

Doelmatigheid van het middelbaar beroepsonderwijs

Rob Vink (IVA)
Morris Oosterling (IVA)
Marc Vermeulen (IVA)
Ton Eimers (KBA)
Rita Kennis (KBA)



beleidsonderzoek en advies

Doelmatigheid van het middelbaar beroepsonderwijs

Tilburg/ Nijmegen, november 2010

Drs. Rob Vink (IVA)

Drs. Morris Oosterling (IVA)

Prof. Dr. Marc Vermeulen (IVA)

Drs. Ton Eimers (KBA)

Drs. Rita Kennis (KBA)

Uitgever: IVA
Warandelaan 2
Postbus 90153
5000 LE Tilburg
Telefoonnummer: 013-4668466
Telefax: 013-4668477

IVA is gelieerd aan de UvT

© 2010 IVA

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of worden openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het IVA.

Het gebruik van cijfers en/of tekst als toelichting of ondersteuning bij artikelen, boeken en scripties is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doelstelling.....	2
1.3	Doelmatigheid van beroepsonderwijs.....	2
1.3.1	Doelmatigheid: richtinggevende vragen	3
1.3.2	Doelen van het beroepsonderwijs	3
1.4	Opzet van de rapportage.....	4
2	Doelmatigheid van beroepsonderwijs.....	5
2.1	Inleiding.....	5
2.2	Doelmatigheid vanuit maatschappelijk perspectief.....	5
2.2.1	Uitgaven aan beroepsonderwijs.....	6
2.2.2	Productiviteit	8
2.2.3	Maatschappelijke effecten van beroepsonderwijs.....	11
2.2.4	Conclusie en beschouwing	12
2.3	Voldoende en goed gekwalificeerde arbeidskrachten: de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt	13
2.3.1	Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt	14
2.3.2	Samenwerking onderwijs-arbeidsmarkt in de regio.....	21
2.4	Het onderwijsaanbod: de realisatie van kwalitatief goed onderwijs	26
2.4.1	Doelmatigheid	27
2.4.2	Onderwijsvoorkeur en onderwijskeuze.....	28
2.4.3	Voortijdig schoolverlaten	31
2.4.4	Kleine opleidingen.....	32
2.4.5	Flexibilisering	39
2.5	Conclusie: doelmatigheid van beroepsonderwijs	41
3	Beschouwing.....	45
3.1	Spanningsvelden en dilemma's.....	45
3.1.1	Doelen en doelmatigheid	46
3.1.2	Belanghebbenden en doelmatigheid.....	47
3.1.3	Macro-, meso- en microdoelmatigheid	48
3.1.4	Referentiekaders en doelmatigheid	50
3.2	Handelingsperspectieven	50
3.2.1	Geconditioneerde doelmatigheid	50
3.2.2	Een nieuw handelingsperspectief	52

3.3	Tot besluit.....	54
	Literatuurlijst	55

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Met het van kracht worden van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) in 1996 zijn alle opleidingen op het gebied van middelbaar beroepsonderwijs, volwassenen-educatie, vormingswerk en voortgezet algemeen volwassenenonderwijs ondergebracht in één samenhangend, geharmoniseerd opleidingsstelsel: het middelbaar beroepsonderwijs. De WEB heeft tot doel ervoor te zorgen dat beroepsopleidingen voorzien in een maatschappelijke behoefte, dat afgestudeerden goede perspectieven geboden worden en dat de inhoud van de opleidingen bijdraagt aan de algemene vorming en een duurzame en brede beroepskwalificatie (Schuit, Hövels en Kennis, 2009).

De 'slagader' van het mbo is de relatie tussen student en de arbeidsmarkt. De kernopgave van het mbo is om die relatie te optimaliseren door bij te dragen aan de competentieontwikkeling van haar studenten tot gekwalificeerde beroepsbeoefenaars met het oog op hun toekomstige leer- en arbeidsloopbaan. Cruciaal daarvoor op lokaal en regionaal niveau zijn de verhoudingen in de driehoek student-arbeidsmarkt-mbo-instelling. Op landelijk niveau is de bijdrage van het mbo aan de ontwikkeling van de BV Nederland cruciaal, zowel in sociaaleconomisch opzicht als voor wat betreft sociale integratie. Het mbo kan daarom rekenen op grote maatschappelijke en politieke belangstelling. Dat is ook niet verwonderlijk, als we tevens in ogenschouw nemen dat het mbo meer dan 500.000 studenten heeft en mbo'ers ongeveer 45% van het personeelsbestand bij alle werkgevers in Nederland vormen.

De omvang van de sector en de sleutelrol van het beroepsonderwijs leiden er direct toe, dat maatschappelijke trends en ontwikkelingen grote impact (kunnen) hebben op instituties en instellingen in de sector. Trends als individualisering, veranderingen in de vraag op de arbeidsmarkt, nieuwe kennis over en visies op modern beroepsonderwijs, demografische ontwikkelingen, een leven lang leren zijn slechts voorbeelden van ontwikkelingen waar het beroepsonderwijs op moet inspelen. De MBO Raad (voor-)ziet een aantal van dergelijke ontwikkelingen en wenst daarop te anticiperen en zich, gegeven de kaders van het stelsel, waar mogelijk proactief op te kunnen stellen. Dat is geen eenvoudige opgave, niet in de laatste plaats omdat het gaat over zogenoemde 'wicked problems' (Dunn, 1994): er zijn veel actoren bij de sector betrokken, belangen lopen uiteen, er zijn veel denkbare oplossingen voor evenzoveel problemen en, om het nog verder te problematiseren, er is soms weinig empirisch bewijs over wat de beste oplossing of handelingswijze is. De diverse belanghebbenden, zoals de Onderwijsinspectie, het ministerie van OCW, het bedrijfsleven en brancheorganisaties, ouders, leerlingen en docenten betrekken daarbij soms stevige stellingen als het gaat om belangwekkende kwesties als kwaliteit, schaalgrootte, de invoering van competentiegericht onderwijs en voortijdig schoolverlaten. Het debat

over het mbo is rijk aan onderwerpen, fel van aard en wordt niet altijd gebaseerd op feiten en cijfers, maar meer op sentiment en emotie.

1.2 Doelstelling

De MBO Raad beoogt met deze studie het debat over het optimaliseren van de doelmatigheid van het stelsel te voeden. Hiertoe heeft de MBO Raad IVA en KBA gevraagd een trendanalyse uit te voeren. Deze trendanalyse is een op feiten en cijfers gestoelde analyse van, voor het mbo-stelsel relevante, trends en ontwikkelingen. Centraal staat de vraag of het stelsel van beroepsonderwijs doelmatig is, en op welke aspecten de doelmatigheid kan worden vergroot.

De studie leidt tot conclusies over handelingsperspectieven voor verschillende actoren in het mbo-stelsel. We onderscheiden hierbij drie niveaus:

- Landelijk niveau: de overheid, de mbo-sector en het landelijke bedrijfsleven. Onder de mbo-sector verstaan we het geheel van (samenwerkende) organisaties in en rond het mbo-onderwijs. Zoals daar zijn de roc's, aoc's en vakinstellingen, de kenniscentra, de MBO Raad, de AOC Raad et cetera.
- Het regionale niveau: de onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven in de regio.
- Het niveau van de afzonderlijke onderwijsinstellingen.

Voor deze studie is geen nieuw empirisch onderzoek verricht. Het rapport is geheel gebaseerd op bestaande literatuur en de analyse van bestaande statistische bestanden.

1.3 Doelmatigheid van beroepsonderwijs

Doelmatigheid betreft het zo effectief en efficiënt mogelijk realiseren van bepaalde doelen. Voor de verschillende actoren in het mbo-stelsel heeft doelmatigheid, inhoudelijk gezien, een andere betekenis. Zo kijkt de overheid of de politiek naar doelmatigheid vanuit de vraag of met de inzet van publieke middelen de publieke doelstellingen zo effectief en efficiënt mogelijk worden gerealiseerd. Het bedrijfsleven echter, streeft andere doelen na. Het bedrijfsleven zal vooral kijken naar de 'bruikbaarheid' van de 'producten' van het beroepsonderwijs: krijgen we voldoende en goed gekwalificeerd personeel afgeleverd? Een onderwijsinstelling zelf zal bijvoorbeeld meer ingaan op de kwaliteit die wordt gerealiseerd met de beschikbare en ingezette middelen.

Het antwoord op de vraag of het beroepsonderwijs doelmatig is, kan vanuit verschillende perspectieven strijdig met elkaar zijn. Op instellingsniveau kunnen zeer rationele beslissingen genomen worden over het starten van een bepaalde opleiding, terwijl de optelsom van alle microrationele beslissingen op macroniveau juist ondoelmatig zijn (SER, 2002).

De strijdigheid van sommige belangen en doelen kunnen we illustreren door te kijken naar de vraag naar en het aanbod van onderwijs. De overheid heeft een belang bij het doelmatig, dat wil zeggen ook kostenefficiënt, inzetten van onderwijs. Toch is het juist de overheid die optreedt als aanjager van meer en langere onderwijsdeelname. Kennelijk acht men kosten en baten daarbij in balans. Vanuit het perspectief van de instellingen is het meer en langer onderwijs volgen niet onaantrekkelijk. Tegelijk krijgen de instellingen te maken met doelmatigheidsvragen rondom de bekostiging, het in stand houden van kleine opleidingen, inzet voor moeilijk opleidbare doelgroepen en toegankelijkheid (drempelloze instroom).

1.3.1 Doelmatigheid: richtinggevende vragen

De combinatie van een meervoudige doelstelling met verschillende betekenissen die daar door verschillende actoren aan toegekend worden, maken het voor de empirische analyse noodzakelijk het begrip doelmatigheid nader uiteen te rafelen. De volgende vragen zijn daarbij leidend:

- Doelen. Doelmatigheid verwijst naar het efficiënt en effectief realiseren van bepaalde doelen. *Welke doelen worden nagestreefd?*
- Belanghebbenden. *Door wie worden de doelen gesteld? Wie is de 'eigenaar' van het begrip doelmatigheid zoals het wordt gedefinieerd?*
- *Op welk niveau* wordt de doelmatigheid gedefinieerd? Doelmatigheid op micro-niveau kan ondoelmatig zijn op macroniveau.
- *Vanuit welk referentiekader* wordt doelmatigheid beoordeeld? Gaat het om alleen economische afwegingen, gaat het vooral om sociaal-maatschappelijke afwegingen of een combinatie van beide? Is het referentiekader breed of smal, korte of lange termijn?
- Wat is vanuit deze richtinggevende vragen de doelmatigheid van het beroeps-onderwijs?
- Kan het beroepsonderwijs doelmatiger en zo ja, op welke wijze?

1.3.2 Doelen van het beroepsonderwijs

Het mbo heeft een drievoudige kwalificatiefunctie: beroepskwalificatie, doorstroomkwalificatie en de leer- en burgerschapskwalificatie (Onderwijsraad, 2009). Op landelijk niveau zijn resultaten van het mbo af te meten aan het leveren van kwantitatief voldoende en kwalitatief goed opgeleide vakmensen (beroeps- en doorstroomkwalificatie) en de bijdragen van het mbo aan het versterken van de sociale cohesie. Op dit niveau spelen dus zowel sociaaleconomische als sociaalintegratieve doelen een belangrijke rol in de analyse van doelmatigheid.

Het bedrijfsleven zal het belang van de sociaalintegratieve functie onderschrijven, maar zal de prestaties van het mbo-stelsel vooral beoordelen op basis van de aansluiting tussen het onderwijs en de mate waarin het mbo tegemoet komt aan de vraag naar goed opgeleide vakmensen. De primaire doelstelling die we daarbij kunnen formuleren is 'voldoende en goed gekwalificeerd personeel'.

De onderwijsinstellingen zelf hebben naar onze interpretatie als voornaamste doel het, met de beschikbare middelen, zo efficiënt en effectief mogelijk realiseren van een passend aanbod van kwalitatief goed onderwijs.

De studenten tot slot, hebben als belangrijkste belang opgeleid te worden tot beroepsbeoefenaar met voldoende arbeidsmarktperspectief. Het gaat de studenten om het verkrijgen van arbeidsmarktrelevante kwalificaties.

In de beschrijving van het beschikbare empirische materiaal, zijn de verschillende doelen van beroepsonderwijs, zoals die gedefinieerd (kunnen) worden door verschillende belanghebbenden in het stelsel, het vertrekpunt. Hierbij onderscheiden we de volgende invalshoeken:

- Doelmatigheid vanuit maatschappelijk perspectief: de economische en sociale functie van beroepsonderwijs (paragraaf 2.2)
- Voldoende en goed gekwalificeerde arbeidskrachten: de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt (paragraaf 2.3)
- Het onderwijsaanbod: de realisatie van kwalitatief goed onderwijs (paragraaf 2.4).

In feite zou ook het perspectief van de individuele student aan de orde kunnen komen in deze trendanalyse. Dit perspectief laten we hier echter buiten beschouwing, omdat de student als actor geen geadresseerde is van de dilemma's en gewenste oplossingsrichtingen. Deze studie is een beleidsanalyse en richt zich op de onderwerpen die voor beleidsmakers van belang zijn.

1.4 Opzet van de rapportage

De rapportage bestaat uit twee delen. Het eerste deel beschrijft de trends en ontwikkelingen, het tweede deel is een beschouwing over het vergroten van doelmatigheid in het mbo.

Hoofdstuk 2: Empirische analyse van de doelmatigheid van het mbo

In hoofdstuk 2 staat de empirische analyse van de doelmatigheid van het beroepsonderwijs centraal. Daarbij gaan we in op de publieke doelen, de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, de realisatie van effectief en efficiënt onderwijs en de arbeidsmarktrelevantie vanuit studentenperspectief.

Hoofdstuk 3: Beschouwing: naar een doelmatiger middelbaar beroepsonderwijs

Hoofdstuk 3 bestaat uit een essay, waarin we ingaan op de wijze waarop het stelsel van middelbaar beroepsonderwijs doelmatiger kan worden. We beschouwen hierin enerzijds de knelpunten in het licht van doelmatigheid, anderzijds gaan we in op de handelingsperspectieven van actoren in het stelsel.

2 Doelmatigheid van beroepsonderwijs

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven en analyseren we empirische gegevens over de doelmatigheid van het mbo. Het hoofdstuk start met de beschrijving van doelmatigheid vanuit maatschappelijk perspectief. Hierbij gaan we in op de uitgaven aan beroepsonderwijs, productiviteit en het maatschappelijke effecten. In paragraaf 2.3 staat de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt centraal. Hierbij gaan we zowel in op de kwantitatieve aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt als op kwalitatieve aspecten. Paragraaf 2.4 beschrijft doelmatigheid vanuit het perspectief van het opleidingsaanbod: de breedte van het aanbod, rendement en flexibiliteit zijn daarbij de onderwerpen die aan bod komen.

2.2 Doelmatigheid vanuit maatschappelijk perspectief

Publieke belangen zijn de uiteindelijke doelen van overheidsbeleid. Deze belangen kunnen worden bepaald op basis van mogelijk inefficiënte marktuitskomsten, maar ook op basis van sociale overwegingen en de neiging tot onderconsumptie van de consumenten van publieke goederen als de overheid niet zou investeren (SER, 2010). Als het beroepsonderwijs door marktpartijen bekostigd zou worden, is het denkbaar dat het bijdragen aan sociale cohesie minder gerealiseerd worden. Het belang komt in dat geval meer bij bedrijfseconomische doelstellingen te liggen. Bovendien zal de korte termijn prevaleren boven de langere termijn. Aan het middelbaar beroepsonderwijs worden expliciet doelen gesteld die verder gaan dan bedrijfstraining die gericht is op onmiddellijke productiviteit. Deze brede doelstelling is een belangrijk motief voor overheidsbemoediging (Borghans en Heijke, 2001). Overheidsinvesteringen in onderwijs borgen goede toegankelijkheid van onderwijs en het aanbod van een breed curriculum waar ook aandacht is voor leer- en burgerschapskwalificaties.

Het bepalen van doelmatigheid vergt een definitie van doelen. Deze liggen per definitie in de toekomst, nabij of verder weg. Naarmate de tijdschikhorizon langer wordt, neemt de onzekerheid over doelen (en daarmee over doelmatigheid) toe. MacDonald en Hursh (2006) maken in dit verband een onderscheid tussen onderwijs en training: "Training is a preparation for a future we know. Education is a preparation for a future we don't know".

Vanzelfsprekend wordt het maatschappelijk rendement deels bepaald door de wijze waarop het beroepsonderwijs voorziet in een goede aansluiting tussen de onderwijsvraag en het onderwijsaanbod en de wijze waarop onderwijsinstellingen een kwalitatief goed opleidingsaanbod effectief en efficiënt organiseren (vgl. Borghans en Heijke, 2001). De doelmatigheid van het beroepsonderwijs in dat opzicht staat centraal in

de paragrafen drie en vier van dit hoofdstuk. Hier beperken we ons tot ontwikkelingen in de uitgaven aan onderwijs en de macro-opbrengsten van onderwijs.

2.2.1 Uitgaven aan beroepsonderwijs

Het belang dat de Nederlandse overheid hecht aan het onderwijs blijkt onder meer uit de absolute uitgaven aan onderwijs in de afgelopen jaren. De Nederlandse overheid heeft de afgelopen jaren veel extra geld geïnvesteerd in onderwijs. De totale uitgaven aan onderwijs (zowel publiek als privaat) zijn gestegen van 18,2 miljard euro in 1995, naar 37,6 miljard euro in 2008 (Statline, 2010).

De uitgaven als percentage van het BBP blijft in Nederland achter in vergelijking met de uitgaven aan onderwijs in overige Europese landen (OECD, 2008). In de OECD-landen werd in de periode 1995-2005 gemiddeld 6,1% van het BBP besteed aan onderwijs, terwijl Nederland met uitgaven rond de 5 procent van het BBP hier ver achter blijft.

Als we meer specifiek kijken naar de uitgaven in het mbo, zien we een stijging van de overheidsuitgaven. In 2008 heeft de overheid 3,3 miljard euro aan de bve-sector uitgegeven, terwijl dit in 2002 nog ongeveer 2,6 miljard euro was (Ministerie van OCW, 2008; Begroting onderwijs 2010).

De uitgaven als percentage van het Bruto Binnenlands Product (BBP) zijn in de afgelopen jaren echter gelijk gebleven (schommelend tussen de 5,7 en 6,4%). Dit houdt in dat de uitgaven aan middelbaar beroepsonderwijs in relatief opzicht evenveel gestegen zijn als het BBP. De totale overheidsbekostiging staat voor de jaren 2008-2011 in onderstaande tabel. Een aantal belangrijke posten worden in de tabel uitgelicht.

Tabel 2.1 Belangrijkste uitgaven van de overheid aan sector mbo

	2008		2009		2010		2011	
	Absoluut	Relatief (t.o.v. totale uitgaven)	Absoluut	Relatief (t.o.v. totale uitgaven)	Absoluut	Relatief (t.o.v. totale uitgaven)	Absoluut	Relatief (t.o.v. totale uitgaven)
Aansluiting beroepsonderwijs en arbeidsmarkt	260,5	8,0%	215,8	6,8%	245,1	7,6%	265,8	8,2%
KBB's	111,9	3,4%	111,9	3,5%	101,9	3,2%	94,6	2,9%
Educatie	189,6	5,8%	189,6	5,9%	189,6	5,9%	189,6	5,8%
Kwaliteit van het beroepsonderwijs	79,3	2,4%	107,3	3,4%	118,8	3,7%	130,3	4,0%
Lumpsum roc's	2.473,7	76,0%	2.434,1	76,6%	2.420,2	75,5%	2.421,3	75,0%
Totale uitgaven overheid aan middelbaar beroepsonderwijs	3.253,1	100,0%	3.189,1	100,0%	3.206,5	100,0%	3.229,0	100,0

Bron: *Werken aan vakmanschap, strategische agenda beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2008-2011, Ministerie van OCW.*

In de Benchmark MBO wordt de totale overheidsbijdrage iets hoger geschat dan uit bovenstaande tabel is af te leiden. In 2008 zouden de rijksbijdragen aan de instellingen gelijk zijn aan 3,38 miljard euro (PwC, 2010). Volgens de rijksbegroting is dat 3,25 miljard. Wij hebben geen verklaring gevonden voor dit verschil.

De uitgaven aan beroepsonderwijs komen voor het grootste deel ten goede aan de onderwijsinstellingen (Onderwijsbegroting 2010). Daarnaast zijn grote uitgaven onder meer de bekostiging van de kbb's en investeringen in kwaliteit van onderwijs, waaronder investeringen in innovatieboxen, stagebox, innovatiearrangement en in mindere mate in taal en rekenen.

Daarnaast blijkt uit de Onderwijsbegroting 2010 dat ook is geïnvesteerd in de toegankelijkheid van het onderwijs (248 miljoen euro in 2008), onder andere gericht op leerling-gebonden financiering, educatie, leven lang leren en schoolmaatschappelijk werk. Als laatste zien we een uitgavenpost in het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. Hier werd in 2008 64 miljoen euro in geïnvesteerd.

In de begroting voor de middellange termijn zien we dat in de komende jaren jaarlijks ongeveer voor 138 miljoen wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van onderwijs, 177 miljoen voor toegankelijkheid en 137 miljoen voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten.

De Benchmark MBO laat ook de totale baten van de mbo sector zien. In 2008 ging het om 4,56 miljard euro. Hiermee bedragen de private investeringen (waaronder

overigens een deel educatie en contractonderwijs) in het mbo ongeveer 1,2 miljard euro, ofwel ruim een kwart van de totale baten. Jacobs en Van der Ploeg (2005) dragen economische argumentatie aan om onderwijs met meer private middelen te bekostigen. Dit kan enerzijds gaan om een meer directe betaling voor geleverde diensten door verhoging van opleidingsgelden, waarmee de koppeling tussen betalen en ontvangen voor studenten wordt hersteld, en anderzijds door investeren van het bedrijfsleven, waardoor op een andere manier de koppeling tussen betalen en ontvangen wordt hersteld. Interessant is op te merken dat rondom grote innovatieprojecten (bijvoorbeeld vanuit Het Platform Beroepsonderwijs) cofinanciering vanuit het bedrijfsleven noodzakelijk is voor de toekenning van een aanvraag. Hiermee wordt deze argumentatie ook vanuit de overheid gebruikt ten behoeve van aanvullende bekostiging van onderwijs ten behoeve van innovatie.

2.2.2 *Productiviteit*

In de onderwijsbegroting 2010 is (nog) geen rekening gehouden met mogelijke bezuinigingen. Het mbo heeft echter de taakstelling gekregen een ombuiging te realiseren van 140 miljoen euro (VVD-CDA, 2010). Hierbij wordt de invulling van de bezuiniging overgelaten aan de sector, er zijn geen specifieke maatregelen genoemd in het concept regeerakkoord met betrekking tot de ombuiging.

Indien gekozen wordt voor bezuiniging op de initiële bekostiging van de onderwijsinstellingen, zal het verhogen van de productiviteit (met minder middelen, dezelfde of betere kwaliteit realiseren) onvermijdelijk zijn. Indien bezuinigingen (ook) gericht zijn op de subsidies en extra middelen voor specifieke doeleinden (vsv, samenwerking onderwijs-arbeidsmarkt, stagebox etc.) zal het mbo mogelijk een aantal (maatschappelijke) taken niet in dezelfde mate op zich kunnen nemen.

Bezuinigingen kunnen naast gericht te zijn op de opdracht van de ROC's ook gericht zijn op de opdracht van ondersteunende instanties in de infrastructuur van de sector. In deze analyse is niet onderzocht wat de doelmatigheid van deze ondersteunende infrastructuur is en in welke mate deze structuur met minder middelen op adequate wijze kan functioneren. Dit neemt niet weg dat in zo'n bezuinigingsoperatie breder gekeken kan worden dan de doelmatigheid van de onderwijsinstellingen.

In deze paragraaf gaan we in op productiviteit van het mbo. De keuze voor een indicator ten behoeve van het meten van de productiviteit is afhankelijk van de doelstelling die men beoogd met het onderwijs.

Het SCP (2004) benoemt twee productiviteitsmaten: het aantal behaalde diploma's en de deelname in het onderwijs. Elders wordt gesuggereerd om het aantal leerlinglessuren als productiemaat te gebruiken (UN, 2003). In het beroepsonderwijs zelf wordt bijvoorbeeld gekeken naar de 'kwalificatiewinst' (Den Boer, Geerligts en Sjenitzer, 2005). Kwalificatiewinst ontstaat door leerlingen die voortijdig het onderwijs uitvallen alsnog een startkwalificatie te laten behalen, of door opstroom en het behalen van een diploma hoger dan al behaald (bv van mbo-3 naar mbo-4 of van mbo-4 naar hbo).

Zoals het SCP (2004) echter benadrukt, alle productiviteitsmaten, zoals deze in het onderwijs worden gedefinieerd, zijn proxy's voor de werkelijke productiviteit. Slechts een enkele maatstaf voor productiviteit zou idealiter gebruikt worden en dat zijn de

schoolvorderingen per tijdperiode per leerling, gecorrigeerd voor het aanvangsniveau van de betrokken leerling. Dit wordt ook wel de toegevoegde waarde genoemd.

De cijfers wat betreft de benoemde productiviteitsmaten laten we in de tabel op de volgende pagina schematisch zien. Overigens gaan we in het volgende hoofdstuk uitgebreid in op ontwikkelingen de onderwijsvraag, die zoals hier zichtbaar is, gerelateerd kunnen worden aan productiviteit van onderwijs.

Tabel 2.2 Behaalde diploma's, deelname en kwalificatiewinst in het beroepsonderwijs

Onderwijsniveau	Behaalde diploma's	Deelname in het onderwijs	Kwalificatiewinst ¹	Kwalificatiewinst als percentage van totaal aantal behaalde diploma's
In 2008-2009				
Niveau 1	12.997	21.646	4.987	38,4%
Niveau 2	50.276	133.729	22.541	44,8%
Niveau 3	40.511	136.446	14.975	37,0%
Niveau 4	56.726	222.104	25.470	44,9%
In 2007-2008				
Niveau 1	13.903	22.521	5.453	39,2%
Niveau 2	48.423	132.048	21.754	44,9%
Niveau 3	38.632	132.508	14.396	37,3%
Niveau 4	55.158	222.565	24.542	44,5%
In 2006-2007				
Niveau 1	13.241	22.990	5.700	43,0%
Niveau 2	44.516	126.702	21.946	49,3%
Niveau 3	37.212	128.603	14.487	38,9%
Niveau 4	53.784	217.932	25.078	46,6%
In 2005-2006				
Niveau 1	12.929	23.312	5.690	44,0%
Niveau 2	44.424	125.055	22.053	49,6%
Niveau 3	36.402	125.281	14.232	39,1%
Niveau 4	52.545	210.164	24.689	47,0%
In 2004-2005				
Niveau 1	12.050	23.826	4.713	39,1%
Niveau 2	42.644	121.995	18.969	44,5%
Niveau 3	37.866	126.144	12.705	33,6%
Niveau 4	49.927	202.308	20.468	41,0%

Bron: Statline.nl

¹ Kwalificatiewinst wordt in deze tabel berekend als het aantal studenten met diploma dat in het volgend schooljaar in mbo of hbo deelneemt aan onderwijs. Kwalificatiewinst is hiermee een vergelijkbaar met het begrip doorstroomrendement.

In tabel 2.2 zien we een toename van zowel de onderwijsdeelname als het behaalde aantal diploma's op niveaus 2 tot en met 4. De absolute kwalificatiewinst neemt op alle niveaus toe, maar als we deze relateren aan het totaal aantal behaalde diploma's, zien we dat de kwalificatiewinst gemiddeld gelijk blijft.

Het is echter lastig deze prestatie van het mbo te waarderen. De vraag of deze resultaten goed zijn en beter kunnen is lastig te beantwoorden. Met een toename van 'overbelaste' leerlingen (zie paragraaf 2.4) en gelet op de drempelloze instroom is het een hele prestatie om bij relatief gelijkblijvende bekostiging, gelijkblijvende resultaten te realiseren. Of dit, gegeven de beschikbare middelen en binnen de kaders van het stelsel, de maximaal haalbare prestatie is, is echter niet te beantwoorden.

Een andere manier om naar de productiviteit van het onderwijs te kijken is te kijken naar de relatie tussen de middelen die men ter beschikking krijgt en het 'productievolumen'. Hampel (2005) beschrijft een methodiek om verschillende standaarden voor doelmatigheid te meten. Hierbij wordt uitgegaan van een indicator voor de kwaliteit van het primair proces, bijvoorbeeld het aantal behaalde diploma's. Een dergelijke indicator wordt afgezet tegen de reële uitvoeringskosten ("operating expenses"). Dit kan op twee manieren:

- De reële uitvoeringskosten gedeeld door het behaalde aantal diploma's: uitkomst is de Performance Cost Index, ofwel PCI;
- Behaalde aantal diploma's gedeeld door de reële uitvoeringskosten: uitkomst is de Return on Spending Indicator, ofwel RoSI.

Onderstaande tabel geeft op basis van hiervoor genoemde cijfers inzicht in de twee indicatoren voor productiviteit over enkele jaren. Er is hier geen rekening gehouden met inflatie.

Tabel 2.3 Productiviteitscijfers PCI en RoSI

Jaar	PCI (Deelname)	PCI (Behaalde diploma's)	RoSI (Deelname)	RoSI (Behaalde diploma's)
2008-2009*	6.893	22.072	0,01451	0,00453
2007-2008*	6.546	21.370	0,01527	0,00468
2006-2007*	6.439	21.480	0,01552	0,00466

* Onderwijskosten beroepsonderwijs op basis van Begroting Onderwijs 2009 en 2010.

De PCI zegt ons welke kosten gemaakt werden per student/ per behaald diploma. In de tijd is hier een zeer lichte stijging zichtbaar. De RoSI zegt ons iets over het aantal studenten/ aantal behaalde diploma's per geïnvesteerde euro. Logischerwijs zien we hier een zeer lichte daling in de loop van de tijd. Gekeken naar bovenstaande indicatoren is de productiviteit van het mbo over jaren heen zeer stabiel. Ook hierbij geldt dat het lastig is te duiden of dit 'doelmatig genoeg' is. We zien wel dat de absolute stijging van de uitgaven deels wordt verklaard door een stijging van het 'productievolumen' van de mbo-sector: de stijging van de uitgaven is kennelijk nodig om gelijke

tred te houden met de stijging van de deelname. Er lijken dus geen schaalvoordelen op te treden.

In de prognose van OCW over de gemiddelde prijs per mbo-student zien we een lichte daling, tot een gemiddelde prijs van 6.800 euro per leerling in 2013. Een dergelijke daling van de prijs per student zou mogelijk gemaakt moeten worden, ofwel door productiviteitswinst, ofwel door investeringen die niet door de overheid worden gedaan (bijvoorbeeld het bedrijfsleven). Het is dan ook de vraag op welke wijze het ministerie van OCW verwacht hoe een dergelijke daling tot stand kan komen. De historische trend wijst in elk geval niet op een daling van de gemiddelde prijs per student.

2.2.3 *Maatschappelijke effecten van beroepsonderwijs*

Hiervoor spraken we over kwantitatieve indicatoren en cijfers rondom de productiviteit van het onderwijs. Dergelijke indicatoren geven ons geen zicht op de kwaliteit van het geleverde beroepsonderwijs of over de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Dergelijke aspecten spelen natuurlijk wel een belangrijke rol als we kijken naar de effecten die met het volgen van een beroepsopleiding worden gegenereerd.

Uit eerder onderzoek (Minne, Van der Steeg en Webbink, 2007) blijkt dat de baten van onderwijs hoger zijn dan de kosten die hiervoor gemaakt worden. In de beschouwing wijzen de auteurs de lezer er echter op dat in de vele onderzoeken hierover slechts wordt ingegaan op de meeropbrengsten van extra jaren gevolgd onderwijs. Er bestaat volgens hen een grote lacune in de beschikbare literatuur waar het gaat om de invloed van de kwaliteit van onderwijs op de effecten en baten van onderwijs. Dergelijke indicatoren kunnen we dan ook niet meenemen in deze studie.

Daarnaast willen we een kanttekening plaatsen bij de manier waarop wordt gemeten of en in hoeverre effecten van onderwijs optreden. Het meten van effecten veronderstelt namelijk dat een doel gerealiseerd wordt. In beroepsonderwijs is deze doelstelling diffuus en niet eenzijdig. Daarom belichten we de effecten van onderwijs op twee manieren, namelijk vanuit de sociaaleconomische doelstelling, ofwel de kwalificatiefunctie, en vanuit de sociaalintegratieve doelstelling, ofwel de integratie- en socialisatiefunctie van het beroepsonderwijs.

In de literatuur is nauwelijks aandacht voor de relatie tussen kwaliteit van onderwijs en economische groei, hoewel deze wel van invloed is (zie bijvoorbeeld Hanushek en Woessman, 2007). Wel is bekend dat het onderwijsniveau effect heeft op economische groei. In 2006 laten De la Fuente en Domémech zien dat een stijging van het BBP van 8 procent wordt gerealiseerd door een toename van het gemiddeld opleidingsniveau van de beroepsbevolking met een jaar. Barro (1997) laat zien dat een additioneel jaar onderwijs voor mannen op het hoogste niveau voortgezet onderwijs leidt tot een stijging van het BBP met 1,2 procentpunt per jaar. Op langere termijn betekent dit een aanzienlijk effect op maatschappelijk niveau, een effect dat de individuele effecten flink zou kunnen overtreffen (Goudswaard en Caminada, 2009)

In 't Veld (2006) benadrukt naast genoemde effecten de winst die behaald wordt doordat jongeren door investeringen in onderwijs en talentontwikkeling een sterkere

positie op de arbeidsmarkt verwerven. Hun bijdragen aan sociale arrangementen zijn hoger en hun inkomen ligt op een hoger niveau. Hierdoor neemt het Bruto Nationaal Product toe.

Het beroepsonderwijs heeft naast een sociaaleconomische taakstelling, ook een sociaalintegratieve taakstelling. In het document *Leren Loopbaan Burgerschap* worden verschillende competenties benoemd waar studenten in dienen te worden begeleid. In dit licht zijn effecten gelegen in het goed functioneren in de maatschappij, wat onder meer uitgedrukt kan worden in maatschappelijke participatie, gezondheid, gebruik van sociale zekerheid (Groot en Maassen van den Brink, 2003a; ROA, 2009). Hier komen de individuele en maatschappelijke effecten samen. Onderwijs levert een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van leven, burgerschap en maatschappelijke participatie (Groot en Maassen van den Brink, 2003b). Meer specifiek is geen beschikbare literatuur gevonden over de mate waarin het beroepsonderwijs hieraan bijdraagt.

Een laatste manier om te kijken naar de maatschappelijke effecten van beroepsonderwijs zijn de zogenaamde inverdieneffecten. Dit zijn de besparingen van uitgaven nu of in de toekomst die voortkomen uit het volgen van onderwijs door individuen. We kijken hier naar de inverdieneffecten van voortijdig schoolverlaten. In het onderwijs, en vooral in het beroepsonderwijs, is de laatste jaren veel aandacht voor het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. Dit heeft een duidelijk effect gehad: het aantal voortijdig schoolverlaters/ switchers verminderd van 70.000 in 2002, naar 57.000 in 2005 (Ministerie van OCW, 2006) en ongeveer 49.000 in 2008 (cfi.nl). In 't Veld e.a. (2006) becijferen dat de maatschappelijke baten van het halveren van het voortijdig schoolverlaten rond de 123 miljoen euro per jaar zijn. Positieve effecten van de daling van schooluitval voor de samenleving zijn in hun ogen effecten die tot stand komen door gezond gedrag (roken, overgewicht), reductie van criminaliteit en het beroep op sociale zekerheid. Het CBS trekt een vergelijkbare conclusie. Uit cijfers van CBS blijkt dat schoolverlaters zonder startkwalificatie twee keer zo vaak geen baan hebben als jongeren die wel een startkwalificatie hebben. Daarnaast blijkt dat deze jongeren vijf keer zo vaak het criminele pad op gaan².

2.2.4 Conclusie en beschouwing

In deze paragraaf hebben we een overzicht gepresenteerd van wat bekend is over de maatschappelijke kosten en effecten van het Nederlandse beroepsonderwijs.

De overheidsuitgaven aan het middelbaar beroepsonderwijs houden nagenoeg gelijke tred met het aantal studenten. De kosten per student stijgen door de jaren heen iets. De prognose voor de komende jaren laten echter een lichte daling zien.

De prestaties die het mbo met deze uitgaven levert, zijn geduid in termen van behaalde diploma's en kwalificatiewinst. Het aantal diploma's en de absolute kwalificatiewinst stijgen door de jaren heen. Gelet op de relatief stabiele kosten per leerling en de verschuivingen in de achtergrondkenmerken van leerlingen (overbelaste leerlin-

² www.voortijdigschoolverlaten.nl

gen, drempelloze instroom; zie paragraaf 2.4) wordt het mbo door de jaren heen productiever.

Op maatschappelijk niveau blijkt uit de literatuur dat effecten moeilijk te duiden zijn. Over de invloed van de kwaliteit van onderwijs op maatschappelijke effecten bestaan slechts aanwijzingen. Een andere grote lacune is het feit dat de beschikbare literatuur niet slechts op beroepsonderwijs, maar veelal op onderwijs in algemene zin ingaat. Hierdoor kan slechts in beperkte mate gesproken worden van de specifieke maatschappelijke effecten van beroepsonderwijs.

Wat uit de beschikbare literatuur wel naar voren komt, is dat ook de sociaalintegratieve doelen van het mbo en de realisatie daarvan, belangrijke economische effecten met zich mee kunnen brengen.

Bij het beantwoorden van de vraag of het beroepsonderwijs doelmatiger kan, worden we gehinderd door het feit dat vergelijking met andere sectoren en landen in termen van kosten per diploma of maatschappelijke effecten niet of slechts beperkt mogelijk is. Het ontbreekt aan een duidelijk referentiekader. Bronneman-Helmers merkt bijvoorbeeld op dat het uitgavenniveau voor onderwijs tamelijk willekeurig is en dat, naarmate de lat van het basisniveau hoger wordt gelegd, de financiële inspanning voor bijvoorbeeld de onderkant van het onderwijsgebouw verder zal moeten toenemen. Voor het middelbaar beroepsonderwijs gaat deze redenering op voor wat betreft de relatie tussen de drempelloze instroom en de kwalificatieplicht: moeilijke doelgroepen worden zo lang mogelijk in het onderwijs 'gehouden' om ze een zo hoog mogelijke kwalificatie te laten behalen. De vraag is welke financiële inspanning daar realistisch gezien tegenover moet staan.

Daarbij komt dat de verschillende actoren in en rond het beroepsonderwijs ook geen heel duidelijke aanwijzingen geven over wanneer, vanuit hun perspectief, het beroepsonderwijs in voldoende mate doelmatig is en wat bijvoorbeeld de extra investeringen zouden mogen zijn om op onderdelen verbetering in doelmatigheid te realiseren.

Om de doelmatigheid strikter te kunnen beoordelen, is het noodzakelijk om:

- Vanuit het perspectief van de verschillende actoren een duidelijk referentiekader te bieden om antwoord te kunnen geven op de vraag of het beroepsonderwijs doelmatig is;
- Meetbare output/outcome en kosten aan elkaar te relateren;
- Te onderzoeken welke invloed kwaliteit van onderwijs heeft op meetbare maatschappelijke opbrengsten van beroepsonderwijs.

2.3 Voldoende en goed gekwalificeerde arbeidskrachten: de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt

Eén van de belangrijkste opdrachten voor het beroepsonderwijs is het leveren van geschoolde vakmensen. Zeker voor het middelbaar beroepsonderwijs geldt dat het

een levensader is voor bedrijven en instellingen: niet alleen is het voor meer dan de helft van de jonge mensen de weg naar de arbeidsmarkt, ook maken jaarlijks meer dan 70.000 volwassenen (ouder dan 23 jaar) gebruik van het mbo om zich verder te scholen. Voor het landelijke en regionale bedrijfsleven is de toelevering van geschoolde beroepsbeoefenaars essentieel om in de personeelsbehoefte te voorzien, maar daarnaast gaat het ook om de allocatie van de tijd en kosten die ermee gemoeid zijn om iemand tot dat niveau op te leiden. Hoe beter het mbo iemand op maat kan scholen, hoe minder kosten het bedrijfsleven zelf hoeft te maken voor de scholing van werknemers. Vanuit het perspectief van het bedrijfsleven, is het laten opleiden van toekomstig personeel door het mbo - bekostigd uit algemene middelen - bedrijfseconomisch gunstig.

In deze paragraaf staat de aansluiting tussen beroepsonderwijs en arbeidsmarkt centraal. De doelmatigheid van het onderwijs verwijst hier naar de mate waarin het onderwijs er in slaagt de vraag van de arbeidsmarkt voldoende en tijdig te beantwoorden. Het gaat daarbij om drie elementen:

- Voldoende in aantallen; het is een bekend probleem: terwijl in sommige branches respectievelijk opleidingen overschotten bestaan, kampen andere sectoren, zoals de techniek, met grote tekorten.
- Goed gekwalificeerd; ook dit is een punt van permanente discussie en bijsturing. In de loop der jaren verandert de vraag naar kwalificaties onder invloed van organisatorische, technologische en marktontwikkelingen.
- Tijdig; de snelheid waarmee het onderwijs de ontwikkelingen in de arbeid kan volgen, zowel inhoudelijk als kwantitatief, is vaak onderwerp van kritiek. Het aanpassen van kwalificatiedossiers vergt een relatief lange doorlooptijd, waarna het vervolgens nog eens 2-4 jaar duurt vooraleer de eerste nieuwe lichter afgestudeerden op de arbeidsmarkt komt.

We gaan nader in op de betekenis van deze doelmatigheidsvraag en plaatsen de vraag tegen achtergrond van de feitelijke ontwikkeling van de arbeidsmarkt en beroepsbevolking. In het tweede deel van de paragraaf komt het aspect van de regionalisering aan de orde.

2.3.1 Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

In dit deel kijken we naar de ontwikkelingen in de arbeid en in de opbouw van de beroepsbevolking. We plaatsen de doelmatigheidsclaim van 'voldoende, goed gekwalificeerde arbeidskrachten' tegen de achtergrond van de feitelijke situatie van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

Niveau van de arbeid

In de groei naar een kenniseconomie is permanent sprake van een toename van hooggeschoolde arbeid, wordt vaak verondersteld. Zo zegt het CPB dat kennis nu en in de toekomst de sleutel voor succes in Nederland is: "Knowledge has mattered, continues to matter and will matter even more in the future" (CPB, 2010, p.179). Er lijkt sprake te zijn van een structurele trend van upgrading. Binnen beroepen is sprake van een stijging in de kwalificatievereisten. Enerzijds zijn technologische vernieu-

wingen als gevolg van de mogelijkheden van ICT hier een belangrijke oorzaak (ROA, 2009). Anderzijds spelen ook verschuivingen in het aanbod van de arbeid in de verschillende sectoren een rol in de toenemende vraag naar hoger opgeleiden. Een verschuiving richting dienstverlenende sectoren (tertiaire en quataire sector), bijvoorbeeld overheid, onderwijs, zorg, zakelijke dienstverlening, bank- en verzekeringswensen, gaat gepaard met een toename van het gemiddelde opleidingsniveau dat nodig is voor uitoefening van het beroep. In sectoren die te maken hebben met krimpende werkgelegenheid (landbouw, industrie) is het gemiddelde opleidingsniveau juist relatief laag (ROA, 2009).

Er is sprake van drie optredende mechanismes met een effect op de kwalitatieve vraag naar arbeid. Allereerst is binnen de economie sprake van een verschuiving van het belang van sectoren (van laagwaardig naar hoogwaardig, bijvoorbeeld van agrarisch naar ICT). Binnen sectoren is een verschuiving zichtbaar van de lager naar de hoger gekwalificeerde beroepen (binnen ICT bijvoorbeeld van programmeur naar consultant). En als laatste is binnen beroepen een duidelijke stijging zichtbaar van opleidingsniveaus (om in het voorbeeld te blijven: ICT consultants hebben in toenemende mate een academische opleiding ipv van hbo. Dat kan omdat het werk zwaardere eisen stelt of omdat er een toenemend aanbod van academici is die HBO verdringen).

Tussen 1996 en 2009 is de totale werkgelegenheid toegenomen met ruim één miljoen banen tot ruim 7,2 miljoen. Vooral het aantal hogere en wetenschappelijke beroepen is flink toegenomen: van ruim 1,6 miljoen banen in 1996 tot ruim 2,6 miljoen banen in 2009. Ook relatief gezien is sprake van een stijging; maakte in 1996 hogere en wetenschappelijke beroepen nog 27 procent uit van het totale aantal beroepen, in 2009 was dit toegenomen tot 31 procent.

Ook het aantal beroepen op middelbaar en op lager en elementair niveau is echter toegenomen. Tussen 1996 en 2009 zijn er 304.000 extra banen op middelbaar niveau en 185.000 banen op lager en elementair niveau bijgekomen. Relatief gezien is er echter sprake van een daling van het aantal middelbare en lagere en elementaire beroepen: van 40 procent naar 38 procent voor middelbare beroepen en van 33 procent naar 30 procent voor lagere en elementaire beroepen. Hierbinnen is vooral het aandeel lagere beroepen afgenomen (CBS, 2010; SCP, 2010; Schouten, 2009).

Tabel 2.4 Ontwikkelingen in het beroepsniveau tussen 1996 en 2009.

Beroepsniveau	1996		2009	
	Aantal banen (x1000)	%	Aantal banen (x1000)	%
Elementair	430	7	516	7
Lager	1579	26	1678	23
Middelbaar	2453	40	2757	38
Hoger	1177	19	1602	22
Wetenschappelijk	470	8	660	9
Totaal	6109	100	7213	100

Bron: CBS Statline

De ontwikkeling van het baanniveau op lange termijn is lastig in te schatten. De grootte van het upgradings-effect in de toekomst is moeilijk te voorspellen omdat het afhangt van veel onzekere factoren. De mate van technologische vooruitgang en vernieuwing bijvoorbeeld, zijn medebepalend voor de vraag naar het aantal hoger-opgeleiden. Daarnaast is het ook denkbaar dat juist veel beroepen op middelbaar, lager en elementair niveau simpelweg niet kunnen verdwijnen. Zeker (maar niet alleen!) waar het gaat om dienstverlenende beroepen en functies in het publieke domein: denk aan beroepen in de zorg, ondersteunende beroepen in het onderwijs,

Sommige onderzoekers gaan wel uit van een afname in het aanbod van laaggeschoold werk. Zij baseren deze verwachtingen veelal op het idee dat ongeschoold en laaggeschoold werk (werk waarvoor geen diploma vereist is, of werk waarvoor ten hoogste een vmbo of mbo-1 diploma nodig is) in de toekomst steeds vaker geautomatiseerd kan worden, of verplaatst wordt naar lagelonenlanden. Anderen gaan er juist vanuit dat vooral (laag) middelbaar werk zal afnemen door automatisering en verplaatsing van (niet locatiegebonden) werk naar lagelonenlanden. Zij denken dat het aanbod laaggeschoold werk juist stabiel blijft, omdat de vraag naar dienstverlenend werk van laaggeschoolden relatief constant blijft of eventueel zelfs toeneemt door stijgende welvaart. Juist dit type arbeid vergt bovendien vaak concrete fysieke uitvoering (vb. schoonmaak, koeriers). Deze gedachtegang wordt ook wel de polarisatiehypothese genoemd (SCP, 2010; ROA, 2009).

De hoeveelheid hooggeschoold werk neemt dus toe. Maar in absolute zin is ook het aantal banen op de andere niveaus gestegen. In absolute aantallen ontlopen de hoeveelheid laag- en hooggeschoold werk elkaar niet veel: er zijn ongeveer evenveel banen op elementair/laag niveau als op hoger/wetenschappelijk niveau. Relatief echter groeit het aandeel hooggeschoold werk, vooral ten koste van het lager en middelbaar niveau. Voor het bepalen van de arbeidsmarktkansen van mensen zijn echter ook ontwikkelingen aan de aanbodzijde – het opleidingsniveau van de beroepsbevolking – belangrijk. Deze worden in de volgende alinea beschreven.

Niveau van de beroepsbevolking

Het opleidingsniveau van de beroepsbevolking is de afgelopen eeuw sterk veranderd. Tussen 1911 en 1919 was nog 97 procent van de mannen die de arbeidsmarkt betraden laagopgeleid. Slechts 1 procent was hoogopgeleid. Tussen 1980 en 1991 is het aantal hoogopgeleide mannen dat de arbeidsmarkt betrad toegenomen naar 23 procent en het aantal laagopgeleiden gedaald naar ruim een derde. De expansie van onderwijsdeelname was de belangrijkste oorzaak van deze sterke stijging van het opleidingsniveau.

Ook in de jaren negentig en na 2000 is het aantal hoogopgeleiden verder toegenomen. In 1996 was een kwart van de beroepsbevolking hoogopgeleid, in 2009 was dit al verder gestegen tot 34 procent (CBS, 2010; SER, 2006). In de periode tussen 1996 en 2009 zijn er 900.000 hoogopgeleiden in de werkzame beroepsbevolking bijgekomen. Het aantal middelbaar opgeleiden is in deze periode licht toegenomen met 356.000 mensen. Relatief gezien is echter sprake van een daling van het aandeel middelbaar opgeleiden: van 46 procent naar 43 procent van de werkzame beroepsbevolking. Vooral het aantal laagopgeleiden is afgenomen, zowel absoluut als relatief. Tussen 1996 en 2009 is het aantal laagopgeleiden gedaald met 93.000 mensen. Laaggeschoolden maken nog 23 procent uit van de werkzame beroepsbevolking, een daling van zes procentpunt ten opzichte van 1996.

Tabel 2.5 Ontwikkelingen van het niveau van de beroepsbevolking tussen 1996 en 2009

Opleidingsniveau	1996		2009	
	Aantal personen (x1000)	%	Aantal personen (x1000)	%
Laag	1780	29	1687	23
Middelbaar	2817	46	3173	43
Hoog	1568	25	2457	34
Totaal	6165	100	7281	100

Bron: CBSStatline

Het gemiddelde niveau van de beroepsbevolking is de afgelopen jaren dus toegenomen. Deze stijging heeft twee belangrijke oorzaken:

- Jonge mensen blijven langer op school en het aantal jongeren dat het onderwijs verlaat zonder startkwalificatieniveau neemt steeds verder af;
- Tegelijkertijd verlaten de oudere generaties laagopgeleiden de arbeidsmarkt.

In feite is laaggeschooldheid voornamelijk een generatiegebonden verschijnsel. Hoewel jongere mensen binnen de beroepsbevolking nog altijd hoger opgeleid zijn dan de oudere mensen, zal de uitstroom van de oudere generatie on- en laaggeschoolden steeds verder afnemen. De komende twintig jaar zal de stijging van het opleidingsniveau in de beroepsbevolking daarom sterk afvlakken (SER, 2006).

De tabel hieronder geeft een overzicht van de verwachte procentuele verdeling van het niveau van de potentiële beroepsbevolking tot 2020.

Tabel 2.6 Procentuele verdeling opleidingsniveau potentiële beroepsbevolking tussen 2005 en 2020. Prognose Ministerie van OCW.

	2005	2010	2020
Basis	10	9	6
Lager	22	20	18
Middel	40	40	40
Hoog	28	31	36

Bron: SER (2006).

Overschotten en verdringing

Uit bovenstaande alinea's is duidelijk geworden dat de afgelopen jaren zowel het aantal hogere en wetenschappelijke beroepen alsook het aantal hogeropgeleiden is toegenomen. Het aantal hoogopgeleiden is de afgelopen jaren echter veel sterker toegenomen dan het aantal hogere en wetenschappelijke beroepen. Er zijn tussen 1996 en 2009 bijna 300.000 méér hoger opgeleiden bijgekomen dan de groei van het aantal banen op dit niveau. Hierdoor neemt de verdringing van middelbaar opgeleiden steeds verder toe: hogeropgeleiden voeren steeds vaker een baan uit op middelbaar niveau. Cijfers laten zien dat in 1996 10 procent van de middelbare beroepen uitgevoerd werd door hogeropgeleiden. In 2009 is dit toegenomen tot 16 procent (CBS, 2010).

Ook zonder de verdringing door hoger opgeleiden is de arbeidsmarkt voor middelbaar opgeleiden de afgelopen jaren verslechterd. Het aantal middelbaar opgeleiden is de afgelopen periode toegenomen met 356.000 personen. Deze stijging is groter dan de stijging van 304.000 middelbare beroepen die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden. Theoretisch zouden 52.000 middelbaar opgeleiden geen baan op hun eigen niveau kunnen vinden. Het gat tussen vraag en aanbod van middelbaar opgeleiden is echter nog groter door het verdringingseffect door hoger opgeleiden. De afgelopen jaren is ruim twee derde van de 304.000 nieuwe banen op middelbaar niveau opgevuld door hoger opgeleiden. Hoewel ook steeds minder laagopgeleiden middelbaar werk uitvoeren is het aantal middelbare beroepen, dat ingevuld is door middelbaar opgeleiden de afgelopen jaren maar toegenomen met 179.000 banen. Dit betekent dat ruim 40 procent van de nieuwe banen op middelbaar niveau niet wordt ingevuld door mensen met een middelbare (beroeps)opleiding.

Per saldo ontstaat door deze verdringing een overschot van 177.000 middelbaar opgeleiden³ waarvoor geen baan op middelbaar niveau bestaat. De druk op het segment van middelbare beroepen is de afgelopen jaren dus toegenomen en het ver-

³ Namelijk: 356.000 nieuwe middelbaar opgeleiden minus 179.000 middelbaar opgeleiden die werkzaam wel zijn in middelbare beroepen.

dringingseffect door hoger opgeleiden speelt hier een belangrijke rol in. Middelbaar opgeleiden worden hierdoor gedwongen een baan op een lager niveau uit te voeren, waardoor onderbenutting van middelbaar opgeleiden een steeds groter probleem vormt. Dat is ook terug te zien in de cijfers: het aantal middelbaar opgeleiden in beroepen op elementair en lager niveau is de afgelopen jaren toegenomen met 139.000, een stijging van bijna 20 procent. Ook het aandeel middelbaar opgeleiden in elementaire en lagere beroepen is hiermee toegenomen: van 36 procent in 1996 tot 39 procent in 2009. Onderstaande tabel laat dit zien.

Tabel 2.7 Onderwijsniveau in beroepen

		1999		2009	
		x1000	%	x1000	%
Elementaire en lagere beroepen	Totaal beroepen	2009		2194	
	onderwijsniveau laag	1217	61%	1209	55%
	onderwijsniveau middelbaar	716	36%	855	39%
	onderwijsniveau hoog	76	4%	130	6%
Middelbare beroepen	Totaal beroepen	2453		2757	
	onderwijsniveau laag	476	19%	393	14%
	onderwijsniveau middelbaar	1735	71%	1914	69%
	onderwijsniveau hoog	242	10%	450	16%
	Totaal beroepen	1647		2262	
Hogere en wetenschappelijke beroepen	onderwijsniveau laag	61	4%	54	2%
	onderwijsniveau middelbaar	350	21%	371	16%
	onderwijsniveau hoog	1236	75%	1837	81%

Bron: CBS Statline

Het verdringingseffect zet zich ook door voor lageropgeleiden. Voor hen betekent dit dat zij worden verdrongen door middelbaar opgeleiden. Ondanks de grote uitstroom van laagopgeleiden de komende jaren en een stijgend niveau van de beroepsbevolking, valt te verwachten dat laagopgeleiden – door verdringing van middelbaar opgeleiden – in de toekomst steeds vaker ook in elementaire beroepen in plaats van lagere beroepen werkzaam zullen zijn.

Hoewel deze effecten niet in elke sector even sterk zullen zijn, kunnen we in het algemeen spreken van een verdringingseffect van hoger opgeleiden voor middelbaar

opgeleiden en eenzelfde effect van middelbaar opgeleiden voor lager opgeleiden. Deze verdringing gaat hand in hand met onderbenutting. Zowel hoger als middelbaar opgeleiden werken vaker op een lager niveau dan waarvoor zij zijn opgeleid. Onderzoek van ROA (2003) laat zien dat vooral gediplomeerde mbo-ers met een economische en agrarische opleiding relatief vaak onder hun niveau werken en buiten de eigen sector.

Werkloosheid

Een andere belangrijke indicator voor doelmatigheid van de aansluiting is de werkloosheid. Hoewel de werkloosheid sterk conjunctureel bepaald is, is het ook een aanwijzing voor meer structurele aansluitingsproblemen. De totale werkloosheid onder schoolverlaters is in 2009 ongeveer 6 procent. Ondanks de economische crisis, is dit een verslechtering van slechts 1 procent ten opzichte van 2008. Als we inzoomen op het mbo blijkt dat de werkloosheid onder gediplomeerde bbl schoolverlaters erg laag is, gemiddeld 3 procent. Het percentage loopt wel op naarmate het niveau daalt. Op niveau 4 is maar 1 procent van de gediplomeerde bbl-ers werkloos, op niveau 2 en 3 is dit ongeveer 3 procent. Op niveau 1 ligt het percentage hoger, op 9 procent.

Onder gediplomeerde bol-studenten liggen de werkloosheidspercentages (veel) hoger, gemiddeld op 10 procent, een verslechtering van 5 procent. Van de bol-gediplomeerden is bijna één op de drie gediplomeerden op niveau 1 werkloos. Op de hogere niveaus ligt dit percentage weliswaar lager (op niveau 4 nog 6 procent), maar blijven de cijfers hoger dan bij bbl-gediplomeerden. In vergelijking met het hbo en WO zijn bol-gediplomeerden op niveau 1, 2 of 3 vaker werkloos. Op bol-niveau 4 zijn de percentages vergelijkbaar met het hbo en WO (ROA, 2009).

Conclusie

De vraag of het beroepsonderwijs voldoende, goed gekwalificeerde arbeidskrachten levert, krijgt in het licht van de beschreven overschotten aan hoog- en middelbaar opgeleiden en de daaruit voortkomende verdringing op de arbeidsmarkt, een nieuwe dimensie. In de Lissabon-doelstellingen heeft Nederland afgesproken te streven naar een opleidingsniveau 'hoger onderwijs' voor vijftig procent van de beroepsbevolking. Daarmee zou het opleidingsniveau van de beroepsbevolking nog verder af komen te staan van het feitelijke niveau van de beschikbare banen.

In termen van doelmatigheid tekent zich een ingewikkeld dilemma af. Voor individuele studenten is maximalisatie van de onderwijsconsumptie nog altijd de beste strategie. Daarmee wordt de concurrentiepositie op de arbeidsmarkt versterkt. Bedrijven zijn lang meegegaan in die trend omdat zij relatief hoger geschoolden kunnen inzetten voor het werk. En ook de overheid heeft als beleid om meer jongeren tot een hoger opleidingsniveau te brengen. Meer is beter!

Op termijn zal het vraagstuk van onderbenutting en gebrek aan doorgroeimogelijkheden echter de aandacht vragen. Er lijkt sprake te zijn van een massale onderbenutting van arbeidskrachten, die worden ingezet op banen die niet bij hun opleidingsniveau passen. Daarmee is het rendement van de onderwijsinvestering lager dan

wanneer een beroep wordt uitgeoefend op een passend niveau. Dat geldt voor het individu, maar ook voor het beroepsonderwijs als geheel. Vanuit het perspectief van de overheid is het zeer de vraag of de hoge investeringen in onderwijs doelmatig zijn in het licht van de feitelijke vraag op de arbeidsmarkt. Hierbij geldt wel een belangrijke kanttekening. Niet alle verdringing is ook gelijk verspilling. Als hoger opgeleiden in relatief te laag gekwalificeerde banen terecht komen kan er een innovatieprikkel vanuit gaan binnen dit lager gekwalificeerde werk. Werkgevers blijken bereid daar ook voor te betalen: op het zelfde beroepsniveau verdienen (te) hoog opgeleiden vaak meer dan passend opgeleiden. Er is in banen naast het proces van *role taking* (je doet wat er van je vereist wordt) ook altijd sprake van *role making* (je geeft daar een eigen, veelal kwalitatieve invulling aan)

Voor het mbo geldt in het bijzonder dat de arbeidsmarkt als geheel zich ongunstig ontwikkeld: het aantal banen op middelbaar niveau groeit langzamer dan het aantal middelbaar opgeleiden, terwijl de positie van mbo-ers op de arbeidsmarkt wordt verzwakt door toenemende concurrentie van hbo'ers. Het verschijnsel doet zich niet alleen voor op het snijvlak van middelbaar en hoger onderwijs, maar ook op dat van middelbaar en lager. Het streven naar minimaal een startkwalificatieniveau voor iedereen leidt ook tot een zekere mate van onderbenutting en diploma-inflatie.

2.3.2 *Samenwerking onderwijs-arbeidsmarkt in de regio*

Afstemming tussen onderwijs en arbeid is in belangrijke mate het domein van landelijke partijen en instituties. In de vertaalslag van beroep naar beroepsopleiding spelen partijen als brancheorganisaties, KBB's en de centrale overheid een cruciale rol. De landelijke kwalificatiestructuur wordt wel een 'communicatiemiddel' tussen onderwijs en bedrijfsleven genoemd. Tegelijkertijd is duidelijk dat het moeilijk is om alleen op landelijk niveau tot een adequate afstemming te komen tussen onderwijs en arbeid. In kwantitatieve zin blijkt het erg moeilijk om vraag en aanbod goed af te stemmen en inhoudelijk is de reactietijd tussen veranderingen in de arbeid en gevolgen in het onderwijs vaak erg lang. Er is daarom ook altijd veel aandacht geweest voor de regio als niveau waarop onderwijs en arbeid elkaar treffen. In het directe contact tussen onderwijsinstellingen en bedrijven in de regio, zou het makkelijker zijn om elkaar te verstaan en om op kleinere schaal (plannings-)afspraken te maken, zowel kwantitatief als kwalitatief. In deze subparagraaf kijken naar de mate waarin de regio als afstemmingsniveau daadwerkelijk een aanvulling of alternatief is op het landelijke niveau.

Motieven voor regionalisering

De regionalisering in het middelbaar beroepsonderwijs heeft, met de invoering van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) en de vorming van regionale opleidingscentra (roc's) een enorme versnelling gekregen. De benaming roc suggereert een sterke verwevenheid van opleidingen en arbeidsmarkt in een bepaalde regio (Onderwijsraad, 2009). In belangrijke mate loopt de regionalisering in het mbo parallel met een behoefte aan decentralisatie in het overheidsbeleid. De mbo-instellingen kregen veel ruimte voor eigen bedrijfsvoering, uitvoering van het onderwijs, invulling van het onderwijs ('vrije ruimte') en samenwerking met regionale partners. Tegelijk kan worden vastgesteld dat er tussen decentralisatie en centralisatie in het over-

heidsbeleid telkens sprake is van het zoeken naar een evenwicht, waarbij de slinger soms naar de ene en dan weer naar de andere kant uitslaat. Recent wijst bijvoorbeeld de discussie over invoering van landelijke examens weer op een zekere mate van centralisering.

Het begrip regionalisering staat ook voor de interactie en samenwerking van de mbo-instelling met de omgeving. 'Koers BVE: het regionale netwerk aan zet' gaat uit van de vrijheid van een roc om zelf te bepalen welke partners in de omgeving belangrijk zijn voor het opleiden van studenten en het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken, en bakent met de keuze van de partners de regio af. Een 'regio' is feitelijk een verzameling omgevingen die voor het roc van belang zijn; een voor de instelling relevante omgeving. Onderwijs en het regionale bedrijfsleven moeten meer vervlochten worden met elkaar. Het opleiden van studenten is niet meer alleen een taak van roc's, maar wordt meer een taak van een netwerk van samenwerkingspartners in de regio (Bakker, Groenenberg, De Vijlder & Westerhuis, 2004; Hendriks, Kleunen & Mistratie Haarhuis, 2009). Zo beschouwd heeft regionalisering niet alleen consequenties voor de relatie tussen school en centrale overheid, maar ook voor die tussen school en omgeving.

Het belang van samenwerking van onderwijsinstellingen en bedrijven is door verschillende partijen steeds benadrukt. Sinds het in werking treden van de WEB is het gevoel van urgentie voor samenwerking tussen onderwijsinstellingen en bedrijven in de regio gegroeid en nog steeds groeiend (Schuit et al., 2009). Het tempo en de aard van veranderingen in bedrijven, competentiegericht opleiden en het toenemend belang van menselijk kapitaal in een kennis- en dienstensamenleving zijn hier oorzaak van.

Verschiedende partijen hebben uiteenlopende redenen voor hun voorkeur voor regionale samenwerking. De motieven van roc's zijn gericht op de contacten en samenwerking die zij hebben met vele lokale partijen in de regio. Regionalisering – bijvoorbeeld samenwerking van gemeenten – kan de coördinatie en samenwerking verbeteren, omdat het ondoenlijk is met heel veel lokale partijen goed samen te werken (RWI, 2006). Ook het regelen van passende stages en leerwerkplekken behoeft nauwe samenwerking met diverse partijen (CWI, gemeenten, het regionale bedrijfsleven). Een regionale organisatie van deze samenwerking – op dezelfde schaal als waarin het roc opereert – kan voordelen bieden in de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en het matchen van vraag en aanbod van leerwerkplekken (RWI, 2006).

Bedrijven zijn afhankelijk zijn van goed opgeleid personeel, dat vaak wordt opgeleid bij roc's in de regio. Het bedrijfsleven kan door regionale bundeling van krachten een betere gesprekspartner zijn voor onderwijsinstellingen in de regio, wat kan leiden tot meer effectieve samenwerking. Regionale samenwerking kan tevens een belangrijke rol spelen als er een specifieke arbeidsmarktbehoefte in de regio is. Samenwerking en afstemming tussen roc's en bedrijfsleven in deze regio kan leiden tot een onderwijsprogramma dat beter is afgestemd op de wensen en behoeften van het regionale

bedrijfsleven en bijdragen aan de vraag naar specifieke opgeleide vakmensen (VNO-NCW/MKB Nederland, 2010; KPC Groep, 2009).

Natuurlijk hebben diverse partijen ook argumenten tegen regionalisering. Deze motieven hebben echter veelal te maken met de uitvoering van activiteiten en veel minder met het achterliggende idee van regionalisering zoals dat hierboven is beschreven. Om regionalisering mogelijk te maken moeten institutionele belemmeringen overwonnen worden. Bovendien is er vaak sprake van één of enkele actieve en enthousiaste personen die de kar moeten trekken. Daadwerkelijke samenwerking in de regio is dan ook vaak erg afhankelijk van de bereidheid van partijen in de regio (RWI, 2006).

In het proces van regionalisering is sprake van een dubbele ontwikkeling: landelijk leidt de regionalisering tot decentralisatie van taken en bevoegdheden. Lokaal betekent regionalisering echter vooral schaalvergroting en centralisering. Veel van de bezwaren tegen regionalisering lijken juist gericht op dat laatste vlak: centralisering gaat gepaard met autonomieverlies en een zekere mate van bureaucratisering.

Samenwerking onderwijs – bedrijfsleven

Bedrijven zijn voor onderwijsinstellingen relevante stakeholders en samenwerking met bedrijven in de regio is voor onderwijsinstellingen van essentieel belang. Toch is het beeld van de samenwerking tussen mbo-instellingen en bedrijven dat uit onderzoek naar voren komt divers.

Bedrijven, scholen en studenten hebben elk eigen actielogica's, die leidend zijn in het handelen. Bedrijven zijn gericht op continuïteit en het maken van winst. Daarvoor hebben ze voldoende gekwalificeerd personeel nodig. Dit wordt ook wel de rendements-winstlogica genoemd. Scholen zijn er om opleidingen te verzorgen en studenten een diploma te laten halen. Hiervoor hebben zij bijvoorbeeld behoefte aan voldoende bpv-plaatsen. Zij hebben een pedagogisch-didactische logica en een eigen organisatorische logica. Studenten ten slotte zijn er om te leren en te werken aan een loopbaan. Zij hebben een ontwikkelingslogica en een levenslogica (Hövels & van den Berg, 2008; Overdiep, Keppels & Hövels, 2008).

Bij de motieven die bedrijven hebben om samen te werken met het beroepsonderwijs spelen bovengenoemde actielogica's een belangrijke rol. In het algemeen noemen bedrijven vooral bedrijfsbelangen als motief voor samenwerking. De behoefte aan goed personeel in de toekomst is dan ook het vaakst genoemde motief voor het aanbieden van bpv-plaatsen – of meer in het algemeen de samenwerking met beroepsonderwijs (Overdiep et al., 2008; Hövels, den Boer & Frietman, 2005). Naast deze motieven – die geheel aansluiten bij de gehanteerde rendements-winstlogica – vinden bedrijven echter ook maatschappelijke motieven belangrijk bij hun keuze voor samenwerking. Negentig procent van de bedrijven uit onderzoek van Hövels et al. (2005) noemen bijvoorbeeld de kans voor jongeren om praktijkervaring op te doen als een belangrijke overweging voor samenwerking. De combinatie van bedrijfsbelang en maatschappelijke verantwoordelijkheid is dus voor veel bedrijven belangrijk in de samenwerking.

De contacten en de mate van samenwerking die bedrijven met roc's hebben kunnen verschillen in de mate van intensiteit. Van Dam, Meijers en Hövels (2007) hebben een indeling in vier fasen geconstrueerd. In fase 0 werken een roc en bedrijf alleen samen in het kader van de bpv, zonder dat ze daar inhoudelijke en procedurele afspraken over maken. In fase 1 maken roc en bedrijf wel afspraken over ieders taken bij een stage of project van een leerling (bijvoorbeeld over de begeleiding). In fase 2 ontwerpen roc en bedrijf samen leerarrangementen. In fase 3 ten slotte spreken roc en bedrijf de intentie uit om samen verantwoordelijkheid te dragen voor de innovatie van het onderwijs en van de branche met intensieve onderlinge kennisuitwisseling.

Uit verschillende onderzoeken waarin is gekeken naar de mate waarin bedrijven en roc's samenwerken komt naar voren dat de inhoud van het contact zich vaak beperkt tot de beroepspraktijkvorming. Bedrijven zijn vaak maar beperkt betrokken bij vormgeving van inhoud en vorm van het onderwijs (Het Platform Beroepsonderwijs, 2005). Zowel onderzoek van Hövels et al. (2007), Van Dam et al. (2007), Overdiep et al. (2008), Het Platform Beroepsonderwijs (2005) en Hövels et al. (2005) komen tot de conclusie dat samenwerking meestal betrekking heeft op de bpv, zoals de beschikbaarheid en kwaliteit van de bpv-plaatsen (Hövels et al., 2005), afspraken over de uitvoering van stages en projecten van studenten – bv. de begeleiding (Van Dam et al., 2007), de begeleiding van bpv'ers in het bedrijf, het aantal bpv-plaatsen en de kwaliteit van de bpv. Meer of minder in het verlengde daarvan is ook het beoordelen/toetsen van opdrachten vaak aan de orde (Hövels et al., 2007). De meeste samenwerking tussen bedrijven en roc's (ook die in overlegplatforms) lijkt zich dan ook te beperken tot fase 0 en 1. Van intensieve kennisuitwisseling is vaak geen sprake. Het risico van deze vorm van samenwerking is dat de aard van de samenwerking tijdelijk is. Het onderhouden van de relaties – na afloop van de bpv bijvoorbeeld – heeft daarom continue aandacht (Van Dam et al., 2007).

Bedrijven hebben vooral op een operationeel niveau contacten hebben met roc's en hebben vooral een bilateraal karakter. Bedrijven hebben verreweg het meest contact met opleidingscoördinatoren van het roc en met docenten. Het managementniveau binnen onderwijsinstellingen wordt door bedrijven minder vaak als contactpunt genoemd (Hövels et al., 2007). In het onderzoek van Hövels et al. (2005) speelde het hoger management maar in een derde van de gevallen een rol in de contacten. Toch wordt draagvlak vanuit het hoger management wel als belangrijke voorwaarde gezien.

Conclusie

Het is een complexe opdracht om doelmatig onderwijsaanbod en arbeidsvraag op elkaar te laten aansluiten, zeker wanneer men denkt aan de enorme diversiteit van branches, beroepen en typen bedrijven en instellingen.

In het verleden is er lang en vaak geprobeerd om via geavanceerde rekenmodellen betrouwbare en nauwkeurige voorspellingen te doen van de arbeidsvraag. Deze plannings- of manpowerbenadering was gebaseerd op de aanname dat het mogelijk moest zijn om ontwikkeling op de arbeidsmarkt te voorspellen vanuit econometrische rekenmodellen, waarin ook aspecten als de technologische ontwikkeling waren ver-

werkt. In de praktijk is de planningsbenadering niet erg succesvol geweest. Het bleek erg moeilijk om de veelheid van ontwikkelingen en beïnvloedende factoren adequaat in een model te vangen en bovendien bleken de voorspellingen onvoldoende betrouwbaar. De planbaarheid werd - en wordt - sterk begrensd door de diversiteit in de arbeidsontwikkeling, de moeilijk stuurbare vrije studiekeuze van studenten en de noodzakelijke vertraging in de reactiesnelheid van het onderwijs. Dit is ook precies de reden dat de eerder geciteerde MacDonald en Hursh onderscheid maken tussen onderwijs en training.

In het verder vormgeven en realiseren van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief kan met deze moeilijkheid meer rekening gehouden worden. Eén van de complicerende factoren is, bijvoorbeeld dat een vraag op de arbeidsmarkt zich niet altijd hoeft te vertalen in een onderwijsvraag. Wanneer er personeelstekort dreigt kunnen ook antwoorden als substitutie vanuit andere opleidingsrichtingen, aantrekken van arbeidskrachten uit het buitenland of organisatorische oplossingen (automatisering) worden gevonden. Daarnaast is het mbo geen monopolist: ook particuliere onderwijsaanbieders of bedrijven zelf kunnen in een scholingsvraag voorzien.

Een laatste aspect van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief is dat de aansluiting met de arbeidsmarkt op een adequate wijze tot stand dient te komen. Bij de invoering van de WEB is de macrodoelmatigheidstoets losgelaten en kregen onderwijsinstellingen de vrijheid om een eigen opleidingsaanbod te bepalen door middel van de 4 M's: methode, mensen, middelen en markt (Bakker e.a., 2004). Hiermee ontstaat een spanningsveld tussen opleidingsaanbod en vraag vanuit de arbeidsmarkt. Specifieke opleidingen zijn mogelijk niet doelmatig aan te bieden binnen een instelling, maar zijn noodzakelijk om landelijk voldoende gekwalificeerd personeel te kunnen verzorgen.

Hoewel de planningsbenadering dus niet de oplossing bleek voor het doelmatig organiseren van de aansluiting, heeft de benadering wel een groot stempel gedrukt op de wijze waarop ook nu nog het doelmatigheidsvraagstuk wordt benaderd. Nog altijd wordt de vraag geformuleerd in - nu meer algemene - termen van kwantiteit en niveau. De rekenmodellen hebben echter plaats gemaakt voor meer globale trendstudies. Zo zijn de zogenaamde Lissabon-doelstellingen duidelijk als het gaat om de vraag waaraan het (beroeps-)onderwijs moet voldoen: meer en hoger opgeleide nieuwe beroepskrachten.

Ondanks magere empirische onderbouwing ligt er aan de Lissabon-doelstelling een veronderstelling ten grondslag dat er in de kenniseconomie sprake is van een permanente upgradation van het werk en daardoor behoefte aan steeds beter en hoger geschoold personeel. Het laag- en ongeschoold werk zou in hoog tempo naar het buitenland verdwijnen of wordt geautomatiseerd. En, zo wordt gezegd, wanneer iemand niet tenminste het niveau van de startkwalificatie behaalt, is hij in de kenniseconomie gedoemd tot werkloosheid. De impact van deze beweringen is groot. De leerplicht/kwalificatieplicht is verlengd, het beleid op het gebied van voortijdig schoolverlaten is geïntensiveerd en er is een omvangrijke 'trek' naar hoger onderwijs ontstaan. De empirische onderbouwing is, zoals we hebben kunnen constateren, echter gering.

Marktwerking op regionaal niveau

Instellingen hebben op een rechtstreekse wijze te maken met de bedrijven en instellingen in hun directe omgeving. Al sinds het ontstaan van de regionale opleidingscentra in het mbo leeft de gedachte dat het regionale niveau bij uitstek de mogelijkheid biedt voor een andere benadering van het aansluitingsvraagstuk tussen onderwijs en arbeid. De school zou immers via korte lijnen contact kunnen houden met het regionale bedrijfsleven en - per sector of opleiding - tot afstemming kunnen komen over zowel onderwijshouden als aantallen op te leiden studenten. Zo ontstond er naast de planningsbenadering een zienswijze die meer geënt is op lokale of regionale 'marktwerking' tussen vraag en aanbod.

De hooggespannen verwachting dat op regionaal niveau een deel van de aansluitingsproblematiek - aantallen, inhoud en tijdigheid - opgelost zou kunnen worden, is echter vooralsnog niet waargemaakt, in elk geval niet voor wat betreft de aansluiting tussen bol-opleidingen en bedrijfsleven. We kunnen hier dan ook concluderen dat bij bedrijven die contacten hebben met roc's hét belangrijkste gespreksonderwerp de bpv is. Bedrijven zijn in bij het bol-onderwijs veel minder vaak betrokken bij de vormgeving van de inhoud en vorm van het onderwijs. Er is met andere woorden nog te veel sprake van een afnemer-leverancier benadering en te weinig van daadwerkelijk *co-productie*. In de bbl heeft het bedrijfsleven echter een belangrijke opleidende functie. Hier vindt dan ook meer afstemming plaats tussen bedrijfsleven en roc's. Bovendien mogen we wat dit betreft concluderen dat het bedrijfsleven in een bbl-opleiding in de planmatige benadering recht van spreken heeft.

Het regionale contact vormt wel een goede aanvulling, maar nog geen alternatief voor de landelijke afstemmingsstructuren. Feitelijk wordt de doelmatigheid van het regionale overleg sterk bepaald door de ruimte die de landelijke structuren bieden. Zo leidt bijvoorbeeld een fijnmazige kwalificatiestructuur als 'vanzelf' tot een fijnmazig opleidings- en bpv-aanbod. Naast dergelijke beperkingen zijn er veel voorbeelden van relatief inefficiënt regionaal overleg met weinig slagkracht, continuïteit en draagvlak. Beide factoren leggen een beperking op de doelmatigheid het regionale overleg in de aansluitingsproblematiek.

2.4 Het onderwijsaanbod: de realisatie van kwalitatief goed onderwijs

Voor de mbo-instellingen zelf heeft het begrip doelmatigheid zeer verschillende dimensies. Vanzelfsprekend speelt het aspect van een adequate bedrijfsvoering een rol, waarbij het optimaal bedienen van de klanten (effectiviteit) afgewogen moet worden tegen bedrijfseconomische aspecten (efficiency), maar ook bijvoorbeeld tegen belangen van personeel of krapte op de personeelsmarkt. Centraal in het doelmatigheidsdebat staat echter het onderwijsaanbod zelf: doen de mbo-instellingen wat ze moeten doen, namelijk kwalitatief hoogwaardig onderwijs bieden? In deze paragraaf gaan we nader in op verschillende facetten van het onderwijsaanbod, te weten het rendement, de breedte van het aanbod en flexibiliteit.

2.4.1 Doelmatigheid

De realisatie van kwalitatief goed onderwijs, zo kan de opdracht van de mbo-instellingen kort en bondig samengevat worden. Tegelijk wordt daarmee de deur geopend naar een lange en intens gevoerde discussie over wat precies goed onderwijs inhoudt. Zoals eerder aangegeven heeft het beroepsonderwijs een economische functie in het leveren van voldoende en goed geschoolde arbeidskrachten en een sociaalintegratieve functie in het voorbereiden van jonge mensen op een plaats in de samenleving. Zo bezien wordt wat goed is sterk bepaald door de 'afnemers' of 'opdrachtgevers' van het onderwijs: door de samenleving, vertegenwoordigd door de overheid en door het bedrijfsleven. Mbo-instellingen hebben echter ook nog met een ander type 'afnemer' te maken, waarvoor de kwaliteit van het onderwijs een minstens even belangrijke factor is, namelijk de student. In de realisatie van het onderwijsaanbod moeten de mbo-instellingen niet alleen kijken naar de overheid of het bedrijfsleven, maar ook naar de studentenmarkt. De instroom van studenten is een moeilijk te sturen proces. De keuzes van potentiële studenten zijn afhankelijk van veel verschillende factoren, die lang niet allemaal eenvoudig door de school te beïnvloeden zijn. Scholen zijn voor hun bestaan afhankelijk van voldoende instroom - vanwege de koppeling met de bekostiging, maar ook vanwege de maatschappelijke legitimatie. Door de regionale bundeling van mbo-instellingen tot relatief grote roc's en aoc's is de concurrentie teruggebracht, maar veel instellingen voelen (aan de randen of zelfs in het hart van hun voedingsgebied) de concurrentie van andere aanbieders, waaronder ook niet bekostigde.

In deze paragraaf benaderen we de doelmatigheidsvraag vanuit het perspectief van de instellingen die moeten opereren in een studentenmarkt waarin de kwaliteit van het onderwijs een belangrijke voorwaarde is om de instroom te borgen. We zoomen daarbij in op drie aspecten van kwaliteit, die in het onderwijsdebat een belangrijke rol spelen en alle drie verwijzen naar de al of niet aanwezige doelmatigheid van het mbo:

- Het rendement van het mbo, of anders geformuleerd het voortijdig schoolverlaten;
- De breedte van het onderwijsaanbod, in het bijzonder de doelmatigheid van het aanbieden van zogenaamde kleine opleidingen;
- De flexibiliteit van het onderwijsaanbod, in reactie op de vraag naar meer maatwerk door afnemers.

Het rendement van het mbo staat de laatste jaren sterk in de belangstelling. Onder meer in de MBO-Benchmark, instellingsrapportages van de Onderwijsinspectie, studiegidsen en periodieke cijfers over voortijdig schoolverlaten wordt gerapporteerd over het rendement van het mbo. Hoewel de uitvalcijfers de laatste jaren langzaam teruglopen, wordt de uitval nog altijd als te hoog beschouwd. Instellingen zetten zich zelf in toenemende mate in voor het terugdringen van de uitval en de overheid voert een actief beleid om de scholen daarbij te steunen en aan te jagen. Terwijl vanuit doelmatigheidsoverwegingen er nauwelijks debat is over het feit dat het rendement verbeterd kan worden, klinken er wel kritische geluiden over hoe effectief en efficiënt de inspanningen zijn die de scholen zich daarvoor moeten getroosten. De discussie spitst zich toe op de groepen studenten, vooral op niveau 1 en 2, die dermate veel

persoonlijke problematiek mee de school in nemen, dat de balans tussen het bieden van onderwijs en het leveren van zorg verstoord raakt. Vooral in de grote steden is dat actueel.

Eén van de punten waarmee mbo-instellingen zich positief kunnen onderscheiden, zowel naar potentiële studenten als naar bedrijven, is de breedte van het opleidingsaanbod. Hoe meer keuze, hoe beter. Hoe specifiek(er) opgeleid, hoe beter. Juist op dit punt echter speelt ook telkens weer de vraag naar doelmatigheid: is het vanuit efficiëntie wel verstandig om opleidingen aan te bieden waarvoor zich slechts zeer weinig studenten inschrijven? Vaak worden de kleine, ambachtelijke beroepen als voorbeeld genoemd van opleidingen die weliswaar klein zijn, maar vanuit macrodoelmatigheid zeer effectief: zij bedienen een kleine markt van studenten en bedrijven en vervullen bovendien maatschappelijk een relevante functie in het in stand houden van waardevolle beroepen.

Het kunnen leveren van maatwerk wordt door verschillende partijen als een belangrijk kenmerk van kwaliteit aangemerkt voor het onderwijs. Voor een deel is dat een gevolg van de veranderingen in het beroepsonderwijs van de laatste jaren, waarbij met competentiegericht onderwijs men meer de focus legt bij de student en zijn/haar ontwikkeling en leerproces. De vraag naar meer flexibiliteit komt echter ook van buitenaf. Het mbo heeft immers ook een deel studenten die niet rechtstreeks vanuit het voortgezet onderwijs instromen. Zij komen vanuit het bedrijfsleven, zijn herintreders of afstromers uit het hoger onderwijs. Zij vragen vaak meer flexibiliteit in instroommomenten, onderwijstijd, programma's en beoordeling. Ook hier wringen doelmatigheidsaspecten: vanuit de studenten bezien is maximale flexibiliteit gewenst, maar voor de school blijkt flexibiliteit duur en moeilijk te organiseren.

2.4.2 Onderwijsvoorkeur en onderwijskeuze

Voor we nader ingaan op de drie aspecten van kwaliteit kijken we eerst naar de studentenmarkt waarvan het mbo voor een groot deel afhankelijk is. Een specifiek punt van aandacht daarbij is de steeds groeiende doorstroom naar havo en vwo, ten koste van de instroom in het vmbo en mbo.

Instroom in havo

Al vele jaren is er sprake van een verandering in de onderwijsvoorkeuren van leerlingen en hun ouders richting avo-onderwijs in plaats van beroepsgericht onderwijs (vmbo en mbo). De laatste jaren kiezen steeds meer leerlingen uit het vmbo (theoretische en gemengde leerweg) voor het havo in plaats van doorstroom richting mbo. Het dieptepunt van de doorstroom richting havo lag in 1998. Toen stroomde 12 procent van alle mavoleerlingen door naar het havo. De doorstroom richting havo stagneerde dus al vóór de komst van het vmbo. Sindsdien is de doorstroom richting havo weer gestegen: van 15,5 procent van de vmbo-TL leerlingen in 2004 tot bijna 21 procent van de vmbo-TL leerlingen in 2008; een stijging van 6000 naar ruim 9000 leerlingen. Ook vanuit de gemengde leerweg is sprake van een toename van 3,9 procent in 2004 tot 7,4 procent in 2008. Vooral in de vmbo-TL is de toegenomen doorstroom voor het overgrote deel te verklaren door een toegenomen interesse in het havo, en niet door factoren zoals de groei van het aantal 15- en 16-jarigen.

Leerlingen die vanuit het vmbo naar het havo gaan halen uiteindelijk iets minder vaak een havodiploma dan leerlingen die direct na het basisonderwijs naar het havo zijn gegaan. Het percentage havisten dat na twee jaar slaagt (vanaf havo 4) is ongeveer 6 procentpunt hoger dan leerlingen uit het vmbo. Ook het percentage leerlingen dat na drie jaar een havodiploma haalt ligt hoger bij havisten dan bij de leerlingen die vanuit het vmbo naar het havo zijn gegaan: 9 procentpunt.

Na het havo kiezen gediplomeerde havisten met een vmbo-vooropleiding massaal voor het hbo, ruim 80 procent. Ongediplomeerde havisten uit het vmbo kiezen vooral voor het mbo – ongeveer 70 procent van de ongediplomeerde havisten uit het vmbo maakt deze keuze. In vergelijking met gediplomeerden havisten die niet vanuit het vmbo komen, kiezen leerlingen met een vmbo-vooropleiding in het havo vaker voor een vervolg in het hbo en minder vaak voor doorstroom naar het mbo (van Esch & Neuvel, 2009).

Vmbo als voortraject

Neuvel en Van Esch (2010) geven aan dat de meeste vmbo'ers na diplomering doorstromen naar het mbo. Van deze vmbo doorstromers gaat ongeveer 85 procent naar een bol opleiding, de resterende 15 procent kiest voor een bbl-opleiding. Op basis van deze cijfers is het niet verwonderlijk dat de nieuwe instroom in bol-opleidingen voor het overgrote deel uit vmbo-gediplomeerden bestaat (OCW, 2009). Bij bbl-opleidingen blijkt de instroom van vmbo-gediplomeerden zowel in absolute als relatieve zin aanzienlijk kleiner. De voornaamste instroom wordt daar gevormd door zij-instromers. De keuze voor een bol of bbl opleiding hangt samen met de achtergrond van de gevolgde vmbo-opleiding: vanuit de basisberoepsgerichte leerweg van vmbo gaat ongeveer 30 procent naar een bbl-opleiding, vanuit de gemengde en theoretische leerweg is dat respectievelijk 7 procent en 5 procent (Neuvel & Van Esch, 2010). Dergelijke verschillen zijn ook te zien op basis van de vmbo-sector; vanuit de sector techniek in het vmbo kiest ongeveer 40 procent in het mbo voor een bbl-opleiding, vanuit Economie en Zorg & Welzijn is dit minder dan 10 procent. Daarnaast kiest ongeveer een kwart tot een derde van de leerlingen die overstappen van vmbo naar mbo voor een andere sector dan de sector waaraan in het vmbo is deelgenomen. Vooral in de sector Landbouw is het aantal leerlingen dat na het vmbo voor een opleiding in een andere sector kiest groot: ruim tweederde (Neuvel & Van Esch, 2010; CBS, 2009). Prognoses van het Ministerie van OCW in de referentieraming 2009 gaan uit van een verdere daling van de uitstroom uit het vmbo, tot ongeveer 80.000 gediplomeerde vmbo'ers in 2020. Op basis hiervan wordt er ook van uitgegaan dat de verwachte instroom van vmbo-gediplomeerden in zowel bol- als bbl-opleidingen de komende 10 jaar licht daalt.

Havo als voortraject

In de referentieraming 2010 wordt een onderscheid gemaakt tussen mbo-instroom van gediplomeerde en ongediplomeerde havisten. Uit de gegevens komt naar voren dat er tot 2000 nog sprake was van substantiële instroom van gediplomeerde havisten in bol-3/4opleidingen (ca. 3.500, 5% van de totale instroom), maar dat deze sinds 2000 fors gedaald is naar zo'n 1.400 gediplomeerde havisten die in 2009 instromen in BOL 3/4 (2% van de totale instroom). Daar staat tegenover dat de ongediplomeer-

de instroom vanuit de havo naar BOL 3 /4 stijgt van 2.600 in 2000 naar 3.900 in 2009. Het aantal gediplomeerde havisten dat voor een bbl-opleiding kiest is vanaf begin jaren '90 al gering. Daarentegen blijkt de instroom van het aantal ongediplomeerden uit het voortgezet onderwijs wel aanzienlijk, vooral bij de bol-opleidingen. De verwachting is bovendien dat die instroom daar in de komende jaren toeneemt tot ongeveer 20.000 studenten per jaar.

Het aandeel leerlingen dat in het voortgezet onderwijs deelneemt aan havo of vwo is de laatste jaren behoorlijk toegenomen: begin jaren negentig ging dit nog om zo'n 32 procent in 2006/'07 is het aandeel reeds opgelopen tot ongeveer 42 procent (Herweijer, 2008). Van den Dungen en Westerhuis (2010) laten op basis van CBS-gegevens zien dat het aantal havisten in de periode 2004 tot 2008 met 13 procent steeg, en koppelen deze stijging aan een stijging van het aantal havisten dat doorstroomt naar het mbo. Die doorstroom van havo naar mbo is in de periode 2004 tot 2008 met liefst 26 procent toegenomen (Van den Dungen & Westerhuis, 2010), verhoudingsgewijs dus nog aanzienlijk sterker dan de procentuele stijging van het aantal havisten alleen. Als (mede-) verklaring noemen zij dat ook het aandeel havisten in klas 3 tot en met 5 dat doorstroomt naar het mbo van 4,1 procent in 2004 is gestegen tot 4,6 procent in 2008. Van den Dungen en Westerhuis (2010) geven aan dat de groei van het aantal havisten dat doorstroomt naar mbo vooral afkomstig is van ongediplomeerden uit de havobovenbouw. Uit eerder aangehaald onderzoek van Van Esch en Neuvel (2009) kwam al naar voren dat ruim 70 procent van de ongediplomeerde havisten met een vmbo-vooropleiding en 55 procent van de ongediplomeerde havisten (havovooropleiding) kiest voor een opleiding in het mbo. Ongeacht het havoleerjaar vanuit waar men doorstroomt, vindt de instroom in het mbo meestal plaats op niveau 4, daarnaast kiezen de meesten voor een bol opleiding. De redenen van ongediplomeerde havisten om voor een mbo opleiding te kiezen blijken niet echt eenduidig (Van den Dungen & Westerhuis, 2010), maar een mogelijke reden bestaat uit het idee dat het mbo een minder veeleisend alternatief is, bijvoorbeeld na negatieve onderwijservaringen op het havo.

Interne mbo-doorstroom

Een groot deel van de mbo studenten blijkt na afronding van de opleiding door te stromen naar een vervolgopleiding. Cijfers van de jaarlijks door het ROA uitgevoerde onderzoeken onder schoolverlaters laten over de afgelopen vijf jaar bijvoorbeeld zien dat gemiddeld ongeveer 36 procent van de niveau-1-leerlingen na afronding aan een vervolgopleiding begint. Datzelfde geldt voor ruim 42 procent van de gediplomeerde niveau 2 schoolverlaters, en voor 30 procent van de gediplomeerde niveau 3 schoolverlaters. Van de niveau 4 gediplomeerden blijkt de afgelopen vijf jaar zelfs meer dan de helft van de studenten te zijn doorgestroomd naar het hbo.

De uitval onder hbo-studenten met een mbo-vooropleiding verloopt anders dan hbo'ers met een havoachtergrond. De uitval onder hbo-studenten met een mbo-achtergrond is met ongeveer 20 procent na één jaar hoger dan onder havisten (13 procent; HBO-Raad). Het rendement van hbo-studenten met een mbo-vooropleiding is na vier jaar echter hoger dan dat van studenten met een havo-achtergrond. Het feit dat studenten uit het mbo kunnen terugvallen op een beroepsgericht diploma

(waarmee men eenvoudig de arbeidsmarkt op kan) is mogelijk mede de oorzaak van de wat hogere uitval in het eerste jaar. Waar mbo-ers al een startkwalificatie hebben en goed terecht kunnen op de arbeidsmarkt, hebben havisten dit 'vangnet' niet.

Eerder is gesproken over effecten van de economische situatie op opleidingsdeelname, waarbij werd geconcludeerd dat een slechte economische situatie samenhangt met een relatief groter percentage mbo-studenten dat deelneemt aan een bol-opleiding (en een dalend aandeel bbl studenten). Dit komt ook terug in de eventuele keuze voor een vervolgopleiding; Meng et al. (2010) concluderen dat een afnemend aanbod van bbl-leerplaatsen in de zomer van 2009 een reden kan zijn geweest waarom een deel van de examenkandidaten niet met een vervolgopleiding is gestart.

Traditioneel kijkt het mbo naar het vmbo als belangrijkste en grootste leverancier van studenten. Ook voor de komende jaren blijft het vmbo het voorportaal voor het mbo. Tegelijk leidt de groeiende instroom van vooral het havo tot een verschuiving in de leerlingstromen met gevolg voor de instroom in het mbo.

2.4.3 Voortijdig schoolverlaten

De uitstroom van mbo studenten die hun opleiding succesvol hebben afgesloten is de afgelopen jaren toegenomen; circa 65 procent van de studenten heeft in de laatst gevolgde opleiding een diploma behaald (OCW, 2009). Dat neemt niet weg dat een aanzienlijk deel van de mbo studenten nog steeds zonder diploma weggaat. Herweijer (2008) constateert dat de grootste groep uitvallers in de hoofdroutes naar het bereiken van een startkwalificatie te vinden is in het MBO, in 2005-2006 betrof dit ruim 35.000 studenten. Gemiddeld vertrekt op dit moment jaarlijks nog ongeveer 8 procent van de studenten in de leeftijd tot 22 jaar als voortijdig schoolverlater uit het mbo. Dit percentage is in de afgelopen jaren echter al wel afgenomen (OCW, 2010). De reductie van voortijdig schoolverlaten in het mbo is vooral in een aantal bol-opleidingen gerealiseerd, bij sommige bbl-opleidingen blijkt over de afgelopen jaren nog steeds een stijging van het aantal vsv'ers zichtbaar. Er bestaan daarbij overigens aanzienlijke verschillen tussen de opleidingsniveaus. Per niveau bekeken kennen mbo-opleidingen op niveau 1 procentueel de grootste uitval, terwijl ook op niveau 2 toch nog ongeveer 15 procent voortijdig stopt. In de kerncijfers 2005-2009 wordt aangegeven dat in absolute aantallen de grootste groepen vsv'ers in het mbo afkomstig zijn uit opleidingen op niveau/type bol 2, bol 4 en bbl 2.

In de kerncijfers van het Ministerie van OCW (2010) wordt kort ingegaan op regionale en persoonlijke aspecten die samen lijken te hangen met voortijdig schoolverlaten. Daarbij wordt niet specifiek ingegaan op vsv in het mbo, tegelijkertijd wordt aangegeven dat over het onderwijs bekeken 74 procent van de vsv-ers uit het mbo komt. Uit de cijfers blijkt dat het percentage vsv-ers in de vier grootste gemeenten hoger ligt dan het landelijk gemiddelde. Er bestaan echter forse verschillen naar bijvoorbeeld de wijk in welke leerlingen wonen. Dat staat mogelijk in relatie tot etniciteit van vsv-ers; voortijdig schoolverlaten komt vaker voor onder allochtone dan onder autochtone leerlingen. Ongeveer 60 procent van de vsv-ers bestaat uit jongens, en het percentage uitvallers stijgt met de leeftijd.

Naar verwachting verlaten vanaf 2012 jaarlijks ongeveer 45.000 studenten hun bol opleiding zonder diploma (OCW, 2009). Ongeveer 10 procent hiervan stroomt door naar een bbl-opleiding. De overigen verlaten – in ieder geval tijdelijk – het onderwijs. Aan de andere kant wordt er vanuit bbl-opleidingen vrijwel niet overgestapt naar een bol-opleiding, daarnaast is de doorstroom van bbl niveau 4-gediplomeerden naar een hbo opleiding klein. Ongeveer een op de drie bbl studenten verliet in de afgelopen jaren de opleiding zonder diploma – in 2008 ongeveer 25.000 studenten – en de verwachting is dat de bbl-uitstroom zonder diploma ook in de komende jaren gelijke tred houdt met die van de gediplomeerden.

De afgelopen jaren is er steeds meer aandacht gekomen voor de verschillende achtergronden van het voortijdig schoolverlaten. Onder meer door Eimers (2005) en de WRR (2009) is gewezen op het onderscheid tussen tenminste twee grote groepen voortijdig schoolverlaters met een geheel eigen set van kenmerken. Aan de ene kant onderscheid men de zogenaamde 'overbelasten', jongeren met vaak meervoudige en complexe problematiek, waarvoor grote extra inspanningen nodig zijn om hen aan een kwalificatie te helpen. Aan de andere kant is er een omvangrijke groep zogenaamde 'opstappers', jongeren zonder deze zware problematiek, die het onderwijs vaak voortijdig verlaten vanwege studiekeuzeproblematiek. Deze laatste groep is voor een belangrijk deel de verklaring van de uitval op mbo niveau 3 en 4.

In de vier grote steden maar ook elders wordt met extra zorg gekeken naar de grote aantallen overbelasten en jongeren met achterstanden, die niet alleen een zware opgave vormen voor de scholen, maar ook vanuit doelmatigheid een stempel drukken op de inzet van middelen en op de rendementcijfers.

2.4.4 Kleine opleidingen

Het Nederlandse stelsel van middelbaar beroepsonderwijs kent een relatief groot aantal kwalificaties. Al langer wordt erover gediscussieerd of het grote aantal niet ten koste gaat van de hanteerbaarheid en transparantie. De meningen daarover lopen uiteen. Een (te) groot aantal kwalificaties zou de markt ondoorzichtig maken voor bedrijven en jongeren en onuitvoerbaar voor scholen. Kritiek op het grote aantal opleidingen komt echter niet hoofdzakelijk vanuit het bedrijfsleven. Immers, hoe meer opleidingen, des te specifiek en herkenbaarder deze zijn voor het bedrijfsleven. "Bouwvakker is minder informatief dan timmerman of metselaar" (ECBO, 2009).

De laatste jaren is, met de opkomst van het competentiegerichte onderwijs, het aantal kwalificatiedossiers en uitstroomspecialisaties kleiner geworden dan voorheen. Er zijn nu echter nog (steeds) meer dan 200 kwalificatiedossiers, met in totaal 627 uitstroomdifferentiaties, waar het doel is deze te verminderen. Daarbij merken we op dat de afnemende instroom van studenten – in vooral technische opleidingen – leidt tot een herbezinning op het aantal kwalificaties.

Tegen de achtergrond van de meer algemene discussie over het aantal kwalificaties speelt ook al langer een andere vraag, namelijk die naar de doelmatigheid en wenselijkheid van kleine opleidingen. Het aanbieden van een volwaardige opleiding voor een zeer beperkt aantal studenten is voor de onderwijsinstelling vaak niet rendabel,

tegelijktijd gaat het vaak om opleidingen die een specifieke vraag vanuit het bedrijfsleven beantwoorden (vgl. Smets & Baarda, 2003, Unieke opleidingen).

Er worden verschillende argumenten naar voren gebracht die pleiten voor het ofwel in stand houden, ofwel opheffen van kleine opleidingen:

- Wellicht het meest gehoorde argument is dat van de betaalbaarheid. Bedrijfs-economisch zijn kleine opleidingen, met zeer weinig studenten, onrendabel voor de onderwijsinstelling. De bekostiging is grotendeels gebaseerd op studenten-aantallen. Het argument van betaalbaarheid geldt niet alleen op instellingsniveau, ook op macroniveau leeft de vraag of de overheid een dermate grote differentiatie in het opleidingsaanbod moet blijven mogelijk maken.
- Kleine opleidingen hebben een zeker risico voor wat betreft de kwaliteit. De investerings- en ontwikkelingsruimte voor dergelijke, kleine opleidingen is immers beperkt (SER, 2002). Met dit punt hangt samen dat kleine opleidingen soms aan het begin of juist het einde van hun levensloop staan. In het eerste geval is veel investering vereist om de opleiding te ontwikkelen en institutionaliseren. In het andere geval is de opleidingen een aflopende zaak en zou het verder aanbieden heroverwogen moeten worden.
- Bepaalde kleine opleidingen voorzien heel concreet in een specifieke arbeidsmarktbehoefte. Vaak gaat het om zeer gespecialiseerd werk waarvoor weinig substitutiemogelijkheden bestaan: de gerichte opleiding is noodzakelijk om het vak uit te kunnen oefenen. In termen van macrodoelmatigheid hoeft er geen enkel probleem te zijn, want het kleine aantal studenten sluit aan bij de afgebakende vraag op de arbeidsmarkt (SER, 2002).
- Kleine opleidingen hoeven niet structureel klein te zijn. In bepaalde gevallen kan door de conjuncturele ontwikkeling het aantal studenten tijdelijk laag zijn. Opheffen van de opleiding zou leiden tot verlies van expertise, die later weer nodig is zodra de vraag aantrekt.
- Tot slot moet erop gewezen worden dat niet altijd en hoofdzakelijk bedrijfseconomische doelmatigheid en vraag op de arbeidsmarkt bepalend zijn. De WEB geeft onderwijsinstellingen de vrijheid om te beslissen over het eigen opleidingsaanbod. Uiteenlopende overwegingen kunnen daarbij een rol spelen, van brede toegankelijkheid en regionale spreiding van het aanbod, tot lokale of regionale afwegingen door de mbo-instelling zelf.

In de verschillende argumenten over en weer klinken telkens aannames door die een bepaald beeld vooronderstellen van kleine opleidingen. Het zou gaan om opleidingen voor kleine ambachtelijke beroepen of voor zeer specialistische beroepen. Het aanbieden van kleine opleidingen zou ondoelmatig zijn, het aanbieden van grote opleidingen niet of minder.

In deze bijdrage maken we, op basis van een kwantitatief rekenmodel, een analyse van de aard en omvang van het verschijnsel kleine opleidingen in Nederland. Het doel is om meer zicht te krijgen op de verschillende typen kleine opleidingen, het

aantal kleine opleidingen en het aantal studenten dat daarmee gemoeid is en de aard van de kleine opleidingen.

De analyse laat zien dat het verschijnsel 'kleine opleidingen' slechts zeer beperkt gaat over de traditionele kleine opleidingen (en beroepen). Voor een ander en veel groter deel gaat het om opleidingen die op één, meerdere of zelfs alle uitvoeringslocaties zeer weinig studenten trekken. Ook grote opleidingen kunnen op bepaalde plaatsen kleine opleidingen zijn. Tevens maakt de analyse duidelijk dat de kleine opleidingen zeer uiteenlopend van aard zijn. Inderdaad betreft het opleidingen voor kleine ambachtelijke beroepen, maar daarnaast bijvoorbeeld ook verschillende opleidingen in de logistieke- en mobiliteitsbranche.

Wat zijn kleine opleidingen?

Op basis van een modelmatige verkenning van aantallen en omvang van kleine opleidingen wordt inzicht gegeven in het fenomeen kleine opleidingen in relatie tot het vraagstuk van doelmatigheid. In het rekenmodel wordt een bepaalde norm gehanteerd. Het is de ondergrens van het aantal studenten dat een opleiding of een opleidingslocatie moet hebben. Er is geen harde empirische basis voor deze norm. Het ministerie hanteert in de lumpsum bekostiging geen 'klasgrootte-norm' of een docent/studentratio. De voor de verkenning gehanteerde norm is daarom slechts één mogelijke oplossing. Er kunnen ook alternatieven worden doorgerekend.

De norm die gehanteerd wordt is gebaseerd op het rekenmodel dat de MBO Raad heeft ontwikkeld. Het model maakt gebruik van BRON-gegevens (oktobertelling 2009). De gegevens bieden inzicht in studentenaantallen, ook per mbo-instelling. De gegevens zijn gekoppeld aan een zeer groot aantal crebonummers. Deze crebonummers zijn voor de analyse ingedikt door nummers samen te voegen die feitelijk naar één opleiding verwijzen. Opleidingen van niveaus 2, 3 en 4, bol en bbl en verschillende specialisaties (uitstromen/kwalificaties) zijn samengevoegd tot zogenaamde 'cp-codes'. Deze 'cp-codes' noemen we *opleidingen*. Daarnaast gebruiken we het begrip *opleidingslocatie*. Daaronder verstaan we een mbo-instelling die een bepaalde opleiding aanbiedt. Het begrip opleidingslocatie verwijst dus naar de mbo-instelling als geheel, niet naar de verschillende uitvoeringslocaties van de instelling.

Vier typen opleidingen

Uit de verkenning komen vier typen opleidingen naar voren. Van belang is het onderscheid tussen opleiding en opleidingslocatie. In eerste instantie is gekeken welke opleidingen landelijk onder de norm liggen. Het betreft opleidingen waarvan het totale, landelijke aantal studenten onder de bepaalde norm ligt. Daarna is gekeken naar opleidingen, die weliswaar landelijk met het aantal studenten boven de norm uitkomen, maar waarvan op een deel of op alle opleidingslocaties (= mbo-instellingen) de norm niet wordt gehaald.

- A) Grote opleidingen
Dit zijn opleidingen waarvan het aantal studenten landelijk op of boven de norm ligt én waarvan alle opleidingslocaties een studentenaantal hebben op of boven

de norm. Deze opleidingen vallen dus op geen manier onder de definitie van kleine opleidingen.

- B) Kleine opleidingen
Dit zijn de daadwerkelijk kleine opleidingen met een aantal studenten dat landelijk onder de norm ligt. Per definitie is er dus ook geen enkele opleidingslocatie die een aantal studenten heeft dat de norm haalt.
- C) Verdunde opleidingen
Bij deze opleidingen ligt het aantal studenten landelijk weliswaar op of boven de norm, maar hebben *alle* opleidingslocaties een studentenaantal onder de norm
- D) Verdeelde opleidingen
Bij verdeelde opleidingen tot slot ligt het aantal studenten landelijk op of boven de norm, maar heeft *een deel van de* opleidingslocaties een studentenaantal onder de norm.

Het bepalen van welke opleidingen kleine zijn kan op verschillende manieren. Zonder nadere inhoudelijke afwegingen over de aard van de opleidingen en het belang ervan voor verschillende partijen is modelmatig gekeken naar het effect van het 'stoppen' van kleine opleidingen. Het stoppen is als volgt uitgelegd:

- Aangenomen wordt dat het stoppen van opleidingen of het verdwijnen van opleidingslocaties leidt tot een herschikking van (potentiële) mbo-studenten over andere opleidingen en/of andere opleidingslocaties. Zo is bij de reductie van opleidingslocaties er vanuit gegaan dat door het 'sluiten' van locaties voor een bepaalde opleiding, andere locaties, die wel blijven bestaan voor dezelfde opleiding, zullen groeien. Aangenomen wordt dat er een herschikking optreedt en niet een absoluut verlies van mbo-studenten.
- Aangenomen wordt dat de norm gelijk voor alle opleidingen en opleidingslocaties geldt. In werkelijkheid kan het noodzakelijk blijken om meer inhoudelijke afwegingen te maken. Zo kunnen bepaalde kleine, ambachtelijke beroepen onevenredig door de norm getroffen worden. Ook kan de norm ongewenste effecten hebben op de geografische spreiding van het opleidingsaanbod. Los daarvan is de afweging van de waarde van opleidingen een zaak waar ook andere partijen dan de onderwijsinstellingen belang bij hebben, in het bijzonder het bedrijfsleven.
- Per type leidt 'stoppen' tot de volgende actie:
 - Kleine opleidingen: volledig stoppen van de opleiding
 - Verdunde opleidingen: reductie van het aantal opleidingslocaties, zodanig dat de overblijvende locaties een studentenaantal hebben dat op of boven de norm ligt.
 - Reductie van het aantal opleidingslocaties door het stoppen (opheffen) van opleidingslocaties die onder de norm zitten met hun studentenaantal.

In onderstaand overzicht zijn de kwantitatieve effecten weergegeven van de toepassing van de norm 18. Bij gehanteerde norm van 18 is de ondergrens gelegd op minimaal 18 studenten, zowel landelijk als per opleidingslocatie. Een opleiding voldoet aan de norm van 18 wanneer het aantal studenten 18 of hoger is. Een *opleiding* be-

staat uit de samenvoeging van verwante crebo-nummers (oud/nieuw, specialisaties), van de bol en bbl en van alle leerjaren.

Zoals gezegd verandert er voor de opleidingen in de categorie A niets; er verdwijnen geen opleidingen of opleidingslocaties.

Tabel 2.8 Overzicht van kwalitatieve effecten van norm 18 (opheffing \leq 17)

Norm 18	Omvang opleidingen, locaties, studenten			Te stoppen volgens norm 18		
	Categorie	Totaal aantal opleidingen	Aantal opleidingslocaties	Aantal studenten totaal	Aantal opleidingen dat stopt	Aantal opleidingslocaties dat stopt
A - Grote opleidingen	79	778	161.004			
B - Kleine opleidingen	19	29	157	19	29	157
C - Verdunde opleidingen	10	89	430	-	69	333
D - Verdeelde opleidingen	200	3.872	353.957	-	1.263	9.242
<i>Totaal</i>	<i>308</i>	<i>4.778</i>	<i>515.548</i>	<i>19</i> (= 6%)	<i>1.361</i> (= 28%)	<i>9.732</i> (= 2%)

De bovenstaande berekeningen geven een indicatie van de omvang van het fenomeen kleine opleidingen (voor één bepaalde norm, namelijk van minimaal 18 studenten). Het blijkt dat bij deze norm 6 procent van de opleidingen geheel verdwijnt als opleiding. Het gaat om 19 opleidingen.

Verder blijkt dat bij deze norm bijna een derde (28%) van de opleidingslocaties zou verdwijnen. Opvallend is dat een dergelijke reductie slechts twee procent van de mbo-studenten zou raken.

Vanzelfsprekend is de gekozen norm sterk van invloed op de uitkomsten van het rekenmodel. De norm van achttien gaat ervan uit dat een opleidingslocatie met 18 studenten kan 'draaien'. Daarbij worden dan de studenten van alle leerjaren bij elkaar opgeteld. Zou de norm zo worden ingevuld dat per leerjaar een minimumaantal van bijvoorbeeld 15 als norm geldt, dan leiden de berekeningen begrijpelijkerwijs tot een veel groter aantal kleine opleidingen en opleidingslocaties. Zo leidt ook het niet samenvoegen van opleidingen van niveaus 2, 3 en 4 tot één opleiding in de berekeningen tot een groter aantal kleine opleidingen.

Nadere omschrijving van de opleidingstypen

Het is duidelijk dat het hier gaat om slechts modelmatige berekeningen. Zoals hiervoor al opgemerkt, gaat het bij de bepaling van doelmatigheid van kleine opleidingen vooral ook om een inhoudelijke afweging van de waarde van een opleiding, voor de afnemers van het mbo, maar ook voor de instellingen zelf. De bovenstaande berekeningen geven slechts een indruk van de aantallen opleidingen en de daarbij betrokken opleidingslocaties en studenten. Het woord reductie van opleidingen is daarbij gevallen, maar in een louter hypothetische zin: voor een daadwerkelijke keuze tussen het stoppen of voortzetten van opleidingen moet een meer inhoudelijke afweging gemaakt worden. Een nadere beschouwing van de aard van de opleidingen geeft daarvoor wat aanknopingspunten.

Het gehanteerde model geeft geen inzicht in het onderscheid tussen bbl en bol. Veel opleidingen zijn voornamelijk bbl-opleidingen en hebben nauwelijks of geen bol-studenten. De doelmatigheidsvraag in termen van kosten ligt voor de duurdere bol-opleidingen anders dan voor de relatief goedkopere bbl-opleidingen. Onder de kleine opleidingen zijn er veel waarbij de bol-opleiding als bijvariant op de bbl-opleiding bestaat. Het zijn opleidingen die op een groot aantal locaties worden aangeboden als bbl-opleiding, maar die daarnaast ook op één of enkele locaties in de bol-variant voorkomen. Het aantal bol-studenten ligt (ver) onder de norm, maar in combinatie met de bbl wordt de norm eenvoudig gehaald. Voorbeelden van dergelijke opleidingen komen voor in de bouw (timmeren, schilderen, stukadoor, tegelzetter, werkvoorbereider, uitvoerder). De opleidingen voor machinale houtbewerking (voor de meubel- en timmerindustrie) worden bijvoorbeeld door 20 roc's aangeboden, waarvan slechts 1-3 keer in de bol-variant. Een vergelijkbaar verschijnsel doet zich ook voor bij opleidingen voor de mobiliteitbranche en in mindere mate in de logistiek.

Traditioneel wordt het beeld van kleine opleidingen bepaald door specialistische opleidingen met een relatief kleine arbeidsmarkt. Deels betreft het opleidingen voor ambachtelijke beroepen zoals juwelier, edelsmeden, tandtechnicus, uurwerktechnicus of audicien. Deels gaat het om specifieke opleidingen voor een bepaalde branche: matroos, baggeraar of vliegtuigonderhoudsmonteur. In het door de MBO Raad gehanteerde rekenmodel komen deze opleidingen niet in beeld als kleine opleidingen, omdat zij veelal ruimschoots boven de gehanteerde norm uitkomen. Omdat deze opleidingen bovendien vaak geconcentreerd op één of slechts enkele locaties worden aangeboden vallen ze ook niet onder de typen van verdunde of verdeelde opleidingen.

Tot het type kleine opleidingen in het gehanteerde model behoren nu een opleiding op niveau 1 (vers- en voedingsindustrie), opleidingen zoals betonstaalmedewerker, betonreparateur en betonboorder en een divers aantal opleidingen uit verschillende branches (bijvoorbeeld vakfunctionaris zorg en leefomgeving, monteur gasturbines, operator textiel, medewerker houthandel). De opleiding tandtechnisch medewerker behoort wel tot de traditionele kleine opleidingen.

Onder de 'verdunde opleidingen' bevinden zich relatief veel opleidingen uit de technische sector. Het is opvallend dat veel van deze opleidingen nauwelijks tot helemaal

geen studenten in de bol hebben. Enkele voorbeelden zijn de opleiding tegelzetter (23 locaties, geen bol-studenten), de opleiding glaszetter (5 locaties, geen bol-studenten), opleiding pijpenbewerker (11 locaties, geen bol-studenten), de opleiding monteur witgoed/consumentenelektronica (10 locaties, vrijwel geen bol-studenten) en de opleiding planner wegtransport (11 locaties, veelal bbl-studenten). Ook buiten de sector Techniek zijn enkele voorbeelden van verdunde opleidingen te noemen, bijvoorbeeld de opleiding medewerker p&o of de kwaliteitsmanager voedingsindustrie. In deze opleidingen bevinden zich zowel bol- als bbl-studenten.

Tot slot vestigen we de aandacht op een ander fenomeen, namelijk dat van de grote opleidingen met (te) kleine opleidingslocaties. Opleidingslocaties met weinig studenten komen vanzelfsprekend vaker voor bij opleidingen die ook landelijk, totaal gezien weinig studenten trekken. Van een geheel andere orde is het verschijnsel dat grote opleidingen die landelijk veel studenten hebben en op veel locaties worden aangeboden vaak toch ook opleidingslocaties kennen die niet aan de norm komen. Zo hebben de volgende opleidingen één of meer locaties die onder de norm blijven (tussen haakjes het aantal opleidingslocaties): infratechniek (27), bakker (21), ondernemer horeca/bakkerij (31), operator (33), commercieel medewerker (41), administratief medewerker (42) of dakdekker (8 locaties, waarvan 7 onder de norm). Het zijn enkele voorbeelden uit een lange reeks.

Spreading van kleine opleidingen

De vier sectoren in het mbo verschillen onderling in de aard van de opleidingen en derhalve ook in de mate waarin het verschijnsel van kleine opleidingen en kleine opleidingslocaties voorkomt. Zo kent de sector Zorg & Welzijn een van Techniek en Economie afwijkende kwalificatiestructuur met relatief weinig kwalificaties. Kleine opleidingen komen nagenoeg niet voor. De meeste opleidingen zijn landelijk groot, maar ook per mbo-instelling omvangrijk. Zou alleen naar de bol-studenten gekeken worden dan had de sector Techniek verreweg de meeste kleine opleidingen. De sector kent een grote deelname van bbl-studenten waardoor de sector relatief weinig kleine opleidingen heeft. Omdat Techniek echter heel veel kwalificaties (en dus opleidingen) kent, zijn ook veel van de kleine opleidingen afkomstig uit de Techniek. Voor de sector Groen geldt dat de AOC's per instelling een groot geografisch gebied bedienen en er mede daardoor dus meer verdunde en verdeelde opleidingen zijn. De sector Economie tot slot kent naar verhouding het meeste verdeelde opleidingen, dat wil zeggen opleidingen waarbij op een of meer locaties niet de norm van 18 gehaald wordt.

Over het algemeen komen kleine opleidingslocaties, zoals verwacht kon worden, vaker voor in het noorden en oosten van het land en – in samenhang daarmee – bij kleinere mbo-instellingen (minder dan 10.000 studenten). Kleine opleidingen komen daarentegen juist vaker voor bij de grotere instellingen.

Conclusie

De analyse van wat tot kleine opleidingen gerekend kan of moet worden biedt een scherper zicht op wat de afwegingen zijn om kleine opleidingen wel of niet in stand te houden. Allereerst valt op dat het voor een belangrijk deel niet gaat over 'echte' klei-

ne opleidingen, maar over opleidingen die op bepaalde (of alle) locaties weinig studenten hebben. Hier speelt vooral ook de vraag of en in welke mate instellingen deze kleine groepen door efficiënt organiseren toch rendabel kunnen maken en in welke mate instellingen voor sommige opleidingen een zeker 'verlies' op de koop toe nemen. Vanuit doelmatigheid is ook het aspect van de toegankelijkheid hier aan de orde: het blijkt dat dergelijke kleine opleidingslocaties zich vooral buiten de Randstad, bij de kleinere instellingen en aoc's voordoen. Het gaat daarbij om opleidingsaanbod dat mogelijk voor de regio uniek is en daarom een belangrijke rol speelt in de toegankelijkheid en bereikbaarheid. De discussie over de kleine opleidingen en doelmatigheid richt zich daarom vooral op de vraag in hoeverre de mbo-instellingen zelf 'onrendabele' opleidingen als probleem beschouwen en of de instellingen gezamenlijk per regio tot een uitwisseling en bundeling van kleine opleidingslocaties kunnen komen.

2.4.5 *Flexibilisering*

Veranderingen in de omgeving van de school vragen om nieuw onderwijs. De invoering van competentiegericht onderwijs (cgo) is dan ook het gevolg van diverse maatschappelijke trends, zoals individualisering en informatisering. Cgo gaat gepaard met het herontwerp van opleidingen. Kern is een verschuiving in de oriëntatie richting meer vraaggestuurd onderwijs. De instellingsredeneratie is dat vraaggestuurd onderwijs vraagt om een meer flexibele inrichting van het onderwijs; er zou immers sprake moeten zijn van maatwerk. Flexibilisering is dan ook grotendeels een reactie op een feitelijke of veronderstelde vraag naar een meer gedifferentieerd, op maat toegesneden aanbod. Een dergelijk, op maat toegesneden, aanbod zou naar verwachting voortijdig schoolverlaten en een te lange studieduur verminderen omdat het aansluit bij wat de student nodig heeft (Van Gelder in, Mbo raad, 2008).

Bij flexibilisering gaat het om de responsiviteit van het onderwijs: het vermogen om adequaat te reageren op een gevarieerde vraag naar opleidingen en manieren van opleiden. Enerzijds lijkt het inspelen op specifieke vragen van bedrijven, maar ook van studenten een goede strategie om maximaal aansluiting te houden met de afnemers. Anderzijds is het de vraag in hoeverre het flexibele aanbod organiseerbaar en betaalbaar is – variatie kost geld. Vooral coördinatie en complexiteit kosten tijd en geld (Waslander & Van Kessel, 2008).

Om vormen van flexibilisering te benutten is standaardisering van belang. Dat klinkt paradoxaal, maar variatie is alleen mogelijk dankzij standaardisatie. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het aantal periodes waarin bepaalde cursussen worden aangeboden, de doorlooptijd in weken, etc. Door de vorm te standaardiseren ontstaan flexibele mogelijkheden in het combineren van de onderdelen (Waslander & van Kessel, 2008). MBO 2010 merkt in dit verband op dat het vooralsnog beter is eerst te streven naar excellentie en hoogwaardigheid in het aanbieden van het standaardproduct. In de verbetering van de standaard en de productie zit, volgens de auteurs, vaak de grootste innovatiekracht (MBO 2010, 2010).

Het onderwijsaanbod kan op diverse manieren worden geflexibiliseerd. We verdelen deze onder in: het flexibiliseren van de opleidingeninhoud (verbreden en verdiepen),

het flexibiliseren van de organisatie van opleidingen (versnellen en vertragen) en het vergroten van het aantal instroommogelijkheden (zie ook Den Boer et.al. 2010). We gaan als voorbeeld nader in op de flexibilisering van de instroommomenten.

Vergroten van het aantal instroommogelijkheden

Mbo-instellingen dienen bij een optimale flexibilisering onmiddellijk in te kunnen spelen bij de vraag die vanuit werkgevers of studenten ontstaat. Achterliggende gedachte is dat de vraag naar onderwijs niet ontstaat op het klassieke startmoment van het schooljaar. Idealiter kan op elk moment van het jaar met een opleiding worden begonnen. De vraag is of vergroting van de instroommogelijkheden doelmatig is in het licht van de kosten, het feitelijke gebruik ervan, de organiseerbaarheid en de doelgroepen die ermee bereikt worden.

In 2009 heeft het KBA Nijmegen onderzoek gedaan naar de instroommogelijkheden in het mbo4. Uit het onderzoek blijkt dat alleen roc's meerdere vaste instroommomenten aanbieden. Tweederde van de roc's hebben twee of meer vaste instroommomenten.

Tabel 2.9 Vaste instroommomenten naar type instelling in %.

	Totaal	roc	aoc	Vakinstelling
Eén vast moment	57	33	100	100
Twee vaste momenten	24	33	0	0
Drie of meer vaste momenten	19	33	0	0

In de praktijk stroomt 84 procent van de studenten in het mbo in bij start van het schooljaar. De overige 16 procent is gespreid over de rest van het schooljaar: 6 procent stroomt halverwege in, 10 procent gedurende de rest van het jaar. Naarmate het niveau stijgt, stromen meer studenten in bij start van het schooljaar. Op niveau 1 stroomt ruim een kwart van de studenten in op andere momenten dan bij start van het schooljaar, op niveau 4 is dit slechts tien procent. In de bbl en deeltijd-bol stromen meer studenten (29 respectievelijk 27 procent) in op andere momenten dan bij start van het schooljaar dan bol-studenten (8 procent). Volwassen studenten (23+) maken vaker (36 procent) gebruik van meerdere instroommomenten dan jongere studenten (10 procent). Dit hangt samen met het feit dat het merendeel van de volwassenen een bbl-opleiding volgt.

Flexibele (individuele) instroommogelijkheden komen voor bij ongeveer de helft van de roc's en aoc's. Vrijwel altijd voor een beperkt deel van de opleidingen, voornamelijk op niveau 1 en 2 en in de bbl. Het gebruik van schakelvoorzieningen is nog zeer

⁴ "Instroommogelijkheden in het mbo". KBA Nijmegen (okt. 2009) in opdracht van het Ministerie van OCW.

beperkt in omvang. Flexibele instroommogelijkheden en schakelvoorzieningen zijn vooral gericht op de eigen studenten van de mbo-instelling die uitvallen, overstappen of doorstromen. In iets minder mate wordt de flexibele instroom ook ingezet voor zij-instromers van buitenaf, waaronder de bbl-instroom. Een deel van de roc's benutten de schakelvoorzieningen en flexibele instroom voor ongediplomeerde schoolverlaters uit het vmbo, anderen doen dat juist bewust niet.

Conclusie

Het realiseren van flexibilisering is een moeizame en complexe operatie. Onderzoek van IVA laat ook zien dat de noodzaak om meerdere instroommomenten te creëren in de praktijk ontbreekt (Den Boer et.al., 2010). Het aantal studenten dat op een ander moment instroomt is zodanig klein, dat de financiële haalbaarheid onder druk komt te staan. Andere belemmeringen om het aantal instroommomenten niet te vergroten zijn het onderwijsprogramma en organisatorische belemmeringen (KBA, 2009; Mbo raad, 2008). Veel scholen lossen daarom nu de maatwerkbehoefte wat betreft de instroom en/of tussentijdse uitval op met schakelvoorzieningen, waarbij er niet de noodzaak is om diep in te grijpen op de interne organisatie.

In termen van doelmatigheid is flexibilisering een voorbeeld van tegenstrijdigheid in belangen. Voor mbo-studenten is maatwerk (bijvoorbeeld wat betreft keuzemogelijkheden in het onderwijsaanbod) optimaal en ook voor bijvoorbeeld werkenden die een opleiding gaan volgen is flexibiliteit van instroom en programma-aanbod voordelig. Voor de instelling heeft willen het aanbieden van meer instroommomenten echter zware consequenties voor het onderwijsprogramma, dat bijvoorbeeld in kortere eenheden (modules) moet worden aangeboden. Ook vraagt het veel van de organisatie in termen van beschikbare docenten en begeleiders, bezetting van ruimtes en inzet van leer- en lesmaterialen. Zo bezien kunnen flexibiliteit en maatwerk al snel leiden tot inefficiënt gebruik van mensen en middelen en daardoor tot – vanuit de instellingen bekeken – grotere ondoelmatigheid. Het is dan ook niet voor niets dat MBO20105 pleit voor 'operational excellence': zorg dat het standaardproduct van hoogwaardige kwaliteit is en richt je vooral niet te veel op maatwerk en flexibiliteit, dit komt de kwaliteit niet ten goede.

2.5 Conclusie: doelmatigheid van beroepsonderwijs

Dit hoofdstuk laat zien dat doelmatigheid vanuit veel verschillende perspectieven kan worden geanalyseerd én dat vaak referentiekaders en normen ontbreken om uitspraken te doen of de doelmatigheid voldoende of optimaal is. Daarnaast zijn vergelijkingen met andere landen of sectoren zijn vaak niet of slechts ten dele mogelijk.

Maatschappelijke doelen

Dat het mbo belangrijke economische en maatschappelijke doelen realiseert is echter evident. Maatschappelijke baten van onderwijs in het algemeen zijn groot. Specifiek voor het mbo geldt dat het verwerven van burgerschapskwalificaties en de soci-

aalintegratieve doelstelling een belangrijke economische opbrengsten hebben. Dit zijn vooral inverdieneffecten van het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en indirecte effecten als gevolg van het verwerven van een goede maatschappelijke positie.

Juist op dit aspect ontbreekt echter zicht op de relatie tussen uitgaven aan het mbo, de kwaliteit die het mbo realiseert en de maatschappelijke effecten. Wanneer we louter naar uitgaven en 'productie' kijken, zien we dat stijging in uitgaven gelijke tred houdt met een hoger productievolume in termen van deelname en diploma's. Het mbo weet het rendement in dat opzicht op peil te houden. Dat is zeker gezien ontwikkelingen in de drempelloze instroom, een toename van de 'terugval' vanuit het havo en bij sommige instellingen een toenemende concentratie van 'overbelaste' jongeren een behoorlijke prestatie.

Aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt

Bij de analyse van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt valt vooral op dat het maximaliseren van het onderwijsniveau ('meer hoger opgeleiden') op gespannen voet staat met de vraag op de arbeidsmarkt. Er is sprake van verdringing op de arbeidsmarkt, waardoor er onderbenutting is van arbeidskrachten. Het is dus zeer de vraag of beleid om kwalificaties te verhogen doelmatig is.

Daarbij groeit het aantal banen op middelbaar niveau langzamer dan het aantal middelbaar opgeleiden, terwijl de arbeidsmarktpositie van mbo'ers wordt verzwakt door toenemende concurrentie van hbo'ers.

Daarnaast zien we dat de planningsbenadering niet goed uitpakt: de arbeidsmarkt is in zekere mate onvoorspelbaar, zeker in kwalitatief opzicht en leerlingen vertonen keuzegedrag dat niet altijd past op de arbeidsmarktvrage. Meer regionale sturing is een passende oplossing, maar die lijkt in de praktijk nog onvoldoende gestalte te krijgen.

Het onderwijsaanbod

Het vmbo blijft het belangrijkste voorportaal voor het mbo. Tegelijk leidt de groeiende instroom van met name het havo tot een verschuiving in de leerlingstromen met gevolg voor de instroom in het mbo. Het mbo heeft voor een deel te maken met 'moeilijke' doelgroepen. Zeker op de niveaus 1 en 2 zitten veel 'overbelaste' jongeren. In de vier grote steden maar ook elders wordt met extra zorg gekeken naar de grote aantallen overbelasten en jongeren met achterstanden, die niet alleen een zware opgave vormen voor de scholen, maar ook vanuit doelmatigheid een stempel drukken op de inzet van middelen en op de rendementcijfers.

Wanneer we kijken naar kleine opleidingen, zien we dat het aanbod voor een belangrijk deel niet gaat over 'echte' kleine opleidingen, maar over opleidingen die op bepaalde (of alle) locaties weinig studenten hebben. Hier speelt vooral ook de vraag of en in welke mate instellingen deze kleine groepen door efficiënt organiseren toch rendabel kunnen maken en in welke mate instellingen op sommige opleidingen een zeker 'verlies' op de koop toe nemen. Vanuit doelmatigheid is ook het aspect van de toegankelijkheid hier aan de orde: uit de analyse blijkt dat dergelijke kleine opleidingslocaties zich voor buiten de Randstad, bij de kleinere instellingen en aoc's voor-

doen. Het gaat daarbij om opleidingsaanbod dat mogelijk voor de regio uniek is en daarom een belangrijke rol speelt in de toegankelijkheid en bereikbaarheid.

Het realiseren van flexibilisering is een moeizame en complexe operatie. In termen van doelmatigheid is flexibilisering een voorbeeld van tegenstrijdigheid in belangen. Flexibiliteit en maatwerk kunnen de efficiëntie verhogen, maar bezien vanuit de inzet van mensen en middelen ook leiden tot inefficiënt gebruik en daardoor tot – vanuit de instellingen bekeken – grotere ondoelmatigheid.

3 Beschouwing

Het voorgaande hoofdstuk laat zien dat het doelmatigheidsvraagstuk en de vraag of en op welke aspecten doelmatigheid geoptimaliseerd kan worden geen eendimensionale vragen zijn, waar evenzo min een eenzijdig antwoord op te geven is. Doelmatigheid is een 'wicked problem' (Dunn, 1981). De nagestreefde doelen en belangen zijn zeer divers, kunnen conflicterend zijn ten opzichte van elkaar en de realisatie van de doelen wordt door partijen op verschillende manieren gewogen. Het is niet mogelijk een van tevoren vastgestelde blauwdruk te definiëren, waarmee geanalyseerd kan worden of de doelmatigheid optimaal is: het is maar net welk doel je nastreeft en welke maatstaven worden gebruikt bij het oordeel of het op een effectieve en efficiënte manier gerealiseerd wordt.

De empirische analyse laat zien dat het mbo, binnen de huidige condities, op de meeste doelen doelmatig is. Dat neemt niet weg dat de doelmatigheid geoptimaliseerd kan worden. Dat zien we bijvoorbeeld als we naar de verschillende niveaus in het stelsel kijken. Een mbo-instelling kan doelmatig opereren, in de som van alle mbo-instellingen kunnen er wel degelijk onderwerpen zijn waar de doelmatigheid geoptimaliseerd kan worden. Optimalisatie van doelmatigheid is al lastig genoeg: gezien de veelheid aan, soms tegenstrijdige doelen, kan niet verwacht worden dat op alle doelstellingen maximale resultaten worden behaald. De inspanning tot maximalisatie zal immers meteen betekenen dat andere doelen van het mbo onder druk komen te staan.

In deze beschouwing kijken we ten eerste naar de spanningsvelden en dilemma's die optreden bij de analyse van doelmatigheid en het vraagstuk van het vergroten van doelmatigheid (paragraaf 1). Hiermee beogen we actoren in het beroepsonderwijs een denkkader aan te reiken, waarmee ze hun handelen in geval van mogelijke ondoelmatigheid kunnen vormgeven. Dit kader leidt in de tweede paragraaf van deze beschouwing tot een aanzet voor 'spelregels' rond doelmatigheidsvraagstukken.

3.1 Spanningsvelden en dilemma's

De vraag of het beroepsonderwijs doelmatiger kan vereist, juist omdat er zoveel doelen en zoveel belanghebbenden zijn, een helder referentiekader. Waar gaat het precies over als we het over doelmatigheid hebben? In de empirische analyse is getracht de verschillende perspectieven zoveel mogelijk uit elkaar te rafelen. De verbinding van deze perspectieven leert dat het doelmatigheidsvraagstuk verre van eenzijdig en eenduidig is en dat het doelmatig realiseren van alle doelen vanuit het perspectief van alle belanghebbenden een (bijna) onmogelijke opdracht is.

In deze paragraaf beschrijven we de meest prominente spanningsvelden en dilemma's die uit de empirische analyse voortvloeien. We volgen daarbij het analysekader

dat in hoofdstuk 1 is beschreven. Dat betekent dat we ingaan op de doelen die worden nagestreefd, de belanghebbenden bij deze doelen en op de vraag vanuit welk niveau en vanuit welk referentiekader actoren doelmatigheid beoordelen.

3.1.1 Doelen en doelmatigheid

In de empirische analyse hebben we laten zien dat met het middelbaar beroepsonderwijs een groot aantal doelen wordt nagestreefd, die divers van aard zijn. Wanneer over de maatschappelijke (politieke) doelen van beroepsonderwijs wordt gesproken, gaat dat soms over de drievoudige kwalificatiefunctie, soms over de sociaaleconomische en sociaalintegratieve doelstelling en soms over de bijdrage die het middelbaar beroepsonderwijs heeft in het realiseren van de Lissabondoelstelling om tot een hoger aantal hoogopgeleiden te komen.

Het beoordelen of 'wegen' van de doelmatigheid van het middelbaar beroepsonderwijs wordt niet alleen gehinderd door de diversiteit aan doelen die wordt nagestreefd. We signaleren ten eerste dat sommige doelen intrinsiek ondoelmatig (kunnen) zijn. Een duidelijk voorbeeld hiervan is het streven naar meer hoger opgeleiden. Het streven om tot 50% hoger opgeleiden te komen is niet in lijn met de ontwikkeling in de vraag naar hoger opgeleiden. Het is bij het analyseren van doelmatigheid van belang te onderkennen dat sommige doelen die worden nagestreefd meer ideologisch of onderwijspolitiek van aard zijn.

Ten tweede is het van belang te onderkennen dat niet alle doelen even goed meetbaar zijn en dat bepaalde resultaten zich pas op langere termijn manifesteren. In de analyse hebben we al gewezen op de discussie over arbeidsmarktrelevante opleidingen. Dat is typisch een onderwerp waar, in het meten van doelmatigheid, de factor tijd sterk nadelig werkt. Voor een opleiding hoeft nu nog geen arbeidsmarkt te bestaan, maar de opleiding kan deze markt mogelijk zelf creëren en ook als dat niet het geval is, komen deelnemers mogelijk na langere tijd goed terecht.

Meetbaarheid en het moment waarop resultaten zich manifesteren maken de analyse van doelmatigheid lastig. Een bijkomend risico is dat hetgeen goed meetbaar is in het debat de boventoon gaat voeren en dat wat niet gemeten wordt of kan worden in de analyse buiten beschouwing blijft of ondergeschikt wordt gemaakt. Zeker bij de realisatie van sociaalintegratieve doelen kan dat het geval zijn, maar ook bij het meten van de productiviteit van het mbo, waarbij kwaliteit of toegevoegde waarde wordt gerelateerd aan lange termijnopbrengsten. De moeilijkheid deze te meten en goed te interpreteren raakt inhoudelijke onderwerpen als de relatie tussen rendement en drempelloze instroom: als je 'afgerekend' wordt op een vrij eenzijdige doelmatigheidsdefinitie als onderwijsrendement, hoe verhoudt zich dat tot eventuele onwenselijke selectie van deelnemers aan de poort?

Overigens mag in de moeilijkheid doelen in samenhang te meten en te analyseren nooit een argument liggen om geen verantwoording af te leggen over doelen, opbrengsten en doelmatigheid.

Ten derde zien we bij de analyse van doelmatigheid dat er soms verwarring over dit begrip optreedt en dat het begrip op verschillende manieren wordt gebruikt. Soms wordt naar slechts één dimensie van doelmatigheid gekeken: kan het goedkoper of kan het flexibeler? De wens van studenten of bedrijven om flexibeler onderwijs te realiseren staat bijvoorbeeld haaks op betaalbaarheid, organiseerbaarheid en bestuur-

baarheid. Doelmatigheid heeft altijd meerdere kanten: het voeren van de discussie op basis van een eenzijdige benadering is niet wenselijk en werkt in de discussie over relevante onderwerpen als flexibilisering nadelig. Er moet ruimte zijn om meerdere perspectieven vanuit verschillende belanghebbenden met elkaar te verbinden. Tot slot wijzen we er op dat de soms nagestreefde planmatigheid in de realisatie van bepaalde doelen zich slecht verhoudt tot de realiteit. Dit komt in de empirische analyse het meest naar voren bij de arbeidsmarktrelevantie. De arbeidsmarkt laat zich moeilijk voorspellen, zeker waar het gaat om inhoudelijke kwalificatie-eisen. Er is een spanningsveld tussen de redelijke eis om in arbeidsmarktrelevante opleidingen te voorzien en de onvoorspelbaarheid van arbeidsmarktontwikkelingen.

3.1.2 *Belanghebbenden en doelmatigheid*

Het middelbaar beroepsonderwijs vervult een sleutelpositie in de samenleving. Dat blijkt niet alleen uit de diverse doelen die met het beroepsonderwijs worden nagestreefd, maar ook uit het feit dat er een groot aantal belanghebbenden zijn die deze doelen nastreven. Het gevolg is dat het middelbaar beroepsonderwijs met doelen en belangen te maken krijgt die tegenstrijdig kunnen zijn.

Zo proberen onderwijsinstellingen hun onderwijs effectief en efficiënt in te richten, terwijl er van de kant van het bedrijfsleven of de deelnemer een beroep op de instellingen wordt gedaan om maatwerk te bieden en het onderwijs flexibel in te richten. In de praktijk blijken deze doelen lastig met elkaar te verenigen. Flexibiliteit en maatwerk kunnen immers ten koste gaan van effectiviteit en efficiency. Zeker als de 'massa' te klein wordt in het streven naar maatwerk.

Gekeken naar belanghebbenden is er daarnaast, in het vraagstuk van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, een slepende discussie over breed of specifiek opleiden. Vanuit de onderwijssector is het belangrijkste argument gericht op het feit dat breed opleiden voor onderwijsinstellingen doelmatig is, bijvoorbeeld omdat onderdelen van opleidingen gecombineerd kunnen worden of omdat de organisatie van het onderwijs minder ondoelmatig kan worden vormgegeven. Specifiek opleiden gaat vaker om het leveren van (massa)maatwerk, schaalvoordelen kunnen zo minder makkelijk of niet worden gerealiseerd.

Generiek opleiden heeft voor het bedrijfsleven echter het nadeel dat (bedrijfs)specifieke kennis en vaardigheden bij beginnende beroepsbeoefenaars ontbreekt. Dit brengt voor bedrijven of kosten voor (bij)scholing met zich mee, of het gaat ten nadele van de productiviteit. Specifiek opleiden is daarom voor het bedrijfsleven veelal aantrekkelijker, omdat het beroepsonderwijs 'pasklare producten' aflevert. Deze strategie is zeer op de korte termijn gericht, of het ook op de langere termijn voor het bedrijfsleven rendeert is zeer de vraag. Kennisveroudering en smalle inzetbaarheid van werknemers leiden op de langere termijn mogelijk weer tot meer kosten voor het bedrijfsleven.

Een vergelijkbaar vraagstuk doet zich voor bij de scholing van werkenden. De beroepsbegeleidende leerweg (bbl) in het mbo is populair bij volwassenen. Meer dan 70.000 volwassenen van 23 jaar en ouder volgen een opleiding in het mbo, een aanzienlijk deel daarvan volgt een opleiding terwijl ze een betaalde baan hebben (Eimers e.a., 2010). Ook hier doet zich de vraag voor waar de kosten voor de opleiding gealloceerd worden, in het bekostigde onderwijs of in het bedrijfsleven.

Op andere wijze heeft de nationale overheid (via de onderwijsinspectie) in de discussie over doelmatigheid een belangrijke bijdrage. De commissie Dijsselbloem (2008) kwam al met de aanbeveling dat de overheid zich dient te richten op 'het wat', terwijl onderwijsorganisaties dienen te gaan over 'het hoe'. In de beoordeling van de onderwijsinstellingen worden enkele richtinggevende maatstaven voor kwalitatief hoogwaardig onderwijs meegegeven, waardoor de overheid zich via de onderwijsinspectie 'bemoeit' met 'het hoe'. Het kan hierbij gaan over lesuren, maar ook om de eis van arbeidsmarktrelevantie. De vraag die hierbij past is hoe doelmatigheid en macrodoelmatigheid zich verhoudt tot keuzevrijheid van de onderwijsinstellingen en de wenselijkheid voor de onderwijsinstellingen om tot een helder profiel te komen.

Een laatste, en zeker niet de minst belangrijke, groep belanghebbenden zijn de studenten. Hun grootste belang is vanzelfsprekend een aanbod van 'goed onderwijs'. Wanneer we daar wat specifiek naar kijken, veronderstellen we dat dit ten eerste keuzevrijheid in nabijheid betekent. De mbo-studenten willen iets te kiezen hebben en daar veelal niet te ver voor hoeven te reizen. Mbo-instellingen hebben de vrijheid om, gegeven de wensen van de student, een opleidingsaanbod te formuleren. Daarnaast moet het opleidingsaanbod aansluiten bij verschillende op- en uitstroomroutes. Het instroomniveau is voor veel studenten geen eindonderwijs. Het opleidingsaanbod moet zo zijn vormgegeven dat de aansluiting met hogere niveaus binnen het mbo, met het hbo en met de arbeidsmarkt optimaal is. Daarbij komt, dat studenten tijdens de opleiding (en zeker in de beginfase van de opleiding) nogal eens tot de conclusie komen dat een andere opleiding beter past: makkelijk veranderen van opleiding voorkomt uitval en voorkomt rendementsverlies doordat studenten zo min mogelijk studievertraging oplopen.

3.1.3 *Macro-, meso- en microdoelmatigheid*

Bij de analyse van en discussie over doelmatigheid moet rekenschap worden gegeven van de verschillende niveaus in het stelsel en van de verschillende gezichten van belanghebbenden op de niveaus in het stelsel. Het bedrijfsleven heeft op landelijk niveau een andere rol en betekenis en doelmatigheidsclaim dan het bedrijfsleven op regionaal niveau.

Ten eerste ontstaat er een afstemmingsprobleem doordat verschillende niveaus moeten worden gecombineerd. Zeker waar het gaat om de wens om tot een sterkere regionale afstemming tussen onderwijs en bedrijfsleven te komen, kan de rol van actoren op landelijk niveau belemmerend werken. Landelijke, collectieve belangen, bijvoorbeeld op brancheniveau, overlappen niet altijd precies met individuele, lokale belangen van ondernemers. In tijden van een krappe arbeidsmarkt treedt een verschijnsel als 'groenpluk' op. Het in dienst nemen van ongediplomeerde mbo-ers vanuit een stage, staat haaks op landelijke afspraken, maar kan een individueel bedrijf goed van pas komen. Omgekeerd zien we op het moment dat de arbeidsmarkt ruimer wordt, dat het aanbod van stageplaatsen afneemt, waardoor studenten langer op school blijven. Ook dat is bijvoorbeeld vanuit het perspectief van de deelnemer ondoelmatigheid en onwenselijk.

Een deel van het primaat van overleg tussen beroepsonderwijs en bedrijfsleven ligt op landelijk niveau en partijen zijn niet altijd goed toegerust om beide niveaus te ver-

binden. Op 'micro-niveau' handelen partijen niet altijd vanuit het algemene belang en dat kan ook niet (altijd) van ze verwacht worden omdat de belangen soms moeilijk met elkaar zijn te verenigen.

Ten tweede zien we hier een spanning ontstaan tussen het handelen van individuele instellingen en deelnemers en het algemene belang. De onderwijsinstellingen hebben bijvoorbeeld een grote mate van vrijheid bij het formuleren van hun onderwijsaanbod. Er is geen 'plan van scholen' zoals in het primair onderwijs het geval is en er vindt geen landelijke macrodoelmatigheidstoets plaats bij het starten of sluiten van een opleiding zoals dat in het hoger onderwijs gebruikelijk is. Onderwijsinstellingen zullen beslissingen over hun aanbod rationeel nemen. Hierbij kunnen verschillende motieven een rol spelen om opleidingen al dan niet (meer) aan te bieden. Het kan gaan om de vraag naar deze opleidingen vanuit de arbeidsmarkt of vanuit (toekomstige) deelnemers, maar ook om concurrentieoverwegingen en profilering in de regio. Bij de beslissing over de samenstelling van het opleidingenportfolio worden, kortom, verschillende belangen gewogen. Bedrijfseconomische afwegingen, vraag op de arbeidsmarkt, keuzegedrag van deelnemers zijn voorbeelden van belangen die hierbij een rol kunnen spelen.

De afweging die de individuele onderwijsinstellingen maken, kan op regionaal niveau of op landelijk niveau leiden tot een ondoelmatig opleidingsaanbod. Indien een mbo-instelling merkt dat een nicheopleiding 'bij de burens' op grote belangstelling kan rekenen van deelnemers, kan het voor de betreffende onderwijsinstelling uit concurrentieoverwegingen interessant zijn om een vergelijkbare opleiding te starten. Vanuit het perspectief van de vraag op de arbeidsmarkt in de regio, kan dit echter een onwenselijke beslissing zijn. Er is een spanningsveld tussen de vrijheid van mbo-instellingen in het vormgeven van hun aanbod, hun eigen analyse van de doelmatigheid van dit aanbod in relatie tot hun profiel en het totale onderwijsaanbod in de regio.

Bij kleine opleidingen kunnen zich heel specifieke dilemma's voordoen. Het kan immers voorkomen dat uit bedrijfseconomische overwegingen het opheffen van de betreffende opleiding het meest voor de hand ligt. Een onderwijsinstelling zou zich in dat geval rekenschap moeten geven van het belang van het bestaan van de opleiding voor deelnemers en de arbeidsmarkt. Voor deelnemers kan het een goede opleiding zijn, omdat de aansluiting met hogere kwalificatieniveaus binnen het mbo of doorstroming naar het hbo goed is. Voor de arbeidsmarkt kan de opleiding relevant zijn en mogelijk is het een kleine opleiding dat voor een specifieke groep jongeren voortijdig schoolverlaten voorkomt. Kortom: de doelmatigheid vanuit het perspectief van deelnemer en arbeidsmarkt is hoog, maar het pakt voor de onderwijsinstelling verkeerd uit.

Ten slotte kunnen er allerlei uitvoerbaarheidsvraagstukken spelen bij de medewerkers van ROC's: ze voelen zich meer of minder toegerust om doelen te realiseren, kunnen beter of slechter inspelen op veranderende doelgroepen en hebben eigen belangen bij het vormgeven van hun werk zodat ze daar zelf het beste mee voort kunnen.

3.1.4 *Referentiekaders en doelmatigheid*

In samenhang met de verschillende doelen die met het beroepsonderwijs worden nagestreefd, wordt de discussie over doelmatigheid gevoerd vanuit een bepaald referentiekader. Dat is goed af te lezen aan de terminologie die wordt gebruikt of aan de manier waarop actoren de resultaten van hun handelen verantwoorden. Soms wordt verwezen naar kosten en baten, rendement, onderwijsresultaten, onderwijsinvesteringen. Anderzijds wordt verwezen naar de meer maatschappelijke taken. Ook hierbij geldt dat doelmatigheid vanuit strijdige referentiekaders wordt geanalyseerd. Dat is bijvoorbeeld te zien aan de gespannen verhouding tussen drempelloze instroom, de toename van 'overbelaste' jongeren in het mbo, bekostiging en kwalificatieplicht.

Naast het inhoudelijke referentiekader, moet bij de vraag naar doelmatigheid worden stilgestaan bij de termijn waarop doelmatigheid gerealiseerd wordt. Bijvoorbeeld waar het gaat om de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Voor de korte termijn kan deze aansluiting goed zijn, gekeken naar bijvoorbeeld de lage werkloosheid onder schoolverlaters. Op langere termijn kan deze anders uitpakken wanneer schoolverlaters een nadelige ontwikkeling van hun arbeidsmarktpositie laten zien. Ook het beleid rond de kwalificatieplicht kan de vraag naar termijnen een ander licht op de zaak doen schijnen: voor de korte termijn is dit positief (alle schoolverlaters een startkwalificatie), voor de langer termijn kan dit leiden tot diploma-inflatie en verdringing op de arbeidsmarkt. Tot slot zien we het belang om te bezien over welke tijdsspanne doelmatigheid wordt geanalyseerd bij het voortijdig schoolverlaten: een deel van de vsv'ers van nu, pakt de opleiding op langere termijn met succes weer op.

3.2 **Handelingsperspectieven**

Voorgaande paragraaf maakt duidelijk dat het vormgeven van een maximaal doelmatig stelsel voor beroepsonderwijs bezien vanuit de verschillende doelen, belanghebbenden en referentiekaders een bijna onmogelijke opdracht is. In de praktijk is er vrijwel altijd sprake van een 'geconditioneerde doelmatigheid', dat wil zeggen een in reikwijdte beperkte doelmatigheid binnen een bepaalde context. In deze paragraaf gaan we nader in op het begrip geconditioneerde doelmatigheid en de handelingsperspectieven die daar voor actoren in het mbo-veld uit volgen.

3.2.1 *Geconditioneerde doelmatigheid*

De analyse van het begrip doelmatigheid en de empirische voorbeelden laten zien dat het in de discussie over doelmatigheid meestal gaat om een beperkt terrein waarop de doelmatigheid betrekking heeft. Dat geldt niet alleen voor het onderwerp, bijvoorbeeld kleine opleidingen of rendement, maar ook voor het perspectief en voor de betrokken partijen. Soms expliciet, maar vaker impliciet bepalen de betrokken partijen zelf wat de onderwerpen en toetsstenen zijn voor doelmatigheid. Juist in dat aspect ligt een potentiële bron van misverstand en onenigheid, want terwijl de discussie zich vaak toespitst op de uitkomsten van een doelmatigheidstoets (rendement, toegankelijkheid, kosten), is de essentie van elke doelmatigheidsvraag om (vooraf) gezamenlijk de condities te bepalen. Het bepalen van die condities is meer dan louter

het vooraf bepalen van het speelveld. Het proces dat daarvoor nodig is tussen partijen, zou wel eens de sleutel kunnen vormen voor een ander begrip van doelmatigheid, dat minder gestoeld is op afrekenen en verantwoorden en meer op gezamenlijk sturen en lerend vermogen.

Vier condities bepalen de reikwijdte van het begrip doelmatigheid:

- a) *Spelers*. Vaak gaat het in de doelmatigheid om de afspraken die tussen bepaalde partijen gemaakt worden, bijvoorbeeld tussen de rijksoverheid en mbo-instellingen of tussen gemeenten, bedrijven en scholen. Het is van belang dat vooraf duidelijk is wie er 'meedoen' in de doelmatigheidsbepaling. Voor welke partijen is de doelmatigheid van belang? Welke partijen praten mee over hoe de doelmatigheid bepaald wordt? Wie committeren zich aan het model dat voor de bepaling van de doelmatigheid wordt afgesproken? Welke spelers hebben hoeveel invloed? Spelen zij het spel vanuit vergelijkbare percepties van ieders intenties, invloed en positie of bestaan er grote verschillen in beeldvorming
- b) *Spelregels*. Er is geen algemeen geldige definitie van doelmatigheid. Partijen bepalen zelf welke criteria zij mee laten wegen, over welke tijdspanne zij willen kijken en vanuit welk perspectief zij doelmatigheid benaderen. Het vaststellen van het model (de spelregels) voor doelmatigheid is de essentie van het proces. In deze fase komen de verschillende belangen aan het oppervlak. Door doelmatigheid op te vatten als een *afspraak* en niet als *objectief gegeven* erkennen partijen dat zij moeten overleggen en onderhandelen om tot een evenwichtig model te komen. Transparantie is een vereiste: de wil om te verantwoorden moet aanwezig zijn. Bovendien moet er een gedeeld streven zijn om dit te doen op basis van zoveel mogelijk bewijzen en zo weinig mogelijk beweringen.
- c) *Weging*. Wanneer partijen samen bepalen wat zij onder doelmatigheid verstaan, welke elementen zij daarin mee willen nemen, ontstaat er vaak een lijst van ongelijksoortige criteria. Partijen in het mbo-stelsel kunnen risico's op ondoelmatigheid signaleren. De overheid kan bijvoorbeeld veronderstellen dat er nog sprake is van voortijdig schoolverlaten, het regionale bedrijfsleven kan opmerken dat het onderwijs voor een bepaalde markt niet goed inspeelt op een nieuwe vraag en deelnemers kunnen het jammer vinden dat een opleiding sluit, omdat ze dan tot een andere opleidingskeuze gedwongen worden of moeten gaan reizen. Zo kan het dus gaan om de mix van toegankelijkheid, rendement en arbeidsmarkt-relevantie. Al deze actoren kunnen vanuit hun perspectief met een prima, empirisch onderbouwd verhaal komen en een claim bij het onderwijs neerleggen om deze ondoelmatigheid te voorkomen of op te lossen. We hebben echter laten zien dat een eenzijdige benadering niet aansluit bij de realiteit. In het gesprek over doelmatigheid zullen partijen samen moeten bepalen hoe zij de uiteenlopende criteria willen wegen. In feite gaat het om een model van *multicriteria-analyse*, waarin criteria onderling gewogen worden met vooraf toegekende gewichten. Een ander aspect van de weging is dat niet alle criteria evengoed meetbaar zijn. Verantwoording wordt vaak op basis van de meetbare indicatoren afgelegd aan de hand van 'input-indicatoren' (deelnemers, bekostiging) en 'out-

put-indicatoren (diploma's). Dat is op zich logisch, maar zeer smal en slechts een deel van het verhaal. Deze benadering is nog teveel: maakbaar, meetbaar, te verantwoorden. Een dergelijke sturingsfilosofie is risicovol. Vooral omdat wat niet gemeten wordt of kan worden, geen rol of een ondergeschikte rol in de verantwoording (en besluitvorming) krijgt. Proceskwaliteit, toegevoegde waarde, sociaal-integratieve doelen en de relatie tussen kwaliteit en outcome blijven hierin onderbelicht. Het is van belang te kijken naar een meer evenwichtig model van doelmatigheid met ten dele meetbare indicatoren en ten dele kwalitatieve, inhoudelijke elementen.

- d) *Proces en relaties*. In het voorgaande is een beeld van doelmatigheid geschetst met een meer dynamisch karakter. Doelmatigheid is geen in beton gegoten ijkpunt, maar het resultaat van een proces tussen partijen. De relatie tussen de partijen is voor een belangrijk deel bepalend voor hoe met doelmatigheid wordt omgegaan. Gaat het om eenzijdige of om wederzijdse verantwoording? Is er sprake van een afhankelijkheidsrelatie? Is de gerealiseerde doelmatigheid een gezamenlijk resultaat of dat van één partij? In het vastleggen van de spelregels en de weging telt mee wat er uiteindelijk met de uitkomsten van de doelmatigheidstoets gaat gebeuren. Nu worden die uitkomsten en consequenties vaak gezien als het enige resultaat van de doelmatigheidstoets. Voor een nieuw perspectief op doelmatigheid zou het echter waardevol zijn om zowel de uitkomsten als het proces dat eraan vooraf is gegaan mee te nemen. Het sturen en handelen begint niet na de doelmatigheidstoets, maar begint in werkelijkheid al op het moment dat partijen gaan afspreken hoe er met doelmatigheid wordt omgegaan.

3.2.2 Een nieuw handelingsperspectief

Doelmatigheid is in onze ogen op te vatten als het resultaat van een proces, en niet alleen als een product. In mbo, of we nu spreken over alle instellingen gezamenlijk of over specifieke onderwijsinstellingen, komen alle belangen die stakeholders hebben, samen. Daar vindt de confrontatie tussen de soms tegenstrijdige doelen en belangen plaats.

Stel dat een concrete mbo-instelling wordt geconfronteerd met de vraag vanuit het regionale bedrijfsleven of bepaalde opleidingen in de techniek niet samengebundeld kunnen worden in een nieuwe opleiding. De bestaande opleidingen sluiten niet goed meer aan bij de vraag, bij een deel van de opleidingen lopen deelnemersaantallen terug, sommige opleidingen zijn echter zeer populair terwijl de arbeidsmarkt achterblijft. Kortom: de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt is in de ogen van het bedrijfsleven niet optimaal.

De vraag van het regionale bedrijfsleven is terecht. Echter, vanuit een eenzijdig belang gesteld. De betreffende onderwijsinstelling moet deze vraag ook zeer serieus nemen: hun studenten zijn immers de werknemers van morgen en het is van groot belang dat zij in staat worden gesteld om een goede positie op de arbeidsmarkt te verwerven.

Met het serieus oppakken van deze vraag, bedoelen we tegelijkertijd niet dat de mbo-instelling zich uitsluitend op dit belang moet richten. Het doel van het bedrijfsle-

ven kan geoptimaliseerd worden, maar de vraag is wat specifieke interventies betekenen voor de andere belangen waar de instelling antwoord op moet bieden. Het samenvoegen van opleidingen kan betekenen dat de interesse van deelnemers achteruit gaat, dat sommige opleidingen verdwijnen, terwijl daar nog zeker een vraag van studenten en bedrijfsleven is of dat de toegankelijkheid van onderwijs minder wordt.

In dat geval is het in onze ogen verstandig om vanuit een multicriteria-analyse te denken. Bij een dergelijke analyse gaat het onderwijs in samenspraak met het bedrijfsleven na wat het probleem precies is en welke interventies nodig zijn om het belang van het bedrijfsleven zo goed mogelijk te dienen.

Nadat deze analyse is gemaakt, volgt een analyse wat de gevolgen van deze interventies zijn voor de belangen van bijvoorbeeld studenten en andere delen van het bedrijfsleven en de onderwijsinstelling zelf. Deze belangen moeten dus geëxpliciteerd worden en in samenhang besproken en bediscussieerd worden.

Een derde stap zou kunnen zijn, om de gemaakte analyse van interventies en gevolgen voor verschillende belangen met alle stakeholders te bespreken. Hierbij is het streven om met elkaar een afweging te maken en tot een gezamenlijk perspectief op het doelmatigheidsvraagstuk te komen dat op dat moment op tafel ligt. De mbo-instelling is hierbij aan zet om uiteindelijk de afweging te maken die, mede gelet op het eigen belang om een zo effectief en efficiënt mogelijk onderwijsaanbod, tot het beste van alle (in dat geval belangrijke) werelden leidt. Vrijwel zeker is dit een suboptimale oplossing op deelbelangen. Het is echter kansrijk, dat het een optimale oplossing is in de weging tussen deze verschillende deelbelangen.

Op regionaal niveau en landelijk niveau kan dezelfde redenering opgaan. Op regionaal niveau spelen tussen de onderwijsinstellingen onderling kwesties als krimp en groei, het gezamenlijke opleidingsaanbod in de regio en onderlinge concurrentie. Bij concurrerend aanbod, bijvoorbeeld van kleine (verdunde of verdeelde) opleidingen, kan eveneens vanuit een multicriteria-perspectief geredeneerd worden. Er zijn dan echter meer belangen in het spel, en de analyse wordt complexer. Het gaat bijvoorbeeld om meerder 'bedrijfslevens' die een rol gaan spelen, de verhouding tussen de onderwijsinstellingen is een belang dat mee gaat wegen en ook vanuit de afzonderlijke onderwijsinstellingen komen verschillende deelbelangen op tafel (profiel, concurrentie, lokale belangen).

In de verbinding tussen verschillende niveaus die in het mbo realiteit zijn, hoort dit multicriteria-perspectief ook aan tafel van het platform beroepsonderwijs-bedrijfsleven, waarin werkgevers en werknemers en het onderwijs vertegenwoordigd zijn, een plaats te krijgen. Bij het maken van globale, bovensectorale afspraken dient de analyse doelmatigheid vanuit meerdere invalshoeken en belangen betrokken te worden.

3.3 Tot besluit

Doelmatigheid is geen vast punt, maar een permanente zoektocht naar evenwicht. In die zin heeft het streven naar doelmatigheid in mbo-instellingen veel weg van een balanceeract op het slappe koord, met vele acrobaten op hetzelfde koord. Planbaarheid is een fictie, de verstarring zorgt eerder voor extra weerstand en verwarring dan voor duidelijkheid. Complexe processen vragen per definitie variatie in hun oplossingen en dat geldt dus zeker ook voor het werkproces van onderwijsinstellingen in het mbo. De vele partijen die een rol spelen, de onzekerheden over de toekomstige eisen van de arbeidsmarkt, de wisselende populaties, de ontwikkelingen in het personeelsbestand. Het zijn even zo vele factoren die zorgen dat er slechts op hoofdlijnen en met een grote mate van 'leven en laten leven' gestuurd kan worden. Dat legt een dure verplichting op dat alle betrokken partijen te allen tijde bereidheid zijn zich te verantwoorden. Het verplicht hen evenzeer om in de balanceer act elkaar niet voor verrassingen te plaatsen. Vanuit het bewustzijn dat ze in het zelfde belangrijke maar zeer ingewikkelde proces verwickeld zijn, is onderling vertrouwen en solidariteit cruciaal. En tot slot: oplossingen kunnen beter *clever* dan SMART zijn.

Literatuurlijst

Bakker, M., Groenenberg, R., Vijlder, F. de, & Westerhuis, A. (2004). *ROC's en hun regio. Een verkenning naar de bestuurlijke positie van de ROC's en de rol van de regio*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie.

Barro, R. J. (1997). *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge, MA: MIT Press.

Boer, P. den, Geerligts, J., & Sjenitzer, T. (2005). *Kwalificatiewinst in de beroepsonderwijskolom. Tweede vervolgmeting: 3 jaar vergeleken*. Wageningen: Stoas Onderzoek.

Den Boer, P., Oosterling, M., Van Vijfeijken, M., Willemse, P. (2010). *Maatwerk in Uitvoering: Eindrapportage tweede onderzoeksjaar doorbraakonderzoek Excellent Leren, Excellent Organiseren*. Tilburg: IVA Beleidsonderzoek.

Borgans, L. en H. Heijke (2001), Bevordert de WEB de macrodoelmatigheid van het beroepsonderwijs? *Pedagogische Studiën*, 78, p. 364-381.

CBS (2009). *Na landbouw op het vmbo liever iets anders op het mbo*. Webmagazine CBS. Verkregen van: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/onderwijs/publicaties/artikelen/archief/2010/2010-3071-wm.htm>

CBS (2010). *CBS Statline*. Verkregen van: <http://statline.cbs.nl>

CPB (2010). *The Netherlands of 2040*. Den Haag: Centraal Planbureau:

De la Fuente, A, Domémech, R. (2006). Human capital in growth regressions: how much difference does data quality make. *Journal of the European Economic Association*, 4 (1), pp 1-36.

Dunn, W. (1994-2). *Public Policy Analysis*. Upper Saddle River NJ, USA (Prentice Hall).

Eimers, T. (2006). *Vroeg is nog niet voortijdig. Naar een nieuwe beleidstheorie voor-tijdig schoolverlaten*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.

Eimers, T., Keppels, E., & Boer, P. den (2009). *Instroommogelijkheden in het mbo*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.

Goudswaard, K.P., Caminada, C.L.J. (2009). Het belang van scholing. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 41 (1), pp. 45-71.

Groot, W., H. Maassen van den Brink, (2003a). *Investeren en terugverdienen, Kosten en baten van onderwijsinvesteringen*, SBO, Den Haag.

Groot, W., H. Maassen van den Brink, (2003b). *Investeren en terugverdienen, Inverdien- en welvaartseffecten van onderwijsinvesteringen*, SBO, Den Haag.

Hampel, M. (2005). *Measuring Educational Productivity in Standards-Based Accountability Systems*, OECD Education Working Papers, No. 4, OECD Publishing.

Hanushek, E. en L. Woessmann (2007). *The role of school improvement in economic development*. NBER Working Paper 12832.

HBO-Raad (2009). *Feiten en Cijfers. Afgestudeerden en uitvallers in het hoger beroepsonderwijs*. Den Haag: HBO-Raad.

Hendriks, J., Kleunen, E. van, & Mistrate Haarhuis, J. (2009). *Voorbeelden van regionale inkleuring in het mbo. Aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt*. Enschede: Stichting Leerplanontwikkeling (SLO).

Herweijer, L. (2008). *Gestruikeld voor de start. De school verlaten zonder startkwalificatie*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Het Platform Beroepsonderwijs (2005). *Regioportret Achterhoek*. Driebergen: Het Platform Beroepsonderwijs / Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.

Het Platform Beroepsonderwijs (2005). *Regioportret Zuidoost-Brabant*. Driebergen: Het Platform Beroepsonderwijs / Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.

Hövels, B., & Berg, J. van den (2008). *Bedrijven en beroepsonderwijs: het betreden van de plek der moeite*. In: Jaarboek Max Goote BVE: Controverse en perspectief in het beroepsonderwijs. Apeldoorn: Garant-Uitgevers.

Hövels, B., Boer, P. den & Frietman, J. (2005). *Van contacten naar vervlechting? Bedrijven over hun relatie met het beroepsonderwijs*. 's Hertogenbosch: Cinop.

Hövels, B., Boer, P. den & Klaijnsen, A. (2007). *Bedrijven over hun contacten met beroepsonderwijs in de regio. Uitkomsten van een onderzoek in drie regio's*. 's-Hertogenbosch: Cinop.

In 't Veld, R., W. Korving, Y. Hamdam, M. van der Steen, (2006). *Kosten en baten van voortijdig schoolverlaten*, OCW, Den Haag.

Jacobs, B., Van der Ploeg, F. (2005). *Guide to reform of higher education: a European perspective*. Centre for Economic Policy Research, discussion paper series, No. 5327.

KPC Groep (2009). Verkregen van:

<http://www.kpcgroep.nl/Beroepsonderwijs/Regionale-samenwerking/Onderwijs-bedrijfsleven.aspx>

Macdonald, G., Hursh, D. (2006). *Twenty-first century schools: Knowledge, Networks and New Economies*. Rotterdam: Sense Publishers.

MBO Raad (2008). *Maatwerk en flexibilisering. Handreikingen voor competentiegerichtte opleidingen*. De Bilt: MBO Raad.

MBO 2010 (2010), *In 2010*. Ede: MBO 2010.

Meng, C., Huijgen, T., & Ramaekers, G. (2010). *MBO-diploma in tijden van crisis. Doorleren of werk zoeken?* Maastricht: ROA.

Ministerie van OCW (2006). *Aanval op de uitval. Perspectief en actie*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Koers BVE. Het regionale netwerk aan zet*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010). *Referentieraming 2010*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010). *Kerncijfers 2005-2009*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Minne, B., Van der Steeg, M., Webbink, D. (2007). *De maatschappelijke opbrengsten van onderwijs*. CPB Memorandum 177, 15 maart 2007.

Neuvel, J., & Van Esch, W. (2010). *Van vmbo naar mbo: doorstroom en loopbaankeuzes. Monitor doorstroom vmbo – mbo, cohort 4 en cohort 5*. 's-Hertogenbosch: ECBO.

OECD (2008a): *Education at a Glance, Parijs: OECD*.

OECD, (2008b): *Trends shaping education: 2008 edition, Parijs: OECD*.

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2009). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2014*. Maastricht: Maastricht University.

Onderwijsraad (2009). *Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2009). *Ontwikkelingsrichtingen voor het middelbaar beroepsonderwijs. Verkenning*. Den Haag: Onderwijsraad.

Overdiep, I., Keppels, E., & Hövels, B. *Vanuit het bedrijf gezien. Het organiseren van samenwerking met onderwijsinstellingen*. Nijmegen / Den Haag: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt / B&A-Groep.

PwC (2010). *Vierde benchmark middelbaar beroepsonderwijs. Financiële prestaties MBO-instellingen voor het vierde achtereenvolgende jaar gebenchmarkt*. MBO-Raad.

Raad voor Werk en Inkomen (2006). *De regio centraal. Advies over afstemming en samenwerking op regionale arbeidsmarkten*. Den Haag: RWI.

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2009). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2014*. Maastricht: Maastricht University.

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2010). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2009*. Maastricht: Maastricht University.

Schouten, W. (2009). *Wat is er aan de hand aan de onderkant?* Lezing.

Schuit, H., Hövels, B., & Kennis, R. (2009). *Kiezen en delen. Beleidsopties voor een toekomstbestendig mbo*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.

Smets, P., & Baarde, R. (2003). *Winkeldochters en kostbare kleinoden. Een onderzoek naar de positie van unieke opleidingen in de BVE sector*. Den Haag: Smets + Hover.

Sociaal Cultureel Planbureau (2004). *Prestaties van de publieke sector. Een internationale vergelijking van onderwijs, gezondheidszorg, politie/justitie en openbaar bestuur*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Sociaal Cultureel Planbureau (2010). *Minder werk voor laagopgeleiden? Ontwikkelingen in baanbezit en baankwaliteit 1992-2008*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Sociaal Economische Raad (2002). *Koersen op vernieuwing. Advies over macrodoelmatigheid, innovatiebeleid en beroepspraktijkvorming in het (middelbaar) beroepsonderwijs*. Den Haag: Sociaal Economische Raad.

Sociaal Economische Raad (2002). *Koersen op vernieuwing. Advies over macrodoelmatigheid, innovatiebeleid en beroepspraktijkvorming in het (middelbaar) beroepsonderwijs*. Den Haag: Sociaal Economische Raad.

Sociaal Economische Raad (2010). *Overheid én markt: het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*. Den Haag: Sociaal Economische Raad.

Sociaal Economische Raad (2006). *Welvaartsgroei door en voor iedereen*. Den Haag: Sociaal Economische Raad.

- UN (2003). Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts. New York: UN Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division (Studies in methods, series F, 91).
- Van Dam, E., Meijers, F., & Hövels, B. (2007). *Met Metopia onderweg. De juiste koers gevonden?* Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt/Meijers Consult.
- Van den Dungen, S., & Westerhuis, A. (2010). *De route van havo naar mbo; uitweg of omweg? Feiten en opvattingen over de doorstroom van het havo naar het mbo.* 's-Hertogenbosch: ECBO.
- Van Eijs, P. (2003). *De arbeidsmarkt voor MBO-schoolverlaters: nu en straks (editie 2003).* Maastricht: ROA.
- Van Esch, W., & Neuvel, J. (2010). *Van vmbo naar mbo: doorstroom en loopbaankeuzes. Monitor doorstroom vmbo-mbo, cohort 4 en cohort 5.* 's Hertogenbosch: ECBO.
- Van Lieshout, H., & Scholing, A. (2009). *Marktordening in de bve-sector. Een review.* 's Hertogenbosch: ECBO.
- VNO-NCW & MKB Nederland (2010). *Prikkelen tot meer en beter. Bevorderen van samenwerking tussen mbo en bedrijfsleven.* Den Haag: VNO-NCW & MKB Nederland.
- VVD-CDA (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Conceptregerakkoord VVD-CDA.*
- Waslander, S., & Kessel, M. van (2008). *Leren organiseren.* Groningen: Artefaction.
- WRR (2009). *Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren.* Den Haag: Amsterdam University Press.

Het mbo kan rekenen op grote maatschappelijke en politieke belangstelling. Dat is ook niet verwonderlijk, als we in ogenschouw nemen dat het mbo meer dan 500.000 studenten heeft en mbo'ers ongeveer 45% van het personeelsbestand bij alle werkgevers in Nederland vormen. De kernopgave van het mbo is om de relatie student-arbeidsmarkt te optimaliseren door bij te dragen aan de competentieontwikkeling van haar studenten tot gekwalificeerde beroepsbeoefenaren met het oog op hun toekomstige leer- en arbeidsloopbaan.

De MBO Raad heeft IVA en KBA gevraagd een analyse te maken van de doelmatigheid van het middelbaar beroepsonderwijs. De empirische analyse laat zien dat het mbo, binnen de huidige condities, op de meeste doelen doelmatig is. Dat neemt niet weg dat de doelmatigheid geoptimaliseerd kan worden. De nagestreefde doelen en belangen zijn echter zeer divers, kunnen conflicterend zijn ten opzichte van elkaar en de realisatie van de doelen wordt door partijen op verschillende manieren gewogen. Optimalisatie van doelmatigheid is al lastig genoeg: gezien de veelheid aan, soms tegenstrijdige doelen, kan niet verwacht worden dat op alle doelstellingen maximale resultaten worden behaald.

Doelmatigheid is dan ook op te vatten als het resultaat van een proces, en niet alleen als een product. Bij het optimaliseren van doelmatigheid kan vanuit een multicriteria-analyse worden gedacht, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende belangen van verschillende belanghebbenden.