

Opleiden, vernieuwen, verantwoorden Toekomstbestendig beroepsonderwijs en extern toezicht

Fred de Bruijn en Pieter Huisman¹

Inleiding

Extern toezicht in veranderende context

Instellingen voor beroepsonderwijs² opereren in een sterk veranderende omgeving. Dit leidt tot tal van uitdagingen aan hen om ook de komende jaren in een veranderend speelveld opleidingen met kwaliteit te leveren. Vanzelfsprekend moeten zij zich over deze kwaliteit ook extern verantwoorden naar de overheid, tenminste als sprake is van overheidsbekostiging en/of of een door de overheid gewaarmerkte toegankelijkheid of getuigschrift met civiel effect.

De kernvraag is of de huidige vorm van extern toezicht³ – met de overheid daarin als dominante speler – de komende jaren voldoende aansluit bij het veranderende speelveld van mbo en hbo.

Dit artikel reikt bouwstenen aan voor het denken over de verdere ontwikkeling van het externe toezicht. De basis hiervoor is tweeledig: een verkennende notitie van ondergetekenden (opgenomen als bijlage⁴) en een ronde tafel hierover tussen bestuurders van mbo en hbo en andere direct betrokkenen. Beide activiteiten vonden plaats onder auspiciën van het Forum Beroepsonderwijs en beogen bij te dragen aan een beleidsagenda van politiek en overheid voor toekomstbestendig beroepsonderwijs.

Vier bouwstenen

Op 4 oktober 2016 vond in een informele setting een geanimeerde rondetafel discussie plaats tussen twaalf bestuurders van mbo en hbo (bekostigd en niet-bekostigd), inspectie van het onderwijs en NVAO. Ter tafel lag de verkennende notitie van Hobéon⁵. De discussie was eveneens verkennend, niet concluderend. Standpunten werden uitgewisseld, over-en-weer besproken zonder dat de noodzaak bestond om naar een afrondende slotresolutie toe te werken.

Niettemin tekenden zich vier punten in de discussie af, waarover een grote mate van overeenstemming bleek te bestaan. Punten die als bouwstenen kunnen fungeren voor een vorm van extern toezicht, passend bij toekomstbestendig beroepsonderwijs. Hieronder presenteren wij deze punten in de vorm van bouwstenen. Gezien de status van de bijeenkomst (informeel, niet formeel besluitvormend) is deze weergave uiteraard voor rekening van de opstellers. Wij sluiten het artikel af met een korte afrondende beschouwing.

Bouwsteen 1: professionals in de lead

In de discussie van de bestuurders weerklonk de constatering uit de verkennende notitie van Hobéon: de snel veranderende ontwikkelingen in de omgeving van de instelling vereisen een responsiviteit en wendbaarheid die onmogelijk louter via centrale, verticale sturing vanuit het CvB kan worden bewerkstelligd. *'De professionals moeten in de lead zijn', werd voortdurend benadrukt. 'Zij ontlenen hun motivatie voor verdere ontwikkeling primair aan hun interactie met studenten, met het werkveld en met elkaar als team6. Vanuit deze drie perspectieven zullen zij ook verder willen werken aan de kwaliteit van het onderwijs.'*

De bestuurders gaven aan hun professionals hierin te willen faciliteren en hierop waar nodig te sturen in termen van interne, horizontale verantwoording. Het externe toezicht zou in het verlengde hiervan moeten liggen: toezicht op, en verantwoording van de instelling over a) de mate waarin de instelling – preciezer: de professionals – er in slagen om die kwaliteit te leveren en b) de kwaliteit van de interne, horizontale verantwoording binnen de instelling.

Bouwsteen 2: eerst outcome, dan throughput

Drie kwaliteitsperspectieven

We halen de drie bovengenoemde kwaliteitsperspectieven nog een keer terug en werken ze iets verder uit:

- Tevredenheid van studenten
- Tevredenheid van medewerkers
- Tevredenheid van het werkveld.

In de kern zijn dit de drie parameters, zo gaven meerdere bestuurders aan, die de kwaliteit van een beroepsopleiding tot uitdrukking brengen. Als alle drie op orde zijn, is de kwaliteit, de 'outcome' van de opleiding op orde. En we definiëren *outcome* dan dus breed: in toegevoegde waarde naar de drie belangrijkste *stakeholders*. En als alle drie op orde zijn, waarom zou een externe toezichthouder dan nog moeten willen weten hoe die kwaliteit tot stand is gekomen?

¹ Fred de Bruijn is partner bij Hobéon. Pieter Huisman is bijzonder hoogleraar Onderwijsrecht Erasmus School of Law en senior-adviseur bij Hobéon

² Hieronder verstaan wij bekostigde en niet-bekostigde instellingen/aanbieders van opleidingstrajecten op mbo en hbo die in de regel leiden tot een erkende kwalificatie.

³ Toezicht is niet hetzelfde als verantwoording. Het verantwoording afleggen aan stakeholders maakt hen nog geen toezichthouders. Toezichthouders hebben interventiemogelijkheden (in bevoegdheden, geld). Horizontale verantwoording komt veel voor zonder dat sprake is van toezicht. Deelvraag voor het beroepsonderwijs kan dus zijn: is een sterke mate van externe verantwoording dus ook aanleiding voor vermindering extern toezicht?

⁴ Dit artikel alsook de verkennende gespreksnotitie is mede tot stand gekomen op basis van zeer behulpzame feedback van Ike Overdiep en Thomas Boekhoud (Platform Bèta Techniek), waarvoor dank.

⁵ Na de rondetafel discussie heeft de Inspectie mbo nog gereageerd op de verkennende notitie. De strekking van de reactie was dat vooral in het nieuwe onderzoekskader het toezicht wel degelijk een externe focus heeft, met daarbij ook aandacht voor de keten/het stelsel.

⁶ Zie ook Onderwijsraad (oktober 2016): Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs

In de metafoor van een restaurant: als de maaltijden structureel uitstekend zijn en de bezoekers én medewerkers tevreden, wat zou dan nog een Keuringsdienst van Waren moeten willen vaststellen in de keuken, anders dan zaken als hygiëne? Ook in omgekeerde richting is de metafoor interessant: als diezelfde Keuringsdienst vaststelt dat de keuken werkt volgens de vereiste wettelijke voorschriften, is dan ook gegarandeerd dat het eten goed smaakt en de gasten en medewerkers structureel tevreden zijn?

Leervermogen en Leerbereidheid

Het externe toezicht zou zich in dat licht in de komende jaren vooral moeten richten op de kwaliteit van de *outcome*, op de brede maatschappelijke opbrengst én daarnaast op de wijze waarop de opleidingen en de instellingen deze borgt en verder ontwikkelt. Borgen én verder ontwikkelen. Dat betekent dus óók focus op leervermogen en leerbereidheid van de organisatie. Focus op de interne kwaliteitscultuur en –aanpak. Focus op de vraag of er een open en onderzoekende cultuur is waarin fouten mogen worden gemaakt (mits er van wordt geleerd), instrumenten zoals interne en externe peer reviews worden ingezet en dergelijke. Ook over dat leervermogen moet de externe toezichthouder de dialoog aangaan met de instelling, maar dan wel aansluitend op de kwaliteitsagenda van de instelling.

De metafoor van het restaurant en de Keuringsdienst van Waren gaat helaas op een niet onbelangrijk onderdeel mank: de overheid betaalt de restaurants niet om voldoende gasten in huis te hebben, die voldoende tevreden zijn om niet elders hun geluk te proberen. In althans het bekostigde mbo en hbo is dat wel het geval in de vorm van studentbekostiging. Evenmin verbindt de overheid kwaliteitsuitspraken met deze strekking aan goede restaurants. In het mbo en hbo is dat wel het geval in de vorm van door de minister van OCW toegekende licenties aan instellingen en door diezelfde overheid geaarmerkte diploma's aan afgestudeerden.

Daarmee heeft de minister van OCW een titel om ook aanvullende eisen te stellen; eisen die niet direct en louter de outcome betreffen, maar eisen ten aanzien van doelmatigheid en toegankelijkheid. Daarmee garandeert zij op een aantal punten rechtszekerheid en rechtsgelijkheid jegens studenten en instellingen (*level playing field*).

Hoofdvragen extern toezicht

Al met al ontstaan bij een ontwikkeling naar horizontale verantwoording en lerend vermogen drie hoofdvragen voor de instelling:

- Welke kwaliteit beloof je als opleider naar je studenten, naar je medewerkers en naar het werkveld? (En waarop is die kwaliteitsbelofte gebaseerd?)
- Maak je die kwaliteit waar?
- Hoe zorg je dat die kwaliteit geen incident is maar structureel: hoe borg je en ontwikkel je haar?
- En een vierde vraag van een andere, maar zeker ook principiële aard:
- Hoe beantwoord je hierbij aan een aantal van overheidswege vastgestelde wettelijke eisen inzake doelmatigheid en toegankelijkheid?

Bouwsteen 3: formatief en summatief toezicht

Formatieve feedback en basiskwaliteit

In de hiervoor geschetste opzet volgt de externe toezichthouder zoals gezegd primair de kwaliteitsagenda van de instelling: haar ambities en haar resultaten. Daarin gaat zij de dialoog aan met alle betrokkenen, met als invalshoek de drie kwaliteitsperspectieven (student – medewerker – werkveld). Die dialoog is gericht op *formatieve* feedback en mag/moet daarin scherp en kritisch zijn om het leervermogen van de instelling daarmee verder te prikkelen.

Vanuit de overheidsverantwoordelijkheid mag, nee moet het externe toezicht ook *summatief* zijn. In andere bewoordingen: de feedback is mede gebaseerd op een definitie van basiskwaliteit als absolute ondergrens. De overheid stelt haar eigen ondergrens ten aanzien van de kwaliteit zoals deze wordt gerealiseerd naar de studenten, naar de medewerkers en naar het werkveld. In haar toezicht ziet zij er mede op toe dat die kwaliteit goed geborgd is.

Vernieuwen en experimenteren, interne verantwoording, extern toezicht

De definitie van de basiskwaliteit moet voldoende ruimte laten voor de eigen inzichten en ambities van de instellingen – lees: van het collectief van professionals en de bestuurders – om hun eigen kwaliteitsagenda te realiseren. Daar waar deze zeer vernieuwend is, zou de ruimte voor het realiseren van die agenda voorzien kunnen worden van extra terugkoppelmomenten tussen instelling en toezichthouder, om de kans van slagen te vergroten en om onverhoopte ontsporingen te minimaliseren. Ook hier behoudt de externe toezichthouder uiteindelijk haar verantwoordelijkheid, maar plaatst zij die nadrukkelijk achter die van de instelling, en daarbij betrokken actoren zoals studenten, medewerkers en bedrijfsleven. Het principe zou dan zijn: eerst ruimte voor vernieuwingen, geborgd door de interne, horizontale verantwoording, (en intern toezicht) en vervolgens daarop het externe, verticale toezicht

Hunnen én durven Leren van fouten

Experimenteerruimte heeft daarmee tot doel om nieuwe wegen naar kwaliteit te verkennen, daar waar er nog geen pasklare antwoorden zijn van management of overheid, maar een onderzoekende houding van direct betrokken partijen nodig is, gekoppeld aan kennis en ervaring.

Die experimenteerruimte zal echter alleen ten volle worden benut als ze 'veilig' is. En dat is nu vaak niet het geval. *'We hebben een cascade van angst gecreëerd'*, verwoordde een van de bestuurders tijdens de ronde tafel. 'Angst' voor extern toezicht, die intern doorwerkt – en niet zelden ook nog eens wordt uitvergroeft – tot op de werkvloer. Angst om afgerekend te worden.

In de praktijk betekent dit dat aanbieders en professionals zich opsluiten in eigen regels en definities, ook daar waar de externe toezichthouder ruimte biedt. Het oppakken van ruimte voor innovatie en eigenaarschap is daarom niet alleen een kwestie van kunnen en mogen, maar ook van willen en durven loslaten.

Randvoorwaarde voor een meer lerende organisatie is kortom de cultuur, extern én intern, om te willen én te kunnen leren van fouten.

Bouwsteen 4: kwaliteit verantwoorden en externe partners

In het voorafgaande hebben we inmiddels meermalen het principe van *'de professional in de lead'* beleden en uitgewerkt. Tijdens de ronde tafel benadrukten bestuurders dat hun instellingen zich in toenemende mate omvormen tot *'gemêleerde professionele gemeenschappen'*. Daarmee doelden zij op een ontwikkeling naar structurele inbreng van derden in het vormgeven en vernieuwen van de opleidingen, bijvoorbeeld in de doorontwikkeling van duale trajecten (zie hieronder). Een nog verder reikende ontwikkeling is die van coalitievorming rond een bredere agenda dan alleen opleiden, zoals in de hofkader van de Centra voor Innovatief Vakmanschap en Centres of Expertise (CIV's/CoE's). Beide ontwikkelingen vragen om verdere doordenking van het externe toezicht in de komende jaren. Tijdens de rondetafel discussie werd dit punt volop onderkend en van de eerste observaties voorzien.

Gemêleerde professionele gemeenschappen

Zoals gezegd gaat het hierbij om opleidingen die mede met inbreng van derden worden verzorgd en doorontwikkeld. Tijdens de discussie werd als voorbeeld een opleiding MBO-Verpleegkunde genoemd, die in samenwerking tussen docenten en extern verplegend personeel vorm wordt gegeven. *'De opleiding heeft hiermee op een natuurlijke, organische manier de vernieuwing ingebouwd', zo gaf een bestuurder aan. 'Daarmee kan ik op een heel gemakkelijke manier verantwoorden hoe de kwaliteit van de opleiding wordt geborgd en verder ontwikkeld. Maar' zo voegde zij toe, 'tegelijktijd heb ik deze externen niet in de tang.'*

In de externe verantwoording moet maximaal ruimte zijn voor het externe perspectief van de instellingen bij het realiseren van kwaliteit. Dat ontslaat instellingen er overigens niet van om afspraken te maken over kwaliteitswaarborgen bij het betrekken van externe partijen.

Coalities met een bredere agenda dan alleen opleiden

We zien instellingen – mede gestimuleerd door het overheidsbeleid – zich ontwikkelen van sec aanbieder van diplomatrajecten mbo en hbo naar kennisinstellingen met een veel breder portfolio. Daarbij gaat het om toegepast onderzoek via lectoraten en sinds kort ook practoraten, activiteiten op het gebied van leven-lang-leren en publiek-private samenwerking in het kader van CIV's/CoE's met een rijk geschakeerd palet aan externe partijen: regionale overheden, bedrijven, start-ups, universiteiten, uitkeringsinstanties et cetera. Dit alles met als doel om langs meerdere wegen kennis op te nemen en weer te verspreiden én om de snelle vernieuwingen vooral in te bakken in de samenwerkingsprocessen en niet meer louter via geformaliseerde landelijke opleidingskaders.

De bestuurders stelden vast dat vooral deze tweede ontwikkeling – in de verkennende notitie door Hobéon gedefinieerd als de ontwikkeling naar een *'verbreed kwaliteitsbegrip'* – nog nadere doordenking behoeft. Bij die doordenking zouden tenminste de volgende observaties een rol moeten spelen:

- De externe verantwoording kan alleen betrekking hebben op datgene waartoe de instelling zich jegens de overheid heeft verplicht; niet meer en niet minder. Dat betekent naar het ministerie van onderwijs: verantwoording over de kwaliteit van de opleidingen aan de hand van de 3+1 hoofdvragen in hoofdstuk 3. Alles waar de overheid geen bekostiging voor verstrekt of anderszins formele (deugdelijkheids) eisen stelt, valt buiten het externe toezicht. Hetzelfde geldt voor zaken die grotendeels of geheel buiten het bereik van instellingen liggen, zoals het succes van afgestudeerden op de arbeidsmarkt.
- Vrijwel alle instellingen hebben gaandeweg meerdere stakeholders te bedienen en hebben daarbij vele ijzers in het vuur waarvoor zij binnen de context van PPS'en minstens medeverantwoordelijkheid dragen. De overheid creëert hiermee voor de instellingen een ambivalente positie die vooralsnog niet is opgelost en de komende jaren alleen naar manifester zal worden: enerzijds propageert het beleid coalities met derden om redenen van onder andere kwaliteit, aansluiting en doorstroom, maar anderzijds blijft de focus van externe verantwoording het object van overheidsbekostiging en onderwijswetgeving: de diplomatrajecten in mbo en hbo. Dat deze diplomatrajecten in toenemende mate in coalities met andere partijen worden uitgevoerd, betekent dat de verantwoordelijkheidsverdeling ook breder wordt. Dit zou ook implicaties moeten hebben voor de inrichting en scope van het externe toezicht.

De toekomst: ruim baan voor pluriformiteit en experimenten

Foto en film

Tijdens de rondetafeldiscussie werd zoals hierboven aangegeven veelvuldig de metafoor van het restaurant en de Keuringsdienst van Waren gehanteerd. Nog een andere metafoor werd gebruikt; die van de foto en de film waar het gaat om het in beeld brengen van de opleidingskwaliteit. *'Wij maken binnen onze instelling onze eigen film als het gaat om het verder ontwikkelen van onze kwaliteit. Maar het externe toezicht leidt alleen maar tot een foto, die we (daardoor) bovendien niet herkennen.'*

De opbrengst van de rondetafeldiscussie is de brede onderkenning dat het externe toezicht

- die film (nog) veel meer dan nu als vertrekpunt moet nemen (de kwaliteitsagenda),
- moet vaststellen of die film in voldoende mate leidt tot een *happy end voor alle betrokken partijen (studenten, medewerkers, werkveld) en*
- of er daartoe in voldoende mate sprake is van goed management op de set: een goede kwaliteitscultuur en een goede regie (kwaliteitscultuur/leervermogen en –bereidheid, horizontale verantwoording).

Zonder ingrijpende stelselwijzigingen – zo was overigens ook de wens van de bestuurders – kan en moet meer gebruik gemaakt worden van de bestaande ruimte, en zou nog meer (leer)ruimte kunnen worden geschapen in het externe toezicht, door de interne, horizontale verantwoording nog veel meer dan nu centraal te stellen. Daarin zou ook het externe perspectief van instellingen/opleidingen veel sterker dan nu moeten worden meegenomen.

Meer pluriformiteit

De eigen kwaliteitsagenda van de instelling als vertrekpunt nemen impliceert in het toezicht de erkenning van verschil tussen opleiders; de erkenning dat ongelijke gevallen ongelijk behandeld moeten worden en de erkenning dat er – binnen bandbreedtes – verschillende opvattingen kunnen bestaan over wat goede opleidingen en goed onderwijs zijn. Het debat over die verschillen tussen opleider en toezichthouder is voor beide partijen interessant en uitermate relevant. Immers, niet alleen de opleider maar óók de toezichthouder kan hiervan veel leren in hun beider zoektocht naar de beste kwaliteit.

Meer experimenteerruimte

Iedereen kan, mag, moet leren. Dit is zo ongeveer het alpha en omega van het onderwijs. Des te bijzonderder is het daarom dat dit beginsel veel minder vanzelfsprekend is binnen de onderwijsorganisatie, en nog minder in de interne verantwoording, laat staan in het externe toezicht. Een pleidooi voor meer pluriformiteit als vehikel voor meer kwaliteit kan daarom niet los staan van een pleidooi voor meer experimenteerruimte en daarmee meer veiligheid om nieuwe wegen naar kwaliteit en kwaliteitsverbetering te verkennen. Die experimenteerruimte start laag in de organisatie, indachtig het beginsel van de professional in de lead.

Geen pasklare formats die door de externe toezichthouder of het management worden opgelegd, maar een onderzoekende en reflectieve/zelfkritische houding. Dit vanuit het principe: *being professional* betekent ook *being accountable*. Daarbij als basis de kennis en ervaring van direct betrokkenen: studenten – werkveld – werkveld; gezamenlijk en permanent op zoek naar de beste oplossing voor de hoogste kwaliteit.

BIJLAGE

Toekomstbestendig beroepsonderwijs en extern toezicht

Verkennde notitie

Ten geleide

De notitie beschrijft in 1.0 de veranderende omgeving voor het beroepsonderwijs. 2.0 confronteert deze veranderingen met de focus van de externe verantwoording in de komende jaren. Op basis hiervan formuleert 3.0 vijf vraagstellingen voor het verdere debat over de toekomstige opzet van de externe verantwoording. Als toegift beschrijft de bijlage vier mogelijke uitwerkingen van het toekomstige toezicht.

1.0 Algemene context van het beroepsonderwijs: veranderende omgeving en verbreding

Beroepsopleidingen opereren, zoals gezegd, in een sterk veranderende omgeving. De arbeidsmarkt stelt hen voor tenminste twee uitdagingen. We zetten ze hieronder kort uiteen.

Beroepen en loopbaanpaden veranderen sterk

Heel veel publicaties⁷ en ook de eerste rapportages van het Forum Beroepsonderwijs⁸ wijzen op de snelle veranderingen van de arbeidsmarkt:

- Naar inhoud: nieuwe beroepen, nieuwe functies en rollen.
- Naar opbouw: de mogelijke ontwikkeling naar een zandlopermodel⁹ op de arbeidsmarkt.
- Naar structuur: flexibilisering van de arbeidsmarkt: los-vastverbanden met inzet van payrollers, flexibele schillen, zzp-ers.

Een opleider moet hierin zoeken naar opleidingsinhouden en -vormen die inspelen op de vernieuwingen én toekomstbestendig zijn. Inhouden en vormen om mensen duurzaam inzetbaar (wendbaar en weerbaar) te maken.

Nieuwe actoren en coalities op het gebied van opleiden en ontwikkelen

Om mensen duurzaam naar werk te krijgen of te houden moeten ze leren en ontwikkelen op meerdere manieren, plekken en momenten: geformaliseerd, non-formeel en informeel; initieel en gedurende hun verdere leven. Een analoge opgave geldt voor mbo- en hbo-instellingen: om studenten en werkenden de komende jaren voldoende te voorzien van hoogwaardige kennis moeten instellingen voor beroepsonderwijs een breder repertoire tonen dan alleen studenten tot diplomering brengen: toegepast onderzoek, maatwerktrajecten, post-initieel 'onderhoud' van kennis en andere vormen van kennistransfer.

Naast deze opleiders zelve komen daardoor steeds meer andere partijen in beeld die met hen deze trajecten vorm geven en bijdragen aan de uiteindelijke kwaliteit daarvan: andere opleiders in de keten,

andere kennisinstellingen, bedrijven en instellingen, assessmentcentra, aanbieders van trainingen en cursussen, uitzendorganisaties en payrollers, uitkeringsinstanties.

De opleider (mbo/hbo) heeft hierin minder dan ooit een monopolie en moet zoeken naar een nieuwe rolopvatting, waarschijnlijk samen met anderen.

Verbreed object van kwaliteit en kwaliteitszorg

Samenvattend zou gesteld kunnen worden dat het beroepsonderwijs in algemene zin toewerkt naar verbreding: in doelstellingen (competenties), in trajecten (initieel, post-initieel, maatwerk), in leersetting (naast formeel, ook non- en informeel leren) en in ketens (samenwerking in consortia, CoE's, CIV's enz en daarmee verschillende vormen van bekostiging en toezicht). In lijn hiermee leidt deze ontwikkeling ook naar een *verbreed object van kwaliteit en kwaliteitszorg*.

2.0 Kwaliteit leveren en verantwoorden?

Externe uitdagingen voor het externe toezicht: spanningsvelden en vraagstukken

Meerdere externe ontwikkelingen vragen in toenemende mate om een passend antwoord op het gebied van externe verantwoording en toezicht. We onderscheiden deze ontwikkelingen in drie categorieën en geven ter adstructie bij elk van de drie een aantal voorbeelden.

Veranderende kennisinhoud

- Ontwikkelingen in wetenschap en werkveld die sneller gaan dan de doorlooptijd in de vernieuwing van de kwalificatiestructuur. Hoe hieraan invulling geven naar inspectie en accreditatie, uitgaande van de inhoudelijke kaders van crebo- en croho-licenties?
- Ontwikkelingen in wetenschap en werkveld die zich niet vertalen in afgebakende (= goed te kwantificeren) nieuwe beroepen conform SBI-codes e.d. maar leiden tot nieuwe rollen en functies, dwars door bestaande beroepsstructuren. Knelpunt bij het vormgeven van bestaande opleidingen binnen de structuur van crebo- en croho-licenties. Evenzeer een knelpunt bij prognosticeren van de macrodoelmatigheid van beoogd nieuwe opleidingen..
- Macrodoelmatigheid van opleidingen die eenmalig, bij de voorgenomen start van de opleiding, wordt vastgesteld en daarna bevroren wordt, ofwel kennelijk eeuwigdurend is, met voorbijgaan aan ontwikkelingen landelijk en in de regio.

Veranderende vormgeving en programmering

- Vormgeving van modulaire trajecten (niet op voorhand leidend tot een diploma, maar primair als maatwerk) als je als opleider ook afgerekend wordt op diplomarendement.
- Opleidingen die voor een belangrijk deel bestaan uit MOOC's en andere vormen van digitale kennisoverdracht door derden. Wie is eigenaar van de opleiding? Hoe kan verantwoording plaatsvinden over de content?
- Vormen van kennisoverdracht in het kader van leven-lang-leren, die steeds belangrijker worden voor duurzame inzetbaarheid van mensen en waarbij mbo en hbo steeds nadrukkelijker in beeld zijn als mogelijke of zelfs gewenste aanbieders. Maar...aangezien bij dit aanbod geen sprake is van overheidsbekostiging en/of een door de overheid gewaarmerkt getuigschrift met civiel effect vallen zij nu vrijwel volledig buiten elk overheids-toezicht op kwaliteit¹⁰.

⁷ Zie ook de beschreven ontwikkelingen in de strategische agenda HO 'De waarde(n) van weten'.

⁸ Zie www.forumberoepsonderwijs.nl

⁹ Het zandlopermodel schetst een perspectief van een zandlopervormige opbouw van de arbeidsmarkt. De kern hiervan is dat door digitalisering en automatisering een groot aantal middenkader functies komt te vervallen. Er zal conform dit model een toenemende vraag komen naar specialistische functies op HBO+ niveau en de functies blijven bestaan op het laagste onderwijsniveau waar het economisch niet rendabel is om die te automatiseren.

¹⁰ Zie in dit kader ook het pleidooi van onder meer de SER voor meer kwaliteitsborging van informeel leren in de context van leven-lang-leren.

Veranderende organisatie van opleiden en ontwikkelen

- Enerzijds met andere partijen (bijv in PPS) nieuw onderwijs vormen en anderzijds alleen als opleider afgerekend worden op de waarborging van kwaliteit en doelmatigheid hiervan.
- Vormgeving van geïntegreerde trajecten die de scheidslijnen vmbo-mbo-hbo overschrijden. In het huidige stelsel is er kans dat zij zich in 3, 4, mogelijk zelfs 5 of 6 regimes moeten verantwoorden voor toezicht door of namens de overheid: Inspectie vo, Inspectie mbo, NVAO, BKO¹¹ en reviewcommissies voor CIV's en CoE's. Daardoor enerzijds versnippering/verkokering door aparte evaluaties van onderwijs (inspectie/vbi's), CoE's/CIV's (reviewcommissies), toegepast onderzoek (hogescholen), EVC-trajecten (beoordelende organisaties). Deels ook uitgaande van strikt gescheiden boekhoudingen c.q. absoluut verbod op vermenging geldstromen. Anderzijds sterke wens dat opleiders intern verbindingen leggen tussen onderwijs – onderzoek – dienstverlening ter wederzijdse kwalitatieve versterking.
- Behoudens EVC is niets geregeld op het gebied van externe verantwoording over LLL voor werkenden en werkzoekenden.

Huidige Lijn toezicht: vooral interne focus

De geschetste ontwikkelingen stellen de opleiders voor een aantal potentieel forse vraagstukken in de komende jaren, naar de inhoud van hun kernactiviteiten én naar hun rolopvatting. Iedereen verwacht van hen niettemin dat ze daarin responsief, innovatief, flexibel, kortom met slagkracht en daadkracht opereren.

De huidige lijn in de diverse onderwijsagenda's bevestigt de ambities rond "duurzame regionale en sectorale samenwerking, met rijke leeromgevingen" en "sterkere verbinding met de arbeidsmarkt", met daarbij pilots gericht op flexibilisering en experimenten vraagfinanciering¹². In het mbo wordt de verhoging van de aantrekkelijkheid voor bij-, op- en omscholing gefaciliteerd via de mogelijkheid dat volwassenen in het niet-bekostigd onderwijs delen van mbo-opleidingen kunnen volgen die afgesloten worden met een certificaat. De validering van werkend leren van ECVET-eenheden is een andere benadering om aanwezige kennis en vaardigheden herkenbaar in te brengen bij scholingstrajecten.

De vraag rijst evenwel of de huidige en de voorgenomen lijn van extern toezicht en externe verantwoording voldoende is toegesneden op de toekomst en op die gewenste responsiviteit en innovatiekracht. De uitgangspunten van het toezicht zijn wel aan verandering onderhevig¹³, maar de ontwikkeling lijkt voorshands met name gericht op de kwaliteit van de interne sturing; het verstevigen van de interne 'checks and balances' (zoals de versteviging van de medezeggenschap) zou een kleinere rol voor het externe toezicht betekenen.

Het toezicht in het mbo en hbo volgen daarbij een verschillend spoor. Het toezichtskader voor het mbo volgt het ontwerp van primair en voortgezet onderwijs. Afgemaakt kan echter worden of – in het licht van de geschetste veranderende context – de inspectie nu de eerst aangewezen instantie is om bijvoorbeeld indicator 2.1 ('het onderwijsprogramma bereidt studenten voor op de beroepspraktijk, vervolgonderwijs en samenleving') te beoordelen, of dat hier andere actoren, namelijk ketenpartners en de beroepspraktijk zelf een prominentere rol moeten spelen. Ook de toetsingskaders voor de (macro)doelmatigheid + arbeidsmarktrelevantie en rechtmatigheid

(en onderliggende regelingen zoals accountantsprotocollen en het onderwijscontroleprotocol) kunnen spanning opleveren met gewenste innovatieallianties met externe partijen.

Het nieuwe (ontwerp-)waarderingskader MBO lijkt overigens ook een nadrukkelijker rol voor de keten te bepalen.¹⁴

Zetten we echter deze ontwikkelingen af tegen de huidige focus van het externe toezicht, dan stellen we allereerst vast dat deze sterk intern gericht is, primair op de kwaliteit van de interne sturing en procesbeheersing. Zulks kennelijk op grond van de veronderstelling dat een goede interne sturing 'als vanzelf' niet alleen leidt tot goede inhoudelijke kwaliteiten van afgestudeerden, maar ook tot arbeidsmarktrelevantie en macrodoelmatigheid.

Bijzonder is al met al dat het toezicht – ook wanneer we het nieuwe (concept-)waarderingskader betrekken – zich vooral focust op interne actoren en processen en (daardoor) minder op het resultaat daarvan: gerealiseerd niveau, macrodoelmatigheid en arbeidsmarktrelevantie.

Ten opzichte van het mbo is het Accreditatiekader hoger onderwijs wat explicieter. Zo stelt het beoordelingskader dat de opleiding het gerealiseerd niveau van afgestudeerden moet aantonen. Dit gebeurt door de inhoudelijke beoordeling van beroepsproducten en een dialoog met werkveld en afgestudeerden. De macrodoelmatigheid van hoger onderwijs is overigens ook bij de accreditaties geen item. Eenmaal macrodoelmatig, altijd macrodoelmatig.

Een derde vaststelling – geldend voor mbo én hbo – is dat het externe toezicht zich richt op de individuele opleiders en niet, of hooguit impliciet op de ketenkwaliteit. Andere partijen die bijdragen aan de kwaliteit van opleidingen, maar ook aan trainingen, cursussen, maatwerk, onderzoek of andere activiteiten blijven daarmee in de verantwoording buiten beeld van althans het overheidstoezicht¹⁵. De focus ligt op wie/ wat wordt bekostigd of de verantwoordelijke partij die het diploma verstrekt. In die zin heeft het niet alleen een interne focus, maar is ook verticaal: van rijksoverheid naar individuele instelling.

Kernvraag

De in hierboven geschetste ontwikkelingen – in het beroepsonderwijs en in zijn omgeving – brengen ons tot een aangescherpte herformulering van de in de inleiding geformuleerde kernvraag:

- Brengt het huidige toezicht de komende jaren het verbrede kwaliteitsbegrip goed in beeld:
- Qua gerealiseerd niveau en macrodoelmatigheid (nieuwe kennis en skills, aansluiting arbeidsmarkt/beroepsperspectief), mede in relatie tot de spreiding van voorzieningen,
- Qua verbreed repertoire van de instellingen (opleidingen, maatwerk, toegepast onderzoek, trainingen, assessments...),
- Qua verbreding van betrokken en verantwoordelijke actoren (de opleider, de keten, derden).

We kunnen deze kernvraag visualiseren aan de hand van matrix op de volgende pagina.

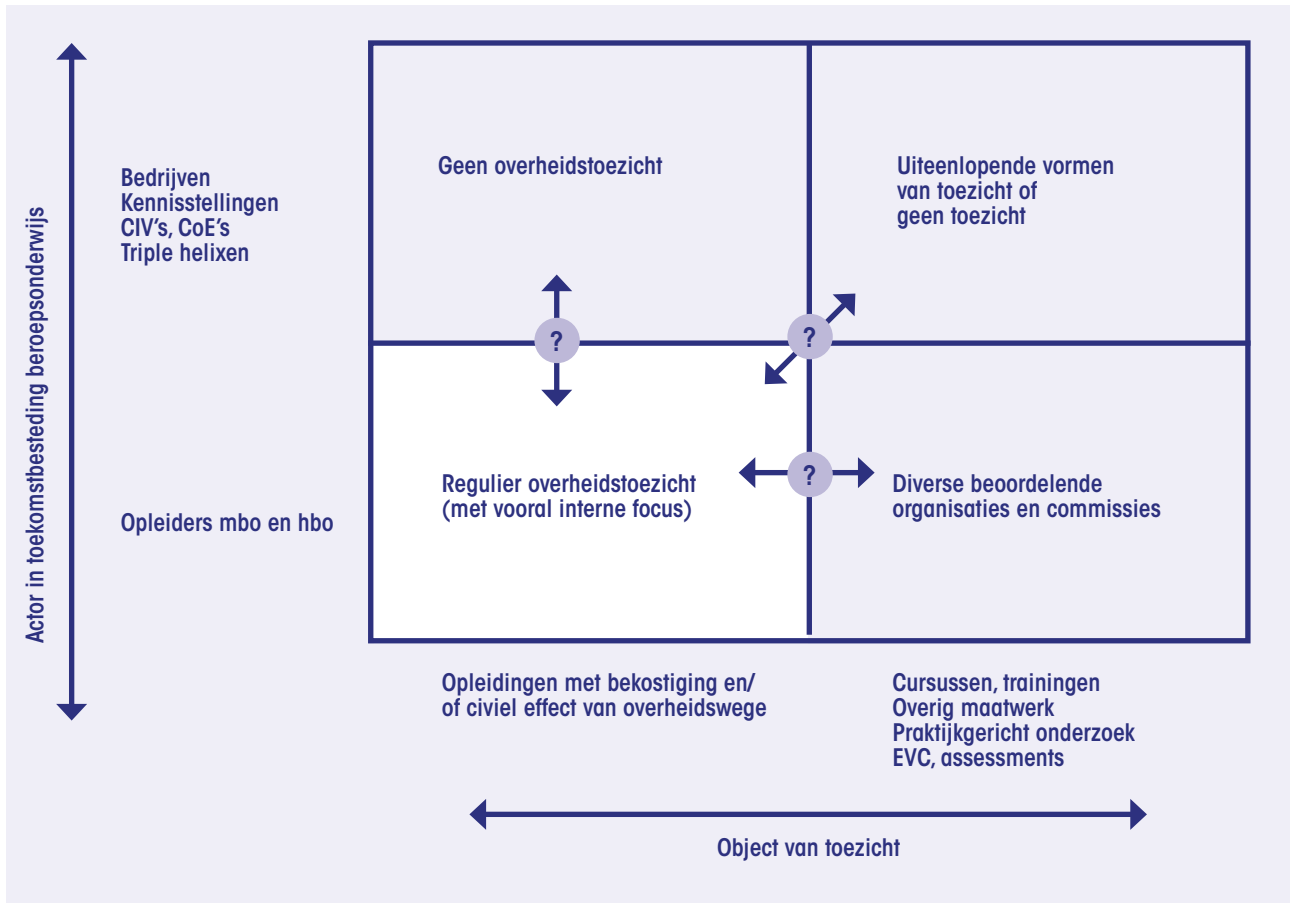
¹¹ BKO: Brancheprotocol Kwaliteitszorg Onderzoek. Afspraken van de Vereniging Hogescholen over kwaliteitsmaatstaven voor praktijkgericht onderzoek.

¹² In het kader van meer persoonsgerichte financiële ondersteuning bij LLL zij ook verwezen naar het Levenlanglerenkrediet per september 2017.

¹³ Zie de nota Toezicht in transitie, 2014

¹⁴ Indicator 2.5 (samenwerking): 'De opleiding initieert en onderhoudt contacten met het regionaal bedrijfsleven met als doel de beroepspraktijk in de opleiding te verankeren en het extern rendement te verhogen.'

¹⁵ Hier bepalen en beoordelen andere partijen (evaluatiecommissies, beroepsverenigingen) of mechanismen (de vrije markt) de kwaliteit.



Afbeelding 1 – Extern toezicht en verbreed kwaliteitsbegrip.

3.0 Vraagstellingen voor verder debat

Herkennen wij de geschetste ontwikkelingen in de maatschappelijke omgeving van het beroepsonderwijs (1.0)? Herkennen wij de uitdagingen die deze stellen aan het externe toezicht door of namens de overheid (2.0)?

Herkennen wij de huidige focus van het externe overheidstoezicht (2.0)?

Welke rol moet het overheidstoezicht hebben om de komende jaren het verbrede object van kwaliteit en kwaliteitszorg goed in beeld te brengen?

- Qua gerealiseerd niveau en macrodoelmatigheid (nieuwe kennis en skills, aansluiting arbeidsmarkt/beroepsperspectief),
- Qua verbreed repertoire van de instellingen (opleidingen, maatwerk, toegepast onderzoek, trainingen, assessments, et cetera),
- Qua verbreding van betrokken en verantwoordelijke actoren (de opleider, de keten, derden).

Is de overheid de eerst aangewezen partij om toezicht te houden op alle dimensies van dit verbrede kwaliteitsbegrip? Op welke titel dan?¹⁶ Of moet zij zich beperken tot het huidige object van toezicht (opleidingen met overheidsbekostiging en/of leidend tot een door de overheid gewaarmerkt getuigschrift met civiel effect). Zo ja: Hoe wordt dan versnippering van de vele objecten van toezicht voorkomen?

Hoe en door wie wordt dan de kwaliteit van het verbrede repertoire van instellingen en de ketenkwaliteit beoordeeld? En als voor de hand liggende andere actoren – regio, ketenpartners en de beroepspraktijk zelf – hierin een prominentere rol moeten spelen, hoe onafhankelijk is dat toezicht dan nog?

Wat zijn in dit licht bouwstenen voor een eventuele doorontwikkeling van het externe toezicht en vormen van externe verantwoording, passend bij de brede benadering van een toekomstbestendig, wendbaar beroepsonderwijs?

¹⁶ Zie voor een vergelijkbare discussie de rol van de overheid bij het inschalen van gereguleerde en niet-gereguleerde kwalificaties in het kader van NLQF, hierover P.W.A. Huisman, F.A.M. Hendriks, A.T. de Bruijn, Implementatie van het NLQF; verkenning voor het ministerie van OCW, Rotterdam: 2013

TOEGIFT

Denkrichtingen voor toekomstige opzet externe verantwoording en toezicht

Op basis van de analyse in de verkennende notitie onderscheiden we twee dimensies voor het doordenken van de toekomstige opzet van het externe toezicht:

Het **object** van extern toezicht:

- Het **initiële onderwijs**, leidend tot door de overheid gewaarmerkte getuigschriften met civiel effect of
- Het **complete palet**: opleidingen, cursussen, assessments, onderzoek, et cetera.

De **focus** van extern toezicht:

- Gericht op **kwaliteit**: toezicht waarbij de toezichthouder zelf alle onderwerpen van toezicht direct beoordeelt.
- Gericht op **kwaliteit van de eigen kwaliteitszorg**: toezicht waarbij de toezichthouder vaststelt in hoeverre de kwaliteitszorg van de opleider of van het samenwerkingsverband uitvoeringskwaliteit waarborgt.

Combinatie van de twee dimensies leidt tot een 2x2-matrix met vier 'prototypische' posities (zie volgende pagina). We lichten een aantal zaken uit, die deels ook al in de notitie aan bod zijn gekomen.

- **Proportionaliteit van extern toezicht door de overheid**
De gedachte is dat naarmate een opleider kan aantonen dat zij haar interne kwaliteitszorg en toezicht goed op orde heeft, het externe toezicht naventant minder kan zijn. We vinden deze gedachte ten dele uitgewerkt in het onderscheid tussen 'beperkte' en 'uitgebreide' opleidingsbeoordeling (BOB en UOB) in het hoger onderwijs¹⁷. Wij zien haar eveneens terug in de ambitie van het Kwaliteitsnetwerk mbo om door een goede eigen interne kwaliteitszorg (waarbij met 'intern' bedoeld wordt: binnen de kring van de bij het Kwaliteitsnetwerk aangesloten ROC's) het externe toezicht door de Onderwijsinspectie te doen verminderen.

¹⁷ Instellingen die met positief gevolg de 'Instellingstoets Kwaliteitszorg' doorlopen, worden geacht de interne kwaliteitszorg zozeer op orde te hebben dat daardoor de accreditatieaandits van afzonderlijke opleidingen relatief beperkt kan zijn.

- **Intern en extern toezicht door derden**
Naarmate externe partijen¹⁸ een zwaardere rol spelen in de interne governance-structuur van een samenwerkingsverband van dat verband, krijgt de externe verantwoording mogelijk een andere dimensie. Het alsdan toetsen van de regionale inbedding en relevantie van het betreffende PPS door externe, regionale stakeholders kan dan immers op gespannen voet komen te staan met het feit dat diezelfde stakeholders een rol spelen in de interne governance.
- **Zicht op ketenkwaliteit**
De horizontale as in de matrix illustreert de eerder geadresseerde vraag hoe en door wie toezicht wordt gehouden op de gehele ketenkwaliteit; in het huidige toezicht nog een blinde vlek.
- **Resultaten en proceskwaliteit**
Gelet op de legitimatie van extern toezicht door OCW (inzet van overheidsgeld en waarborging van toegankelijkheid en civiele effecten) zou verwacht moeten worden dat het externe toezicht van althans de overheid zich naast de uitvoeringskwaliteit (onderwijsprogramma, zorgstructuur) en de kwaliteitszorg/kwaliteitsborging zich eerst en vooral zou richten op de resultaten: de daadwerkelijk gerealiseerde kwalificaties van afgestudeerden. In het hbo is dat inderdaad het geval, met verwijzing naar de eerder gemaakte opmerking over de blinde vlek voor macrodoelmatigheid. In het mbo richt de aandacht zich vooral op uitvoerings-/proceskwaliteit en kwaliteitszorg/kwaliteitsborging. Gebied 3. Opbrengsten betreft – in lijn met de aandacht voor proceskwaliteit – gerealiseerde rendementen.

¹⁸ Gedacht kan worden aan vertegenwoordigers/bestuurders van bedrijven en instellingen, van beroepsverenigingen, van regionale en lokale overheden en uitkeringsinstanties, van kennisinstellingen en andere belanghebbenden die participeren in een bestuur of toezichhoudend orgaan van een PPS.

