

Afwegingskader regionaal/ sectoraal opleidingenaanbod mbo

T. Eimers
Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt

Nijmegen, 29 februari 2012



© 2012 Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, Nijmegen

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

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

Afwegingskader opleidingenaanbod mbo

Het afwegingskader heeft tot doel om mbo-instellingen, samen met hun partners, handvaten te bieden voor het optimaliseren van het regionale en/of sectorale opleidingenaanbod. Tevens vormt het afwegingskader het raamwerk voor besluiten van een 'marktmeester', die in actie komt wanneer partijen het onderling niet eens kunnen worden of wanneer er concrete aanleiding is om de afweging van regionale/sectorale partijen te toetsen. Het afwegingskader kent drie hoofdcriteria, namelijk arbeidsmarktrelevantie, toegankelijkheid en doelmatigheid. In deze notitie worden de hoofdcriteria uitgewerkt en geoperationaliseerd in een modelmatig opgebouwd afwegingskader.

Fundament van het afwegingskader

We lichten de drie kernbegrippen in het afwegingskader kort toe:

- *Arbeidsmarktrelevantie* verwijst naar de vraag op de arbeidsmarkt naar arbeidskrachten met een bepaalde opleiding. Het gaat daarbij om de actuele en toekomstige vraag.
- *Toegankelijkheid* verwijst zowel naar de mogelijkheid van potentiële studenten om een beroepsopleiding te volgen, als naar de beschikbaarheid van studenten voor een bepaalde opleiding.
- *Doelmatigheid* verwijst naar twee aspecten, namelijk:
 - kostenefficiëntie: optimale inzet van publieke middelen, beschouwd op boven-instellingsniveau;
 - kwaliteit: hier bedoeld als onderwijskwaliteit, gedefinieerd in de termen die de Inspectie benut, namelijk betrekking hebbend op het onderwijsproces (incl. examens) en de onderwijsopbrengsten.

In het afwegingskader stellen we het aspect van arbeidsmarktrelevantie en daarmee dat van de arbeidsmarkt vraag voorop. De reden daarvoor ligt in de essentie van het beroepsonderwijs: het opleiden tot beroepsbeoefenaars. Indien er geen (actuele en toekomstige) vraag is op de arbeidsmarkt, ontvalt het bestaansrecht van een opleiding. Geen vraag, geen relevantie, geen bestaansrecht voor de opleiding. Natuurlijk zijn op deze aanname tal van nuanceringen aan te brengen en die volgen hierna ook, maar wezenlijk is de vaststelling dat het primaat in de afweging ligt bij de arbeidsmarktrelevantie, concreet bij de arbeidsmarkt vraag. We formuleren dan ook het volgende fundament voor het afwegingskader:

De vraag op de arbeidsmarkt bepaalt de gewenste aard en omvang van het opleidingenaanbod

De twee andere criteria, die van toegankelijkheid en doelmatigheid, vormen evenwel belangrijke randvoorwaarden:

- Toegankelijkheid
De toegankelijkheid van het middelbaar beroepsonderwijs voor iedereen die toelaatbaar is en een opleiding wil volgen, moet geborgd blijven. Er moeten altijd voldoende instroommogelijk-

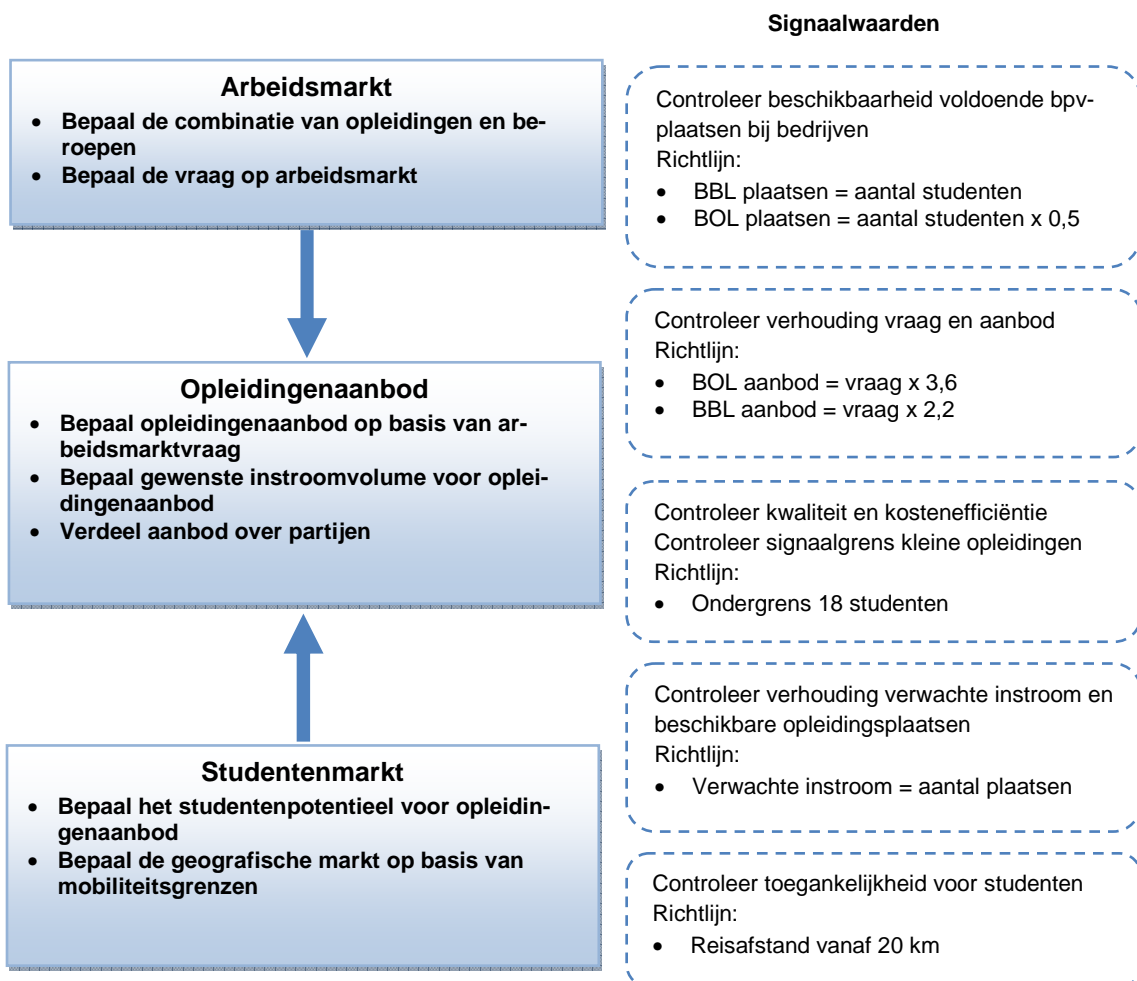
heden zijn, maar de keuzemogelijkheden worden goeddeels bepaald door de arbeidsmarkt-vraag.

- Doelmatigheid

De kwaliteit van het onderwijs en de efficiënte inzet van middelen zijn primair een verantwoordelijk voor de onderwijsinstelling zelf en de Inspectie houdt daarop toezicht. In het afwegingskader speelt de doelmatigheid daarnaast een rol in de verdeling van het opleidingsaanbod over instellingen in de regio: in de afweging welke partij welk aanbod gaat realiseren weegt mee wie de beste kwaliteit (en hoogste opbrengsten) tegen de laagste kosten kan leveren.

Het afwegingsmodel

Het model voor het afwegingskader heeft als kern enerzijds de balans tussen de vraag op de arbeidsmarkt en het opleidingsaanbod en anderzijds de balans tussen het opleidingsaanbod en de instroom van studenten. Eenvoudig gesteld is het model in balans als de opleiding voldoende gekwalificeerde arbeidskrachten levert en er daarvoor voldoende studenten instromen. Rechts in het schema staan de zogenaamde signaalwaarden. Dat zijn de *checks and balances* die benut worden om de balans tussen arbeidsmarkt, opleidingsaanbod en studentenmarkt te bewaken en waar nodig bij te stellen.



Uitwerking en onderbouwing

In dit deel wordt het afwegingskader nader toegelicht, uitgewerkt en waar mogelijk onderbouwd. Met name voor de empirische onderbouwing van de in het schema gehanteerde richtlijnen is nadere studie vereist.

In de uitwerking moet een afweging worden gemaakt tussen detaillering en hanteerbaarheid van het model. In principe is het mogelijk om het model zeer verfijnd toe te passen door voor elke specifieke situatie bijpassende berekeningsformules toe te passen. Zo wordt de verhouding tussen arbeidsmarktvraag en het volume van het opleidingsaanbod onder meer bepaald door het rendement van de opleiding. Dat rendement kan, op basis van beschikbare gegevens, per opleiding per leerweg worden bepaald. Op die manier kan een gedetailleerd plaatje worden gemaakt voor het arbeidsmarktdeel, het opleidingsdeel en het studentendeel. Het risico is echter dat het model verzandt in details, weinig transparant meer is en schijnzekerheid biedt. Ook in een ver uitgewerkte staat blijft het een prognosemodel gebaseerd op aannames. Belangrijker is dat het model daarmee zijn doel voorbij schiet: het afwegingskader moet een instrument zijn dat partijen helpt hun beslissingen te nemen door feiten op een rij te zetten en handvaten te bieden voor het afwegen van argumenten. Er is daarom gekozen voor een *meer robuuste opzet*, waarin wordt gewerkt met '*richtlijnen*', die de werking van het model illustreren en helpen om de juiste afwegingen te maken.

1. Positionering van het afwegingskader

Cirkel van belang

Het afwegingskader richt zich op de inrichting van het aanbod op boven-instellingsniveau. Op instellingsniveau zijn (proces)criteria geformuleerd waaraan de afzonderlijke instellingen moeten voldoen bij de samenstelling van hun opleidingsportfolio. De Inspectie van het onderwijs ziet toe op het naleven van deze criteria.

Het boven-instellingsniveau betreft primair de regio's waarin de mbo-instellingen actief zijn. Doel van het afwegingskader is om mbo-instellingen handvaten te bieden om gezamenlijk binnen de eigen regio tot een goed aanbod te komen. Wat de regio is en welke partijen tot de regio behoren, verschilt van geval tot geval. De aard van de opleidingen kan daarvoor bepalend zijn, de aard van de arbeidsmarkt of bijvoorbeeld de spreiding van aanbieder van opleidingen. Zo kan één mbo-instellingen voor verschillende opleidingen met telkens andere regio-indelingen te maken hebben.

In bepaalde gevallen kan de afstemming tussen vraag (arbeidsmarkt) en aanbod (opleiding) geen regionaal, maar een sectoraal (of branche-) karakter hebben. In dat geval is er geen sprake van een regionaal, maar van een landelijk afstemmingsvraagstuk.

Om verwarring over de begrippen regio of sector te ondervangen introduceren we het begrip '*cirkel van belang*'. Een cirkel van belang omvat alle onderwijsinstellingen met een aanmerkelijk belang in de afweging van het opleidingsaanbod. De geografische locatie van partijen is daarbij secundair, bepalend is het belang dat zij hebben bij de afweging. Partijen bepalen in eerste instantie zelf wie tot de cirkel van belang behoren. Ingeval van onenigheid hierover kunnen zij hun geschil voorleggen aan de 'marktmeester'. Andere stakeholders, zoals bedrijven of organi-

saties van studenten, kunnen worden geconsulteerd, maar hebben een andere positie dan de betrokken onderwijsinstellingen.

Marktmeester

Met het begrip 'marktmeester' wordt verwezen naar de functie om in geval van onenigheid tussen partijen - zoals hiervoor omschreven - adviserend of zo nodig beslissend op te treden. Welke partij de functie van marktmeester uitvoert en wat de formele bevoegdheden van de marktmeester zijn, blijft in deze notitie verder buiten beschouwing. Hier gaat het om de functie van marktmeester als context voor het afwegingskader.

Er zijn drie soorten situaties waarin de marktmeester op kan treden:

- Partijen komen onderling niet tot overeenstemming.
- Er is een klacht over het proces of het resultaat van de afweging tussen partijen.
- Er zijn concrete signalen die wijzen op een mogelijk onwenselijke uitkomst van de afweging tussen partijen.

De onenigheid kan betrekking hebben op het bepalen van de cirkel van belang, maar met name op de afweging van het opleidingsaanbod. Het tweede geval heeft betrekking op de situatie waarin partijen (bijvoorbeeld in de regio) het wel met elkaar eens worden, maar derden daarover een klacht hebben. De klacht kan betrekking hebben op het proces, bijvoorbeeld over het niet uitgenodigd zijn in de cirkel van belang, of op het resultaat van de afweging. De mogelijkheid tot het indienen van klachten staat open aan partijen, die kunnen aantonen een aanmerkelijk belang te hebben.

In deze situaties treedt de marktmeester op als bemiddelaar en waar nodig als scherprechter. De juridische status van het besluit is afhankelijk van de wijze waarop de functie van marktmeester wordt ingekaderd.

Het derde geval waarin de marktmeester kan optreden heeft betrekking op een andere situatie, namelijk die waarin er sprake is van een mogelijk onwenselijke uitkomst van de gezamenlijke afweging van partijen. De onwenselijkheid van het besluit wordt daarbij bepaald door kaders die door de overheid zijn gesteld aan de afweging. Daarbij moet primair gedacht worden aan de hoofdcriteria van doelmatigheid, arbeidsmarktrelevantie en toegankelijkheid. De marktmeester treedt niet op naar aanleiding van klachten of vragen, maar komt in actie naar aanleiding van bepaalde signalen. In de uitwerking van het afwegingskader hierna komen we terug op de aard van deze signalen.

Eigen verantwoordelijkheid van partijen en regulering

Het uitgangspunt is dat de partijen, die in een publieke markt opereren, primair zelf het regionale of sectorale opleidingsaanbod bepalen. In Nederland kiezen we voor ervoor partijen zelf, binnen de hun gestelde wettelijke opdracht, tot een afweging te laten komen. Daarbij valt niet te ontkomen aan een zekere planmatige, kwantitatieve analyse, immers de arbeidsmarktvrage is ook hier een (mede) bepalende factor voor het opleidingsaanbod. Met de steeds groter worden beschikbaarheid van planningsgegevens (vgl. ideeën voor een databank aansluiting beroepsonderwijs-arbeidsmarkt) kan al snel de neiging ontstaan om tot een omvattend, landelijk planningsoverzicht te komen. Dat zou echter de rol en positie van de marktmeester, waarover we hier spreken, ingrijpend veranderen. En daarmee ook het instrumentarium dat de marktmeester benodigd.

In deze notitie gaan we uit van een marktmeester die tot taak heeft het functioneren van de publieke markt te ondersteunen (in geval van geschillen en klachten) en toe te zien op het voorkomen van ongewenste effecten (zoals omschreven in het afwegingskader hierna).

2. Arbeidsmarktvrage

Belang van arbeidsmarktvrage voor het opleidingsaanbod

In het afwegingskader bepaalt de vrage op de arbeidsmarkt de aard en de omvang van het opleidingsaanbod. Met de aard van het aanbod wordt bedoeld welke opleiding of combinatie van opleidingen wordt aangeboden. Relevant in het model is vooral de vrage naar het volume van het opleidingsaanbod.

In het Nederlandse middelbare beroepsonderwijs is de relatie tussen de arbeidsmarktvrage en het opleidingsaanbod op verschillende manieren geborgd. Op landelijk niveau vormt de landelijke kwalificatiestructuur een belangrijk instrument voor de kwalitatieve aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Op regionaal niveau is er veelvuldig contact tussen de onderwijsinstellingen en bedrijven op het niveau van de opleidingen. In Nederland kennen we bovendien de situatie dat we in de Bol en BBL twee volwaardige leerwegen hebben, waarmee conjuncturele effecten opgevangen kunnen worden door substitutie (communicerende vaten).

Voor de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) is er bovendien een heel directe relatie tussen vrage en aanbod. In Duitsland zien we dat verschijnsel nog sterker. Daar is het duale opleidingsstelsel dominant. Leerlingen worden daar merendeels opgeleid in - wat wij noemen - de beroepsbegeleidende leerweg (BBL). In dat stelsel is er een directe relatie tussen vrage en aanbod: als bedrijven behoefte hebben aan gekwalificeerde beroepsbeoefenaars, dan leiden zij die zelf op. Het aantal opleidingsplaatsen is direct afhankelijk van de lokale of regionale vrage op de arbeidsmarkt.¹ In Nederland zien we het directe verband tussen vrage en aanbod ook terug in de BBL.

Voor het merendeel van het BOL-opleidingsaanbod is er deze directe relatie tussen de (regionale) vrage en het volume van het opleidingsaanbod niet. Daar spelen de keuzes van studenten een belangrijkere rol in het volume van de opleidingen. Studenten laten het perspectief dat een opleiding biedt op betaald werk maar beperkt meewegen in hun opleidingskeuze. Primair kiezen een opleiding vanwege de opleiding zelf (leuke opleiding, kenmerken school) en in mindere mate vanwege het werk dat ze daarna kunnen gaan doen. Als het werk in de overwegingen al een rol speelt, dan betreft het eerder de aantrekkelijkheid van het werk en niet de kans op het vinden van een baan.²

Arbeidsmarktchansen

Jongeren met een mbo-diploma vinden over het algemeen makkelijk een baan. De werkloosheid onder mbo-ers lag najaar 2010 op 5,6 procent. Voor het hbo was dat 6 procent. De snelheid waarmee afgestudeerden een baan vinden is een andere indicatie voor de arbeidsmarktchansen van mbo-ers. De zogenaamde intredewerkloosheid ligt voor het mbo, afhankelijk van het niveau en de leerweg, tussen 0 en 18 procent.³ De cijfers laten zien dat, ondanks het aan-

1 Landenstudie macrodoelmatigheid in het middelbaar beroepsonderwijs (werktitel). KBA/IVA, in voorbereiding

2 Jongeren op weg naar opleiding en werk. Quick scan. ComBat i.o.v. Taskforce Jeugdwerkloosheid, 2004

3 Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2010. ROA, 2011

gegeven zwakke, directe verband tussen arbeidsmarktvrage en opleidingsaanbod, afgestudeerden relatief snel een plek op de arbeidsmarkt vinden.

Bij nadere beschouwing wordt echter duidelijk dat er onderliggende aansluitingsproblemen zijn. De Raad voor Werk en Inkomen (RWI) heeft recent een overzicht gemaakt van de discrepanties tussen vraag en aanbod voor verschillende arbeidssectoren.⁴ Het algemene beeld is dat van overschotten op de lagere mbo-niveaus en tekorten op de hogere niveaus. Daarnaast signaleert de Raad allerlei uitzonderingen en bijzonderheden, zoals tekorten voor specifieke beroepen en overschotten bij bepaalde opleidingen. De Raad pleit voor een "intensief actief arbeidsmarktbeleid", met als een van de pijlers een "arbeidsmarktgerichte studie- en beroepskeuze." Het rapport van de RWI nuanceert het algemene beeld van tekorten, bijvoorbeeld in de sector techniek, en onderstreept de noodzaak van een meer specifieke benadering van het aansluitingsvraagstuk.

De aansluiting tussen het opleidingsaanbod en de arbeidsmarkt vindt vooral regionaal plaats. Voor bepaalde beroepen en branches gelden andere grenzen, zo zijn bijvoorbeeld de nautische opleidingen geconcentreerd op enkele locaties in het land. Maar voor het merendeel van de opleidingen en beroepen vindt de match plaats op lokaal of regionaal niveau. Het spreekt voor zich dat ook de verschillen tussen regio's in aard en omvang van de werkgelegenheid vragen om een gedifferentieerde benadering van het aansluitingsvraagstuk.

Van arbeidsmarktvrage naar opleidingsaanbod

In het afwegingskader wordt een vertaling gemaakt van de arbeidsmarktvrage naar een gewenst opleidingsaanbod (richting en volume). Daarbij zijn een aantal stappen te zetten.

1. Vaststellen van de combinatie opleidingen/beroepen.
2. Vaststellen van vrage, ofwel het aantal werkenden in de regio en de uitbreidings- en vervangingsvrage.
3. Vertaling van de vrage naar het gewenste opleidingsvolume.

De eerste stap is meteen de meest lastige. Sommige opleidingen en beroepen zijn een op een aan elkaar te koppelen. Het beroep vergt dermate specifieke competenties, dat het niet uitgevoerd kan worden door iemand zonder een bepaalde beroepsopleiding. Soms zijn die eisen ook formeel vastgelegd als toelatingscriteria in een beroep, denk bijvoorbeeld aan beroepen in het onderwijs, de zorg of in de techniek. Vaak is het echter zo dat er een minder exclusieve relatie tussen beroep en opleiding bestaat. Beroepen worden uitgevoerd door personen met verschillende opleidingen, of omgekeerd afgestudeerden van een bepaalde opleiding komen terecht in uiteenlopende beroepen.

Onderzoek van ROA laat zien dat voor het merendeel van de werkende schoolverlaters geldt, dat zij werkzaam zijn in een beroep waarvoor de gevolgde of een verwante opleiding vereist is. Voor het mbo als geheel is 72 procent werkzaam in de eigen of verwante richting. Voor de mbo-opleidingen op niveau 3-4 liggen de percentages rond de 80 procent.⁵

Op grond van empirische gegevens kunnen dus combinaties van opleidingen en beroepen worden bepaald ('eigen of verwante'). Voor de beroepenindeling kan daarbij gebruik worden gemaakt van de Standaard Beroepenclassificatie 2010 van het CBS.⁶

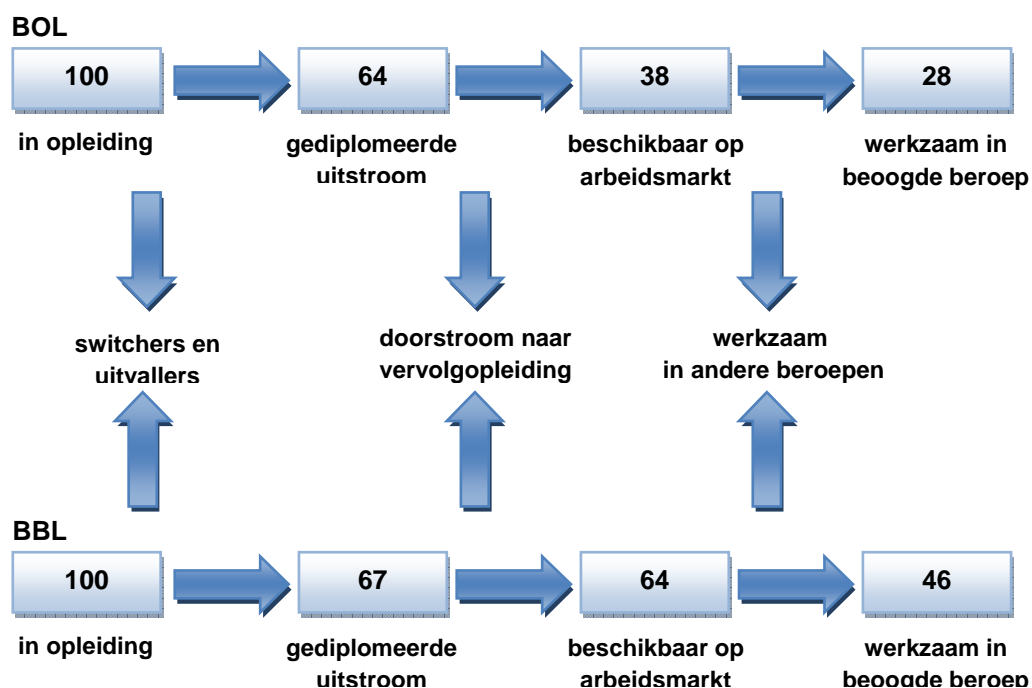
4 Sectorale arbeidsmarkt informatie. Overschotten en tekorten. Kansen en mogelijkheden. RWI, 2011

5 Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2010. ROA, 2011

6 Zie www.cbs.nl voor de SBC 2010. Zie voor meer informatie over het koppelen van opleidingen en beroepen onder meer De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2016. ROA, 2011

Het bepalen van de arbeidsmarkt vraag begint met het vaststellen van het actuele aantal werkenden in de aangemerkte beroepen. Voor de vervangings- en uitbreidingsvraag kan gebruik worden gemaakt van landelijke, sectorale gegevens, eventueel aangevuld met regiospecifieke kenmerken of verwachtingen. Op regionaal niveau kan de ontwikkeling bij één of enkele grote werkgevers grote invloed hebben op de toename of afname van de vraag. Het daarom van belang niet alleen naar (landelijke) cijfers te kijken, maar ook de kennis van regionale partijen te benutten.

De vraag naar gekwalificeerde beroepsbeoefenaars is niet hetzelfde als het volume van het opleidingsaanbod. Niet elke beginnende student behaalt immers het diploma en niet elke afgestudeerde gaat werken in het beoogde beroep. Op basis van enkele kengetallen kan een vertaling gemaakt worden van de vraag naar het daarvoor benodigde opleidingsvolume. Het onderstaande schema laat voor de BOL en BBL zien hoeveel van 100 studenten, die een opleiding beginnen, uiteindelijk terecht komen in het beoogde beroep (eigen/verwant).



Van de 100 studenten die starten in een BOL-opleiding komt uiteindelijk 28 procent terecht in het beoogde beroep. Dat betekent omgekeerd dat voor 100 beoogde beroepsbeoefenaars een instroom in de opleiding nodig is van 357 studenten. Anders gezegd is het benodigde aanbod 3,6 keer groter dan de vraag op de arbeidsmarkt.

Voor een gemiddelde BBL-opleiding is de doorstroom naar het beoogde beroep groter, namelijk 46 procent. BBL-ers werken per definitie al in het beoogde beroep tijdens de opleiding. Verder kiezen BBL-ers minder vaak voor een vervolgopleiding en vaker voor werk. Voor 100 beroepsbeoefenaars zijn via de BBL-route daarom 217 instromers in de opleiding nodig. Het opleidingsvolume is 2,2 keer groter dan de vraag.

Nu is het niet zo dat alle vraag op de arbeidsmarkt opgevuld wordt door de uitstroom van de beroepsopleidingen. Er is ook sprake van instroom vanuit andere beroepen, vanuit het hoger onderwijs en vanuit niet-verwante mbo-opleidingen. De factor die genoemd wordt voor de vertaling van de arbeidsmarktvraag naar het opleidingsvolume geeft dan ook de bovengrens aan. Voor bepaalde beroepen is het bijna niet mogelijk om zonder een specifieke beroepsopleiding aan de slag te gaan, voor andere beroepen gelden er minder strikte eisen aan de inhoud van de beroepsopleiding. Per combinatie van beroepen en opleidingen moet de factor worden bepaald.

Verdere toelichting van het schema

- Voor het bepalen van de gediplomeerde uitstroom is gekeken naar het diplomaresultaat, zoals dat wordt gebruikt in de Benchmark MBO.⁷ Het diplomaresultaat is de beste benadering om zicht te krijgen op het aantal studenten instroom dat nodig is om een bepaald aantal gediplomeerden te behalen. In het schema is gebruik gemaakt van het gemiddelde diplomaresultaat voor BOL en BBL. Studenten die niet het diploma halen, zijn voor een deel voortijdig schoolverlaters en voor een ander deel zogenaamde switchers, die een andere opleiding starten.
- Voor de bepaling van het aantal gediplomeerden dat zich aanbiedt op de arbeidsmarkt is gebruik gemaakt van de gegevens uit het schoolverlatersonderzoek van ROA.⁸ Voor de BOL en BBL loopt het percentage dat na de opleiding gaat werken sterk uiteen. Voor de BBL-deelnemers geldt dat zij al werken tijdens de opleiding en in meerderheid ook na de opleiding werkzaam blijven.
Het blijkt dat met name veel BOL-afgestudeerden kiezen voor een vervolgopleiding boven entree op de arbeidsmarkt. Een klein deel van de gediplomeerde uitstroom is komt noch op de arbeidsmarkt, noch in vervolgonderwijs terecht.
- De doorstroom naar een beroep in de eigen of verwante richting is eveneens onderzocht in het schoolverlatersonderzoek van ROA.⁹ Voor zowel BOL als BBL geldt dat de doorstroom naar verwant werk hoog is. Overigens geldt voor de afgestudeerden die niet naar verwant werk doorstromen, dat zij in de meeste gevallen terecht komen in andere, niet-verwante beroepen. Het werkloosheidspercentage onder mbo-afgestudeerden ligt, zoals aangegeven, op 5,6 procent (in 2010).

De berekening van het opleidingenaanbod leidt tot een getal voor de gewenste instroom. Daarbij moet worden bedacht dat, afhankelijk van de duur van de opleiding, het aantal studenten in opleiding een veelvoud van de instroom is.

Voor de berekening van het opleidingenaanbod in relatie tot de vraag moet rekening worden gehouden met de vertraging die optreedt tussen instroom in de opleiding en toetreding tot het beroep. Als het gaat om de start van een geheel nieuwe opleiding duurt de vertraging tussen instroom en toetreding minstens de duur van de opleiding. Bij reeds bestaande opleidingen gaat het om de termijn waarop effecten van sturing zichtbaar worden, zoals bijvoorbeeld het effect van maatregel om het rendement te verhogen.

Beschikbaarheid BPV-plaatsen bij bedrijven

Om studenten voor een beroep op te kunnen leiden zijn beroepspraktijkvormingsplaatsen nodig (BPV-plaatsen). In het afwegingskader wordt aan de vraag van bedrijven naar gekwalificeerd personeel een groot gewicht toegekend. Tegelijkertijd wordt aan de bedrijven de vraag gesteld

7 Benchmark middelbaar beroepsonderwijs 2010. Bouwsteen studiesucces. Sectorrapportage. KBA, 2011

8 Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2009. ROA, 2010, p. 40

9 Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2010. ROA, 2011, p. 157-158

of zij in staat zijn voldoende BPV-plaatsen aan te bieden om de studenten in de praktijk op te leiden.

Voor de BBL is het aantal benodigde BPV-plaatsen relatief eenvoudig te bepalen, omdat immers elke BBL-deelnemer een (bijna fulltime) plek nodig heeft. De richtlijn is dat het aantal benodigde plaatsen gelijk is aan het aantal studenten. Daarbij moet worden bedacht dat het aantal studenten een veelvoud is van de instroom, afhankelijk van de duur van de opleiding.

Voor de BOL is de situatie complexer, omdat de aard, duur en frequentie van de BPV sterk varieert per opleiding en binnen opleidingen per leerjaar. Als richtlijn hanteren we hier dat het aantal BPV-plaatsen gelijk is aan de helft van het aantal studenten dat gelijktijdig in opleiding is. Uit onderzoek blijkt dat BOL-studenten gemiddeld 45 procent van hun onderwijstijd aan beroepspraktijkvorming besteden.¹⁰

3. Toegankelijkheid

Onder de noemer van toegankelijkheid wordt in het model op de eerste plaats gekeken naar het potentieel dat nodig is om de gewenste instroom te realiseren. Op de tweede plaats wordt de toegankelijkheid ook bekeken vanuit het perspectief van de student en zijn keuzemogelijkheden.

Potentieel instroom

Voor de bepaling van het potentieel aan studenten voor een opleiding moet niet alleen naar de directe instroom vanuit het voortgezet onderwijs worden gekeken. Weliswaar vormt de instroom vanuit het voortgezet onderwijs, name vmbo, de grootste groep (43%), maar daarnaast zijn ook de zij-instromers (20%) en de doorstromers en herstarters vanuit het mbo zelf (37%) van belang.¹¹ De zij-instromers komen deels vanuit andere onderwijssoorten (hbo) en deels vanuit een werksituatie. Met name voor de BBL is de instroom van volwassen werkenden relevant. Ruim een kwart van de instroom in een bepaalde opleiding komt vanuit het mbo zelf. Het zijn ofwel doorstromers, die al een diploma hebben gehaald en voor een vervolgopleiding in het mbo kiezen. Ofwel het zijn opleidingsafbrekers die een herstart maken in een andere opleiding.

Voor wat betreft de bepaling van het instroompotentieel wordt voornamelijk gekeken naar ervaringsgegevens: bekende voorkeuren en keuzepatronen van leerlingen in het vmbo, bekende afstroom of doorstroom intern binnen het mbo of doorstroom vanuit het havo naar het mbo. Zo kan uit beschikbare gegevens bijvoorbeeld worden opgemaakt hoeveel leerlingen in het vmbo kiezen voor de sector techniek en hoeveel van hen vervolgens doorstromen naar een mbo-opleiding in de techniek, eventueel nog uitgesplitst naar leerweg, opleiding en niveau.

In veel regio's spelen op dit moment de gevolgen van demografische ontwikkelingen. Veel regio's hebben te maken met krimp van het aantal mbo-deelnemers. Het is daarom van belang om de instroom in het perspectief te plaatsen van deze demografische ontwikkelingen.

Keuzes zijn moeilijk te voorspellen. Er zijn altijd onzekerheidsmarges en (autonome) factoren die het keuzegedrag kunnen beïnvloeden. Sterker nog: vaak zal het een expliciete doelstelling zijn om via voorlichting of promotie het keuzegedrag van potentiële studenten te sturen. Voor de verhouding verwachte instroom (potentieel) en beschikbare opleidingsplaatsen hanteren we de

10 Tijd voor beroepspraktijkvorming en andere onderwijsactiviteiten. ITS, 2009

11 Instroommogelijkheden in het mbo. KBA, 2009

richtlijn dat het potentieel gelijk moet zijn aan het aantal beschikbare plaatsen. Daarbij is rekening gehouden met de onzekerheidsmarges in de bepaling van het potentieel.

Geografische markt

Recent onderzoek van ROA laat zien dat, naast inhoudelijke voorkeuren voor een bepaalde richting, ook de reisafstand van invloed is op de keuze voor een mbo-opleiding.¹² Niet alle opleidingen zijn even gevoelig voor reisafstand als beperkte factor in de studiekeuze. Zo blijken techniekleerlingen minder afstandsgevoelig dan economie- en zorgleerlingen. Voor de laatste twee groepen geldt dat de kans dat zij voor een opleiding kiezen, wanneer de reisafstand 20 kilometer of meer is, met bijna een vijfde afneemt. De regionale spreiding van het opleidingsaanbod heeft ook op een nog andere manier invloed op het keuzegedrag van (vmbo-)leerlingen. In de afweging tussen opleidingen in de techniek, zorg of economie speelt de nabijheid van de locatie een rol: zo kiest een leerling voor economie als de technieklocatie te ver af ligt.

De reisafstand is dus een beperkende factor in de omvang van het potentieel voor een opleiding. Als richtlijn hanteren we in het afwegingskader de grens van 20 kilometer, omdat het genoemde onderzoek laat zien dat boven die grens de invloed van de reisafstand zich doet gelden.

De geografische spreiding van het studentenpotentieel kan voor partijen een argument zijn in de verdeling van het aanbod over verschillende partijen en locaties. Zo kan een aanbod op twee locaties een groter potentieel hebben dan een gecentreerd aanbod op één locatie.

Toegankelijkheid voor studenten

In de ideale situatie is het potentieel precies toereikend voor het beoogde opleidingsaanbod. Feit is echter dat potentieel en aantal opleidingsplaatsen niet in balans zullen. Wanneer er sprake is van een tekort in het potentieel (te weinig potentiële instroom), dan zijn er redenen om het (positionering en schikking) opleidingsaanbod te heroverwegen of om naar maatregelen te zoeken die het instroompotentieel kunnen vergroten. Zoals aangegeven is het geografisch positioneren van het aanbod één van de opties.

De andere kant van de medaille is de situatie waarin het potentieel het aantal plaatsen overstijgt. Door de arbeidsmarkt leidend te maken in de bepaling van het opleidingsvolume is het denkbaar – en zelfs waarschijnlijk – dat er situaties ontstaan waarin het vastgestelde aantal plaatsen kleiner is dan het aantal studenten dat zich aanmeldt voor de opleiding. Met het afwegingskader wordt geprobeerd een betere balans te vinden tussen arbeidsmarktvraag en opleidingsaanbod. Vanuit het perspectief van bedrijven hoeft een overschot aan gediplomeerden voor een bepaald beroep geen probleem te vormen. Men kan dan immers kiezen uit een ruim aanbod. Bij nadere beschouwing is echter duidelijk dat de arbeidsmarkt als geheel beter functioneert wanneer er meer balans is tussen de vraag en het aanbod. Kwantitatieve en kwalitatieve aansluitingsproblemen, zoals geconstateerd door de RWI (zie hiervoor), kunnen dan beter worden ondervangen. De vraag op de arbeidsmarkt geeft zo de bandbreedte aan van het volume aan studenten dat wenselijk is voor bepaalde opleidingen. Er doen zich vervolgens een aantal vragen voor die, zowel voor het mbo als geheel als voor de afzonderlijke instellingen, om een principiële stellingname vragen.

¹² Verkenning van de invloed van reisafstand op de keuze voor een middelbare beroepsopleiding. ROA, 2011

- Keuze voor de arbeidsmarktvaart als leidend principe heeft als gevolg dat de keuzevrijheid van studenten ingeperkt kan worden. Niet iedereen zal altijd de opleiding van zijn of haar eerste keuze kunnen volgen. Ook in de huidige situatie hebben instellingen ruimte om een eigen toelatingsbeleid te voeren. Op basis van de huidige wetgeving kunnen zij dat voor mbo-niveaus 3 en 4 doen en daar komt binnenkort ook niveau 2 bij (beëindiging drempelloze instroom). In het kader van de zogenaamde *zorgplicht arbeidsmarktperspectief* hebben instellingen een eigen verantwoordelijkheid om de instroom in opleidingen te reguleren afhankelijk van de verwachte arbeidsmarktkansen voor afgestudeerden. Het gebeurt dus nu al dat instellingen grenzen stellen aan de keuzemogelijkheden van studenten. Over de zorgplicht concludeerde de Inspectie van het Onderwijs in 2010 echter dat daaraan vooralsnog slechts op beperkte schaal invulling wordt gegeven. 13
- De instroombeperking roept de vraag op welke studenten wel of niet toegelaten worden. Gelden er landelijke normen voor toelating? Bepaalt de instelling zelf wie toegelaten wordt? Wat zijn de effecten van de selectie? Als bijvoorbeeld alleen de beste studenten worden toegelaten heeft dat een effect op het niveau van de instroom bij andere opleidingen.
- Nu is het mbo in Nederland toegankelijk voor iedereen. Het stelsel kent verschillende leerwegen, niveaus en tal van opleidingsrichtingen. Hoewel de drempelloze instroom voor de mbo-niveaus 2 en hoger nu wordt ingeperkt, blijft de toegankelijkheid van het mbo als geheel bijna maximaal. Het is de vraag wat het effect van instroombeperking voor bepaalde opleidingen is op de toegankelijkheid van het stelsel als geheel. Leidt de beperking voor bepaalde opleidingen alleen tot verschuivingen binnen het mbo, of dat de beperking af aan de toegankelijkheid van het mbo als geheel? De vraag spitst zich met name toe op de huidige populaire opleidingen, zoals bijvoorbeeld kunstopleidingen, sportopleidingen of opleidingen beveiliging, waarvan niet altijd zeker is hoe groot de arbeidsmarktvaart is naar afgestudeerden.

4. Doelmatigheid

Een recente studie van IVA/KBA¹⁴ heeft laten zien dat doelmatigheid in het mbo een complex en moeilijk grijpbaar begrip is. De doelmatigheid is afhankelijk van de partij die het criterium stelt. Zo kan doelmatigheid vanuit de overheid een andere inhoud hebben, dan doelmatigheid voor het bedrijfsleven. Ook de verschillende niveaus compliceren de zaak: wat op lokaal of regionaal niveau doelmatig is, kan op landelijk niveau tot ongewenste effecten leiden en omgekeerd. Vanuit het perspectief van de overheid spelen kostenefficiëntie, kwaliteit en continuïteit een belangrijke rol. Het criterium van doelmatigheid is een gecompliceerd criterium.

Kostenefficiëntie

Onderwijsinstellingen zijn vrij om - binnen wettelijke kaders - over de inzet van hun middelen te beslissen. In de discussie over de efficiëntie van zogenaamde kleine opleidingen komt vaak naar voren dat instellingen een eigen afweging maken of zij de naar verhouding hoge kosten van een kleine opleiding willen dragen. Zij kunnen daarbij strategische afwegingen hebben, of zij kunnen om de feitelijke kosten drukken door inbreng van externe middelen (bedrijfsleven) of door gedeeltelijke samenvoeging van opleidingen. In de afweging van de verdeling en instandhouding van een bepaald opleidingsaanbod in de regio staat het partijen vrij om zelf te bepalen welke kosten zij daarvoor acceptabel vinden, mits zij daarbij binnen de wettelijke kaders

13 Zorgplicht arbeidsmarktperspectief bij mbo-instellingen. Inspectie van het Onderwijs, 2010

14 Doelmatigheid van het middelbaar beroepsonderwijs. IVA/KBA, 2010

blijven. Het zou een aanmerkelijk inbreuk zijn op dit vrije recht wanneer de rijksoverheid zou willen (mee)beslissen over de inzet van middelen. Daarnaast zou het vergaand onderzoek vergen naar de redelijkheid van de afweging van afzonderlijke en gezamenlijke partijen. Voor het afwegingskader bepalen we kostenefficiëntie als een randvoorwaarde: het door partijen overeengekomen opleidingsaanbod moet binnen de door de rijksoverheid gestelde financiële kaders gerealiseerd kunnen worden.

Het vraagstuk van de kostenefficiëntie speelt daarnaast een rol op het moment dat twee of meer partijen in een regio moeten beslissen hoe zij een bepaald opleidingsaanbod verdelen. Kostenefficiëntie is daarbij één van de afwegingscriteria - naast bijvoorbeeld het geografisch bereik van locatie, zoals hiervoor omschreven, of de kwaliteit waarover hierna meer. Voor een regionale (of landelijk, sectorale) verdeling van het opleidingsaanbod is de vraag naar de meest kostenefficiënte oplossing van belang. Zo kan concentratie op één locatie leiden tot schaalvoordelen en kostenbesparing. Wanneer het aankomt op de keuze tussen verschillende aanbieders om het opleidingsaanbod te realiseren kan kostenefficiëntie een keuzecriterium zijn: de aanbieder met de beste prijs/kwaliteitverhouding zou de voorkeur kunnen krijgen. In het afwegingskader wordt de vraag gesteld hoe in de verdeling van het opleidingsaanbod kostenefficiëntie is meegewogen.

Kwaliteit en continuïteit

Kwaliteit en continuïteit zijn andere aspecten van het begrip doelmatigheid. In feite is de controle op deze aspecten reeds belegd bij de Inspectie. De Inspectie ziet toe op de kwaliteit van het onderwijsproces en op de opleidingsopbrengsten. In het nieuwe toezichtkader van de Inspectie komt de controle van de kwaliteitsborging door instellingen zelf meer centraal te staan. In het toezicht op de kwaliteitsborging ligt voor een belangrijk deel ook de bewaking van de continuïteit besloten. De Inspectie kijkt naar de kwaliteit van organisatieprocessen en naar de stelselmatige verbetering daarvan.

Voor kwaliteit en continuïteit geldt, dat zij op instellingsniveau een randvoorwaarde zijn: elke opleiding in Nederland moet voldoen aan eisen voor kwaliteit en elke instelling moet voldoen aan eisen voor borging en verbetering van die kwaliteit. Ook hier geldt dat bij verdelingsvragen – welke partij realiseert het opleidingsaanbod – gekeken kan worden naar kwaliteit, niet alleen als randvoorwaarde, maar ook als prestatieniveau. Zo kan de hoogte van het rendement, dat instellingen met een opleiding behalen, een criterium zijn in de afweging over de verdeling.

Kleine opleidingen en kwaliteit

Recent is, onder meer door de minister, zorg geuit over het aantal zogenaamde kleine opleidingen in het mbo.¹⁵ Een belangrijk punt van zorg is de kwaliteit van kleine opleidingen. Wanneer het studentenaantal te laag ligt, kan immers de opleidingsinfrastructuur in gevaar komen: voldoende faciliteiten, voldoende gekwalificeerde docenten en meer in het algemeen continuïteit en borging van kwaliteit.

In de eerder genoemde studie van IVA/KBA is een onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten kleine opleidingen.¹⁶ Het meest bekend zijn de opleidingen, die landelijk een klein aantal deelnemers hebben, maar voorzien in een specifieke arbeidsmarktvrage, zoals bepaalde

15 Actieplan mbo "Focus op vakmanschap 2011-2015". Ministerie van OCW, 2011

16 Doelmatigheid van het middelbaar beroepsonderwijs. IVA/KBA, 2010

ambachtelijke beroepen. De onderzoekers wijzen daarnaast op opleidingen, die weliswaar landelijk een flink aantal studenten hebben, maar op locaties heel klein kunnen zijn. In feite gaat het niet om kleine opleidingen, maar om locaties met weinig studenten voor een bepaalde opleiding. Juist voor dit verschijnsel is het afwegingskader voor opleidingsaanbod van belang. De traditionele, kleine opleidingen zijn veelal reeds landelijk verdeeld en ondergebracht. In het Actieplan mbo 'Focus op vakmanschap 2011-2015' wordt voor deze opleidingen een uitzonderingspositie geformuleerd.

De klein-op-locatie-opleidingen komen relatief veel voor en zijn zowel vanuit kostenefficiëntie als kwaliteit en continuïteit een zorg. In veel regio's hebben instellingen te maken met een krimpende instroom. De komende jaren zullen meer opleidingen onder de grens zakken. Door het aanbod te herschikken en te herverdelen kunnen instellingen op regionaal of sectoraal niveau het aanbod in stand houden. Het afwegingskader biedt handvaten om de herschikking van het aanbod daarbij nadrukkelijk te laten leiden door de arbeidsmarktvrage.

Er is geen harde grens te bepalen waaronder de kwaliteit van de opleiding in gevaar komt of de kosten onaanvaardbaar worden. Zoals aangegeven geldt voor kwaliteit de harde 'inspectie-norm' en geldt voor de kosten – binnen de wettelijke kaders - allereerst de eigen afweging van de instelling zelf. Daar komt bij dat de situatie voor elke opleiding verschillend kan zijn, afhankelijk bijvoorbeeld van de in voorgaande jaren opgebouwde ervaring. In de genoemde studie van IVA/KBA hanteren de onderzoekers, in navolging van de MBO- Raad, een grens van 18 deelnemers per opleiding voor het bepalen van het aantal kleine opleidingen. Het aantal verwijst naar de deelnemers in alle leerjaren van een opleidingen, dus niet naar alleen de instroom. Voor het afwegingskader is de ondergrens van 18 deelnemers overgenomen als signaalwaarde. Dat wil zeggen dat bij een studentenaantal lager dan 18 de instellingen een verantwoordingsplicht hebben: zij moeten (kunnen) aantonen dat, ondanks het lage aantal studenten, voldaan wordt aan criteria van kwaliteit, continuïteit en kostenefficiëntie.

Bronnen

- Actieplan mbo "Focus op vakmanschap 2011-2015". Ministerie van OCW, 2011
- Benchmark middelbaar beroepsonderwijs 2010. Bouwsteen studiesucces. Sectorrapportage. KBA, 2011
- De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2016. ROA, 2011
- Doelmatigheid van het middelbaar beroepsonderwijs. IVA/KBA, 2010
- Instroommogelijkheden in het mbo. KBA, 2009
- Jongeren op weg naar opleiding en werk. Quick scan. ComBat i.o.v. Taskforce Jeugdwerkloosheid, 2004
- Landenstudie macrodoelmatigheid in het middelbaar beroepsonderwijs (werktitel). KBA/IVA, in voorbereiding
- Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2009. ROA, 2010
- Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2010. ROA, 2011
- Sectorale arbeidsmarktinformatie. Overschotten en tekorten. Kansen en mogelijkheden. RWI, 2011
- Tijd voor beroepspraktijkvorming en andere onderwijsactiviteiten. ITS, 2009
- Verkenning van de invloed van reisafstand op de keuze voor een middelbare beroepsopleiding. ROA, 2011
- Zorgplicht arbeidsmarktperspectief bij mbo-instellingen. Inspectie van het Onderwijs, 2010