Evaluatie wet Doelmatige Leerwegen en herziening kwalificatiestructuur mbo

Eindbalans



Evaluatie wet Doelmatige Leerwegen en herziening kwalificatiestructuur mbo

Eindbalans

1 december 2022

Consortium 2B MBO

Aan de totstandkoming van deze rapportage is een bijdrage geleverd door:
Paul den Boer, Erik Keppels, Bianca Leest, Maarten Wolbers (KBA Nijmegen),
Joris Cuppen (ResearchNed)

KBA Nijmegen – ResearchNed

KBA Nijmegen
Toernooiveld 9
6525 ED Nijmegen
Tel. 024 - 3823240 / info@kbanijmegen.nl

ResearchNed
Toernooiveld 9
6525 ED Nijmegen
Tel. 024 - 3594488 / info@researchned.nl

Evaluatie wet Doelmatige Leerwegen en herziening kwalificatiestructuur mbo
Eindbalans. Concept. Consortium 2B MBO

ISBN 978-94-92743-44-2
NUR 840

Foto omslag: stock.adobe.com

© 2022 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 het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt te 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 5

Hoofdstuk 1 **Inleiding** 9

Hoofdstuk 2 **Effecten van de beleidsinterventies** 11
2.1 De maatregelen en hun beoogde effecten volgens de beleidstheorie 11
2.2 Effecten van beleidsmaatregelen 14

Hoofdstuk 3 **Verklarende analyse** 21
3.1 Duiding van de ervaren effecten van de maatregelen 21
3.2 De rol van de implementatie van de maatregelen 24

Hoofdstuk 4 **Beschouwing** 29

Literatuur 32

Bijlage 1 – Historische ontwikkeling van effectindicatoren 33

Managementsamenvatting

In februari 2011 verscheen het actieplan 'Focus op Vakmanschap 2011-2015'. Het actieplan omvatte een groot aantal maatregelen gericht op het verhogen van de onderwijskwaliteit en het vergroten van de doelmatigheid in het mbo. Veel van deze maatregelen hebben een wettelijke verankering gekregen in de vorm van twee beleidsinterventies:

- de wet *Doelmatige Leerwegen (DL)*, in werking getreden in 2014. Deze wet omvat een aantal deelmaatregelen: het verkorten en intensiveren van opleidingen, het verdwijnen van de drempelloze instroom op niveau 2, de invoering van de entreeopleiding, aanpassing van de bekostiging en de invoering van de derde leerweg.
- het wetsvoorstel *Herziening Kwalificatiestructuur (HKS)*, ingegaan in 2016. Deze omvat onder meer een veranderde opbouw van de kwalificatiestructuur, waarbij een kwalificatiedossier bestaat uit een basis- en profieldelen. Een nieuw element in de kwalificatiestructuur zijn de keuzedelen, die geen onderdeel zijn van de kwalificatiedossiers maar ernaast staan.

Deze beide beleidsinterventies zijn in opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) geëvalueerd door het consortium 2B MBO, dat bestaat uit onderzoekers van KBA Nijmegen en ResearchNed. In de periode 2017-2022 zijn vijf metingen uitgevoerd waarvan de bevindingen zijn neergelegd in jaarlijkse rapportages over de HKS en DL afzonderlijk. In deze eindbalans maken we na afronding van de volledige onderzoekscyclus de balans op over de effecten van de beide beleidsinterventies.

Een centrale vraag van de evaluatie is in hoeverre de maatregelen hebben bijgedragen aan de beoogde doelen. Om deze beoogde doelen te achterhalen is de beleidstheorie achter de maatregelen gereconstrueerd. In deze eindbalans hebben we de beoogde doelen geclusterd in drie effectindicatoren: diplomarendement, onderwijskwaliteit en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

Op twee manieren is geprobeerd zo veel mogelijk zicht te krijgen op de effecten van de maatregelen. Ten eerste door analyses van databestanden en datareeksen, waarbij ontwikkelingen in de effectindicatoren zijn geanalyseerd en gerelateerd aan kenmerken van de implementatie door scholen en teams. Ten tweede hebben we door middel van jaarlijkse enquêtes onder teammanagers en beleidsadviseurs[1] van mbo-scholen en door het uitvoeren van casestudy's de door hen ervaren effecten in kaart gebracht.

Geen statistisch significante effecten

De kwantitatieve analyses waren met name gericht op de effectindicatoren diplomarendement en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Op basis van analyses van registratiegegevens van DUO komt naar voren dat geen verband kan worden aangetoond tussen de implementatie van de beleidsmaatregelen door de scholen en de beoogde effecten op het gebied van diplomarendement. Op basis van een beschouwing van trends in CBS-data kunnen we deze conclusie over het diplomarendement grotendeels doortrekken naar beoogde effecten op de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Mogelijke uitzondering hierop is de entree-opleiding: vanaf

1 Met de term beleidsadviseur bedoelen we een functionaris die zicht heeft op het centrale beleidsniveau van de school. Vaak betreft het een staffunctie zoals een beleidsadviseur van de dienst onderwijs en examinering, maar het kan ook gaan om een management- of bestuursfunctie.

2017/2018, het jaar dat gediplomeerden van de entree de arbeidsmarkt betraden, ligt het aandeel gediplomeerden op dat niveau met een baan van minimaal 12 uur per week hoger dan in de voorafgaande jaren.
Bij de uitkomst dat geen statistisch significante effecten van de beleidsmaatregelen kunnen worden aangetoond moet worden bedacht dat een groot aantal factoren en ontwikkelingen van invloed is op de effectindicatoren; het is daarbij moeilijk om de bijdrage van de onderzochte maatregelen te isoleren.

Scholen zijn gematigd positief over de effecten van de maatregelen

Gepercipieerde effecten van DL en HKS als geheel

Teammanagers en beleidsadviseurs van mbo-scholen zijn gematigd positief over de effecten van het pakket maatregelen onder de noemer van de wet Doelmatige Leerwegen en de HKS. Dat geldt in het bijzonder voor de bijdrage van deze beleidsinterventies aan de onderwijskwaliteit en de aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt. Uit de enquête onder deze doelgroepen komt naar voren dat de 'neutrale' en 'positieve' groepen beide substantieel en van vergelijkbare omvang zijn (ca. 40 à 50 procent). Daarbij tekenen we aan dat geen van de respondenten de bijdrage van de beleidsinterventies als *zeer* positief heeft ervaren. Dit sluit aan bij de bevindingen uit de casestudy's, die wijzen op een bescheiden bijdrage van de maatregelen.
Over de bijdrage aan het diplomarendement zijn de respondenten vooral neutraal: de meeste beleidsadviseurs en teammanagers zien in dit opzicht noch positieve, noch negatieve effecten.

Verschillen tussen de afzonderlijke maatregelen

Als we kijken naar de gepercipieerde effecten van de afzonderlijke maatregelen, vallen over de hele linie de positieve scores van de entree op. Ook voor de invoering van de HKS geldt dat teammanagers en beleidsadviseurs van mbo-scholen bij elk van de drie effectindicatoren duidelijk vaker positieve dan negatieve effecten ervaren. Specifiek voor de invoering van keuzedelen geldt dit het sterkst voor de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt. De modernisering van de bekostiging heeft volgens een ruime meerderheid van de respondenten geen invloed gehad op diplomarendement, onderwijskwaliteit en extern rendement. Over de impact van de afschaffing van de drempelloze instroom op niveau 2 zijn de meningen sterk verdeeld; bij elk van de effectindicatoren is de groep die vindt dat hiervan een negatieve impuls uitging even groot als de groep die een positieve bijdrage heeft ervaren. In verhouding tot de andere maatregelen is de ervaren impact van de studieduureisen beperkt. Dit geldt ook voor de intensivering (urennorm), waarbij wat betreft de ervaren impact op het diplomarendement de balans negatief uitvalt.
Aan de ene maatregel worden dus vaker positieve effecten toegeschreven dan aan de andere. Voor een deel is dit conform de beleidstheorie: ook in de beleidstheorie wordt aan de verschillende beoogde effecten niet hetzelfde gewicht toegekend. Maar ook valt op dat de positieve effecten volgens de beleidsadviseurs en teammanagers van mbo-scholen niet altijd worden bereikt door de mechanismen die in de beleidstheorie worden verondersteld. Zo schrijven zij de bijdrage van de invoering van de entreeopleiding aan vermindering van de uitval niet toe aan een homogenere samenstelling van de studentenpopulatie op niveau 1 en 2, zoals wordt verondersteld in de beleidstheorie. Veeleer speelt een rol dat het karakter van de entree is veranderd in vergelijking met de vroegere AKA (meer beroepsgericht, meer gestructureerd), dat de begeleiding van entreestudenten is geprofessionaliseerd en dat intensiever wordt samengewerkt met externe partijen (toeleverend onderwijs, arbeidsmarkt, gemeenten/UWV en RMC). En de bijdrage van de HKS aan het verbeteren van de onderwijskwaliteit houdt niet zozeer verband met het clusteren en verbreden van opleidingen (zoals in de beleidstheorie), maar met het gegeven dat een deel

van de scholen en teams de invoering van deze ingrijpende beleidsinterventie heeft aangegrepen als aanleiding om het onderwijs te vernieuwen.
Wel conform de beleidstheorie is de uitkomst dat de invoering van keuzedelen het meest bijdraagt aan de aansluiting tussen onderwijs en arbeid, in kwalitatieve zin. Tegelijkertijd wijzen de case-study's uit dat door invoeringsproblemen, met name op het gebied van organisatie en logistiek, de potentie van de keuzedelen nog maar gedeeltelijk is benut.
Bij de als gering ervaren invloed van de modernisering van de bekostiging op de drie effectindicatoren moet worden bedacht dat een belangrijk element van die maatregel - de cascadebekostiging - inmiddels is teruggedraaid, wat het inschatten van de effecten bemoeilijkte.
Van de onderzochte maatregelen lijkt het verkorten en intensiveren van opleidingen het minst bij te dragen aan de beoogde effecten. Deze maatregelen zouden uitval en vsv moeten tegengaan, maar uit de casestudy's komt naar voren dat mbo-scholen met name over het verhogen van het aantal BOT-uren kritisch zijn. Dit is deels ten koste gegaan van de BPV; dat strookt niet altijd met het onderwijsmodel en pakt volgens geïnterviewden niet goed uit voor studenten (vooral op de lagere opleidingsniveaus) die het meest gebaat en gemotiveerd zijn bij praktijkgericht leren.

De effecten van de maatregelen hangen samen met de implementatie

Een centrale aanname in de beleidstheorie is dat de beide beleidsinterventies leiden tot implementatie in de mbo-scholen en dat deze implementatie bijdraagt aan het realiseren van beoogde effecten. In de slotmeting van de evaluatie is nagegaan welke factoren binnen en buiten de scholen de implementatie van de maatregelen hebben beïnvloed, en in hoeverre inderdaad sprake is van een samenhang tussen kenmerken van de implementatie en de waargenomen effecten van de maatregelen.

Factoren van invloed op de implementatie van maatregelen

Gevraagd naar omstandigheden die van invloed zijn geweest op de implementatie van de maatregelen, wijst een grote meerderheid van de beleidsadviseurs en teammanagers op het (te) grote aantal maatregelen tegelijkertijd waarmee zij de afgelopen jaren zijn geconfronteerd. De omvang van het maatregelenpakket onder de vlag van DL en HKS – in combinatie met andere maatregelen zoals op het gebied van passend onderwijs, referentieniveaus taal en rekenen en later toelatingsrecht – legde een erg groot beslag op de organisatie, op alle niveaus (centraal, decentraal en staf).
De omvang van het maatregelenpakket heeft echter nog een ander effect gehad. Alleen al door de impact die het pakket aan maatregelen had op het onderwijs en de organisatie, werden de mbo-scholen als het ware gedwongen tot reflectie op het onderwijs. Voor ongeveer de helft van de scholen en teams vormden de maatregelen een impuls om te werken aan de verbetering en vernieuwing van het onderwijs, deels door aan te haken bij al bestaande plannen en activiteiten.

De relatie tussen implementatie en effecten van de maatregelen

De evaluatie wijst uit dat de gepercipieerde effecten van de maatregelen inderdaad samenhangen met kenmerken van de implementatie, conform de beleidstheorie. Deze samenhang zien we op drie implementatieniveaus: de implementatie door het ministerie van OCW, door de mbo-scholen en daarbinnen door de onderwijsteams. De samenhang is het meest duidelijk wat betreft de ervaren bijdrage van het maatregelenpakket aan de verbetering van de onderwijskwaliteit. Scholen en teams die de maatregelen beleidsrijk hebben ingevoerd (gekoppeld aan reflectie op en innovatie van het onderwijs) zien vaker positieve effecten van de maatregelen op de onderwijskwaliteit dan gemiddeld.

Teammanagers en beleidsadviseurs zijn in een aantal opzichten kritisch over de invoering van de maatregelen door het ministerie van OCW, in het bijzonder over de wijze waarop het ministerie gesignaleerde knelpunten bij de invoering heeft opgepakt. Op basis van de terugblik van scholen op de invoering van de maatregelen constateren we dat het verstandig was geweest als scholen meer bij de beleid(svoorbereiding) zouden zijn betrokken. Dat had er wellicht voor gezorgd dat een betere inschatting was gemaakt van de organisatorische impact (zoals bij keuzedelen) of van de onderwijskundige impact (zoals bij de urennorm) van de maatregelen en dat signalen over knelpunten bij de invoering tijdiger waren onderkend.

Mbo-scholen herkennen en waarderen de beweging die de afgelopen jaren in het overheidsbeleid is ingezet naar meer ruimte voor de mbo-scholen en voor de regio. Die komt tegemoet aan hun klacht dat zij door de wettelijke regels en maatregelen te weinig vrijheid en ruimte hadden om aan vernieuwingen en veranderingen van het onderwijs te werken. Daarbij kijken veel scholen ook kritisch naar zichzelf: zij benutten de ruimte die er wel is onvoldoende. Een deel van de scholen en teams vindt dat de ruimte voor de school en de regio nog ontoereikend is en de flexibilisering niet ver genoeg gaat. Tegelijkertijd signaleren zij dat, door het grote aantal maatregelen die de afgelopen jaren onder meer zijn gericht op flexibilisering, een onoverzichtelijke situatie is ontstaan; in verband met de kwalificatiestructuur wordt door de vele pilots en experimenten bijvoorbeeld gesproken van een ‘lappendeken’. In de huidige situatie hebben de scholen vooral behoefte aan een heldere visie op en duidelijke kaders voor de richting waarin het mbo zich moet begeven, en op de gewenste verhouding tussen centrale sturing en zelfsturing en tussen (de verantwoordelijkheden van) de overheid, het onderwijsveld en het bedrijfsleven.

Hoofdstuk 1 Inleiding

In februari 2011 verscheen het actieplan 'Focus op Vakmanschap 2011-2015'. Het actieplan omvatte een groot aantal maatregelen gericht op het verhogen van de onderwijskwaliteit en het vergroten van de doelmatigheid in het mbo. Veel van deze maatregelen hebben een wettelijke verankering gekregen, onder meer in de vorm van de wet Doelmatige Leerwegen (DL) en het wetsvoorstel Herziening Kwalificatiestructuur. De *wet Doelmatige Leerwegen* is per 1 augustus 2014 in werking getreden en omvat onder meer de volgende maatregelen: het verkorten en intensiveren van opleidingen, het afschaffen van de drempelloze instroom op niveau 2, de invoering van de entreeopleiding en een aanpassing van de bekostiging. De *herziening van de kwalificatiestructuur* is ingegaan op 1 augustus 2016. De herziene kwalificatiestructuur (HKS) telt minder kwalificatiedossiers, die ook anders zijn opgebouwd. Nieuw in de HKS zijn keuzedelen die mbo-instellingen de mogelijkheid moeten geven om sneller in te spelen op de ontwikkelingen en innovaties in het – regionale – bedrijfsleven en op de wensen van studenten en vervolgonderwijs.

In opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) zijn de wet Doelmatige Leerwegen en de HKS geëvalueerd in de vorm van een meerjarig onderzoek. Het onderzoek is uitgevoerd door het consortium 2B MBO, dat bestaat uit onderzoekers van KBA Nijmegen en ResearchNed. Er is in dit evaluatieonderzoek gebruik gemaakt van drie vormen van dataverzameling: enquêtes bij alle mbo-instellingen, bestandsanalyse (op basis van bestaande enquêtes zoals de JOB-monitor en registerbestanden van onder meer DUO) en verdiepende casestudy's bij een selectie van mbo-instellingen. Meer informatie over het evaluatieprogramma en de onderzoeksgroep is te vinden op de website www.2b-mbo.nl.

Eindbalans: effecten van beleidsmaatregelen

Een belangrijk doel van de evaluatie van de wet Doelmatige leerwegen en van de HKS is om de effecten van deze interventies – en de hieronder vallende maatregelen – in kaart te brengen. In de evaluatie is het zwaartepunt geleidelijk verschoven van de invoering van de maatregelen naar de effecten ervan en, in de laatste meting, reflectie van de mbo-scholen op de invoering en de effecten van maatregelen. In de vijf jaarlijkse rapportages van de metingen[2] is daarover vooral *per maatregel* verslag gedaan.

In 2019 is besloten ook een afzonderlijke rapportage te maken waarin (effecten van) de afzonderlijke maatregelen meer *in samenhang* met elkaar worden bezien en in perspectief worden geplaatst van andere maatregelen en ontwikkelingen waarmee het mbo wordt geconfronteerd. In 2019 is in de zogenaamde 'tussenbalans' verslag gedaan van de voorlopige bevindingen over effecten van maatregelen. Deze rapportage betreft de 'eindbalans' waarin we na afronding van de volledige onderzoekscyclus van vijf metingen de bevindingen over de effecten van de maatregelen beschouwen.

2 Vanaf de derde tot met de vijfde meting zijn er jaarlijks twee rapporten verschenen, één over Doelmatige Leerwegen en één over de HKS (zie de literatuurlijst achteraan dit rapport).

Deze rapportage is als volgt opgebouwd: in hoofdstuk 2 beschrijven we bevindingen over de effecten van de beleidsmaatregelen. In hoofdstuk 3 wordt gezocht naar de betekenis van en verklaring voor de gevonden effecten. Hoofdstuk 4 bevat een beschouwing op de gevolgde onderzoeksaanpak en de belangrijkste uitkomsten van de evaluatie.

Hoofdstuk 2 Effecten van de beleidsinterventies

Centraal in de evaluatie van de beleidsinterventies herziening kwalificatiestructuur (HKS) en de wet Doelmatige Leerwegen (DL) staat de vraag naar de implementatie en naar effecten van het beleid. Daaronder ligt de aanname dat de beide beleidsinterventies tot implementatie leiden en dat dit bijdraagt aan het realiseren van beoogde effecten. In dit hoofdstuk focussen we op de resultaten en effecten van de maatregelen. De implementatie van de maatregelen komt in hoofdstuk 3 aan bod als we op zoek gaan naar verklaringen voor (verschillen in) effecten van maatregelen[3].
Vertrekpunt in dit hoofdstuk is de beleidstheorie achter de diverse beleidsmaatregelen onder de vlag van de wet Doelmatige Leerwegen en de HKS: de effecten die met de maatregelen worden beoogd. In paragraaf 2.1 beschrijven we de maatregelen en de daarmee beoogde effecten. In paragraaf 2.2 gaan we in op de onderzoeksbevindingen over de effecten van de beleidsmaatregelen. Dit doen we vooral op basis van de slotmeting over het schooljaar 2019/2020, waarin de nadruk lag op een terugblik van mbo-scholen op de periode sinds het van kracht worden van de maatregelen. In bijlage 1 geven we weer hoe enkele effectindicatoren (uitval, onderwijskwaliteit, et cetera) zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld. Deze informatie dient als context voor de interpretatie van de bevindingen in paragraaf 2.2 over de effecten van de beleidsmaatregelen.

2.1 De maatregelen en hun beoogde effecten volgens de beleidstheorie

In deze paragraaf introduceren we kort de beide beleidsinterventies wet Doelmatige Leerwegen (DL) en de herziening van de kwalificatiestructuur mbo (HKS), en de maatregelen die ressorteren onder deze interventies. Vervolgens geven we een schematisch overzicht van de beleidstheorie achter deze maatregelen, in het bijzonder de beoogde effecten. Voor een uitgebreidere beschrijving van de maatregelen en de achterliggende beleidstheorieën verwijzen we naar de rapportages van de afzonderlijke metingen van deze evaluatie.

De wet Doelmatige Leerwegen

De wet ‘Doelmatige Leerwegen’, die op 1 augustus 2014 in werking trad, bestaat uit een aantal deelmaatregelen, met als doel studenten doelmatiger door het mbo te laten stromen (o.a. door het bevorderen van goede niveauplaatsing aan de start in het mbo en het aantrekkelijker maken van opleidingen). Deze deelmaatregelen zijn het verkorten en intensiveren van opleidingen, het verdwijnen van de drempelloze instroom op niveau 2, de invoering van de entreeopleiding, aanpassing van de bekostiging en de invoering van de derde leerweg.

Verkorten en intensiveren van opleidingen
Door het wijzigen van de studieduureisen (i.e., verkorten) en de urennorm (i.e., intensiveren) van de opleidingen, zou de instroom in het mbo toenemen, de (eerstejaars)uitval afnemen, voortijdig

3 De implementatie van de maatregelen door de mbo-instellingen - de manier waarop scholen en teams dit hebben aangepakt, de vorderingen die zij daarbij boekten en de knelpunten waarmee zij zich zagen geconfronteerd – is uitgebreid beschreven in de jaarlijkse rapportages van de evaluatie, zie de literatuurlijst.

schoolverlaten (vsv) afnemen en er een hogere kwaliteit van de uitstroom naar zowel hbo als arbeidsmarkt zijn.

Entree

Entreeopleidingen vervingen de voormalige niveau 1-opleidingen. Met de entree-opleidingen werd drempelloze instroom mogelijk, werd de verdeling van BOT en BPV anders én werd een bindend studieadvies ingevoerd. Dit zou moeten leiden tot een meer uniforme instroom, hogere onderwijskwaliteit, minder uitval en minder vsv.

Afschaffen van drempelloze instroom

Voor niveau 2 opleidingen gelden vanaf 2014 vooropleidingseisen. Een aspirant-student die niet aan die vooropleidingseisen voldoet, moet een toelatingsonderzoek ondergaan. Daarmee hoopte men op een homogenere studentpopulatie, waarmee het voor docenten makkelijk wordt om gerichter aandacht aan studenten te besteden. Samen met het intensiveren van de opleiding zou dit leiden tot meer tevreden studenten en docenten, een hoger rendement, een lagere uitval en een beter imago van het mbo.

Modernisering van de bekostiging

Met de wet Doelmatige leerwegen werd een breed scala aan (kleine en grote) wijzigingen in de bekostiging doorgevoerd (per 1 januari 2015). Zo werd de outputbekostiging gewijzigd: het gewicht dat aan een diploma werd toegekend veranderde, er kwam een correctie op eerder behaalde diploma's in het mbo en deeltijd-bol-studenten en examendeelnemers werden niet meer bekostigd. Daarnaast werd het cascademodel ingevoerd. Hierbij werd de bekostiging gebaseerd op een wegingsfactor voor de verblijfsduur van een student in het mbo; daarbij nam deze factor af naarmate een student langer in het mbo verbleef. De cascadebekostiging is per 1 januari 2019 weer afgeschaft.

De herziening van de kwalificatiestructuur mbo

In het mbo zijn de (beroeps)eisen waaraan een student moet voldoen, beschreven in een kwalificatiedossier. Hierin ligt vast wat de student moet kennen en kunnen aan het eind van de opleiding. Op basis daarvan maken scholen hun onderwijsprogramma's.
In 2010 adviseerde de commissie Hermans/van Zijl te streven naar een doelmatiger kwalificatiestructuur door meer transparantie en minder overlap tussen kwalificaties[4]. Een jaar later kondigde de minister van OCW de inwerkingtreding van de herziening van de kwalificatiestructuur aan in het actieplan Focus op Vakmanschap[5]. De belangrijkste kenmerken van de beleidsinterventie zijn:

- Er komen minder kwalificatiedossiers en kwalificaties;
- De overlap tussen kwalificaties wordt weggenomen;
- De kwalificatiedossiers worden transparanter, dunner en overzichtelijker als gevolg van een betere beschrijving van de kwalificatie-eisen;
- Keuzedelen zijn nieuw en zijn een verrijking van de kwalificatie.

De herziene kwalificatiestructuur is ingegaan op 1 augustus 2016.

4 Commissie Hermans/van Zijl. (8 november 2010). Naar meer doelmatigheid in het mbo. Advies commissie Kwalificeren en Examineren.
5 OCW (16 februari 2011). Actieplan Focus op Vakmanschap 2011-2015.

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 basisdeel en profieldelen. Een nieuw element in de kwalificatiestructuur zijn de keuzedelen. Keuzedelen zijn geen onderdeel van kwalificatiedossiers maar staan ernaast. Een beroepsopleiding is gericht op één basisdeel, één profieldeel en één of meerdere keuzedelen.

- 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 (alleen voor niveau 4) Engels. Dit generieke deel is dus in alle kwalificatiedossiers gelijk. Het beroepsspecifieke deel beschrijft de kerntaken en vakkennis, vaardigheden en houdingsaspecten die gemeenschappelijk zijn voor de kwalificaties in het betreffende kwalificatiedossier.
- 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.

Met deze nieuwe opbouw is vooral beoogd om de samenhang van de kwalificaties binnen een kwalificatiedossier duidelijker te maken.

Keuzedelen

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, een extra voorbereiding op een vervolgopleiding of op het wegwerken van achterstanden.

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.

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) telt de *hoogte* van het examenresultaat voor de keuzedelen mee in de slaag/zak beslissing voor het behalen van een diploma.

Hoewel de keuzedelen dus deel uitmaken van de herziening van de kwalificatiestructuur, worden ze in dit onderzoek, gelet op de impact van dit nieuwe element voor de mbo-instellingen, als aparte beleidsmaatregel beschouwd.

Beoogde effecten volgens de beleidstheorie

In de jaarlijkse rapportages van de evaluatie van de wet Doelmatige leerwegen wordt de beleidstheorie achter elk van de beleidsmaatregelen schematisch weergegeven. De beleidstheorie is het geheel van verwachtingen van de wetgever over de implementatie van de maatregelen door de mbo-scholen, de resultaten daarvan, en de uiteindelijk beoogde effecten. Voor deze tussenbalans focussen we omwille van de overzichtelijkheid op de relatie tussen de beleidsmaatregelen en de beoogde effecten en laten we de 'tussenstappen' buiten beschouwing. In tabel 1 staan de beoogde effecten per maatregel benoemd. De tabel laat zien dat alle maatregelen verondersteld worden bij te dragen aan minder uitval of voortijdig schoolverlaten. Andere beoogde effecten zijn specifiek aan een maatregel gekoppeld. Een voorbeeld is de beoogde toename van het aantal

studenten dat kiest voor de beroepsroute vmbo-mbo-hbo door het verkorten van de opleidingsduur van (niveau 4) opleidingen.

Tabel 1: Beoogde effecten van de wet Doelmatige leerwegen en HKS per onderliggende maatregel

Maatregel	***Beoogd effect***
Intensiveren	Hogere kwaliteit uitstroom naar arbeidsmarkt
	Hogere kwaliteit uitstroom naar hbo
	Minder uitval / minder uitval in 1e jaar / minder vsv
Verkorten	Meer instroom in mbo
	Meer studenten die beroepsroute kiezen
	Minder uitval / minder uitval in 1e jaar / minder vsv
Entree	Beter imago mbo (niveau 2-4)
	Meer diploma's na 2 jaar
	Minder uitval / minder uitval in 1e jaar / minder vsv
	Hogere onderwijskwaliteit
Afschaffen drempelloze instroom	Beter imago mbo
	Meer tevreden studenten
	Minder uitval
Modernisering bekostiging	Minder langstuderen
	Minder ongewenst stapelen
	Minder switchen
	Minder uitval
HKS	Meer kans op werk
	Meer tevreden bedrijven
	Hogere onderwijskwaliteit
	Minder (voortijdige) uitval
Keuzedelen	Betere aansluiting op dynamiek arbeidsmarkt
	Betere aansluiting op vervolgonderwijs
	Meer tevreden bedrijven
	Meer tevreden studenten
	Minder (voortijdige) uitval
	Hogere onderwijskwaliteit

2.2 Effecten van beleidsmaatregelen

In de evaluatie is jaarlijks getracht zicht te krijgen op de grootte van effecten van de beleidsmaatregelen. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen:

a. Statistisch significante effecten op basis van kwantitatieve analyses van registratiegegevens;
b. Gepercipieerde effecten volgens betrokkenen binnen mbo-instellingen.

Wat betreft de resultaten en effecten lag in de eerste metingen het accent op verwachtingen; naarmate de maatregelen langer van kracht waren verschoof dit steeds meer naar ervaringen die de scholen inmiddels hadden opgedaan. Daarbij focussen we in deze eindbalans op de overkoepelende bevindingen, dat wil zeggen bevindingen die betrekking hebben op de beleidsinterventies DL en HKS als geheel. De afzonderlijke maatregelen die onder deze beleidsinterventies vallen komen vooral vergelijkenderwijs aan bod.

Geen statistisch significante effecten

Op basis van registratiegegevens van DUO is onderzocht welke effecten zich per maatregel hebben voorgedaan. Daarbij is op de eerste plaats gekeken naar elementen van diplomarendement: het effect van verkorten, intensiveren en entree op uitval/vsv, en het effect van modernisering bekostiging op stapelen, switchen en langstuderen. Voor alle maatregelen en bijbehorende effecten wijzen de uitkomsten van geavanceerde statistische analyses[6] in dezelfde richting: er kan geen verband worden aangetoond tussen de implementatie van de beleidsmaatregelen door de scholen en de beoogde effecten op het gebied van diplomarendement. Op basis van een beschouwing van trends in CBS-data kunnen we deze conclusie over het diplomarendement grotendeels doortrekken naar beoogde effecten op de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Mogelijke uitzondering hierop is de entree-opleiding: vanaf 2017/2018, het jaar dat gediplomeerden van de entree de arbeidsmarkt betraden, ligt het aandeel gediplomeerden op dat niveau met een baan van minimaal 12 uur per week hoger dan in de voorafgaande jaren. In hoofdstuk 3 gaan we nader in op verklaringen voor (het ontbreken van) statistische verbanden tussen de maatregelen en de beoogde effecten. In bijlage 1 worden de trends van de voor deze evaluatie belangrijkste effectindicatoren beschreven.

Gepercipieerde effecten van DL en HKS als geheel

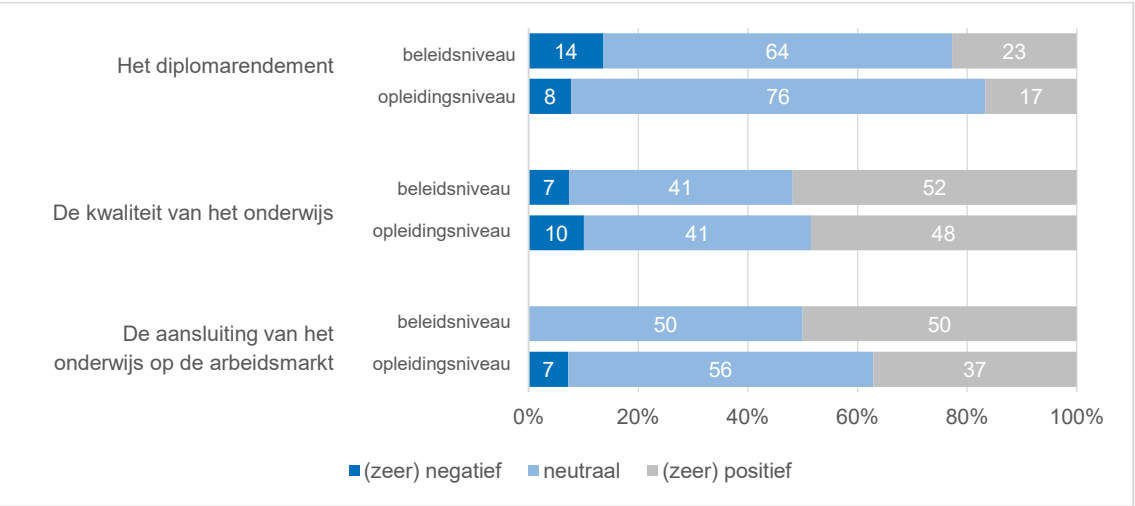
Veel van de beoogde beleidseffecten van de onderzochte maatregelen, zoals weergegeven in tabel 1 in de vorige paragraaf, kunnen worden geclusterd in drie effectindicatoren: diplomarendement, onderwijskwaliteit en de aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt. In de slotmeting van deze evaluatie zijn teammanagers en beleidsadviseurs van mbo-scholen gevraagd om terug te blikken op het geheel aan maatregelen onder de noemer van de wet Doelmatige Leerwegen en de HKS: in hoeverre hebben die bijgedragen aan deze drie beoogde overall effecten? Figuur 1 laat zien dat de respondenten gematigd positief zijn over de bijdrage van het pakket aan maatregelen op de onderwijskwaliteit en de aansluiting van opleidingen op de arbeidsmarkt. De ‘neutrale’ en ‘positieve’ groepen zijn beide substantieel en van vergelijkbare omvang. Daarbij tekenen we aan dat geen van de beleidsadviseurs en slechts een enkele teammanager de bijdrage van de beleidsinterventies als *zeer* positief heeft ervaren[7]. Dit sluit aan bij de toelichtingen op deze vraag en bij de bevindingen uit de casestudy’s, die wijzen op een bescheiden bijdrage van de maatregelen. Met name voor een deel van de beleidsadviseurs was het beantwoorden van de vraag naar de bijdrage van de maatregelen lastig. Niet alleen vanwege de veelheid aan factoren

6 Bij het meten van effecten is gebruik gemaakt van logistische multilevel analyse. In de bijlage van het jaarrapport van de derde meting van de evaluatie wet Doelmatige Leerwegen wordt deze analysetechniek toegelicht, zie Consortium 2B MBO (2019a) in de literatuurlijst.

7 De percentages bij de categorieën (zeer) positief en (zeer) negatief in figuur 1 zijn een optelsom van de percentages voor ‘positief’ en ‘zeer positief’ resp. ‘negatief’ en zeer ‘negatief’.

die een rol spelen, maar ook omdat er in dit opzicht behoorlijke verschillen kunnen zijn tussen de diverse teams in de instelling.
Over de bijdrage aan het diplomarendement zijn de respondenten vooral neutraal: de meeste beleidsadviseurs en teammanagers zien in dit opzicht noch positieve, noch negatieve effecten. In hoofdstuk 3 gaan we hier verder op in.

Figuur 1: Inschatting van beleidsadviseurs en teammanagers van de bijdrage van het geheel aan maatregelen onder de vlag van DL en HKS op diplomarendement, onderwijskwaliteit en de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt (%).



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vijfde meting, vragenlijst beleidsniveau (N_{max}=37) en opleidingsvragenlijst (N_{max}=104).

Gepercipieerde effecten van de afzonderlijke maatregelen

Ook in de vierde en voorlaatste meting over schooljaar 2018/2019 is aan teammanagers en beleidsadviseurs van de mbo-scholen de vraag gesteld naar de bijdrage aan het diplomarendement, de onderwijskwaliteit en de aansluiting op de arbeidsmarkt, maar dan per afzonderlijke maatregel. De figuren 2 tot en met 4 geven weer hoe teammanagers deze bijdrage hebben ervaren[8].

Verschillen tussen de effectindicatoren

Als we kijken naar de verschillen tussen de effectindicatoren, valt op dat de (positieve) bijdrage aan de onderwijskwaliteit in het algemeen als groter wordt ervaren dan die aan het diplomarendement. Dit is in lijn met de uitkomsten van figuur 1 over het totaalpakket aan maatregelen. Uitzondering hierop vormt de entree, die volgens veel respondenten ook op het diplomarendement een positieve impact heeft gehad. Ook een positieve bijdrage aan de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt wordt minder vaak ervaren dan die aan de onderwijskwaliteit. Hier vormen de HKS inclusief de keuzedelen de uitzondering. Eveneens in overeenstemming met figuur 1 is de uit-

8 De scorepatronen op beleidsniveau zijn vergelijkbaar met die op opleidingsniveau in de figuren 2 tot en met 4.

komst dat ook op het niveau van veel van de afzonderlijke maatregelen een grote groep respondenten noch positieve, noch negatieve effecten ervaart op diplomarendement, onderwijskwaliteit en de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt. Veelal is dit de grootste categorie[9].

Verschillen tussen de maatregelen

Als we kijken naar de verschillen tussen de maatregelen, vallen over de hele linie de positieve scores van de entree op. Ook voor de invoering van de HKS geldt dat teammanagers en beleidsadviseurs van mbo-scholen bij elk van de drie effectindicatoren duidelijk vaker positieve dan negatieve effecten ervaren. Specifiek voor de invoering van keuzedelen geldt dit het sterkst voor de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt. De modernisering van de bekostiging heeft volgens een ruime meerderheid van de respondenten geen invloed gehad op diplomarendement, onderwijskwaliteit en extern rendement. Hierbij moet worden bedacht dat een belangrijk element van die maatregel - de cascadebekostiging - inmiddels is teruggedraaid, wat het beantwoorden van deze vraag en het interpreteren van de antwoorden bemoeilijkt. Over de impact van de afschaffing van de drempelloze instroom op niveau 2 zijn de meningen sterk verdeeld; bij elk van de effectindicatoren is de groep die vindt dat hiervan een negatieve impuls uitging even groot als de groep die een positieve bijdrage heeft ervaren. In verhouding tot de andere maatregelen is de ervaren impact van de studieduureisen beperkt. Dit geldt ook voor de intensivering (urennorm), waarbij wat betreft de ervaren impact op het diplomarendement de balans negatief uitvalt.

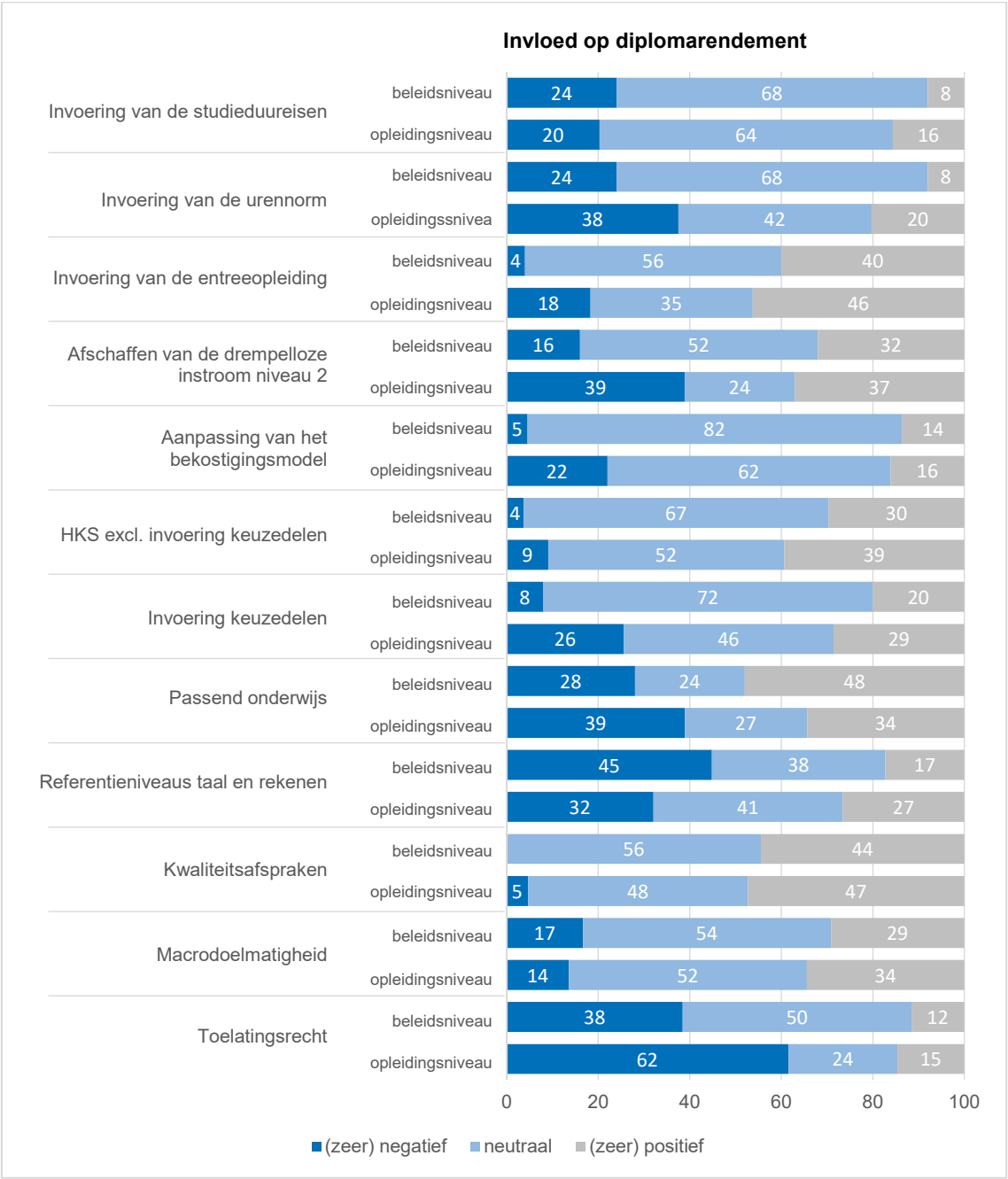
Andere maatregelen

De wet Doelmatige Leerwegen en de HKS zijn weliswaar grote, maar niet de enige interventies van de overheid in het mbo tijdens de looptijd van deze evaluatie. Om de ervaren bijdrage van de onderzochte maatregelen in perspectief te plaatsen, zijn vijf van deze andere maatregelen op gelijke wijze in de vraagstelling opgenomen: de wet Passend onderwijs mbo, referentieniveaus taal en rekenen, kwaliteitsafspraken, regelgeving gericht op macrodoelmatigheid en de wet Vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht mbo. Het scorepatroon van deze andere maatregelen is vergelijkbaar met de onderzochte maatregelen waar het gaat om de bandbreedte van de scores, de verschillen tussen de effectindicatoren en tussen de maatregelen onderling. Het meest positief zijn de teammanagers en beleidsadviseurs over de kwaliteitsafspraken. Uit de casestudy's komt naar voren dat dit heeft te maken met de middelen die hiermee zijn gemoeid – hoewel zeker in de beginjaren van deze evaluatie een deel van de gesprekspartners in de mbo-scholen vond dat het hier een 'sigaar uit eigen doos' betrof – en met de ruimte voor scholen om eigen plannen te maken en accenten te leggen. Het meest negatief zijn veel respondenten over de impact van het toelatingsrecht. Dit geldt ten aanzien van elk van de drie effectindicatoren maar het sterkst voor het diplomarendement. Uit de casestudy's komt naar voren dat dit vooral is ingegeven door de ervaring dat het moeilijker is geworden om te voorkomen dat instromers kiezen voor een opleidingsniveau waarvan het team verwacht dat dit te hoog gegrepen is. Overigens blijkt uit de tussentijdse rapportage van de evaluatie van de wet Vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht mbo niet dat deze wet heeft geleid tot een stijging van het percentage ongediplomeerde schoolverlaters. De ontwikkelingen in de vsv-cijfers kunnen niet aan de wet worden gerelateerd, wel aan de impact van de corona-pandemie[10].

9 De categorie 'neutraal' is exclusief respondenten die 'weet niet' hebben ingevuld; de laatsten zijn buiten de figuren gehouden.

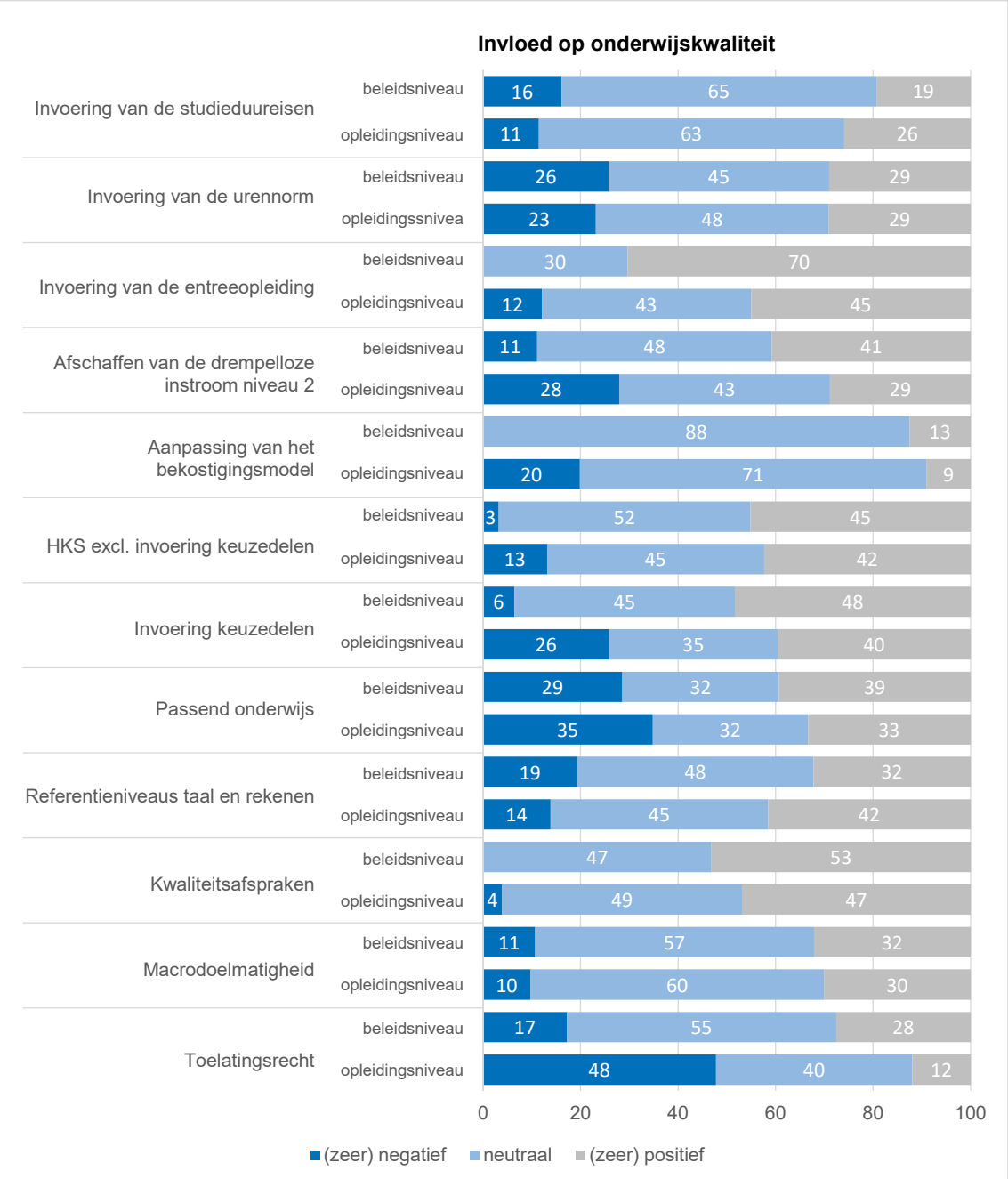
10 Eimers e.a. (2021). *Evaluatie en monitoring wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht mbo. Tussenrapportage 2021. Basisrapport.*

Figuur 2: Door beleidsadviseurs en teammanagers ervaren invloed van maatregelen op het diplomarendement (%)



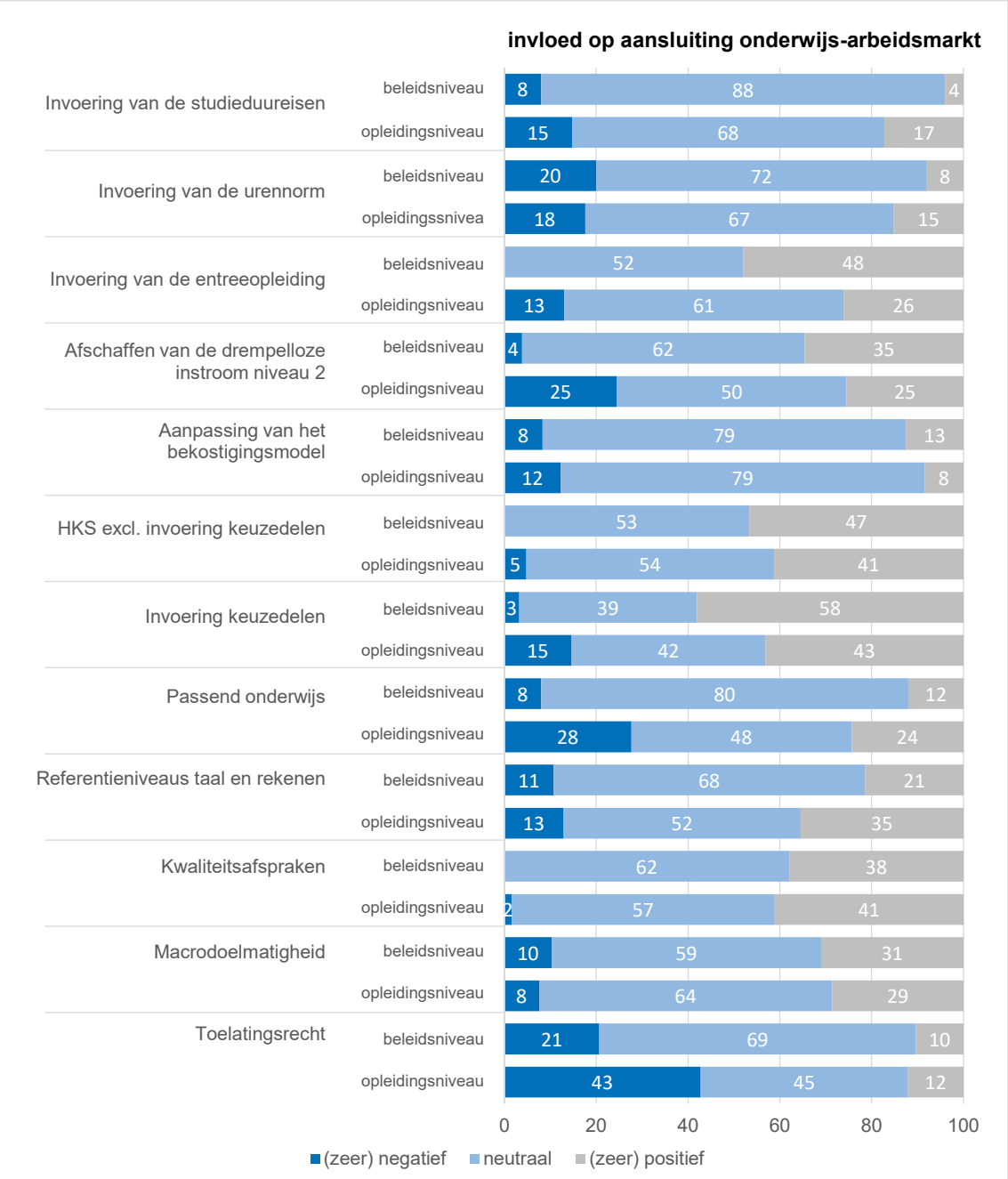
Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vierde meting, enquêtes op beleidsniveau (N_{max}=37) en opleidingsniveau (N_{max}=143).

Figuur 3: Door beleidsadviseurs en teammanagers ervaren invloed van maatregelen op de onderwijskwaliteit (%)



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vierde meting, enquêtes op beleidsniveau (N_{max}=37) en opleidingsniveau (N_{max}=143).

Figuur 4: Door beleidsadviseurs en teammanagers ervaren invloed van maatregelen op de kwaliteit van de aansluiting van de opleiding op de arbeidsmarkt (%)



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vierde meting, enquêtes op beleidsniveau (N_{max}=37) en opleidingsniveau (N_{max}=143).

In het volgende hoofdstuk gaan we op zoek naar een verklaring voor de gevonden resultaten wat betreft de (statistische en gepercipieerde) effecten van de beleidsmaatregelen.

Hoofdstuk 3 Verklarende analyse

Uit hoofdstuk 2 komt naar voren dat geen statistische verbanden kunnen worden aangetoond tussen de onderzochte beleidsmaatregelen en de effecten die deze maatregelen beogen. De enquête onder beleidsadviseurs en teammanagers van mbo-scholen wijst uit dat zij wel effecten van de beleidsmaatregelen ervaren, zij het dat de gepercipieerde bijdrage in veel gevallen niet erg groot is en verschilt per maatregel. In dit hoofdstuk proberen we deze uitkomsten te verklaren. In paragraaf 3.1 beschrijven we per maatregel de factoren die hierbij een rol spelen. We maken hierbij onderscheid tussen de afzonderlijke thema's diplomarendement, aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt en onderwijskwaliteit. In paragraaf 3.2 gaan we specifiek in op de rol die de implementatie van de maatregelen speelt. De beleidstheorie achter de maatregelen gaat ervan uit dat de beleidsmaatregelen door de mbo-scholen worden ingevoerd en dat dit leidt tot beoogde effecten. Dit thema komt aan bod, evenals de implementatie van de maatregelen door het ministerie van OCW zelf.

3.1 Duiding van de ervaren effecten van de maatregelen

Uit hoofdstuk 2 bleek dat vertegenwoordigers van mbo-scholen aan de ene maatregel meer (beoogd) effect toeschrijven dan aan de andere. Voor een deel is dit vanuit de beleidstheorie 'logisch': ook in de beleidstheorie wordt aan de verschillende beoogde effecten niet hetzelfde gewicht toegekend. Een voorbeeld vormt het beoogde effect van keuzedelen op vermindering van uitval. Dat wordt in de beleidstheorie alleen verondersteld voor de entree, in verband met remediërende keuzedelen; het accent in de beleidstheorie achter de invoering van keuzedelen ligt op de bijdrage aan het verbeteren van de aansluiting van opleidingen op de regionale arbeidsmarkt. Voor een belangrijk deel hebben de verschillen tussen de maatregelen wat betreft de gepercipieerde effecten echter te maken met kenmerken van de maatregelen zelf en met de vraag hoe de maatregel uitwerkt in en wordt ervaren door de mbo-scholen.
Kijken we naar de afzonderlijke effectindicatoren en maatregelen dan zien we het volgende:

Diplomarendement

Statistisch kunnen geen verbanden worden vastgesteld tussen de onderzochte maatregelen en de verbetering van het diplomarendement in termen van uitval of in termen van (ongewenst) stapelen, switchen en langstuderen. Wat kunnen we zeggen over de redenen hiervoor?
Uit de casestudy's komt als verklaring voor het uitblijven van statistisch significante effecten naar voren dat er naast de onderzochte beleidsmaatregelen een groot aantal andere effecten positief of negatief van invloed zijn op het diplomarendement. In het geval van uitval en voortijdig schoolverlaten wordt onder meer gewezen op andere beleidsmaatregelen zoals vsv-beleid, kwaliteitsafspraken/-agenda's, passend onderwijs, wet toelatingsrecht, referentieniveaus taal en rekenen. Deze maatregelen kunnen elkaar versterken maar ook tegenwerken. Niet alleen de afzonderlijke maatregelen en de interacties daartussen, maar ook de optelsom van de maatregelen als zodanig kan, door de impact die deze hebben op het onderwijs, van invloed zijn op het intern rendement. En niet in de laatste plaats: naast de beleidsmaatregelen spelen andere factoren een rol zoals de samenstelling van de studentenpopulatie en de conjunctuur.

De enquête onder beleidsadviseurs en teammanagers wijst uit dat de gepercipieerde effecten op de uitval/vsv per maatregel sterk uiteenlopen. Volgens de overgrote meerderheid van de ondervraagden draagt de invoering van de *entreeopleiding* bij aan het verminderen van uitval op dat niveau. Dit resultaat wordt volgens hen echter niet bereikt door een homogenere samenstelling van de studentenpopulatie op niveau 1 en 2 (zoals wordt verondersteld in de beleidstheorie), maar doordat het karakter van de entree – meer beroepsgericht, meer gestructureerd (inrichtingsvoorschriften) – is veranderd in vergelijking met de vroegere AKA, de begeleiding van entreestudenten is geprofessionaliseerd en intensiever wordt samengewerkt met externe partijen (toeleverend onderwijs, arbeidsmarkt, gemeenten/UWV en RMC). De Inspectie van het Onderwijs benoemt in haar themaonderzoek naar de entreeopleidingen (2018) eveneens deze positieve ontwikkelingen. Wel merkt de inspectie op dat de arbeidsmarktroute nog is onderontwikkeld in vergelijking met de doorstroom naar niveau 2, die de afgelopen jaren sterk is toegenomen.
Het diplomarendement van de entreeopleiding is ook verbeterd doordat de verblijfsduur van gediplomeerde studenten van de entree korter is geworden (van gemiddeld 1,2 jaar in 2011/12 naar 1,0 jaar in 2016/17), zoals in de 2018-meting van de evaluatie is aangetoond. Volgens betrokkenen heeft dit voor een deel te maken met het vanuit de beleidstheorie beoogde effect van het – inmiddels afgeschafte - cascademodel: na 1 verblijfsjaar ontvangt een mbo-school nog maar de helft van de reguliere bekostiging voor een entreestudent en na 2 verblijfsjaren helemaal niets meer. Voor een ander deel heeft het te maken met eerdergenoemde professionalisering en een focusverschuiving van opvanggericht naar prestatiegericht onderwijs.

Het percentage stapelaars neemt tot het schooljaar 2014-2015 toe, waarna een daling inzet tot het schooljaar 2019-2020. In de laatste twee cohorten stijgt het aantal stapelaars weer. De ontwikkeling ligt in lijn met de genomen beleidsmaatregelen in het kader van de *modernisering van de bekostiging* (het invoeren en vervolgens weer afschaffen van de cascadebekostiging). Een causale relatie ligt voor de hand, maar is niet zeker.

Van de onderzochte maatregelen lijkt het *verkorten en intensiveren van opleidingen* het minst bij te dragen aan het diplomarendement. Het verkorten en intensiveren zou uitval en vsv moeten tegengaan, maar uit de casestudy's komt naar voren dat mbo-scholen met name over het verhogen van het aantal BOT-uren kritisch zijn. Dit is deels ten koste gegaan van de BPV; dat strookt niet altijd met het onderwijsmodel en pakt volgens de scholen niet goed uit voor studenten (vooral op de lagere opleidingsniveaus) die het meest gebaat en gemotiveerd zijn bij praktijkgericht leren.

De aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt

De gepercipieerde bijdrage van de *HKS en de keuzedelen* op de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt is relatief groot: ruim 40 procent van de teammanagers geeft aan dat deze maatregelen hebben bijgedragen een verbeterde aansluiting.
In de meting over schooljaar 2018/2019 waren de respondenten over de *verwachte* effecten van keuzedelen positiever dan een jaar later over de in figuur 4 getoonde ervaren *gerealiseerde* effecten. Dit verschil is terug te voeren tot de grote impact en deels hardnekkige knelpunten die gepaard gaan met de invoering van de keuzedelen. Niettemin blijkt uit de casestudy's dat de potentie van de keuzedelen veelal – in termen van de keuzevrijheid voor studenten en de kwalitatieve aansluiting op de regionale arbeidsmarkt - nog steeds wordt gezien. Door de organisatorische beslommeringen en andere zorgen (onder meer in verband met de examinering) is dit potentieel nog niet voldoende benut.

Het gaat dus, conform de beleidstheorie, bij keuzedelen om effecten op extern rendement in termen van de inhoudelijke aansluiting van de opleiding, en niet zozeer op het arbeidsmarktperspectief in termen van het vinden van werk. Dat laatste is wel een beoogd doel van de *HKS*, in het bijzonder door het realiseren van bredere opleidingen. Uit de casestudy's komen sterke twijfels naar voren of een dergelijke relatie aangetoond zal kunnen worden (met een mogelijke uitzondering voor de brede opleiding dienstverlening op niveau 2). De kans op werk hangt vooral samen met de conjunctuur.

Onderwijskwaliteit

De interviews laten zien dat onderwijskwaliteit geen eenduidig begrip is. De term wordt het meest geassocieerd met het primaire onderwijsproces (en daarmee indirect met de kwaliteit van de docenten/begeleiders en van de leeromgeving). Dit is echter moeilijk uit te drukken in meetbare effectindicatoren. Mede daardoor wordt als indicator voor onderwijskwaliteit ook gekeken naar onder meer resultaten/opbrengsten (intern en extern rendement), naar tevredenheid (van studenten, bedrijven, et cetera) en/of naar kwaliteitsborging (van onderwijsprocessen en examinering).

Het totale maatregelenpakket onder de vlag van DL en HKS heeft, al was het maar door de omvang en de impact ervan, bij een deel van de scholen en teams bijgedragen aan (versnelling van) onderwijsverandering en onderwijsvernieuwing. In paragraaf 3.2 gaan we hier verder op in. Als we kijken naar de afzonderlijke maatregelen, dan lijkt de *HKS* in dit opzicht het meest invloedrijk. De volgende citaten uit de casestudy's illustreren dit:

> "We hadden vernieuwing tot stand gebracht in het kader van competentiegericht onderwijs. Er moest toch een soort herbezinning komen. We hebben het aan de HKS opgehangen. Het is op zich goed om eens in de zoveel tijd alle KD's goed tegen het licht te houden".
>
> "De aanleiding om te vernieuwen was Focus op Vakmanschap. Als gevolg van de overstap naar de nieuwe HKS is de wens om meer maatwerkonderwijs aan te bieden groter geworden".
>
> "Er zijn scholen die kans zien om niets te veranderen bij de invoering van de HKS, maar ons college heeft gelukkig de keuze gemaakt om het onderwijs daadwerkelijk aantrekkelijker te maken. De gelegenheid die bestond tijdens de herstructurering is wel aangegrepen om het onderwijs te verbeteren".
>
> "De herziening van de kwalificatiestructuur is een impuls geweest voor het hybride leren en heeft gewerkt als een katalysator. De gedachte daarbij was dat als we toch bezig zijn met nieuwe kwalificatiedossiers en curricula, het goed was om tegelijk in te zetten op hybride leren".
>
> "Er is bij de HKS gebruik gemaakt van de situatie om opnieuw te kijken naar het beste onderwijsconcept".

De HKS is dus vooral aangegrepen als aanleiding om het onderwijs te vernieuwen en daarmee de onderwijskwaliteit te verhogen. De in de beleidstheorie veronderstelde mechanismen die tot een hogere onderwijskwaliteit dienen te leiden – zoals het clusteren en verbreden van opleidingen – hebben hier volgens de mbo-instellingen in de praktijk veel minder aan bijgedragen. Allereerst omdat clusteren en verbreden in de praktijk moeilijker is dan in theorie lijkt. Dat kwalificaties uit hetzelfde dossier een gelijk basisdeel hebben, wil niet automatisch zeggen dat de lessen van de verschillende opleidingen, gebaseerd op die basisdelen, ook op hetzelfde moment of in een chronologische volgorde (eerst basisdeel, dan profieldeel) aan bod komen. Of zoals een respondent

verwoordt: “Het kwalificatiedossier is geen lesrooster”. Ten tweede omdat clusteren en verbreden al gebeurde voor de HKS daar waar mogelijk en zinvol met de bestaande (en niet gewijzigde) overlap tussen beroepen/kwalificaties.
Ook andere maatregelen hebben bij een aantal mbo-instellingen op centraal en/of teamniveau een impuls gegeven aan onderwijsvernieuwing. Dat geldt voor *keuzedelen*, maar ook voor de in andere opzichten vaak bekritiseerde *intensivering*. Nog een citaat: “De herstructurering van het mbo, in het bijzonder de verhoging van de BOT-norm van 850 naar 1.000 uur kwam ons goed uit en sloot precies aan bij de klacht van het bedrijfsleven dat de begeleiding op school moest worden geïntensiveerd. De maatregel intensivering is aangegrepen om een onderwijsvernieuwing door te voeren”. In andere scholen lijkt onderwijsvernieuwing als gevolg van de nieuwe urennorm vooral doorgevoerd om negatieve gevolgen van deze maatregel op te vangen. Daarbij gaat het om het praktijkgerichter invullen van de BOT om zodoende te compenseren voor het lagere aantal BPV-uren. Ten slotte zijn er vertegenwoordigers van scholen die de impact van de urennorm op onderwijskwaliteit relativeren. “Kwaliteit van een opleiding zit niet in het aantal lesuren, maar in de invulling van die uren”.

Andere maatregelen

In de voorgaande paragrafen zijn de bevindingen over de effecten van de onderzochte beleidsmaatregelen beschreven en geïnterpreteerd. Die effecten blijken statistisch niet aantoonbaar. Betrokkenen ervaren wel effecten, zij het verschillend per maatregel en zij het dat deze effecten deels langs andere mechanismen tot stand komen dan in de beleidstheorie wordt verondersteld. Het beeld is hiermee echter nog niet compleet. Voor, gelijktijdig met en na de invoering van de wet Doelmatige Leerwegen en de HKS zijn in het mbo nog andere beleidsmaatregelen ingevoerd. Voorbeelden daarvan zijn passend onderwijs in het mbo, vsv-beleid, referentieniveaus taal en rekenen, toelatingsrecht, de zorgplichten arbeidsmarktperspectief en macrodoelmatigheid en kwaliteitsafspraken/kwaliteitsagenda’s. De casestudy’s en onderzoeksliteratuur laten zien dat de onderzochte beleidsmaatregelen niet los kunnen worden gezien van dit ‘aanpalend beleid’:

- Het effect van de onderzochte beleidsmaatregelen kan worden versterkt of juist worden overschaduwd door aanpalend beleid dat dezelfde effecten beoogt. Zo worden door sommige ondervraagden aan het activerende vsv-beleid, met een accent op regionale samenwerking, een grotere bijdrage aan het verminderen van vsv toegeschreven dan de onderzochte maatregelen.
- Mbo-instellingen ervaren knelpunten doordat zij moeten voldoen aan eisen die voortvloeien uit maatregelen die verschillende doelen beogen. Het vaakst genoemde knelpunt is dat instellingen worden afgerekend op rendement (vsv-cijfers) terwijl zij door de wet toelatingsrecht minder invloed hebben op de instroom en de doelgroep als zwaarder wordt ervaren vanwege passend onderwijs.

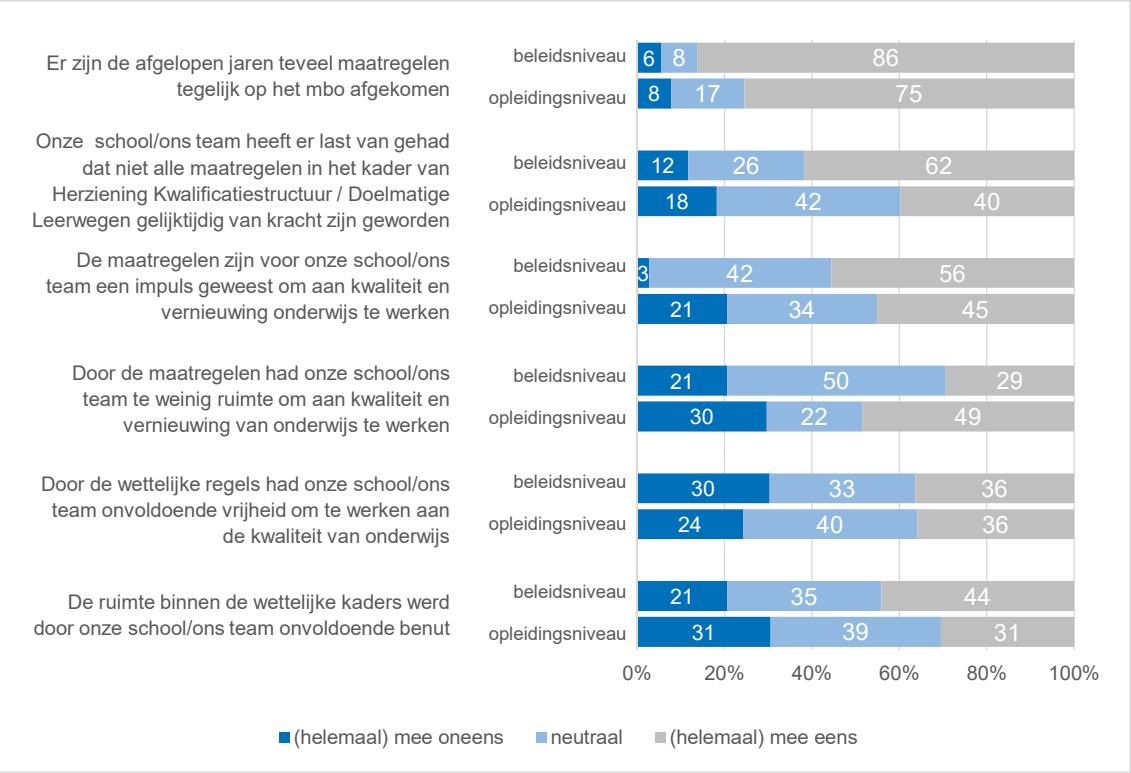
3.2 De rol van de implementatie van de maatregelen

Factoren van invloed op de implementatie van de maatregelen door scholen

Tijdens gesprekken die voor de diverse metingen zijn gevoerd met vertegenwoordigers van mbo-instellingen, benoemden sommigen van hen factoren die positief of (vaker) negatief van invloed zijn geweest op de implementatie van de maatregelen door de scholen en de teams. Om na te gaan hoe breed deze opvattingen worden gedeeld door beleidsadviseurs en teammanagers van

mbo-instellingen, zijn ze in de slotmeting opgenomen in de vorm van stellingen. De resultaten zijn opgenomen in figuur 5.

Figuur 5: Oordeel van beleidsadviseurs en teammanagers over stellingen over factoren die van invloed zijn geweest op de implementatie van de maatregelen door scholen en teams (%).



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vijfde meting, vragenlijst beleidsniveau (N_{max}=37) en opleidingsvragenlijst (N_{max}=104)

Volgens verwachting, gebaseerd op de in eerdere metingen gevoerde interviews, vindt een grote meerderheid van de beleidsadviseurs en teammanagers dat de scholen de afgelopen jaren zijn geconfronteerd met te veel maatregelen tegelijkertijd. De omvang van het maatregelenpakket onder de vlag van DL en HKS – in combinatie met andere maatregelen zoals op het gebied van passend onderwijs, referentieniveaus taal en rekenen en later toelatingsrecht – legde een erg groot beslag op de organisatie, op alle niveaus (centraal, decentraal, staf). Daarnaast vormde de ongelijktijdige invoering van de wet Doelmatige Leerwegen en de HKS een probleem: de herziene kwalificatiedossiers waren nog niet gereed toen het onderwijs moest worden aangepast naar aanleiding van onder meer de maatregel intensivering. Dit betekende dat het onderwijs 'twee keer op de schop moest'[11]. Dit laatste knelpunt werd vooral in de eerste jaren na de invoering van de maatregelen in gesprekken vaak naar voren gebracht; in de loop van de tijd verdween het meer naar de achtergrond.

11 Correlatie-analyses wijzen op een sterke samenhang tussen de antwoorden op de beide eerste stellingen uit figuur 2. Dit wijst erop dat veel respondenten 'last hadden' van zowel het grote aantal maatregelen tegelijkertijd als van het ongelijktijdig van kracht worden van maatregelen.

De omvang van het maatregelenpakket heeft echter nog een ander effect gehad. Het programmamanagement MBO15, dat mbo-scholen heeft begeleid bij de implementatie van het actieplan Focus op Vakmanschap, concludeert in 2015 op basis van gespreksrondes onder schoolbestuurders dat dit actieplan heeft geleid tot een vergroting van het urgentiebesef van mbo-scholen, met name wat betreft onderwijskwaliteit. Dit gebeurde al voordat de daarvan afgeleide beleidsmaatregelen (met name onder de noemer van DL en HKS) van kracht werden (MBO15, 2015). De bevindingen uit de onderhavige evaluatie sluiten hierop aan. Alleen al door de impact die het pakket aan maatregelen had op het onderwijs en de organisatie, werden de mbo-scholen als het ware gedwongen tot reflectie op het onderwijs. In meer of mindere mate – zie de percentages in figuur 5, derde stelling - vormden de maatregelen een impuls om te werken aan de verbetering en vernieuwing van het onderwijs. Dit gebeurde deels door aan te haken bij al bestaande programma's of plannen. Mede door de wettelijke grondslag van de maatregelen stimuleerden of versnelden de maatregelen de implementatie van de vernieuwing van het onderwijs.

Uit figuur 5 is ook af te leiden dat veel teammanagers en (in mindere mate) beleidsadviseurs vinden dat zij door de wettelijke regels en maatregelen te weinig vrijheid en ruimte hadden om aan vernieuwingen een veranderingen van het onderwijs te werken. Zij kijken echter ook kritisch naar zichzelf: een substantieel deel van hen vindt tegelijkertijd dat de scholen en de teams de ruimte die er wel is, onvoldoende hebben benut. Uit analyses blijkt dat er een samenhang is tussen de antwoorden op deze beide stellingen: het zijn voor een groot deel dezelfde respondenten die beide stellingen onderschrijven. Dit duidt erop dat het hier gaat om twee kanten van dezelfde medaille.

De relatie tussen implementatie en effecten

De beleidstheorie veronderstelt een relatie tussen de implementatie van de maatregelen door mbo-scholen en de resultaten en effecten ervan. Tegen deze achtergrond is nagegaan of de omstandigheden die de invoering van de maatregelen volgens de mbo-scholen hebben beïnvloed (figuur 5) samenhangen met hun inschatting van de effecten van die maatregelen (figuur 1). Dit blijkt in verschillende opzichten het geval, het meest duidelijk wat betreft de ervaren bijdrage van het maatregelenpakket aan de verbetering van de onderwijskwaliteit. Scholen en teams die de maatregelen beleidsrijk hebben ingevoerd (gekoppeld aan reflectie op en innovatie van het onderwijs) zien vaker positieve effecten van de maatregelen op de onderwijskwaliteit dan gemiddeld[12]. En andersom: teammanagers die vinden dat zij door deze maatregelen te weinig ruimte hadden om te werken aan kwaliteit, ervaren in dit opzicht ook minder vaak een positieve bijdrage van de maatregelen. Er is eveneens een vergelijkbaar verband, zij het minder sterk, met de mate waarin de teams de ruimte binnen de regels hebben benut.

De implementatie van de maatregelen – door het ministerie van OCW en door de scholen en daarbinnen de teams - lijkt er dus inderdaad toe te doen, zoals de beleidstheorie achter de maatregelen veronderstelt. Tabel 6 laat zien hoe teammanagers van de mbo-scholen de implementatie op elk van de drie niveaus hebben ervaren. De tabel heeft betrekking op de invoeringsaspecten die voor elk van de maatregelen[13] op gelijke wijze aan de respondenten zijn voorgelegd.

12 Er zijn correlatie-analyses uitgevoerd op data uit de enquête op opleidingsniveau. Het aantal respondenten op beleidsniveau was te gering om deze analyses uit te kunnen voeren. In de tekst genoemde verbanden zijn statistisch significant.

13 Voor de maatregel 'modernisering bekostiging' zijn deze vragen in de enquête op opleidingsniveau niet opgenomen.

Het oordeel over de diverse invoeringsaspecten loopt uiteen, zo blijkt uit de tabel.

- Als het gaat om de implementatie door het ministerie van OCW, zijn de teammanagers vooral kritisch over de mate en wijze waarop signalen over knelpunten bij de invoering zijn opgepakt; slechts ongeveer een kwart van hen vindt dit adequaat is gebeurd. De voorlichting en communicatie en de consistentie van het beleid van het ministerie worden vaker als voldoende beoordeeld.
- De helft tot twee derde van de teammanagers vindt dat hun mbo-instelling voldoende aandacht heeft gehad voor het creëren van draagvlak binnen de organisatie. Ruim de helft van hen is van mening dat de teams voldoende ruimte hadden om eigen accenten te leggen bij de invoering van de maatregelen. Kritischer zijn de teammanagers over de ondersteuning bij de implementatie vanuit het centrale instellingsniveau, met name in de vorm van voldoende tijd en middelen.
- Als de teammanagers naar de implementatie in het eigen team kijken, zijn zij het meest tevreden over het creëren van draagvlak onder de docenten. Het oordeel over professionalisering en innovatie varieert per maatregel, maar is gemiddeld genomen minder positief.

Over de hele linie verschilt het oordeel over de wijze waarop de maatregelen op landelijk, school- en teamniveau zijn ingevoerd per maatregel. Teammanagers zijn op elk van deze niveaus het meest positief over de invoering van de entree en het meest kritisch over de invoering van keuzedelen. Op basis van de casestudy's veronderstellen we dat dit deels terug te voeren is tot de grote impact van de invoering van keuzedelen op de organisatie en de deels hardnekkige en nog actuele knelpunten die daarmee gepaard gaan.

We hebben nader geanalyseerd of er verbanden zijn tussen het oordeel van de teammanagers over de invoering van de maatregelen door hun mbo-instelling en door het team zelf. Daaruit bleek dat de praktische ondersteuning vanuit het centrale instellingsniveau het meest verschil maakt: teammanagers die de ondersteuning in de vorm van beschikbare (doorloop)tijd en middelen als voldoende ervaren, geven vaker aan dat het team zelf voldoende aandacht had voor professionalisering en voor innovatie van het onderwijs. Dit sluit aan bij de bevindingen uit de gevoerde interviews, waaruit als ontoereikend ervaren tijd en middelen als een beperkende factor bij de implementatie naar voren kwamen.

Tabel 6 – Oordeel van teammanagers over een aantal aspecten van de implementatie van de beleidsmaatregelen door het ministerie van OCW, de mbo-instellingen en de teams zelf (% (helemaal) mee eens)

	entree	einde drempelloze instroom	verkorten en intensiveren	HKS excl. keuze-delen	keuze-delen
Implementatie door OCW					
De voorlichting en communicatie vanuit het ministerie over de invoering van de maatregel was afdoende	64	59	58	64	47
Het beleid van het ministerie van OCW over de invoering van de maatregel was duidelijk en consistent	50	53	49	55	37
Signalen over knelpunten bij de invoering van de maatregel werden door OCW adequaat opgepakt	23	27	24	29	17
Implementatie door de mbo-instellingen					
Er is voldoende aandacht geweest voor het creëren van draagvlak voor de maatregel binnen de organisatie	63	67	58	47	47
Teams zijn bij de invoering van de maatregel inhoudelijk voldoende ondersteund vanuit het centraal niveau van de instelling	63	67	49	37	40
Teams zijn bij de invoering van de maatregel met voldoende middelen/tijd ondersteund	43	44	36	25	23
Teams hadden voldoende ruimte om bij de invoering de maatregel eigen accenten te leggen	53	53	57	54	56
Teams hadden voldoende doorlooptijd om de maatregel in te voeren	46	61	42	32	34
Implementatie door de teams					
Het team had voldoende aandacht voor het creëren van draagvlak bij docenten voor de maatregel	88	61	54	63	55
Het team heeft voldoende gedaan aan professionalisering van docenten in verband met de maatregel	65	35	48	49	39
Het team heeft de invoering van de maatregel aangegrepen om het onderwijs te innoveren	76	28	53	61	36

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vijfde meting, enquête opleidingsniveau (N_{max}=104)

Hoofdstuk 4 Beschouwing

In de voorgaande hoofdstukken zijn de bevindingen over de effecten van de onderzochte beleidsinterventies wet Doelmatige Leerwegen en HKS samengevat en geïnterpreteerd. Op basis van kwantitatieve analyses van databestanden blijken die effecten statistisch niet aantoonbaar. Teammanagers en beleidsadviseurs van mbo-scholen ervaren wel effecten, zij het dat de bijdrage aan het diplomarendement, de onderwijskwaliteit en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt in het algemeen als bescheiden wordt ervaren en verschilt per maatregel. Ook komen deze effecten deels langs andere mechanismen tot stand dan in de beleidstheorie achter de beleidsinterventies werd verondersteld. De ervaren effecten verschillen ook per mbo-school en per team. De wijze waarop de maatregelen zijn geïmplementeerd – bijvoorbeeld: beleidsarm of beleidsrijk (gekoppeld aan reflectie op en innovatie van het onderwijs) - speelt hierbij een rol.

We sluiten deze rapportage af met een korte beschouwing. Eerst reflecteren we op de gevolgde onderzoeksopzet, daarna plaatsen we de kernbevindingen van deze evaluatie in historisch perspectief: de golf- en slingerbewegingen in het beleid gericht op het mbo en in de verhouding tussen overheid en onderwijsveld.

Reflectie op de onderzoeksaanpak

Voor de evaluatie van de beide beleidsinterventies is gekozen voor een mixed methods benadering met een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methoden van dataverzameling: enquêtes onder alle mbo-instellingen (beleids- en opleidingsniveau), verdiepende casestudy's bij 8 mbo-instellingen en bestandsanalyses (o.a. databestanden van DUO). Dit alles in een meerjarig onderzoeksdesign met herhaalde metingen. De gekozen aanpak leverde enerzijds generaliseerbare uitkomsten op die pasten bij de doelstelling om de implementatie en effecten te monitoren, en anderzijds verdiepende inzichten ten dienste van de verklarende evaluatie. De keuze om in de enquêtes en interviews in te steken op zowel centraal beleidsniveau als teamniveau pakte goed uit: het combineren van de informatie op beide niveaus leverde een afgewogen beeld op van de implementatie van de maatregelen in mbo-scholen en van de ervaren effecten.
We plaatsen twee kanttekeningen bij de gevolgde aanpak. Op de eerste plaats is het bedrijfsleven, een belangrijke partner in de vormgeving van het mbo-onderwijs, in het onderzoek ondervertegenwoordigd. In een aantal casestudy's zijn bedrijven betrokken, maar onvoldoende om hun ervaringen goed over het voetlicht te brengen. Bij vergelijkbaar onderzoek in de toekomst is het van belang om vooraf goed te doordenken hoe bij de selectie van bedrijven kan worden voorkomen dat alleen 'voorlopers' worden bevraagd (eenzijdig beeld) of dat bedrijven worden bevraagd waarvoor de thematiek te ver van het bed staat (weinig informatief). De tweede kanttekening betreft de analyse van databestanden. Met de gekozen analysemethode – logistische multilevel analyse – zijn de implementatiekenmerken en de resultaat- en effectindicatoren uit de beleidstheorie aan elkaar gerelateerd om na te gaan in hoeverre verschillen in effecten van maatregelen kunnen worden verklaard door de wijze waarop scholen deze hebben ingevoerd. Achteraf constateren we, en dit wordt bevestigd in de gevoerde interviews, dat er te veel factoren in het spel zijn om op deze wijze de effecten van de beleidsmaatregelen te verklaren. Het gaat daarbij naast de geëvalueerde maatregelen ook om ander overheidsbeleid en om bijvoorbeeld conjuncturele en demografische ontwikkelingen. De ontwikkeling van de effectindicatoren is daarom in deze evaluatie met name in beschrijvende zin in kaart gebracht (zie ook de bijlage van dit rapport).

Bevindingen in historisch perspectief

Als we door een historische bril naar het mbo kijken, lijkt sprake van golf- en slingerbewegingen in de focus en in de verhouding tussen overheid en onderwijsveld. Het actieplan Focus op Vakmanschap - verschenen in 2011, midden in de economische crisis - stond sterk in het teken van verhoging van de kwaliteit, het rendement en de doelmatigheid van het mbo. In de voorafgaande jaren waren er veel signalen dat de kwaliteit van het mbo onder druk stond. Er waren protesten van scholieren en studenten, in de vorm van demonstraties, klachten en een brandbrief van LAKS, JOB en LSVb. Deels hielden deze verband met de manier waarop het 'nieuwe leren' c.q. het competentiegericht onderwijs werd ingevoerd: te veel zelfstudie, te weinig lessen. Daarnaast waren er grote zorgen over het voortijdig schoolverlaten en kwam het mbo regelmatig negatief in het nieuws, onder andere vanwege oneigenlijk gebruik van gelden in bedrijfsgerichte trajecten in de BBL. Ook werd een ondoelmatige versnippering van opleidingen geconstateerd, en bij een deel ervan werden twijfels geplaatst bij het arbeidsmarktperspectief ('pretopleidingen'). 'De basis op orde, de lat omhoog' was het motto van Focus op Vakmanschap. Waar de WEB (1996) in hoge mate was gericht op zelfregulering door – na fusies steeds groter geworden – mbo-instellingen en op het bedienen van zoveel mogelijk doelgroepen in het mbo (en de educatie) onder één dak, moest het mbo ten tijde van Focus op Vakmanschap 'terug naar de kern'. Naast de aankondiging van een herziening van de kwalificatiestructuur en een nadruk op professionalisering van docenten en ander personeel pasten in dit kader diverse maatregelen die de autonomie en flexibiliteit van mbo-instellingen en de toegankelijkheid van bepaalde doelgroepen inperkten: het afschaffen van de deeltijd-bol, het verhogen van urennormen, het moderniseren van de bekostiging (o.a. het cascademodel), het stellen van instroomeisen op niveau 1 en 2, en marktwerking in de educatie. Thema's als doelmatigheid, efficiency en controleerbaarheid wogen in die periode zwaarder dan ruimte voor maatwerk en flexibiliteit. De nadruk lag veel minder op de diversiteit in behoeften van verschillende doelgroepen van deelnemers in het mbo en meer op de kern van beroepsonderwijs. Het toezicht van de Inspectie had een meer restrictief karakter.
Vanaf halverwege de jaren 10 zien we weer een beweging ontstaan waarin op andere waarden nadruk wordt gelegd. In de kamerbrief 'Ruim baan voor vakmanschap' (2014) ligt het accent juist weer op maatregelen die de flexibiliteit van de kwalificatiestructuur en van het mbo in algemene zin moeten versterken, bijvoorbeeld in de vorm van keuzedelen en in de vorm van de pilots en experimenten gecombineerde leerwegen, cross-over kwalificaties en ruimte voor de regio. Ook in latere kamerbrieven en in het Bestuursakkoord mbo 2018-2022 ligt een nadruk op flexibiliteit en responsiviteit van het mbo.

Ook bij de in deze evaluatie betrokken maatregelen zien we deze beweging naar meer ruimte voor de mbo-scholen en voor de regio. Die komt onder meer tot uiting in het afschaffen van de cascadebekostiging, het verminderen van de regeldruk in verband met keuzedelen, het benadrukken van de ruimte in regels, een minder restrictief karakter van het inspectietoezicht en de genoemde pilots en experimenten gericht op verdere flexibilisering van de kwalificatiestructuur. In de onderzoeksperiode staan dus maatregelen centraal die de autonomie van scholen inperken en tegelijkertijd hebben we zicht op de bewegingen in recente jaren die scholen weer meer ruimte geven.

Hoe kunnen we in dit licht de onderzoeksbevindingen zien?

Op de eerste plaats kunnen we constateren dat de hierboven beschreven beweging door de mbo-scholen wordt herkend en gewaardeerd. De afschaffing van de cascadebekostiging is hiervan een voorbeeld. Het 'straffen' van langstuderen werd als onterecht ervaren, ook vanuit het perspectief van kansengelijkheid: sommige studenten hebben nu eenmaal meer tijd nodig om een

diploma te behalen. Ook het uitgangspunt bij het inspectietoezicht dat de urennorm vooral in beeld komt als de kwaliteit van de opleiding onvoldoende is, kan op instemming rekenen. Hetzelfde geldt voor het terugdringen van de regeldruk in verband met keuzedelen. Meer in het algemeen wordt het stimuleren van het benutten van de reeds aanwezige ruimte (brochure 'Ruimte in regels') en het verminderen van 'onnodige' regels en bureaucratie (MBO Brigade) als een welkome ontwikkeling beschouwd. Wel vindt een deel van de scholen en teams dat de ruimte voor de school en de regio nog ontoereikend is en de flexibilisering niet ver genoeg gaat.

Op basis van de terugblik van scholen op de invoering van de maatregelen constateren we dat het verstandig was geweest als scholen meer bij de beleid(svoorbereiding) zouden zijn betrokken. Dat had er wellicht voor gezorgd dat een betere inschatting was gemaakt van de organisatorische impact (zoals bij keuzedelen) of van de onderwijskundige impact (zoals bij de urennorm) van de maatregelen en dat signalen over knelpunten bij de invoering tijdiger waren onderkend.
Meer in het algemeen bevelen wij aan om bij de invoering van maatregelen die ingrijpen in het onderwijs de beleidstheorie achter die maatregelen te expliciteren en een ex ante evaluatie daarvan uit te voeren. Het onderzoek laat zien dat de veronderstellingen over de mechanismen die tot een bepaald effect leiden niet altijd uit blijken te komen. Voorbeelden daarvan zijn de aanname dat de instroomeisen voor de entree en niveau 2 tot een meer homogene studentenpopulatie op die niveaus zou leiden en dat de herziening van de kwalificatiestructuur zou leiden tot een substantiële vermindering van het aantal kwalificaties en tot bredere opleidingen.
De wet Doelmatige leerwegen en de HKS vormden forse ingrepen in het mbo. In de jaren nadien zijn geen grote hervormingen in het mbo doorgevoerd. Scholen hebben ook geen behoefte aan een stelselherziening, zij geven juist aan gebaat te zijn bij meer rust. Tegelijkertijd signaleren zij dat door de vele afzonderlijke maatregelen in de afgelopen jaren een onoverzichtelijke situatie is ontstaan; door de vele pilots en experimenten wordt in verband met de kwalificatiestructuur bijvoorbeeld gesproken van een 'lappendeken'. In de huidige situatie is vooral behoefte aan een heldere visie op en duidelijke kaders voor de richting waarin het mbo zich moet begeven, en op de gewenste verhouding tussen centrale sturing en zelfsturing en tussen (de verantwoordelijkheden van) de overheid, het onderwijsveld en het bedrijfsleven.

Literatuur

Chin-A-Fat, N., Steen, M. van der & Jong, I. de (2016). *Bewegende verhoudingen. Een discoursanalyse van overheidssturing in het MBO-veld*. Den Haag: NSOB.

Advies commissie Kwalificeren en Examineren (Commissie Hermans/Van Zijl) (2010). *Naar meer doelmatigheid in het mbo*. 8 november 2010. Sl.

Consortium 2B MBO (2019a). *Evaluatie wet 'Doelmatige Leerwegen'. Meting 2019*. Nijmegen: KBA Nijmegen en ResearchNed.

Consortium 2B MBO (2019b). *Evaluatie herziening kwalificatiestructuur mbo. Meting 2019*. Nijmegen: KBA Nijmegen en ResearchNed.

Consortium 2B MBO (2020a). *Evaluatie wet 'Doelmatige Leerwegen'. Meting 2020*. Nijmegen: KBA Nijmegen en ResearchNed.

Consortium 2B MBO (2020b). *Evaluatie herziening kwalificatiestructuur mbo. Meting 2020*. Nijmegen: KBA Nijmegen en ResearchNed.

Consortium 2B MBO (2022a). *Evaluatie wet 'Doelmatige Leerwegen'. Meting 2021*. Nijmegen: KBA Nijmegen en ResearchNed.

Consortium 2B MBO (2022b). *Evaluatie herziening kwalificatiestructuur mbo. Meting 2021*. Nijmegen: KBA Nijmegen en ResearchNed.

Eimers, T., Roelofs, M., Leest, B., Hermanussen, J., Ferket, R. & Schoonhoven, R. van (2021). *Evaluatie en monitoring wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht mbo. Tussenrapportage 2021. Basisrapport*. Nijmegen: KBA Nijmegen / Den Bosch: ECBO / Amsterdam: VU.

Inspectie van het onderwijs (2018). *Themaonderzoek entreeopleidingen*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.

MBO15 (2015). *Focus op Vakmanschap in bedrijf*. Ede: MBO15.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011). *Actieplan Focus op Vakmanschap 2011-2015*. 16 februari 2011. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2018). *Ruimte in regels. Handvatten voor goed en innovatief onderwijs. Middelbaar beroepsonderwijs.* Den Haag: Ministerie van OCW.

Slaman, P. (red.). (2018). *In de regel vrij. 100 jaar politiek rond onderwijs, cultuur en wetenschap*. Den Haag: Ministerie van OCW.

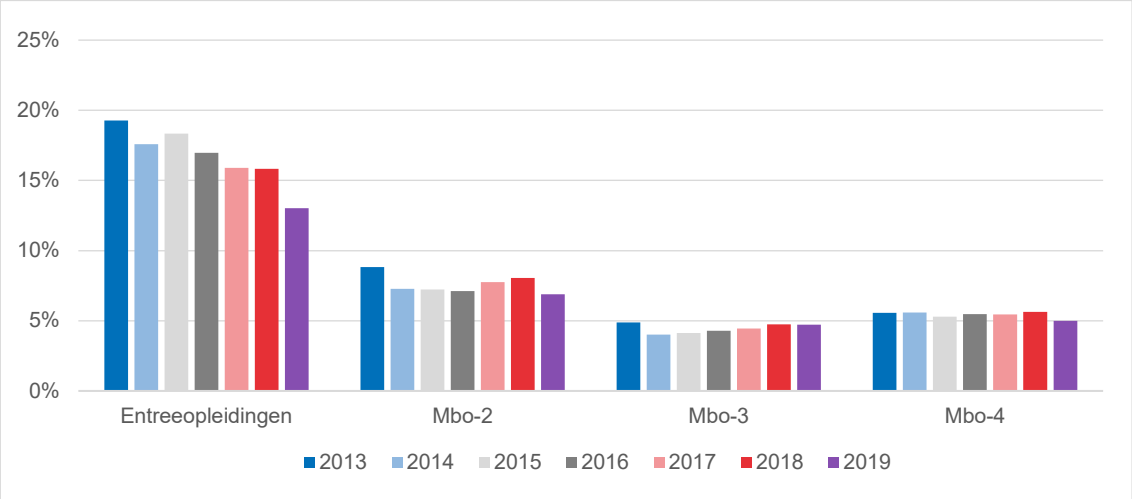
Bijlage 1 – Historische ontwikkeling van effectindicatoren

In deze bijlage wordt de ontwikkeling getoond van enkele effectindicatoren die in de beleidstheorie een rol spelen. Bij elk van de effectindicatoren diplomarendement, arbeidsmarktpositie mbo-afgestudeerden en onderwijskwaliteit zijn één of meerdere thema's geselecteerd, voorafgegaan door een korte toelichting.

Diplomarendement

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat alle onderzochte maatregelen volgens de beleidstheorie worden verondersteld bij te dragen aan vermindering van uitval of vsv. Dit roept de vraag op in hoeverre van een dergelijke vermindering sprake is.
7 laat de feitelijke eerstejaarsuitval zien voor de cohorten 2013-2014 tot en met 2019-2020 op basis van gegevens van gegevens van DUO. Te zien is dat de eerstejaarsuitval in de entreeopleiding over de jaren licht af en is in 2019 een afname te zien van 3 procentpunten (t.o.v. het voorgaande jaar). In de mbo-2-opleidingen is in cohort 2018-2019 een lichte stijging van eerstejaarsuitval te zien en zo ook op niveau 3, maar deze is in 2019-2020 weer wat gedaald. Al met al is de eerstejaarsuitval voor mbo 2, 3 en met 4 over de jaren heen nagenoeg constant gebleven.

Figuur 7: Eerstejaarsuitval (%) uit mbo naar niveau over cohorten 2013 tot en met 2019, peildatum 1 oktober.



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Instroomniveau

De trend dat studenten op een steeds hoger niveau instromen in het mbo is tot een halt gekomen in de twee meest recente jaren, zie tabel 8. We zien dit terug bij de instroom vanuit de gemengde en theoretische leerweg van het vmbo: zij gaan minder vaak naar niveau 4 en vaker naar niveau 2 en 3. Uitzondering vormen de gediplomeerden van vmbo-kader, waar de trend van toenemende instroom in niveau 4 wel aanhoudt. Inmiddels kiest 54,6 procent direct voor niveau 4 (2021-2022), tegenover 52,3 procent in 2019-2020 en 39,2 procent in 2013-2014. Dit fenomeen zou het effect

kunnen zijn van de per 1 augustus 2017 van kracht zijnde wet 'Vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht tot het mbo' (VATmbo). De nieuwe bepalingen van deze wet zijn namelijk van toepassing op de instroom van studenten voor het schooljaar 2018-2019. In interviews is dit ook effect benoemd, met name voor instromers afkomstig van het vmbo-kader ("studenten en ouders weten nu dat je naar niveau 4 mag").

Tabel 8: Opleidingsniveau van instromers

Instroomcohort	Entree	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Totaal (=100%)
2013-2014	7,9%	26,8%	26,1%	39,2%	Totaal (=100%)
2014-2015	6,1%	24,8%	25,9%	43,3%	Totaal (=100%)
2015-2016	5,9%	23,5%	26,6%	44,1%	Totaal (=100%)
2016-2017	5,9%	22,3%	26,3%	45,5%	Totaal (=100%)
2017-2018	6,6%	21,6%	25,5%	46,4%	Totaal (=100%)
2018-2019	7,2%	21,1%	23,5%	48,3%	Totaal (=100%)
2019-2020	7,4%	20,7%	22,2%	49,6%	Totaal (=100%)
2020-2021	6,8%	20,9%	21,2%	51,1%	Totaal (=100%)
2021-2022	6,8%	21,2%	21,6%	50,3%	Totaal (=100%)

Stapelen van opleidingen

Stapelen is het volgen van een nieuwe mbo-opleiding na succesvolle afronding van een andere mbo-opleiding. Het doel van de aangepaste bekostiging is dat instromers zoveel als mogelijk gelijk op het juiste niveau instromen en dat stapelen in mindere mate nodig is. In de uitgevoerde analyses is gekeken naar het aantal stapelaars voor de instroomcohorten 2013-2014 tot en met 2021-2022. Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat de gepresenteerde data alleen informatie geven over aantallen stapelaars, niet over de oorzaken ervan. De wenselijkheid dan wel onwenselijkheid van stapelgedrag van studenten kan derhalve niet afgeleid worden.

Tabel 9 toont een toenemend percentage stapelaars tot het schooljaar 2014-2015, waarna de daling inzet tot het schooljaar 2019-2020. In de laatste twee cohorten neemt het aantal stapelaars weer toe. De ontwikkeling ligt in lijn met de genomen beleidsmaatregelen (incl. het weer afschaffen van de cascadebekostiging). Een causale relatie ligt voor de hand, maar is niet zeker.

In de bbl, waar circa de helft van de instromers reeds een diploma heeft, is de daling van het aantal stapelaars later ingezet (per 2018) dan in de bol (per 2015). Zowel het grote aandeel stapelaars als het later inzetten van de daling van het aantal stapelaars doet vermoeden dat stapelen in de bbl 'in het systeem ingebakken' zit en dat een beleidsmaatregel niet onmiddellijk leidt tot veranderingen. Dat komt onder meer doordat veel volwassenen de bbl instromen. Zij hebben reeds een mbo-diploma vanuit een eerder verleden.

Tabel 9: Stapelaars per instroomcohort; naar leerweg (%)

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Bol	19,6%	21,3%	20,7%	20,1%	19,2%	17,7%	17,8%	19,1%	20,7%
Bbl	44,3%	49,9%	50,1%	50,1%	50,8%	49,7%	48,1%	49,9%	50,4%
Totaal	27,0%	28,3%	28,0%	27,7%	27,5%	26,9%	26,7%	27,5%	29,7%

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Langstuderen

Het langstuderen is in de slotmeting in beeld gebracht de hand van het aantal verblijfsjaren in het mbo op het moment van instroom (net als de vorige meting is het aantal verblijfsjaren onafhankelijk van de school waar deze jaren zijn gevolgd). Zo kunnen we niet alleen het mogelijke effect van de modernisering van de bekostiging in 2015, maar ook die van de afschaffing van het cascademodel per 2019 analyseren[14].

In lijn met de vorige meting blijkt uit tabel 10 dat het gemiddeld aantal verblijfsjaren bij instroom sinds 2015, het jaar waarin de bekostiging is gemoderniseerd, is gedaald. We zien dat op alle niveaus. Voor het entreeonderwijs speelt in de daling ook mee dat het aantal stapelaars vrijwel tot nul is gereduceerd.

Tabel 10 laat ook zien dat het gemiddeld aantal verblijfsjaren bij instroom sinds 2019-2020 (niveaus 2) of 2020-2021 (niveaus 1, 3 en 4) stijgt, dus direct of vrijwel direct na afschaffing van het cascademodel.

Tabel 10: Gemiddeld aantal verblijfsjaren bij instroom; naar niveau

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Entree	0,12	0,14	0,10	0,07	0,05	0,04	0,04	0,06	0,05
Niveau 2	0,52	0,57	0,53	0,51	0,47	0,46	0,49	0,55	0,58
Niveau 3	1,36	1,45	1,36	1,33	1,29	1,21	1,14	1,17	1,17
Niveau 4	0,82	0,81	0,79	0,79	0,78	0,75	0,73	0,76	0,80
Totaal	0,82	0,87	0,84	0,83	0,79	0,74	0,72	0,76	0,78

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

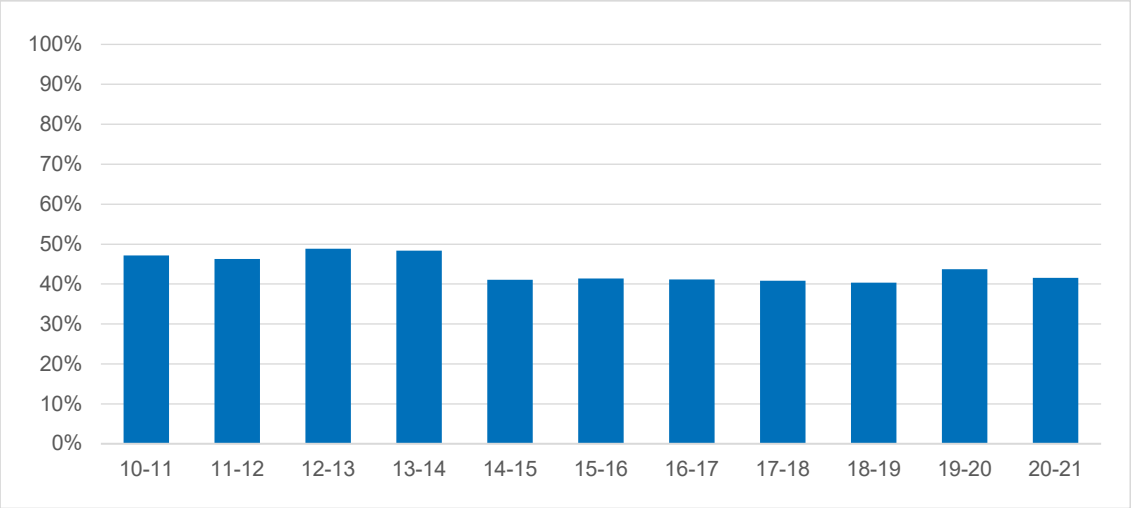
14 De variabele ‘aantal verblijfsjaren in het mbo volgens het cascademodel’ is benut, net als bij de vorige meting. Deze is niet gelijk aan de reguliere variabele ‘aantal verblijfsjaren in het mbo’, aangezien de cascade opnieuw begint voor een entree-gediplomeerde die doorstroomt naar mbo-2 en voor studenten die na drie jaar of langer afwezigheid opnieuw het mbo instromen.

Positie van mbo-uitstromers in vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt

Doorstroom mbo-hbo

Figuur 11 laat de doorstroom vanuit diplomacohorten mbo-bol niveau 4 naar het hoger onderwijs zien. In 2014-2015 is dit aandeel sinds het cohort daarvoor gedaald van 48 naar 41 procent. Sindsdien schommelt dit percentage iets boven de veertig; in het laatste cohort stroomde 42 procent van de mbo'ers (bol, niveau 4) door naar het hoger onderwijs. Een belangrijk doel van verkorten en intensiveren is het aantrekkelijker maken van de route vmbo-mbo-hbo, waardoor meer studenten de route via het mbo naar het hbo volgen; een beweging in deze richting blijkt nog niet uit onderstaande cijfers. Deels hangt de afname ook samen met de aantrekkelijkere arbeidsmarkt; voor bol niveau 4-gediplomeerden is het relatief aantrekkelijker om de arbeidsmarkt te betreden bij hoog conjunctuur.

Figuur 11: Diplomacohorten mbo-bol niveau 4 die direct zijn uitgestroomd naar het hoger onderwijs t.o.v. alle gediplomeerden

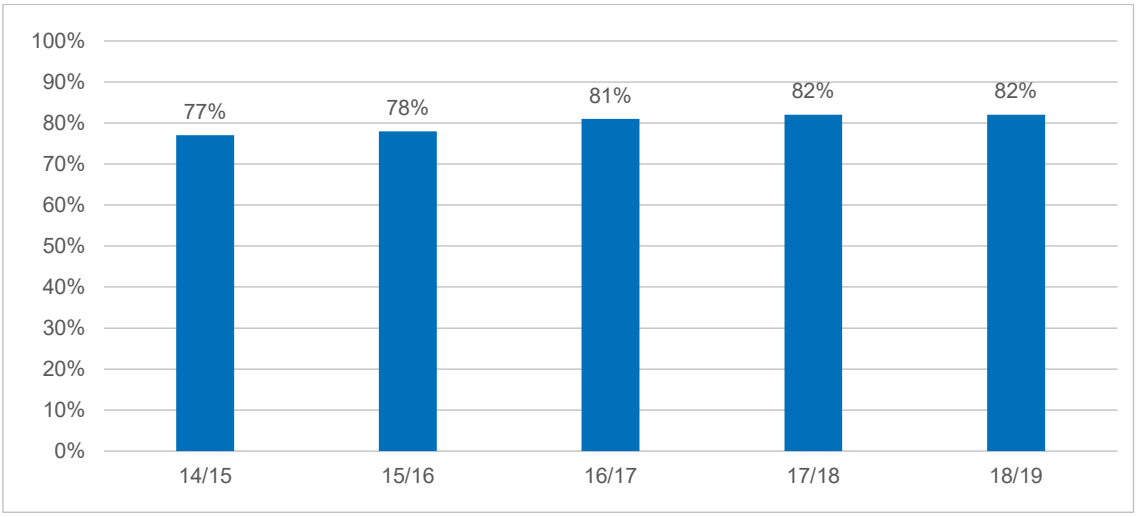


Bron: Monitor Beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2021-2022.

Positie van mbo-afgestudeerden op de arbeidsmarkt

Bij extern rendement, in termen van de arbeidsmarktpositie van mbo-uitstromers, kan onderscheid worden gemaakt tussen de kwantitatieve aansluiting (bijvoorbeeld het aandeel uitstromers dat een betaalde baan heeft) en de kwalitatieve aansluiting (bijvoorbeeld het aandeel uitstromers met werk op het niveau van de gevolgde opleiding). Onderstaande figuur betreft de kwantitatieve aansluiting en betreft de arbeidsmarktpositie van mbo-uitstromers in de periode 2014/15 tot en met 2019/19. De ontwikkeling van de uitstroom naar de arbeidsmarkt laat in die periode een stijgende trend zien: gediplomeerden uit het mbo uit latere diplomacohorten hebben in oktober na het studiejaar van afstuderen relatief vaker een baan.

Figuur 12: Percentage bol- en bbl-gediplomeerden dat in oktober na studiejaar afstuderen meer dan 12 uur werkt

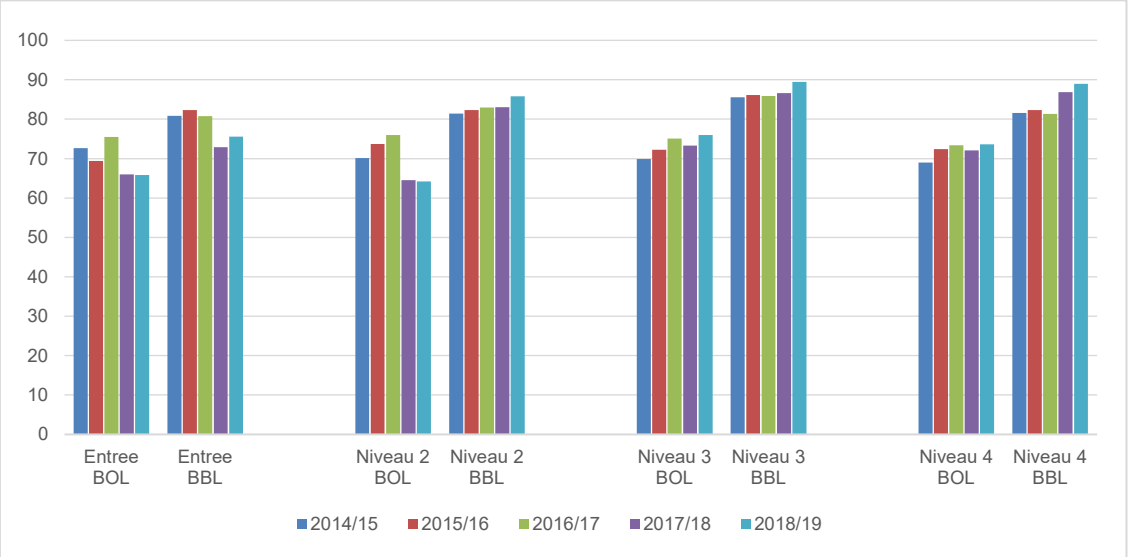


Bron: CBS

Kwaliteit van de aansluiting van opleiding - arbeidsmarkt

Figuur 13 toont het oordeel van mbo-gediplomeerden over de aansluiting van de gevolgde opleiding op hun huidige functie (percentage respondenten dat de aansluiting als voldoende of goed beoordeelt). Het algemene beeld is dat een ruime meerderheid van de gediplomeerden positief oordeelt over de aansluiting tussen opleiding en werk en dat bbl'ers een positiever oordeel hebben bol'ers. Er zijn echter wel verschillen tussen de mbo-niveaus en we kunnen ook enkele ontwikkelingen constateren. Bij de bol entree-gediplomeerden valt op dat zij in 2017/18 en 2018/19 minder positief zijn geworden over de aansluiting. Datzelfde geldt ook voor de bol niveau 2 gediplomeerden. Bij de overige niveaus/leerwegen zien we deze tendens niet terug. De bbl niveau 2 en bol en bbl niveau 3 en 4 gediplomeerden zijn in 2018/19 gemiddeld (iets) meer tevreden dan de voorgaande jaren.

Figuur 13: Oordeel over de aansluiting van de gevolgde opleiding en de huidige functie, naar mbo-niveau en leerweg (percentage voldoende/goede aansluiting; 2014/15-2018/19)



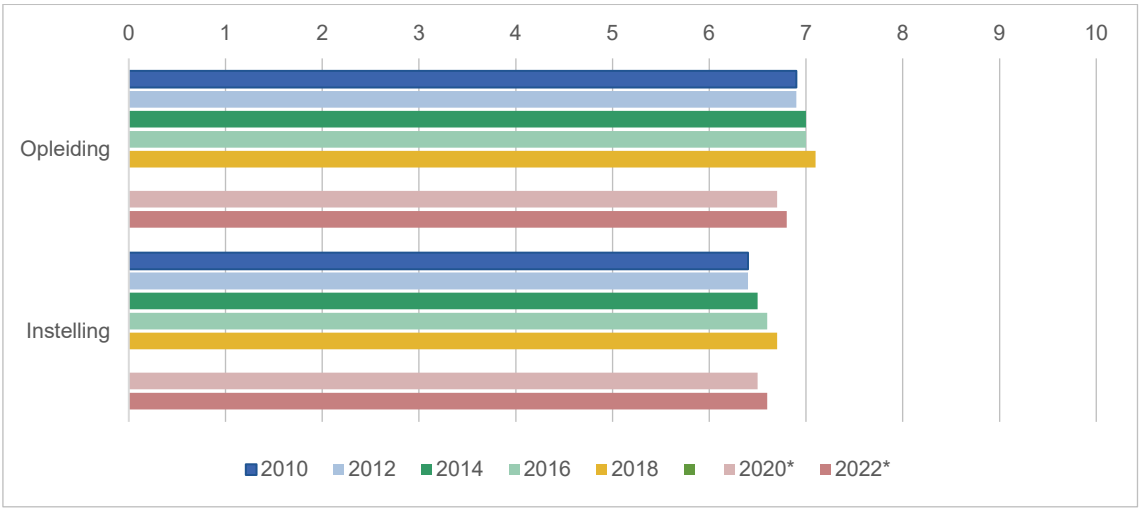
Bron: Schoolverlatersonderzoek (SVO), bewerking KBA/ResearchNed

Onderwijskwaliteit

Tevredenheid mbo-studenten

Veel van de onderzochte beleidsmaatregelen hebben mede tot doel om de onderwijskwaliteit te verhogen. Zoals aangegeven in paragraaf 3.1, is onderwijskwaliteit geen eenduidig begrip. Uit de voor dit onderzoek uitgevoerde casestudy's komt naar voren dat deze term het meest wordt geassocieerd met het primaire onderwijsproces (en daarmee van de kwaliteit van de docenten/begeleiders en van de leeromgeving). Dit is echter moeilijk uit te drukken in meetbare effectindicatoren. Mede daardoor wordt als indicator voor onderwijskwaliteit gekeken naar onder meer tevredenheid van stakeholders. Figuur 14 laat zien hoe mbo-studenten hun opleiding en mbo-instelling beoordelen. De figuur is gebaseerd op de tweejaarlijkse JOB-enquête. De tevredenheid van mbo-studenten is gestegen (voor de opleiding van 6,9 naar 7,1 tussen 2010 en 2018); in 2020 is er sprake van een daling maar deze is mogelijk veroorzaakt door een wijziging in de bevraging.

Figuur 14: Oordeel (rapportcijfer) van mbo-studenten over hun opleiding en mbo-instelling, periode 2010-2022

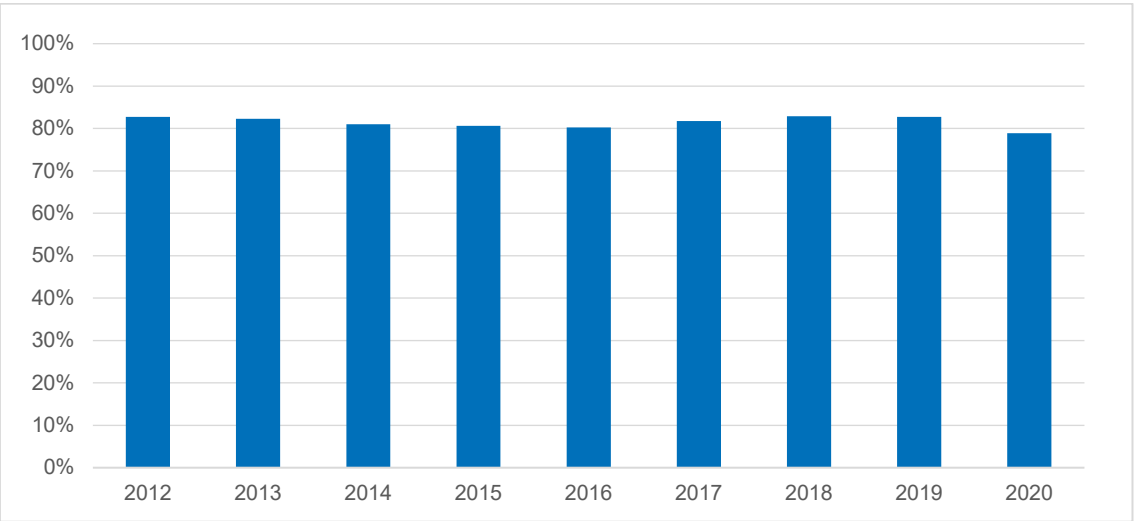


Bron: Schoolverlatersonderzoek (SVO), bewerking KBA/ResearchNed

Overig

Een beoogd effect van de beleidsmaatregelen verkorten en intensiveren is het aantrekkelijker maken van de leerroute vmbo-mbo-hbo. Is er sprake van een toename in de doorstroom vanuit de theoretische leerweg van het vmbo in het mbo? Figuur 15 laat zien dat het percentage studenten dat vanuit vmbo-tl naar het mbo stroomt al jaren rond de 80% schommelt. In 2018-2019 lag het percentage op 83%, in 2020-2021 op 79%. Er is dus geen duidelijke toename zichtbaar.

Figuur 15: Doorstroom naar mbo vanuit vmbo theoretische leerweg per diplomajaar, peildatum 1 oktober.



Bron: DUO BRONVO, bewerking KBA/ResearchNed.

ISBN 978-94-92743-44-2
NUR 840

KBA Nijmegen

ResearchNed

© 2022 KBA | ResearchNed