciet binnen de instelling. De ondernemingsraad (OR) en de studentenraad (SR) zijn doorgaans wel geïnformeerd en de kwaliteitsplannen hebben bij sommige instellingen ook een impuls gegeven om bepaalde thema's diepgaander te bespreken met de OR en de SR. Bij veel instellingen zijn afzonderlijke docenten en studenten niet of nauwelijks bij de kwaliteitsplannen betrokken. Dat geldt ook voor externe belanghebbenden, zoals het bedrijfsleven. Het beperkt expliciet afstemmen van de kwaliteitsplannen met interne en externe belanghebbenden hangt deels samen met de korte voorbereidingstijd die instellingen hadden bij het maken van plannen. Instellingen die een intensieve afstemming met belanghebbenden beoogden, meldden dat daarvoor (te) weinig tijd was. De facilitering door OCW van het maken van kwaliteitsplannen wordt positief beoordeeld; er is geen behoefte aan een andere facilitering.

2. Inhoud kwaliteitsafspraken
De kwaliteitsplannen zijn veelal te lezen als een uitvoeringsagenda van het eigen instellingsplan van een mbo-instelling, voor de zes landelijke thema's. Eigen thema's komen in ongeveer de helft van de kwaliteitsplannen voor. De plannen zijn veelal slechts in beperkte mate SMART uitgewerkt. Dit is mede een gevolg van het feit dat de interne projecten- en organisatiestructuur van de instellingen meestal niet goed aansluit op de zes thema's uit de Regeling kwaliteitsafspraken. Er is dan vaak een vertaalslag nodig om thema's SMART te maken. Veel instellingen ervaren druk om in het kwaliteitsplan per thema een optimaal, actiegericht verhaal op te stellen. Dat kan het karakter krijgen van 'afvinken van thema's' en keuzes die niet echt van de instelling zelf zijn. Het thema studiewaarde is in de meeste kwaliteitsplannen nauwelijks ingevuld, omdat instellingen de indicator voor studiewaarde ervaren als ongeschikt om direct op te sturen.

3. Uitvoering kwaliteitsafspraken
De implementatie loopt pas kort (een jaar) en verloopt in het algemeen redelijk, voor zover daar nu al iets over is te zeggen. Bij het thema excellentie worden vaak vertraging en opstartproblemen gemeld, op studiewaarde wordt nog nauwelijks gestuurd en de goedkeuring van de bpv-verbeterplannen is pas van recente datum. De voortijdige uitval is bij veel instellingen al laag in vergelijking met een voorgaande periode en de aanpak van vsv is dan ook vaak een voortzetting van eerder ingezet beleid. Geïnterviewden stellen dat de uitvoering van het kwaliteitsplan een doorlopend proces is. Het is zaak om dit voldoende tijd te geven en niet van jaar tot jaar grote resultaten te verwachten. Instellingen waarderen het voortgangsgesprek over het kwaliteitsplan in het algemeen positief; in het gesprek is voldoende oog voor de eigenheid van de instellingen en de integraliteit van thema's. Wel wordt binnen instellingen betwijfeld of de Regeling kwaliteitsafspraken een geschikte basis is voor een governancegesprek. Tekenend is dat het voortgangsgesprek als plezierig en zinvol wordt ervaren zolang dat gesprek breed en integraal van karakter is en het de context van de instelling als uitgangspunt neemt. De waardering bij instellingen daalt als het gesprek te zeer focust op deelthema's.

4. Effecten van de kwaliteitsafspraken
De houding bij mbo-instellingen ten aanzien van de kwaliteitsafspraken is overwegend als lauw te kenschetsen. Men ziet een impuls bij het aanscherpen en meer SMART maken van afspraken. Ook waardeert men de extra aandacht voor de kwaliteit in het mbo en de beschikbaarheid van extra middelen, waardoor een reeds geplande aanpak beter of intensiever kan worden uitgevoerd. Bij de meeste instellingen is het kwaliteitsplan vooral ingevuld met een voortbouwen op een reeds ingezette instellingskoers. Er is een beperkte impuls op een nieuwe inzet; met name bij excellentie is er ook een impuls op concrete, nieuwe plannen. In de huidige vorm oogt de aanpak per saldo vooral als een toevoeging aan de lumpsum met als tegenprestatie dat instellingen hun plannen en activiteiten ordenen volgens de thema's uit de Regeling kwaliteitsafspraken. Dat is in belangrijke mate ook een gevolg van een succesvolle aanpak in de afgelopen jaren: bij veel instellingen is de aandacht voor de brede kwaliteitsagenda al sterk gegroeid. De kwaliteitsafspraken *ondersteunen* die veelal al ingeslagen koers, meer dan dat ze een verdere stimulans zijn om aan de onderwijskwaliteit te werken.
De resultaatafhankelijke budgetten worden kritisch beoordeeld; ze leiden tot onzekerheid over de continuïteit van activiteiten en terughoudendheid om personeel structureel vrij te maken. Voor gerichte impulsen op nieuwe initiatieven zoals excellentie lijkt een afzonderlijk investeringsbudget wel goed te werken, maar bij voorkeur moet er dan duidelijkheid zijn over een structureel beschikbaar budget.

Conclusies

Kwaliteitsplannen en het voeren van jaarlijkse voortgangsgesprekken zijn in het algemeen een breed gewaardeerde manier om de kwaliteitsontwikkeling in het mbo te ondersteunen en monitoren. Voor de feitelijke uitvoering lijkt nog niet de ideale vorm gevonden te zijn. Beter lijkt het om los te komen van specifieke thema's en om optimaal ruimte te geven aan de eigen kwaliteitsagenda van instellingen. Op die basis kan jaarlijks een open governancegesprek met elke instelling worden gevoerd over de instellingstrategie en kwaliteitskoers en hoe extra investeringen daaraan bijdragen.

Proceseisen zoals eisen ten aanzien van het betrekken van interne en externe belanghebbenden bij het kwaliteitsplan en het vertalen van de kwaliteitsagenda binnen instellingen naar het teamniveau, zouden juist aangescherpt kunnen worden.

1 Inleiding en vraagstelling

Het kabinet wil met kwaliteitsafspraken de mbo-instellingen stimuleren om gericht hun kwaliteit te verbeteren en hun onderwijsopbrengsten te verhogen. Het kabinet heeft hiervoor per 2017 structureel een bedrag van circa 400 miljoen euro (inclusief toevoeging van bestaande geldstromen) gereserveerd. De minister van OCW en de MBO Raad hebben het voornemen om kwaliteitsafspraken te maken vastgelegd in het Bestuursakkoord mbo 2014. De aanpak van de kwaliteitsafspraken verloopt gefaseerd. De eerste kwaliteitsafspraken zijn in 2015 gemaakt.

In opdracht van het ministerie van OCW is door ResearchNed, in samenwerking met de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen (HAN), een tussentijdse evaluatie uitgevoerd. Deze evaluatie heeft als doel inzicht te geven in het functioneren van de aanpak en de eerste (voorlopige) effecten op de kwaliteit van het onderwijs. De inzichten uit de tussentijdse evaluatie vormen input voor de aanpak voor de kwaliteitsafspraken in een volgende periode (2019 en verder).

1.1 Opzet en proces kwaliteitsafspraken mbo

Vanaf 2015 is er een investeringsbudget op maat, waarbij zes landelijke beleidsthema's specifiek zijn benoemd als een mogelijk investeringsdoel:

- professionalisering;
- intensivering van het taal- en rekenonderwijs;
- bevorderen van de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming (bpv);
- stimuleren van excellentie;
- terugdringen van voortijdig schoolverlaten (vsv);
- verbeteren van studiewaarde (studenten naar een zo hoog mogelijk eindniveau brengen).

Instellingen zijn in principe vrij in het inzetten van de extra investeringsmiddelen. Het kwaliteitsplan is bedoeld als een integraal plan en dient de verbetering van de onderwijskwaliteit van de instelling te betreffen. Instellingen kunnen kiezen voor nieuwe maatregelen, voor een intensivering van bestaande maatregelen en voor investeringen in eigen thema's. Wel vraagt de minister aan instellingen die niet extra investeren in één van de genoemde zes thema's, om te onderbouwen waarom de instelling dat niet nodig acht.

Indien het kwaliteitsplan voldoet aan de eisen van de regeling, krijgt de instelling het deel van het landelijke budget. Voor het thema excellentie is een afgebakend plan gevraagd (mag ook als onderdeel van het bredere kwaliteitsplan), dat apart is beoordeeld en waarvoor ook een afzonderlijk investeringsbudget beschikbaar is. Formeel behoefden alleen de plannen voor excellentie goedkeuring om in aanmerking te komen voor het investeringsbudget. Voor het brede kwaliteitsplan is enkel getoetst of het voldoet aan de eisen van de regeling kwaliteitsafspraken mbo; er is geen kwalitatieve, inhoudelijke beoordeling geweest. Bij de excellentieplannen, die zoals gezegd wel inhoudelijk beoordeeld zijn, is in de praktijk een flink deel (circa de helft) in eerste instantie afgekeurd, waarna instellingen de gelegenheid kregen tot indiening van een aangepast plan. Afkeuringsreden was doorgaans dat instellingen een bredere of andere doelgroep bij excellentie hadden gedefinieerd dan op grond van de regeling bedoeld was, dan wel dat de doelgroep van het excellentiebeleid onvoldoende was afgebakend.

MBO in Bedrijf (MiB) neemt in opdracht van het ministerie van OCW de kwaliteits- en excellentieplannen in behandeling en voert namens OCW ook de voortgangsgesprekken met instellingen over de uitvoering van de kwaliteitsplannen.

Resultaatafhankelijke bekostiging

Voor drie van de genoemde, landelijke thema's is er naast een investeringsbudget ook een *resultaatafhankelijk* budget. Naast het thema vsv – dat al een resultaatafhankelijke bekostiging kende – geldt dat vanaf 2016 voor het thema studiewaarde en vanaf 2017 ook voor de bevordering van de kwaliteit van de bpv. Het resultaatafhankelijke budget is als volgt verdeeld:

- voortijdig schoolverlaten: € 37 mln.
- studiesucces/studiewaarde: oplopend tot € 116 mln.
- beroepspraktijkvorming: € 58 mln.

Bij de resultaatafhankelijke bekostiging voor bpv en studiewaarde is in 2015 gewerkt aan *indicatoren* op grond waarvan resultaten zijn vast te stellen en die aldus de basis vormen voor de resultaatbekostiging. Voor het thema bpv heeft de minister in een Kamerbrief d.d. 11 november 2015 vastgesteld dat het (nu) *niet* mogelijk is gebleken om een valide indicator op te stellen. Besloten is om instellingen in aanmerking te laten komen voor de extra middelen voor de verbetering van de kwaliteit van de bpv wanneer ze voldoen aan drie voorwaarden:

- de instelling heeft een SMART geformuleerd verbeterplan voor de bpv;
- de instelling heeft naar integraal oordeel van MiB (apart te beoordelen in 2017 en in 2018) voldoende voortgang gerealiseerd bij de verbetering van de bpv;
- de instelling participeert in 'peer reviews' voor de verbetering van de kwaliteit van de bpv.

Voor het thema studiewaarde is een indicator (een set rekenregels) ontwikkeld. Eind 2015 zijn aan de hand daarvan diverse simulaties uitgevoerd, die hebben geleid tot enkele aanpassingen (zie ook hierna). Voor vsv waren er al indicatoren.

Voor andere thema's naast bpv, studiewaarde en vsv volgt er *geen* eindafrekening op basis van behaalde resultaten. Voor de thema's bpv, studiewaarde en vsv volgt er alleen een afrekening voor het resultaatafhankelijke deel en dus niet voor de middelen die uit het investeringsbudget komen. In die zin zijn de middelen naast de resultaatafhankelijke bekostiging te zien als een toevoeging aan de lumpsum van mbo-instellingen. Wel zijn er jaarlijkse monitorgesprekken over de voortgang van de uitvoering van alle kwaliteitsafspraken.

Verdeling middelen

Het investeringsbudget - buiten het deel voor de excellentieplannen en de resultaatafhankelijke bekostiging - wordt verdeeld op basis van de lumpsum én het aandeel van deelnemers op mbo niveau 2. De reden hiervoor is dat voor deelnemers op niveau 2, mede vanwege hun vooropleiding, gemiddeld de meeste (onderwijs)inspanningen nodig zijn om hen naar het hoogst haalbare diploma te leiden. Ook de inspanning om de taal- en rekenvaardigheden te verbeteren, zal bij deze deelnemers relatief groot zijn.

Het gehele investeringsbudget voor het mbo bestaat uit:

- extra regeerakkoordmiddelen voor de kwaliteitsafspraken (€ 56 mln.) en het begrotingsakkoord 2014 (€ 14 mln. in 2015/2016 en € 17 mln. in 2017 e.v.) en voor excellentieplannen;
- de bestaande geldstromen voor professionalisering (€ 36 mln. in 2015 en € 28 mln. in 2016 e. v.), taal en rekenen (€ 53 mln.) en professionalisering van examenfunctionarissen (€ 7 mln.);
- de vaste middelen voor voortijdig schoolverlaten.

Het budget bestaat dus deels uit reeds beschikbare middelen en deels uit extra middelen voor het mbo. De bundeling van middelen is met name gedaan om de samenhang te vergroten en de administratieve lasten met betrekking tot de aanvraag van middelen, de planvorming en de verantwoording te verminderen.

Proces kwaliteitsafspraken

De totstandkoming en de monitoring van de voortgang van de kwaliteitsafspraken is tot nu toe globaal volgens het volgende tijdpad verlopen:

juli 2014	bestuursakkoord arrangement kwaliteitsafspraken
december 2014	publicatie regeling kwaliteitsafspraken
29 april 2015	uiterste inleverdatum kwaliteitsplan en excellentieplan
juli 2015	berichtgeving aan de scholen over de beoordeling van de excellentieplannen
september 2015	berichtgeving aan de scholen over de advisering over de kwaliteitsplannen
februari 2016	opleveren eerste voortgangsrapportages
april 2016 - juli 2016	gespreksronde MiB over de eerste voortgangsrapportages

In een kamerbrief van 15 maart 2016 heeft de minister gemeld dat de kwaliteitsplannen met betrekking tot de bpv weinig concrete doelstellingen en/of beoogde resultaten bevatten. De minister van OCW heeft daarom met de mbo-sector afgesproken dat instellingen *aanvullende verbeterplannen bpv* opstellen. Voor die aanvullende bpv-plannen gold een uiterste inleverdatum van 1 september 2016.

Facilitering en beoordeling

Bij het opstellen en het uitvoeren van het kwaliteitsplan worden instellingen ondersteund door het al genoemde MiB, dat een ondersteunende taak heeft en daarnaast de kwaliteitsplannen in behandeling neemt c.q. marginaal toetst aan de eisen van de regeling kwaliteitsafspraken. In het geval van het excellentieplan en het verbeterplan bpv beoordeelt MiB de plannen ook inhoudelijk. Het team van MiB bestaat uit zes onafhankelijke leden, verdeeld in drie duo's. Elk duo heeft 21 of 22 mbo scholen verspreid over het land in portefeuille, waarbij er een evenwichtige verdeling is tussen grote en kleine scholen, roc's, aoc's en vakscholen. Elke mbo-instelling krijgt dus bij elk contact met MiB te maken met dezelfde twee personen. Daarnaast is een team *accountmanagers mbo* van OCW beschikbaar voor ondersteuning bij de aanpak van de kwaliteitsplannen, met bijzondere aandacht voor de thema's vsv en studiewaarde. Het team accountmanagers mbo is van vergelijkbare omvang als dat van MiB.
Namens de minister van OCW voert MiB samen met het accountmanagement ook de jaarlijkse voortgangsgesprekken met de instellingen over de uitvoering van de kwaliteitsplannen.

Inhoud kwaliteitsplan

Een kwaliteitsplan van een instelling bevat samengevat de volgende onderdelen:

- een beschrijving van de *uitgangssituatie* bij de instelling ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs, in het bijzonder voor de zes genoemde landelijke thema's;
- de te bereiken *resultaten* ten aanzien van het verhogen van de kwaliteit van het onderwijs;
- op welke *wijze* de instelling die resultaten wil bereiken;
- hoe de instelling de extra investeringsmiddelen wil *besteden*;
- eventueel een motivering waarom de instelling de extra middelen niet aan één of meer van de zes landelijke thema's wil besteden (de reden waarom de instelling hiertoe geen noodzaak ziet).

De doelstellingen en activiteiten in de kwaliteitsplannen dienen per thema voor zover mogelijk *SMART* te worden geformuleerd, dat wil zeggen: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

1.2 Vraagstelling tussentijdse evaluatie

De centrale vragen van de tussenevaluatie zijn:

(1) Hoe verloopt de *implementatie* van de kwaliteitsafspraken door de mbo-instellingen?
(2) Wat zijn de *(voorlopige) resultaten* wat betreft de effecten van de kwaliteitsafspraken?

Deelvragen zijn:

- Hoe hebben de instellingen het gesprek met de overheid over de kwaliteitsafspraken ervaren? Is er sprake van een constructieve relatie, resulterend in afspraken die als productief worden gezien?
- In hoeverre zijn de kwaliteitsafspraken een stimulans voor verbetering van het onderwijs?
- In hoeverre en op welke manier wordt er (extra) ingezet op de landelijk geformuleerde beleidsthema's respectievelijk de eigen verbeterthema's? Indien er op deze thema's wordt ingezet, hoe verloopt de implementatie hiervan?
- Hoe SMART zijn de kwaliteitsplannen daadwerkelijk?
- In hoeverre zijn de kwaliteitsafspraken vertaald naar concrete veranderingen in de onderwijspraktijk?
- Is de indicator studiewaarde hanteerbaar?
- Hoe wordt de aanpak ervaren door mbo-instellingen? T.a.v.:
  - de werking met een investeringsbudget en een resultaatafhankelijk budget;
  - de beoordeling van de kwaliteitsplannen (incl. de plannen voor excellentie) door MiB
  - de facilitering door OCW (informatieproducten, mbo-accountmanagement).
- Is er behoefte aan andere vormen van facilitering?
- In hoeverre is er bij het uitwerken van de resultaatafhankelijke bekostiging binnen mbo-instellingen een goede balans tussen de volgende eisen:
  - een effectieve prikkel die leidt tot maatregelen waarmee blijvende verbetering wordt gerealiseerd en/of een blijvend hoog niveau wordt gehandhaafd;
  - continuïteit om structurele maatregelen te bevorderen;
  - beperking van risico's op perverse prikkels;
  - behoud en versterking van de civiele waarde van het diploma;
  - borging van de toegankelijkheid van het mbo;
  - de instelling is redelijkerwijs in staat maatregelen succesvol door te vertalen naar de werkvloer.
- Welke rol spelen management, studenten, docenten en bedrijfsleven bij het invoeren van de kwaliteitsafspraken?
- Bood de beschikbare tijd voldoende gelegenheid voor inhoudelijke afstemming van de plannen met belanghebbenden en voor het uitwerken van SMART plannen?
- Zijn er evidente belemmerende of bevorderende factoren in de organisatie?
- Biedt de beschikbare tijd voldoende garanties voor een adequate uitvoering van de plannen?
- Wat zijn de (voorlopige) resultaten wat betreft de effecten van de kwaliteitsafspraken?

1.3 Onderzoeksaanpak tussenevaluatie kwaliteitsafspraken mbo

Deze tussenevaluatie is op de volgende wijze aangepakt:

1. *Dossieranalyses*: de kwaliteitsplannen en voortgangsrapportages van een steekproef van vijftien instellingen zijn nader geanalyseerd. De kwaliteitsplannen van instellingen zijn openbaar, via www.kwaliteitsafsprakenmbo.nl.

2. *Interviews*: bij een steekproef van vijftien instellingen zijn op diverse niveaus interviews afgenomen over de ervaringen met de kwaliteitsafspraken en de uitvoering daarvan. Bij vrijwel alle instellingen is gesproken met een vertegenwoordiging van het bestuur en centrale staf. Bij een deel van de instellingen is ook gesproken met teamleiders, collegedirecteuren, docenten, OR-leden en/of de coördinator van de Studentenraad.

3. *Analyse van de brieven van MiB* aan de vijftien instellingen uit de steekproef:
   - Adviesbrieven naar aanleiding van het Kwaliteitsplan;
   - Adviesbrieven naar aanleiding van het Excellentieplan;
   - Brief naar aanleiding van de eerste voortgangsrapportage en het eerste voortgangsgesprek.

In de laatstgenoemde brieven schetst MiB een beeld van de voortgang per instelling op basis van de door de instelling zelf opgestelde voortgangsrapportage en het gesprek dat door MiB met het instellingsbestuur is gevoerd over de voortgang.

4. *Literatuuranalyse*, waaronder de Startrapportage 2015 en de Voortgangsrapportage 2016 van MBO in Bedrijf. MiB heeft in deze rapportages op een geaggregeerd niveau over de kwaliteitsafspraken gerapporteerd.

5. *Interviews* met diverse overige betrokkenen, waaronder vertegenwoordigers van MiB, JOB en het accountmanagement mbo.

1.4 Beperkingen onderzoek en rapportage

Achter de kwaliteitsafspraken gaan binnen instellingen een groot aantal projecten en een complexe uitvoeringsorganisatie schuil, die veelal naadloos overlopen in de reguliere uitvoeringsagenda van mbo-instellingen. Daardoor is vaak lastig om per instelling te achterhalen hoe de kwaliteitsafspraken exact tot stand zijn gekomen, wat er nieuw in is en hoe ze worden uitgevoerd. Adequate beantwoording van veel evaluatievragen vergt per instelling vaak diepgaand onderzoek; zo'n onderzoek is met deze tussenevaluatie niet beoogd. Dat zou een veel uitgebreider onderzoek noodzakelijk maken. Deze tussenevaluatie blijft noodzakelijkerwijze dus relatief aan de oppervlakte.

Tweede opmerking is dat dit onderzoek niet bedoeld is om het werk van MBO in Bedrijf over te doen. MiB brengt jaarlijks rapportages uit van de (voortgang van de) kwaliteitsplannen. Die rapportages bieden een goed inzicht in de inhoud en de voortgang van de kwaliteitsafspraken. Voor een nader beeld verwijzen we derhalve naar die rapportages. Het voorliggende rapport bevat op enkele plekken samenvattingen uit de rapportages van MiB. De dossieranalyses die in het kader van het onderhavige evaluatieonderzoek zijn uitgevoerd, zijn aanvullingen op de reeds door MiB uitgevoerde analyses. De actuele tussenevaluatie gaat voor het overige met name in op de evaluatievragen die niet uit de rapportages van MiB zijn te beantwoorden. Dat betreft vooral de opiniërende vragen, zoals de waardering binnen instellingen van de facilitering van de kwaliteitsplannen.

1.5 Leeswijzer

In de navolgende hoofdstukken worden de verschillende elementen in deze tussenevaluatie in vier delen behandeld. In hoofdstuk 2 staan de voorbereiding en het intern en extern draagvlak van de kwaliteitsafspraken centraal. Hoofdstuk 3 focust op de inhoud van de kwaliteitsafspraken, mede afgezet tegen de eisen daaraan, zoals een voldoende SMART-gehalte. Hoofdstuk 4 gaat in op de implementatie van de kwaliteitsafspraken. In hoofdstuk 5 zijn de effecten van de kwaliteitsafspraken beschreven. Elk van deze hoofdstukken wordt afgesloten met een korte beantwoording van de evaluatievragen die in het betreffende hoofdstuk zijn behandeld. Hoofdstuk 6 bevat enkele slotbeschouwingen en slotconclusies. In bijlage A is een lijst opgenomen van personen waarmee ten behoeve van deze tussenevaluatie is gesproken.

2 Voorbereiding kwaliteitsafspraken

In dit hoofdstuk is nader bekeken hoe de kwaliteitsafspraken tot stand zijn gekomen. Leidende elementen in de tussenevaluatie zijn daarbij:

- De interne en externe betrokkenheid bij de kwaliteitsafspraken;
- De externe facilitering van de kwaliteitsplannen;
- De beschikbare voorbereidingstijd voor het maken van kwaliteitsplannen.

2.1 Interne betrokkenheid bij de voorbereiding kwaliteitsplan

Uit de interviews blijkt een zekere worsteling bij de leiding van instellingen met de interne communicatie over de kwaliteitsafspraken. In veel instellingen zijn de kwaliteitsafspraken intern bewust niet of beperkt expliciet gecommuniceerd, vanuit de vrees dat medewerkers en studenten 'nog weer een plan' als verwarrend en overbodig ervaren. De meeste instellingen kiezen er voor om intern kwaliteitsthema's eenduidig te communiceren vanuit het kader van het eigen instellingsplan c.q. de eigen meerjarenstrategie. De meeste kwaliteitsplannen zijn dan ook geïntegreerd met een instellingsplan; volledig of als bijvoegsel of als uitvoeringsagenda bij het instellingsplan.

De voorbereiding is vaak geheel ingebed in de reguliere planning & control cyclus. Bij ruwweg de helft van de onderzochte instellingen zijn er *aanvullende* gesprekken (intern met medewerkers, opleidingsmanagers, staf, ondernemingsraad en studentenraad) gevoerd over thema's of over het plan of de voortgang als geheel. Dat gaat dan bij het ophalen van integrale input bijvoorbeeld om interviews met de directies van aangesloten colleges of met opleidingsmanagers. Voor specifieke thema's zoals excellentie en bpv, zijn bij enkele instellingen aparte bijeenkomsten georganiseerd op diverse niveaus binnen de instelling.

Bij alle instellingen is het plan geagendeerd in de reguliere overleggen met de OR. Met de studentraden zijn de kwaliteitsplannen ook besproken, maar doorgaans niet zo expliciet. De focus lag op specifieke thema's die de studenten het meest interesseren, zoals de verbetering van de bpv. Door coördinatoren van studentenraden is aangegeven dat het kwaliteitsplan als geheel bij leden van de studentenraad een lage bekendheid zal hebben, maar dat over bijvoorbeeld de verbetering van de bpv, als onderdeel van het kwaliteitsplan, wel intensief overleg is geweest.

Binnen het mbo zijn teams in toenemende mate de bepalende eenheden. Meerdere keren is aangegeven dat teams in sterk wisselende mate - en vaak heel beperkt of niet – zijn of worden betrokken bij kwaliteitsthema's en kwaliteitsafspraken. Dat hangt mede af van hoe de teamleiding daarin staat.

Al met al lijken de kwaliteitsafspraken binnen instellingen van beperkt belang als intern communicatiemiddel over de kwaliteitskoers van de instellingen. Bij besturen/staven overheerst de opvatting dat andere belanghebbenden niet te veel lastiggevallen moeten worden met verschillende plannen. Binnen de instellingen worden allerlei kwaliteitsthema's overigens, blijkens de interviews, wel al op diverse niveaus en manieren besproken, los van het kwaliteitsplan. De conclusie kan zijn dat de kwaliteitsafspraken aan deze reeds bestaande interne dialoog niet expliciet een belangrijke impuls gegeven lijken te hebben, maar de dialoog wel ondersteunen. De kwaliteitsafspraken hebben aldus impliciet bijgedragen aan het kwaliteitsdenken binnen instellingen. De geïnterviewde OR-leden, medewerkers en betrokkenen bij de studentenraden zijn overwegend tevreden over de mate waarin die brede dialoog wordt gevoerd met de instellingsleiding, zowel over de 'grote kwaliteit' (uitval, rendement, etc.) als de 'kleine kwaliteit' (roosterzaken, lesuitval, etc.).

2.2 Betrokkenheid externe belanghebbenden

In de toelichting van de regeling kwaliteitsafspraken mbo wordt de instellingen gevraagd – conform de Branchecode goed bestuur in het mbo - om in gesprek te gaan met belanghebbenden in en om de instelling. Dit is echter geen verplichting, behalve voor het excellentieplan waar het een toetscriterium is.

De Startrapportage van MiB bevat de aanbeveling aan instellingen om de '*essenties van het kwaliteitsplan ook met externe belanghebbenden als bedrijven, gemeenten en hbo-scholen te bespreken*[1]'. In de Voortgangsrapportage 2016 bepleit MiB om een *nieuw* arrangement kwaliteitsafspraken te schoeien op de leest van school en regio en om een agendering in samenspraak met het bedrijfsleven te stimuleren. Deze pleidooien van MiB indiceren al dat de afstemming met het regionale bedrijfsleven een ondergeschikt punt is in de kwaliteitsplannen. Bij het thema excellentie is, zo meldt MiB in de startrapportage 2015, in wisselende mate wel praktische samenwerking met bedrijven zichtbaar.

Uit de dossieranalyses en interviews in het kader van de voorliggende tussenevaluatie blijkt dat mbo-instellingen in het algemeen veel – veelal bilaterale - contacten hebben met regionale bedrijven, over tal van praktische zaken (zoals de bpv) en over samenwerking in projecten (zoals in het Regionaal Investeringsfonds mbo). In de kwaliteitsplannen wordt het bedrijfsleven ook vaak genoemd, maar dan overwegend als praktische samenwerkingspartner en voor het geven van feedback specifiek op de verbetering van de kwaliteit van de bpv en niet als gesprekspartner op een hoger conceptueel niveau. Ook is er voor specifieke sectoren als de zorg en de techniek wel regionaal sectoraal overleg tussen mbo en werkgevers zichtbaar. Een breed, bovensectoraal overleg van strategische aard over de regionale kwaliteitsagenda voor het mbo is er nauwelijks. Kwaliteitsplannen bevatten regelmatig wel *ambities* om het regionale bedrijfsleven nauw te betrekken.

Vanuit de werkgeversorganisatie VNO-NCW wordt het bovenstaande herkend. Het principe van het maken van kwaliteitsafspraken vindt VNO-NCW prima. Men signaleert echter dat het overleg tussen mbo-instellingen en het (georganiseerde) regionale bedrijfsleven over de kwaliteitsafspraken (zeer) beperkt is. Dat wordt betreurd; er zijn gespreksthema's waarbij regionaal overleg volgens VNO-NCW veel kan opleveren, zoals het gezamenlijk aanpakken van tekorten aan docenten en het bespreken van gewenste investeringen in de regionale opleidingsinfrastructuur. VNO-NCW signaleert daarbij wel dat een belangrijke drempel is dat de personele capaciteit bij brancheorganisaties en regionale werkgeversorganisaties nu ontoereikend is om in alle regio's een volwaardige en professionele gesprekspartner voor mbo-instellingen te kunnen zijn.

2.3 Beschikbare voorbereidingstijd

De beschikbare voorbereidingstijd van de kwaliteitsplannen wordt vanuit instellingen veelal als krap, maar meestal als voldoende beoordeeld. Bij enkele van de vijftien nader onderzochte instellingen is er de opmerking dat de tijd ontbrak om de plannen breder te sonderen bij teams en andere belanghebbenden. Ook bij het bpv-verbeterplan wordt door enkele van de vijftien instellingen expliciet opgemerkt dat de tijd ontbrak om maatregelen goed te bespreken met studenten, teams en werkgevers.

Daarbij is een vaker ingebracht punt dat door de korte voorbereidingstijd het accent al snel kwam te liggen op 'hoe en wat' en minder op het 'waarom'. Een deel van geïnterviewden beoordeelt de aanpak als 'hijgerig' en sterk gericht op het kunnen melden van zoveel mogelijk concrete verbeteracties. De tijd ontbrak om bijvoorbeeld bij de bpv meer diepgaand met werkgevers en met studenten de aanpak en de positie van de bpv in het onderwijsproces te bespreken.

1 *Kwaliteit in het mbo – Startrapportage*, MBO in Bedrijf, november 2015. Pagina 23.

De ervaren voorbereidingstijd hangt samen met ambities binnen een instelling om de kwaliteitsafspraken breder te bespreken met belanghebbenden. Als die ambities er niet sterk waren, dan was vaak de voorbereidingstijd wel voldoende. Als een instelling de kwaliteitsafspraken wel breder en intensiever had willen bespreken met interne en externe belanghebbenden, dan kan de conclusie zijn dat de beschikbare voorbereidingstijd daarvoor (te) kort was geweest. Bepalend is dus wat het ministerie van OCW beoogt: wil het ministerie een overzicht van (extra) kwaliteitsmaatregelen, dan kan dat redelijk snel. Wil het ministerie breed gedragen plannen, die intern zijn gesondeerd en ook regionaal afgestemd zijn met onder meer het georganiseerde bedrijfsleven en overheden, dan was in de aanloop naar de eerste kwaliteitsplannen meer tijd wenselijk geweest.

Verschillende spelregels, tijdpaden en deelplannen

Een rol speelt ook dat de zes thema's uit de Regeling kwaliteitsafspraken in procesmatig opzicht een mix vormen die niet simpel uitlegbaar en snel toepasbaar is. Er is immers bij de kwaliteitsafspraken sprake van:

- een investeringsbudget voor het hele plan,
- een afzonderlijk voorwaardelijk investeringsbudget voor excellentie,
- drie resultaatafhankelijke budgetten voor thema's, waarbij voor twee thema's (studiewaarde en bpv) de indicator nog onduidelijk was ten tijde van het opstellen van de plannen.

Voorts bleek dat bij het thema excellentie meerdere instellingen de aanpak en de doelgroep van excellentie breder of anders hadden opgevat dan toegestaan bleek. De minimumvereisten voor een excellentieplan zijn op grond van de Regeling kwaliteitsafspraken mbo onder meer:

- dat het aantoonbaar *verzwaarde* programma's betreft, met een onderwijstijd die de wettelijk verplichte minimumnormen overstijgt,
- dat de doelgroep bestaat uit de *meest getalenteerde* studenten.

Veel instellingen bleken in het eerstingediende excellentieplan de kenmerken van de meest getalenteerde studenten onvoldoende gedefinieerd te hebben en ook niet voldoende duidelijk te maken in hoeverre sprake was van verzwaarde programma's. Na de eerste afkeuring of voorwaardelijke goedkeuring van het excellentieplan kregen deze instelling de gelegenheid om een bijgesteld plan te maken.

Daar kwam nog bij dat voor de verbetering van de kwaliteit van de bpv een aanvullend verbeterplan bpv is gevraagd, om voor het bijhorend deel van de aanvullende bekostiging in aanmerking te komen.

Voor veel instellingen leidde het bovenstaande tot de volgende volgorde bij de voorbereiding en uitvoering van de kwaliteitsplannen:

1. Opstelling kwaliteitsplan;
2. Opstelling afzonderlijk excellentieplan;
3. Opstelling bijgesteld excellentieplan, na afkeuring van het eerste excellentieplan;
4. Opstelling afzonderlijk verbeterplan bpv;
5. Opstelling eerste voortgangsverslag, al enkele maanden na goedkeuring van het eerste kwaliteitsplan.

Deze aanpak leidt dan dus tot vier plannen plus een voortgangsverslag in een relatief korte tijd, met de aantekening dat voor studiewaarde het opstellen van plannen veelal is uitgesteld, totdat intern duidelijker is hoe op studiewaarde kan worden gestuurd. In de interviews met instellingen is het proces hierdoor vaak een belasting genoemd en heeft men er vaak voor gekozen om plannen intern niet apart te communiceren.

2.4 De facilitering van de kwaliteitsafspraken door MiB en OCW

Bij het maken van de kwaliteitsplannen en de uitvoering daarvan, worden instellingen zo gewenst ondersteund door het accountmanagement mbo van het ministerie van OCW en door adviseurs van MiB. In het algemeen is er waardering binnen instellingen voor die ondersteuning. Het gaat dan om de informatieverstrekking over thema's en over het proces, om advies over de opzet van plannen en om het aanleveren van kengetallen die de uitgangs- en streefsituatie bij instellingen in beeld brengen. Niet alle instellingen hebben in gelijke mate gebruik gemaakt van de ondersteuning; sommige geïnterviewden geven aan geen ondersteuning nodig te hebben gehad. Waar er wel gebruik is gemaakt, is er in het algemeen waardering voor de snelheid van reageren en de dienstverlenende houding.

Wel ziet men binnen de instellingen verschil in benadering bij de beide ondersteuningsorganisaties. Bij het accountmanagement mbo wordt vaker een focus op afzonderlijke thema's ervaren en bij de adviseurs van MiB een bredere focus. Dit hangt direct samen met de werkverdeling tussen MiB en het accountmanagement mbo: het accountmanagement mbo richt zich naast het kwaliteitsplan als geheel met name op de thema's vsv en studiewaarde, MiB richt zich op de andere thema's en eveneens op het kwaliteitsplan als geheel. Deze werkverdeling en de verschillende werkwijzen roept soms wel vragen op binnen instellingen; een instelling kan tegelijkertijd contact hebben met twee externe adviseurs.

Voorts is meermaals opgemerkt dat men bij MiB verschillende petten ziet; de MiB-adviseurs adviseren de instellingen over de kwaliteitsplannen en beoordelen tevens de excellentie- en bpv-plannen. Per saldo is te overwegen om de ondersteunende en de beoordelende taken beter van elkaar te scheiden.

Behoefte aan andere vormen van facilitering

In deze tussenevaluatie is geen behoefte gebleken aan andere vormen van facilitering. Wel is meermaals opgemerkt dat het laat beschikbaar zijn van informatie of beleidskaders lastig is. Dat speelde ten eerste bij de indicator *studiewaarde* die lange tijd onduidelijk bleef en waarbij de communicatie over de indicator niet eenduidig was. Ten tweede speelde dit bij *excellentie*: veel instellingen interpreteerden excellentie als het extra uitdagen en stimuleren van alle studenten op alle mbo-niveaus, daar waar de excellentieplannen zich conform de Regeling kwaliteitsafspraken mbo dienen te richten op de beste (meest getalenteerde) studenten. Een flink deel van de excellentieplannen (in de steekproef circa de helft) is daardoor in eerste instantie onvoldoende beoordeeld, waarna de instelling een aangepast plan moest opstellen om voor de extra bekostiging in aanmerking te komen. Enkele geïnterviewden hebben aangegeven dat daarna het aangepaste excellentieplan is beperkt tot reeds bestaande plannen met betrekking tot excellentie en dat nieuwe excellentieplannen die op alle studenten waren gericht, alsnog zijn geschrapt.

2.5 Conclusies voorbereiding en draagvlak

De evaluatievragen die in dit hoofdstuk centraal staan, kunnen als volgt worden beantwoord:

- *Rol van interne en externe belanghebbenden bij het invoeren van de kwaliteitsafspraken:* Bij het voorbereiden van de kwaliteitsafspraken is de inbreng van externe belanghebbenden, zoals het bedrijfsleven, minimaal geweest en is de inbreng van interne belanghebbenden in belangrijke mate vervlochten met de reguliere planning & control cyclus. De meeste instellingen communiceren de kwaliteitsafspraken niet expliciet binnen de instelling, maar integreren het in het eigen instellingsplan. De kwaliteitsafspraken als geheel waren vooral een aangelegenheid voor het bestuur, directies en staf. De OR en de studentenraad zijn doorgaans wel geïnformeerd en de kwaliteitsafspraken hebben ook een impuls bij sommige instellingen gegeven om thema's, zoals de kwaliteit van de bpv, binnen de reguliere P&C-cyclus diepgaander te bespreken met onder meer de OR en de SR. Bij veel instellingen zijn afzonderlijke docenten en studenten niet of nauwelijks expliciet bij de kwaliteitsafspraken betrokken. Dit laat onverlet dat er binnen instellingen tevredenheid kan zijn over de reguliere, interne dialoog over kwaliteitsissues. Die dialoog wordt immers ook los van de kwaliteitsafspraken gevoerd.

- *De facilitering door OCW van het maken van kwaliteitsplannen:* De facilitering wordt positief beoordeeld. Er is geen behoefte aan andere vormen van facilitering. De werkverdeling tussen MiB en het Accountmanagement mbo roept daarbij soms wel vragen op, net als de dubbelfunctie van MiB als zowel adviseur en beoordelaar.

- *Beschikbare tijd voor afstemming van de plannen met belanghebbenden:* Het beperkt betrekken van interne en externe belanghebbenden hangt voor een deel samen met de korte voorbereidingstijd die instelling hadden bij het maken van plannen, gecombineerd met de vraag om verschillende deelplannen te maken op verschillende momenten. Instellingen die een intensieve afstemming met belanghebbenden beoogden, melden dat daarvoor (te) weinig tijd was.

3 Inhoud kwaliteitsplannen

In dit hoofdstuk zijn de kwaliteitsplannen 2015 inhoudelijk nader bekeken. Leidende elementen in de tussenevaluatie zijn daarbij:

- thema's waarop instellingen inzetten;
- het SMART-gehalte van de plannen.

3.1 Algemeen beeld kwaliteitsplannen 2015

In de *startrapportage* van november 2015 meldt MiB dat alle scholen in hun kwaliteitsplannen serieus werk hebben gemaakt van de inzet op kwaliteitsverbetering en ook blijk geven dat zij met de thema's (uitgezonderd excellentie) ook de nodige ervaring hebben. MiB constateert dat de kwaliteitsplannen goed zijn verbonden met de strategische inzet (missie, visie) van instellingen en het kwaliteitsplan veelal daarin is geïntegreerd.

Scholen blijken slechts in beperkte mate eigen thema's te agenderen. Als dat gebeurt, gaat het volgens MiB vooral om de aansluiting op het hbo, ondernemerschap en de inzet van ICT. De operationalisering van *excellentiebeleid* staat volgens MiB over het algemeen 'nog in de kinderschoenen'. Voor het mbo is excellentie vaak een nieuw fenomeen. De kenmerken van excellente studenten zijn nog vaak onduidelijk en er is nogal eens weinig samenhang in de aanpak. Thema's die volgens MiB veel terugkomen in de excellentieplannen zijn vakwedstrijden, internationalisering, verdiepende beroepsgerichte programma's, verdiepende doorstroomprogramma's (zoals keuzedelen en *associate degrees* die ontwikkeld zijn met het hbo) en verzwaarde bpv-programma's (soms gekoppeld aan internationale stages). 'Meester-gezel routes', die studenten voorbereiden op het behalen van een 'meestertitel' na hun opleiding, bleken nog beperkt in aantal.

In het algemeen is het beeld dat MiB tevreden is met het ambitieniveau en de aanpak van de kwaliteitsagenda.

Kritiekpunten MiB

Het bovenstaande laat onverlet dat MiB op veel punten ook kritisch is. MiB concludeert in de startrapportage onder meer het volgende:

- De uitwerking van de uitgangssituatie (de nulmeting) kan in veel gevallen beter.
- De verbinding tussen de uitgangssituatie en de doelstellingen is over het algemeen matig.
- De vertaling van algemene doelstellingen naar meetbare resultaten blijkt moeizaam.
- De samenhang tussen de doelstellingen en de maatregelen is niet altijd helder.
- Generiek gesproken ontbreekt een robuuste, werkbare en werkzame beschrijving van het implementatieproces en een adequate sturing daarop.

3.2 SMART-gehalte plannen

In de bovenstaande paragraaf blijkt dat het algemene oordeel van MiB over de kwaliteitsplannen positief is, maar als gelet wordt op deelaspecten (nulmeting, de projectorganisatie, et cetera) zijn er vaak (stevige) kanttekeningen. Om een antwoord te kunnen geven op de evaluatievraag hoe SMART de kwaliteitsplannen zijn, is in deze tussenevaluatie ten eerste een korte inhoudsanalyse gemaakt van de beoordeling door MiB van de plannen van de vijftien nader bekeken instellingen[2].

2 Bron: Adviesbrieven (2015) van MBO in Bedrijf aan de instellingen.

Uit die analyse is het volgende te concluderen:

- In een derde deel van de vijftien casussen zijn er kanttekeningen van MiB bij de nulmeting, die deels of geheel ontbreekt.
- In twee derde deel van de casussen zijn er kanttekeningen bij de projectorganisatie, die deels of volledig onduidelijk is.
- Een duidelijke, uitgesplitste begroting voor alle kwaliteitsafspraken ontbreekt meestal. Sommige instellingen verdelen het investeringsbudget ook naar rato over teams, die dan eigen keuzes maken, zodat de begroting per thema niet is te construeren.
- Ook de meerjarenplanning laat volgens MiB in de meeste gevallen onvolkomenheden zien.
- In ongeveer de helft van de casussen zijn er kanttekeningen bij het algemene SMART-gehalte, dat deels of geheel onvoldoende is. In enkele gevallen blijkt overigens dat het plan wel SMART is en de voortgangsrapportage vervolgens niet of juist andersom.

Daarnaast zijn de kwaliteitsplannen in de vijftien casussen in het kader van de voorliggende evaluatie, nader geanalyseerd op aspecten van SMART-heid. Uit die analyse blijkt dat de aspecten '*Thema uitgewerkt in deelprojecten'* en '*Doelstellingen per deelproject beschreven'* doorgaans voldoende zijn uitgewerkt. Bij bijna alle instellingen zijn bij elk thema deelprojecten benoemd met bijhorende doelstellingen. Dat maakt het dus mogelijk om later te beoordelen of deelprojecten zijn uitgevoerd en tot de beoogde resultaten hebben geleid. Ook het ambitieniveau in relatie tot de startsituatie is doorgaans goed beschreven.

Doorgaans *niet* inzichtelijk beschreven zijn echter:

- een planning per beschreven aanpak;
- een inzichtelijke begroting per deelproject;
- een adequate projectorganisatie per deelproject;
- specifieke taken en rollen van medewerkers in (deel)projecten.

Dit maakt de aanpakken wat ongrijpbaar. Het kan uiteraard zijn dat bij de interne nadere uitwerking van plannen deze gegevens en afspraken wel zijn toegevoegd; de kwaliteitsplannen zelf zijn op deze punten meestal niet voldoende SMART geformuleerd.

3.3 Thema's in de kwaliteitsplannen

Instellingen zijn in principe vrij in het beschrijven van kwaliteitsthema's. De geanalyseerde kwaliteitsplannen blijven steeds dicht bij de zes benoemde landelijke thema's. Veruit de meeste kwaliteitsplannen gaan in op alle zes die thema's, met de aantekening dat met betrekking tot studiewaarde in de plannen meestal geen actieve sturing is geformuleerd.

Indicator studiewaarde

Vrijwel alle geïnterviewden melden dat de indicator studiewaarde geen geschikte indicator is. De indicator wordt als onduidelijk gezien en betrokkenen zien ook geen mogelijkheden om er direct op te sturen. Voorts is nog opgemerkt dat het element 'arbeidsmarktperspectief' in de indicator wordt gemist. Een voorbeeld verduidelijkt dit. Voor een bepaalde student kan een niveau 3 opleiding haalbaar zijn met veel kans op werk en ook een niveau 4 opleiding, echter met weinig kans op werk. De student is vanuit zijn loopbaanperspectief gebaat bij de keuze voor de niveau 3 opleiding, maar de instelling zou de studiewaarde optimaliseren bij de keuze voor de niveau 4 opleiding. In dit geval botst de maximalisatie van de indicatorscore met het individuele belang en het maatwerk dat een instelling aan een student wil bieden. Ook van werkgeverszijde is aangegeven dat een indicator studiewaarde die arbeidsmarktneutraal is, geen recht doet aan aspecten van macrodoelmatigheid en de vraag op de

regionale arbeidsmarkt. De studiewaarde wordt in dat perspectief vooral bepaald door het arbeidsmarktsucces.
De indicator studiewaarde wordt bovendien door geïnterviewden niet als een zelfstandige indicator gezien, maar als een *resultante* van bredere afwegingen en prikkels. Daarbij is onder meer aangegeven dat de indicator studiewaarde een mitigerende invloed kan hebben op de druk die elders in de regelingen voor het mbo is ingebouwd om studenten snel en via de kortste weg hun diploma te laten halen. Die druk zit onder meer in de begrotingssystematiek (de 'cascade-bekostiging') ingebouwd. Studiewaarde stelt daar dan een prikkel tegenover om studenten toch naar het hoogst haalbare niveau te leiden. De combinatie van verschillende prikkels en afwegingen – bij zowel studenten als scholen – met betrekking tot bijvoorbeeld uitval voorkomen, de werkvindkans vergroten, talent de tijd geven om te rijpen via stapeling, de wens om juist snel door de opleiding te gaan enzovoorts, leiden uiteindelijk tot een bepaalde studiewaarde. Het is de vraag of het wenselijk is om daar geïsoleerd op te sturen. In de praktijk is die sturing er nu niet en doen de meeste geïnterviewde instellingen hier niets of weinig tastbaars mee in de kwaliteitsplannen.

Eigen thema's

Ongeveer de helft van de onderzochte instellingen (8 van de 15) voert naast de zes aangewezen thema's ook eigen thema's op. Het vaakst gaat dat om:

- onderwijsinnovatie/flexibel onderwijs (4x);
- kwaliteit examinering (3x);
- ICT (3x).

Andere genoemde thema's zijn aansluiting in de onderwijsroute vo-hbo (2x) en de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt (1x) en daarnaast nog algemene thema's als bijvoorbeeld 'organisatieontwikkeling'. Volgens MiB gaat het daarnaast bij de eigen thema's nog om ondernemerschap.

Het is echter lastig om een goed onderscheid te maken tussen 'eigen thema's' en de zes thema's uit de regeling kwaliteitsafspraken. Dat komt doordat bij de zes aangewezen thema's ook andere thema's betrokken kunnen worden. Het meest duidelijk is dat bij het thema 'professionalsering', dat vaak mede wordt ingevuld met professionalisering op bijvoorbeeld het vlak van ICT of examinering, thema's die bij sommige instellingen als eigen thema zijn benoemd. Daardoor zijn er geen harde conclusies te verbinden aan het wel of niet opvoeren van 'eigen thema's; instellingen gaan hier verschillend mee om.

Verdeling van de middelen

Qua verdeling van het beschikbare investeringsbudget steekt het thema professionalisering er bovenuit. De verdeling is op grond van de vijftien nader bekeken plannen globaal dat 40 procent naar professionalisering gaat, zeventien procent naar taal- & rekenonderwijs en vijf tot tien procent naar elk van de andere thema's, inclusief de eigen thema's. Ook deze analyse is echter lastig uitvoerbaar; ook bij de andere thema's wordt in professionalisering geïnvesteerd - bijvoorbeeld bij het thema taal & rekenen een opleiding voor taalcoördinatoren - en thema's zijn onderling ook verbonden.

3.4 Conclusies inhoud kwaliteitsplannen

De plannen blijven veelal dicht bij de thema's uit de Regeling Kwaliteitsafspraken en geven binnen dat kader een kwalitatief beeld van de inzet van een instelling op kwaliteitsthema's. Doordat thema's onderling zijn verbonden en professionalisering ook bij andere thema's een rol speelt, is het wel lastig om een apart beeld per thema te krijgen. De evaluatievragen die in dit hoofdstuk centraal staan, kunnen verder als volgt worden beantwoord:

- *SMART-gehalte kwaliteitsplannen:* De plannen zijn slechts in beperkte mate SMART en de uitvoering is vaak onduidelijk uitgewerkt.
Dit hangt samen met het feit dat de interne projecten- en organisatiestructuur van instellingen veelal niet goed aansluiten op de thema's. Er is dan vaak een vertaalslag nodig om de thema's SMART te maken.

- *Indicator studiewaarde:* Instellingen vinden dit veelal een ongeschikte indicator, die geen directe sturing mogelijk maakt. In de kwaliteitsplannen zijn concrete acties dan ook doorgaans niet opgenomen.

- *Beschikbare tijd voor het uitwerken van SMART plannen:* Deze vraag is eigenlijk niet te beantwoorden omdat de plannen veelal weinig SMART zijn. Niet echter duidelijk is gebleken dat tijdgebrek hierin een factor is geweest.

4 Implementatie van de kwaliteitsafspraken

In dit hoofdstuk is de uitvoering van de kwaliteitsplannen nader bekeken. Leidende elementen in de tussenevaluatie zijn daarbij:

- De voortgang van de kwaliteitsafspraken;
- De beoordeling van de plannen en het gesprek over de voortgang.

4.1 Voortgang

Uit de voortgangsrapportages blijkt volgens MiB dat er veelal sprake is van vertraging in de daadwerkelijke realisatie van de geformuleerde acties en maatregelen[3]. Vaak is ook onduidelijk welke tussenresultaten nodig zijn om de gestelde einddoelen te realiseren. De start van met name de excellentieprogramma's kan volgens MiB bij een fors aantal instellingen worden getypeerd als zoekend en aarzelend. Na een half jaar vindt MiB het echter te vroeg om conclusies te trekken. Er is ondanks alles bij excellentie sprake van een veelbelovende start; om excellentiebeleid een stevige plek binnen het mbo te geven is meer tijd nodig, volgens MiB. Bij voortijdig schoolverlaten stelt MiB dat het moment waarop verdere verlaging van het percentage schoolverlaters niet meer mogelijk is, nadert. Bij het thema studiewaarde bevestigt MiB het beeld dat de resultaatafhankelijke bekostiging hierbij geen grote rol speelt. Er is bij de scholen volgens MiB twijfel over de betrouwbaarheid en werkbaarheid van het rekenmodel. Omdat deze werkwijze pas recent is gestart, vindt MiB het wel verstandig eerst ervaring in de praktijk op te doen. Maar er is volgens MiB ook reden om tijdig een evaluatie te starten met het oog op continuering van de beleidsinzet dan wel de inzet van een alternatief voor de indicator studiewaarde.
MiB stelt dat de algemene voortgang van de kwaliteitsafspraken is beïnvloed door het omvangrijke proces van de herziening van de kwalificatiedossiers per augustus 2016, waarnaar veel aandacht moest uitgaan. Volgens MiB ervaren besturen het over het algemeen wel als positief dat door het werken met tussenrapportages zicht wordt gehouden op de uitvoering van het kwaliteitsplan.

Om de voortgang en uitvoering nader te beoordelen is in deze tussenevaluatie ten eerste een korte inhoudsanalyse gemaakt van de beoordeling door MiB van de voortgangsrapportages van de vijftien nader bekeken instellingen[4]. Daaruit is het volgende te concluderen:

- In twee derde van de casussen zijn er vertragingen bij thema's of deelprojecten. In een derde van de gevallen worden geen expliciete vertragingen gemeld.
- De aanpak van het thema excellentie is met name vaak vertraagd (in circa de helft van de gevallen). Dit is enigszins opvallend, omdat de excellentieplannen (uiteindelijk) relatief goed beoordeeld zijn.
- Als hoofdreden voor de vertragingen wordt veelal genoemd: de nieuwheid van het thema (excellentie) of van een aanpak en de beperkte voorbereidingstijd.

Uitvoeringsorganisatie

Uit de dossieranalyses blijkt dat in ongeveer de helft van de onderzochte casussen er zichtbaar voor de kwaliteitsafspraken een extra uitvoeringsorganisatie is ingericht, met per thema 'kartrekkers', 'portefeuillehouders' of 'projectleiders'. In de andere gevallen is er geen zichtbare aanvullende of toegesneden werkstructuur ingericht. De uitvoering is dan geïncorporeerd in de reguliere projectvoering en de instellingsagenda. Projecten die opgenomen zijn in het kwaliteitsplan zijn daardoor intern vaak ook niet als zodanig herkenbaar.

3 Voortgangsrapportage kwaliteitsafspraken mbo, MBO in Bedrijf, augustus 2016.
4 Bron: Adviesbrieven (2016) van MBO in Bedrijf aan de instellingen.

In een aantal gevallen wordt het door de instellingsleiding expliciet aan onderwijsteams, diensten of colleges overgelaten hoe ze de kwaliteitsafspraken concreet invullen en uitvoeren. De vraag in hoeverre de kwaliteitsafspraken vertaald zijn naar concrete veranderingen in de onderwijspraktijk, is dan lastig te beoordelen. Binnen veel instellingen opereren teams en colleges/scholen relatief autonoom. Omdat de teams en de teamleiding vaak de bepalende eenheden zijn voor de uitvoering van kwaliteitsbeleid, ontstaat er een informatietekort; bekend is dan grosso modo wel wat de ambities zijn op instellingsniveau, maar op teamniveau is vaak onduidelijk hoe het concreet wordt ingevuld. In de interviews is op dit punt gesteld dat er grote verschillen zijn tussen teams in hoeverre kwaliteitsthema's voor hen relevant zijn, hoe ze erover praten en hoe ze er uitvoering aan geven.

Beschikbare uitvoeringstijd

In het algemeen wordt in de interviews de beschikbare tijd om de afgesproken kwaliteitsmaatregelen uit te voeren, als voldoende beoordeeld. Wel is meermaals de kanttekening gezet dat echt zichtbare en substantiële resultaten veel tijd vergen. Specifiek voor de verbetering van de bpv is wel meermaals aangegeven dat de uitvoeringstijd (te) kort is.

4.2 Beoordeling en voortgangsgesprekken

Uit de interviews blijkt in het algemeen waardering voor de beoordeling van de plannen door MiB. Onverlet de soms ervaren druk vanuit de Regeling kwaliteitsafspraken om specifieke thema's aandacht te geven, wordt ervaren dat MiB een brede blik heeft en de advisering en beoordeling worden positief gewaardeerd. De waardering van het gesprek met MiB blijkt ook uit het feit dat opmerkingen en algemene aanwijzingen (adviezen) van MiB door instellingen in vervolgdocumenten serieus worden genomen en doorgaans worden verwerkt in bijgestelde plannen en voortgangsrapportages.

Namens de minister van OCW voert MiB, gezamenlijk met de accountmanagers mbo, ook de voortgangsgesprekken met de instellingen. De geïnterviewden binnen instellingen vinden kwaliteitsafspraken op zich een goede manier om het gesprek met de minister te voeren en structureren. Het principe van een jaarlijks gesprek over de kwaliteitsagenda en de instellingskoers met goed ingevoerde externen, wordt onderschreven. De thema's uit de kwaliteitsafspraken worden ook herkend als relevant, maar vooral ook als een weerslag van een 'politieke werkelijkheid'. Men snapt dat dit thema's zijn waarop de Tweede Kamer acties wil zien en in die zin kunnen de kwaliteitsafspraken de minister ook faciliteren bij het informeren van de Tweede Kamer. Wel blijft het volgens een aantal geïnterviewden een Haagse werkelijkheid; instellingen zelf zijn intern op een andere, integrale wijze bezig met kwaliteit en zien thema's niet als geïsoleerd maar als wederzijds afhankelijk. Ook zijn er allerlei andere zaken die binnen instellingen aandacht vragen en buiten de kwaliteitsafspraken vallen. De bijhorende kritiek is dat thema's te veel afzonderlijk en te weinig integraal worden benaderd. Ook al is bij de start van de kwaliteitsafspraken sterk benadrukt dat de instellingen de ruimte hebben en ook moeten nemen om een integrale, thema-overstijgend aanpak te formuleren, toch ervaren instellingen druk om per thema een optimaal, actiegericht verhaal op te stellen. Onherroepelijk leidt dat toch tot een focus op elk afzonderlijk thema. Dat wordt ook gevoed door de wijze van begeleiden en beoordelen, dat het karakter kan hebben van 'afvinken van thema's'. Ook ziet men dat in de communicatie naar anderen, zoals de Tweede Kamer, het accent ligt op deelthema's en niet op de integrale ontwikkeling bij instellingen.

Per saldo noemt een geïnterviewde bestuurder het een uitdaging om op basis van de huidige kwaliteitsafspraken het goede, inhoudelijke gesprek te voeren en niet te vervallen in een rituele dans of in het afvinken van thema's. Bestuurders waarderen het in het algemeen wel positief als ze het inhoudelijke gesprek kunnen voeren over het instellingsbeleid, maar dan in een open gesprek met een ingevoerde gesprekspartner en los van verplichte, specifieke thema's.

Bestuurders ervaren dat zo'n type gesprek in belangrijke mate nu ook gevoerd wordt, maar gesteld kan daarbij worden dat de kwaliteitsafspraken in de huidige opzet dat open gesprek – gevoerd vanuit de eigen instellingscontext – ook in de weg kunnen zitten, door een accent op deelthema's.

Verantwoording

Vaak is gesignaleerd dat de (financiële) verantwoording van acties per thema afwijkt van de interne projecten- en verantwoordingsstructuur bij mbo-instellingen. Instellingen boeken bijvoorbeeld niet alle relevante acties voor vsv op een aparte post; dat zit bovendien grotendeels ook binnen teambudgetten besloten. Dat zorgt voor een dubbele verantwoordingslast. Eerst is er de interne verantwoording ten behoeve van de gewenste managementinformatie en daarna is er een vertaalslag nodig ten behoeve van een verantwoording op thema's richting MiB.

4.3 Conclusies implementatie

Voor duidelijke conclusies over de implementatie is het nog vroeg. Geïnterviewden binnen instellingen geven aan dat wezenlijke veranderingen veel tijd kosten. Ten aanzien van concrete acties en maatregelen is zichtbaar dat er met name bij de uitvoering van de excellentieplannen, die als meest innovatief zijn te kenschetsen, vaak vertraging is. De sturing en het zicht op de uitvoering van de totale kwaliteitsagenda is lastig omdat de uitvoering zit bij de teams binnen de instellingen die elk een eigen aanpak en agenda hebben. De evaluatievragen die in dit hoofdstuk centraal staan, kunnen verder als volgt worden beantwoord:

- *De implementatie van de kwaliteitsplannen:* De implementatie loopt pas kort (een jaar) en verloopt in het algemeen redelijk, voor zover daar al iets over is te zeggen danwel relevant is: bij het thema excellentie wordt vaak vertraging gemeld, op studiewaarde wordt nog niet apart gestuurd, de goedkeuring van de bpv-verbeterplannen is pas van recente datum, en de aanpak van voortijdige uitval is bij veel instellingen al relatief succesvol en vaak te zien als een voortzetting van eerder ingezet beleid.

- *De beoordeling van de kwaliteitsplannen door MiB en het gesprek over de voortgang:* De advisering over het kwaliteitsplan door MiB en het voortgangsgesprek worden in het algemeen positief gewaardeerd. MiB heeft voldoende oog voor de eigenheid van de instellingen en de integraliteit van thema's.

- *Belemmerende of bevorderende factoren in de organisatie:* De projectenstructuur en de kwaliteitscyclus intern bij instellingen wijken vaak sterk af van de themagerichte verantwoordingscyclus van de kwaliteitsafspraken. De verbinding van de kwaliteitsthema's naar teams is daardoor ook een aandachtspunt.

- *Beschikbare tijd voor een adequate uitvoering van de plannen:* Geïnterviewden verwachten dat de uitvoering van de kwaliteitsagenda veel tijd vergt en overigens een doorlopend proces is. Het is zaak om dit voldoende tijd te geven en niet van jaar tot jaar grote resultaten te verwachten.

- *Vertaling van de kwaliteitsafspraken naar concrete veranderingen in de onderwijspraktijk:* Die vertaalslag is beperkt zichtbaar en wordt mede aan het zicht onttrokken doordat er bij instellingen een afstand is tussen de centrale leiding en de teams die feitelijk het onderwijs verzorgen en vaak ook autonoom over bijvoorbeeld het professionaliseringsbudget beschikken. Voor zover die doorvertaling naar en de verbinding met teams ontbreekt, zijn de kwaliteitsafspraken niet goed operationeel te maken.

5 Effecten van de kwaliteitsafspraken

In dit hoofdstuk is nader gekeken naar de effecten en resultaten van de kwaliteitsafspraken mbo. Leidende elementen in de tussenevaluatie zijn daarbij:

- Wat zijn de (voorlopige) effecten van de kwaliteitsafspraken?
- In hoeverre zijn de kwaliteitsafspraken een stimulans voor verbetering van het onderwijs?

5.1 Aanpassingen of extra inzet als gevolg van de kwaliteitsafspraken

De vraag of er een *extra* inzet is op de in het kwaliteitsplan beschreven thema's - onder impuls van de kwaliteitsplannen - is in veel nader bekeken plannen niet goed te beoordelen. Meest duidelijk is het ten aanzien van het thema excellentie, waarbij vaak nieuwe activiteiten staan beschreven.

Een belangrijk deel (ongeveer twee derde) van de instellingen meldt in de interviews dat de kwaliteitsafspraken niet zozeer hebben geleid tot wezenlijke inhoudelijke of praktische aanpassingen in de instellingskoers. Wel wordt vaak gemeld dat de kwaliteitsafspraken hebben geleid tot een verduidelijking van de inzet. De impuls met extra middelen leidt er volgens geïnterviewden toe dat de reeds lopende kwaliteitsagenda beter, meer aangescherpt en meer in samenhang kan worden uitgevoerd. Deze instellingen vinden dat ze in het instellingsplan al afdoende de verschillende thema's adresseren; met extra middelen is die inzet beter uitvoerbaar en beter te monitoren, maar heel scherp is niet te bepalen waar de impuls nu precies in zit.

Onvoldoende duidelijk wordt hiermee uit de dossieranalyses en interviews wat er nu exact met de extra middelen wordt gedaan. De kwaliteitsplannen en de bijhorende activiteiten en maatregelen worden meestal opgeschreven als een doorlopende aanpak en als een nadere toelichting op de totale kwaliteitsagenda van een instelling. Uiteindelijk worden dan door instellingen ook bedragen genoemd die voor thema's zijn gereserveerd, maar onduidelijk is vaak hoe dat precies wordt ingezet en in hoeverre het extra investeringen betreft.

Een belangrijke beperkende factor is hierbij dat instellingen zoals gezegd hun eigen begrotingen niet ordenen volgens de indeling van de thema's. In een reguliere begroting van een mbo-instelling staat dus doorgaans niet hoeveel er exact naar de (kwaliteit van de) bpv gaat en hoeveel naar de kwaliteit van taal & rekenonderwijs en hoeveel naar voorkoming van uitval. Dat maakt een transparante vergelijking en presentatie van een extra inzet lastig.

Concrete impuls

Bij een concrete impuls op thema's (extra, nieuwe activiteiten) wordt zoals gezegd het vaakst excellentie genoemd; in ruim de helft van vijftien casussen is er blijkens de dossieranalyses een duidelijke impuls op excellentie met een intensievere en bredere aanpak. Bij excellentie is uit de dossieranalyses ook zichtbaar dat er concrete veranderingen zijn, zoals in de vorm van meer deelnemers aan skills wedstrijden en de opzet van nieuwe mbo-plus programma's. Daarnaast wordt in de interviews meerdere keren ook een impuls op de bpv-aanpak gemeld. Andere thema's worden niet of maar één of enkele keren genoemd. In ongeveer de helft van de gevallen blijft onduidelijk of en hoeveel extra middelen er zijn.

Daarbij speelt mee dat bij veel instellingen bepaalde thema's nauwelijks of niet urgent zijn. Soms wordt hierbij een pervers effect genoemd. Men ervaart druk om 'wat op te schrijven', met name het bpv-verbeterplan is genoemd, maar men vindt eigenlijk dat de bestaande inzet al voldoet. Betrokkenen gaan dan naar eigen zeggen *zoeken* naar een extra inzet; die geforceerde inzet gaat dan ten koste van de ruimte en de capaciteit voor andere organisatiedoelen die ook belangrijk worden gevonden.

Ook bij vsv is gemeld dat de prestaties hier tegen grenzen aan lopen; de uitval is bij veel instellingen al lager dan voorheen en een verdere inzet kan ten koste gaan van andere doelstellingen. Deze reacties tekenen de manier waarop de kwaliteitsafspraken soms zijn opgevat. De kwaliteitsafspraken geven ruimte om te onderbouwen waarom er geen extra inzet nodig is, maar instellingen ervaren het vaak zo dat toch extra inzet wordt verwacht.

5.2 Algemene effecten kwaliteitsafspraken

De kwaliteitsafspraken lijken met name te hebben geleid tot meer focus en scherpte in het instellingsplan en een groter kwaliteitsbesef. De winst zit, naast de extra middelen, bij een aantal instellingen vooral in de impuls op het beter en meer in samenhang beschrijven van de kwaliteitsagenda en met name in het *beter monitoren* van de voortgang. De kwaliteitsafspraken haken aan bij een reeds langer lopend proces van meer kwaliteitsbesef en verstevigen dat verder. Het is hiermee onderdeel van een evoluerend en gradueel proces. In het algemeen is in de interviews gesteld dat de aandacht voor de kwaliteitsstrategie binnen instellingen de afgelopen jaren (fors) is toegenomen. De kwaliteitsafspraken zijn een deel van die ontwikkeling en versterken die ontwikkeling op onderdelen, maar zijn niet alleen bepalend voor de effecten op kwaliteit.

Er worden ook negatieve effecten genoemd: de opzet van de kwaliteitsafspraken leidt soms de aandacht af van andere prioriteiten; het dwingt tot soms ontijdige maatregelen, en er is een extra aanvraag- en verantwoordingslast (zie hierna).

5.3 Waardering van de kwaliteitsafspraken

De mbo-instellingen waarderen in het algemeen het principe van kwaliteitsafspraken positief. Besturen en staven zien merendeels het belang van periodieke gesprekken met externen die feedback kunnen geven op de instellingskoers en op de instellingseigen kwaliteitsagenda en die een spiegel kunnen voorhouden. Er zijn wel - soms forse - kanttekeningen bij de concrete opzet en uitvoering van de kwaliteitsafspraken.

Bij de geïnterviewde instellingen is daarbij een tweedeling zichtbaar. Sommige instellingen leggen de nadruk op de extra middelen voor het mbo. Die zijn (uiteraard) welkom en maken extra impulsen mogelijk. Dat is positief. Andere geïnterviewden kijken meer naar de systematiek van de kwaliteitsafspraken en zijn dan vaak kritisch op wat die inhoudelijk toevoegen aan de reeds bestaande ambities en plannenmakerij bij instellingen. Een meerderheid van de geïnterviewden is zoals gezegd wel positief over de impuls op de monitoring, het bevorderen van de samenhang, het meer SMART maken van ook bestaande plannen en – in het algemeen - het vergroten van het kwaliteitsbewustzijn binnen instellingen.

Ook is er verschil in hoe instellingen tegen de sturing vanuit de kwaliteitsafspraken aankijken. Soms worden die ervaren als een dwingend kader, soms als een flexibel kader dat op de maat van het eigen instellingsplan is te maken. In deze tussenevaluatie is gebleken dat de beelden en verwachtingen ook tussen OCW en instellingen soms verschillen. Bij het ministerie leeft het beeld dat met de kwaliteitsafspraken aan de instellingen veel ruimte wordt gegeven om zelf een eigen invulling te geven aan het eigen plan. Een deel van de instellingen vindt dat er inderdaad ruimte is om een eigen draai te geven, anderen ervaren druk om de zes thema's met voorrang aandacht te geven. De kwaliteitsafspraken werken dan soms ongewenst sturend uit of interfereren met de eigen instellingsstrategie. Dat werkt op verschillende manieren uit:

- Geplande maatregelen worden naar voren gehaald;
- Er wordt meer aandacht gegeven aan thema's dan de eigen keuze was geweest zonder kwaliteitsafspraken.

5.4 De waardering van resultaatafhankelijke bekostiging

Uit de interviews met instellingen blijkt weinig steun voor de huidige inzet van een resultaatafhankelijke bekostiging. De aanpak van vsv heeft in het verleden wel baat gehad bij prestatiebekostiging, maar financiële prikkels voor specifiek vsv lijken nu vaak niet meer nodig. Bezwaarlijk wordt gevonden dat de systematiek leidt tot onzekerheid over budgetten; dat leidt binnen instellingen en teams tot terughoudendheid om middelen structureel in te zetten. Ook bij andere thema's is in de interviews wel zorg uitgesproken over de continuïteit in het geval van onzekere budgetten. De inzet op excellentie wordt veelal als een relatief nieuwe aanpak ervaren, die nog in opbouw is. Als het afgezonderde budget voor dat thema stopt, is het voor betrokkenen de vraag hoe de aanpak verder gaat.

Een deel van de geïnterviewden vindt dat van resultaatafhankelijke budgetten weinig vertrouwen in de mbo-sector uitgaat. Het gaat bij de resultaatafhankelijke bekostiging om kerntaken van het mbo (vsv, bpv, studiesucces). Het roept bij veel geïnterviewden dubbele gevoelens op als kerntaken worden verbonden met resultaatafhankelijke bekostiging. De overheid zit dan erg dicht op de huid van instellingen. Sturende impulsen worden eerder opportuun gevonden ten aanzien van *nieuwe* taken als excellentie of internationalisering en niet op kerntaken. Meermaals is hierbij opgemerkt dat de kwaliteitsafspraken en met name de resultaatafhankelijke bekostiging, zaken intern bij de instelling uit balans halen. De eigen instellingsagenda raakt ondergeschikt aan de agenda van OCW. Per saldo vindt de helft van de geïnterviewde instellingen - in meer of minder scherpe bewoordingen - dat de kwaliteitsafspraken in het algemeen en de resultaatafhankelijke bekostiging in het bijzonder overbodig zijn.

Bij de drie resultaatafhankelijke thema's zijn elk nog eigen kanttekeningen te plaatsen:

1. Zoals gezegd wordt de indicator studiewaarde momenteel niet actief benut door instellingen, vanwege een ervaren gebrek aan sturingsmogelijkheden.
2. De vsv wordt doorgaans al als een succes gezien; extra inzet is dan ook weinig waarneembaar, met uitzondering van enkele instellingen waar vsv nog wel een belangrijk item is.
3. Een aantal instellingen vindt de bpv binnen de eigen instelling al op orde. Deze instellingen vinden het niet getuigen van maatwerk dat alle instellingen een verbeterplan moesten opstellen, om voor de aanvullende bekostiging in aanmerking te komen. Per saldo wordt ook bij deze indicator slechts door enkele bevraagde instellingen een impuls op de aanpak gemeld.

Tezamen is er de waarneming bij de drie resultaatafhankelijke indicatoren dat het ten eerste gaat om een al aangepakt beleidsprobleem (vsv), ten tweede om een indicator waarop directe sturing als onmogelijk of onwenselijk wordt ervaren (studiewaarde) en ten derde om een kwalitatief ingevulde indicator (bpv).

Perverse prikkels resultaatafhankelijke bekostiging voor diplomawaarde en toegankelijkheid mbo

De resultaatafhankelijke bekostiging voor de thema's studiewaarde en vsv kan voorts ook een ongewenst prikkeleffect hebben. De achterliggende mechanismen, teneinde de scores op vsv en studiewaarde te optimaliseren, zijn als volgt:

- Bij de toegang tot het mbo kan een drempel worden opgeworpen voor studenten waarvan men verwacht dat die een hoge uitvalkans hebben of lastig naar een hoger onderwijsniveau zijn te begeleiden.
- Het kan verleidelijk zijn om de exameneisen voor studenten met een reële uitvaldreiging te verlagen, zodat die alsnog hun diploma halen en niet uitvallen.
- Het kan verleidelijk zijn om de exameneisen voor studenten die een bepaald niveau net niet aankunnen te verlagen, zodat die alsnog het hogere niveau halen en daarmee een hogere studiewaarde inbrengen.

Deze effecten kunnen de waarde van het diploma aantasten en de toegankelijkheid van het mbo voor bepaalde groepen verminderen. Door verschillende geïnterviewden is ook op deze mogelijke effecten gewezen.

In de praktijk is het denkbaar dat voor bepaalde studenten inderdaad drempels worden opgeworpen. Signalen hierover bereiken bijvoorbeeld het JOB. Dit lijkt echter samen te hangen met andere prikkels voor het mbo, met name de prikkels in de bekostiging om studenten in korte tijd door de opleiding te leiden. Het is minder aannemelijk dat er vanuit specifiek de resultaatafhankelijke bekostiging voor vsv en voor studiewaarde perverse effecten zijn. Dat komt ten eerste doordat bij veel instellingen de uitval al is verlaagd. Ten tweede speelt mee dat instellingen nu doorgaans niet actief sturen op de indicator studiewaarde.

5.5 Conclusies effecten

De evaluatievragen die in dit hoofdstuk centraal staan, kunnen als volgt worden beantwoord:

- *(Voorlopige) resultaten wat betreft de effecten van de kwaliteitsafspraken:* De effecten liggen vooral bij een verdere impuls op de kwaliteitszorg, het kwaliteitsbewustzijn binnen instellingen en het beter monitoren van kwaliteitsthema's. Op programmaonderdelen zijn ook gerichte impulsen zichtbaar, met name bij excellentie. Maar er worden ook negatieve effecten genoemd: het leidt de aandacht af van andere prioriteiten, dwingt tot soms ontijdige of onnodige maatregelen en er is een extra aanvraag- en verantwoordingslast als gevolg van de kwaliteitsafspraken.

- *Stimulans van de kwaliteitsafspraken op een verbetering van het onderwijs:* De kwaliteitsafspraken bouwen voort op een al langer lopende en breed gedragen inzet op een kwaliteitssprong in het mbo. Een stimulans zijn de afspraken daarmee niet te noemen; wel prikkelen de afspraken de instellingen tot het aanscherpen van hun beleid en het verbeteren van de samenhang daarin en het beter monitoren van de voortgang. De kwaliteitsafspraken *ondersteunen* dus de verbetering van het onderwijs, meer dan dat ze een directe stimulans zijn.

- *Beoordeling van de werking met een investeringsbudget en een resultaatafhankelijk budget:* In het algemeen worden resultaatafhankelijke budgetten kritisch beoordeeld. Het leidt tot onzekerheid over de continuïteit van activiteiten en een terughoudendheid om personeel structureel vrij te maken. Het risico op perverse uitkomsten is anderzijds gering; weliswaar geeft de resultaatafhankelijke bekostiging voor vsv en studiewaarde risico's voor de toegankelijkheid van het mbo en voor de diplomawaarde (doordat mogelijk te makkelijk diploma's worden afgegeven), maar in de praktijk wordt dit niet zo ervaren. Dit komt mede doordat uitval reeds lager is dan voorheen en op studiewaarde doorgaans niet wordt gestuurd.
De noodzaak van een investeringsbudget en van resultaatafhankelijke bekostiging om het kwaliteitsplan te ondersteunen is per saldo in deze tussenevaluatie niet duidelijk aangetoond. Voor gerichte impulsen op nieuwe initiateven zoals excellentie lijkt een investeringsbudget wel goed te werken, maar bij voorkeur moet er dan duidelijkheid zijn over een structureel beschikbaar budget binnen instellingen. Voor langer lopende thema's of kerntaken van het mbo, zoals de bpv, is de impuls van een investeringsbudget of een resultaatafhankelijk budget minder noodzakelijk en afhankelijk van de vraag of er een heldere, objectieve en gedragen indicator is, die ook stimulerend werkt voor instellingen die een thema al goed op orde hebben.

6 Slotbeschouwingen

In de voorgaande hoofdstukken zijn sec de onderzoeksvragen behandeld. Mede op basis van de interviews, waarin vaak ook is besproken hoe het gesprek tussen instelling en ministerie mogelijk (nog) productiever kan verlopen, zijn hieronder enkele slotbeschouwingen geformuleerd. Het hoofdstuk eindigt met enkele suggesties voor een nieuw arrangement voor de kwaliteitsafspraken.

6.1 Ongelijke thema's

De waardering van de kwaliteitsafspraken hangt mede samen met het ongelijke karakter van de zes onderliggende thema's, de verschillende spelregels en tijdpaden die de thema's omgeven (zie hoofdstuk 2) en de gebrekkige aansluiting op de eigen begrotingssystematiek van instellingen. Dat maakt het voor instellingen relatief lastig om de kwaliteitsplannen snel en goed in te passen in de eigen instellingskoers en uitvoeringsorganisatie. De zes preferente thema's in de kwaliteitsafspraken zijn daarbij feitelijk een mix van:

- deels reeds belegde thema's (vsv);
- deels belangrijke thema's, die al veel aandacht krijgen (taal & rekenen);
- deels randvoorwaardelijke en doorsnijdende thema's (professionalisering);
- deels nog onduidelijke en diffuus gerichte thema's (studiewaarde);
- deels nieuwe thema's (excellentie).

Het perspectief van 'wicked problems' is interessant om verschillen tussen beleidsproblemen nader te duiden[5]. Hisschemöller (1993) maakt in dit verband een indeling van beleidsproblemen op basis van de mate van overeenstemming tussen stakeholders over:

- *Feiten*: wat is er precies aan de hand, hoe kunnen we meten?
- *Waarden*: wat willen we eigenlijk realiseren in dit probleemveld?

Alleen bij problemen waar partijen het eens zijn over zowel feiten als waarden is effectief regulerend beleid mogelijk. Bij onenigheid over waarden is onderhandeling nodig en bij onenigheid over feiten nader onderzoek. Dit kader is ook toe te passen op de kwaliteitsafspraken:

1. Bij het thema taal & rekenen is er een redelijke overeenstemming over feiten en waarden, dus zijn regulatie en strakke kwaliteitsafspraken mogelijk.
2. Ook bij vsv is regulatie mogelijk, maar is waarschijnlijk sprake van een plafondeffect; bij veel instellingen is de uitval al teruggebracht.
3. Bij professionalisering is men het wel eens over de waarden (professionalisering is nuttig en nodig) maar minder over de feiten (wat is dan effectieve professionalisering en voor welke groepen?), waardoor de inzet in de praktijk divers is.
4. Bij het thema excellentie is zowel ten aanzien van waarden (wat willen we met excellentie op de verschillende niveaus?) en de feiten nog wel discussie nodig. In het algemeen is wel zichtbaar dat de impuls vanuit de kwaliteitsafspraken leidt tot afgebakende plannen.
5. Bpv en studiewaarde zijn voorbeelden van *wicked problems*. Bij bpv gaat het vooral over een feitendiscussie (wat is dan goede bpv, welke eisen kun je er aan stellen), maar zit er ook een waardenconflict onder, vooral ten aanzien van de inspanningsverplichting van bedrijven.

5 De WRR spreekt in het rapport "de Lerende Overheid" (2006) over ongetemde problemen, ook wel bekend als wicked problems.

6. Studiewaarde wordt ervaren als een onduidelijke kwaliteitseis: iedereen voelt wel aan dat ‘leerwinst per student’ een relevant issue is, maar de uitwerking ervan in beïnvloedbare programma’s en in heldere en faire meetlatten is nog niet bereikt en de samenhang met andere prikkels en beleidsdoelen maakt directe sturing lastig.

Niet alle kwaliteitsthema’s zijn dus over één kam te scheren. Er is een analyse nodig van de mate van domesticatie van het probleem; afhankelijk daarvan is het nodig om lerend of regulerend beleid in te zetten.

Toegevoegde waarde blijft nog vaak vaag

Uit de kwaliteitsplannen wordt nu vaak onvoldoende duidelijk wat de extra impuls is die de kwaliteitsafspraken mogelijk maken. In de huidige vorm oogt het meer als een toevoeging aan de lumpsum, met als tegenprestatie dat instellingen hun plannen en activiteiten *herordenen* volgens de thema’s uit de Regeling kwaliteitsafspraken. Dat is nogal mager te noemen: minimaal zou helder moeten zijn wat een instelling doet met de bestaande lumpsum en wat *extra* mogelijk is met het investeringsbudget dat de overheid beschikbaar stelt. Met nadruk zij gezegd dat dit geen kritiek is op de kwaliteitsagenda’s van instellingen als geheel; de koers en de kwaliteitsontwikkeling van het mbo is positief, zo stelt ook MiB. Wat opspeelt is dat in de huidige procedure de instellingen uitgaven moeten verantwoorden op thema’s, terwijl men intern de financiële huishouding doorgaans langs andere lijnen heeft geordend. Dat levert voor instellingen extra werk op en maakt het geheel niet overzichtelijker.

In de interviews geven de instellingen aan dat hun beeld is dat met de kwaliteitsafspraken twee tamelijk lastig verenigbare zaken tegelijk worden beoogd:

- Het ministerie wil de Tweede Kamer informeren over de extra aanpak in het veld op hoofdthema’s die politiek van belang zijn. Dat zijn de ‘grote thema’s’ zoals uitval, taal & rekenen, bpv. Via de kwaliteitsafspraken wordt de gewenste informatie uit het veld opgehaald. Bewust of onbewust ontstaat er daardoor in de contacten tussen het ministerie van OCW en de instellingen druk om wat met elk thema te doen en de aanpak daarvan uitgebreid te beschrijven.
- Het ministerie van OCW wil de instellingen anderzijds middelen en ruimte geven om vanuit de eigen regionale context en situatie een eigen plan te maken.

Veel hangt dan af van de invulling van de gesprekken door MiB (en de accountmanagers). Indruk is dat MiB dat tot tevredenheid doet, maar wel de beide paden bewandelt. MiB geeft ruimte aan de eigenheid van de instellingen en de eigen agenda's en beoordeelt de voortgang integraal en in samenhang en met oog voor de context. Maar meermaals is opgemerkt dat MiB ook snel resultaten wil zien en nadruk legt op het SMART-gehalte van afzonderlijke thema's, terwijl de eigen instellingsthema's vaak samengestelde thema's zijn.

De kwaliteitsafspraken staan een integrale aanpak objectief beschouwd niet in de weg. Het lijkt er op dat door de aanpak c.q. door het proces en de communicatie, er gaandeweg toch is ingeslopen dat het accent ook op deelthema’s is komen te liggen in plaats van op een versterking en een betere onderbouwing van de brede, eigen kwaliteitsagenda van instellingen. Door één van de geïnterviewde bestuurders is dit samengevat met de woorden dat kwaliteitsafspraken op zich prima zijn, maar dat het in veranderkundig opzicht niet goed is gemanaged.

6.2 Alternatieve focus

Geconcludeerd kan worden dat het maken van kwaliteitsafspraken en het voeren van voortgangsgesprekken een breed gewaardeerde manier is om de kwaliteitsontwikkeling in het mbo te ondersteunen. Voor de feitelijke uitvoering lijkt echter nog niet de ideale vorm gevonden te zijn.

De voortgangsgesprekken worden weliswaar positief beoordeeld, maar vaak met de kanttekening dat voor een open gesprek over de instellingsstrategie en de kwaliteitsagenda het huidig kader van de kwaliteitsafspraken zelf eigenlijk niet nodig is.
Tegenover de zes thema's kan hiermee ook een andere focus binnen de kwaliteitsafspraken worden gezet, die mogelijk productiever is voor de stimulering van een (regionale) kwaliteitsagenda. Uit het voorgaande is bijvoorbeeld af te leiden dat minder nadruk op inhoudelijke thema's denkbaar is en meer nadruk op randvoorwaardelijke eisen, zoals het stimuleren van regionale afstemming, die nu vaak ontbreekt. Ook de verbinding van het kwaliteitsplan met de praktische uitvoering in teams is vaak zwak of onzichtbaar, bleek in het voorgaande. Een lijn zou kunnen zijn dat de minister kwaliteitsafspraken op maat maakt met een instelling en dat de instelling daarop kwaliteitsafspraken op maat met elk team baseert. Ook kan het gesprek nu onvoldoende gaan over dat wat een instelling echt extra doet met een investeringsbudget, omdat dit onvoldoende duidelijk uit de kwaliteitsplannen spreekt. Bij het thema professionalisering levert het bijvoorbeeld al meer overzicht op als de vraag centraal zou staan: Zou u met extra middelen *meer* doen aan professionalisering en zo ja voor welke groepen medewerkers en met welke kennisdoelen (op welke thema's)?

In deze tussenevaluatie is per saldo gebleken dat toevoegingen aan de lumpsum met zachte voorwaarden (wel een plan maken, geen afrekening) voor veelal doorsnijdende, samengestelde thema's, niet optimaal werken. Instellingen zijn blij met de extra middelen, maar het zicht op hoe die exact worden ingezet is matig en van instellingen kan ook niet altijd worden gevraagd om dat inzicht te verbeteren als ze daarvoor hun financiële en projectenstructuur moeten omgooien.
Beter lijkt het om los te komen van specifieke thema's en om optimaal ruimte te geven aan de eigen kwaliteitsagenda van instellingen. De voortgangsgesprekken worden nu immers positief ervaren, maar dat lijkt relatief los te staan van de Regeling kwaliteitsafspraken en de concrete thema's daarin. Het gesprek kan mogelijk beter worden gevoerd op basis van een kwaliteitsplan dat echt van de instelling (en interne en externe stakeholders) zelf is en naadloos aansluit op het instellingsplan en de meerjarenstrategie van de instelling.

Meerdere keren is daarbij door geïnterviewden een verschil met het inspectiebeleid gemeld. De onderwijsinspectie opereert in het nieuwe toezichtkader vanuit vertrouwen en houdt afstand als in algemene zin een instelling het goed doet en het vertrouwen verdient. Daartegenover wordt OCW en de politiek gezien, die juist dichter op de instelling gaan zitten, met vormen van variabele beloning, en daarmee meer vanuit wantrouwen opereren. Beter zou zijn, zo is wel gesteld, om de kwaliteitsafspraken onderdeel te maken van het toezichtkader.

Een aangepaste aanpak is hiermee om instellingen vrijer te laten en op een eigen wijze te laten beschrijven wat de extra middelen voor ruimte geven en om op die basis elk jaar een goed gesprek over de kwaliteitsagenda en de resultaten daarvan met de instelling te voeren. Instellingen zouden zelf de (financiële) structuur moeten kunnen kiezen in een eigen plan. Daaraan zouden wel enkele randvoorwaarden kunnen worden gesteld, losgemaakt van specifieke inhoudelijke thema's, zoals:

- eisen aan de betrokkenheid van regionale stakeholders;
- eisen aan een effectieve doorvertaling van kwaliteitsafspraken naar teams;
- eisen aan de interne kwaliteitszorg en een monitoring van de eigen kwaliteitsagenda;
- eisen aan een adequate, zelfgekozen gespreksagenda voor het jaarlijks gesprek met MiB/accountmanagement mbo;
- eisen aan het inzichtelijk maken van de extra inzet die het investeringsbudget mogelijk maakt.

Op die basis kan jaarlijks een open governancegesprek met elke instelling worden gevoerd over de instellingstrategie en -koers en hoe de extra investeringen daaraan bijdragen.

Bijlage A Gesprekspartners

Ten behoeve van de tussenevaluatie kwaliteitsafspraken mbo is met de volgende personen gesproken:

Mbo-instellingen

ROC West-Brabant	Andrea Kaim, CvB
Clusius College	Rien van Tilburg, CvB
	Marlies Neefjes, teamcoördinator
Scalda Zeeland	Marijn Nelen, CvB
	Jeannette Hageman
Koning Willem 1 College	Cor van Gerven, CvB
	Roy van Heumen, staf
Deltion College	Harald Leeuwis, directeur Techniek College (input afgestemd met CvB)
	Herman Hempen, opleidingsmanager
ROC Tilburg	Carl Govers, CvB
	Harm Platzbeecker, staf
	Barbara Baelemans, directeur School voor Logistiek en Mobiliteit
	Henk van der Dussen, docent
	Tjerk de Vries, docent
AOC Oost	Paul Duijsings, CvB
	Kees Snippert, hoofd onderwijs & kwaliteit
ROC Midden Nederland	Kees Rutten, CvB
	Robert Koch, directeur College Techniek en ICT
	Peter Brouwer, teamleider
Regio College	Wim van Amersfoort, CvB
	Jo Frijns, afdelingsmanager
Alfa College	Christien de Graaf, CvB
	Dirk Wijma, regisseur planning & control
	Bert Bennink, projectmanager excellentie en bpv
Grafisch Lyceum Rotterdam	Fred van Vliet, CvB
	Arnoud van de Vijver, bestuurssecretaris
Hoornbeeck College	Willem de Potter, CvB
	Miranda vd Leeden, staffunctionaris kwaliteitszorg
	Wim Verweij, stafmedewerker
ROC van Amsterdam/Flevoland	Ronald Wilcke (CvB)
	Kasper Weekenborg, staf
	Miriam Leus, staf
	Henk van Wiggen, OR ROC van Amsterdam
	Jan Timmer, OR ROC van Flevoland
	Mourits Emerenciana, coördinator studentenraad
ROC TOP	Ineke van der Linden, CvB
	Marjolijn Nieuwenhuis, adviseur
	Paul van Ravels, voorzitter OR
	Nicole Hollenberg, coördinator studentenraad
St. Lucas	Hans Brummer, beleidsadviseur bestuur
	Frank Heezemans, programmamanager onderwijs
	Karin Dekkers, adviseur kwaliteitszorg/coördinator studentenraad

Overige organisaties

MiB	Hans van Nieuwkerk
	Luud Bochem
	Ronald Ulrich
	Susanne de Zwart
Accountmanagement mbo	Frank Koster
BVMBO	Marjolein Held
VNO-NCW	Gertrud van Erp
JOB	Rianne van der Veer

Begeleidingscommissie	Erik Smits (OCW) Hans de Goede (OCW) Jérôme Smits (OCW) Henk Kuppens (MBO Raad) José Faber (MBO Raad) Rianne van der Veer (JOB) Jasper Schöbel (JOB)