



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 3 september 2015

# Prikkels mbo aansluiting onderwijs- arbeidsmarkt

*Uitgevoerd op verzoek  
van de ministeries van  
OCW, SZW en EZ*





# CPB Notitie

**Aan:** Ministeries van OCW, SZW en EZ

**Centraal Planbureau**  
Van Stolkweg 14  
Postbus 80510  
2508 GM Den Haag  
T (070)3383 380  
I [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)

**Contactpersoon**  
Karen van der Wiel  
Sonny Kuijpers

**Datum:** 3 september 2015

**Betreft:** Prikkels mbo aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt

## 1 Inleiding

De ministeries van OCW, SZW en EZ onderzoeken de mogelijkheid om instellingen die middelbaar beroepsonderwijs (mbo) verzorgen financieel te belonen op basis van de arbeidsmarktaansluiting van afgestudeerden. Het Centraal Planbureau is verzocht de vraag te beantwoorden of deze vorm van financiering zinvol en mogelijk is.

Met een goede arbeidsmarktaansluiting wordt bedoeld dat studenten met een diploma snel hun weg weten te vinden naar een volwaardige positie op de arbeidsmarkt. Naast mbo-instellingen hebben leerlingen zelf, werkgevers en bijvoorbeeld de conjunctuur invloed op dit arbeidsmarktsucces. De arbeidsmarktaansluiting hangt samen met het begrip 'arbeidsmarktperspectief' dat het kabinet interpreteert als tijdig een baan op niveau (zie ook ROA, 2014a). Of een werknemer op het niveau van zijn behaalde diploma werkt is met administratieve gegevens echter niet te achterhalen. Op verzoek bestuderen we in deze notitie wel of pas afgestudeerden minstens 30 uur per week werken.

De ministeries hebben de ambitie om studenten beter voor te bereiden op de arbeidsmarkt. Het idee is dat het kan helpen om mbo-instellingen hier financieel toe te prikkelen. De ministeries overwegen daarbij in eerste instantie voor een prikkel op arbeidsmarktuitskomsten (*outcome*) omdat dit het gewenste resultaat is. Ook het CPB concludeert dat andere soorten financiële prikkels nu minder geschikt lijken. Een directe prikkel op het gedrag van instellingen (*input*) is lastig vorm te geven omdat we niet precies weten welk gedrag tot arbeidsmarktsucces leidt. Maar het is ook ingewikkeld om een prikkel op de uitkomsten van het onderwijsproces (*output*) te ontwerpen aangezien 'de mate waarin studenten voorbereid zijn op de arbeidsmarkt' nauwelijks te meten valt.

In deze notitie stelt het CPB vast dat een expliciete prikkel aan de ene kant tot meer bewustwording over de arbeidsmarktaansluiting kan leiden. Aan de andere kant is een financiële prikkel in dit geval waarschijnlijk niet effectief en kan deze tot perverse herverdeling leiden. Effectief betekent hier dat het gedrag van mbo-instellingen ten goede verandert.

Een gedragsverandering is in het algemeen minder waarschijnlijk wanneer sprake is van een onduidelijk verband tussen het te stimuleren gedrag en de gemeten uitkomsten (zie CPB, 2014b). En deze onzekerheid is groot bij de relatie tussen de inspanningen van mbo-instellingen en de gemeten arbeidsmarktaansluiting. Ten eerste worden de arbeidsmarktprestaties niet precies gemeten. Zo leiden andere definities ertoe dat andere opleidingen goed scoren op de indicator. Ten tweede is het voor een mbo-instelling niet glashelder wat de meest effectieve acties zijn om de leerlingen beter voor te bereiden op de arbeidsmarkt.

Een prikkel is ook minder effectief wanneer andere conflicterende sturingsinstrumenten bestaan (zie CPB, 2014b). In het mbo bestaan zulke financiële prikkels die kunnen conflicteren met de prikkel op arbeidsmarktitkomsten. Denk aan de reguliere bekostiging op aantallen studenten en aan de financiële prikkel om voortijdig schoolverlaten (vsv) te voorkomen. Deze prikkels stimuleren dat alle soorten studenten worden aangetrokken en dat zo veel mogelijk diploma's worden behaald. In sommige gevallen zijn dat leerlingen die het juist moeilijk zullen hebben op de arbeidsmarkt. Uiteraard kunnen conflicterende sturingsinstrumenten ook voor balans in de inspanningen zorgen. Maar dat is in dit geval niet waarschijnlijk omdat de invloed van mbo-instellingen op instroom en vsv directer is dan op arbeidsmarktsucces. Deze prikkels krijgen dus waarschijnlijk de bovenhand.

Een financiële prikkel kan ook tot perverse herverdeling tussen instellingen leiden. Sommige instellingen zullen onterecht worden 'gestraft' op basis van uitkomsten op de arbeidsmarkt waar zij weinig invloed op hadden. Soms probeert men de perverse herverdeling bij *outcome* financiering te verminderen door de uitkomsten te corrigeren voor externe factoren. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij de WWB. De arbeidsmarktitkomsten van de bijna 70 mbo-instellingen zijn alleen nauwelijks te corrigeren voor verschillen in types student en in macro-economische omstandigheden. Zo is de invloed van het gedrag van de instelling niet te onderscheiden van de invloed van ontwikkelingen in de arbeidsmarktregio.

De ministeries van OCW, SZW en EZ hebben erover nagedacht om de financiële prikkel op arbeidsmarktitkomsten eerst te testen in de vorm van een pilot. Bij de huidige denkrichting voor deze pilot plaatst het CPB kanttekeningen. Men is niet van plan extra middelen vrij te maken en scholen zullen dus vrijwillig een deel van hun budget moeten inleveren voordat zij mee mogen doen. Instellingen hebben hier waarschijnlijk niet snel interesse in. Daarnaast is de periode 2015-2017 te kort om relevante kennis te vergaren.

Het is nuttig om, in plaats van een pilot, uitgebreid onderzoek te doen naar de effectiviteit van de verschillende instrumenten die mbo-instellingen inzetten om de arbeidsmarktaansluiting te verbeteren. Systematische kennis ontbreekt nog over wat instellingen het beste kunnen doen om hun leerlingen voor te bereiden op de arbeidsmarkt. Uiteindelijk kunnen de uitkomsten van dit onderzoek het mogelijk maken om een financiële prikkel in te voeren op effectieve *input*factoren. Dit leidt sneller tot een gedragsverandering dan *outcome*bekostiging aangezien het beter meetbaar is welke *input* er door een instelling is ingezet.

Deze notitie is uit drie paragrafen opgebouwd. In paragraaf 2 beschrijven we de huidige arbeidsmarktaansluiting van mbo'ers en de rol die mbo-instellingen hierin spelen. In paragraaf 3 komt de *ex-ante* evaluatie van een financiële prikkel gericht op de arbeidsmarktaansluiting aan bod. Ten slotte presenteert paragraaf 4 onze analyse van het huidige voorstel voor een pilot en een alternatief advies voor onderzoek. In de appendix wordt nader ingegaan op de gebruikte databronnen en op de betrouwbaarheid van de arbeidsmarktmetingen.

## 2 Probleemanalyse arbeidsmarkt-aansluiting mbo-onderwijs

### 2.1 Inleiding

Op verzoek van de ministeries van OCW, EZ en SZW analyseert deze notitie het percentage mbo'ers dat minstens 30 uur per week werkt.<sup>1</sup> Het percentage mbo-schoolverlaters dat binnen een jaar na afstuderen meer dan 30 uur per week werkt, schommelt de afgelopen jaren rond de 69%. Een deel van deze afgestudeerden had graag gewerkt of meer uren gewerkt. Wij weten helaas niet welk percentage van de mbo'ers officieel werkloos is, aangezien wij administratieve data gebruiken.<sup>2</sup>

We weten niet of deze arbeidsmarktprestaties verbeteren als we instellingen stimuleren om leerlingen beter voor te bereiden op de arbeidsmarkt. Dit komt omdat twee vragen in de probleemanalyse onbeantwoord blijven: 1) hoe groot de invloed van mbo-instellingen is op de werkgelegenheid van afgestudeerden en 2) in hoeverre mbo-instellingen op dit moment de juiste dingen doen om leerlingen naar de arbeidsmarkt te begeleiden.

---

<sup>1</sup> Ook richten wij ons op banen waarbij het berekende uurloon minstens 75 procent van het relevante minimumuurloon bedraagt en niet tot de top 1% van de berekende uurlonen behoort.

<sup>2</sup> Om dit te bepalen is bijvoorbeeld de mbo-monitor van ROA geschikt. Vooralsnog is dit echter een steekproef.

In deze paragraaf gaan wij eerst in op de werkgelegenheid van mbo-afgestudeerden. Vervolgens komt de rol die mbo-instellingen spelen bij de overgang van het onderwijs naar de arbeidsmarkt aan bod.

## 2.2 Werkgelegenheid mbo-afgestudeerden

Tussen 2005 en 2011 hebben ruim 800.000 mbo'ers een voltijddiploma op niveau 2, 3 of 4 behaald.<sup>3</sup> Omdat een mbo 1-diploma geen recht geeft op een startkwalificatie, blijven mbo 1-gediplomeerden buiten beschouwing in deze notitie. Van een groot deel van de afgestudeerden kunnen wij achterhalen waar zij gestudeerd hebben en welke vervolgstappen zij hebben gezet in het onderwijs of op de arbeidsmarkt.<sup>4</sup> Tabel 2.1 geeft een overzicht van de grootte van deze steekproef, uitgesplitst naar niveau en leerweg, voor het laatste afstudeerjaar.<sup>5</sup> Ongeveer driekwart van de mbo'ers in de steekproef studeert af in de beroepsopleidende leerweg (bol). Een meerderheid van deze bol'ers studeert af op niveau 4, terwijl het merendeel van de studenten in de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) afstudeert op niveau 2 of 3.<sup>6</sup>

**Tabel 2.1 Steekproefgrootte (2011), per niveau en leerweg**

	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4
BBL	12.010	10.281	4.553
BOL	18.147	16.329	39.115

Figuur 1.1 geeft een beeld van wat de gediplomeerden uit 2011 een jaar na afstuderen doen.<sup>7</sup> Hierin blijken aanzienlijke verschillen te zijn tussen de verschillende leerwegen en niveaus. Zo valt op dat meer bbl- dan bol-gediplomeerden minstens 30 uur per week werken, ongeacht het niveau van de afgeronde mbo-opleiding. Tegelijkertijd stromen bol'ers vaker door in het onderwijs dan bbl'ers; van de bol 4-gediplomeerden uit 2011 komt uiteindelijk zelfs een meerderheid terecht op een andere opleiding.<sup>8</sup> Het hbo-doorstroompercentage neemt, zoals verwacht, toe naarmate het afstudeerniveau van de opleiding hoger is, terwijl gediplomeerden van

<sup>3</sup> Bron: CBS statline.

<sup>4</sup> Mbo'ers die na afstuderen zelfstandige of directeur-groootaandeelhouder zijn geworden (of geweest) worden uitgesloten van alle analyses. Meer informatie over de gebruikte gegevens voor deze notitie is te vinden in appendix 1.

<sup>5</sup> De steekproef van 100.435 voltijddiplomeerden bevat ongeveer 70% van het totale aantal mbo 2-, 3- en 4-afgestudeerden uit 2011 (145.278).

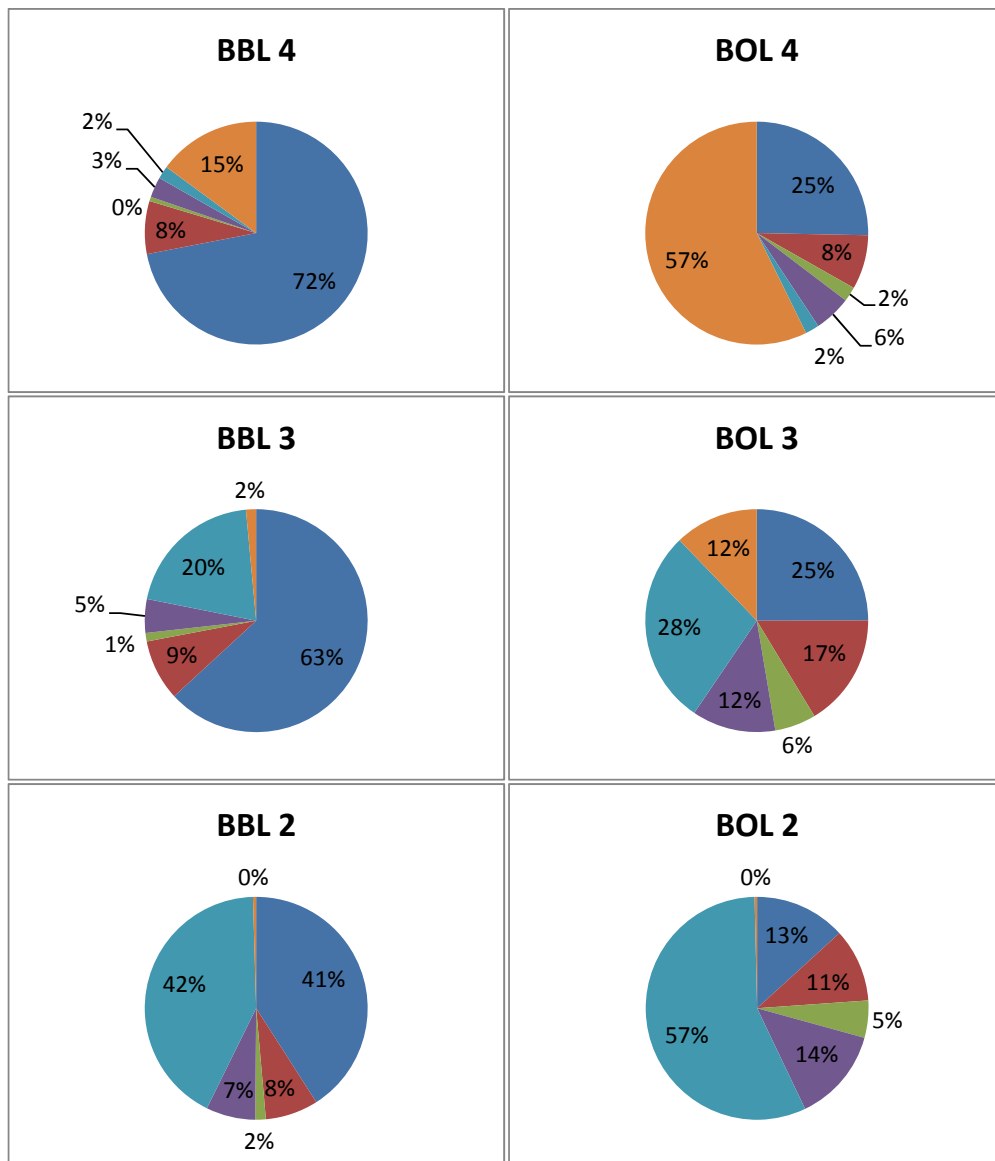
<sup>6</sup> Grofweg is het verschil tussen de bol- en bbl-leerweg dat bol-leerlingen het merendeel van de week op school zitten en daarnaast praktijkervaring opdoen en dat bbl-leerlingen het merendeel van de week aan het werk zijn bij een werkgever en daarnaast theoretische kennis opdoen op school.

<sup>7</sup> Meer informatie over de arbeidsmarktpositie van mbo-afgestudeerden, en in het bijzonder ook over of een baan zich in de richting en op het niveau van het behaalde diploma bevindt, is te vinden in de verschillende rapporten van ROA over dit thema (o.a. 2014a en 2014b).

<sup>8</sup> Van mbo'ers die na afstuderen (uiteindelijk) in het onderwijs zijn doorgestroomd, wordt verondersteld dat zij zich na het behalen van hun mbo-diploma niet zijn gaan aanbieden op de arbeidsmarkt, ook al zijn ze niet direct na afstuderen met hun vervolgopleiding gestart. De mbo- en hbo-doorstromersgroepen bevatten daarom zowel gediplomeerden die binnen een jaar na afstuderen zijn doorgestroomd als "aspirant-doorstromers".

lagere mbo-opleidingen vaker doorstromen binnen het mbo.<sup>9</sup>

**Figuur 2.1** Situatie een jaar na afstuderen voor het 2011-afstudeercohort, per leerweg en niveau



- Werkt 30 uur per week of meer
- Werkt 12-30 uur per week
- Werkt minder dan 12 uur per week
- Werkt niet
- (Aspirant) MBO-doorstromer
- (Aspirant) HBO-doorstromer

<sup>9</sup> Van individuen die na afstuderen zowel in het mbo als naar het hbo zijn doorgestroomd, is de meest recente doorstroomactie niet meegenomen in de analyse.

De analyse concentreert zich vanaf nu, op verzoek van de ministeries, op het 30-uurscriterium.<sup>10</sup>

Niet alle mbo'ers die tussen 2006 en 2011 zijn afgestudeerd en zich vervolgens zijn gaan aanbieden op de arbeidsmarkt (en die dus niet zijn doorgestroomd in het onderwijs) hebben een baan voor 30 uur of meer in de week. Twee derde van de mbo-gediplomeerden werkt in de zesde maand na afstuderen minstens 30 uur per week. Een jaar na afstuderen bedraagt het percentage werkzaam 69%, en twee jaar na de afstudeerdatum heeft 72% van de gediplomeerden een baan die voldoet aan het 30-uurscriterium. Een behoorlijke groep werkt dus minder uur per week of helemaal niet. Voor een gedeelte zal dit een keus zijn, voor een ander gedeelte niet. Welk gedeelte van de afgestudeerde mbo'ers officieel werkloos is kan niet uit administratieve data worden gehaald.

Mbo-gediplomeerden met een hoger uitstroomniveau hebben een grotere kans om een baan van veel uur te hebben. Een jaar na afstuderen is 60% van de mbo 2-afgestudeerden werkzaam voor minstens 30 uur per week. Voor mbo 3- en mbo 4-gediplomeerden gaat het om respectievelijk 69 en 74 procent.

De verschillen in arbeidsmarktsucces tussen bol- en bbl-afgestudeerden zijn groter dan tussen afgestudeerden van verschillende niveaus. In de zesde maand na afstuderen is ruim 80% van de bbl-gediplomeerden werkzaam voor minstens 30 uur per week, terwijl dit percentage voor bol-gediplomeerden 55% bedraagt op hetzelfde peilmoment. Hoewel de kans op werk voor bol-afgestudeerden stijgt naarmate het aantal maanden na afstuderen toeneemt, is er een jaar na afstuderen nog een verschil van -22 procentpunt ten opzichte van bbl-gediplomeerden. Ook twee en vijf jaar na afstuderen is er nog een verschil (respectievelijk -14 en -8 procentpunt). Het is belangrijk op te merken dat de relatieve verschillen tussen bol- en bbl-leerlingen minder groot zijn wanneer een lagere urengrens wordt gehanteerd. Zoals Figuur 1 al heeft laten zien, werken bol-gediplomeerden namelijk meer in deeltijd.

Ook tussen instellingen blijken er verschillen te zijn op het gebied van arbeidsmarktsucces. Deze verschillen kunnen gedreven worden door diverse factoren, zoals het opleidingsaanbod, de onderwijskwaliteit en de regionale economische omstandigheden. Van de gemiddelde mbo-instelling heeft 66% van de gediplomeerden na 12 maanden een baan van (meer dan) 30 uur; de standaardafwijking van deze indicator bedraagt 11.5%.

---

<sup>10</sup> Bij de hele analyse naar het 30-uurscriterium houden wij geen rekening met selectie-effecten. Het is mogelijk dat bijvoorbeeld de goede resultaten voor bbl-studenten vertekend worden door deze selectie-effecten. Er stromen meer bol-studenten door naar het hbo. Als daarbij vooral de 'goede' studenten doorstromen en de 'slechte' studenten zich op de arbeidsmarkt begeven, komen de bol-opleidingen slechter uit de bus dan als we rekening konden houden met deze selectie.



De afgelopen jaren is de kans op werk voor gediplomeerde mbo'ers (die niet zijn doorgestroomd in het onderwijs) gedaald. Dit is gezien de macro-economische situatie in deze periode niet verrassend. Uit Tabel 2.2 blijkt dat vooral studenten met een lager uitstroomniveau en bol-afgestudeerden geraakt zijn door de financiële crisis. Voor de bbl 4-afgestudeerden is de kans op werk voor 30 uur of meer vrijwel gelijk gebleven tussen 2007 en 2012, maar voor de bol 4-gediplomeerden is deze kans gedaald met 13 procentpunt. Verder was 71% van de bbl 2-gediplomeerden uit 2011 een jaar na afstuderen werkzaam, terwijl dit percentage nog 82% bedroeg voor het 2006-cohort. Voor bol 2-gediplomeerden is het percentage werkzaam zelfs gedaald van 54 naar 31 procent in deze periode.

**Tabel 2.2 Percentage werkzaam (voor 30 uur per week of meer) een jaar na afstuderen, per afstudeerjaar**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
BBL 4	89	89	88	88	87	86
BOL 4	75	77	75	68	67	62
BBL 3	87	88	87	84	83	81
BOL 3	63	65	61	55	52	42
BBL 2	82	83	79	75	75	71
BOL 2	54	54	50	42	38	31

Het percentage werkzaam is berekend over de mbo-afgestudeerden die zich direct na afstuderen zijn gaan aanbieden op de arbeidsmarkt. Mbo- en hbo-doorstromers zijn dus niet opgenomen in deze tabel.

Ten slotte blijkt het arbeidsmarktsucces ook te verschillen tussen de verschillende sectoren in het mbo. Hoewel het percentage werkzaam voor de gediplomeerden van alle vier de sectoren is gedaald over de tijd, hebben afgestudeerden die een technische opleiding hebben afgerond altijd de grootste kans om een jaar na afstuderen werkzaam te zijn (zie Tabel 3). Zorg & Welzijn-gediplomeerden lijken het minder te doen op de arbeidsmarkt, maar dit blijkt sterk af te hangen van het gehanteerde urencriterium.<sup>11</sup> Het percentage werkzaam is tussen 2007 en 2012 het meest gedaald voor Economie & Handel-gediplomeerden (19 procentpunt).

**Tabel 2.3 Percentage werkzaam (voor 30 uur per week of meer) een jaar na afstuderen, per sector en afstudeerjaar**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Economie en Handel	74	75	71	65	63	55
Techniek	86	87	83	80	80	75
Zorg en Welzijn	66	67	66	61	58	51
Landbouw	73	72	70	66	64	60

Het percentage werkzaam is berekend over de mbo-afgestudeerden die zich direct na afstuderen zijn gaan aanbieden op de arbeidsmarkt. Mbo- en hbo-doorstromers zijn dus niet opgenomen in deze tabel.

<sup>11</sup> In de zorgsector komen deeltijdbanen vaker voor dan in de andere sectoren. Wanneer een soepeler urencriterium dan 30 uur wordt gehanteerd om tot de indicator 'percentage werkzaam' te komen, scoren afgestudeerden van Zorg & Welzijn-opleidingen relatief beter op deze indicator.

Het percentage pas afgestudeerde mbo'ers met een baan van 30 uur of meer is over het algemeen minder goed dan dat van hbo'ers en wo'ers. Dat wil niet zeggen dat dit voor de hele groep mbo'ers geldt. Mbo-4 studenten hebben een jaar na afstuderen ongeveer even vaak een baan als hoger opgeleiden. Binnen die groep hebben bbl-studenten vaker dan hbo'ers en wo'ers een baan van 30 uur of meer, en bol-studenten iets minder vaak. Uurlonen liggen wel over de hele linie hoger voor hoger opgeleiden.<sup>12</sup>

## 2.3 Rol mbo-instellingen

Mbo-instellingen spelen een belangrijke rol in de voorbereiding van leerlingen op de arbeidsmarkt. Zo brengen zij leerlingen kennis en vaardigheden bij die van nut kunnen zijn bij het vinden en houden van een baan. Maar het zijn niet uitsluitend mbo-instellingen die bijdragen aan de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

Figuur 2.2 geeft de elementen weer die een rol spelen bij de arbeidsmarktsituatie van pas afgestudeerde mbo'ers. Van belang zijn onder andere het personeelsbeleid van werkgevers, de vooropleiding en persoonskenmerken van werkzoekenden, de arbeidsmarktinstuties en uiteraard de (regionale) conjunctuur. Verschillen in arbeidsmarktprestaties tussen mbo'ers, hbo'ers en wo'ers vinden hun oorsprong in meerdere van deze factoren. Het is helaas niet mogelijk om een kwantitatieve duiding te geven van deze invloeden (zie kader beïnvloeding).

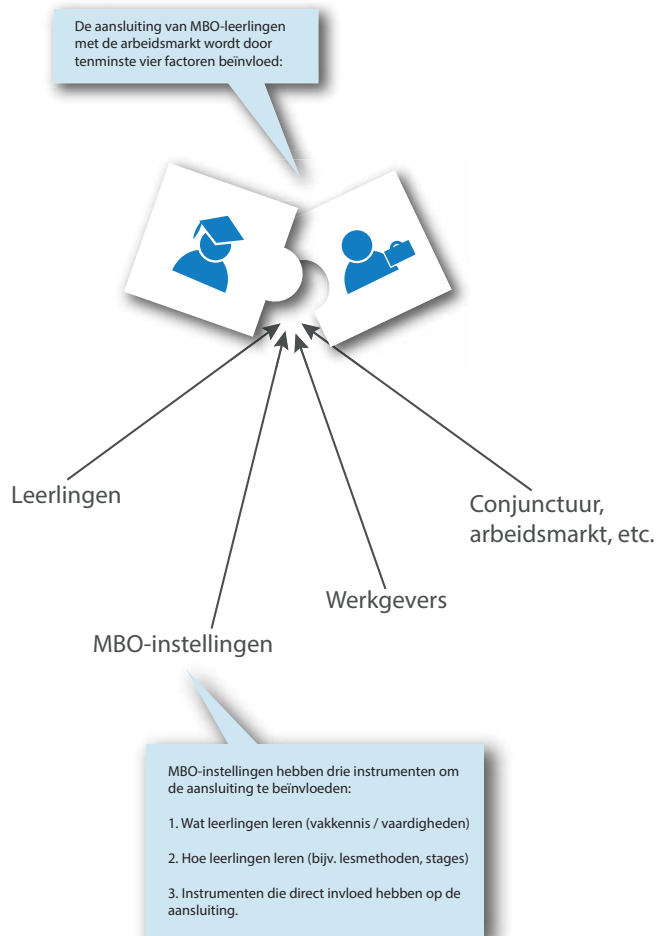
Een mbo-instelling heeft weinig tot geen invloed op werkgevers, de overheid en de macro-economie. Zelfs als mbo-instellingen alles doen wat in hun macht ligt om leerlingen goed voor te bereiden op de arbeidsmarkt, kunnen deze externe factoren een positieve of negatieve invloed hebben op de arbeidsmarktpositie van mbo'ers. Een relatief lage arbeidsparticipatie van mbo-afgestudeerden hoeft dus niet het gevolg te zijn van falende instellingen.

Wat mbo-instellingen het beste kunnen doen om leerlingen beter voor te bereiden op de arbeidsmarkt weten we eigenlijk nog niet. Er is weinig betrouwbare kennis voorhanden over de effectiviteit van instrumenten. Wij onderscheiden in Figuur 2 drie brede manieren waarop een instelling zijn leerlingen kan voorbereiden op de arbeidsmarkt: 1) Instrumenten die beïnvloeden welke vakkennis en vaardigheden leerlingen leren, 2) Instrumenten die invloed hebben op hoe leerlingen leren en 3) Instrumenten die direct van invloed zijn op de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt. Hieronder werken we het mbo-instrumentarium om leerlingen beter op de arbeidsmarkt voor te bereiden uit.

---

<sup>12</sup> Dit volgt uit eigen analyses van de CBS polisadministratie. In een nader te verschijnen Policy Brief over het hoger onderwijs zullen de cijfers voor het HO nader besproken worden.

**Figuur 2.2 Schematische weergave van de arbeidsmarktaansluiting voor mbo-studenten**



### **1. Instrumenten die beïnvloeden welke vakkennis en vaardigheden leerlingen leren**

- a. Instellingen kiezen het portfolio aan opleidingen dat zij aanbieden. Een aanpassing van dit portfolio is nuttig als de structurele vraag naar afgestudeerden van een bepaalde opleiding uitdooft, terwijl er juist vraag ontstaat voor afgestudeerden van een nieuw soort opleiding.
- b. Instellingen kunnen het aantal inschrijvingen voor opleidingen met een goed arbeidsmarktperspectief stimuleren. Een goede informatievoorziening voor aankomende studenten helpt om dit te bereiken.<sup>13</sup> Deze informatievoorziening is sinds dit jaar ook verplicht. Men kan de inhoud per opleiding goed laten aansluiten op de wensen uit de praktijk. Dit is in het mbo al geïnstitutionaliseerd via de kwalificatiedossiers die voor iedere opleiding worden opgesteld. Tegenwoordig coördineert de stichting Samenwerking Beroepsonderwijs en

<sup>13</sup> Hoe simpeler, hoe beter is daarbij het adagium. Juist (ouders van) vmbo-scholieren zijn minder geneigd op kwaliteitsinformatie af te gaan dan andere groepen scholieren. Zie Koning en Van der Wiel (2013) voor een studie over het effect van kwaliteitsinformatie in de krant Trouw op middelbare schoolkeuzes.

Bedrijfsleven (SBB) deze exercitie waarbij zowel instellingen als werkgevers vertegenwoordigd zijn.

- c. Men kan in het curriculum, naast de aandacht voor vakkennis, aandacht besteden aan het bijbrengen van vaardigheden die nuttig zijn voor het algemeen functioneren op de arbeidsmarkt. Denk aan communicatievaardigheden en aan het vermogen om samen te werken.

## **2. Instrumenten die invloed hebben op hoe leerlingen vakkennis en vaardigheden leren**

- a. De manier waarop in het klaslokaal kennis en vaardigheden worden bijgebracht maakt uit voor de latere arbeidsmarktpositie van mbo'ers. Zo is het van belang welke docenten er voor de klas staan, hoe groot de groep is, welke lesmethoden er worden gebruikt en hoeveel persoonlijke aandacht wordt aangeboden.
- b. Ook de beroepspraktijkvorming heeft invloed op de overgang onderwijs-arbeidsmarkt. De ervaring die een leerling heeft opgedaan bij een werkgever is belangrijk voor het vinden van een goede baan.
  - i. (Vrijwel) alle leerlingen in het mbo lopen stages. Het type en de duur van de stage kunnen verschillen.
  - ii. Ongeveer een derde van de leerlingen volgt een beroepsbegeleidende leerweg bij een bedrijf of maatschappelijke organisatie. Bbl'ers doen het, in ieder geval de eerste vijf jaar na afstuderen, beter op de arbeidsmarkt.<sup>14</sup>

## **3. Instrumenten die direct invloed hebben op de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt**

- a. Men kan in het curriculum aandacht besteden aan het bijbrengen van vaardigheden die direct helpen bij de zoektocht naar een baan. Denk aan trainingen naar hoe je zoekt en hoe je sollicitatiegesprekken voert.
- b. Instellingen kunnen ook zelf een bemiddelende functie vervullen tussen arbeidsmarkt en afgestudeerde. Dit is een minder voor de hand liggende optie aangezien een onderwijsinstelling hier niet van oudsher in is gespecialiseerd.

Het mbo zet zeker een deel van deze instrumenten in om tot een goede arbeidsmarktaansluiting te komen. Zo worden de opleidingenportfolio's op de lange termijn aangepast. Er zijn nu bijvoorbeeld opleidingen tot game artist (BOL 4)<sup>15</sup>, terwijl de opleiding tot ptt-telegrafist jaren geleden is verdwenen. We weten ook dat niet alle instrumenten altijd worden toegepast. Op de korte termijn vinden wij bijvoorbeeld geen bewijs voor de aanpassing van het opleidingenportfolio.<sup>16</sup> Dit laatste kan verstandig zijn als veranderingen op de arbeidsmarkt vaak een

---

<sup>14</sup> Hierbij is het cruciaal wat hier de oorzaak van is: volgen de beste leerlingen bbl of leren leerlingen meer en betere vaardigheden bij bbl dan bij bol? Meer onderzoek is nodig om deze vraag te beantwoorden.

<sup>15</sup> Het blijkt overigens zo te zijn dat de werkgelegenheid onder pas afgestudeerde studenten van de opleiding game artist onder het gemiddelde van BOL-4 ligt.

<sup>16</sup> Bij een kwantitatieve analyse van welke crebocodes geen nieuwe inschrijvingen meer ontvingen (dit kan zijn door opheffing van de opleiding, door het uitblijven van inschrijvingen of door een verandering van de crebocode) in de periode 2009-2012 blijkt de arbeidsmarktpositie van eerdere cohorten afgestudeerden hier geen negatief effect op te hebben.

wisselvallig karakter hebben. Het is ook bekend dat het soms moeilijk is om het gewenste instrument in te zetten. Zo blijkt er bijvoorbeeld een tekort te zijn aan leerbedrijven die kwalitatief hoogstaande stages en bbl-plekken aanbieden.<sup>17</sup>

Maar wat er nu binnen iedere instelling precies gebeurt en of deze inzet optimaal is, weten we niet. Het is binnen dit onderzoek niet mogelijk om een integraal overzicht te geven van de geleverde inspanningen.

Twee vragen blijven in deze paragraaf dus onbeantwoord: 1) hoe groot de invloed van mbo-instellingen is op de werkgelegenheid van afgestudeerden en 2) in hoeverre mbo-instellingen op dit moment de juiste dingen doen om leerlingen naar de arbeidsmarkt te begeleiden.

### Mate waarin arbeidsmarktaansluiting beïnvloed wordt

Zoals in Sectie 2.3 is vermeld, is het op dit moment niet mogelijk om uitspraken te doen over de mate waarin mbo-instellingen invloed kunnen uitoefenen op het arbeidsmarktsucces van hun afgestudeerden. Dit is jammer, aangezien het bij de keuze voor een financiële prikkel van belang is dat de geprikkelde partij een significante invloed kan uitoefenen op deze indicator (zie paragraaf 3.5).

Het is altijd ingewikkeld om vast te stellen in welke mate een school invloed heeft op de uitkomsten van leerlingen. Andere invloeden, zoals de kenmerken van leerlingen en omgevingsfactoren, spelen namelijk ook een grote rol en die zijn nooit volledig zichtbaar voor de onderzoeker.

In het geval van de mbo-instellingen speelt dit probleem in hoge mate. Dit heeft te maken met het relatief lage aantal instellingen, namelijk 69. Instellingen zijn dan moeilijk met elkaar te vergelijken en hiervoor valt lastig te corrigeren. Verschillen tussen instellingen vallen namelijk vaak samen met andere relevante invloeden. Een voorbeeld hiervan is de invloed van macro-economische omstandigheden in de regio. In 87% van de gevallen wordt binnen een jaar een opleiding maar door maar één school binnen een regio aangeboden (zie appendix 2). De invloed van het gedrag van de instelling is dan niet te onderscheiden van de invloed van ontwikkelingen in de arbeidsmarktregio (*multicollineariteitsprobleem*).

Er kan helaas ook niet worden gekozen voor de vergelijking van de prestaties van dezelfde instelling over de tijd. In dat geval vertroebelt de landelijke conjunctuur namelijk de waarneming.

Als er een grotere groep instellingen zou bestaan, ontstaat er een grotere mate van diversiteit. De invloed van een individuele instelling kan dan makkelijker worden losgetrokken van andere invloeden. Dit kan bijvoorbeeld via *propensity score matching* of via een analyse van de stabiliteit over de tijd van relatieve scores binnen een vergelijkbare groep scholen. Ook hier blijft echter meestal het probleem bestaan dat er onvoldoende rekening kan worden gehouden met ongeobserveerde factoren zoals de verschillen tussen instellingen in de talenten van leerlingen.

---

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld de SBB Barometer, 2015.

## 3 Ex-ante evaluatie financiële prikkels

### 3.1 Inleiding

Een expliciete prikkel gericht op de arbeidsmarktaansluiting kan tot bewustwording leiden over welk gedrag voor mbo-instellingen gewenst is. Het is echter onzeker of de voorgestelde vorm van *outcome*bekostiging een noemenswaardig effect kan sorteren.

De kans op een gedragseffect is het grootst als er een duidelijk verband is tussen gedrag en de te belonen uitkomst. Alhoewel mbo-instellingen de arbeidsmarktitkomsten van afgestudeerden zeker beïnvloeden, is er onzekerheid over het precieze verband. Dit komt onder andere omdat arbeidsmarktprestaties moeilijk te meten zijn. Bij andere definities doen verschillende instellingen het beter en het is niet evident welke de beste indicator is. Daarnaast zijn de uitkomsten lastig te corrigeren voor externe factoren omdat er relatief weinig mbo-instellingen bestaan. Het belonen op de uitkomst ‘arbeidsmarktperspectief’ kan leiden tot perverse herverdeling van instellingen die zich toevallig bevinden in een arbeidsmarktregio met problemen naar instellingen in een goed lopende arbeidsmarktregio. Dan wordt geluk beloond. Bovendien is het voor een mbo-instelling niet glashelder wat de meest effectieve acties zijn om de arbeidsmarktaansluiting te verbeteren.

Een prikkel leidt ook minder snel tot gedragsverandering wanneer sprake is van andere conflicterende sturingsinstrumenten. In het mbo bestaan zulke financiële prikkels die kunnen conflicteren met de prikkel op arbeidsmarktitkomsten, zoals de financiële prikkel om voortijdig schoolverlaten (vsv) te voorkomen. Omdat er bij deze vsv-prikkel een duidelijker verband is tussen gedrag en uitkomst, zal deze prikkel effectiever zijn. Ten slotte blijkt dat een prikkel van behoorlijke omvang moet zijn wil deze effect sorteren. In het geval van het mbo is men niet van plan om substantiële wijziging in de bekostigingssystematiek door te voeren.

In de praktijk lijkt het dus moeilijk om de financiële prikkel zodanig te richten dat mbo-instellingen daadwerkelijk worden gestimuleerd om hun leerlingen beter op de arbeidsmarkt voor te bereiden. Bovendien kan een financiële prikkel ook averechtse effecten sorteren.

In deze paragraaf behandelen we eerst de manier waarop de overheid op dit moment probeert te sturen op de arbeidsmarktaansluiting. Vervolgens gaan we in op de huidige financiële prikkels voor mbo-instellingen. Verder komt een eventuele gedragsverandering door de introductie van prikkels aan bod en de voorwaarden waar een prikkel aan moet voldoen om tot die verandering te leiden. Ten slotte is een subparagraaf gewijd aan averechtse effecten.

## 3.2 Huidige sturing op arbeidsmarktaansluiting

Mbo-instellingen zijn er in belangrijke mate op gericht om hun leerlingen voor te bereiden op de arbeidsmarkt. Dit staat ook als zodanig geformuleerd in de wet educatie en beroepsonderwijs:

*'Beroepsonderwijs is gericht op de theoretische en praktische voorbereiding voor de uitoefening van beroepen waarvoor een beroepskwalificerende opleiding is vereist of dienstig kan zijn. Het beroepsonderwijs bevordert tevens de algemene vorming en de persoonlijke ontplooiing van de deelnemers en draagt bij tot het maatschappelijk functioneren.'*

Sinds kort probeert de rijksoverheid op twee manieren invloed uit te oefenen op de inspanningen van mbo-instellingen op dit vlak.

Ten eerste is in 2008 de zorgplicht arbeidsmarktperspectief opgenomen in de wet en sindsdien houdt de Inspectie voor het Onderwijs hier toezicht op.<sup>18</sup> Dit betekent dat mbo-instellingen uitsluitend opleidingen met voldoende arbeidsmarktperspectief mogen aanbieden. Deze zorgplicht wordt vanaf de zomer van 2015 nader gecontroleerd. De commissie macrodoelmatigheid kan nu per opleiding gevraagd en ongevraagd problemen signaleren. De minister kan vervolgens voor een periode van twee jaar besluiten om - na een waarschuwing - de bekostiging voor een opleiding op te schorten of een opleidingslicentie in te trekken. De tijd zal leren of de minister in de praktijk zal overgaan tot het inzetten van deze zware maatregel.

Ten tweede introduceerde de wet macrodoelmatigheid in het beroepsonderwijs (van februari 2015) de verplichting voor opleidingen om aankomende studenten te informeren over het arbeidsmarktperspectief van opleidingen. Hoe dit dient te gebeuren is niet vastgesteld. Deze informatievoorziening kan bijvoorbeeld in de vorm van een studiebijsluiter. Heldere informatie die direct aan studenten en ouders wordt overhandigd kan inderdaad tot betere keuzes en wellicht daarmee tot een betere arbeidsmarktaansluiting leiden.<sup>19</sup>

## 3.3 Huidige financiële prikkels mbo-instellingen

Op dit moment zijn mbo-instellingen niet financieel afhankelijk van de prestaties van hun oud-leerlingen op de arbeidsmarkt. De bekostiging van de 69 publieke mbo-instellingen hangt met name af van studentenaantallen en het aantal uitgegeven

---

<sup>18</sup> Aan deze plicht is met de recente wet macrodoelmatigheid in het beroepsonderwijs de zorgplicht doelmatigheid toegevoegd. Dit betekent dat scholen dienen af te stemmen en samen te werken met betrekking tot hun gezamenlijke opleidingsaanbod.

<sup>19</sup> Zie bijvoorbeeld Hastings en Weinstein (2008).

diploma's. Dit geldt overigens ook voor de bekostiging van hogescholen en (het onderwijsdeel van) universiteiten. Ook zij ontvangen niet meer of minder geld bij goede arbeidsmarktprestaties van afgestudeerden.

Hoeveel middelen een mbo-instelling ontvangt, neemt overigens niet per se toe naarmate een instelling aan meer studenten lesgeeft. De jaarlijkse verdeling over de mbo-instellingen van de €3,3 miljard euro lumpsum is gebaseerd op een gecompliceerde formule met verschillende gewichten voor type opleiding en soort student. Leerlingen maken 80% van de verdeelsleutel uit en het aantal diploma's 20%. Leerlingen uit de beroepsopleidende (bol) leerweg tellen daarbij zwaarder mee dan leerlingen uit de beroepsbegeleidende (bbl) leerweg. Ook de richting van de opleiding maakt uit middels de prijsfactor. Daarnaast bestaat er een zogenaamd cascademodel: hoe langer een leerling binnen de instelling verblijft, hoe lager de financiële compensatie voor zijn of haar aanwezigheid.

Een directe financiële prikkel op een goede arbeidsmarktaansluiting is in de bekostiging dus afwezig. Indirect bevat het huidige bekostigingsmodel wel een beperkte prikkel om het arbeidsmarktperspectief van opleidingen te verbeteren. Als een opleiding bekend staat om goede arbeidsmarktperspectieven kan deze wellicht meer en betere studenten aantrekken. Dit leidt vervolgens tot een hogere bekostiging voor de betrokken instelling.<sup>20</sup>

Financiële prikkels op andere *output*factoren bestaan wel in het mbo. In de periode 2015 tot en met 2018 krijgen mbo-instellingen in het kader van de kwaliteitsafspraken extra geld.<sup>21</sup> Een deel van dit extra geld krijgen zij alleen als zij op een bepaald thema goede prestaties laten zien. Sinds 2012 worden scholen beloond voor goede prestaties bij het tegengaan van voortijdig schoolverlaten (vsv). Vanaf 2016 wordt hier in het kader van de kwaliteitsafspraken een prikkel aan toegevoegd voor instellingen om meer studenten te begeleiden naar een hoger diploma dan verwacht op basis van hun vooropleiding (de zogenaamde studiewaarde). In 2017 wordt er een financiële prikkel toegevoegd met betrekking tot de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming. De eventuele invoering van een financiële prikkel gericht op de arbeidsmarktaansluiting is voorzien voor de herziening van de kwaliteitsafspraken met het mbo in 2019.

---

<sup>20</sup> In de wet macrodoelmatigheid in het beroepsonderwijs is opgenomen dat instellingen vanaf dit jaar een verplichting hebben om aspirant-studenten goed te informeren over bijvoorbeeld de inhoud van het onderwijs en het arbeidsmarktperspectief van opleidingen. Wellicht leidt deze verplichting in de toekomst tot een sterkere indirecte prikkel.

<sup>21</sup> In de zomer van 2014 zijn het ministerie van OCW en de mbo-raad daarover het Bestuursakkoord mbo 2014 overeengekomen. In 2015 is er 40 miljoen euro gemoeid met de VSV-prikkel. Voor het belonen van verbeteringen op deze 'studiewaarde' is vanaf 2016 99 miljoen euro beschikbaar en vanaf 2017 116 miljoen euro. Vanaf 2017 is voor het belonen van verbeteringen in de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming een bedrag van 58 miljoen euro gereserveerd.



### 3.4 Gedragsverandering

De economische literatuur leert dat prikkels, en ook financiële prikkels, in veel gevallen werken. Dat wil zeggen: prikkels kunnen tot ander gedrag van actoren leiden.<sup>22</sup> Vaak werkt een prikkel omdat actoren positieve (of negatieve) consequenties van het gestimuleerde (of ontmoedigde) gedrag ervaren. Maar een prikkel kan ook effectief zijn omdat het expliciet maakt wat het gewenste gedrag is.

Een voorbeeld van een goed beschreven invoering van prikkels die het gewenste gedrag hebben uitgelokt is een experiment met wachtlijsten in de zorg in Engeland en Schotland (Propper et al., 2010). Het doel was een reductie van wachtlijsten in de zorg zonder dat dit ten koste mocht gaan van de gezondheid van de patiënt. Ziekenhuizen kregen te maken met verlagingen van de maximum-wachttijden voor patiënten. Mocht een ziekenhuis de doelstelling niet halen, dan maakte men daar publiekelijk melding van, legde men financiële straffen op en was het mogelijk dat de manager van de betreffende instelling werd ontslagen.<sup>23</sup> Deze combinatie van prikkels bleek voldoende om het gewenste resultaat te behalen zonder dat er aanwijzingen zijn dat dit ten koste is gegaan van de gezondheid van patiënten.<sup>24</sup>

De wet werk en bijstand (WWB) is een van de voorbeelden waarmee in Nederland recentelijk ervaring is opgedaan met prestatieprikkels in de collectieve sector (zie kader). Van deze invoering zijn al meerdere wetenschappelijk verantwoorde evaluaties voorhanden. Terugkijkend lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de WWB via financiële prikkels heeft bijgedragen aan een hogere uitstroom uit de bijstand. Dit ging wel gepaard met neveneffecten, zoals een toename van de instroom in de WAJONG. Bovendien is de verdeling van middelen met de jaren in een complex systeem van regels uitgemond. Dit laatste om te proberen om perverse herverdeling van middelen van gemeenten met economische pech naar gemeenten met geluk te voorkomen.

Financiële prikkels kunnen er dus toe leiden dat mbo-instellingen zich meer gaan inzetten voor een betere aansluiting van hun gediplomeerden op de arbeidsmarkt, maar de prikkels moeten wel aan een aantal voorwaarden voldoen. In de volgende subparagraaf wordt stilgestaan bij deze kenmerken.

---

<sup>22</sup> Daarbij moet wel de opmerking worden gemaakt dat prikkels in de private sector vaak overtuigender werken dan in de collectieve of semi-publieke sector. Dit komt vooral doordat het in de collectieve sector meestal lastiger is de geleverde prestaties goed te meten en ook doordat deze moeilijker zijn toe te rekenen aan bepaalde partijen. Zie Hasnain e.a. (2014) voor een literatuuroverzicht toegespitst op prikkels in de collectieve sector.

<sup>23</sup> Zie Propper e.a. (2010, blz. 319). Deze prikkels waren zo sterk dat zij ook gelabeld zijn als "Targets and Terror".

<sup>24</sup> Propper e.a. (2010, blz. 331) constateren wel een toename van het aantal terugtrekkingen van patiënten van de wachtlijsten. Dit zou kunnen wijzen op "gaming" om de wachttijden te kunnen beïnvloeden. Maar omdat er geen aanwijzingen zijn dat de gezondheid van de patiënt in het geding was, duiden Propper et al dit als een gevolg van een beter beheer (actueel houden) van de wachtlijsten.

### 3.5 Een effectieve prikkel

In deze subparagraaf beschrijven we de combinatie van kenmerken waaraan een financiële prikkel moet voldoen om het gedrag van een mbo-instelling te veranderen. Deze gedragsverandering blijkt niet vanzelfsprekend te zijn. Bovendien komt kort ter sprake of het mogelijk is om een prikkel te ontwerpen die niet tot perverse herverdeling leidt ten faveure van instellingen in een goede arbeidsmarktregio.

#### Duidelijk verband gedrag en uitkomst

In hoeverre een actor zijn gedrag aanpast hangt af van de mate waarin er een verband bestaat tussen het te stimuleren gedrag en de gemeten uitkomsten (zie CPB, 2014b). Het heeft alleen zin om harder te rennen als dit ook de kans op een betere uitslag vergroot.

#### Voldoende meetbaar

Een effectieve prikkel beloont prestaties die op een betrouwbare manier worden gemeten. Een meting met zo min mogelijk meetfouten versterkt namelijk de relatie tussen gedrag en uitkomst. Het is bovendien belangrijk dat er consensus bestaat over de te gebruiken indicator onder alle partijen. Op het moment dat actoren immers de indruk hebben dat de gebruikte indicator onbetrouwbaar is, overheerst het idee dat uiteindelijke prestaties meer het resultaat zijn van geluk dan van bewuste acties. Dit vermindert de gedragsreactie die uitgaat van een dergelijke prikkel.

Wat betreft de betrouwbaarheid van de uitkomstmaat doen zich drie problemen voor met een financiële prikkel gericht op de arbeidsmarktaansluiting voor mbo-instellingen (zie appendix 2 over meetproblemen).

Ten eerste bestaan er meerdere definities en berekeningen van het arbeidsmarktsucces van pas afgestudeerden. Het is daarbij niet evident welke indicator de werkelijkheid het beste weergeeft. De keus voor een indicator bepaalt voor een deel welke opleiding het relatief goed doet. Zo blijken zorgopleidingen de beste arbeidsmarktaansluiting te kennen als er met een 12-uurscriterium wordt gewerkt maar de slechtste arbeidsmarktaansluiting als er van een 30-uurscriterium gebruik wordt gemaakt.

Uit Figuur 2 werd duidelijk dat externe factoren een belangrijke rol spelen bij het arbeidsmarktsucces van mbo-afgestudeerden. Helaas kan de exacte invloed van deze afzonderlijke factoren niet bepaald worden (zie kader over beïnvloeding). Dit leidt tot onzekerheid over de relatie tussen gedrag en uitkomsten en is de basis van het tweede probleem rondom meetbaarheid. Het is namelijk moeilijk om tot een meting van arbeidsmarktsucces te komen waarbij er tussen instellingen geen perverse herverdeling plaatsvindt als gevolg van toevallige omstandigheden. Denk bijvoorbeeld aan ROC X waar zich in de buurt een groot bedrijf vestigt dat veel

personeel nodig heeft. Dit bedrijf neemt veel pas afgestudeerden aan en de indicator voor arbeidsmarktaansluiting van ROC X verbetert. Bij een financiële prikkel betekent dit dat ROC X meer middelen krijgt en ROC Y, dat toevallig niet profiteert van de vestiging van een groot bedrijf, minder middelen.

In het geval van de WWB wordt geprobeerd om deze perverse herverdeling te voorkomen door de gemeten uitkomsten te corrigeren voor externe factoren. Deze correctie is in het geval van het mbo niet mogelijk door het multicollineariteitsprobleem dat zich voordoet omdat er maar relatief weinig mbo-instellingen bestaan (zie tekstbox over beïnvloeding en appendix 2).

Ten derde ontstaan er meetfouten in een indicator over arbeidsmarktsucces omdat er op het meest relevante vergelijkingsniveau, de opleiding of het opleidingscluster, te weinig waarnemingen zijn. In het mbo bestaan er veel kleine opleidingen. Dit betekent dat de arbeidsmarktsuccesindicator wordt gegenereerd op basis van de arbeidsmarktaansluiting van een gering aantal afgestudeerden, hetgeen de indicator schokgevoelig maakt. Per opleiding-instelling-combinatie komen per afstudeerjaar gemiddeld slechts 8 gediplomeerden voor in de steekproef.<sup>25</sup> Dit is te laag voor een betrouwbare waarneming. In de appendix leggen wij uit wat het verschil is tussen de werkelijke aantallen en onze steekproef. Het komt erop neer dat het werkelijke aantal afgestudeerden weliswaar hoger ligt, maar dat onze steekproef dicht in de buurt komt van de groep op basis waarvan het CBS een indicator kan gaan berekenen.

### **Duidelijkheid over gewenst gedrag**

Als een instelling zijn arbeidsmarktprestaties wil verbeteren is het belangrijk om te weten wat het beste is om te doen. Daar hebben we op dit moment echter geen wetenschappelijk verantwoord beeld van. Dit zorgt voor onzekerheid over de relatie tussen gedrag en uitkomsten.

### **Prikkel van behoorlijke omvang**

Een prikkel dient van voldoende omvang te zijn zodat de opbrengsten van het te stimuleren gedrag de kosten van dat gedrag voor de geprikkelde partij overtreffen. Het gaat daarbij niet alleen om financiële opbrengsten en kosten, maar ook om andere kosten en opbrengsten zoals het overwinnen van weerstanden. Een prikkel van te geringe omvang zal geen effect, of een averechts effect, kunnen hebben.

Het argument over de omvang van een financiële prikkel schrijft in feite voor dat de financiering van mbo-instellingen behoorlijk zal moeten worden aangepast, wil deze

---

<sup>25</sup> Appendix 2 laat zien dat er in de beschikbare administratieve data over de periode 2006-2011 8.215 opleiding-instelling-combinaties bestaan waarvoor de indicator 'percentage werkzaam na 12 maanden' bekend is. Van de gemiddelde combinatie komen *in totaal* in de periode 2006-2011 niet meer dan 30 personen voor in de steekproef. De indicator 'percentage werkzaam na 12 maanden' is niet voor elke opleiding-instelling-combinatie voor alle afstudeerjaren bekend: het gemiddelde jaarlijkse aantal afgestudeerden per combinatie is berekend over de afstudeerjaren waarin het aantal gediplomeerden van een opleiding-instelling-combinatie (in de steekproef) groter dan 0 was.

effect hebben. Het is immers niet realistisch dat er grote sommen geld kunnen worden toegevoegd aan de mbo-begroting om deze prikkel te faciliteren.

### **Geen conflicterende sturingsinstrumenten**

Interactie tussen conflicterende sturingsinstrumenten kan de effectiviteit van een financiële prikkel ondermijnen (zie CPB, 2014b). In de praktijk bestaan er vaak meerdere sturingsinstrumenten naast elkaar die andere dimensies van gedrag stimuleren. Soms zijn die dimensies substituten van elkaar: een instelling kan dan niet tegelijkertijd beide doelstellingen behalen. Als er dan bij het ene sturingsinstrument een duidelijker verband is tussen gedrag en uitkomst, zal de bijbehorende prikkel effectiever zijn.

In het geval van de arbeidsmarktaansluiting in het mbo bestaan er twee conflicterende sturingsinstrumenten (zie paragraaf 3.3). Ten eerste is er de bekostiging op aantallen studenten. Ten tweede bestaat er een financiële prikkel om het aantal voortijdig schoolverlaters te beperken. Beide prikkels stimuleren dat alle soorten studenten worden aangetrokken en dat deze ook zo veel mogelijk richting diploma worden begeleid. In sommige gevallen zijn dat leerlingen die het juist moeilijk zullen hebben op de arbeidsmarkt. Het zal erg moeilijk zijn voor een mbo-instelling om zowel het meeste aantal studenten een diploma te bezorgen als ook nog de beste arbeidsmarktprestaties te laten zien.

Uiteraard kunnen conflicterende sturingsinstrumenten ook voor balans in de inspanningen zorgen. Omdat de invloed van mbo-instellingen op instroom en voortijdig schoolverlaten directer is dan op arbeidsmarktsucces, is dat hier niet snel het geval. De prikkel op arbeidsmarktaansluiting zal dus waarschijnlijk het onderspit delven.

### **Afrekening op het juiste niveau**

Verder is een voorwaarde dat partijen individueel op de door hen geleverde prestaties worden afgerekend en niet als groep. Zou de beloning van partijen gebaseerd zijn op de groepsprestatie, dan bestaat het risico op 'free-riders' gedrag. Dat wil zeggen dat sommige deelnemers meeliften op de inspanningen van anderen om de gewenste prestatie te realiseren zonder zich daarvoor verantwoordelijk te maken, of in te spannen.<sup>26</sup>

De financiële prikkel voor het mbo dient dus te worden gelegd op het niveau waar de meeste invloed kan worden uitgeoefend op de arbeidsmarktuitsluiting. In eerste instantie lijkt het instellingsniveau daarbij te hoog, terwijl het docentniveau weer onwerkbaar is. Het verdient daarom de voorkeur om de prestaties bijvoorbeeld per opleiding of opleidingscluster te beoordelen.

---

<sup>26</sup> Zie voor een theoretische uiteenzetting hiervan Hölmstrom (1982) en voor voorbeelden CPB (2014b, bijlage 1) en Newhouse (1973). In deze laatste studie wordt beschreven dat artsen minder uren gaan werken en meer kosten maken als zij die kosten en opbrengsten delen in een groep van artsen.

## Conclusie

Al met al concluderen wij dat een financiële prikkel gericht op de arbeidsmarktaansluiting in het mbo waarschijnlijk niet effectief is. Dit komt vooral doordat de arbeidsmarktaansluiting met veel onzekerheid gemeten wordt. Bovendien is er onduidelijkheid over het gewenste gedrag, is de beoogde prikkel van onvoldoende omvang en bestaan er conflicterende sturingsinstrumenten.

## 3.6 Averechtse effecten

In de economische literatuur wordt gewaarschuwd voor een viertal (potentiële) neveneffecten van expliciete prikkels. Als een prikkel een gedragsverandering oproept kunnen deze effecten een rol gaan spelen. Paragraaf 3.5 beargumenteert dat er in het geval van een prikkel op de arbeidsmarktaansluiting in het mbo geen grote gedragsverandering te verwachten is. Voor de volledigheid behandelen we de theoretische neveneffecten toch in deze paragraaf.

### Selectie van studenten

In de literatuur zijn voorbeelden te vinden waarbij de invoering van prikkels heeft geleid tot *cream skimming* / *cherry picking*. Hiermee worden selectieprocessen bedoeld waarmee de geprikkelde partij zijn prestaties kan bevorderen.

Een voorbeeld daarvan is te vinden in de studie van Courty en Marschke (2004) naar de effecten van prestatieprikkels voor arbeidsbureaus in de V.S. Deze instellingen proberen onder andere via opleidingen cliënten te begeleiden naar de arbeidsmarkt. In de jaren '80 van de vorige eeuw voerde men daar voor arbeidsbureaus een prestatiebeloning in die gekoppeld was aan de arbeidsmarktuitkomst van hun cliënten. Na invoering van deze prestatiebeloning bleek dat arbeidsbureaus vooral werklozen selecteerden voor de opleidingen die sowieso snel een baan hadden kunnen vinden. Een ander voorbeeld van *cherry picking* is te vinden in Jacob (2005). Deze auteur laat zien dat er in Chicago meer kinderen naar het speciaal onderwijs werden verwezen toen scholen werden 'afgerekend' op de toetsprestaties van hun leerlingen.

Binnen het Nederlandse voorbeeld van de WWB (zie kader) was er ook sprake van selectie. Gemeenten stimuleerden jonge bijstandsgerechtigden immers om een Wajong-uitkering aan te vragen. Met een actief verwijzingsbeleid naar andere sociale uitkeringen (waarvoor zij niet budgetverantwoordelijk zijn) kunnen gemeenten er namelijk voor zorgen dat het aan hen toegekende budget toereikend is.

De voorgestelde mbo-pilot kan ook onbedoelde neveneffecten hebben in de vorm van de selectie van studenten. Zo zou *cream skimming* / *cherry picking* er toe kunnen leiden dat mbo-instellingen strenger gaan selecteren aan de poort en dus alleen

kansrijke leerlingen gaan toelaten tot de opleiding. Dit bevordert namelijk een hoge arbeidsmarkt-score (en verbetert tegelijkertijd de vsv-prestaties). Tegelijkertijd belemmert dit wel de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs. Ook de doorstroom van leerlingen naar hogere niveaus binnen het mbo en naar het hbo kan beïnvloed worden door arbeidsmarktprikkels. Aangezien doorstromende leerlingen niet zullen meetellen bij de arbeidsmarkt-score worden minder kansrijke leerlingen wellicht gestimuleerd om door te leren.

### **Verdringing andere doelstellingen**

De invoering van prikkels kan bovendien tot een *verdringing van andere doelstellingen* leiden. In de literatuur is er op gewezen dat publieke organisaties veelal met meerdere doelstellingen te maken hebben. Bij onderling substitueerbare doelstellingen betekent het focussen op een bepaalde doelstelling dat een andere doelstelling niet, of minder goed gerealiseerd wordt. Bij onderling complementaire doelstellingen betekent het focussen op een bepaalde doelstelling dat een andere doelstelling ook geheel of gedeeltelijk gerealiseerd wordt.

Een voorbeeld van ongewenste neveneffecten op andere doelstellingen is beschreven in de eerdergenoemde studie van Jacob (2005). Deze studie beschrijft de gevolgen van een beleidswijziging waarin scholen worden afgerekend op de scores van hun leerlingen op lezen en rekenen. Op deze domeinen trad inderdaad verbetering op, maar tegelijkertijd ging dit ten koste van de prestaties op andere domeinen zoals natuurwetenschappen en sociale studies.

In het geval van het mbo ligt het in de lijn der verwachting dat de doelstelling 'goed kwalitatief onderwijs' complementair is aan een arbeidsmarkt-doelstelling. In dit geval zullen de financiële prikkels dus niet direct tot *verdringing van andere doelstellingen* leiden. Maar het mbo wordt ook (financieel) aangespoord om het aantal voortijdig schoolverlaters te beperken. Zoals in paragraaf 3.5 al beschreven kan dit strijdig zijn met de arbeidsmarkt-doelstelling. Zo kan een mbo-instelling de arbeidsmarktprestaties opkrikken door de groep leerlingen waarvan verwacht wordt dat zij geen baan zullen vinden, voortijdig ongediplomeerd te laten uitstromen.

### **Verdringing van intrinsieke motivatie**

Financiële prikkels kunnen in de collectieve sector in sommige gevallen de intrinsieke motivatie van deelnemers ondermijnen. Dit speelt vooral wanneer de prikkel op individueel niveau wordt gelegd. Aangezien het ideale niveau voor de mbo-prikkel niet de individuele docent is, lijkt de kans dat dit neveneffect zich zal voordoen niet groot.

### **Creatief boekhouden**

Uit de literatuur blijkt verder dat sterke prikkels partijen soms aanzetten tot een andere manier van administreren om zo het beeld van hun prestaties op te vijzelen.

Veel geciteerd in dit verband is de eerdergenoemde studie van Courty en Marschke (2004) naar het gedrag van arbeidsbureaus. De arbeidsbureaus konden het moment van afronding van een opleiding van een werkloze zelf bepalen. De auteurs komen tot de conclusie dat de arbeidsbureaus per cliënt variëren met het vaststellen van het moment van slagen. Kandidaten die een goede baan hadden gevonden werden vlot als geslaagd aangemerkt. Bij minder kansrijke kandidaten was dit niet het geval.

### Voorbeeld: Wet werk en bijstand (WWB)

Uit de ervaringen met de WWB proberen we enkele lessen te trekken voor een financiële prikkel in het mbo gericht op de arbeidsmarktaansluiting. In beide gevallen is er sprake van *outcome*bekostiging. De gemene deler is hierbij dat er sprake is van een meetbare uitkomst – respectievelijk het aantal bijstandsgerechtigden en het aantal werkzame personen – die sterk door externe factoren wordt beïnvloed.

Door de introductie van de wet werk en bijstand in 2004 gingen de toen bijna 500 Nederlandse gemeenten meer financiële prikkels ervaren om zo min mogelijk inwoners een bijstandsuitkering te laten ontvangen. Tot de invoering van de WWB konden gemeenten op basis van het feitelijk aantal bijstandsgerechtigden de kosten daarvan vrijwel volledig bij het Rijk declareren. Door de WWB is het risico van onvoorziene bijstandsuitgaven meer naar de gemeenten verschoven. Basisgedachte achter deze wet is dat gemeenten een ex-ante redelijk budget ontvangen voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen. Hebben de gemeenten minder kosten aan de uitvoering van de WWB, dan houden zij geld over. Dit bedrag mogen zij voor andere doelen aanwenden. Hebben de gemeenten daarentegen meer kosten dan moeten zij het tekort uit eigen middelen bijpassen.

De vaststelling van een redelijk budget per gemeente bleek niet eenvoudig. In eerste instantie werd getracht op basis van een verdeelmodel het macrobudget over de gemeenten te verdelen. Echter, gemeenten verschillen nu eenmaal in hun kans op bijstandsgerechtigden door bijvoorbeeld de kenmerken van hun bewoners en hun geografische positie. Deze kans varieert ook nog eens over de tijd. Het gebruikte verdeelmodel kon hier onvoldoende rekening mee houden en dat leidde tot onredelijk geachte budgetten per gemeente. Reden om de uitkomsten van het oorspronkelijke verdeelmodel te 'overrulen' door een aantal vangnetten te spannen.

Hoewel de pilot arbeidsmarktprikkels mbo in verschillende opzichten afwijkt van de WWB, zijn er wel een drietal ervaringen aan te ontleen. Ten eerste komen uit verschillende onderzoeken, zie Kok e.a. (2007), Van Es en Van Vuuren (2010) en Allers e.a. (2013), aanwijzingen dat de WWB heeft geleid tot een stijging van de uitstroom vanuit de bijstand. In dit opzicht lijken de prikkels effect te hebben gesorteerd op de gemeentelijke inspanningen mensen uit de bijstand te begeleiden.

Ten tweede zijn er aanwijzingen dat de WWB neveneffecten had. Zo maakt het CPB (2011, Figuur 6) melding van een verschuiving van uitkeringsgerechtigden vanuit bijstand naar Wajong. Met een actief verwijsbeleid naar andere sociale uitkeringen kunnen gemeenten er immers voor zorgen dat het aan hen toegekende budget toereikend is. Ten derde heeft de WWB geleerd dat het niet eenvoudig is om een werkbaar systeem te ontwerpen voor de toedeling van de bijstandsbudgetten. Daarbij is de verdeling meerdere malen gerepareerd door de genoemde vangnetten.

Een soortgelijke situatie met de administratie heeft zich voorgedaan in het onderwijs in de Amerikaanse staat Florida (zie Figlio en Getzler (2002)). Na de invoering van de 'Florida Comprehensive Assessment Test' in 1996 en de daaraan gekoppelde prestatiebeloning voor scholen, bleken onderwijsinstellingen kinderen vaker als gehandicapt te labelen. De leerprestaties van deze groep leerlingen woog namelijk minder zwaar mee in de prestatie maatstaf waaraan beloning gekoppeld was.

In het geval van het mbo kunnen ook problemen met de administratie ontstaan. Vooral als mbo-instellingen zelf het moment van afstuderen kunnen kiezen, bestaat de mogelijkheid om deze te manipuleren. Zij kunnen dan bijna-gediplomeerden eerst een baan laten zoeken en dan na het vinden van die baan nog een tentamen laten afleggen waarna zij pas als gediplomeerd worden aangemerkt. Daarmee lijkt het arbeidsmarktsucces dan toegenomen. Om dezelfde reden ontstaat het risico bij de invoering van financiële prikkels dat de datum van afstuderen van kansarme leerlingen wordt uitgesteld.

## **4 Aanbevelingen pilot en onderzoek**

### **4.1 Inleiding**

De ministeries van OCW, EZ en SZW onderzoeken de mogelijkheid om een pilot op te zetten met een financiële prikkel gericht op de arbeidsaansluiting van mbo-instellingen. Uit de vorige paragraaf is gebleken het CPB vaststelt dat een expliciete prikkel aan de ene kant tot meer bewustwording over de arbeidsmarktaansluiting kan leiden, maar dat het aan andere kant vrijwel onmogelijk is om een effectieve financiële prikkel te ontwerpen die niet tot perverse herverdeling leidt.

Ook bij de huidige opzet voor een pilot plaatsen wij kanttekeningen. Een budgetneutrale prikkel en een beperkte evaluatieperiode zorgen ervoor dat het lastig wordt om relevante kennis te vergaren.

Gezien het belang van de arbeidsmarktaansluiting van mbo'ers en meer kennis hierover, doen wij een alternatief voorstel. Het is nuttig om uitgebreid onderzoek te doen naar de effectiviteit van de verschillende instrumenten die het mbo kan toepassen om leerlingen beter voor te bereiden op de arbeidsmarkt. Hier is immers nog weinig betrouwbare informatie over voorhanden.

In deze paragraaf beschrijven we eerst het huidige voorstel. Vervolgens komt een alternatief voorstel voor onderzoek aan bod, zowel qua inhoud als uitvoering.

### **4.2 Huidig voorstel pilot**

De ministeries streven er naar in het najaar van 2015 met een pilot te starten en in 2017 een evaluatie uit te voeren van dit experiment. Men wil immers graag dat de resultaten kunnen worden meegenomen in een nieuwe ronde kwaliteitsafspraken binnen het mbo in 2019.



Uit de ex-ante evaluatie van een financiële prikkel in paragraaf 3.5 blijkt dat deze waarschijnlijk niet effectief is. Uiteraard kan een pilot meerwaarde hebben. Deze biedt de mogelijkheid om te onderzoeken in hoeverre de prikkel in de werkelijkheid tot een gedragsverandering zal leiden. Toch zijn we ook over het huidige voorstel voor de pilot kritisch.

Ten eerste is het beoogde evaluatiemoment te vroeg om onderbouwde uitspraken over de effectiviteit te kunnen doen. Eerst moeten mbo-instellingen in 2015/2016 hun onderwijsaanbod en onderwijsmethodes aanpassen. Vervolgens zal het minimaal 4 jaar duren voordat de effecten van financiële prikkels volledig tot wasdom zijn gekomen, dat wil zeggen vanaf het moment van inschrijven van nieuwe mbo-leerlingen tot en met het afronden van de opleiding. Daarna zijn we geïnteresseerd in de arbeidsmarktpositie een jaar na afstuderen. De datalevering hiervan door het CBS volgt hopelijk binnen nog een jaar. Dat betekent dat de eerste resultaten van een pilot op zijn vroegst in 2020 kunnen worden gepresenteerd en de volledige resultaten pas in 2022. Het advies van het CPB is dus om minimaal zeven jaar uit te trekken voor een dergelijke pilot.

Ten tweede is het de bedoeling dat de pilot zonder inzet van additionele financiële middelen wordt uitgevoerd. Gezien de argumentatie in paragraaf 3.5 over een financiële prikkel van voldoende omvang is de kans klein dat er in deze pilot een gedragsverandering zal worden waargenomen. Uiteraard is het mogelijk om de bestaande middelen dusdanig te herstructureren dat er wel een sterke prikkel van de arbeidsmarktaansluiting uit gaat, maar dit zal moeilijk te realiseren zijn binnen de context van een pilot. Het gebrek aan middelen zal het overigens ook moeilijk maken om een geschikte groep instellingen te vinden die zich vrijwillig aan de financiële prikkel wil blootstellen.

### **4.3 Alternatief onderzoek**

#### **Aanbevelingen op inhoud**

Wij stellen voor om, in plaats van een pilot, een kleine groep instellingen te laten experimenteren met verschillende beleidsmaatregelen waarvan men verwacht dat deze de arbeidsmarktaansluiting van studenten verbeteren. Daarbij ligt het voor de hand om instrumenten te bestuderen die zich richten op groepen met een relatief beperkte arbeidsmarktaansluiting. Dat wil zeggen de niveaus 2 en 3 en bol-studenten. Deze instrumenten kunnen vervolgens op wetenschappelijk verantwoorde wijze geëvalueerd worden. In paragraaf 2.3 kwam naar voren dat er nauwelijks wetenschappelijke kennis beschikbaar is over wat effectieve instrumenten zijn om leerlingen beter voor te bereiden op de arbeidsmarkt. Deze kennislacune kan via experimenten gevuld worden.

Deze kennis brengt ook een alternatieve financiële prikkel dichterbij. In plaats van een financiële beloning op arbeidsmarktuitskomsten (*outcome*) is het namelijk ook een optie om goed beleid van mbo-instellingen te belonen (*input*). Denk bijvoorbeeld aan extra bekostiging als een mbo-instelling de juiste trainingen aanbiedt voor non-cognitieve vaardigheden. *Input* bekostiging leidt sneller tot een gedragsverandering dan *outcome* bekostiging aangezien het resultaat beter meetbaar is. Er zullen ook minder snel averechtsse effecten optreden. Selectie aan de poort is bijvoorbeeld een kleiner risico. Er zijn echter ook nadelen van *input* bekostiging. Stel dat er een lijst met effectieve maatregelen bestaat, kan deze lijst tot rigide gedrag leiden. Een instelling die een effectieve innovatie bedenkt wordt immers niet beloond.

### Aanbevelingen op uitvoering

Parallel aan de opmerkingen in de vorige subparagraaf, willen we nogmaals vermelden dat het bij elk experiment van belang is om voldoende middelen beschikbaar te stellen en voldoende tijd in te ruimen voor het onderzoek.

Verder is een nulmeting van de huidige inspanningen van de mbo-instellingen en een nadere monitoring van deze inspanningen cruciaal. Het verdient verder de voorkeur om met een betrouwbare controlegroep te werken. Een loting onder instellingen (dat wil zeggen via een *randomized controlled trial*) geeft de beste garantie op een vergelijkbare controlegroep. De CPB notitie 'Ontwerpen voor effectevaluatie' (2014) beschrijft uitgebreid aan welke randvoorwaarden een experiment dient te voldoen om tot een goede effectevaluatie te komen.

## 5 Conclusie

De ministeries van OCW, SZW en EZ onderzoeken de mogelijkheid om instellingen die middelbaar beroepsonderwijs (mbo) verzorgen, financieel te belonen op basis van de arbeidsmarktaansluiting van afgestudeerden. Het Centraal Planbureau is gevraagd te onderzoeken of een dergelijke financiële prikkel zinvol en mogelijk. Het idee is dat mbo-instellingen meer middelen gaan ontvangen als hun oud-studenten relatief vaak een baan hebben. De eventuele invoering van deze vorm van *outcome* bekostiging is voorzien voor de herziening van de kwaliteitsafspraken met het mbo in 2019.

In deze notitie stelt het CPB vast dat een expliciete prikkel aan de ene kant tot meer bewustwording over arbeidsmarktaansluiting kan leiden, maar dat het aan de andere kant vrijwel onmogelijk is om in dit geval een effectieve financiële prikkel te ontwerpen die niet tot perverse herverdeling leidt.

Het is niet waarschijnlijk dat een financiële prikkel op het arbeidsmarktsucces gepaard zal gaan met een grote gedragsverandering onder mbo-instellingen. Gedrag verandert namelijk pas als er een duidelijk verband is tussen het te stimuleren gedrag

en de gemeten uitkomsten (zie CPB, 2014b). En hier is onzekerheid over bij de relatie tussen de inspanningen van mbo-instellingen en het gemeten arbeidsmarktsucces. Ten eerste worden de arbeidsmarktprestaties niet precies gemeten. Zo leiden andere definities tot andere relatieve prestaties. Daarbij is niet evident welke de beste definitie is. Ten tweede is het voor een mbo-instelling niet glashelder wat de meest effectieve acties zijn om hun leerlingen beter voor te bereiden op de arbeidsmarkt.

Een financiële prikkel kan ook tot perverse herverdeling tussen instellingen leiden. Bij *outcome* financiering worden sommige instellingen 'gestraft' op basis van onbetrouwbare metingen van uitkomsten waar zij weinig invloed op hebben gehad. Soms probeert men bij de introductie van *outcome* financiering om deze herverdeling ten faveure van actoren met geluk te voorkomen door de uitkomsten te corrigeren voor externe invloeden. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij de WWB. De arbeidsmarkt-uitkomsten van de 69 mbo-instellingen zijn alleen moeilijk te corrigeren. Verschillen tussen instellingen vallen vaak samen met andere relevante factoren. Een voorbeeld hiervan is de invloed van macro-economische omstandigheden in de regio. In 87% van de gevallen wordt een opleiding maar door één school binnen een regio aangeboden (zie appendix 2). De invloed van het gedrag van de instelling is dan niet te onderscheiden van de invloed van ontwikkelingen in de arbeidsmarktregio.

Een prikkel leidt ook minder snel tot een gedragsverandering wanneer sprake is van andere conflicterende sturingsinstrumenten (zie CPB, 2014b). In het mbo bestaan zulke sturingsinstrumenten die kunnen conflicteren met de prikkel op arbeidsmarktuitskomsten. Denk aan de reguliere bekostiging op aantallen studenten en aan de financiële prikkel om voortijdig schoolverlaten (vsv) te voorkomen. Deze stimuleren de instellingen om zo veel mogelijk studenten de instelling met een diploma te laten verlaten. In sommige gevallen zijn dat leerlingen die het juist moeilijk zullen hebben op de arbeidsmarkt. Uiteraard kunnen conflicterende sturingsinstrumenten ook voor balans in de inspanningen zorgen. Maar dat is in dit geval niet waarschijnlijk omdat de invloed van mbo-instellingen op instroom en vsv veel directer is dan op arbeidsmarktsucces. Deze prikkels zullen dus de bovenhand krijgen.

Bij het ontwerp van een financiële prikkel is het bovendien van belang dat een prikkel van voldoende omvang is. Dit is noodzakelijk om ander gedrag uit te lokken. Vooralsnog is men echter niet van plan om grote percentages van het budget op deze manier te gaan verdelen. Dit alles verkleint de kans op een substantiële gedragsverandering.

Daarmee concludeert het CPB dat het niet zinvol is om op dit moment een financiële prikkel in te voeren die goede arbeidsmarktprestaties van mbo-instellingen belooft.

Het CPB plaatst ook kanttekeningen bij de huidige opzet voor een mogelijke pilot. Het is weliswaar verstandig om te onderzoeken in hoeverre ex-ante analyses ook ex-post

kloppen. Maar een budgetneutrale prikkel en een beperkte evaluatieperiode zorgen ervoor dat een pilot hier niet de relevante kennis oplevert. Het is immers niet de verwachting dat er binnen twee jaar gedragsveranderingen te meten zijn.

In plaats van de pilot introduceren we wel een alternatief voorstel. Het is nuttig om uitgebreid onderzoek te doen naar de effectiviteit van de verschillende instrumenten die het mbo toepast om leerlingen beter voor te bereiden op de arbeidsmarkt. Hier is immers nog weinig betrouwbare informatie over voorhanden. Het verdient de aanbeveling om deze kennis middels een goed opgezet experiment te verzamelen. Ook lijkt het voor de hand te liggen om instrumenten die zich richten op groepen met een relatief lage arbeidsmarktaansluiting te bestuderen. Dat wil zeggen de niveaus 2 en 3 en bol-studenten.

Meer kennis op het vlak van effectieve instrumenten brengt ook een alternatieve financiële prikkel dichterbij. In plaats van een financiële beloning op arbeidsmarktuitskomsten (*outcome*) is het namelijk ook een optie om goed beleid van mbo-instellingen te belonen (*input*). *Input*bekostiging leidt sneller tot een gedragsverandering dan *outcome*bekostiging aangezien de ingezette *input* beter meetbaar is. Er zullen ook minder snel averechtse effecten optreden. Er zijn echter ook nadelen. Stel dat er een lijst met effectieve maatregelen bestaat, kan deze lijst tot rigide gedrag leiden. Een instelling die een effectieve innovatie bedenkt wordt immers niet beloond.

## Literatuur

Allers, M., A. Edzes, M. Engelen, B. Geertsema, S. de Visser en E. Wolf, 2013, De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten, Tech. Rapp., COELO.

Berenschot, 2012, Verkenning verdeelmodel inkomensdeel WWB 2014, Tech. Rapp., Berenschot.

Berkhout, P., N. Niessen, W. Eddy, R. van de Lustgraaf en A. op het Veld, 2007, Evaluatie verdeelmodel wet werk en bijstand, Tech. Rapp., SEO economisch onderzoek en Andersson Elfers Felix.

Bestuursakkoord, 2007, Samen aan de slag: Bestuursakkoord rijk en gemeenten.

Bijlsma, M. en P. de Bijl, 2014, De governance van publieke instellingen, *TPE Digitaal*, jaargang 8 (4), pag. 59-76.

Courty, P. en G. Marschke, 2004, An empirical investigation of gaming responses to explicit performance incentives, *Journal of Labor Economics*, vol. 22, nr. 1, pag. 23-56.

CPB, 2011, Van bijstand naar Wajong, Policy Brief 9, CPB.

CPB, 2014a, Ontwerpen voor effectevaluatie, CPB Notitie, 4 april 2014, CPB.

CPB, 2014b, Neveneffecten sturingsinstrumenten, CPB Notitie 28 november 2014, CPB.

Es, F. van en D. van Vuuren, 2010, Minder uitkeringen door decentralisering bijstand, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 95, nr. 4589, pag. 429-430.

Figlio, D. en L. Getzler, 2002, Accountability, ability and disability: gaming the system, Working Paper 9307, NBER.

Hasnain, Z., N. Manning en J. Pierskalla, 2014, The promise of performance pay? 10 reasons for caution in policy prescriptions in the core civil service, *The World Bank Research Observer*, vol. 29, nr. 2, pag. 235 - 264.

Hastings, J. en J. Weinstein, 2008, Information, School Choice, and Academic Achievement: Evidence from Two Experiments, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 123, pp. 1373-1414.

Jacob, B., 2005, Accountability, incentives and behavior: the impact of high-stakes testing in the Chicago public schools, *Journal of Public Economics*, vol. 89, pag. 761 - 796.

Kok, L., I. Groot en D. Güler, 2007, Kwantitatief effect WWB, Tech. Rapp., SEO economisch onderzoek.

Koning, P. en K. van der Wiel, 2013, Ranking the Schools: How Quality Information Affects School Choice in the Netherlands, *Journal of European Economic Association*, Vol. 11 (2), p. 466-493.

Panteia, 2012, Evaluatie MAU WWB, Tech. Rapp., Panteia.

Propper, C., M. Sutton, C. Whitnall en F. Windmeijer, 2010, Incentives and targets in hospital care: evidence from a natural experiment, *Journal of Public Economics*, vol. 94, pag. 318-335.

ROA, 2014a, Macrodoelmatigheid mbo: Inkadering arbeidsmarktperspectief, ROA rapport 2014/1.

ROA, 2014b, Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2013, ROA rapport 2014/5.

SBB, 2015, SBB Barometer van de stageplaatsen- en leerbanenmarkt februari 2015.

## Appendix 1: Beschrijving van gebruikte gegevens

De gepresenteerde cijfers zijn gebaseerd op administratieve data van het CBS. Uit een samenvoeging van de mbo-diplomabestanden<sup>27</sup> van de jaren 2005 tot en met 2010 volgt dat 838.780 individuen tussen 1 oktober 2005 en 30 september 2011 minstens één mbo-diploma hebben behaald. Omdat de nadruk ligt op mbo-gediplomeerden die zich na het behalen van hun diploma zijn gaan aanbieden op de arbeidsmarkt, wordt van elk individu (dat teruggevonden kan worden in de andere administratieve GBA-databestanden) alleen het hoogste en laatst behaalde hoofddiploma meegenomen in de analyses. Er blijven 836.501 individuen en diploma's over.

Vervolgens worden de mbo-gediplomeerden opgezocht in de inschrijvingsbestanden van zowel het mbo als het hbo.<sup>28</sup> Dit dient twee doelen. Ten eerste kan hiermee het doorstroomgedrag van afgestudeerde mbo'ers in kaart worden gebracht. Ten tweede worden de gegevens uit de inschrijvingsbestanden gebruikt om (oud-)hbo-studenten en mbo'ers die na afstuderen nog een mbo-opleiding zijn gaan volgen uit te sluiten van de analyses van de arbeidsmarktaansluiting.

Van 792.951 individuen kan minstens één mbo-inschrijving tussen de schooljaren 2005/2006 en 2012/2013 worden (terug)gevonden in de inschrijvingsbestanden. Bijna 20% van hen volgde in minstens één schooljaar dat minstens één jaar na het afstudeerjaar aanving, nog een opleiding in het mbo. Er zijn dus ten minste 156.895 mbo-doorstromers.<sup>29</sup>

Daarnaast hebben 183.466 mbo-gediplomeerden tussen de studiejaren 2005/2006 en 2012/2013 ten minste één keer voor een hbo-opleiding ingeschreven gestaan. Een overgrote meerderheid van deze hbo'ers (96,16%) wordt in of na het mbo-afstudeerjaar in het hbo geobserveerd; er zijn dus 176.412 hbo-doorstromers. Omdat sommige individuen zowel binnen het mbo als naar het hbo zijn doorgestroomd, zijn er in totaal 332.740 doorstromers.

---

<sup>27</sup> DIPLOMAMBOTAB.

<sup>28</sup> ONDERWIJSDEELNEMERSTAB.

<sup>29</sup> Doordat individuen die in hun afstudeerjaar ook (voor het laatst) voor een andere mbo-opleiding stonden ingeschreven niet als doorstromer worden gezien, zal het werkelijke aantal mbo-doorstromers iets hoger liggen. Hoewel het altijd om korte inschrijvingen gaat, is het niet bekend wanneer deze personen zich daadwerkelijk zijn gaan aanbieden op de arbeidsmarkt. De bevindingen in Sectie 2.2 veranderen kwalitatief echter niet wanneer deze groep ook wordt uitgesloten van de analyses.

Aangezien het onderzoek is gericht op individuen die zich *na* het afronden van hun mbo-opleiding zijn gaan aanbieden op de arbeidsmarkt, worden bol-deeltijd-gediplomeerden en extranei niet meegenomen in de analyses. Zij bevinden zich immers vaak al tijdens hun opleiding op de arbeidsmarkt. Ook individuen die op het moment van afstuderen ouder dan 27 of jonger dan 16 waren, worden uitgesloten van de analyses. Ten slotte kunnen de gediplomeerden uit 2005 niet worden meegenomen in het onderzoek, aangezien er voor dit jaar nog geen gedetailleerde arbeidsmarktgegevens beschikbaar zijn. Er blijven 566.614 afgestudeerden (inclusief doorstromers) over.

Vervolgens worden de arbeidsmarktgegevens van deze individuen opgezocht in de polisadministratie.<sup>30</sup> Deze bestanden bevatten maandelijkse informatie (zowel kwantitatief als kwalitatief) over de werkzaamheden van elk individu tussen 2006 en 2012. Alleen informatie over de werkzaamheden na afstuderen wordt meegenomen in de analyses. Als een individu in één maand meerdere banen had, worden deze banen samengevoegd. Per afgestudeerde zijn er dus maximaal 83 records. De arbeidsmarktgegevens worden aangevuld met informatie over het minimumuurloon per jaar en leeftijd. Ook wordt, aan de hand van de totale loonsom en het aantal gewerkte uren, het daadwerkelijke (gemiddelde) uurloon berekend. Na verwijdering van de mbo- en hbo-doorstromers blijven er 288.472 afgestudeerden met arbeidsmarktinformatie over.

Ten slotte worden mbo 1-gediplomeerden en zelfstandigen<sup>31</sup> verwijderd uit de steekproef. Een mbo 1-diploma geeft geen recht op een startkwalificatie, en zelfstandigen komen niet voor in de polisadministratie. Er blijven 256.139 gediplomeerden over. De arbeidsmarktstatistieken in Figuur 1 zijn gebaseerd op deze steekproef.

Vervolgens is het, gegeven het verzoek van de ministeries, noodzakelijk om te weten in welke arbeidsmarktregio elke opleiding is aangeboden. Er is echter alleen locatie-informatie beschikbaar over verticale mbo-scholen. Via de *BRINTAB* kan van dertien instellingen de locatie van alle aangeboden opleidingen met zekerheid (op arbeidsmarktregioniveau) worden vastgesteld. Het gaat om 38.724 individuen.

Van alle overige instellingen wordt de locatie van de aangeboden opleidingen benaderd met behulp van de woonadressen van de 217.415 overgebleven afgestudeerden. Van 217.012 individuen is het adres op de afstudeerdatum bekend<sup>32</sup>, en van 216.992 individuen is vervolgens bekend in welke gemeente en

---

<sup>30</sup> *POLISIKOBUS* en *POLISIKPBUS*

<sup>31</sup> Een persoon is aangemerkt als zelfstandige als hij of zij tussen de afstudeerdatum en 31 december 2012 zelfstandige of directeur-grotaandeelhouder is geworden (of geweest). Informatie over de sociaaleconomische categorie van personen in een bepaalde maand is te vinden in de *SECMBUS*.

<sup>32</sup> Informatie over het woonadres van individuen op een bepaald moment is te vinden in de *GBAADRESOBJECTBUS*.

arbeidsmarktregio dit adres zich bevond.<sup>33</sup> Per opleiding-instelling-combinatie wordt van elke arbeidsmarktregio berekend hoe vaak deze voorkomt. De arbeidsmarktregio die het vaakst voorkomt, wordt verondersteld de regio te zijn waarbinnen de betreffende opleiding is aangeboden.

Van 6.893 van de 7.576 overgebleven opleidingen kan de locatie op deze manier worden benaderd. Individuen van wie de schoollocatie niet bekend of achterhaald is, worden niet meegenomen in de overige arbeidsmarktanalyses in Sectie 2.2, en ook niet in de analyses van de meetproblemen in appendix 2. De steekproef voor deze analyses bevat daarom 249.161 mbo-gediplomeerden.

## **Appendix 2: Problemen met de meetbaarheid van arbeidsmarktuitskomsten**

Bij eventuele prikkels gericht op de arbeidsmarktprestaties van mbo-instellingen is de gewenste uitkomst een betere arbeidsmarktaansluiting en vormen de mbo-instellingen de partij die door financiële prikkels hun gedrag moeten gaan aanpassen. Dit vergt een scherpe omschrijving van de arbeidsmarktprestaties. Waar worden mbo-instellingen precies voor beloond? Verder is invulling van arbeidsmarktsucces en de koppeling daarvan aan de inspanningen van de mbo-instellingen noodzakelijk.

### **Invulling van het begrip arbeidsmarktsucces**

Het is niet eenvoudig om een betrouwbare maat voor de arbeidsmarktaansluiting vast te stellen. Het meten van de arbeidsmarktaansluiting van mbo-opleidingen vraagt automatisch om een aantal belangrijke, maar soms arbitraire keuzes. In deze notitie bekijken wij bijvoorbeeld met administratieve data of afgestudeerden binnen 12 maanden een baan hebben, vast of flexibel, voor 30 uur of meer per week waarmee zij minimaal 75% van het wettelijk minimumuurloon verdienen. Dat betekent dat we niet weten of die mbo-gediplomeerden een baan op het niveau en binnen de richting van hun opleiding hebben. Ook tellen we niet mee dat een grote groep studenten na het behalen van een diploma doorstudeert. De resultaten zijn behoorlijk afhankelijk van deze keuzes. Zo blijken zorgopleidingen in plaats van de slechtste, de beste arbeidsmarktaansluiting te kennen als er met een 12-uurscriterium wordt gewerkt.

### **De benchmark voor relatieve prestaties**

Een goede arbeidsmarktaansluiting kan zowel absoluut als relatief worden weergegeven. Daarbij is het voordeel van een relatieve benchmark-benadering dat het wel zo eerlijk is om appels met appels te vergelijken. Zo worden externe factoren die ook van invloed zijn op de arbeidsmarktprestaties, zoals de macro-economische omstandigheden en de achtergrondkenmerken van studenten, bij een relatieve

---

<sup>33</sup> Informatie over de gemeente die bij een bepaald object hoort is te vinden in de *VSLGWBTAB*. Vervolgens kan het bestand *Gebieden in Nederland* gebruikt worden om de bijbehorende arbeidsmarktregio te achterhalen.



maatstaf zo veel mogelijk weggefilterd. Deze externe factoren spelen namelijk bij vergelijkbare opleidingen een even grote rol.

Voor een geschikte benchmark ligt het voor de hand om te zoeken naar een vergelijkbaar type opleiding met eenzelfde niveau en een zelfde leerweg. Het relevantst is het dan ook als dezelfde (gekoppelde) crebo-codes met dezelfde leerweg met elkaar worden vergeleken. De arbeidsmarktsituatie van een bbl-afgestudeerde van de opleiding uitvoerend bakker (niveau 2) is immers niet te vergelijken met die van een bol-afgestudeerde medisch pedicure (niveau 4). Er kunnen uit deze gegevens in ieder geval geen conclusies worden getrokken over de kwaliteit van deze opleidingen omdat zij bijvoorbeeld andere type mensen aantrekken en ook omdat de vraag naar arbeid in deze sectoren zich anders ontwikkelt.

Bij het benchmarken is het ook van belang om rekening te houden met verschillen in regionale en macro-economische omstandigheden. Zo is het onjuist om te concluderen dat een mbo-instelling minder goed opgeleide mensen heeft afgeleverd als de eigen arbeidsprestaties in 2011 worden vergeleken met die in 2006. De economische omstandigheden spelen hierbij immers een grote rol. Ook de arbeidsmarktaansluiting in krimpregio's is lastig te vergelijken met die in bijvoorbeeld Amsterdam. De benchmark moet dus idealiter bepaald zijn op grond van de meest complete set kenmerken: soort leerlingen, type opleiding, niveau, leerweg, jaar en regio. Maar hierbij stuiten we op praktische problemen.

Om tot een goede benchmark te komen, dient elke opleiding door meerdere scholen binnen dezelfde arbeidsmarktregio op hetzelfde moment te worden aangeboden. Maar uit Tabel 4 blijkt dat dit niet het geval is. Als een school een bepaalde opleiding in een bepaalde arbeidsmarktregio in een bepaald jaar aanbiedt, wordt die opleiding gemiddeld tegelijkertijd door 0,14 andere scholen aangeboden in dezelfde arbeidsmarktregio. In 87% van de gevallen is een bepaalde opleiding uniek in een bepaalde arbeidsmarktregio in een bepaald jaar, en is er dus geen vergelijkingsmateriaal. Je zou kunnen zeggen: er is op opleidingsniveau nauwelijks concurrentie tussen instellingen. Naarmate een bredere opleidingsdefinitie dan 'beroep' wordt gehanteerd – zoals sector of richting - , neemt de concurrentie tussen instellingen enigszins toe.<sup>34</sup> Het gemiddelde aantal concurrerende scholen in een bepaald jaar is echter nog steeds laag, en een groot gedeelte van de opleidingen blijft uniek.

---

<sup>34</sup> Volgens documentatie van de Crebo Koppeltabel (opgesteld door DUO, de Inspectie van het Onderwijs, SBB en de MBO Raad) is de beroepsclassificatie het meest geschikt voor arbeidsmarktrapportages zoals in deze notitie.

**Tabel A.5.1 Aantal instellingen dat een 'opleiding' binnen een bepaalde arbeidsmarktregio aanbiedt**

Opleidingsdefinitie	Gemiddeld aantal instellingen (per jaar)	Gemiddeld aantal instellingen (totaal)
Beroep-niveau-leerweg	1,14	1,17
Sector-niveau-leerweg	1,77	2,19
ISCED richting (1)-niveau-leerweg	1,70	2,01
ISCED richting (2)-niveau-leerweg	1,49	1,68

NB. Van 9% van de opleiding-instelling-combinaties kan de locatie niet worden achterhaald. Dit betekent dat de cijfers in deze tabel in werkelijkheid iets hoger kunnen liggen. Het getal 1,17 stijgt bijvoorbeeld naar 1,26 als we de aanname doen dat de opleiding-instelling-combinaties waarvan we de locatie niet hebben kunnen achterhalen in werkelijkheid allemaal opleidingen zijn die reeds door een andere school in de betreffende arbeidsmarktregio worden aangeboden.

Door de geringe concurrentie tussen mbo-instellingen is het vrijwel onmogelijk om, binnen het huidige systeem en opleidingsaanbod, de (relatieve) arbeidsmarktprestaties van mbo-opleidingen op een betrouwbare manier te kunnen meten, beoordelen en belonen.

#### Per opleiding of per instelling

Veel mbo-instellingen bieden een breed scala aan opleidingen aan. Binnen een school kunnen er dan ook aanzienlijke verschillen in arbeidsmarktsucces zijn tussen de verschillende aangeboden opleidingen, waardoor het wenselijk kan zijn om op basis van de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt elke school op opleidingsniveau te beoordelen (en te belonen).


In het mbo bestaan er echter veel kleine opleidingen. Dit betekent dat de arbeidsmarktsuccesindicator op het gewenste aggregatieniveau in veel gevallen wordt gegenereerd op basis van de arbeidsmarktaansluiting van een gering aantal afgestudeerden, hetgeen de indicator erg schokgevoelig maakt. Tabel 5 laat zien dat er 8.215 opleiding-instelling-combinaties zijn waarvoor een waarde op de indicator 'percentage werkzaam na 12 maanden' bekend is. Van de gemiddelde opleiding-instelling-combinatie komen tussen 2006 en 2011 *in totaal* slechts 30 gediplomeerden voor in de steekproef. Per afstudeerjaar ligt dit aantal dus nog lager.

Men kan tot een meer robuuste indicator komen door vergelijkbare opleidingen binnen een instelling samen te voegen, bijvoorbeeld op basis van de sector waarbinnen de aangeboden opleidingen vallen. Hoewel de arbeidsmarktsuccesindicator dan minder gevoelig wordt voor individuele schokken, leidt het hanteren van een bredere opleidingsdefinitie er ook toe dat de indicator minder beïnvloedbaar wordt voor individuele opleidingen. Tabel 5 geeft voor vier opleidingsdefinities het totale aantal afgestudeerden en het aantal afgestudeerden per jaar van de gemiddelde 'opleiding'-instelling-combinatie weer. Zelfs wanneer alle opleidingen (op hetzelfde niveau en in dezelfde leerweg) binnen een instelling worden geaggregeerd op sectorniveau, zijn er gemiddeld niet meer dan 50 observaties per afstudeerjaar.

**Tabel 5.2 Aantal observaties per 'opleiding'-instelling-combinatie**

Opleidingsdefinitie	Aantal combinaties	Gemiddeld aantal afgestudeerden (per jaar)(a)	Gemiddeld aantal afgestudeerden (totaal)
Beroep-niveau-leerweg	8.215	8	30
Sector-niveau-leerweg	911	49	274
ISCED richting (1)-niveau-leerweg	1.595	29	156
ISCED richting (2)-niveau-leerweg	2.454	20	102

(a) Het gemiddelde jaarlijkse aantal afgestudeerden per 'opleiding'-instelling-combinatie is berekend over de afstudeerjaren waarin het aantal afgestudeerden van een 'opleiding'-instelling-combinatie groter dan 0 was.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau  
Van Stolkweg 14  
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag  
T (070) 3383 380

[info@cpb.nl](mailto:info@cpb.nl) | [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)

September 2015