

Evaluatie van de Wet en Beleidsregel macrodoelmatigheid mbo



Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW

Wouter van Casteren | Loek Nieuwenhuis | Frans de Vijlder
Joris Cuppen | Martijn Peters

Evaluatie van de Wet en Beleidsregel macrodoelmatigheid mbo
Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW
Wouter van Casteren, Loek Nieuwenhuis, Frans de Vijlder, Joris Cuppen en Martijn Peters
Juli 2019

© 2019 ResearchNed Nijmegen in opdracht van het ministerie van OCW. Alle rechten voorbehouden. Het is niet geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in publicaties zonder nauwkeurige bronvermelding. ResearchNed werkt conform de kwaliteitsnormen NEN-EN-ISO 9001:2008 voor kwaliteitsmanagementsystemen en NEN-ISO 20252:2012 voor markt-, opinie- en maatschappelijk onderzoek.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding en achtergronden	15
1.1 Achtergronden	15
1.2 Leeswijzer	18
1.3 Evaluatievragen	19
1.3.1 Algemene vragen macrodoelmatigheid mbo	19
1.3.2 Specifieke vragen rond de beleidsregel	20
1.4 Aanpak van het onderzoek	21
2 Ontwikkelingen in het opleidingsaanbod en studentstromen	23
2.1 Methode	23
2.2 Gegevens en definities	24
2.3 Aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt	25
2.3.1 Werk vinden na opleiding	25
2.3.2 Arbeidsmarktperspectief	26
2.3.3 Ontwikkeling aanbod en instroom in relatie tot arbeidsmarktdata niveau 2	27
2.3.4 Ontwikkeling aanbod en instroom in relatie tot arbeidsmarktdata niveau 3	31
2.3.5 Ontwikkeling aanbod en instroom in relatie tot arbeidsmarktdata niveau 4	34
2.4 Doelmatigheid aanbod	37
2.4.1 Landelijke aanbod van opleidingen	37
2.4.2 De ontwikkeling van het aanbod in relatie met de instroom	38
2.5 Conclusies	44
3 Rollen en posities landelijke actoren	47
3.1 Verschillende vormen van zelfregulering op regionaal en landelijk niveau	47
3.2 Taken en rolinvulling CMMBO	48
3.2.1 Externe borging van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid	48
3.2.2 Interne borging onafhankelijkheid en onpartijdigheid	49
3.2.3 Realisatie: portfolio CMMBO	50
3.2.4 Relevantie en proportionaliteit	52
3.2.5 Externe perceptie van de CMMBO	55
3.3 Rolverdeling CMMBO en andere landelijke actoren	57
3.3.1 CMMBO versus SBB	57
3.3.2 Inspectie van het Onderwijs	59
3.4 Recente ontwikkelingen: nieuwe werkwijze SBB	59
3.5 Conclusies taken en rolinvulling	62
4 Regionale partners: ervaringen en effecten in regio's	63
4.1 Regionale casussen	63
4.2 Opinies over de opbrengsten van de wet en beleidsregel	66
4.2.1 Mbo-instellingen	66
4.2.2 Overheden	69
4.2.3 Bedrijfsleven	71
4.3 Invloed op studiekeuzes van aankomend studenten	72
4.4 Bestaande wetten/regels die een samenhang hebben met macrodoelmatigheid	74

4.4.1	Wet toelatingsrecht opleidingen	74
4.4.2	Pilots mbo-certificaten	75
4.4.3	Experiment Ruimte in de regio	76
4.4.4	Experiment cross-over kwalificaties	76
4.4.5	Slotbeschouwing	76
4.5	Opinies over specifieke elementen in de wet en de beleidsregel	76
4.5.1	Verantwoording portfolio in jaarverslagen	76
4.5.2	Meldingsplicht voornemen tot starten of stoppen van een opleiding bij DUO	77
4.5.3	Criteria voor de beoordeling van de naleving van de zorgplichten	77
5	Samenvatting en conclusies	81

Managementsamenvatting

Inleiding

In 2015 zijn de Wet en de Beleidsregel macrodoelmatigheid mbo ingevoerd¹. De wet draagt mbo-instellingen op om een arbeidsmarktrelevant en doelmatig opleidingsaanbod te organiseren. Concreet beoogt de wet dat mbo-scholen alleen opleidingen aanbieden als een gediplomeerde schoolverlater voldoende perspectief heeft om binnen een redelijke termijn werk te vinden op het niveau van de gevolgde opleiding. Ook voor 2015 was deze opdracht aan het mbo al in wetgeving opgenomen. Rond 2013/2014 was het oordeel dat dit te vrijblijvend was en weinig effect had. In de wet en beleidsregel van 2015 blijft zelfregulering door de mbo-instellingen het uitgangspunt², met als belangrijkste veranderingen en toevoegingen:

- De zorgplicht arbeidsmarktperspectief is verduidelijkt.
- De zorgplicht doelmatigheid (voorkoming onwenselijk versnipperd aanbod) is toegevoegd.
- De minister kan een instelling rechten ontnemen bij niet naleven van een van de zorgplichten. De minister kan zich hierbij laten adviseren door een onafhankelijke commissie.
- De Commissie Macrodoelmatigheid MBO (CMMBO) is ingesteld als de onafhankelijke adviescommissie voor de minister. Naast de adviesrol maakt de CMMBO op verzoek van de minister thematische analyses en (geen wettelijke taak) heeft de commissie een bemiddelingsrol in geschillen tussen mbo-instellingen over het opleidingsaanbod.
- Instellingen moeten een voornemen tot start of stoppen van een opleiding tijdig melden en mutaties in het opleidingsaanbod in het jaarverslag verantwoorden.
- Verduidelijkt is dat elke mbo-instelling aspirant-deelnemers moet informeren over het arbeidsmarktperspectief van opleidingen.

In opdracht van het ministerie van OCW zijn de wet en de beleidsregel geëvalueerd. Hierbij is de kernvraag of de beoogde zelfregulering in voldoende mate tot stand is gekomen.

Verschillende typen regulering

Bij de analyse van de zelfregulering is het allereerst noodzakelijk om een onderscheid te maken tussen zelfregulering op landelijk niveau – met belangrijke rollen voor SBB en de MBO Raad – en op regionaal/lokaal niveau waar mbo-instellingen de leiding hebben. Voorts is het belangrijk om op die beide niveaus onderscheid te maken tussen drie verschillende hoofddoelen van regulering die voor stakeholders van belang zijn:

1. De regulering van opleidingen met een ongunstig arbeidsmarktperspectief (hierna: overschotopleidingen), via regulering van opleidingsaanbod en van studiekeuzes (met voorlichting en numeri fixi). Deze doelstelling gold al vóór 2015. Deze inzet is gebaat – zo blijkt uit interviews – bij een landelijke regie, met adequate analyses en met afspraken over instroom en aanbodbeperkende maatregelen die een kader meegeven aan het regionale overleg. Het is van belang om dit regionaal en landelijk gecoördineerd aan te pakken, omdat als een ROC een populaire overschotopleiding reguleert en een naburig ROC niet, dit de regulering van het eerste ROC minder effectief maakt (studenten gaan dan deels naar het andere ROC) en bovendien ontmoedigt.

1 Bij de wet gaat het feitelijk om een wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

2 Van onderwijsinstellingen wordt verwacht deze verantwoordelijkheid in nauw overleg en afstemming met het (regionale) bedrijfsleven en met (nabijgelegen) onderwijsinstellingen vorm te geven (MVT bij het wetsvoorstel).

2. De regulering van ondoelmatig georganiseerd opleidingsaanbod, c.q. voorkomen dat mbo-instellingen elkaar in de weg zitten met concurrerend, versnipperd, te klein aanbod. In de wetswijziging van 2015 is dit aspect nieuw toegevoegd. De bedoeling van de wetswijziging was vooral om versnipperd aanbod te voorkomen. Deze doelstelling is primair een zaak (bilateraal) tussen instellingen in een regio. Vrij algemeen wordt het zinvol gevonden om bij onopgeloste grensconflicten een scheidsrechter te hebben/houden (een onafhankelijke geschillencommissie). De geschillen die aan de CMMBO zijn voorgelegd betroffen ook overwegend grensconflicten tussen ROC's.
3. Aanpak tekorten aan vaklieden, door te investeren in tekortenopleidingen en in instroombevorderende maatregelen. Dit is een aspect van doelmatigheid dat niet expliciet in de wet staat, maar wel grote aandacht heeft van alle stakeholders als het gaat om het opleidingsaanbod en de instroom. Dit is een doelstelling die vooral samenwerking in de regio vergt; op landelijk niveau is er vooral een sectoraal ingestoken regie, zoals vanuit het landelijke Techniekpact en Zorgpact. In regio's bestaan doorgaans werkende samenwerkingsplatforms die voor bijvoorbeeld de techniek de regionale samenwerking vormgeven. Bij tekortenopleidingen gaat het tussen mbo-instellingen vaak om samenwerking om kleine, kwetsbare (dure) opleidingen open te kunnen houden.

De verschillende aspecten van een doelmatig mbo vergen verschillende typen afstemming en samenwerking, op verschillende niveaus. In de huidige discussie over de noodzaak van versterkte zelfregulering staat de regulering van overschotopleidingen centraal.

Hoofdbevindingen

De impact van de wet, in de zin van een versterkte regulering van met name de overschotopleidingen en studentstromen, is in de eerste jaren na de wet beperkt zichtbaar geweest en komt eerst nu op gang. Uit deze evaluatie blijkt dat rondom macrodoelmatigheid een complexe mix van verschillende verwachtingen, motieven, belangen en (on)mogelijkheden is ontstaan. Hoofdbelangen van de betrokken partijen en bij onderlinge afstemming zijn daarbij als volgt:

Mbo-instellingen	Hebben een in de wet vastgelegde meervoudige opdracht om naast opleiden voor de regionale arbeidsmarkt, kwetsbare jongeren op te vangen en de aansluiting op vervolgonderwijs te optimaliseren en moeten tegelijkertijd hun bedrijfsvoering op orde houden.
Werkgevers	Hebben een belang bij de oplossing van personele tekorten in sectoren en bij de inhoudelijke innovatie van opleidingen in aansluiting op de vraag op de arbeidsmarkt.
Werknemers	Hebben er belang bij dat het mbo leidt tot reële baankansen nu en in de toekomst en niet leidt tot lage kwaliteit arbeid (laagbetaald, weinig uren, losse werkverbanden) maar tot duurzame economische zelfstandigheid. In (tekort)sectoren hebben werknemers belang bij de instroom van voldoende, goed opgeleide collega's.
Regionale overheden	Hebben belang bij een sterke regionale economie met een goed opgeleide beroepsbevolking en aanpak van personele tekorten en bij de sociale functie van het mbo: de begeleiding van probleemjongeren en de voorkoming van schooluitval.
Studenten/ouders	Hebben belang bij goede studiekeuzeinformatie, bij beroepsopleidingen waarvan ze mogen verwachten dat er een perspectief is op werk en bij het kunnen volgen van de studie van voorkeur, verankerd in het toelatingsrecht.

Hoofdbevindingen in deze evaluatie zijn verder de volgende.

- I De impact van de wet/beleidsregel op de arbeidsmarktrelevantie van opleidingen is allereerst kwantitatief beoordeeld. Daartoe is gekeken naar de trend in het opleidingsaanbod en in studiekeuzes in relatie tot het arbeidsmarktperspectief van opleidingen³. Uit die analyses kan niet worden afgeleid dat de arbeidsmarktrelevantie van het opleidingsaanbod en van studiekeuzes in het mbo duidelijk is verbeterd na 2015. Er zijn niet evident minder studenten die kiezen voor opleidingen waarvan het arbeidsmarktperspectief als relatief ongunstig is bestempeld, het aanbod van opleidingen is daarin ook groot en in de trendmatige instroom in opleidingen noch in de ontwikkeling van het opleidingsaanbod zijn in de afgelopen periode verschuivingen te zien die duiden op een substantieel toegenomen betere aansluiting op de arbeidsmarktvraag. Het beeld is daarbij wel verschillend voor de Beroepsbegeleidende Leerweg (BBL) en voor de Beroepsopleidende Leerweg (BOL) en voor de verschillende mbo-niveaus. In de BBL zijn er op alle niveaus nauwelijks tot geen opleidingen met een aandeel werkende gediplomeerden onder de signaalwaarde in de beleidsregel (70% werkend ruim een jaar na diplomering). Ook passen de instroom en het opleidingsaanbod zich voor zover nodig globaal aan de baanvindicijfers aan. Uitdaging is vooral om de opleidingscapaciteit van conjunctuurgevoelige BBL-opleidingen op peil te houden in een laagconjunctuur. In de BOL zijn er vooral op niveau 2 veel opleidingen (30%) met een aandeel werkenden onder de signaalwaarde van zeventig procent; dat gegeven leidt bij de BOL niveau 2 opleidingen in de afgelopen periode ook niet tot verschuivingen in de instroom en in het aanbod naar kansrijkere opleidingen (soms eerder andersom). Bij de BOL niveau 3 en 4 opleidingen is het aandeel opleidingen met een percentage werkenden onder de signaalwaarde betrekkelijk gering (ca. 7%). Bij BOL niveau 3 is de ontwikkeling in het aanbod en de instroom overwegend in een vanuit arbeidsmarktperspectief gewenste richting; bij BOL niveau 4 is dat niet zichtbaar. Opvallend is vooral dat er bij de BOL niveau 3 en 4 geen duidelijke relatie is tussen opleidingsaanbod en instroom en de vooruitzichten op werk in aansluiting op de opleiding (geen signaalwaarde in de huidige beleidsregel). Onverlet de lage werkloosheid van gediplomeerden kent ook BOL niveau 3 en 4 een groot aanbod van opleidingen met een als ongunstig bestempeld arbeidsmarktperspectief en de instroom en het aanbod passen zich niet zichtbaar aan deze verschillen in perspectief aan.
- II Anderzijds is ook te constateren dat het mbo, onverlet de al dan niet vermijdbare ondoelmatigheid die in de sector zit, als geheel en op veel onderdelen relatief goed functioneert wat betreft de aansluiting op de arbeidsmarkt. Er is een lage werkloosheid onder alle gediplomeerden, waaruit een adequate algemene voorbereiding op de arbeidsmarkt spreekt. De economische hoogconjunctuur speelt hierbij zonder twijfel een rol. Uit de onderhavige evaluatie blijkt tevens een grote gedrevenheid in het mbo om jongeren – zo nodig via omwegen – naar de arbeidsmarkt te begeleiden. Studenten kunnen kiezen uit een breed aanbod aan opleidingen in verschillende leerwegen en niveaus, met veelal een nauwe inhoudelijke aansluiting op een specifiek werkveld. Het gaat dus vaak goed in het mbo. Dit laat onverlet dat het naar het oordeel van de geïnterviewde betrokkenen op onderdelen beter kan.
- III Bij de beoogde zelfregulering van de overschotopleidingen is op landelijk niveau na 2015 aanvankelijk weinig regie zichtbaar. In 2014 heeft SBB wel een ‘werkwijze macrodoelmatigheid’ met bijbehorende escalatieladder voor regio’s uitgebracht en heeft die aanpak ook ondersteund met landelijke analyses en informatie. Een duidelijke sturing en centrale afspraken als follow-up op mogelijk geconstateerde ondoelmatigheden ontbraken echter. Dit is deels verklaarbaar doordat de relatief nieuwe SBB-organisatie (2012) tijd nodig had om zich bestuurlijk en organisatorisch aan te passen en er met onder meer de herziening van de kwalificatiestructuur mbo andere zaken veel aandacht vroegen.

3 Bij deze analyse past de kanttekening dat regulering deels een na-ijlend effect kan hebben en het nemen van maatregelen overleg en tijd kost.

Anderzijds is duidelijk dat de externe druk van de wet c.q. van de CMMBO nodig waren om de regulering op landelijk niveau op te gaan pakken. De actuele inzet op een landelijke regie betekent ten opzichte van de eerdere inzet een forse stap. Op landelijk niveau is voorts zichtbaar dat de MBO Raad (met werkgevers- en werknemersorganisaties partner in SBB) zich aanpast en bijvoorbeeld de eigen governance-code heeft aangescherpt op het aspect macrodoelmatigheid.

- IV Wat betreft de zelfregulering van de overschotopleidingen op regionaal niveau is het beeld genuanceerd. Alle mbo-instellingen zien de inzet op een arbeidsmarktrelevant aanbod als hun kerntaak, waarover zij in contact staan met werkgevers en andere betrokkenen. Dat gebeurt vooral in een dialoog tussen afzonderlijke mbo-instellingen en hun stakeholders in het eigen werkgebied. Die afstemming levert naar het oordeel van de betrokkenen winst op ten aanzien van de macrodoelmatigheid. Maar niet overal is een effectieve dialoog zichtbaar tussen mbo-instellingen in een regio, samen met hun stakeholders, over de gecoördineerde aanpak van overschotopleidingen. De afstemming die er is, levert vaak (nog) weinig concreets op. Dit wisselt echter per regio; er zijn regio's/provincies waar er al wel een (redelijk) effectief overleg tussen mbo-instellingen over het gezamenlijke ondoelmatige aanbod op gang is gekomen, in andere is dat nauwelijks het geval.
- V Uit de interviews, ook met stakeholders buiten het mbo, blijkt dat er in het algemeen een positieve trend, c.q. een zekere omslag gaande is wat betreft de algemene afstemming en samenwerking. Dat betreft in de eerste plaats de doelstelling doelmatig aanbod. In het mbo is in de afgelopen jaren volgens geïnterviewden het concurrentiemodel meer en meer losgelaten en is overleg over concurrerend aanbod, samenwerking in kleine tekortopleidingen en het focussen op de eigen kernregio ('elkaar niet in de weg zitten') meer het uitgangspunt geworden. Ook het overleg met en de horizontale verantwoording naar regionale stakeholders is volgens geïnterviewden verbeterd; dat betreft dus de genoemde afstemming van een mbo-instelling in het eigen werkgebied. De gezamenlijke, gecoördineerde aanpak van de overschotopleidingen loopt daar nu in zekere zin achteraan en krijgt in meerdere regio's nu ook momentum. De geïnterviewden zijn het er in het algemeen over eens dat de aanpak van overschotopleidingen inderdaad een gecoördineerde inzet vergt en dat het vergt dat er in alle regio's effectieve regiotafels ontstaan, waarin (direct of indirect) ook de inbreng van werkgevers en regionale overheden belandt. Dat is zoals gezegd nog niet overal goed van de grond gekomen. In deze evaluatie is gebleken dat geïnterviewde regionale partners van het mbo gemotiveerd zijn om (beter) met het mbo af te stemmen en – aan de zijde van de overheden (provincies) – de afstemming zo nodig ook te faciliteren.
- VI De belangrijkste impuls van de wet en beleidsregel loopt via de CMMBO, die met een advies over de creatieve opleidingen⁴ de druk om de overschotopleidingen te reguleren, fors heeft opgevoerd. Dat is door alle partijen, op regionaal en landelijk niveau, als een 'steen in de vijver' ervaren. Dit heeft in een directe lijn geleid tot de inzet in SBB en de MBO Raad op een landelijke regie op macrodoelmatigheid. De opgelopen druk lijkt in voorkomende gevallen ook afzonderlijke mbo-instellingen te hebben aangezet om betrokken te blijven of te gaan worden bij regionale afstemming over overschotopleidingen. In die zin hebben de wet en beleidsregel en de CMMBO nu een duidelijke impact, leidende tot een nieuwe aanpak, die zich in komende periode moet bewijzen.
- VII Een belangrijke vraag is waarom de gecoördineerde zelfregulering van overschotopleidingen tot nu toe nog niet overal goed tot stand is gekomen. Naast het al genoemde feit dat in veel regio's en op landelijk niveau hiertoe een effectieve overlegstructuur/-cultuur en aanpak ontbrak, is in deze evaluatie gebleken dat mbo-instellingen tot nu toe diverse overwegingen hadden waarom ze dit in de afgelopen periode (nog) niet tot een prioriteit hebben gemaakt:

4 <https://www.cmmbo.nl/publications/advies-arbeidsmarktperspectief-van-creatieve-mbo-opleidingen/>

- De voorspelbaarheid van de arbeidsmarkt wordt als laag en de maakbaarheid van de doelstelling arbeidsmarktperspectief voor delen van het mbo als vrij beperkt beschouwd.
- In het mbo-veld leeft breed de opvatting dat het punt van overschotopleidingen bij het mbo wordt overbelicht, ook ten opzichte van het hoger onderwijs. Voor een belangrijk deel van de mbo-leerlingen loopt de route van opleiding naar werk niet in een korte, rechte lijn maar via stapelen en andere wegen.
- De regulering van overschotopleidingen wordt vooral relevant gevonden voor de BOL-opleidingen op niveau 3 en 4. Voor niveau 2 opleidingen in de BOL is de aansluiting op de arbeidsmarkt weliswaar gemiddeld het laagst, maar daar zitten ook de leerlingen voor wie de meervoudige doelstelling van het mbo met persoonlijke vorming en doorgeleiding met name van belang is. Voor de BBL geldt dat die in nauwe samenspraak met werkgevers wordt uitgevoerd, dat er een lage werkloosheid is en dat het vooral de uitdaging is om in perioden van laagconjunctuur de opleidingscapaciteit op peil te houden.
- De benadering van doelmatigheid hanteert een opleidingskader; de brede voorbereiding op de arbeidsmarkt en op ‘leven lang ontwikkelen’ vragen volgens geïnterviewden (met inbegrip van werkgevers/werknemers en overheden) om een nadruk op skills in een breder verband. Keuzedelen, cross-overs, innovatieruimte in opleidingen, modulair opleiden en nascholing (mede in BBL-trajecten) zijn daarin belangrijk. Veel geïnterviewden noemen het vermogen om inhoudelijk snel te kunnen reageren op veranderingen op de arbeidsmarkt minstens zo belangrijk voor een responsief en doelmatig mbo als de regulering van het opleidingsaanbod. De mogelijkheden, de expertise en de netwerken in het mbo om die aanpassingen te maken, worden veelal als voldoende beoordeeld; regels en procedures met betrekking tot de kwalificatiestructuur (bestuurlijke rol SBB) worden als belemmerend ervaren.
- Een kerndilemma voor het mbo is waar studenten blijven die niet meer voor bepaalde overschotopleidingen kunnen kiezen. Instellingen zijn terughoudend om daar druk op te zetten, vanwege de vrees voor uitval en het helemaal verliezen van leerlingen. Mbo-instellingen noemen het hierbij ook beperkt mogelijk om via regulering van overschotopleidingen extra instroom in tekortopleidingen te organiseren. Die doelgroepen staan naar hun idee te ver uit elkaar. Beïnvloeding van studiekeuze is volgens betrokkenen wel mogelijk, maar vaak binnen een vrij smal spectrum en niet van bijvoorbeeld economie naar de bouw. Het kan effectiever zijn om leerlingen vanuit overschotopleidingen naar kansrijkere trajecten te begeleiden dan om die opleidingen voor leerlingen af te sluiten.
- Als een opleidingsaanbod wordt gereguleerd, zouden private opleidingen die vraag kunnen overnemen. Aanwijzingen dat dit gebeurt zijn er niet, omdat deze situatie nog niet is opgetreden. Geïnterviewde instellingen noemen het wel een punt van zorg dat het private onderwijs zich in hun beleving onttrekt aan regionale afstemming.
- Het mbo heeft te maken met regelgeving en eisen die de maakbaarheid van macrodoelmatigheid compliceren. Dit betreft onder meer de vrijheid van de student om te kiezen voor de opleiding waar zijn/haar motivatie ligt, die in de Wet toelatingsrecht is geborgd. Dit verlaagt volgens instellingen – bij een gegeven opleidingsaanbod – de mogelijkheden om te sturen op studiekeuze. Ook is er de druk om de bedrijfsvoering rond te krijgen en om goede diplomarendementen en lage uitval te tonen. De studentvolgende bekostiging draagt er aan bij dat instellingen populaire richtingen aanbieden. Deze verschillende, deels tegengestelde verwachtingen zijn lastig in samenhang te realiseren.

VIII Onverlet het bovenstaande zien de meeste geïnterviewde mbo-instellingen en overige stakeholders de nieuwe werkwijze van SBB als een verbetering ten opzichte van de eerdere aanpak. De meerwaarde van een landelijke regie en analyses wordt vooral gezien bij urgentie creëren en richting geven.

- IX Alle leden van de MBO Raad hebben zich aan de nieuwe werkwijze doelmatigheid van SBB gecommitteerd. Uit de interviews is gebleken dat een minderheid van de mbo-instellingen ook kritisch is over de zin en noodzaak van versterkte zelfregulering van overschotopleidingen, ook op landelijk niveau. Deze instellingen benoemen grosso modo alle bovengenoemde argumenten waarom de zelfregulering tot nu toe niet sterker is opgepakt. Deze ROC's bestrijden dat er in het mbo een groot probleem met de zelfregulering en de aansluiting op de arbeidsmarkt zou zijn. Landelijke regulering kan voor afzonderlijke opleidingen onwenselijke uitkomsten hebben, als landelijke kaders niet goed passen op unieke situaties in regio's en locaties. De maakbaarheid in het mbo van het arbeidsmarktsucces wordt volgens deze instellingen mede bepaald door externe factoren, zoals mogelijke verdringing van mbo-ers door hbo-ers. Studieloopbanen dienen in een keten van onderwijs en arbeidsmarkt te worden gezien en niet geïsoleerd voor het mbo, aldus deze geïnterviewden. Kern van deze opvattingen is dat de problemen die de wet en beleidsregel pogen aan te pakken, enkel met grotere ingrepen haalbaar zijn zoals de inzet op echt één ROC per regio, veel meer innovatieruimte in kwalificatiedossiers en door onderdelen van kwalificaties (skills), individuele leerpaden en Leven Lang Ontwikkelen in het mbo als uitgangspunt te nemen.
- X Een evaluatievraag is die naar de signaalwaarden/indicatoren in de beleidsregel aan de hand waarvan de minister beoordeelt of instellingen zich houden aan hun zorgplichten 'arbeidsmarktperspectief' en 'doelmatigheid'. In deze evaluatie is alle aandacht van geïnterviewden uitgegaan naar de signaalwaarden/indicatoren voor het arbeidsmarktperspectief. Die zijn, samengevat, dat minstens zeventig procent van de gediplomeerden binnen een jaar werk vindt met een omvang van tenminste twaalf uur per week, waarvan minimaal de helft werk op het niveau van de opleiding. Als aan één van deze beide criteria niet is voldaan, kan er in elk geval aanleiding zijn voor een onderzoek naar de naleving van de zorgplicht bij een opleiding. Bij de nadere beoordeling van de zorgplicht zijn aanvullende criteria of een instelling in voldoende mate de behoefte aan gediplomeerden, de doorstroom naar vervolgonderwijs en de beschikbaarheid van bpv-plaatsen heeft onderzocht en met andere aanbieders heeft afgestemd over het arbeidsmarktperspectief van die opleiding. Ook is een criterium in hoeverre de toegankelijkheid van onderwijs voor kansarme groepen wordt geborgd met het verzorgen van de opleiding. Met betrekking tot deze indicatoren is in de interviews het volgende gebleken:
- Opleidingen enkel 'afrekenen' op het arbeidsmarktperspectief wijzen de meeste geïnterviewden af. De beleidsregel geeft met de criteria voor de doorstroom en voor kansarme groepen ruimte om het arbeidsmarktperspectief in een bredere context te plaatsen en die ruimte moet worden benut. Dit geldt volgens geïnterviewden vooral voor de BOL niveau 2 opleidingen, waarvan een belangrijk deel (ruim de helft) doorstroomt naar een hoger mbo-niveau; voor het deel dat na niveau 2 wel direct werk zoekt, geldt bij uitstek dat de aansluiting op de arbeidsmarkt ook om persoonlijke, buiten de opleiding liggende redenen, moeizaam kan zijn. De zorgplicht voor het arbeidsmarktperspectief dient derhalve volgens geïnterviewden voor niveau 2 en voor niveaus 3 en 4 anders benaderd en geduid te worden.
 - Het arbeidsmarktperspectief is in belangrijke mate conjunctuurafhankelijk. Een indicator 'toekomstige kans op werk' (met alle beperkingen die aan arbeidsmarktprognoses kleven) biedt de mogelijkheid om conjunctuurgevoelige opleidingen op een langere termijn te beoordelen (anticyclisch). De indicatoren in de beleidsregel gaan uit van de arbeidspositie van gediplomeerden in het verleden⁵. In de interviews is daarbij niet gebleken dat er direct draagvlak is om de bestaande signaalwaarden voor het arbeidsmarktperspectief te verhogen, maar is er in het algemeen wel begrip voor dat in perioden van laagconjunctuur of hoogconjunctuur arbeidsmarkt cijfers verschillende duiding behoeven.

5 De meest actuele gegevens betreffen de arbeidspositie in 2015/16, gemeten in 2017.

- Meermaals is aangegeven dat het aandeel gediplomeerden dat enkele jaren na diplomering zelfstandig in het eigen levensonderhoud kan voorzien, een geschikte indicator is. De huidige norm van 12 uur per week werk ligt daarvoor te laag. Ook kan daarbij worden betrokken hoe gediplomeerden zelf de bijdrage van de eigen opleiding aan de arbeidsmarktpositie beoordelen. Alumni-onderzoek, dat nog weinig wordt uitgevoerd door mbo-instellingen, kan nader inzicht geven in de waarde van opleidingen.
 - Louter de beschikbaarheid van bpv-plaatsen geeft geen goede indicatie van het werkelijke arbeidsmarktperspectief van een opleiding. Bij sommige opleidingen is er een tekort aan bpv-plaatsen, maar een grote vraag naar gediplomeerden (bijvoorbeeld in de zorg). Bij andere opleidingen is er een omgekeerde situatie.
- XII Conform de wet moeten instellingen aankomend studenten informeren over het arbeidsmarktperspectief van opleidingen, zodat studenten hun keuze hierop kunnen aanpassen. Dat zijn instellingen inderdaad gaan doen. Recent is de regeling Studie in Cijfers gepubliceerd (maart 2019) die de continuïteit van studie-informatie op dit punt borgt. Ook heeft SBB afgelopen schooljaar KiesMBO.nl gelanceerd. Inzichten uit eerder onderzoek en uit de voorliggende evaluatie indiceren dat de voorlichting over de studiekeuze en de sturing op studiekeuzes geen eenvoudige opdracht is. Het blijkt al heel lastig om de bekendheid van studiekeuzeinformatie en ondersteunende tools op peil te brengen, met name voor die leerlingen die die informatie waarschijnlijk het meest zouden kunnen gebruiken. Uit eerder onderzoek blijkt dat als aspirant mbo-studenten, decanen en ouders bekend zijn met informatie over het arbeidsmarktperspectief van opleidingen, dat dan die informatie wel effecten heeft/kan hebben op de studiekeuze en op het studiegedrag. Het blijft daarmee van belang om aankomend studenten over het arbeidsmarktperspectief en andere aspecten van de studie te informeren en daarbij te organiseren dat de informatie – direct of via ouders en decanen – de aspirant-studenten vaker bereikt.
- XIII De mbo-instellingen zijn goed bekend met de rol en taken van de CMMBO. In de afgelopen periode heeft een beperkt aantal mbo-instellingen aan de CMMBO advies in een geschil gevraagd. De CMMBO heeft in zeven geschillen een advies uitgebracht aan de minister. Dit heeft in een geval geleid tot een gang naar de rechter. Daarbij is in de evaluatie ook gebleken dat – logischerwijze – veel instellingen in principe hun best zullen doen om een gang naar de CMMBO te vermijden, omdat dit als een blijk van falen wordt gezien en het tot gedoe en extra werk kan leiden. In de interviews met mbo-instellingen zijn dan ook geschillen over doelmatigheid gebleken die niet aan de CMMBO zijn voorgelegd, die zich daarvoor wel leenden, waarbij betrokken partijen hebben afgesproken om vooral niet naar de CMMBO te gaan. In de interviews is gebleken dat ‘bemiddeling’ c.q. de procesmatige begeleiding van regionale doelmatigheidsdiscussies vaak door de partijen zelf wordt georganiseerd, met de ondersteuning van een externe adviseur. Pas als partijen er echt niet uitkomen is de gang naar de CMMBO aan de orde geweest; dat is conform de bedoeling van de CMMBO als ‘last resort’. Vaak is er dan geen goede verstandhouding meer tussen de betrokken instellingen op het geschilpunt. De rol van de CMMBO is dan niet zozeer bemiddeling, maar scheidsrechter. Voor de nabije toekomst is het onzeker in hoeverre mbo-instellingen zich bij het loket van de CMMBO zullen blijven melden, mede in verband met de nieuwe werkwijze die SBB en MBO Raad hebben ontwikkeld en met name de door betrokkenen genoemde mogelijkheid om bemiddeling in het samenwerkingsverband van de MBO Raad te organiseren. Bij de inzet op doelmatigheid (voorkoming kleine, versnipperde opleidingen) blijft er blijkens deze evaluatie behoefte aan een onafhankelijke geschillencommissie als instellingen er onderling niet uit komen.
- XIV Conform de wet kunnen ook andere belanghebbenden bij de macrodoelmatigheid een signaal bij de CMMBO afgeven. Uit interviews met regionale partners blijkt dat men zich niet bewust is van deze mogelijkheid. In de praktijk zijn er in de afgelopen periode door hen ook geen signalen afgegeven.

Regionale partners van het mbo geven aan dat ze ook (zeer) terughoudend (zouden) zijn bij het signaleren van niet-naleving van een zorgplicht. Ze ontberen daarvoor het inzicht in de inhoudelijke/strategische overwegingen bij mbo-instellingen en ook wil men in de huidige verhoudingen, waarin het regionaal overleg verbetert, de relaties niet onder druk zetten.

- XV Wat betreft de algemene perceptie van de CMMBO blijkt uit de interviews met landelijke en regionale stakeholders dat zij bij de CMMBO een duidelijke en consistente missie zien om de inzet op macrodoelmatigheid sterker te agenderen en om te stimuleren dat zorgplichten – met name die ten aanzien van voldoende arbeidsmarktperspectief van opleidingen – sterker worden ingevuld. Niet verrassend is dat de mbo-instellingen die ‘ongelijk’ krijgen in een adviestraject van de CMMBO, overwegend kritisch zijn op de analyse en de overwegingen bij de CMMBO.
- XVI Mbo-instellingen zijn verplicht om voornemens tot starten of stoppen van opleidingen bij DUO te melden en om daadwerkelijke mutaties in het opleidingsaanbod in hun jaarverslag te verantwoorden. Een evaluatievraag is welke bijdragen dit levert aan de macrodoelmatigheid. Uit deze evaluatie blijkt dat dit effect onmeetbaar is en waarschijnlijk klein is. Alle mbo-instellingen zien een vermelding van mutaties in het jaarverslag als een logisch onderdeel van de publieke verantwoording. Uit een analyse van jaarverslagen blijkt daarbij wel dat de onderbouwing van mutaties en van het portfolio als geheel vaak mager is. De Inspectie van het Onderwijs houdt hier toezicht op. Meermaals is genoemd dat een verantwoording en onderbouwing van het portfolio in de Kwaliteitsafspraken mbo meer zinvol is. Bij de verplichte melding van starten/stoppen wordt door instellingen geen noemenswaardige impact gezien op een macrodoelmatig mbo. Belangrijk wordt met name gevonden dat er een meldingsplicht is in een regionale overlegtafel, bij de regionale stakeholders. Normaliter meldt een mbo-instelling een voornemen tot stoppen ook wel bij direct belanghebbenden, maar garanties daarop zijn er niet volgens geïnterviewden. Zinvol wordt dan gevonden als de melding bij DUO alleen mogelijk is nadat de betrokken instelling het voornemen heeft gemeld bij regionale belanghebbenden.

Recente ontwikkelingen: versterkte landelijke regie op macrodoelmatigheid

In 2018 heeft de CMMBO de genoemde analyse van de creatieve opleidingen in het mbo gepubliceerd. Daaruit bleek dat de instroom in en het aanbod van deze opleidingen sterk zijn gegroeid terwijl het arbeidsmarktperspectief doorgaans matig tot soms onvoldoende is. De CMMBO adviseerde de betreffende kwalificatiedossiers inhoudelijk te vernieuwen en de kwalificatiedossiers Artiest en DTP te beëindigen. De minister heeft hierop advies aan SBB gevraagd, met de toevoeging dat als SBB onderbouwde alternatieven voor beëindiging aandraagt, die minimaal moeten inhouden dat het aantal scholen dat de opleidingen Artiest en DTP aanbiedt, fors daalt. Hierop zijn partijen in het samenwerkingsverband van SBB en de MBO Raad in juni 2019 tot een akkoord gekomen over een regionaal in te vullen vermindering van de totale opleidingscapaciteit van opleidingen⁶. Voorts hebben SBB en de MBO Raad afgesproken hoe zij voortaan de regie op de macrodoelmatigheid willen gaan voeren. Kern van die nieuwe werkwijze is:

- Opleidingen worden jaarlijks door SBB afgewogen op drie punten: (1) baankans in het verleden, (2) werk op niveau in het verleden en (3) kans op werk op het niveau en in het verlengde van de opleiding (t.o.v. de beleidsregel toegevoegd). Als opleidingen op minstens twee punten onvoldoende scores, merkt SBB die aan als ‘mogelijk zorgelijk’.
- Mogelijk zorgelijke kwalificaties worden nader geanalyseerd aan de hand van aanvullende data, ontwikkelingen en regionale context, om te kunnen bepalen of er daadwerkelijk reden is tot zorg.

⁶ Zie: <https://www.s-bb.nl/nieuws/nieuwe-werkwijze-sbb-vergroot-kansen-van-mbo-studenten-op-de-arbeidsmarkt>

- De betrokken sectorkamer geeft duiding aan de cijfers bij zorgelijke kwalificaties en adviseert het SBB-bestuur of een interventie (maatregelen of stopzetting) of vervolgacties (zoals nader onderzoek) gewenst zijn.
- Binnen SBB heeft de Thema-adviescommissie Doelmatigheid een overkoepelende rol en monitort de toepassing van de werkwijze en kan geraadpleegd worden als een sectorkamer er niet uitkomt.
- Het bestuur van SBB neemt een besluit op basis van het advies. Bij instroom- of aanbodbeperkende maatregelen is het scholenveld aan zet, onder regie van de MBO Raad, gehoord hebbende het (regionale) bedrijfsleven. Afsproken maatregelen zijn in het samenwerkingsverband van de MBO Raad niet vrijblijvend. Binnen de MBO Raad is een werkwijze ontwikkeld en geborgd in de governance code, hoe invulling gegeven wordt aan adviezen die uit de werkwijze voortkomen.
- Bij instroombeperkende maatregelen is het algemene uitgangspunt dat bij de uitwerking daarvan vakscholen zo mogelijk gevrijwaard worden van gevolgen.

Al met al is de conclusie dat het mbo samen met het bedrijfsleven in SBB in een proces zitten naar landelijke regulering van overschotopleidingen, mede omdat zij alternatieven voor zelfregulering als onwenselijk zien. Dit akkoord tot zelfregulering wordt door betrokken partijen als een belangrijke winst gezien en als een doorbraak in de afstemming over de macrodoelmatigheid. Het nieuwe systeem kan volgens betrokkenen werken als partijen de ruimte krijgen om zichzelf te reguleren op basis van eigen analyses. Hierbij zijn vooraf geen waarborgen te geven dat de nieuwe werkwijze succesvol gaat zijn. De werkwijze moet zich nog gaan bewijzen en de minister zal derhalve op basis van vertrouwen een besluit moeten nemen in hoeverre de nieuwe werkwijze het huidige wettelijke kader (op termijn) kan vervangen dan wel daarin ingepast kan worden of (vooralsnog) naast het huidige wettelijk kader kan worden uitgevoerd. Vanuit de voorliggende evaluatie zijn de volgende opmerkingen en aanbevelingen te formuleren.

- De uitdaging bij het maken van breed gedragen analyses die voldoende differentiëren naar regio's en instellingen en die rekening houden met de meervoudige opdracht aan het mbo en daarbij waar nodig ook rekening houden met alternatieven voor studenten, is groot. De ervaringen met de aanpak van de opleidingen Artiest en DTP zijn daarbij volgens betrokkenen nuttig en leerzaam geweest. Realistische verwachtingen zijn evenwel van belang om partijen de tijd en de ruimte te geven om dit ook in andere domeinen toe te passen. Te hoge verwachtingen van snelle en grote opbrengsten kunnen te veel druk op de werkwijze zetten. Realistische doelstellingen vergroten het draagvlak en de haalbaarheid van afspraken in regio's.
- Daarbij is een factor dat in deze evaluatie is gebleken dat een deel van de mbo-instellingen kritisch is over de zin en noodzaak van de versterkte zelfregulering. Alle mbo-instellingen hebben zich in verband van de MBO Raad aan de nieuwe werkwijze gecommitteerd. Maar gelet op de gevoelens bij sommige instellingen is het van belang dat duidelijk kan worden gemaakt hoe de SBB-werkwijze alle mbo-instellingen kan incorporeren c.q. hoe een invulling kan worden gerealiseerd die voor alle mbo-instellingen acceptabel is, waarbij de werkwijze nog tot tastbare resultaten kan leiden.
- Onderdeel van de complexiteit is dat de werkwijze primair een landelijk kader hanteert. Situaties die in een landelijke analyse niet zorgelijk zijn, kunnen dat in bepaalde regio's echter wel zijn. Omgekeerd geldt dat in regio's met al wel een effectieve afstemming van (delen van) het regionale portfolio, er minder of geen behoefte is aan een gedetailleerd landelijk kader, maar aan meer richtinggevende analyses en adviezen. Een landelijk kader dat alle regio's op eenzelfde manier zou benaderen, zou regio's die al wel ondoelmatig aanbod effectief beheersen, kunnen benadelen. In de werkwijze wordt er bij maatregelen rekening mee gehouden of deze op regionaal, sectoraal en landelijk niveau nodig zijn. De complexe en gedifferentieerde analyses en besluiten die dit vergt, toegesneden op de stand en de kwaliteit van samenwerking in regio's, vormen een uitdaging voor SBB.

- De signaalwaarden in de beleidsregel voor de zorgplicht arbeidsmarktperspectief zijn dat minstens zeventig procent van de gediplomeerden werk vindt en bij minimaal de helft daarvan werk op het niveau van de opleiding. Als aan één van deze beide criteria niet is voldaan, kan er volgens de beleidsregel in elk geval aanleiding zijn voor een onderzoek naar invulling van de zorgplicht door een instelling. SBB hanteert in de landelijke werkwijze een derde criterium (kans op werk), waarbij er nader onderzoek kan volgen als twee van de drie indicatoren onder de signaalwaarde zitten. Dat creëert de mogelijkheid dat als niet aan één van de beide criteria in de beleidsregel is voldaan, een kwalificatie dan niet nader wordt bekeken door een sectorkamer. Dat betekent dat voor een bepaalde opleiding de zorgplicht van een instelling door de minister anders kan worden beoordeeld dan dezelfde opleiding door SBB op landelijk niveau. Vraag is of dit wenselijk is, ook al is de werkwijze SBB niet bedoeld als vervanging van de beoordeling van de zorgplicht bij instellingen. Beleidsregel en SBB-werkwijze zijn eenvoudig op een lijn te brengen, door bij SBB een kwalificatie als ‘mogelijk zorgelijk’ te duiden als één van de drie indicatoren onder de signaalwaarde scoort.
- De minister heeft de bevoegdheid om – op basis van signalen – thematische en sectorale analyses uit laten voeren door de CMMBO en op basis daarvan besluiten te nemen. In de nieuwe werkwijze baseert SBB zich op eigen analyses, die verrijkt worden met allerlei inzichten en data vanuit regio’s en anderszins. Buiten SBB om uitgevoerde analyses en adviezen lijken lastig verenigbaar met de nieuwe werkwijze. Immers, als de conclusies daarvan zouden afwijken van door SBB uitgevoerde analyses, zou dit de werkwijze van SBB doorkruisen. Nadere afspraken hierover zijn wenselijk. Uitgangpunt moet hierbij in elk geval zijn dat SBB in staat blijkt om via voldoende scherpe analyses de relevante ondoelmatigheden bloot te leggen en te vertalen in adequate aanpakken.
- De werkwijze is er bij gebaat dat in alle regio’s effectieve regiotafels ontstaan, waarin mbo-instellingen – zo gewenst met hun regionale partners – afstemmen over het portfolio. Dit is nog niet in alle regio’s gerealiseerd. Aan te bevelen is dat de MBO Raad bij de organisatie hiervan waar mogelijk een faciliterende en stimulerende rol heeft.
- De zorgplicht doelmatigheid is geen uitgewerkt onderdeel van de nieuwe werkwijze. Ten aanzien van het in deze evaluatie onderscheiden derde aspect van macrodoelmatigheid – de aanpak van personele tekorten – is er de ambitie bij SBB om de landelijke regie ook hierop te versterken. De regulering van macrodoelmatigheid in het mbo kan gebaat zijn bij een integrale regie.
- SBB neemt het beoordelingskader arbeidsmarktperspectief over in de werkwijze. De indicator arbeidsmarktperspectief zou daarbij op het punt ‘minstens 12 uur/week werk’ aangescherpt kunnen worden naar een niveau dat economische zelfstandigheid borgt.
- Het bespreken van arbeidsmarktinformatie (zowel kwalitatief als kwantitatief) is ook van belang om twee redenen: (1) het tijdig identificeren van kwalificaties die gelet op arbeidsmarktontwikkelingen verouderd dreigen raken en innovatie dan wel regulering behoeven, (2) het identificeren van opleidingen, zoals in de bouw, met een evident economisch en maatschappelijk belang maar met een hoge conjunctuurgevoeligheid. Beide analyses dragen bij aan het beter anticyclisch opleiden. Naast analyses per kwalificatie, zouden kwalitatieve en kwantitatieve analyses met name op deze twee clusters opleidingen gefocust kunnen worden en aan nadere afspraken verbonden kunnen worden.
- Aan te bevelen is om in de komende jaren goed te monitoren wat de ervaringen met en de opbrengsten van de nieuwe werkwijze zijn.

1 Inleiding en achtergronden

Sinds 1 augustus 2015 is er de Wet macrodoelmatigheid mbo (hierna: de wet), feitelijk een wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Daarin zijn de zorgplichten van mbo-instellingen ten aanzien van een arbeidsmarktrelevant en doelmatig gespreid (niet versnipperd) opleidingsaanbod vastgelegd. In de Beleidsregel macrodoelmatigheid mbo (hierna: de beleidsregel) van 14 december 2015 zijn de bevoegdheden van de minister bij de handhaving van de zorgplichten nader uitgewerkt. Bij de behandeling van de wet in de Tweede Kamer heeft de minister toegezegd te monitoren of de in de wet beoogde zelfregulering door mbo-instellingen werkt en zorgt voor het waar nodig bijstellen van het aanbod van mbo-opleidingen. De voorliggende evaluatie geeft invulling aan die toezegging.

1.1 Achtergronden

Het streven naar macrodoelmatigheid in het onderwijs komt voort uit het maatschappelijk belang van enerzijds een arbeidsmarktrelevant en anderzijds een doelmatig gespreid opleidingsaanbod. Er is daarbij steeds een zoektocht naar een optimale balans. Het streven naar een arbeidsmarktrelevant aanbod richt zich met name op een onbalans als opleidingen te veel studenten opnemen, waaraan op de arbeidsmarkt onvoldoende behoefte is. De tegenhanger hiervan is een tekortenproblematiek: studierichtingen die te weinig studenten afleveren voor sectoren waar er personele tekorten zijn. Het beleid gericht op personele tekorten en de regionale en landelijke samenwerking in tekortensectoren, is mede vormgegeven in landelijke pacts zoals het Techniepact en het Zorgpact en in gericht stimulerend beleid en extra overheidsmiddelen, zoals in het kader van het programma Sterk Techniek Onderwijs in het vmbo of in extra middelen voor gezamenlijke regionale investeringen in tekortopleidingen zoals via het regionaal Investeringsfonds MBO. In het regionaal (en landelijk) overleg over het opleidingsaanbod kunnen de beide invalshoeken (overschotten aan gediplomeerden versus tekorten) tegelijkertijd en in samenhang aan de orde komen. De beide invalshoeken komen bijvoorbeeld direct samen als het gaat om kleine opleidingen in tekortsectoren. De wetgever heeft ten aanzien van kleine, unieke opleidingen in de wet nadere bepalingen opgenomen die ruimte geven aan een bredere afweging rondom kleine opleidingen.

Macrodoelmatigheid mbo voor 2015

De verantwoordelijkheid voor een macrodoelmatig opleidingsaanbod lag ook voor 2015 al primair bij de onderwijsinstellingen, in nauw overleg en afstemming met het (regionale) bedrijfsleven. De Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) bevatte voor 2015 reeds waarborgen opdat er een goede aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt was:

- Onderwijs en bedrijfsleven moeten gezamenlijk een voorstel doen voor een kwalificatiedossier, alvorens deze opgenomen kan worden in de kwalificatiestructuur.
- In elke opleiding is een stage bij een erkend leerbedrijf verplicht. Zijn er onvoldoende stageplekken, dan zou de opleiding ook minder deelnemers moeten inschrijven.
- De zorgplicht arbeidsmarktperspectief die in 2015 opnieuw in de wet is vastgelegd, bestond ook al voor 2015 en verplichtte een onderwijsinstelling alleen een opleiding aan te bieden als die na afronding voldoende arbeidsmarktperspectief biedt voor de deelnemers.
- De bevoegdheden van de medezeggenschapsorganen en Raden van Toezicht hebben mede betrekking op een doelmatig aanbod.
- Uit de jaarrekening dient volgens de wet te blijken dat sprake is van een rechtmatige en doelmatige aanwending van de rijksbijdrage.

De handhaving van deze waarborgen, waaronder de zorgplicht arbeidsmarktperspectief werd echter als niet voldoende gezien. Er waren voor 2015 opleidingen met veel gediplomeerde schoolverlaters ten opzichte van de vraag op de arbeidsmarkt en er waren kleine opleidingen (minder dan 18 deelnemers) waarbij het de vraag was of het opleidingsaanbod doelmatig was georganiseerd. In 2013 oordeelde de minister van OCW dat er een aangescherpte aanpak met aanvullende waarborgen voor een macrodoelmatig mbo nodig was. Onderdeel van deze beleidsvisie was:

- Onderwijsinstellingen zouden moeten worden verplicht tot een goede, objectieve informatievoorziening aan (aankomende) deelnemers over relevante aspecten van de opleiding, waaronder het arbeidsmarktperspectief.
- De bestaande zorgplicht arbeidsmarktperspectief zou verduidelijkt moeten worden en aangevuld met de verplichting om het voornemen tot starten of stoppen van opleidingen openbaar te maken.
- Er zou een onafhankelijke geschillencommissie moeten zijn, die ingeschakeld kan worden als partijen er gezamenlijk niet uitkomen hoe de doelmatigheid te verbeteren.
- De minister zou de mogelijkheid moeten hebben om in te grijpen bij een ondoelmatige situatie.

In 2015 is hierop de wet aangepast wat een nieuwe impuls aan een macrodoelmatig mbo zou moeten geven. Belangrijk uitgangspunt van de wetswijziging is dat de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van het opleidingsaanbod primair bij de mbo-instellingen blijft liggen (zelfregulering). Naast de zorgplicht voor een arbeidsmarktrelevant aanbod is een zorgplicht voor een doelmatig aanbod toegevoegd. De handhaving van de bestaande zorgplicht arbeidsmarktperspectief en van de nieuwe zorgplicht doelmatigheid c.q. de bevoegdheden van de minister van OCW om in te grijpen bij een gebleken ondoelmatig aanbod, zijn hierbij versterkt. Ook kan de minister zich voortaan laten adviseren door een onafhankelijke adviescommissie, de Commissie Macrodoelmatigheid MBO (hierna: CMMBO).

Het nieuwe stelsel is kort zo te omschrijven dat mbo-instellingen nog steeds zelf verantwoordelijk zijn voor een doelmatig en arbeidsmarktrelevant opleidingsaanbod (waarbij afstemming met regionale partners (andere mbo-instellingen, bedrijfsleven, overheden, anderen) voor de hand ligt), maar dat bij signalen dat dit niet leidt tot de beoogde arbeidsmarktrelevantie en doelmatigheid er een stevigere achtervang is. De aanscherping van het stelsel is concreet ingevuld met de navolgende bepalingen in de wet en in de beleidsregel.

Wet macrodoelmatigheid

- Instellingen moeten een voornemen tot start of beëindiging van een opleiding melden bij DUO. Voor de BOL is de meldingstermijn anderhalf jaar voor start of stoppen; voor BBL-opleidingen was dit eveneens anderhalf jaar en is dit in 2018 verkort tot een half jaar.
- De mbo-instelling informeert aspirant-deelnemers over onder meer het arbeidsmarktperspectief van de beroepsopleidingen.
- De minister heeft de bevoegdheid een instelling rechten te ontnemen bij niet naleven van een van de zorgplichten. De minister geeft daarbij eerst een waarschuwing. De minister kan zich bij de toepassing van deze bevoegdheden laten adviseren door een onafhankelijke adviescommissie.

Beleidsregel

De beleidsregel van 14 december 2015 beschrijft de wijze waarop de bevoegdheid van de minister van OCW tot het ontnemen van rechten ten aanzien van een beroepsopleiding wordt uitgeoefend, indien niet of niet meer wordt voldaan aan de zorgplichten:

- de minister kan een onderzoek naar de naleving van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief dan wel de zorgplicht doelmatigheid starten:

- indien een of meer instellingen, het bedrijfsleven, een gemeente of andere belanghebbenden daartoe een verzoek hebben ingediend in verband met een vermoeden van niet-naleving van een dan wel beide genoemde zorgplichten;
 - op basis van inzichten verkregen uit een thematische doorlichting van het opleidingsaanbod door de adviescommissie macrodoelmatigheid mbo;
 - naar aanleiding van onder meer wetenschappelijk onderzoek en andere publicaties, of
 - naar aanleiding van onderzoek door de Inspectie van het Onderwijs.
- Indien de minister aanleiding ziet voor een onderzoek, dan vraagt hij advies aan de CMMBO.
 - De criteria voor de beoordeling van de naleving van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief (ingevoerd in 2008) zijn als volgt aangescherpt in de beleidsregel:
 - minimaal zeventig procent van de gediplomeerden van een beroepsopleiding heeft ruim een jaar na afstuderen een baan gevonden, en
 - minimaal vijftig procent van de werkende gediplomeerden van een beroepsopleiding heeft ruim een jaar na afstuderen een baan gevonden op het niveau van de opleiding;
 - de instelling heeft zich voldoende rekenschap gegeven van de behoefte aan gediplomeerden van de opleiding op de regionale arbeidsmarkt, ondersteund met relevante data;
 - bij een opleiding die mede op de landelijke arbeidsmarkt is gericht, heeft de instelling in voldoende mate bezien wat de landelijke behoefte aan gediplomeerden is;
 - de instelling heeft in voldoende mate met andere aanbieders van eenzelfde opleiding afstemming bereikt met het oog op het arbeidsmarktperspectief van die opleiding;
 - de instelling heeft zich voldoende rekenschap gegeven van de bijdrage van de opleiding aan doorstroom naar een hoger opleidingsniveau of naar het hbo;
 - de instelling heeft onderzocht of er voldoende beroepspraktijkvormingsplaatsen beschikbaar zijn voor de deelnemers van de opleiding;
 - de toegankelijkheid van onderwijs voor kansarme groepen in de arbeidsmarktregio wordt geborgd met het verzorgen van de opleiding.

Als aan een van de eerste twee criteria niet is voldaan, kan er in elk geval aanleiding zijn voor een onderzoek door de CMMBO naar de naleving van deze zorgplicht bij een beroepsopleiding.

- De criteria voor de beoordeling van de naleving van de zorgplicht doelmatigheid (nieuw geïntroduceerd in 2015) zijn als volgt geoperationaliseerd in de beleidsregel:
 - als twee of meer instellingen in hetzelfde verzorgingsgebied dezelfde opleiding aanbieden, zijn er bij geen van die opleiding 18 of minder deelnemers ingeschreven;
 - als er landelijk minder dan 50 deelnemers zijn ingeschreven voor een beroepsopleiding, zijn deze deelnemers niet verdeeld over twee of meer instellingen;
 - het bevoegd gezag heeft afstemming met andere bevoegd gezagsorganen gezocht en afdoende aangestuurd op samenwerking opdat een doelmatig aanbod van de betreffende opleiding(en) tot stand komt;
 - de instelling heeft zich voldoende rekenschap gegeven van het aantal vergelijkbare bekostigde beroepsopleidingen in het verzorgingsgebied;
 - de instelling heeft zich bij een beroepsopleiding die mede op de landelijke arbeidsmarkt is gericht, voldoende rekenschap gegeven van het landelijke aantal vergelijkbare bekostigde opleidingen;
 - de instelling heeft de verwachte ontwikkeling van de deelnemersaantallen voor de betreffende beroepsopleiding realistisch onderbouwd en daarbij de gevolgen heeft betrokken die het opstarten van een nieuwe beroepsopleiding heeft op de deelnemersaantallen van vergelijkbare bekostigde opleidingen in dezelfde arbeidsmarktregio;
 - de instelling heeft in voldoende mate samenwerking gezocht met het bedrijfsleven om te komen tot een doelmatige organisatie van de opleiding en vergelijkbare beroepsopleidingen in de regio;

- de instelling heeft bij het starten van een nieuwe beroepsopleiding in voldoende mate rekening gehouden met de aanwezigheid van reeds bestaande (kapitaalintensieve) infrastructuren bij vergelijkbare beroepsopleidingen bij andere instellingen.

Als een van de eerste drie criteria niet is voldaan, kan er in elk geval aanleiding zijn voor een onderzoek naar de naleving van de zorgplicht doelmatigheid bij een beroepsopleiding.

- Voor kleinschalige, unieke opleidingen gelden specifieke bepalingen en criteria als opleidingen in hun voortbestaan worden bedreigd, waarbij de minister ook advies kan vragen aan de CMMBO. Criteria en overwegingen zijn daarbij:
 - er is sprake van een beroepsopleiding voor een beroepsgroep met een constante landelijke omvang die beperkt is;
 - er is sprake van een vervangingsvraag waarbij het aantal gediplomeerde deelnemers dat de desbetreffende beroepsopleiding jaarlijks verlaat onder deze vervangingsvraag ligt;
 - de te leren kennis en vaardigheden onderscheiden zich van andere (verwante) kwalificaties (het merendeel van de inhoud van de betreffende beroepsopleiding overlapt niet met die van beroepsopleidingen gericht op andere kwalificaties);
 - er is sprake van een structurele en duurzame betrokkenheid van het bedrijfsleven, werkorganisaties dan wel de beroepsgroep bij het in stand houden van de beroepsopleiding, door het aanbieden van voldoende stageplaatsen, zich in te zetten ten behoeve van de professionalisering van vakdocenten en het ondersteunen van onderwijsfaciliteiten.
- De adviescommissie macrodoelmatigheid mbo betreft bij haar advies het totaal aan onderwijsvoorzieningen binnen de sector.

Artikel 7 bevat voorts nadere bepalingen voor de besluitvorming door de minister. Die houden in dat de minister bij het nemen van een besluit of bij een waarschuwing in ieder geval de volgende aspecten betreft:

- de verwachte gevolgen voor de kwaliteit van het opleidingsaanbod in het betreffende verzorgingsgebied van de betrokken instellingen,
- de verwachte gevolgen voor de keuzevrijheid van deelnemers,
- de verwachte gevolgen voor de toegankelijkheid van onderwijs voor kansarme groepen,
- en de verwachte gevolgen voor de financiële stabiliteit van de instelling.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn de vraagstelling en de evaluatieaanpak beschreven. Hoofdstuk 3 bevat kwantitatieve analyses van de ontwikkelingen in het opleidingsaanbod en de instroom in relatie tot het arbeidsmarktperspectief van opleidingen. In hoofdstuk 4 zijn de taken en rollen van de betrokken landelijke actoren beschreven. In hoofdstuk 5 staan de ervaringen en opinies van regionale en landelijke stakeholders centraal. Het recente voorstel voor een versterkte landelijke regie staat centraal in hoofdstuk 6. Het rapport sluit af in hoofdstuk 7 met een samenvatting en conclusies. Vraagstelling en onderzoeksplan
In deze evaluatie zijn er algemene vragen die betrekking hebben op de opbrengsten van de wet en de beleidsregel. Daarnaast zijn er enkele evaluatievragen die specifiek betrekking hebben op de inhoud van ofwel de wet ofwel de beleidsregel macrodoelmatigheid.

1.3 Evaluatievragen

1.3.1 Algemene vragen macrodoelmatigheid mbo

De volgende algemene evaluatievragen zijn leidraad in dit onderzoek:

1. Hebben de wet en de beleidsregel bijgedragen aan een betere aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt en een doelmatigere spreiding van het opleidingsaanbod?
2. Is de beoogde zelfregulering in voldoende mate tot stand gekomen?
3. Werken de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de partijen in het veld, de CMMBO en de minister op de beoogde manier?
4. Welke andere (bedoelde en onbedoelde) effecten in het mbo-veld hebben de wet en de beleidsregel tot gevolg gehad?

Deze kernvragen zijn in dit onderzoek ten eerste op een kwantitatieve manier benaderd: kan op basis van objectieve data over het arbeidsmarktperspectief en de omvang van opleidingen in relatie tot de ontwikkeling van het opleidingsaanbod en de instroom daarin, worden geconcludeerd dat in de periode na invoering van de wet en beleidsregel de macrodoelmatigheid van het mbo is verbeterd?

Ten tweede is dit benaderd door analyses van onderzoeken en adviestrajecten die door de CMMBO en SBB zijn uitgevoerd en de processen en taakuitvoering bij de CMMBO en SBB.

Ten derde is dit vragencluster aangepakt door – mede in regionale casestudies – naar opinies en ervaringen van betrokkenen en deskundigen te vragen:

- Is volgens hen na de wetgeving van 2015 het regionale overleg over een macrodoelmatig opleidingsaanbod verbeterd? In welke zin? Met welke partijen (werkgevers, overheden, anderen) is het overleg geïntensiveerd?
 - Zijn na de wet concrete afspraken over het opleidingsaanbod verbeterd qua aantal en inhoud?
 - In welke situaties (opleidingsgebieden en -niveaus, regio's) komen een betere aansluiting en/of een doelmatiger spreiding van het aanbod nog niet (optimaal) tot stand en waardoor komt dat?
 - Welke rol spelen landelijke actoren zoals de CMMBO en SBB hierin?
 - Welke (andere) opbrengsten en (neven)effecten hebben de wet en beleidsregel gehad?
5. Hoe verhouden de maatregelen uit de beleidsregel en de wet zich tot het bredere palet van regels, initiatieven en ideeën rond de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt?

De doelmatigheid en de arbeidsmarktrelevantie van het beroepsonderwijs zijn kernaspecten van het mbo. In meerdere wettelijke bepalingen, regels en initiatieven komen (aspecten van) een macrodoelmatig opleidingsaanbod dan ook terug. Kernpunt is daarin het streven naar een responsiever beroepsonderwijs. Vraag is dan dus welke andere maatregelen en initiatieven ook een responsief mbo bevorderen en hoe de impact daarvan zich verhoudt tot de impact van de Wet en Beleidsregel macrodoelmatigheid mbo. Dit betreft onder meer de actuele experimenten met cross-over opleidingen en het aanbod aan keuzedelen en certificaten. Omgekeerd is ook denkbaar dat wet- en regelgeving juist niet stimuleert tot een macrodoelmatig mbo, zoals prikkels in de bekostiging van het mbo die instellingen kunnen stimuleren om opleidingen met relatief weinig arbeidsmarktperspectief in stand te houden zo lang daarnaar vraag is van studenten.

1.3.2 Specifieke vragen rond de beleidsregel

Aangaande de beleidsregel zijn er specifiek de navolgende evaluatievragen.

6. Zijn de criteria voor de beoordeling van de naleving van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief en de zorgplicht doelmatigheid de juiste gebleken of is een aanpassing c.q. herijking nodig?

Dit betreft de in de beleidsregel opgenomen indicatoren die een mix zijn van eenduidige, cijfermatige gegevens zoals werkloosheidpercentages en aantallen leerlingen per opleiding en daarnaast van relatief zachte criteria. Input voor de beantwoording van deze vraag komt met name uit opinies en voorstellen bij landelijke en regionale stakeholders.

7. Weten alle partijen in voldoende mate de CMMBO te vinden als loket voor signalen over het niet naleven van zorgplichten of zijn er drempels of barrières die weggenomen zouden moeten worden?

Signalen richting CMMBO zijn ten eerste van belang omdat die de aanleiding kunnen zijn om een nader onderzoek in te stellen naar de naleving van de zorgplichten en om sectoranalyses uit te voeren. Daarnaast heeft de CMMBO een taak om te bemiddelen in regionale geschillen over de macrodoelmatigheid, waartoe ook signalen de CMMBO dienen te bereiken. Dit is onderzocht met het bevragen van opinies en ervaringen in veld en bij landelijke stakeholders.

8. Is de CMMBO in voldoende mate onafhankelijk, onpartijdig en neutraal in hun adviezen?

De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de CMMBO is van essentieel belang voor de beoordeling van de mate waarin zorgplichten zijn ingevuld en voor de bemiddelende rol bij geschillen. Hierbij zijn er twee invalshoeken. Ten eerste de vraag of de CMMBO voldoende onafhankelijk en onpartijdig is gepositioneerd en onpartijdig te werk kan gaan (objectieve beoordeling) en ten tweede de vraag of landelijke en regionale actoren de CMMBO zien en ervaren als een neutrale partij (externe perceptie/subjectieve beleving).

Specifieke vragen rond de wet

Ten slotte hebben enkele evaluatievragen specifiek betrekking op bepalingen in de wet.

9. In welke mate heeft de aanscherping van de voorlichting aan aankomend studenten effect op het keuzegedrag?

In de wet is vastgelegd waarover een instelling de aspirant-deelnemers moet informeren. Van belang bij dit deel van het onderzoek is dat er recent onderzoek is gedaan naar de studiekeuzevoorlichting in/vanuit het mbo. De beschikbare data geven hiermee al inzicht in welke informatie door welk type studiekeuzer belangrijk wordt gevonden. In aanvulling hierop is in deze evaluatie het effect van studiekeuzeinformatie op het keuzegedrag van studenten onderzocht aan de hand van de volgende vragen:

- Kiezen mbo-studenten in de afgelopen jaren vaker arbeidsmarkt bewust en mijden ze vaker opleidingen met een relatief slecht arbeidsmarktperspectief?
 - Wat zijn de ervaringen bij instellingen/opleidingen met de studiekeuzeoverwegingen bij studenten?
10. In welke mate hebben de verplichte verantwoording over mutaties in het opleidingsaanbod als gevolg van de zorgplichten in het jaarverslag en de verplichte melding van het starten/stoppen van opleidingen bijgedragen aan het ontstaan van een doelmatig opleidingsaanbod?

De verplichte verantwoording in jaarverslagen kan instellingen stimuleren tot een betere invulling van de zorgplicht en een goede onderbouwing van mutaties. Dat effect treedt op als instellingen zich gemotiveerd voelen om de verantwoording serieus en inhoudelijk op te pakken. Dit deel van de vraagstelling vergt een analyse van jaarverslagen bij instellingen met mutaties in het opleidingsaanbod alsmede een bevraging van regionale partners over de functie van de onderbouwing van mutaties in jaarverslagen en van de meldingsplicht bij DUO.

1.4 Aanpak van het onderzoek

In dit onderzoek is een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd:

Oriënterende interviews	Landelijke actoren
Verdiepende interviews	Landelijke actoren Regionale partners
Data-analyses	Opleidingsaanbod vs. arbeidsmarktdata vs. leerlingenstromen
Documentenanalyses	Beleidsdocumenten Adviezen en rapporten CMMBO en SBB Jaarverslagen mbo-instellingen

In dit onderzoek is in het kader van vijf regionale casestudies gesproken met veertien mbo-instellingen (22 personen), vijf werkgeversorganisaties/platforms (5 personen) en zeven regionale overheden (9 personen). Bij de mbo-instellingen betrof dat in alle gevallen (ook) een of twee bestuurders van de instelling. Voorts is gesproken met de volgende landelijke actoren: bestuur en werkorganisatie SBB, bestuur en werkorganisatie MBO Raad, FNV, VNO-NCW, de CMMBO en het ministerie van OCW.

2 Ontwikkelingen in het opleidingsaanbod en studentstromen

In dit hoofdstuk staan de kwantitatieve analyses centraal. De hoofddoelstellingen van de wet en beleidsregel, een arbeidsmarktrelevant en doelmatig opleidingsaanbod, zijn daartoe afgezet tegen objectieve cijfers over de instroom en het opleidingsaanbod. In dit hoofdstuk staan hiermee de volgende twee vragen centraal:

1. Hebben de wet en de beleidsregel bijgedragen aan een betere aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt?
2. Hebben de wet en de beleidsregel bijgedragen aan een doelmatigere spreiding van het opleidingsaanbod?

Een betere aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt is mogelijk zichtbaar in twee type veranderingen: (a) minder instroom van studenten in minder kansrijke opleidingen en meer instroom in kansrijke opleidingen, en (b) een kleiner aanbod van kansarme opleidingen en een groter aanbod van kansrijke opleidingen.

Daartoe staat hierna in paragraaf 3.3 de relatie tussen arbeidsmarktkenmerken enerzijds en anderzijds het aanbod van opleidingen en de instroom van studenten centraal. Voor de analyse van een doelmatigere spreiding van het opleidingsaanbod ligt in paragraaf 3.4 de focus op de relatie tussen veranderingen in de instroom van studenten en veranderingen in het opleidingsaanbod.

2.1 Methode

Om de relatie tussen het aanbod van opleidingen, de instroom van studenten en de arbeidsmarkt te onderzoeken, wordt in paragraaf 3.3 gekeken in hoeverre mbo-geplaatsten een baan vinden na hun afstuderen. Van studenten die zijn ingestroomd na de invoering van de beleidsmaatregel (dus 2016/2017 of later) zijn geen arbeidsmarktgegevens bekend. We kunnen echter wel kijken naar het aanbod van opleidingen en de instroom van studenten (tot en met 2018/2019) en dit relateren aan eerdere arbeidsmarktgegevens, om zo te zien of er veranderingen zijn opgetreden in het aanbod en de instroom. De veronderstellingen hierachter zijn dat 1) studenten zich laten leiden door arbeidsmarktinformatie en 2) instellingen zullen sturen op arbeidsmarktinformatie. Op basis hiervan kan men verwachten dat 1) de instroom bij opleidingen met een betere aansluiting op de arbeidsmarkt is toegenomen en 2) het aanbod van opleidingen met een betere aansluiting op de arbeidsmarkt is toegenomen. Instroom en het aanbod beïnvloeden daarbij ook de arbeidsmarkt; bij een gelijk gebleven vraag naar personeel maar een minder aanbod van nieuw personeel wordt de kans op werk groter⁷. Daarnaast zijn er algemene trends die van invloed zijn op de instroom van studenten en het aanbod, zoals verschuivingen naar niveaus (doordat de arbeidsmarkt om hoger opgeleid personeel vraagt), verschuivingen tussen leerwegen, veranderingen in het toeleverend vmbo en veranderingen in de economische conjunctuur.

In paragraaf 3.4 wordt gekeken naar de doelmatigheid van het aanbod, waarbij wordt gekeken in hoeverre veranderingen in de instroom in verhouding staan met veranderingen in het aanbod.

⁷ Er wordt in paragraaf 3.3 gekeken naar de historische arbeidsmarktchansen (cohorten geplaatsten 2012/2013 t/m 2014/2015), dit kan uiteraard niet beïnvloed worden door latere instroom.

2.2 Gegevens en definities

In dit hoofdstuk zijn drie bronnen gecombineerd. De instroom, deelnemers en het aanbod van opleidingen zijn afkomstig uit BRON-MBO, het door DUO samengestelde bestand met daarin onder andere per jaar de instelling⁸ (brin) en opleiding (crebo) waar studenten in staan geschreven⁹. In dit hoofdstuk wordt steeds gesproken over ‘beroepsopleiding’. Dit is een door SBB gebruikte indeling van inhoudelijk verwante crebo-opleidingen. Onder elke beroepsopleiding vallen één of meerdere crebo’s. Instroom wordt gezien als een inschrijving van een student die een jaar eerder niet in het mbo stond ingeschreven. Het aanbod van een opleiding wil zeggen dat er binnen de opleiding voor het desbetreffende jaar één of meer nieuwe instromers staan ingeschreven. Opleidingen met deelnemers maar zonder nieuwe instroom in deze periode (zoals opleidingen die worden uitgefaseerd) zijn dus niet meegenomen in de analyses. In de analyses zijn de jaren 2012/2013 tot en met 2018/2019 gebruikt. Hiermee wordt duidelijk of trends zich al vóór de beleidswijziging voordeden.

Voor arbeidsmarktkenmerken zijn twee bronnen gebruikt. Ten eerste is gebruik gemaakt van CBS Maatwerk-tabellen¹⁰ waarin per beroepsopleiding is beschreven hoeveel van de gediplomeerde uitstroom in oktober na het schooljaar van afstuderen en in oktober één jaar na het schooljaar van afstuderen meer dan 12 uur per week heeft gewerkt. Deze data is beschikbaar voor drie (in het geval van de maand oktober na het schooljaar van afstuderen) diplomacohorten: 2013/2014 t/m 2015/2016. Daarnaast is voor de historische arbeidsmarktkans gebruik gemaakt van een gecombineerd cohort: gediplomeerde afgestudeerden in 2012/2013, 2013/2014 en 2014/2015¹¹. Het percentage werkenden is niet voor alle opleidingen beschikbaar; bij kleinere opleidingen is soms geen data beschikbaar doordat er te weinig studenten zijn. Ook is er voor nieuwere opleidingen geen data beschikbaar, omdat er nog geen gediplomeerden zijn in die opleiding. Er is gebruik gemaakt van landelijke data; hoewel er regionale verschillen zijn in percentage werkenden per opleiding, neemt het aantal opleidingen zonder beschikbare data sterk toe wanneer gebruik wordt gemaakt van instellings specifieke (en dus regionale) gegevens.

Daarnaast is gekeken naar het toekomstige arbeidsmarktperspectief van opleidingen. Dit is een indicator die onderdeel is van de recent voorgestelde landelijke werkwijze van SBB (zie verderop) en waarvan het aannemelijk is dat zowel instellingen als studenten die betrekken in hun afwegingen, naast de in het verleden behaalde resultaten op de arbeidsmarkt. In het voorliggende onderzoek is gebruik gemaakt van het ArbeidsmarktInformatieSysteem van het ROA, met daarin de Indicator Toekomstig Arbeidsmarkt-perspectief (ITA)¹². SBB gebruikt overigens een andere, soortgelijke indicator in plaats van de ITA¹³. Voor deze indicator zijn echter voor bijna een kwart van de kwalificaties geen gegevens bekend, omdat op basis van kleine aantallen (<100) gediplomeerden geen betrouwbare prognoses mogelijk zijn. Daarom is in de onderhavige analyse gekozen voor de ITA-indicator, die weliswaar grofmaziger is maar wel voor alle opleidingen kan worden gebruikt. Op basis van de ITA-indicator is een kwalitatief oordeel in vijf gradaties (slecht, matig, redelijk, goed en zeer goed) gegeven over (verzamelingen van) opleidingen. Deze zijn vervolgens terugvertaald naar beroepsopleidingen en gekoppeld aan DUO BRON-MBO data.

8 Er is in de BRON-MBO data geen vestigingsniveau beschikbaar.

9 Entreeopleidingen vallen niet onder de beleidsregel en worden buiten beschouwing gelaten.

10 Zie bijvoorbeeld <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/47/arbeidsmarktkenmerken-mbo-uitstromers-2013-14>.

11 Deze afgestudeerde studenten zijn zelf niet ‘blootgesteld’ aan de beleidsmaatregel en is op zich zelf geen uitkomstmaat. Wel wordt dit gegeven gebruikt als maat om te kijken in hoeverre de instroom en het aanbod al dan niet veranderd zijn voor opleidingen met een lager of hoger arbeidsmarktsucces.

12 De zogenoemde ‘Indicator Toekomstige Arbeidsmarktsituatie’ (ITA) geeft aan hoe, per cluster van opleidingen en niveau (onderscheid naar 2/3 en 4) de arbeidsmarktsituatie er uit ziet in 2022. Hierbij wordt rekening gehouden met de uitbreidingsvraag, vervangingsvraag en de instroom (ROA, 2017).

13 ‘Kans op werk’, zie <https://www.s-bb.nl/kans>.

2.3 Aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt

2.3.1 Werk vinden na opleiding

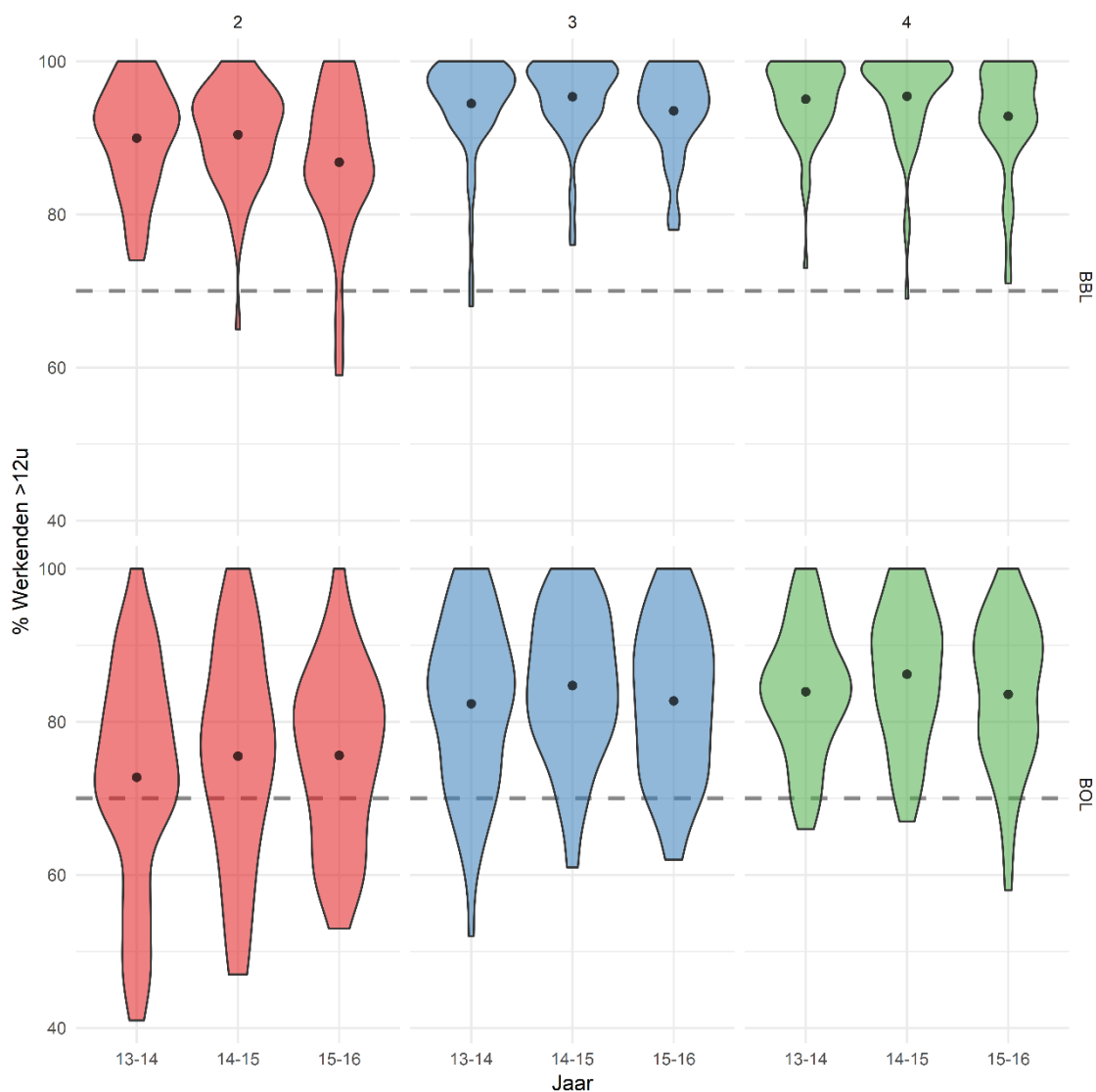
Voor drie cohorten gediplomeerden zijn de arbeidsmarktkansen geanalyseerd. Per beroepsopleiding (verzameling van verwante opleidingen) is het percentage werkenden bekeken dat in oktober één jaar na het schooljaar waarin het onderwijs wordt verlaten, meer dan twaalf uur per week werkt¹⁴. In figuur 1 is de verdeling van opleidingen naar het aspect meer dan twaalf uur werken weergegeven, voor de niveaus 2, 3 en 4 en naar leerweg (BBL en BOL). Het gemiddelde is aangegeven met een stip, de in de beleidsregel opgenomen signaleringswaarde (70% werkt 12 uur per week) is aangegeven met een onderbroken lijn¹⁵. De vorm van de gekleurde figuren geeft de verdeling van alle opleidingen binnen dat mbo-segment aan.

Bij de BBL-opleidingen is in de figuur te zien dat de grote meerderheid van de studenten in bijna alle BBL-opleidingen een baan vinden; de oorzaak hiervoor is waarschijnlijk mede dat een deel van de BBL-studenten de opleiding begint vanuit een baan en dat anderen vaak kunnen blijven na afronding van de opleiding. De kern van een BBL-opleiding is immers dat deelnemers het grootste deel van de week werken. Voor alle niveaus BBL geldt dat het gemiddelde redelijk stabiel en hoog is (niveau 2 rond 90% en niveau 3 en 4 rond 95 procent werkend). Binnen niveau 2, 3 en 4 gaat het bij opleidingen slechts om enkele uitzonderingen waarbij studenten relatief weinig werk vinden. Dit betreft bijvoorbeeld opleidingen als Ondersteunende administratieve beroepen (niveau 3), Dierverzorging (niveau 3), Marketing, Communicatie en evenementen en Sociaal werk (niveau 4).

Binnen de BOL is op alle drie niveaus een stijging zichtbaar van het aandeel werkenden met minimaal een baan van twaalf uur bij gediplomeerden in 2014/2015 ten opzichte van 2013/2014, waarna het voor niveau 2 is gestabiliseerd en voor niveau 3 en 4 weer daalt. Tussen de mbo-niveaus in de BOL zijn er aanzienlijke verschillen; niveau 3 en 4 geven duidelijk meer kans op een baan dan een niveau 2 opleiding. Het gemiddelde voor alle niveau 2 BOL opleidingen ligt boven de signaleringswaarde van zeventig procent, maar ook in het laatste meetjaar (gediplomeerden uit 2015-2016) heeft dertig procent van alle niveau 2 bol-opleidingen minder dan zeventig procent werkenden. Bij de niveau 3 en 4 opleidingen is dat beter, daar geldt voor een kleine minderheid van de opleidingen (circa 7% van alle opleidingen) dat de baankans onder de signaleringswaarde van zeventig procent ligt.

¹⁴ Het gaat om het aandeel werkenden per opleiding; dit is dus niet gewogen naar het aantal deelnemers of instromers.

¹⁵ In de beleidsregel wordt, in artikel 5, het volgende genoemd “heeft 70% of meer ... ruim een jaar na afstuderen een baan gevonden”. In dit onderzoek wordt gekeken naar de stand van oktober het jaar ná afstuderen. Voor wie dus in schooljaar 2013-2014 het mbo heeft verlaten, wordt gekeken naar het meer dan 12 uur werken in oktober 2015.



Figuur 1: Verdeling percentage werkenden (>12u) per opleiding voor mbo-diploma-cohorten naar niveau en leerweg (bron: CBS Maatwerk & DUO BRON-MBO, bewerkingen ResearchNed, n=1035 (13/14: 348, 14/15:344, 15/16:343))

Leesvoorbeeld: de niveau 4 opleidingen BOL in studiejaar 2015-2016 (de groene vorm rechtsonder in de figuur) telden gemiddeld 84 procent baanvinders. Een klein deel van die opleidingen (aangeduid met het deel van de groene vorm onder de stippellijn) leidt tot minder dan **zeventig** procent baanvinders, waarbij de minst presterende opleidingen een baanvinkans hebben van een kleine zestig procent. De beste presterende opleidingen in deze groep scoren 100 procent baanvinkans.

2.3.2 Arbeidsmarktperspectief

Naast het historische arbeidsmarktperspectief is het toekomstige arbeidsmarktperspectief in de analyse betrokken. Hiervoor is gebruik gemaakt van de Indicator Toekomstig Arbeidsmarktperspectief (ITA) van het ROA¹⁶. In onderstaande tabel is het toekomstige arbeidsmarktperspectief per cluster van opleidingen te zien voor niveau 2/3 en niveau 4.

¹⁶ De zogenoemde 'Indicator Toekomstige Arbeidsmarktsituatie' (ITA) geeft aan hoe, per cluster van opleidingen en niveau (onderscheid naar 2/3 en 4) de arbeidsmarktsituatie er uit ziet in 2022. Hierbij wordt rekening gehouden met de uitbreidingsvraag, vervangingsvraag en de instroom (ROA, 2017).

Tabel 1: Typering Indicator Toekomstig Arbeidsmarktperspectief (ITA) naar sector/opleidingsdomein

Opleidingen	Niveau 2/3	Niveau 4
Bouw en infra	goed	goed
Commercieel, financieel en administratief	redelijk	matig
Detailhandel	slecht	matig
Facilitaire dienstverlening	goed	redelijk
Gezondheidszorg	redelijk	goed
Horeca	slecht	slecht
Informatica	redelijk	slecht
Maatschappelijke zorg	slecht	slecht
Media en vormgeving	redelijk	slecht
Onderwijs	-	redelijk
Operator	slecht	goed
Recreatie, vrijetijd en sport	slecht	slecht
Schoonheids- en haarverzorging	slecht	goed
Secretarieel	redelijk	matig
Techniek overig	redelijk	matig
Technische installatie	goed	zeer goed
Transport en logistiek	redelijk	matig
Veiligheid	slecht	-
Voedsel, natuur en milieu	matig	goed
Voertuigtechniek	matig	goed
Werktuigbouwkunde en metaalbewerking	redelijk	zeer goed

Bron: ROA AIS (2017; bewerkingen ResearchNed)

Uit de tabel wordt duidelijk dat zowel op niveau 2/3 als op niveau 4 ongeveer de helft van de opleidingsgebieden een slecht of matig arbeidsmarktperspectief heeft¹⁷. Daarbij zitten er wel grote verschillen tussen kwalificatiedossiers binnen opleidingengebieden. Vanuit de inzet op macrodoelmatigheid en studiekeuzevoorlichting kan worden verwacht dat de kennis over arbeidsmarktkansen doorwerkt in het opleidingsaanbod en in de keuzes van studenten. Hierna is per niveau en leerweg gekeken hoe de historische arbeidsmarktkansen en het toekomstig arbeidsmarktperspectief in verband staan met de ontwikkeling van het aanbod van opleidingen en van instroom in het mbo.

2.3.3 Ontwikkeling aanbod en instroom in relatie tot arbeidsmarktdata niveau 2

In navolgende zes figuren is per mbo-niveau (2, 3 en 4) apart weergegeven hoe het landelijke aanbod en de landelijke instroom is veranderd over de tijd (van 2012/2013 tot en met 2018/2019). Voor de BBL en BOL zijn in de linker kolom het aantal opleidingen met instromende studenten (aanbod) en het aantal instromers weergegeven en in de rechterkolom de indexcijfers (2012=100). Zo wordt de absolute en procentuele ontwikkeling (t.o.v. 2012) zichtbaar. Nogmaals gesteld zijn in deze analyse de afbouwende opleidingen, met enkel deelnemers maar geen nieuwe instroom, niet meegerekend in het opleidingsaanbod. Opleidingen zijn combinaties van instelling, niveau, leerweg en beroepsopleiding.

Niveau 2 opleidingen in relatie tot historische arbeidsmarktdata

De opleidingen zijn allereerst ingedeeld aan de hand van de historische arbeidsmarktkans (percentage werkenden meer dan 12 uur per week in oktober het jaar na het schooljaar van afstuderen, voor de lichte 2012/2013, 2013/2014 en 2014/2015). De historische arbeidsmarktkans is ingedeeld in drie categorieën: minder dan 70 procent werkenden, 70 tot 85 procent werkenden en meer dan 85 procent werkenden. Een opleiding is hier gedefinieerd als combinatie van instelling (BRIN)¹⁸, beroepsopleiding, leerweg, niveau en jaar.

¹⁷ Ter vergelijking: volgens de SBB indicator 'Kans op werk' (stand 2019) heeft op niveau 2 en 3 respectievelijk 12 en 11 procent van de opleidingen een geringe of matige kans en op niveau 4 heeft 33 procent een geringe of matige kans.

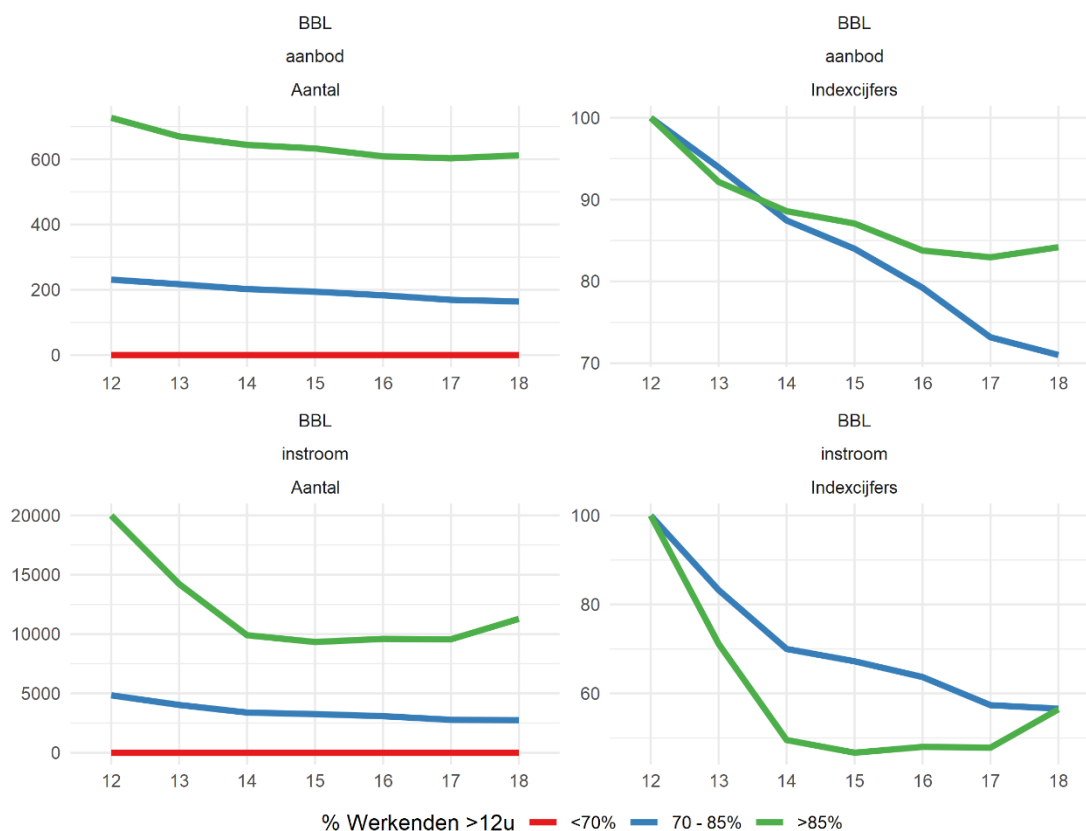
¹⁸ Er wordt dus geen rekening gehouden met vestigingen binnen instellingen.

Uit Figuur 2 blijkt dat voor niveau 2 BBL het aantal opleidingen is afgenomen. Er zijn in deze selectie/clustering van BBL-opleidingen geen opleidingen waar de werkkans lager ligt dan zeventig procent (rode lijn). Het aantal opleidingen is verhoudingsgewijs meer afgenomen bij opleidingen met de minste arbeidsmarktkansen. Bij de instroom van studenten is te zien dat het aantal instromers aanvankelijk relatief sterk afneemt bij de meer kansrijke opleidingen, maar dat dit in het laatste meetjaar (qua ontwikkeling) weer bij elkaar komt.

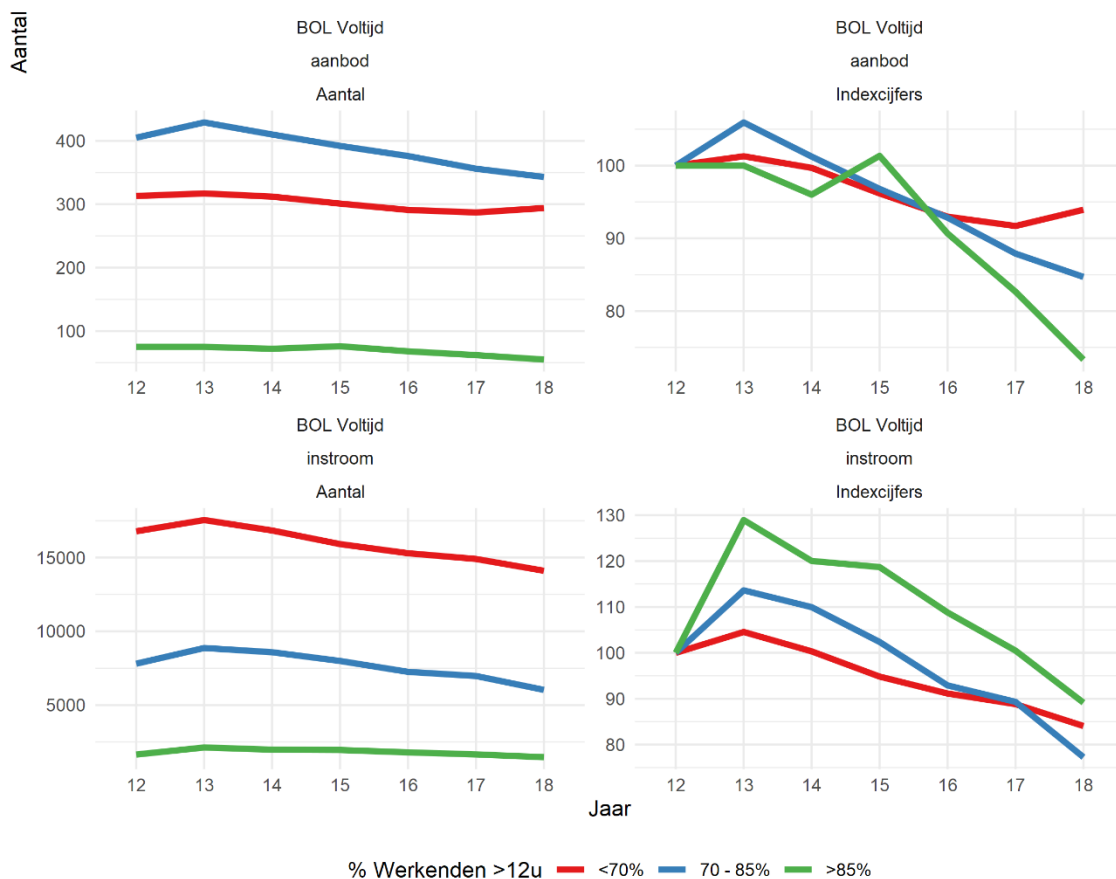
Voor niveau 2 BOL (onderste vier figuren) is een duidelijk ander beeld te zien: een aanzienlijk deel van deze opleidingen heeft een lage arbeidsmarktkans. Het aandeel opleidingen met een goede arbeidsmarktkans is laag en het aanbod van die kansrijke opleidingen is in de afgelopen jaren juist het sterkst gedaald.

Bij de instroom is te zien dat het absolute aantal instromers bij de opleidingen met een lage arbeidsmarktkans duidelijk het grootst is; het aantal studenten per opleiding is aanzienlijk groter voor opleidingen met een mindere arbeidsmarktkans. Positief is dat het aantal instromers in 2013/2014 en 2014/2015 procentueel het meest is toegenomen bij opleidingen met een hogere arbeidsmarktkans, maar de instroomtrend is na 2015 voor de opleidingen met lagere en hogere baanvindkansen weer dicht naar elkaar gekropen.

Per saldo is te concluderen dat de trend voor de BBL-opleidingen niveau 2 globaal de arbeidsmarktkansen volgt en dat het arbeidsmarktperspectief meestal goed is. Bij de BOL-opleidingen niveau 2 is de situatie anders; er zijn veel opleidingen met weinig arbeidsmarktperspectief, met daarbij geen duidelijke verschuivingen in het aanbod en in de instroom richting meer kansrijke opleidingen. Het opleidingsaanbod en de totale instroom reageren aldus niet zichtbaar op verschillen in historische arbeidsmarktkansen.



Figuur 2: Ontwikkeling instroom en aanbod niveau 2 naar historische arbeidsmarktkans (bron: DUO BRON-MBO & CBS, bewerkingen ResearchNed)



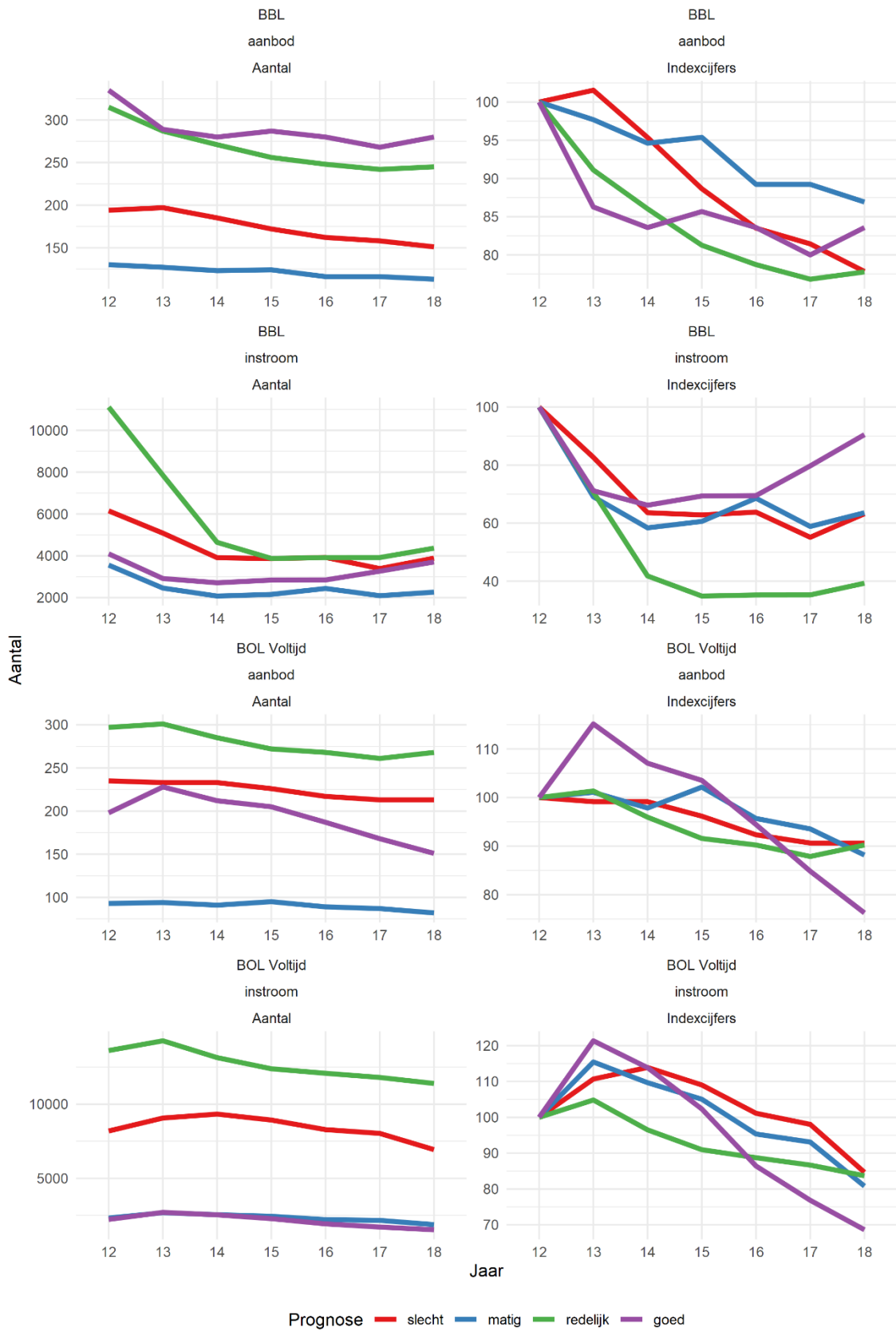
Figuur 2: (vervolg) Ontwikkeling instroom en aanbod niveau 2 naar historische arbeidsmarktkans (bron: DUO BRON-MBO & CBS, bewerkingen ResearchNed)

Aanbod en instroom niveau 2 in relatie tot arbeidsmarktprognoses

De voorgaande analyses voor het opleidingsaanbod en de instroom zijn voor niveau 2 opleidingen herhaald, maar dan afgezet tegen de arbeidsmarktprognoses (toekomstige kans op werk). De kans op werk kan (beduidend) lager uitvallen dan de historische baanvindkans van gediplomeerden, omdat bij de toekomstige kans op werk wordt gekeken naar de arbeidsmarktvrage in aansluiting op de opleiding. In figuur 3 zijn daarbij voor de arbeidsmarktprognoses vier categorieën gehanteerd, namelijk slecht, matig, redelijk en (zeer) goed. Bij de BBL-opleidingen niveau 2 is zichtbaar dat het merendeel van de BBL-opleidingen een redelijk of goed perspectief heeft, met (in mindere mate) ook BBL-opleidingen die een matig of slecht perspectief hebben. Dat leidde ook bij die laatste BBL-opleidingen in de afgelopen jaren blijkaar niet tot feitelijke werkloosheidspercentages onder de signaalwaarden.

Het totale aanbod aan BBL-opleidingen is dalende in de onderzochte periode, wat kan samenhangen met de (naweeën) van een economische laagconjunctuur. Er zijn bij de daling van het aanbod geen grote verschillen zichtbaar naar arbeidsmarktprognoses. Wat betreft de instroom in de BBL niveau 2 is de grootste daling te zien bij opleidingen met een redelijk toekomstperspectief (absoluut en procentueel) en de minste daling bij de opleidingen met een goed perspectief. De instroom bij opleidingen met een slecht en matig toekomstperspectief zit hier tussenin.

Bij de BOL niveau 2 is ook het totale opleidingsaanbod dalende, maar juist het sterkst bij de opleidingen met goede prognoses. De instroom in absolute zin is het grootst bij opleidingen met een redelijk arbeidsmarktperspectief. De instroom bij opleidingen met een goed perspectief neemt eerst toe, maar neemt vervolgens het sterkst af, waarbij die instroom al relatief laag is.



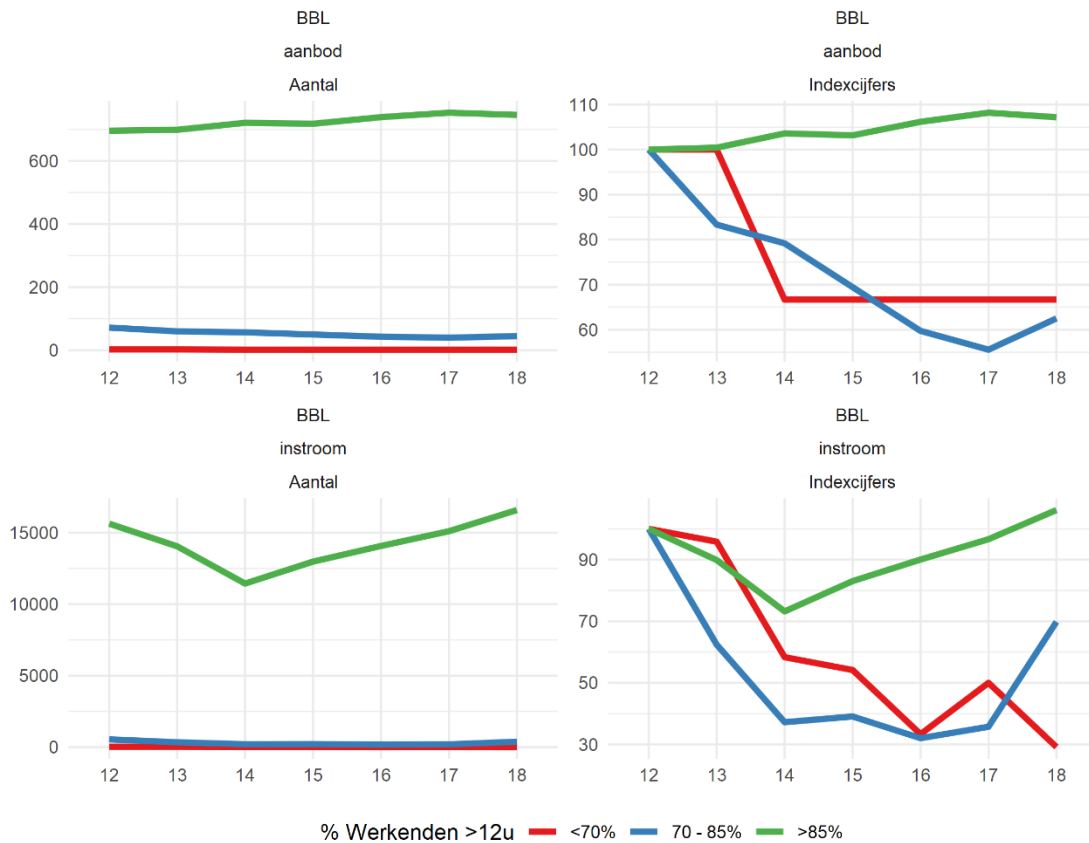
Figuur 3: Ontwikkeling instroom en aanbod niveau 2 naar arbeidsmarktprognose (bron: DUO BRON-MBO & ROA AIS, bewerkingen ResearchNed)

2.3.4 Ontwikkeling aanbod en instroom in relatie tot arbeidsmarktdata niveau 3

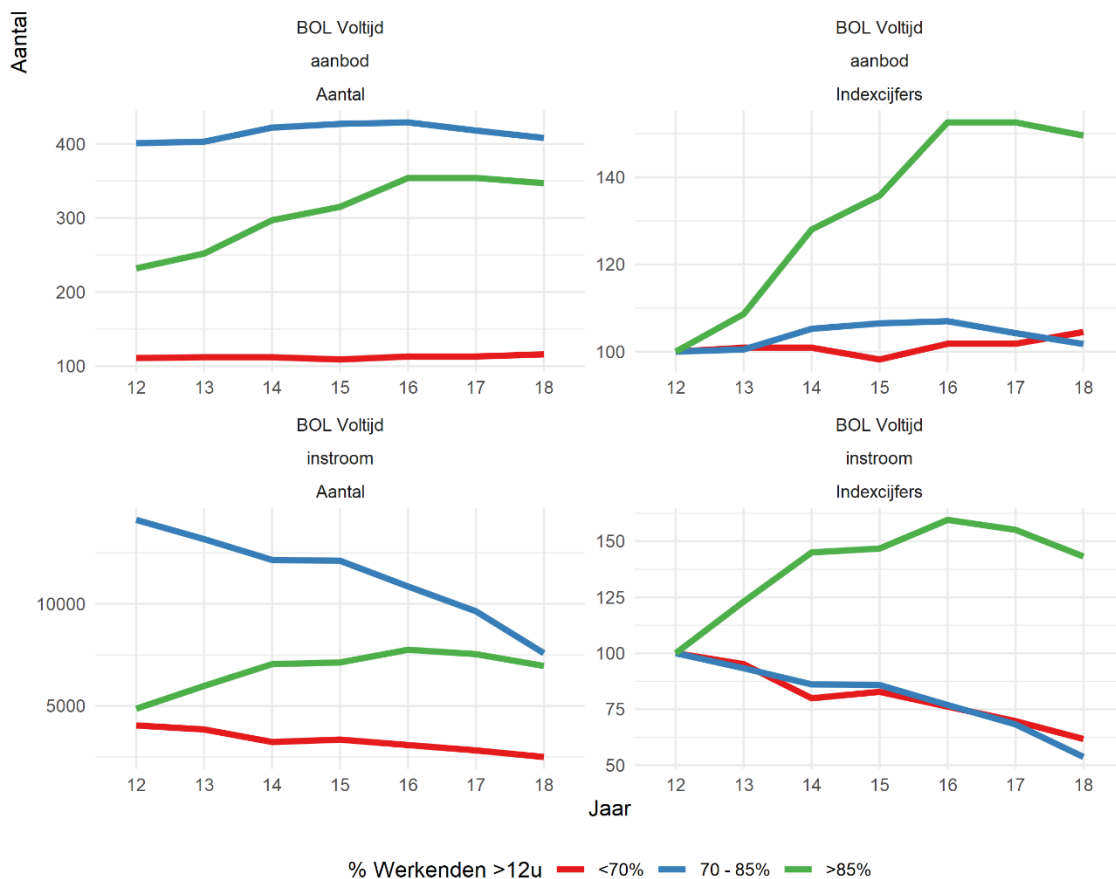
Niveau 3 opleidingen naar historische arbeidsmarktdata

Voor niveau 3 BBL wordt in Figuur 4 duidelijk dat bij het merendeel van de BBL-opleidingen het aantal werkenden meer dan 85 procent is. Er zijn weinig opleidingen waar dit niet het geval is en dit aantal is ook afgenomen. Ook wat betreft de instroom is te zien dat het gros instroomt bij opleidingen met hoge percentages werkenden en dit aantal is (na een dip in 2014/2015) groeiende. Het beeld is hiermee bij de BBL niveau 3 zoals dat vanuit arbeidsmarktperspectief min of meer verwacht mag worden.

Bij de BOL niveau 3 opleidingen hebben veel opleidingen een mindere arbeidsmarktkans (met 70% tot 85% werkenden), het aanbod van opleidingen met een lage (<70%) arbeidsmarktkans is gering. Het aanbod van de meest kansrijke opleidingen is duidelijk het sterkst toegenomen. Bij de instroom is een aanzienlijke daling te zien bij de opleidingen waarvan 70 tot 85 procent een baan vindt, terwijl er bij de opleidingen met meer dan 85 procent werkenden een stijging te zien is tot 2016/2017 waarna het aantal instromers weer licht daalt. De instroom bij opleidingen met minder dan zeventig procent werkenden is aanzienlijk gedaald. Ook bij de BOL-opleidingen niveau 3 is de ontwikkeling in het algemeen dus in een vanuit arbeidsmarktperspectief gewenste richting.



Figuur 4: Ontwikkeling instroom en aanbod niveau 3 naar historische arbeidsmarktkans (bron: DUO BRON-MBO & CBS, bewerkingen ResearchNed)

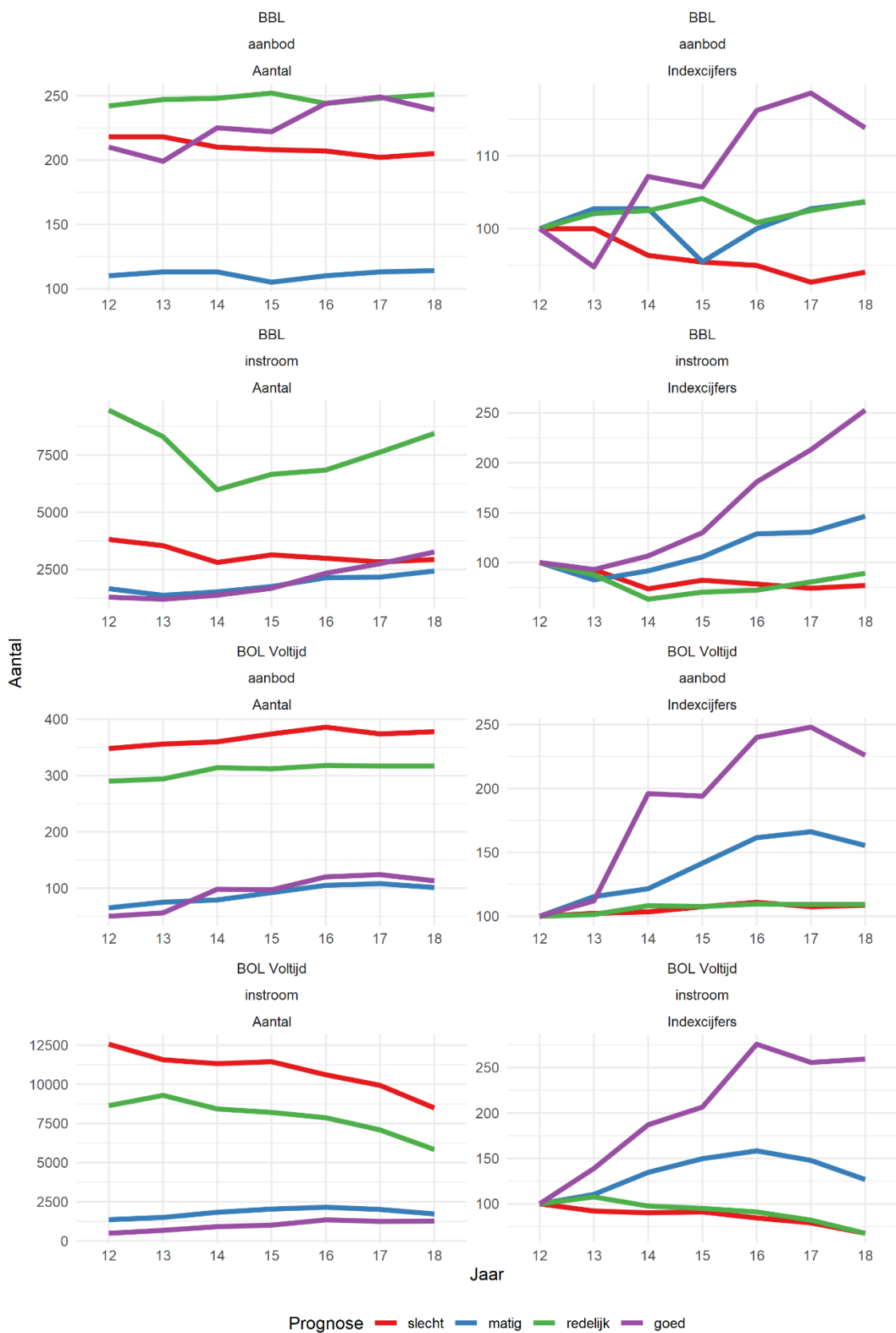


Figuur 4: (vervolg) Ontwikkeling instroom en aanbod niveau 3 naar historische arbeidsmarktkans (bron: DUO BRON-MBO & CBS, bewerkingen ResearchNed)

Aanbod en instroom niveau 3 versus arbeidsmarktprognoses

In figuur 5 wordt duidelijk dat het merendeel van de niveau 3 BBL-opleidingen een redelijk of goed toekomstig arbeidsmarktperspectief heeft, hoewel een aanzienlijk deel van de opleidingen een slecht toekomstig arbeidsmarktperspectief heeft. Het aanbod aan BBL-opleidingen is licht gestegen, waarbij de opleidingen met een goed perspectief het sterkst gestegen, terwijl het aanbod van opleidingen met een slecht toekomstig arbeidsmarktperspectief het meest is afgenomen. Bij de instroom in BBL niveau 3 is het absolute aantal instromers het grootst bij opleidingen met een redelijk perspectief; de instroom bij opleidingen met een goed perspectief is betrekkelijk laag, maar is in de laatste jaren wel het sterkst toegenomen. De instroom bij opleidingen met een slecht perspectief is licht gedaald.

Bij de BOL-variant is er duidelijk het meest te kiezen uit opleidingen met een slecht of een redelijk perspectief. In deze groep is het aantal opleidingen ook licht gestegen. Bij de veel kleinere aantallen opleidingen met een goed perspectief zijn in relatieve zin sterke stijgingen te zien, maar het aantal opleidingen blijft ook in 2018/2019 laag ten opzichte van de opleidingen met een slecht en redelijk perspectief. Bij de instroom in BOL niveau 3 is een afname te zien bij opleidingen met een slecht en redelijk perspectief; bij opleidingen met een goed perspectief is de sterkste toename te zien; maar ook hier geldt dat ondanks de toename, het aantal studenten dat instroomt in een opleiding met een goed perspectief, relatief klein blijft.



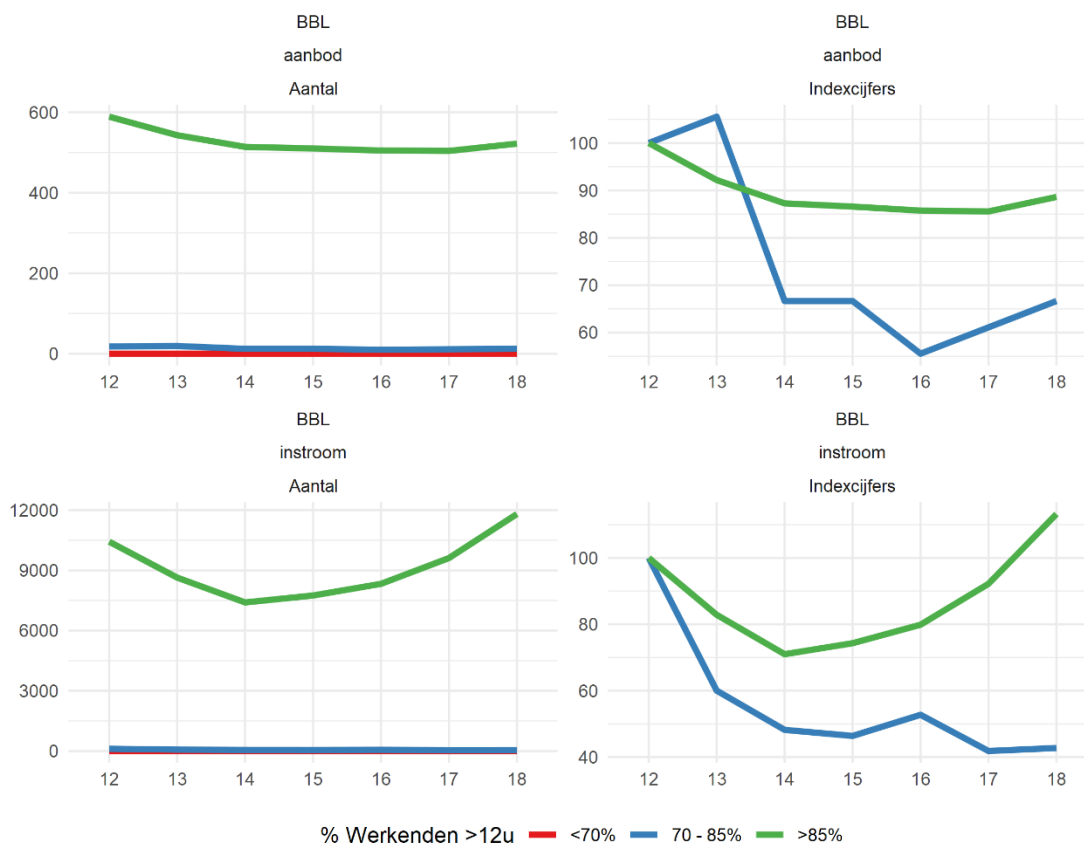
Figuur 5: Ontwikkeling instroom en aanbod niveau 3 naar arbeidsmarktprognose (bron: DUO BRON-MBO & ROA AIS, bewerkingen ResearchNed)

2.3.5 Ontwikkeling aanbod en instroom in relatie tot arbeidsmarktdata niveau 4

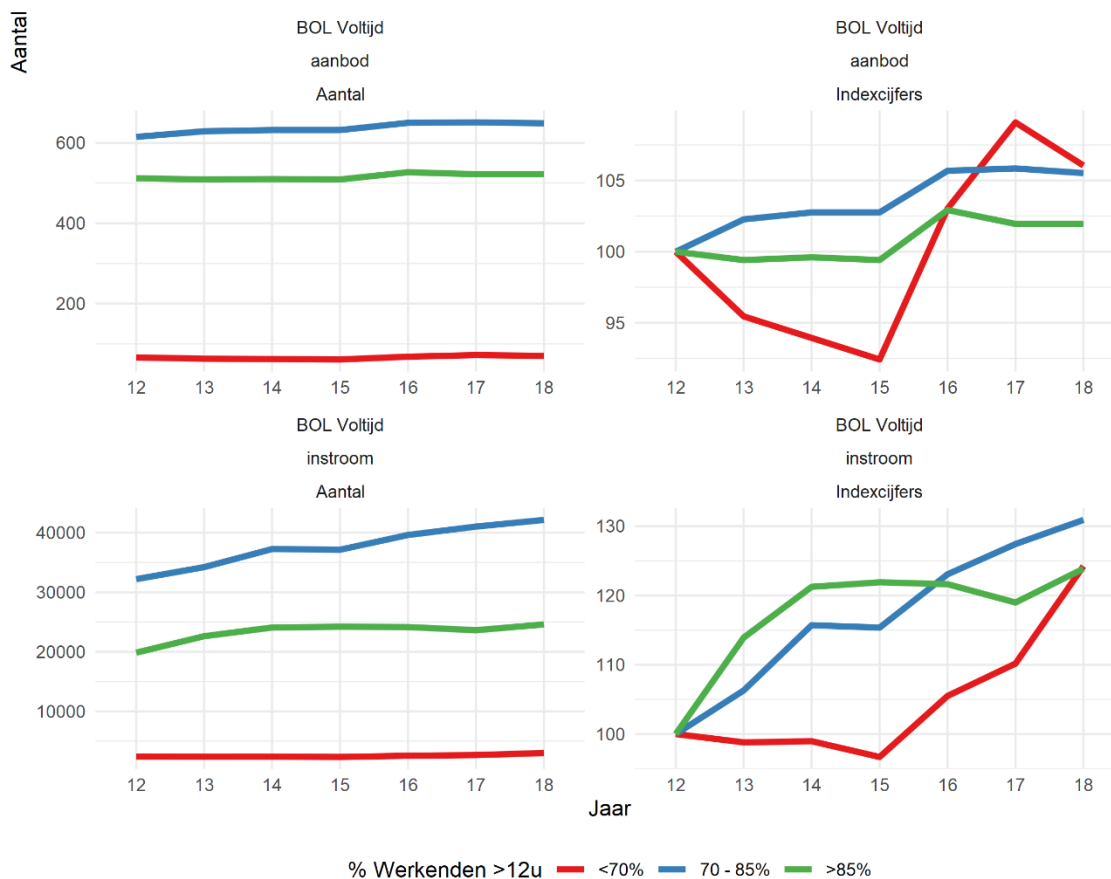
Niveau 4 opleidingen naar historische arbeidsmarktdata

Voor niveau 4 BBL geldt dat bij het grote merendeel van de aangeboden opleidingen meer dan 85 procent van de studenten een baan vindt dan wel al had en deze baan voortzet (figuur 6). Bij maar weinig opleidingen ligt dit tussen 70 en 85 procent en het aantal opleidingen waarvoor dit geldt is ook afgenomen (ook wat betreft instroom). Bij de opleidingen met meer dan 85 procent werkenden is er na de daling tot 2014/2015 weer een stijging te zien wat betreft de instroom.

Bij de BOL niveau 4 is het aantal opleidingen met minder dan zeventig procent werkenden net als bij niveau 3 in verhouding laag (ca. 70 opleidingen t.o.v. zo'n 1.200 opleidingen met een hoger dan 70% werkenden). Het aanbod van alle drie type opleidingen is licht toegenomen sinds 2012/2013. Bij de instroom in BOL niveau 4 is de toename aanzienlijk groter dan de toename van het aanbod. Het aantal instromers in opleidingen met minder dan zeventig procent werkenden is gestegen (evenals de instroom bij de andere opleidingen), maar is (en blijft) absoluut gezien klein. De groei van de instroom bij opleidingen met tussen 70 en 85 procent werkenden is (sinds de laatste jaren) groter dan bij opleidingen met meer dan 85 procent werkenden. Aandacht behoeft hier vooral – net als bij niveau 3 – het relatief grote aanbod van opleidingen met een baankans van 70 tot 85 procent.



Figuur 6: Ontwikkeling instroom en aanbod niveau 4 naar historische arbeidsmarktkans (bron: DUO BRON-MBO & CBS, bewerkingen ResearchNed)

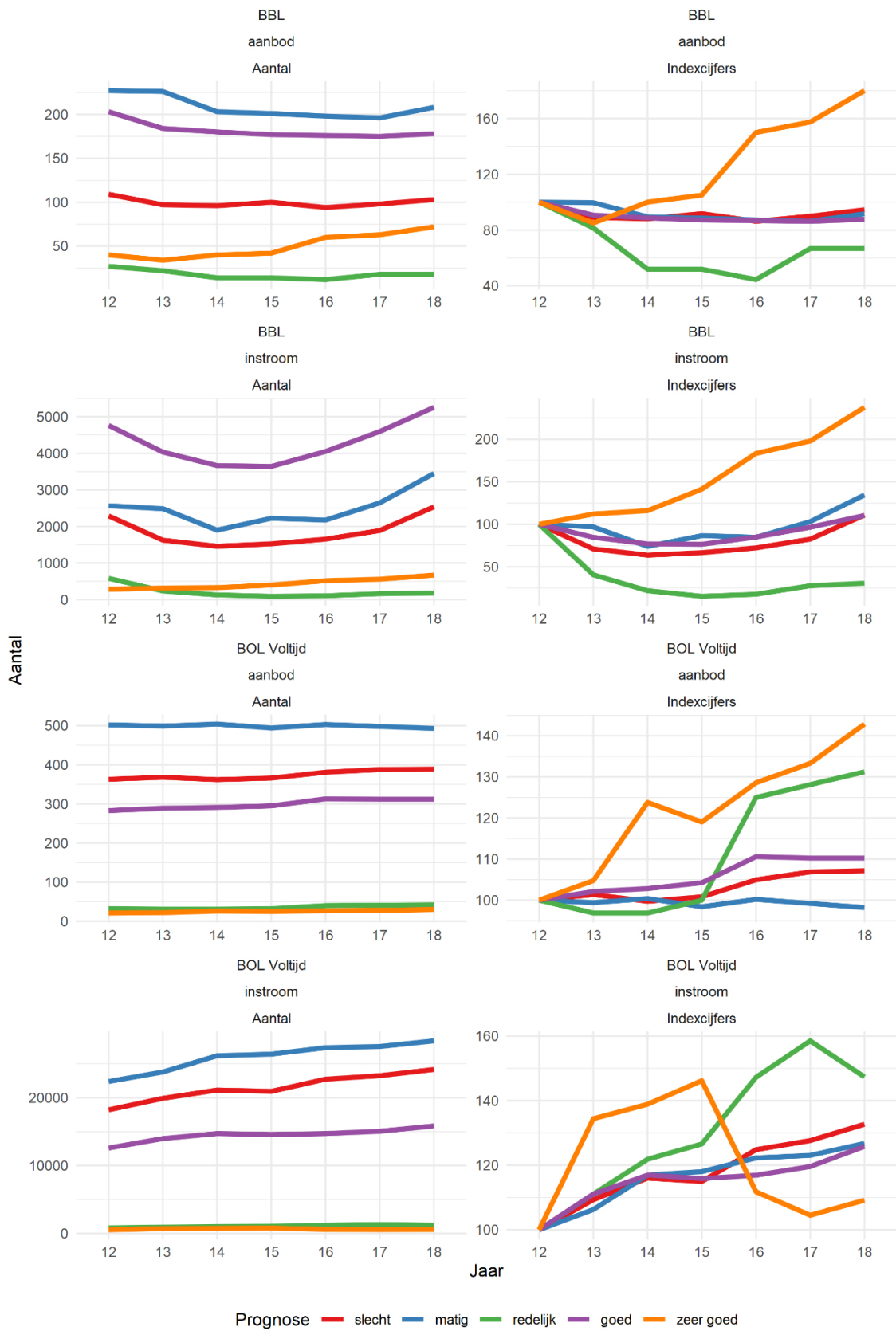


Figuur 6: (vervolg) Ontwikkeling instroom en aanbod niveau 4 naar historische arbeidsmarktkans (bron: DUO BRON-MBO & CBS, bewerkingen ResearchNed)

Aanbod en instroom niveau 4 versus arbeidsmarktprognoses

De ontwikkeling en instroom naar het toekomstige arbeidsmarktperspectief is voor niveau 4 weergegeven in figuur 7. Bij de BBL wordt zichtbaar dat het aantal niveau 4 BBL-opleidingen met een zeer goed perspectief het sterkste is toegenomen. Bij de andere opleidingen zijn er (lichte) dalingen in het aanbod. De trend in het aantal opleidingen met een slecht perspectief wijkt niet af van die voor de overige opleidingen. Bij de instroom in de BBL is te zien dat de grootste groep instroomt in een opleiding met een goed perspectief, maar dat daarna de opleidingen volgen met matige en slechte prognoses. De instroom in opleidingen met een zeer goed perspectief stijgt duidelijk het hardst, maar dit gaat in absolute zin om kleine aantallen studenten. De trend bij de instroom in de opleidingen met slechte en matige prognoses zijn vergelijkbaar met de opleidingen met goede prognoses.

Bij BOL niveau 4 is het aantal opleidingen licht gestegen. De opleidingen met de beste prognoses worden het minst vaak aangeboden, opleidingen met een slecht of matig toekomstperspectief worden het vaakst aangeboden. Wel is er een (lichte) stijging zichtbaar van het aantal opleidingen met een goed perspectief. Het aantal opleidingen met een zeer goed perspectief is klein, waardoor dit procentueel meer fluctueert. De instroom in BOL niveau 4 is over de hele linie gestegen en er is daarbij niet een duidelijk verband met verschillen in arbeidsmarktprognoses. Ook bij de opleidingen met een slechte of matige prognose is de instroom gestegen.



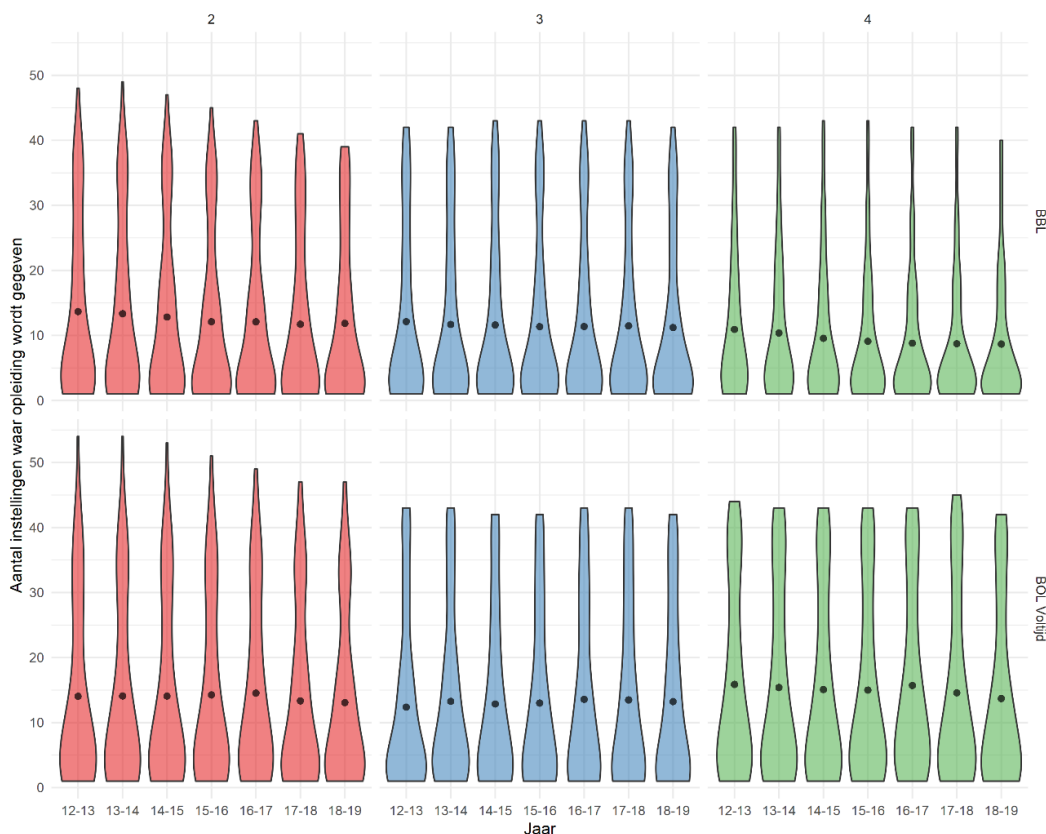
Figuur 7: Ontwikkeling instroom en aanbod niveau 4 naar arbeidsmarktprognose (bron: DUO BRON-MBO & ROA AIS, bewerkingen ResearchNed)

2.4 Doelmatigheid aanbod

In de voorgaande paragrafen is de samenhang tussen de arbeidsmarktperspectieven van opleidingen en het aanbod van en de instroom in opleidingen geanalyseerd. In de navolgende paragrafen staat de doelmatigheid van het opleidingsaanbod centraal. Instellingen dienen niet alleen hun aanbod en instroom af te stemmen op de arbeidsmarktvrage, maar ook te voorkomen dat er een te versnipperd (ondoelmatig georganiseerd) opleidingsaanbod is in regio's. In het navolgende is eerst ingegaan op de algemene ontwikkeling van het landelijke aanbod van opleidingen, gevolgd door een analyse van de ontwikkeling van het aanbod versus de instroom van studenten.

2.4.1 Landelijke aanbod van opleidingen

In figuur 8 is de verdeling van het aantal instellingen waar een opleiding wordt gegeven, gepresenteerd naar niveau en leerweg¹⁹. Het gemiddelde is weergegeven met een bolletje. Te zien is dat voor alle niveaus en leerwegen geldt dat de meerderheid van de opleidingen in tien of minder instellingen wordt aangeboden. Maar weinig opleidingen worden op een meerderheid van alle instellingen (meer dan 30 tot 40) gegeven; dit komt vooral voor binnen de sectoren economie en zorg met opleidingen als 'Ondersteunende administratieve beroepen' en 'Verzorgende IG'.



Figuur 8: Aantal instellingen waar opleidingen worden gegeven (bron: DUO BRON-MBO, bewerkingen ResearchNed, n=3.256 (530 beroepsopleidingen))

¹⁹ Binnen de entreeopleiding wordt geen verschil gemaakt naar beroepsopleiding en deze is daarom niet in de figuur gepresenteerd. Het aanbod van entreeopleidingen is voor de BBL afgenomen van 56 naar 51 instellingen; voor de BOL gaat het om een afname van 60 naar 49 instellingen (2018/2019 t.o.v. 2012/2013).

Voor de BBL-opleidingen (figuur 8) vertoont het gemiddelde aanbod per opleiding (de zwarte bolletjes in de figuur) een dalende trend: in 2012 werden niveau 2-opleidingen gemiddeld op veertien instellingen aangeboden, dit is gedaald naar twaalf in 2018/2019. Voor niveau 3 en 4 zijn respectievelijk dalingen te zien van twaalf naar elf en elf naar negen instellingen. Dit is een geleidelijke trend vanaf 2012.

Voor de BOL-opleidingen is de trend wat betreft het gemiddelde aanbod per opleiding minder duidelijk. Voor niveau 2 is een daling zichtbaar vanaf 2016/2017 van circa 14,5 naar gemiddeld dertien aanbieders per opleiding. Voor niveau 3 schommelt het gemiddeld aantal aanbieders per opleiding licht in de hele onderzochte periode. Bij niveau 4 BOL is er in de twee laatste meetjaren een daling zichtbaar van het gemiddeld aantal aanbieders per opleiding.

2.4.2 De ontwikkeling van het aanbod in relatie met de instroom

Als tweede blik op de doelmatigheid van opleidingen is de relatie tussen de ontwikkeling van de instroom en de ontwikkeling van het aanbod van opleidingen²⁰ nader bekeken. Daartoe is per niveau en voor BOL en BBL de ontwikkeling van het aanbod en van de instroom weergegeven. In de navolgende figuren is concreet voor niveau 2,3 en 4 de procentuele verhouding van de instroom (op de x-as) in verhouding met de procentuele verhouding in het aanbod (op de y-as) weergegeven, voor 2018 ten opzichte van 2012 (bij 100% is er dus geen verschil in 2018 t.o.v. 2012). De grootte van de bolletjes geeft de grootte van de instroom in 2012 aan; de kleur geeft de omvang van het aanbod van de opleiding in 2012 aan²¹.

Uitgaande van de kruising van de beide nullijnen ontstaan vier kwadranten:

1. Kwadrant rechtsboven: instroom en aantal opleidingen nemen beide toe.
2. Kwadrant linksonder: instroom en aanbod opleidingen nemen beide af.
3. Kwadrant linksboven: aanbod opleidingen stijgt, instroom daalt.
4. Kwadrant rechtsonder: aanbod opleidingen daalt, instroom stijgt.

Door de figuur is een lijn van linksonder naar rechtsboven te trekken. Voor opleidingen rechts van de lijn geldt dat de instroom zich positiever ontwikkelt (sneller groeit of minder snel daalt) dan het opleidingsaanbod. Het aantal studenten per opleidingen stijgt dan. Voor opleidingen links van die lijn geldt het omgekeerde en dientengevolge daalt het aantal studenten per opleiding, hetgeen kan wijzen op een minder doelmatige organisatie van het onderwijs (los van andere overwegingen die daarbij meespelen). Bij de analyse speelt mee dat er in het mbo een krimp is van het aantal leerlingen. Omdat het tijd kost om opleidingsaanbod af te bouwen, is het in een situatie van krimp meer aannemelijk dat het gemiddeld aantal studenten per opleiding daalt, dan stijgt.

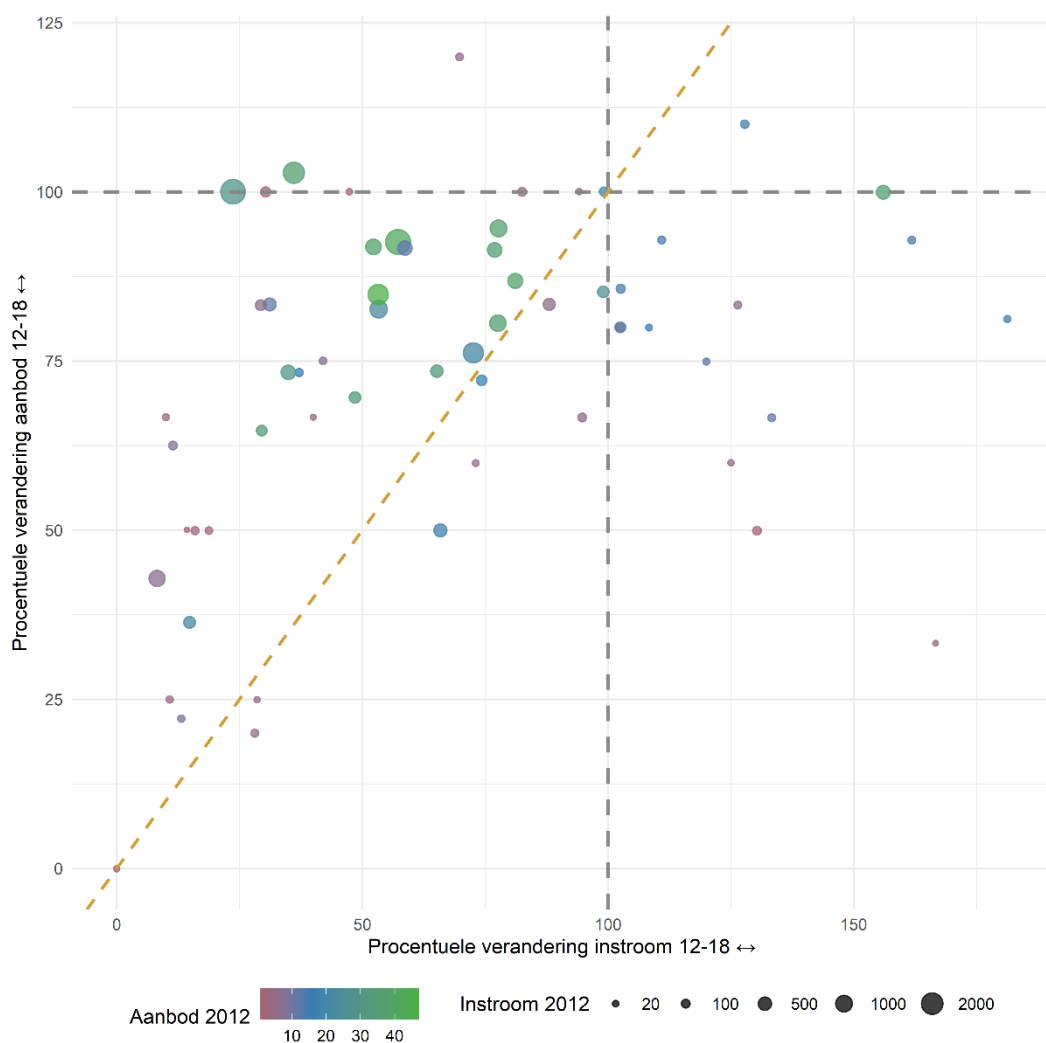
Door de (sterke) onderlinge verschillen wat betreft de procentuele ontwikkeling naar niveau en leerweg verschillen de assen; ook is voor de instroom de x-as gemaximaliseerd op 250 procent; indien opleidingen een grotere instroomontwikkeling hebben is dat weergegeven door middel van tekst bij de cirkel in de grafiek.

²⁰ Het aanbod is gedefinieerd als het instromen van studenten in een opleiding (n.b. dus niet deelnemers)

²¹ Voor de overzichtelijkheid zijn alleen opleidingen getoond met tenminste 5 instromers in 2012 (resp. bbl en bol). Nieuwe opleidingen kunnen niet worden getoond omdat het om relatieve veranderingen gaat en zijn in de tekst benoemd.

Doelmatigheid niveau 2 BBL

In figuur 9 is voor niveau 2 BBL te zien dat de instroom bij het merendeel van de opleidingen is afgenomen. Slechts bij drie opleidingen is een toename van het aanbod te zien (de drie opleidingen boven de 100%-as); waarbij er voor twee van de drie opleidingen een daling van de instroom te zien is. Voor het merendeel van de opleidingen met een afgenomen instroom geldt dat de instroom procentueel meer is afgenomen dan het aanbod (aan de linkerzijde van de gele diagonale lijn), waardoor het gemiddeld aantal studenten per opleiding daalt. Er zijn vijf opleidingen waarbij in 2012 geen instroom was (niet gepresenteerd in de figuur); de instroom loopt voor deze opleidingen uiteen van zes tot 137 in 2018/2019, per opleiding verdeeld over één of twee instellingen.



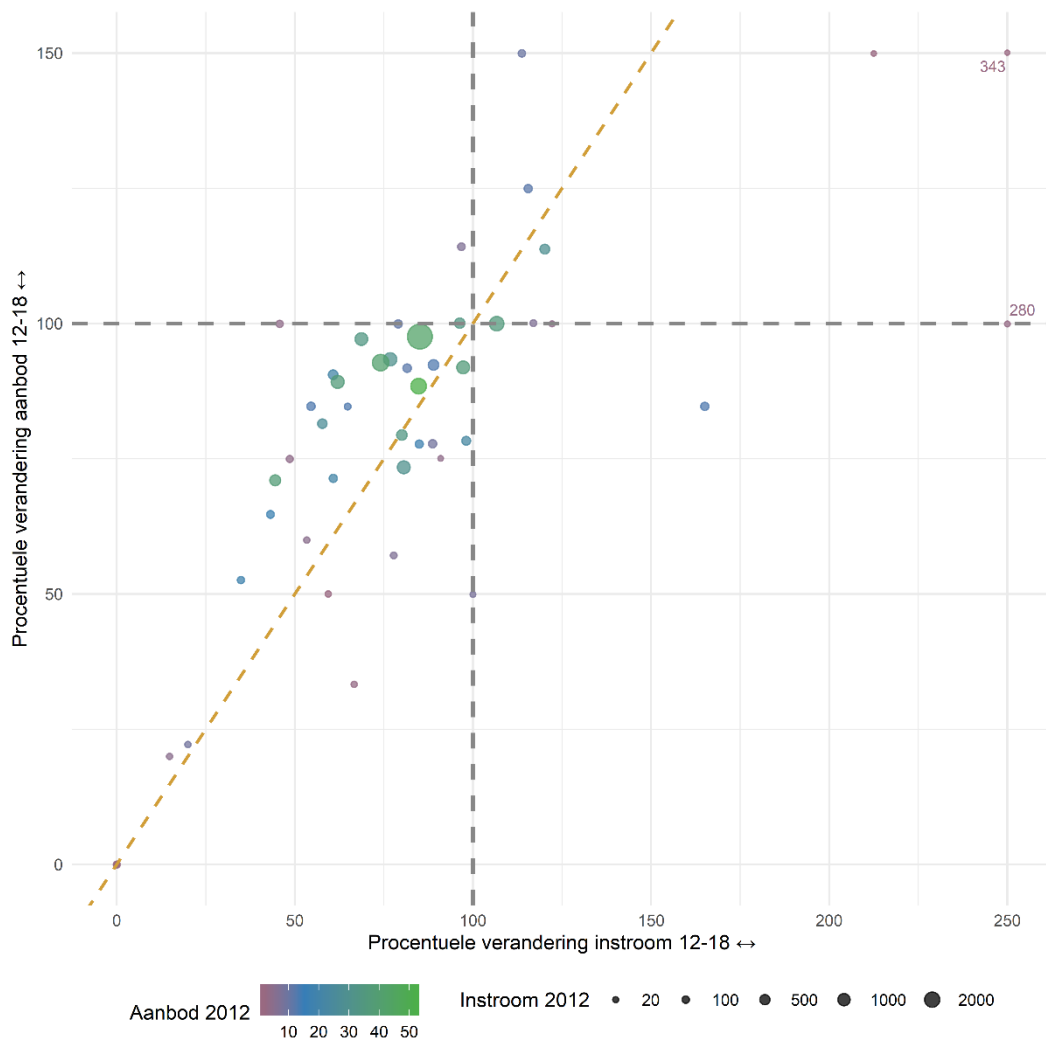
Figuur 9: Ontwikkeling van het aanbod en instroom per opleiding tussen 2012/2013 en 2018/2019 voor niveau 2 BBL (bron: DUO BRON-MBO, bewerkingen ResearchNed, n=60)

Niveau 2 BOL

De ontwikkelingen bij niveau 2 bol opleidingen staan weergegeven in figuur 10²². Te zien is dat bij drie opleidingen] opleidingsaanbod is toegenomen (de drie bolletje boven de x-as). Voor deze drie opleidingen zijn ook toenames van de instroom te zien; voor een opleiding (de bovenste) gaat het echter om een toename in het aanbod van vijftig procent, terwijl de instroom met veertien procent is toegenomen.

22 Drie opleidingen zijn niet gepresenteerd omdat er in 2012 geen instroom was.

Ook bij de opleidingen met een afgenomen aanbod is te zien dat dit verband houdt met de instroom. Er zijn minder uitschieters dan bij niveau 2 BBL; de opleidingen met een gelijk gebleven aanbod maar afgenomen instroom zijn relatief klein wat betreft het aantal instromers. Wel is ook hier te zien dat de afname in de instroom groter is dan de afname in het aanbod. Ter illustratie: bij één van de opleidingen met een grotere disbalans tussen het aanbod en instroom (de opleiding Timmeren) is te zien dat het aanbod t.o.v. 2012 71 procent bedraagt, terwijl de instroom slechts 45 procent bedraagt.



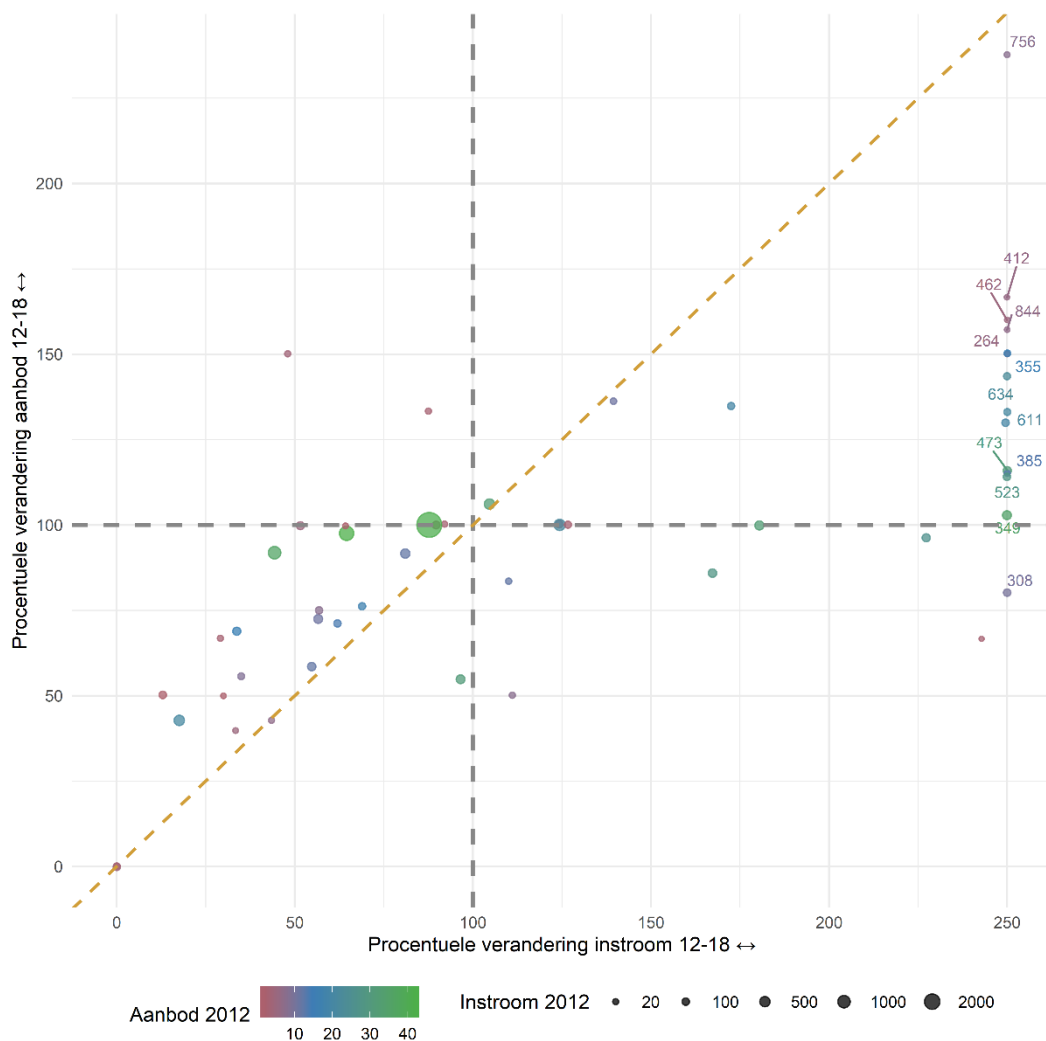
Figuur 10: Ontwikkeling van het aanbod en instroom per opleiding tussen 2012/2013 en 2018/2019 voor niveau 2 bol (bron: DUO BRON-MBO, bewerkingen ResearchNed, n=50)

Niveau 3 BBL

In figuur 11 is de ontwikkeling voor niveau 3 BBL weergegeven²³. In de figuur valt op dat er verschillende opleidingen zijn met een (procentueel) sterk toegenomen instroom. Het gaat hier met name om technische opleidingen (bijvoorbeeld Metaalbewerken, Autoschadehersteltechniek en Timmeren). Bij het merendeel van deze opleidingen is ook een instroom te zien van het aanbod.

Bij de opleidingen met een afgenomen instroom is veelal de instroom sterker afgenomen dan het aanbod. Zo is voor de opleiding Maatschappelijke zorg het aanbod met acht procent gedaald terwijl de instroom met meer dan vijftig procent gedaald is (en wordt in 2018 op 33 instellingen gegeven).

23 Twaalf opleidingen hadden geen instroom in 2012 en zijn dus niet gepresenteerd.

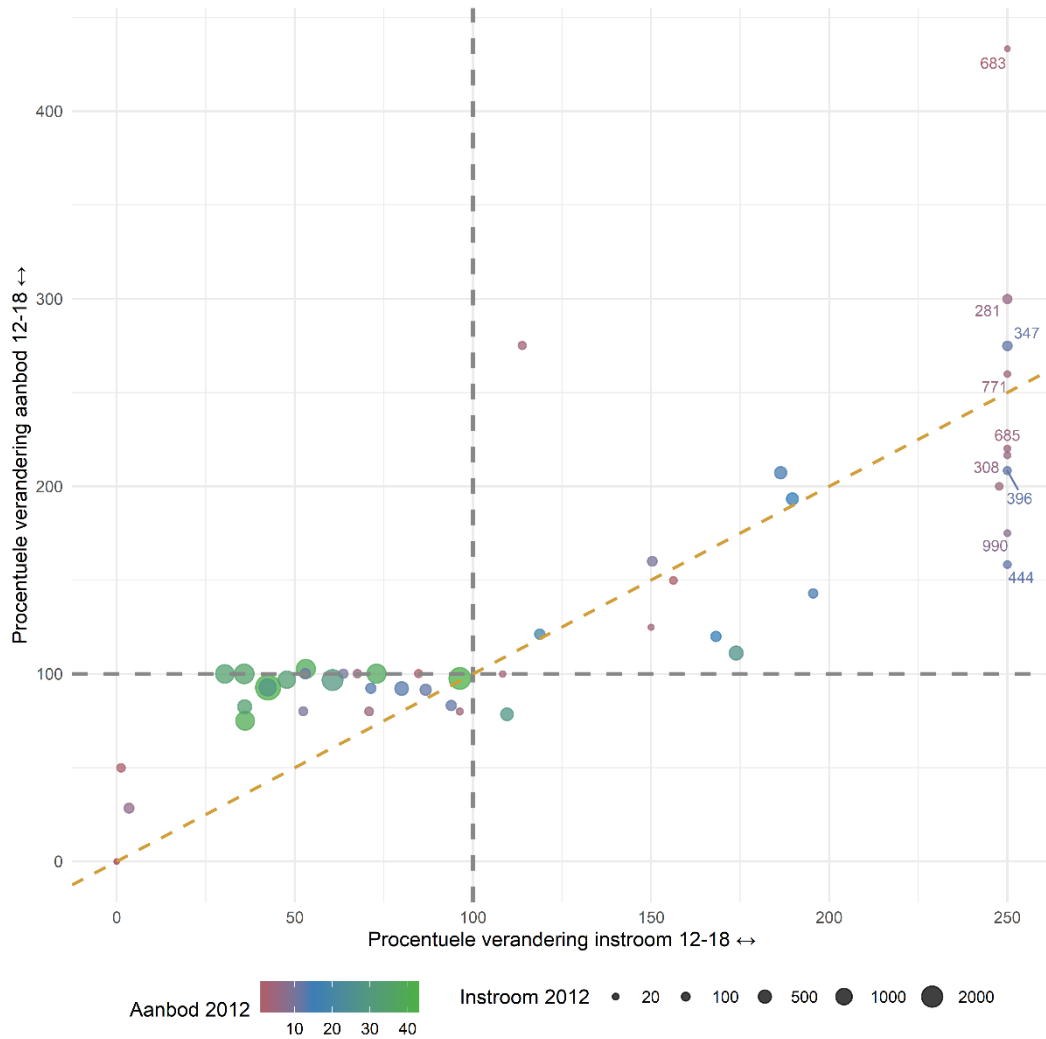


Figuur 11: Ontwikkeling van het aanbod en instroom per opleiding tussen 2012/2013 en 2018/2019 voor niveau 3 bbl (bron: DUO BRON-MBO, bewerkingen ResearchNed, n=52)

Niveau 3 BOL

De ontwikkeling voor niveau 3 BOL is weergegeven in figuur 12²⁴. De grote opleidingen hebben, hoewel verschillend qua instroomverandering, allen een weinig veranderd (hoog) aanbod; rond de horizontale 100%-grens zijn verschillende opleidingen te zien die zijn gedaald wat betreft instroom maar (vrijwel) gelijk gebleven wat betreft het aanbod. Aan de groene kleur is te zien dat deze opleidingen vaak op dertig of meer instellingen worden gegeven. Zo is te zien dat er twee grote opleidingen (Commercie en Financieel administratieve beroepen) niet veranderd zijn qua aanbod, maar aanzienlijke dalingen kennen wat betreft de instroom (de instroom in 2018 bedraagt resp. 30% en 36% t.o.v. 2012). Slechts één opleiding heeft een toename van de instroom maar een afname in het aanbod, te zien in het kwadrant rechtsonder.

24 Zestien opleidingen hadden geen instroom in 2012 en zijn dus niet gepresenteerd.

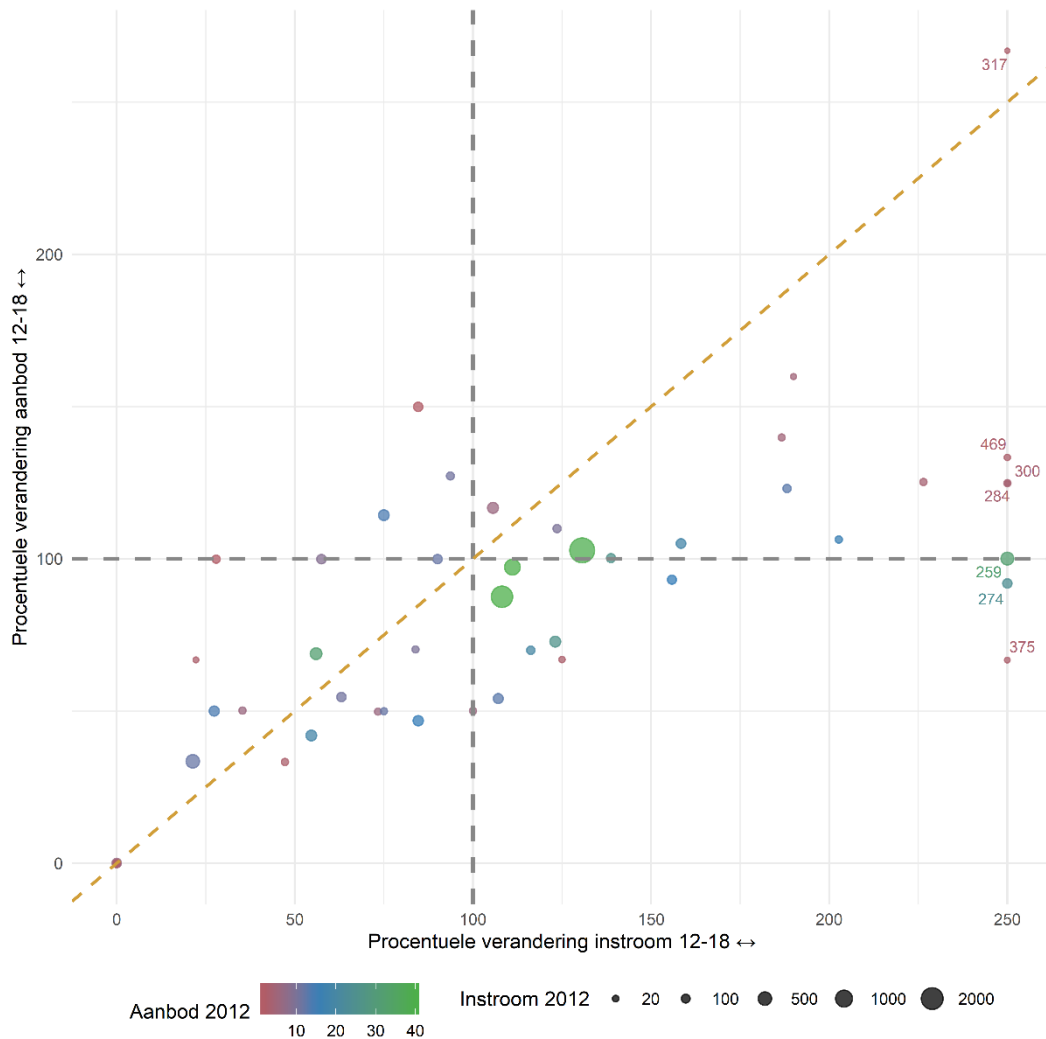


Figuur 12: Ontwikkeling van het aanbod en instroom per opleiding tussen 2012/2013 en 2018/2019 voor niveau 3 bol (bron: DUO BRON-MBO, bewerkingen ResearchNed, n=44)

Niveau 4 BBL

De ontwikkeling op niveau 4 BBL is gepresenteerd in figuur 13²⁵. Het beeld voor niveau 4 BBL is vrij diffuus. Er zijn verschillende opleidingen met een daling van de instroom; bij het gros hiervan is het aanbod ook afgenomen. Voor drie opleidingen is dit niet het geval (het kwadrant linksboven), hier is een stijging van het aanbod zichtbaar terwijl de instroom is gedaald. Van de opleidingen met een toename van de instroom is bij de meerderheid (en met name de relatief grotere opleidingen) juist het aanbod afgenomen.

25 17 opleidingen hadden in 2012 geen instroom en zijn daarom niet gepresenteerd.

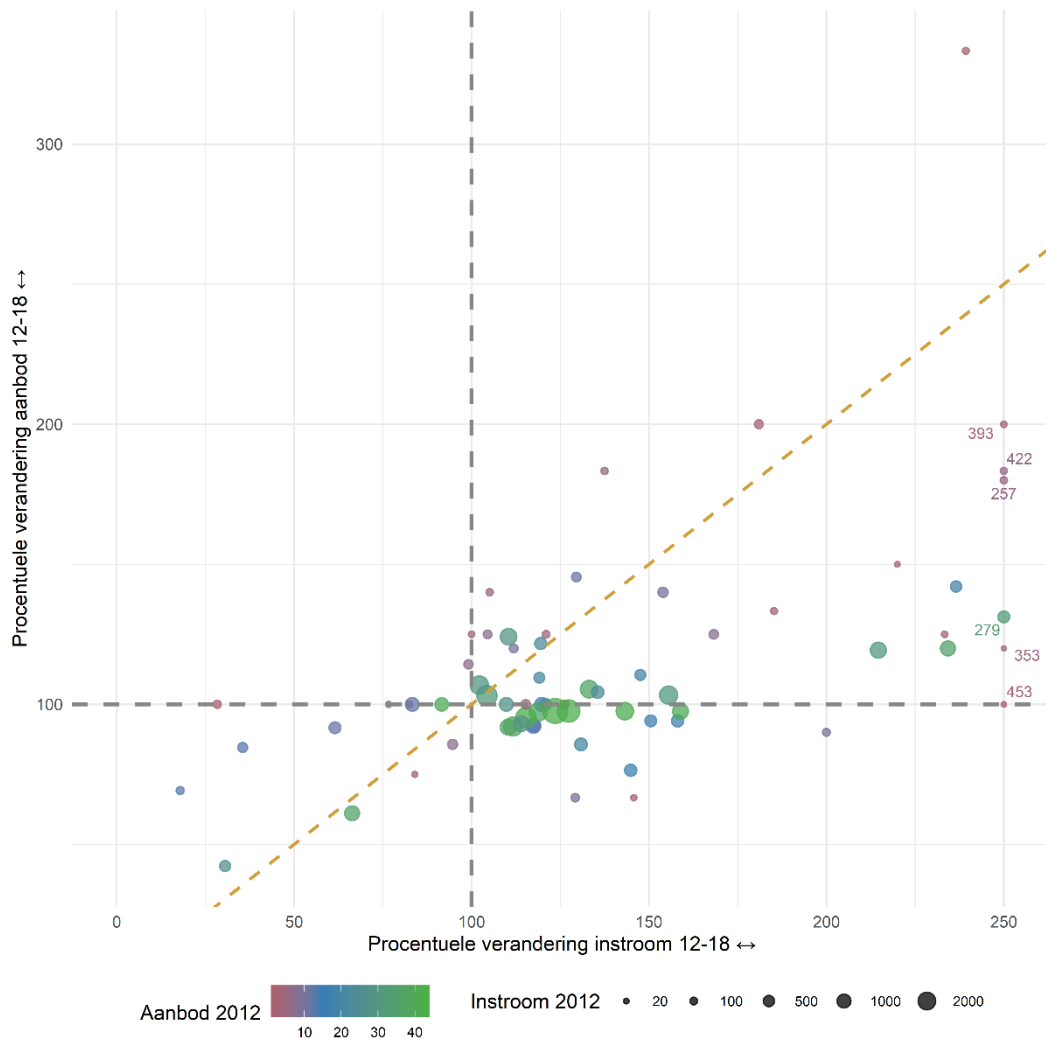


Figuur 13: Ontwikkeling van het aanbod en instroom per opleiding tussen 2012/2013 en 2018/2019 voor niveau 4 bbl (bron: DUO BRON-MBO, bewerkingen ResearchNed, n=69)

Niveau 4 BOL

Voor niveau 4 BOL, weergegeven in figuur 14²⁶, is er voor de meerderheid van de opleidingen ook weinig verandering in het aanbod. De opleidingen met een afname in de instroom hebben ook vrijwel allen een afname wat betreft het aanbod, hoewel het aanbod ook hier minder afneemt dan de instroom. Wel zijn er enkele opleidingen waarbij de afname in de instroom (vele malen) groter is dan de afname in het aanbod (bijvoorbeeld bij Leidinggeven op basis van vakmanschap waarbij de instroom t.o.v. 2012 nog maar 18% is terwijl het aanbod in 2018 t.o.v. 2012 69% is). De breed aangeboden opleidingen (op meer dan 30 instellingen) zijn bijna allemaal ofwel gegroeid qua instroom (en in meerdere mate dan het aanbod is gegroeid) of zijn zowel in aanbod als instroom gedaald.

26 Exclusief 18 opleidingen waarvoor geen instroom was in 2012.



Figuur 14: Ontwikkeling van het aanbod en instroom per opleiding tussen 2012/2013 en 2018/2019 voor niveau 4 bol (bron: DUO BRON-MBO, bewerkingen ResearchNed, n=52)

2.5 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn ten eerste de ontwikkelingen in het opleidingsaanbod en in de instroom in opleidingen afgezet tegen de arbeidsmarktpositie van gediplomeerden en tegen de kans op werk in de toekomst. Uit de analyses van het opleidingsaanbod en studentstromen kan in het algemeen niet duidelijk worden afgeleid dat de macrodoelmatigheid in het mbo is verbeterd na 2015. Er zijn niet evident minder studenten die kiezen voor opleidingen waarvan het arbeidsmarktperspectief als relatief ongunstig is bestempeld, het aanbod van opleidingen is daarin groot en in de trendmatige instroom in opleidingen noch in de ontwikkeling van het opleidingsaanbod zijn in de afgelopen periode verschuivingen te zien die duiden op een substantieel toegenomen macrodoelmatigheid.

Het beeld is daarbij wel wisselend voor de BBL en voor de BOL en voor de verschillende mbo-niveaus. In de BBL zijn er op alle niveaus nauwelijks opleidingen met een aandeel werkende gediplomeerden onder de signaalwaarde (70% werkend een jaar na diplomering) en de instroom en het aanbod passen zich voor zover nodig ook globaal aan de baanvindcijfers aan.

In de BOL zijn er vooral op niveau 2 veel opleidingen (40%) met een aandeel werkenden onder de signaalwaarde van zeventig procent. Dat gegeven leidt niet tot verschuivingen in de instroom en het aanbod naar kansrijkere opleidingen; eerder is andersom het geval. Op niveau 2 daalde het aanbod van meer kansrijke opleidingen harder dan het aanbod van opleidingen met een lagere baankans.

Bij de niveau 3 en 4 opleidingen BOL is het aandeel opleidingen met een aandeel werkenden onder de signaalwaarde betrekkelijk gering; dit betreft circa zeven procent van de opleidingen. Bij niveau 3 BOL is bovendien de ontwikkeling bij het aanbod en de instroom globaal ook in een vanuit arbeidsmarktperspectief gewenste richting; bij niveau 4 BOL is dat minder zichtbaar. Opvallend is vooral dat er bij de BOL niveau 3 en 4 geen duidelijke relatie is tussen opleidingsaanbod/instroom en de vooruitzichten op werk in aansluiting op de opleiding (geen wettelijke signaalwaarde). Onverlet de lage werkloosheid van gediplomeerden kent niveau 3 en 4 BOL zogezegd een groot aanbod van opleidingen met een als ongunstig bestempeld arbeidsmarktperspectief en instroom en aanbod passen zich niet zichtbaar aan deze verschillen in perspectief aan. Aandachtspunt bij de niveau 3 en 4 opleidingen BOL is voorts ook het relatief grote aanbod van opleidingen met een baankans van 70 tot 85 procent. Dat is weliswaar boven de signaalwaarde van zeventig procent, maar dat kan in een economisch gezien mindere periode ook veranderen.

Dat instellingen (met het aanbod) en studenten zich laten sturen door het historische of toekomstige arbeidsmarktperspectief wordt hiermee niet ondersteund door de gegevens. Het meeste bewijs voor deze relatie lijkt er te zijn bij de instroom bij BBL-opleidingen op niveau 3 en 4. Dit kan verklaard worden doordat BBL-opleidingen directer afhankelijk zijn van de arbeidsmarktontwikkelingen; opleidingsplekken moeten (deels) door het bedrijfsleven gefinancierd en gefaciliteerd worden. Bij BOL-opleidingen wordt op niveau 3 duidelijk vaker gekozen voor kansrijkere opleidingen. Voor niveau 2 en 4 is dit niet zichtbaar; dat studenten zich hier laten leiden door arbeidsmarktkansen kan dus niet zo worden gesteld.

Wat betreft de doelmatigheid van het aanbod is te concluderen dat in de periode 2012-2018 het aanbod van opleidingen per instelling is afgenomen; het opleidingsaanbod is hierdoor meer geconcentreerd geraakt. Dit is een geleidelijke trend die al is ingezet voor de wet/beleidsregel macrodoelmatigheid. Over het algemeen geldt hierbij: hoe hoger de instroom, hoe groter het aanbod en hoe lager de instroom, hoe kleiner het aanbod. De instroom is in het algemeen veranderlijker dan het aanbod, zowel bij krimpende als groeiende opleidingen. Het aantal opleidingen met een dalende instroom met een niettemin gelijk gebleven of zelfs gestegen opleidingsaanbod is laag bij niveau 2 en 4. Bij niveau 3 (met name bij BOL) komt het vaker voor dat het opleidingsaanbod gelijk blijft of stijgt terwijl de landelijke instroom daalt.

3 Rollen en posities landelijke actoren

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of de verschillende rollen, taken en posities en de invulling daarvan passen bij de beleidsdoelstelling. Daarbij is met name gekeken naar de rollen en taken van de CMMBO en daarnaast naar (de partners in de) SBB. Het hoofdstuk besluit met de vraag hoe de regionale partners tegen de landelijke rollen, taakverdeling en taakuitvoering aankijken.

3.1 Verschillende vormen van zelfregulering op regionaal en landelijk niveau

Bij de analyse van de zelfregulering van opleidingen in de praktijk is een onderscheid te maken tussen zelfregulering op landelijk niveau – met belangrijke rollen voor SBB en de MBO Raad – en op regionaal/lokaal niveau waar mbo-instellingen de leiding hebben en verantwoordelijk zijn. Voorts is het van belang om op die beide niveaus onderscheid te maken tussen drie verschillende hoofddoelen van regulering die voor stakeholders van belang zijn:

1. De regulering van opleidingen met een ongunstig arbeidsmarktperspectief (de overschotopleidingen), via regulering van opleidingsaanbod en van studiekeuzes (met voorlichting en een numerus fixi). Deze inzet is gebaat – zo blijkt uit interviews – bij een landelijke regie, met adequate analyses en met afspraken over instroom en aanbodbeperkende maatregelen die een kader meegeven aan het regionale overleg. Het is van belang om dit regionaal en landelijk gecoördineerd aan te pakken, omdat als een ROC een populaire overschotopleiding reguleert en een naburig ROC niet, dit de regulering van het eerste ROC minder effectief maakt (studenten gaan dan deels naar het andere ROC) en bovendien ontmoedigt.
2. De regulering van ondoelmatig georganiseerd opleidingsaanbod, c.q. voorkomen dat mbo-instellingen elkaar in de weg zitten met concurrerend, versnipperd, te klein aanbod. In de wetwijziging van 2015 is dit aspect nieuw toegevoegd. De bedoeling van de wetwijziging was vooral om versnipperd aanbod te voorkomen. Deze doelstelling is primair een zaak (bilateraal) tussen instellingen in een regio. Vrij algemeen wordt het zinvol gevonden om bij onopgeloste grensconflicten een scheidsrechter te hebben/houden (een onafhankelijke geschillencommissie). De geschillen die aan de CMMBO zijn voorgelegd betroffen ook overwegend grensconflicten tussen ROC's.
3. De aanpak van tekorten aan vaklieden, door te investeren in tekortenopleidingen en in instroombevorderende maatregelen. Dit is een aspect van doelmatigheid dat niet expliciet in de wet staat, maar wel grote aandacht heeft van alle stakeholders als het gaat om het opleidingsaanbod en de instroom. Dit is een doelstelling die samenwerking in de regio vergt; op landelijk niveau is er vooral een sectoraal ingestoken regie, zoals vanuit het landelijke Techniepact en Zorgpact. In regio's bestaan doorgaans werkende samenwerkingsplatforms die voor bijvoorbeeld de techniek de regionale samenwerking vorm geven. Bij tekortenopleidingen gaat het tussen mbo-instellingen vaak om samenwerking om kleine, kwetsbare (dure) opleidingen open te kunnen houden.

De verschillende aspecten van een doelmatig mbo vergen verschillende typen afstemming en samenwerking, op verschillende niveaus.

3.2 Taken en rolinvulling CMMBO

De CMMBO heeft een adviserende rol voor de minister ten aanzien van de handhaving van de zorgplichten bij instellingen. Op grond van het instellingsbesluit CMMBO is er een adviserende rol indien regionale partners van mening verschillen over de macrodoelmatigheid van het regionale aanbod en/of vinden dat een bepaalde instelling een zorgplicht onvoldoende invult. Door deze rollen begeeft de CMMBO zich uit de aard der zaak op gevoelig terrein, waar er meningsverschillen en belangentegenstellingen zijn tussen partijen. Dit stelt hoge eisen aan de zorgvuldigheid, de kwaliteit en de onpartijdigheid bij de CMMBO. Voor de beoordeling van de positie van en taakinfilling door de CMMBO is een beknopt analysekader gebruikt, met enkele vragen die elk ingaan op een kernaspect van de werkwijze en de onafhankelijkheid van de CMMBO. Die vragen betreffen achtereenvolgens (1) de externe borging, (2) de interne borging, (3) het gerealiseerde portfolio, (4) de relevantie en de proportionaliteit van de uitgevoerde taken en (5) de externe perceptie van de CMMBO.

3.2.1 Externe borging van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid

Vraag is hierbij of de instandhouding, de overheidsfinanciering, de samenstelling en de opdracht aan de CMMBO in voldoende mate garanderen dat de CMMBO zich onafhankelijk kan opstellen.

Wettelijke grondslag CMMBO

De oprichting van de CMMBO heeft zijn grondslag in de wetwijziging van 2015. Hiermee is ook de zorgplicht doelmatigheid van kracht geworden. In de wet is opgenomen dat de minister zich bij het uitvoeren van diens wettelijke bevoegdheden om sancties te treffen kan laten adviseren door een onafhankelijke commissie, in casu de CMMBO. De nadere regels voor het uitvoeren van de bevoegdheid van de minister, en de rol daarbij voor de CMMBO zijn vastgelegd in de Beleidsregel macrodoelmatigheid beroepsonderwijs. In de beleidsregel zijn enkele signalen vastgelegd die kunnen leiden tot een onderzoek naar de naleving van de zorgplichten. Een dergelijk onderzoek kan de minister starten naar aanleiding van signalen van instellingen, bedrijfsleven, overheden of andere organisaties zoals de Inspectie van het Onderwijs starten. De CMMBO kan niet zelf een onderzoek starten, maar alleen op aanvraag van de minister.

In de beleidsregel zijn een aantal criteria opgesteld voor de nadere beoordeling van de naleving van de zorgplicht voor arbeidsmarktperspectief en doelmatigheid. De onpartijdigheid van de CMMBO is er bij gebaat als die criteria helder en eenduidig zijn. In de praktijk is de afweging of een mbo-instelling wel of niet in voldoende mate de zorgplichten invult, een complexe en contextgebonden afweging die onvermijdelijk ook een eigen beoordelingsruimte aan de CMMBO laat. Deze ruimte compliceert het werk van de CMMBO maar is in de wet en beleidsregel ook bewust gelaten; de afweging of een zorgplicht voldoende wordt ingevuld is nu eenmaal een oordeel dat mede bepaald dient te worden binnen een regionale context. De wetgever heeft hierbij objectieve, gekwantificeerde criteria gepositioneerd als signaalwaarden die tot een nader onderzoek kunnen leiden of een zorgplicht voldoende wordt ingevuld.

Deze signaalwaarden zijn niet op zichzelf staande criteria aan de hand waarvan objectief kan worden vastgesteld of een zorgplicht al dan niet is ingevuld. De zachtere criteria die ook in de beleidsregel zijn opgenomen ('heeft de instelling zich er voldoende rekenschap van gegeven dat...', zie hoofdstuk 2) vormen samen met de signaalwaarden het feitelijke beoordelingskader voor de CMMBO.

Per saldo is te concluderen dat de signaalwaarden duidelijk gekwantificeerd zijn vastgelegd in de beleidsregel. De aanvullende criteria geven ruimte om bij de uiteindelijke conclusies over de naleving van zorgplichten rekening te houden met de (regionale) context van een opleidingsaanbod.

Instellingsbesluit

De taken en verantwoordelijkheden van de CMMBO zijn nader vastgelegd in het Instellingsbesluit Commissie macrodoelmatigheid mbo van 18 augustus 2015 (nr. MBO/803345). Hierin is onder andere vastgelegd dat de commissie haar eigen werkwijze vaststelt. Daarbij stelt de commissie jaarlijks voor 1 oktober een werkplan vast voor het komende kalenderjaar, inclusief een begroting. Afwijkingen van de begroting worden van tevoren aan de minister voorgelegd. De leden van de commissie ontvangen een vaste vergoeding per maand. Overige vergoedbare kosten zijn onder andere de kosten voor het faciliteren van vergaderingen en secretariële ondersteuning, kosten voor het inschakelen van externe deskundigen en het laten verrichten van onderzoek en de kosten voor publicatie van rapportages.

Samenstelling commissie

De samenstelling van de commissie is vanaf de oprichting ongewijzigd gebleven en is als volgt:

- de heer prof. dr. F. Leijnse (voorzitter),
- mevrouw drs. M.H.J. Blom,
- de heer M. J. Hoefeijzers,
- de heer drs. A.J.E.G. Renique (vice voorzitter),
- de heer prof. dr. M.J.M. Vermeulen.

De commissie is benoemd voor een periode van ten hoogste vier jaar, per 1 september 2015, leden mogen éénmaal worden herbenoemd. Alle leden kunnen worden geschorst door de minister. Bij tussentijds vertrek stelt de minister nieuwe leden aan; dit heeft zich nog niet voorgedaan. Voorzitter en leden zijn onafhankelijk en opereren zonder last of ruggenspraak; wel is bij de samenstelling van de CMMBO er rekening mee gehouden dat elk der leden tenminste steun heeft in deelgeledingen in het belangenveld.

3.2.2 Interne borging onafhankelijkheid en onpartijdigheid

Bepalend bij dit deel van het onderzoek is de vraag op welke wijze CMMBO zelf de onafhankelijkheid, kwaliteit en neutraliteit borgt.

Visie en kader van de CMMBO

De eigen visie en kernwaarden benoemt de CMMBO onder meer in de jaarverslagen van de commissie. Daarin stelt de commissie: 'Met haar adviezen streeft de CMMBO naar het versterken van de zelfregulering door mbo-instellingen van de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod.'²⁷ Daarbij heeft de CMMBO als kernwaarden geformuleerd: 'De Commissie voert haar werkzaamheden op een onafhankelijke, vertrouwelijke en transparante wijze uit. Deze kernwaarden zijn door de CMMBO uitgewerkt in een gedragscode. Deze gedragscode is op 10 februari 2016 vastgesteld, gepubliceerd en te raadplegen op de website van de CMMBO.'

Gedragscode

De CMMBO heeft een gedragscode opgesteld die de eigen taakuitvoering reguleert. De gedragscode is gebaseerd op drie principes: onafhankelijkheid, vertrouwelijkheid en transparantie. In het kader van onafhankelijkheid is vastgelegd dat belangenverstremgeling, of de schijn van belangenverstremgeling te allen tijde moet worden voorkomen. Leden van de commissie brengen geen advies uit wanneer zij betrokken zijn geweest bij de aanvraag voor het advies of wanneer zij eerder werkzaam zijn geweest voor of advies hebben gegeven aan één van de betrokken instellingen. Echtverbintenis wordt ook gezien als belangenverstremgeling.

27 CMMBO, *Jaarverslag 2017*. Via website CMMBO.

Daarnaast kunnen commissieleden zelf afzien van deelname als zij een schijn van belangenverstrengeling vermoeden. De commissie stelt zelf in vergadering vast of er sprake is van belangenverstrengeling. In een van de adviestrajecten van de CMMBO is het feitelijk gebeurd dat een lid van de CMMBO zich vanwege belangenverstrengeling heeft teruggetrokken uit een adviestraject. Wat betreft vertrouwelijkheid is de commissie verplicht tot geheimhouding indien informatie voor adviezen als vertrouwelijk aangemerkt kan worden. Dit geldt ook voor leden van het secretariaat. Wat betreft transparantie neemt de CMMBO de wet Openbaarheid van Bestuur in acht. Dit betekent dat adviezen via de website openbaar worden gemaakt, tenzij er sprake is van vertrouwelijke informatie. Ook de adviezen die op aanvraag van mbo-instellingen tot stand zijn gekomen, worden in principe met bijhorende informatie en briefwisselingen openbaar gemaakt via de website van de CMMBO. Voor zover het gaat om adviezen op aanvraag van de minister, bepaalt de minister of er sprake is van vertrouwelijkheid, voor de overige trajecten bepaalt de CMMBO dit. Alle conceptadviezen worden voorgelegd aan betrokken instellingen om te controleren op feitelijke onjuistheden en om gelegenheid te geven tot een reactie.

3.2.3 Realisatie: portfolio CMMBO

Sinds haar inrichting heeft de commissie drie thematische analyses en zeven adviezen (waarvan twee adviezen aan dezelfde partijen) vanwege geschillen tussen instellingen uitgebracht. Uit een globale inhoudsanalyse van de adviezen van de CMMBO blijkt dat de commissie consistent opereert vanuit de visie op macrodoelmatigheid in het mbo. Basis daarvan is de constatering bij de CMMBO dat de inzet op macrodoelmatigheid nog onvoldoende ingevuld is en dat er voor de CMMBO hiermee een missie is om een duidelijke stelling te nemen en betrokken instellingen en het veld als geheel op hun verantwoordelijkheden te wijzen. De ervaringen bij de CMMBO met macrodoelmatigheid laten zich als volgt samenvatten:

Doelstelling arbeidsmarktperspectief: volgens de CMMBO wordt het belang van arbeidsmarktgericht opleiden regelmatig betwist. Er lijkt in het onderwijsveld geen sprake van een gedeelde en ambitieuze doelstelling op dit punt. De huidige lat ligt volgens de CMMBO laag. De casussen bij CMMBO betreffen doorgaans ook doelmatigheidsvraagstukken en niet het arbeidsmarktperspectief. De signaalwaarden voor het arbeidsmarktperspectief van een opleiding in verband met naleving van de zorgplicht, zijn volgens de CMMBO laag gehouden en zouden periodiek geactualiseerd moeten worden op basis van de economische conjunctuur en vanuit een voldoende ambitieuze doelstelling.

Zelfregulering: de CMMBO vindt dat de beoogde zelfregulering van mbo-instellingen in de afgelopen jaren onvoldoende tot stand is gekomen. Volgens de CMMBO is afstemmingsoverleg tussen instellingen vaak coördinerend, louter informerend of vrijblijvend van aard. Ook ontbreekt doorgaans (de tijd en expertise voor het maken van) een gedegen arbeidsmarktanalyse. Mede daardoor wegen de belangstelling van studenten en de beschikbaarheid van stageplaatsen zwaarder bij het bepalen van het opleidingsaanbod dan het arbeidsmarktperspectief. SBB verzamelt en verspreidt informatie over de macrodoelmatigheid, maar tot afspraken over regulering van opleidingsaanbod, indien nodig, komt het niet. Het opleidingsaanbod op regionaal en landelijk niveau wordt onvoldoende proactief door onderwijs en bedrijfsleven op doelmatigheid en arbeidsmarktperspectief geëvalueerd en aangepast.

Studiekeuzes gaandeweg verleggen: in het keuzegedrag van aankomend studenten speelt het arbeidsmarktperspectief van een opleiding volgens de CMMBO een ondergeschikte rol. Instellingen zouden, naast dat zij sturen op een arbeidsmarktrelevant aanbod, ook leerroutes moeten ontwerpen die de initiële belangstelling van studenten gaandeweg richt op kansrijke(re) beroepen.

Vernieuwing van beroepsopleidingen: het arbeidsmarktperspectief van opleidingen is volgens CMMBO gebaat bij een continue vernieuwing van beroepsopleidingen aan de hand van innovaties in de beroepspraktijk.

De huidige, meer administratieve landelijke aansturing van vernieuwing via de kwalificatiestructuur zit dit deels in de weg. Nodig is onder meer extra ruimte in het curriculum om zelf in te kunnen vullen. De CMMBO verwijst hierbij naar diverse beleidsinitiatieven die reeds in gang zijn gezet, zoals cross-over opleidingen en keuzedelen, die in samenhang met een integrale visie op een responsief, innovatief mbo dienen te worden gezien.

Vanuit de missie en de bovenstaande ervaringen poogt de commissie weloverwogen een impuls te geven aan de in de ogen van de commissie onvoldoende inzet op macrodoelmatigheid in het mbo. Uit de adviespraktijk van de CMMBO blijkt dat de commissie de lat inderdaad relatief hoog legt als het gaat om macrodoelmatigheid en dat de commissie waar mogelijk streeft naar een optimale situatie, en niet zozeer naar een minimaal acceptabele situatie wat betreft de macrodoelmatigheid van het regionale opleidingsaanbod. Omdat de meeste in behandeling genomen geschillen in de kern doelmatigheidsissues betreffen (instellingen die elkaar in de weg zitten met een vergelijkbaar aanbod) blijkt uit de adviezen van de CMMBO met name dat de commissie de lat hoog legt wat betreft de doelmatigheid van het aanbod (zie bijv. de casus Opleidingsaanbod te Zoetermeer²⁸, voor nieuw aanbod in een gebied dienen 'dringende redenen' te zijn).

Algemene(re) adviezen mbo

Op verzoek van OCW kan de CMMBO algemenere adviezen (thematische analyses) opstellen. Dat betreft vanaf 2015 in totaal drie rapporten. Ook in die rapporten komen duidelijk de hoofdlijnen terug die voor de CMMBO van belang zijn. Hieronder zijn deze adviezen kort samengevat.

- *Advies Arbeidsmarktperspectief van creatieve mbo-opleidingen (april 2018)*

Dit advies is een sleuteladvies in de portfolio van de CMMBO in de zin dat dit advies door zijn inhoud en follow-up een belangrijke rol speelt in de actuele ontwikkeling van de landelijke regie op macrodoelmatigheid in het mbo. Dit advies ontstond na signalen dat de macrodoelmatigheid van opleidingen in de creatieve sector tekort schiet. Er zijn in deze sector de afgelopen jaren meer opleidingen bijgekomen en (mede daardoor) ook meer studenten, maar het arbeidsmarktperspectief is volgens de CMMBO matig en soms onvoldoende. Het gaat om 24 mbo-opleidingen met bijna 60.000 studenten, vooral op niveau 4 BOL en een groot (sterk gegroeid) aantal mbo-instellingen die deze opleidingen aanbieden. Relatief veel gediplomeerden van deze opleidingen stromen door naar een hoger onderwijsniveau. In het advies komen hoofdlijnen van de algemene visie van de CMMBO terug, met name: (1) een goed arbeidsmarktperspectief moet hoge prioriteit hebben, en (2) instellingen moeten zich in samenwerking met regionale partners richten op permanente vernieuwing van (alle) opleidingen. In de creatieve sector is daar volgens de commissie geen sprake van. De CMMBO adviseerde de kwalificatiedossiers DTP en Artiest te beëindigen, vanwege structureel onvoldoende perspectief, en de relevante elementen te verwerken in andere kwalificatiedossiers. Bij de opleidingen Artiest gaat het om bijna 3.000 studenten aan 20 instellingen.

- *Themaonderzoek Regionale samenwerking tussen mbo-instellingen en branches (april 2018)*

Inzet van dit rapport²⁹ is clustering van opleidingen, dat wil zeggen dat mbo-instellingen het gezamenlijke aanbod van specifieke opleidingen op één plek concentreren. Deze schaalvergroting is volgens de CMMBO efficiënter en voorkomt dat instellingen elkaar beconcurreren. Als voorbeeld wordt de Truck Academy genoemd die tien jaar terug op initiatief van de brancheorganisatie tot stand kwam. Reden was het versnipperde aanbod van kleine en dure opleidingslocaties.

²⁸ Via www.cmmbo.nl

²⁹ De volledige titel van het rapport is 'Truck Academy: een rol voor het bedrijfsleven bij clustering in het mbo' en is vindbaar op de website van de CMMBO.

- *Advies Arbeidsmarktperspectief mbo niveau 2 (maart 2017)*

Aanleiding voor dit advies waren de afnemende arbeidskansen op mbo niveau 2. De CMMBO constateert dat het arbeidsmarktperspectief voor de meeste mbo-2 studenten geen of een geringe rol speelt en dat veel studenten niet goed weten wat ze willen of moeten kiezen; verkeerd kiezen dreigt dan. De CMMBO adviseert om de 'arbeidsidentiteit' van jongeren tijdig te vormen zodat ze beter kunnen kiezen. Praktijkstages en brede ervaringen in de beroepspraktijk (meer domeinprogramma's) zijn belangrijk, net als meer bbl-trajecten en de doorstroom naar niveau 3 opleidingen met een beter perspectief. Bij deze doorstroom liggen volgens de commissie onnodige drempels vanwege deficiënties; er is behoefte aan minder verkokerde leerroutes. Bij instellingen constateert de CMMBO grote verschillen in het aanbod van niveau 2, het arbeidsmarktperspectief daarvan en bij de inrichting van opleidingen om het perspectief te verbeteren. Instellingen geven volgens de commissie in verschillende mate prioriteit aan het arbeidsmarktperspectief.

3.2.4 Relevantie en proportionaliteit

In deze evaluatie is niet gebleken dat de CMMBO taken ontwikkelt of uitvoert buiten de wettelijke opdracht of op eigen initiatief adviestrajecten start. Wel zijn binnen de kaders van de wet en beleidsregel vraagtekens te zetten bij het mogelijke vervolgtraject na een thematische analyse van de CMMBO of een advies van de CMMBO aan de minister. Daarin zit een dubbeling ingebakken: als de minister aan de hand van een thematische doorlichting een vermoeden van niet naleven van de zorgplicht constateert, dan kan de minister aan de CMMBO om advies vragen over de gevolgen. Een vergelijkbare situatie treedt op als de minister aan de CMMBO om een advies vraagt na een advies dat de CMMBO zelf heeft gegeven naar aanleiding van een geschil tussen mbo-instellingen. Deze situatie is in de afgelopen periode ook feitelijk opgetreden, namelijk bij het advies dat de CMMBO aan de minister heeft gegeven na de in verschillende fasen verlopen advisering rondom de geschillen tussen ROC TOP en het ROC van Amsterdam/ROC van Flevoland (zie tekstkader). De situatie dat de CMMBO adviseert over een eigen advies leidt tot een herhaling bij de CMMBO van argumenten.

Dossier: ROCvA/ROCvF versus ROC TOP

Een bijzondere casus bij de CMMBO is de advisering in het kader van geschillen tussen ROC van Amsterdam/ROC van Flevoland en ROC TOP. Het dossier geeft inzicht in het type geschillen dat de commissie heeft behandeld en maakt zichtbaar welke stappen doorlopen worden voordat de minister ingrijpt in een mogelijk ondoelmatige situatie.

Start is een advies van CMMBO d.d. 26 april 2016 naar aanleiding van een geschil dat door ROC van Flevoland bij de CMMBO was gemeld over het opleidingsaanbod te Almere. ROCvF stelde daarbij dat ROC TOP niet de zorgplichten macrodoelmatigheid invulde bij het aanbod te Almere. Na analyse van de situatie adviseerde de CMMBO dat ROC TOP het aantal studenten in Almere diende te bevrozen en voorts dat partijen breder dienden af te stemmen over het aanbod in Almere als ook in Amsterdam. Uit de openbare briefwisselingen na dit advies blijkt dat ROC TOP kritisch is over dit advies en het aanbod in Almere niet wil bevrozen; dat aanbod is doelmatig volgens ROC TOP. Breder afstemmen met ROCvA/ROCvF wil ROC TOP wel; ook ROCvA/ROCvF staat daarvoor open. De CMMBO verzoekt beide partijen binnen zes maanden verslag te doen van die bredere afstemming.

Daartussendoor komt een nieuw geschil tussen dezelfde partijen; op 28 juni 2016 adviseert de CMMBO in de casus Opleiding Hotelmanagement Amsterdam. Deze casus betreft de voorgenomen omzetting van een bestaande opleiding Facilitair leidinggevende van ROC TOP in de verwante opleiding Manager-ondernemer horeca (MOH) te Amsterdam. Reden voor deze omzetting is dat de stageplaatsen van de bestaande opleiding vooral bij hotels zitten, maar dat die niet in de kwalificatie facilitair leidinggevende passen. Daarom wil ROC TOP de opleiding aanpassen. Echter, ROCvA heeft al een opleiding MOH in Amsterdam en vraagt de CMMBO om een uitspraak. De CMMBO stelt hierop dat de arbeidsmarkt voor de opleiding MOH onder druk staat en dat de opleiding facilitair leidinggevende juist een beter perspectief biedt. De CMMBO adviseert derhalve om de oude situatie te handhaven en herhaalt voorts haar oproep aan de beide ROC's om breed af te stemmen. ROC TOP bestrijdt na dit advies opnieuw dat de zorgplicht niet is ingevuld en dat het aanbod bovendien voldoet aan de criteria (signaalwaarden) voor macrodoelmatigheid.

In de periode hierna melden de betrokken ROC's bij de CMMBO dat ze geen akkoord hebben bereikt over de uitwerking van de beide adviezen van de CMMBO. Hierop brengt de CMMBO op 8 maart 2017 een Aanvullend advies uit. Daarin constateert de commissie ten eerste dat instellingen het advies over de opleiding MOH hebben genegeerd. Bij de gevraagde brede afstemming constateert de CMMBO dat beide ROC's weliswaar gesprekken zijn gestart, waarbij er ook een concept bestuurlijk akkoord lag, maar dat het uiteindelijk niet is gelukt om daar nadere overeenstemming over te bereiken. De CMMBO roept vervolgens de partijen op binnen zes weken alsnog tot een overeenkomst te komen. De CMMBO waarschuwt daarbij dat indien partijen er opnieuw niet uitkomen, dat de commissie de minister zal adviseren een waarschuwing te geven en bij niet-naleving daarvan de rechten voor het aanbieden van delen van opleidingen te ontnemen. Vervolgens geeft de CMMBO op 31 maart 2017 schriftelijk nog een Toelichting op het Aanvullend advies, na gesprekken tussen de CMMBO en de afzonderlijke besturen. Daarin handhaaft de CMMBO haar advies en meldt dat de betrokken ROC's nog drie weken hebben om tot overeenstemming te komen. Nadat ook die termijn verstrijkt, meldt de CMMBO op 24 mei 2017 aan de minister van OCW dat de betrokken partijen op basis van het advies van de commissie geen overeenstemming hebben bereikt. De CMMBO constateert dat er geen mogelijkheden meer zijn om door advisering tot een oplossing te komen, waardoor er volgens de CMMBO een ondoelmatige (suboptimale) situatie is, c.q. dat zorgplichten niet ingevuld zijn. De CMMBO stelt daarom voor dat de minister een waarschuwing geeft en een nieuwe termijn stelt waarbinnen partijen alsnog tot een akkoord moeten komen, op straffe van beëindiging door de minister van de ondoelmatige situatie. Hierop vraagt de minister van OCW advies aan de CMMBO over de vervolgacties van de minister na dit signaal van de CMMBO. Het hierop volgende Eindadvies van de CMMBO aan de minister, d.d. 2 oktober 2017, is – niet verrassend – in lijn met de eerdere adviezen van de CMMBO in dit dossier. De CMMBO adviseert opnieuw de minister om een waarschuwing te geven en herhaalt het opleidingskader waaraan de nadere afstemming in de regio Almere/Amsterdam zou moeten voldoen volgens de CMMBO.

Bron: openbare adviezen website CMMBO.

Als nader naar de adviezen wordt gekeken die de CMMBO heeft uitgebracht, dan blijkt dat een substantieel deel van de portfolio van de CMMBO te plaatsen is in een specifieke voorgeschiedenis, namelijk de opdeling/defusie van de Amarantis Onderwijsgroep in 2012. Het hiervoor al beschreven adviescluster vanwege de geschillen tussen ROC van Amsterdam/ROC van Flevoland en ROC TOP is mede in de context van de defusie van Amarantis te plaatsen; ROC TOP is ontstaan uit de defusie van Amarantis. Datzelfde geldt voor ROC's in de andere regio die enkele keren terugkeert in de adviezen van de CMMBO, namelijk de regio Utrecht/Amersfoort (zie tekstkader).

De Amarantis Onderwijsgroep

De Amarantis Onderwijsgroep is in 2006 ontstaan uit een fusie van de Interconfessionele Onderwijsgroep Amsterdam (ISA) voor voortgezet onderwijs en het ROC ASA, dat middelbaar beroepsonderwijs verzorgde vanuit eveneens een christelijke identiteit in een relatief groot gebied in de provincies Noord-Holland, Flevoland (Almere) en Utrecht. In 2007 is ook SIVOA (interconfessioneel voortgezet onderwijs in Almere) in Amarantis opgegaan. Daarmee ontstond een relatief grote onderwijsorganisatie voor vo en mbo met ruim 30.000 leerlingen en ruim 3.000 medewerkers, in een relatief groot werkgebied. In 2012 bleek dat Amarantis kampte met financiële problemen en is snel daarop – in 2012 – besloten tot een opsplitsing van Amarantis in vijf zelfstandige organisaties, namelijk twee stichtingen voor voortgezet onderwijs in respectievelijk Amsterdam en Almere en drie zelfstandige, relatief kleine mbo-instellingen, namelijk MBO Amersfoort (werkgebied Amersfoort), MBO Utrecht (werkgebied stad Utrecht) en ROC TOP (met werkgebied Amsterdam en Almere). De drie afgesplitste mbo-instellingen moesten vervolgens als nieuwe en relatief kleine ROC's hun positie verwerven dan wel consolideren in twee regio's (Amsterdam/Almere en regio Utrecht/Amersfoort) waar er al een groot ROC actief was, namelijk ROC van Amsterdam/ROC van Flevoland in Amsterdam/Almere en ROC Midden Nederland met een opleidingsaanbod in de stad Utrecht als ook in Amersfoort. In de portfolio van de CMMBO komen deze mbo-instellingen meermaals terug, na verschillende geschillen over het opleidingsaanbod in de beide genoemde regio's. Die geschillen hebben een complexe achtergrond en hangen samen met de omstandigheid dat in die regio's een nieuwe situatie zich moest zetten, waarbij er meerdere scenario's denkbaar dan wel in bespreking waren die niet als vanzelfsprekend draagvlak bij alle regionale mbo-partners hadden.

Daarbij speelt mee dat bij de oorspronkelijke opzet van ROC's de instellingen met een bijzondere identiteit ruimte kregen om een groter gebied te bedienen, vanwege hun identiteit en de over een groter gebied verspreide doelgroep. Dat is logisch omdat instellingen met een eigen identiteit een afgebakende doelgroep bedienen; instellingen ook in hetzelfde gebied zitten elkaar dan amper in de weg. In de regio Utrecht/Amersfoort bijvoorbeeld heeft het Hoornbeeck College een dermate eigen identiteit (reformatorisch onderwijs) dat doelgroepen inderdaad complementair zijn. Concurrentie kan echter ontstaan als de bijzondere identiteit van een instelling minder sterk wordt beleefd dan wel in de loop van de tijd verwatert, waardoor doelgroepen wel gaan overlappen.

In het geval van Amarantis speelt mee dat Amarantis ruimte kreeg om zich in een groot gebied te profileren op basis van de bijzondere grondslag (confessioneel onderwijs) en dat na de fusie de nieuw gevormde mbo-instellingen zich meer als algemene ROC's zijn gaan profileren. Dat versterkt de noodzaak om af te stemmen over de primaire werkgebieden van instellingen. Mede in dat licht zijn de wrijvingen in het recente verleden in Amsterdam en Utrecht te zien.

(In het kader van deze evaluatie is gesproken met een deel van de bij de nasleep van Amarantis betrokken instellingen, namelijk die in de regio Utrecht (MBO Utrecht, MBO Amersfoort, ROC Midden Nederland en Hoornbeek College).

Met name vanwege het adviescluster vanwege de geschillen in Almere en Amsterdam, maar ook door het geschil in de regio Utrecht/Amersfoort, is de caseload van de CMMBO in de afgelopen periode mogelijk vertekend geweest. Zonder de geschillen in de beide genoemde regio's resteert een handvol gevallen van advisering vanwege geschillen tussen mbo-instellingen. Die stroom lijkt bovendien opgedroogd. In 2017 heeft de CMMBO nog één advies uitgebracht als gevolg van een geschil tussen instellingen en daarna is er geen verzoek meer gedaan door scholen om de CMMBO te laten adviseren.

Qua proportionaliteit is een opmerking te plaatsen bij de adviezen van de CMMBO waarin zoals gezegd bij het aspect doelmatigheid de lat relatief hoog lijkt te liggen. Samengevat zijn de criteria aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een instelling heeft voldaan aan de zorgplicht doelmatigheid als:

- in een regio bij twee dezelfde opleidingen van twee verschillende instellingen elk minstens 18 deelnemers zijn ingeschreven,
- deelnemers niet verdeeld zijn over twee of meer instellingen als er landelijk minder dan 50 deelnemers zijn aan de betreffende opleiding.

En als het bevoegd gezag van de instelling:

- zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de vergelijkbare bekostigde opleidingen in de regio en – indien relevant – op landelijk niveau,
- in voldoende mate afstemming en samenwerking met andere instellingen en met het bedrijfsleven heeft gezocht opdat een doelmatig aanbod van de betreffende opleiding(en) tot stand komt,
- de verwachte ontwikkeling van deelnemersaantallen voor de opleiding goed heeft onderzocht,
- zich voldoende rekenschap gegeven van de gevolgen van de start van de nieuwe opleiding voor de deelnemersaantallen van vergelijkbare bekostigde opleidingen in dezelfde arbeidsmarktregio,
- bij het starten van een nieuwe opleiding voldoende rekening heeft gehouden met reeds bestaande (kapitaalintensive) infrastructuur bij vergelijkbare beroepsopleidingen bij andere instellingen.

In de uitgebrachte adviezen vanwege geschillen tussen instellingen zijn de twee eerstgenoemde waarden in de casussen niet direct in het geding. De afweging of een instelling vervolgens in voldoende mate zich rekenschap heeft gegeven van diverse zaken dan wel heeft afgestemd of onderzocht, is in de aard der zaak een subjectieve afweging aan de hand van alle criteria in de beleidsregel. Daarin kunnen er complexe situaties zijn, zoals ook blijkt uit de uitgebrachte adviezen van de CMMBO. Onder meer is door enkele verweerders in geschillen aangegeven dat voor afstemming en samenwerking ook de andere partij een rol en verantwoordelijkheid heeft. In deze vaak complexe situaties is de lijn van de CMMBO duidelijk: als het doelmatiger kan, zou dat in principe de uitkomst van de afstemming moeten zijn. Overwegingen als de reisafstand en de keuzevrijheid van deelnemers wegen voor de CMMBO wel mee, maar hebben in de uitgebrachte adviezen geen doorslaggevende betekenis; deze aspecten zijn ook geen indicatoren in de beleidsregel. Volgens de wet wordt een opleiding alleen door de instelling aangeboden als de verzorging van die opleiding, gelet op het geheel van de voorzieningen op het gebied van het beroeps onderwijs, doelmatig is.

3.2.5 Externe perceptie van de CMMBO

Bij de externe perceptie van de CMMBO zijn vragen of de relevante stakeholders de CMMBO kunnen vinden en wat ze van de taakinfilling van de CMMBO vinden.

Kunnen mbo-instellingen de CMMBO vinden als loket?

De geïnterviewde mbo-instellingen zijn goed bekend met de taken van de CMMBO. In de afgelopen periode heeft de CMMBO zoals aangegeven zeven keer een adviserende rol gehad bij geschillen tussen mbo-instellingen, maar is dat na 2017 niet meer voorgekomen. De adviesrol van de CMMBO naar aanleiding van geschillen is vooral ingevuld in 2015 en 2016. Uit de interviews met mbo-instellingen is daarbij gebleken dat – logischerwijze – instellingen in principe hun uiterste best zullen doen om een gang naar de CMMBO te vermijden. Dat hangt met meerdere overwegingen samen: (a) een gang naar de CMMBO is een blijk van mislukt overleg en falen, (b) de gang naar de commissie levert veel gedoe, allerlei uitzoekwerk ('huiswerk') en mogelijk vertragingen op, (c) er kan twijfel zijn of de CMMBO met de gewenste uitspraak komt en (d) er kan twijfel zijn aan de effectiviteit van uitspraken, omdat instellingen in de praktijk creatieve manieren kunnen hebben om voornemens alternatief in te vullen, zoals met een andere opleidingsnaam/in een ander kwalificatiedossier (anders labelen) of met een cross-over opleiding. In lijn hiermee zijn in de interviews met mbo-instellingen ook enkele geschillen gebleken die niet aan de CMMBO zijn voorgelegd maar die zich daarvoor wel lenen, maar waarbij de betrokken partijen onderling hebben afgesproken om toch vooral niet naar de CMMBO te gaan. Uit deze signalen blijkt dat de CMMBO zeker niet altijd wordt ingeschakeld in casussen waar dat wel had gekund; partijen hebben allerlei redenen om 'niet naar de CMMBO te gaan'. Dit past overigens bij de intentie dat de bemiddeling door de CMMBO is bedoeld als een laatste middel en ook op die manier gebruikt wordt. In de interviews is gebleken dat 'bemiddeling' c.q. de procesmatige begeleiding van regionale doelmatigheidsdiscussies vaak door de partijen zelf wordt georganiseerd, met de ondersteuning van een externe adviseur. Pas als partijen er echt niet uitkomen is de gang naar de CMMBO aan de orde geweest; dat is opnieuw conform de bedoeling van de CMMBO als 'last resort'. Vaak is er dan geen sprake meer van een goede verstandhouding tussen de betrokken instellingen op het geschilpunt. De rol van de CMMBO is dan niet zozeer bemiddeling, maar scheidsrechter zijn. Uit de interviews met mbo-instellingen blijkt dat in voorkomende gevallen van onopgeloste grensconflicten die rol van scheidsrechter zinvol wordt gevonden. Voor de nabije toekomst is het onzeker – zo blijkt uit de interviews – in hoeverre mbo-instellingen zich bij het loket van de CMMBO zullen melden, mede in verband met de nieuwe werkwijze macrodoelmatigheid die SBB en MBO Raad hebben ontwikkeld en de door betrokkenen genoemde mogelijkheid om bemiddeling in het samenwerkingsverband van de MBO Raad te organiseren.

Kunnen andere stakeholders CMMBO vinden?

Conform de wet kunnen ook andere belanghebbenden bij de afstemming over de macrodoelmatigheid een signaal bij de minister afgeven die vervolgens de CMMBO om onderzoek en advies kan vragen.

Deze belanghebbenden zijn in de regio met name werkgevers(organisaties) en lokale, regionale en provinciale overheden. Daarnaast heeft bijvoorbeeld ook de Inspectie van het Onderwijs de mogelijkheid om een signaal bij de minister af te geven. Uit de interviews met regionale partners, anders dan de mbo-instellingen, blijkt dat partijen niet (goed) bekend zijn met deze signaleringsmogelijkheid c.q. zich niet actief bewust zijn van deze mogelijkheid. In de praktijk zijn er in de afgelopen periode vanuit die hoek van belanghebbenden ook geen signalen afgegeven over niet ingevulde zorgplichten. In de interviews met werkgevers en overheden is daarbij gebleken dat die wel kunnen worstelen met hun positie en 'doorzettingsmacht' richting mbo-instellingen. Werkgevers en lokale, regionale en provinciale overheden zien het grote belang van een doelmatig opleidingsaanbod, in tweeërlei opzicht: voorkomen dat wordt opgeleid tot werkloosheid (overschotopleidingen) en het belang van een passend opleidingsaanbod voor de economische ontwikkeling (tekortopleidingen).

Dit laat onverlet dat regionale partners aangeven dat ze over het algemeen (zeer) terughoudend (zouden) zijn bij het signaleren van niet-naleving van een zorgplicht bij de minister. De eerste drempel is daarbij dat het voor relatieve buitenstaanders heel lastig in te schatten kan zijn welke strategische afwegingen mbo-instellingen maken, wie met wie waarover overlegt en met welke inzet en intensiteit. Zonder diepgaande kennis van het afstemmingsproces, is het lastig om een signaal of klacht bij de minister c.q. de CMMBO neer te leggen c.q. om een nalatige mbo-instelling aan te wijzen. Gemeenten en provincie melden daarbij dat ze weliswaar goed en nauw samenwerken met het mbo over entree-opleidingen en risicjongeren of over banenmarkten voor tekortopleidingen, maar dat ze te ver afstaan van het bestuur van het mbo om echt inhoudelijk uitspraken te kunnen doen over een afgestemd en geoptimaliseerd regionaal opleidingsportfolio. Belangrijkste overweging lijkt echter dat in de huidige verhoudingen, waarin het regionaal overleg groeit, een signalering volgens geïnterviewden de onderlinge relaties nu te zeer onder druk zou zetten; het wordt als een relatief zware stap gezien die niet snel wordt gezet.

Hoe ervaren landelijke en regionale actoren de CMMBO?

Wat betreft de algemene perceptie van de CMMBO blijkt uit de interviews met landelijke stakeholders en met mbo-instellingen dat zij bij de CMMBO een duidelijke missie zien om de inzet op macrodoelmatigheid sterker te agenderen en om te stimuleren dat zorgplichten sterker worden ingevuld. Hiervoor bleek uit een inhoudsanalyse van adviezen van de CMMBO al dat de commissie vanuit de eigen visie en missie relatief geprofileerd en scherp adviseert. Uit de interviews blijkt dat dit ook zo wordt ervaren in het veld, met name bij de mbo-instellingen. Daarbij wordt ook breed onderkend dat de 'stenen in de vijver' van de CMMBO, waarbij het advies over de creatieve opleidingen vooral als een steen is ervaren, een functie hebben gehad om partijen, mede in SBB-verband, aan te zetten tot de ontwikkeling van een nieuwe werkwijze die de landelijke en regionale zelfregulering in de mbo-sector in de komende periode effectief zou moeten invullen.

De reacties van de direct bij adviestrajecten van de CMMBO betrokken mbo-instellingen op adviezen zijn sterk wisselend. Niet verrassend is dat de mbo-instellingen die 'ongelijk' krijgen in een advies van de CMMBO, overwegend zeer kritisch zijn op de analyse en de overwegingen bij de CMMBO. Eenmaal vecht een ROC het besluit van de minister op basis van het advies van de CMMBO aan bij de rechter. Op 20 maart 2019 heeft de Rechtbank Noord-Holland uitspraak gedaan in deze zaak en het beroep ongegrond verklaard (zie tekstkader).

Geding ROC Horizon College tegen sanctie minister van OCW na advies CMMBO

Deze casus start met een adviestraject van de CMMBO in een geschil tussen ROC Horizon College en het Mediacollege Amsterdam (MA) over de start door Horizon College van opleidingen DTP te Heerhugowaard. Het MA verzorgt die opleidingen al geruime tijd. De CMMBO heeft op 7 november 2017 geadviseerd dat Horizon College wegens het niet naleven van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief de opleidingen weer zou moeten beëindigen. Omdat Horizon College zich niet aan dat advies wenste te houden, heeft de CMMBO op 7 december 2017 de minister van OCW geadviseerd om Horizon College een waarschuwing te geven. De minister heeft conform dat advies aan Horizon College gevraagd binnen uiterlijk drie maanden niet langer studenten op de opleidingen in te schrijven. Omdat Horizon College die waarschuwing negeerde, heeft op 10 juli 2018 de minister gemeld voornemens te zijn de rechten met betrekking tot de opleidingen in te trekken. In zijn verweer heeft Horizon College onder meer betoogd dat de bevoegdheid van ROC's om opleidingen te starten niet integraal kan overgaan naar de CMMBO en daarmee naar de minister. Dit is volgens Horizon College strijdig met de wet waarin die bevoegdheid en de wijze waarop een ROC de zorgplicht arbeidsmarktperspectief invult bij het bevoegd gezag van het ROC is neergelegd. De Rechtbank geeft aan dat als een opleiding niet voldoet aan de zorgplicht, de minister echter wel bevoegd is om in te grijpen. Volgens de Rechtbank gaat hiermee de bevoegdheid van ROC's om opleidingen te starten niet over naar de minister. Het ROC mocht volgens de rechter derhalve ook van het advies en de daarin vervatte conclusie van de CMMBO uitgaan.

Bron: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBNHO:2019:2246>

3.3 Rolverdeling CMMBO en andere landelijke actoren

3.3.1 CMMBO versus SBB

In de recente evaluatie van de Wet van wijziging SBB³⁰ is mede beoordeeld hoe de wijze waarop de werkzaamheden van SBB zich verhouden tot de werkzaamheden van de CMMBO. Daarbij zijn drie taken ten aanzien van de macrodoelmatigheid onderscheiden:

- Het genereren van informatie over de arbeidsmarkt, beroepspraktijkvormingsplaatsen en doelmatigheid van het opleidingsaanbod.
- Het onderzoeken van de naleving van de zorgplichten doelmatigheid en arbeidsmarktperspectief.
- Het thematische doorlichten van een arbeidsmarkt.

In het kader van haar wettelijke taak rondom doelmatigheid richt SBB zich op het eerste onderdeel; SBB heeft een adviestaak met betrekking tot de doelmatigheid en het bureau van SBB voert daartoe arbeidsmarktonderzoek uit. Het bestuur SBB wordt in de taken ten aanzien van de doelmatigheid ondersteund en geadviseerd door de Thema-adviescommissie Doelmatigheid binnen SBB. Deze TAC Doelmatigheid bestaat uit vier vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en vier vertegenwoordigers van het mbo. In de sectorkamers van SBB kan tevens de doelmatigheid van het opleidingsaanbod in sectoren en branches in het bedrijfsleven worden besproken.

SBB wil naast de wettelijke taken ook regio's en sectoren ondersteunen bij de dialoog over een macrodoelmatig aanbod. De TAC Doelmatigheid van SBB faciliteert dit door adviezen en richtlijnen over een optimaal opleidingsaanbod gegeven de vraag van de arbeidsmarkt. Om instellingen te ondersteunen in het gesprek over (macro)doelmatigheid stelt SBB via een webportal ook kwantitatieve gegevens over de aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt ter beschikking.

In de evaluatie van de Wet van wijziging SBB is vastgesteld dat SBB het genereren van informatie over de arbeidsmarkt en de doelmatigheid thans op meer uniforme en wetenschappelijk wijze aanpakt dan voorheen. Wel is er behoefte aan dat cijfers beter geduid worden door sectorspecialisten binnen SBB, met name bij sectoren waar relatief weinig cijfers beschikbaar zijn.

De CMMBO voert de andere twee andere genoemde taken uit. De taken van de CMMBO zijn dan:

- op verzoek minister onderzoeken van en adviseren over signalen over niet naleven van de zorgplichten arbeidsmarktperspectief en doelmatigheid door mbo-instellingen;
- op verzoek minister themagericht onderzoeken van en adviseren over het arbeidsmarktperspectief en doelmatigheid van (delen van) het landelijk aanbod van mbo-opleidingen;
- op verzoek belanghebbenden (instellingen, bedrijfsleven e.a.) adviseren over onderlinge verschillen van inzicht in het arbeidsmarktperspectief en/ of doelmatigheid van opleidingen (geschillencommissie).

De laatste taak (geschillencommissie) was in eerste instantie toebedeeld aan SBB, maar belangrijk werd gevonden om de drie taken bij dezelfde instantie te beleggen. Daarop is besloten alle drie de taken te beleggen bij de CMMBO.

30 Berenschot, Evaluatie Wet van wijziging SBB, december 2018.

Taken op papier goed bedeed, nog geen opvolging in de praktijk

Op papier zijn blijkens de evaluatie van de Wet van wijziging SBB de verantwoordelijkheden voor een doelmatig aanbod aldus helder belegd. Wanneer in de praktijk echter sprake lijkt van ondoelmatigheid en de CMMBO een advies heeft uitgebracht, dan bleek uit de evaluatie van 2018 dat verwachtingen verschilden ten aanzien van de primaire verantwoordelijkheid voor de opvolging van dat advies en de uiteindelijke borging van een doelmatig aanbod. Zowel binnen SBB als bij andere stakeholders verschilden de meningen over de mate waarin SBB in dat geval een rol heeft ten opzichte van individuele of samenwerkende mbo-instellingen, bedrijfsleven, de MBO Raad en de minister van OCW.

In de voorliggende evaluatie is gebleken dat dit in de praktijk er op neerkwam dat er tot 2018 bij de beoogde regulering van overschotopleidingen op landelijk niveau aanvankelijk weinig regie was. In 2014 heeft SBB al wel een ‘werkwijze macrodoelmatigheid’ met een bijbehorende escalatieladder voor regio’s uitgebracht en heeft die aanpak ook ondersteund met landelijke analyses en informatie. Een duidelijke sturing en centrale afspraken als follow-up op mogelijk geconstateerde ondoelmatigheden ontbraken echter. Dit is deels verklaarbaar doordat de relatief nieuwe SBB-organisatie (in 2012 voortgekomen uit een fusie) tijd nodig had om zich bestuurlijk en organisatorisch aan te passen (zie tekstkader). Anderzijds is duidelijk dat de externe druk van de wet c.q. van de CMMBO nodig waren om de regulering op landelijk niveau op te gaan pakken. De actuele inzet op een landelijke regie betekent ten opzichte van de eerdere inzet een forse stap.

Op landelijk niveau is voorts zichtbaar dat de MBO Raad (met werkgevers- en werknemersorganisaties partner in SBB) zich aanpast en bijvoorbeeld de eigen governance code heeft aangescherpt op het aspect macrodoelmatigheid. In opdracht van de MBO Raad is er een Klachtencommissie goed bestuur mbo, die twee taken heeft: (1) klachten behandelen in verband met het niet naleven van de Branchecode goed bestuur in het mbo en (2) optreden als handhavingscommissie bij de lidmaatschapseisen voor aansluiting van mbo-scholen bij de MBO Raad. De commissie is onafhankelijk; leden hebben geen binding met de MBO Raad of de mbo-scholen.

Overgangperiode SBB

Door betrokkenen is in de voorliggende evaluatie aangegeven dat de rol van SBB in de macrodoelmatigheid mede dient te worden gezien in de recente ontstaansgeschiedenis van SBB. SBB is een relatief nieuwe organisatie, die in 2012 is ontstaan uit de fusie van zeventien bedrijfstakgewijs georganiseerde Kenniscentra Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven (KBB’s) die verenigd waren in het COLO, het Centraal Orgaan van de Landelijke Opleidingsorganen van het bedrijfsleven. De KBB’s waren samengesteld uit vertegenwoordigers van mbo-instellingen en van werkgevers en werknemers in de betreffende bedrijfstak en hadden als taak om per bedrijfstak de kwalificaties voor het mbo te ontwikkelen en het werven en erkennen van leerbedrijven voor het mbo. Het COLO ondersteunde de kenniscentra met expertise, analyses en data. In de nieuwe SBB-organisatie moesten vervolgens ook nieuwe taken in het kader van de Wet macrodoelmatigheid worden ingepast, naast belangrijke veranderingen als de herziening van de kwalificatiedossiers, wat volgens betrokkenen een overgangs- en regelingsperiode heeft gevergd.

Taakverdeling CMMBO en SBB in de toekomst

De observaties in de evaluatie Wet van wijziging SBB zijn momenteel ingehaald door de nieuw ontwikkelde werkwijze van SBB (zie ook verderop), die is bedoeld om in de toekomst in het samenwerkingsverband van SBB wel een effectieve opvolging te geven aan besluiten op basis van uit analyses blijkende ondoelmatigheden bij opleidingen (de beoogde aanpak van ‘zorgelijke kwalificaties’). In deze werkwijze zijn ook de capaciteit tot het maken van analyses en de duidingscapaciteit inzet van verbetering. De nieuwe werkwijze kan impliceren dat ook de rol- en taakverdeling tussen SBB en de CMMBO dient te worden herijkt. In het kader van de voorliggende evaluatie is niet aan te geven welke richting dat uit zou moeten; dat is sterk afhankelijk van de afspraken tussen alle betrokken partijen over de landelijke werkwijze van SBB, de effectivering daarvan en de relatie met het bestaande wettelijke kader.

3.3.2 Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs heeft in de bevordering van macrodoelmatigheid een rol door de instellingsonderzoeken die de inspectie doet (waarin ook de informatieplicht van instellingen richting studenten een onderdeel is), waarbij de inspectie signalen kan aandragen op basis waarvan de minister van OCW kan besluiten om een nader onderzoek door de CMMBO te laten doen naar de naleving van zorgplichten. Naast het toezicht op de onderwijsinstellingen houdt de inspectie toezicht op SBB. SBB voert sinds 1 augustus 2015 wettelijke taken uit voor de kwalificatiestructuur, de beroepspraktijkvorming en het leveren van feiten en cijfers over de arbeidsmarkt, de beroepspraktijkvorming en de doelmatigheid. Dit houdt in:

- het opstellen en onderhouden van kwalificatiedossiers en keuzedelen als onderdeel van de kwalificatiestructuur in het mbo;
- het zorgdragen voor een toereikend aantal stageplaatsen, het erkennen (beoordelen) van leerbedrijven (mbo en vmbo) en het bevorderen van de kwaliteit daarvan;
- het ondersteunen van bovengenoemde taken door het uitvoeren van onderzoek en het uitvoeren van aanvullende activiteiten ter bevordering van de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt.

De inspectie kijkt naar de resultaten van de uitvoering van de wettelijke taken van SBB en geeft de inspectie een oordeel over de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken en de borging daarvan. Het toezicht is risicogericht en proportioneel ingericht op basis van informatie uit de mbo-sector en verantwoording door SBB.

De inspectie heeft in de afgelopen periode geen signalen in verband met de macrodoelmatigheid afgegeven bij de minister. Uit de gesprekken en interviews in het kader van de voorliggende evaluatie is niet gebleken dat in de huidige praktijk van regulering van de macrodoelmatigheid, de inspectie een belangrijke rol of positie heeft. In het evaluatieonderzoek is verder niet nader gefocust op de rol en positie van de inspectie.

3.4 Recente ontwikkelingen: nieuwe werkwijze SBB

In 2018 heeft de CMMBO een analyse van de creatieve opleidingen in het mbo gepubliceerd. Daaruit bleek dat de instroom in en het aanbod van deze opleidingen sterk zijn gegroeid terwijl het arbeidsmarktperspectief doorgaans matig tot soms onvoldoende is. De CMMBO adviseerde de betreffende kwalificatiedossiers inhoudelijk te vernieuwen en de kwalificatiedossiers Artiest en DTP te beëindigen. De minister heeft hierop advies aan SBB gevraagd, met de toevoeging dat als SBB onderbouwde alternatieven voor beëindiging aandraagt, die minimaal moeten inhouden dat het aantal scholen dat de opleidingen Artiest en DTP aanbiedt, fors daalt. Hierop zijn partijen in het samenwerkingsverband van SBB en de MBO Raad in juni 2019 tot een akkoord gekomen over een regionaal in te vullen vermindering van de totale opleidingscapaciteit van opleidingen³¹. Voorafgaand daaraan (december 2018) hebben SBB en de MBO Raad afgesproken hoe zij voortaan de regie op de macrodoelmatigheid willen gaan voeren. Kern van die nieuwe werkwijze is:

- Opleidingen worden jaarlijks door SBB gewogen op drie punten: (1) baankans in het verleden, (2) werk op niveau in het verleden en (3) kans op werk op het niveau en in het verlengde van de opleiding (t.o.v. de beleidsregel toegevoegd). Als opleidingen op minstens twee punten onvoldoende scores, merkt SBB die aan als 'mogelijk zorgelijk'.
- Mogelijk zorgelijke kwalificaties worden nader geanalyseerd aan de hand van aanvullende data, trends, ontwikkelingen en regionale context, om te kunnen bepalen of er daadwerkelijk reden is tot zorg.

31 Zie: <https://www.s-bb.nl/nieuws/nieuwe-werkwijze-sbb-vergroot-kansen-van-mbo-studenten-op-de-arbeidsmarkt>

- De betrokken sectorkamer geeft duiding aan de cijfers bij zorgelijke kwalificaties en adviseert het SBB-bestuur of een interventie (maatregelen of stopzetting) of vervolgacties (zoals nader onderzoek) gewenst zijn.
- Binnen SBB heeft de Thema-adviescommissie Doelmatigheid een overkoepelende rol en monitort de toepassing van de werkwijze en kan geraadpleegd worden als een sectorkamer er niet uitkomt.
- Het bestuur van SBB neemt een besluit op basis van het advies. Bij instroom- of aanbodbeperkende maatregelen is het scholenveld aan zet, onder regie van de MBO Raad, gehoord hebbende het (regionale) bedrijfsleven. Afsproken maatregelen in het verband van de MBO Raad zijn niet vrijblijvend. Binnen de MBO Raad is een werkwijze ontwikkeld en geborgd in de governance code, hoe invulling gegeven wordt aan adviezen die uit de werkwijze voortkomen.
- Bij instroombeperkende maatregelen is het algemene uitgangspunt dat bij de uitwerking daarvan vakscholen zo mogelijk gevrijwaard worden van gevolgen.

Met deze inzet zit het mbo samen met het bedrijfsleven in SBB in een proces naar landelijke regulering van overschotopleidingen, mede omdat zij alternatieven voor zelfregulering als onwenselijk zien. Dit akkoord tot zelfregulering wordt door betrokken partijen als een belangrijke winst gezien en als een doorbraak in de afstemming over de macrodoelmatigheid. Het nieuwe systeem kan volgens betrokkenen werken als partijen de ruimte krijgen om zichzelf te reguleren op basis van eigen analyses. Hierbij zijn vooraf geen waarborgen te geven dat de nieuwe werkwijze succesvol gaat zijn. De werkwijze moet zich nog gaan bewijzen en de minister zal derhalve op basis van vertrouwen een besluit moeten nemen in hoeverre de nieuwe werkwijze het huidige wettelijke kader (op termijn) kan vervangen dan wel daarin ingepast kan worden of (vooralsnog) naast het huidige wettelijke kader kan worden uitgevoerd. Vanuit de voorliggende evaluatie zijn daarbij de volgende opmerkingen en aanbevelingen te formuleren.

- De uitdaging bij het maken van breed gedragen analyses die voldoende differentiëren naar regio's en instellingen en die rekening houden met de meervoudige opdracht aan het mbo en daarbij waar nodig ook rekening houden met alternatieven voor studenten, is groot. De ervaringen met de aanpak van de opleidingen Artiest en DTP zijn daarbij volgens betrokkenen nuttig en leerzaam geweest. Realistische verwachtingen zijn evenwel van belang om partijen de tijd en de ruimte te geven om dit ook in andere domeinen toe te passen. Te hoge verwachtingen van snelle en grote opbrengsten kunnen te veel druk op de werkwijze zetten. Realistische doelstellingen vergroten het draagvlak en de haalbaarheid van afspraken in regio's.
- Daarbij is een factor dat in deze evaluatie is gebleken dat een deel van de mbo-instellingen kritisch is over de zin en noodzaak van de versterkte zelfregulering. Alle mbo-instellingen hebben zich in verband van de MBO Raad aan de nieuwe werkwijze gecommitteerd. Maar gelet op de gevoelens bij sommige instellingen is het van belang dat duidelijk kan worden gemaakt hoe de werkwijze van SBB alle mbo-instellingen kan incorporeren c.q. hoe een invulling kan worden gerealiseerd die voor alle mbo-instellingen acceptabel is, waarbij de werkwijze nog tot tastbare resultaten kan leiden.
- Onderdeel van de complexiteit is dat de werkwijze primair een landelijk kader hanteert. Situaties die in een landelijke analyse niet zorgelijk zijn, kunnen dat in bepaalde regio's echter wel zijn. Omgekeerd geldt dat in regio's met al wel een effectieve afstemming van (delen van) het regionale portfolio, er minder of geen behoefte is aan een gedetailleerd landelijk kader, maar aan meer richtinggevende analyses en adviezen. Een landelijk kader dat alle regio's op eenzelfde manier zou benaderen, zou regio's die al wel ondoelmatig aanbod effectief beheersen, kunnen benadelen. In de werkwijze wordt met (instroombeperkende) maatregelen rekening gehouden of deze op regionaal, sectoraal of landelijk niveau nodig zijn. Voor SBB is het een belangrijke uitdaging om dit met gedifferentieerde analyses en besluiten, zo goed mogelijk toegesneden op de stand en de kwaliteit van samenwerking in regio's, te adresseren.

- De signaalwaarden in de beleidsregel voor de zorgplicht arbeidsmarktperspectief zijn dat minstens zeventig procent van de gediplomeerden werk vindt en bij minimaal de helft daarvan werk op het niveau van de opleiding. Als aan één van deze beide criteria niet is voldaan, kan er volgens de beleidsregel in elk geval aanleiding zijn voor een onderzoek naar invulling van de zorgplicht door een instelling. SBB hanteert in de landelijke werkwijze een derde criterium (kans op werk), waarbij er nader onderzoek kan volgen als twee van de drie indicatoren onder de signaalwaarde zitten. Dat creëert de mogelijkheid dat als niet aan één van de beide criteria in de beleidsregel is voldaan, een kwalificatie dan niet nader wordt bekeken door een sectorkamer. Dat betekent dat voor een bepaalde opleiding de zorgplicht van een instelling door de minister anders kan worden beoordeeld dan dezelfde opleiding door SBB op landelijk niveau. Vraag is of dit wenselijk is, onverlet dat de werkwijze SBB niet bedoeld is als vervanging van de beoordeling van de zorgplicht bij instellingen. Beleidsregel en SBB-werkwijze zijn eenvoudig op een lijn te brengen, door bij SBB een kwalificatie als 'mogelijk zorgelijk' te duiden als één van de drie indicatoren onder de signaalwaarde scoort.
- De minister heeft de bevoegdheid om – op basis van signalen – thematische en sectorale analyses uit laten voeren door de CMMBO en op basis daarvan besluiten te nemen. In de nieuwe werkwijze baseert SBB zich op eigen analyses, die verrijkt worden met allerlei inzichten en data vanuit regio's en anderszins. Buiten SBB om uitgevoerde analyses en adviezen lijken lastig verenigbaar met de nieuwe werkwijze. Immers, als de conclusies daarvan zouden afwijken van door SBB uitgevoerde analyses, zou dit de werkwijze van SBB doorkruisen. Nadere afspraken hierover zijn wenselijk. Uitgangpunt moet hierbij in elk geval zijn dat SBB in staat blijkt om via voldoende scherpe analyses de relevante ondoelmatigheden bloot te leggen en te vertalen in adequate aanpakken.
- De werkwijze is er bij gebaat dat in alle regio's effectieve regiotafels ontstaan, waarin mbo-instellingen – zo gewenst met hun regionale partners – afstemmen over het portfolio. Dit is nog niet in alle regio's gerealiseerd. Aan te bevelen is dat de MBO Raad bij de organisatie hiervan waar mogelijk een faciliterende en stimulerende rol heeft.
- De zorgplicht doelmatigheid is geen uitgewerkt onderdeel van de nieuwe werkwijze. Onderwijs en bedrijfsleven kunnen terecht bij het Meld- en expertisepunt specialistisch vakmanschap indien zij van mening zijn dat een opleiding in zijn voorstaan wordt bedreigd. Ten aanzien van het in deze evaluatie onderscheiden derde aspect van macrodoelmatigheid – de aanpak van personele tekorten – is er de ambitie bij SBB om de landelijke regie ook hierop te versterken. De regulering van macrodoelmatigheid in het mbo kan gebaat zijn bij een integrale regie.
- SBB neemt het beoordelingskader arbeidsmarktperspectief over in de werkwijze. De indicator arbeidsmarktparticipatie zou daarbij op het punt 'minstens twaalf uur per week werk' aangescherpt kunnen worden naar een niveau dat economische zelfstandigheid borgt.
- De door SBB toegevoegde indicator 'kans op werk' kent de beperking die aan alle arbeidsmarktprognoses kleven, namelijk grote onzekerheden op langere termijn. Het duiden van arbeidsmarktprognoses en arbeidsmarktinformatie (kwalitatief en kwantitatief) is ook van belang om twee redenen: (1) het tijdig identificeren van kwalificaties die gelet op arbeidsmarktontwikkelingen verouderd dreigen te raken en innovatie dan wel regulering behoeven, (2) het identificeren van opleidingen, zoals in de bouw, met een evident economisch en maatschappelijk belang maar met een hoge conjunctuurgevoeligheid. Beide analyses dragen bij aan het beter anticyclisch opleiden. Naast analyses per kwalificatie, zouden kwalitatieve en kwantitatieve analyses met name op deze twee clusters opleidingen gefocust kunnen worden en aan nadere afspraken verbonden kunnen worden.

Aan te bevelen is om in de komende jaren goed te monitoren wat de ervaringen met en de opbrengsten van de nieuwe werkwijze zijn.

3.5 Conclusies taken en rolinvulling

De taken en rollen ten aanzien van de macrodoelmatigheid zijn op papier goed belegd en de onafhankelijkheid van de CMMBO is extern en intern afdoende geborgd. Wat betreft de taakuitvoering in de praktijk is er bij de CMMBO de observatie dat de zorgplichten arbeidsmarktperspectief en doelmatig tot nu toe onvoldoende worden ingevuld; CMMBO wil met de analyses en adviezen daar een impuls aan geven en legt de lat daarbij relatief hoog. De vraag om adviezen van de CMMBO in regionale geschillen is na 2017 stilgevallen. Bij SBB is waarneembaar dat de landelijke regie op een macrodoelmatig mbo tot 2018 beperkt bleef tot richtlijnen en ondersteunende analyses en dat vanaf 2018 de partijen in SBB zijn gaan werken aan een versterkte regie. Dit moet zich nog gaan bewijzen. De MBO Raad heeft de eigen governance code op het aspect macrodoelmatigheid verduidelijkt. De analyse van de CMMBO van de creatieve mbo-opleidingen is daarin een duidelijke impuls geweest. De overige regionale stakeholders (bedrijfsleven, overheden) benadrukken hun belang bij een regionale afstemming van het opleidingsaanbod mbo. Vanuit deze hoek zijn er geen signalen richting de minister over niet ingevulde zorgplichten geweest en dat is in de toekomst ook niet te verwachten. De rol van de Inspectie van het Onderwijs met betrekking tot de macrodoelmatigheid is tot nu toe van geen betekenis geweest.

4 Regionale partners: ervaringen en effecten in regio's

In dit hoofdstuk ligt de focus op de ervaringen en opinies bij betrokkenen bij de regionale afstemming van opleidingen en het opleidingsaanbod. De Wet en Beleidsregel macrodoelmatigheid mbo staan daarbij niet op zichzelf. Ook andere regelgeving, initiatieven en beleidsontwikkelingen stimuleren de responsiviteit van het mbo en het regionale overleg over tal van zaken zoals de aanpak van voortijdige schooluitval, de omgang met probleemjongeren en de versterking van het techniekonderwijs. In regio's zijn er hierdoor meerdere netwerken en platforms waarin medewerkers en bestuurders van mbo-instellingen, andere onderwijsinstellingen, werkgevers en overheden elkaar ontmoeten. De gespreksagenda is vaak breder dan het opleidingsaanbod. In dit hoofdstuk is op basis van de ervaringen en opinies in vijf regio's/provincies beschreven hoe het regionale overleg over macrodoelmatigheid in het algemeen verloopt en welke opbrengsten dit heeft. De vijf nader bekeken regio's zijn hierna kort in algemene zin beschreven. Per regio zijn interviews gehouden met diverse betrokkenen en is een deskresearch uitgevoerd. De inzichten uit deze interviews zijn niet per regio gepresenteerd, maar in de analyse tezamen genomen. In die overall analyse zijn ook de inzichten uit de interviews met landelijke stakeholders betrokken. Opinies, ervaringen en percepties van de kwaliteit van het overleg en de opbrengsten daarvan zijn in het navolgende dus veralgemeniseerd, niet direct herleidbaar tot specifieke regio's of instellingen. Datzelfde geldt ook voor de beoordeling van de verantwoording van (mutaties in) de opleidingsportfolio in jaarverslagen van mbo-instellingen.

4.1 Regionale casussen

Hieronder zijn in vijf diverse regio's de onderwijssituaties beschreven (aantal en type aanbieders) en het overleg dat globaal in die regio's met en tussen mbo-instellingen wordt gevoerd. Als er in de geselecteerde regio's sprake is geweest van een adviestraject van de CMMBO is dat kort aangegeven. Daarvoor is gebruik gemaakt van de openbare adviezen op de website van de CMMBO (www.cmmbo.nl).

Casus 1: Den Haag, Leiden, Zoetermeer

In de regio Leiden/Haaglanden/Zoetermeer zijn de volgende mbo-instellingen actief:

<i>Instelling</i>	<i>Aanbod</i>	<i>Werkgebied</i>
ROC Mondriaan	Breed	Den Haag, Delft
MBO Rijnland	Breed	Leiden, Zoetermeer, Delft, Leidschendam
Wellant College	Groen	Rijnsburg, Rijswijk, Delft
Leidse Instrumentenmakerschool	Vakschool	Leiden, landelijk
SVO	Foodsector	Rijswijk, (boven)regionaal

In de regio gaat het naast enkele instellingen met een specifiek aanbod (groen onderwijs, vakscholen) om twee brede ROC's, waarbij ROC Mondriaan actief is in Den Haag en Delft en MBO Rijnland met name in Leiden en Zoetermeer. MBO Rijnland heeft daarnaast ook locaties in Delft en Leidschendam.

De beide brede ROC's hebben beide duidelijke thuisbases: ROC Mondriaan in Den Haag en MBO Rijnland in Leiden. Het opleidingsaanbod in Zoetermeer wordt enkel verzorgd door MBO Rijnland en is onderwerp geweest van een adviestraject bij de CMMBO (zie kadertekst).

Aanbod mbo-opleidingen in Zoetermeer

Tussen ROC Mondriaan (hoofdlocatie Den Haag) en ID College (wijder werkgebied, thans MBO Rijnland) rees de vraag hoe en door wie het opleidingsaanbod in Zoetermeer het beste kan worden verzorgd. Die vraag is voor advies aan de CMMBO voorgelegd. De context hiervan waren reeds gaande herschikkingen van het opleidingsaanbod na de stopzetting van ROC Leiden, waaronder een reeds afgesproken uitruil van opleidingen tussen Den Haag en Leiden. Het mbo-aanbod te Zoetermeer wordt geheel verzorgd door ID College (MBO Rijnland). Het aanbod is niet dekkend, maar wel doelmatig opgezet volgens de CMMBO. Een belangrijk deel van de Zoetermeerse mbo-leerlingen volgt de mbo-opleiding buiten de eigen regio, waaronder in Den Haag. Omdat dit een korte reistijd vergt, vindt de CMMBO dit geen belangrijk argument voor uitbreiding van het aanbod te Zoetermeer. De CMMBO ziet verder ook geen dringende, goed onderbouwde redenen om het aanbod in Zoetermeer uit te breiden. In reactie op dit advies stelt ROC Mondriaan dat de commissie niet ingaat op de overwegingen van ROC Mondriaan en dat de commissie te zeer uitgaat van een historisch gegroeide situatie en die voorop stelt. ROC Mondriaan vindt dat de doelmatigheid juist kan toenemen als Mondriaan in Zoetermeer aanbod kan verzorgen.

Bron: website CMMBO.

Er is in deze regio geen structureel, breed overleg over het regionale opleidingsportfolio. Er is ad hoc afstemming waar en wanneer nodig. In specifieke (tekort)domeinen zoals techniek en zorg is er een structureel overleg tussen de directies van de betrokken instellingen in de regio, waarin ook de afstemming van het portfolio op de agenda staat.

Casus 2: Utrecht – Amersfoort

In de regio Utrecht/Amersfoort zijn relatief veel mbo-instellingen actief in een relatief klein gebied. Er zijn vier brede aanbieders, namelijk ROC Midden Nederland, MBO Amersfoort, MBO Utrecht en Hoornbeeck College (ook in een groter deel van het land actief). Daarnaast gaat het om groen onderwijs en enkele (vak)scholen met een gespecialiseerd aanbod.

<i>Instelling</i>	<i>Aanbod</i>	<i>Werkgebied</i>
MBO Utrecht	Breed	Utrecht (stad)
ROC Midden Nederland	Breed	Utrecht, Amersfoort, Nieuwegein
MBO Amersfoort	Breed	Amersfoort, Utrecht
Hoornbeeck College	Breed	Groot deel van Nederland
Grafisch Lyceum Utrecht	Grafisch	Utrecht en wijde omgeving
SVO	Foodsector	Houten, groter deel van Nederland
Wellant College	Groen	Houten, groter deel van Nederland
Nimeto	Vakschool	Utrecht, groter deel van Nederland

Als de hele provincie Utrecht wordt beschouwd, dan kan nog worden genoemd dat MBO Rijnland een locatie heeft in Woerden en ROC van Amsterdam een locatie in Hilversum. Op deze beide locaties is er een relatief smal aanbod van opleidingen. De onderwijssituatie nader beschouwd bestaat uit drie relatief algemene ROC's die elk opereren vanuit een eigen maar ook overlappend gebied en een ROC (Hoornbeeck) met een nadrukkelijke bijzondere identiteit (christelijk) dat een groot werkgebied heeft en door de bijzondere signatuur een eigen doelgroep bedient. De vakscholen en het groen onderwijs hebben een breder wervingsgebied en een deels met de brede ROC's overlappend aanbod.

In deze regio is er een voorgeschiedenis met twee adviestrajecten van de CMMBO; een naar aanleiding van een geschil tussen ROC Midden Nederland en MBO Amersfoort over chauffeursopleidingen en een naar aanleiding van een dispuut tussen ROC Midden Nederland en SVO over het aanbod van horeca-opleidingen (zie tekstkader).

Casussen horeca-opleidingen en chauffeursopleidingen

De eerste casus betreft een geschil tussen ROC Midden Nederland en vakschool SVO over het aanbod van horeca-opleidingen. ROC Midden Nederland biedt die aan in Nieuwegein en SVO wil in het nabijgelegen Houten ook opleidingen gaan verzorgen. ROC Midden Nederland vindt dit ondoelmatig. In haar advies stelt de CMMBO dat het bij het geschil niet gaat om vergelijkbare opleidingen. De commissie CMMBO beoordeelt vervolgens dat SVO de zorgplichten voldoende heeft ingevuld door de verwachte instroom en het arbeidsmarktperspectief voldoende te onderbouwen. De CMMBO roept SVO wel op over dit aanbod beter af te stemmen. In de reactie op dit advies blijft ROC Midden Nederland bij haar standpunt en stelt dat SVO het voornemen houdt om een vergelijkbare opleiding te starten en dat een aanpalende (niet strikt overlappende) opleiding ook 'concurrentieel' werkt.

Het tweede geschil betreft de chauffeursopleidingen in de regio. MBO Amersfoort biedt in Amersfoort deze opleiding aan. ROC Midden Nederland is deze opleiding ook in Amersfoort gestart, zonder overleg met MBO Amersfoort. De nieuwe situatie is volgens MBO Amersfoort niet doelmatig (het aanbod verdunt te veel). De CMMBO stelt vast dat het arbeidsmarktperspectief op zich voldoende is, maar concludeert wel dat de zorgplicht arbeidsmarktperspectief (afstemming) door ROC Midden Nederland onvoldoende is ingevuld. Argument van de commissie is voorts dat het efficiënter is om één opleiding in de regio te hebben dan twee (de omvang van beide opleidingen ligt op zich wel boven de signaalwaarden in de beleidsregel voor doelmatigheid). ROC Midden Nederland dient de opleiding gefaseerd af te bouwen. De commissie constateert voorts dat beide ROC's al langer geen overleg voeren over de macrodoelmatigheid. De CMMBO roept beide instellingen op hun lange termijnstrategie af te stemmen. In reactie op het advies meldt ROC Midden Nederland de opleiding inderdaad te zullen stoppen, maar stelt overigens een adequate aanpak te hebben van de afstemming met andere instellingen.

Bron: website CMMBO

In Utrecht overleggen gemeenten, provincie en onderwijsinstellingen onder meer in de Economic Board Utrecht ook zijdelings over de macrodoelmatigheid; daarbij staat de bijdrage van het mbo aan de economische structuurversterking centraal. Een periodieke, gezamenlijke herijking van het gezamenlijk portfolio vindt niet plaats. In bijvoorbeeld de Technologieraad Utrecht is er afstemming over specifieke domeinen.

Casus 3: Noord-Brabant – Kennispact MBO Brabant

In de provincie Noord-Brabant is een groot aantal mbo-instellingen actief, waarbij er vier subregio's zijn te onderscheiden die zich richten op de regionale arbeidsmarkt. Het gaat om de volgende aanbieders:

<i>Instelling</i>	<i>Aanbod</i>	<i>Werkgebied</i>
ROC Willem 1 College	Breed	Den Bosch
ROC West-Brabant	Breed	West-Brabant
ROC van Tilburg	Breed	Midden-Brabant
ROC de Leijgraaf	Breed	Oost-Brabant
Summa College	Breed	Eindhoven
ROC Ter Aa	Breed	Helmond
Helicon Opleidingen	Groen	Brabant, Gelderland
St. Lucas	Creatief	Eindhoven, groter deel van Nederland
ROC Nijmegen	Breed	Nijmegen, Oost-Brabant

Alle mbo-instellingen participeren in het kader van het Kennispact MBO Brabant in een werkgroep macrodoelmatigheid die het realiseren van een betere aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt en een doelmatigere spreiding van het opleidingsaanbod als gezamenlijke taak heeft. Dat leidt momenteel ook tot concrete afstemming op delen van het gezamenlijke portfolio. Bedrijfsleven en overheden zijn indirect betrokken via de subregio's en andere overlegtafels en zitten niet rechtstreeks in de werkgroep macrodoelmatigheid.

Casus 4: Gelderland- Rivierenland

In de regio Gelderland/Rivierenland zijn de volgende mbo-instellingen actief:

<i>Instelling</i>	<i>Aanbod</i>	<i>Werkgebied</i>
ROC Nijmegen	Breed	Nijmegen, Oost-Brabant
ROC Rijn IJssel	Breed	Arnhem en omgeving
ROC Rivier	Breed	Tiel
ROC A12	Breed	Veluwe
Helicon	Groen	Brabant, Gelderland

In het Gelders mbo overleggen alle mbo-instellingen mede over de macrodoelmatigheid en vraag en aanbod in de provincie. Dat overleg is met name gericht op elkaar informeren; een periodieke analyse en herijking van het gezamenlijke aanbod gebeurt (nog) niet effectief. Nieuw te starten opleidingen worden besproken. Dit platform is recent benut voor het maken van afspraken over de regulering van de creatieve opleidingen in de provincie. Dit biedt mogelijkheden tot ontwikkeling naar een afstemmingsplatform over het opleidingsaanbod, volgens betrokkenen. De provincie heeft hierbij een ondersteunende en stimulerende rol.

Casus 5: Twente

De regio Twente is in vergelijking tot de andere regio's bijzonder omdat er in feite maar één algemeen ROC is dat opleidingen aanbiedt. Ook in een dergelijk gebied heeft een ROC de zorgplicht om een macrodoelmatig aanbod te organiseren. In de regio Twente zijn de volgende mbo-instellingen actief:

<i>Instelling</i>	<i>Aanbod</i>	<i>Werkgebied</i>
ROC Twente	Breed	Twente
Zone College	Groen	Oost Nederland

ROC Twente overlegt met provincie, gemeenten en stakeholders over onder meer het portfolio. In onder meer het Techniekpact Twente is er specifieke afstemming over de technische opleidingen.

Samenvatting en conclusies regioportretten

Uit de vijf regioportretten spreekt dat de diversiteit groot is qua omvang, aantal en type aanbieders. De grenzen tussen regio's zijn vaak fluïde. Het relevante werkgebied van mbo-instellingen verschilt en de regionale overlegstructuur wisselt. Overall komt wel voor dat in specifieke opleidingsdomeinen, met name in tekortsectoren zoals techniek en de zorg, er regionale platforms zijn voor afstemming en samenwerking. Brede afstemming en coördinatie van de regulering van overschotopleidingen is er niet overal en waar die er is, zit die in het beginstadium.

4.2 Opinies over de opbrengsten van de wet en beleidsregel

4.2.1 Mbo-instellingen

Wat betreft de zelfregulering van de overschotopleidingen op regionaal niveau is er een wisselend beeld en per saldo een ontwikkeling die aan het begin staat. Alle mbo-instellingen geven aan dat zij de inzet op een arbeidsmarktrelevant aanbod als hun kerntaak zien, waarover zij op verschillende manieren en niveaus en vanuit alle opleidingen in contact staan met werkgevers en andere betrokkenen. Dat gebeurt vooral in een dialoog tussen afzonderlijke mbo-instellingen en hun stakeholders in het eigen werkgebied. Die dialoog ontstaat op allerlei formele en informele wijzen, via stagecontacten, praktijkopdrachten, elkaar ontmoeten in regionale overleggen en netwerken, via werkveldcommissies en adviesraden, et cetera. Die afstemming levert naar het oordeel van de betrokkenen winst op ten aanzien van een arbeidsmarktrelevant opleidingsaanbod. Ook de horizontale verantwoording naar regionale stakeholders is volgens geïnterviewden verbeterd.

Maar niet overal is een effectieve dialoog zichtbaar tussen mbo-instellingen in een regio, samen met hun stakeholders, over de gecoördineerde aanpak van overschotopleidingen. De afstemming die er is, levert vaak (nog) weinig concreets op en staat aan het begin. Het wisselt echter per regio; er zijn regio's/provincies waar er al wel een (redelijk) effectief overleg tussen mbo-instellingen over het gezamenlijke ondoelmatige aanbod op gang is gekomen, in andere is dat nauwelijks het geval.

Een bestuurder van een mbo-instelling vat de afgelopen periode wat betreft de regulering van overschotopleidingen als volgt samen:

- in het eerste jaar na de wetwijziging van 2015 is er niets gebeurd;
- in het tweede jaar is er een latente beweging op gang gekomen;
- en in het derde jaar en daarna is, mede onder druk van de CMMBO, het proces in een stroomversnelling geraakt, met de recente aanpak van de opleidingen Artiest en DTP.

Dit beeld van de impact van de wet en de beleidsregel keert in veel gesprekken terug. De impact van de wet en de beleidsregel op regulering in de regio moet daarmee merendeels nog blijken. Het recente overleg over de regulering van de creatieve opleidingen is daarbij in veel gesprekken als een leerproces gekenschetst en per saldo als vaak moeizaam maar veelbelovend omschreven. Uit de overige interviews, met name met overheden, blijkt ook dat er in het algemeen een positieve trend wordt gezien, c.q. een zekere omslag wat betreft de algemene afstemming en samenwerking. De geïnterviewden zijn het er in het algemeen over eens dat de aanpak van overschotopleidingen een gecoördineerde inzet vergt en dat het vergt dat er in regio's effectieve regiotafels ontstaan, waarin (direct of indirect) ook de inbreng van werkgevers en regionale overheden belandt. In regio's zou er dus een triple helix (onderwijs, overheid en werkgevers) afstemming tussen alle betrokken partijen moeten zijn. Dat is zoals gezegd nog niet overal goed van de grond gekomen. In deze evaluatie is gebleken (zie ook hierna) dat regionale partners van het mbo gemotiveerd zijn om (beter) met het mbo af te stemmen en – aan zijde van de overheden (provincies) – de afstemming zo nodig ook te faciliteren.

Bij de doelstelling doelmatigheid is er volgens instellingen minder een directe noodzaak van een gecoördineerde gezamenlijk aanpak en is het vooral een zaak tussen twee mbo-instellingen om uit elkaars vaarwater te blijven. In het mbo is in de afgelopen jaren volgens geïnterviewden het concurrentiemodel meer en meer losgelaten en is overleg over concurrerend aanbod, samenwerking in kleine tekortopleidingen en het focussen op de eigen kernregio ('elkaar niet in de weg zitten') meer het uitgangspunt geworden. De gezamenlijke, gecoördineerde aanpak van de overschotopleidingen loopt daar nu in zekere zin achteraan.

De aanpak van tekorten aan vaklieden is een eigen beleidsveld en vergt onder meer een effectieve instroombevordering bij tekortenopleidingen. De afstemming tussen instellingen en met andere belanghebbenden in bijvoorbeeld regionale techniekplatforms kent in vergelijking met de gecoördineerde aanpak van overschotopleidingen meer structuur en coördinatie (zie ook bij werkgevers)³².

Redenen waarom regionale regulering niet overal tot stand kwam

Uit deze evaluatie blijkt dat de regulering van overschotopleidingen gebaat is bij een gecoördineerde aanpak en dat die gecoördineerde zelfregulering van overschotopleidingen thans nog weinig zichtbaar is. Een belangrijke vraag is waarom dit toe nu toe niet overal goed tot stand is gekomen. Naast het feit dat in veel regio's hiertoe een effectieve overlegstructuur/-cultuur ontbreekt, is in deze evaluatie gebleken dat mbo-instellingen tot nu toe diverse overwegingen hadden waarom ze dit in de afgelopen periode (nog) niet tot een prioriteit hebben gemaakt:

32 De voorliggende evaluatie is niet bedoeld of opgezet als een evaluatie van de regionale aanpak van personele tekorten in bijvoorbeeld de techniek, zodat de analyse hier aan de oppervlakte blijft.

- De voorspelbaarheid van de arbeidsmarkt wordt als laag en de maakbaarheid van de doelstelling arbeidsmarktperspectief voor delen van het mbo als vrij beperkt beschouwd.
- In het mbo-veld leeft breed de opvatting dat het punt van overschotopleidingen bij het mbo wordt overbelicht, ook ten opzichte van het hoger onderwijs. Voor een belangrijk deel van de mbo-leerlingen loopt de route van opleiding naar werk niet in een korte, rechte lijn maar via stapelen en andere wegen.
- De regulering van overschotopleidingen wordt vooral relevant gevonden voor de BOL-opleidingen op niveau 3 en 4. Voor niveau 2 opleidingen in de BOL is de aansluiting op de arbeidsmarkt weliswaar gemiddeld het laagst, maar daar zitten ook de leerlingen voor wie de meervoudige doelstelling van het mbo met persoonlijke vorming en doorgeleiding met name van belang is. Voor de BBL geldt dat die in nauwe samenspraak met werkgevers wordt uitgevoerd, dat er een lage werkloosheid is en dat het vooral de uitdaging is om in perioden van laagconjunctuur de opleidingscapaciteit op peil te houden.
- De benadering van doelmatigheid hanteert een opleidingskader; de brede voorbereiding op de arbeidsmarkt en op ‘leven lang ontwikkelen’ vragen volgens geïnterviewden (incl. werkgevers, werknemers en overheden) om een nadruk op skills in een breder verband. Keuzedelen, cross-overs, innovatieruimte in opleidingen, modulair opleiden en nascholing (mede in BBL-trajecten) zijn daarin belangrijk. Veel geïnterviewden noemen het vermogen om inhoudelijk snel te kunnen reageren op veranderingen op de arbeidsmarkt minstens zo belangrijk voor een responsief en doelmatig mbo als de regulering van het opleidingsaanbod. De mogelijkheden, de expertise en de netwerken in het mbo om die aanpassingen te maken, worden veelal als voldoende beoordeeld; regels en procedures rondom de kwalificatiestructuur (bestuurlijke rol SBB) worden als belemmerend ervaren (zie ook § 5.4).
- Een kerndilemma voor het mbo is waar studenten blijven die niet meer voor bepaalde overschotopleidingen kunnen kiezen (zie ook paragraaf 5.3). Instellingen zijn terughoudend om daar druk op te zetten, vanwege de vrees voor uitval en het helemaal verliezen van leerlingen. Mbo-instellingen noemen hierbij ook dat het beperkt mogelijk is om via regulering van overschotopleidingen extra instroom in tekortopleidingen te organiseren. Die doelgroepen staan naar hun idee te ver uit elkaar. Beïnvloeding van studiekeuze is volgens betrokkenen wel mogelijk, maar vaak binnen een vrij smal spectrum en niet van bijvoorbeeld economie naar de bouw. Het kan effectiever zijn om leerlingen vanuit overschotopleidingen naar kansrijkere trajecten te begeleiden dan om die opleidingen voor leerlingen af te sluiten.
- Als een opleidingsaanbod wordt gereguleerd, zouden private opleidingen die vraag kunnen overnemen. Aanwijzingen dat dit gebeurt zijn er niet, omdat deze situatie nog niet is opgetreden. Geïnterviewde instellingen noemen het wel een zorgpunt dat het private onderwijs zich in hun beleving onttrekt aan regionale afstemming.
- Het mbo heeft te maken met regelgeving en eisen die de maakbaarheid van macrodoelmatigheid compliceren (zie ook paragraaf 5.4). Dit betreft onder meer de vrijheid van de student om te kiezen voor de opleiding waar zijn/haar motivatie ligt, die in de Wet toelatingsrecht is geborgd. Dit verlaagt volgens instellingen – bij een gegeven opleidingsaanbod – de mogelijkheden om te sturen op studiekeuze. Ook is er de druk om de bedrijfsvoering rond te krijgen en om goede diploma-rendementen en lage uitval te tonen. De studentvolgende bekostiging draagt er aan bij dat instellingen populaire richtingen aanbieden. Deze verschillende, deels tegengestelde verwachtingen zijn lastig in samenhang te realiseren.

Onverlet het bovenstaande zien de meeste geïnterviewde mbo-instellingen en overige stakeholders de nieuwe werkwijze van SBB als een verbetering ten opzichte van de eerdere aanpak. De meerwaarde van een landelijke regie en analyses wordt vooral gezien bij urgentie creëren en richting geven. Alle mbo-instellingen hebben zich momenteel in het samenwerkingsverband van de MBO Raad gecommitteerd aan de nieuwe werkwijze doelmatigheid, met een versterkte landelijke regie door SBB en hebben in de MBO Raad besloten om de gemaakte doelmatigheidsafspraken te borgen in de vereniging.

Ook kritiek bij mbo-instellingen op noodzaak van sterkere zelfregulering

Het commitment van alle instellingen binnen de MBO Raad aan de landelijke regie door SBB laat onverlet dat in deze evaluatie is gebleken dat er bij een minderheid van de mbo-instellingen een relatief forse onvrede zit over de druk op dit dossier. Deze instellingen vinden in het algemeen dat er een sterke overbelichting is van de ondoelmatigheid in het mbo terwijl die ondoelmatigheid zou meevallen in vergelijking tot andere onderwijssectoren en feitelijk een beperkt deel van het mbo betreft. Daarbij speelt nog sterk mee dat het mbo een relatief lastige opdracht heeft met een doelgroep van leerlingen die relatief jong zijn en die vaker dan in bijvoorbeeld het hoger onderwijs niet goed weten wat ze willen of kunnen en nog sterk kunnen worstelen met (de ontwikkeling van) hun identiteit, hun motivatie en met persoonlijke problemen. Deze ROC's bestrijden dat er een groot probleem met de zelfregulering en de macrodoelmatigheid in het mbo zou zijn. Zij zetten vraagtekens bij de ontwikkeling dat de sector nu zelf, onder druk, die regulering ter hand gaat nemen. Dat kan voor afzonderlijke opleidingen bovendien onwenselijke uitkomsten hebben, als landelijke kaders niet goed passen op unieke situaties in regio's en locaties. De urgentie om zaken te reguleren ligt met name bij de tekorten aan vaklieden, maar dat vergt volgens deze instellingen een andere aanpak. Benadrukt is hierbij dat het mbo een werkende bestuurscode heeft en dat elke mbo-medewerker sterk is gemotiveerd om leerlingen aan het werk te krijgen. Mbo-instellingen zijn daarbij continu in contact en in gesprek met de omgeving en benutten signalen daaruit om doorlopend curricula en het opleidingsportfolio te herijken. Dat doen mbo-instellingen niet vanwege de wet en beleidsregel, maar omdat het past bij hun missie en beroepstrots. In dat kader wijzen deze instellingen het af om het mbo scherp af te rekenen op louter arbeidsmarktprestaties. De maakbaarheid in het mbo van macrodoelmatigheid wordt bovendien mede bepaald door externe factoren, zoals de verdringing van mbo-ers door hbo-ers die geen baan op niveau kunnen vinden. Volgens deze instellingen is het mbo integer bezig om maatwerk te leveren aan alle studenten. Daarvoor zou het mbo vertrouwen moet krijgen. De minister heeft daarbij alternatieve methoden om de doelstellingen van macrodoelmatigheid te regelen. Kern van deze opvattingen is dat de problemen die de wet en beleidsregel proberen aan te pakken, enkel met grote ingrepen haalbaar zijn en niet met 'klein bier' zoals de regulering van artiestenopleidingen:

- Zet in op echt één ROC per regio; dat levert meer winst op qua doelmatigheid.
- Geef veel meer ruimte in kwalificatiedossiers. Stuur meer op onderdelen van kwalificaties (skills), individuele leerpaden en Leven Lang Ontwikkelen.
- Stuur meer via andere mechanismen, zoals de bekostiging van opleidingen.

In deze evaluatie is gebleken dat de bovenstaande analyse door veel mbo-instellingen op hoofdlijnen wel wordt herkend of gedeeld, maar dat zoals gezegd de meeste instellingen per saldo de nieuwe werkwijze c.q. de versterkte landelijke regie op de macrodoelmatigheid als een gewenste ontwikkeling zien. Een minderheid van de mbo-instellingen heeft dus nog forse kanttekeningen bij de zin en haalbaarheid van een landelijke regie.

4.2.2 Overheden

Aan de zijde van overheden is door geïnterviewden aangegeven dat de regionale overheid (gemeenten en provincie) een meervoudig belang hebben bij het mbo:

- voorkomen dat het mbo 'opleidt voor de bijstand', met een aanbod van voor de arbeidsmarkt relevante opleidingen (aanpak overschotopleidingen);
- de bijdrage aan een sterke economische structuur door het opleiden van voldoende vaklui (aanpak tekortopleidingen);
- de opvang en begeleiding van risicjongeren (maatwerktrajecten, voorkoming ongediplomeerde uitval).

Afhankelijk van de economische conjunctuur verschuift het accent in deze belangen. In een laagconjunctuur kan de doelstelling om te vermijden dat het mbo 'opleidt voor de bijstand' belangrijker worden, maar is tegelijkertijd die doelstelling moeilijker haalbaar. In de laatste periode van laagconjunctuur is, blijkens de interviews, door regionale overheden wel geprobeerd om hierover het gesprek met het mbo aan te gaan, maar toen bleek dat mbo-instellingen daar niet echt voor open stonden. Van de zijde van mbo-instellingen was er met name het argument dat de studiekeuzes niet wezenlijk stuurbaar waren en er bovendien geen alternatieven waren voor leerlingen. Het gesprek daarover verliep daarom stroef. Toen en ook nu ziet men vanuit de regionale overheid ook wel een handelingsverlegenheid bij het mbo: instellingen weten niet goed hoe ze op verkeerde studievoorkeuren moeten sturen en handelen dan meer vanuit een soort opvangfunctie van die opleidingen.

In de huidige hoogconjunctuur is de agendering van tekortenproblematiek en de versterking van de economische structuur vaak belangrijker en het overleg daarover verloopt in het algemeen soepeler en op dit punt is ook effectieve afstemming tot stand gekomen tussen mbo, bedrijven en overheden, zoals de gezamenlijke organisatie van loopbaanbeurzen en studiekeuzemarkten.

Bij de afstemming over schooluitval en probleemjongeren melden geïnterviewden dat de samenwerking hierin in het algemeen goed verloopt. Hierin zijn gemeenten actief en de geïnterviewden melden korte lijnen naar het mbo te hebben op dit punt.

In het algemeen blijkt uit de interviews dat regionale overheden belangstelling hebben om te investeren in een triple helix model, met een overleg tussen alle betrokken partijen over alle aspecten van doelmatigheid. De samenwerking ziet men van overheidszijde ook wel al verbeteren. De regionale overheden/provincie richten zich daarbij momenteel vooral op de economische agenda. Maar in toenemende mate is daarin ook de brede aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt van belang. Vanuit een provincie is daarbij bijvoorbeeld aangegeven dat de provincie een 'mbo-tafel' wil organiseren met mbo, bedrijven en overheden om samen het integrale portfolio te bespreken. Die provincie is ook bereid om dat te trekken of te faciliteren, vanuit de verantwoordelijkheid van de provincie voor de regionale economische ontwikkeling. Een andere provincie is al actief met het stimuleren en ondersteunen van regionaal overleg over een macrodoelmatig mbo en meldt ook duidelijke vooruitgang te zien en vertrouwen te hebben dat in de komende periode mbo-instellingen ook in andere opleidingsdomeinen dan de creatieve opleidingen erin gaan slagen om zichzelf effectief te reguleren. Betrokkenen vanuit de overheid bij het recente regionale afstemmingsoverleg over de regulering van creatieve opleidingen melden dat dit tot ervaringen en lessen heeft geleid die benut kunnen worden in nog komende gezamenlijke regulering van opleidingsaanbod. Tegelijkertijd wordt daarbij wel onderkend dat uitdagingen groot en complex zijn en dat het niet realistisch is om nu grote resultaten te verwachten.

Als redenen voor het verbeterde klimaat voor afstemming zijn genoemd ten eerste de wens om de economische structuur te versterken en ten tweede de wens om fouten uit het verleden niet te herhalen, met name dat in perioden van laagconjunctuur niet is geïnvesteerd in een conjunctuurbestendig beleid. De actuele druk op de regulering van de creatieve opleidingen zien betrokkenen als een directe impuls op effectieve afstemming en een opbrengst van de wet en de beleidsregel.

4.2.3 Bedrijfsleven

Werkgevers

De geïnterviewde regionale en landelijke werkgeversorganisaties geven aan dat het belang van samenwerking bij de aanpak van tekorten aan vaklieden en bij de inhoudelijke innovatie van opleidingen in aansluiting op ontwikkelingen in het werkveld, groot is. Het regionaal overleg met alle betrokkenen is volgens geïnterviewden veelal van recente datum en moet zich nog bewijzen. Bij werkgevers wordt van belang genoemd dat de afstemming tot meer dan praatclubs leidt, anders haken werkgevers weer af. De afstemming die er is, is thans vooral gericht op tekortsectoren en niet op de opleidingen met een ongunstig arbeidsmarktperspectief. Als het gaat om de samenwerking in platforms voor de aanpak van tekorten in bijvoorbeeld de techniek is er bij betrokkenen ook tevredenheid gebleken over het regionale overleg en de effectiviteit van afspraken.

Voor branches/regionale werkgevers is van belang dat er overal op 'scooterafstand' beroepsopleidingen zijn. Als studentenaantallen teruglopen, dreigt echter nogal eens sluiting van een opleiding en valt die opleidingscapaciteit in een regio weg. Regionale werkgevers en de brancheorganisaties zouden dat heel graag bijtijds willen weten, om te kunnen overleggen of het tij nog is te keren, bijvoorbeeld via instroombevorderende maatregelen. De voorlichting aan aankomend studenten over arbeidsmarktkansen is voor werkgevers in het algemeen een belangrijk punt. In de interviews is opgemerkt dat er verschil is tussen mbo-instellingen hoe effectief zij die instroombevordering (samen met branches) aanpakken. Werkgevers zien dat effectieve aanpakken ook echt kunnen werken. Daarom is het van groot belang dat er korte lijnen zijn tussen opleidingen en branches en er een tijdige melding is van een voornemen tot stoppen direct bij de werkgevers in de branche. Dan zijn eventueel nog ingrepen mogelijk en gezamenlijk plannen. Veel opleidingen doen die tijdige melding, maar er wordt geen uniformiteit in aanpak gezien.

Opgemerkt is verder dat werkgevers(organisaties) niet bij alle mbo-opleidingen merken dat er een wezenlijk streven is naar meer contact met werkgeversorganisaties om (inhoudelijk) af te stemmen. Ook wordt nog weinig onderling contact tussen mbo-instellingen gezien. Voorts is de ervaring dat mbo-instellingen soms lastig te bereiken zijn. Het is lastig om de juiste contactpersonen te vinden en 'niemand belt terug'. Mbo-instellingen worden nog steeds ervaren als relatief ontoegankelijke, grote en logge organisaties.

Een beperkende factor is voorts dat werkgeversorganisaties, maar ook andere betrokkenen, signaleren dat dé werkgever niet bestaat. Op het niveau van provincies of landsdelen georganiseerd bedrijfsleven kan vaak te weinig gedetailleerde inbreng leveren, om sturend te kunnen zijn voor regionale afspraken. De inbreng van lokale werkgevers kan weer te specifiek, te versnipperd en te zeer gericht op de korte termijn zijn. Ook is juist de inzet om op lange termijn te investeren in (aankomend) personeel relatief lastig te organiseren bij werkgevers, Het is hierdoor relatief lastig om van werkgeverszijde een eenduidige visie te organiseren op het optimale, doelmatige regionale opleidingenportfolio, zo wordt ook vanuit werkgeverszijde erkend.

Werknemersorganisaties

Van zijde van werknemersorganisaties is er een relatief kritische reflectie op de afgelopen periode. Werknemers hebben er belang bij dat het mbo leidt tot reële baankansen en tot verdere loopbaanmogelijkheden en niet leidt tot een lage kwaliteit arbeid, dat wil zeggen laagbetaald werk met weinig en wisselende uren, in losse, flexibele werkverbanden. Over het algemeen is, op basis van de huidige indicatoren, de aansluiting tussen mbo en arbeidsmarkt goed. De meeste studenten vinden binnen redelijke termijn een baan. Maar dat betreft niet altijd banen die leiden tot economische zelfstandigheid.

Werknemersorganisaties zijn van mening dat studenten een studie moeten kunnen kiezen die aansluit bij hun capaciteiten en belangstelling. Daarbij vinden zij van wezenlijk belang dat studenten goed worden voorgelicht over het arbeidsmarktperspectief van en de doorstroommogelijkheden na opleidingen en goed worden ondersteund om de juiste keuze te maken. Een student die belangstelling heeft voor een studie met weinig arbeidsmarktperspectief kan gewezen worden op een aanpalende studie die meer perspectief biedt en past bij de wensen van de student. Vaak kiezen studenten vanuit een nog onduidelijk beroepsbeeld. Dit is volgens de werknemersorganisaties een belangrijk onderdeel van de zorgplicht, waar een verbeteringslag op mogelijk is. In (tekort)sectoren hebben werknemers belang bij de instroom van voldoende, goed opgeleide collega's. Van werknemerszijde is gesignaleerd dat ook in de afgelopen periode mbo-instellingen grote volumes aan opleidingsplaatsen hebben aangeboden met een ongunstig arbeidsmarktperspectief met name op niveau 2 terwijl er ook mbo 2 opleidingen zijn die voldoende arbeidsmarktperspectief bieden. Een gecoördineerde aanpak met onder meer numerus fixi is nodig om daarin verandering te brengen. Maar ook het ontwikkelen van doorstroomroutes en aanvullende keuzedelen, waarmee een student de kansen op de arbeidsmarkt kan versterken, is wenselijk. In hoeverre opleidingen hieraan tegemoet komen, zou onderdeel moeten zijn van de beoordeling of een opleiding doelmatig is. Een ander belangrijk punt voor de vakbonden is anticyclisch opleiden, zodat als de arbeidsmarkt weer aantrekt er voldoende opgeleiden beschikbaar zijn. Dit zou ook onderdeel moeten worden van de beoordeling of een opleiding doelmatig is. De nieuwe werkwijze binnen SBB biedt volgens werknemersorganisaties kansen om de dialoog tussen onderwijs en sociale partners te voeren over de wijze waarop het bovenstaande zou kunnen worden georganiseerd.

4.3 Invloed op studiekeuzes van aankomend studenten

Conform de wet moeten instellingen aankomend studenten informeren over het arbeidsmarktperspectief van opleidingen, zodat studenten hun keuze hierop kunnen aanpassen. Een evaluatievraag is in welke mate de aanscherping van de voorlichting aan aankomend studenten effect heeft op het keuzegedrag. Instellingen zijn inderdaad studenten beter gaan voorlichten op dit aspect. Recent is de regeling Studie in Cijfers gepubliceerd (maart 2019), die de continuïteit van studie-informatie borgt, en heeft SBB KiesMBO.nl gelanceerd (zie tekstkader). Het effect van studiekeuzeinformatie is in hoofdstuk 3 al deels onderzocht door studiekeuzepatronen in het mbo te analyseren. De vraag was daarbij of mbo-studenten na 2015 vaker arbeidsmarkt bewust zijn gaan kiezen, ondersteund door de aangescherpte studiekeuzevoorlichting, en zij vaker opleidingen zijn gaan mijden met een relatief slecht arbeidsmarktperspectief. Uit die analyse bleek in het kort dat uit de studiekeuzepatronen van aankomend mbo-studenten niet eenduidig is af te leiden dat zij na 2015 vaker zijn gaan kiezen voor opleidingen met goede baankansen. Dat is met name niet zichtbaar bij de niveau 2 en 4 opleidingen in de BOL.

Regeling Studiebijsluiter

Op 19 maart is in de Staatscourant de herziene regeling Studiebijsluiter gepubliceerd. In vergelijking tot de oude regeling zijn er twee indicatoren bijgekomen en zijn bestaande mbo-instellingen verplicht studenten, ouders en studievoorlichters toegankelijk te informeren over acht indicatoren, die zijn opgenomen in Studie in Cijfers van SBB. De oude zes indicatoren waren: studententevredenheid, percentage geslaagde studenten, doorstroom naar het hbo (alleen niveau 4), kans op stage/leerbaan, kans op werk, en het startsalaris. In de nieuwe regeling is dit uitgebreid met de indicatoren: 'doorstroom binnen mbo' en 'percentage gediplomeerden met werk'. Studie in Cijfers is beschikbaar op de websites van de deelnemende scholen en is gepubliceerd op www.KiesMBO.nl.

In de interviews is door mbo-instellingen in doorsnee aangegeven dat studiekeuzes wel stuurbaar zijn, maar in vrij beperkte mate. Daarbij speelt mee dat het nog wel haalbaar kan zijn om een studiekeuze te verleggen van de ene naar een andere verwante opleiding, maar dat het volgens geïnterviewden weinig haalbaar is om een studievoorkeur te verleggen van een kansarm opleidingsdomein naar een heel ander, wel kansrijk domein zoals de techniekopleidingen.

Hierbij is zoals al eerder aangegeven de maakbaarheid van de sturing op een macrodoelmatig mbo genuanceerd; de kernvraag is daarbij welke keuzes leerlingen gaan maken als voor een specifieke opleiding een numerus fixus wordt ingesteld. De vraag is dan: waar blijf je met de studenten als je een specifieke opleidingscapaciteit maximeert? In dit kader is in de interviews door mbo-instellingen ook verwezen naar de Wet toelatingsrecht die aspirant-studenten toegang garandeert tot de opleiding van eerste voorkeur, wat de inzet op verlegging van studiekeuzes en een doelmatig mbo zou belemmeren.

Bestaande inzichten in studiekeuzevoorlichting

Naast deze inzichten uit interviews met mbo-instellingen, is van belang dat in de afgelopen periode de studiekeuzevoorlichting aan aspirant mbo-studenten enkele malen is onderzocht. Hieronder focussen we eerst op het genoemde Studie in Cijfers. Studie in Cijfers (SiC) helpt scholen bij het voorlichten van aankomend studenten door in één oogopslag een beeld te geven hoe een opleiding van een instelling het op bepaalde aspecten doet in vergelijking met het landelijke gemiddelde. In 2013 is gestart met de ontwikkeling van SiC voor het mbo. Tezamen wijzen evaluaties en onderzoeken er op dat de informatie in SiC als nuttig wordt beschouwd en dat mbo-studenten en hun ouders deze vaak gebruiken bij het maken van een studiekeuze. Het biedt een aanvulling op andere informatiebronnen als open dagen, voorlichting vanuit school, folders en websites. Na wat men leuk en interessant vindt, vinden jongeren de informatie over arbeidsmarktperspectieven belangrijk en bij degenen die dit zwaar laten meewegen zijn positieve resultaten te zien. Ook blijkt dat steeds meer mbo-studenten tevreden zijn over de informatie die ze vooraf over hun studie kregen. SiC is echter nog steeds niet bij veel mensen bekend, hier is nog winst te behalen, onder meer door de inzet van decanen om SiC te promoten bij leerlingen en hun ouders. Instellingen twijfelen bovendien soms aan de juistheid van de weergegeven informatie; er is behoefte aan meer uitleg over de totstandkoming hiervan (zie tekstkader).

Studie in Cijfers

Studie in Cijfers (SiC) is geëvalueerd in twee fases, in 2016 en 2017. In 2016 bleek dat de bekendheid van SiC nog laag was onder de beoogde gebruikers en dat instellingen in sommige gevallen twijfelden aan de juistheid van de informatie. Jongeren in het vmbo en mbo die SiC wel kenden vonden het een handig en duidelijk instrument, maar niet doorslaggevend in de studiekeuze. Wat betreft de indicatoren vonden de jongeren informatie over kans op werk en startsalaris belangrijk. Zij verbaasden zich dat ze niet door hun school waren geattendeerd op het bestaan van SiC; aanbeveling was dan ook om de bekendheid van SiC te vergroten via mentoren/LOB-lessen. Na de eerste evaluatie is de communicatie rondom Studie in Cijfers opgevoerd en is het aantal deelnemende mbo-scholen gegroeid. In de evaluatie in 2017 is een verbetering vastgesteld in de weergave en de vindbaarheid van SiC op opleidingswebsites. Opnieuw bleek wel dat de bekendheid van SiC onder jongeren, ouders en decanen laag was; jongeren noch ouders werden door scholen op SiC geattendeerd. Jongeren aan wie in de evaluatie de beschikbare informatie van SiC werd getoond, bleken positief verrast en geïnteresseerd. Ouders en jongeren gaven daarbij vaak aan dat SiC bijdraagt aan het maken van een goede studiekeuze, mede doordat objectieve informatie het rooskleurige beeld dat instellingen zelf geven kan nuanceren. Ook waren ze opnieuw positief over de informatie over baankansen en salaris. Of men SiC feitelijk zou gebruiken bij de studiekeuze, verschilde per soort ouder en jongere; jongeren die erg twijfelden en/of graag een weloverwogen keuze maken, zouden SiC gebruiken. Echter, ook bleek dat jongeren die een lager niveau vmbo doen (basis of kader) en jongeren die passiever in hun studiekeuze staan, geen boodschap hebben aan SiC, maar meer op het eigen gevoel en interesses afgaan op basis van voorlichting op school, folders en wat vrienden doen. Ook ouders hebben vaak invloed op de studiekeuze van hun kind. Uit de evaluatie bleek dat de coachende en bezorgde ouders SiC nuttig vinden, maar dat sturende en meer afzijdige ouders minder met SiC doen. Decanen waren weinig bekend met SiC, maar bleken wel unaniem enthousiast over SiC en zagen het als een nuttig hulpmiddel. Decanen zouden juist met jongeren die geen intentie hebben SiC te gebruiken, de SiC-informatie willen bespreken. Aanbeveling was om decanen in te zetten bij het vergroten van de bekendheid en het gebruik van SiC.

Bronnen: Evaluatie Studie in Cijfers - fase 1. Nijmegen: ResearchNed (2016) / Evaluatie Studie in Cijfers - fase 2. Nijmegen: ResearchNed (2017) / Youngworks (2016), Kwalitatief onderzoek onder jongeren vmbo en mbo naar Studie in Cijfers, in opdracht van SBB.

Het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) publiceerde eind 2017 een rapport over de rol van arbeidsmarktinformatie in de studiekeuze van mbo'ers³³. De bevindingen in dit rapport suggereren dat jongeren baat hebben bij heldere arbeidsmarktinformatie over de baankansen van opleidingen. In de studiekeuze van mbo'ers staan arbeidsmarktperspectieven op de derde plek, na wat men leuk vindt en kan. De helft neemt dit ook mee in de uiteindelijke beslissing. Uit verschillende onderzoeken komt bovendien naar voren dat jongeren na informatieverzorging over en een betere kennis van arbeidsmarkt-perspectieven hogere verwachtingen hebben over de opbrengst van het onderwijs, een sterkere intentie om in het onderwijs te blijven, vaker voor een vervolgopleiding kiezen en vaker specifieke opleidingen kiezen met goede kansen op werk en loon. Daarbij hebben jongeren die baankansen sterk hebben laten meewegen vaker werk op niveau, aansluitend bij de studierichting, verdienen ze meer en zijn ze vaker tevreden met hun beroep. Het effect van arbeidsmarktinformatie op studiekeuze verschilt wel naar sociale achtergrond; jongeren uit lagere sociaaleconomische milieus zijn hier gevoeliger voor. Daarbij worden mbo'ers ook veel door hun ouders beïnvloed in hun studiekeuze.

Uit de JOB-monitor 2018 blijkt voorts dat de tevredenheid over de informatie over de opleiding de afgelopen acht jaar aan het toenemen is³⁴. Inmiddels is bijna twee derde van de studenten hier tevreden over. JOB vindt wel dat informatievoorziening met betrekking tot beschikbare hulpmiddelen, voorafgaand en tijdens de opleiding, nog aangescherpt kan worden.

Conclusies sturing op studiekeuze

Inzichten uit eerder onderzoek en uit de voorliggende evaluatie indiceren dat de voorlichting over de studiekeuze en de sturing op studiekeuzes geen eenvoudige opdracht is. Het blijkt al heel lastig om de bekendheid van studiekeuzeinformatie en ondersteunende tools op peil te brengen, met name voor die leerlingen die die informatie waarschijnlijk het meest zouden kunnen gebruiken. Uit eerder onderzoek blijkt dat als aspirant mbo-studenten, decanen en ouders bekend zijn met informatie over het arbeidsmarktperspectief van opleidingen, dat dan die informatie wel effecten heeft/kan hebben op de studiekeuze en op het studiegedrag. Het blijft daarmee van belang om aankomend studenten over het arbeidsmarktperspectief en andere aspecten van de studie te informeren en daarbij te organiseren dat de informatie – direct of via ouders en decanen – de aspirant-studenten vaker bereikt.

4.4 Bestaande wetten/regels die een samenhang hebben met macrodoelmatigheid

Vanuit met name de mbo-instellingen is aangegeven dat de regulering en de afstemming over een arbeidsmarktrelevant en doelmatig mbo tot stand moet komen in de context van andere wetten, regels en omstandigheden die het proces en de uitkomsten van de inzet op een arbeidsmarktrelevant en doelmatig mbo beïnvloeden. Dit betreft onder meer de bekostiging van het mbo en de procedures en de opzet van de kwalificatiestructuur die als belemmerend worden ervaren om snelle inhoudelijke aanpassingen van opleidingen te kunnen doorvoeren. Tegelijkertijd biedt de kwalificatiestructuur ook ruimte om te innoveren, via de keuzedelen. Enkele aspecten van die context zijn er hieronder uitgelicht.

4.4.1 Wet toelatingsrecht opleidingen

Met de invoering van het toelatingsrecht in het mbo (Wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht tot het mbo) per 1 augustus 2017 heeft iedere mbo-student die zich uiterlijk op 1 april aanmeldt voor één of meer beroepsopleidingen het recht toegelaten te worden tot de opleiding van zijn of haar eerste voorkeur. Voorwaarde is wel dat de student voldoet aan wettelijke vooropleidingseisen die voor sommige opleidingen zoals de pabo gelden. De wet bestaat uit vier maatregelen:

33 Fouarge, D., Künn-Nelen, A., & Punt, D. (2017). De rol van arbeidsmarktinformatie in de opleidingskeuze van mbo'ers. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA)

34 ResearchNed, JOB-monitor 2018, JOB, Utrecht 2018.

- De invoering van 1 april als landelijke aanmelddatum voor het mbo.
- Automatisch toelating van studenten die voldoen aan de nadere vooropleidingseisen, en/of eventuele aanvullende eisen, zich tijdig hebben aangemeld en hebben deelgenomen aan eventuele verplichte intake-activiteiten van de school.
- Het recht op een studiekeuzeadvies bij tijdige aanmelding (voor 1 april).
- De invoering van een bindend studieadvies voor studenten van mbo 2-, 3- en 4-opleidingen.

Het bevoegd gezag van een instelling kan voor een opleiding het aantal deelnemers beperken (numerus fixus) wegens de opleidingscapaciteit of uit oogpunt van arbeidsmarktperspectief. Het bevoegd gezag stelt daartoe de toelatingsprocedure vast en maakt deze informatie openbaar uiterlijk 1 februari voorafgaand aan een studiejaar, zodat studenten weten waar ze aan toe zijn. De invulling van de toelatingsprocedure is aan de instelling zelf.

Voorheen hadden studenten het recht op toelating in het mbo in algemene zin. In een plaatsingsgesprek kon een school samen met de student beziën welke beroepsopleiding het beste paste bij die student. In de nieuwe situatie hebben studenten niet per definitie een plaatsingsgesprek voordat zij worden aangenomen. Wel kan een school de deelname aan bepaalde intakeactiviteiten verplicht stellen. Ook heeft een aspirant-student die zich voor 1 april aanmeldt, het recht op een studiekeuzeadvies.

Tijdens de wetsbehandeling heeft de MBO Raad gesteld dat de wet impliceert dat het plaatsen van studenten in opleidingen waar zij een reële kans maken om hun diploma te behalen - en vervolgens op de arbeidsmarkt aan de slag te kunnen - ondergeschikt wordt aan de wens van de student om zelf een opleiding te kiezen, ook tegen het advies van een school in. In lijn met deze bezwaren is in de interviews met mbo-instellingen in het kader van de onderhavige evaluatie vaak opgemerkt dat het toelatingsrecht de inzet op een macrodoelmatig mbo compliceert. Doordat de aankomend student ook tegen adviezen in toelating tot een opleiding kan afdwingen, kunnen aankomend studenten keuzes maken die naar inzicht van de instelling verkeerd zijn, dat wil zeggen leiden tot een slecht arbeidsmarktperspectief en/of een lage kans op diplomering. Dit betreft de situatie van een gegeven opleidingsaanbod. Daar staat echter zoals gezegd tegenover dat scholen de instroom ook kunnen maximeren met een numerus fixus. Bij volumeopleidingen zoals in de economie die vaak op meerdere nabijgelegen locaties worden aangeboden, vergt dat een gecoördineerde aanpak. Dit is nodig om te voorkomen dat de ene instelling een numerus fixus instelt en een nabijgelegen ROC niet, zodat de instroom zich deels alleen verplaatst. Dit verplaatsingseffect ontmoedigt afzonderlijke scholen om op eigen houtje een numerus fixus in te stellen; dat zou dus in samenspraak met andere scholen moeten, is door betrokkenen gesteld.

4.4.2 Pilots mbo-certificaten

In het mbo kunnen voor een aantal door SBB aangewezen en door de minister bekrachtigde keuzedelen in het niet-bekostigde onderwijs certificaten worden afgegeven als die waardevol zijn voor de bij-/omscholing van werkenden en werkzoekenden. In de pilot geldt dit voor een aantal onderdelen uit het beroepsgerichte deel van de beroepsopleiding. De school moet de betreffende opleiding al aanbieden om de bijhorende certificaten aan te kunnen bieden. Het belang van bekostigde instellingen bij het aanbod van bepaalde kwalificaties kan daardoor toenemen, omdat dit ook de mogelijkheden bepaalt voor een aanbod van certificaten in een eventuele niet-bekostigde tak van de instelling. Meer in het algemeen stellen instellingen de macrodoelmatigheid nadrukkelijk in de context van een Leven Lang Ontwikkelen en de ontwikkeling naar geïndividualiseerde leerpaden. De inzet vanuit de Wet en Beleidsregel macrodoelmatigheid mbo op de regulering van vastomlijnde opleidingen is in dit kader meermaals 'oud denken' genoemd. Het nog startende experiment dat het mogelijk maakt om mbo-opleidingen regionaal vorm te geven is hierin ook van betekenis.

4.4.3 Experiment Ruimte in de regio

In 2019 is het experiment Ruimte in de regio gestart om mbo-opleidingen regionaal vorm te geven. In het studiejaar 2020/2021 starten deze opleidingen. Binnen het experiment krijgen scholen meer ruimte voor innovatie en regionale invulling van het onderwijsprogramma. Het experiment biedt de mogelijkheid om een regionale invulling te geven aan mbo-opleidingen op basis van bestaande kwalificaties. Instellingen kunnen - in samenspraak met werkgevers - zelf die opleidingen gaan ontwikkelen en ontwerpen en zo samenwerken aan een geregionaliseerde beroepsopleiding. De geregionaliseerde opleidingen dienen te bestaan uit een landelijk deel, een regionaal deel en mogelijk een regionaal keuzedeel. Het landelijk deel is afkomstig uit een landelijke kwalificatie.

4.4.4 Experiment cross-over kwalificaties

Het lopende experiment met cross-over opleidingen maakt opleidingen mogelijk voor nieuwe beroepen die op het snijvlak van twee of meer sectoren/domeinen liggen. Een instelling moet hiervoor toestemming aanvragen. Het experiment duurt van augustus 2017 tot en met juli 2025. De experimentele status is nodig als een cross-over kwalificatie bij meerdere domeinen hoort (voor grotere delen dan via keuzedelen mogelijk is), omdat volgens de WEB een kwalificatiedossier slechts onder één domein kan vallen. Uitgangspunt is en blijft bij de cross-overs een beroep waaraan op de arbeidsmarkt behoefte is. Het experiment cross-overs is aanvullend op de mogelijkheden van keuzedelen. Dat wil zeggen dat een opleiding die goed aangepast kan worden middels de herziene kwalificaties en keuzedelen, buiten het experiment valt. Deze nieuwe mogelijkheden van cross-over opleidingen kunnen de afstemming over een macrodoelmatig aanbod beïnvloeden. Als een bestaande opleiding wordt omgevormd tot een cross-over opleiding kunnen de criteria aangaande eenzelfde opleidingen in een regio mogelijk niet meer van toepassing zijn (c.q. de zorgplicht doelmatigheid kan hiermee - bedoeld of onbedoeld - worden 'ontweken'). Anderzijds geven de cross-overs ook de gewenste ruimte om opleidingen te innoveren en nieuwe doelgroepen te motiveren voor deze opleidingen.

4.4.5 Slotbeschouwing

Mbo-instellingen geven per saldo aan dat de context van en de eisen aan het mbo niet één kant op wijzen. Verschillende experimenten en de huidige ruimte in opleidingen geven gewenste vrijheden om opleidingen te innoveren. Anderzijds is ook vaak opgemerkt dat doordat studenten een keuze hebben uit keuzedelen, verwante opleidingen, cross-overs, geregionaliseerd aanbod en certificaten, de regulering van een macrodoelmatig mbo wordt gecompliceerd. Studenten en instellingen hebben diverse alternatieven om de studievoorkeuren via andere routes en aanbieders alsnog (deels) in te vullen. Er is bij betrokkenen geen duidelijk beeld hoe de inzet op geregionaliseerde en innovatieve leerpaden effectief kan worden gecombineerd met een regulering van het opleidingsaanbod.

4.5 Opinies over specifieke elementen in de wet en de beleidsregel

4.5.1 Verantwoording portfolio in jaarverslagen

Een evaluatievraag is in welke mate de verplichte verantwoording over mutaties in het opleidingsaanbod als gevolg van de zorgplichten in het jaarverslag heeft bijgedragen aan een doelmatig opleidingsaanbod. Aannemelijk is dat dit effect zeer gering is. Alle mbo-instellingen zien een vermelding van mutaties in het jaarverslag als een regulier en gangbaar onderdeel van het jaarverslag en een logisch onderdeel van de publieke verantwoording. Vraag is dan welke extra bijdrage de verplichting heeft gehad. De jaarverslagen van de in het kader van de regiostudies nader bekeken mbo-instellingen bevatten in het algemeen weinig concrete informatie over de afstemming van opleidingen en over de onderbouwing van (voorgenomen) mutaties in het opleidingsaanbod. Mutaties in het opleidingsaanbod zijn sec wel beschreven.

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op deze verantwoording. De expliciete onderbouwing van het portfolio in relatie tot de vraag in de regio en het aanbod van andere mbo-instellingen, kunnen instellingen ook opnemen in hun strategische documenten zoals strategievisies en langetermijnplannen. Meermaals is genoemd dat een verantwoording en onderbouwing van het portfolio in de Kwaliteitsafspraken mbo meer zinvol is. In het kader van de kwaliteitsafspraken dient een mbo-instelling af te stemmen met regionale stakeholders en de afstemming van het portfolio zou daarin goed passen.

4.5.2 Meldingsplicht voornemen tot starten of stoppen van een opleiding bij DUO

Een evaluatievraag is voorts in welke mate de verplichte melding van het starten of stoppen van opleidingen heeft bijgedragen aan het ontstaan van een doelmatig opleidingsaanbod. De melding van een voornemen in het geval van een bbl-opleiding dient een half jaar vóór het desbetreffende studiejaar bij DUO te worden ingediend; in het geval van een bol-opleiding is de meldingstermijn anderhalf jaar vóór het desbetreffende studiejaar. De melding verplicht tot niets; de melding van een voornemen tot een start of stoppen hoeft dus niet (binnen een bepaalde tijd) te leiden tot een feitelijke start of stop met een opleiding. Als instellingen besluiten geen vervolg te geven aan de melding, dan hoeven zij hier geen melding van te maken. De meldingen publiceert DUO op een webpagina in een Exceloverzicht. Andere instellingen kunnen dan hiermee rekening houden bij de samenstelling van hun opleidingsaanbod. Tijdig melden van het voornemen een opleiding te beëindigen kan ook voorkomen dat kleinschalige opleidingen onopgemerkt verdwijnen.

Het ministerie van OCW heeft met de MBO Raad eerder overlegd over deze regeling (www.mboraad.nl). Aanleiding waren kritische geluiden vanuit de scholen over de lange periode (1,5 jaar) tussen het melden en het moment van effectueren. Dat zou ten koste kunnen gaan van de flexibiliteit en de responsiviteit van het mbo. Met de huidige afspraak dat het om voornemens gaat die scholen al dan niet kunnen uitvoeren, is daaraan tegemoet gekomen. Ook is in 2018 de meldingstermijn voor BBL-opleidingen, die aanvankelijk net als bij de BOL-opleidingen op anderhalf jaar stond, verkort tot een half jaar.

Bij de verplichte melding van starten of stoppen wordt door geïnterviewden geen noemenswaardige impact gezien op een macrodoelmatig mbo. Belangrijk wordt met name gevonden dat er een tijdige melding is van met name een voornemen tot stoppen van een opleiding, bij regionale belanghebbenden. Normaliter meldt een mbo-instelling een voornemen tot stoppen ook wel bij direct belanghebbenden, maar garanties daarop zijn er niet volgens geïnterviewden. Zinvol wordt dan gevonden als de melding bij DUO alleen mogelijk is nadat de betrokken instelling het voornemen heeft gemeld bij regionale belanghebbenden.

Bij het voornemen tot het starten van een nieuwe opleiding is in interviews gesteld dat het niet goed denkbaar is dat regionale stakeholders dit zouden missen, omdat het voornemen tot het starten van een opleiding normaliter vergezeld gaat van een regionaal markt-/behoefteonderzoek en in nauw overleg met of op verzoek van werkgevers tot stand komt.

4.5.3 Criteria voor de beoordeling van de naleving van de zorgplichten

Een volgende evaluatievraag is of de criteria voor de beoordeling van de naleving van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief en de zorgplicht doelmatigheid de juiste zijn gebleken of dat een aanpassing of herijking nodig is. Dit betreft de in de beleidsregel opgenomen indicatoren die een mix zijn van eenduidige, cijfermatige gegevens zoals werkloosheidspercentages en aantallen leerlingen per opleiding en daarnaast zachtere criteria, vaak geformuleerd als dat een instelling 'zich voldoende rekenschap heeft gegeven van...', waarbij dientengevolge ook minder eenduidig is vast te stellen of een instelling tekort is geschoten in een zorgplicht. De beoordeling of een instelling heeft voldaan aan een zorgplicht is hiermee onvermijdelijk deels een subjectieve beoordeling die afhankelijk is van een context in een regio.

De vraag is hierbij of andere, aangepaste criteria een beter, effectiever beoordelingskader bieden voor de beoordeling van de invulling van zorgplichten.

In deze evaluatie is alle aandacht van geïnterviewden uitgegaan naar de indicatoren voor het arbeidsmarktperspectief. Die zijn, samengevat, dat minstens zeventig procent van de gediplomeerden binnen een jaar werk vindt met een omvang van tenminste twaalf uur per week, waarvan minimaal de helft werk op het niveau van de opleiding. Als aan één van deze beide criteria niet is voldaan, kan er in elk geval aanleiding zijn voor een onderzoek naar de naleving van de zorgplicht bij een opleiding. Bij de nadere beoordeling van de zorgplicht zijn aanvullende criteria of een instelling in voldoende mate de behoefte aan gediplomeerden, de doorstroom naar vervolgonderwijs en de beschikbaarheid van bpv-plaatsen heeft onderzocht en met andere aanbieders heeft afgestemd over het arbeidsmarktperspectief van die opleiding. Ook is een criterium in hoeverre de toegankelijkheid van onderwijs voor kansarme groepen wordt geborgd met het verzorgen van de opleiding. Met betrekking tot deze indicatoren is in de interviews het volgende gebleken:

- Opleidingen enkel ‘afrekenen’ op het arbeidsmarktperspectief wijzen de meeste geïnterviewden af. De beleidsregel geeft met de criteria voor de doorstroom en voor kansarme groepen ruimte om het arbeidsmarktperspectief in een bredere context te plaatsen en die ruimte moet worden benut. Dit geldt volgens geïnterviewden vooral voor de BOL niveau 2 opleidingen, waarvan een belangrijk deel (ruim de helft) doorstroomt naar een hoger mbo-niveau; voor het deel dat na niveau 2 wel direct werk zoekt, geldt bij uitstek dat de aansluiting op de arbeidsmarkt ook om persoonlijke, buiten de opleiding liggende redenen, moeizaam kan zijn. De zorgplicht voor het arbeidsmarktperspectief dient derhalve volgens geïnterviewden voor niveau 2 en voor niveaus 3 en 4 anders benaderd en geduid te worden.
- Het arbeidsmarktperspectief is in belangrijke mate conjunctuurafhankelijk. Een indicator ‘toekomstige kans op werk’ (met alle beperkingen die aan arbeidsmarktprognoses kleven) biedt de mogelijkheid om conjunctuurgevoelige opleidingen op een langere termijn te beoordelen (anti-cyclisch). Indicatoren in de beleidsregel gaan uit van de huidige arbeidspositie van gediplomeerden. In de interviews is daarbij niet gebleken dat er direct draagvlak is om de bestaande signaalwaarden voor het arbeidsmarktperspectief te verhogen, maar is er in het algemeen wel begrip voor dat in perioden van laagconjunctuur of hoogconjunctuur arbeidsmarkt cijfers verschillende duiding behoeven.
- Meermaals is aangegeven dat het aandeel gediplomeerden dat enkele jaren na diplomering zelfstandig in het eigen levensonderhoud kan voorzien, een geschikte indicator is. De huidige norm van twaalf uur per week werk ligt daarvoor echter te laag. Ook kan daarbij worden betrokken hoe gediplomeerden zelf de bijdrage van de eigen opleiding aan de arbeidsmarktpositie beoordelen. Alumni-onderzoek, dat nog weinig wordt uitgevoerd door mbo-instellingen, kan nader inzicht geven in de waarde van opleidingen.
- Louter de beschikbaarheid van bpv-plaatsen geeft geen goede indicatie van het werkelijke arbeidsmarktperspectief van een opleiding. Bij sommige opleidingen is er een tekort aan bpv-plaatsen, maar een grote vraag naar gediplomeerden (bijvoorbeeld in de zorg). Bij andere opleidingen is er een omgekeerde situatie.

Indicator Kans op werk

SBB gebruikt bij de signalering op landelijk en regionaal niveau van het arbeidsmarktperspectief van opleidingen een derde signaalwaarde, die de toekomstige kans op werk weergeeft in aansluiting op een beroepsopleiding. Bij de nadere beoordeling of kwalificaties daadwerkelijk zorgelijk zijn vanuit het perspectief van de arbeidsmarkt, stelt SBB voor om een verrijkte dataset te betrekken die in staat stelt om specifieke opleidingen van verschillende kanten te beoordelen, zoals op doorstroom naar vervolgonderwijs.

In de voorgestelde landelijke regie van SBB wordt het arbeidsmarktperspectief dus in een bredere (regionale) context beoordeeld. Deze genuanceerde benadering heeft steun in de regio's, met de kanttekening dat vanuit de werknemers- en werkgeversorganisaties en de regionale overheden ook is aangegeven dat een genuanceerde benadering niet in de weg mag staan van een uiteindelijk effectieve aanpak van overschotopleidingen.

Bij de indicator Kans op werk die SBB in de nieuwe werkwijze opneemt, passen enkele opmerkingen. Zoals gezegd is de algemene makke van alle arbeidsmarktprognoses dat ze geen garanties bieden; omdat conjuncturele dips niet goed zijn te voorspellen, is ook de vraag op de arbeidsmarkt met name in conjunctuurgevoelige sectoren niet goed op de langere termijn te voorspellen. In het geval van kleine aantallen gediplomeerden (<100 landelijk) zijn voorts geen betrouwbare prognoses mogelijk; dat betreft ongeveer een kwart van de kwalificaties met in totaal ongeveer 2000 gediplomeerden. Verder bleek in hoofdstuk 3 dat de SBB indicator 'Kans op werk' een ander beeld kan geven van de arbeidsmarktkansen in de toekomst dan de ITA-indicator van ROA. Het verschil wordt onder andere veroorzaakt door verschillen in referentie jaren en ook omdat de ITA-indicator vanuit overwegingen aangaande statistische validiteit grotere clusters van opleidingen samenneemt terwijl Kans op werk uitspraken doet op het niveau van individuele kwalificaties.

Indicator zorgplicht doelmatigheid

De kwantitatieve signaalwaarden voor de zorgplicht doelmatig aanbod (met name het criterium dat er niet minder dan 18 deelnemers per opleiding zijn als er twee of meer vergelijkbare opleidingen in een regio zijn) spelen in de praktijk niet een zichtbare rol. In de door de CMMBO behandelde geschillen over doelmatigheid was de genoemde signaalwaarde niet in het geding. Geschillen over doelmatigheid en grensconflicten kunnen ook aan de orde zijn als het gaat om grotere aantallen; de gebleken signalen betroffen dan ook de kwalitatieve observatie dat de afstemming sec over de doelmatigheid onvoldoende was geweest.

5 Samenvatting en conclusies

Bij wijze van samenvatting en conclusies worden hieronder de voorgelegde evaluatievragen beantwoord.

Hebben de wet en de beleidsregel bijgedragen aan een betere aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt en een doelmatigere spreiding van het opleidingsaanbod? Is de beoogde zelfregulering in voldoende mate tot stand gekomen?

Het effect van de wet en beleidsregel is niet in alle gevallen zichtbaar. Uit kwantitatieve analyses blijkt dat er niet evident minder studenten kiezen voor opleidingen met een ongunstig arbeidsmarktperspectief, dat het aanbod van opleidingen daarin groot is en dat in de instroom in opleidingen noch in de ontwikkeling van het opleidingsaanbod in de afgelopen periode verschuivingen zijn te zien die duiden op een substantieel toegenomen betere aansluiting op de arbeidsmarktvrage. Mbo-instellingen streven op zich naar een arbeidsmarktrelevant en doelmatig opleidingsaanbod en stemmen daarover af in het eigen werkgebied. De regionaal en landelijk gecoördineerde regulering van overschotopleidingen komt eerst nu op gang. Effecten daarvan kunnen zich openbaren in de komende periode. In dat proces hebben de wet en de beleidsregel wel duidelijk een impuls gegeven. De afstemming van een doelmatig aanbod tussen twee instellingen ('niet in elkaars vaarwater zitten') is volgens instellingen zelf verbeterd, maar dat lijkt als trend meer los te staan van de wet en beleidsregel.

Werken de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de partijen in het veld, de CMMBO en de minister op de beoogde manier?

In de landelijke rolverdeling is vooral een gat bij de landelijke regie geconstateerd. Nu SBB een werkwijze heeft ontwikkeld die de landelijke regie versterkt en de MBO Raad via de governance code borgt dat landelijke afspraken voor de leden niet vrijblijvend zijn, is vanuit mbo-instellingen geconstateerd dat er een sluitend systeem is van landelijke versus regionale verantwoordelijkheden, dat zich in de toekomst moet gaan bewijzen.

Welke andere (bedoelde en onbedoelde) effecten in het mbo-veld hebben de wet en de beleidsregel tot gevolg gehad?

Er zijn geen andere effecten geconstateerd.

Hoe verhouden de maatregelen uit de beleidsregel en de wet zich tot het bredere palet van regels, initiatieven en ideeën rond de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt?

De geïnterviewde mbo-instellingen geven aan dat de regulering en de afstemming over een arbeidsmarktrelevant en doelmatig mbo tot stand moet komen in de context van andere wetten, regels en omstandigheden die de inzet op macrodoelmatigheid beïnvloeden. Dit betreft onder meer de bekostiging van het mbo (die bijdraagt aan het aanbieden van populaire opleidingen), de procedures en de opzet van de kwalificatiestructuur in het mbo die snelle inhoudelijke aanpassingen van opleidingen kunnen belemmeren en de Wet toelatingsrecht die aankomend mbo-leerlingen het recht geeft op instroom in de opleiding van eerste voorkeur. De regionale innovatieruimte is anderzijds ook groot en vergroot nog met onder meer de mogelijkheid van keuzedelen, certificaten, cross-over opleidingen en het nog komende experiment Ruimte in de regio dat vanaf studiejaar 2020/2021 scholen meer ruimte geeft voor de regionale invulling van onderwijsprogramma's. Verschillende experimenten en de huidige ruimte in opleidingen geven dus al de gewenste vrijheden om opleidingen te innoveren. De keuze van studenten uit keuzedelen, verwante opleidingen, cross-overs, geregionaliseerd aanbod en certificaten, compliceert echter ook weer de regulering van een macrodoelmatig mbo. Studenten en instellingen hebben diverse alternatieven om de studievoorkeuren via andere routes en aanbieders alsnog (deels) in te vullen. Dit kan regulering minder effectief maken.

Er is bovendien bij betrokkenen geen duidelijk beeld of visie bekend over hoe de inzet op geregionaliseerde en innovatieve leerpaden en Leven Lang Ontwikkelen samengaat met de regulering van het opleidingsaanbod. De nadruk op de regulering van vastomlijnde opleidingen en diploma's is daarbij vaak 'oud denken' genoemd.

Zijn de criteria voor de beoordeling van de naleving van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief en de zorgplicht doelmatigheid de juiste gebleken of is een aanpassing c.q. herijking nodig?

Door geïnterviewden is met name input geleverd op de criteria voor de naleving van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief. De kwantitatieve signaalwaarden voor de zorgplicht doelmatig aanbod (met name het criterium dat er niet minder dan 18 deelnemers per opleiding zijn als er twee of meer vergelijkbare opleidingen in een regio zijn) spelen in de praktijk niet een zichtbare rol. In de door de CMMBO behandelde geschillen over doelmatigheid was deze signaalwaarde niet in het geding. Geschillen ontstaan ook bij grotere leerlingenaantallen; instellingen kunnen een signaal afgeven als de afstemming sec over een doelmatig aanbod onvoldoende is gezocht.

Wat betreft de zorgplicht arbeidsmarktperspectief vinden geïnterviewden dat de zorgplicht voor het arbeidsmarktperspectief voor niveau 2 en voor niveaus 3 en 4 anders geluid moeten worden. Bij de BOL niveau 2 opleidingen stroomt ruim de helft door naar een hoger niveau en voor degenen die wel na de opleiding werk zoeken, geldt bij uitstek dat de aansluiting op de arbeidsmarkt ook om persoonlijke, buiten de opleiding liggende redenen, moeizaam kan zijn. In het algemeen kan alumni-onderzoek ook nader inzicht geven in de waarde van opleidingen. Verder blijkt dat de beschikbaarheid van bpv-plaatsen geen goede indicatie biedt van het arbeidsmarktperspectief van een opleiding; bij sommige opleidingen is er een tekort aan bpv-plekken en een grote vraag naar gediplomeerden, bij andere opleidingen is dat omgekeerd. In de interviews is geen draagvlak gebleken om de bestaande signaalwaarden voor het arbeidsmarktperspectief (70% van de gediplomeerden heeft minstens 12 uur per week werk en 50% op niveau van de opleiding) te verhogen, maar is er in het algemeen wel begrip voor dat in perioden van laagconjunctuur of hoogconjunctuur arbeidsmarkt cijfers verschillende duiding behoeven. Een indicator zelfstandig in het eigen levensonderhoud kunnen voorzien, kan een geschikte indicator zijn; de huidige norm van twaalf uur per week werk is in dat opzicht dan te laag. Bij de door SBB voorgestelde derde signaalwaarde, die de toekomstige kans op werk weergeeft in aansluiting op een beroepsopleiding, passen enkele opmerkingen. Deze indicator biedt mogelijkheden om bij de regulering van het opleidingsaanbod rekening te houden met conjuncturele schommelingen, maar het algemene nadeel van arbeidsmarkt-prognoses is dat ze geen garanties bieden, mede omdat conjuncturele dips niet goed te voorspellen zijn.

Weten alle partijen in voldoende mate de CMMBO te vinden als loket voor signalen over het niet naleven van zorgplichten of zijn er drempels of barrières die weggenomen zouden moeten worden?

Mbo-instellingen vonden de CMMBO aanvankelijk wel, met een zevental geschillen over doelmatigheid waarin de CMMBO adviseerde. Vanaf 2017 hebben instellingen geen verzoek om een advies vanwege een geschil meer ingediend bij de CMMBO. Het is onzeker in hoeverre mbo-instellingen zich opnieuw bij het loket van de CMMBO zullen melden, mede in verband met de nieuwe werkwijze die SBB en de MBO Raad hebben ontwikkeld en de mogelijkheid om bemiddeling in het samenwerkingsverband van de MBO Raad te organiseren. Bij de inzet op doelmatigheid is er wel een behoefte gebleken aan een onafhankelijke geschillencommissie als instellingen er onderling - ook na zelf georganiseerde bemiddeling - niet uit komen. Andere belanghebbenden (bedrijfsleven, regionale overheden) lijken zich niet bewust van de signaleringsmogelijkheid bij de CMMBO. In de praktijk zijn er in de afgelopen periode door hen ook geen signalen afgegeven. Regionale partners van het mbo geven aan dat ze ook (zeer) terughoudend (zouden) zijn bij het signaleren van niet-naleving van een zorgplicht. Ze ontberen daarvoor het inzicht in de afwegingen bij mbo-instellingen en ook wil men in de situatie dat het regionaal overleg verbetert de onderlinge relaties niet onder druk zetten.

Is de CMMBO in voldoende mate onafhankelijk, onpartijdig en neutraal in hun adviezen?

De CMMBO wordt ervaren als onafhankelijk en onpartijdig en die positie is extern en intern ook afdoende geborgd. De CMMBO behandelt adviezen daarbij vanuit een consistente missie en aanpak. In de adviespraktijk van de CMMBO is zichtbaar en vanuit het mbo-veld wordt ook ervaren, dat de CMMBO mede werkt vanuit de observatie dat de zorgplichten door instellingen nog onvoldoende worden ingevuld en dat daarbij scherpe analyses passen waarbij de CMMBO binnen het kader van de wet en beleidsregel de lat relatief hoog legt bij de beoordeling van de invulling van zorgplichten.

In welke mate heeft de aanscherping van de voorlichting aan aankomend studenten effect op het keuzegedrag?

Uit kwantitatieve analyses valt niet te concluderen dat studenten duidelijk vaker zijn gaan kiezen voor meer kansrijke opleidingen. Inzichten uit eerder onderzoek en uit de voorliggende evaluatie indiceren dat de voorlichting over de studiekeuze en de sturing op studiekeuzes niet eenvoudig is. Het is al heel lastig om de bekendheid van studiekeuzeinformatie en ondersteunende tools op peil te brengen, met name voor die leerlingen die die informatie waarschijnlijk het meest zouden kunnen gebruiken. Uit eerder onderzoek blijkt wel dat als aspirant mbo-studenten, decanen en ouders bekend zijn met informatie over het arbeidsmarktperspectief van opleidingen, dat dan die informatie wel effecten heeft/kan hebben op de studiekeuze en op het studiegedrag. Volgens geïnterviewden mag echter niet verwacht worden dat opleidingskeuzes zich radicaal laten veranderen, zoals van handel naar de bouw. Het blijft echter hiermee wel van belang om aankomend studenten over het arbeidsmarktperspectief en andere aspecten van de studie te informeren en daarbij te organiseren dat de informatie – direct of via ouders en decanen – de aspirant-studenten vaker bereikt.

In welke mate hebben de verplichte verantwoording over mutaties in het opleidingsaanbod als gevolg van de zorgplichten in het jaarverslag en de verplichte melding van het starten/stoppen van opleidingen bijgedragen aan het ontstaan van een doelmatig opleidingsaanbod?

Van deze verplichtingen is geen noemenswaardig effect op het ontstaan van een doelmatig opleidingsaanbod gebleken. Dit laat onverlet dat de tijdige melding van met name het voornemen tot het stoppen van kleine(re), kwetsbare opleidingen aan regionale stakeholders van groot belang is, zodat partijen in een samenwerking nog tijd hebben om bijvoorbeeld met instroombevorderende maatregelen het tij proberen te keren. Onderwijs en bedrijfsleven kunnen voor de melding van een dreigende sluiting van kleine, kwetsbare opleidingen ook terecht bij het Meld- en expertisepunt specialistisch vakmanschap.

