

Evaluatie herziening kwalificatiestructuur mbo

Meting 2017



2B MBO

Evaluatie herziening kwalificatiestructuur mbo

meting 2017

Consortium 2B MBO

Aan de totstandkoming van deze rapportage is een bijdrage geleverd door Paul den Boer, Ake Eimers, Ton Eimers, Sanne Elfering, Erik Keppels, Jos van Kuijk, Timo Verhaegh, Maarten Wolbers (allen KBA Nijmegen), Anja van den Broek, Marije van Essen, Juno van Esseveldt, Bas Kurver, Marjolein Muskens en Robert Tholen (allen ResearchNed)

KBA Nijmegen
Professor Molkenboerstraat 9
6524 RN Nijmegen
Tel. 024- 382 32 40 / info@kbanijmegen.nl

Evaluatie herziening kwalificatiestructuur mbo

Meting 2017. Consortium 2B MBO

ISBN 978-94-92743-02-2
NUR 840

© 2017 KBA Nijmegen | ResearchNed

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

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

Deze publicatie maakt deel uit van het door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek gefinancierde onderzoeksprogramma Evaluatie van twee beleidsinterventies in het MBO: inwerkingtreding wet 'Doelmatige leerwegen' en herziening kwalificatiestructuur.

NRO-projectnummer: 405-15-425



Inhoud

Hoofdstuk 1

Inleiding	5
1.1 De herziening kwalificatiestructuur mbo	6
1.2 Het conceptueel kader	9
1.3 Onderzoeksvragen	11
1.4 Onderzoeksopzet en aanpak	13
1.5 Opzet van het rapport	19

Hoofdstuk 2

Herziene kwalificatiedossiers	21
2.1 Beschrijving inhoud maatregel	21
2.2 De beleidstheorie	22
2.3 Leeswijzer	24
2.4 Organisatie van de implementatie	24
2.5 Programmering van het onderwijs	28
2.6 Resultaten van de implementatie en effecten/outcome	39
2.7 Samenvatting resultaten herziene kwalificatiedossiers	42

Hoofdstuk 3

Keuzedelen	45
3.1 Beschrijving inhoud maatregel	45
3.2 De beleidstheorie	47
3.3 Leeswijzer voor dit hoofdstuk	49
3.4 Organisatie van de implementatie	49
3.5 Programmering van het onderwijs	56
3.6 Resultaten van de implementatie en effecten/outcome	61
3.7 Samenvatting invoering keuzedelen	62

Hoofdstuk 4

Conclusies	65
4.1 Terugkoppeling onderzoeksvragen	65
4.2 Voorlopige conclusies	69

Hoofdstuk 1

Inleiding

Deze rapportage vormt de tweede in een reeks van rapportages die de komende jaren in het kader van het meerjarig evaluatieprogramma van een tweetal belangrijke beleidsinterventies in het mbo het daglicht zullen zien. De interventies betreffen de inwerking-treding van de wet ‘Doelmatige Leerwegen’ en de herziening van de kwalificatiestructuur (HKS) en komen elk in een afzonderlijk rapport aan de orde. De tweede interventie – de HKS – staat in dit rapport centraal.

In de rapportage uit 2016 is een eerste beeld gegeven van de invoering van de HKS. Er is een impressie gegeven van (de voorbereidingen op) de implementatie van de interventie en er is een cijfermatig beeld geschetst van het mbo totaal en naar niveau, zoals van de ontwikkeling van het diplomarendement, de eerstejaars uitval en het aantal stapelaars.

In deze tweede rapportage staat de situatie in schooljaar 2015/16 centraal. Dit betekent dus dat het rapport gaat over de *voorbereidingen* op de invoering van de herziene kwalificaties en de keuzedelen in schooljaar 2016/17¹.

Het meerjarige evaluatieprogramma wordt, in opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO), uitgevoerd met behulp van financiering van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Het valt onder de verantwoordelijkheid van de Programmaraad voor Beleidsgericht Onderzoek (ProBO) van NRO. Deze programmaraad stimuleert onderzoek dat inzicht vergroot in de vraag hoe het onderwijsbeleid optimaal kan inspelen op ontwikkelingen (uit het verleden, van nu en die voorzien worden in de toekomst) in de samenleving. Het evaluatieprogramma wordt inhoudelijk begeleid door een adviescommissie bestaande uit afgevaardigden van OCW, NRO ProBO, MBO Raad, SBB, VNO NCW/MKB-Nederland en een wetenschapper.

Het meerjarige evaluatieprogramma wordt uitgevoerd door het consortium 2B MBO, dat bestaat uit onderzoekers van KBA Nijmegen en ResearchNed. Meer informatie over het evaluatieprogramma en de onderzoeksgroep is te vinden op de website www.2b-mbo.nl.

1 In schooljaar 2015/16 voerde een aantal instellingen op vrijwillige basis de HKS in voor een paar opleidingen.

1.1 De herziening kwalificatiestructuur mbo

In het mbo zijn de (beroeps)eisen waaraan een student moet voldoen, beschreven in een kwalificatiedossier. Wat de student moet kennen en kunnen aan het eind van de opleiding ligt daarmee dus vast in het kwalificatiedossier. Op basis daarvan maken scholen hun onderwijsprogramma's.

In 2010 gaf de commissie Hermans/Van Zijl² in haar advies 'Naar meer doelmatigheid in het mbo' aan dat de kwalificatiestructuur meer kwalificaties kent dan strikt noodzakelijk en niet alleen omvangrijk is, maar ook weinig samenhang kent. De commissie adviseerde om te streven naar een doelmatiger kwalificatiestructuur door meer transparantie en minder overlap tussen kwalificaties, waarbij gemeenschappelijkheid van aanverwante kwalificaties het uitgangspunt moest zijn. Vervolgens kondigde de minister van OCW de daadwerkelijke inwerkingtreding van deze vereenvoudiging van de kwalificatiestructuur aan in Focus op Vakmanschap³: *"[De herziening] moet leiden tot doelmatigere opleidingen van een hogere kwaliteit die inspelen op de behoefte van het bedrijfsleven"*. De doelmatigheid van het mbo speelt dan ook een centrale rol bij de herziening van de kwalificatiestructuur (HKS). De kwalificatie-eisen van een opleiding moeten immers zo goed mogelijk aansluiten bij de behoeften van het – regionale – bedrijfsleven, zodat de mbo-gediplomeerde een zo groot mogelijke kans heeft op het vinden van een (passende) baan. Het is de bedoeling dat mbo-instellingen hun opleidingsportfolio afstemmen in de regio, met het regionale bedrijfsleven en met andere onderwijsinstellingen. Een andere belangrijke overweging bij het herzien van de kwalificatiestructuur was dat de vrije ruimte in het onderwijsprogramma onvoldoende kwaliteit bood met te weinig inhoudelijke uitdaging voor mbo-deelnemers.

De vereenvoudiging van de kwalificatiestructuur houdt het volgende in (Uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel herziening kwalificatiestructuur⁴):

- Er komen minder kwalificatiedossiers en kwalificaties (van 237 kwalificatiedossiers en 613 kwalificaties in 2013 naar 176 kwalificatiedossiers en 489 kwalificaties in 2016);
- De overlap tussen kwalificaties wordt weggenomen;
- De kwalificatiedossiers worden transparanter, dunner en overzichtelijker als gevolg van een betere beschrijving van de kwalificatie-eisen, waarbij kennis en vaardigheden meer voorop komen te staan en gedrag en resultaat duidelijker zijn aangegeven;

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

3 OCW (16 februari 2011). Actieplan Focus op vakmanschap 2011-2015.

4 OCW (1 augustus 2015). Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel Herziening Kwalificatiestructuur.

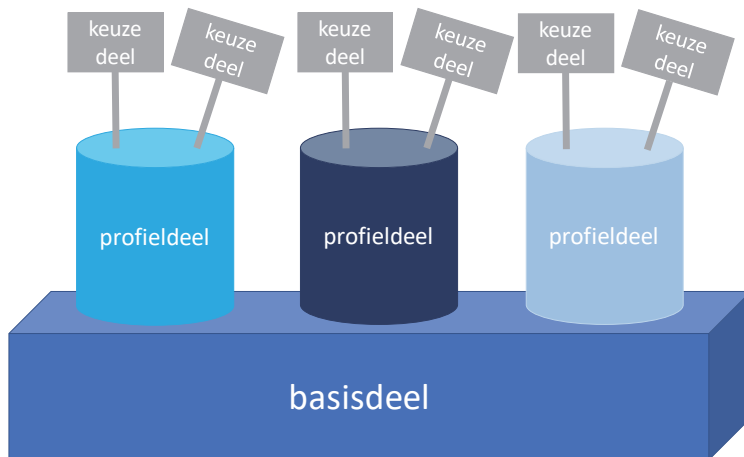
- De kwalificatiedossiers zijn gemakkelijker en sneller te actualiseren, opdat het onderwijs beter kan inspelen op de ontwikkelingen op de (regionale) arbeidsmarkt.
- Keuzedelen zijn nieuw en zijn een verrijking van de kwalificatie.

De herziene kwalificatiestructuur is ingegaan op 1 augustus 2016. Alle instromende mbo-studenten in schooljaar 2016/17 zijn dus gestart in een opleiding die is gebaseerd op een herziene kwalificatie.

Een nieuw model voor de kwalificatiedossiers

Eén van de meest in het oog springende onderdelen van de HKS is de nieuwe opbouw van de kwalificatiestructuur. Voorheen had elk kwalificatiedossier de volgende indeling: in deel A een korte beschrijving van de beroepen in het dossier, in deel B een beschrijving van de diploma-eisen op hoofdlijnen en in deel C een nadere uitwerking van deze eisen in vakkennis en vaardigheden, competenties en componenten, en prestatie-indicatoren. Deel D bevatte een verantwoording van de totstandkoming van het dossier.

In de nieuwe opbouw bestaat een kwalificatiedossier uit een basis- en profieldelen. Met deze nieuwe opbouw is vooral beoogd om de samenhang van de kwalificaties binnen een kwalificatiedossier duidelijker te maken. Keuzedelen zijn geen onderdeel van de kwalificaties maar staan ernaast. Een beroepsopleiding is gericht op één basisdeel, één profieldeel en één of meerdere keuzedelen. Keuzedelen maken een opleiding compleet.



Het **basisdeel** van een kwalificatiedossier bestaat uit een generiek deel en een beroepsspecifiek deel. In het generieke deel zijn de kwalificatie-eisen beschreven voor de generieke vakken Nederlands, rekenen, loopbaan en burgerschap en Engels (alleen niveau 4). Dit generieke deel is dus in alle kwalificatiedossiers gelijk.

In het beroepsspecifieke deel zijn de kerntaken en de vakkennis, vaardigheden en houdingsaspecten beschreven die alle beginnende beroepsbeoefenaren in het betreffende werkveld delen. Het gaat om de verwante kerntaken voor kwalificaties in het betreffende kwalificatiedossier. Voor bepaalde kwalificaties kunnen bovendien aanvullende eisen gelden.

Het **profieldeel** van een kwalificatiedossier bevat voor iedere kwalificatie de specifieke onderdelen die niet gelden voor alle kwalificaties in het kwalificatiedossier. In dit deel zijn per kwalificatie de beroepsgerichte taken nader uitgewerkt. Op het diploma staat de naam van het profiel.

De **keuzedelen** vormen een geheel nieuw onderdeel. Het idee is dat deze keuzedelen een verrijking zijn van de opleiding en mbo-instellingen de mogelijkheid geven om (nog) sneller in te spelen op de ontwikkelingen en innovaties in het – regionale – bedrijfsleven en de wensen van studenten en vervolgonderwijs.

Keuzedelen bieden mbo-studenten de mogelijkheid om hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten door zich te verdiepen in een specifiek onderdeel van de kwalificatie of door juist te verbreden met een nieuw element van de kwalificatie of een aanvullend element van een andere kwalificatie. Daarnaast zijn er keuzedelen die gericht zijn op het vergemakkelijken van de doorstroom naar vervolgonderwijs. Uitsluitend voor entreeopleidingen zijn er ook keuzedelen die gericht zijn op het wegwerken van achterstanden en op onderdelen die extra aandacht behoeven.

Studenten zijn verplicht om examen te doen in de keuzedelen. De hoogte van het examenresultaat van keuzedelen telt echter pas vanaf schooljaar 2018/19 mee in de slaag/zak regeling. Vanaf dan wegen keuzedelen dus mee in het behalen van een diploma. De afgeronde keuzedelen worden vermeld op het diploma.

Als richtlijn⁵ voor het ontwerpen van kwalificatiedossiers en keuzedelen geldt dat het basisdeel ongeveer 50 procent van de studielast beslaat en het profieldeel 35 procent. De resterende 15 procent studielast is beschikbaar voor één of meerdere keuzedelen.

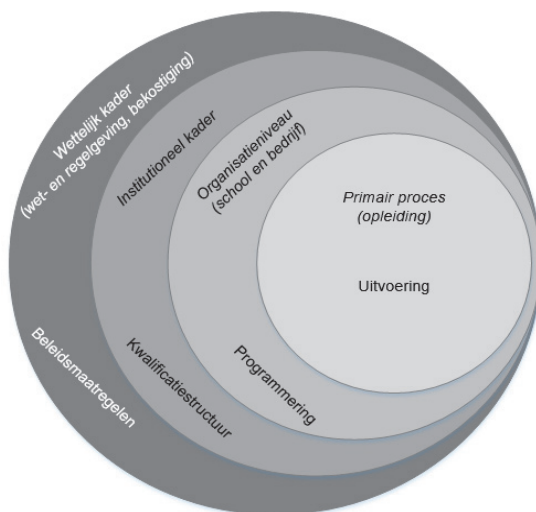
In deze evaluatie onderscheiden we bij de HKS op verzoek van OCW twee beleidsmaatregelen, namelijk de herziene kwalificatiedossiers (met de nieuwe opbouw van basisdeel en profieldelen) en de keuzedelen. In paragraaf 1.3 komen we hierop terug.

5 OCW (1 augustus 2015). Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel Herziening Kwalificatiestructuur.

1.2 Het conceptueel kader

Centraal in de evaluatie van de beleidsinterventie herziening kwalificatiestructuur (HKS) staan de vraag naar de implementatie en de vraag naar effecten van het beleid. Daaronder ligt de aanname dat deze maatregelen tot implementatie leiden en dat daaruit de beoogde effecten voortvloeien. De HKS grijpt in op verschillende niveaus en aspecten van het mbo-stelsel. Nieuwenhuis (2001) maakte bij de evaluatie van de wet 'Educatie en Beroepsonderwijs' gebruik van een model dat ook hier van nut is. Hij benoemt vier verschillende niveaus in een schillenmodel:

- wettelijk kader (wet- en regelgeving, bekostiging);
- institutioneel kader (onder meer kwalificatiestructuur);
- organisatieniveau (school en bedrijf);
- primair proces (opleiding).



Dit model is behulpzaam om een onderscheid te maken:

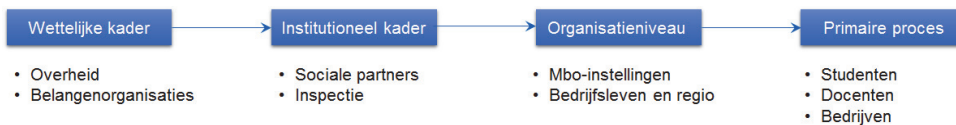
- tussen veranderingen in de kwalificatiestructuur (institutioneel niveau) en veranderingen in het onderwijs (organisatieniveau en primair proces); en
- tussen het organiseren en programmeren van onderwijs (op organisatieniveau; denk aan opleidingsprogramma's, roosters, nominale opleidingsduur, aannamebeleid) en de daadwerkelijke uitvoering (in het primaire proces; denk aan gerealiseerde opleidingsduur, feitelijke studentbelasting, beschikbaarheid van BPV-plaatsen, kwaliteit en rendement van opleidingen).

Zo ontstaat een getrapt model van implementatie, waarbij de beleidsmaatregel deels direct op het organisatieniveau en het primaire proces ingrijpt en deels getrapt via de kwalificatiestructuur verloopt.



Er wordt een onderscheid gemaakt tussen effecten die betrekking hebben op het onderwijsproces zelf (zoals een efficiëntere organisatie van het onderwijs of het gemakkelijker examineren) en de resultaten van het onderwijsproces (zoals VSV, rendement, kwaliteit, doorstroom). Het eerste type effecten betreft indicatoren voor (het succes van) de implementatie. Het tweede type effecten heeft betrekking op de outcome van het primaire proces, zowel in termen van onderwijsopbrengsten (behaalde kwalificaties en competenties, gerealiseerde opleidingsduur, doorstroom naar werk en vervolgonderwijs) als in termen van gerealiseerde kenmerken zoals aantrekkelijkheid, studeerbaarheid en transparantie.

Actoren spelen een belangrijke rol in de evaluatie. Expliciet worden bedrijven, scholen, docenten en studenten benoemd. De actoren zijn deels medevormgever en deels belanghebbende en afnemer. In sommige gevallen beiden. Ook hier wordt een onderscheid gemaakt in de vier niveaus van het conceptueel model:



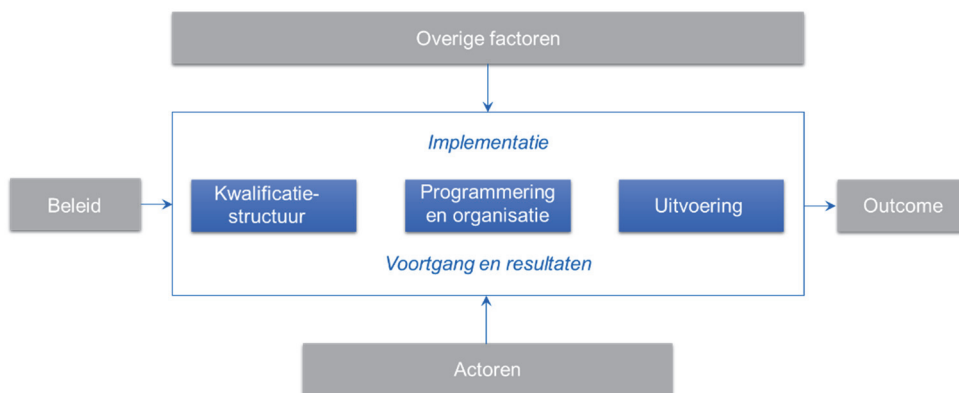
De rol van actoren op het niveau van het wettelijk kader ligt buiten het bereik van de evaluatie. Die van actoren op het niveau van het institutioneel kader wordt, voor zover betrekking hebbend op de kwalificatiestructuur, wel meegenomen.

Het model gaat uit van een vereenvoudigd stappenmodel waarin beleidsmaatregelen leiden tot implementatie, uitvoering, resultaten en outcome. De werkelijkheid is echter complexer. Er is sprake van interactie tussen de HKS en de maatregelen in de beleidsinterventie 'Doelmatige Leerwegen' en van 'feedbackloops' die al gaandeweg het proces van invoering beïnvloeden. Daarnaast is er sprake van andere factoren dan de te onderzoeken beleidsmaatregelen die zowel de implementatie als de uitvoering en de resultaten beïnvloeden. Onderscheiden worden:

- overige beleidsinterventies van de overheid, zoals wetswijziging macrodoelmatigheid (zorgplicht), invoering passend onderwijs, participatiewet, jeugdwet, nieuwe programma's vmbo;
- externe factoren, zoals demografische ontwikkelingen, arbeidsmarktveranderingen, conjuncturele ontwikkelingen;
- regionale context, zoals specifieke kenmerken van de regio, samenwerking met partners.

In het meerjarige evaluatieprogramma worden deze factoren als context benoemd, beschreven en meegenomen in de analyse. Het doel is daarbij niet om te komen tot een alomvattend verklarend model, maar om de relatieve invloed van deze andere factoren op het te analyseren beleid te kunnen inschatten.

Samengevat kan het conceptueel kader als volgt schematisch worden weergegeven:

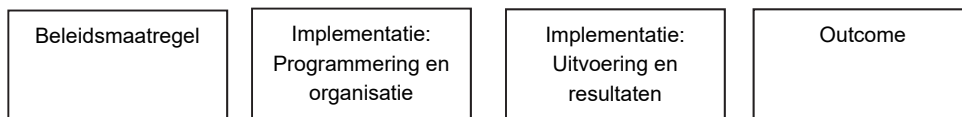


1.3 Onderzoeksvragen

Centraal in het meerjarige evaluatieprogramma van de HKS staan de volgende drie algemene onderzoeksvragen:

1. Hoe worden specifieke maatregelen die de beleidsinterventie HKS met zich meebrengt met de betrokkenheid van derden (studenten, docenten, management, werkgevers, et cetera) ingevoerd in het onderwijs?
2. Leiden de ingevoerde maatregelen daadwerkelijk tot de beoogde effecten bij de relevante doelgroepen?
3. Welke andere (onbedoelde/ongewenste) effecten hebben de maatregelen en hoe kunnen deze ([on]bedoelde/[on]gewenste) effecten worden verklaard?

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvragen baseren we ons op de beleidstheorie van de HKS. In de reconstructie van deze beleidstheorie is het conceptueel kader benut om de stappen van beleidsmaatregel naar effect zichtbaar te maken. Daarvoor is een vereenvoudigd, van het conceptueel kader afgeleid schema gebruikt:



De beleidsinterventie HKS kent, zoals aangegeven in paragraaf 1.1, twee maatregelen: de herziene kwalificatiedossiers (met drie submaatregelen, namelijk de nieuwe indeling van de kwalificatiedossiers, de herclustering van kwalificaties, en een andere beschrijvingswijze van kwalificatiedossiers) en de invoering van de keuzedelen. Voor elk van deze maatregelen wordt aangegeven wat volgens de beleidstheorie in de implementatie moet gebeuren, tot welke resultaten dit moet leiden en wat het uiteindelijke effect (outcome) moet zijn. De beleidsreconstructie is gebaseerd op een analyse van documenten, waaronder de memories van toelichting op de wet en andere relevante beleidsdocumenten. Daarnaast zijn aanvullend gesprekken gevoerd met beleidsambtenaren van OCW.

Met behulp van deze beleidsreconstructie ontstaan als zodanig onderzoekshypothesen die empirisch getoetst zullen worden. Concreet betekent dit dat een verbinding kan worden gelegd met de uit de beleidstheorie afgeleide hypothesen. Een formele toetsing van deze hypothesen is echter in dit rapport nog niet aan de orde, omdat daarvoor een vergelijking met de situatie na de invoering van beleidsinterventie nodig is. Deze vergelijking wordt pas in de komende jaren mogelijk.

Wellicht ten overvloede wordt erop gewezen dat het bij de beleidstheorie gaat om een afspiegeling van de intenties, argumentatie, redeneringen en doelen van de overheid. Bovendien gaat het om een reconstructie achteraf. De beleidstheorie is belangrijke input voor het empirische onderzoek, maar niet de enige bron. Zoals in de onderzoeksvragen te zien is, komen in het meerjarige evaluatieprogramma niet alleen de bedoelde effecten van de HKS aan de orde. Ook onbedoelde en mogelijk zelfs ongewenste effecten zijn denkbaar. Voor een deel zijn die in de beleidstheorie ook benoemd; voor een ander deel zijn die op voorhand uit de literatuur afgeleid.

De uitwerking van de beleidstheorie is per maatregel (herziene kwalificatiedossiers en keuzedelen) terug te vinden in de hoofdstukken van dit rapport. Bij elke maatregel wordt een overzicht gegeven van de kernpunten uit de beleidstheorie, in het bovengenoemde schema.

1.4 Onderzoeksopzet en aanpak

Drie deelprojecten

Het evaluatieprogramma bestaat, analoog aan de drie onderzoeksvragen in paragraaf 1.2, uit drie deelprojecten, namelijk (1) de implementatiemonitor, (2) de effectevaluatie en (3) de verklarende evaluatie.

De implementatiemonitor volgt het verloop van de invoering van de diverse maatregelen aan de hand van kwantitatieve en kwalitatieve data op het niveau van opleiding, mbo-instelling, en het mbo als geheel. Het gaat niet alleen om de voortgang van de implementatie, maar ook om het verloop van het proces en de factoren die de implementatie positief of negatief kunnen beïnvloeden. Zo is een combinatie van kenmerken binnen en buiten onderwijsinstellingen van invloed op het succesvol implementeren van beleid (Van Meter en Van Horn, 1975⁶; Miles e.a., 1987⁷). Voorbeelden zijn de mate van steun vanuit de directie voor de uitvoerders van het (nieuwe) beleid, de mate waarin de implementatie wordt gefaciliteerd met tijd of middelen, en de mate waarin verschillende veranderingen tegelijkertijd of na elkaar ingevoerd worden. Ook de grootte van de organisatie, de competenties van het personeel en de organisatievorm (mate van hiërarchie, afstand tussen directie en de 'werkvloer') kunnen van invloed zijn op het implementatieproces van nieuw beleid. Tot slot kan de communicatie over de beleidsmaatregel invloed hebben op de welwillendheid van betrokkenen om de beleidsverandering door te voeren.

In de effectevaluatie wordt vooral gekeken naar de kwantitatieve effecten van het beleid (implementatie-effecten en outcome) aan de hand van beschikbare, bestaande databestanden en eigen dataverzameling. Hiertoe worden onderwijsinstellingen achteraf 'op natuurlijke wijze' verdeeld in een interventiegroep en een controlegroep op basis van de mate waarin de instellingen de beleidsmaatregelen al dan niet zijn gaan implementeren. Een correctie voor relevante externe factoren, zoals type instelling (vakinstelling, AOC, ROC) of de samenstelling van de studentenpopulatie, vindt plaats door middel van een multivariate analyse.

In de verklarende evaluatie wordt naar een verklaring gezocht voor optredende ([on]bedoelde/[on]gewenste) effecten. Doel van de verklarende evaluatie is in beeld te brengen waarom de beleidsinterventie werkt, waarom bedoelde effecten wel of niet optreden, en eventuele onbedoelde/ongewenste effecten te signaleren.

6 Meter, D.S. & Horn, C.E. van. (1975). *The Policy Implementation Process: a conceptual framework*. In: *Administration & Society*, Vol. 6, No. 4, 445-487.

7 Miles, M.B., Ekholm, M., & Vandenberghe, R. (1987). *Lasting school improvement: exploring the process of institutionalization*. OECD-publication. Leuven-Amersfoort: Acco.

Drie vormen van dataverzameling

Gekozen is voor een mixed-methods benadering met een combinatie van verschillende kwantitatieve en kwalitatieve methoden. De redenen daarvoor zijn als volgt (zie ook De Boer [2006]⁸):

- het betreft praktijk- en beleidsgericht onderzoek waarin de (beleids)vraag leidend is, in tegenstelling tot bijvoorbeeld zuiver theoretisch of hypothesetoetsend onderzoek;
- multiniveau analyse is vereist vanwege de complexiteit van de vraagstelling;
- er is zowel behoefte aan verklarend onderzoek, als aan representatieve, generaliseerbare uitkomsten.

De mixed-methods benadering is meer dan een verzameling van verschillende methoden. In navolging van Ash en Burn (2003⁹) wordt de rol van de samengestelde case-studie (composite case study) centraal gesteld, vooral in de deelprojecten implementatiemonitor en verklarende evaluatie. Deze vorm van casestudie is met name bruikbaar vanwege het meervoudige karakter: exploratief, descriptief en verklarend (explanatory). Dit sluit uitstekend aan op de doelstelling van de evaluatie om zowel te monitoren (verkennen, beschrijven) als te evalueren (verkennen, verklaren).

Er zijn in het meerjarige evaluatieonderzoek drie vormen van dataverzameling:

1. dataverzameling bij alle instellingen;
2. bestandsanalyse (bestaande enquêtes, registerbestanden van onder meer DUO);
3. verdiepende casestudies.

Hieronder volgt per vorm een beschrijving van de aanpak en de respons.

1. Dataverzameling bij alle instellingen

Bij alle mbo-instellingen is gevraagd om een centrale contactpersoon die kan helpen bij het uitvoeren van het onderzoek binnen de instelling. In totaal hebben we 52 centrale contactpersonen. Twaalf mbo-instellingen hebben geen contactpersoon geleverd: zes ROC's, vier vakinstellingen en twee AOC's. Van de overige 54 mbo-instellingen delen twee ROC's een bestuur en valt één AOC onder het bestuur van een ROC.

Jaarlijks worden de instellingen gevraagd om twee semi-gestructureerde online vragenlijsten in te vullen, één op beleidsniveau en één op opleidingsniveau. Het onderwerp van de vragenlijst op beleidsniveau is het nieuwe instellingsbeleid dat uit de maatregelen volgt en de manier waarop de instelling de implementatie van dit beleid faciliteert

8 Boer, F. de. (2006). *Mixed Methods: een nieuwe methodologische benadering?* KWALON, 11, 5-10.

9 Ash, C.G., & Burn, J.M. (2003). *Composite case study method to built e-business transformation theory*. Proceedings of the 14th Australian Conference on Information Systems. Perth: ACIS.

en er draagvlak voor creëert. In de vragenlijst op opleidingsniveau staat de feitelijke invoering van de maatregelen centraal. Onderwerp van deze vragenlijst zijn dan ook de gevolgen van de maatregelen op het niveau van het primaire proces (de onderwijsuitvoering). Deze gevolgen zijn immers vooral zichtbaar in de klas, bij de docenten en bij de studenten, en in de relatie met de bedrijven/de omgeving.

Respons vragenlijst beleidsniveau

De vragenlijst op beleidsniveau is ingevuld door respondenten die kennis van het instellingsbrede beleid inzake HKS hebben. De vragenlijst is ingevuld door in totaal 43 respondenten (zie tabel 1.1).

Tabel 1.1: Respons vragenlijst beleidsniveau thema HKS

Type instelling	Aandeel populatie	Aandeel steekproef	Aandeel respons
ROC groot*	31%	33%	35%
ROC klein	35%	37%	40%
AOC	17%	17%	14%
Vakinstelling	17%	13%	12%
Totaal (=100%)	64	52	43

* De grens tussen ROC groot en ROC klein ligt bij 10.000 deelnemers.

Respons vragenlijst opleidingsniveau

Op opleidingsniveau is sprake van drie varianten van de vragenlijst: één voor entree-opleidingen, één voor opleidingen niveau 2, en één voor opleidingen niveau 3/4. Zoveel mogelijk is geprobeerd om in de drie versies van de vragenlijst opleidingsniveau en in de vragenlijst beleidsniveau dezelfde vragen te stellen, om de vergelijkbaarheid te bevorderen. De vragenlijst op opleidingsniveau is bedoeld voor een teamleider.

Steekproef

Om de vraaglast voor de instellingen te beperken is gekozen voor een gestratificeerde steekproef van opleidingen uit alle in schooljaar 2015/16 aanwezige combinaties van onderwijsinstelling-opleiding. Opleiding hebben we concreet gedefinieerd als de combinatie beroepsopleiding (variabele uit de SBB crebokoppeltabel) met niveau en leerweg. Crebo is namelijk een te laag abstractieniveau, aangezien in de loop van de tijd diverse crebonummers zijn ontstaan die verwijzen naar dezelfde 'opleiding'. En een kwalificatiedossier is weer een te hoog abstractieniveau.

Bij de steekproeftrekking is rekening gehouden met het aantal studenten per onderwijsinstelling-opleiding en met de verhouding ROC/AOC/vakinstelling. In beginsel is per

stratum een aselechte steekproef getrokken. Er heeft alleen oversampling plaatsgevonden van entreeopleidingen, opdat er voldoende aantallen zijn om betrouwbare uitspraken te doen over dit thema. Enkele handmatige aanpassingen in de steekproef bleken achteraf om een aantal redenen nodig, namelijk om ervoor te zorgen dat per instelling hooguit 10 opleidingen werden benaderd, omdat enkele opleidingen niet meer bleken te bestaan of onherkenbaar waren, in een enkel geval omdat een groot aantal geselecteerde opleidingen toevalligerwijs bij dezelfde teamleider hoorden, en tot slot, om af te stemmen met de keuze van opleidingen in de casestudies. Dit heeft ertoe geleid dat de definitieve steekproef bestond uit 342 opleidingen.

In tabel 1.2 is de steekproef en de respons op de vragenlijst opleidingsniveau weergegeven. Het responspercentage bedraagt 40%. De verhoudingen in de respons komen goed overeen met de populatie. Een uitzondering is de verhouding bol/bbl. Ook is het aandeel van de kleine ROC's in de respons lager (16% respons en 27% aandeel in de populatie).

Overigens betreft het de respons op de totale vragenlijst (van entree, niveau 2 en niveau 3/4 samen). In totaal hebben teamleiders van 111 opleidingen de vragenlijst ingevuld (respons 32%). Daar komt bij dat negen opleidingen in schooljaar 2016/17 niet meer bestaan volgens de betreffende respondent, merendeels vanwege te weinig aanmeldingen. Aangezien de HKS inwerking treedt in 2016/17 is de vragenlijst voor deze opleidingen niet ingevuld. Dit leidt tot een responspercentage van 30%.

Tabel 1.2: Overzicht populatie en steekproef opleidingen mbo en respons vragenlijst opleidingsniveau

	Populatie*	Steekproef	Respons
Naar type instelling:			
AOC	6%	7%	4%
ROC klein	27%	25%	16%
ROC middelgroot	43%	43%	47%
ROC groot	21%	23%	27%
vakinstelling	3%	3%	7%
Naar niveau:			
entree	2%	6%	8%
mbo2	31%	28%	30%
mbo3	34%	33%	26%
mbo4	34%	34%	37%
Naar leerweg:			
bol	55%	55%	66%
bbl	45%	45%	34%
Naar grootte instellingen (aantal leerlingen):			
klein	48%	55%	56%
groot	52%	45%	44%
Naar grootte opleidingen (aantal leerlingen):			
klein	29%	27%	18%
middel	48%	49%	54%
groot	23%	24%	28%
Naar mate van wijziging HKS:			
dossier is niet gewijzigd	42%	41%	37%
dossier is herclusterd of gewijzigd	58%	59%	63%
Naar sector:			
landbouw	6%	7%	4%
techniek	45%	46%	41%
zorg & welzijn	16%	16%	18%
economie	32%	28%	32%
combinatie sectoren	1%	3%	4%
Totaal (=100%)	5.864	342	137

* De totale populatie, inclusief instellingen die hebben geweigerd om deel te nemen aan de evaluatie.

2. Methodologie bestandsanalyses

We maken in het evaluatieprogramma ook gebruik van secundaire data: administratieve bestanden van DUO en gegevens uit (reeds bestaand) enquêteonderzoek. In deze rapportage worden deze overigens niet geanalyseerd.

3. Verdiepende casestudies

Zoals gezegd hebben de casestudies tot doel om diepgaande informatie te verzamelen bij mbo-instellingen over de wijze waarop en de context waarbinnen de beleidsinterventies zijn geïmplementeerd, tot welke beoogde en niet-beoogde effecten dit leidt en welke verklaringen voor gevonden effecten of voor het eventueel uitblijven van effecten zijn aan te geven. De casestudies zijn tevens benut om inschattingen te maken over eventuele concurrerende effecten tussen de maatregelen van de beleidsinterventies wet 'Doelmatige Leerwegen' en HKS onderling en met aanpalende beleidsinterventies zoals vsv-maatregelen, kwaliteitsafspraken en de referentieniveaus taal en rekenen. In de rapportage worden de resultaten uit de casestudies opgenomen in het algehele verhaal en niet afzonderlijk beschreven.

Acht mbo-instellingen nemen deel aan de casestudies, waaronder vijf ROC's, twee AOC's en één vakinstelling. Een casestudy bestaat uit face-to-face interviews op beleidsniveau en opleidingsniveau. De deelnemers worden meerdere jaren gevolgd.

Op beleidsniveau is gesproken met de meest betrokken en best ingevoerde professionals op vraagstukken rondom de herziening van de kwalificatiestructuur en het introduceren van keuzedelen.

In totaal zijn 22 interviews op beleidsniveau gehouden met onder andere bestuurders, beleidsmedewerkers kwaliteit/onderwijs, beleidsmedewerkers entreeonderwijs en directeurs financiën.

Op opleidingsniveau is gesproken met professionals die direct betrokken zijn bij de inrichting, organisatie en vormgeving van opleidingen, ofwel kwalificatiedossiers (KD's). De casestudies vergen een grote tijdsinvestering van deelnemende mbo-instellingen. Om deze en ook andere, inhoudelijke redenen is in enkele cases afgeweken van het plan om drie opleidingen/KD's te bestuderen.

In totaal zijn 14 interviews op opleidingsniveau gehouden met vooral docenten en het management van opleidingsteams (teamleider/opleidingscoördinator/sectordirecteur).

1.5 Opzet van het rapport

In het rapport maken we geen onderscheid tussen de drie deelprojecten implementatiemonitor, effectevaluatie en verklarende evaluatie. De resultaten worden beschreven langs inhoudelijke lijnen, aan de hand van het conceptueel kader en de beleidstheorie.

In hoofdstuk 2 staat de maatregel herziene kwalificatiedossiers centraal en in hoofdstuk 3 de invoering van de keuzedelen. In elk hoofdstuk bespreken we naar analogie van de beleidstheorie de organisatie en programmering van de implementatie van de maatregel, gevolgd door de resultaten van de implementatie en de *verwachte* effecten. De beleidstheorie wordt beschreven en toegelicht in de paragrafen 2.2 en 3.2.

Beide hoofdstukken eindigen met een korte opsomming van de belangrijkste bevindingen (in de paragrafen 2.5 en 3.5). In hoofdstuk 4 koppelen we vervolgens de onderzoeksvragen terug en bespreken we de voorlopige conclusies.

Hoofdstuk 2

Herziene kwalificatiedossiers

2.1 Beschrijving inhoud maatregel

We onderscheiden bij de herziening van de kwalificatiestructuur (HKS) twee maatregelen: de herziene kwalificatiedossiers en de invoering van de keuzedelen. In dit hoofdstuk staat de eerste maatregel centraal, de herziene kwalificatiedossiers (KD's). De invoering van de keuzedelen komt aan bod in hoofdstuk 3.

Zoals gezegd is de meest in het oog springende wijziging in de KD's de nieuwe opbouw met een basisdeel en profieldelen. Het basisdeel bestaat uit generieke (gelden voor alle kwalificaties in het mbo) en beroepsspecifieke (gemeenschappelijk voor kwalificaties in het kwalificatiedossier) onderdelen. De onderscheidende verschillen tussen kwalificaties zijn uitgewerkt in profieldelen.

Naast deze nieuwe indeling is sprake van een andere beschrijvingswijze van de KD's. Voortaan moeten KD's transparant, herkenbaar, flexibel, uitvoerbaar, doelmatig en duurzaam zijn. Bijgevolg dienen de herziene KD's dunner en minder complex te worden, kennis en vaardigheden moeten meer centraal komen te staan, en het gedrag en de resultaten moeten duidelijker worden aangegeven. Daar komt bij dat KD's neutraal moeten zijn, wat wil zeggen dat ze alleen gaan over het 'wat'. De instellingen geven het 'hoe' vorm en inhoud. Een bijkomende maatregel is dat de verplichte verantwoordingsinformatie niet langer onderdeel is van het KD. Het betreft onder meer actuele informatie over de arbeidsmarkt en handreikingen voor branchevereisten. Dit maakt het mogelijk om deze informatie sneller en vaker te actualiseren.

Tot slot moet een herclustering van KD's leiden tot een vermindering van het aantal kwalificaties en een reductie van de overlap tussen en binnen kwalificaties. De analyse van de overlap binnen en tussen KD's is geen onderdeel van deze evaluatie, evenals de concrete inhoud van de KD's. De ontwikkeling van KD's vindt plaats door Stichting Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven (SBB) in nauwe samenspraak met onderwijsinstellingen en bedrijven. De Toetsingskamer van de SBB beoordeelt vervolgens de kwaliteit van de voorgestelde KD's. De vaststelling van een KD gebeurt door de minister van OCW en/of EZ. De beoordeling van de (kwaliteit van deze) aanpak is geen doel van deze evaluatie.

2.2 De beleidstheorie

Het centrale doel van de herziene KD's is om de kwaliteit van het mbo-onderwijs te verhogen en de aansluiting met de – regionale – arbeidsmarkt te verbeteren, mede vanwege de toenemende dynamiek op de arbeidsmarkt. De maatregel dient dit doel te bereiken door (a) minder kwalificaties met minder overlap en meer samenhang en (b) een betere opbouw van de KD's met een heldere en meer transparante beschrijving. De beleidsverwachting is dat dit in de programmering en organisatie leidt tot een doelmatiger inrichting van het opleidingsaanbod (minder opleidingen) en tot bredere opleidingen, waarbij het basisdeel benut wordt voor de clustering van opleidingen.

De *verwachte* resultaten hiervan zijn:

- dat er meer studenten per opleiding onderwijs volgen, wat samengaat met kosten-efficiëntie, waardoor de kwaliteit van de opleidingen hoger wordt;
- dat de herkenbaarheid van opleidingen op en de aansluiting met de arbeidsmarkt verbetert;
- dat onderwijsinstellingen meer houvast hebben bij het programmeren en examineren van onderwijs, wat de onderwijsinrichting eenvoudiger en doelmatiger maakt.

De verwachting is dat de wijzigingen leiden tot een hogere kwaliteit van het onderwijs en meer kans op werk voor studenten.

Als gevolg van voortschrijdend inzicht is de beleidstheorie ten opzichte van de eerste rapportage op enkele punten aangescherpt, om de effecten beter te kunnen meten en te kunnen herleiden. Schematisch kan de beleidstheorie nu als volgt worden weergegeven:

Maatregel	Implementatie: programmering & organisatie	Implementatie: resultaten	Outcome
minder kwalificaties en KD's, minder overlap en meer samenhang	doelmatiger inrichten opleidingsaanbod (minder opleidingen)	meer studenten per opleiding, kosten efficiënter	hogere kwaliteit onderwijs
		-----	meer opleidingen met betere aansluiting dynamiek arbeidsmarkt
	helder opleidingsaanbod (portfolio)	betere profilering (herkenbaarheid) student op de arbeidsmarkt	betere aansluiting met de arbeidsmarkt
andere opbouw KD's (basisdeel / profieldeel)	basisdeel benutten voor clustering opleidingen	(kosten)efficiëntere organisatie van (gemeenschappelijk basisdeel van) opleidingen	hogere kwaliteit onderwijs (en minder uitval)
		breedere opleidingen	meer kans op werk
	basisdeel benut voor doelmatiger (gemakkelijker) programmeren en examineren	makkelijker om onderwijs te programmeren en om te examineren	hogere kwaliteit onderwijs (en minder uitval)
transparantere en minder complexe beschrijving KD's	kennis en vaardigheden staan voorop in KD's + duidelijker aangegeven resultaat en gedrag	makkelijker om onderwijs te programmeren en om te examineren	hogere kwaliteit onderwijs (tevredenheid bedrijven)
verantwoordingsinformatie buiten het KD	Meer gebruik van verantwoordingsinformatie door instellingen omdat deze sneller en vaker wordt geactualiseerd	makkelijker om onderwijs te programmeren en om te examineren	betere aansluiting arbeidsmarkt

2.3 Leeswijzer

Dit hoofdstuk is opgebouwd langs de verschillende componenten van de beleidstheorie, zoals hierboven schematisch is weergegeven. De eerste kolom in het schema ('maatregel') is eerder in deze paragraaf al beschreven. De tweede kolom valt in twee delen uiteen. De organisatie van de implementatie bespreken we in paragraaf 2.4. Dit gebeurt deels voor de HKS als geheel, dus voor de maatregel herziene kwalificatiedossiers en de maatregel invoering keuzedelen gezamenlijk. De programmering van het onderwijs in relatie tot de herziene kwalificatiedossiers komt vervolgens aan bod in paragraaf 2.5.

In paragraaf 2.6 gaan we in op de resultaten van de implementatie. In deze paragraaf gaan we tevens kort in op de verwachte effecten/outcome. Zoals eerder gezegd is de herziene kwalificatiestructuur in schooljaar 2016/17 in werking getreden. In dit rapport ligt de focus op schooljaar 2015/16 en daarmee op de voorbereidingen op de implementatie van de herziene kwalificatiedossiers. We kunnen dan ook niet op basis van secundaire gegevens (onder andere DUO) in kaart brengen wat de effecten en outcome zijn. Wel hebben we ter indicatie in de vragenlijsten en in de casestudies gevraagd naar verwachte opbrengsten.

We sluiten af met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen over deze maatregel (paragraaf 2.7).

2.4 Organisatie van de implementatie

Het implementeren van maatregelen in het kader van de HKS gaat niet vanzelf en verloopt niet bij alle mbo-instellingen op gelijke wijze. Instellingen maken hierin keuzes die van invloed kunnen zijn op (bijvoorbeeld) de mate, het tempo en de vorm waarin de implementatie gestalte krijgt, de impact op de organisatie en op het onderwijs, en mogelijk ook op resultaten en effecten zoals die in de beleidstheorie zijn beschreven. Onder de noemer van 'organisatie van de implementatie' komen in dit hoofdstuk onder meer de volgende vragen aan de orde: hoe is de voorbereiding verlopen?; in welke mate en hoe is afgestemd met en draagvlak gecreëerd bij de diverse geledingen in de instelling en daarbuiten?; in welke mate is sprake van centrale afspraken over de implementatie van de herziene kwalificatiedossiers en wat is de ruimte voor eigen keuzes en invulling op decentraal niveau?

Zoals eerder aangegeven betreffen de eerste resultaten in deze paragraaf de HKS als geheel, dus de invoering van de herziene kwalificatiedossiers en de keuzedelen samen. Vanaf de subparagraaf 'draagvlak' hebben de resultaten betrekking op de maatregel

herziene kwalificatiedossiers. De resultaten voor de keuzedelen komen verder aan bod in hoofdstuk 3.

Tabel 2.1 laat zien welke activiteiten mbo-instellingen in het kader van de voorbereiding op de implementatie van de HKS vaker en minder vaak hebben ondernomen. Alle instellingen hebben gebruikgemaakt van handreikingen en informatie van het servicepunt IHKS (MBO raad) of Herziening MBO. Het oordeel over deze handreikingen en informatie is positief: een kwart van de instellingen vond deze bruikbaar en 60 procent zeer bruikbaar (niet in de tabel). Met name grote ROC's vinden dat deze vorm van ondersteuning zeer bruikbaar is.

De meeste instellingen hebben mensen vrijgemaakt voor de voorbereiding op de implementatie. Ook is bij de meeste instellingen het College van Bestuur expliciet betrokken (geweest) bij de voorbereiding op de implementatie, en is er een structuur opgesteld in de vorm van een project-, stuur- of werkgroep. Grote ROC's hebben iets minder vaak dan de andere instellingen gebruikgemaakt van ervaringen / instrumenten van andere mbo-instellingen en van externe expertise.

Tabel 2.1: Voorbereiding op de implementatie van de HKS door instellingen (N=43)

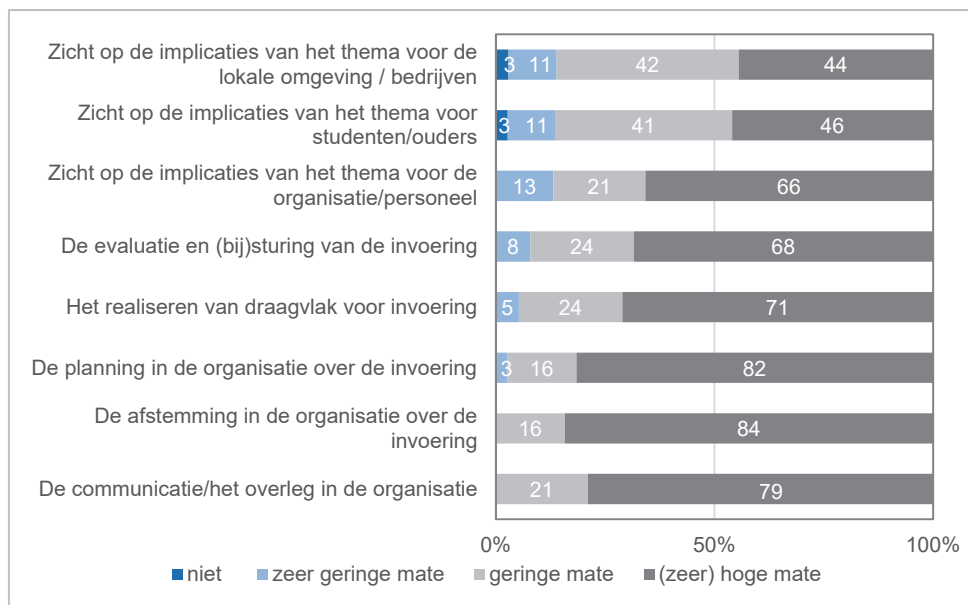
	%
Er is gebruik gemaakt van handreikingen en informatie van Servicepunt IHKS (MBO raad) of Herziening MBO	100
Er zijn mensen voor vrijgemaakt	93
Het CvB is expliciet betrokken (geweest) bij de implementatie	91
Er is een structuur opgesteld, zoals een project of een stuurgroep / werkgroep	91
Er is gebruik gemaakt van ervaringen/instrumenten van andere mbo-instellingen	84
Er is externe expertise gebruikt / externe ondersteuning gebruikt	77

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau

Het opstellen van een project-, stuur- of werkgroep kan op verschillende manieren bijdragen aan de voorbereiding op de HKS (zie figuur 2.1). Vrijwel iedere instelling geeft aan dat het opstellen van een dergelijke structuur zeker positief bijdraagt aan de afstemming, planning en het overleg in de organisatie over de invoering. Ongeveer twee derde van de instellingen stelt dat een project-, stuur- of werkgroep ook bijdraagt aan het realiseren van draagvlak voor de invoering. Een project-, stuur-, of werkgroep kan

ook leiden tot meer inzicht in of informatie over de implicaties van het thema voor andere betrokkenen, zoals studenten, ouders, de lokale omgeving of bedrijven. Hierover is men echter verhoudingsgewijs minder positief.

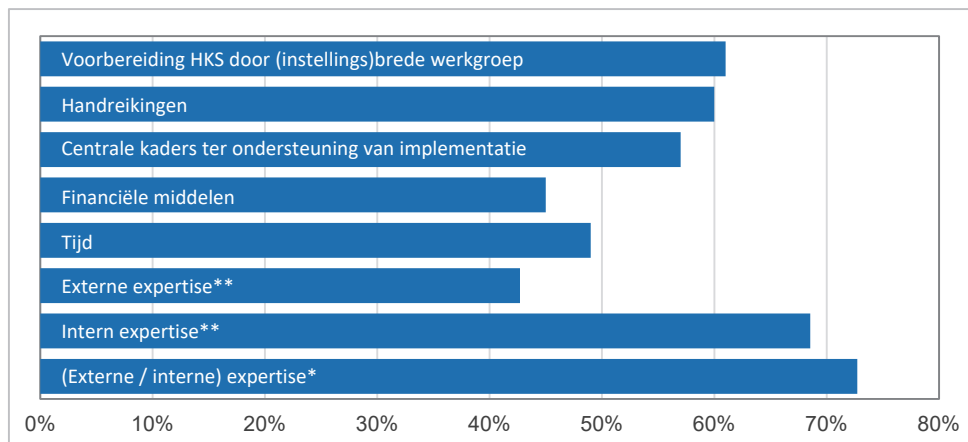
Figuur 2.1: Mate van bijdrage van de project-, stuur-, of werkgroepen aan de voorbereiding op de implementatie van de HKS (N=38)



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau

De mate waarin en wijze waarop een mbo-instelling de opleidingsteams faciliteert, verschilt per instelling. In figuur 2.2 is te zien dat meer dan de helft van de instellingen de opleidingsteams bij de voorbereiding op de HKS ondersteuning heeft geboden in de vorm van interne expertise, deelname aan een (instellings)brede werkgroep die de HKS voorbereidt, en door het opstellen/aanbieden van handreikingen en het opstellen van centrale kaders voor de HKS. Minder vaak komt voor dat instellingen de opleidingsteams faciliteren door het bieden van de mogelijkheid uren vrij te maken voor de voorbereiding of door het geven van financiële middelen. Dit is bovendien verhoudingsgewijs minder het geval bij de grote ROC's dan bij de andere mbo-instellingen.

Figuur 2.2: Mate van ondersteuning van het opleidingsteam door de instelling tijdens de voorbereiding op de HKS (N=100)



* Externe en / of interne expertise is als gezamenlijk optie gegeven bij de entreeopleidingen

** Externe en interne expertise zijn als afzonderlijke opties gegevens bij opleidingen niveau 2 en niveau 3/4

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau

Draagvlak

Op bestuurlijk niveau is er (zeer) veel draagvlak voor de wijze waarop de maatregel herziene kwalificatiedossiers in de instelling wordt geïmplementeerd (College van Bestuur, directie en afdelingsleiders). Dit is te zien in tabel 2.2. Bij de docenten is het draagvlak volgens de instellingen echter beduidend minder dan op bestuurlijk niveau. In de casestudies valt in dit opzicht de term ‘veranderbaarheid’ meerdere malen. Veranderingen worden überhaupt door een deel van de docenten niet positief ontvangen. Bij de studenten en de leerbedrijven is het draagvlak zelfs (erg) laag. Tegelijkertijd geeft een kwart van de instellingen aan niet te weten hoe studenten en (leer)bedrijven hier tegenaan kijken. Wellicht is de aandacht hiervoor meer belegd op opleidingsniveau.

Desalniettemin geeft driekwart van de instellingen desgevraagd aan dat (leer)bedrijven zijn geraadpleegd ter voorbereiding op de implementatie van de HKS. Voor AOC's is dit anders. De helft van de AOC's geeft aan dat er (leer)bedrijven zijn geraadpleegd ter voorbereiding op de implementatie van de HKS.

Instellingen geven aan dat (leer)bedrijven meestal bereid zijn mee te werken aan de HKS. De reacties van (leer)bedrijven zijn wisselend. Volgens de geïnterviewden vinden sommige bedrijven het vervelend dat de kwalificatiestructuur (weer) wordt veranderd. Andere bedrijven zien het als een kans opleidingen beter op het (regionale) bedrijfsleven af te stemmen.

Tabel 2.2: Mate van draagvlak bij actoren ten aanzien van de wijze waarop de herziene kwalificatiedossiers zijn geïmplementeerd in de instelling (N=43)

	(Zeer) weinig	Niet weinig, niet veel	Veel	Zeer veel	Weet niet
Bij College van Bestuur/centrale directie	0%	7%	56%	33%	5%
Bij directeuren locatie/school/sector/domein	0%	5%	63%	28%	5%
Bij afdelingsleiders/teamleiders	2%	14%	56%	23%	5%
Bij docenten	12%	42%	37%	5%	5%
Bij studenten	21%	40%	7%	5%	28%
(leer)bedrijven	16%	49%	2%	5%	28%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau

2.5 Programmering van het onderwijs

Bij de programmering van het onderwijs gaat het in de eerste plaats om de realisatie: de mate waarin mbo-instellingen zich hebben voorbereid op de implementatie van de maatregel herziene kwalificatiedossiers en de wijze van doorvoering in het onderwijs. Daarom brengen we in deze paragraaf eerst de wijzigingen in het opleidingsaanbod in beeld. Vervolgens gaan we in op de impact die de maatregel heeft op de organisatie en op het onderwijs, en op de knelpunten die de instellingen daarbij ervaren.

Wijzigingen in het aanbod van opleidingen

Eerder in dit rapport is al aangegeven dat in 2016 het aantal kwalificatiedossiers (KD's) is gedaald met een kwart (van 237 in 2013 naar 176) en het aantal kwalificaties met 20 procent (van 613 in 2013 naar 489). Dit geeft de ontwikkeling weer van het totaal aantal opgestelde kwalificatiedossiers en beschikbare kwalificaties, maar zegt niets over de ontwikkeling van het aanbod op instellingsniveau en wat de herziening dus voor gevolgen heeft op instellingsniveau. We beginnen daarom deze paragraaf met een eerste beeld te geven van de ontwikkeling van het aantal aangeboden kwalificaties (tabel 2.3). Deze cijfers zijn nadrukkelijk indicatief en bedoeld voor een eerste inzicht. We hebben namelijk per schooljaar en per instelling gekeken naar het aantal kwalificaties waarin nieuwe studenten instromen, waardoor de oude kwalificaties met oude cohorten studenten buiten beeld blijven. Voor de ontwikkeling van het aantal kwalificaties is echter de koppeltabel van de crebo gebruikt en daarin is in schooljaar 2015/16 de indeling van kwalificaties al gebaseerd op de HKS. Hierdoor lopen we dus in feite op de zaken vooruit.

In tabel 2.3 is te zien dat het gemiddeld aantal kwalificaties dat een instelling aanbiedt aan studenten tussen de schooljaren 2012/13 en 2015/16 is afgenomen met 10 procent. In dezelfde periode is het totaal aantal studenten (niet alleen instromende studenten) afgenomen met vier procent. De gevolgen van de HKS lijken per instelling te verschillen. Zo halveert bij de ene instelling het aantal aangeboden kwalificaties, waarschijnlijk deels ook als gevolg van de afname van het aantal studenten (-22%), maar ook de instelling met de grootste toename van het aantal kwalificaties – met een kwart – kent een daling van het totaal aantal studenten in dezelfde periode (-6%). In totaal stijgt het aantal kwalificaties in deze periode bij een kwart van de instellingen.

Het is voorbarig om te zeggen dat de afname van het aantal kwalificaties het gevolg is van de HKS. In de casestudies is bijvoorbeeld genoemd dat kwalificaties zijn beëindigd als gevolg van de Wet macrodoelmatigheid (de zorgplicht doelmatigheid) of door een afname van studenten waardoor besloten is een bepaalde kwalificatie gecombineerd met een andere mbo-instelling in de regio aan te bieden. In de volgende evaluatiemeting zullen we nader bekijken of de afname van het aantal kwalificaties het gevolg is van de HKS dan wel – ook – van andere interfererende factoren zoals de afname van het aantal studenten of maatregelen zoals de Wet macrodoelmatigheid. Tevens kijken we dan op welke manier verschillen tussen instellingen in de mate van ontwikkeling van het aantal aangeboden kwalificaties leiden tot verschillen in de aanpak van de implementatie en de verwachte effecten (kostenefficiëntie, hogere onderwijskwaliteit, betere aansluiting arbeidsmarkt).

Overigens zijn er ook tussen de sectoren grote verschillen. Zo neemt het aantal kwalificaties in de mbo-sector techniek tussen de schooljaren 2012/13 en 2015/16 af met 22 procent, terwijl het aantal kwalificaties in de sector zorg en welzijn zeven procent daalt. Tegelijkertijd had de sector techniek in 2012/13 met meer dan 300 kwalificaties aanzienlijk meer kwalificaties dan de andere sectoren.

Tabel 2.3: Ontwikkeling aantal kwalificaties met instromende studenten en totaal aantal studenten (schooljaren 2012/13 tot en met 2015/16)

	Ontwikkeling aantal kwalificaties				Ontwikkeling aantal kwalificaties (N)	Ontwikkeling aantal studenten (%)
	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16		
<i>Kwalificaties per instelling</i>						
Gemiddeld per instelling	80	77	77	72	-10%	-4%
Minimum aantal kwalificaties	2	1	2	1		
Maximum aantal kwalificaties	184	197	198	174		
Grootste toename aantal kwalificaties in een instelling	53	56	63	67	+26%	-6%
Grootste afname aantal kwalificaties in een instelling	64	49	38	29	-55%	-22%
<i>Naar sector</i>						
Economie	110	107	106	78	-29%	-12%
Landbouw	60	59	62	40	-33%	-2%
Techniek	311	301	302	243	-22%	-1%
Zorg & welzijn	30	30	31	28	-7%	-8%

Bron: Open onderwijsdata DUO; berekening aantal kwalificaties door koppeling van de crebo met de 'was-is-tabel' per schooljaar. Een uitzondering is schooljaar 2015/16, waarbij de crebo is gekoppeld aan de 'was-is-tabel' 2016/17 met als gevolg dat in dit schooljaar dus het aantal kwalificaties op basis van de HKS is weergegeven.

De herziening heeft niet voor elk kwalificatiedossier even grote gevolgen. Sommige kwalificatiedossiers zijn nauwelijks gewijzigd terwijl andere kwalificatiedossiers sterk zijn gewijzigd doordat sprake is van bijvoorbeeld nieuwe of samengevoegde kwalificaties of een nieuw beroepscompetentieprofiel. Ongeveer 19 procent van het totaal aantal kwalificatiedossiers na de HKS is nieuw en ruim een kwart is sterk gewijzigd als gevolg van de toevoeging van nieuwe elementen. Iets meer dan de helft van de kwalificatiedossiers is licht gewijzigd als gevolg van een inhoudelijke wijziging. Het aantal dossiers dat niet gewijzigd is, is zeer beperkt. Dit weten we op basis van de gegevens uit de kwalificatiedossiers¹⁰ en het sluit grotendeels aan bij de resultaten van de opleidingsvragenlijst en de casestudies.

¹⁰ In ieder afzonderlijk kwalificatiedossier staan in het bijbehorende document verantwoordingsinformatie de wijzigingen beschreven. SBB heeft deze wijzigingen verzameld in één document en een typering gemaakt voor de wijzigingen.

Ter voorbereiding op de implementatie van de maatregel herziene kwalificatiedossiers heeft ruim driekwart van de instellingen een portfolio-analyse van het totale opleidingsaanbod uitgevoerd. Het portfolio is voornamelijk afgestemd met het regionale bedrijfsleven en met andere mbo-instellingen in de regio. Hbo-instellingen in de regio zijn be-
duidend minder vaak hierbij betrokken, evenals studenten.

In de casestudies relativeren de instellingen de gevolgen van de herziene KD's op het portfolio, met name de reductie van het aantal opleidingen, omdat volgens hen ten eerste het aantal KD's is verminderd, maar niet het aantal kwalificaties, en ten tweede vooral macrodoelmatigheid een rol speelt bij de keuzes en niet de herziening van de KD's. Dit hangt beleidsmatig echter sterk samen zoals we ook al in de inleiding hebben aangegeven. Doelmatigheid is een belangrijk onderdeel – en beleidsdoel – van de HKS. Voor instellingen is dit wellicht een afzonderlijk onderwerp.

Wijzigingen in programmering en inrichting onderwijs

Een belangrijk doel van de maatregel herziene kwalificatiedossiers is dat het de programmering en de inrichting van het onderwijsprogramma vergemakkelijkt en doelmatiger maakt. Een hiermee samenhangende vraag is in hoeverre de herziene KD's leiden tot onderwijsvernieuwing bij de instellingen. In de vragenlijsten is een aantal vragen gesteld met als doel om een beeld te krijgen van de mate waarin de herziene KD's zijn aangegrepen om het onderwijs te vernieuwen.

Allereerst geeft ongeveer twee derde van de instellingen aan dat op het gebied van het onderwijsconcept inderdaad nieuw beleid of een aanpassing van het bestaand beleid ontwikkeld is ter voorbereiding op de implementatie van de herziene kwalificatiedossiers.

Daarnaast geven teamleiders in de opleidingsvragenlijst aan dat de organisatorische inrichting (redelijk) vaak is gewijzigd naar aanleiding van de herziene kwalificatiedossiers, evenals de inhoud van de examinering (zie tabel 2.4). Dit hangt uiteraard sterk samen met de mate waarin de kwalificatie is gewijzigd. Opleidingen die zijn gebaseerd op een (bijna) niet gewijzigde kwalificatie geven verhoudingsgewijs vaker aan dat bij de genoemde terreinen geen of weinig gewijzigd is. Desalniettemin is zelfs bij deze opleidingen bij slechts 20 procent van de gevallen helemaal geen sprake van wijzigingen. Op beleidsniveau is men nog iets meer uitgesproken dan op opleidingsniveau: 86 procent van de instellingen geeft aan dat de nieuwe kwalificatiestructuur aanleiding was tot (redelijk) veel wijzigingen in de inhoudelijke inrichting van het onderwijs (het onderwijsprogramma) en 72 procent tot (redelijk) veel wijzigingen in de organisatorische inrichting.

Tabel 2.4: Mate waarin de nieuwe indeling van het kwalificatiedossier (met basis- en profieldelen) aanleiding is geweest om op genoemde terreinen wijzigingen zijn doorgevoerd (N=102)

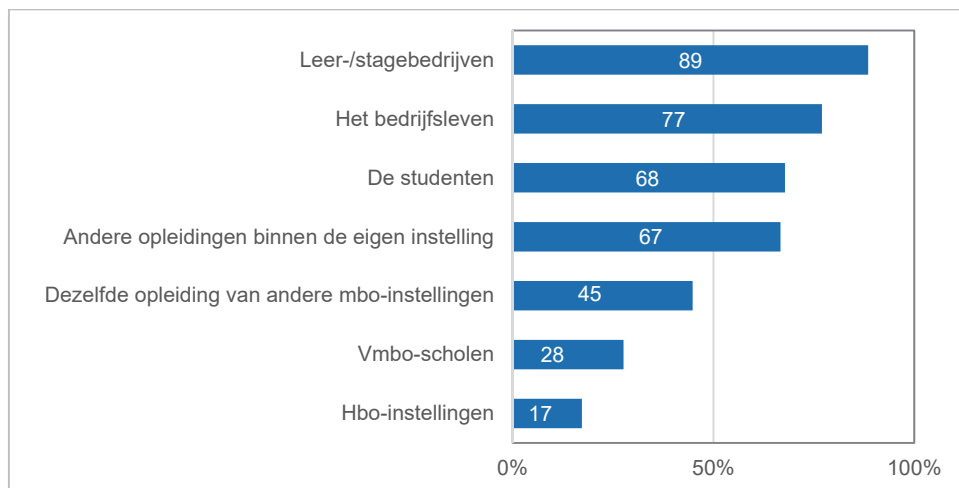
	Niet	Een beetje	In redelijke mate	Veel	Weet niet
De inhoudelijke inrichting van de opleiding (het onderwijsprogramma)	11%	33%	22%	29%	5%
De organisatorische inrichting van de opleiding	19%	19%	29%	28%	5%
De inhoud van de examinering (de exameninstrumenten)	19%	20%	24%	30%	8%
De organisatie van de examinering (afname en beoordeling)	24%	20%	28%	22%	8%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau

Daarnaast is aan teamleiders gevraagd of de maatregel herziene kwalificatiedossiers aanleiding is geweest de inhoud van de opleiding (opnieuw) af te stemmen. Ongeveer een op de tien opleidingen heeft de inhoud van de opleiding niet afgestemd met de omgeving naar aanleiding van de maatregel herziene kwalificatiedossiers. Bij veruit de meeste opleidingen is de inhoud dus wel – opnieuw – afgestemd, en evenals op instellingsniveau is dit voornamelijk gebeurd met leerbedrijven en het bedrijfsleven (zie figuur 2.3). Ook studenten zijn relatief vaak betrokken bij de herziening en er is vaak gekeken naar de andere opleidingen binnen de eigen instelling. Overigens heeft deze afstemming ook bij de opleidingen van (bijna) niet gewijzigde kwalificaties plaatsgevonden. Zo heeft ongeveer drie kwart van deze opleidingen de inhoud naar aanleiding van de herziene KD's (opnieuw) afgestemd met het bedrijfsleven en leerbedrijven.

Op basis van bovenstaande resultaten kunnen we voorzichtig concluderen dat instellingen de herziene KD's inderdaad hebben aangegrepen om hun onderwijsconcept en de inhoud van hun onderwijs te vernieuwen. Ook uit de casestudies maken we dit op. Tegelijkertijd leveren de casestudies wel enige nuancering op van deze bevinding. Het lijkt erop dat de herziene KD's voor instellingen niet de enige aanleiding zijn geweest tot deze onderwijsvernieuwing. Het blijkt vaak een combinatie van meerdere maatregelen, zoals ook de keuzedelen, macrodoelmatigheid, intensivering, en andere onderdelen van Focus op vakmanschap, die aanleiding zijn geweest tot de vernieuwing.

Figuur 2.3: maatregel herziene kwalificatiedossiers heeft tijdens voorbereiding aanleiding gegeven om inhoud betreffende opleiding af te stemmen met een van onderstaande actoren (n=87)



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau

Naast een vernieuwing van het onderwijsconcept voeren instellingen wijzigingen door in beleid dat hieraan raakt. Zo heeft twee derde van de instellingen ter voorbereiding het beleid ten aanzien van de professionalisering van docenten en op het terrein van het kwaliteitsmanagement gewijzigd en bijna de helft heeft de wijze van samenwerking met het regionale bedrijfsleven gewijzigd.

In tabel 2.5 is te zien dat de opleidingsteams vrij veel ruimte hebben om zelf nieuw beleid te ontwikkelen op het gebied van het onderwijsconcept, de professionalisering van docenten en de wijze van samenwerking met het bedrijfsleven. Op het gebied van kwaliteitsmanagement is deze bewegingsruimte wat beperkter. Dit wordt blijktbaar iets vaker op instellingsniveau georganiseerd.

Tabel 2.5: Mate van waarin opleidingsteams ruimte hebben voor het ontwikkelen van eigen nieuw beleid of aanpassing van bestaand eigen beleid

	Geen of weinig ruimte	Niet weinig, niet veel ruimte	(Heel) veel ruimte	Totaal (=100%)
Het onderwijsconcept	10%	21%	68%	98
De professionalisering van docenten	17%	22%	61%	99
Kwaliteitsmanagement	16%	43%	40%	97
De samenwerking met het regionale bedrijfsleven	16%	24%	60%	97

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau

Benutting van het gemeenschappelijk basisdeel en ontwikkeling brede opleidingen

De nieuwe indeling van de KD's met een basisdeel en profieldelen heeft als doel om het de instellingen gemakkelijker te maken bij het programmeren van het onderwijs, met name doordat de gemeenschappelijke onderdelen van de kwalificaties binnen een KD nu meer prominent naar voren komen. Dit lijkt op basis van de resultaten van de vragenlijsten inderdaad het geval. Zo geeft twee derde van de instellingen in de vragenlijst op beleidsniveau aan dat deze nieuwe indeling aanleiding heeft gegeven om centrale afspraken te maken om opleidingen doelmatiger in te richten. Relatief gezien is dit bij vakinstellingen overigens iets minder vaak het geval dan bij de andere mbo-instellingen. Gemiddeld heeft vier op de tien mbo-instellingen de gemeenschappelijke elementen in het basisdeel benut om een eerste gemeenschappelijk leerjaar voor opleidingen te realiseren. Dit betrof met name de kleinere ROC's (65% van de kleine ROC's) en minder vaak de grote ROC's en de AOC's (beide 33% van het totaal) en de vakinstellingen (20% van de vakinstellingen).

Uit de casestudies komt naar voren dat sommige opleidingen als gevolg van de herziene kwalificaties ingrijpend veranderd zijn. Zo zijn bijvoorbeeld binnen een aan de casestudies deelnemende mbo-instelling acht à negen opleidingen samengevoegd tot de opleiding Dienstverlening Breed. Het doel was om het (slechte) arbeidsmarktperspectief te vergroten door verbreding, omdat die leidt tot flexibeler inzetbaarheid van gediplomeerden. Ook een andere mbo-instelling geeft aan dat verbreding van bijvoorbeeld de opleiding Helpende Zorg en Welzijn naar Dienstverlener Helpende zorg en welzijn – met taken van receptie en conciërge – ingegeven is door veranderingen op de arbeidsmarkt en vraag van bedrijven.

Op basis van dezelfde casestudies is echter enige nuancering nodig. Instellingen geven in de casestudies aan dat het samenvoegen van leerlingen uit meerdere opleidingen of

het aanbieden van een gemeenschappelijk basisjaar al gebeurde, vanuit kosten-efficiency (anders te kleine 'klassen' of vanuit het oogpunt van organiseerbaarheid). De nieuwe KD's maken het soms wel gemakkelijker om dit te realiseren en de dunnere en duidelijker beschreven KD's worden sowieso gewaardeerd. Eén instelling geeft bovendien aan dat kwalificaties van verschillende niveaus in hetzelfde dossier niet altijd een gelijk basisdeel hebben, wat volgens deze instelling de kostenefficiëntie dus niet ten goede komt.

Daar komt bij dat de implementatie van de herziene KD's bij sommige instellingen niet zonder slag of stoot verloopt; er is een spanning tussen wensen van de arbeidsmarkt enerzijds en die van studenten en docenten anderzijds. Het bedrijfsleven vraagt om breed in te zetten werknemers. Maar een deel van de studenten behoudt liever een smallere, beroepsgerichte opleiding. Zij hebben immers gekozen voor een specifiek beroep en ineens bevat de opleiding onderdelen waar zij niet in geïnteresseerd zijn. Ook sommige docenten blijken sterk gericht op de oude opleiding.

Al met al zijn de benutting van het basisdeel en het opzetten van brede opleidingen onderwerpen waar we in de volgende meting veel aandacht aan zullen besteden.

Gebruik verantwoordingsinformatie

Een laatste onderdeel van de maatregel herziene kwalificatiedossiers en de bijbehorende beleidstheorie is het gebruik van de verantwoordingsinformatie (zie paragraaf 2.2). Voorheen was de verantwoordingsinformatie een verplicht onderdeel van het KD, genaamd deel D. Hierin werd de totstandkoming van het KD beschreven. Het deel D bestond in feite uit twee delen, te weten proces- en inhoudsinformatie en ontwikkel- en onderhoudsinformatie. In de proces- en inhoudsinformatie stond onder meer informatie over de bij het opstellen van het KD betrokken partijen en de gemaakte keuzes en de vertaling van de beroepscompetentieprofielen in het KD, bedoeld ter ondersteuning bij de onderwijsontwikkeling. De ontwikkel- en onderhoudsinformatie betreft een overzicht van toekomstige aandachtspunten. Door de verantwoordingsinformatie te scheiden van het KD en separaat aan te bieden, ontstaat naar verwachting een duidelijker onderscheid tussen kwalificatie-eisen en overige informatie en kan deze informatie bovendien sneller en vaker worden geactualiseerd. In tegenstelling tot de kwalificatie-eisen hoeft deze informatie immers niet door de minister te worden vastgesteld. Het betreft bijvoorbeeld arbeidsmarktinformatie, trends en toekomstige ontwikkelingen, loopbaanperspectief, en doorstroommogelijkheden naar verwante opleidingen.

Een derde van de opleidingen en zo'n 40 procent van de instellingen maakte in schooljaar 2015/16 veel gebruik van de verantwoordingsinformatie in Deel D bij de programmering van de opleidingen en de helft van de instellingen en opleidingen maakte veel gebruik van Deel D in schooljaar 2015/16 bij de examinering van opleidingen. Slechts

een beperkt deel van de opleidingen en instellingen was het *niet* eens met de stelling dat ze veel gebruikmaakten van de verantwoordingsinformatie voor de opleiding(en) gebaseerd op de oude kwalificatie. Dus we kunnen hieruit opmaken dat het oude deel D redelijk veel is gebruikt. Instellingen waren bovendien redelijk positief over de gebruikswaarde van het oude deel D in schooljaar 2015/16. Een derde van de instellingen vond de verantwoordingsinformatie goed bruikbaar en 40 procent redelijk bruikbaar. De teamleiders waren in de vragenlijst op opleidingsniveau iets minder positief over de bruikbaarheid van Deel D. Met name in niveau 2 vond bijna de helft van de opleidingen Deel D niet of nauwelijks bruikbaar.

In de volgende meting, die betrekking heeft op schooljaar 2016/17, kunnen we kijken in hoeverre de nieuwe aanbestedingswijze van de verantwoordingsinformatie tot meer en beter gebruik leidt.

Knelpunten bij de voorbereidingen op de implementatie van de herziene kwalificaties

Dat de voorbereidingen op de herziene kwalificaties en kwalificatiedossiers een grote impact hebben op de instellingen en de opleidingen is te zien in figuur 2.4. Die figuur laat zien welke knelpunten zijn ervaren bij de voorbereiding op de implementatie van de maatregel in het schooljaar 2015/2016. Eén instelling geeft aan geen knelpunten te hebben ervaren, evenals 15 opleidingen. Bij de overige instellingen/opleidingen komen de volgende knelpunten het meest naar voren:

- (te) veel veranderingen/vernieuwingen die tegelijkertijd aangepakt en ingevoerd moesten worden;
- complexiteit als gevolg van meerdere cohorten studenten met verschillende diploma-eisen (zittende versus nieuwe studenten);
- knelpunten in verband met de organisatorische inrichting van het onderwijs;
- onvoldoende tijd om de opleidingen nieuwe stijl te ontwikkelen;
- knellende wet- en regelgeving;
- en specifiek op opleidingsniveau ook de inhoudelijke inrichting van het onderwijs (het onderwijsprogramma).

Entreeopleidingen geven verhoudingsgewijs vaker aan knelpunten te ervaren ten opzichte van de kwaliteitsborging van de examinering en de vertaalslag van de kwalificatie-eisen naar de inhoud van het onderwijsprogramma.

Voorts komt uit de casestudies naar voren dat de niet-gelijktijdige invoering van de wet Doelmatige Leerwegen en de HKS heeft gezorgd voor organisatorische problemen, waardoor betrokkenen 'verandermoeheid' ervaren.

Figuur 2.4: Knelpunten schooljaar 2015/2016 bij voorbereiding op de implementatie van de herziene kwalificatiedossiers op beleidsniveau (N=42) en opleidingsniveau (N=102)



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau (selectie van maximaal drie knelpunten per instelling) en vragenlijst opleidingsniveau (alle belangrijkste knelpunten aangeven). De optie 'knelpunten ten aanzien van de inhoudelijke inrichting van de opleiding' is niet gegeven in de vragenlijst op beleidsniveau.

Vrijwillig jaar

Met ingang van schooljaar 2016/17 moeten instellingen alle nieuwe opleidingen baseren op een herzien kwalificatiedossier en een of meer keuzedelen. Instellingen hadden echter de mogelijkheid om in schooljaar 2015/16 op vrijwillige basis te starten met een of meerdere opleidingen gebaseerd op een herzien kwalificatiedossier en / of het aanbieden van keuzedelen. Op deze manier kon alvast ervaring worden opgedaan met de HKS. In totaal hebben 28 instellingen vrijwillig meegedaan met in totaal 74 opleidingen, drie instellingen met alle entreeopleidingen en nog eens drie instellingen met alle opleidingen (gebaseerd op een overzicht van 26 juni 2015 van website Herziening mbo).

In de vragenlijst beleidsniveau geven instellingen aan waarom ze hebben gekozen om mee te doen aan het vrijwillige jaar. Ervaring opdoen is de meest genoemde reden, maar ook praktische redenen (ze wilden sowieso al starten met een nieuwe opleiding, aanpassing van examinering was sowieso al nodig, het was relatief eenvoudig door te voeren) en concurrentieoverwegingen zijn genoemd, evenals urgentie om de aansluiting met het beroepenveld te behouden.

Het is interessant te kijken of de ervaringen met dit vrijwillige jaar hebben geleid tot een andere aanpak bij de voorbereiding op de implementatie van de herziening bij alle opleidingen. Dit zegt immers ook iets over de knelpunten die instellingen en opleidingen ervaren. Ongeveer een op de vijf instellingen geeft aan inderdaad te hebben gekozen voor een andere aanpak bij de implementatie van alle nieuwe opleidingen. Dit had voornamelijk te maken met de aanpak van de keuzedelen en hier komen we dus op terug in hoofdstuk 3.

Mate van tevredenheid

Ongeveer een derde van de teamleiders is (zeer) tevreden over de wijze waarop de herziening van de kwalificatie van de betreffende opleiding is voorbereid (zie tabel 2.6). Een kwart van de teamleiders is (zeer) ontevreden. De ontevreden respondenten zijn gevraagd om een toelichting. De gegeven opmerkingen zijn grofweg te verdelen in enerzijds problemen met het KD (geen aansluiting op de arbeidsmarkt of een samenvoeging van kwalificaties die ver uiteenlopen) en anderzijds – en dit is het grootste deel van de opmerkingen – problemen met de planning van de implementatie (*“tijdens de verbouwing open”*). Deze tweede groep respondenten heeft zich onvoldoende kunnen voorbereiden vanwege tijdgebrek door het gelijktijdig uitzoeken en ontwikkelen van nieuw onderwijs, examens, en/of keuzedelen, naast de dagelijkse werkzaamheden, soms in combinatie met nieuwe docenten/teamleiders. *“Er is meer tijd nodig om na te denken, keuzes te maken, scholing te kunnen inventariseren en deze tijdig uit te voeren. Omdat de dagelijkse gang van zaken in een opleidingsteam gewoon doorgaat ontbreekt het zeer zeker aan tijd.”*

Tabel 2.6: Mate van tevredenheid over de wijze waarop de invoering bij de opleiding is voorbereid

	%
(Zeer) ontevreden	24%
Niet ontevreden, niet tevreden	39%
(Zeer) tevreden	37%
Totaal (=100%)	98

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau

2.6 Resultaten van de implementatie en effecten/outcome

In de beleidstheorie zoals die in het begin van dit hoofdstuk is beschreven, is een aantal 'resultaatvariabelen' benoemd. Volgens de beleidstheorie leidt de implementatie van de maatregel herziene kwalificatiedossiers bijvoorbeeld tot het gemakkelijker programmeren en examineren van onderwijs (resultaat) en als gevolg daarvan een hogere kwaliteit van het onderwijs (effect). In deze paragraaf bekijken we voor zover mogelijk de resultaten van de implementatie en de outcome / effecten. Aangezien de daadwerkelijke implementatie van de HKS plaatsvindt in schooljaar 2016/17, is in dit rapport louter in termen van verwachtingen iets te zeggen over resultaten en effecten van de herziene KD's.

Resultaten voor het programmeren en examineren van onderwijs

De (beleids)verwachting is dat de herziene KD's leiden tot het gemakkelijker programmeren en examineren van onderwijs. In schooljaar 2015/16, dus vóór de implementatie van de HKS, verloopt de programmering en examinering volgens twee derde van de instellingen en de opleidingen goed. Bij de grote ROC's is men verhoudingsgewijs iets minder positief dan bij de kleine ROC's. En op opleidingsniveau zijn de teamleiders van entreeopleidingen verhoudingsgewijs iets minder positief over het programmeren en examineren van het onderwijs dan teamleiders van de opleidingen niveau 2, 3 en 4. In de volgende meting, die betrekking heeft op schooljaar 2016/17, stellen we deze vraag wederom. Dit stelt ons in staat om de resultaten te vergelijken met schooljaar 2015/16 om zicht te krijgen op het effect van de herziening op het programmeren en examineren.

Ter indicatie hebben we aan de instellingen wel gevraagd of ze een effect op de inrichting van het onderwijs van de HKS *verwachten* (zie tabel 2.7). Een klein deel van de instellingen (14%) verwacht wel dat de HKS bijdraagt aan doelmatigere inrichting en gemakkelijker programmering van opleidingen. Maar ongeveer een kwart van de instellingen verwacht dat de HKS niet bijdraagt aan een doelmatigere inrichting van opleidingen en maar

liefst twee derde verwacht geen bijdrage van de HKS aan het gemakkelijker programmeren. Aanvullend vanuit de casestudies kunnen we hier nog over zeggen dat de instellingen ook niet verwachten dat het programmeren *moeijijker* wordt. Bovendien waarderen de instellingen de dunnere, meer transparante KD's zeker wel.

Tabel 2.7: Verwachting van instellingen dat de HKS de volgende doelen bereikt (N=36)

	In hoge mate	In geringe mate	Niet
Mate waarin de HKS bijdraagt aan een doelmatiger inrichting van opleidingen	14%	61%	25%
Mate waarin de HKS bijdraagt aan het gemakkelijker programmeren van opleidingen	14%	20%	66%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau

Wat betreft het aanbod van brede opleidingen, blijkt uit de casestudies dat daar waar opleidingen verbreed zijn, de hoop vooral is dat dit de aansluiting op de arbeidsmarkt verbetert: “*Bedrijven waren hierover enthousiast, maar of ze de gediplomeerden daadwerkelijk gaan aannemen moet nog blijken*”. Eén van de instellingen ziet bij een brede opleiding meer beschikbare bbl-plekken en heeft daarom de indruk dat bij bedrijven wel vraag is naar bredere opleidingen, maar ziet tegelijkertijd de kans op uitval stijgen als gevolg van stijgende ontevredenheid bij studenten, omdat zij met andere (smallere beroepsgerichte) verwachtingen aan de opleiding zijn begonnen. Ook dit wordt een belangrijk aandachtspunt in de volgende evaluatiemeting.

Over de andere resultaten (meer studenten per opleiding en een betere profilering van studenten op de arbeidsmarkt) kunnen we nu nog geen uitspraken doen.

Outcome/effecten

Zoals gezegd kunnen we nog weinig zeggen over de effecten, omdat de HKS pas in schooljaar 2016/17 is ingevoerd. We brengen in deze paragraaf dan ook nog niet op basis van secundaire gegevens (bijvoorbeeld van DUO) in kaart wat de opbrengsten zijn. Wel hebben we aan de instellingen gevraagd naar de mate waarin de HKS naar *verwachting* gaat bijdragen aan het bereiken van de volgende effecten:

- hogere kwaliteit van het onderwijs;
- minder (voortijdige) uitval;
- hoger diplomarendement;
- meer kans op werk;
- meer tevreden bedrijven.

Tabel 2.8 presenteert hoe instellingen de bijdrage van de herziene KD's inschatten. Een kwart van de instellingen verwacht veel positief effect op de kwaliteit van het onderwijs en nog eens 40 procent denkt niet veel maar ook niet weinig effect te gaan zien. Het effect op de arbeidskansen en de tevredenheid van bedrijven schat men iets lager in en een positief effect op de (voortijdige) uitval en het diplomarendement nog lager.

Tabel 2.8: Gepercipieerde mate waarin herziene kwalificatiedossiers bijdragen aan het bereiken van de volgende effecten (n=36)

	Niet	Weinig	Niet weinig, niet veel	Veel
Hogere kwaliteit van het onderwijs	14%	20%	40%	26%
Meer kans op werk	11%	19%	56%	14%
Minder (voortijdige) uitval	17%	19%	56%	8%
Hoger diplomarendement	20%	17%	54%	9%
Meer tevreden bedrijven	8%	22%	56%	14%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau

Zoals eerder gezegd interfereren sommige andere innovaties of beleidsmaatregelen met de implementatie van de HKS. Instellingen geven aan dat de kwaliteitsafspraken en de maatregelen gericht op vsv en kwetsbare jongeren positief samenhangen met de HKS, terwijl bijvoorbeeld macrodoelmatigheid al heeft geleid tot veel acties en effecten die – ook – bedoeld waren voor de HKS. De invloed van aanpalend beleid is onderdeel van de verklarende evaluatie en deze zal in de volgende rapporten meer uitgebreid aan bod komen. Uit de casestudies maken we vooralsnog op dat de impact van de herziene KD's op het onderwijs aanzienlijk groter is als de herziene KD's – vaak samen met andere maatregelen zoals intensivering – is aangegrepen om het onderwijs te vernieuwen, of om al eerder ingezette vernieuwingstrajecten een impuls te geven. Dat is bij veel instellingen het geval.

Tot slot is aan de teamleiders van de opleidingen gevraagd waarover ze zich bij hun opleiding de meeste zorgen maken bij de invoering van de HKS (dus niet afzonderlijk gevraagd voor de invoering van de herziene kwalificatiedossiers en de keuzedelen). Uit de opmerkingen maken we op dat de HKS niet op zichzelf staat maar dat de implementatie ervan vaak samenvalt met de intensivering (als deelmaatregel van de wet Doelmatige Leerwegen). Een groot deel van de opmerkingen betreft dan ook de zorg over het grote aantal uren begeleide onderwijstijd, te weinig aandacht voor beroepsgerichte vaardigheden, en de (te) korte duur van opleidingen. Specifiek voor de HKS gelden de zorgen dat de invoering veel tijd kost: *“de nieuwe structuur heeft geen toegevoegde*

waarde ten opzichte van de oude structuur, maar is organisatorisch wel een belasting". Ook richten de zorgen zich vaak op de examinering: "door het samenvoegen van enkele kwalificaties (oude dossiers) naar b.v. gemeenschappelijk basisdeel gaat management er van uit dat examinering van dit basisdeel ook gezamenlijk kan terwijl de verschillende beroepsgroepen (straatmaker, vakman gww, asfaltafwerker) in totaal verschillende context werken".

Bijna de helft van de opmerkingen betreft de invoering van de keuzedelen. Deze maatregel staat centraal in het volgende hoofdstuk.

2.7 Samenvatting resultaten herziene kwalificatiedossiers

De herziening kwalificatiestructuur (HKS) is ingevoerd met als doel om de kwaliteit van opleidingen te verhogen en de aansluiting op de – regionale – arbeidsmarkt te vergroten, te bereiken door (a) minder kwalificaties met minder overlap en meer samenhang en (b) een betere opbouw van de kwalificatiedossiers (KD's) met een heldere en meer transparante beschrijving. In schooljaar 2016/17 zijn de mbo-instellingen gestart met opleidingen gebaseerd op de nieuwe kwalificaties. De voor deze meting uitgevoerde vragenlijsten (afgenomen op beleidsniveau en op opleidingsniveau) hadden betrekking op de voorbereiding van de implementatie van de herziene kwalificatiedossiers in schooljaar 2015/16. In de acht casestudies zijn ook de eerste ervaringen in 2016/17 aan bod gekomen.

Op basis van deze vragenlijsten en casestudies is de voorbereiding op de implementatie van deze maatregel in kaart gebracht en wat volgens betrokkenen de *verwachte* effecten zullen zijn. De daadwerkelijke effecten zullen in de volgende metingen aan de orde komen.

We noemen puntsgewijs de belangrijkste bevindingen.

- Ter voorbereiding op de HKS is in vrijwel iedere instelling een 'projectgroep' ingericht en is veel gebruikgemaakt van het Servicepunt IHKS (MBO-Raad) en Herziening MBO. De projectgroepen dragen bij aan de invoering in de mbo-instelling op het gebied van communicatie, afstemming en planning, maar minder vaak is er zicht op de implicaties voor studenten en de lokale bedrijven.
- Het draagvlak voor de HKS is op bestuurlijk niveau groot. Echter, onder docenten is er bij minder dan de helft sprake van draagvlak, en nog minder draagvlak wordt door instellingen bespeurd onder studenten en bedrijfsleven. De reacties van leerbedrijven op de vernieuwing zijn wisselend; alweer een verandering is niet per sé welkom, maar betere aansluiting op de arbeidsmarkt wel.

- De impact van de reductie van het aantal kwalificaties en KD's wisselt per instelling. Ook wisselt de mate van wijzigingen/vernieuwingen per KD. In de casestudies relativeren de instellingen de afname van het aantal kwalificaties en opleidingen, en bijgevolg de impact van de herziening op het opleidingsportfolio. Bij de keuze voor beëindiging of samenvoeging van opleidingen speelt eerder macrodoelmatigheid dan de herziening een rol.
- Bij veel instellingen is de herziening aangegrepen om onderwijs te vernieuwen of al eerder ingezette vernieuwingstrajecten een impuls te geven. De herziene KD's leiden vaak tot nieuw of een herziening van oud beleid ten aanzien van het onderwijsconcept en de inhoudelijke en organisatorische inrichting van de opleiding. Tevens leiden de herziene KD's vaak tot het doelmatiger inrichten van de opleidingen.
- Vier op de tien instellingen geven aan het basisdeel te benutten om een eerste gemeenschappelijk jaar voor opleidingen te realiseren. In de casestudies worden deze bevindingen enigszins genuanceerd doordat instellingen aangeven de indruk te hebben dat het samenvoegen van leerlingen uit verschillende opleidingen waar mogelijk al gebeurde vanuit het oogpunt van betaalbaarheid en organiseerbaarheid. De nieuwe KD's maken het wel gemakkelijker om dit te realiseren.
- Veel genoemde knelpunten zijn de veelheid aan gelijktijdig door te voeren veranderingen/vernieuwingen en (deels daarmee samenhangend) onvoldoende tijd om de opleidingen nieuwe stijl te ontwikkelen, en de organisatorische en inhoudelijke inrichting van het onderwijs.
- Een klein deel van de instellingen verwacht dat de maatregel herziene kwalificatie-dossiers bijdraagt aan een doelmatige inrichting van opleidingen en eenvoudiger programmeren en examineren. Ook verwacht slechts een beperkt deel van de instellingen een positief effect van de maatregel op de tevredenheid van bedrijven, kans op werk, diploma rendement en uitval. Wel verwacht men een positief effect op de onderwijskwaliteit.

Hoofdstuk 3

Keuzedelen

3.1 Beschrijving inhoud maatregel

Een belangrijke verandering bij de HKS is de introductie van keuzedelen, die in de plaats komen van de vrije ruimte. Waar het basisdeel en de profiëldelen van de kwalificatiedossiers (KD's) aangeven wat nodig is voor een beginnend beroepsbeoefenaar, zijn de keuzedelen een verrijking die bovenop de kwalificatie komt. Ze zijn gericht op een verdieping of verbreding bij de toerusting op de arbeidsmarkt of een extra voorbereiding op een vervolgopleiding. Bij de entreeopleiding zijn ook remediërende keuzedelen mogelijk. Per 1 april 2017 zijn 757 keuzedelen in het register opgenomen.

Hoewel de keuzedelen dus deel uitmaken van de herziene KD's, worden ze in dit onderzoek, gelet op de impact van dit nieuwe element voor de mbo-instellingen, als aparte beleidsmaatregel beschouwd. Een aanleiding voor deze maatregel was dat de invulling van de vrije ruimte te vrijblijvend en te weinig transparant werd geacht. Het doel van de invoering van keuzedelen is een hogere kwaliteit van onderwijs (doordat instellingen zich via keuzedelen beter kunnen profileren en adequater kunnen inspelen op de regionale arbeidsmarktbehoefte) en daaraan gekoppeld een betere doorstroming naar vervolgonderwijs en gunstiger intrede op de arbeidsmarkt (waardoor studenten inhoudelijk meer uitgedaagd worden, respectievelijk betere kansen op de arbeidsmarkt hebben).

In de nieuwe structuur bestaat een opleiding uit een kwalificatie en één of meer keuzedelen. De keuzedelen staan naast de kwalificaties en worden beschreven in afzonderlijke documenten. De Toetsingskamer bewaakt de kwaliteit van het register aan keuzedelen en ziet erop toe dat er geen ondoelmatige overlap is tussen keuzedelen onderling en tussen keuzedelen en kwalificaties.

Een keuzedeel is gekoppeld aan één of meer kwalificaties. De koppeling maakt duidelijk welke keuzedelen de mbo-instellingen bij welke kwalificaties kunnen aanbieden. De mbo-instellingen kiezen welke gekoppelde keuzedelen ze aanbieden bij een opleiding en studenten kiezen uit het actuele aanbod van de instelling de keuzedelen die passen bij hun (uitstroom)wensen. Dat kunnen ook niet-gekoppelde keuzedelen zijn, mits die niet overlappen met een of meer onderdelen van de kwalificatie. De minister stelt (na toetsing door de Toetsingskamer) de kwalificatiedossiers én keuzedelen vast, inclusief de koppeling van de keuzedelen aan de kwalificaties.

Keuzedelen zijn een verplicht onderdeel van de opleiding. Mbo-instellingen zijn vrij om te bepalen op welk moment in de opleiding de keuzedelen worden geprogrammeerd. Ook zijn de mbo-instellingen vrij in de verdeling van het onderwijs voor keuzedelen over BOT, BPV en zelfstudie. Als richtlijn geldt dat het keuzedeel of de keuzedelen circa 15 procent van de studielast van de gehele opleiding beslaat. Uitgaande van een jaarlijkse studielast van 1600 klokuren betekent dit voor de omvang van de keuzedeelverplichting (studiebelastingsuren):

- niveau 1: 240 uur;
- niveau 2: 480 uur;
- niveau 3: 720 uur;
- niveau 4, middenkaderopleiding, driejarig: 720 uur;
- niveau 4, middenkaderopleiding, langer dan 3 jaar: 960 uur;
- niveau 4, specialistenopleiding: 240 uur.

Instellingen kunnen gemotiveerd afwijken van de keuzedeelverplichting en één of meer onderdelen aanbieden die niet horen tot de kwalificaties of keuzedelen. De studielast voor de keuzedelen wordt dan voor elk van de niveaus 240 klokuren lager dan hierboven aangegeven. Deze mogelijkheid is gebonden aan voorwaarden, zowel met betrekking tot de invulling en kwaliteit van de onderdelen als wat betreft de verantwoording.

Vanaf 1 augustus 2016 zijn deelnemers verplicht examen te doen voor het keuzedeel of de keuzedelen van de opleiding. Behaalde keuzedelen worden vermeld op het diploma. Met ingang van schooljaar 2018/19 gaat de *hoogte* van het examenresultaat voor de keuzedelen meetellen in de slaag/zak beslissing voor het behalen van een diploma. De beleidsverwachting is dat het opnemen van de keuzedelen in de slaag/zak regeling (vanaf 2018 dus) zal leiden tot veranderingen in het aanbod van keuzedelen, de (voortijdige) uitval, en de keuzes die leerlingen gaan maken.

SBB, mbo-instellingen, bedrijfsleven en/of brancheorganisaties kunnen initiatiefnemer zijn voor het ontwikkelen van een keuzedeel. Betrokkenheid van het bedrijfsleven is altijd nodig. Er is een procedure ontwikkeld voor het indienen, toetsen en vaststellen van keuzedelen; daarbij zijn onder meer de Sectorkamer, de Toetsingskamer, Team K&E van SBB, Sectorkamers, en de minister betrokken.

3.2 De beleidstheorie

De belangrijkste doelen van de invoering van de keuzedelen zijn:

- Sneller en beter in te spelen op actuele ontwikkelingen en innovaties op de arbeidsmarkt en op de aansluiting op vervolgonderwijs, met name in de regio.
- Deelnemers een verrijking bovenop de kwalificaties te geven, namelijk een bredere of meer verdiepende toerusting voor de arbeidsmarkt te leveren of een betere voorbereiding voor vervolgonderwijs. Hierdoor worden zij meer uitgedaagd, wat leidt tot een hogere onderwijskwaliteit en tevredenheid van studenten.

In de beleidstheorie onderscheiden we als aspecten van de maatregel:

- dat studenten een keuze hebben uit meerdere keuzedelen, met als doel een grotere inhoudelijke uitdaging voor studenten;
- dat instellingen hun keuze uit het totale aanbod aan keuzedelen kunnen richten op de regionale arbeidsmarkt, waardoor de instelling zich beter kan profileren in de regio;
- dat de kortere vaststellingsprocedure van keuzedelen leidt tot betere en vaker geactualiseerde keuzedelen, met als doel dat instellingen sneller kunnen inspelen op actuele ontwikkelingen in het beroepenveld en de opleidingen beter kunnen aansluiten op de wensen van de – regionale – arbeidsmarkt. Hierbij speelt een belangrijke rol dat de mbo-instellingen én het bedrijfsleven samen invulling kunnen geven aan de keuzedelen;
- dat de *verdiepende/verbredende* keuzedelen meer mogelijkheden bieden voor studenten om aan te sluiten bij de regionale arbeidsmarkt, met als doel om meer onderscheidend te kunnen zijn op de arbeidsmarkt;
- dat de *doorstroomgerichte* keuzedelen meer mogelijkheden bieden voor studenten om zich voor te bereiden op vervolgonderwijs (binnen het mbo of in het hbo), met als doel dat de student een betere aansluiting met het vervolgonderwijs ervaart;
- dat de *remediërende* keuzedelen (bij entreeopleidingen) extra mogelijkheden bieden voor studenten om eerder niet behaalde vakken alsnog te behalen.

Uiteindelijk (outcome) dienen deze aspecten van de maatregel vooral te leiden tot een betere aansluiting met de arbeidsmarkt, een hogere kwaliteit van het onderwijs (wat tevens leidt tot betere doorstroming naar vervolgonderwijs) en minder uitval (ook in het vervolgonderwijs)

Ook deze beleidstheorie is als gevolg van voortschrijdend inzicht ten opzichte van de eerste rapportage op enkele punten aangescherpt, om de effecten beter te kunnen meten en te kunnen herleiden. Schematisch kan de beleidstheorie nu als volgt worden weergegeven:

Maatregel	Implementatie: programmering & organisatie	Implementatie: resultaten	Outcome
regionale keuze in aanbieden keuzedelen	meer ruimte voor eigen invulling	betere profilering instelling	hogere kwaliteit onderwijs (tevredenheid bedrijven)
kortere vaststellings-procedure t.o.v. KD's	betere en vaker geactualiseerde keuzedelen	sneller inspelen op actuele ontwikkelingen beroepenveld, betere aansluiting op wensen arbeidsmarkt	hogere kwaliteit onderwijs (tevredenheid student)
keuze uit meerdere keuzedelen voor student	aanbod keuzedelen	meer inhoudelijke uitdaging voor student	minder uitval
remediërende keuzedelen (bij Entreeopleidingen)	aanbod keuzedelen	extra mogelijkheid voor nog niet behaalde vakken	betere doorstroming naar vervolgonderwijs
doorstroomgerichte keuzedelen	aanbod keuzedelen	meer mogelijkheden voor student om aan te sluiten op vervolgonderwijs	betere aansluiting met arbeidsmarkt
verdiepende/verbredende keuzedelen	aanbod keuzedelen	meer (regionale) verdieping of verbreding, meer onderscheidend voor bedrijfsleven	

3.3 Leeswijzer voor dit hoofdstuk

In de volgende paragrafen komen de verschillende elementen van de beleidstheorie, zoals hierboven in schema's weergegeven, achtereenvolgens aan bod. In paragraaf 3.4 staat de organisatie van de implementatie centraal: hoe is de voorbereiding op de invoering van keuzedelen verlopen, in welke mate is in de mbo-instellingen sprake van centraal beleid, en welke overwegingen en visie liggen daaraan ten grondslag? Deels is dit voor de keuzedelen als onderdeel van de HKS al besproken in paragraaf 2.4. De programmering van de implementatie – kenmerken van keuzedelen die in het eerste jaar van invoering zijn gerealiseerd en keuzes die daarbij zijn gemaakt – komt in paragraaf 3.5 aan de orde.

Aangezien de mbo-instellingen pas met ingang van het schooljaar 2016/17 zijn gestart met het inzetten van keuzedelen, is het nog te vroeg om resultaten en effecten ervan weer te geven. Wel hebben de instellingen hierover verwachtingen, die worden beschreven in paragraaf 3.6. We sluiten af met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen over deze maatregel (paragraaf 3.7).

3.4 Organisatie van de implementatie

Zoals eerder gezegd hebben de vragenlijsten op beleids- en opleidingsniveau, die zijn uitgevoerd bij de mbo-instellingen, betrekking op het schooljaar 2015/16, een jaar waarin de mbo-instellingen de invoering van de keuzedelen voorbereiden. Hoe de mbo-instellingen de implementatie van de keuzedelen hebben voorbereid en georganiseerd, is zoals gezegd deels beschreven in hoofdstuk 2 (instellen project- of stuurgroepen, creëren draagvlak). In deze paragraaf bouwen we daarop voort en komen de afstemming met partijen binnen en buiten de school, de visie op keuzedelen, en de mate waarin centraal beleid wordt gevoerd aan bod.

Partijen die zijn betrokken bij de samenstelling van het aanbod aan keuzedelen

Bij vier op de vijf instellingen is in schooljaar 2015/16 ter voorbereiding op de invoering van de keuzedelen een aanbod aan keuzedelen samengesteld (tabel 3.1, onderste rij). De tabellen 3.1 en 3.2 laten zien welke partijen daarbij zijn betrokken. Uit een vergelijking tussen de twee tabellen kan worden opgemaakt dat op beleidsniveau (tabel 3.1) met name partijen op bestuurs- en managementniveau en daarnaast ook docenten bij de samenstelling van het aanbod zijn betrokken. Op het niveau van de opleidingen (tabel 3.2) komen de leerbedrijven en studenten meer in beeld (respectievelijk bij twee derde en de helft van de opleidingen).

Tabel 3.1: Partijen die in schooljaar 2015/16 zijn betrokken bij het samenstellen van het aanbod aan keuzedelen in de instelling (meer antwoorden mogelijk, N=33)

	%
Directie locatie / school / sector / domein	67%
Docenten	62%
Afdelingsleiders / teamleiders	57%
College van Bestuur	48%
Stafafdeling onderwijs	43%
Regionale bedrijfsleven	31%
Instellingen voor vervolgonderwijs	26%
Studenten	19%
Anders, nl.	10%
N.v.t., in 2015-2016 is aanbod keuzedelen niet samengesteld	19%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau

Tabel 3.2: Partijen waarmee tijdens de voorbereiding op de keuzedelen is afgestemd (meer antwoorden mogelijk, N=97)

	%
Andere opleidingen binnen de eigen instelling	81%
Leerbedrijven/stagebedrijven	68%
Het bedrijfsleven	67%
De studenten	52%
Dezelfde opleiding van andere instellingen	43%
Hbo-instellingen	33%
Vmbo-scholen	14%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau

Hoewel de betrokkenheid van *leerbedrijven* bij het samenstellen van het concrete aanbod aan keuzedelen vooral op opleidingsniveau plaatsvindt, worden ze in meer algemene zin veelal ook op beleidsniveau bij de voorbereiding van de implementatie betrokken: driekwart van de instellingen geeft aan dat de leerbedrijven zijn geraadpleegd (niet in tabel opgenomen). Uit de casestudies en de open vragen in de enquête komt naar voren dat de reacties van de leerbedrijven zeer wisselend zijn. Een deel van de leerbedrijven ziet vooral kansen op een betere aansluiting en voor maatwerk – zeker als vooral beroepsspecifieke keuzedelen worden aangeboden – en is enthousiast over de mogelijkheid om invloed op de programmering van de BPV uit te kunnen oefenen.

Een ander deel van de leerbedrijven ziet vooral problemen, zoals ten aanzien van keuzedelen in de bbl, of reageert terughoudend vanwege de onduidelijkheid die lang bestond over het aanbod van keuzedelen of vanwege onbekendheid met de materie. De reacties kunnen per team uiteenlopen, waarbij wel patronen zichtbaar zijn: bij grotere bedrijven, sterk vertegenwoordigd in de sector zorg en welzijn, zijn de reacties vaker positief dan in de kleinere (sterk vertegenwoordigd in de sector economie). In het MKB is het voor opleidingen moeilijker om bedrijven op één lijn te krijgen.

Overigens geven de casestudies het beeld dat leerbedrijven momenteel zelden zijn betrokken bij de ontwikkeling van keuzedelen. Vooral nog gaat het vooral om het informeren en raadplegen van leerbedrijven. Het samen ontwikkelen staat doorgaans voor een later stadium op de agenda.

Centraal beleid

In vrijwel alle bevraagde mbo-instellingen (90%) is op centraal niveau beleid ontwikkeld over keuzedelen. Zoals te zien is in tabel 3.3, gaat dit beleid in ongeveer gelijke mate (57 tot 69%) over de aard van de keuzedelen die worden aangeboden, de ondersteuning van studenten bij de keuze, het actualiseren van het aanbod en de samenwerking met het vervolgonderwijs. Het centrale beleid heeft minder vaak betrekking op de samenwerking met het regionale bedrijfsleven. Zoals eerder in deze paragraaf beschreven, wordt de afstemming met het bedrijfsleven vooral bij de teams belegd.

Tabel 3.3: Aspecten van keuzedelen waarop in schooljaar 2015/16 op centraal niveau beleid is ontwikkeld (meer antwoorden mogelijk, N=42)

	%
Welke typen keuzedelen worden aangeboden	69%
Hoe de ondersteuning van studenten bij de keuze van keuzedelen wordt georganiseerd	62%
Het actualiseren van het aanbod van keuzedelen	62%
De samenwerking met vervolgonderwijs (bijv. voor doorstroomgerichte keuzedelen)	57%
De samenwerking met het regionale bedrijfsleven (i.h.k.v. BPV voor keuzedelen)	36%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau

Uit de casestudies komt naar voren dat in de mbo-instellingen op centraal niveau kaders zijn gesteld en voorwaarden zijn geschapen voor de verdere implementatie op teamniveau, bijvoorbeeld in de vorm van voorlichting en ondersteuning vanuit een projectteam of het bureau onderwijs. Daarnaast is vaak op centraal niveau bij teams geïnventariseerd welke keuzedelen zij willen aanbieden en deels ook welke problemen zij

tegenkomen bij de voorbereiding. Hiermee kon de implementatie bij en afstemming tussen teams worden gefaciliteerd en tegelijkertijd had het ook een bewakingsfunctie: er is op toegezien dat het aanbod aan keuzedelen niet uit de hand loopt in verband met organiseerbaarheid en betaalbaarheid.

In de vragenlijst op opleidingsniveau is gevraagd hoeveel ruimte de teams hebben om eigen beleid te ontwikkelen of aan te passen. In veel opzichten is die ruimte vrij groot, zoals tabel 3.4 laat zien: ruim de helft tot twee derde van de teamleiders geeft aan (heel) veel ruimte te hebben om eigen beleid te voeren wat betreft de aard en het aanbod van keuzedelen, de ondersteuning van studenten bij de keuze en de samenwerking met het regionale bedrijfsleven. Ten aanzien van de samenwerking met het vervolgonderwijs is dat wat minder het geval.

Tegelijkertijd laat de tabel zien dat circa tien procent van de opleidingen geen of weinig ruimte heeft om zelf keuzedelen te ontwikkelen of het aanbod van keuzedelen samen te stellen als gevolg van intern opgelegde kaders. Sommige docenten en teamleiders geven in de casestudies aan dat een gemiste kans te vinden. Zij zijn van mening dat ze leuke en/of relevante keuzedelen hadden kunnen ontwikkelen.

Tabel 3.4: Mate van waarin opleidingsteams ruimte hebben voor het ontwikkelen van eigen nieuw beleid of aanpassing van bestaand eigen beleid

	Geen of weinig ruimte	Niet weinig, niet veel ruimte	(Heel) veel ruimte	Totaal (=100%)
Welke typen keuzedelen worden aangeboden	8%	24%	64%	99
Hoe de ondersteuning van studenten bij de keuze van keuzedelen wordt georganiseerd	3%	32%	56%	95
Het komen tot een aanbod van keuzedelen	11%	24%	65%	98
De samenwerking met het regionale bedrijfsleven (i.h.k.v. beroepspraktijkvorming voor keuzedelen)	13%	33%	54%	92
De samenwerking met vervolgonderwijs (bijv. voor doorstroomgerichte keuzedelen)	11%	32%	43%	86

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau

De meeste instellingen hebben in schooljaar 2015/16 een voorstel ingediend voor een of meerdere keuzedelen bij SBB. Uit de casestudies komt naar voren dat bij het ontwikkelen van keuzedelen wordt samengewerkt met het bedrijfsleven (bijvoorbeeld brancheorganisaties) en deels ook met andere mbo-instellingen.

Tabel 3.5: Mate waarin instellingen in schooljaar 2015/16 zelf een voorstel voor een of meerdere keuzedelen hebben ontwikkeld en ingediend bij SBB, naar type instelling

	%	N
ROC groot	80%	15
ROC klein	94%	16
AOC	50%	6
Vakinstelling	100%	5
Gemiddeld alle mbo-instellingen	79%	42

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau

Visie op keuzedelen

Ook voor mbo-instellingen en opleidingen valt bij de invoering van keuzedelen veel te kiezen, bijvoorbeeld: welke typen keuzedelen worden vooral aangeboden (verdiepend, verbredend, generiek etc.); hoe ruim is de keuzevrijheid van studenten?; wanneer kiezen de studenten hun keuzedelen?; hoe worden de keuzedelen verdeeld over de leerjaren?

Tabel 3.6 laat zien dat op opleidingsniveau verschillende overwegingen een belangrijke rol hebben gespeeld bij de voorbereiding op de keuzedelen: de organiseerbaarheid, de aansluiting op de arbeidsmarkt, profilering van de opleiding en ondersteuning van studenten met een achterstand. In iets mindere mate geldt dit voor het bieden van een uitdagende omgeving voor excellente studenten.

Tabel 3.6: Mate waarin tijdens de voorbereiding op de keuzedelen voor de opleiding de volgende overwegingen golden: (N=101)

	(Helemaal) niet mee eens	Niet mee eens, niet mee oneens	(Helemaal) mee eens
<i>Bij de selectie van de keuzedelen die de opleiding aanbiedt ...</i>			
... is de organiseerbaarheid van de keuzedelen heel belangrijk	2%	14%	84%
... is de aansluiting op de arbeidsmarkt heel belangrijk	7%	17%	76%
... is het bieden van een uitdagende omgeving voor excellente studenten heel belangrijk	9%	32%	59%
... is de positieve profilering van de opleiding heel belangrijk	8%	16%	76%
... is de ondersteuning van studenten met achterstanden heel belangrijk ¹	0%	27%	73%

1 Alleen gesteld bij entreeopleidingen, N=11

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau

Respondenten op beleidsniveau is gevraagd welk van een aantal voorgelegde omschrijvingen het best aansluit bij de visie van de instelling (tabel 3.7). Duidelijk blijkt dat in dit stadium van invoering de haalbaarheid en betaalbaarheid vaak voorop staat. De casestudies bevestigen dit. De invoering van keuzedelen is een complexe operatie met een grote impact op de organisatie en waar tal van vraagstukken en knelpunten aan vast zitten (zie verder paragraaf 3.3).

Tabel 3.7: Omschrijving die het best aansluit bij de visie van de instelling op de invoering van keuzedelen

	%
De instelling vindt maximale keuzevrijheid bij keuzedelen voor de student het belangrijkste	7%
De instelling vindt het belangrijk dat de organisatie van keuzedelen haalbaar en betaalbaar is (dus voorzichtig beginnen met het aantal aan te bieden keuzedelen)	68%
De instelling legt expliciet de nadruk op een selectie van keuzedelen voor verdieping, verbreding en doorstroom i.p.v. een breed aanbod van generieke keuzedelen	22%
De instelling legt expliciet de nadruk op een selectie van generieke keuzedelen in plaats van een breed aanbod van keuzedelen gericht op verdieping, verbreding en doorstroom	2%
Er is geen visie op de organisatie van keuzedelen op centraal niveau	0%
Totaal (=100%)	41

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau

De mbo-instellingen zien de implementatie van de keuzedelen duidelijk als een groei-model. In tabel 3.8 blijkt dat in 2016/17 in 15 procent van de instellingen studenten kunnen kiezen uit losse onderdelen. Uit de casestudies komt naar voren dat dit voorsnog vooral een theoretische mogelijkheid is; in de praktijk komt het incidenteel voor. Wel is de intentie om geleidelijk meer keuzevrijheid aan studenten te bieden. In bijna de helft van de instellingen kiest de student uit configuraties van onderdelen. De vrij grote categorie 'anders' heeft betrekking op instellingen waar beide situaties (kiezen uit configuraties en kiezen uit losse onderdelen) voorkomen.

Tabel 3.8: Wijze waarop studenten in schooljaar 2016/17 keuzedelen kiezen

	%
De student kan kiezen uit losse onderdelen	15%
De student kiest uit configuraties van onderdelen	46%
Anders	34%
Weet niet	5%
Totaal (=100%)	41

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau

Keuzedelen kunnen binnen de begeleide onderwijstijd, de BPV en in zelfstudie worden uitgevoerd. De meeste opleidingen zijn van plan keuzedelen (ook) in de BPV uit te voeren (tabel 3.9). In de voorbereiding stuiten de meeste instellingen en opleidingen op problemen, die zijn weergegeven in tabel 3.10. De naar verhouding grote groep respondenten die 'weet niet' heeft ingevuld, wijst er mogelijk op dat het aanbieden van keuzedelen in de BPV nog vaak in de kinderschoenen staat. Het maken van afspraken met leerbedrijven over de mogelijkheid van het aanbieden van keuzedelen in de BPV en het vinden van voldoende BPV-plekken voor keuzedelen worden op opleidingsniveau het vaakst als probleem genoemd. Onder de noemer van 'andere problemen' is het meest gewezen op administratieve problemen in verband met de BPV-overeenkomst. Er is lang onduidelijkheid geweest over de vraag of en hoe keuzedelen hierop moesten worden vermeld.

Tabel 3.9: Mate waarin opleidingen keuzedelen gaan uitvoeren tijdens de BPV

	Opleidingsniveau	Beleidsniveau
Ja	59%	68%
Nee	30%	29%
Weet niet	11%	2%
Totaal (=100%)	101	41

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau

Tabel 3.10: Mate waarin problemen zijn ondervonden bij de voorbereiding op het aanbieden van keuzedelen tijdens de BPV (alleen opleidingen/instellingen die hebben besloten keuzedelen in de BPV aan te bieden; meer antwoorden mogelijk)

	Opleidingsniveau	Beleidsniveau
Geen problemen	30%	21%
<i>Problemen met betrekking tot:</i>		
Het maken van afspraken met leerbedrijven over de mogelijkheid van het aanbieden van keuzedelen bij het leerbedrijf	20%	14%
Afspraken met leerbedrijven over het volgen van keuzedelen bij andere bedrijven tijdens de BPV	7%	7%
Het vinden van voldoende BPV plekken voor keuzedelen	18%	4%
Andere problemen	17%	25%
Weet niet	28%	39%
Totaal (=100%)	60	28

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau

3.5 Programmering van het onderwijs

De programmering van de implementatie heeft betrekking op (kenmerken van de) keuzedelen die in het eerste jaar van invoering (schooljaar 2016/17) zijn gerealiseerd en de keuzes die daarbij zijn gemaakt. Daarnaast gaan we in deze paragraaf in op knelpunten die de instellingen zijn tegengekomen bij de voorbereiding op de keuzedelen en bij de start van de daadwerkelijke invoering.

De *Rapportage Monitor Keuzedelen* van februari 2017¹¹ geeft een beeld van de keuzedelen die eind 2016 werden aangeboden door 71 mbo-instellingen (56 bekostigde en 15 niet-bekostigde). In totaal bieden deze mbo-instellingen 498 van de 624 keuzedelen aan die in juli 2016 in het landelijk register waren opgenomen; dit staat gelijk aan 80 procent. Sommige keuzedelen (18%) worden slechts bij één opleiding aangeboden, andere (5%) bij meer dan 100. In het laatste geval gaat het met name om generieke keuzedelen die aan veel kwalificaties zijn gekoppeld, zoals op het gebied van ondernemerschap/ondernemend gedrag, talen, duurzaamheid en voorbereiding op het hbo. Niet alleen in de bol, maar ook in de bbl bepalen generieke keuzedelen de top van de meest aangeboden keuzedelen. Naast deze generieke keuzedelen is sprake van een grote diversiteit aan verbredende, verdiepende en doorstroomgerichte keuzedelen.

De monitor bevat ook de eerste cijfers over de keuzes van studenten. Ten tijde van de uitvraag had veruit het grootste deel van de studenten die in 2016/17 zijn ingeschreven op een herzien KD, nog geen keuze gemaakt. Van 12.500 studenten in 16 mbo-instellingen is de keuze voor het eerste keuzedeel/de eerste keuzedelen geregistreerd. Het betreft voor het overgrote deel generieke keuzedelen. De spreiding over de keuzedelen is nog vrij beperkt: 74 van de 498 aangeboden keuzedelen zijn door studenten gekozen.

De bevindingen uit de afgenomen vragenlijsten en uit de casestudies sluiten aan op die van de Monitor Keuzedelen. In paragraaf 3.2 (tabel 3.7) bleek dat de organiseerbaarheid (haalbaarheid, betaalbaarheid) vooralsnog voorop staat. De bevindingen uit de casestudies onderstrepen dit. Onder het motto “eerst maar eens zien dat we het allemaal geregeld krijgen” is voorzichtig gestart met het aanbieden van keuzedelen. In het schooljaar 2016/17, waarin keuzedelen met name in het eerste leerjaar daadwerkelijk zijn aangeboden, is de keuzevrijheid voor studenten vaak nog gering of in de praktijk soms nog afwezig (“voor studenten is het eigenlijk gewoon een vak”). Mede omdat er nog niet zoveel te kiezen valt, is de informatieverstrekking aan studenten nog beperkt. De invoering van keuzedelen gebeurt aan de hand van een groeimodel. Daarbij is de intentie om in volgende jaren studenten meer keuzevrijheid te bieden en ook meer accent te leggen op verbredende en verdiepende keuzedelen dan nu nog in de praktijk het geval is. In de casestudies is naar voren gekomen dat keuzevrijheid van studenten

11 Herziening MBO (2017). *Rapportage Monitor keuzedelen MBO. Februari 2017*. <http://www.herzieningmbo.nl/wp-content/uploads/2017/02/Rapportage-Monitor-Keuzedelen-februari-2017.pdf>

gepaard gaat met een verantwoordelijkheid van instellingen tot het geven van (loopbaan)informatie en het ondersteunen van studenten bij het maken van verstandige keuzes.

Ervaren knelpunten

De voorzichtige start bij de invoering van keuzedelen heeft te maken met de vraagstukken en knelpunten waarmee de mbo-instellingen zich geconfronteerd zien. Figuur 3.1 geeft een overzicht van de knelpunten die op beleidsniveau en op opleidingsniveau het vaakst worden genoemd¹².

Op opleidingsniveau geeft zes procent aan geen knelpunten te ervaren; op beleidsniveau maakt niemand deze keuze en ervaart iedere instelling dus minimaal één knelpunt. Vrijwel alle respondenten noemden meerdere knelpunten. De meest genoemde knelpunten lichten we kort toe op basis van de casestudies.

- *Organisatie en logistiek*

De invoering van keuzedelen wordt gezien als een enorme organisatorische en logistieke operatie waar veel tijd in gaat zitten. Roostering, docentbezetting en administratieve verwerking spelen daarbij een belangrijke rol. De verwachte logistieke problemen worden des te groter wanneer studenten niet-gekoppelde keuzedelen kiezen.

Naast meer praktische zaken staan instellingen en teams ook voor fundamentele keuzes zoals: welke keuzedelen gaan we invoeren?; gebeurt dit in de BOT, BPV en/of zelfstudie?; wat is de keuzevrijheid voor studenten?; hoe gaan we examineren? Ook dit vraagt veel organisatie en voorbereiding.

- *Beschikbaarheid van les- en examenmateriaal*

De keuzedelen moeten worden vertaald naar onderwijs. Dit vraagt veel van de betrokkenen (doorgaans docenten), zowel wat betreft deskundigheid – zie ook het knelpunt rondom professionalisering in tabel 3.11 - als wat betreft tijdinvestering. Lesmateriaal was vaak niet tijdig of helemaal beschikbaar.

Het examineren van keuzedelen is een van de grote veranderingen in vergelijking met de voorgaande situatie (vrije ruimte). Examens moeten ingekocht of ontwikkeld worden. Examenmateriaal was vaak niet tijdig voorhanden. Ook wordt opgemerkt dat een deel van de keuzedelen een ontwikkelingsgericht karakter heeft en zich niet goed leent voor gestandaardiseerde examinering.

12 Bij het vergelijken van de beide kolommen van tabel 3.11 moet rekening worden gehouden met verschillen in vraagstelling (zie noot 1 bij de tabel). De ranking in de kolommen kan goed worden vergeleken; de absolute percentages minder.

- *Tijd voor het implementeren van keuzedelen*

Al met al wordt veelal ervaren dat de tijd voor de (voorbereiding op de) invoering van keuzedelen te kort is. Het gegeven dat pas laat duidelijkheid is gekomen over de keuzedelen speelt daarbij mee.

- *Keuzedelen in de bbl*

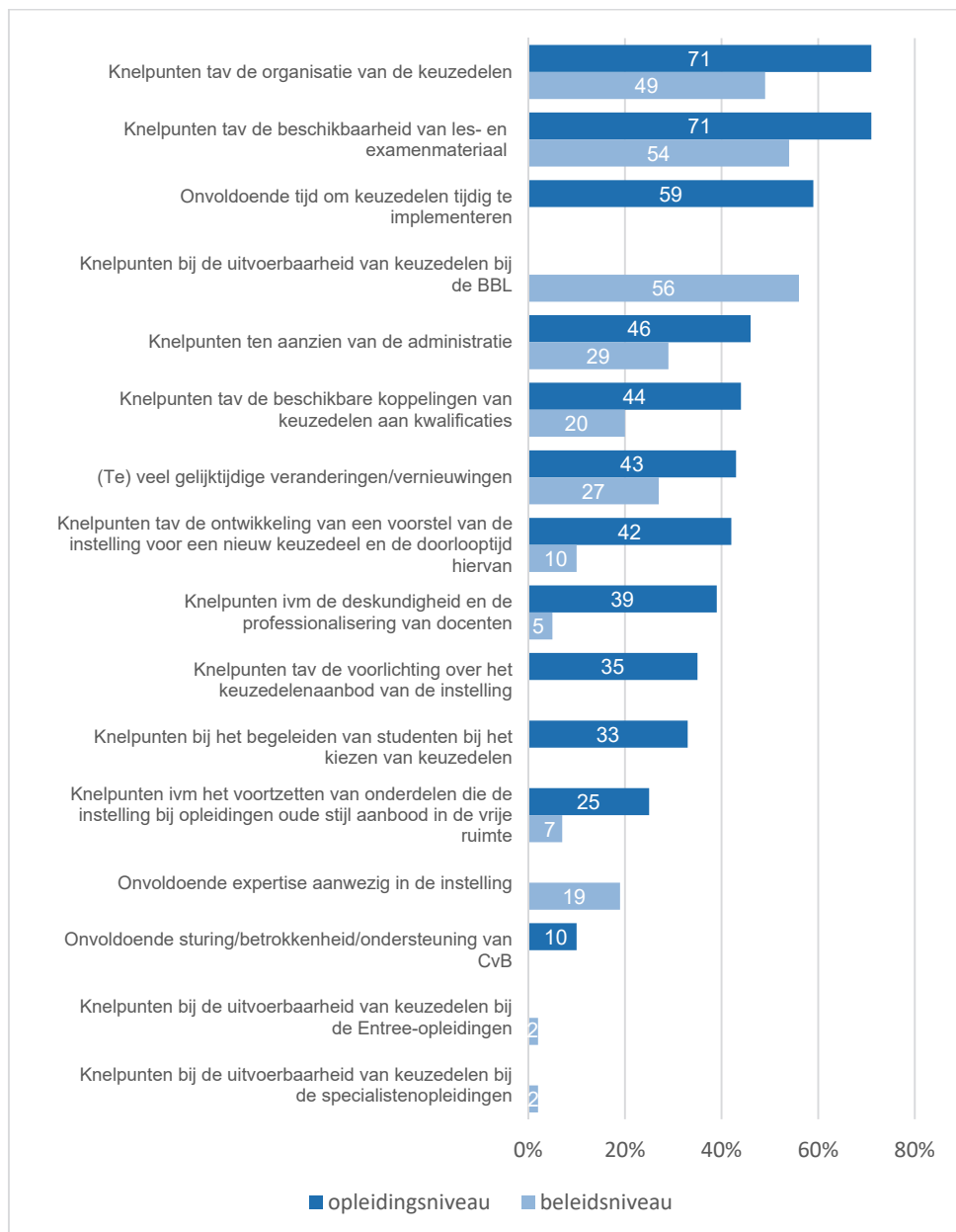
In vrijwel alle gesprekken in het kader van de casestudies zijn problemen gemeld in verband met de invoering van keuzedelen in de bbl. Gesteld wordt dat er te weinig tijd is om de keuzedelen in de BOT ('schooldag') uit te voeren. De verzwaarde eisen op het gebied van taal en rekenen en de gegroeide aandacht voor LOB en burgerschap maken dit alleen maar moeilijker. De inschatting is dat leerbedrijven niet zitten te wachten op uitvoering van keuzedelen in de BPV ('onder werktijd') en op examinering op de werkplek. De verschillen tussen de leerbedrijven maken dit ook voor de school erg lastig. De inschatting is ook dat studenten niet staan te springen om thuis tijd te besteden aan keuzedelen ('zelfstudie'). Al met al geven veel gesprekspartners aan dat de school of het team nog geen goede oplossing heeft gevonden voor het aanbieden van keuzedelen in de bbl. Men begrijpt het achterliggende principe van keuzedelen in de bbl - de gelijkwaardigheid van leerwegen - maar gelet op de aard van de problemen zou een deel van de gesprekspartners liever zien dat de keuzedeelverplichting niet geldt voor de bbl.

Andere vaak genoemde knelpunten in figuur 3.1 hebben onder meer te maken met administratie (administratieve systemen die nog niet zijn ingericht op keuzedelen; administratieve lasten ook in verband met registraties en verantwoording) en de koppeling van keuzedelen aan kwalificaties (ontbreken van een totaaloverzicht; de koppeling wordt gezien als beperkend voor opleidingen en/of de mogelijkheid voor studenten om niet-gekoppelde keuzedelen te kiezen is onwerkbaar).

Ook vaak genoemd als knelpunt zijn de procedures en doorlooptijd bij het indienen van voorstellen voor nieuwe keuzedelen (procedure is tijdsintensief en duurt te lang waardoor 'snel inspelen op vernieuwingen' wordt bemoeilijkt). De vaststellingsprocedure voor een keuzedeel is sneller dan die voor een geheel KD. Instellingen benoemen in de casestudies en de vragenlijsten dat daardoor wellicht sneller ingespeeld kan worden op actuele ontwikkelingen in het beroepenveld. Echter, de doorlooptijd van ideevorming tot aan toetsing en goedkeuring is nog altijd lang ("kan wel twee jaar in beslag nemen") en de procedures bij het indienen van voorstellen is volgens de instellingen tijdsintensief. Daar staat dan tegenover dat een instelling ook profijt kan hebben van elders ontwikkelde (en geactualiseerde) keuzedelen.

Een ander tegenargument is dat de vrije ruimte (waarvoor keuzedelen in de plaats zijn gekomen) meer flexibiliteit gaf om snel in te spelen op ontwikkelingen in het beroepenveld. Daar moet dan wel bij worden vermeld dat de vrije ruimte daar doorgaans niet als zodanig voor werd benut.

Figuur 3.1: Knelpunten schooljaar 2015/16 tijdens de voorbereiding op de keuzedelen op opleidingsniveau* (N=101) en beleidsniveau* (N=41)



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau en vragenlijst beleidsniveau

* Voor de vragenlijst op opleidingsniveau geldt: 'meer antwoorden mogelijk'; in de vragenlijst op beleidsniveau is gevraagd om de drie belangrijkste knelpunten aan te geven.

Uit de casestudies komt het beeld naar voren dat een deel van de gesprekspartners – zowel op beleidsniveau als op opleidingsniveau – weliswaar veel problemen ervaart en op onderdelen kritiek heeft op de invoering van de keuzedelen, maar ook een (potentiële) meerwaarde van keuzedelen ziet. De genoemde potentiële voordelen sporen met de beleidstheorie, zoals beschreven in paragraaf 3.1: meer keuze voor de student, een betere aansluiting op de dynamiek van de arbeidsmarkt en betere voorbereiding op doorstroom naar het hbo. Voor andere gesprekspartners wegen de knelpunten die worden ervaren zwaarder dan de potentiële voordelen; ook heeft een deel van hen meer fundamentele bezwaren tegen de invoering van keuzedelen. Die bezwaren kunnen gericht zijn tegen de keuzedelen voor het mbo in het algemeen – inperking van de keuzevrijheid van mbo-instellingen, bureaucratie – of gelden voor specifieke doelgroepen. Bbl-deelnemers worden daarbij het meest genoemd, vanwege de hiervoor beschreven knelpunten en deels ook omdat de meerwaarde van keuzedelen voor deze doelgroep wordt betwist. Ook ten aanzien van het nut van keuzedelen voor deelnemers op lagere niveaus zijn er twijfels (zij het minder vaak geuit): zijn zij wel geïnteresseerd in keuzedelen en/of in staat zijn om deze te kiezen?

Mate van tevredenheid

Wat betreft de mate van tevredenheid over de voorbereiding van de invoering van de keuzedelen kunnen de bevraagde respondenten in drie vrijwel even grote groepen worden ingedeeld: zij die tevreden zijn, zij die dat niet zijn en de groep die zich daar tussenin bevindt (tabel 3.11). De ontevreden respondenten is gevraagd om een toelichting. De knelpunten waarnaar wordt verwezen zijn grotendeels al benoemd in de beschrijving van figuur 3.1. In het algemeen worden de ervaren problemen meer aan externe partijen en factoren toegeschreven dan aan interne. Een rode draad in de gegeven toelichtingen is dat teams keuzedelen hebben ingevoerd terwijl ze er nog niet klaar voor waren. Er was lang onduidelijkheid over de keuzedelen; examens, onderwijsmateriaal waren nog niet voorhanden, de organisatie nog niet op orde. Al met al was er te weinig tijd. Deze situatie heeft ertoe bijgedragen dat vooralsnog is gekozen voor ‘instellingsbrede’ of ‘sectorbrede’ keuzedelen. *“Er is gefaciliteerd in tijd om keuzedelen uit te zoeken, maar er was zoveel onduidelijk in het hele land, dat er nog veel vragen waren en nog weinig gereed was. Dit moest bijna allemaal ter plekke nog geregeld worden. Er is meteen gekozen voor ROC-brede keuzedelen om de organiseerbaarheid te behouden”*. Een andere respondent: *“De intentie is mooi (profilering, keuze, meer kans op de arbeidsmarkt). Organisatie is vrijwel ondoenlijk in zo’n korte tijd. Het effect gaat daardoor verloren. Logistieke argumenten hebben moeten prevaleren boven inhoudelijke”*.

Tabel 3.11: Mate van tevredenheid over de wijze waarop de invoering bij de opleiding is voorbereid

	%
(Zeer) ontevreden	34%
Niet ontevreden, niet tevreden	35%
(Zeer) tevreden	31%
Totaal (=100%)	97

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau

3.6 Resultaten van de implementatie en effecten/outcome

Om twee redenen is het nog te vroeg om in deze rapportage gerealiseerde resultaten en effecten van de invoering van keuzedelen weer te geven. Mbo-instellingen zijn pas met ingang van het schooljaar 2016/17 gestart met het inzetten van keuzedelen. En de afgenomen vragenlijsten op opleidings- en beleidsniveau hadden betrekking op de voorbereiding op de keuzedelen in het schooljaar 2015/16.

In de vragenlijst op beleidsniveau is wel een vraag opgenomen over de *verwachte* effecten van de invoering van keuzedelen, en ook in de casestudies is dit aan de orde gekomen. Uit tabel 3.12 is af te leiden dat positieve effecten van keuzedelen het meest worden verwacht wat betreft de aansluiting op de dynamiek van de arbeidsmarkt, de tevredenheid van studenten en de aansluiting op vervolgonderwijs. De verwachtingen over het effect op de kwaliteit van onderwijs en op de tevredenheid van leerbedrijven zijn gematigder, en veel effect op de uitval zullen de keuzedelen volgens de respondenten niet hebben. Daarbij moet worden aangetekend dat volgens de beleidstheorie het effect op de uitval specifiek betrekking heeft op entreeopleidingen (in verband met remediërende keuzedelen). Het is de vraag in hoeverre de respondenten dit bij de beantwoording van de vraag op hun netvlies hadden.

Tabel 3.12: Gepercipieerde mate waarin de keuzedelen bijdragen aan het bereiken van de volgende effecten (N=40)

	Niet	Weinig	Niet weinig, niet veel	Veel	Weet niet
Hogere kwaliteit van het onderwijs	12%	27%	29%	22%	10%
Meer tevreden bedrijven	7%	20%	43%	22%	7%
Meer tevreden studenten	7%	18%	27%	39%	7%
Minder (voortijdige) uitval	22%	39%	37%	2%	10%
Betere aansluiting op vervolgonderwijs	7%	10%	39%	37%	7%
Betere aansluiting op de dynamiek van de arbeidsmarkt	5%	17%	29%	42%	7%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau

In de casestudies is door gesprekspartners vooral benadrukt dat nog moet blijken of de keuzedelen effect zullen hebben. In schooljaar 2016/17 is de keuzevrijheid voor studenten nog zeer beperkt en zijn vooral generieke keuzedelen aangebonden. Daar kan nog geen noemenswaardig effect van worden verwacht op bijvoorbeeld studenttevredenheid of een betere aansluiting op de arbeidsmarkt. De verwachtingen op langere termijn lopen sterk uiteen, waarbij deels onderscheid wordt gemaakt naar doelgroep. Het beeld bestaat dat op niveau 4 studenten meer kunnen profiteren van de keuzedelen dan studenten op lagere niveaus en/of in de bbl.

3.7 Samenvatting invoering keuzedelen

De invoering van de keuzedelen heeft tot doel om:

- deelnemers een verrijking bovenop de kwalificaties te geven, namelijk een bredere of meer verdiepende toerusting voor de arbeidsmarkt te leveren of een betere voorbereiding voor vervolgonderwijs; en
- sneller en beter in te spelen op actuele ontwikkelingen en innovaties op de arbeidsmarkt en op de aansluiting op vervolgonderwijs, met name in de regio.

In het schooljaar 2016/17 zijn de mbo-instellingen gestart met het inzetten van keuzedelen. De voor deze meting afgenomen vragenlijsten op beleids- en opleidingsniveau hadden met name betrekking op de voorbereiding van de invoering van keuzedelen in het schooljaar 2015-2016; in de casestudies zijn ook de eerste ervaringen in 2016-2017 aan bod gekomen.

De belangrijkste bevindingen van dit hoofdstuk zijn:

- Keuzedelen zijn nieuw, de invoering ervan is complex en heeft een grote impact voor de mbo-instellingen. Instellingen moeten een antwoord zien te vinden op vraagstukken als: welke keuzedelen gaan we invoeren?; voeren we keuzedelen uit in de BOT, BPV en/of zelfstudie?; wat is de keuzevrijheid voor studenten?; hoe gaan we examineren (dit hoefde voorheen niet in de vrije ruimte)? Zowel op centraal niveau als op teamniveau vergde en vergt het veel organisatie en afstemming; op teamniveau komt daarbij nog de vertaling van keuzedelen naar het onderwijs en naar examens.
- De mbo-instellingen en teams ervaren veel knelpunten bij de invoering van keuzedelen. De meest genoemde hebben betrekking op:
 - organisatie en logistiek: de keuzedelen stellen de mbo-instellingen voor grote uitdagingen, bijvoorbeeld in termen van roostering;
 - de (niet tijdige) beschikbaarheid van les- en examenmateriaal;
 - de (te korte) tijd voor de implementatie, mede als gevolg van de onduidelijkheid rondom de invoering van keuzedelen waarvan lange tijd sprake was;
 - keuzedelen in de bbl. Mbo-instellingen geven aan dat de tijd hiervoor in de bbl ontbreekt en dat hiervoor nog geen bevredigend antwoord is gevonden. In de gevoerde gesprekken komt dit naar voren als een van de grootste en moeilijkst te tackelen problemen.

Daarnaast worden veel knelpunten genoemd in verband met onder meer administratieve verwerking, de koppeling van keuzedelen aan kwalificaties en de deskundigheid/professionalisering van docenten. Verder wordt de meerwaarde van keuzedelen voor sommige doelgroepen als groter ervaren (bol niveau 4) dan voor andere (bol niveau 2, bbl).

- Vanwege de grote impact op de organisatie en de ervaren knelpunten zijn de mbo-instellingen voorzichtig begonnen met het aanbieden van keuzedelen: organiseerbaarheid en betaalbaarheid staan voorop. In het eerste jaar van invoering is de keuzevrijheid voor studenten nog gering en zijn vooral generieke keuzedelen aangeboden. Er wordt een groeimodel gehanteerd: de intentie is om de komende jaren de keuzevrijheid van studenten te vergroten en meer verdiepende en verbredende keuzedelen te programmeren.
- Omdat de mbo-instellingen nog maar net zijn begonnen met de implementatie van de maatregel, is het nog te vroeg om resultaten en effecten te beschrijven. *Verwachte* effecten worden het meest gezien wat betreft de aansluiting op de dynamiek op de (regionale) arbeidsmarkt, de doorstroom naar vervolgonderwijs en de tevredenheid van studenten. Of deze effecten optreden, hangt mede af van de invulling die de keuzedelen de komende jaren zullen krijgen, en van de vraag in hoeverre of de nu ervaren knelpunten van tijdelijke of structurele aard blijken te zijn.

Hoofdstuk 4

Conclusies

Het voorliggende rapport doet verslag van de meting van de herziening van de kwalificatiestructuur (HKS) over schooljaar 2015/16. De beleidsinterventie HKS kent twee maatregelen: de herziene kwalificatiedossiers en de invoering van de keuzedelen.

Met behulp van vragenlijsten op beleidsniveau en opleidingsniveau, casestudies, en analyse van administratieve data is in kaart gebracht hoe de maatregelen behorende bij de HKS zijn geïmplementeerd in het mbo, en wat de verwachte en bereikte effecten daarvan op dit moment zijn. De nadruk ligt in deze fase nog op de implementatie en verwachte effecten. In de metingen die in de komende jaren volgen, kan meer gezegd worden over de daadwerkelijke effecten. Deze meting richt zich bovendien op schooljaar 2015/16 en bijgevolg op de *voorbereidingen* op de invoering van de HKS.

Aan het eind van ieder hoofdstuk zijn kort de resultaten op hoofdlijnen van de beide maatregelen (herziene kwalificatiedossiers en keuzedelen) beschreven. In dit hoofdstuk werken we eerst de beantwoording van de onderzoeksvragen uit (in paragraaf 4.1), waarna we enkele voorlopige conclusies noemen (in paragraaf 4.2).

4.1 Terugkoppeling onderzoeksvragen

Zoals in paragraaf 1.3 genoemd staan in de evaluatie van de HKS de volgende drie algemene onderzoeksvragen centraal:

1. Hoe worden specifieke maatregelen die de beleidsinterventie herziening kwalificatiestructuur in het mbo met zich meebrengt met de betrokkenheid van derden (studenten, docenten, management, werkgevers, et cetera) ingevoerd in het onderwijs?
2. Leiden de ingevoerde maatregelen daadwerkelijk tot de beoogde effecten bij de relevante doelgroepen?
3. Welke andere (onbedoelde/ongewenste) effecten hebben de maatregelen en hoe kunnen deze ([on]bedoeld*e/[on]gewenste) effecten worden verklaard?

In dit rapport kunnen we in feite alleen antwoord geven op onderzoeksvraag 1, omdat de HKS pas in schooljaar 2016/17 is ingevoerd. We bespreken de resultaten ten aanzien van onderzoeksvraag 1 naar analogie van de maatregelen in de beleidstheorie (zie de paragrafen 2.1.2 en 3.1.2).

Facilitering van de implementatie

Het implementeren van de maatregelen gaat niet vanzelf en verloopt niet bij alle mbo-instellingen op gelijke wijze. Instellingen kunnen hierin keuzes maken die het tempo van de implementatie beïnvloeden evenals het gemak waarmee de beleidsverandering in de instelling wordt doorgevoerd (de welwillendheid van betrokkenen om mee te werken). Belangrijk hierbij is de mate en wijze van facilitering van de implementatie door de instelling. Bij de meeste mbo-instellingen is het College van Bestuur expliciet betrokken bij de voorbereidingen op de implementatie en is een stuurgroep ingericht. Het draagvlak op bestuurlijk niveau (CvB, directie, afdelingsleiders) is zeer hoog. Maar het draagvlak bij docenten is beduidend lager en bij studenten en bedrijven nog lager of zelfs onbekend. Het uitvoerende niveau lijkt dus minder betrokken te zijn bij de voorbereiding op de invoering van de HKS. Ongeveer 60 procent van de opleidingsteams had de mogelijkheid om deel te nemen aan een (instellings)brede werkgroep die de herziening voorbereidde en/of kon gebruik maken van interne expertise. De helft van de opleidingsteams werd gefaciliteerd in de voorbereiding met financiële middelen of met tijd.

Maatregel minder kwalificaties en kwalificatiedossiers, minder overlap en meer samenhang

Een globale analyse van DUO-bestanden met gegevens over het aantal studenten laat zien dat het aantal aangeboden kwalificaties (waar nieuwe studenten op instromen) inderdaad lijkt te dalen. De impact wisselt per instelling; bij een kwart van de instellingen stijgt het aantal aangeboden kwalificaties tussen de schooljaren 2012/13 en 2015/16 of blijft het gelijk. Instellingen zelf relativeren de impact van de herziening op het opleidingsaanbod, omdat naar hun idee het aantal kwalificaties *niet* is afgenomen en omdat bij de keuze voor beëindiging of samenvoegen van opleidingen macrodoelmatigheid een grotere rol speelt dan de herziening. Desalniettemin heeft het grootste deel van de instellingen het portfolio (opnieuw) afgestemd met het regionale bedrijfsleven en andere mbo-instellingen in de regio.

De beleidsverwachting is dat deze maatregel op organisatorisch niveau leidt tot het doelmatiger inrichten van het opleidingsaanbod (minder opleidingen) en daarmee – door meer studenten per opleiding – tot een kostenefficiëntere opleiding. Ten tweede moet de maatregel leiden tot een helder opleidingsaanbod met als resultaat een betere profilering (herkenbaarheid) van de student op de arbeidsmarkt. De beoogde effecten van de maatregel zijn een hogere kwaliteit van het onderwijs (minder kosten is meer budget over dat kan worden geïnvesteerd in het onderwijs) en een betere aansluiting met de (dynamiek van de) arbeidsmarkt. Meer inzicht in deze punten komt pas als de maatregel daadwerkelijk is geïmplementeerd (in schooljaar 2016/17).

Maatregel andere opbouw kwalificatiedossiers (basisdeel/profieldeel)

De meest in het oog springende wijziging in de HKS is de nieuwe opbouw van het kwalificatiedossier (KD) met een basisdeel en profielfdelen, en de invoering van keuzedelen. Het basisdeel bestaat uit een generiek en een beroepsspecifiek deel. In dit beroepsspecifieke deel staan alle onderdelen beschreven die gemeenschappelijk zijn voor de kwalificaties in het kwalificatiedossier. Dit moet het gemakkelijker maken om het gezamenlijke fundament van kwalificaties te herkennen en te benutten bij het organiseren van het onderwijs.

Een deel van de instellingen geeft inderdaad aan het basisdeel te benutten om een eerste gemeenschappelijk jaar voor opleidingen te realiseren. Instellingen nuanceren deze bevinding in de casestudies door te stellen dat het samenvoegen van leerlingen uit verschillende opleidingen al langer – waar mogelijk – gebeurde vanuit financieel en organisatorisch oogpunt. De bijdrage van de nieuwe opbouw van de KD's is volgens hen dus niet vernieuwend.

Een groot deel van de instellingen heeft de HKS aangegrepen om onderwijs te vernieuwen en/of de inhoudelijke en organisatorische inrichting van hun opleidingen te wijzigen. Tevens heeft de HKS bij veel instellingen geleid tot centrale afspraken over het doelmatiger inrichten van het onderwijs.

De maatregel moet leiden tot een meer kostenefficiënte inrichting van het onderwijs en tot het gemakkelijker programmeren en examineren. Het beoogde effect hiervan is een hogere kwaliteit van het onderwijs en bijgevolg minder uitval. Ook moet de maatregel leiden tot bredere opleidingen met als effect meer kans op werk. Meer inzicht in deze punten komt pas als de maatregel daadwerkelijk is geïmplementeerd (in schooljaar 2016/17).

Maatregel transparantere en minder complexe beschrijving kwalificatiedossiers

Door een transparantere en minder complexe beschrijving van de KD's staan kennis en vaardigheden voorop en zijn gedrag en resultaat duidelijker aangegeven. De toetsing van de mate waarin deze beschrijvingswijze daadwerkelijk is doorgevoerd in de KD's is geen onderdeel van deze evaluatie. Dat is een taak van SBB.

De mate waarin instellingen en opleidingen ervaren dat de KD's na de herziening eenvoudiger en duidelijker zijn, kan pas worden bekeken als de HKS daadwerkelijk is geïmplementeerd (dus in schooljaar 2016/17). Uit de casestudies maken we wel op dat instellingen de nieuwe KD's duidelijker vinden en waarderen, en dat de KD's dunner en duidelijker beschreven zijn. Ook de mate waarin de nieuwe beschrijvingswijze het gemakkelijker maakt om te examineren komt aan bod in de volgende meting.

Verder is gekeken naar de mate waarin tijdens de voorbereidingen op de herziening wijzigingen in de onderwijsinrichting zijn doorgevoerd. We verwijzen hiervoor naar de opmerkingen die bij de vorige maatregel (andere opbouw KD's) al zijn gemaakt.

Maatregel verplichte verantwoordingsinformatie buiten het kwalificatiedossier

De verantwoordingsdocumentatie wordt voortaan buiten het KD geplaatst. Dit maakt de informatie gemakkelijker en sneller te actualiseren en er ontstaat een duidelijkere scheiding tussen kwalificatie-eisen en overige informatie. Het betreft bijvoorbeeld arbeidsmarkt-informatie, trends en toekomstige ontwikkelingen, loopbaanperspectief, en doorstroommogelijkheden naar verwante opleidingen. De beleidsverwachting is dat het programmeren van onderwijs vergemakkelijkt en de aansluiting van de opleiding met de arbeidsmarkt verbetert.

Het oude deel D (vóór de HKS) werd door een groot deel van de instellingen en opleidingen gebruikt. Instellingen waren bovendien redelijk positief over de gebruikswaarde van het oude deel D in schooljaar 2015/16. In de volgende meting, die betrekking heeft op schooljaar 2016/17, kunnen we kijken in hoeverre de nieuwe aanbestedingswijze van de verantwoordingsinformatie tot meer en beter gebruik leidt.

Maatregel invoering keuzedelen

Keuzedelen zijn nieuw, de invoering ervan is complex en heeft een grote impact voor de mbo-instellingen. Zowel op centraal niveau als op teamniveau vergde en vergt het veel organisatie en afstemming; op teamniveau komt daarbij nog de vertaling van keuzedelen naar het onderwijs en naar examens. De mbo-instellingen en teams ervaren veel knelpunten bij de invoering van keuzedelen. De meest genoemde hebben betrekking op:

- organisatie en logistiek: de keuzedelen stellen de mbo-instellingen voor grote uitdagingen, bijvoorbeeld in termen van roostering;
- de (niet tijdige) beschikbaarheid van les- en examenmateriaal;
- de (te korte) tijd voor de implementatie, mede als gevolg van de onduidelijkheid rondom de invoering van keuzedelen waarvan lange tijd sprake was;
- keuzedelen in de bbl. Mbo-instellingen geven aan dat de tijd hiervoor in de bbl ontbreekt en dat hiervoor nog geen bevredigend antwoord is gevonden. In de gevoerde gesprekken komt dit naar voren als een van de grootste en moeilijkst te tackelen problemen.

Daarnaast worden ook veel knelpunten genoemd in verband met onder meer administratieve verwerking, de koppeling van keuzedelen aan kwalificaties en de deskundigheid/professionalisering van docenten. Verder wordt de meerwaarde van keuzedelen voor sommige doelgroepen als groter ervaren (bol niveau 4) dan voor andere (bol niveau 2, bbl).

Vanwege de grote impact op de organisatie en de ervaren knelpunten zijn de mbo-instellingen voorzichtig begonnen met het aanbieden van keuzedelen: organiseerbaarheid en betaalbaarheid staan voorop. In het eerste jaar van invoering is de keuzevrijheid voor studenten nog gering en zijn vooral generieke keuzedelen aangeboden. Er wordt een groeimodel gehanteerd: de intentie is om de komende jaren de keuzevrijheid van

studenten te vergroten en meer verdiepende en verbredende keuzedelen te programmeren.

Omdat de mbo-instellingen nog maar net zijn begonnen met de implementatie van de maatregel, is het nog te vroeg om resultaten en effecten te beschrijven. *Verwachte* effecten worden het meest gezien wat betreft de aansluiting op de dynamiek op de (regionale) arbeidsmarkt, de doorstroom naar vervolgonderwijs en de tevredenheid van studenten. Of deze effecten optreden, hangt mede af van de invulling die de keuzedelen de komende jaren zullen krijgen, en van de vraag in hoeverre de nu ervaren knelpunten van tijdelijke of structurele aard blijken te zijn.

4.2 Voorlopige conclusies

In het algemeen vallen twee conclusies het meeste op ten aanzien van de voorbereiding op de implementatie van de HKS.

De eerste conclusie is dat de impact van de HKS het grootst is wanneer deze is aangegrepen om het onderwijs te vernieuwen. Bij een groot deel van de instellingen is dit het geval. Ter nuancering van deze conclusie: het is nog wel de vraag in hoeverre de HKS *exclusief* aanleiding is geweest tot deze onderwijsvernieuwingen. Het lijkt erop dat ook andere maatregelen zoals de intensivering van opleidingen en, meer in het algemeen, de wet 'Doelmatige Leerwegen' hieraan debet zijn. Bovendien lijken veel mbo-instellingen al langer bezig te zijn met de onderwijsvernieuwing. De resultaten laten zien dat onderwijsvernieuwing betrekking heeft op het onderwijsconcept en de inhoudelijke en organisatorische inrichting van de opleiding. Instellingen geven aan gelijktijdig het professionaliseringsbeleid van docenten en het kwaliteitsmanagement aan te pakken. In de volgende meting richten we ons op de nadere invulling en uitvoering van deze onderwijsvernieuwing en de mate waarin en de wijze waarop de vernieuwing samenhangt met de HKS, diepen we de benutting van het basisdeel verder uit, evenals de mate waarin en de wijze waarop de herziene KD's leiden tot het doelmatiger inrichten van de opleidingen.

De tweede belangrijke conclusie is dat de invoering van de keuzedelen veruit de grootste impact heeft op de mbo-instellingen. Veel instellingen zien zeker de mogelijkheden en de potentie van de keuzedelen, maar de invoering is complex en zorgt voor veel hoofdbreken. De mbo-instellingen en opleidingsteams ervaren veel knelpunten bij de invoering van keuzedelen. Naast problemen op het gebied van organisatie en logistiek, richten de zorgen zich veel op de invoering van de keuzedelen in de bbl. Mbo-instellingen geven aan dat de tijd hiervoor in de bbl ontbreekt en dat hiervoor nog geen bevredigend antwoord is gevonden. In de gevoerde gesprekken komt dit naar voren als een

van de grootste en moeilijkst te overbruggen problemen. Vanwege de grote impact op de organisatie en de ervaren knelpunten zijn de mbo-instellingen voorzichtig begonnen met het aanbieden van keuzedelen en staan organiseerbaarheid en betaalbaarheid voorop. De komende jaren willen instellingen het keuzedelenaanbod langzaam uitbreiden en flexibeler maken en studenten meer keuzevrijheid bieden. In deze evaluatie zullen we deze ontwikkelingen de komende jaren zo goed mogelijk gaan volgen.

Tot slot. Ten aanzien van de HKS valt op dat onder bestuur en management het meeste draagvlak is, terwijl onder docenten en studenten het draagvlak vaak wat minder groot is. Blijkbaar levert binnen mbo-instellingen het bedenken en aansturen van de veranderingen vooralsnog meer enthousiaste reacties op dan het daadwerkelijk uitvoeren van deze maatregelen op de werkvloer. Ook zien we in alle lagen van de instellingen een zekere mate van 'verandermoeheid': door de vele beleidsmaatregelen waarmee instellingen worden geconfronteerd (naast de HKS, bijvoorbeeld, op het gebied van passend onderwijs, taal en rekenen, en toelatingsrecht), is het enthousiasme om ermee aan de slag te gaan niet optimaal. Paradoxaal genoeg komt ook naar voren dat juist het *niet tegelijkertijd* invoeren van de intensivering en verkorting van opleidingen enerzijds en de HKS anderzijds, die beide ingrijpen op de organisatie van het onderwijs, leidt tot (de ervaring van) een lang en inefficiënt verandertraject.

ISBN 978-94-92743-02-2
NUR 840

