

Advies

Zicht op een macrodoelmatig opleidingsaanbod



ONDERWJS raad

Zicht op een macrodoelmatig opleidingsaanbod

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

Advies Zicht op een macrodoelmatig opleidingsaanbod, uitgebracht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Nr. 20120162/1022, juni 2012

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2012.

ISBN 978-946121-027-2

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: secretariaat@onderwijsraad.nl

telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:

www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

www.balyon.com

Drukwerk:

DeltaHage grafische dienstverlening

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
G.A. Verbeet
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20120162/1022

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 26 juni 2012

Uw kenmerk

Doelwetsnummer

Onderwerp
*Advies Zicht op een macrodoelmatig
opleidingsaanbod*

Mevrouw de Voorzitter,

In een bespreking tussen de leden van de Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Onderwijsraad is van de zijde van de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor mogelijkheden om de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs te verbeteren.

Een goede informatievoorziening is volgens de raad van groot belang. Voordat ingrijpen van de overheid aan de orde is, moet immers duidelijk zijn dat het opleidingsaanbod niet macrodoelmatig is: bijvoorbeeld in het geval van kleine opleidingen die op meerdere plekken worden aangeboden, unieke opleidingen die juist dreigen te verdwijnen of opleidingen met een zeer beperkt arbeidsmarktperspectief.

Een betere voorlichting richting deelnemers over de kwaliteit en arbeidsmarktrelevantie van de opleiding, kan het studiekeuzeproses verbeteren. Daarnaast moeten instellingen hun opleidingsportfolio nauwzettender monitoren, verantwoorden en zo nodig aanpassen. De raad doet een voorstel voor een aanpak waarbij instellingen allereerst zelf aan zet zijn. In de visie van de raad behoort het evenwel tot de stelselverantwoordelijkheid van de overheid om bij te houden of dit daadwerkelijk leidt tot een macrodoelmatig opleidingsaanbod. In het uiterste geval moet de overheid kunnen besluiten om opleidingen te sluiten of juist open te houden.

Met beleefde groet,



Prof. dr. G.T.M. ten Dam
Voorzitter



Drs. A. van der Rost
Secretaris

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	8
1.1 Opleidingsaanbod is uitkomst van interactie tussen verschillende partijen	8
1.2 Aanleiding: zelfsturing leidt soms tot versnipperd aanbod	9
1.3 Adviesvraag: hoe kan de macrodoelmatigheid van opleidingen worden verbeterd?	10
2 Macrodoelmatigheid opleidingen in Nederland: in grote lijnen op orde, maar kan op punten beter	12
2.1 Macrodoelmatigheid kent drie elementen	12
2.2 Studiekeuze: informatie kan beter	13
2.3 Inhoud van opleidingen: enkele opleidingen met beperkt arbeidsmarktperspectief	14
2.4 Efficiëntie: veel kleine onrendabele opleidingen	17
2.5 Rol van de overheid ten aanzien van macrodoelmatigheid	19
3 Macrodoelmatigheid zichtbaar maken	20
3.1 Indicatoren als handvat voor deelnemers, instellingen en overheid	20
3.2 Drie aanbevelingen voor verbetering macrodoelmatigheid	22
4 Aanbeveling 1: verantwoording aan overheid op basis van knipperlichtnormen	24
4.1 Openbaarmaking van knipperlichtnormen	24
4.2 Verantwoording in jaarverslag en richting raad van toezicht	25
4.3 Invulling stelselverantwoordelijkheid overheid	26
5 Aanbeveling 2: verbeter studiekeuzeproces door vergroting inzicht deelnemers	29
5.1 Beperkt zicht op kwaliteit en arbeidsmarktperspectief opleidingen	29
5.2 Belemmeringen in studiekeuzeproces wegnemen	30
5.3 Rekening houden met arbeidsmarktperspectief op lange termijn	32
6 Aanbeveling 3: licentiesysteem voor unieke kleine opleidingen	33
6.1 Licentiesysteem voor unieke en maatschappelijk relevante kleine opleidingen	33
6.2 Ov-kaart voor deelnemers unieke mbo-opleidingen	34
6.3 Meldingsplicht voor opheffen opleidingen	34
Afkortingen	36
Literatuur	37
Geraadpleegde deskundigen	39
Bijlagen	
Bijlage 1: Adviesvraag Tweede Kamer	41

Samenvatting

Om te sturen op een macrodoelmatig opleidingsaanbod in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs is goede informatievoorziening volgens de raad cruciaal. Ingrijpen in het huidige aanbod is immers alleen nodig bij die opleidingen waarvan duidelijk is dat ze niet op een macrodoelmatige wijze worden aangeboden. Dit geldt bijvoorbeeld voor kleine, onrendabele opleidingen die op meerdere plekken worden gegeven, voor opleidingen die juist dreigen te verdwijnen, of voor opleidingen met een zeer beperkt arbeidsmarktperspectief. Voor instellingen zouden indicatoren moeten worden ingevoerd, die hen stimuleren zelf hun opleidingsportfolio nauwlettend te monitoren, te verantwoorden en zo nodig aan te passen. Het behoort in de visie van de raad tot de stelselverantwoordelijkheid van de overheid om bij te houden of dit daadwerkelijk leidt tot een macrodoelmatig opleidingsaanbod. In het uiterste geval moet de overheid kunnen besluiten om opleidingen te sluiten of juist open te houden. Om de informatievoorziening richting aankomende studenten te verbeteren, is de raad voorstander van een verplichte studiebijsluiter.

Aanbeveling 1: verantwoording aan overheid op basis van knipperlichtnormen

De raad stelt voor dat de overheid 'knipperlichtnormen' hanteert als indicatie voor onder meer de gewenste omvang en de arbeidsmarktrelevantie van opleidingen. Als opleidingen niet voldoen aan vooraf vastgestelde normen, gaan de bijbehorende knipperlichten branden. Invoering en openbaarmaking van dergelijke knipperlichtnormen moet instellingen aanzetten tot het doelmatig inrichten en afstemmen van hun opleidingsportfolio, in overleg met andere instellingen. Zo nodig kunnen instellingen in hun jaarverslag aangeven waarom specifieke opleidingen toch opgehouden worden. Ook de raad van toezicht dient hierbij een rol te spelen door instellingsbesturen nadrukkelijk te vragen zich te verantwoorden over het openhouden en sluiten van opleidingen. Tot slot is de overheid aan zet. In het uiterste geval kan de overheid op basis van de knipperlichtnormen opleidingslocaties sluiten of opleidingen niet langer bekostigen.

Aanbeveling 2: verbeter studiekeuzeproces door vergroting inzicht deelnemers

Wanneer deelnemers goed zicht hebben op de arbeidsmarktrelevantie en kwaliteit van opleidingen, dan kunnen zij een meer afgewogen opleidingskeuze maken. De raad adviseert daarom de voorlichting te verbeteren. Instellingen zouden door middel van een studiebijsluiter aankomende studenten verplicht moeten informeren over de kwaliteit en arbeidsmarktrelevantie van de opleiding. Het kan studenten op andere gedachten brengen en daarmee uiteindelijk instellingen doen heroverwegen om deze opleidingen aan te bieden. Ook in het voortgezet onderwijs zou de aandacht voor loopbaanoriëntatie en -begeleiding moeten worden vergroot.

Aanbeveling 3: licentiesysteem voor unieke en maatschappelijk relevante kleine opleidingen

Unieke en maatschappelijk relevante kleine opleidingen zouden door middel van een speciale licentie met extra bekostiging in de lucht moeten worden gehouden. Bij de voorgenomen opheffing van de laatste opleiding in zijn soort zou een signaal af moeten gaan. De raad adviseert de overheid een meldpunt in te stellen voor de voorgenomen opheffing van opleidingen en zorg te dragen voor aanbesteding van de licenties van unieke en maatschappelijk relevante kleine opleidingen.

Het opleidingsaanbod in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs moet zo goed mogelijk aansluiten op de vraag van deelnemers en van de (toekomstige) arbeidsmarkt. Tegelijkertijd moet het aanbod op een efficiënte manier worden georganiseerd. Er is sprake van een macrodoelmatig opleidingsaanbod als deze verschillende aspecten met elkaar in balans zijn. Op dit moment bestaat de indruk dat dit niet altijd het geval is.

1 Inleiding

1.1 Opleidingsaanbod is uitkomst van interactie tussen verschillende partijen

Het opleidingsaanbod in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs komt tot stand door een complexe interactie tussen verschillende aansturingsmechanismen, zoals de keuzevrijheid van deelnemers (marktwerking), bekostigingsregels van de overheid, inhoudelijke overwegingen van instellingen en docenten, al dan niet georganiseerd overleg tussen instellingen en bedrijfsleven, accreditatie en toelatingsprocedures.

Er is sprake van een macrodoelmatigheid opleidingsaanbod indien het uiteindelijke resultaat van de beslissingen van al deze actoren efficiënt is. Er kunnen verschillende redenen zijn waarom dit niet het geval is. Deelnemers kunnen bijvoorbeeld niet goed in staat zijn om de juiste studiekeuze te maken, omdat zij geen goed beeld hebben van het toekomstige arbeidsmarktperspectief dat daarbij hoort. Bij instellingen kan daarnaast de neiging bestaan om meer opleidingen in de lucht te houden dan vanuit maatschappelijk perspectief optimaal zou zijn. Bedrijven hebben vooral oog voor hun vraag naar werknemers op de korte termijn en minder voor het loopbaanperspectief van afgestudeerden op de lange termijn.

Vervolgens is de vraag welke instrumenten het meest geschikt zijn om een eventueel probleem met macrodoelmatigheid op te lossen en welke rol de overheid daarbij kan spelen. Dit is afhankelijk van de oorzaak van het probleem. Wanneer (sommige) deelnemers onvoldoende in staat zijn om de langetermijneffecten van hun studiekeuze in te schatten, dan vraagt dit om betere voorlichting en mogelijk ook inhoudelijke aanpassing van sommige opleidingen. In het geval dat instellingen een sterkere incentive hebben om nieuwe opleidingen te starten dan oude af te bouwen, kunnen aanvullende incentives mogelijk bijdragen aan een evenwichtiger situatie. Om de aansluiting van opleidingen op de arbeidsmarkt te beoordelen, moet niet alleen worden gekeken naar het arbeidsmarktperspectief van afgestudeerden op korte termijn, maar ook op lange termijn.

Aanleiding: zelfsturing leidt soms tot versnipperd aanbod

Instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs kunnen in hoge mate zelf bepalen welke opleidingen zij aanbieden. De bekostiging volgt daarbij de deelnemer, zodat de instellingen worden gestimuleerd om opleidingen aan te bieden waar deelnemers om vragen. Dit leidt tot een breed en gevarieerd opleidingsaanbod, maar in sommige gevallen ook tot versnippering: kleine opleidingen die op meerdere plekken in een regio (middelbaar beroepsonderwijs) of landelijk (hoger onderwijs) worden aangeboden.

Deze versnippering brengt risico's met zich mee voor de kwaliteit van opleidingen en de aansluiting op de arbeidsmarkt. De urgentie van het probleem wordt bovendien versterkt doordat in een toenemend aantal regio's sprake is van krimp, waardoor deelnemersaantallen teruglopen en een groeiend aantal opleidingen onrendabel dreigt te worden. Daarbij bestaan uiteraard verschillen tussen onderwijssectoren. Hieronder wordt daarom apart ingegaan op het macrodoelmatigheidsbeleid in enerzijds het middelbaar beroepsonderwijs en anderzijds het hoger onderwijs.

Middelbaar beroepsonderwijs

In het middelbaar beroepsonderwijs is er bij de meeste roc's (regionale opleidingencentra) een breed aanbod, met daarbinnen veel ruimte om (nieuwe) opleidingen aan te bieden. Daarnaast bestaan er ook vakscholen met een specifiek aanbod van opleidingen, die die mogelijkheid in principe niet hebben. Roc's hebben de opdracht onderwijs aan te bieden dat voldoet aan de maatschappelijke vraag. Het feit dat de bekostiging sterk gerelateerd is aan het aantal deelnemers, geeft instellingen een incentive om in te spelen op de behoefte van (potentiële) studenten. Daarnaast speelt, met name in het beroepsonderwijs, de vraag van de arbeidsmarkt een belangrijke rol, bijvoorbeeld via het aanbod van leerwerkplekken en stageplaatsen.

Voor het middelbaar beroepsonderwijs heeft de commissie-Oudeman (2010) gepleit voor de ontwikkeling van een escalatiemechanisme, dat moet leiden tot een macrodoelmatig opleidingsaanbod. In de eerste plaats zijn instellingen daarbij zelf aan zet om te komen tot een verantwoord pakket van opleidingen. Mocht dit echter niet leiden tot de gewenste regionale en landelijke afstemming van het opleidingsaanbod, dan dienen er mogelijkheden te zijn tot bemiddeling en geschillenbeslechting.¹ Het advies van de commissie-Oudeman sluit aan op de aanbeveling van de commissie-Hermans-Van Zijl (2010) gericht op een regionale afstemming van het opleidingsaanbod, in overleg met het bedrijfsleven. De commissie-Oudeman volgt ook de aanbeveling van de commissie-Hermans-Van Zijl om te komen tot een vereenvoudiging van de kwalificatiestructuur, die gebaseerd is op meer globale kwalificatiedossiers, met daarbinnen ruimte voor brede en smalle opleidingen. Een centrale rol is daarbij weggelegd voor de SBB (nieuwe stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven).²

Hoger onderwijs

In het hoger onderwijs vindt bij de toelating van nieuwe opleidingen naast een inhoudelijke toets door de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie) ook een macrodoelmatigheidstoets plaats door de CDHO (Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs). Naast arbeidsmarktrelevantie en regionale spreiding is daarbij een belangrijk criterium of de nieuwe oplei-

¹ Commissie Onderwijs en Besturing BVE, 2010.

² Commissie Kwalificeren en Examineren, 2010.

ding niet leidt tot onderbenutting van de bestaande capaciteit.³ Kan de nieuwe opleiding voldoende studenten bedienen en vormt het geen bedreiging voor de schaal, kwaliteit en levensvatbaarheid van bestaande opleidingen?

De macrodoelmatigheidstoets in het hoger onderwijs lijkt inderdaad te zorgen voor een beperking van het aantal nieuwe opleidingen, maar is niet van toepassing op het bestaande opleidingsaanbod. Op die manier wordt de groei van het aantal opleidingen hooguit vertraagd en wordt geen rekening gehouden met eventueel teruglopende studentenbelangstelling. Dit roept de vraag op of voor het bestaande aanbod niet ook maatregelen gewenst zijn. Daar staat tegenover dat aan de bestaande macrodoelmatigheidstoets ook al forse administratieve kosten zijn verbonden voor instellingen die een nieuwe opleiding willen starten. Deze kosten zijn niet direct zichtbaar op de onderwijsbegroting, maar dragen wel bij aan de overhead van instellingen. Deze kosten nemen verder toe op het moment dat de macrodoelmatigheidstoets wordt uitgebreid naar het bestaande opleidingsaanbod.

Eerdere pogingen in het hoger onderwijs om het opleidingsaanbod te reduceren, zijn in het verleden stukgelopen.⁴ Instellingen zouden vooral gericht zijn op de continuïteit van de eigen organisatie en in reactie op een afnemende interesse voor bestaande opleidingen hun toevlucht zoeken tot het starten van nieuwe opleidingen.⁵ Pogingen van instellingen om tot zelfregulering te komen via onderlinge afspraken, bleken zelden succesvol. Het is voor instellingen bijzonder lastig om tot onderlinge afspraken te komen en zich vervolgens te committeren aan die afspraken.⁶ Tijdelijke afschaffing van een macrodoelmatigheidstoets voor nieuwe opleidingen rond 2000 ging bijvoorbeeld gepaard met een hausse aan voorstellen voor nieuwe opleidingen.

1.3 Adviesvraag: hoe kan de macrodoelmatigheid van opleidingen worden verbeterd?

De aanleiding voor dit advies is een adviesvraag van de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs van de Tweede Kamer. Centraal in dit advies staat de vraag hoe de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod kan worden verbeterd. Is een toekomstbestendige aanpak denkbaar die enerzijds tegemoetkomt aan de vraag van individuele studenten en anderzijds rekening houdt met de vraag van de arbeidsmarkt en de financiële haalbaarheid?

De brief van de Tweede Kamer met de formele adviesvraag is te vinden in bijlage 1. Dit advies richt zich op het middelbaar beroepsonderwijs, het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Daarbij wordt gekeken naar de macrodoelmatigheid zowel van nieuwe opleidingen als, met name, van het bestaande opleidingsaanbod.

³ Beleidsregel van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 17 juni 2009, nr. HO&S/BS/2009/118878, houdende beleidsregels inzake de doelmatigheid van het hoger onderwijs (Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2009). Staatscourant, nr 115, 25 juni 2009.

⁴ Huisman, 2012.

⁵ Huisman, 1995.

⁶ Box, 1991.

Totstandkoming van dit advies

Bij de voorbereiding van dit advies is onderzoek uitgezet naar de ervaringen met de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod in een aantal andere landen. Onderzoekers van het KBA (Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt) en IVA (bureau voor beleidsonderzoek en advies) hebben dit gedaan voor het middelbaar beroepsonderwijs, onderzoekers van het CHEPS (Center for Higher Education Policy Studies) voor het hoger onderwijs. De studies zijn te raadplegen via de website van de Onderwijsraad. Verder heeft literatuuronderzoek plaatsgevonden en zijn gesprekken gevoerd met verschillende betrokkenen bij het macrodoelmatigheidsbeleid (zie het overzicht van de geraadpleegde deskundigen aan het einde dit advies). Ook is er een panelbijeenkomst geweest met de SER (Sociaal-Economische Raad).

Onder het begrip macrodoelmatigheid gaan de studiekeuze van deelnemers, de inhoud van opleidingen en de efficiëntie van het opleidingsaanbod schuil. Deelnemers kiezen in de meeste gevallen voor opleidingen waar ze later geen spijt van hebben en ook de aansluiting op de arbeidsmarkt is over het algemeen goed. Dat neemt niet weg dat deelnemers soms onvoldoende zicht hebben op de inhoud en het arbeidsmarktperspectief van opleidingen. Ook bestaan er nog relatief veel kleine en onrendabele opleidingen.

2 Macrodoelmatigheid opleidingen in Nederland: in grote lijnen op orde, maar kan op punten beter

2.1 Macrodoelmatigheid kent drie elementen

Bij de beoordeling van de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod gaat het om een evenwicht tussen drie elementen: 1) de studiekeuze van deelnemers; 2) de inhoud van opleidingen; en 3) de efficiëntie van het opleidingsaanbod (organiseerbaarheid). Om na te kunnen gaan of sprake is van een macrodoelmatig opleidingsaanbod moeten deze drie elementen eerst afzonderlijk worden beschouwd. Zijn deelnemers in staat om een goede studiekeuze te maken? Bevat de inhoud van opleidingen een juiste mix tussen algemene en beroepsgerichte vakken, is de opleiding niet te breed of juist te smal? Is het opleidingsaanbod op een efficiënte manier georganiseerd? Of het uiteindelijke opleidingsaanbod macrodoelmatig is, hangt vervolgens af van het evenwicht tussen deze drie elementen.

Meer focus op het ene element kan ten koste gaan van het andere element. Zo kan concentratie van opleidingen van verschillende instellingen schaalvoordelen opleveren die leiden tot grotere efficiëntie, maar ten koste gaan van de keuzemogelijkheden voor deelnemers. De opleiding wordt immers op minder plekken aangeboden, waardoor de gemiddelde afstand tot de opleiding voor studenten toeneemt. Per sector kan deze afweging anders uitvallen: in het middelbaar beroepsonderwijs is het belang van regionale spreiding bijvoorbeeld groter dan in het wetenschappelijk onderwijs.

Ook tussen efficiëntie en inhoud kan spanning bestaan. Denk bijvoorbeeld aan het aanbieden van smalle of brede opleidingen. Brede opleidingen kunnen meer studenten trekken en keuzes voor studenten uitstellen, waardoor een efficiëntere inrichting en doorstroom ontstaat. Tegelijkertijd kan de breedte van de opleiding afgestudeerden minder geschikt maken voor een specifiek beroep. Overigens is het voor andere opleidingen mogelijk dat de bredere opleidingen juist de arbeidsmarktrelevantie versterken. Een breder opgeleide afgestudeerde kan flexibeler worden ingezet en is beter bestand tegen nieuwe ontwikkelingen in beroep

en arbeidsmarkt. Deze spanning tussen efficiëntie en arbeidsmarktrelevantie is bijvoorbeeld afhankelijk van de conjunctuurgevoeligheid van de aansluitende beroepen en van de mate van onzekerheid op de arbeidsmarkt.⁷ Bovendien is er sprake van interactie met de afweging tussen schaal en regionale spreiding: regionale spreiding is makkelijker te realiseren met bredere opleidingen.

Tot slot kan ook de studiekeuze op gespannen voet staan met de inhoud van opleidingen. Een voorbeeld daarvan is dat instellingen een incentive kunnen hebben om populaire, maar weinig arbeidsmarktrelevante opleidingen aan te bieden.

2.2 Studiekeuze: informatie kan beter

In Nederland worden deelnemers nauwelijks belemmerd in hun studiekeuze. Het opleidingsaanbod van instellingen is divers en vaak regionaal gespreid. Vrijwel alle studenten kunnen daardoor de opleiding van hun keuze volgen. Slechts voor enkele opleidingen (in het hoger onderwijs) geldt een numerus fixus (maximum aantal studenten) of worden toelatingseisen gehanteerd (zoals bij de toneelacademie of de hotelschool). Dit is een verschil met andere landen, waar veel opleidingen capaciteitsbeperkingen kennen, ook in het middelbaar beroepsonderwijs.⁸ Dit wil niet zeggen dat er in Nederland geen afstemming is tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, maar dat men deze afstemming primair via marktwerking laat lopen. Dat heeft grote voordelen voor de flexibiliteit en de toegankelijkheid van het aanbod.

Er zit wel een rem op het aanbod van nieuwe opleidingen in het hoger onderwijs. Bij de toelating van nieuwe opleidingen vindt naast een inhoudelijke toets (door de NVAO) ook een macrodoelmatigheidstoets plaats door de CDHO. In het middelbaar beroepsonderwijs bestaat een dergelijke macrodoelmatigheidstoets niet. Wel zijn mbo-opleidingen gehouden alleen opleidingen met voldoende arbeidsmarktperspectief aan te bieden, maar in de praktijk speelt deze zogenoemde zorgplicht nauwelijks een rol.⁹

In het middelbaar beroepsonderwijs bestaan ook nauwelijks beperkingen voor studenten: wanneer een opleiding niet elders wordt aangeboden, is een opleiding verplicht om iemand (met de juiste kwalificaties) toe te laten.¹⁰ Verder kan voor een afzonderlijke opleiding een numerus fixus worden ingesteld, maar ook dat gebeurt in het middelbaar beroepsonderwijs zelden. In het hoger onderwijs komt het vaker voor dat er grenzen zijn aan het aantal studenten, bijvoorbeeld bij fysiotherapie, journalistiek, mondzorgkunde en psychologie in het hoger beroepsonderwijs en criminologie, geneeskunde, psychologie en tandheelkunde in het wetenschappelijk onderwijs.¹¹

In een aantal gevallen maken studenten een keuze waar ze achteraf spijt van krijgen. Tabel 1 laat zien welk percentage van de afgestudeerden in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs achteraf spijt heeft van de opleidingskeuze. Gemiddeld blijkt ongeveer een op de zes afgestudeerden spijt te hebben, maar het is nog interessanter om te zien bij welke opleidingen dat percentage duidelijk lager of hoger ligt. Tabel 1 laat alleen de verschillen op

7 Borghans & De Grip, 1999.

8 Eimers, Boer, Busse, Vermeulen, Vink, e.a., 2012; Jongbloed, Berthold, Bischof, De Boer, Vossensteyn, e.a., 2012.

9 Inspectie van het Onderwijs, 2010.

10 Webpagina: *Wat zijn de toelatingseisen voor het middelbaar beroepsonderwijs?*

11 Webpagina: *Lotingsstudies 2012-2013 in hbo en wo.*

sectorniveau zien waardoor deze verschillen beperkt blijven, maar daaruit blijkt wel dat bijvoorbeeld afgestudeerden van opleidingen in de zorg het minste spijt hebben van hun studiekeuze. Het feit dat vo-scholieren bij hun studiekeuze vaak nauwelijks een idee hebben van hun kansen op de arbeidsmarkt, geeft aan dat de informatievoorziening voor verbetering vatbaar is.¹²

Tabel 1: Afgestudeerden die spijt hebben van opleidingskeuze

Sector en opleidingsniveau	Spijt van opleiding
Mbo groen	18,6%
Mbo techniek	17,9%
Mbo sociaal-cultureel	18,0%
Mbo gezondheidszorg	13,1%
Mbo economie	22,8%
Hbo onderwijs	12,2%
Hbo sociaal-cultureel	23,0%
Hbo groen	24,4%
Hbo techniek	13,2%
Hbo paramedisch	11,6%
Hbo economie	26,3%
Wo letteren en sociaal-cultureel	15,5%
Wo groen	23,0%
Wo techniek	11,2%
Wo medisch	6,5%
Wo economie en recht	12,9%

Bron: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2011.

2.3 Inhoud van opleidingen: enkele opleidingen met beperkt arbeidsmarktperspectief

Het is van belang dat de inhoud van opleidingen goed aansluit op de arbeidsmarkt; niet alleen op de korte, maar ook op de lange termijn. Opleidingen moeten daarom een goede balans vinden tussen algemene en beroepsgerichte vakken en dus niet te breed of te smal zijn. Het is bijvoorbeeld wenselijk dat afgestudeerden direct inzetbaar zijn op de arbeidsmarkt, maar ook dat zij flexibel genoeg zijn om van baan te kunnen wisselen. Op hoofdlijnen is de aansluiting op de arbeidsmarkt in orde. Wel bestaan er specifieke knelpunten: niet elke opleiding biedt voldoende kansen op een baan. Aan de andere kant worden in sommige sectoren juist knelpunten op de arbeidsmarkt verwacht.

¹² Mazza, 2012.

Beperkte overheidssturing

In het huidige overheidsbeleid speelt de arbeidsmarktrelevantie alleen een rol in de macrodoelmatigheidstoets en bij het vaststellen van een numerus fixus. Een numerus fixus voor een opleiding kan worden ingesteld op grond van de behoefte van de arbeidsmarkt of op grond van een beperkte capaciteit van een opleiding. In de meeste gevallen speelt vooral de beperkte capaciteit een rol, al dan niet in combinatie met indirecte afscherming van een beroep tegen veel nieuwe instroom (zoals bij geneeskunde en tandheelkunde). Vanuit de instellingen zijn er uiteraard wel contacten met het bedrijfsleven om de behoefte aan arbeidskrachten te bespreken en in het kader van stageplaatsen. Daarnaast werken onderwijs en bedrijfsleven samen in de SBB.

Het is ook de vraag in hoeverre een sterke overheidssturing op instroom in opleidingen met een grote arbeidsmarktrelevantie zinvol is, zeker in het hoger onderwijs. Lang niet alle afgestudeerden zoeken immers een baan die in het verlengde ligt van de opleiding. Van de technisch opgeleiden in het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs is bijvoorbeeld bijna de helft werkzaam in een niet-technisch beroep.¹³

Huidige arbeidsmarktrelevantie

Het vertrouwen in marktwerking in plaats van regulering van opleidingsplaatsen leidt in Nederland nauwelijks tot slechte arbeidsmarktkansen van afgestudeerden, uitzonderingen daargelaten. Nederland heeft in vergelijking met andere landen in de Europese Unie een zeer lage jeugdwerkloosheid. De gemiddelde werkloosheid voor jongeren onder de 25 jaar was begin 2012 in de Europese Unie 21,3%, zo blijkt uit cijfers van het Europese statistiekbureau Eurostat. Nederland doet het een stuk beter met een jeugdwerkloosheid van 8,6%. Alleen in Oostenrijk lag de werkloosheid nog iets lager. Ook de werkloosheid van de hele beroepsbevolking is in Nederland bijna het laagst van de hele eurozone. Hoewel de werkloosheid van meer factoren afhankelijk is dan de opleiding alleen, is de lage (jeugd)werkloosheid een indicatie dat de arbeidsmarktrelevantie van de Nederlandse opleidingen in ieder geval niet slecht is.

Tabel 2 toont het gemiddelde werkloosheidspercentage van degenen die anderhalf jaar eerder zijn afgestudeerd. Alleen bij de afgestudeerden in mbo-economie is dit meer dan 10% (11%). In andere mbo-sectoren en alle hbo-sectoren is dat gemiddelde percentage nooit hoger dan 9%, in de meeste sectoren een stuk lager. In het wetenschappelijk onderwijs komen de weergegeven gemiddelde werkloosheidspercentages niet boven de 7% uit.

¹³ De Graaf, Hof & Van Klaveren, 2009.

Tabel 2: Perspectieven na 1,5 jaar na afstuderen

Sector en opleidingsniveau	Werkloosheid 1,5 jaar na afstuderen	Baan onder niveau 1,5 jaar na afstuderen
Mbo groen	7,7%	25,9%
Mbo techniek	9,0%	17,0%
Mbo sociaal-cultureel	5,5%	13,9%
Mbo gezondheidszorg	2,7%	8,2%
Mbo economie	11,0%	27,2%
Hbo onderwijs	4,7%	8,0%
Hbo sociaal-cultureel	8,1%	30,1%
Hbo groen	8,8%	23,5%
Hbo techniek	4,7%	15,0%
Hbo paramedisch	2,5%	18,7%
Hbo economie	6,3%	22,8%
Wo letteren en sociaal-cultureel	6,7%	43,1%
Wo groen	6,9%	36,6%
Wo techniek	4,4%	32,7%
Wo medisch	1,7%	2,9%
Wo economie en recht	6,5%	34,0%

Bron: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2011.

Een tweetal kanttekeningen bij deze cijfers is op zijn plaats. Ten eerste gaat het om gemiddelden per sector. Het is dus mogelijk dat sommige studies binnen een sector met (veel) hogere werkloosheidspercentages kampen. Ten tweede is de kans op een baan een onvolledige indicator voor het arbeidsmarktperspectief van afgestudeerden. Ook het niveau van de baan is van belang. Afgestudeerden kunnen immers terecht komen in lager gekwalificeerde banen dan waarvoor ze zijn opgeleid. Na anderhalf jaar is dat voor circa 20% van de afgestudeerden het geval, met een grote variatie over de opleidingsniveaus en sectoren (zie tabel 2). Hierbij moet worden opgemerkt dat hoger opgeleiden met hun beroepskeuze ook het niveau van een beroep kunnen verhogen, bijvoorbeeld in het geval dat academici kiezen voor een docentfunctie waarvoor een hbo-niveau is vereist.

Toekomstige arbeidsmarktrelevantie

De gegevens in tabel 2 over de arbeidsmarktrelevantie van de opleidingen zijn gebaseerd op een steekproef onder afgestudeerden. De cijfers geven dus eigenlijk de situatie in het (recente) verleden weer. Voor studenten die met een opleiding beginnen, is vooral de arbeidsmarktrelevantie in de nabije toekomst van belang. Tabel 3 gaat daarop in.

Tabel 3: Arbeidsmarktperspectief in nabije toekomst varieert tussen sectoren

Sector en opleidingsniveau	Arbeidsmarktperspectief 2011-2016
Mbo groen	goed
Mbo techniek	goed
Mbo sociaal-cultureel	redelijk
Mbo gezondheidszorg	goed
Mbo economie	matig
Hbo onderwijs	goed
Hbo sociaal-cultureel	matig
Hbo groen	redelijk
Hbo techniek	goed
Hbo paramedisch	goed
Hbo economie	matig
Wo letteren en sociaal-cultureel	goed
Wo groen	matig
Wo techniek	goed
Wo medisch	zeer goed
Wo economie en recht	matig

Bron: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2011.

Geen van de sectoren kent een slecht arbeidsmarktperspectief voor de komende jaren. Wel zijn er enkele met een matig vooruitzicht, met name de opleidingen economie. Bij andere opleidingen blijft het aantal studenten juist achter bij de vraag van de arbeidsmarkt. Dit risico van arbeidsmarkttekorten doet zich vooral voor op het terrein van zorg, techniek en onderwijs.¹⁴ Het gunstige arbeidsmarktperspectief van medische en technische wo-opleidingen lijkt bovendien vrij constant, ook tussen 1994 en 2000 waren dit de studies met de hoogste arbeidsmarktrelevantie. De arbeidsmarktperspectieven van sommige andere studies zoals leraren-opleidingen zijn gevoeliger voor conjuncturele en demografische ontwikkelingen.

2.4 Efficiëntie: veel kleine onrendabele opleidingen

Zowel in het middelbaar beroepsonderwijs als in het hoger onderwijs bestaan nog veel kleine opleidingen naast elkaar. In het middelbaar beroepsonderwijs gaat het dan om het aanbod binnen een bepaalde regio, in het hoger onderwijs gaat het vooral om het aanbod op landelijk niveau. Daardoor wordt het geld landelijk gezien niet efficiënt besteed. Er zijn immers vaste kosten per opleiding, die overigens wel per opleiding kunnen verschillen: veel technische opleidingen vereisen bijvoorbeeld investeringen in speciale lokalen en apparatuur. Hoewel er specifieke redenen kunnen zijn waardoor dit anders kan liggen, lijkt het dus doelmatiger

¹⁴ Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2011.

als instellingen in dezelfde regio opleidingen onderling verdelen. Dat kan ook kwaliteitsverhogend werken.

Minimum aantal deelnemers

In het middelbaar beroepsonderwijs heeft de MBO Raad de doelmatigheid van het opleidingsaanbod in 2011 in kaart laten brengen, waarbij als uitgangspunt is genomen dat een opleiding minimaal achttien deelnemers zou moeten hebben.¹⁵ Hantering van deze norm zou op nationaal niveau leiden tot het beëindigen van negentien kleine opleidingen die landelijk gezien minder dan achttien deelnemers hebben (6%). Op regionaal en lokaal niveau zou hantering van deze norm echter leiden tot de sluiting van 1.361 van de 4.778 opleidingslocaties (28%). Daarbij dient te worden opgemerkt dat op deze 1.361 opleidingslocaties nog geen 10.000 deelnemers onderwijs volgen (2%).¹⁶ Dit betekent dat de gevolgen van sluiting van deze opleidingen voor de toegankelijkheid beperkt zijn. Met name in de Randstad geldt bovendien vaak dat dezelfde opleiding ook door een naburige instelling wordt aangeboden.

Ook in het hoger onderwijs wordt geregeld de vraag gesteld of het opleidingsaanbod niet te groot is. Het totale opleidingsaanbod in het hoger beroepsonderwijs omvat ruim 900 bacheloropleidingen en 250 masteropleidingen.¹⁷ In het wetenschappelijk onderwijs gaat het om 420 bachelor- en 850 masteropleidingen.¹⁸ In het wetenschappelijk onderwijs is het aantal bacheloropleidingen de afgelopen tien jaar bovendien vrijwel constant gebleven.

Gemiddeld worden er elk jaar in het hoger onderwijs meer dan vijftig aanvragen voor nieuwe opleidingen of nieuwe vestigingsplaatsen of nevenvestigingen goedgekeurd.¹⁹ Het beëindigen van opleidingen is vooral een zaak van de instellingen zelf en leek tot voor kort niet zo snel te gebeuren, terwijl er toch de nodige kleine opleidingen zijn: ruim 10% van de bacheloropleidingen in het hoger onderwijs heeft minder dan vijftig deelnemers.²⁰ In een aantal gevallen gaat het om unieke opleidingen, maar veelal gaat het om opleidingen die op meerdere locaties worden aangeboden.

Tegelijkertijd is het lastig om een harde minimumnorm voor het aantal deelnemers vast te stellen, omdat opleidingen veelal met elkaar overlappen: wanneer een groot deel van een opleiding gezamenlijk met een grotere opleiding kan worden georganiseerd, kan een kleine opleiding toch rendabel zijn. Daarbij komt dat een deel van de kleine opleidingen ook bijzonder arbeidsmarktrelevant kan zijn.

Toekomstige krimp vergroot urgentie

De toekomstige daling van het aantal deelnemers door demografische ontwikkelingen maakt een doelmatigheidsslag in het opleidingsaanbod extra urgent. Deze daling speelt nu al in het primair en voortgezet onderwijs, bijvoorbeeld als het gaat om krimpregio's, maar is straks ook relevant voor het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Een dilemma daarbij is dat het opleidingsaanbod zich enerzijds moet aanpassen aan de krimp, maar anderzijds wel voldoende breed en kwalitatief hoogstaand moet zijn. Aangezien met name in het middelbaar

¹⁵ Dit is gebaseerd op de veronderstelling dat een opleiding met achttien deelnemers (in bol en bbl op de niveaus 2,3 en 4 samen) kan draaien.

¹⁶ Vink, Oosterling, Vermeulen, Eimers & Kennis, 2010.

¹⁷ Webpagina: 1 cijfer HO 2011 (voor bacheloropleidingen) en Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011a (voor masteropleidingen)

¹⁸ VSNU, 2012.

¹⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011a.

²⁰ Webpagina: 1 cijfer HO 2011.

en hoger beroepsonderwijs veel afgestudeerden werkzaam blijven in de regio waar ze studeerden, is dit ook een belangrijke factor voor de economische ontwikkeling van krimpregio's.

In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs betekent deze krimp een omslag in het denken, omdat daar de laatste decennia steeds sprake is geweest van een sterke groei van het aantal studenten. Het opleidingsportfolio van roc's is bijvoorbeeld in veel gevallen een optelsom van het aanbod van de mbo-instellingen die erin zijn opgegaan, aangevuld met opleidingen die daar in een periode van deelnemersgroei aan zijn toegevoegd. Nu het aantal deelnemers in de komende jaren niet langer groeit, worden roc's gedwongen om hun opleidingsaanbod aan te passen en keuzes te maken.²¹

2.5 Rol van de overheid ten aanzien van macrodoelmatigheid

In eerste instantie zijn instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun opleidingen en de doelmatige besteding van de middelen die zij ontvangen voor het aanbieden van die opleidingen. Op instellingsniveau biedt dit ook de beste garantie voor een kwalitatief hoogstaand en doelmatig opleidingsaanbod. Daarbij ziet de overheid toe op de kwaliteit van de opleidingen via de Inspectie van het Onderwijs en de NVAO. Het Nederlandse systeem geeft instellingen ook de ruimte om flexibel in te spelen op veranderingen in de vraag van deelnemers en de arbeidsmarkt. In landen die werken met een planningsystematiek blijkt het veel lastiger om het aantal opleidingsplaatsen tijdig aan te passen wanneer bijvoorbeeld de conjunctuur verandert.²²

Het is echter niet gegarandeerd dat het gedrag van individuele instellingen ook op macroniveau leidt tot een optimaal opleidingsaanbod.²³ De overheid heeft daarom vanuit haar stelselverantwoordelijkheid een rol om toe te zien op een doelmatige besteding van overheidsmiddelen.

Ook als het gaat om de toegankelijkheid op stelselniveau heeft de overheid een waarborgfunctie. In de visie van de raad betekent dit dat de overheid moet kunnen ingrijpen in het (uitzonderlijke) geval dat een instelling een unieke en maatschappelijk relevante opleiding niet langer wil aanbieden. In hoofdstuk 3 werkt de raad de rol van de overheid in het kader van de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod nader uit.

²¹ Programmamanagement MBO15, 2012.

²² Eimers, Den Boer, Busse, Vermeulen, Vink, e.a., 2012.

²³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012.

Om te sturen op de macrodoelmatigheid van opleidingen is goede informatievoorziening cruciaal. Een studiebijsluiters met informatie over de kwaliteit en de arbeidsmarktrelevantie van opleidingen helpt deelnemers bij het maken van een studiekeuze. Voor instellingen zouden knipperlichtnormen moeten worden ingevoerd, die hen stimuleren om hun opleidingsportfolio nauwlettend te monitoren en zo nodig aan te passen. In het uiterste geval moet de overheid kunnen ingrijpen.

3

Macrodoelmatigheid zichtbaar maken

3.1

Indicatoren als handvat voor deelnemers, instellingen en overheid

In grote lijnen is de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod in Nederland op orde. Deelnemers hebben de keuze uit een breed en regionaal gespreid aanbod van opleidingen en afgestudeerden zijn in de meeste gevallen ook achteraf tevreden over de gekozen opleiding. Ook de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt is over het algemeen goed. De meeste afgestudeerden vinden immers snel een baan. Wel kan de aansluiting in een aantal specifieke gevallen beter. Tot slot is de efficiëntie van de organisatie van het opleidingsaanbod voor verbetering vatbaar, maar ook daarbij gaat het om een aantal specifieke opleidingen.

Oplossingen op maat

De genoemde specifieke problemen rond macrodoelmatigheid vragen om oplossingen op maat. De raad ziet geen aanleiding voor een complete herziening van het beleid. Hij acht het verstandig om instellingen in principe de ruimte te laten om een opleidingsaanbod tot stand te brengen, passend bij het eigen profiel en de (lokale) vraag van deelnemers en bedrijven. Daarbij heeft de overheid in eerste instantie de taak om mogelijke problemen met macrodoelmatigheid te signaleren en deelnemers en instellingen daarop te wijzen. Vanuit haar stelselverantwoordelijkheid kan de overheid indien nodig interveniëren.

Het verstrekken van informatie aan de hand van indicatoren over de efficiëntie van opleidingen, over de aansluiting op de arbeidsmarkt en over de tevredenheid van studenten kan naar het oordeel van de raad een belangrijk instrument zijn om de macrodoelmatigheid te verhogen. Betere informatie kan aankomende studenten helpen om een betere studiekeuze te maken en instellingen ertoe bewegen om het opleidingsaanbod daar waar nodig aan te passen.

Instellingen aan zet

Om instellingen er nadrukkelijker toe aan te zetten om zelf het opleidingsaanbod tegen het licht te houden, pleit de raad voor het koppelen van knipperlichtnormen aan deze indicatoren. Dit houdt in dat gesignaleerd wordt wanneer bijvoorbeeld het aantal deelnemers van

een opleiding onder een kritische grens komt, wanneer een opleiding (te) slecht aansluit op de arbeidsmarkt of wanneer (te) veel deelnemers ontevreden zijn over hun studiekeuze. Voor deze opleidingen gaan 'lichten knippen', ook zichtbaar voor de instellingen zelf.

De raad pleit bewust voor knipperlichtnormen die een indicatie geven van een mogelijk ondoelmatige situatie, en niet voor normen die automatische consequenties hebben. Afhankelijk van het type opleiding kan het benodigde minimum aantal deelnemers bijvoorbeeld sterk verschillen. Het is duidelijk dat het niet doelmatig is om een opleiding met slechts enkele deelnemers in de lucht te houden, maar wanneer die opleiding een sterke overlap vertoont met een andere opleiding, kan die mogelijk toch rendabel worden aangeboden (onderstaand kader geeft hier een voorbeeld van). Ook kunnen instellingen in overleg met werkgevers een bepaalde opleiding in stand houden omdat die voorziet in een vraag naar afgestudeerden.

In 2011 heeft Colo in samenwerking met de verschillende kenniscentra de doelmatigheid van het opleidingsaanbod in het middelbaar beroepsonderwijs in kaart gebracht. Voor elke opleiding is zichtbaar gemaakt waar de opleidingen worden aangeboden, waar de deelnemers vandaan komen en welke opleidingen minder dan achttien deelnemers hebben.

Aan de hand van het laboratoriumonderwijs kan worden geïllustreerd hoe complex dit vraagstuk is. De opleiding tot laborant wordt bijvoorbeeld op zes plaatsen aangeboden, maar heeft slechts op één locatie meer dan achttien deelnemers. Daarnaast bestaat de opleiding allround laborant, die op twaalf van de vijftien plaatsen meer dan achttien deelnemers heeft. Op veel van dezelfde instellingen worden ook verschillende opleidingen tot analist aangeboden, die afzonderlijk vaak ook weinig deelnemers hebben, maar mogelijk gezamenlijk soms wel voldoende deelnemers kunnen hebben voor een rendabel onderwijsaanbod. Hetzelfde geldt voor de opleiding tot technisch opleidingsassistent.

Bron: www.aanbodmbo.nl

In eerste instantie is het dus aan de instellingen zelf om na te gaan of knipperende lichten vragen om maatregelen. Het jaarverslag van iedere instelling zou een paragraaf moeten bevatten waarin wordt aangegeven welke knipperlichten in het afgelopen jaar zijn gaan branden en hoe daar als instelling op is gereageerd. Een knipperlicht moet (langdurig) kunnen worden uitgezet indien een instelling kan beargumenteren waarom er legitieme redenen zijn om een opleiding in stand te houden.

Overheid heeft het laatste woord

De overheid moet toezien of dit leidt tot een betere afstemming en verantwoording van het opleidingsaanbod. Mochten instellingen er niet in slagen om onderling tot een macrodoelmatiger opleidingsaanbod te komen, dan kan de overheid voorzien in een procedure om eventuele geschillen te beslechten. In het geval dat instellingen zonder legitieme reden geen actie ondernemen bij opleidingen met knipperende lichten, kan de overheid besluiten om de bekostiging van opleidingen stop te zetten. Daarnaast heeft de overheid een taak wanneer unieke en maatschappelijk relevante opleidingen dreigen te verdwijnen.

Dat een knipperlichtnorm kan leiden tot bewustwording, blijkt in Vlaanderen. Daar heeft de commissie-Soete (2008-2010) bepaald dat bacheloropleidingen in 2012-2013 minimaal 80 studenten moeten tellen en vanaf 2015-2016 minimaal 115. Het betreft geen harde kwantitatieve norm. Deze zogenoemde knipperlichtnorm vervult meer een signaalfunctie. Hoewel deze

minimumnormen niet in de wet zijn opgenomen, gaat er wel een werking van uit. Een aantal instellingen gebruikt dergelijke normen om het eigen aanbod tegen het licht te houden.²⁴

3.2 Drie aanbevelingen voor verbetering macrodoelmatigheid

Aanbeveling 1: verantwoording aan overheid op basis van knipperlichtnormen

De raad stelt voor dat lichten gaan knipperen op het moment dat vooraf vastgestelde normen met betrekking tot studiekeuze, inhoud en efficiëntie worden overschreden. Deze knipperlichten geven een indicatie van mogelijke macrodoelmatigheidsproblemen. Invoering en openbaarmaking van dergelijke knipperlichtnormen moet instellingen aanzetten tot het doelmatig inrichten en afstemmen van hun opleidingsportfolio, in overleg met andere instellingen. Daarnaast kunnen instellingen in hun jaarverslag aangeven waarom specifieke kleine opleidingen desondanks opgehouden worden. Ook de raad van toezicht dient hierbij een rol te spelen door instellingsbesturen nadrukkelijk te vragen zich te verantwoorden over het openhouden en sluiten van opleidingen. Tot slot behoort het volgens de raad tot de stelselverantwoordelijkheid van de overheid om toe te zien op de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod. In dat verband moet de overheid voorzien in een procedure voor beslechting van eventuele geschillen tussen instellingen die er onderling niet uitkomen. In het uiterste geval kan de overheid opleidingslocaties sluiten of opleidingen niet langer bekostigen wanneer knipperlichten zonder geldige reden blijven branden.

Aanbeveling 2: verbeter studiekeuzeproces door vergroting inzicht deelnemers

Om deelnemers in staat te stellen om een afgewogen opleidingskeuze te maken, is het van belang dat zij zicht hebben op inhoud, arbeidsmarktrelevantie en kwaliteit van opleidingen. Op dit moment is dergelijke objectieve informatie nog onvoldoende beschikbaar en toegankelijk. Dit betekent dat de voorlichting aan aankomende deelnemers moet worden verbeterd. Instellingen zouden door middel van een studiebijsluiter aankomende studenten moeten informeren over de kwaliteit en het arbeidsmarktperspectief van opleidingen. Het kan studenten op andere gedachten brengen wat betreft hun studiekeuze en daarmee instellingen doen heroverwegen om deze opleidingen aan te bieden. De Onderwijsinspectie zou moeten controleren of de instellingen deze afspraken ook daadwerkelijk naleven (in het kader van het toezicht op de zorgplicht van instellingen). De beschikbaarheid van objectieve informatie biedt ook scholen in het voortgezet onderwijs de mogelijkheid om hun voorlichting in het kader van loopbaanoriëntatie en -begeleiding te verbeteren.

Aanbeveling 3: licentiesysteem voor unieke en maatschappelijk relevante kleine opleidingen

Om te voorkomen dat unieke en maatschappelijk relevante kleine opleidingen nergens meer in Nederland worden aangeboden, zou de overheid een licentiesysteem moeten invoeren. Via een aanbestedingsprocedure zouden speciale licenties met extra bekostiging moeten worden verstrekt om hele specifieke opleidingen in de lucht te houden. Daarnaast zou de mobiliteit van bijvoorbeeld minderjarige mbo-deelnemers kunnen worden vergroot door hen voor unieke opleidingen die niet vlakbij worden aangeboden, een ov-kaart te verstrekken. Tot slot zou bij de voorgenomen opheffing van de laatste opleiding in zijn soort een signaal af moeten gaan. De raad ziet daarbij een rol voor de overheid weggelegd. Hij adviseert de overheid een meldpunt in te stellen voor de voorgenomen opheffing van opleidingen en zorg te dragen voor aanbesteding van de licenties van unieke en maatschappelijk relevante kleine opleidin-

²⁴ Jongbloed, Berthold, Bischof, De Boer, Vossensteyn, e.a., 2012.

gen. In het beroepsonderwijs gaat het daarbij primair om arbeidsmarktrelevantie. In het wetenschappelijk onderwijs gaat het ook om het in stand houden van een onderzoeksinfrastructuur.

De raad stelt voor dat de overheid met behulp van knipperlichtnormen mogelijke problemen met macrodoelmatigheid signaleert. Dit moet instellingen aanzetten tot een betere inrichting of (onderlinge) afstemming van hun opleidingsaanbod. Instellingen zouden zich hierover moeten verantwoorden in hun jaarverslag en richting de raad van toezicht. De overheid is aan zet als instellingen er zelf niet uitkomen.

4

Aanbeveling 1: verantwoording aan overheid op basis van knipperlichtnormen

4.1

Openbaarmaking van knipperlichtnormen

De overheid zou ervoor moeten zorgen dat zichtbaar is bij welke opleidingen mogelijke problemen met macrodoelmatigheid worden gesignaleerd door publicatie van knipperlichtnormen, bijvoorbeeld op een website. Daarnaast zou jaarlijks moeten worden gemonitord hoe het aantal brandende knipperlichten zich ontwikkelt en welke verklaringen hiervoor gegeven worden.

De raad denkt aan de volgende mogelijke knipperlichtnormen:

- aantal deelnemers van een opleiding in relatie tot het aantal soortgelijke opleidingen die landelijk (hoger onderwijs) of in een regio (middelbaar beroepsonderwijs) worden aangeboden: hoe meer opleidingen, hoe hoger het minimum aantal deelnemers (efficiëntie);
- werkloosheidspercentage bij afgestudeerden van een opleiding (inhoud);
- percentage afgestudeerden dat geen baan op niveau heeft (inhoud);
- percentage deelnemers dat in eerste jaar van opleiding verandert (studiekeuze); en
- percentage afgestudeerden dat achteraf spijt heeft van de gevolgde opleiding (studiekeuze).

De knipperlichten zouden vervolgens zo moeten worden afgesteld dat ze gaan branden als er aanleiding is tot zorg vanuit het oogpunt van macrodoelmatigheid. Dit betekent dat het aantal deelnemers dermate laag moet zijn, dat mag worden verondersteld dat het niet goed mogelijk is om een rendabele opleiding in te richten. Bij het percentage afgestudeerden zonder baan (op niveau) of met spijt over de gevolgde opleiding moeten knipperlichten gaan branden wanneer die indicatoren sterk afwijken van het landelijk gemiddelde.

De raad acht het van belang dat het veld zich in de knipperlichtnormen herkent. Het verdient daarom aanbeveling dat de instellingen een rol spelen bij de totstandkoming ervan. Uiteindelijk moet dit resulteren in knipperlichtnormen die breed worden erkend; door instellingen en overheid. Momenteel circuleren in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs al enkele normen die als een mogelijk knipperlicht zouden kunnen gaan fungeren voor efficiëntie. Voor het middelbaar beroepsonderwijs rekent de SBB bijvoorbeeld met achttien deelnemers als minimumnorm (voor de beroepsopleidende en beroepsbegeleidende leerwegen

op de niveaus 2, 3 en 4 samen). In het hoger onderwijs spreekt de reviewcommissie van (te) kleine ho-opleidingen wanneer zij minder dan 50 bachelorstudenten hebben.²⁵

Deze maten zijn grove indicaties. Dergelijke grenzen kunnen immers verschillen per opleiding, of – om het transparant te houden – per sector. Een technische opleiding kent doorgaans hogere vaste lasten dan een opleiding economie, waardoor meer studenten nodig zijn om de kosten eruit te halen.²⁶ Tegelijkertijd blijken deelnemers van technische opleidingen minder gevoelig voor afstand dan deelnemers van opleidingen in economie en zorg. Wanneer een opleiding tien kilometer verderop ligt, verkleint dat de kans dat een leerling ervoor kiest (met 3% voor technische opleidingen en met 9% voor economische en zorgopleidingen).²⁷ Ook dat suggereert dat het aanbod van technische opleidingen minder fijnmazig hoeft te zijn en dus wellicht met hogere minimum aantallen studenten toe kan dan het aanbod van opleidingen in economie en zorg.

Verder is het vanuit macroperspectief van belang om te kijken naar het aantal vergelijkbare opleidingen dat in een regio of landelijk bestaat. Van opleidingen die op meerdere locaties worden aangeboden mag een hoger minimum aantal deelnemers verlangd worden dan van een unieke opleiding. Een unieke ho-opleiding met 50 studenten is in bepaalde gevallen voorstelbaar, maar het is in beginsel niet doelmatig om 100 studenten over twee opleidingslocaties te verspreiden.

Belang van goede gegevens

De kwaliteit van de indicatoren is een belangrijk aandachtspunt. Het aantal deelnemers is relatief eenvoudig vast te stellen, maar de activiteiten en ervaringen van afgestudeerden van een specifieke opleiding zijn lastiger te meten. Dit vraagt om goede gegevens over de arbeidsmarkt in relatie tot de gevolgde opleiding. In een aantal gevallen beschikt het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) over behoorlijk gedetailleerde data, maar komen de gegevens met vertraging beschikbaar. Alternatieve data van bijvoorbeeld het UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) zijn sneller beschikbaar, maar kennen weer andere beperkingen. Bovendien kunnen veranderingen in definities van opleidingen leiden tot grote fluctuaties met name bij kleine opleidingen.

4.2 Verantwoording in jaarverslag en richting raad van toezicht

Instellingen zouden zich in hun jaarverslag moeten verantwoorden over de knipperlichten die branden bij hun opleidingen. Zij moeten kunnen aangeven tot welke maatregelen deze knipperlichten aanleiding geven of waarom zij daartoe geen reden zien.

Daarbij kan het zowel gaan om de didactische inrichting van opleidingen (breed/smal) als om de logistieke inrichting van opleidingen (door hoeveel instellingen wordt een opleiding aangeboden). De afweging breed/smal is lastig en kan van opleiding tot opleiding verschillen. In veel gevallen leidt verbreding tot minder uitval, maar soms kan het de uitval juist vergroten. Voor deelnemers die nog niet precies weten wat ze willen, kan een breder begin van een opleiding

²⁵ Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek, 2012.

²⁶ De bekostiging houdt tot op zekere hoogte rekening met verschillen in opleidingskosten doordat de bekostiging per deelnemer hoger is voor bijvoorbeeld technische opleidingen. Instellingen worden echter geacht zelf voldoende schaalvoordelen te behalen om met de bekostiging uit te komen: specifieke kleine opleidingen kunnen daardoor onrendabel zijn.

²⁷ Bertrand-Cloodt, Cörvers, Heijke & Van Thor, 2011.

helpen bij de oriëntatie op een beroep, maar voor degenen die het al wel weten kan het juist afschrikken (een opleiding van bakkers en slagers die bijvoorbeeld deels gezamenlijk wordt aangeboden). Ook een schijnbare verbreding van een opleiding kan vanuit arbeidsmarktperspectief juist tot een versmalling leiden: een opleiding economie biedt een breder arbeidsmarktperspectief dan bijvoorbeeld een opleiding economie & toerisme.

Instellingen zouden vaker moeten durven kiezen om opleidingen onder te brengen in bredere verbanden, bijvoorbeeld door het inrichten van specifieke 'tracks' binnen een bestaande opleiding in plaats van een aparte opleiding. Dit is wel afhankelijk van het type opleiding: verschillende disciplines zoals de opleiding tot tolk Engels, Frans of Duits kunnen bijvoorbeeld moeilijk als aparte tracks van een opleiding worden georganiseerd.

Ook voor de raad van toezicht ziet de raad nadrukkelijk een rol weggelegd bij de beoordeling van de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod. De raad van toezicht moet zijn rol als tussenlaag tussen instelling en overheid sterker benutten en het bestuur van de instelling soms stimuleren tot het nemen van moeilijke beslissingen. Bij de samenstelling van de raad van toezicht zou primair moeten worden gekeken naar persoonlijke expertise en kwaliteit op het gebied van onderwijs en onderzoek. De overheid zou de raad van toezicht op zijn rol moeten aanspreken en mag verlangen dat de raad van toezicht zich over zijn rol bij macrodoelmatigheid verantwoordt in het eigen jaarverslag. De volgende paragraaf gaat nader in op de rol van de overheid vanuit haar stelselverantwoordelijkheid.

4.3 Invulling stelselverantwoordelijkheid overheid

De raad gaat ervan uit dat de publicatie van de voorgestelde knipperlichtnormen en de verplichting tot verantwoording hierover een groot deel van de gesignaleerde knelpunten rond macrodoelmatigheid zullen helpen oplossen. Voor de gevallen waarbij dit niet zo is, ligt er een taak voor de overheid vanuit haar verantwoordelijkheid voor het stelsel. Daarbij ziet de raad, in aanvulling op de reeds bestaande instrumenten (zoals de zorgplicht in het middelbaar beroepsonderwijs en de toets voor nieuwe opleidingen in het hoger onderwijs), een rol voor de overheid bij het slechten van geschillen tussen instellingen en bij het stopzetten van de bekostiging van opleidingen waar knipperlichten zonder legitieme reden branden.

Voorzien in procedure voor beslechten van geschillen tussen instellingen

Op het moment dat instellingen er onderling niet in slagen om hun opleidingsaanbod met elkaar af te stemmen, is er voor de overheid een rol weggelegd om te voorzien in een procedure voor beslechting van deze geschillen. Ook daarbij zouden de knipperlichtnormen een belangrijke bron van informatie kunnen vormen.

Daarnaast zal de overheid moeten bijhouden of de knipperlichtnormen ook daadwerkelijk leiden tot een macrodoelmatig opleidingsaanbod. Als dat niet het geval blijkt te zijn, moet zij de mogelijkheid hebben om opleidingen open te houden (wanneer opheffing van unieke en maatschappelijke relevante opleidingen dreigt plaats te vinden, zie aanbeveling 3 in hoofdstuk 6) of te sluiten, zoals hieronder wordt uitgewerkt.

Voor het middelbaar beroepsonderwijs sluit de voorgestelde aanpak in grote lijnen aan bij het toetsingskader voor het regionale opleidingsaanbod dat door het Ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) in april 2012 is voorgesteld als onderdeel van plannen

voor verbetering van de macrodoelmatigheid.²⁸ De door het Ministerie van OCW voorgestelde aanpak voorziet in het verbeteren van de informatie richting deelnemers, het versterken van het opleidingsportfolio op instellingsniveau, een betere afstemming van het aanbod op regionaal niveau, en het versterken van het aanbod van specifieke opleidingen op landelijk niveau. Onderdeel daarvan is het opstellen van een toetsingskader voor het opleidingsaanbod op regionaal niveau, waarbij wordt gekeken naar indicatoren met bijbehorende signaleringswaarden voor arbeidsmarktrelevantie, doelmatigheid en toegankelijkheid. Indien één van de signaleringswaarden wordt overschreden, is dat reden voor nadere analyse van de specifieke situatie. Het zwaartepunt ligt daarbij echter op arbeidsmarktrelevantie. Voor de andere elementen van macrodoelmatigheid (zoals studiekeuze en efficiëntie) is aanmerkelijk minder aandacht.

Ook in het hoger onderwijs worden afspraken met instellingen gemaakt over een herschikking, indikking en scherpere profilering van het opleidingsaanbod, mede in relatie tot de agenda's van de topsectoren. Zo wordt toekenning van 7% van het onderwijsbudget voor het hoger onderwijs in de periode 2013-2016 afhankelijk van prestatie-afspraken tussen instellingen. In dat kader is een reviewcommissie hoger onderwijs en onderzoek ingesteld voor de beoordeling van voorstellen van universiteiten en hogescholen. De commissie hanteert daarbij drie criteria: 1) het ambitieniveau en realiteitsgehalte van de voorstellen voor onderwijs, onderzoek en valorisatie; 2) de aansluiting bij de op stelselniveau gewenste zwaartepuntvorming en differentiatie; en 3) de uitvoerbaarheid.²⁹

Hoewel de afspraken in het hoger onderwijs kunnen bijdragen aan een verbetering van de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod, bieden zij daarvoor nog onvoldoende garantie. De raad stelt daarom voor om in het hoger onderwijs analoog aan het middelbaar beroeps-onderwijs een toetsingskader te ontwikkelen voor de macrodoelmatigheid van het landelijke opleidingsaanbod. Dit sluit aan op het voornemen van het Ministerie van OCW om het opleidingsaanbod periodiek te analyseren met als doel een betere regionale taakverdeling en afstemming. Het gaat daarbij zowel om vermindering van het aantal (onrendabele) opleidingen die sterk met elkaar verwant zijn (binnen de sector techniek bestaan bijvoorbeeld ruim zestig verschillende opleidingsnamen), als om vermindering van het aantal locaties waar eenzelfde opleiding wordt aangeboden.³⁰

In het uiterste geval zou de overheid moeten overgaan tot het ontnemen van het recht op bekostiging van een bepaalde opleiding of het recht om een opleiding op een bepaalde locatie aan te bieden. De raad wijst erop dat in de WHW (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek) is vastgelegd dat de minister van OCW die bevoegdheid heeft op grond van macrodoelmatigheidsoverwegingen.³¹

Procedure voor ingrijpen overheid in het kader van macrodoelmatigheid in middelbaar beroeps-onderwijs en hoger onderwijs

De raad stelt voor dat de overheid daaraan een procedure koppelt voor sluiting van opleidingen in het geval er op macroniveau sprake is van een ondoelmatig opleidingsaanbod. Brandende knipperlichten vormen daarvoor de aanleiding. Vervolgens is het in eerste instantie aan instellingen om (gezamenlijk) actie te ondernemen om deze knipperlichten 'te doven' of om

²⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012a.

²⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012b.

³⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011a.

³¹ Zie artikel 6,5 en artikel 7,17a van de WHW.

overtuigend uit te leggen waarom de bestaande situatie toch verantwoord is. Wanneer mocht blijken dat knipperlichten langer dan een jaar blijven branden, dan kan de overheid instellingen daarop schriftelijk aanspreken. Daarbij kan de overheid de instellingen vragen om binnen een afzienbare termijn met een actieplan te komen. Alleen in het geval dat dit actieplan onvoldoende vertrouwen wekt, is overheidsingrijpen gerechtvaardigd.

Vervolgens moet worden beoordeeld in hoeverre er sprake is van een unieke en maatschappelijk relevante opleiding, of er sprake is van meerdere knipperlichten die branden, en op welke wijze de instelling het in stand houden van een opleiding heeft verantwoord. Mocht het niet gaan om een unieke en maatschappelijk relevante opleiding en mocht de instelling geen goede verantwoording kunnen bieden voor het (blijven) knipperen van verschillende knipperlichten, dan kan de overheid beslissen om de desbetreffende opleiding(slocatie) te sluiten (dan wel de bekostiging stop te zetten).

Bij de nadere uitwerking van deze door de raad voorgestelde procedure moet niet alleen worden gelet op de bijbehorende administratieve lasten voor de overheid, maar ook op de extra administratieve lasten voor instellingen. De procedure dient zo te worden ingericht dat die niet of nauwelijks leidt tot een toename van de verantwoordingslast bij opleidingen waar geen sprake is van een ondoelmatige situatie.

Als het gaat om de studiekeuze voor en de inhoud (arbeidsmarktrelevantie) van grotere opleidingen, beveelt de raad aan om óók deelnemers de beschikking te geven over betere informatie. De volgende aanbeveling gaat daarom in op de vraag op welke manier deelnemers kunnen worden geholpen om een betere afweging te maken tussen verschillende opleidingen.

Een afgewogen opleidingskeuze is alleen mogelijk wanneer aankomende studenten weten waar ze voor kiezen. Instellingen dienen daarom een eerlijk beeld te schetsen van de kwaliteit en de arbeidsmarktrelevantie van opleidingen. De Onderwijsinspectie zou hierop toe moeten zien. Ook scholen in het voortgezet onderwijs kunnen hun leerlingen beter voorlichten wanneer zij beschikken over objectieve informatie over mogelijke vervolgoedingen.

5 Aanbeveling 2: verbeter studiekeuzeproces door vergroting inzicht deelnemers

5.1 Beperkt zicht op kwaliteit en arbeidsmarktperspectief opleidingen

Aankomende studenten hebben de keuze uit veel opleidingen, met name in het middelbaar beroepsonderwijs. Goede voorlichting is daarom van groot belang. Objectieve informatie helpt bij het maken van een gedegen keuze. Denk bijvoorbeeld aan informatie over de kwaliteit van de opleidingen, of over de te verwachten arbeidsmarktkansen. Momenteel wordt deze informatie niet structureel aan studenten verstrekt. Vo-scholieren hebben bij hun studiekeuze dan ook nauwelijks een idee van hun kansen op de arbeidsmarkt.³²

Instellingen onderkennen zelf ook dat de informatievoorziening beter kan. De HBO-raad en de VSNU (Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten) hebben toegezegd om plannen uit te werken omtrent een gemeenschappelijke 'studiebijsluiter' voor hogescholen en universiteiten. In de bijsluiter moeten opleidingen verplicht informatie verstrekken over bijvoorbeeld het aantal contacturen, het studiesucces en de baankansen.³³ Een aantal hogescholen is hier op eigen initiatief al mee gestart. Per opleiding geven ze informatie over een standaard set van indicatoren, afgezet tegen een landelijke benchmark.

Mbo-instellingen zijn momenteel al wettelijk verplicht om aankomende studenten tijdig en realistisch voor te lichten over de arbeidsmarktkansen, als onderdeel van de zogenoemde zorgplicht.³⁴ In de praktijk wordt deze zorgplicht echter lang niet altijd nageleefd. De instellingen komen moeilijk uit de spagaat om enerzijds potentiële studenten goed voor te lichten en anderzijds zo veel mogelijk studenten binnen te halen vanuit een bedrijfseconomische behoefte.³⁵ Om de informatievoorziening naar aankomende mbo'ers te verbeteren, bestaan ook voor mbo-opleidingen plannen voor een studiebijsluiter.³⁶ Ook wordt het toezicht op de

³² Mazza, 2012.

³³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011b.

³⁴ Het wettelijk kader hiervoor is de zorgplicht voor een deelnemersstatuut waarvan een systeem van beroepskeuzevoorlichting deel kan uitmaken. WEB, artikel 7.4.8 en Model Deelnemersstatuut JOB-MBO Raad.

³⁵ Inspectie van het Onderwijs, 2010.

³⁶ Memorie van toelichting bij begroting OCW 2012, 2011.

zorgplicht van instellingen aangescherpt. Daarbij kijkt de Inspectie naar de vraag of instellingen voldoende oog hebben voor de doelmatigheid en het arbeidsmarktperspectief van hun opleidingen.³⁷

De huidige gegevens over arbeidsmarktperspectieven zijn voor verbetering vatbaar. Ze zijn namelijk gebaseerd op enquêtes onder afgestudeerden. Dat betekent dat slechts van een beperkt deel van de studenten bekend is hoe de overgang naar de arbeidsmarkt is verlopen. Wanneer gebruik wordt gemaakt van registratiegegevens, is van (vrijwel) iedere afgestudeerde informatie over de eerste schreden op de arbeidsmarkt voorhanden. Dat betekent dat ook van relatief kleine opleidingen informatie kan worden verstrekt. Per opleiding zijn immers van een minimum aantal afgestudeerden gegevens nodig om over die specifieke opleiding te kunnen berichten. Alleen dan is de informatie betrouwbaar en kan de privacy van individuen worden gegarandeerd. Momenteel zet de DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs) een dergelijke databank op.³⁸

Beperkte keuzevrijheid door regionale binding

Onderwijsdeelnemers in het middelbaar beroepsonderwijs zijn beperkt in hun studiekeuze door de afstand tot de opleiding. Onderzoek laat zien dat zij minder snel kiezen voor een opleiding wanneer die verder weg ligt.³⁹ Ook in het hoger onderwijs, met name in het hoger beroepsonderwijs, blijkt een groot deel van de studenten te kiezen voor een opleiding in de buurt van het ouderlijk huis. De mobiliteit van studenten in het hoger onderwijs is wat groter dan die van mbo-studenten, maar ook nog steeds sterk regionaal gericht, met name in het hoger beroepsonderwijs.⁴⁰ Onderzoek in Duitsland suggereert bijvoorbeeld dat de kans dat een individu überhaupt naar een universiteit gaat, met twee tot drie procentpunt afneemt als de afstand tot de dichtstbijzijnde universiteit met tien kilometer toeneemt. Voor hogescholen wordt geen effect gevonden, mogelijk doordat deze meer gespreid zijn over Duitsland.⁴¹

5.2 Belemmeringen in studiekeuzeproces wegnemen

De raad is een voorstander van een zo compleet mogelijke informatievoorziening richting aankomende studenten. Hij omarmt daarom het idee van de studiebijsluiter en zou deze ook in het middelbaar beroepsonderwijs ingevoerd willen zien.

Daarnaast is de raad van mening dat ook de vooropleiding een verantwoordelijkheid heeft in een goede studievoorlichting. Scholen zouden daarom moeten weten hoe succesvol hun gediplomeerden in vervolgoopleidingen zijn. Aan de hand daarvan kunnen ze hun voorlichting eventueel aanpassen.

Een eerste stap in het verbeteren van de transparantie van opleidingen is het verminderen van het aantal verschillende benamingen voor nagenoeg dezelfde opleidingen. In het hoger onderwijs heeft de Commissie Reductie Aanbod Bacheloropleidingen (CRAB) bijvoorbeeld in 2003 geadviseerd om het aantal opleidingslabels nagenoeg te halveren van 206 naar 113.⁴²

³⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012b.

³⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012b.

³⁹ Van Huis & Wobma, 2010.

⁴⁰ Van Huis & Wobma, 2010.

⁴¹ Spiess & Wrohlich, 2010.

⁴² Stuurgroep Onderwijsbeleid & Commissie Reductie Aanbod Bacheloropleidingen, 2003.

Momenteel is de SBB bezig om het opleidingsaanbod in het middelbaar beroepsonderwijs inzichtelijker te maken.⁴³ In het hoger onderwijs zijn sectoren doende om te komen tot sectorale afspraken over de naamgeving en de invoering van bredere opleidingen.⁴⁴

Vervolgens zou van elke opleiding bekend moeten zijn wat de kwaliteit is en wat de arbeidsmarktperspectieven zijn. Hiervoor dient een databank te worden aangemaakt met zo veel mogelijk objectieve informatie. Deze databank is dezelfde als die waar de knipperlichtnormen gebruik van kunnen maken. Met een druk op de knop zou de informatie per gewenste opleiding bekend moeten zijn, inclusief een benchmark van dezelfde opleiding op andere instellingen, of van aanverwante opleidingen. Instellingen zouden moeten worden verplicht om met deze gegevens aankomende studenten voor te lichten. Door de knipperlichten duidelijk te communiceren, gaat hier een waarschuwendende werking vanuit. Het kan studenten op andere gedachten brengen wat betreft hun studiekeuze en daarmee instellingen doen heroverwegen om deze opleidingen aan te bieden. De Onderwijsinspectie zou moeten controleren of de instellingen deze zorgplicht ook daadwerkelijk naleven.

Ook scholen in het voortgezet onderwijs kunnen gebruikmaken van de databank. In het bijzonder zouden zij het succes van de studiekeuze van hun gediplomeerden moeten kunnen volgen. Denk bijvoorbeeld aan het percentage dat al binnen een jaar verandert van opleiding, of het percentage dat aangeeft achteraf spijt te hebben van de opleidingskeuze. Als deze cijfers slechter uitvallen dan gemiddeld, is dat een indicatie van een minder goede studievoorzichting. De loopbaanoriëntatie en -begeleiding zou dan nog eens tegen het licht kunnen worden gehouden.

Keuze niet alleen gebaseerd op harde gegevens

Het is realistisch om te veronderstellen dat de studiekeuze van jongeren altijd voor een deel zal worden ingegeven door andere motieven dan opleidingskwaliteit en arbeidsmarktperspectief. Zeker als het gaat om relatief jonge deelnemers die bijvoorbeeld op hun vijftiende een keuze moeten maken voor een mbo-opleiding, ligt het voor de hand dat een deel van hen nog niet precies weet wat zij later willen en kunnen worden. Zij zijn vaak geneigd om te kiezen voor een specifiekere opleiding dan gezien hun latere loopbaan verstandig is.⁴⁵ Dit betekent dat een macrodoelmatig opleidingsaanbod een goede mix van brede en smalle opleidingen moet omvatten.

Problemen bij de studiekeuze komen bovendien niet alleen voort uit gebrek aan informatie over de arbeidsmarktperspectieven, maar ook uit onwetendheid over de inhoud van het beroep. Denk bijvoorbeeld aan iemand die graag zorg wil besteden aan zieke mensen. Een opleiding verpleegkunde ligt dan voor de hand. Het verkrijgen van de baan hoeft dan geen probleem te zijn, de invulling ervan wellicht wel. Het kan immers tegenvallen hoeveel aandacht een verpleger in de praktijk aan een patiënt kan geven. Ook is het mogelijk dat afgestudeerden terechtkomen in banen die op het moment van de studiekeuze in het geheel nog niet bestonden.

⁴³ Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven, 2012.

⁴⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011a.

⁴⁵ Borghans & De Grip, 1999.

Met name in het middelbaar beroepsonderwijs komen opleidingen tot stand in samenspraak met het afnemend beroepenveld. Bedrijven zijn er in de eerste plaats in geïnteresseerd dat zij een vacature kunnen opvullen op het moment dat die ontstaat. Daartoe hebben zij het liefst een ruime beschikbaarheid van specifiek geschoold personeel dat direct inzetbaar is. Ze hebben daardoor minder oog voor het langetermijnperspectief van de arbeidsmarktrelevantie van opleidingen. Die vooruitzichten op lange termijn zijn voor studenten uiteraard wel van belang. Al is het maar omdat er zo'n vier jaar zit tussen de start van een opleiding en het moment van afstuderen. Het informeren over het langetermijnperspectief is echter niet eenvoudig.

Voor bedrijven, zeker in het mkb (midden- en kleinbedrijf) dat het grootste deel van het bedrijfsleven uitmaakt, is het moeilijk zo niet onmogelijk om langere tijd vooruit te kijken. De vraag naar afgestudeerden is vaak conjunctuurgevoelig. Daarnaast zorgen technologische veranderingen voor wijzigingen in de vraag op de arbeidsmarkt. Vaardigheden die van werknemers gevraagd worden, veranderen door de tijd. Brits onderzoek laat zien dat tussen 1997 en 2006 het belang van bijvoorbeeld sociale en communicatieve vaardigheden sterk is toegenomen.⁴⁶

Verder geeft de aansluiting van het onderwijs op de eerste banen slechts een beperkt beeld van de arbeidsmarktrelevantie van een opleiding. Op de langere termijn kan die aansluiting anders uitpakken. Specifieke beroepsgerichte opleidingen zijn bijvoorbeeld goed voor de aansluiting op de arbeidsmarkt op korte termijn, maar op de lange termijn kunnen meer algemene opleidingen effectiever zijn.⁴⁷ Een opleiding moet niet alleen goede arbeidsmarktperspectieven bieden voor een eerste baan, maar ook voldoende flexibiliteit bieden om later naar een andere baan te kunnen doorstromen, zeker in conjunctuurgevoelige sectoren.

Beschikbare informatie verbeteren

De beschikbare informatie over arbeidsmarktrelevantie van opleidingen heeft daarom slechts ten dele een voorspellende waarde. De informatie is vooral gebaseerd op het (recente) verleden, hooguit aangevuld met verwachtingen voor de nabije toekomst. Bovendien betreft het informatie over de aansluiting met de opleiding op korte termijn. De cijfers over arbeidsmarktperspectief kunnen bovendien gerelateerd zijn aan het type studenten (zelfselectie) dat in het recente verleden een bepaalde opleiding heeft gevolgd en daarmee een minder goede voorspeller zijn voor andere studenten die de opleiding gaan doen.

Desalniettemin is de beschikbare informatie over de arbeidsmarktrelevantie nog steeds van waarde. Voor sommige sectoren is de lange termijn ook beter te voorspellen dan voor andere. De vraag naar personeel is bijvoorbeeld in grote delen van de zorg en de techniek structureel groter dan het aanbod. Het aantal schoolverlaters is te klein om aan de vervangingsvraag te voldoen.⁴⁸ Bovendien is de huidige beschikbare informatie voor verbetering vatbaar. De landelijke voorspellingen zouden meer naar regionaal niveau kunnen worden uitgesplitst. Hoe preciezer de informatie is die aan studenten wordt gegeven, hoe gefundeerder zij hun keuze kunnen maken.

⁴⁶ Green, 2012.

⁴⁷ Hanushek, Woessmann & Zhang, 2011.

⁴⁸ Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, 2011.

Unieke en maatschappelijk relevante kleine opleidingen zouden door middel van een speciale licentie met extra bekostiging in de lucht moeten worden gehouden. De raad ziet daarbij een rol weggelegd voor de overheid. Zij zou een meldpunt moeten instellen voor de voorgenomen opheffing van opleidingen en zorg moeten dragen voor aanbesteding van de licenties voor unieke en maatschappelijk relevante kleine opleidingen.

6

Aanbeveling 3: licentiesysteem voor unieke kleine opleidingen

6.1

Licentiesysteem voor unieke en maatschappelijk relevante kleine opleidingen

De raad stelt voor dat er een licentiesysteem moet komen voor unieke en maatschappelijk relevante kleine opleidingen. Op die manier moet worden voorkomen dat deze opleidingen nergens in Nederland meer worden aangeboden. Om dat te bereiken zou er naast een meldingsplicht voor de opheffing van opleidingen een aanbestedingsprocedure moeten komen voor unieke opleidingen. In het middelbaar beroepsonderwijs kan worden aangesloten bij het daar voorgestelde licentiesysteem voor kleine opleidingen. In het hoger onderwijs moet een vergelijkbare procedure worden uitgewerkt, waarbij de overheid uiteindelijk verantwoordelijk is voor de toekenning van licenties.

Daarbij is van belang of sprake is van een opleiding met maatschappelijke relevantie. In het beroepsonderwijs gaat het dan in de eerste plaats om arbeidsmarktrelevantie. Dit sluit aan bij het initiatief van de Samenwerkende Organisaties Specialistisch (SOS) Vakmanschap. Dit initiatief is gericht op het behoud van specialistische mbo-opleidingen met landelijk een klein aantal deelnemers, die echter noodzakelijk zijn om een bepaald beroep in stand te houden. Daarnaast moet het gaan om een beroep met toekomst en aantoonbare bereidheid bij de branche om zelf bij te dragen. SOS Vakmanschap heeft hiervoor criteria opgesteld, die ook door het Ministerie van OCW zijn overgenomen.⁴⁹

Voor kleine opleidingen die op meerdere plekken worden aangeboden, is het volgens de raad aan de instellingen om in overleg met (regionale) werkgevers te bepalen of een opleiding in stand moet worden gehouden. Naast werkgevers in het bedrijfsleven gaat het hierbij ook om werkgevers in de semi-publieke sector, zoals in de zorg en het onderwijs.

In het hoger beroepsonderwijs kunnen soortgelijke criteria als in het middelbaar beroepsonderwijs worden gehanteerd, zij het dat bij de toekenning van een licentie rekening kan worden gehouden met een grotere mobiliteit van studenten. In het wetenschappelijk onderwijs

⁴⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012a.

zou ook het in stand houden van een wetenschappelijke infrastructuur een criterium bij de toekenning van een licentie moeten zijn.

Aan deze licentie zou ook extra bekostiging moeten zijn verbonden, die het mogelijk maakt om opleidingen op een verantwoorde manier in stand te houden, zoals ook eerder door de SER bepleit.⁵⁰ Verder pleit de raad voor het toekennen van een licentie voor een beperkte periode (bijvoorbeeld vijf instroomlichtingen), omdat bijvoorbeeld de arbeidsmarktrelevantie door de jaren heen kan veranderen. Ook bestaat de mogelijkheid dat ontwikkelingen in het opleidingsaanbod van verwante opleidingen ervoor zorgen dat een andere instelling beter in staat is om een bepaalde opleidingslicentie uit te voeren.

Overigens kan in het hoger onderwijs ook worden overwogen om te komen tot een gezamenlijk aanbod met Vlaanderen. Bijvoorbeeld in het geval van studies die een te klein aantal studenten trekken om in Nederland een verantwoorde opleiding te kunnen organiseren, maar die wel van belang zijn voor de wetenschappelijke infrastructuur van het Nederlandse taalgebied (vergelijk de situatie rondom de aangekondigde opheffing van de studie Portugees).

6.2 Ov-kaart voor deelnemers unieke mbo-opleidingen

De raad pleit er verder voor om de mobiliteit van zestien- en zeventienjarige mbo-deelnemers te vergroten als ze voor een maatschappelijke relevante opleiding kiezen, die niet vlakbij huis wordt aangeboden. De raad denkt hierbij aan het verstrekken van een ov-kaart. Nu krijgen mbo-deelnemers alleen een ov-kaart als ze 18 jaar of ouder zijn, ongeacht de afstand tot hun opleiding. Bij sommige kleine opleidingen zouden de knipperlichtnormen immers aanleiding kunnen geven tot sluiting bij enkele instellingen, waardoor de dichtstbijzijnde instelling die de opleiding aanbiedt verder weg ligt. Om unieke mbo-opleidingen die maatschappelijke meerwaarde hebben toch bereikbaar te maken, kan een ov-kaart goede diensten bewijzen.

6.3 Meldingsplicht voor opheffen opleidingen

Voorwaarde voor het invoeren van een licentiesysteem voor unieke opleidingen is een meldingsplicht voor het opheffen van opleidingen. Om te kunnen bepalen of een bepaalde opleiding nog maar op één plek in Nederland wordt aangeboden, moet duidelijk zijn wat het bestaande opleidingsaanbod is. Als de laatste opleiding in zijn soort dreigt te worden opgeheven, zou een signaal af moeten gaan.

De bestaande opleidingsregisters voor middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs (Crebo en Croho) bieden daarvoor onvoldoende informatie. Bij de opheffing van opleidingen kunnen instellingen bijvoorbeeld slapende Crebo- en Croho-registraties aanhouden. Ook het signaleren van Crebo- of Croho-opleidingen zonder deelnemers biedt geen soelaas: wanneer de laatste deelnemer een opleiding heeft verlaten, kan het zijn dat een opleiding feitelijk al enkele jaren niet meer (als keuzemogelijkheid) bestaat. Ook zijn er voorbeelden van kleine specifieke opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs (bijvoorbeeld museum-restaurateur) die slechts een keer in de vijf jaar met een klasje starten.

⁵⁰ Sociaal-Economische Raad, 2002.

Instellingen die het voornemen hebben om een opleiding te sluiten, zouden dat daarom tijdig moeten melden. De overheid zou daarvoor een meldpunt moeten instellen. Vervolgens is het aan de overheid om te beoordelen of het gaat om opheffing van een unieke opleiding. Is dat inderdaad het geval, dan kan de aanbestedingsprocedure voor een licentie worden gestart.

De vraag hoe unieke en maatschappelijk relevante kleine opleidingen te beschermen, vormt het sluitstuk van een systeem voor macrodoelmatigheid op maat. Als wordt gesignaleerd van welke specifieke mbo- en ho-opleidingen het aanbod niet macrodoelmatig is, zijn in de visie van de raad eerst de desbetreffende instellingen aan zet om hier verandering in aan te brengen. Vervolgens kan de overheid ingrijpen als een meer macrodoelmatig opleidingsaanbod uitblijft. Dit betreft ook een ongewenste vershraling van het opleidingsaanbod.

Afkortingen

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDHO	Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs
CHEPS	Center for Higher Education Policy Studies
CRAB	Commissie Reductie Aanbod Bacheloropleidingen
Crebo	Centraal register beroepsopleidingen
Croho	Centraal register opleidingen hoger onderwijs
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
hbo	hoger beroepsonderwijs
ho	hoger onderwijs
KBA	Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
mkb	midden- en kleinbedrijf
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
roc	regionaal opleidingencentrum
SBB	Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven
SER	Sociaal-Economische Raad
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VSNU	Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
wo	wetenschappelijk onderwijs

Literatuur

- 1 cijfer HO 2011. Geraadpleegd op 18 juni 2012 via de website van Dienst Uitvoering Onderwijs, http://duo.nl/zakelijk/ho/inschrijven_en_bekostigen/1_cijfer_ho_2011.asp.
- Bertrand-Cloodt, D., Cörvers, F., Heijke, H. & Van Thor, J. (2011). *Verkenning van de invloed van reisafstand op de keuze voor een middelbare beroepsopleiding*. Maastricht: ROA.
- Borghans, L. & De Grip, A. (1999). Smal en breed opleiden: productiviteit versus flexibiliteit. *Gids voor de opleidingspraktijk*, 1999(28), 1.29.Bor.21 - 21.29.Bor.33.
- Box, J.M.F. (1991). Macrodoelmatigheid en het lemmingen-effect. *Tijdschrift voor hoger onderwijs*, 9(4), 219-224.
- Commissie Kwalificeren en Examineren (2010). *Naar meer doelmatigheid in het mbo*. Zoetermeer: Stuurgroep Beroepsonderwijs Bedrijfsleven.
- Commissie Onderwijs en Besturing BVE (2010). *Naar meer focus op het mbo!* Den Haag: Ministerie van OCW.
- De Graaf, D., Hof, B. & Van Klaveren, C. (2009). *De diverse loopbanen van bèta's*. Amsterdam: SEO.
- Eimers, T., Den Boer, P., Busse, G., Vermeulen, M., Vink, R. & Kat-de Jong, M. (2012). *Macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod in het mbo: ervaringen in vier Europese landen*. Nijmegen/Tilburg: KBA/IVA.
- Green, F. (2012). Employee Involvement, Technology, and Evolution in Job Skills: A Task-Based Analysis. *Industrial and Labor Relations Review*, 65(1).
- Hanushek, E.A., Woessmann, L. & Zhang, L. (2011). *General education, vocational education, and labor-market outcomes over the life-cycle*. Geraadpleegd op 15 juni 2012 via de website van The National Bureau of Economic Research, <http://www.nber.org/papers/w17504>.
- Huisman, J. (1995). *Differentiation, diversity and dependency in higher education: A theoretical and empirical analysis*. Proefschrift. Lemma, Utrecht.
- Huisman, J. (2012). De regulering van studierichtingen in de eerste helft van de jaren tachtig. *TH&MA*, 2012(2), 49-53.
- Inspectie van het Onderwijs (2010). *Zorgplicht arbeidsmarktperspectief bij mbo-instellingen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jongbloed, B., Berthold, C., Bischof, L., De Boer, H., Vossensteyn, H. & Van Weel, T. (2012). *Macrodoelmatigheid in het hoger onderwijs: een internationaal vergelijkende studie*. Enschede: CHEPS.
- Lotingsstudies 2012-2013 in hbo en wo*. Geraadpleegd op 22 juni 2012 via <http://www.ib-groep.nl/particulieren/studeren/loten/loten.asp>.
- Mazza, J. (2012). *On the Uncertain Nature of Human Capital Investments*. Proefschrift. Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
- Memorie van toelichting bij begroting OCW 2012* (2011). Kamerstukken II, 2011-2012, 33000 VIII, nr. 2.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011a). *Kwaliteit in verscheidenheid*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011b). *Schriftelijke beantwoording begroting OCW*. Brief van Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 30 november 2011. Kenmerk 350178. Geraadpleegd op 18 juni 2012 via <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ocw/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/12/01/beantwoording-vragen-begroting-ocw.html>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012a). *Aanbod van mbo-opleidingen*. Brief van Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 2 april 2012. Kenmerk 381437. Geraadpleegd op 18 juni 2012 via <http://www.rijksoverheid.nl/>

- ministeries/ocw/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/04/02/kamerbrief-over-aanbod-mbo-opleidingen.html.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012b). *Prestatieafspraken met hogescholen en universiteiten*. Brief van Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 7 maart 2012. Kenmerk 386473. Geraadpleegd op 18 juni 2012 via <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ocw/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/03/07/kamerbrief-over-prestatieafspraken-met-hogescholen-en-universiteiten.html>.
- Programmamanagement MBO15 (2012). *Macrodoelmatigheid als opdracht*. Den Haag: Programma Macrodoelmatigheid MBO.
- Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2011). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2016*. Maastricht: ROA.
- Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek (2012). *Overzicht indicatoren*. Den Haag: RCHO.
- Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (2012). *Mbo-diploma's: doelmatige basis voor vakmanschap*. Zoetermeer: SBB.
- Sociaal-Economische Raad (2002). *Koersen op vernieuwing*. Den Haag: SER.
- Spiess, C.K. & Wrohlich, K. (2010). Does distance determine who attends a university in Germany? *Economics of Education Review*, 29(3), 470-479.
- Stuurgroep Onderwijsbeleid & Commissie Reductie Aanbod Bacheloropleidingen (2003). *Een meer overzichtelijk en doorzichtig aanbod van universitaire bacheloropleidingen*. Utrecht: VSNU.
- Van Huis, M. & Wobma, E. (2010). Verhuisgedrag van jongeren. *CBS Bevolkingstrends, 2010* (1e kwartaal), 22-27.
- Vink, R., Oosterling, M., Vermeulen, M., Eimers, T. & Kennis, R. (2010). *Doelmatigheid van het middelbaar beroepsonderwijs*. Tilburg: IVA.
- VSNU (2012). *Prestaties in perspectief*. Den Haag: VSNU.
- Wat zijn de toelatingseisen voor het middelbaar beroepsonderwijs (mbo)?* Geraadpleegd op 18 juni 2012 via de website van Rijksoverheid, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/beroeps-onderwijs/vraag-en-antwoord/wat-zijn-de-toelatingseisen-voor-het-middelbaar-beroeps-onderwijs-mbo.html>.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Den Haag: WRR.

Geraadpleegde deskundigen

Individuele gesprekken

De heer R. Baarda	Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven
De heer W. Berentsen	Vereniging FME-CWM
De heer C. van den Berg	VSNU
Mevrouw B. Claassen	Sociaal-Economische Raad
De heer H. Corstjens	Platform Bèta Techniek/MBO15
De heer F. Cörvers	Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
Mevrouw G. van Erp	MKB-Nederland
De heer H. de Jonge	VSNU
Mevrouw A. Knottnerus	Platform Bèta Techniek/MBO15
Mevrouw D. Lanser	Centraal Planbureau
De heer A. van der Leest	Metaalunie
De heer H. van der Meer	Sociaal-Economische Raad
De heer K. Pagrach	Inspectie van het Onderwijs
Mevrouw T. Riemens	Sociaal-Economische Raad
De heer R. Smits	HBO-raad
De heer M. van der Steeg	Centraal Planbureau
De heer G. Veneboer	Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven
De heer N. Verbraak	Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs
De heer F. van Vught	Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek
Mevrouw G. van der Wal	Inspectie van het Onderwijs
Mevrouw M. van der Weiden	MBO-raad

Panelbijeenkomst SER (3 april 2012)

Mevrouw M. Bussemaker	Hogeschool van Amsterdam
Mevrouw A. Deelen	Centraal Planbureau
Mevrouw G. Dolsma	VNO-NCW
Mevrouw G. van Erp	MKB-Nederland
Mevrouw H. de Geus	MHP
De heer A. de Grip	Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
De heer A. Hokken	LTO-Nederland
Mevrouw J. Plantenga	Universiteit Utrecht
Mevrouw C. Rietbergen	FNV
De heer A. Steenhart	Algemene Onderwijsbond
De heer R. van der Woud	CNV

Bijlage 1

Adviesvraag Tweede Kamer



Voorzitter

Aan de Onderwijsraad
t.a.v. de voorzitter,
mevrouw prof. dr. G.T.M. ten Dam
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Den Haag, 1 juli 2011

Geachte mevrouw Ten Dam,

In haar vergadering van 30 juni jl. heeft de Kamer op grond van artikel 30 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal besloten, de Onderwijsraad advies te vragen over *Macrodoelmatigheid van nieuwe opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs en over Werk maken van een levenlang leren / omgang met tweede kans onderwijs.*

In de bijlage vindt u een uitgewerkte vraagstelling.

Namens de Kamer vraag ik u aan het verzoek te voldoen.

Met vriendelijke groet,

Gerdi A. Verbeet
Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Telefoon +31 70 318 3033
Postbus 20018, 2500 EA Den Haag



BIJLAGE

Op basis van de Kaderwet Adviescolleges vormt de Onderwijsraad een adviescollege voor zowel de regering als de Kamer.

De Onderwijsraad heeft de Kamer, voorafgaand aan de vaststelling van zijn Werkprogramma 2012, in de gelegenheid gesteld een adviesaanvraag te formuleren. De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stelt aan de Kamer voor om de Onderwijsraad over de volgende twee onderwerpen advies te vragen, onder vermelding van de hieronder genoemde aandachtspunten.

Macrodoelmatigheid van nieuwe opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs

Er is sprake van wildgroei van allerlei nieuwe opleidingen. In het mbo wordt een versnippering van het opleidingsaanbod geconstateerd. Daarnaast in toenemende mate ook sprake van opleidingen die vooral gericht lijken te zijn op het aantrekken van leerlingen. De vraag is of deze opleidingen voldoende arbeidsmarktrelevant zijn. Is een nadere beschouwing van de wijze waarop men arbeidsrelevantie aantoonbaar? Ook in het hoger onderwijs bestaan veel nieuwe opleidingen. Is hier sprake van falen van de markt? Voldoet het mechanisme van de macrodoelmatigheidstoets niet? Is een aanpak denkbaar waarbij enerzijds tegemoet wordt gekomen aan de vraag van individuele studenten en anderzijds aan de vraag van de arbeidsmarkt en de financiële haalbaarheid van de bekostiging?

Werk maken van een leven lang leren / omgang met tweede kans onderwijs

Naar verwachting komen in de toekomst minder publieke middelen voor het onderwijs beschikbaar, mede als gevolg van de groeiende kosten voor de overheid in de zorg. Ook zal mogelijk krapte op de arbeidsmarkt ontstaan: krijgen we meer leraren en minder verplegers of andersom? Globalisering en vervalende grenzen maken de onderwijsinfrastructuur voor leerlingen/studenten in meerder landen toegankelijk.

Anderzijds leiden veranderingen in de samenleving tot veranderende eisen waaraan mensen moeten voldoen om actief te kunnen participeren in die samenleving. Langere levensduur leidt tot doorwerken tot op hogere leeftijd dan nu het geval is. Hieruit volgt de noodzaak tot voortgaande scholing gedurende de hele levensloop. Hoe kunnen we de bestaande verhouding en inrichting van initieel onderwijs en leven lang leren zodanig herijken, dat een betaalbare en duurzame variëteit aan opleidingsroutes ontstaat aansluitend bij individuele- en maatschappelijke behoeften? Welke rol zouden werkgevers hierbij kunnen spelen en wat betekent dit voor het niet-bekostigd onderwijs?

Het opleidingsaanbod moet zo goed mogelijk aansluiten op de vraag van deelnemers en van de (toekomstige) arbeidsmarkt. Tegelijkertijd moet het aanbod op een efficiënte manier worden georganiseerd. Er is sprake van een macrodoelmatig opleidingsaanbod als deze verschillende aspecten met elkaar in balans zijn. De Onderwijsraad doet in dit advies aanbevelingen voor verbetering van de macrodoelmatigheid van het middelbaar beroeps- onderwijs en het hoger onderwijs.