Evaluatie herziening kwalificatiestructuur mbo

Meting 2020



Evaluatie herziening kwalificatiestructuur mbo

Meting 2020

Consortium 2B MBO

Aan de totstandkoming van deze rapportage is een bijdrage geleverd door:
Pieter Aalders, Paul den Boer, Erik Keppels, Bianca Leest, Timo Verhaegh,
Maarten Wolbers (allen KBA Nijmegen),
Joris Cuppen, Marije van Essen, Kyra de Korte, Marjolein Muskens,
Kristel Nas, Thijs Vroegh (allen ResearchNed)

KBA Nijmegen – ResearchNed

KBA Nijmegen
Toernooiveld 9
6525 ED Nijmegen
Tel. 024- 382 32 40 / info@kbanijmegen.nl

ResearchNed
Nassausingel 4
6511 EV Nijmegen
Tel. 024-3594488 / info@researchned.nl

Evaluatie herziening kwalificatiestructuur mbo
Meting 2020. Consortium 2B MBO

ISBN 978-94-92743-29-9
NUR 840

Foto omslag: Can Stock Photo / CandyBoxImages

© 2020 KBA Nijmegen | ResearchNed

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van KBA Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Deze publicatie maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoeksprogramma Evaluatie van twee beleidsinterventies in het MBO: inwerkingtreding wet ‘Doelmatige leerwegen’ en herziening kwalificatiestructuur.

NRO-projectnummer: 405-15-425

Inhoud

Managementsamenvatting 1

Hoofdstuk 1
Inleiding 7
1.1 De herziening kwalificatiestructuur mbo 8
1.2 Het conceptueel kader 11
1.3 Onderzoeksvragen 13
1.4 Onderzoeksopzet en aanpak 15
1.5 Opzet van het rapport 21

Hoofdstuk 2
Herziene kwalificatiedossiers 23
2.1 Beschrijving inhoud maatregel 23
2.2 De beleidstheorie 24
2.3 Leeswijzer 26
2.4 Implementatie van de herziene kwalificatiedossiers 26
2.5 Programmering van het onderwijs n.a.v. de herziene kwalificatiedossiers 34
2.6 Resultaten van de implementatie en effecten/outcome 41
2.7 Samenvatting resultaten herziene kwalificatiedossiers 47

Hoofdstuk 3
Keuzedelen 53
3.1 Beschrijving inhoud maatregel 53
3.2 De beleidstheorie 55
3.3 Leeswijzer voor dit hoofdstuk 57
3.4 Voortgang van de implementatie 57
3.5 Programmering van het onderwijs 66
3.6 Resultaten van de implementatie en effecten/outcome 73
3.7 Samenvatting invoering keuzedelen 80

Hoofdstuk 4
Conclusies 83
4.1 Implementatie 83
4.2 (Gepercipieerde) resultaten en effecten van de HKS en de keuzedelen 87

Managementsamenvatting

Het voor u liggende rapport doet verslag van de vierde meting van de evaluatie van de herziening van de kwalificatiestructuur mbo (HKS) over schooljaar 2018/19. De beleidsinterventie HKS kent twee hoofdmaatregelen: de herziene kwalificatiedossiers en de invoering van de keuzedelen. De HKS is ingevoerd in het mbo met als doel de kwaliteit van opleidingen te verhogen en de aansluiting op de (regionale) arbeidsmarkt te vergroten, te bereiken door (a) minder kwalificaties met minder overlap en meer samenhang en (b) een betere opbouw van de kwalificatiedossiers (KD's) met een heldere en meer transparante beschrijving. Met behulp van vragenlijsten op beleidsniveau en opleidingsniveau, casestudies en analyse van administratieve data is in kaart gebracht hoe de maatregelen behorende bij de HKS zijn geïmplementeerd in het mbo, en wat de verwachte en bereikte effecten daarvan op dit moment zijn. De HKS bevindt zich inmiddels in het derde invoeringsjaar. De nadruk in dit rapport is daarom deels verschoven van de implementatie van de herziene kwalificaties en keuzedelen naar de (gepercipieerde) resultaten en effecten ervan.

Implementatie van de herziene KD's

De helft van scholen heeft de HKS beleidsrijk ingevoerd: deze scholen hebben de maatregelen gebruikt om onderwijsvernieuwingen door de voeren. De andere helft van de scholen geeft aan dat ze de HKS beleidsarm hebben ingevoerd en hebben weinig veranderd aan het beleid en het onderwijs. Niettemin, drie kwart van de mbo-scholen heeft beleid ontwikkeld of aangepast op het gebied van examinering en ongeveer de helft op het gebied van het onderwijsconcept, samenwerking met het regionaal bedrijfsleven en/of de professionalisering van docenten.

De meerderheid van de mbo-scholen is inmiddels op de meeste terreinen klaar met de implementatie van de herziene KD's. Bovendien is op vrijwel alle terreinen sprake van een stijging ten opzichte van de vorige meting; een flink aandeel scholen heeft nog herzieningen van lesmateriaal en examenmateriaal in 2018/19 afgerond. De resultaten ten aanzien van wijzigingen in de opleidingen sluiten aan op de vorige meting en laten zien dat voor zover er – vanwege de HKS – veranderingen waren beoogd, deze inmiddels in de opleidingen zijn doorgevoerd. De helft tot drie kwart van de opleidingsmanagers is positief over vrijwel alle bevraagde wijzigingen.

Maatregel minder kwalificaties en kwalificatiedossiers, minder overlap en meer samenhang

Na de daling van het totale aantal kwalificatiedossiers met dertig procent en het totale aantal kwalificaties met 17 procent, die al in schooljaar 2016/17 was gerealiseerd,

neemt inmiddels het totale aantal kwalificatiedossiers en kwalificaties weer langzaam toe. Het gemiddeld aantal aangeboden kwalificaties per instelling ligt in 2018/19 weer vrijwel op het niveau van 2012/13. De toename van het aantal KD's vindt in 2018/19 in alle sectoren plaats, met uitzondering van de sector techniek waar de dalende trend zich voortzet. Het aantal kwalificaties is eveneens in alle sectoren licht gestegen, en gaat met uitzondering van de sector economie, gepaard met een groei van het aantal instromers.

Maatregelen transparantere, minder complexe beschrijving kwalificatiedossiers en verplichte verantwoordingsinformatie buiten het kwalificatiedossier

Door een transparantere en minder complexe beschrijving van de KD's staan kennis en vaardigheden voorop en zijn gedrag en resultaat duidelijker aangegeven. De toetsing van de mate waarin deze beschrijvingswijze daadwerkelijk is doorgevoerd in de KD's is geen onderdeel van deze evaluatie; dit is een taak van SBB. Uit voorgaande metingen is al gebleken dat men over het algemeen de herziene KD's gemakkelijker leesbaar vindt en positief is over de bijdrage die de nieuwe beschrijvingswijze heeft geleverd aan het reduceren van de complexiteit van de KD's.

Maatregel andere opbouw kwalificatiedossiers (basisdeel/profieldeel)

De nieuwe kwalificatiedossiers zijn opgebouwd uit een profieldeel en een gemeenschappelijk basisdeel bestaand uit een generiek en een beroepsspecifiek deel. Het beroepsspecifieke deel beschrijft alle onderdelen die gemeenschappelijk zijn voor de kwalificaties in het kwalificatiedossier en moet het eenvoudiger maken om het gezamenlijke fundament van kwalificaties te herkennen en te benutten bij het organiseren van het onderwijs.

Volgens iets meer dan de helft van de mbo-scholen heeft de invoering van de herziene KD's eraan bijgedragen dat beleid wordt gestimuleerd waarmee enige vorm van gemeenschappelijkheid in de opleidingen wordt nagestreefd. Bij twee derde van de opleidingen zien we dat de breedte van de opleiding enigszins tot sterk is gewijzigd (mede) vanwege de herziening van de kwalificatiedossiers. De helft van de managers van opleidingen waarvan de breedte is gewijzigd is ook positief over deze verandering. De herziening heeft minder vaak geleid tot samenwerking met andere opleidingen voor het verzorgen van vakken of het maken van afspraken over de opleidingsinhoud. De managers van opleidingen waar deze wijzigingen hebben plaatsgevonden zijn hierover wel overwegend positief. Deze resultaten zijn zeer vergelijkbaar met de vorige meting, wat er opnieuw op duidt dat wijzigingen in de regel al voor schooljaar 2018/19 hebben plaatsgevonden. De opleidingsmanagers hebben inmiddels echter een iets minder positief oordeel over de veranderingen ten opzichte van de vorige meting.
Bij negen op de tien opleidingen heeft in 2018/19 onderwijsvernieuwing plaatsgevonden, een substantiële toename na de daling van 2017/18. Verglijkbaar met de vorige

meting is bij ongeveer de helft van de opleidingen de herziening de aanleiding geweest of heeft deze de onderwijsvernieuwing gemakkelijker gemaakt. Bij 34 procent van de opleidingen heeft de HKS in 2018/19 nog knelpunten opgeleverd. De keuzedelen worden veruit het vaakst als knelpunt genoemd, gevolgd door examinering (waaronder ook de examinering van de keuzedelen).

Maatregel invoering keuzedelen

De invoering van de keuzedelen heeft tot doel om a) studenten de mogelijkheid te bieden om te kiezen voor een verdieping of verbreding die hen beter toerust voor de arbeidsmarkt of voor vervolgonderwijs, en b) sneller en beter in te spelen op actuele ontwikkelingen en innovaties op de arbeidsmarkt en op de aansluiting op vervolgonderwijs, met name in de regio.

De invoering van keuzedelen is een complexe operatie die een groot beslag legt op de organisatie en waarbij zich tal van knelpunten aandienen. De implementatie vordert gestaag, ook in schooljaar 2018/19, maar is desondanks nog in volle gang. Wat betreft de beschikbaarheid en bruikbaarheid van les- en examenmateriaal, de professionalisering van docenten en de organisatie van keuzedelen is de implementatie van keuzedelen volgens bijna de helft van de opleidingsmanagers nog niet afgerond.
De meeste opleidingsmanagers ervaren voldoende ruimte voor het team om bij de invoering van keuzedelen eigen accenten te leggen. Wel acht een vrij grote groep de ondersteuning daarbij vanuit het centrale niveau van de instelling onvoldoende. Ongeveer de helft van de opleidingsteams heeft de invoering van keuzedelen aangegrepen om te werken aan verbeteringen en vernieuwingen in de opleidingen.

De samenwerking met het regionale bedrijfsleven heeft naar aanleiding van de invoering van keuzedelen veel minder vaak een impuls gekregen. De meeste mbo-scholen vinden de betrokkenheid van bedrijfsleven bij keuzedelen te gering, en hier lijkt ook nog weinig schot in te zitten. Dit heeft te maken met de aard van de keuzedelen (generieke of doorstroomgerichte keuzedelen), tijd en prioriteit bij de opleidingen en beperkte interesse van de bedrijven.

Keuzedelen worden het vaakst aangeboden in de vorm van configuraties waaruit studenten kunnen kiezen, maar het aantal opleidingen waar studenten kunnen kiezen uit losse keuzedelen neemt toe. Niettemin vindt bijna de helft van de opleidingsmanagers dat er voor de studenten in 2018/19 nog niet genoeg te kiezen valt. Eerstejaars studenten hebben in het algemeen minder keuzemogelijkheden dan tweedejaars.
In 2018/19 brengen mbo-scholen in grote lijnen dezelfde knelpunten naar voren als in voorgaande schooljaren, zij het in iets mindere mate. De volgende knelpunten worden

alle door meer dan de helft van de respondenten op beleidsniveau ervaren: de organisatie van de keuzedelen, de uitvoerbaarheid van keuzedelen in de BBL en de eisen die aan examinering zijn gesteld.

Resultaten en effecten

Herziene kwalificatiestructuur

Ongeveer een op de vijf mbo-instellingen vindt dat de HKS er zoals beoogd aan heeft bijgedragen dat de kostenefficiëntie van de opleidingen is toegenomen. Aansluitend op de voorgaande metingen vinden we aanwijzingen dat mbo-instellingen wel werken aan een doelmatiger programmering van het onderwijs, maar dat de HKS slechts een van de ontwikkelingen is die hierop van invloed is geweest. Een op de vier beleidsmedewerkers en ongeveer een op de acht opleidingsmanagers vindt dat de herkenbaarheid van de opleidingen op basis van de nieuwe kwalificaties is toegenomen. De meesten van hen zien echter ook op het punt van herkenbaarheid geen veranderingen door de herziene kwalificaties. Op het resultaatgebied van het programmeren en examineren van het onderwijs is volgens vrijwel de helft van de betrokkenen het tegenovergestelde van het beoogde resultaat bereikt, namelijk dat het programmeren en examineren van het onderwijs onder invloed van de herziene kwalificatiestructuur complexer is geworden. Slechts zo'n 15 procent van de opleidingsmanagers en de centrale beleidsmedewerkers ervaart de beoogde vereenvoudiging van programmering en examinering.

De voornoemde veranderingen in het onderwijs zouden uiteindelijk moeten leiden tot onder meer een hogere kwaliteit van onderwijs (en minder uitval) en meer kans op werk voor afgestudeerden. De casestudies laten zien dat de instellingen en opleidingen uit zichzelf niet snel de relatie leggen tussen de maatregelen van de HKS en de uiteindelijk beoogde effecten. De enquêtes, waarin dit verband expliciet wordt gelegd en bevraagd laten een positiever beeld zien. Zowel op opleidingsniveau als op beleidsniveau is men het meest positief over het effect dat de HKS heeft gehad op de onderwijskwaliteit; ruim meer dan de helft van de ondervraagden ervaart een positief effect. Ook ziet 40 tot 50 procent van de opleidingsmanagers en de centrale beleidsmedewerkers positieve effecten van de herziene kwalificaties op de tevredenheid van bedrijven en studenten, en de aansluiting op de arbeidsmarkt. Ongeveer een derde van de mbo-scholen ziet door de herziene kwalificaties toegenomen kansen op werk voor afgestudeerden. Het minst positief is men over de het effect van de HKS op het diplomarendement; hier ervaren ondervraagden van minder dan een vijfde van de opleidingen een positief effect.

Op opleidingsniveau ervaren positieve effecten laten een beperkte samenhang zien met implementatiekenmerken. Vooral wanneer concrete veranderingen in de opleidingen (mede) als gevolg van de HKS als positief worden ervaren, zoals wijzigingen in

examen- en lesmateriaal, en het lesprogramma, zien de opleidingsmanagers ook positieve effecten van de HKS optreden.

Keuzedelen
Veel mbo-scholen ervaren positieve *resultaten* van keuzedelen. Vertegenwoordigers van beleidsniveau van mbo-instellingen vinden in grote meerderheid dat opleidingen zich door het aanbieden van keuzedelen beter kunnen profileren en meer mogelijkheden hebben voor maatwerk aan studenten. Ook vindt meer dan de helft van hen dat keuzedelen bijdragen aan de responsiviteit richting de regionale arbeidsmarkt en aan innovatiever en flexibeler onderwijs. Opleidingsmanagers zijn kritisch over de vraag of keuzedelen bijdragen aan meer flexibiliteit. Over de bijdrage van keuzedelen aan profilering van de opleiding, responsiviteit, maatwerk voor studenten en innovatie zijn zij positiever, maar in mindere mate dan op het beleidsniveau van de mbo-instellingen.
Opleidingsmanagers die voor hun team genoeg ruimte ervaren om eigen accenten te leggen bij de invoering van keuzedelen, zien vaker dan gemiddeld positieve resultaten van keuzedelen, in het bijzonder wat betreft de innovatie van het onderwijs. Daarnaast zijn opleidingsmanagers die de maatregel hebben aangegrepen voor verbeteractiviteiten, zoals bijvoorbeeld het realiseren van meer maatwerk voor studenten of betere samenwerking met het bedrijfsleven, duidelijk positiever over de resultaten van de keuzedelen dan gemiddeld.

Positieve effecten van keuzedelen ervaren mbo-instellingen het meest ten aanzien van de aansluiting op vervolgonderwijs en op (de dynamiek van) de arbeidsmarkt. Wat betreft de effecten op de tevredenheid van studenten en op de onderwijskwaliteit zijn de mbo-instellingen gematigder: naast positieve zijn er ook negatieve ervaringen. Volgens de meeste respondenten heeft de invoering van keuzedelen tot nu toe niet geleid tot meer of minder tevreden bedrijven en op het diplomarendement zijn de keuzedelen volgens hen niet of nauwelijks van invloed. Daarbij moet worden aangetekend dat de vraagstelling betrekking heeft op schooljaar 2018/19. Er is bij mbo-instellingen zorg over een mogelijk verhoogde uitval in de nabije toekomst, als de resultaten van examens van keuzedelen gaan meetellen bij het behalen van een diploma. Over de hele linie schatten respondenten op beleidsniveau van mbo-instellingen de effecten van keuzedelen positiever in dan de opleidingsmanagers.

Knelpunten bij de invoering van keuzedelen spelen wel een rol bij de ervaren effecten van de keuzedelen: hoe meer knelpunten worden ervaren, des te minder positief zijn de opleidingsmanagers over de effecten van deze keuzedelen. Managers van teams die aangeven dat naar aanleiding van de introductie van keuzedelen op veel verschillende terreinen verbeteringen en vernieuwingen zijn geïnitieerd, ervaren vaker positieve effecten van de keuzedelen. Het maakt daarbij verschil op welke terreinen aan verbetering is gewerkt. Teams die hebben ingezet op verbetering van de examinering zien

vaker effecten van keuzedelen op onderwijskwaliteit. Teams die zich toelegden op intensievere samenwerking met het bedrijfsleven zijn vaker positief over het effect van keuzedelen op die samenwerking en op de tevredenheid van bedrijven, en ook op het diplomarendement.

Hoofdstuk 1

Inleiding

Deze rapportage is de vijfde in een reeks van rapportages die de afgelopen jaren zijn gepubliceerd in het kader van het meerjarig evaluatieprogramma van een tweetal belangrijke beleidsinterventies in het mbo. De interventies betreffen de inwerkingtreding van de wet 'Doelmatige Leerwegen' en de herziening van de kwalificatiestructuur (HKS) en komen elk in een afzonderlijk rapport aan de orde. De tweede interventie – de HKS – staat in dit rapport centraal.

In de eerste twee rapportages stond de voorbereiding op de implementatie van de HKS en de invoering van de herziene kwalificaties en de keuzedelen in schooljaar 2016/17 centraal. Hierin is een cijfermatig beeld geschetst van het mbo, zoals van de ontwikkeling van het diplomarendement en de eerstejaars uitval. De derde rapportage ging over de situatie in schooljaar 2016/17, waarin de herziene kwalificatiestructuur is ingegaan en alle instromende studenten starten in een opleiding die is gebaseerd op een nieuwe kwalificatie. Dit rapport ging dan ook over eerste ervaringen met de invoering van de HKS. De vierde rapportage ging over schooljaar 2017/2018 en waarin de aandacht nog verder is verlegd naar de ervaringen met de ingevoerde herzieningen die inmiddels twee schooljaren van kracht zijn. In deze vijfde rapportage, over schooljaar 2018/19 en het derde invoeringsjaar van de HKS, is de nadruk verder verschoven naar de resultaten en effecten van de herziene kwalificatiestructuur.

Het meerjarige evaluatieprogramma wordt, in opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO), uitgevoerd met behulp van financiering van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Het valt onder de verantwoordelijkheid van de Programmaraad voor Beleidsgericht Onderzoek (ProBO) van NRO. Deze programmaraad stimuleert onderzoek dat inzicht vergroot in de vraag hoe het onderwijsbeleid optimaal kan inspelen op ontwikkelingen (uit het verleden, van nu en die voorzien worden in de toekomst) in de samenleving. Het evaluatieprogramma wordt inhoudelijk begeleid door een adviescommissie bestaande uit afgevaardigden van OCW, NRO ProBO, MBO Raad, SBB, VNO NCW/MKB-Nederland en een wetenschapper.

Het meerjarige evaluatieprogramma wordt uitgevoerd door het consortium 2B MBO, dat bestaat uit onderzoekers van KBA Nijmegen en ResearchNed. Meer informatie over het evaluatieprogramma en de onderzoeksgroep is te vinden op de website www.2b-mbo.nl.

1.1 De herziening kwalificatiestructuur mbo

In het mbo zijn de (beroeps)eisen waaraan een student moet voldoen, beschreven in een kwalificatiedossier. Wat de student moet kennen en kunnen aan het eind van de opleiding ligt daarmee dus vast in het kwalificatiedossier. Op basis daarvan maken scholen hun onderwijsprogramma's.

In 2010 gaf de commissie Hermans/Van Zijl[1] in haar advies 'Naar meer doelmatigheid in het mbo' aan dat de kwalificatiestructuur meer kwalificaties kent dan strikt noodzakelijk en niet alleen omvangrijk is, maar ook weinig samenhang kent. De commissie adviseerde om te streven naar een doelmatiger kwalificatiestructuur door meer transparantie en minder overlap tussen kwalificaties, waarbij gemeenschappelijkheid van aanverwante kwalificaties het uitgangspunt moest zijn. Vervolgens kondigde de minister van OCW de daadwerkelijke inwerkingtreding van deze vereenvoudiging van de kwalificatiestructuur aan in Focus op Vakmanschap[2]: *"[De herziening] moet leiden tot doelmatigere opleidingen van een hogere kwaliteit die inspelen op de behoefte van het bedrijfsleven"*. De doelmatigheid van het mbo speelt dan ook een centrale rol bij de herziening van de kwalificatiestructuur (HKS). De kwalificatie-eisen van een opleiding moeten immers zo goed mogelijk aansluiten bij de behoeften van het – regionale – bedrijfsleven, zodat de mbo-gediplomeerde een zo groot mogelijke kans heeft op het vinden van een (passende) baan. Het is de bedoeling dat mbo-instellingen hun opleidingsportfolio afstemmen in de regio, met het regionale bedrijfsleven en met andere onderwijsinstellingen. Een andere belangrijke overweging bij het herzien van de kwalificatiestructuur was dat de vrije ruimte in het onderwijsprogramma onvoldoende kwaliteit bood met te weinig inhoudelijke uitdaging voor mbo-studenten.

De vereenvoudiging van de kwalificatiestructuur houdt het volgende in (Uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel herziening kwalificatiestructuur[3]):

- Er komen minder kwalificatiedossiers en kwalificaties (van 237 kwalificatiedossiers en 613 kwalificaties in 2013 naar 176 kwalificatiedossiers en 489 kwalificaties in 2016);
- De overlap tussen kwalificaties wordt weggenomen;
- De kwalificatiedossiers worden transparanter, dunner en overzichtelijker als gevolg van een betere beschrijving van de kwalificatie-eisen, waarbij kennis en vaardigheden meer voorop komen te staan en gedrag en resultaat duidelijker zijn aangegeven;

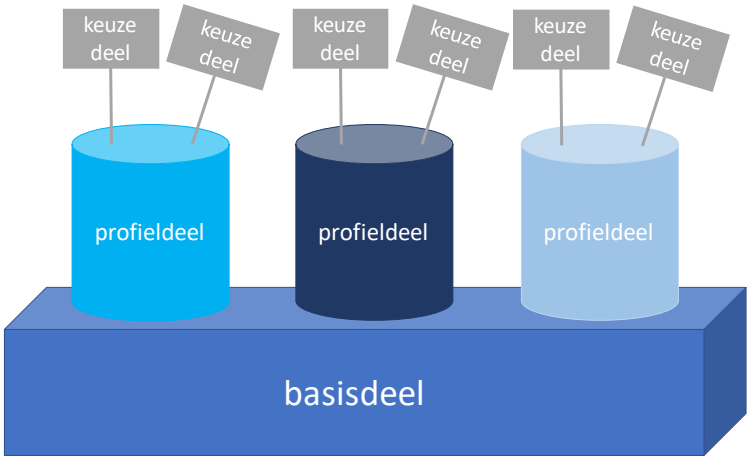
1 Commissie Hermans/van Zijl. (8 november 2010). Naar meer doelmatigheid in het mbo. Advies commissie Kwalificeren en Examineren.
2 OCW (16 februari 2011). Actieplan Focus op vakmanschap 2011-2015.
3 OCW (1 augustus 2015). Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel Herziening Kwalificatiestructuur.

- De kwalificatiedossiers zijn gemakkelijker en sneller te actualiseren, opdat het onderwijs beter kan inspelen op de ontwikkelingen op de (regionale) arbeidsmarkt;
- Keuzedelen zijn nieuw en zijn een verrijking van de kwalificatie.

De herziene kwalificatiestructuur is ingegaan op 1 augustus 2016. Alle instromende mbo-studenten in schooljaar 2016/17 zijn dus gestart in een opleiding die is gebaseerd op een herziene kwalificatie.

Een nieuw model voor de kwalificatiedossiers

Eén van de meest in het oog springende onderdelen van de HKS is de nieuwe opbouw van de kwalificatiestructuur. In de nieuwe opbouw bestaat een kwalificatiedossier uit een basis- en profieldelen. Met deze nieuwe opbouw is vooral beoogd om de samenhang van de kwalificaties binnen een kwalificatiedossier duidelijker te maken. Keuzedelen zijn geen onderdeel van de kwalificaties maar staan ernaast. Een beroepsopleiding is gericht op één basisdeel, één profieldeel en één of meerdere keuzedelen. Keuzedelen maken een opleiding compleet.



Het **basisdeel** van een kwalificatiedossier bestaat uit een generiek deel en een beroepsspecifiek deel. In het generieke deel zijn de kwalificatie-eisen beschreven voor de generieke vakken Nederlands, rekenen, loopbaan en burgerschap en Engels (alleen niveau 4). Dit generieke deel is dus in alle kwalificatiedossiers gelijk.
In het beroepsspecifieke deel zijn de kerntaken en de vakkennis, vaardigheden en houdingsaspecten beschreven die alle beginnende beroepsbeoefenaren in het betreffende werkveld delen. Het gaat om de verwante kerntaken voor kwalificaties in het betreffende kwalificatiedossier. Voor bepaalde kwalificaties kunnen bovendien aanvullende eisen gelden.

Het **profieldeel** van een kwalificatiedossier bevat voor iedere kwalificatie de specifieke onderdelen die niet gelden voor alle kwalificaties in het kwalificatiedossier. In dit deel zijn per kwalificatie de beroepsgerichte taken nader uitgewerkt. Op het diploma staat de naam van het profiel.

De **keuzedelen** vormen een geheel nieuw onderdeel. Het idee is dat deze keuzedelen een verrijking zijn van de opleiding en mbo-instellingen de mogelijkheid geven om (nog) sneller in te spelen op de ontwikkelingen en innovaties in het – regionale – bedrijfsleven en de wensen van studenten en vervolgonderwijs.
Keuzedelen bieden mbo-studenten de mogelijkheid om hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten door zich te verdiepen in een specifiek onderdeel van de kwalificatie of door juist te verbreden met een nieuw element van de kwalificatie of een aanvullend element van een andere kwalificatie. Daarnaast zijn er keuzedelen die gericht zijn op het vergemakkelijken van de doorstroom naar vervolgonderwijs. Uitsluitend voor entreeopleidingen zijn er ook keuzedelen die gericht zijn op het wegwerken van achterstanden en op onderdelen die extra aandacht behoeven.
Studenten zijn verplicht om examen te doen in de keuzedelen. De afgeronde keuzedelen worden vermeld op het diploma. De hoogte van het examenresultaat van keuzedelen telt pas voor studenten die starten vanaf schooljaar 2020/21 mee in de slaag/zak regeling.

Als richtlijn[4] voor het ontwerpen van kwalificatiedossiers en keuzedelen geldt dat het basisdeel ongeveer 50 procent van de studielast beslaat en het profieldeel 35 procent. De resterende 15 procent studielast is beschikbaar voor één of meerdere keuzedelen.

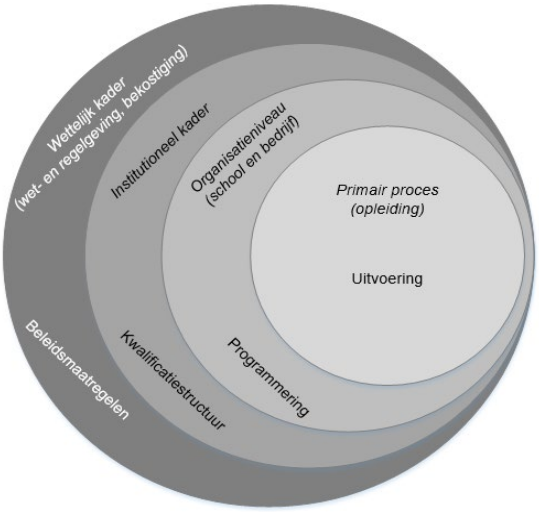
In deze evaluatie onderscheiden we bij de HKS op verzoek van OCW twee beleidsmaatregelen, namelijk de herziene kwalificatiedossiers (met de nieuwe opbouw van basisdeel en profieldelen) en de keuzedelen. In paragraaf 1.3 komen we hierop terug.

4 OCW (1 augustus 2015). Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel Herziening Kwalificatiestructuur.

1.2 Het conceptueel kader

Centraal in de evaluatie van de beleidsinterventie herziening kwalificatiestructuur (HKS) staan de vraag naar de implementatie en de vraag naar effecten van het beleid. Daaronder ligt de aanname dat deze maatregelen tot implementatie leiden en dat daaruit de beoogde effecten voortvloeien. De HKS grijpt in op verschillende niveaus en aspecten van het mbo-stelsel. Nieuwenhuis (2001)[5] maakte bij de evaluatie van de wet 'Educatie en Beroepsonderwijs' gebruik van een model dat ook hier van nut is. Hij benoemt vier verschillende niveaus in een schillenmodel:

- wettelijk kader (wet- en regelgeving, bekostiging);
- institutioneel kader (onder meer kwalificatiestructuur);
- organisatieniveau (school en bedrijf);
- primair proces (opleiding).



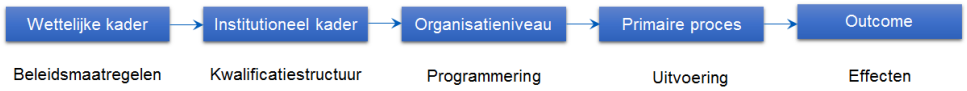
Dit model is behulpzaam om een onderscheid te maken:

- tussen veranderingen in de kwalificatiestructuur (institutioneel niveau) en veranderingen in het onderwijs (organisatieniveau en primair proces); en
- tussen het organiseren en programmeren van onderwijs (op organisatieniveau; denk aan opleidingsprogramma's, roosters, nominale opleidingsduur, aannamebeleid) en de daadwerkelijke uitvoering (in het primaire proces; denk aan gerealiseerde

5 Nieuwenhuis, L.F.M., Berkel, H.J.M. van, Jellema, M. & Mulder, R.H. (2001). Kwaliteit getoetst in de BVE; kwaliteit en niveau van aanbod en examens in het beroepsonderwijs en de volwassenen-educatie. Zoetermeer: Stuurgroep Evaluatie WEB.

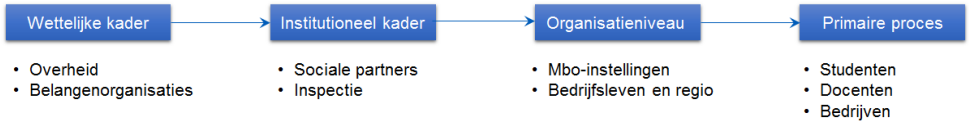
opleidingsduur, feitelijke studentbelasting, beschikbaarheid van BPV-plaatsen, kwaliteit en rendement van opleidingen).

Zo ontstaat een getrapt model van implementatie, waarbij de beleidsmaatregel deels direct op het organisatieniveau en het primaire proces ingrijpt en deels getrapt via de kwalificatiestructuur verloopt.



Er wordt een onderscheid gemaakt tussen effecten die betrekking hebben op het onderwijsproces zelf (zoals een efficiëntere organisatie van het onderwijs of het gemakkelijker examineren) en de resultaten van het onderwijsproces (zoals VSV, rendement, kwaliteit, doorstroom). Het eerste type effecten betreft indicatoren voor (het succes van) de implementatie. Het tweede type effecten heeft betrekking op de outcome van het primaire proces, zowel in termen van onderwijsopbrengsten (behaalde kwalificaties en competenties, gerealiseerde opleidingsduur, doorstroom naar werk en vervolgonderwijs) als in termen van gerealiseerde kenmerken zoals aantrekkelijkheid, studeerbaarheid en transparantie.

Scholen, docenten, studenten en bedrijven zijn belangrijke actoren in het proces en hebben een voorname rol in de evaluatie. De actoren zijn deels medevormgever en deels belanghebbende en afnemer. In sommige gevallen beiden. Ook hier wordt een onderscheid gemaakt in de vier niveaus van het conceptueel model:



De rol van actoren op het niveau van het wettelijk kader ligt buiten het bereik van de evaluatie. Die van actoren op het niveau van het institutioneel kader wordt, voor zover betrekking hebbend op de kwalificatiestructuur, wel meegenomen.

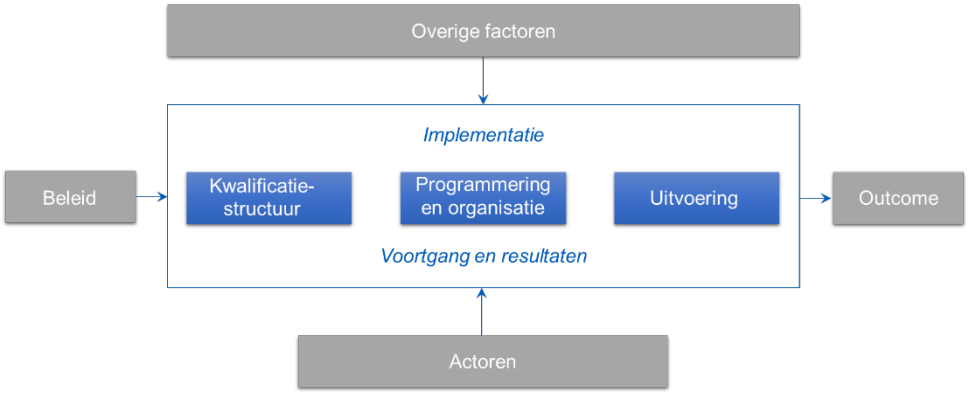
Het model gaat uit van een vereenvoudigd stappenmodel waarin beleidsmaatregelen leiden tot implementatie, uitvoering, resultaten en outcome. De werkelijkheid is echter complexer. Er is sprake van interactie tussen de HKS en de maatregelen in de beleidsinterventie ‘Doelmatige Leerwegen’ en van ‘feedbackloops’ die al gaandeweg het proces van invoering beïnvloeden. Daarnaast is er sprake van andere factoren dan de te

onderzoeken beleidsmaatregelen die zowel de implementatie als de uitvoering en de resultaten beïnvloeden. Onderscheiden worden:

- overige beleidsinterventies van de overheid, zoals wetswijziging macrodoelmatigheid (zorgplicht), invoering passend onderwijs, participatiewet, jeugdwet, nieuwe programma's vmbo;
- externe factoren, zoals demografische ontwikkelingen, arbeidsmarktveranderingen, conjuncturele ontwikkelingen;
- regionale context, zoals specifieke kenmerken van de regio, samenwerking met partners.

In het meerjarige evaluatieprogramma worden deze factoren als context benoemd, beschreven en meegenomen in de analyse. Het doel is daarbij niet om te komen tot een alomvattend verklarend model, maar om de relatieve invloed van deze andere factoren op het te analyseren beleid te kunnen inschatten.

Samengevat kan het conceptueel kader als volgt schematisch worden weergegeven:

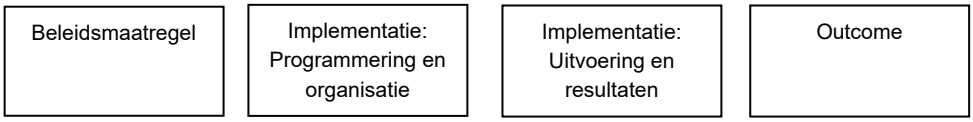


1.3 Onderzoeksvragen

Centraal in het meerjarige evaluatieprogramma van de HKS staan de volgende drie algemene onderzoeksvragen:

1. Hoe worden specifieke maatregelen die de beleidsinterventie HKS met zich meebrengt met de betrokkenheid van derden (studenten, docenten, management, werkgevers, et cetera) ingevoerd in het onderwijs?
2. Leiden de ingevoerde maatregelen daadwerkelijk tot de beoogde effecten bij de relevante doelgroepen?
3. Welke andere (onbedoelde/ongewenste) effecten hebben de maatregelen en hoe kunnen deze ([on]bedoelde/[on]gewenste) effecten worden verklaard?

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvragen baseren we ons op de beleidstheorie van de HKS. In de reconstructie van deze beleidstheorie is het conceptueel kader benut om de stappen van beleidsmaatregel naar effect zichtbaar te maken. Daarvoor is een vereenvoudigd, van het conceptueel kader afgeleid schema gebruikt:



De beleidsinterventie HKS kent, zoals aangegeven in paragraaf 1.1, twee maatregelen: de herziene kwalificatiedossiers (met drie submaatregelen, namelijk de nieuwe indeling van de kwalificatiedossiers, de herclustering van kwalificaties, en een andere beschrijvingswijze van kwalificatiedossiers) en de invoering van de keuzedelen. Voor elk van deze maatregelen wordt aangegeven wat volgens de beleidstheorie in de implementatie moet gebeuren, tot welke resultaten dit moet leiden en wat het uiteindelijke effect (outcome) moet zijn. De beleidsreconstructie is gebaseerd op een analyse van de memories van toelichting op de wet en andere relevante beleidsdocumenten. Daarnaast zijn aanvullend gesprekken gevoerd met beleidsambtenaren van OCW.

Met behulp van deze beleidsreconstructie ontstaan als zodanig onderzoekshypothesen die empirisch getoetst worden. De formele toetsing van deze hypothesen vindt plaats in de eindrapportage wanneer een vergelijking met de situatie na de invoering van beleidsinterventie mogelijk is.

Wellicht ten overvloede wordt erop gewezen dat het bij de beleidstheorie gaat om een afspiegeling van de intenties, argumentatie, redeneringen en doelen van de overheid. Bovendien gaat het om een reconstructie achteraf. De beleidstheorie is belangrijke input voor het empirische onderzoek, maar niet de enige bron. Zoals in de onderzoeksvragen te zien is, komen in het meerjarige evaluatieprogramma niet alleen de bedoelde effecten van de HKS aan de orde. Ook onbedoelde en mogelijk zelfs ongewenste effecten zijn denkbaar. Voor een deel zijn die in de beleidstheorie ook benoemd; voor een ander deel zijn die op voorhand uit de literatuur afgeleid.

De uitwerking van de beleidstheorie is apart voor de herziene kwalificatiedossiers en de keuzedelen terug te vinden in de twee betreffende hoofdstukken van dit rapport. Bij elk van beide maatregelen wordt een overzicht gegeven van de kernpunten uit de beleidstheorie, volgens het bovengenoemde schema.

1.4 Onderzoeksopzet en aanpak

Drie deelprojecten

Het evaluatieprogramma bestaat, analoog aan de drie onderzoeksvragen in paragraaf 1.2, uit drie deelprojecten, namelijk (1) de implementatiemonitor, (2) de effectevaluatie en (3) de verklarende evaluatie.

De implementatiemonitor volgt het verloop van de invoering van de diverse maatregelen aan de hand van kwantitatieve en kwalitatieve data op het niveau van opleiding, mbo-instelling, en het mbo als geheel. Het gaat niet alleen om de voortgang van de implementatie, maar ook om het verloop van het proces en de factoren die de implementatie positief of negatief kunnen beïnvloeden. Zo is een combinatie van kenmerken binnen en buiten onderwijsinstellingen van invloed op het succesvol implementeren van beleid (Van Meter en Van Horn, 1975[6]; Miles e.a., 1987[7]). Voorbeelden zijn de mate van steun vanuit de directie voor de uitvoerders van het (nieuwe) beleid, de mate waarin de implementatie wordt gefaciliteerd met tijd of middelen, en de mate waarin verschillende veranderingen tegelijkertijd of na elkaar ingevoerd worden. Ook de grootte van de organisatie, de competenties van het personeel en de organisatievorm (mate van hiërarchie, afstand tussen directie en de 'werkvloer') kunnen van invloed zijn op het implementatieproces van nieuw beleid. Tot slot kan de communicatie over de beleidsmaatregel invloed hebben op de welwillendheid van betrokkenen om de beleidsverandering door te voeren.

In de effectevaluatie wordt vooral gekeken naar de kwantitatieve effecten van het beleid (implementatie-effecten en outcome) aan de hand van beschikbare, bestaande databestanden en eigen dataverzameling.

In de verklarende evaluatie wordt naar een verklaring gezocht voor optredende ([on]bedoelde/[on]gewenste) effecten. Doel van de verklarende evaluatie is in beeld te brengen waarom de beleidsinterventie werkt, waarom bedoelde effecten wel of niet optreden, en eventuele onbedoelde/ongewenste effecten te signaleren.

6 Meter, D.S. & Horn, C.E. van. (1975). *The Policy Implementation Process: a conceptual framework*. In: Administration & Society, Vol. 6, No. 4, 445-487.

7 Miles, M.B., Ekholm, M., & Vandenberghe, R. (1987). *Lasting school improvement: exploring the process of institutionalization. OECD-publication*. Leuven-Amersfoort: Acco.

Drie vormen van dataverzameling

Gekozen is voor een mixed-methods benadering met een combinatie van verschillende kwantitatieve en kwalitatieve methoden. De redenen daarvoor zijn als volgt (zie ook De Boer [2006][8]):

- het betreft praktijk- en beleidsgericht onderzoek waarin de (beleids)vraag leidend is, in tegenstelling tot bijvoorbeeld zuiver theorievormend of hypothesetoetsend onderzoek;
- multi-niveau analyse is vereist vanwege de complexiteit van de vraagstelling;
- er is zowel behoefte aan verklarend onderzoek, als aan representatieve, generaliseerbare uitkomsten.

De mixed-methods benadering is meer dan een verzameling van verschillende methoden. In navolging van Ash en Burn (2003[9]) wordt de rol van de samengestelde casestudie (composite case study) centraal gesteld, vooral in de deelprojecten implementatiemonitor en verklarende evaluatie. Deze vorm van casestudie is met name bruikbaar vanwege het meervoudige karakter: exploratief, descriptief en verklarend (explanatory). Dit sluit uitstekend aan op de doelstelling van de evaluatie om zowel te monitoren (verkennen, beschrijven) als te evalueren (verkennen, verklaren).

Er zijn in het meerjarige evaluatieonderzoek drie vormen van dataverzameling:

1. dataverzameling bij alle instellingen;
2. bestandsanalyse (bestaande enquêtes, registerbestanden van onder meer DUO);
3. verdiepende casestudies.

Hieronder volgt per vorm een beschrijving van de aanpak en de respons.

1. Dataverzameling bij alle instellingen

Bij alle mbo-instellingen is gevraagd om een centrale contactpersoon die kan helpen bij het uitvoeren van het onderzoek binnen de instelling. In totaal hebben we 47 actieve centrale contactpersonen. Veertien scholen doen niet mee. Twaalf scholen hebben vanaf het begin niet meegedaan aan het onderzoek; twee scholen zijn later afgevallen. Het gaat om totaal vijf ROC's, een AOC en acht vakinstellingen.

Jaarlijks worden de instellingen gevraagd om twee semigestructureerde online vragenlijsten in te vullen, één op beleidsniveau en één op opleidingsniveau. Het onderwerp van de vragenlijst op beleidsniveau is het instellingsbeleid dat uit de maatregelen volgt,

8 Boer, F. de. (2006). *Mixed Methods: een nieuwe methodologische benadering?* KWALON, 11, 5-10.

9 Ash, C.G., & Burn, J.M. (2003). *Composite case study method to built e-business transformation theory*. Proceedings of the 14th Australian Conference on Information Systems. Perth: ACIS.

de manier waarop de instelling de implementatie van dit beleid faciliteert en de resultaten en effecten van de implementatie. In de vragenlijst op opleidingsniveau staat de feitelijke invoering van de maatregelen centraal. Onderwerp van deze vragenlijst zijn dan ook de gevolgen van de maatregelen op het niveau van het primaire proces (de onderwijsuitvoering). Deze gevolgen zijn immers vooral zichtbaar in de klas, bij de docenten en bij de studenten, en in de relatie met de bedrijven/de omgeving.

Respons vragenlijst beleidsniveau

De vragenlijst op beleidsniveau is ingevuld door respondenten die kennis van het instellingsbrede beleid inzake HKS hebben. In totaal hebben 38 respondenten de vragenlijst ingevuld (zie tabel 1.1).

Tabel 1.1: Respons vragenlijst beleidsniveau thema HKS

Type instelling	Aandeel populatie	Aandeel respons
ROC groot*	32%	45%
ROC klein	37%	32%
AOC	14%	13%
Vakinstelling	17%	10%
Totaal (=100%)	63	38

* De grens tussen ROC groot en ROC klein ligt bij 10.000 studenten.

Respons vragenlijst opleidingsniveau

Op opleidingsniveau is sprake van drie varianten van de vragenlijst: één voor entreeopleidingen, één voor opleidingen niveau 2, en één voor opleidingen niveau 3/4. Zoveel mogelijk is geprobeerd om in de drie versies van de vragenlijst opleidingsniveau en in de vragenlijst beleidsniveau dezelfde vragen te stellen, om de vergelijkbaarheid te bevorderen. De vragenlijst op opleidingsniveau is bedoeld voor een teamleider.

Steekproef

In de eerste meting is voor de vragenlijst op opleidingsniveau een gestratificeerde steekproef gebruikt van opleidingen uit alle in schooljaar 2015/16 aanwezige combinaties van onderwijsinstelling-opleiding. Bij de tweede meting is dezelfde steekproef gebruikt. Bij de derde en huidige, vierde meting zijn opleidingen met non-respons op de twee daaraan voorgaande metingen niet opnieuw aangeschreven. Om de respons te verhogen is de steekproef voor deze opleidingen ververst.

Een opleiding hebben we concreet gedefinieerd als de combinatie beroepsopleiding (variabele uit de SBB crebo-koppeltabel) met niveau en leerweg. Crebo is namelijk een te laag abstractieniveau, aangezien in de loop van de tijd diverse crebonummers zijn ontstaan die verwijzen naar dezelfde 'opleiding'. Een kwalificatiedossier is weer een te hoog abstractieniveau. Bij de steekproeftrekking is voorts rekening gehouden met het aantal studenten per onderwijsinstelling-opleiding en met de verhouding ROC/AOC/ vakinstelling. In beginsel is per stratum een aselecte steekproef getrokken. Er heeft 'oversampling' plaatsgevonden van entreeopleidingen, opdat er voldoende aantallen zijn om betrouwbare uitspraken te doen over dit thema.[10] Ook in deze vierde meting bleken er veel handmatige aanpassingen in de steekproef nodig; namelijk om ervoor te zorgen dat per instelling hooguit tien opleidingen werden benaderd, omdat enkele opleidingen onherkenbaar waren binnen de instelling, omdat meerdere geselecteerde opleidingen toevalligerwijs bij dezelfde teamleider behoorden, omdat de teamleider entree ook de contactpersoon voor de beleidsvragenlijst entree was en tot slot, om af te stemmen met de keuze van opleidingen in de casestudies. Dit heeft ertoe geleid dat de definitieve (netto) steekproef uit 345 opleidingen bestaat.

Tabel 1.2 geeft de verdeling van opleidingen in de populatie en binnen de responsgroep weer. De respons bedraagt 52 procent: 179 van de 345 opleidingen hebben met minstens één thema aan de vierde meting meegedaan.[11] De verhoudingen in de respons wijken op een aantal kenmerken iets af ten opzichte van de populatie. Grote ROC-opleidingen en opleidingen in de groensector (AOC's) zijn licht oververtegenwoordigd; opleidingen in de techniekssector zijn enigszins ondervertegenwoordigd. Daarnaast zijn entreeopleidingen oververtegenwoordigd vanwege de bewuste oversampeling daarvan; niveau 2 en 3 opleidingen zijn daarentegen iets ondervertegenwoordigd.

10 Volgens de hierboven beschreven definitie van een 'opleiding' heeft ieder mbo-instelling hooguit twee entreeopleidingen. De beroepsopleiding is namelijk overal entreeopleiding, het niveau is 1 en er zijn twee (mogelijke) leerwegen.

11 De respons per thema wijkt af omdat de uitgevraagde thema's afhankelijk zijn van het niveau van de opleiding.

Tabel 1.2: Overzicht populatie en respons op de opleidingsvragenlijst

	Populatie[1]	Respons
Naar type instelling:		
AOC	5%	11%
ROC kleine opleidingen	23%	18%
ROC middelgrote opleidingen	46%	40%
ROC grote opleidingen	23%	27%
Vakinstelling	3%	5%
Naar niveau:		
Entree	2%	15%
mbo2	28%	21%
mbo3	34%	29%
mbo4	36%	35%
Naar leerweg:		
BOL	56%	56%
BBL	44%	44%
Naar grootte instellingen (aantal leerlingen):		
Klein	46%	46%
Groot	54%	54%
Naar grootte opleidingen (aantal leerlingen):		
Klein	25%	22%
Middel	50%	46%
Groot	25%	32%
Naar sector:[2]		
Groen	6%	10%
Techniek	46%	39%
Zorg & welzijn	17%	21%
Economie	31%	30%
Totaal (=100%)	5.744	179

[1] De totale populatie, inclusief instellingen die hebben geweigerd om deel te nemen aan de evaluatie (exclusief BBO de Schalmen).

[2] Exclusief categorie 'Combinatie van sectoren', dit betreft hoofdzakelijk entreeopleidingen. Entreeopleidingen zijn op basis van hun kwalificatienaam aan een van de vier sectoren toegewezen.

2. Methodologie bestandsanalyses

We maken in het evaluatieprogramma ook gebruik van secundaire data: administratieve bestanden van DUO en gegevens uit (reeds bestaand) enquêteonderzoek. Deze data zijn tot nu toe vooral gebruikt voor de rapportage Doelmatige Leerwegen en in beperkte mate voor de rapportage HKS. Voor de eindrapportage HKS worden aan de hand van DUO-data nadere analyses verricht naar (mogelijke) effecten van de HKS.

3. Verdiepende casestudies

Zoals gezegd hebben de casestudies tot doel om diepgaande informatie te verzamelen bij mbo-scholen over de wijze waarop en de context waarbinnen de beleidsinterventies zijn geïmplementeerd, tot welke beoogde en niet-beoogde effecten dit leidt en welke verklaringen voor gevonden effecten of voor het eventueel uitblijven van effecten zijn aan te geven. De casestudies zijn tevens benut om inschattingen te maken over eventuele concurrerende effecten tussen de maatregelen van de beleidsinterventies wet 'Doelmatige Leerwegen' en HKS onderling en met aanpalende beleidsinterventies zoals vsv-maatregelen, kwaliteitsafspraken en de referentieniveaus taal en rekenen. In de rapportage worden de resultaten uit de casestudies opgenomen in het algehele verhaal en niet afzonderlijk beschreven.

Acht mbo-scholen nemen jaarlijks deel aan de casestudies: vijf ROC's, twee AOC's en één vakinstelling. Een casestudy bestaat uit 'face-to-face' interviews op beleidsniveau (jaarlijks) en op opleidingsniveau (iedere twee jaar). Bij deze meting zijn gesprekken op zowel beleids- als opleidingsniveau op zeven mbo-scholen gevoerd. De gesprekken bij de achtste school zijn vanwege de maatregelen in het kader van de Coronacrisis niet doorgegaan.

In de gesprekken is de impact van alle maatregelen van de wet 'Doelmatige Leerwegen' en Herziening Kwalificatiestructuur gezamenlijk beschouwd. Dit in tegenstelling tot eerdere gespreksrondes waar de gesprekken per (sub)maatregel waren ingestoken. Dit heeft ertoe geleid dat per school een groep professionals op beleidsniveau en op opleidingsniveau is samengesteld, waar het gesprek mee is aangegaan. In totaal zijn 15 gesprekken gevoerd met in totaal 36 informanten, onder andere hoofden en beleidsmedewerkers kwaliteit/onderwijs, bestuurssecretarissen, managers entreeonderwijs, directeuren financiën, opleidingsmanagers (team- of domeinleiders) en docenten.

1.5 Opzet van het rapport

In het rapport maken we geen onderscheid tussen de implementatiemonitor, effectevaluatie en verklarende evaluatie. De resultaten worden beschreven langs inhoudelijke lijnen, aan de hand van het conceptueel kader en de beleidstheorie.

In hoofdstuk 2 staat de maatregel herziene kwalificatiedossiers centraal en in hoofdstuk 3 de invoering van de keuzedelen. In elk hoofdstuk bespreken we naar analogie van de beleidstheorie de organisatie en programmering van de implementatie van de maatregel, gevolgd door de resultaten en de effecten van de implementatie. De beleidstheorie wordt beschreven en toegelicht in de paragrafen 2.2 en 3.2.

Beide hoofdstukken eindigen met een korte opsomming van de belangrijkste bevindingen (in de paragrafen 2.7 en 3.7). In hoofdstuk 4 koppelen we vervolgens de onderzoeksvragen terug en bespreken we de voorlopige conclusies.

Hoofdstuk 2

Herziene kwalificatiedossiers

2.1 Beschrijving inhoud maatregel

We onderscheiden bij de herziening van de kwalificatiestructuur (HKS) twee maatregelen: de herziene kwalificatiedossiers en de invoering van de keuzedelen. In dit hoofdstuk staat de eerste maatregel centraal, de herziene kwalificatiedossiers (KD's). De invoering van de keuzedelen komt aan bod in hoofdstuk 3.

Zoals aangegeven in paragraaf 1.1 is de meest in het oog springende wijziging in de KD's de nieuwe opbouw met een basisdeel en profieldelen. Het basisdeel bestaat uit generieke (geldend voor alle kwalificaties in het mbo) en beroepsspecifieke (gemeenschappelijk voor kwalificaties in het kwalificatiedossier) onderdelen. De onderscheidende verschillen tussen kwalificaties zijn uitgewerkt in profieldelen.

Naast deze nieuwe indeling is sprake van een andere beschrijvingswijze van de KD's. De herziene KD's moeten transparant, herkenbaar, flexibel, uitvoerbaar, doelmatig en duurzaam zijn. Bijgevolg dienen de herziene KD's dunner en minder complex te worden, kennis en vaardigheden moeten meer centraal komen te staan, en het gedrag en de resultaten moeten duidelijker worden aangegeven. Daar komt bij dat KD's neutraal moeten zijn, wat wil zeggen dat ze alleen gaan over het 'wat'. De instellingen geven het 'hoe' vorm en inhoud. Een bijkomende maatregel is dat de verplichte verantwoordingsinformatie niet langer onderdeel is van het KD. Het betreft onder meer actuele informatie over de arbeidsmarkt en handreikingen voor branchevereisten. Dit maakt het mogelijk om deze informatie sneller en vaker te actualiseren.

Tot slot moet een herclustering van KD's leiden tot een vermindering van het aantal kwalificaties en een reductie van de overlap tussen en binnen kwalificaties. De analyse van de overlap binnen en tussen KD's is geen onderdeel van deze evaluatie, evenmin als een analyse van de concrete inhoud van de KD's. De ontwikkeling van KD's vindt plaats door Stichting Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven (SBB) in nauwe samenspraak met onderwijsinstellingen en bedrijven. De Toetsingskamer van de SBB beoordeelt vervolgens de kwaliteit van de voorgestelde KD's. De vaststelling van een KD gebeurt door de minister van OCW. De beoordeling van de (kwaliteit van deze) aanpak is geen doel van deze evaluatie.

2.2 De beleidstheorie

Het centrale doel van de herziene KD's is om de kwaliteit van het mbo-onderwijs te verhogen en de aansluiting met de (regionale) arbeidsmarkt te verbeteren, mede vanwege de toenemende dynamiek op de arbeidsmarkt. De maatregel dient dit doel te bereiken door (a) minder kwalificaties met minder overlap en meer samenhang en (b) een betere opbouw van de KD's met een heldere en meer transparante beschrijving. De beleidsverwachting is dat dit in de programmering en organisatie leidt tot een doelmatiger inrichting van het opleidingsaanbod (minder opleidingen) en tot bredere opleidingen, waarbij het basisdeel benut wordt voor de clustering van opleidingen.
De *verwachte* resultaten hiervan zijn:

- dat er meer studenten per opleiding onderwijs volgen, wat samengaat met kostenefficiëntie, waardoor de kwaliteit van de opleidingen hoger wordt;
- dat de herkenbaarheid van opleidingen op en de aansluiting met de arbeidsmarkt verbetert;
- dat onderwijsinstellingen meer houvast hebben bij het programmeren en examineren van onderwijs, wat de onderwijsinrichting eenvoudiger en doelmatiger maakt.

De verwachting is dat de wijzigingen leiden tot een hogere kwaliteit van het onderwijs en meer kans op werk voor studenten.

Schematisch kan de beleidstheorie als volgt worden weergegeven:

Maatregel		Implementatie: programmering & organisatie		Implementatie: resultaten		Outcome
minder kwalificaties en KD's, minder overlap en meer samenhang	--	doelmatiger inrichten opleidingsaanbod (minder opleidingen)	--	meer studenten per opleiding, kosten efficiënter	--	hogere kwaliteit onderwijs
					--	meer opleidingen met betere aansluiting dynamiek arbeidsmarkt
	--	helder opleidingsaanbod (portfolio)	--	betere profilering (herkenbaarheid) student op de arbeidsmarkt	--	betere aansluiting met de arbeidsmarkt
andere opbouw KD's (basisdeel / profieldeel)	--	basisdeel benutten voor clustering opleidingen	--	(kosten)efficiëntere organisatie van (gemeenschappelijk basisdeel van) opleidingen	--	hogere kwaliteit onderwijs (en minder uitval)
			--	bredere opleidingen	--	meer kans op werk
	--	basisdeel benut voor doelmatiger (gemakkelijker) programmeren en examineren	--	makkelijker om onderwijs te programmeren en om te examineren	--	hogere kwaliteit onderwijs (en minder uitval)
transparantere en minder complexe beschrijving KD's	--	kennis en vaardigheden staan voorop in KD's + duidelijker aangegeven resultaat en gedrag	--	makkelijker om onderwijs te programmeren en om te examineren	--	hogere kwaliteit onderwijs (tevredenheid bedrijven)
verantwoordingsinformatie buiten het KD	--	Meer gebruik van verantwoordingsinformatie door instellingen omdat deze sneller en vaker wordt geactualiseerd	--	makkelijker om onderwijs te programmeren en om te examineren	--	betere aansluiting arbeidsmarkt

2.3 Leeswijzer

Dit hoofdstuk is opgebouwd langs de verschillende componenten van de beleidstheorie, zoals hierboven schematisch is weergegeven. De eerste kolom in het schema ('maatregel') is eerder in deze paragraaf al beschreven. De tweede kolom valt in twee delen uiteen. De implementatie bespreken we in paragraaf 2.4 en de programmering van het onderwijs in relatie tot de herziene kwalificatiedossiers komt aan bod in paragraaf 2.5, gevolgd door de resultaten van de implementatie en effecten/outcome in paragraaf 2.6. We sluiten af met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen over deze maatregel in paragraaf 2.7.

De focus van het voorliggende rapport ligt enerzijds bij schooljaar 2018/19, anderzijds zijn de scholen bij verschillende onderdelen ook gevraagd om terug te kijken op de gehele periode sinds de invoering van de herziene kwalificatiestructuur in 2016/17. We hebben voor deze rapportage in de enquêtes en de casestudies de nadruk deels verschoven naar de (gepercipieerde) resultaten en effecten van de herziening. Daarnaast gaan we ook nog in op de ervaringen met de (gevorderde) implementatie. Bij de volgende meting, die tevens de eindmeting is van het monitorings en evaluatieonderzoek, is het vierde invoeringsjaar afgerond. Dan kunnen we een aantal nadere analyses verrichten naar (mogelijke) effecten van de HKS op de outcome-indicatoren, aan de hand van administratieve data van DUO en CBS.

2.4 Implementatie van de herziene kwalificatiedossiers

Het implementeren van maatregelen in het kader van de herziening van de kwalificatiestructuur (HKS) verliep niet bij alle mbo-scholen op gelijke wijze; ze maakten hierbij verschillende keuzes die van invloed kunnen zijn op de mate, het tempo en de vorm waarin een maatregel binnen de instelling wordt geïmplementeerd. In deze paragraaf brengen we eerst de landelijke ontwikkeling van het aantal kwalificaties en KD's in kaart, gebaseerd op onderwijsbestanden van DUO, schooljaar 2018/19. We kijken hierbij naar verschillen tussen sectoren en tussen instellingen. Vervolgens staan we stil bij de mate waarin de herziene kwalificatiestructuur op centraal niveau van de mbo-scholen tot wijzingen in het beleid heeft geleid, de vordering van de implementatie van de herziene kwalificatiedossiers op schoolniveau en de daadwerkelijke wijzingen op het niveau van de opleidingen. Ondanks de gevorderde implementatie, staan we in deze laatste tussenmeting nogmaals stil bij de implementatie(wijze), aangezien dit kan doorwerken op het onderwijs, de organisatie daarvan, en mogelijk ook op de (beoogde) resultaten en effecten van de HKS.

Ontwikkeling van het aantal kwalificatiedossiers en kwalificaties

In de periode tussen schooljaar 2012/13 en 2017/18 is het totale aantal kwalificatiedossiers met dertig procent gedaald: van 244 naar 172. Deze afname van het aantal KD's en kwalificaties was reeds in schooljaar 2016/17 gerealiseerd. Over diezelfde periode is het aantal kwalificaties met 17 procent afgenomen, namelijk van 513 kwalificaties in 2012/13 naar 424 kwalificaties in 2017/18 (zie tabel 2.1). Dit betreft alleen de kwalificaties op basis waarvan opleidingen worden aangeboden waarin feitelijk studenten zijn ingeschreven. De cijfers van 2018/19 laten echter zien dat het totale aantal kwalificatiedossiers en kwalificaties na de scherpe daling direct na invoering van de HKS weer langzaam omhoog gaat. De totalen liggen weliswaar nog altijd lager dan in 2012/13, evenals het gemiddeld aantal kwalificatiedossiers per instelling, maar het gemiddeld aantal aangeboden kwalificaties per instelling ligt in 2018/19 weer vrijwel op het niveau van 2012/13 (79 versus 80).

Wanneer we inzoomen op de sectoren zien we enkele verschillen in de ontwikkeling van het aantal aangeboden kwalificaties en KD's en de instroom per sector.[12] Omdat sommige kwalificaties/KD's binnen meerder sectoren voorkomen, is de optelsom van het aantal kwalificaties/KD's van de sectoren hoger dan het totaal aantal kwalificaties/KD's. Het aantal KD's is aanvankelijk in alle sectoren afgenomen; procentueel gezien het sterkt in de sector groen. In absolute aantallen was de afname van het aantal KD's het grootst in de sector techniek. De cijfers van 2018/19 laten zien dat in de sectoren groen, economie, zorg en welzijn en bij de combinatie van sectoren (entree) het aantal KD's voor het eerst weer licht is toegenomen. De sector techniek vormt de uitzondering. Hier zet de dalende trend zich voort.

Bij de ontwikkeling van het aantal aangeboden *kwalificaties* valt op dat in alle sectoren sprake is van een lichte stijging. Mogelijk wordt dit deels verklaard door de nieuwe cross-overkwalificaties.[13] Dit gaat bij de sectoren groen, techniek, zorg en welzijn en de combinatie van sectoren gepaard met een toename van het aantal instromers, het sterkst in de sector groen. Uitzondering vormt de sector economie, waar de dalende trend in het aantal instromers aanhoudt.

12 Exclusief de mbo-instellingen voor speciaal onderwijs (cluster 2) Viataal en Christelijk Instituut Effatha. Daarnaast zijn de entreeopleidingen niet in de uitsplitsing naar sector opgenomen; entreeopleidingen vallen niet binnen een kwalificatiedossier dat aan een sector is toegewezen, zij vallen in de categorie 'combinatie van sectoren'.

13 12 in 2017/18, nogmaals 12 in 2018/19 en 28 in 2019/20. Bron: Evaluatie experiment cross-over kwalificaties. Voortgangsrapportage 2020. Consortium 2B MBO.

Tabel 2.1: Aantal KD's, kwalificaties en instromende mbo-studenten per sector, schooljaren 2012/13, 2016/17, 2017/18 en 2018/19

sector	aantal kwalificatiedossiers				aantal kwalificaties				aantal instromers			
	2012/13	2016/17	2017/18	2018/19	2012/13	2016/17	2017/18	2018/19	2012/13	2016/17	2017/18	2018/19
groen	28	12	10	14	65	48	44	47	12.005	8.875	8.428	10.460
techniek	139	113	114	111	317	278	264	267	49.046	42.021	41.418	43.572
zorg & welzijn	19	17	16	17	31	38	37	39	63.177	48.830	51.475	54.194
economie	51	43	41	43	111	92	85	87	65.549	56.890	55.707	55.313
combinatie van sectoren	7	4	4	6	2	11	12	14	10.553	10.121	12.918	14.683
totaal alle instellingen	224	168	172	179	513	427	424	440	200.330	166.737	169.946	178.222
gemiddeld per instelling	52	39	39	41	80	75	75	79	2.990	2.526	2.575	2.829

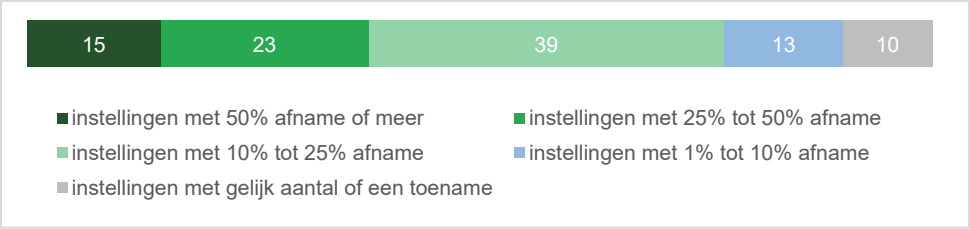
Bron:1Cijfer BRON mbo van DUO; bewerking door KBA Nijmegen

Ontwikkeling van het aantal kwalificaties op instellingsniveau

Wanneer we op instellingniveau naar de ontwikkeling van het aantal KD's kijken (figuur 2.1), dan constateren we dat in 2018/19 bij 10 procent van de instellingen het aantal KD's is toegenomen of gelijk gebleven. Het gaat hier om zes kleinere instellingen waarvan bij vijf een toename ten opzichte van schooljaar 2012/13 (maximaal +5 KD's) plaatsvond.[14] Bij drie van deze instellingen heeft de toename plaatsgevonden in 2018/19, bij de andere twee was dit al eerder gebeurd. Bij slechts één instelling is het aantal KD's exact gelijk gebleven sinds 2012/13 (deze instelling biedt slechts één kwalificatie in één KD aan). De instellingen waarbij de afname van het aantal KD's sinds 2012/13 het grootst is (50% afname of meer) zijn allemaal AOC's. Bij de overige instellingen (bijna twee derde deel) is het aantal KD's afgenomen met tien tot vijftig procent.

14 Het kan zijn dat deze instellingen sinds 2012/13 met een nieuw opleiding-aanbod gestart zijn, waardoor het aantal KD's is gestegen. Dergelijke ontwikkelingen zijn niet in deze analyse meegenomen.

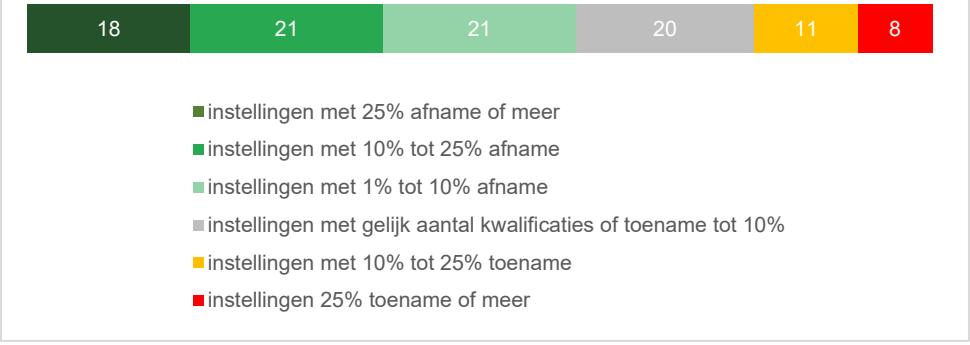
Figuur 2.1: Ontwikkeling van het aantal kwalificatiedossiers per instelling (schooljaar 2018/19 ten opzichte van schooljaar 2012/13; N=61)



Bron:1Cijfer BRON mbo van DUO; bewerking door KBA Nijmegen
* Exclusief Viataal, Christelijk Instituut Effatha en gefuseerde instellingen.

Wanneer we naar de ontwikkeling van het *kwalificatie*-aanbod binnen mbo-instellingen kijken, zien we ook bij voorgaande metingen al aanzienlijke onderlinge verschillen (zie figuur 2.2). Bij 40 procent van de instellingen is het aantal kwalificaties met minimaal 10 procent afgenomen sinds 2012/13. Bij een op de vijf heeft er een afname tot 10 procent plaatsgevonden en bij 39 procent is het aantal kwalificaties sinds 2012/13 onveranderd of toegenomen. Bij twaalf instellingen (19%) is er zelfs sprake van een toename van 10 procent of meer. Deze stijging is vaak al eerder ingezet maar loopt bij de meeste van hen wel door in 2018/19.

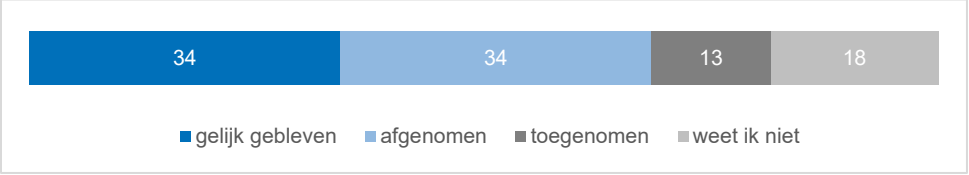
Figuur 2.2: Ontwikkeling van het aantal kwalificaties per instelling (schooljaar 2018/19 ten opzichte van schooljaar 2012/13; N=61)



Bron:1Cijfer BRON mbo van DUO; bewerking door KBA Nijmegen
* Exclusief Viataal, Christelijk Instituut Effatha en gefuseerde instellingen.

Van de veranderingen in het kwalificatie-aanbod in tabel 2.1 weten we niet of deze het gevolg zijn van de herziening van de KD's. In de enquête onder mbo-instellingen is hier wel naar gevraagd. Een derde van de mbo-scholen geeft aan dat (mede) door het ingaan van de herziene kwalificatiestructuur op hun instelling het aantal opleidingen waarin eerstejaars studenten zijn gestart is afgenomen (zie figuur 2.3). Eveneens een derde geeft aan dat het aantal opleidingen onder invloed van de herziene kwalificatiestructuur ongewijzigd is en bij enkele van de mbo-scholen is het aantal mede door de herziening juist gestegen. Vooral van de grote ROC's geeft een relatief groot deel aan dat het aantal opleidingen onder invloed van de herziening is afgenomen.

Figuur 2.3: (Mede) door het ingaan van de herziene kwalificatiestructuur is op deze mbo-instelling het aantal opleidingen waarin eerstejaars studenten zijn gestart...

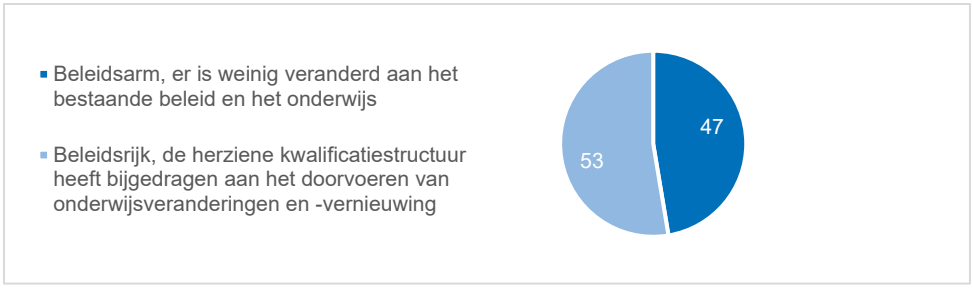


Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, vierde meting (N= 38)

Beleid op centraal niveau van de mbo-instellingen

Zoals in de inleiding van deze paragraaf al benoemd, hebben de mbo-scholen verschillende keuzes gemaakt bij de invoering van de herziene kwalificatiestructuur. Ook uit de casestudies bij de scholen kwam dit de afgelopen jaren keer op keer naar voren. Figuur 2.4 laat dit beeld heel duidelijk zien: de helft van de scholen heeft de HKS beleidsrijk ingevoerd, met andere woorden, deze scholen hebben de maatregelen gebruikt om onderwijsvernieuwingen door de voeren. De ander helft van de scholen geeft aan dat ze de HKS beleidsarm hebben ingevoerd en hebben weinig veranderd aan het beleid en het onderwijs.

Figuur 2.4: Hoe zou u de wijze waarop de herziene kwalificatiedossiers zijn ingevoerd op uw mbo-instelling benoemen?



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau en opleidingsvragenlijst, vierde meting (N=38)

Niettemin heeft drie kwart van de mbo-scholen vanwege de implementatie van de herziene kwalificatiedossiers wel beleid ontwikkeld of aangepast op het gebied van examinering (zie tabel 2.2). Ongeveer de helft, en overeenkomend met figuur 2.4, heeft vanwege de HKS op centraal schoolniveau beleid ontwikkeld of aangepast op het gebied van het onderwijsconcept, samenwerking met het regionaal bedrijfsleven en/of de professionalisering van docenten.

In de toelichting bij de enquêtevragen wordt nogmaals vanuit verschillende scholen aangegeven dat beleidswijzigingen lastig toe te wijzen zijn aan (alleen) de herziening van de kwalificatiestructuur. Bijvoorbeeld:
“Op de genoemde onderwerpen is sowieso een ontwikkeling dan wel aanpassing van toepassing. Het is lastig te beantwoorden of dit plaatsvindt vanwege de implementatie herziening kwalificaties”.
“Deze vernieuwingen komen niet alleen door de herziening. Er zouden anders ook vernieuwingen hebben plaatsgevonden. Onderwijs is dynamisch”.

Tabel 2.2: Heeft uw instelling de afgelopen jaren op de volgende terreinen beleid ontwikkeld of aangepast vanwege de implementatie van de herziene kwalificatiedossiers (excl. de keuzedelen)?

De examinering	73%
Het onderwijsconcept	49%
De samenwerking met regionale bedrijfsleven	49%
De professionalisering van docenten	43%
Kwaliteitsmanagement	27%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, vierde meting (N=37)

Vordering van de implementatie van de herziene KD's op instellingsniveau

In de eerdere rapportages zijn we uitgebreid ingegaan op de verschillende aspecten van invoering van de herziene KD's, mede aan de hand van de resultaten van de casestudies. De resultaten van de enquêtes en de casestudies van de voorgaande meting hebben laten zien dat de meerderheid van de mbo-scholen op de meeste terreinen de implementatie van de herziene kwalificatiedossiers heeft afgerond. In de beleving van de mbo-scholen, zo lieten de casestudies zien, ligt de invoering van de herziene KD's vaak al enigszins in het verleden. De invoering van de keuzedelen vraagt nog wel steeds veel aandacht (zie verder hoofdstuk 3) en er sindsdien en daarnaast ook veel andere ontwikkelingen gaande die eveneens veel aandacht vragen. In de vragenlijsten en casestudies is daarom, zoals aangegeven, de nadruk verschoven naar resultaten en effecten. In deze laatste tussenmeting van het monitoronderzoek hebben we nog een keer op hoofdlijnen de stand van zaken bevraagd. Hierbij merken we op dat een deel van de gepresenteerde aspecten mogelijk constant in ontwikkeling blijven en nooit volledig gereed zullen zijn.

Tabel 2.3 toont dat de implementatie als gevolg van de herziene KD's van een (gewijzigd) curriculum, afspraken met leerbedrijven, lesmateriaal, examenmateriaal, clustering/samenvoegen van opleiding en afstemming met de regionale arbeidsmarkt bij twee derde of meer van de mbo-scholen gereed is. Wat betreft professionalisering van docenten en afstemming van het opleidingsportfolio met omringende mbo-instellingen liggen de percentages net iets lager, maar ook bij deze aspecten geeft vrijwel geen enkele mbo-instelling aan dat ze nog helemaal niet gereed zijn met de implementatie. Bovendien is op alle aspecten (m.u.v. de laatstgenoemde, afstemming met omringende mbo-instellingen) sprake van een stijging ten opzichte van de vorige meting. Er is zelfs nog een flink aandeel scholen dat de herziening van lesmateriaal en examenmateriaal in 2018/19 heeft afgerond (+32% en +21% ten opzichte van de meting in 2017/18).

Tabel 2.3: Mate waarin instellingen in schooljaar 2018/19 gevorderd zijn met de implementatie van de herziening van de kwalificatiedossiers

	helemaal niet gereed	enigszins gereed	gereed	n.v.t.
Lesmateriaal	3%	26%	71%	0%
Examenmateriaal	0%	34%	66%	0%
Lesprogramma / curriculum	3%	16%	82%	0%
Clustering / samenvoeging van opleidingen	5%	19%	70%	5%
Afspraken met (leer)bedrijven	0%	21%	74%	5%
Afstemming van het opleidingsportfolio met omringende mbo-instellingen	5%	19%	59%	16%
Afstemming van het opleidingsportfolio met de regionale arbeidsmarkt	0%	21%	66%	13%
Professionalisering van docenten	0%	42%	53%	6%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst op instellingsniveau, vierde meting (N=38)*
* Exclusief de categorie 'weet niet'.

Wijzigingen binnen opleidingen als gevolg van de herziene KD's

Hierboven is inzichtelijk gemaakt hoe ver mbo-scholen in 2108/19 zijn met de implementatie van de herziening van de KD's. Nu kijken we op welke vlakken er *binnen opleidingen* daadwerkelijk wijzigingen zijn doorgevoerd sinds de invoering van de HKS, (mede) als gevolg van de herziene KD's, gebaseerd op de enquête onder teammanagers. Er is hen gevraagd om terug te kijken naar veranderingen in de gehele periode sinds de invoering van de herziene kwalificatiestructuur.

Bij bijna alle mbo-scholen is sinds en (mede) als gevolg van de invoering van de herziene KD's het lesprogramma enigszins tot sterk gewijzigd. Ook het lesmateriaal, het examenmateriaal en de afspraken met leerbedrijven zijn bij meer dan drie kwart gewijzigd (zie tabel 2.3). Verder zijn bij een kleiner deel van de mbo-scholen de afspraken met hbo-instellingen (19%) en toeleverende vmbo-scholen (29%) gewijzigd. Deze resultaten komen overeen met de vorige meting. Het mag duidelijk zijn dat voor zover er veranderingen op voornoemde gebieden waren beoogd, gedreven door de HKS, deze inmiddels in de opleidingen zijn doorgevoerd. De managers van opleidingen waar betreffende wijzigingen hebben plaatsgevonden, zijn het meest te spreken over de wijzigingen in het lesprogramma en het lesmateriaal. Ook over vrijwel alle andere aspecten is ruim de helft van de opleidingsmanagers tevreden. Alleen over afspraken met aanleverende vo-scholen is men iets minder enthousiast (het betreft hier echter slechts een klein aantal scholen waar op dit punt wijzigingen vanwege de HKS zijn doorgevoerd).

Tabel 2.3: Aandeel opleidingen waarbij onderstaande aspecten sinds de invoering van de herziene kwalificatiestructuur in 2016/17 zijn gewijzigd (mede) als gevolg van de herziening van de kwalificatiedossiers

	niet gewijzigd	enigszins gewijzigd	sterk gewijzigd	n.v.t.	(zeer) positief oordeel over veranderingen[2]
Lesmateriaal	7%	38%	50%	5%	78%
Examenmateriaal	8%	34%	52%	5%	57%
Lesprogramma / curriculum	1%	48%	47%	5%	74%
Afspraken met toeleverende vmbo-scholen	55%	24%	5%	16%	42%
Afspraken met hbo-instellingen	49%	15%	4%	32%	57%
Afspraken met leerbedrijven	16%	53%	24%	7%	68%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst op opleidingsniveau, vierde meting (N=147)
* Exclusief de categorie 'weet niet'.
[1] Niet van toepassing is (ook) ingevuld voor opleidingen waarvoor in 2017/18 geen vergelijkbare opleiding werd aangeboden op de oude kwalificatie.
[2] Betreft alleen opleidingen in de categorieën enigszins en sterk gewijzigd.

2.5 Programmering van het onderwijs n.a.v. de herziene kwalificatiedossiers

In deze paragraaf wordt ingegaan op de impact van de herziene kwalificatiedossiers op de organisatie en de inrichting van het onderwijs. Vanuit de beleidstheorie richten wij ons in deze paragraaf op de benutting van het basisdeel voor verbreden of samenvoegen van (onderdelen van) opleidingen, eventuele onderwijsvernieuwing als gevolg van de herziening, en knelpunten bij de uitvoering van de herziening.

Benutting van het gemeenschappelijk basisdeel en ontwikkeling brede opleidingen

Eén van de doelen van de herziening van de kwalificatiestructuur is het overzichtelijker maken van de KD's en het transparanter beschrijven van de kwalificatie-eisen in het KD, waarin duidelijker dan voorheen naar voren moet komen aan welke kennis en vaardigheden een student moet voldoen om een diploma te behalen. Ook verwachtingen met betrekking tot gedrag en resultaat moeten duidelijk worden aangegeven. Beoogde resultaat hiervan is het vereenvoudigen van het examineren en het programmeren van het onderwijs.

Uit de vorige meting bleek dat men over het algemeen de herziene KD's gemakkelijker leesbaar vindt en bovendien positief is over de bijdrage die de nieuwe beschrijvingswijze heeft geleverd aan het reduceren van de complexiteit van de KD's. Ook waren de opleidingsmanagers vaker van mening dat de nieuwe beschrijvingswijze het gemakkelijker maakt om het onderwijs te examineren. Twee jaar na de herziening vond een derde van de opleidingen de nieuwe verantwoordingsdocumentatie beter bruikbaar dan de oude vorm. Gezien de vergevorderde implementatie zijn in de huidige meting de ervaringen met de nieuwe beschrijvingswijze niet opnieuw bevraagd, maar is verder ingegaan op de beoogde resultaten en effecten ervan. Dit wordt beschreven in paragraaf 2.6.

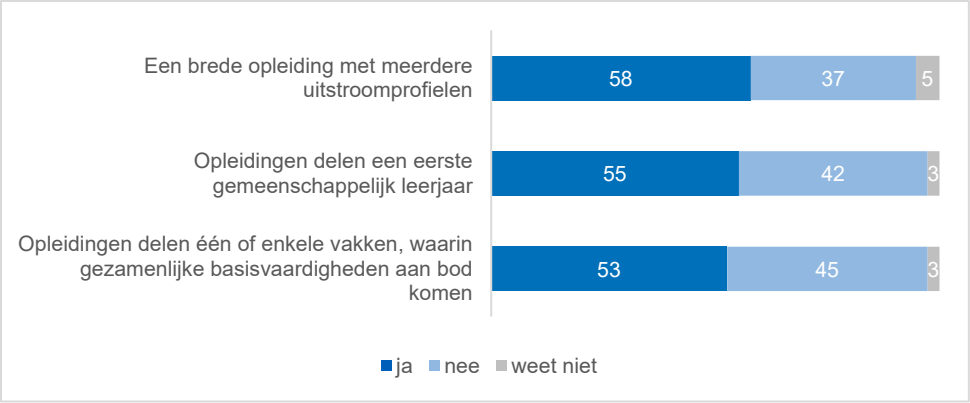
Een belangrijk doel van de herziening van de KD's is om het onderwijsinstellingen gemakkelijker te maken de gemeenschappelijkheid en samenhang tussen opleidingen te herkennen en daarop in te spelen in de programmering van hun onderwijs. Mede vanwege deze reden is de indeling naar basisdeel en profieldelen in het leven geroepen, waarmee de samenhang tussen de verschillende kwalificaties binnen de KD's verhelderd moet worden.

In het vervolg van deze paragraaf gaan we in op de impact op het beleid van de mbo-instellingen om de beoogde gemeenschappelijkheid in de opleidingen te stimuleren en de mate waarin dit bij de opleidingen daadwerkelijk tot meer gemeenschappelijkheid heeft geleid.

In de eerste meting hebben we een eerste indicatie gekregen dat instellingen in de voorbereiding op de herziening het basisdeel inderdaad benutten om onderwijs te clusteren. Hierbij werd wel de invloed van de herziening genuanceerd omdat instellingen aangaven hier al langer mee bezig te zijn vanuit financieel en organisatorisch oogpunt. In de tweede en derde meting vonden we aanwijzingen die erop duiden dat mbo-instellingen het basisdeel daadwerkelijk benutten voor een doelmatiger programmering van het onderwijs, en opnieuw dat de HKS hierop beperkt van invloed is geweest.

De vierde meting laat zien dat volgens iets meer dan de helft van de mbo-scholen de invoering van de herziene KD's eraan heeft bijgedragen dat beleid wordt gestimuleerd waarmee enige vorm van gemeenschappelijkheid in de opleidingen wordt nagestreefd; ofwel in de vorm van het delen van een eerste leerjaar, dan wel het delen van vakken of het vormen van een brede opleiding met meerdere uitstroomprofielen.

Figuur 2.4: Heeft invoering van HKS eraan bijgedragen dat het volgende beleid wordt gestimuleerd?



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, vierde meting (N= 38)

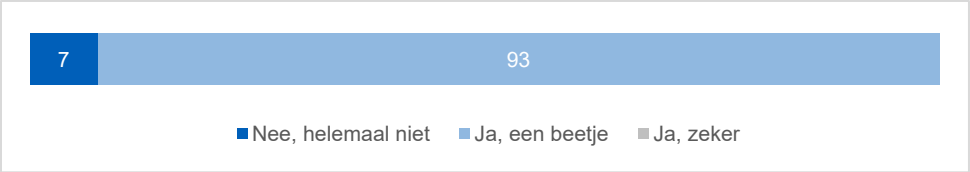
Op het beleidsniveau wordt door vrijwel alle mbo-scholen aangegeven dat het beleid gericht op het stimuleren van bepaalde vormen van clustering van opleidingen enigszins heeft bijgedragen aan het daadwerkelijk samenvoegen / verbreden van (onderdelen van) de opleidingen. Overigens wordt vanuit geen enkele school aangegeven dat dit *zeker* een bijdrage heeft geleverd (Figuur 2.5). In de toelichting bij de vraag wordt onder meer genoemd dat de bredere basis van het KD uitnodigt tot samenwerking en dat er interdisciplinaire vakken zijn gestart. Wederom wordt echter de rol van de herziening genuanceerd en worden andere ontwikkelingen benoemd. Citerend uit enkele toelichting bij de vragen:

“Ik weet niet helemaal of dit komt door de herziening van het KD of dat vooral ontwikkelingen in de arbeidsmarkt hiertoe bijdragen”.

“Ik weet niet of dit alleen door de nieuwe kwalificatiestructuur komt. Heeft ook te maken met efficiënt onderwijs en waarom onderdelen op meerdere plaatsen apart van elkaar aanbieden”.

“Verbreden van opleidingen wordt ook gestimuleerd door doelmatigheid, verruimen oriëntatiefase van student om profiel/opleiding te kiezen, uitstel keuze voor niveau. Dus niet alleen door de wijziging van de kwalificatiestructuur”.

Figuur 2.5: Heeft dit beleid bijgedragen aan het daadwerkelijk samenvoegen / verbreden van (onderdelen van) opleidingen in uw instelling?



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijsten beleidsniveau, vierde meting (N= 28)[1]

[1] Exclusief de categorie 'weet niet'.

Wanneer we inzoomen op het niveau van de opleidingen zien we dat bij twee derde van de opleidingen de breedte van de opleiding enigszins tot sterk is gewijzigd (mede) vanwege de herziening van de kwalificatiedossiers. De helft van de teammanagers van opleidingen waar de breedte van de opleiding is gewijzigd, is ook positief over deze veranderingen. Op andere manieren om gemeenschappelijkheid tussen opleidingen te creëren, zoals in de vorm van samenwerking met andere opleidingen voor het verzorgen van vakken of afspraken over de opleidingsinhoud heeft de herziening minder invloed gehad (42%). De managers van opleidingen waar deze wijzigingen voorkwamen, zijn wel overwegend positief hierover. De resultaten over de mate waarin veranderingen hebben plaatsgevonden zijn zeer vergelijkbaar met de vorige meting, waaruit we kunnen afleiden dat de wijzigingen in de regel al voor schooljaar 2018/19 hebben plaatsgevonden. Echter, de bevraagde opleidingsmanagers hebben een iets minder positief oordeel over de veranderingen ten opzichte van de vorige meting (81-88% positief in 2017/18 ten opzichte van 49-66% positief in 2018/19).

Tabel 2.4: In hoeverre zijn er sinds de invoering van de herziene kwalificatiestructuur op onderstaande aspecten wijzigingen in uw opleiding doorgevoerd (mede) vanwege de herziening van de kwalificatiedossiers, en hoe beoordeelt u deze wijzigingen? [1]

	niet gewijzigd	enigszins gewijzigd	sterk gewijzigd	n.v.t. [2]	(zeer) positief over verande-ringen [3]
Breedte van de opleiding	23%	48%	18%	10%	49%
Samenwerking met andere opleidingen bij het verzorgen van bepaalde vakken	44%	31%	11%	15%	64%
Afspraken met andere opleidingen in de mbo-instelling over de inhoud van de opleiding	44%	31%	11%	15%	60%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst op opleidingsniveau, vierde meting (N=147)

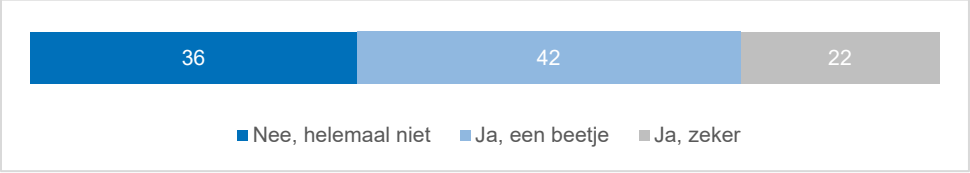
1 Exclusief de categorie 'weet niet'.

2 Niet van toepassing is (ook) ingevuld voor opleidingen waarvoor in 2017/18 geen vergelijkbare opleiding werd aangeboden op de oude kwalificatie.

3 Betreft alleen opleidingen in de categorieën enigszins en sterk gewijzigd.

Gevraagd naar de situatie in 2018/19 blijkt bij bijna de helft van de opleidingen sprake van een bepaalde mate van gemeenschappelijkheid, in de vorm van gedeelde vakken of een brede opleiding met meerdere uitstroomprofielen. 42 procent van de teammanagers van deze opleidingen geeft aan dat de herziening hier een beetje aan heeft bijgedragen en 22 procent is van mening dat de herziening zeker heeft bijgedragen aan deze ontwikkeling.

Figuur 2.6: Opleidingsniveau: Heeft de nieuwe structuur van de kwalificatiedossiers bijgedragen aan het samenvoegen / verbreden van de opleiding?

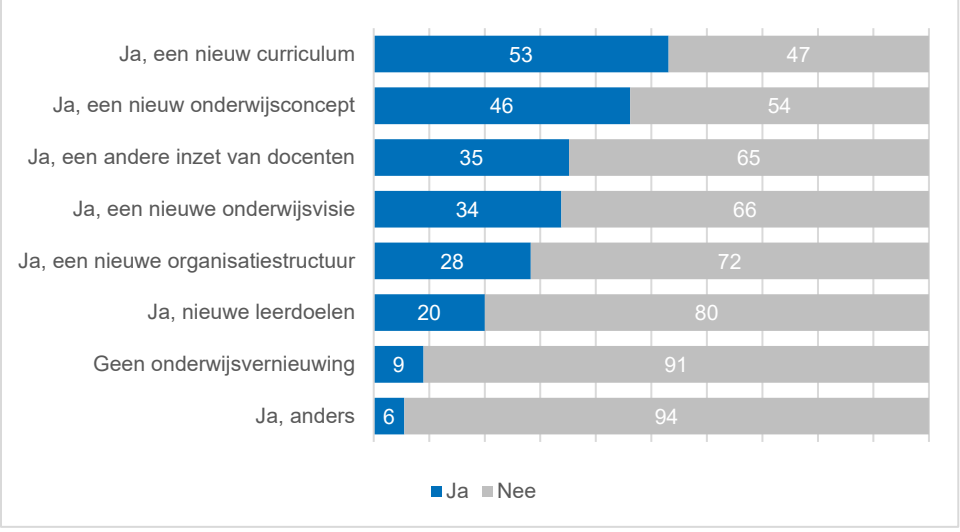


Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijsten opleidingsniveau, vierde meting (N=64)

Onderwijsvernieuwing

In de vierde meting is opnieuw gevraagd of er in het afgelopen jaar sprake was van onderwijsvernieuwingen in de opleiding en of de herziening van de kwalificatiestructuur daarin een rol heeft gespeeld. In de derde meting hadden we geconstateerd dat de onderwijsvernieuwingen op een lager pitje waren komen te staan. Figuur 2.7 toont echter dat in 2018/19 bij 91 procent van de opleidingen in 2018/19 onderwijsvernieuwing heeft plaatsgevonden. Bij ongeveer de helft van de opleidingen is het curriculum en/of het onderwijsconcept vernieuwd. Ter vergelijking, in 2017/18 betrof dit 38 en 21 procent van de opleidingen. Ook de andere bevraagde onderwijsvernieuwingen hebben in 2018/19 vaker plaatsgevonden dan het schooljaar ervoor. Vergelijkbaar met de vorige meting is bij ongeveer de helft van de opleidingen de herziening de aanleiding geweest of heeft deze de onderwijsvernieuwing gemakkelijker gemaakt (zie tabel 2.5).

Figuur 2.7: Was in schooljaar 2018/19 sprake van onderwijsvernieuwing in uw opleiding (meerdere antwoorden mogelijk)



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, vierde meting (N=145)

Tabel 2.5: Heeft de herziening van de kwalificatiedossiers een rol gespeeld bij deze onderwijsvernieuwing?

De herziening van de kwalificatiedossiers was de aanleiding	33%
De herziening van de kwalificatiedossiers maakt deze onderwijsvernieuwing gemakkelijker	19%
Deze onderwijsvernieuwing liep al en staat helemaal los van de herziening van de kwalificatiedossiers	28%
Anders	6%
Nee	14%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, vierde meting (N=132)

Knelpunten bij de implementatie van de herziene KD's

Uit alle drie voorgaande metingen kwam naar voren dat de (voorbereidingen op de) herziene KD's de nodige knelpunten met zich meebrachten binnen de instellingen. De vijf voornaamste knelpunten gezien vanuit het beleidsniveau van de mbo-instellingen waren bij de laatste twee metingen: (te) veel gelijktijdige veranderingen, complexiteit vanwege cohorten studenten met verschillende diploma-eisen, knelpunten ten aanzien van de administratie en onderwijsorganisatie en een gebrek aan tijd om opleidingen nieuwe stijl te organiseren. In deze laatste tussenmeting zijn niet meer alle mogelijke knelpunten voorgelegd maar is gevraagd óf de herziene kwalificatiestructuur in 2018/19 nog knelpunten heeft opgeleverd en konden de beleidsmedewerkers en opleidingsmanagers deze in een open vraag toelichten. Op 39 procent van de mbo-scholen werden in 2018/19 nog knelpunten waargenomen. In de toelichting wordt de invoering van de keuzedelen veruit het vaakst als knelpunt benoemd. Daarnaast komt het aanpassen/ontwikkelen van onderwijs- en examenmateriaal verschillende keren terug.

De bevraging van de teamleiders leverde bij de vorige meting de volgende vijf voornaamste knelpunten op opleidingsniveau op: complexiteit vanwege cohorten studenten met verschillende diploma-eisen, (te) veel gelijktijdige veranderingen, een gebrek aan tijd om opleidingen nieuwe stijl te organiseren en knelpunten in verband met de organisatie van het onderwijs en van de examinering. In de huidige meting ervaart nog 34 procent van de opleidingsmanagers knelpunten, vergelijkbaar met het resultaat op beleidsniveau. Ook voor de opleidingsmanagers zijn in 2018/19 de keuzedelen veruit het grootste knelpunt bij de invoering van de herziene kwalificatiestructuur. In het volgende hoofdstuk wordt verder ingegaan op welke aspecten van de keuzedelen problematisch zijn voor de opleidingen en de scholen. Daarnaast is de examinering (waaronder ook de examinering van de keuzedelen) een veelgenoemd knelpunt. De overige genoemde knelpunten zijn zeer uiteenlopend, vaak ofwel gelinkt aan de inhoud van het nieuwe kwalificatiedossier (verouderde inhoud, hoeveelheid werkprocessen, onoverzichtelijk,

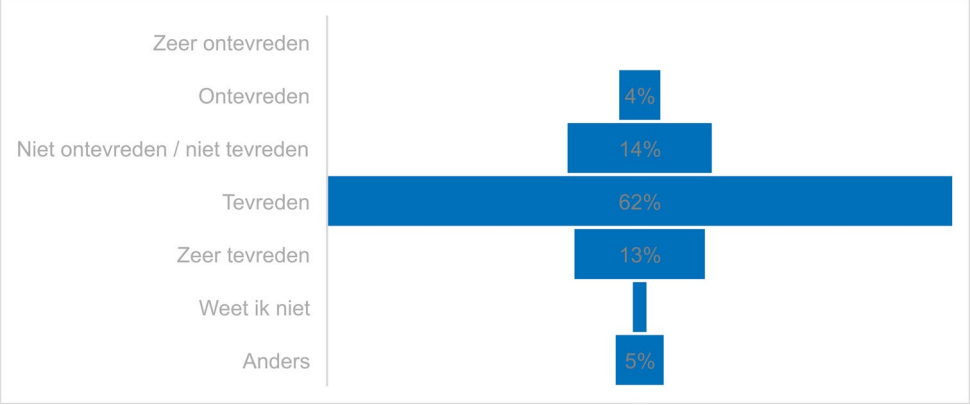
te smal/te breed et cetera), ofwel aan de implementatie van het nieuwe kwalificatiedossier (lesstof en curriculum aanpassen, team motiveren, samenwerkingen et cetera). Al met al is drie kwart van de opleidingsmanagers (zeer) tevreden met de wijze waarop de opleiding is aangeboden sinds deze is gebaseerd op de herziene kwalificatie (Figuur 2.8).

Tabel 2.6: Heeft de in 2016 ingevoerde herziene kwalificatiestructuur in 2018/19 nog knelpunten opgeleverd? (N=38) en opleidingsniveau

	beleidsniveau	*opleidingsniveau*
Ja	39%	34%
Nee	39%	46%
Weet ik niet	13%	20%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau en opleidingsvragenlijst, vierde meting (N=135)

Figuur 2.8: Hoe tevreden bent u met de wijze waarop de opleiding is aangeboden sinds deze is gebaseerd op de herziene kwalificatie?



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau en opleidingsvragenlijst, vierde meting (N=146)

2.6 Resultaten van de implementatie en effecten/outcome

Resultaten

In de beleidstheorie zoals die in het begin van dit hoofdstuk is beschreven, wordt een aantal 'resultaatvariabelen' benoemd. Aan de hand van een vijftal stellingen, gebaseerd

op de beleidstheorie, zijn de mbo-scholen bevraagd over de resultaten van de invoering van de herziene kwalificaties (zie figuur 2.9).

De inschattingen van de resultaten van de herziening door de opleidingsmanagers en de beleidsmedewerkers op het centrale niveau van de mbo-scholen komen in grote lijnen met de elkaar overeen. Wat betreft de beoogde resultaten dat de HKS het programmeren en examineren moet vereenvoudigen, vindt ruim 40 procent van hen dat het tegenovergestelde van het beoogde resultaat is bereikt, namelijk dat het programmeren en examineren van het onderwijs onder invloed van de herziene kwalificatiestructuur juist complexer is geworden. Een aandeel van vergelijkbare grootte vindt dat er op dit punt niets is veranderd. Slechts een klein deel van de respondenten – ongeveer 15 procent – is van mening dat het beoogde resultaat is behaald. Over de bijdrage van de HKS aan de kostenefficiëntie van de opleidingen is men iets positiever. Ongeveer een op de vijf respondenten op opleidings- en beleidsniveau vindt dat de kostenefficiëntie is toegenomen. Daarmee is het aandeel van hen dat een positief resultaat ziet iets groter dan het aandeel dat een negatief resultaat ziet. Het grootste deel van de respondenten ziet op dit punt echter geen resultaat; onder de opleidingsmanagers is deze groep nog iets groter (57%) dan onder de beleidsmedewerkers (43%).

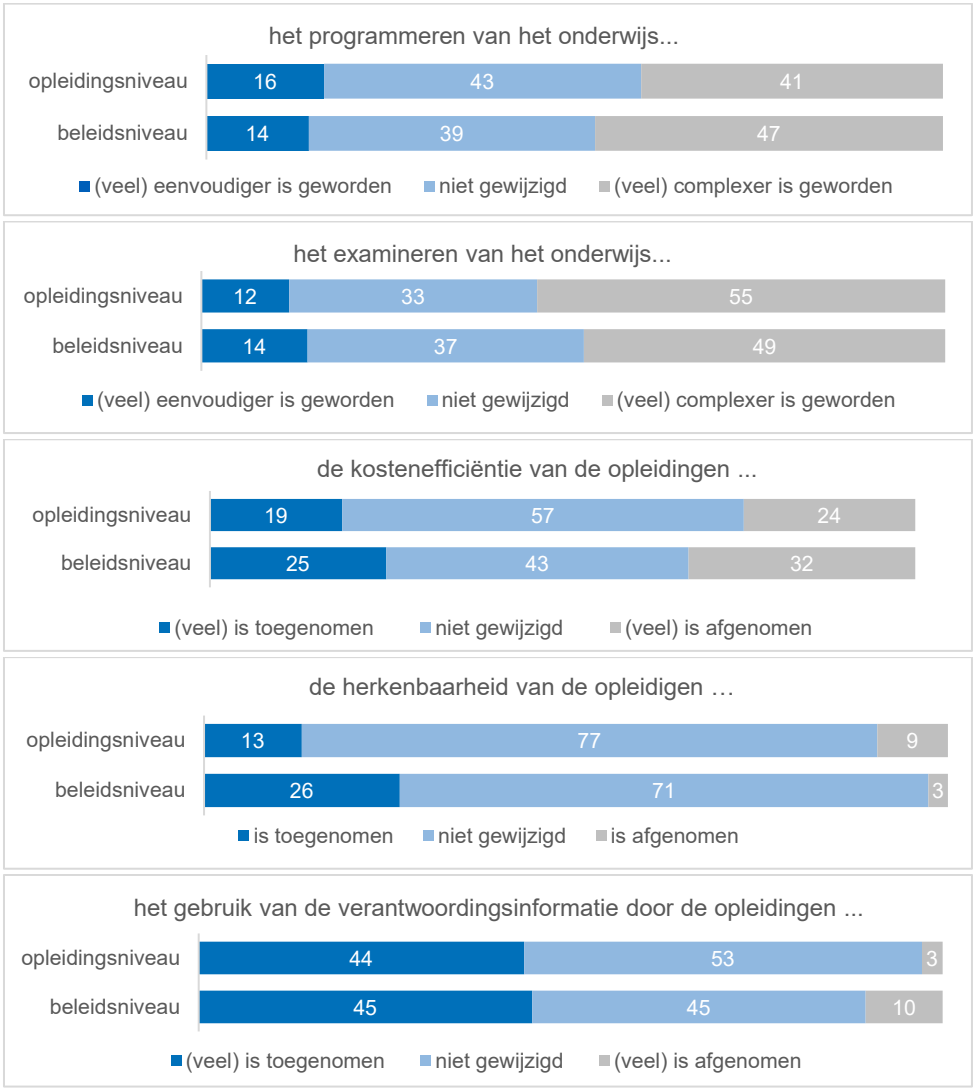
Het verminderen van het aantal kwalificatiedossiers en kwalificaties, waardoor er minder overlap en meer samenhang tussen opleidingen ontstaat, heeft onder meer ten doel de herkenbaarheid van opleidingen op de arbeidsmarkt en voor studenten te verbeteren. Bijna drie kwart van de respondenten ziet op het punt van herkenbaarheid geen veranderingen door de herziene kwalificaties. Op beleidsniveau is men hierover iets positiever dan bij de opleidingen; 26 procent van de beleidsmedewerkers op het centrale schoolniveau tegenover 13 procent van de opleidingsmanagers vindt dat de herkenbaarheid van de opleidingen op basis van de nieuwe kwalificaties is toegenomen. In de toelichtingen bij de antwoorden zien we onder meer dat bij herkenbaarheid wordt gedacht aan de naamgeving van opleidingen die soms wel is gewijzigd maar de opleiding zelf niet (‘Mode niveau 2 blijft gewoon mode niveau 2. Welke naam je er ook aan geeft’). Er is een klein deel opleidingen waar wordt aangegeven dat de herkenbaarheid is verminderd (9%), waarbij enkele opleidingsmanagers aangeven dat het opleidingsprofiel te breed of abstract is terwijl juist behoefte is aan herkenbare specialisten (bijvoorbeeld in de bouw). Dit sluit aan op de bevindingen bij de casestudies van de vorige meting, waar bij een aantal mbo-scholen erop werd gewezen dat de verbreding niet aansloot bij de beleving van studenten, docenten en bedrijven.

De mbo-scholen zijn tot slot het meest positief over het gebruik van de verantwoordingsinformatie door de opleidingen. Met de HKS is beoogd het gebruik van de verantwoordingsinformatie te stimuleren door deze sneller en vaker te actualiseren. Bijna de helft van zowel de opleidingsmanagers als centrale beleidsmedewerkers meent dat het

gebruik hiervan inderdaad is toegenomen. De overige respondenten zien geen verandering hierin en slechts enkelen zien een vermindering van het gebruik.

Figuur 2.9: In hoeverre hebben de herziene kwalificatiedossiers (excl. de keuzedelen) op uw mbo-instelling bijgedragen aan het bereiken van de volgende resultaten?

De invoering van de herziene kwalificatiedossiers heeft eraan bijgedragen dat sindsdien gemiddeld genomen ...



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau en beleidsniveau, vierde meting (N=37)

Om te achterhalen of positieve resultaten van de HKS samenhangen met kenmerken van de opleiding en/of van de implementatie van de herziene kwalificaties, zijn extra analyses op het databestand van de opleidingsenquête uitgevoerd.[15] We hebben gekeken naar:

- een aantal opleidingskenmerken (leerweg, niveau, sector en type instelling);
- de mate waarin er op verschillende aspecten wijzigingen hebben plaatsgevonden in de opleiding (mede) onder invloed van de HKS;
- de oordelen van opleidingsmanagers over deze wijzigingen;
- de tevredenheid van de opleidingsmanagers over de wijze waarop de opleiding is aangeboden sinds deze is gebaseerd op het nieuwe kwalificatiedossier;
- of de HKS wel of niet (nog) knelpunten voor hen oplevert.

Hieruit blijkt slechts een beperkte positieve samenhang te bestaan met de mate waarin nog knelpunten als gevolg van de HKS worden ervaren. Opleidingsmanagers die geen knelpunten (meer) ervaren, vinden minder vaak dat het examineren complexer is geworden, zij oordelen hierover vaker neutraal; opleidingsmanagers die geen knelpunten (meer) ervaren, vinden minder vaak dat de kostenefficiëntie is afgenomen, zij oordelen hierover vaker neutraal.

Effecten

De beleidstheorie achter de maatregel HKS zoals in de inleiding beschreven, benoemt naast de beoogde resultaten van de herziene kwalificatiestructuur de effecten of outcome die hiermee bereikt moeten worden.

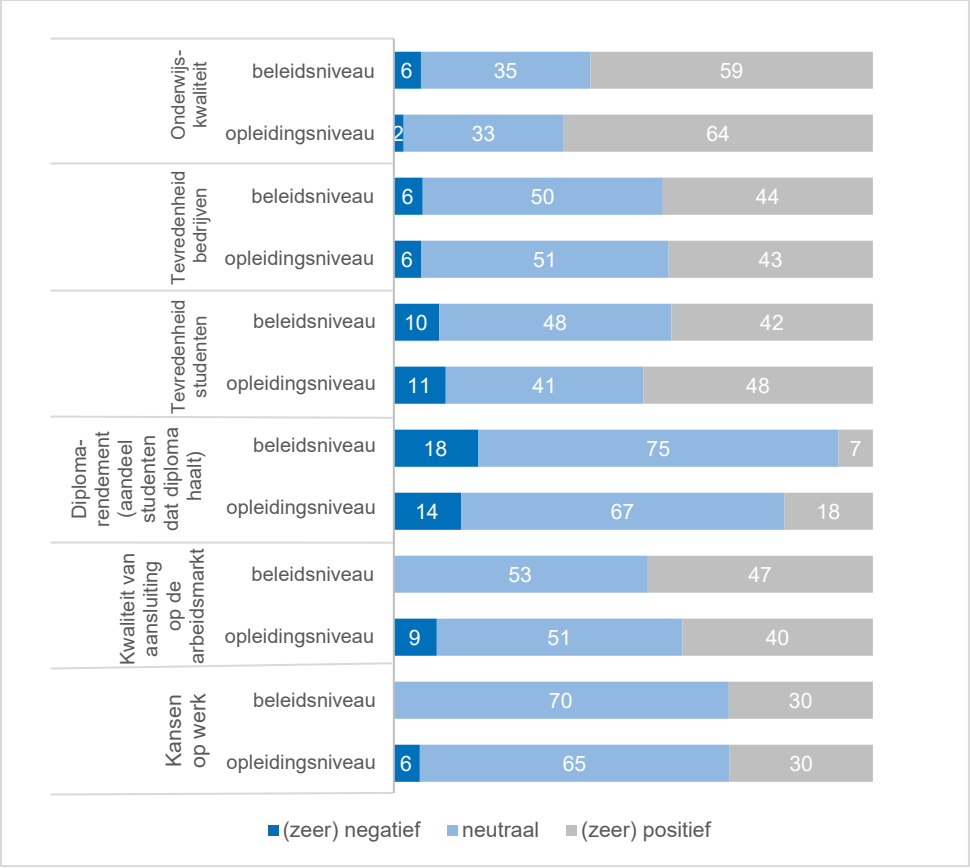
De vragen naar de effecten van de HKS waren tot en met de derde meting gericht op verwachtingen. In de vierde meting, over schooljaar 2018/19, is het accent verschoven naar de gerealiseerde effecten van de invoering van de herziene kwalificaties, zoals die worden ervaren door vertegenwoordigers van het beleids- en teamniveau van mboscholen.

De casestudies lieten zien dat veelal de achterliggende beleidstheorie waarin de beleidsmaatregelen voor betere onderwijskwaliteit en hoger diplomarendement moet zorgen, niet door de scholen en opleidingen wordt herkend. Betrokkenen binnen opleidingen en op beleidsniveau die zelf beschrijven welke factoren bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs, benoemen heel andere aspecten zoals de kwaliteit van de docenten,

15 In de beschrijving van de uitkomsten van de analyses betekent ‘samenhang’ dat sprake is van een statistisch significant verband ($p<0.05$) tussen twee onderzochte variabelen (op basis van kruistabellen). De mate van samenhang is gebaseerd op de uitkomsten van nominale associatiematen. Een uitkomst tussen 0,3 en 0,5 duidt hierbij op een redelijke samenhang, een uitkomst boven 0,5 op een sterke samenhang.

begeleiding en bedrijven, maatwerk, een goede relatie tussen begeleider/docent en student, de innovatiekracht van docenten, et cetera. In de enquêtes is daarnaast een aantal items voorgelegd die direct de beoogde effecten van de invoering van de HKS bevragen.

Figuur 2.10: Terugkijkend, welke invloed heeft de invoering van de HKS (excl. de keuzedelen) in uw instelling tot nu toe gehad op ….



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau en beleidsniveau, vierde meting (N=37, beleidsniveau; N=143, opleidingsniveau)

Zowel de bevraagde opleidingsmanagers als de respondenten op het centrale beleidsniveau zijn in de enquêtes het meest positief over het effect dat de HKS heeft gehad op de onderwijskwaliteit; een ruime helft van hen ziet wanneer dit expliciet aan hen wordt gevraagd een positief effect (zie figuur 2.10). Het minst positief is men over het effect van de HKS op het diplomarendement. Op dit punt zijn de groepen die positieve en

negatieve effecten zien bijna even groot (tussen 7% en 18%). Bij de overige bevraagde effecten is er wel duidelijk sprake van een positieve tendens. Ongeveer 40 tot 50 procent van de opleidingsmanagers en de centrale beleidsmedewerkers ziet positieve effecten van de herziene kwalificaties op de tevredenheid van bedrijven en studenten en de aansluiting op de arbeidsmarkt. Iets minder, ongeveer een derde van de mbo-scholen denkt dat de kansen op werk voor afgestudeerden zijn toegenomen door de herziene kwalificaties.

Op dezelfde wijze als waarop we hebben gekeken naar samenhang tussen enerzijds kenmerken van de opleidingen en de implementatie van de HKS en anderzijds ervaren positieve resultaten van de invoering van de herziene kwalificaties hebben we ook de samenhang met ervaren positieve effecten van de invoering van de herziene kwalificaties onderzocht. Deze analyses laten beperkte positieve samenhangen zien tussen de ervaren effecten en positieve oordelen over wijzigingen in de opleidingen (mede) als gevolg van de herziene kwalificaties.

- *Onderwijskwaliteit*: Opleidingsmanagers die positief zijn over veranderingen in het lesprogramma, in de samenwerking met andere opleidingen bij het verzorgen van bepaalde vakken, in de afspraken met andere opleidingen over opleidingsinhoud en in de afspraken met leerbedrijven, zijn vaker positief over het effect van de invoering van de herziene kwalificaties op de onderwijskwaliteit.
- *Tevredenheid van studenten*: Opleidingsmanagers die positief zijn over veranderingen in de samenwerking met andere opleidingen bij het verzorgen van bepaalde vakken, in de afspraken met andere opleidingen over opleidingsinhoud en in de afspraken met aanleverende vo-scholen, zijn vaker positief over het effect van de invoering van de herziene kwalificaties op de tevredenheid van studenten.
- *Tevredenheid van docenten*: Opleidingsmanagers die positief zijn over veranderingen in het lesmateriaal, in het lesprogramma, in de afspraken met aanleverende vo-scholen en in de afspraken met leerbedrijven zijn vaker positief over het effect van de invoering van de herziene kwalificaties op de tevredenheid van docenten.
- *Tevredenheid van bedrijven*: Opleidingsmanagers die positief zijn over veranderingen in het lesmateriaal zijn vaker positief over het effect van de invoering van de herziene kwalificaties op de tevredenheid van bedrijven.
- *Aansluiting op de arbeidsmarkt*: Opleidingsmanagers die positief (of neutraal) oordelen over veranderingen in de breedte van de opleiding, zijn minder vaak negatief over het effect van de invoering van de herziene kwalificaties op de aansluiting op de arbeidsmarkt.
- *Kansen op werk*: Opleidingsmanagers die positief zijn over veranderingen in de samenwerking met andere opleidingen bij het verzorgen van bepaalde vakken zijn vaker positief over het effect van de invoering van de herziene kwalificaties op de kansen op werk na afronding van de opleiding.

In de gesprekken voor de casestudies voor deze meting komt bij verschillende mbo-scholen naar voren dat de scholen inmiddels meer flexibiliteit ervaren bij de Inspectie en het ministerie. Hierdoor en ook omdat binnen de scholen de nadruk wat minder is komen te liggen op logistiek en beheersing, durft men ook meer ruimte te pakken bij de uitvoering van de HKS, bijvoorbeeld om meer maatwerk in de opleidingen aan te bieden. Bij deze scholen ervaart men voldoende ruimte en flexibiliteit binnen kwalificatiedossiers om daarin te kunnen 'manoeuvreren'. De impact van de HKS op de onderwijskwaliteit ziet men dan ook niet zozeer als een directe uitkomst van de maatregelen zelf maar van hoe er door de scholen en de teams mee is omgegaan. Het ene team schiet in de kramp, zo wordt in een gesprek gesteld, terwijl het andere team juist kansen voor vernieuwing ziet. De veranderbereidheid kan erg variëren. Daarbij speelt ook dat de mbo-scholen en teams zich overvraagd kunnen voelen door de veelheid aan veranderingen van de afgelopen jaren. In verschillende gesprekken komt de werkdruk van docenten aan bod. De ontwikkeling van nieuw onderwijs en examenmateriaal (als gevolg van de HKS) kan, naast het reguliere onderwijs, vooral bij kleine teams voor een verhoging van de werklast hebben gezorgd.

2.7 Samenvatting resultaten herziene kwalificatiedossiers

De herziening van de kwalificatiestructuur (HKS) is ingevoerd in het mbo met als doel de kwaliteit van opleidingen te verhogen en de aansluiting op de (regionale) arbeidsmarkt te vergroten, te bereiken door (a) minder kwalificaties met minder overlap en meer samenhang, en (b) een betere opbouw van de kwalificatiedossiers met een heldere en meer transparante beschrijving. De vragenlijsten die voor deze, vierde meting zijn afgenomen op beleidsniveau en op opleidingsniveau en de uitgevoerde casestudies hadden betrekking op de ervaringen met de uitvoering van de herziene kwalificatiedossiers in schooljaar 2018/19, het derde schooljaar waarin de nieuwe kwalificaties gelden. Op sommige punten wordt teruggeblikt op de gehele periode sinds de invoering van de HKS.

De belangrijkste bevindingen in de metingen van 2018/19:

Ontwikkeling van het aantal kwalificatiedossiers en kwalificaties

- Tussen schooljaar 2012/13 en 2017/18 is het totale aantal kwalificatiedossiers (KD's) met dertig procent en het totale aantal kwalificaties met 17 procent gedaald. Deze afname was al in schooljaar 2016/17 gerealiseerd. Inmiddels neemt het totale aantal kwalificatiedossiers en kwalificaties weer langzaam toe. Het gemiddeld aantal aangeboden kwalificaties per instelling ligt in 2018/19 weer vrijwel op het niveau van 2012/13.

- In de sectoren groen, economie, zorg en welzijn en bij de combinatie van sectoren (entree) is het aantal KD's in 2018/19 voor het eerst weer licht toegenomen. De sector techniek vormt de uitzondering. Hier zet de dalende trend zich juist voort.
- Het aantal kwalificaties is in alle sectoren licht toegenomen. Dit gaat bij alle sectoren gepaard met een groei van het aantal instromers, met uitzondering van de sector economie waar het aantal instromers blijft dalen.
- De lichte toename van het aantal KD's concentreert zich bij 10 procent van de mbo-scholen. Bij 19 procent van de mbo-scholen is het aantal kwalificaties met 10 procent of meer toegenomen.

Implementatie van de herziene kwalificatiedossiers

- De helft van de scholen heeft de HKS beleidsrijk ingevoerd: deze scholen hebben de maatregelen gebruikt om onderwijsvernieuwingen door de voeren. De andere helft van de scholen geeft aan dat ze de HKS beleidsarm hebben ingevoerd en zij hebben weinig veranderd aan het beleid en het onderwijs.
- Desondanks heeft drie kwart van de mbo-scholen heeft beleid ontwikkeld of aangepast op het gebied van examinering en ongeveer de helft op het gebied van het onderwijsconcept, samenwerking met het regionaal bedrijfsleven en/of de professionalisering van docenten.
- De meerderheid van de mbo-instellingen is in 2018/19 op de meeste terreinen klaar met de implementatie van de herziene KD's. Er was op vrijwel alle terreinen nog sprake van een stijging ten opzichte van de vorige meting; een flink aandeel scholen heeft nog herzieningen van lesmateriaal en examenmateriaal in 2018/19 afgerond.
- Bij bijna alle mbo-scholen is sinds en (mede) als gevolg van de invoering van de herziene KD's het lesprogramma enigszins tot sterk gewijzigd. Ook het lesmateriaal, het examenmateriaal en de afspraken met leerbedrijven zijn bij meer dan drie kwart van de scholen gewijzigd. Verder zijn bij een kleiner deel van de mbo-scholen de afspraken met hbo-instellingen en toeleverende vmbo-scholen gewijzigd. Deze resultaten komen overeen met de vorige meting en laten zien dat voor zover er – vanwege de HKS – veranderingen op voornoemde gebieden waren beoogd, deze inmiddels in de opleidingen zijn doorgevoerd. De helft tot drie kwart van de opleidingsmanagers is positief over vrijwel alle bevraagde wijzigingen.
- Bij 34 procent van de opleidingen heeft de HKS in 2018/19 nog knelpunten opgeleverd. De keuzedelen worden veruit het vaakst als knelpunt genoemd, gevolgd door examinering (waaronder ook de examinering van de keuzedelen).

Benutting van het gemeenschappelijk basisdeel en ontwikkeling brede opleidingen

- Uit de vorige meting bleek dat dat men over het algemeen de herziene KD's gemakkelijker leesbaar vindt en bovendien positief is over de bijdrage die de nieuwe beschrijvingswijze heeft geleverd aan het reduceren van de complexiteit van de KD's; een derde van de opleidingsmanagers vond de nieuwe verantwoordingsdocumentatie beter bruikbaar dan de oude vorm. Gezien de vergevorderde implementatie, zijn in de huidige meting de ervaringen met de nieuwe beschrijvingswijze niet opnieuw bevraagd, maar is verder ingegaan op de beoogde resultaten en effecten ervan.
- Volgens iets meer dan de helft van de mbo-scholen heeft de invoering van de herziene KD's eraan bijgedragen dat beleid wordt gestimuleerd waarmee enige vorm van gemeenschappelijkheid in de opleidingen wordt nagestreefd. Dit sluit aan op resultaten van voorgaande metingen waarin we aanwijzingen vonden dat mbo-scholen inderdaad werken aan een doelmatiger programmering van het onderwijs, maar dat de HKS slechts een van de ontwikkelingen is geweest die hierop van invloed is.
- Bij twee derde van de opleidingen is de breedte van de opleiding enigszins tot sterk gewijzigd (mede) vanwege de herziening van de kwalificatiedossiers. De helft van de managers van deze opleidingen is ook positief over deze verandering.
- De herziening heeft minder vaak geleid tot samenwerking met andere opleidingen voor het verzorgen van vakken of het maken van afspraken over de opleidingsinhoud. De managers van opleidingen waar deze wijzigingen hebben plaatsgevonden zijn hierover wel overwegend positief. Deze resultaten zijn zeer vergelijkbaar met de vorige meting, wat laat zien dat wijzigingen in de regel al voor schooljaar 2018/19 hebben plaatsgevonden. De opleidingsmanagers hebben inmiddels echter een iets minder positief oordeel over de veranderingen ten opzichte van de vorige meting.
- Bij negen van de tien opleidingen heeft in 2018/19 onderwijsvernieuwing plaatsgevonden, een substantiele toename na de daling van 2017/18. Vergelijkbaar met de vorige meting is bij ongeveer de helft van de opleidingen de herziening de aanleiding geweest of heeft deze de onderwijsvernieuwing gemakkelijker gemaakt.

Resultaten van de implementatie van de HKS

- Zowel op opleidings- als beleidsniveau vindt een groot deel van de betrokkenen dat op het gebied van het programmeren en examineren van het onderwijs het tegenovergestelde van het beoogde resultaat is bereikt, namelijk dat het programmeren en examineren van het onderwijs onder invloed van de herziene kwalificatiestructuur complexer is geworden. Slechts zo'n 15 procent van de opleidingsmanagers en de centrale beleidsmedewerkers ervaart de beoogde vereenvoudiging van programmering en examinering.

- Ongeveer een op de vijf respondenten op opleidings- en beleidsniveau vindt dat de kostenefficiëntie is toegenomen. Daarmee is het aandeel van hen dat een positief resultaat ziet iets groter dan het aandeel dat een negatief resultaat ziet, namelijk een afname van de kostenefficiëntie van de opleidingen. Het grootste deel van de respondenten ziet op dit punt echter geen resultaat.
- Een kwart van de beleidsmedewerkers en 13 procent van de opleidingsmanagers vindt dat de herkenbaarheid van de opleidingen op basis van de nieuwe kwalificaties is toegenomen. De meesten van hen zien ook op het punt van herkenbaarheid geen veranderingen door de herziene kwalificaties.
- Men is het meest positief over het gebruik van de verantwoordingsinformatie door de opleidingen: bijna de helft van zowel de opleidingsmanagers als centrale beleidsmedewerkers meent dat het gebruik hiervan door de HKS is toegenomen.

Effecten/outcome van de implementatie van de HKS

- De casestudies laten zien dat de scholen en opleidingen uit zichzelf niet snel de relatie leggen tussen de maatregelen van de HKS en de beoogde effecten. De enquetes, waarin dit verband expliciet wordt gelegd en bevraagd, laten een positiever beeld zien. Zowel op opleidingsniveau als op beleidsniveau is men het meest positief over het effect dat de HKS heeft gehad op de onderwijskwaliteit; een ruime helft van de ondervraagden ervaart een positief effect op de onderwijskwaliteit.
- Ook ziet 40 tot 50 procent van de opleidingsmanagers en de centrale beleids–medewerkers positieve effecten van de herziene kwalificaties op de tevredenheid van bedrijven en studenten, en de aansluiting op de arbeidsmarkt. Ongeveer een derde van de mbo-scholen ziet door de herziene kwalificaties toegenomen kansen op werk voor afgestudeerden.
- Het minst positief is men over de het effect van de HKS op het diplomarendement; hier ervaart minder dan een vijfde van de ondervraagden van de opleidingen een positief effect.
- Op opleidingsniveau ervaren positieve effecten laten een beperkte samenhang zien met implementatiekenmerken; we zien vooral een samenhang met de mate waarin de wijzigingen die in de opleiding zijn doorgevoerd (mede) als gevolg van de HKS als positief worden ervaren door de opleidingen.
  - Opleidingsmanagers die positief zijn over wijzingen in het lesprogramma, in de samenwerking met andere opleidingen bij het verzorgen van vakken, in afspraken met andere opleidingen over de inhoud van de opleiding zien vaker een positief effect van de invoering van de herziene kwalificatiedossiers op de onderwijskwaliteit.
  - Opleidingsmanagers die positief zijn over wijzingen in de samenwerking met andere opleidingen bij het verzorgen van vakken, in afspraken met andere

opleidingen over de inhoud van de opleiding en afspraken met aanleverende vo-scholen zien vaker een positief effect van de invoering van de herziene kwalificatiedossiers op de tevredenheid van studenten.

- Opleidingsmanagers die positief zijn over wijzingen in het lesmateriaal, in het lesprogramma en afspraken met aanleverende vo-scholen zien vaker een positief effect van de invoering van de herziene kwalificatiedossiers op de tevredenheid van doenten.

Hoofdstuk 3

Keuzedelen

3.1 Beschrijving inhoud maatregel

Een belangrijke verandering bij de HKS is de introductie van keuzedelen, die in de plaats komen van de vrije ruimte. Waar het basisdeel en de profieldelen van de kwalificatiedossiers (KD's) aangeven wat nodig is voor een beginnend beroepsbeoefenaar, zijn de keuzedelen een verrijking die bovenop de kwalificatie komt. Ze zijn gericht op een verdieping of verbreding bij de toerusting op de arbeidsmarkt of een extra voorbereiding op een vervolgopleiding. Bij de entreeopleiding zijn ook remediërende keuzedelen mogelijk[16]. Keuzedelen zijn verplicht vanaf 1 augustus 2016. Per 1 juli 2019 zijn er 1.046 keuzedelen in het register opgenomen[17].

Hoewel de keuzedelen dus deel uitmaken van de herziene KD's, worden ze in dit onderzoek, gelet op de impact van dit nieuwe element voor de mbo-instellingen, als aparte beleidsmaatregel beschouwd. Een aanleiding voor deze maatregel was dat de invulling van de vrije ruimte te vrijblijvend en te weinig transparant werd geacht. Het doel van de invoering van keuzedelen is een hogere kwaliteit van onderwijs (doordat instellingen zich via keuzedelen beter kunnen profileren en adequater kunnen inspelen op de regionale arbeidsmarktbehoefte) en daaraan gekoppeld een betere doorstroming naar vervolgonderwijs en gunstiger intrede op de arbeidsmarkt (waardoor studenten inhoudelijk meer uitgedaagd worden, respectievelijk betere kansen op de arbeidsmarkt hebben).

In de nieuwe structuur bestaat een opleiding uit een kwalificatie en één of meer keuzedelen. De keuzedelen staan naast de kwalificaties en worden beschreven in afzonderlijke documenten. De Toetsingskamer van de SBB bewaakt de kwaliteit van het register aan keuzedelen en ziet erop toe dat er geen ondoelmatige overlap is tussen keuzedelen onderling en tussen keuzedelen en kwalificaties.

Bij de invoering van keuzedelen is bepaald dat een keuzedeel is gekoppeld aan één of meer kwalificaties. Deze door de minister van OCW vastgestelde koppeling maakt duidelijk welke keuzedelen de mbo-instellingen bij welke kwalificaties kunnen aanbieden.

16 Eind 2019 kondigde de minister van OCW aan dat remediërende keuzedelen ook op niveau 2 worden toegestaan. Ministerie van OCW, *Veranderaanpak keuzedelen en in het mbo en stand van zaken rekenen*. Kamerbrief 18 december 2019.

17 SBB (2019). *Rapportage monitor keuzedelen. Meting 5, oktober 2019.*

Dit is nog de situatie in schooljaar 2018/19, waarop deze meting betrekking heeft. Inmiddels heeft de minister van OCW in december 2019 aangekondigd deze verplichte koppeling los te laten, zodat mbo-scholen zelf in overleg met het bedrijfsleven kunnen bepalen welke keuzedelen worden aangeboden bij welke opleiding. Hiervoor moet de wet worden aangepast; vooruitlopend stelt de minister bij nieuwe keuzedelen geen koppeling meer vast[18].
Keuzedelen zijn een verplicht onderdeel van de opleiding. Mbo-instellingen zijn vrij om te bepalen op welk moment in de opleiding de keuzedelen worden geprogrammeerd. Ook zijn de mbo-instellingen vrij in de verdeling van het onderwijs voor keuzedelen over BOT, BPV en zelfstudie. Als richtlijn geldt dat het keuzedeel of de keuzedelen circa 15 procent van de studielast van de gehele opleiding beslaat. Uitgaande van een jaarlijkse studielast van 1.600 klokuren betekent dit voor de omvang van de keuzedeelverplichting (studiebelastingsuren):

- niveau 1: 240 uur;
- niveau 2: 480 uur;
- niveau 3: 720 uur;
- niveau 4, middenkaderopleiding, driejarig: 720 uur;
- niveau 4, middenkaderopleiding, langer dan 3 jaar: 960 uur;
- niveau 4, specialistenopleiding: 240 uur.

Instellingen kunnen gemotiveerd afwijken van de keuzedeelverplichting en één of meer onderdelen aanbieden die niet horen tot de kwalificaties of keuzedelen. De studielast voor de keuzedelen wordt dan voor elk van de niveaus 240 klokuren lager dan hierboven aangegeven. Deze mogelijkheid is gebonden aan voorwaarden, zowel met betrekking tot de invulling en kwaliteit van de onderdelen als wat betreft de verantwoording.

Vanaf 1 augustus 2016 zijn studenten verplicht examen te doen voor het keuzedeel of de keuzedelen van de opleiding. Behaalde keuzedelen worden vermeld op het diploma. Met ingang van schooljaar 2020/21 (voor studenten die vanaf dat schooljaar instromen) gaat de *hoogte* van het examenresultaat voor de keuzedelen meetellen in de slaag/zak beslissing voor het behalen van een diploma[19]. De beleidsverwachting is dat het opnemen van de keuzedelen in de slaag/zak regeling (vanaf 2020 dus) zal leiden tot veranderingen in het aanbod van keuzedelen, de (voortijdige) uitval, en de keuzes die leerlingen gaan maken.

18 Ministerie van OCW (2019). *Veranderaanpak keuzedelen en in het mbo en stand van zaken rekenen*. Kamerbrief 18 december 2019.

19 Dat zou aanvankelijk met ingang van schooljaar 2018/2019 het geval zijn. In een brief op 7 september 2017 kondigt de minister van OCW aan dat de slaag-/zakregeling keuzedelen met twee jaar is uitgesteld. Dit is formeel bekrachtigd op 4 april 2018 (publicatie Staatsblad).

3.2 De beleidstheorie

De belangrijkste doelen van de invoering van de keuzedelen zijn:

- Sneller en beter inspelen op actuele ontwikkelingen en innovaties op de arbeidsmarkt en op de aansluiting op vervolgonderwijs, met name in de regio.
- Studenten een verrijking bovenop de kwalificaties geven, namelijk een bredere of meer verdiepende toerusting voor de arbeidsmarkt of een betere voorbereiding voor vervolgonderwijs. Hierdoor worden zij meer uitgedaagd, wat leidt tot een hogere onderwijskwaliteit en tevredenheid van studenten.

In de beleidstheorie onderscheiden we als aspecten van de maatregel:

- dat studenten een keuze hebben uit meerdere keuzedelen, met als doel een grotere inhoudelijke uitdaging voor studenten;
- dat instellingen hun keuze uit het totale aanbod aan keuzedelen kunnen richten op de regionale arbeidsmarkt, waardoor de instelling zich beter kan profileren in de regio;
- dat de kortere vaststellingsprocedure van keuzedelen leidt tot betere en vaker geactualiseerde keuzedelen, met als doel dat instellingen sneller kunnen inspelen op actuele ontwikkelingen in het beroepenveld en de opleidingen beter kunnen aansluiten op de wensen van de – regionale – arbeidsmarkt. Hierbij speelt een belangrijke rol dat de mbo-instellingen én het bedrijfsleven samen invulling kunnen geven aan de keuzedelen;
- dat de *verdiepende/verbredende* keuzedelen voor studenten mogelijkheden bieden om beter aan te sluiten bij de regionale arbeidsmarkt, doordat ze meer onderscheidend kunnen zijn voor het bedrijfsleven;
- dat de *doorstroomgerichte* keuzedelen meer mogelijkheden bieden voor studenten om zich voor te bereiden op vervolgonderwijs (binnen het mbo of in het hbo), met als doel dat de student een betere aansluiting met het vervolgonderwijs ervaart;
- dat de *remediërende* keuzedelen (bij entreeopleidingen) extra mogelijkheden bieden voor studenten om eerder niet behaalde vakken alsnog te behalen.

Uiteindelijk (outcome) dienen deze aspecten van de maatregel vooral te leiden tot een betere aansluiting met de arbeidsmarkt, een hogere kwaliteit van het onderwijs (wat tevens leidt tot betere doorstroming naar vervolgonderwijs) en minder uitval (ook in het vervolgonderwijs).

Schematisch kan de beleidstheorie nu als volgt worden weergegeven:

Maatregel		Implementatie: programmering & organisatie		Implementatie: resultaten		Outcome
regionale keuze in aanbieden keuzedelen	-----	meer ruimte voor eigen invulling	-----	betere profilering instelling		
kortere vaststellings-procedure t.o.v. KD's	-----	betere en vaker geactualiseerde keuzedelen	-----	sneller inspelen op actuele ontwikkelingen beroepenveld, betere aansluiting op wensen arbeidsmarkt	-----	hogere kwaliteit onderwijs (tevreden-heid bedrij-ven)
keuze uit meerdere keuzedelen voor student	-----	aanbod keuzedelen	-----	meer inhoudelijke uitdaging voor student	-----	hogere kwaliteit onderwijs (tevreden-heid stu-dent)
remediërende keuze-delen (bij Entreeopleidingen)	-----	aanbod keuzedelen	-----	extra mogelijk-heid voor nog niet behaalde vakken	-----	minder uitval
doorstroom-gerichte keuzedelen	-----	aanbod keuzedelen	-----	meer mogelijkheden voor student om aan te sluiten op vervolgonderwijs	-----	betere doorstro-ming naar vervolg-onderwijs
verdiepende/ verbredende keuzedelen	-----	aanbod keuzedelen	-----	meer (regionale) verdieping of ver-breding, meer onderscheidend voor bedrijfsleven	-----	betere aansluiting met arbeids-markt

3.3 Leeswijzer voor dit hoofdstuk

In de volgende paragrafen komen de verschillende elementen van de beleidstheorie, zoals hierboven in schema's weergegeven, achtereenvolgens aan bod. In paragraaf 3.4 staat de voortgang van de implementatie centraal: hoever zijn de mbo-scholen hierin in schooljaar 2018/19 gevorderd, en welke overwegingen liggen aan de invoering van keuzedelen ten grondslag? De programmering van de implementatie – kenmerken van keuzedelen die scholen aanbieden en keuzes die daarbij zijn gemaakt – komt in paragraaf 3.5 aan de orde.
Aangezien de meeste mbo-instellingen pas met ingang van het schooljaar 2016/17 zijn gestart met het inzetten van keuzedelen[20], is in voorgaande metingen vooral ingegaan op verwachtingen over resultaten en effecten van keuzedelen. In deze rapportage van de vierde meting over schooljaar 2018/19 verleggen we het accent naar de gesignaleerde (eerste) daadwerkelijke resultaten. Deze worden beschreven in paragraaf 3.6. We sluiten af met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen over deze maatregel (paragraaf 3.7).

3.4 Voortgang van de implementatie

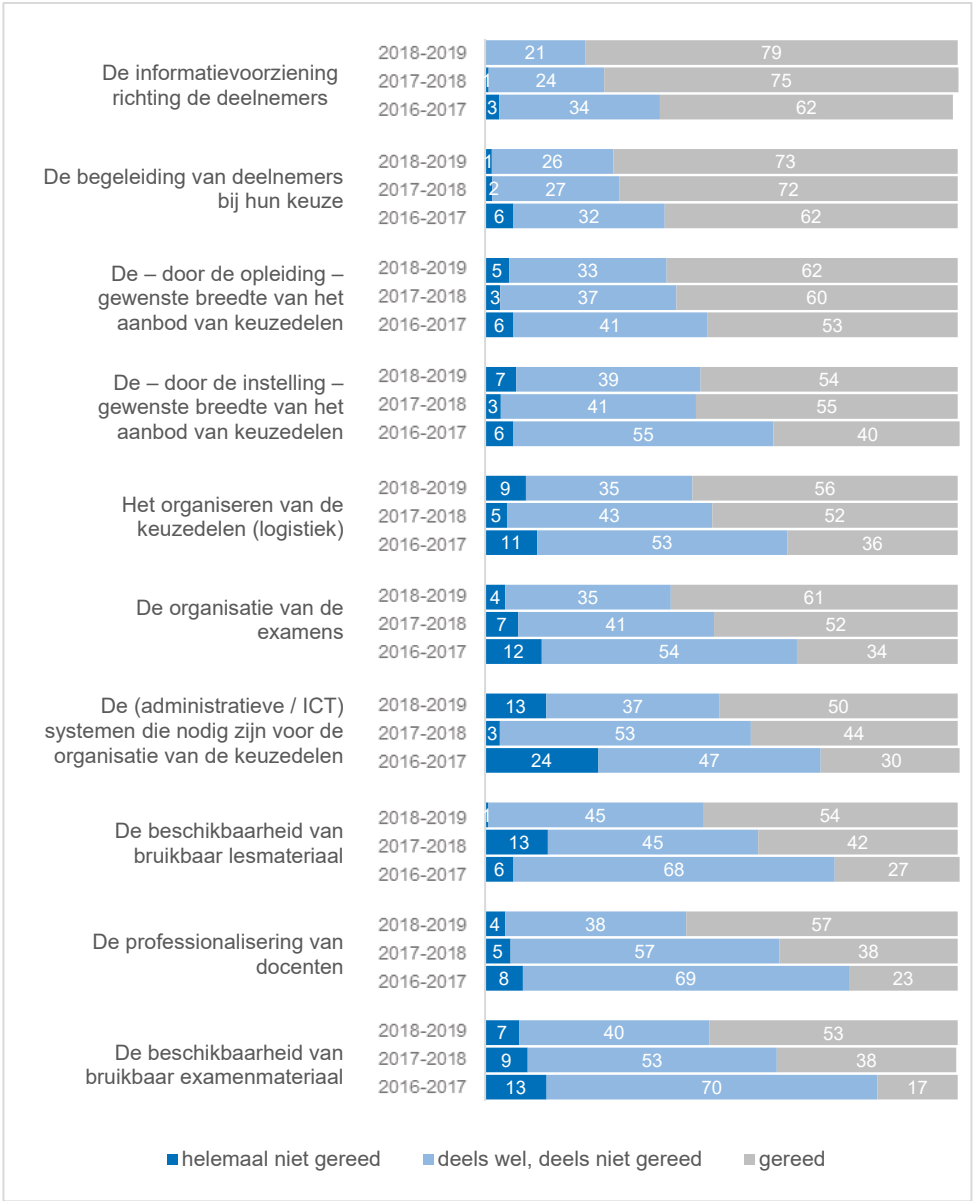
De vragenlijsten op beleids- en opleidingsniveau, die voor de vierde meting van de evaluatie herziening kwalificatiestructuur zijn uitgevoerd bij de mbo-scholen, hebben betrekking op het schooljaar 2018/19, het derde jaar waarin de mbo-instellingen keuzedelen hebben ingevoerd. Voordat we ingaan op draagvlak, beleid en visie, geven we eerst weer hoever de mbo-opleidingen zijn gevorderd met het aanbieden van keuzedelen. De samenstelling van dit aanbod komt aan bod in paragraaf 3.5.

Stand van zaken rondom implementatie van keuzedelen in schooljaar 2018/19
De implementatie van de maatregel omvat veel meer dan alleen het zorgdragen voor een aanbod van keuzedelen. Figuur 3.1 laat zien wat hier zoal bij komt kijken en hoe ver de opleidingen zijn gevorderd. De figuur maakt duidelijk dat over de hele linie zowel in schooljaar 2017/18 als in 2018/19 vooruitgang is geboekt bij de implementatie van de keuzedelen. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat de invoering van de keuzedelen nog in volle gang is en dat er wat betreft de vorderingen in dit proces grote verschillen zijn tussen de diverse aspecten van de implementatie. De informatievoorziening voor en begeleiding van studenten rondom keuzedelen worden het vaakst als afgerond beschouwd. Dit geldt in veel mindere mate voor andere aspecten van keuzedelen, zoals de beschikbaarheid en bruikbaarheid van les- en examenmateriaal, de

20 In schooljaar 2015/16 konden scholen hiermee op vrijwillige basis starten.

professionalisering van docenten en de organisatie van keuzedelen (logistiek, examens), inclusief de administratiesystemen die daarvoor nodig zijn.

Figuur 3.1: Mate waarin de opleiding is gevorderd met de implementatie van keuzedelen (% van opleidingen die keuzedelen aanbieden)



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, tweede (N=90), derde (N=131) en vierde (N=143) meting

Beleid en visie op centraal niveau

Bij de meting over schooljaar 2016/17 bleek dat vrijwel alle bevraagde mbo-instellingen op centraal niveau beleid hadden ontwikkeld over keuzedelen. In de vierde meting is gevraagd of in 2018/19 sprake is geweest van verdere ontwikkeling of aanpassing van beleid rondom keuzedelen. In veruit de meeste (83%) van de bevraagde mbo-scholen was dit het geval. Tabel 3.1 laat zien dat het nieuwe of aangepaste beleid het vaakst betrekking heeft op de organisatie van keuzedelen (65%). Ook werd in de helft van de mbo-scholen beleid gevoerd over het aanbod en de examinering van keuzedelen, en bij vier op de tien scholen over de samenwerking over keuzedelen met het vervolgonderwijs. Beleid op centraal niveau over keuzedelen is duidelijk minder vaak gericht op onderwijsvernieuwing, de samenwerking met het bedrijfsleven en de professionalisering van docenten. Uit de casestudies komt naar voren dat dat vooral bij de teams wordt belegd.

Tabel 3.1: Mate waarin mbo-instellingen in 2018/19 beleid hebben ontwikkeld of aangepast met betrekking aspecten van keuzedelen

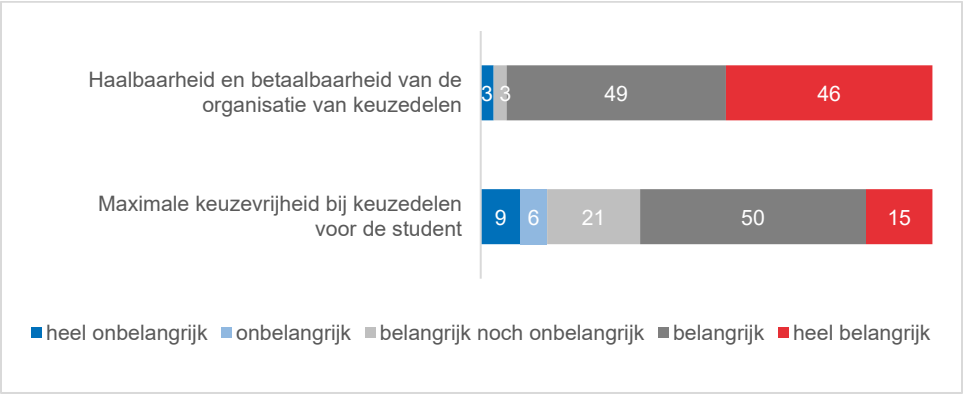
	%
De organisatie van keuzedelen	65%
Het keuzedelenaanbod	51%
Examinering van keuzedelen	51%
De samenwerking met vervolgonderwijs	41%
Onderwijsvernieuwing in verband met keuzedelen	25%
De samenwerking met het regionale bedrijfsleven rondom keuzedelen	17%
Professionalisering in verband met keuzedelen	15%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, vierde meting (N=37)

Net als in voorgaande jaren is ook in 2018/19 de haalbaarheid en betaalbaarheid van keuzedelen het belangrijkste uitgangspunt in het beleid ten aanzien van keuzedelen (zie figuur 3.2). De casestudies maken duidelijk dat dit te maken heeft met de grote impact van deze maatregel op alle niveaus van de school, en met de knelpunten die vanaf de invoering opdoken en waarmee men nog steeds van doen heeft (zie hierover paragraaf 3.5). Wel vindt een groeiend aandeel instellingen ook een maximale keuzevrijheid van studenten (heel) belangrijk. Dit aandeel nam toe van 53 procent in 2017/18 tot 65 procent in 2018/19. Het volgende citaat illustreert deze ontwikkeling. “Ik zie dat

sinds de invoering van keuzedelen steeds minder wordt gekeken naar de organisatorische aspecten. Er wordt steeds vaker gekeken of het keuzedeel interessant is voor studenten. Dan wordt het opgenomen in het aanbod".

Figuur 3.2: Belang van uitgangspunten in de visie van de instelling (%)



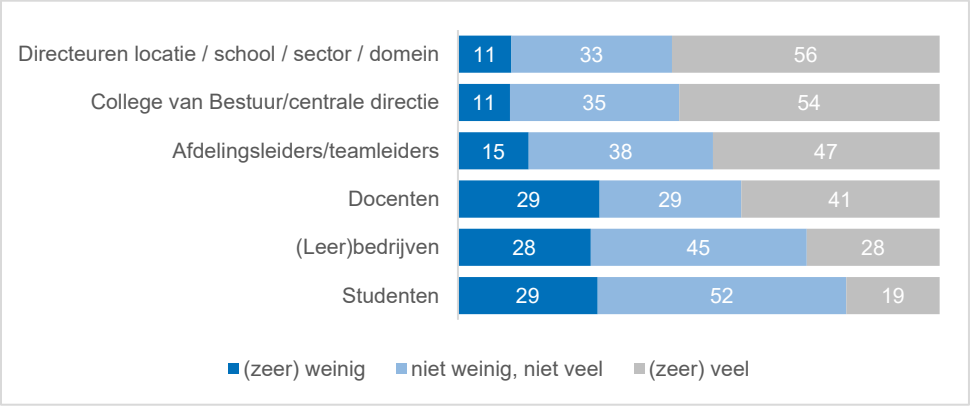
Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, vierde meting (N=37)

Draagvlak voor keuzedelen

Figuur 3.3 geeft een beeld van het draagvlak binnen mbo-scholen voor de wijze waarop keuzedelen in de organisatie zijn ingevoerd. Volgens de vertegenwoordigers op beleidsniveau van de mbo-scholen is dit draagvlak het grootst op het centrale niveau van de instelling (College van Bestuur, centrale directie) en bij het middenmanagement (sector- of locatiedirecteuren, domeinleiders). Toch zijn er ook op dit niveau uitzonderingen: bij een op de tien scholen is op het centrale niveau weinig draagvlak voor de invoering van keuzedelen. Hoe lager het niveau in de organisatie, hoe geringer het draagvlak voor de wijze van implementatie van keuzedelen. Dit beeld kwam ook naar voren uit vorige metingen. Vooral bij studenten is, volgens beleidsvertegenwoordigers van mbo-scholen, het draagvlak gering. Uit de casestudies en toelichtingen bij de enquête komt naar voren dat dit deels te maken heeft met het keuzedelenaanbod van de scholen: er valt nog te weinig te kiezen, of de te kiezen keuzedelen vallen niet in de smaak. "Studenten lopen warm voor vakspecifieke keuzedelen, maar we hebben veel generieke keuzedelen om logistieke redenen. Die vinden studenten saai". Er wordt ook gewezen op calculerend en strategisch gedrag bij studenten. "Studenten ervaren de keuzedelen eerder als een verzwaring dan als een verrijking. Zeker nu de resultaten van de keuzedelen-examens gaan meetellen, geldt: het wel of niet slagen is het belangrijkst". "In werkelijkheid kiezen de meeste studenten een keuzedeel in het eigen wereldje en kiezen wat rest van de groep ook doet ('peer pressure')". "Van de vrijheid

om te kiezen wordt door niveau 2 studenten nauwelijks/geen gebruik gemaakt". "Studenten die willen doorstromen naar het hbo kiezen de keuzedelen (behalve misschien juist de doorstroomgerichte) minder bewust, vanuit de gedachte 'als ik maar een papiertje haal'".

Figuur 3.3: Mate van draagvlak bij actoren ten aanzien van de wijze waarop de keuzedelen zijn geïmplementeerd in de instelling, schooljaar 2018/19 (%)



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, vierde meting (N=37)

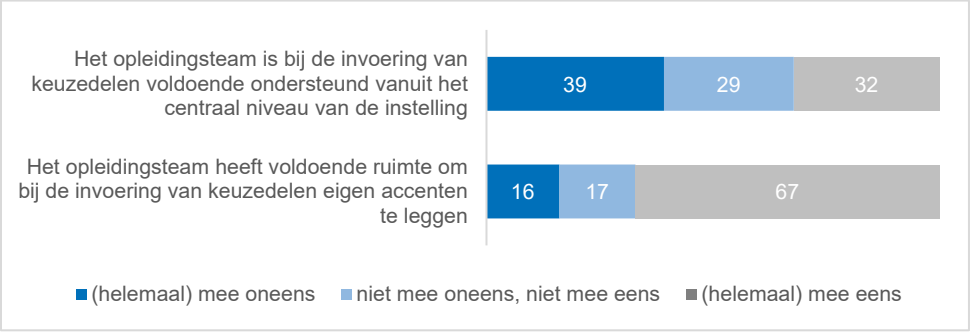
We zoomen achtereenvolgens in op de opleidingsteams, de studenten en de leerbedrijven.

Keuzedelen op decentraal niveau: opleidingsteams

In hoeverre zitten centraal management en opleidingsteams wat betreft de invoering van keuzedelen op één lijn? Voorgaande metingen wijzen uit dat dit wel het geval is wat betreft het belangrijkste uitgangspunt bij de invoering van keuzedelen: ook op decentraal niveau staan haalbaarheid en organiseerbaarheid voorop. Voor het overige laat figuur 3.4 een gemengd beeld zien. De meeste opleidingsmanagers geven aan dat de teams voldoende ruimte hebben om eigen accenten te leggen bij de invoering van keuzedelen. Een vrij grote groep vindt wel dat de ondersteuning daarbij vanuit het centrale niveau van de instelling onvoldoende is (geweest). De volgende toelichting op de enquêtevraag illustreert dat het een met het ander kan samenhangen. "Als opleiding zoek je het meeste zelf uit. Achteraf komen vanuit centraal allemaal zaken op je af, waar je dan niet meer op zit te wachten omdat het al geregeld is (aanvullende eisen, opvragen van gegevens, gezamenlijk maken van lesmateriaal wat je inmiddels al hebt). Centraal loopt achter op de werkvloer. Dat geeft uiteraard veel ruimte aan het team".

De eenjarige Entree-opleidingen bevonden zich bij de invoering van de keuzedelen binnen de instelling in een aparte positie. “Entree is als eerste aan de beurt. We hebben niet de luxe om de kat uit de boom te kijken of te leren of samen op te trekken met andere opleidingen in het ROC, want bij Entree moet het sneller klaar zijn en ingevoerd worden. De meerjarige opleidingen hebben meer tijd genomen omdat de studenten ook langer in huis zijn”. “Als Entree liepen we voor op andere niveaus en dat betekende veel pionieren binnen ons ROC”.

Figuur 3.4: Oordeel van opleidingsmanagers over ondersteuning van teams door het centraal niveau en over ruimte voor eigen invulling bij de invoering van keuzedelen (%)



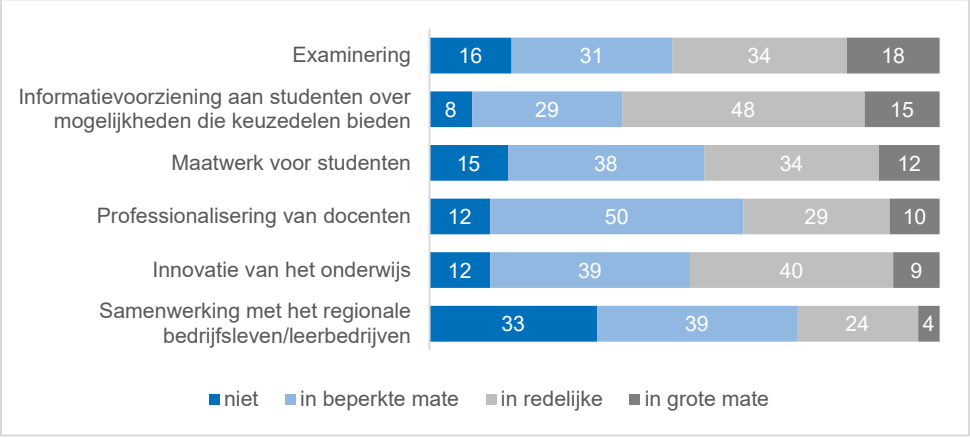
Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, vierde meting (N=143)

De casestudies die in vorige metingen zijn uitgevoerd, wijzen erop dat de invoering van keuzedelen ingrijpt in de inhoud en organisatie van het onderwijs. Deels door de impact die de maatregel als zodanig heeft, en deels doordat onderwijsteams de maatregel hebben aangegrepen om te werken aan verbeteringen en vernieuwingen van het onderwijs. Enkele citaten uit de enquête en casestudies: “Het invoeren van de keuzedelen heeft ervoor gezorgd dat het team zich op korte termijn moest professionaliseren en zich in moest zetten om alle zaken rondom de keuzedelen in orde te maken”. “Het positieve [van keuzedelen] is wel dat er nieuw onderwijs bij komt, en dat docenten worden uitgedaagd. Docenten zijn kennis gaan bijspijkeren, het heeft opgeschud. Jammer van de administratieve rompslomp”.
Figuur 3.5 laat zien op welke terreinen de scholen in 2018/19 vooral hebben gewerkt aan verbeteringen en vernieuwingen. Voor vijf van de zes onderscheiden aspecten – examinering, informatievoorziening aan en maatwerk voor studenten, professionalisering van docenten en innovatie van het onderwijs – geeft een substantiële groep van 39 tot 53 procent van de opleidingsmanagers aan dat dit naar aanleiding van de invoering van keuzedelen is gebeurd. De samenwerking met het regionale bedrijfsleven heeft

op teamniveau door de invoering van keuzedelen veel minder vaak een impuls gekregen. De casestudies bevestigen dit: waar dit wel is gebeurd, was de samenwerking met het bedrijfsleven vaak al vrij sterk ontwikkeld. Dan bieden keuzedelen extra kansen, zoals in het voorbeeld van een school die al jarenlang intensief met het regionale bedrijfsleven optrekt:

- Er zijn modules – in de vorm van keuzedelen of andere onderdelen van het curriculum - ontwikkeld samen met het bedrijfsleven;
- Keuzedelen worden meer ingezet in het kader van leven lang ontwikkelen (LLO);
- “Keuzedelen bieden mogelijkheden om sneller en makkelijker in te spelen op actuele ontwikkelingen, innovaties uit en wensen van bedrijven in de regio. Dankzij de keuzedelen is het opleidingsaanbod actueler geworden en bedrijven zijn in het algemeen meer tevreden over de opleidingen, ook omdat ze zelf bij de keuzedelen betrokken zijn”.

Figuur 3.5: Mate waarin opleidingsteams werken aan verbeteringen en vernieuwingen naar aanleiding van de invoering van keuzedelen (%)



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, vierde meting (N=143)

Tevredenheid van studenten

Opleidingsmanagers zijn gevraagd een inschatting te geven van de mate van tevredenheid van studenten over de keuzedelen in schooljaar 2018/19. Omdat de ervaring is dat het aanbod van keuzedelen voor eerstejaars en tweedejaars studenten uiteenloopt (zie ook paragraaf 3.5), is dit voor beide leerjaren afzonderlijk gevraagd. Het verschil tussen eerste- en tweedejaars is in tabel 3.2 goed te zien. In de eerste plaats geeft een deel

van de opleidingsmanagers aan dat eerstejaars studenten nog geen keuzedelen hebben (8%)[21] of dat deze studenten niet weten dat er keuzedelen zijn (9%). Dit laatste duidt op een 'vast' keuzedeel; er is voor deze studenten geen sprake van een keuze, en zij zien het als een verplicht vak. Bij tweedejaars studenten komt deze situatie veel minder voor. In de tweede plaats is het oordeel van tweedejaars studenten volgens de opleidingsmanagers positiever dan dat van de eerstejaars. Dat komt omdat tweedejaars studenten meer sprake is van een 'echte keuze'. "Vakspecifieke keuzedelen liggen beter dan de generieke. Vandaar de ontevredenheid in leerjaar 1. Dan bieden we meer generiek dan specifiek aan".

Tabel 3:2: Inschatting van opleidingsmanagers van de tevredenheid van studenten over het keuzedelenaanbod in 2018/19

	1e jaars %	2e jaars %
(Zeer) ontevreden	14%	8%
Niet tevreden / niet ontevreden	36%	48%
(Zeer) Tevreden	33%	44%
De studenten weten niet dat er een keuzedelenaanbod is	9%	0%
Er is geen keuzedelenaanbod	8%	1%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, vierde meting (N=143 (eerstejaars); N=121 (tweedejaars))

De inschatting van de opleidingsmanagers komt gedeeltelijk overeen met het oordeel van de studenten zelf, zoals dit naar voren komt uit de JOB-monitor 2018: een deel van de studenten, met name eerstejaars, geeft aan dat zij geen keuzedelen hebben of niet weten wat keuzedelen zijn. Wel is het oordeel van de eerstejaars studenten die wel met keuzedelen te maken hebben, in de JOB-monitor juist iets positiever dan die van de tweedejaars studenten.
Nadere analyse van bevindingen uit de JOB-monitor 2018 wijzen op grote verschillen tussen mbo-scholen, zowel wat betreft de omvang van de groep studenten voor wie de

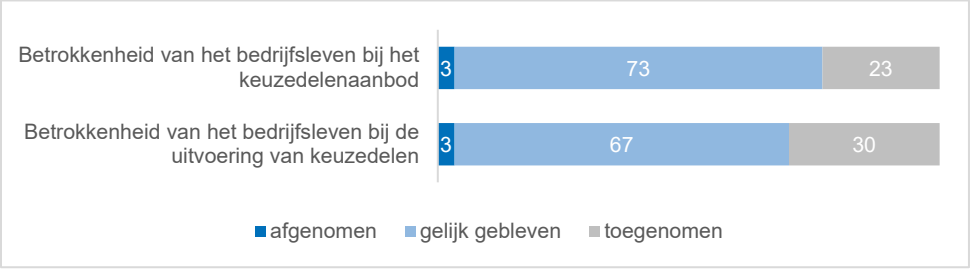
21 Alle opleidingen zijn verplicht keuzedelen aan te bieden, maar ze zijn vrij om te kiezen wanneer dit gebeurt. Een deel van de (meerjarige) opleidingen kiest ervoor om in het eerste jaar nog geen keuzedelen aan te bieden.

keuzedelen nog niet van toepassing is (variërend van 5 tot 59%) als voor de tevredenheid van studenten die er wel mee te maken hebben. Het aandeel studenten dat positief is over het aanbod van keuzedelen, loopt uiteen van 31 tot 80 procent[22].

De betrokkenheid van (leer)bedrijven

Volgens de meerderheid van de mbo-scholen (respondenten op beleidsniveau) is de betrokkenheid van (leer)bedrijven bij keuzedelen in schooljaar 2018/19 niet groter of kleiner geworden. Iets minder dan een kwart vindt dat bedrijven meer betrokken zijn bij het keuzedelenaanbod en 30 procent ervaart dat dit het geval is wat betreft de uitvoering van deze keuzedelen.

Figuur 3.6: Ontwikkeling van de betrokkenheid van leerbedrijven bij keuzedelen in 2018/19 (%)



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, vierde meting (N=-37)

Ook in de derde meting over schooljaar 2017/18 werd geconstateerd dat in dat jaar de betrokkenheid van leerbedrijven bij keuzedelen niet substantieel groter of kleiner is geworden. En eerder in dit rapport zagen we dat het draagvlak voor de invoering van keuzedelen bij leerbedrijven als niet erg groot werd ingeschat (zie figuur 3.3) en dat de invoering van keuzedelen slechts zelden een impuls heeft gegeven aan de samenwerking tussen opleidingen en het regionale bedrijfsleven (zie figuur 3.5). Al met al rijst het beeld dat bij veel opleidingen (leer)bedrijven nog niet sterk bij keuzedelen zijn of worden betrokken. Tabel 3.3 laat zien dat veel vertegenwoordigers van de scholen, zowel op beleids- als op opleidingsniveau, deze mening zijn toegedaan: meer dan de helft van de respondenten vindt dat de betrokkenheid van (leer)bedrijven te klein is.

22 *JOB-monitor 2018*. Nijmegen: ResearchNed. De resultaten met betrekking tot keuzedelen uit de JOB-monitor 2018 hebben betrekking op schooljaar 2017/18 en zijn in bewerkte vorm uitgebreid beschreven in het rapport van de derde meting van de evaluatie van de HKS.

Tabel 3:3: Oordeel van mbo-instellingen (beleids- en opleidingsniveau) over de betrokkenheid van leerbedrijven bij keuzedelen in 2018/19

	beleids-niveau	opleidings-niveau
(Veel) te klein	58%	65%
Voldoende/goed	42%	34%
(Veel) te groot	0%	0%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, vierde meting (N=37 (beleidsniveau); N=143 (opleidingsniveau)

Uit de toelichtingen bij de antwoorden en de casestudies blijkt dat verschillende factoren ertoe kunnen leiden dat rondom keuzedelen in veel gevallen (nog) weinig samenwerking plaatsvindt tussen opleidingen en leerbedrijven:

- De aard van de keuzedelen. Voor een deel betreft het generieke keuzedelen en/of zijn ze gericht op doorstroom naar het hbo. Deze worden vaak volledig op school ingevuld en het betrekken van leerbedrijven wordt dan minder urgent geacht;
- Tijd en prioriteit bij de opleidingen. De invoering van keuzedelen (in combinatie met andere maatregelen) kost de opleidingen veel tijd en energie. Men wil eerst de zaken intern op orde hebben, bijvoorbeeld wat betreft de organisatie en de examinering. Ook worden in de samenwerking met het bedrijfsleven soms andere prioriteiten gelegd, bijvoorbeeld bij het bestaande curriculum;
- Interesse van de bedrijven. Een deel van de bedrijven heeft volgens de opleidingsmanagers geen belangstelling voor keuzedelen. Daarnaast is het soms moeilijk om de individuele (veelal kleine en middelgrote) bedrijven te bereiken omdat ze niet in gezamenlijk verband georganiseerd zijn.

3.5 Programmering van het onderwijs

De programmering van de implementatie van de maatregel keuzedelen heeft betrekking op het gerealiseerde aanbod van keuzedelen: omvang, samenstelling en kenmerken. Daarbij gaat het om het aanbod in het schooljaar 2018/19; de uitgevoerde enquêtes hebben op dat schooljaar betrekking. In deze paragraaf beschrijven we eerst het aanbod aan keuzedelen in 2018/19 op basis van de enquêtebevindingen, en vervolgens op basis van de vijfde meting van de monitor keuzedelen van SBB. De paragraaf eindigt met een overzicht van knelpunten die mbo-scholen zijn tegengekomen bij het realiseren van een aanbod van keuzedelen.

Omvang en samenstelling van het aanbod van keuzedelen en de mate van keuzevrijheid in 2018/19

Uit eerdere rapportages van dit evaluatieonderzoek bleek dat de meeste opleidingen zijn gestart met een beperkte set keuzedelen; de keuzevrijheid van studenten was in het eerste invoeringsjaar 2016/17 nog niet groot. Tabel 3.4 geeft een beeld van de meest voorkomende situatie bij mbo-opleidingen in schooljaar 2018/19. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen het aanbod voor eerstejaars en tweedejaars studenten. Het verschil tussen de jaargroepen is aanzienlijk. Bij ongeveer de helft van de opleidingen krijgen eerstejaars nog geen keuzedelen aangeboden of is sprake van een 'verplicht' keuzedeel (geen keuze mogelijk). Bij de overige opleidingen is de meest voorkomende situatie dat eerstejaars kunnen kiezen uit configuraties van keuzedelen. Tweedejaars studenten hebben bij veruit de meeste opleidingen (86%) iets te kiezen, het ontbreken van een keuzedelenaanbod en verplichte keuzedelen komen in het tweede jaar nog maar weinig voor. Ook bij tweedejaars studenten is de keuze uit configuraties van keuzedelen de meest voorkomende variant (45%), maar is er ook een vrij grote groep opleidingen waar tweedejaars kunnen kiezen uit losse keuzedelen die de opleiding (33%) of de hele instelling (7%) aanbiedt[23].

Tabel 3.4: Meest voorkomende wijze waarop keuzedelen worden aangeboden en mate van keuzevrijheid voor studenten in 2018/19

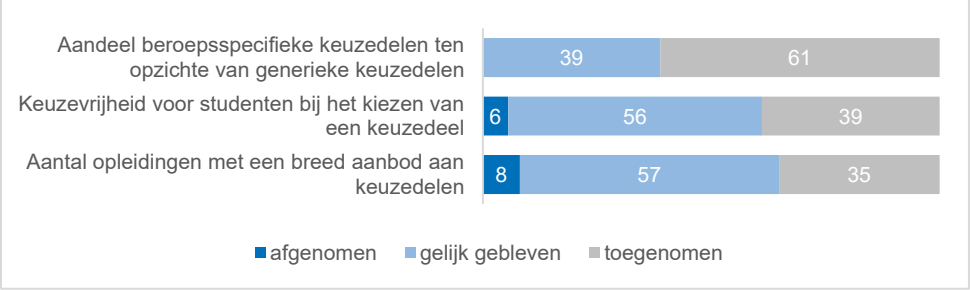
	1e jaars %	2e jaars %
Studenten kregen nog geen keuzedelen aangeboden	22%	4%
Studenten kregen een 'verplicht' keuzedeel	29%	10%
Studenten konden kiezen uit configuraties (combinaties) van keuzedelen	29%	45%
Studenten konden kiezen uit losse keuzedelen die de opleiding aanbood	17%	33%
Studenten konden kiezen uit alle keuzedelen die de onderwijsinstelling aanbood	3%	7%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, vierde meting, (N=143 (eerstejaars); N= 121 (tweedejaars))

23 Het onderscheid tussen 1e jaars en 2e jaars studenten is bij de vierde meting voor het eerst gemaakt, een vergelijking met eerdere metingen is daardoor niet mogelijk. Zie voor een vergelijking over de jaren de passage over de monitor keuzedelen verderop in deze paragraaf.

In schooljaar 2018/19 is volgens veel beleidsvertegenwoordigers van mbo-scholen (61%) het aandeel van beroepsspecifieke keuzedelen ten opzichte van generieke keuzedelen toegenomen. Voor de keuzevrijheid van studenten en de breedte van het keuzedelenaanbod is dit volgens ongeveer een derde van de mbo-scholen het geval. In voorgaand schooljaar 2017/18 wezen de ontwikkelingen in het keuzedelenaanbod en de keuzevrijheid in dezelfde richting. Al met al zien we dat na het invoeringsjaar 2016/17 volgens de mbo-scholen sprake is van een stapsgewijze verbreding van het keuzedelenaanbod van opleidingen, van een vergroting van de keuzevrijheid van studenten en van een groeiend aandeel beroepsspecifieke keuzedelen.

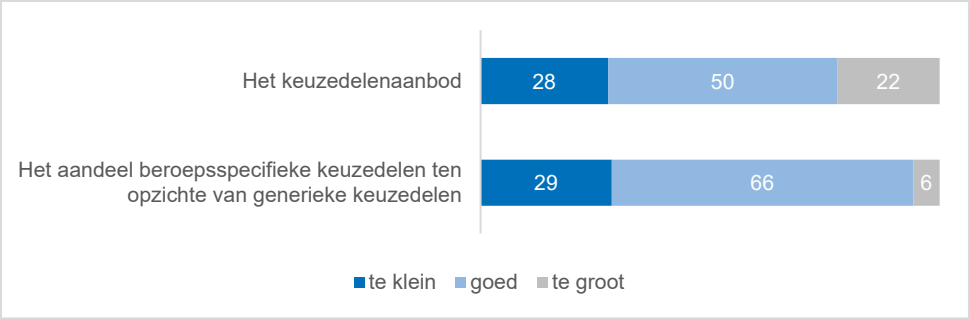
Figuur 3.7: Belangrijkste veranderingen in verband met keuzedelen in mbo-scholen in 2018/19 (%)



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, vierde meting (N=37)

De vraag is hoe de mbo-scholen na deze ontwikkelingen het keuzedelenaanbod en de keuzevrijheid van studenten beoordelen: zijn deze voldoende, te gering of juist te groot? Figuur 3.8 laat zien dat de helft van de beleidsvertegenwoordigers van mbo-scholen het keuzedelenaanbod in 2018/19 in de instelling inmiddels (in zijn algemeenheid) groot genoeg vinden. Ruim een kwart vindt het aanbod te klein en iets minder dan een kwart juist te groot. Het aandeel beroepsspecifieke keuzedelen is volgens twee derde van hen goed.

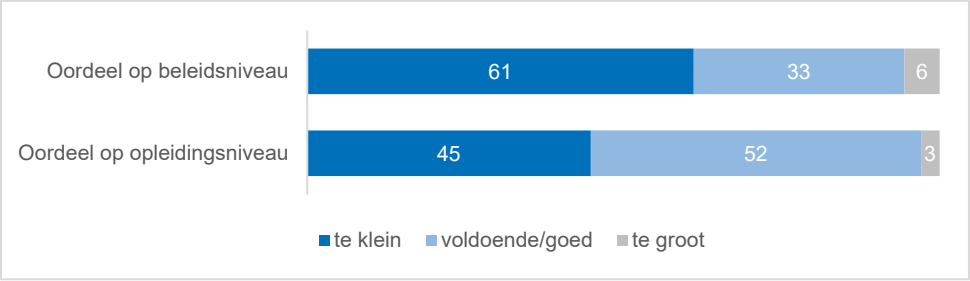
Figuur 3.8: Oordeel van mbo-instellingen (beleidsniveau) over het keuzedelenaanbod en het aandeel beroepsspecifieke keuzedelen in 2018/19 (%)



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, vierde meting (N=37)

Van de opleidingsmanagers vindt bijna de helft dat er voor de studenten in 2018/19 nog niet genoeg te kiezen valt. Op beleidsniveau is men hierover nog iets kritischer (61%).

Figuur 3.9: Oordeel van mbo-instellingen over de keuzevrijheid van studenten wat betreft keuzedelen in 2018/19 (%)



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau en opleidingsniveau, vierde meting, (N=37 (beleidsniveau); N=143 (opleidingsniveau))

De bevindingen van de enquêtes onder mbo-instellingen en de casestudies komen overeen met de uitkomsten van de *Monitor Keuzedelen* (meting 5) van SBB[24]. Uit die monitor komt naar voren dat mbo-instellingen een steeds groter deel van de keuzedelen

24 SBB (2019). *Rapportage Monitor keuzedelen. Meting 5, oktober 2019.* De rapportage geeft een beeld van de keuzedelen die in het voorjaar van 2019 werden aangeboden door 65 mbo-instellingen (bekostigd en niet-bekostigd).

uit het landelijke register in hun aanbod opnemen. En van de aangeboden keuzedelen wordt een groeiend deel door studenten daadwerkelijk gekozen.

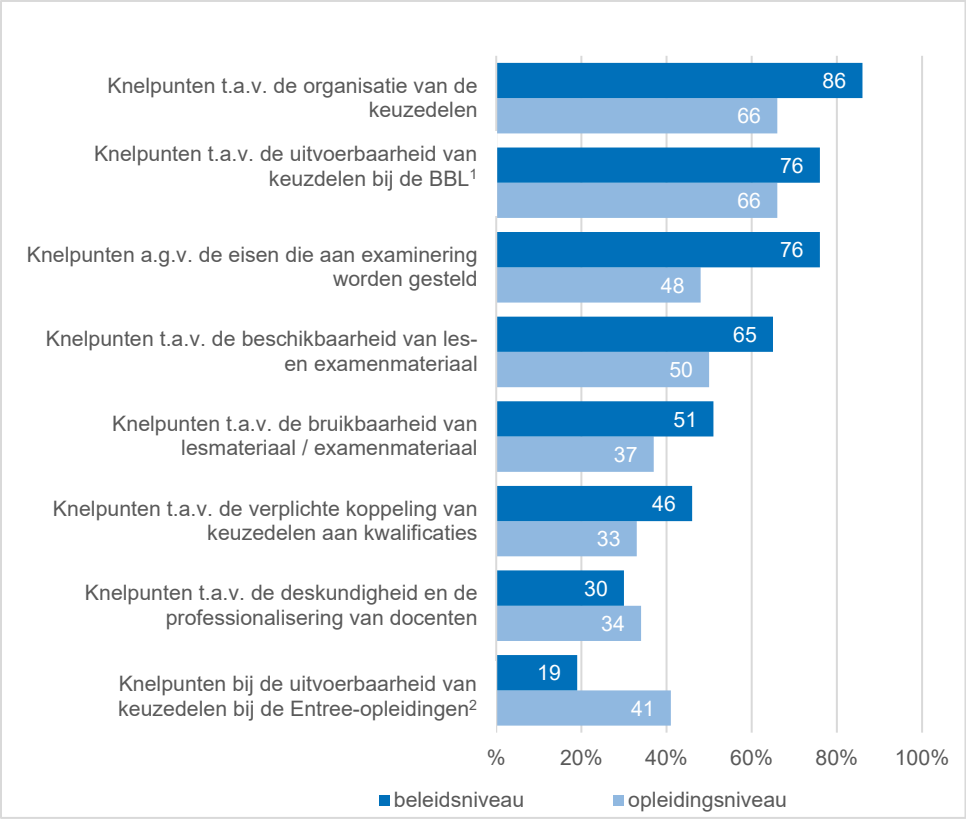
Ervaren knelpunten

Vanaf de eerste meting, over het schooljaar 2015/16, bleek dat zowel op beleidsniveau binnen mbo-scholen als bij opleidingsteams veel knelpunten worden ervaren bij de voorbereiding (2015/16) en later de invoering (2016/17 en 2017/18) van keuzedelen. In schooljaar 2018/19 is dit nog steeds het geval. In grote lijnen zijn het dezelfde knelpunten die het vaakst naar voren worden gebracht, zij het dat het aandeel scholen dat deze knelpunten ervaart, in het algemeen iets is afgenomen. Figuur 3.10 wijst uit dat de knelpunten die het vaakst – alle door meer dan de helft van de respondenten op beleidsniveau – worden ervaren, betrekking hebben op:

- de organisatie van de keuzedelen;
- de uitvoerbaarheid van keuzedelen in de BBL;
- de eisen die aan examinering zijn gesteld;
- de beschikbaarheid en bruikbaarheid van les- en examenmateriaal.

Op beleidsniveau worden net als voorgaande jaren knelpunten op deze terreinen nog iets vaker genoemd dan door de opleidingsmanagers. Wat betreft de uitvoerbaarheid van keuzedelen in de Entree-opleidingen geldt het tegenovergestelde. De volgende toelichting uit de enquête vat de ervaren knelpunten op dit niveau kort samen: “[Keuzedelen zorgen voor een] extra belasting voor het curriculum, dat toch al onder druk stond met gestapelde problematiek, taalachterstand, drempelloze instroom, complexiteit van de huidige maatschappij, passend onderwijs, et cetera.”.

Figuur 3.10: Knelpunten in schooljaar 2018/19 bij de invoering van keuzedelen op beleidsniveau en opleidingsniveau (%)



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau en vragenlijst beleidsniveau, vierde meting (N=37 (beleidsniveau); N=143 (opleidingsniveau))

[1] Percentage bij 'opleidingsniveau' is gebaseerd op opleidingsmanagers van BBL-opleidingen.

[2] Percentage bij 'opleidingsniveau' is gebaseerd op opleidingsmanagers van Entree-opleidingen.

Op gedetailleerder niveau zien we, op basis van de toelichtingen in de enquête en de casestudies, dat de bevindingen uit voorgaande metingen over gesignaleerde knelpunten worden bevestigd. Vaak genoemd zijn:

- wat betreft organisatorische knelpunten: logistiek (roostering, beschikbaarheid lokalen), het programmeren van onderwijstijd en de beschikbaarheid van administratieve en ICT-systemen;
- wat betreft knelpunten in verband met de uitvoerbaarheid in de BBL: de beperkte begeleide onderwijstijd (met afstand het vaakst als groot knelpunt genoemd), het examineren in de BBL en het uitvoeren van opdrachten in de BPV;

- wat betreft examineren van keuzedelen: het onevenredig grote beslag op tijd en energie van opleidingsteams, de in examenproducten vastgelegde wijze van examineren (te uitgebreid, te weinig flexibel) en de als onvoldoende ervaren tijd voor de voorbereiding op de slaag/zak-regeling inzake keuzedelen. In verband met dit laatste: er zijn zorgen over de mogelijke negatieve invloed van het meetellen van examenresultaten van keuzedelen op het diplomarendement.

Knelpunten in verband met examinering

Uit de casestudies komt naar voren dat de examinering van keuzedelen de scholen in 2018/19 de meeste hoofdbrekens oplevert. Dat resultaten van keuzedelen vanaf cohort 2020/21 gaan meetellen bij de slaag/zak-beslissing, speelt hierbij zeker een rol.

- “Het afgelopen jaar zijn bij derdejaars studenten examens afgenomen. Acht studenten haalden een onvoldoende voor een of meer keuzedelen. Als dit komend schooljaar weer het geval is, zouden de keuzedelen een negatieve invloed hebben op het diplomarendement, of in elk geval tot vertraging leiden. Dit werkt in de hand dat nu wordt gekeken met welke keuzedelen studenten makkelijk kunnen slagen”.
- “Een analyse van de examenuitslagen van keuzedelen door [de school] wijst uit dat 15% geen diploma zou halen als de slaag/zak-regeling nu al van toepassing zou zijn”.[25]
- “Allereerst, keuzedelen zijn in principe een verbetering. Mogelijkheden om af te stemmen met regionale arbeidsmarkt is mooi. Maar op dit moment is het in de praktijk niet een verbetering, door de koppeling aan een examen met zak-/slaag-regeling. Dat staat niet in verhouding tot de 15% waar een keuzedeel over gaat. Potentie is er, maar het is een gedrocht geworden”.

Het laatste citaat wijst behalve op zorgen over het diplomarendement ook op de als onevenredig ervaren hoeveelheid tijd en energie die examinering van keuzedelen van teams vraagt. Dit thema kwam in veel interviews terug.

- “Examinering van keuzedelen vinden we niet goed. Er is een hoge examendruk, zeker in de BBL en Entree en bij verkorte niveau 4 opleidingen. Het is echt extra bovenop de reguliere examinering, er gaat veel tijd en geld naartoe”.
- “Het examineren van taal en rekenen en van keuzedelen en de professionalisering van de examinering in algemene zin (proeve van bekwaamheid)

25 Uit de rapportage van de Monitor Keuzedelen (meting 5, oktober 2019) van SBB komt naar voren dat studenten in schooljaar 2018/2019 op gemiddeld 15 procent van de keuzedelen een onvoldoende resultaat behaalden. Als rekening wordt gehouden met mogelijkheden voor compensatie, zou 4 tot 15 procent van de studenten niet diplomeren op basis van de in 2018/2019 gemeten resultaten van de keuzedeelverplichting.

vragen veel van het team. Er is daardoor te weinig tijd voor het onderwijs en de begeleiding, zeker gelet op de heterogene groep studenten".

- "Keuzedelen zouden een positief effect kunnen hebben. Het idee dat een student extra competenties kan verwerven en aan zijn eigen portfolio kan bouwen voor zijn eigen loopbaan is een heel goed idee. Ook om keuzedelen te benutten om flexibel in te spelen op de arbeidsmarkt is ook een goed idee. Echter de beslissing om het te moeten examineren en de vele logistieke uitdagingen (ook registratie) en de verantwoordingsrompslomp maken dat de focus vooral ligt op betaalbaarheid en organiseerbaarheid. Ook examenmateriaal is niet aanwezig of van slechte kwaliteit. Dus potentieel van keuzedelen wordt simpelweg niet volledig benut".

Sommige gesprekspartners willen dat keuzedelen niet worden geëxamineerd, of in elk geval niet op de huidige manier. "Vooral examinering is niet nodig. Examinering van keuzedelen vergt bij sommige opleidingen meer tijd dan examinering van het basisdeel en profieldeel. We proberen andere vormen te vinden". "Er is op dit moment nog geen politiek draagvlak om op een andere manier te examineren, bijvoorbeeld door het volgen van bekwaamheid in plaats van te toetsen". Anderen wijzen op het belang van examinering van keuzedelen, ondanks de problemen die de examinering van keuzedelen met zich meebrengt. Een manager van een Entree-opleiding: "Anders zou de Entree niet meer een volwaardige mbo-opleiding zijn".

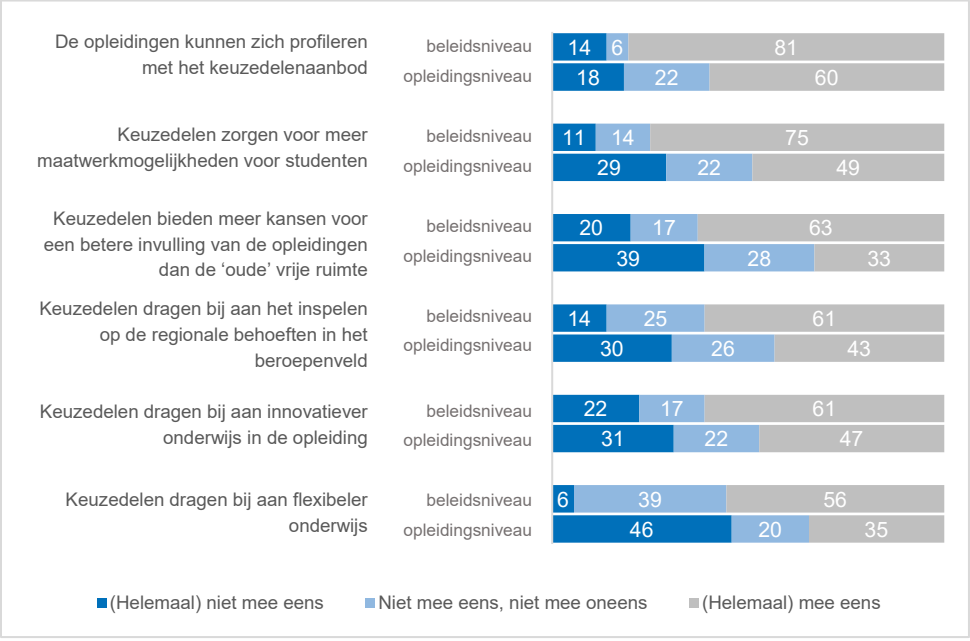
3.6 Resultaten van de implementatie en effecten/outcome

Resultaten

Aan de hand van een zestal stellingen zijn de mbo-scholen bevraagd over de resultaten van de keuzedelen in schooljaar 2018/19, het derde jaar van de verplichte invoering van keuzedelen. Vrijwel alle stellingen, gericht op positieve resultaten, worden vaker wel dan niet onderschreven (zie figuur 3.11). Het zijn met name de respondenten op beleidsniveau die veel positieve resultaten van keuzedelen ervaren, iets meer ook dan in 2017/18 het geval was. Zij vinden in grote meerderheid dat opleidingen zich door het aanbieden van keuzedelen beter kunnen profileren en meer mogelijkheden hebben voor maatwerk aan studenten. Ook vindt meer dan de helft van hen dat keuzedelen bijdragen aan de responsiviteit richting de regionale arbeidsmarkt en aan innovatiever en flexibeler onderwijs. Op beleidsniveau worden de keuzedelen overwegend als een verbetering beschouwd in vergelijking met de vroegere vrije ruimte. Voor de opleidingsmanagers geldt dit niet: de vergelijking valt bij hen iets vaker uit in het voordeel van de vrije ruimte. Uit de casestudies komt naar voren dat de vrije ruimte volgens een deel

van de opleidingsmanagers meer mogelijkheden bood voor maatwerk, richting de studenten en richting bedrijven. Erkend wordt daarbij wel dat de vrije ruimte lang niet altijd goed werd ingevuld.
Veel opleidingsmanagers zijn het niet eens met de stelling dat keuzedelen bijdragen aan flexibeler onderwijs. Over de bijdrage van keuzedelen aan profilering van de opleiding, responsiviteit, maatwerk voor studenten en innovatie zijn de opleidingsmanagers positiever, maar ook in deze opzichten zijn zij kritischer dan op het beleidsniveau van de mbo-scholen.

Figuur 3.11: Mate waarin de mbo-scholen het eens zijn met uitspraken over de resultaten van de invoering van keuzedelen in schooljaar 2018/19 (%)



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau en opleidingsniveau, vierde meting (N=37 (beleidsniveau); N=143 (opleidingsniveau))

Om te achterhalen of het oordeel over de resultaten van keuzedelen samenhangt met kenmerken van de opleiding en/of van de implementatie van de keuzedelen, zijn aanvullende analyses op het databestand van de enquête uitgevoerd. Hieruit komt het volgende naar voren:

1. We hebben geen aanwijzingen gevonden dat de mate waarin opleidingsmanagers positieve resultaten van keuzedelen ervaren, samenhangt met[26]:
   - de opleidingskenmerken niveau, leerweg en sector;
   - het type instelling (ROC, AOC of vakinstelling);
   - het stadium van implementatie van van keuzedelen (niet, gedeeltelijk of volledig ingevoerd);
   - het oordeel van opleidingsmanagers over de keuzevrijheid van studenten en de betrokkenheid van leerbedrijven (te klein, voldoende of te groot);
   - de verhouding tussen generieke en beroepsspecifieke keuzedelen.
2. De mate waarin opleidingsmanagers positieve resultaten van keuzedelen ervaren, hangt **beperkt** samen met:
   - de wijze waarop keuzeproces is georganiseerd: managers van opleidingen waar studenten kunnen kiezen uit losse keuzedelen zijn positiever over de bijdrage van keuzedelen aan de profilering van de opleiding en het maatwerk voor studenten dan bij opleidingen waar gekozen kan worden uit configuraties van keuzedelen;
   - de mate waarin teams bij de invoering van keuzedelen zijn ondersteund door het centrale management. Opleidingsmanagers die deze ondersteuning als voldoende ervaren, zijn relatief positief over de bijdrage van keuzedelen aan de innovatie van het onderwijs;
   - ervaren knelpunten bij de invoering van keuzedelen. Met name gebrekkige bruikbaarheid van les- en examenmateriaal hangt negatief samen met de ervaren resultaten keuzedelen op elk van de in figuur 3.11 onderscheiden resultaatgebieden (met uitzondering van maatwerk).
3. De mate waarin opleidingsmanagers positieve resultaten van keuzedelen ervaren, hangt naar verhouding **sterk** samen met:
   - de door teams ervaren ruimte om eigen accenten te leggen bij de invoering van keuzedelen. Opleidingsmanagers die voldoende ruimte ervaren, zien met name vaker dat keuzedelen bijdragen aan de innovatie van het onderwijs.
   - de mate waarin teams naar aanleiding van de invoering van keuzedelen hebben gewerkt aan verbeteringen en vernieuwingen van het onderwijs. Bij vrijwel alle terreinen waarop volgens opleidingsmanagers is gewerkt aan verbeteringen[27] zien we deze samenhang, zoals te zien is in tabel 3.5. Het meest onderscheidend daarbij lijkt de samenwerking met het bedrijfsleven te zijn: teams die

26 In de beschrijving van de uitkomsten van de analyses betekent ‘samenhang’ dat sprake is van een statistisch significant verband ($p<0.05$) tussen twee onderzochte variabelen. Zie ook voetnoot 15.

27 De mate waarin teams naar aanleiding van de invoering van keuzedelen hebben gewerkt aan verbeteringen en vernieuwingen is weergegeven in figuur 3.5 (zie paragraaf 3.4).

hieraan hebben gewerkt naar aanleiding van de invoering van keuzedelen, zien op alle fronten relatief vaker positieve resultaten van keuzedelen.

Tabel 3.5 heeft betrekking op de samenhang op het niveau van afzonderlijke verbeteringsactiviteiten van teams. Aanvullend hierop blijkt dat teams die naar aanleiding van keuzedelen op meer verschillende terreinen aan verbeteringen hebben gewerkt, vaker positieve resultaten van keuzedelen zien (en op meer terreinen).

Tabel 3.5: Samenhang tussen de mate waarin teams n.a.v. de invoering van keuzedelen hebben gewerkt aan verbeteringen en ervaren positieve resultaten van keuzedelen in 2018/19

Terrein waarop verbeteractiviteiten van teams (n.a.v. de invoering van keuzedelen) betrekking hebben	Ervaren resultaten van keuzedelen die hiermee positief samenhangen
maatwerk voor studenten	- flexibeler onderwijs * - innovatiever onderwijs **
informatieverstrekking aan studenten	- profilering opleiding * - innovatiever onderwijs *
professionalisering van docenten	(geen samenhang)
innovatie van het onderwijs	- flexibeler onderwijs * - grotere responsiviteit (arbeidsmarkt) ** - profilering opleiding ** - innovatiever onderwijs ***
examinering	- flexibeler onderwijs * - grotere responsiviteit (arbeidsmarkt) ** - profilering opleiding * - innovatiever onderwijs **
samenwerking met regionale bedrijfsleven	- flexibeler onderwijs *** - grotere responsiviteit (arbeidsmarkt) ** - profilering opleiding * - meer maatwerk voor studenten ** - innovatiever onderwijs ** - betere invulling onderwijs (vergeleken met vrije ruimte) **

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, vierde meting, N=143
* significant op p<0.05
** significant op p<0.01
*** significant op p<0.001

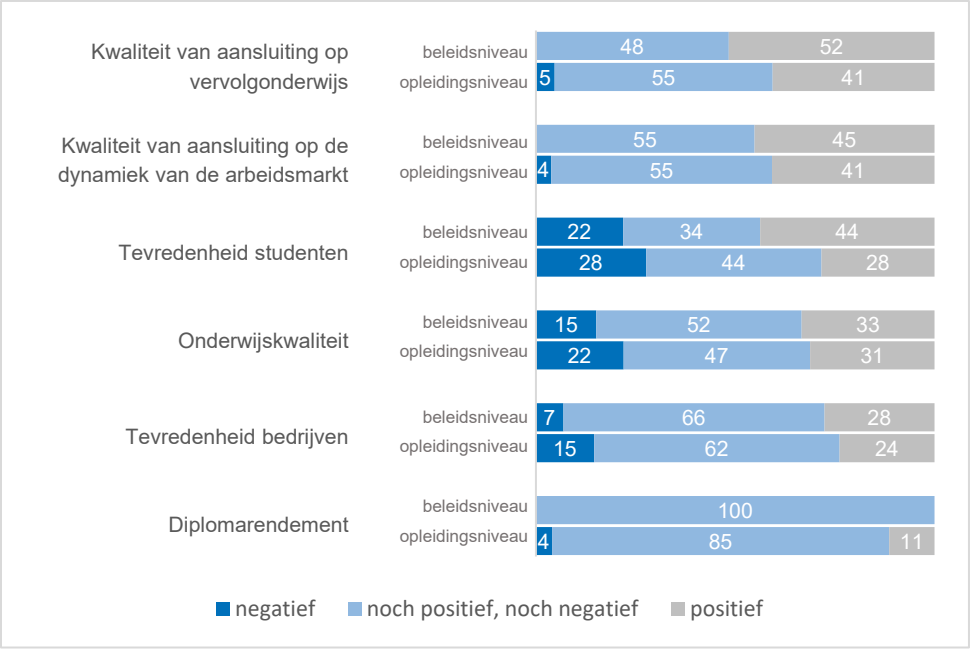
Effecten

In paragraaf 3.2 is de beleidstheorie achter de invoering van keuzedelen geschetst. Onderdeel daarvan zijn de outcome-indicatoren, oftewel de beoogde effecten van de maatregel. Gelet op de datum van invoering van keuzedelen – per 1 augustus 2016 – was de vraagstelling over effecten van keuzedelen tot en met de derde meting gericht op verwachtingen. In de vierde meting, over schooljaar 2018/19, is het accent verschoven naar gerealiseerde effecten van keuzedelen, zoals die worden ervaren door vertegenwoordigers van het beleids- en teamniveau van mbo-scholen. Omdat de invoering – zoals bleek in paragraaf 4.3 – nog in volle gang is, gaat het in dit stadium om prille en voorlopige effecten.

Positieve *effecten* van keuzedelen ervaren mbo-scholen, zowel op beleids- als op teamniveau, het meest ten aanzien van de aansluiting op vervolgonderwijs en op (de dynamiek van) de arbeidsmarkt (zie figuur 3.12). Wat betreft de effecten op de tevredenheid van studenten en op de onderwijskwaliteit zijn de mbo-scholen gematigder: naast positieve zijn er ook negatieve ervaringen. Volgens de meeste respondenten heeft de invoering van keuzedelen tot nu toe niet geleid tot meer of minder tevreden bedrijven en op het diplomarendement zijn de keuzedelen volgens hen niet of nauwelijks van invloed. Daarbij moet worden aangetekend dat de vraagstelling betrekking heeft op schooljaar 2018/19. Er is, zoals beschreven in paragraaf 3.5, bij mbo-scholen zorg over een mogelijk verhoogde uitval in de nabije toekomst, als de resultaten van keuzedelenexamens gaan meetellen bij het behalen van een diploma.

Over de hele linie schatten respondenten op beleidsniveau van mbo-scholen de effecten van keuzedelen positiever in dan de opleidingsmanagers.

Figuur 3.12: Mate waarin de keuzedelen volgens de mbo-instellingen in 2018/19 positief of negatief van invloed zijn op een aantal effectindicatoren (%)



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau en opleidingsniveau, vierde meting, N=37 (beleidsniveau); N=143 (opleidingsniveau)

Eerder in deze paragraaf is beschreven in welke mate het oordeel van opleidingsmanagers over resultaten van keuzedelen samenhangt met kenmerken van de opleiding en/of van de implementatie van de keuzedelen. Op dezelfde wijze is dit nagegaan voor het oordeel over de effecten van keuzedelen. De uitkomsten van de analyses zijn vergelijkbaar. Zo hangen opleidingskenmerken niet, en het stadium van implementatie en de organisatie van het keuzeproces slechts in beperkte mate samen met de mate waarin opleidingsmanagers positieve effecten van keuzedelen ervaren. Knelpunten bij de invoering van keuzedelen spelen wel een rol: hoe meer knelpunten worden ervaren, des te minder positief zijn de opleidingsmanagers over de effecten van deze keuzedelen. Knelpunten bij het aanbieden van keuzedelen in de BBL zijn het meest van invloed: opleidingsmanagers die deze knelpunten tegenkomen, zien minder vaak een positieve bijdrage van keuzedelen aan de onderwijskwaliteit, aan de tevredenheid van bedrijven en studenten en aan het diplomarendement.

Het meest in het oog springt de samenhang tussen de mate waarin teams naar aanleiding van de keuzedelen werken aan verbeteringen en vernieuwingen en het oordeel over de positieve effecten van de keuzedelen. Teams die op veel verschillende terreinen verbeteringen en vernieuwingen hebben geïnitieerd, ervaren vaker positieve effecten van keuzedelen. Het maakt daarbij verschil op welke terreinen aan verbetering is gewerkt. Tabel 3.6 geeft hiervan een beeld. Te zien is dat sommige effectindicatoren (tevredenheid studenten, kwaliteit van aansluiting met vervolgonderwijs en arbeidsmarkt) samenhangen met verschillende verbeteractiviteiten van teams. Bij andere indicatoren is deze samenhang 'exclusiever'. Zo gaat het ervaren van een positief effect van keuzedelen op onderwijskwaliteit samen met verbeteractiviteiten op het gebied van examinering. Effecten van keuzedelen op de tevredenheid van bedrijven en op het diplomarendement worden relatief vaak ervaren door managers van teams die naar aanleiding van de invoering van keuzedelen de samenwerking met het regionale bedrijfsleven hebben versterkt.

Tabel 3.6: Samenhang tussen de mate waarin teams n.a.v. de invoering van keuzedelen hebben gewerkt aan verbeteringen en ervaren positieve effecten van keuzedelen

Terrein waarop verbeteractiviteiten van teams (n.a.v. de invoering van keuzedelen) betrekking hebben	Ervaren effecten van keuzedelen die hiermee positief samenhangen
maatwerk voor studenten	(geen samenhang)
informatieverstrekking aan studenten	- tevredenheid studenten * - kwaliteit aansluiting vervolgonderwijs ** - kwaliteit aansluiting arbeidsmarkt *
professionalisering van docenten	- tevredenheid studenten * - kwaliteit aansluiting vervolgonderwijs * - kwaliteit aansluiting arbeidsmarkt *
innovatie van het onderwijs	- tevredenheid studenten * - kwaliteit aansluiting vervolgonderwijs **
Examinering	- onderwijskwaliteit * - tevredenheid studenten ** - kwaliteit aansluiting vervolgonderwijs *** - kwaliteit aansluiting arbeidsmarkt **
samenwerking met regionale bedrijfsleven	- tevredenheid bedrijven ** - diplomarendement * - kwaliteit aansluiting arbeidsmarkt **

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, vierde meting, N=143
* significant op p<0.05
** significant op p<0.01
*** significant op p<0.001

3.7 Samenvatting invoering keuzedelen

De invoering van de keuzedelen heeft tot doel om a) studenten de mogelijkheid te bieden om te kiezen voor een verdieping of verbreding die hen beter toerust voor de arbeidsmarkt of voor vervolgonderwijs, en b) sneller en beter in te spelen op actuele ontwikkelingen en innovaties op de arbeidsmarkt en op de aansluiting op vervolgonderwijs, met name in de regio. Keuzedelen zijn verplicht vanaf 1 augustus 2016.
De voor deze meting afgenomen vragenlijsten op beleids- en opleidingsniveau hebben met name betrekking op de invoering van keuzedelen in het schooljaar 2018/19; dit is het derde invoeringsjaar van keuzedelen in de mbo-scholen.

Implementatie van keuzedelen

- De invoering van keuzedelen is een complexe operatie die een groot beslag legt op de organisatie en waarbij zich tal van knelpunten aandienen. De implementatie vordert gestaag, ook in schooljaar 2018/19, maar is desondanks nog in volle gang. Wat betreft de beschikbaarheid en bruikbaarheid van les- en examenmateriaal, de professionalisering van docenten en de organisatie van keuzedelen (logistiek, examens, administratiesystement) is de implementatie van keuzedelen volgens bijna de helft van de opleidingsmanagers nog niet afgerond.
- De meeste opleidingsmanagers ervaren voldoende ruimte voor het team om bij de invoering van keuzedelen eigen accenten te leggen. Wel acht een vrij grote groep de ondersteuning daarbij vanuit het centrale niveau van de instelling onvoldoende.
- Veel teams hebben de invoering van keuzedelen aangegrepen om te werken aan verbeteringen en vernieuwingen, op verschillende terreinen: examinering, informatievoorziening aan en maatwerk voor studenten, professionalisering van docenten en innovatie van het onderwijs. Het gaat daarbij volgens opgave van de opleidingsmanagers grofweg om 40 à 50 procent van de teams.
- De samenwerking met het regionale bedrijfsleven heeft naar aanleiding van de invoering van keuzedelen veel minder vaak een impuls gekregen. De meeste mbo-scholen vinden de betrokkenheid van bedrijfsleven bij keuzedelen te gering, en hier lijkt ook nog weinig schot in te zitten. Dit heeft te maken met:
  - De aard van de keuzedelen. Voor een deel betreft het generieke keuzedelen en/of zijn ze gericht op doorstroom naar het hbo. Deze worden vaak op school ingevuld en het betrekken van leerbedrijven wordt dan minder urgent geacht;
  - Tijd en prioriteit bij de opleidingen. Teams willen eerst de zaken intern op orde hebben, bijvoorbeeld wat betreft de organisatie en de examinering;
  - Interesse van de bedrijven. Een deel van de bedrijven heeft volgens de opleidingsmanagers geen belangstelling voor keuzedelen. Daarnaast is het soms moeilijk om de individuele (veelal kleine en middelgrote) bedrijven te bereiken omdat ze niet in gezamenlijk verband georganiseerd zijn.

- Keuzedelen worden het vaakst aangeboden in de vorm van configuraties waaruit studenten kunnen kiezen, maar het aantal opleidingen waar studenten kunnen kiezen uit losse keuzedelen neemt toe. Hoewel de breedte van het keuzedelen-aanbod en de keuzevrijheid van studenten toenemen, vindt bijna de helft van de opleidingsmanagers dat er voor de studenten in 2018/19 nog niet genoeg te kiezen valt. Eerstejaars studenten hebben in het algemeen minder keuzemogelijkheden dan tweedejaars.
- In 2018/19 brengen mbo-scholen in grote lijnen dezelfde knelpunten naar voren als in voorgaande schooljaren, zij het in iets mindere mate. De volgende knelpunten worden alle door meer dan de helft van de respondenten op beleidsniveau ervaren:
  - de organisatie van de keuzedelen: logistiek, het programmeren van onderwijstijd en de beschikbaarheid van administratieve en ICT-systemen;
  - de uitvoerbaarheid van keuzedelen in de BBL: de beperkte begeleide onderwijstijd, het examineren in de BBL en het uitvoeren van opdrachten in de BPV;
  - de eisen die aan examinering zijn gesteld: het onevenredig grote beslag op tijd en energie van opleidingsteams, de deels nog gebrekkige beschikbaarheid en bruikbaarheid van examenmateriaal, en de als onvoldoende ervaren tijd voor de voorbereiding op de slaag/zak-regeling inzake keuzedelen.

Resultaten en effecten

- Veel mbo-scholen ervaren positieve *resultaten* van keuzedelen. Vertegenwoordigers van beleidsniveau van mbo-scholen vinden in grote meerderheid dat opleidingen zich door het aanbieden van keuzedelen beter kunnen profileren en meer mogelijkheden hebben voor maatwerk aan studenten. Ook vindt meer dan de helft van hen dat keuzedelen bijdragen aan de responsiviteit richting de regionale arbeidsmarkt en aan innovatiever en flexibeler onderwijs. Opleidingsmanagers zijn kritisch over de vraag of keuzedelen bijdragen aan meer flexibiliteit. Over de bijdrage van keuzedelen aan profilering van de opleiding, responsiviteit, maatwerk voor studenten en innovatie zijn zij positiever, maar in mindere mate dan op het beleidsniveau van de mbo-scholen.
- De inschatting van de resultaten van keuzedelen verschilt niet of nauwelijks naar type instelling (ROC, AOC of vakinstelling) en naar opleidingsniveau, sector of leerweg.
- Opleidingsmanagers die voor hun team genoeg ruimte ervaren om eigen accenten te leggen bij de invoering van keuzedelen, zien vaker dan gemiddeld positieve resultaten van keuzedelen, in het bijzonder wat betreft de innovatie van het onderwijs. Daarnaast spelen de eigen verbeteractiviteiten van teams naar aanleiding van de invoering van keuzedelen een rol. Opleidingsmanagers die melden dat de maatregel is aangegrepen om bijvoorbeeld meer maatwerk voor studenten

of betere samenwerking met het bedrijfsleven te realiseren, zijn duidelijk positiever over de resultaten van de keuzedelen dan gemiddeld.

- Positieve *effecten* van keuzedelen ervaren mbo-scholen het meest ten aanzien van de aansluiting op vervolgonderwijs en op (de dynamiek van) de arbeidsmarkt. Wat betreft de effecten op de tevredenheid van studenten en op de onderwijskwaliteit zijn de mbo-scholen gematigder: naast positieve zijn er ook negatieve ervaringen. Volgens de meeste respondenten heeft de invoering van keuzedelen tot nu toe niet geleid tot meer of minder tevreden bedrijven en op het diplomarendement zijn de keuzedelen volgens hen niet of nauwelijks van invloed. Daarbij moet worden aangetekend dat de vraagstelling betrekking heeft op schooljaar 2018/19. Er is bij mbo-scholen zorg over een mogelijk verhoogde uitval in de nabije toekomst, als de resultaten van keuzedelen-examens gaan meetellen bij het behalen van een diploma.
- Over de hele linie schatten respondenten op beleidsniveau van mbo-scholen de effecten van keuzedelen positiever in dan de opleidingsmanagers.
- Net als bij de resultaten van keuzedelen zien we ook bij de ervaren effecten geen noemenswaardige verschillen naar type instelling, opleidingsniveau, sector of leerweg. Knelpunten bij de invoering van keuzedelen spelen wel een rol: hoe meer knelpunten worden ervaren, des te minder positief zijn de opleidingsmanagers over de effecten van deze keuzedelen. Knelpunten bij het aanbieden van keuzedelen in de BBL zijn het meest van invloed: opleidingsmanagers die deze knelpunten tegenkomen, zien minder vaak een positieve bijdrage van keuzedelen aan de onderwijskwaliteit, aan de tevredenheid van bedrijven en studenten en aan het diplomarendement.
- Managers van teams die aangeven naar aanleiding van de introductie van keuzedelen op veel verschillende terreinen verbeteringen en vernieuwingen te hebben geïnitieerd, ervaren vaker positieve effecten van de keuzedelen. Het maakt daarbij verschil op welke terreinen aan verbetering is gewerkt. Teams die hebben ingezet op verbetering van de examinering zien vaker effecten van keuzedelen op onderwijskwaliteit. Teams die zich toelegden op intensievere samenwerking met het bedrijfsleven zijn vaker positief over het effect van keuzedelen op die samenwerking en op de tevredenheid van bedrijven, en ook op het diplomarendement.

Hoofdstuk 4

Conclusies

Het voor u liggende rapport doet verslag van de vierde meting van de herziening van de kwalificatiestructuur (HKS) over schooljaar 2018/19, het derde jaar waarin de HKS actief is. De beleidsinterventie HKS kent twee maatregelen: de herziene kwalificatiedossiers en de invoering van de keuzedelen. Met behulp van vragenlijsten op beleidsniveau en opleidingsniveau, casestudies en analyse van administratieve data is in kaart gebracht hoe de maatregelen behorende bij de HKS zijn geïmplementeerd in het mbo, en wat de (gepercipieerde) resultaten en effecten daarvan op dit moment zijn.

In de evaluatie van de HKS staan de volgende drie algemene onderzoeksvragen centraal:

1. Hoe worden specifieke maatregelen die de beleidsinterventie herziening kwalificatiestructuur in het mbo met zich meebrengt met de betrokkenheid van derden (studenten, docenten, management, werkgevers, et cetera) ingevoerd in het onderwijs?
2. Leiden de ingevoerde maatregelen daadwerkelijk tot de beoogde effecten bij de relevante doelgroepen?
3. Welke andere (onbedoelde/ongewenste) effecten hebben de maatregelen en hoe kunnen deze ([on]bedoelde/[on]gewenste) effecten worden verklaard?

De nadruk in dit rapport ligt op stand van zaken in het derde invoeringsjaar van de HKS waarbij op sommige punten al wordt teruggeblikt op de gehele periode sinds de invoering. In dit hoofdstuk geven we de belangrijkste bevindingen op het vlak van de implementatie van de HKS en keuzedelen (onderzoeksvraag 1, paragraaf 4.1) en de resultaten en effecten van de HKS en keuzedelen (onderzoeksvragen 2 en 3, paragraaf 4.2).

4.1 Implementatie

We bespreken de belangrijkste bevindingen naar analogie van de maatregelen in de beleidstheorie (zie de paragrafen 2.2 en 3.2).

Implementatie van de herziene kwalificatiedossiers

De helft van scholen heeft de HKS beleidsrijk ingevoerd: deze scholen hebben de maatregelen gebruikt om onderwijsvernieuwingen door de voeren. De andere helft van de

scholen geeft aan dat ze de HKS beleidsarm hebben ingevoerd en hebben weinig veranderd aan het beleid en het onderwijs. Desalniettemin heeft drie kwart van de mbo-scholen beleid ontwikkeld of aangepast op het gebied van examinering en ongeveer de helft op het gebied van het onderwijsconcept, samenwerking met het regionaal bedrijfsleven en/of de professionalisering van docenten.
De meerderheid van de mbo-instellingen is op de meeste terreinen klaar met de implementatie van de herziene kwalificatiedossiers (KD's). Bovendien is op vrijwel alle terreinen sprake van een stijging ten opzichte van de vorige meting; een flink aandeel scholen heeft nog herzieningen van lesmateriaal en examenmateriaal in schooljaar 2018/19 afgerond.
Bij bijna alle mbo-scholen is sinds en (mede) als gevolg van de invoering van de herziene KD's het lesprogramma enigszins tot sterk gewijzigd. Ook het lesmateriaal, het examenmateriaal en de afspraken met leerbedrijven zijn bij meer dan drie kwart van de instellingen gewijzigd. Verder zijn bij een kleiner deel van de mbo-scholen de afspraken met hbo-instellingen en toeleverende vmbo-scholen gewijzigd. Deze resultaten komen overeen met de vorige meting en laten zien dat voor zover er – vanwege de HKS – veranderingen op voornoemde gebieden waren beoogd, deze inmiddels in de opleidingen zijn doorgevoerd. De helft tot drie kwart van de opleidingsmanagers is positief over vrijwel alle bevraagde wijzigingen.

Maatregel minder kwalificaties en kwalificatiedossiers, minder overlap en meer samenhang

Ontwikkeling van het aantal kwalificatiedossiers en kwalificaties

Na de daling van het totale aantal KD's met dertig procent en het totale aantal kwalificaties met 17 procent die al in schooljaar 2016/17 was gerealiseerd, neemt inmiddels het totale aantal KD's en kwalificaties weer langzaam toe. Het gemiddeld aantal aangeboden kwalificaties per instelling ligt in 2018/19 weer vrijwel op het niveau van 2012/13. De toename van het aantal KD's vindt in 2018/19 in alle sectoren plaats, met uitzondering van de sector techniek waar de ingezette dalende trend zich voortzet. Het aantal kwalificaties is eveneens in alle sectoren licht gestegen, en gaat met uitzondering van de sector economie, gepaard met een groei van het aantal instromers.

Maatregel transparantere en minder complexe beschrijving kwalificatiedossiers

Door een transparantere en minder complexe beschrijving van de KD's staan kennis en vaardigheden voorop en zijn gedrag en resultaat duidelijker aangegeven. De toetsing van de mate waarin deze beschrijvingswijze daadwerkelijk is doorgevoerd in de KD's is geen onderdeel van deze evaluatie; dit is een taak van SBB.

Uit voorgaande metingen is al gebleken dat men over het algemeen de herziene KD's gemakkelijker leesbaar vindt en positief is over de bijdrage die de nieuwe beschrijvingswijze heeft geleverd aan het reduceren van de complexiteit van de KD's.

Maatregel verplichte verantwoordingsinformatie buiten het kwalificatiedossier
De verantwoordingsdocumentatie wordt voortaan buiten het KD geplaatst. Dit maakt de informatie gemakkelijker en sneller te actualiseren en er ontstaat een duidelijkere scheiding tussen kwalificatie-eisen en overige informatie. Het betreft bijvoorbeeld arbeidsmarktinformatie, trends en toekomstige ontwikkelingen, loopbaanperspectief, en doorstroommogelijkheden naar verwante opleidingen. De beleidsverwachting is dat het programmeren van onderwijs vergemakkelijkt en de aansluiting van de opleiding met de arbeidsmarkt verbetert.

Bij de vorige meting, vond een derde van de opleidingen de nieuwe verantwoordingsdocumentatie beter bruikbaar dan de oude vorm. In de huidige meting gaf bijna de helft van zowel de opleidingsmanagers als centrale beleidsmedewerkers aan dat het gebruik van de verantwoordingsinformatie door de HKS is toegenomen.

Maatregel andere opbouw kwalificatiedossiers (basisdeel/profieldeel)
De nieuwe kwalificatiedossiers zijn opgebouwd uit een profieldeel en een gemeenschappelijk basisdeel bestaand uit een generiek en een beroepsspecifiek deel. Het beroepsspecifieke deel beschrijft alle onderdelen die gemeenschappelijk zijn voor de kwalificaties in het kwalificatiedossier en moet het eenvoudiger maken om het gezamenlijke fundament van kwalificaties te herkennen en te benutten bij het organiseren van het onderwijs.

Volgens iets meer dan de helft van de ondervraagden op beleidsniveau van de mboscholen heeft de invoering van de herziene KD's eraan bijgedragen dat beleid wordt gestimuleerd waarmee enige vorm van gemeenschappelijkheid in de opleidingen wordt nagestreefd. Bij twee derde van de opleidingen zien we dat de breedte van de opleiding enigszins tot sterk is gewijzigd (mede) vanwege de herziening van de kwalificatiedossiers. De helft van de managers van opleidingen waarvan de breedte is gewijzigd is ook positief over deze verandering. De herziening heeft minder vaak geleid tot samenwerking met andere opleidingen voor het verzorgen van vakken of het maken van afspraken over de opleidingsinhoud. De managers van opleidingen waar deze wijzigingen hebben plaatsgevonden zijn hierover wel overwegend positief. Deze resultaten zijn zeer vergelijkbaar met de vorige meting, wat laat zien dat wijzigingen in de regel al voor schooljaar 2018/19 hebben plaatsgevonden. De opleidingsmanagers hebben inmiddels echter een iets minder positief oordeel over de veranderingen ten opzichte van de vorige meting.
Bij negen op de tien opleidingen heeft in 2018/19 onderwijsvernieuwing plaatsgevonden; dit is een substantiële toename na de daling van 2017/18. Verglijkbaar met de vorige meting is bij ongeveer de helft van de opleidingen de herziening de aanleiding geweest of heeft deze de onderwijsvernieuwing gemakkelijker gemaakt.

Bij 34 procent van de opleidingen heeft de HKS in schooljaar 2018/19 nog knelpunten opgeleverd. De keuzedelen worden veruit het vaakst als knelpunt genoemd, gevolgd door examinering (waaronder ook de examinering van de keuzedelen).

Maatregel invoering keuzedelen

De invoering van de keuzedelen heeft tot doel om a) studenten de mogelijkheid te bieden om te kiezen voor een verdieping of verbreding die hen beter toerust voor de arbeidsmarkt of voor vervolgonderwijs, en b) sneller en beter in te spelen op actuele ontwikkelingen en innovaties op de arbeidsmarkt en op de aansluiting op vervolgonderwijs, met name in de regio.

De invoering van keuzedelen is een complexe operatie die een groot beslag legt op de organisatie en waarbij zich tal van knelpunten aandienen. De implementatie vordert gestaag, ook in schooljaar 2018/19, maar is desondanks nog in volle gang. Wat betreft de beschikbaarheid en bruikbaarheid van les- en examenmateriaal, de professionalisering van docenten en de organisatie van keuzedelen (logistiek, examens, administratiesystemen) is de implementatie van keuzedelen volgens bijna de helft van de opleidingsmanagers nog niet afgerond.
De meeste opleidingsmanagers ervaren voldoende ruimte voor het team om bij de invoering van keuzedelen eigen accenten te leggen. Wel acht een vrij grote groep de ondersteuning daarbij vanuit het centrale niveau van de instelling onvoldoende. Ongeveer de helft van de opleidingsteams heeft de invoering van keuzedelen aangegrepen om te werken aan verbeteringen en vernieuwingen op het gebied van examinering, informatievoorziening aan en maatwerk voor studenten, professionalisering van docenten, en innovatie van het onderwijs.

De samenwerking met het regionale bedrijfsleven heeft naar aanleiding van de invoering van keuzedelen veel minder vaak een impuls gekregen. De meeste mbo-scholen vinden de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij keuzedelen te gering, en hier lijkt ook nog weinig schot in te zitten. Dit heeft te maken met de aard van de keuzedelen (generieke of doorstroomgerichte keuzedelen), tijd en prioriteit bij de opleidingen, en beperkte interesse van de bedrijven.

Keuzedelen worden het vaakst aangeboden in de vorm van configuraties waaruit studenten kunnen kiezen, maar het aantal opleidingen waar studenten kunnen kiezen uit losse keuzedelen neemt toe. Niettemin vindt bijna de helft van de opleidingsmanagers dat er voor de studenten in 2018/19 nog niet genoeg te kiezen valt. Eerstejaars studenten hebben in het algemeen minder keuzemogelijkheden dan tweedejaars.
In schooljaar 2018/19 brengen mbo-scholen in grote lijnen dezelfde knelpunten naar voren als in voorgaande schooljaren, zij het in iets mindere mate. De volgende knel-

punten worden alle door meer dan de helft van de respondenten op beleidsniveau ervaren: de organisatie van de keuzedelen, de uitvoerbaarheid van keuzedelen in de BBL en de eisen die aan examinering zijn gesteld.

4.2 (Gepercipieerde) resultaten en effecten van de HKS en de keuzedelen

In dit rapport geven we een eerste inschatting van de resultaten en effecten van de invoering van de HKS en de keuzedelen, zoals gepercipieerd door betrokkenen op opleidingsniveau (opleidingsmanagers) en het centrale instellingsniveau (veelal beleidsmedewerkers) van de mbo-scholen. In de volgende en laatste rapportage kunnen we deze uitkomsten aanvullen met analyses van administratieve data. Voor deze analyses geldt echter dat vanwege de veelheid aan maatregelen die de afgelopen jaren in het mbo zijn doorgevoerd, het effect van de afzonderlijke maatregelen lastig onderscheiden kan worden. We zullen daarom ook in de laatste meting nogmaals te rade gaan bij de opleidingen en scholen en hen via casestudies en enquêtes bevragen.

Herziene kwalificatiestructuur
Ongeveer een op de vijf mbo-scholen vindt dat de HKS er zoals beoogd aan heeft bijgedragen dat de kostenefficiëntie van de opleidingen is toegenomen. Het grootste deel van de respondenten ziet op dit punt echter geen resultaat van de HKS. De uitkomsten sluiten aan op die van voorgaande metingen waarin we aanwijzingen vonden dat mbo-scholen wel werken aan een doelmatiger programmering van het onderwijs, maar dat de HKS slechts een van de ontwikkelingen is geweest die hierop van invloed is. Een op de vier beleidsmedewerkers en ongeveer een op de acht opleidingsmanagers vindt dat de herkenbaarheid van de opleidingen op basis van de nieuwe kwalificaties is toegenomen. De meesten van hen zien echter ook op het punt van herkenbaarheid geen veranderingen door de herziene kwalificaties. Op het resultaatgebied van het programmeren en examineren van het onderwijs is volgens vrijwel de helft van de betrokkenen het tegenovergestelde van het beoogde resultaat bereikt, namelijk dat het programmeren en examineren van het onderwijs onder invloed van de herziene kwalificatiestructuur complexer is geworden. Slechts zo'n 15 procent van de opleidingsmanagers en de centrale beleidsmedewerkers ervaart de beoogde vereenvoudiging van programmering en examinering.

De voornoemde veranderingen in het onderwijs zouden uiteindelijk moeten leiden tot onder meer een hogere kwaliteit van onderwijs (en minder uitval) en meer kans op werk voor afgestudeerden. De casestudies laten zien dat de scholen en opleidingen uit zichzelf niet snel de relatie leggen tussen de maatregelen van de HKS en de uiteindelijk beoogde effecten. De enquetes, waarin dit verband expliciet wordt gelegd en bevraagd, laten een positiever beeld zien. Zowel op opleidings- als op beleidsniveau is men het

meest positief over het effect dat de HKS heeft gehad op de onderwijskwaliteit; ruim meer dan de helft van de ondervraagden ervaart na drie invoeringsjaren een positief effect op de onderwijskwaliteit. Ook ziet 40 tot 50 procent van de opleidingsmanagers en de centrale beleidsmedewerkers positieve effecten van de herziene kwalificaties op de tevredenheid van bedrijven en studenten, en de aansluiting op de arbeidsmarkt. Ongeveer een derde van de mbo-scholen ziet door de herziene kwalificaties toegenomen kansen op werk voor afgestudeerden. Het minst positief is men over de het effect van de HKS op het diplomarendement; hier ervaart minder dan een op de vijf van de ondervraagden van de opleidingen een positief effect.

Op opleidingsniveau ervaren positieve effecten laten een beperkte samenhang zien met implementatiekenmerken. Vooral wanneer concrete veranderingen in de opleidingen (mede) als gevolg van de HKS als positief worden ervaren, zoals wijzigingen in examen- en lesmateriaal, en het lesprogramma, zien de opleidingsmanagers ook positieve effecten van de HKS optreden.

Keuzedelen
Veel mbo-scholen ervaren positieve resultaten van keuzedelen. Ondervraagden op beleidsniveau van mbo-scholen vinden in grote meerderheid dat opleidingen zich door het aanbieden van keuzedelen beter kunnen profileren en meer mogelijkheden hebben voor maatwerk aan studenten. Ook vindt meer dan de helft van hen dat keuzedelen bijdragen aan de responsiviteit richting de regionale arbeidsmarkt, en aan innovatiever en flexibeler onderwijs. Opleidingsmanagers zijn kritisch over de vraag of keuzedelen bijdragen aan meer flexibiliteit. Over de bijdrage van keuzedelen aan profilering van de opleiding, responsiviteit, maatwerk voor studenten en innovatie zijn zij positiever, maar in mindere mate dan op het beleidsniveau van de mbo-scholen.
Opleidingsmanagers die voor hun team genoeg ruimte ervaren om eigen accenten te leggen bij de invoering van keuzedelen, zien vaker dan gemiddeld positieve resultaten van keuzedelen, in het bijzonder wat betreft de innovatie van het onderwijs. Daarnaast zijn opleidingsmanagers die de maatregel hebben aangegrepen voor verbeteractiviteiten, zoals bijvoorbeeld het realiseren van meer maatwerk voor studenten of betere samenwerking met het bedrijfsleven, duidelijk positiever over de resultaten van de keuzedelen dan gemiddeld.

Positieve effecten van keuzedelen ervaren mbo-scholen het meest ten aanzien van de aansluiting op vervolgonderwijs en op (de dynamiek van) de arbeidsmarkt. Wat betreft de effecten op de tevredenheid van studenten en op de onderwijskwaliteit zijn de mbo-scholen gematigder: naast positieve zijn er ook negatieve ervaringen. Volgens de meeste respondenten heeft de invoering van keuzedelen tot nu toe niet geleid tot meer of minder tevreden bedrijven en op het diplomarendement zijn de keuzedelen volgens

hen niet of nauwelijks van invloed. Daarbij moet worden aangetekend dat de vraagstelling betrekking heeft op schooljaar 2018/19. Er is bij mbo-scholen zorg over een mogelijk verhoogde uitval in de nabije toekomst, als de resultaten van de examens van keuzedelen gaan meetellen bij het behalen van een diploma. Over de hele linie schatten respondenten op het beleidsniveau van mbo-scholen de effecten van keuzedelen positiever in dan de opleidingsmanagers.

Knelpunten bij de invoering van keuzedelen spelen wel een rol bij de ervaren effecten van de keuzedelen: hoe meer knelpunten worden ervaren, des te minder positief zijn de opleidingsmanagers over de effecten van deze keuzedelen. Knelpunten bij het aanbieden van keuzedelen in de BBL zijn het meest van invloed: opleidingsmanagers die deze knelpunten tegenkomen, zien minder vaak een positieve bijdrage van keuzedelen aan de onderwijskwaliteit, aan de tevredenheid van bedrijven en studenten, en aan het diplomarendement. Managers van teams die aangeven naar aanleiding van de introductie van keuzedelen op veel verschillende terreinen verbeteringen en vernieuwingen te hebben geïnitieerd, ervaren vaker positieve effecten van de keuzedelen. Het maakt daarbij verschil op welke terreinen aan verbetering is gewerkt. Teams die hebben ingezet op verbetering van de examinering, zien vaker effecten van keuzedelen op onderwijskwaliteit. Teams die zich toelegden op intensievere samenwerking met het bedrijfsleven zijn vaker positief over het effect van keuzedelen op die samenwerking en op de tevredenheid van bedrijven, en ook op het diplomarendement.

ISBN 978-94-92743-29-9
NUR 840

KBA Nijmegen

ResearchNed

© 2020 KBA Nijmegen | ResearchNed