

De voorzitter van het College van Bestuur van
mbo-instelling

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 43 44
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

datum 12 september 2023
betreft Aandachtspunten bij bevorderen van gelijke kansen voor mbo-studenten

Geachte heer/mevrouw,

Zoals u wellicht weet heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar het beleid van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) om gelijke kansen te creëren voor mbo-studenten.

In ons onderzoek hebben we onder andere resultaten opgehaald uit de praktijk van 7 mbo-instellingen. We hebben daar gesprekken gevoerd met meer dan 300 mbo-studenten en met bestuurders, beleidsmedewerkers, onderwijsteams en leerbedrijven die beroepspraktijkvorming voor studenten verzorgen. Op basis van de resultaten van ons onderzoek in de praktijk willen we u een aantal aandachtspunten meegeven, die behulpzaam kunnen zijn bij het uitvoeren van de kwaliteitsagenda 2024-2027 van uw instelling. Wij geven u ter overweging mee om hier samen met de andere colleges van bestuur en de minister van OCW afspraken over te maken. Hiermee kunnen u en uw collega's voorkomen dat ongewenste verschillen ontstaan tussen mbo-instellingen over wat mbo-studenten aan begeleiding en ondersteuning krijgen tijdens hun opleiding en stage:

- Voor mbo-studenten en onderwijsteams is het van belang dat bij de start van de uitvoering van uw kwaliteitsagenda 2024-2027 duidelijk is wat mbo-studenten mogen verwachten als het gaat om het bieden van gelijke kansen door bijvoorbeeld extra begeleiding en ondersteuning als dat nodig is. Verder is het belangrijk dat dan ook duidelijk is wat onderwijsteams en hun collega's moeten doen om bij te dragen aan het bevorderen van gelijke kansen. Hierbij is het essentieel om oog te houden voor de uitvoerbaarheid. Daarnaast is het van belang om aandacht te besteden aan de data, informatie en kennis uit de praktijk die nodig is om te weten wat werkt;

ons kenmerk 23004266 R
bijlage(n) 1

- Voor het ontwikkelen van een goede informatiepositie van het bestuur, de onderwijsteams en de medezeggenschap zouden het beste gegevens verzameld kunnen worden op het niveau waar feitelijk wordt gewerkt aan het vergroten van de kansengelijkheid. Dat betekent: gegevens verzamelen per onderwijsteam en per opleiding, waarbij de minister van OCW aangeeft welk informatie-arrangement hij nodig heeft om voortgang te kunnen monitoren en zo nodig bij te kunnen sturen op nationaal niveau. Daarbij is het zaak om kwantitatieve gegevens te combineren met kwalitatieve gegevens. Alleen zo zijn gegevens in de juiste context te interpreteren. Ook zijn periodieke gesprekken nodig met studenten, docenten, mentoren, stagebegeleiders en leerbedrijven. Zij kunnen vertellen over hun ervaringen, over de resultaten van maatregelen en over hun vaak duidelijke ideeën over hoe het beter zou kunnen;
- Voor mbo-studenten zijn een goede voorbereiding op en begeleiding tijdens de stage van belang voor het succes van hun opleiding. Onduidelijke verwachtingen hierover bij onderwijsteams en leerbedrijven kunnen succesvolle stages in de weg staan. Daarom is het belangrijk dat onderwijsteams en leerbedrijven de verwachtingen hierover met elkaar bespreken en daar afspraken over maken. Wanneer mbo-studenten stagediscriminatie of slechte begeleiding door leerbedrijven in de praktijk ervaren, dan zouden zij geen drempels moeten ervaren om dit te melden. En onderwijsteams zouden geen drempels moeten ervaren om actie op deze signalen te nemen. In de praktijk blijken deze drempels bij studenten en onderwijsteams wel te bestaan. Uit ons onderzoek blijkt dat dit komt omdat de verhoudingen tussen student, stagebegeleider vanuit school en de begeleider vanuit het leerbedrijf niet gelijkwaardig zijn. Het is belangrijk om bij het uitvoeren van de kwaliteitsagenda rekening te houden met deze ongelijkwaardige verhoudingen en hier maatregelen voor te nemen.

In het vervolg van deze brief lichten we bovenstaande aandachtspunten toe en geven we aan hoe we de resultaten van ons onderzoek kenbaar maken. We sturen deze brief ook aan alle andere colleges van bestuur van door het Rijk bekostigde mbo-instellingen.

1 Studenten overwegend tevreden, toch ervaren sommigen ongelijke kansen

In ons onderzoek hebben we met 310 studenten gesproken over de begeleiding en ondersteuning tijdens hun opleiding en specifiek hun stage. De meeste van deze studenten gaven aan dat ze zich op het mbo op hun plek voelen. Ze worden naar eigen

zeggen serieus genomen en gelijk behandeld. Ook de begeleiding tijdens hun opleiding en de ondersteuning bij achterstanden of problemen is volgens de meeste studenten goed.

Er waren echter ook uitzonderingen op dit beeld. Zo maakten studenten met een migratieachtergrond of met een beperking die wij spraken regelmatig melding van negatieve ervaringen tijdens het werving- en selectieproces voor een stage en/of tijdens het vervullen van de stage zelf. Deze studenten hadden discriminatie en uitsluiting ervaren. De onderwijsteams die wij spraken beaamen dat discriminatie en uitsluiting bij studenten met een migratieachtergrond of met een beperking ondanks getroffen maatregelen nog steeds voorkomt.

Sommige studenten vertelden ons over situaties waarin ze vonden dat ze onvoldoende begeleiding hadden gekregen of zich benadeeld voelden ten opzichte van andere studenten. Bijvoorbeeld als zij tijdens hun stage bepaalde taken niet mogen uitvoeren, terwijl andere studenten dat wel mogen. Of als ze voor een vergelijkbare stage een lagere vergoeding krijgen dan andere studenten.

De studenten met wie wij hebben gesproken gaven verder aan dat de kwaliteit van de begeleiding en ondersteuning afhankelijk was van waar ze hun opleiding volgden en wie hun docenten, mentoren en (stage)begeleiders waren. Sommige mbo-studenten vertelden ons dat ze hierdoor in de praktijk ongelijke kansen hadden ervaren. Bijvoorbeeld een gemis aan begeleiding bij een stage. De onderwijsteams die wij spraken gaven op hun beurt aan dat het extra begeleiden en ondersteunen van studenten die dat nodig hebben steeds meer onder druk komt te staan. Volgens hen komt dat enerzijds door personeelstekorten en anderzijds door de toegenomen behoefte van studenten aan extra begeleiding en ondersteuning met name als gevolg van de getroffen coronamaatregelen.

Wanneer studenten negatieve ervaringen hebben met een leerbedrijf, vinden ze het lastig om dat kenbaar te maken. Ze vrezen dat dit negatieve gevolgen kan hebben voor hun stage en daarmee hun opleiding. Voor het afronden van de opleiding is een succesvol doorlopen stage immers een verplicht onderdeel. Daarnaast verwachten ze dat stagebegeleiders hun signalen niet serieus zullen oppakken. Als ze toch aan de bel trekken, komt regelmatig terug dat studenten zeggen dat er vanuit de opleiding meestal geen actie wordt ondernomen tegen het betreffende leerbedrijf. De studenten met wie wij spraken pleiten daarom voor meer controle en toezicht op de kwaliteit van leerbedrijven en de begeleiding die ze studenten bieden.

De leden van onderwijsteams met wie wij hierover spraken, gaven aan dat het voor hen lastig is om leerbedrijven aan te spreken. Het aantal beschikbare stageplaatsen staat onder druk en onderwijsteams zijn afhankelijk van de leerbedrijven voor voldoende stageplaatsen.

Studenten zouden verder graag meer flexibiliteit, maatwerk en ruimte willen hebben om hun opleiding te volgen op een manier die past bij hun thuissituatie. Studenten die hun opleiding moeten combineren met een noodzakelijke bijbaan of een gezin komen geregeld in de knoop met volle lesweken en stageweken. Ook als studenten veel reistijd hebben, levert dat soms problemen op voor het kunnen volgen van hun lessen of stage.

Omdat mbo-studenten al op jonge leeftijd een toekomstbepalende richting moeten kiezen, hebben zij ook op dat vlak behoefte aan meer flexibiliteit. Als het makkelijker zou worden om van opleiding te wisselen, zou dit voor veel studenten een belangrijke verbetering betekenen. De studenten met wie wij spraken signaleerden daarnaast een gebrek aan goede en realistische informatie over mbo-opleidingen. Sommigen hadden een verkeerde studiekeuze gemaakt.

2 Precieze doelstellingen gelijkekansenbeleid onduidelijk

De minister en de besturen van mbo-instellingen hanteren aan de vooravond van het uitvoeren van de kwaliteitsagenda's 2024-2027 geen duidelijke omschrijving van het begrip 'gelijke kansen'. Het ontbreken van een duidelijke definitie maakt het lastig om vast te stellen in welke mate er op mbo-instellingen sprake is van gelijke kansen voor studenten. Het ontbreekt zo ook aan een toetsbare doelstelling, aan de hand waarvan de minister en mbo-instellingen kunnen vaststellen of kansengelijkheid zich ontwikkelt in de richting die de minister en de besturen van mbo-instellingen voor ogen hebben.

3 Nauwelijks zicht op effecten van tot nu toe gevoerd beleid

De minister van OCW en de besturen van door ons onderzochte mbo-instellingen hebben geen goed zicht op wat hun beleid en het bijbehorende geld tot nu toe heeft bijgedragen aan de feitelijke kansengelijkheid van mbo-studenten. Hoewel de mbo-sector samen met DUO veel gegevens beschikbaar heeft over de instroom, doorstroom en uitstroom van mbo-studenten en over de bedrijfsvoering van de onderwijsinstellingen, bieden deze gegevens geen inzicht in de mate waarin er sprake is van gelijke kansen. Ook geven de beschikbare gegevens geen inzicht in de effectiviteit van getroffen maatregelen: in welke

mate dragen ze bij aan een betere uitgangspositie voor mbo-studenten die een verhoogd risico hebben op ongelijke kansen vanwege hun sociale achtergrond, afkomst of andere persoonskenmerken?

Het opbouwen van kennis over wat welke maatregelen oplevert, staat bij de door ons onderzochte mbo-instellingen nog in de kinderschoenen. Zij voeren nog weinig evaluatieonderzoeken uit naar de effecten van maatregelen.

In de *Werkagenda MBO* is afgesproken dat de minister van OCW samen met mbo-instellingen de uitvoering van de afspraken over het bevorderen van kansengelijkheid zal gaan monitoren. Daarbij zullen zij gebruikmaken van bestaande gegevens en indicatoren. In de gesprekken die wij hierover voerden met besturen en medewerkers van mbo-instellingen kwam echter naar voren dat de bestaande gegevens en indicatoren de werkelijkheid van de mbo-student maar beperkt weergeven. Onze gesprekspartners benadrukten dat het belangrijk is om ontwikkelingen in cijfers over bijvoorbeeld doorstroom en voortijdig schoolverlaten te verbinden met kennis van de praktijk. Op die manier is vast te stellen of het gewenste of ongewenste ontwikkelingen betreft. Dat is namelijk niet altijd op voorhand duidelijk. Een hoge doorstroom lijkt bijvoorbeeld positief, maar kan ook betekenen dat studenten te laag instromen. En een percentage mbo-studenten dat voortijdig de school heeft verlaten, kan alleen goed worden geduid als ook de *redenen* voor uitval worden meegewogen.

Onderwijsteams binnen mbo-instellingen wisselen op dit moment volgens eigen zeggen weinig kennis uit over maatregelen om gelijke kansen voor studenten te bevorderen. En ook tussen mbo-instellingen vindt nog geen structurele kennisuitwisseling plaats. Dat is volgens onze gesprekspartners een gemiste kans, want op basis van de uitvoering van de kwaliteitsagenda's 2019-2022 is veel kennis aanwezig bij zowel studenten, docenten, mentoren, stagebegeleiders als leerbedrijven. Deze kennis is onvoldoende ontsloten.

4 Verschillen tussen en binnen mbo-instellingen in invulling gelijkekansenbeleid

De verschillen in begeleiding en ondersteuning die studenten ervaren, lijken samen te hangen met de grote mate van vrijheid die besturen van mbo-instellingen van de minister van OCW krijgen om zelf het gelijkekansenbeleid in te vullen en uit te voeren. Dit als gevolg van de keuze van de wijze van bekostiging door de minister van OCW.

De schoolbesturen geven op hun beurt hun onderwijsteams veel vrijheid om in de dagelijkse praktijk zelf te bepalen welke begeleiding en ondersteuning ze geven aan studenten.

Soms is de beleidsvrijheid die onderwijsteams genieten een bewuste keuze van het schoolbestuur. Het geeft teams de ruimte om maatwerk te leveren. Maar het kan ook samengaan met een gebrek aan scherpe doelstellingen; lang niet alle besturen van mbo-instellingen hebben duidelijk voor ogen wat ze bij welke mbo-studenten precies willen bereiken als het gaat om gelijke kansen.

Wij begrijpen dat er ruimte nodig is om gelijke kansen voor studenten te bevorderen op een wijze die past bij de school, bij de studenten en bij de publieke en private partners (waaronder gemeenten en leerbedrijven) in de regio. Tegelijkertijd zien we dat deze beleidsvrijheid in de praktijk leidt tot verschillen *tussen* en *binnen* mbo-instellingen. Hierdoor krijgen sommige studenten de extra begeleiding en ondersteuning die ze nodig hebben niet, en andere studenten wel. Bijvoorbeeld bij het inlopen van achterstanden met taal en rekenen of hulp om financiële middelen te krijgen om leermiddelen aan te kunnen schaffen. Het risico is dat deze verschillen ervoor kunnen zorgen dat voor bepaalde groepen studenten de kansengelijkheid blijft bestaan.

5 Meer aandacht nodig voor uitvoerbaarheid van de ambities

Op de vraag in hoeverre de ambities uit de *Werkagenda MBO* en het *Stagepact MBO* in de praktijk uitvoerbaar zijn, geven beide documenten geen antwoord. De minister van OCW heeft extra budget ter hoogte van € 4 miljard beschikbaar gesteld voor het uitvoeren van de ambities voor de periode 2023-2027. Voor het bevorderen van gelijke kansen luidt de ambitie als volgt: *'Onze ambitie is dat alle studenten in het mbo optimale kansen krijgen om hun vaardigheden en potentie ten volle te ontplooien en dus een passende leerroute te doorlopen gericht op duurzame participatie in de maatschappij en op de arbeidsmarkt'*. Een onderbouwing van dit beschikbaar gestelde bedrag ontbreekt: Er is geen inzicht in wat mbo-instellingen extra nodig hebben om de ambities uit de werkagenda en het stagepact te kunnen realiseren.

Uit ons praktijkonderzoek bij 7 mbo-instellingen blijkt dat het bevorderen van kansengelijkheid via extra begeleiding en ondersteuning voor studenten de afgelopen jaren steeds meer onder druk is komen te staan. Dat komt volgens onze gesprekspartners enerzijds door personeelstekorten en anderzijds doordat de behoefte aan extra begeleiding en ondersteuning bij studenten – vooral sinds de coronacrisis – is toegenomen en ingewikkelder is geworden. Het gaat dan bijvoorbeeld om studenten die moeite hebben met het weer naar school gaan en met het volgen van lessen in een klas.

Het risico is reëel dat mbo-instellingen bij het uitvoeren van de werkagenda en het stagepact tegen de grenzen van hun mogelijkheden zullen aanlopen. Als de beschikbare mensen, middelen, tijd en expertise tekortschieten, zullen mbo-instellingen en hun onderwijsteams keuzes moeten maken, die mogelijk ten koste kunnen gaan van de extra inzet voor groepen studenten die begeleiding en ondersteuning nodig hebben onder andere om hun opleiding succesvol te doorlopen.

Daarnaast zijn mbo-instellingen afhankelijk van externe partijen als gemeenten en werkgevers voor het bevorderen van gelijke kansen. Zo hebben gemeenten een belangrijke rol als het gaat om het handhaven van de kwalificatie- en leerplicht en de aanpak van voortijdig schoolverlaten. En bieden werkgevers stages en leerbanen aan.

6 Meer aandacht nodig voor gelijke kansen in de beroepspraktijkvorming

In ons onderzoek hebben we ook gesproken met vertegenwoordigers van leerbedrijven. Zij vinden dat de samenwerking met mbo-instellingen de afgelopen jaren is verbeterd. Zij brachten wel een aantal aandachtspunten naar voren als het gaat om een gelijk speelveld creëren voor mbo-studenten. Zo gaven sommige werkgevers aan dat het op dit moment onduidelijk is wie wat moet doen als het gaat om de voorbereiding op en de begeleiding van studenten tijdens een stage. Die onduidelijkheid komt volgens hen voort uit de verschillen in werkwijze tussen de onderwijsteams (die studenten voorbereiden op hun stage) en de stagebegeleiders (die tijdens de stage de begeleiding verzorgen vanuit de opleiding). Wat op papier staat over de werkwijze aan beide kanten, is volgens de leerbedrijven nog niet altijd de praktijk. Mbo-studenten krijgen zo niet altijd de voorbereiding en begeleiding die ze nodig hebben om hun stage goed te kunnen volgen en af te ronden.

Een aantal leerbedrijven neemt waar dat mbo-instellingen nog voortgang kunnen boeken bij het voorbereiden van studenten op stages. Het gaat dan bijvoorbeeld om aandacht voor omgangsvormen en taalbeheersing. En om het scheppen van realistische verwachtingen over wat de student gaat doen en ervaren tijdens een stage. Dit voorkomt volgens hen dat studenten uitvallen tijdens de selectie en werving voor een stageplaats. En het helpt studenten om hun stage te voltooien.

Een goede voorbereiding omvat, wat de leerbedrijven betreft, ook het meegeven van voldoende theoretische bagage, zodat studenten zich tijdens hun stage kunnen toespitsen op het ontwikkelen van praktische vaardigheden. Enkele leerbedrijven gaven

aan dat studenten steeds minder theoretische kennis hebben als ze stage komen lopen. Er is dan meer begeleiding nodig vanuit de leerbedrijven. Een aantal van hen biedt om die reden geen stages meer aan studenten die een entree-opleiding of een niveau 2-opleiding doen. Dit heeft tot gevolg dat het aantal stages voor deze studenten verder onder druk kan komen te staan en wordt het voor hen daardoor lastiger om een passende stageplek te vinden.

Wij hebben over deze punten ook gesproken met onderwijsteams. Zij merkten op hun beurt op dat sommige leerbedrijven onvoldoende beseffen dat studenten die stage lopen, dit doen als onderdeel van hun opleiding en dat zij dus nog niet als volwaardige medewerkers kunnen meedraaien. Een goede begeleiding op de werkvloer door het leerbedrijf is volgens hen dan ook van groot belang.

Enkele leerbedrijven gaven tegenover ons aan dat door personeelstekorten bij onderwijsteams en bij werkgevers een passende begeleiding voor mbo-studenten tijdens hun stage onder druk staat. Als mogelijke oplossing zien zij een andere verdeling van taken tussen onderwijsinstellingen en werkgevers rond de opleiding van studenten. Het gaat volgens hen dan bijvoorbeeld om een grotere rol van leerbedrijven bij het opstellen van stageopdrachten en het toetsen en examineren van praktische vaardigheden.

De leerbedrijven benadrukten verder het belang van kennisuitwisseling met mbo-instellingen en andere werkgevers over het begeleiden en ondersteunen van studenten die extra hulp nodig hebben. Die kennisuitwisseling en het op basis daarvan leren van goede voorbeelden vindt wat hen betreft nog onvoldoende plaats.

7 Tot slot

Nu de Tweede Kamerverkiezingen al op 22 november 2023 plaatsvinden, hebben we besloten een deel van onze onderzoeksresultaten vervroegd naar buiten te brengen, nog vóór het verkiezingsreces. Dat doen we naast deze brief aan u en uw collega-bestuurders met een rapport deel I, dat wij vandaag aanbieden aan het parlement en aan de demissionaire minister van OCW. In dit rapport hebben we de bevindingen van ons onderzoek op hoofdlijnen opgenomen. Hiervoor verwijzen wij u naar het rapport dat is bijgevoegd als bijlage bij deze brief.

In het eerste kwartaal van 2024 brengen we nog een uitgebreider rapport uit over onze onderzoeksresultaten en de onderbouwing daarvan. In dat rapport zullen we de praktijk en het beleid van de minister met elkaar verbinden en daarover een oordeel geven.

We hopen dat onze onderzoeksresultaten in deze brief bruikbaar zullen zijn bij het uitvoeren van de kwaliteitsagenda van uw instelling voor de periode 2024-2027 en bovenal een bijdrage zullen leveren aan het vergroten van gelijke kansen in het mbo.

Algemene Rekenkamer

Ewout Irrgang,
wnd. president

Cornelis van der Werf,
secretaris