Gelijke kansen in het middelbaar beroepsonderwijs

2023

Deel 1: Sturen op een goede uitgangspositie voor álle mbo-studenten

Algemene Rekenkamer

Inhoud

1. Over dit onderzoek | 3

1.1 Wijze van publiceren | 3

1.2 Onderzoeksopzet | 4

1.3 Onze belangrijkste conclusies | 4

2. Feiten en cijfers bij het gelijkekansenbeleid | 8

2.1 Kenmerken van het mbo | 8

2.2 Samenstelling van de studentenpopulatie | 10

2.3 Verschillen in uitgangspositie van studenten | 10

2.4 Factoren die van invloed zijn op kansen(on)gelijkheid | 11

2.5 Sturingsmogelijkheden van de minister | 14

3. Beleidsinspanningen, uitvoering en resultaten | 16

3.1 Veel aandacht voor gelijke kansen van mbo-studenten | 16

3.2 Niet duidelijk wanneer de minister tevreden is | 17

3.3 Doelgroepen van het beleid lopen door elkaar | 18

3.4 Maatregelen leggen lange weg af naar studenten | 20

3.5 Verschillen als gevolg van beleids- en bestedingsvrijheid | 22

3.6 Bepaalde studenten ervaren toch ongelijke kansen | 25

3.7 Gebrek aan inzicht in effecten van beleid en geld | 25

1. Over dit onderzoek

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) wil dat studenten in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) allemaal even veel kans hebben om goed te presteren. Dat betekent dat ze een opleiding en stage moeten kunnen volgen die past bij hun capaciteiten en talenten. Zonder dat achtergrond, afkomst en thuissituatie van een student hier invloed op hebben. De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de maatregelen die de minister heeft genomen om deze dingen te bereiken. Wij wilden weten wat het geld dat hij voor kansengelijkheid in het mbo heeft uitgetrokken, heeft opgeleverd voor mbo-studenten.

1.1 Wijze van publiceren

Omdat er op 22 november 2023 vervroegde Tweede Kamerverkiezingen zijn, hebben we besloten een deel van onze onderzoeksresultaten eerder dan gepland uit te brengen. We presenteren dit rapport nog vóór het verkiezingsreces aan het parlement, zodat het parlement zijn voordeel kan doen met de bevindingen uit ons rapport. Daarnaast kan de minister van OCW onze onderzoeksresultaten gebruiken bij het beoordelen van de kwaliteitsagenda's die de besturen van mbo-instellingen uiterlijk 1 oktober 2023 bij hem moeten aanleveren. Uiteraard kunnen de resultaten uit dit onderzoek desgewenst ook bij de aankomende formatie betrokken worden.

Tegelijk met dit rapport brengen we een brief uit waarin wij ons richten tot de besturen van de 56 door het Rijk bekostigde mbo-instellingen in Nederland. In die brief schetsen we een beeld van de huidige praktijk: wat doen de mbo-instellingen en de leerbedrijven die stages en leerbanen aanbieden om te bewerkstelligen dat mbo-studenten gelijke kansen hebben? En wat merken de studenten daarvan?
De mbo-instellingen kunnen de inzichten uit onze praktijkschets gebruiken bij het uitvoeren van hun kwaliteitsagenda's vanaf 1 januari 2024.
We hebben de brief aan de mbo-instellingen als bijlage bij dit rapport gevoegd.

In het eerste kwartaal van 2024 brengen we een uitgebreider rapport uit. Daarin zullen we onze onderzoeksresultaten voorzien van een nadere onderbouwing. Ook zullen we daarin een oordeel geven over het gevoerde beleid van de minister van OCW. In dit rapport beperken we ons tot een *beschrijving* van dat beleid en de resultaten ervan op hoofdlijnen.

1.2 Onderzoeksopzet

In ons onderzoek zijn we nagegaan in hoeverre de minister van OCW met zijn beleid – inclusief het publieke geld dat hij daarvoor inzet – bijdraagt aan de kansen-gelijkheid voor mbo-studenten. We hebben daarvoor niet alleen het gevoerde beleid van de minister bestudeerd, maar ook gekeken naar de feitelijke situatie in het mbo. Voor dat laatste deel van het onderzoek hebben we gegevens geanalyseerd over de instroom, doorstroom en uitstroom van mbo-studenten.
Daarnaast hebben we de situatie bij 7 mbo-instellingen in beeld gebracht. Bij deze mbo-instellingen hebben we gesproken met studenten, docenten, (beleids) medewerkers, bestuurders en werkgevers die stages en leerbanen bieden aan mbo-studenten.

In ons onderzoek hebben we getoetst aan de volgende normen:

- We verwachten dat de minister van OCW doelen heeft gesteld bij het bevorderen van gelijke kansen. En dat hij deze doelen onderbouwt op basis van beschikbare gegevens en ervaringen uit de praktijk;
- We verwachten dat de minister van OCW over informatie beschikt om vast te kunnen stellen of hij zijn doelen realiseert;
- We verwachten dat de minister van OCW zijn beleid bijstelt als hij zijn beoogde doelen niet realiseert;
- We verwachten dat de minister van OCW de Tweede Kamer juist, tijdig en volledig informeert over wat zijn beleid en inzet van beleid oplevert voor de gelijke kansen van mbo-studenten en over de verhouding tussen deze resultaten en de inzet van publiek geld.

In het rapport dat we in het eerste kwartaal van 2024 uitbrengen, zullen we uitgebreider ingaan op de opzet en uitvoering van ons onderzoek.

1.3 Onze belangrijkste conclusies

Uit onder andere onderzoeken door de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat sommige mbo-studenten vanwege hun achtergrond, afkomst of andere kenmerken een hoger risico hebben op ongelijke onderwijskansen. In de *Werkagenda MBO 2023-2027* van februari 2023, waarin de minister van OCW bestuurlijke afspraken heeft vastgelegd met de mbo-sector, wordt deze groep aangeduid als de ‘gelijke kansen groep’:

“De ‘gelijke kansen groep’ is de groep studenten met minder sociaal, economisch en/ of cultureel kapitaal, diversiteitskenmerken en mensen met een zichtbare of onzichtbare beperking” (OCW et al., 2023).

Het benutten van het potentieel van de studenten die tot deze groep behoren, kan worden belemmerd doordat ze niet dezelfde kansen hebben als andere mbo-studenten. De minister van OCW heeft de afgelopen jaren beleid gevoerd om hierin verandering te brengen. Uitvoering van dat beleid moet ervoor zorgen dat studenten op het mbo die hulp nodig hebben om een opleiding te kunnen volgen die bij hun talenten en capaciteiten past, extra ondersteuning en begeleiding krijgen.

Waaruit bestaat het beleid van de minister van OCW en wat zijn de resultaten ervan? Onze bevindingen hierover luiden op hoofdlijnen als volgt.

Effecten van diverse maatregelen nog onduidelijk

De minister van OCW heeft vanaf 2014 concrete maatregelen genomen om gelijke onderwijskansen voor studenten in het mbo te bevorderen. Daarbij ging het bijvoorbeeld om het beschikbaar stellen van een ov-studentenkaart voor mbo’ers onder de 18 jaar. En het beschikbaar maken van de basisbeurs als een gift voor mbo-studenten die een entreeopleiding of een opleiding op niveau 2 doen via een bol-leerweg.

Ook heeft de minister besturen van mbo-instellingen gestimuleerd om te zorgen voor gelijke onderwijskansen voor alle studenten. Dat moesten zij doen als onderdeel van een bredere agenda om de kwaliteit van hun instelling te verbeteren. Voor het uitvoeren van deze kwaliteitsagenda’s heeft de minister ruim € 1,6 miljard beschikbaar gesteld voor de periode 2019-2023. De instellingen konden dit geld bijvoorbeeld besteden aan hulp bij keuzes rond opleiding en stage of aan extra begeleiding bij het inlopen van een taal- of rekenachterstand. Voor de periode 2023-2027 heeft de minister van OCW ruim € 4 miljard beschikbaar gesteld voor het verbeteren van de kwaliteit van het mbo. Het bevorderen van gelijke kansen is hierbij een van de 3 prioriteiten. Voor deze prioriteit stelt de minister ruim € 1 miljard beschikbaar voor de periode 2024-2027.

We merken hierbij op dat maatregelen onder de andere prioriteiten, zoals loopbaan-oriëntatie en –begeleiding, ook zouden moeten bijdragen aan het bevorderen van gelijke kansen. Daarnaast hebben mbo-instellingen een grote mate van beleids- en bestedingsvrijheid voor deze beschikbare middelen. We gaan daar in hoofdstuk 3 van dit rapport verder op in.

Studenten in het mbo die wij hebben geïnterviewd, zijn over het algemeen tevreden over de begeleiding en ondersteuning die ze krijgen van docenten, mentoren en (stage)begeleiders. Toch kwam met enige regelmaat terug dat sommige mbo-studenten ervaren dat er in de praktijk nog steeds sprake is van ongelijke kansen. Bijvoorbeeld omdat ze vinden dat ze niet de begeleiding krijgen die ze nodig hebben om hun opleiding te kunnen volgen of ervaren dat ze worden gediscrimineerd bij de toekenning van stageplekken.

Bestuurders van mbo-instellingen vertelden ons dat de bestuurlijke afspraken over het bevorderen van gelijke kansen een belangrijke stimulans voor hen zijn geweest. En ervoor hebben gezorgd dat zij meer en concrete aandacht hebben besteed aan kansengelijkheidbeleid.

Weinig zicht op resultaten door ontbreken van concrete doelstellingen
De minister van OCW heeft tot op heden niet duidelijk omschreven wat hij precies verstaat onder kansengelijkheid en welke groepen studenten hij wil bereiken. Dit maakt het lastig om vast te stellen of hij succes heeft, dat wil zeggen: of het de goede kant op gaat met de kansengelijkheid voor mbo-studenten. Of dat het misschien nodig is om bij te sturen. Hierdoor kan de minister het parlement niet informeren over wat zijn maatregelen en extra budget concreet hebben opgeleverd voor de gelijke kansen van mbo-studenten.
Voor de besturen van de door ons onderzochte mbo-instellingen geldt hetzelfde. Ook zij hebben geen goed inzicht in de resultaten van hun inspanningen om gelijke kansen voor hun studenten te bevorderen.

Verschillen tussen en binnen mbo-instellingen
De extra begeleiding en ondersteuning die studenten in het mbo krijgen, blijkt in de praktijk niet overal gelijkwaardig. Zowel *tussen* als *binnen* mbo-instellingen bestaan er op dat punt verschillen. Zo doet de ene mbo-instelling veel aan het weghalen van financiële drempels voor alle studenten, terwijl de andere mbo-instelling vooral aandacht heeft voor het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. Dat blijkt uit onze analyse van de aanpak van kansenongelijkheid door alle mbo-instellingen.
Het blijkt ook uit de gesprekken die wij voerden bij 7 mbo-instellingen met studenten, leerbedrijven én onderwijsteams.

Wij zien ook verschillen *binnen* mbo-instellingen terug in onze analyse van de data over mbo-studenten. De onderwijsresultaten tussen studenten met en zonder migratieachtergrond verschillen. Datzelfde is het geval tussen studenten met relatief

laag opgeleide en relatief hoog opgeleide ouders. De verschillen in onderwijsresultaten tussen deze groepen blijken zich niet zozeer voor te doen tussen mbo-instellingen, maar vooral binnen mbo-instellingen.

Deze verschillen hangen samen met de beleids- en bestedingsvrijheid die mbo-instellingen krijgen van de minister bij het bevorderen van gelijke kansen voor studenten. Die vrijheid nemen de instellingen in de praktijk ook. Besturen geven hun onderwijsteams de vrijheid om het bevorderen van gelijke kansen zelf in te vullen.

Of studenten de extra hulp krijgen, die ze nodig hebben, is daardoor afhankelijk van (a) het gelijkekansenbeleid van de instelling waar ze hun opleiding volgen, en (b) de vraag wie hun docenten, mentoren en (stage)begeleiders zijn. Voor bepaalde studenten kan dit als gevolg hebben dat hun ongunstige uitgangspositie blijft bestaan of zelfs nog ongunstiger wordt ten opzichte van andere studenten.

Als studenten signalen afgeven over een gebrekkige begeleiding of stage-discriminatie door werkgevers dan leidt dat volgens de studenten die wij spraken niet of nauwelijks tot maatregelen door onderwijsteams. Zoals het gesprek aangaan met het betreffende leerbedrijf of studenten bij deze werkgever (voorlopig) geen stage meer laten lopen of een melding doen bij de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB). De SBB zou dan op basis van onderzoek maatregelen kunnen treffen, zoals in het uiterste geval de erkenning van het leerbedrijf intrekken. Onderwijsteams die wij spraken bevestigen dit beeld en geven als verklaring hiervoor dat ze afhankelijk zijn van leerbedrijven.

Door het niet of nauwelijks oppakken van signalen ervaren studenten die wij hierover spraken een drempel om signalen af te geven.

2. Feiten en cijfers bij het gelijkekansenbeleid

2.1 Kenmerken van het mbo[1]

In het schooljaar 2022-2023 boden in Nederland 58 mbo-instellingen samen 199 beroepsopleidingen aan. Inmiddels bestaat het mbo – als gevolg van fusies – uit 56 instellingen. Dit zijn 'reguliere', dat wil zeggen door het Rijk gefinancierde mbo-instellingen.
Vergeleken met hogescholen en universiteiten leiden reguliere mbo-instellingen jaarlijks de grootste groep studenten op in Nederland. In het schooljaar in 2022-2023 waren er in totaal 484.209 mbo-studenten ten opzichte van 476.877 studenten die een hogere beroepsopleiding volgden en 344.247 studenten die wetenschappelijk onderwijs volgden.[2]

Het reguliere mbo bestaat uit twee schooltypen: regionale opleidingscentra (roc's) en beroepscolleges. Roc's bieden opleidingen aan in de sectoren techniek, zorg en welzijn en economie. Beroepscolleges verzorgen opleidingen op het gebied van hout- en meubilering, mediavorming, en van voeding, natuur en milieu.

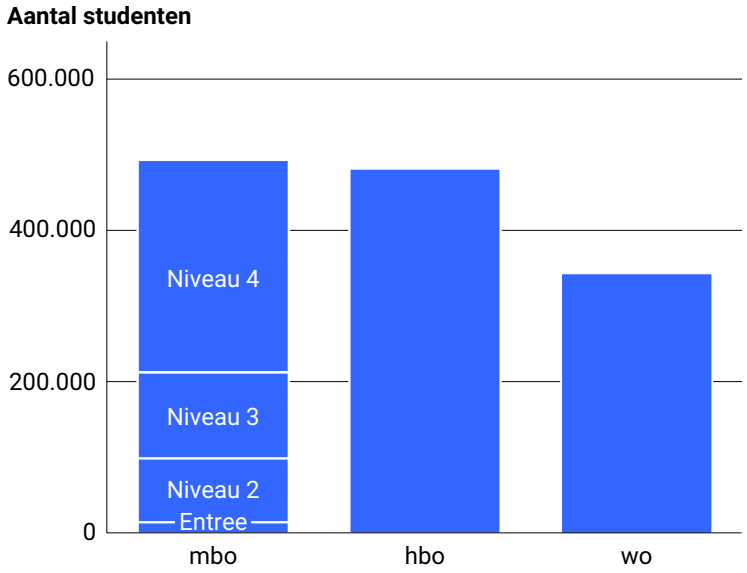
De minister van OCW bekostigt de besturen van reguliere mbo-instellingen door de jaarlijkse toekenning van een 'lumpsum'. De besturen van de mbo-instellingen kunnen deze lumpsum naar eigen inzicht besteden, zolang ze binnen de kaders van de Wet educatie beroepsonderwijs (Web) blijven. In 2023 was met de bekostiging van het mbo in totaal € 3,9 miljard gemoeid (OCW, 2022). Dit bedrag is via een verdeelsleutel toegekend aan de mbo-instellingen. Bij de verdeling van het budget over instellingen houdt de minister van OCW rekening met het aantal mbo-studenten dat potentieel kwetsbaar is voor ongelijke onderwijskansen en derhalve meer begeleiding en ondersteuning nodig heeft om hun opleiding af te kunnen ronden.
Zo ontvangen mbo-instellingen op dit moment meer bekostiging voor studenten die een entreeopleiding of een niveau 2 opleiding doen, zowel vanuit de reguliere bekostiging als de kwaliteitsgelden. Dat zijn extra gelden bovenop de lumpsum die de minister beschikbaar stelt voor het verbeteren van de kwaliteit van het mbo (zie verder § 2.5).

Naast de reguliere mbo-instellingen zijn er *particuliere* mbo-instellingen. Dit zijn beroepsopleidingen die de rijksoverheid niet bekostigt. Deze instellingen vallen buiten het kader van dit onderzoek. Wij hebben alleen gekeken naar de mbo-instellingen die financiering krijgen van het Rijk. Waar we in het vervolg van dit rapport spreken over het mbo, bedoelen we dus het reguliere mbo.

Het mbo kent vier opleidingsniveaus. Opleidingen op niveau 1 heten 'entreeopleidingen'. Studenten die een entreeopleiding volgen, hoeven geen vooropleiding te hebben afgerond. Een vmbo-diploma bijvoorbeeld, is niet vereist.[3] Voor studenten die een opleiding op de niveaus 2, 3 en 4 volgen, geldt zo'n eis wel: zij moeten beschikken over een entreediploma of over een diploma uit het voortgezet onderwijs (vmbo, havo of vwo) of over een overgangsbewijs van leerjaar 3 naar leerjaar 4.
De meeste studenten volgen een opleiding op niveau 4 (zie figuur 1).

Figuur 1 *Aantal studenten per mbo-opleiding in schooljaar 2022-2023*

De meeste mbo-studenten volgden in 2022-2023 een opleiding op niveau 4



Bron: CBS

Studenten in het mbo kunnen kiezen uit twee leerwegen: de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) of de beroepsopleidende leerweg (bol).

Binnen het bbl-traject gaan studenten 1 dag in de week naar school; daarnaast werken ze 3 of 4 dagen bij een erkend leerbedrijf. Binnen het bol-traject brengen de studenten de meeste tijd door op school en lopen ze stages bij erkende leerbedrijven in bepaalde perioden.

Sommige mbo-instellingen bieden mengvormen aan tussen beide leerwegen. Een student volgt dan bijvoorbeeld in de eerste leerjaren een bol-traject op school en in de laatste leerjaren een bbl-traject in het werkveld.

In het schooljaar 2021-2022 volgden circa 347.500 studenten een bol-opleiding; circa 136.700 studenten volgden een bbl-opleiding.[4]

2.2 Samenstelling van de studentenpopulatie

Het mbo kent een gemêleerde studentenpopulatie. Zowel minderjarigen (tussen de 16 en 18 jaar) als volwassenen (vanaf 18 jaar) volgen opleidingen aan het mbo. Van de studenten uit deze laatste groep is circa 18% 23 jaar of ouder.[5]
De mbo-studenten hebben bovendien verschillende achtergronden en voor-opleidingen. Zo zijn er studenten met een vluchtelingenstatus, studenten die zijn ingestroomd vanuit het speciaal onderwijs of uit het praktijkonderwijs, studenten die op het voortgezet onderwijs zijn uitgevallen, studenten met een theoretisch of beroepsgericht vmbo-diploma, studenten met een havodiploma en werknemers die via hun werkgever een beroepsopleiding volgen.

Sommige mbo-studenten met een bepaalde achtergrond, afkomst of persoons-kenmerken (geslacht, geaardheid of bepaalde beperkingen) hebben minder kans om hun opleiding met succes te doorlopen. Zo stelde de Inspectie van het Onderwijs in 2016 vast dat bepaalde groepen jongeren vaker te maken hebben met ongelijke kansen in het onderwijs dan andere studenten (Inspectie van het Onderwijs, 2016). Volgens de Inspectie ging het met name om studenten met een migratieachtergrond en om studenten van wie de ouders een relatief laag inkomen of een relatief laag opleidingsniveau hebben.
Deze studenten krijgen vaker een lager schooladvies. En wanneer ze eenmaal aan hun opleiding zijn begonnen, hebben ze vaker dan andere studenten te maken met discriminatie. Daardoor hebben ze minder kans op een stage en vallen ze vaker uit tijdens hun opleiding. Deze jongeren hebben als gevolg hiervan een hogere kans op werkloosheid of op een baan met weinig zekerheid en laag inkomen (OCW, 2018). In de volgende paragraaf gaan we hier verder op in.

2.3 Verschillen in uitgangspositie van studenten

De minister van OCW wil dat alle mbo-studenten een opleiding kunnen volgen die past bij hun capaciteiten en talenten. Ook wil hij dat alle mbo-studenten toegang hebben tot een passende stage. Als aan die voorwaarden is voldaan, is er volgens de minister sprake van een gelijke uitgangssituatie met eerlijke kansen voor iedereen.

Zoals eerder aangegeven blijkt uit onderzoeken, zoals die van de Inspectie, dat op dit moment niet alle mbo-studenten evenveel kans hebben op een succesvolle school-carrière als hun medestudenten. Zij worden ingedeeld in een te laag opleidingsniveau en/of worden niet toegelaten tot een passende stage. Vaak speelt hier mee dat docenten hun talenten en capaciteiten niet op juiste waarde schatten. Ook komt het voor dat werkgevers deze studenten om andere redenen dan hun capaciteiten afwijzen voor een stageplaats. Verder krijgen relatief veel van deze studenten vanuit de thuissituatie niet de nodige stimulans en hulp.

De minister van OCW heeft als reactie op het rapport van de Inspectie uit 2016 vanaf 2018 gerichte maatregelen genomen om meer kansengelijkheid in het mbo te creëren. Van gelijke kansen is volgens de minister sprake als de capaciteiten en inzet van een student bepalend zijn voor het succesvol doorlopen van de opleiding, het vinden van een stage en het vinden van een baan. Achtergrond en afkomst, zoals het inkomen of de opleiding van ouders, mogen daarbij geen rol spelen.

De minister heeft ook enkele maatregelen getroffen die ervoor zorgen dat studenten met een fysieke of mentale beperking toch regulier beroepsonderwijs kunnen volgen – bijvoorbeeld met de inzet van extra begeleiding en ondersteuning.

2.4 Factoren die van invloed zijn op kansen(on) gelijkheid

Het Verweij-Jonker Instituut (2021) heeft de factoren die van invloed kunnen zijn op gelijke kansen in het onderwijs op basis van onderzoeken geïnventariseerd en onderverdeeld in 5 niveaus:

- leerling;
- thuissituatie;
- school;
- wijk;
- samenleving.

Het instituut geeft aan dat factoren op verschillende niveaus elkaar kunnen beïnvloeden én dat ze tegelijkertijd aan de orde kunnen zijn. Dat blijkt ook uit ons onderzoek. Zo spelen docenten (niveau: school) een belangrijke rol in het zelfvertrouwen en de ambitie van studenten (niveau: leerling).

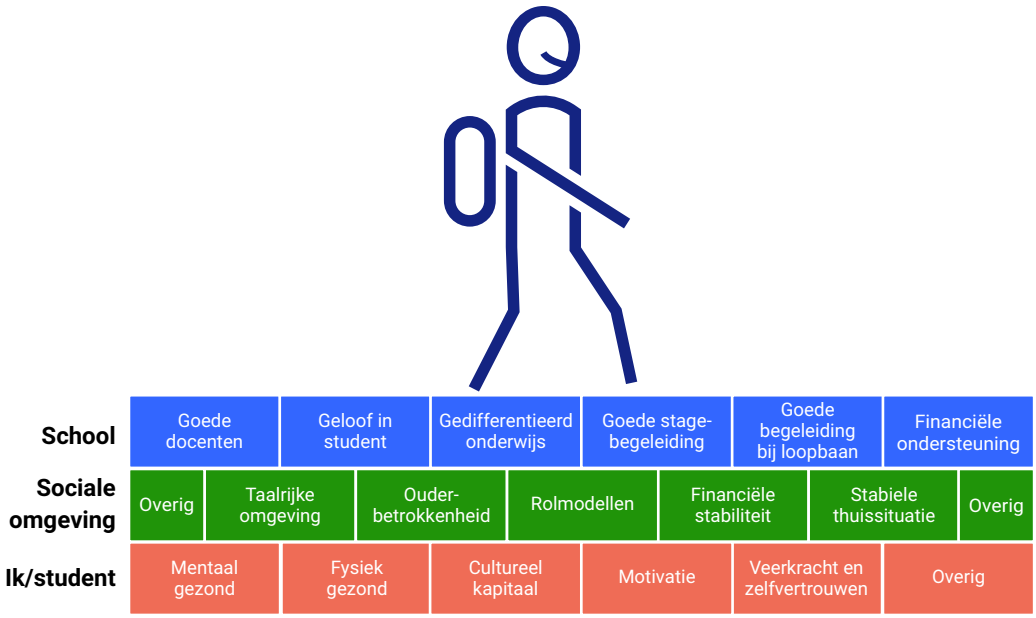
In de ideale situatie kan een jongere de opleiding volgen die bij zijn of haar capaciteiten past. De student kan dan soepel zijn of haar schoolcarrière doorlopen.

Hiervoor is wel een stevig fundament nodig in de vorm van – onder meer – een flinke dosis motivatie en zelfvertrouwen. Ook omgevingsfactoren, zoals een stabiele thuissituatie, betrokken ouders en een taalrijke omgeving zijn van belang.

Het fundament onder de schoolloopbaan van een jongere bestaat zo bezien uit verschillende bouwstenen. In ons onderzoek richten we ons op de bouwstenen waar de minister en onderwijsinstellingen direct of indirect invloed op hebben; zie figuur 2.

Figuur 2 *Bouwstenen onder een schoolcarrière: ideale situatie*

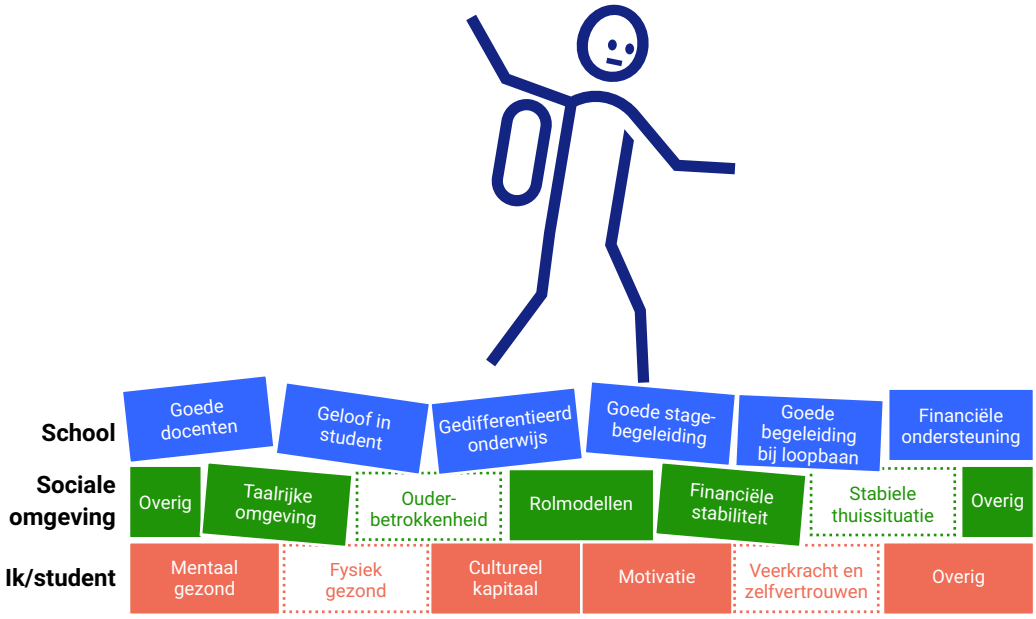
In de ideale situatie heeft elke jongere een stevig fundament



Het fundament waarop een mbo-student zich beweegt kan wankel worden als bepaalde bouwstenen ontbreken of zwak zijn, zoals het zelfvertrouwen of de begeleiding vanuit thuis. Wankel wordt het fundament ook als mensen in de omgeving de student om oneigenlijke redenen ongelijk behandelen. Of omgekeerd: als mensen in de omgeving de student net als elke andere student behandelen, terwijl hij of zij juist speciale aandacht nodig heeft in de vorm van extra begeleiding en ondersteuning.
In beide situaties wordt het voor de student moeilijker om een opleiding of stage te doen die past bij zijn of haar capaciteiten. De student kan zijn of haar schoolcarrière dan niet soepel doorlopen; zie figuur 3.

Figuur 3 *Bouwstenen onder de schoolcarrière: wankele situatie*

Een wankel fundament maakt het lastiger om een opleiding te doen die bij de student past; het doorlopen van de schoolcarrière gaat dan moeizamer



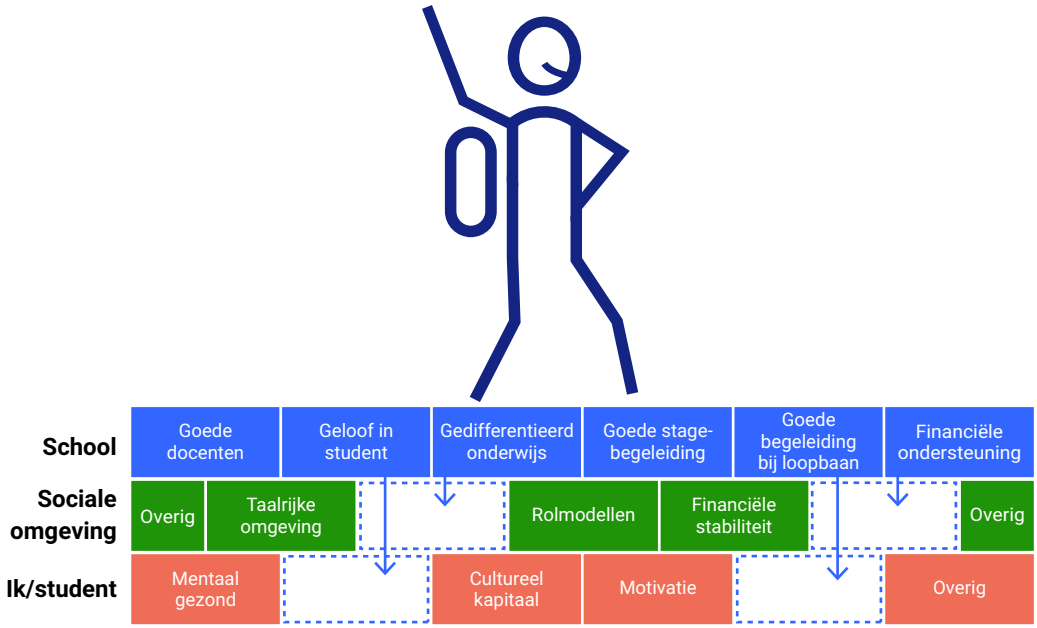
De minister onderscheidt in zijn beleid 3 factoren die gerelateerd zijn aan een verhoogd risico op ongelijke onderwijskansen voor bepaalde mbo-studenten: (1) een migratieachtergrond, (2) een relatief laag inkomen of opleidingsniveau van ouders en (3) fysieke of mentale beperkingen. Deze factoren kunnen de kansen van mbo-studenten op verschillende manieren negatief beïnvloeden. Bijvoorbeeld als een docent het opleidingsniveau van de ouders laat meewegen in het studieadvies aan een student. Of als een werkgever een student niet selecteert voor een stage vanwege zijn/haar migratieachtergrond of vanwege een fysieke of mentale beperking.

De minister van OCW wil met zijn beleid voorkomen dat deze 3 factoren een negatieve invloed hebben op de uitgangspositie van mbo-studenten. En zet hiervoor diverse instrumenten in. In § 2.5 beschrijven we deze instrumenten.

De minister kan echter niet alle factoren beïnvloeden. Het is bijvoorbeeld lastig om iets te doen aan factoren die samenhangen met de thuissituatie van een student. De minister richt zijn beleid daarom op randvoorwaarden die wél binnen zijn invloedssfeer liggen, zoals ondersteuning vanuit de mbo-instellingen. De docenten, mentoren en (stage)begeleiders binnen deze instellingen hebben een cruciale rol te vervullen. Als het fundament van een jongere niet stevig is, kunnen zij hulp bieden bij het kiezen van een passende opleiding en stage, bij het inlopen van achterstanden in taal of rekenen of bij het zorgen voor financiële ondersteuning om de opleidings-kosten te kunnen betalen; zie figuur 4.

Figuur 4 *Bouwstenen onder de schoolcarrière: rol van de opleiding*

School heeft een cruciale rol als het fundament van een student niet stevig is, maar niet elke school geeft goed invulling aan die rol



Uit gesprekken met studenten blijkt dat het docenten, mentoren en (stage) begeleiders op dit moment niet altijd goed lukt om deze cruciale rol goed in te vullen. Dat komt bijvoorbeeld omdat na de coronamaatregelen bij studenten de behoefte aan extra begeleiding en ondersteuning is toegenomen en ingewikkelder is geworden. Zo geven de onderwijsteams die wij spraken aan. Ook gaven studenten aan dat de mate waarin ze extra begeleiding en ondersteuning krijgen, afhangt van wie hun docent, mentor of stagebegeleider is. Hierdoor blijft voor sommige studenten de kansenongelijkheid ten opzichte van studenten die wel een stevig fundament hebben, bestaan. In het volgende hoofdstuk gaan we hier verder op in.

2.5 Sturingsmogelijkheden van de minister

De minister van OCW beschikt ten aanzien van het mbo over verschillende sturingsinstrumenten. Daarmee oefent hij invloed uit op de randvoorwaarden waaronder studenten een mbo-opleiding kunnen volgen:

1. In algemene zin stuurt de minister het mbo aan met de bevoegdheden die in de eerdergenoemde *Wet educatie beroepsonderwijs* (Web) zijn opgenomen. Deze wet geeft hem de mogelijkheid om bepaalde taken en verantwoordelijkheden neer te leggen bij de besturen van mbo-instellingen. Op die manier heeft de minister de instellingen wettelijk verplicht tot bijvoorbeeld het verlenen van ondersteuning en begeleiding van studenten die dat nodig hebben.

2. Op de toegankelijkheid van het mbo heeft de minister invloed via de *Wet studiefinanciering 200*0 (Wsf 2000). Deze wet geeft mbo-studenten recht op een studiebeurs en een ov-studentenkaart. Daarmee ontstaat meer financiële stabiliteit. Naar verwachting zullen in 2023 ruim 211.000 mbo-studenten een basisbeurs ontvangen. Binnen deze groep zullen naar verwachting ruim 111.000 studenten ook een aanvullende beurs ontvangen. Verder zullen waarschijnlijk ruim 314.000 mbo-studenten in 2023 een ov-studentenkaart gebruiken (OCW, 2022).
3. De inhoudelijke keuzes van mbo-instellingen bepaalt de minister via de *reguliere bekostiging van mbo-instellingen*. Hij doet dat door in de Web inhoudelijke kaders op te nemen waarbinnen de mbo-schoolbesturen de lumpsum die zij jaarlijks ontvangen, vrij mogen besteden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de duur en inrichting van opleidingen. In 2023 is de jaarlijkse lumpsum begroot op in totaal € 3,9 miljard (OCW, 2022).
4. De minister stuurt het mbo eveneens inhoudelijk aan door middel van *bestuurlijke afspraken*. Zo heeft hij met de mbo-sector en partners voor de periode 2019-2022 en voor de periode 2023-2027 kwaliteitsafspraken gemaakt. Voor de uitvoering van deze afspraken, bijvoorbeeld over het beter begeleiden en ondersteunen van studenten, stelt de minister onder andere aanvullende bekostiging beschikbaar. In de periode 2019-2022 betrof dit ruim € 1,6 miljard. Voor het uitvoeren van de *Werkagenda MBO 2023-2027* stelt de minister van OCW in totaal € 4 miljard beschikbaar, waarvan ruim € 1 miljard voor het bevorderen van gelijke kansen. Het bedrag van € 4 miljard bestaat uit investeringen in het mbo vanuit het coalitieakkoord 2021-2025 en uit budget voor het uitvoeren van de kwaliteits-afspraken. Mbo-instellingen ontvangen hiervan circa € 3,8 miljard via reguliere en aanvullende bekostiging en via subsidieregelingen. Eerder al heeft de minister extra budget aan het mbo toegekend voor het inlopen van corona-achterstanden. In de periode 2021-2022 betrof dit ruim € 224 miljoen (OCW et al., 2021).
5. De minister zet bovendien *subsidies* in om het mbo inhoudelijk aan te sturen. In 2023 heeft de minister bijvoorbeeld een subsidie van ruim € 33 miljoen aan mbo-instellingen toegekend voor het versterken van de begeleiding van studenten bij hun loopbaanoriëntatie (OCW, 2022).
6. De minister oefent ten slotte nog invloed uit op mbo-instellingen door het *beschikbaar stellen van data, informatie en kennis*. Hij geeft de schoolbesturen bijvoorbeeld inzicht in hoe hun instelling landelijk gezien scoort op een indicator als voortijdig schoolverlaten. En hij verstrekt hen de resultaten van evaluatie-onderzoeken naar de naleving van kwaliteitsafspraken of afspraken over schoolkosten. De minister stelt dit soort data, informatie en kennis beschikbaar via de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), via de website van het Ministerie van OCW en door derden verrichte onderzoeken.

3. Beleidsinspanningen, uitvoering en resultaten

3.1 Veel aandacht voor gelijke kansen van mbo-studenten

In de periode 2010-2023 hebben de achtereenvolgende ministers van OCW diverse maatregelen getroffen om de kwaliteit en doelmatigheid van het mbo te verbeteren. Een deel van deze maatregelen was rechtstreeks gericht op het verstevigen van de positie van mbo-studenten als groep en op het bewerkstelligen van een gelijke uitgangspositie voor alle studenten binnen die groep. Zo heeft de minister van OCW het initiatief genomen om het toelatingsrecht voor studenten per 1 augustus 2017 op te nemen in de Web. Sindsdien hebben studenten, als ze aan de juiste voor-opleidingseisen voldoen, meer vrijheid om een opleiding van hun keuze te volgen.

Daarnaast hebben de achtereenvolgende ministers van OCW de besturen van mbo-instellingen herhaaldelijk aangespoord tot actie, om bijvoorbeeld studenten meer begeleiding en ondersteuning te bieden bij hun keuzen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. In 2018 heeft de toenmalige minister van OCW dat gedaan door afspraken te maken met mbo-instellingen over een kwaliteitsagenda voor de periode 2019-2022. In deze kwaliteitsagenda moesten de instellingsbesturen onder andere zich inspannen voor het creëren van kansengelijkheid. Voor het uitvoeren van deze kwaliteitsagenda heeft de minister destijds een aanvullend budget van ruim € 1,6 miljard beschikbaar gesteld.

Inmiddels heeft de huidige minister van OCW nieuwe afspraken gemaakt met de mbo-sector voor de periode 2023-2027. Hij heeft de Tweede Kamer uitgebreid geïnformeerd over de totstandkoming van deze afspraken en daarin wensen van de Tweede Kamer meegenomen.
Ook in deze afspraken vormt het bevorderen van gelijke kansen voor studenten een belangrijk onderdeel. De afspraken voor de periode 2023-2027 zijn vastgelegd in de *Werkagenda MBO 2023-2027* (OCW et al., 2023a) en het *Stagepact MBO 2023-2027* (OCW et al., 2023b).
Voor de uitvoering van de werkagenda en het stagepact heeft de minister ruim € 3,8 miljard beschikbaar gesteld aan mbo-instellingen, waarvan ruim € 1 miljard voor de aanpak van kansenongelijkheid.

In hoeverre hebben de eerder beschreven beleidsinspanningen in de praktijk het beoogde effect gehad? We hebben hierover vragen gesteld in onze gesprekken met bestuurders van mbo-instellingen en hun medewerkers. Zij vertelden ons dat de bestuurlijke afspraken over het bevorderen van gelijke kansen een belangrijke stimulans voor hen zijn geweest. Mbo-instellingen hebben in hun optiek dankzij de afspraken en de daarbij beschikbaar gestelde budgetten (a) meer aandacht besteed aan verbetering van de kansengelijkheid en (b) daarvoor ook concrete maatregelen getroffen, zoals het bieden van meer begeleiding en ondersteuning bij het inlopen van achterstanden in rekenen en taal, bij het maken van loopbaankeuzes en bij het aanschaffen van leermiddelen. Overigens is volgens de bestuurders ook het Nationaal Programma Onderwijs (inclusief het bijhorende extra geld om leer-achterstanden uit de coronatijd weg te werken) hierbij van belang geweest.

Wij hebben de bestuurders van mbo-instellingen ook gevraagd of zij konden aantonen wat de extra aandacht en maatregelen hadden opgeleverd. En of daarmee de studenten uit de doelgroep van het beleid waren bereikt en geholpen. De bestuurders bleken niet of slechts in beperkte mate te beschikken over harde gegevens op dit punt. In § 3.6 gaan we hier verder op in.

3.2 Niet duidelijk wanneer de minister tevreden is

Om in beeld te krijgen of de beleidsinspanningen van de minister van OCW het beoogde resultaat hebben gehad, is het nodig om te weten wat dat beoogde resultaat precies was. Hoe luiden concreet de doelstellingen van het beleid van de minister? Wij hebben vastgesteld dat dit niet duidelijk is.

In § 2.5 hebben we de verschillende beleidsinstrumenten besproken waarover de minister van OCW beschikt om gelijke kansen voor mbo-studenten te bevorderen. Bij de inzet van deze instrumenten heeft de minister tot op heden niet duidelijk gemaakt *wanneer* en *bij welke groepen* studenten hij de kansengelijkheid wil verbeteren, en ook niet *welke mate* van kansengelijkheid hij precies wil bereiken. Hij geeft niet aan wanneer hij tevreden is met de resultaten die zijn maatregelen en de bijbehorende budgetten moeten opleveren.

In de *Werkagenda MBO* en *het Stagepact MBO* hebben de minister van OCW, mbo-instellingen en een aantal landelijke partijen, zoals de Vereniging Nederlandse Gemeenten en werkgeversorganisaties, de doelstellingen van het beleid preciezer omschreven, dan in het vorige bestuursakkoord uit 2018. Zij geven namelijk aan *wat* er moet gebeuren, *wanneer* dit moet gebeuren en *wie* dit moet doen. In enkele gevallen worden ook concreet de te leveren inspanningen vermeld. Eén zo'n prestatie

is bijvoorbeeld het kosteloos beschikbaar stellen van leermiddelen op het gebied van taal, rekenen en burgerschap vanaf het schooljaar 2024/2025 aan mbo-studenten onder de 18 jaar. Ook staan in de afspraken enkele van de in te zetten instrumenten concreet genoemd. Een voorbeeld van zo'n instrument is het instellen van een meldpunt voor stagediscriminatie, inclusief de inrichting van een proces om deze meldingen op te pakken.

Hoe al deze maatregelen en instrumenten precies moeten bijdragen aan het bevorderen van gelijke kansen voor mbo-studenten, staat niet vermeld in de eerdergenoemde *Werkagenda MBO 2023-2027* (OCW et al., 2023a) en het *Stagepact MBO 2023-2027* (OCW et al., 2023b). Ook in de toelichting die de minister bij deze documenten heeft gegeven aan de Tweede Kamer (OCW, 2023), staat niet met welke resultaten hij tevreden zal zijn of welke stand van de landelijke indicatoren voor het mbo hij voor ogen heeft.

Een voorbeeld van hoe dat wel kan, zijn de doelstellingen voor de aanpak van voortijdig schoolverlaten. De minister van OCW geeft namelijk specifiek aan wat hij wil bereiken als het gaat om zijn aanpak van het probleem rond voortijdig school-verlaten. Hiervoor hanteert hij al langer streefaantallen. De minister wil dat in 2026 het aantal jongeren dat voortijdig (dat wil zeggen zonder diploma op minimaal niveau 2, startkwalificatie) stopt met de opleiding, onder de 18.000 ligt. In het schooljaar 2021-2022 waren dat er nog 30.242.[6]

Ons algemene beeld is dat de minister van OCW streeft naar een situatie "waarin sprake is van gelijke kansen", maar dat hij daaraan geen meetbaar, toetsbaar doel verbindt. Dat maakt het lastig om te bepalen hoe groot het probleem van ongelijke kansen in het onderwijs is. En lastig om de voortgang en resultaten van het beleid te bewaken en om te bepalen of bijsturen nodig is. Hierdoor kan de minister geen verantwoording afleggen aan het parlement over wat zijn beleid en inzet van publiek geld bijdraagt aan de kansengelijkheid van mbo-studenten.

3.3 Doelgroepen van het beleid lopen door elkaar

Na de verschijning van het eerdergenoemde rapport van de Inspectie van het Onderwijs in 2016 (zie § 2.3), heeft de toenmalige minister van OCW aangegeven haar beleid vooral te willen richten op mbo-studenten die vanwege hun afkomst en thuissituatie een grotere kans hebben op kansenongelijkheid. Daarnaast wilde de minister mbo-studenten met een fysieke of mentale beperking centraal stellen in het beleid voor passend onderwijs.

In 2017 besloot de minister van OCW daarnaast om maatregelen te nemen gericht op de kansengelijkheid van álle mbo-studenten. Het betrof algemene drempelverlagende maatregelen die het jongeren gemakkelijker moesten maken om een bij hen passende mbo-opleiding te volgen. Het eerder besproken besluit uit 2017 om een toelatingsrecht voor mbo-studenten op te nemen in de Web (zie § 3.1) is een voorbeeld van zo'n maatregel. Een ander voorbeeld is het besluit dat de minister van OCW nam om voor mbo-studenten die een bol-opleiding volgen, de voorwaarden te versoepelen voor het verkrijgen van studiefinanciering en een ov-studentenkaart.

Vanaf 2018 richtte de minister haar maatregelen ook specifiek op mbo-studenten die een entree-opleiding of niveau 2-opleiding deden. Dit was volgens haar nodig omdat deze studenten extra kwetsbaar zijn voor uitval zonder diploma en voor een ongunstig perspectief op de arbeidsmarkt.

Mbo-instellingen kiezen tot op heden in hun beleid ter bevordering van gelijke kansen vaak álle mbo-studenten als doelgroep. Zo blijkt uit onze analyse van de kwaliteitsagenda's 2019-2022 en ons praktijkonderzoek. Minister en mbo-instellingen kiezen niet consequent voor een bepaalde doelgroep. Zo richt de ambitie die is geformuleerd in de *Werkagenda MBO 2023-2027* (OCW et al., 2023a) zich in eerste instantie op alle mbo-studenten. Daarna worden alsnog groepen mbo-studenten opgesomd die extra hulp nodig hebben:

"Onze ambitie is dat alle studenten in het mbo optimale kansen krijgen om hun vaardigheden en potentie ten volle te ontplooien en dus een passende leerroute te doorlopen gericht op duurzame participatie in de maatschappij en op de arbeidsmarkt. Ook de studenten die door omstandigheden (waaronder onvoldoende middelen, een beperking, een onderbroken schoolcarrière, gebrek aan een helpende omgeving) extra hulp nodig hebben om hun vaardigheden en potentie ten volle te ontplooien" (OCW et al., 2023a).

Doordat de ambitie in de *Werkagenda MBO* is gericht op zowel de hele groep mbo-studenten als de groep studenten die extra hulp nodig heeft, lopen de doelgroepen van de beleidsmaatregelen door elkaar. Onduidelijk blijft daardoor op welke doelgroep de maatregelen zich nu precies richten. Dit maakt het lastig om te monitoren of de maatregelen goed werken. Immers, bij welke groep studenten moeten we dit meten? De vraag rijst bovendien waarom er specifiek beleid en specifieke budgetten nodig zijn als alle mbo-studenten binnen de doelgroep vallen.

En aanvullend kun je de vraag stellen waar het bevorderen van gelijke kansen zich onderscheidt van het zorgen voor goed middelbaar beroepsonderwijs voor alle mbo-studenten.

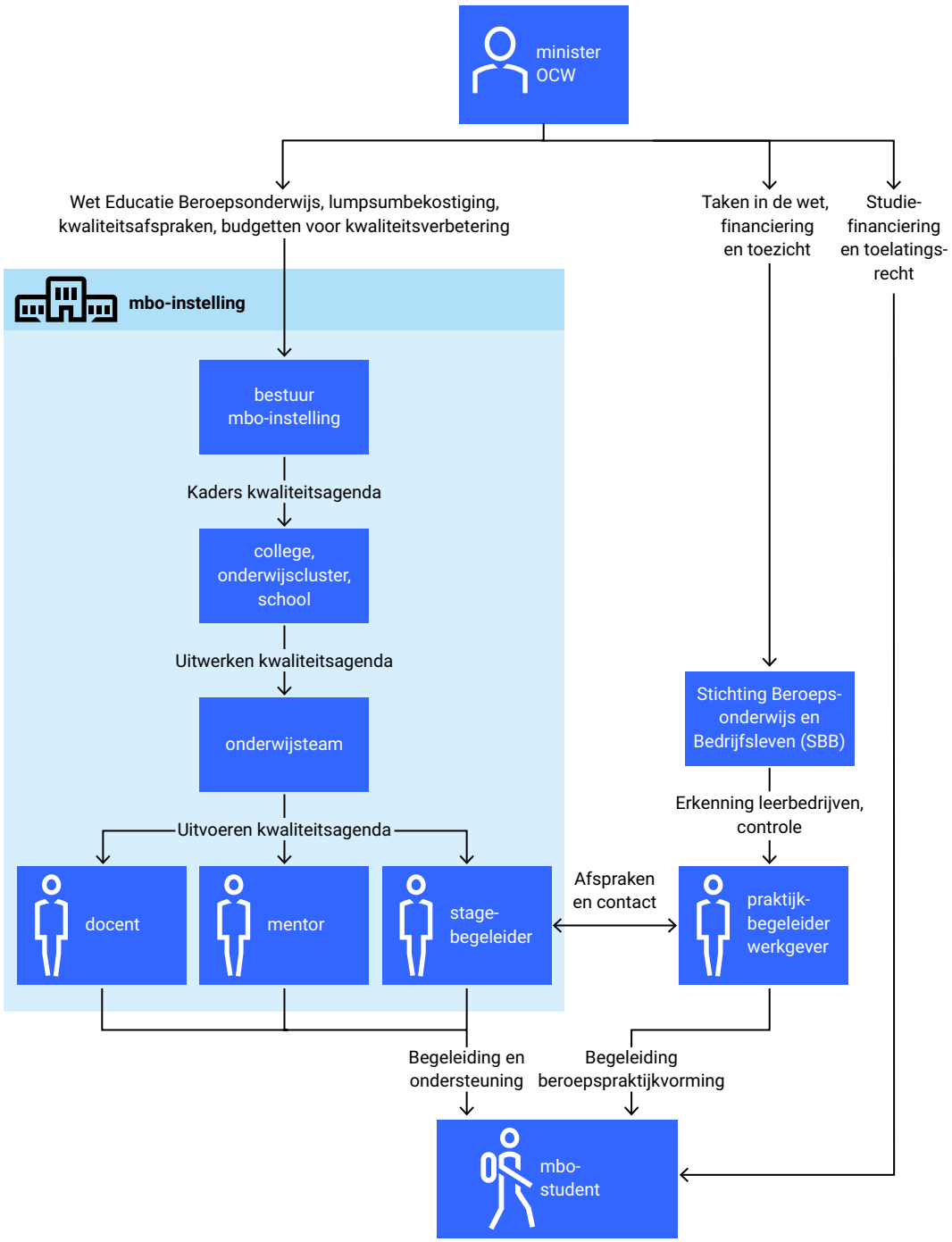
3.4 Maatregelen leggen lange weg af naar studenten

Het beleid van de minister van OCW om gelijke kansen van mbo-studenten te bevorderen bestaat voor een deel uit maatregelen die hij zelfstandig neemt, bijvoorbeeld op het vlak van studiefinanciering.
Maar het grootste deel van het gelijkekansenbeleid van de minister verloopt getrapt: hij maakt afspraken met de besturen van mbo-instellingen, die vervolgens een grote mate van vrijheid krijgen om deze afspraken uit te voeren. Op hun beurt geven deze besturen weer vrijheid aan hun onderwijsteams om hieraan in de praktijk een eigen invulling te geven.

De beleids- en bestedingsvrijheid die is ingebouwd in de beleidsopzet brengt met zich mee dat de uitvoering van het gelijkekansenbeleid niet via één rechte lijn verloopt, zo laat figuur 5 zien. Er zijn uiteenlopende werkwijzen bij de invulling van de afspraken uit de kwaliteitsagenda.
De afspraken die de minister van OCW maakt met mbo-instellingen leggen een lange weg af voordat ze bij de mbo-studenten aankomen waar ze gelijke kansen moeten creëren. Hier gaan we in de volgende paragraaf verder op in.

Figuur 5 *Getrapte opzet van het gelijkekansenbeleid voor het mbo*

Er zit een lange weg tussen het gemaakte beleid en de dagelijkse praktijk van mbo-studenten



3.5 Verschillen als gevolg van beleids- en bestedingsvrijheid

Mbo-instellingen hebben van de minister van OCW de vrijheid gekregen om te bepalen hoe ze het geld aanwenden dat ze krijgen om kansengelijkheid voor hun studenten te bevorderen. Ze mogen zelf kiezen welke maatregelen ze nemen.

Wij hebben vastgesteld dat deze beleids- en bestedingsvrijheid in de praktijk logischerwijs leidt tot verschillen *tussen* mbo-instellingen. Daarnaast zien we ook verschillen in aanpak *binnen* mbo-instellingen.
De verschillen tussen en binnen mbo-instellingen bij de invulling van het kansen-gelijkheidbeleid zorgen ervoor dat mbo-studenten die hulp nodig hebben, er niet altijd van verzekerd zijn dat ze die ook krijgen. Dit is afhankelijk van waar ze hun opleiding volgen en wie hun docenten, mentoren en (stage)begeleiders zijn. Het risico is dat voor bepaalde mbo-studenten dit tot gevolg heeft dat de kansenongelijk-heid blijft bestaan.

Verschillen *tussen* mbo-instellingen
Beleids- en bestedingsvrijheid bij de invulling van het gelijkekansenbeleid bestaat in het mbo al geruime tijd. Het beginsel werd voor het eerst vastgelegd in het bestuursakkoord dat de minister van OCW in februari 2018 afsloot met de MBO Raad (OCW & MBO Raad, 2018).

Het bieden van beleids- en bestedingsvrijheid aan mbo-instellingen past bij de manier waarop de minister van OCW het mbo op basis van kwaliteitsafspraken aanstuurt sinds het bestuursakkoord van 2018. Mbo-instellingen worden geacht het beste te weten hoe ze samen met hun partners in de regio hun beleid moeten vormgeven en uitvoeren. Vanuit die visie krijgen mbo-instellingen sinds 2018 ook de ruimte om een eigen invulling te geven aan het bevorderen van gelijke kansen.

Het bieden van beleids- en bestedingsvrijheid aan mbo-instellingen past bij de manier waarop de minister van OCW het mbo aanstuurt sinds het bestuursakkoord van 2018. Mbo-instellingen worden geacht het beste te weten hoe ze samen met hun partners in de regio hun beleid moeten vormgeven en uitvoeren. Vanuit die visie krijgen mbo-instellingen sinds 2018 ook de ruimte om een eigen invulling te geven aan het bevorderen van gelijke kansen.

Zoals gezegd is het gevolg van de beleids- en bestedingsvrijheid geweest dat er verschillen zijn ontstaan in de wijze waarop mbo-instellingen gelijke kansen zijn gaan

bevorderen. Dit heeft in 2019 ook de Commissie Kwaliteitsafspraken MBO (CKMBO) geconstateerd. In de publicatie *Sectorbeeld 2019 (*CKMBO, 2019) signaleerde deze commissie dat mbo-scholen in hun kwaliteitsagenda's op uiteenlopende manieren invulling gaven aan het begrip 'gelijke kansen'. En ook: dat bepaalde doelgroepen daardoor niet bij alle mbo-scholen goed in het vizier waren.

"Het analyseren van kenmerken van groepen studenten met structureel minder kansen ontbreekt veelal. […] Sommige scholen hebben scherp in beeld gebracht welke verschillende doelgroepen er zijn binnen de school en waar de risico's liggen als het gaat om kansenongelijkheid. Bij een groot deel van de kwaliteitsagenda's heeft de commissie de beschrijving van die verschillende doelgroepen gemist. Een logisch gevolg hiervan is het uitblijven van analyses van prestaties van specifieke doelgroepen als jongeren met een niet-westerse achtergrond of jongeren afkomstig uit multiprobleemgezinnen" (CKMBO, 2019).

Net als de CKMBO constateren wij dat de manier waarop mbo-instellingen de afgelopen jaren invulling hebben gegeven aan het gelijkekansenbeleid, verschilt. Zo doet de ene mbo-instelling veel aan het weghalen van financiële drempels voor alle studenten, terwijl de andere mbo-instelling vooral aandacht heeft voor het terugdringen van voortijdig schoolverlaten.
Op basis van de gesprekken die wij hebben gevoerd bij 7 mbo-instellingen denken wij dat het vooral de eigen strategische beleidsagenda van een mbo-instelling is die bepaalt hoe een schoolbestuur invulling geeft aan het bevorderen van gelijke kansen.

Verschillen *binnen* mbo-instellingen
Ook binnen mbo-instellingen wordt verschillend invulling gegeven aan het gelijkekansenbeleid. Verschillen in werkwijze doen zich voor tussen onderwijsteams en tussen docenten, mentoren en stagebegeleiders. Niet alleen bestuurders geven dit aan, ook beleidsmedewerkers, onderwijsteams, docenten, mentoren en stagebegeleiders die wij hebben gesproken. En de studenten en werkgevers die wij spraken ervaren deze verschillen in de praktijk.

Concreet gaat het bijvoorbeeld om de grondigheid van de voorbereiding die studenten krijgen op hun beroepspraktijkvorming en om de mate waarin ze ondersteuning krijgen van de stagebegeleider van de opleiding. Het maakt dus uit waar je als student op school zit, welke opleiding je daar doet en wie je docent, mentor of stagebegeleider is.

Wij zien de verschillen binnen mbo-instellingen ook terug in de data over mbo-studenten die we hebben geanalyseerd. We hebben gekeken naar verschillen in onderwijsresultaten tussen studenten met en zonder migratieachtergrond. Ook hebben we gekeken naar verschillen tussen studenten met relatief laag opgeleide en relatief hoog opgeleide ouders. Hier vonden we verschillen in de onderwijsresultaten tussen deze groepen, ook als zij dezelfde capaciteit hadden. De onterechte onderwijsverschillen tussen deze groepen blijken niet zozeer te verschillen *tussen* mbo-instellingen, maar vooral *binnen* mbo-instellingen. We verklaren dit door de grote mate van beleidsvrijheid die onderwijsteams krijgen van hun besturen om in de dagelijkse praktijk zelf invulling te geven aan het bevorderen van gelijke kansen. De meeste besturen van mbo-instellingen uit ons onderzoek gaven onderwijsteams geen duidelijke kaders mee waarbinnen zij invulling moesten geven aan het bevorderen van gelijke kansen.

Verschillen bij stages

Verschillen in de kansen die mbo-studenten krijgen doen zich ook voor bij de werving, selectie en begeleiding van studenten door werkgevers tijdens de beroepspraktijkvorming. Zowel onderwijsteams als studenten zelf vertelden ons dat de begeleiding door leerbedrijven verschilt en dat stagediscriminatie nog steeds voorkomt. Ze gaven daarvan diverse voorbeelden.

In ons onderzoek hebben we met 310 studenten gesproken over de begeleiding en ondersteuning tijdens hun opleiding en specifiek hun stage. Regelmatig kwam in deze gesprekken naar voren dat signalen van stagediscriminatie of gebrekkige begeleiding door werkgevers niet of nauwelijks tot maatregelen leiden door onderwijsteams. Zoals het gesprek aangaan met het betreffende leerbedrijf of studenten bij deze werkgever (voorlopig) geen stage meer laten lopen. Ook wordt volgens de studenten geen melding gedaan bij de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) om de situatie bij het leerbedrijf te onderzoeken en indien nodig een passende maatregel te treffen. Waaronder de erkenning van zo'n werkgever als leerbedrijf intrekken. De leden van onderwijsteams met wie wij spraken, gaven tegenover ons aan dat ze weinig zicht en grip hebben op de kwaliteit van de begeleiding door werkgevers. Daar komt bij dat ze voor de beschikbaarheid van stageplaatsen afhankelijk zijn van het aanbod van werkgevers. En dat aanbod staat de laatste jaren onder druk.

3.6 Bepaalde studenten ervaren toch ongelijke kansen

In onze gesprekken met mbo-studenten hebben wij gevraagd wat de studenten vonden van de begeleiding en ondersteuning van docenten, mentoren en (stage) begeleiders. De studenten lieten weten dat zij over het algemeen tevreden waren over deze begeleiding en ondersteuning. Wel gaven zij aan dat de kwaliteit van de begeleiding en ondersteuning afhankelijk was van de docenten bij wie ze hun opleiding volgden, wie hun mentor of stagebegeleider was en wie hen begeleidde bij het leerbedrijf. Sommige mbo-studenten hadden deze verschillen ervaren als ongelijke kansen, omdat ze niet de begeleiding hadden gekregen die ze nodig hadden om hun stage of lessen goed te kunnen volgen en om zich voldoende kennis en praktische vaardigheden eigen te maken.

Zo maakten enkele studenten melding van negatieve ervaringen tijdens het werving- en selectieproces voor een stage en/of tijdens het vervullen van de stage zelf. Deze studenten gaven aan te maken hebben gehad met discriminatie en uitsluiting. Andere studenten vertelden ons over situaties waarin ze vonden dat ze onvoldoende begeleiding hadden gekregen of zich benadeeld voelden ten opzichte van andere studenten; zie kader.

Situaties waarin mbo-studenten ongelijkheid hebben ervaren

Mbo-studenten die een bol-traject volgen mogen soms bepaalde taken niet uitvoeren van werkgevers, terwijl ze ervaring met die taken moeten opdoen om hun stage af te kunnen ronden. Zij moeten vervolgens deze taken dan op school via een simulatie leren in plaats van in de praktijk. Dit belemmert mbo-studenten in hun schoolloopbaan, omdat het voldoen aan stage-eisen een belangrijk onderdeel is van hun opleiding. Diezelfde categorie mbo-studenten vindt bovendien dat ze voor vergelijkbare stages soms een lagere vergoeding krijgen dan hbo-studenten.

3.7 Gebrek aan inzicht in effecten van beleid en geld

De minister van OCW en de mbo-instellingen verzamelen veel data, informatie en kennis over het mbo en over mbo-studenten. Zo beschikt het ministerie over cijfers die de ontwikkelingen laten zien in het aantal voortijdig schoolverlaters. De minister baseert zijn beleid op de beschikbare data, informatie en kennis met name als het gaat om inzicht in factoren die ongelijke onderwijskansen voor mbo-studenten in de hand werken. En informeert het parlement hierover.

Verder stellen we vast dat het aannemelijk is dat de maatregelen van de minister van OCW het makkelijker hebben gemaakt voor studenten om een opleiding te starten en af te ronden. In hoeverre zijn beleid en de bijbehorende budgetten hebben bijgedragen aan gelijke kansen voor mbo-studenten, weet de minister niet. De minister heeft namelijk geen inzicht in de actuele stand van zaken rond kansengelijkheid in het mbo en eventuele ontwikkelingen daarin. Dit inzicht heeft hij ook niet als het gaat om specifieke doelgroepen van beleid, namelijk studenten die gezien hun achtergrond en/of persoonskenmerken een ongunstige uitgangspositie hebben in het onderwijs. De besturen van mbo-instellingen kunnen dat ook niet vaststellen – net zo min als wij zelf.

Op dit moment kunnen de minister van OCW en de besturen van mbo-instellingen dus niet vanuit de praktijk 'leren' wat wel en niet werkt als het gaat om het bevorderen van gelijke kansen. Ook is de minister, zoals we in § 3.2 al vaststelden, niet in staat om verantwoording af te leggen aan het parlement over wat zijn beleid en inzet van publiek geld bijdraagt aan het bevorderen van gelijke kansen voor mbo-studenten.

In de *Werkagenda MBO 2023-2027* (OCW et al., 2023a) hebben de minister van OCW en de mbo-sector onder meer opgenomen dat het volgen van de ontwikkelingen rond gelijke kansen voor mbo-studenten van belang is. De ondertekenaars van de werkagenda onderkennen dat inzicht in de stand van zaken rond kansengelijkheid noodzakelijk is om het beleid waar nodig te kunnen bijsturen. Het is op basis van de werkagenda niet duidelijk of en hoe de minister en mbo-instellingen de doelgroep van het gelijkekansenbeleid op basis van data, informatie en kennis concreet gaan monitoren. De demissionaire minister van OCW heeft toegezegd om na het zomerreces van 2023 een brief aan de Tweede Kamer sturen. Bij het opstellen van dit rapport was dat nog niet gebeurd. Daarnaast zijn duidelijke doelstellingen nodig om de verzamelde data, informatie en kennis te kunnen duiden: zijn we op de goede weg en zo niet, wat zou er dan moeten gebeuren? Het gaat immers om een groot maatschappelijk belang: ontwikkeling van menselijk talent, een vitale arbeidsmarkt en een stevige start als burger.

Bijlage 1 Literatuur

CKMBO (2019). *Vertrouwen; Sectorbeeld 2019*. Den Haag: Commissie Kwaliteitsafspraken mbo. Te raadplegen via: https://ckmbo.nl/commissie-kwaliteitsafspraken-mbo/rapportages/

Inspectie van het Onderwijs (2016). *De Staat van het Onderwijs; Onderwijsverslag 2014/2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

OCW (2018). *Aanpak van gelijke kansen en stagediscriminatie in het mbo.* Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer dd. 28 augustus 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 31 524, nr. 374.

OCW (2022). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2023.* Voorstel van wet d.d. 20 september 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 200 VIII, nr. 1.

OCW & MBO Raad (2018). *Bestuursakkoord OCW-MBO-Raad 2018-2022: Trots, vertrouwen en lef 2018-2022.* Bestuurlijke afspraken d.d. 7 februari 2018.

OCW et al. (2021). *Bestuursakkoord Nationaal Programma Onderwijs; Steunprogramma voor herstel en perspectief – Middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs.* Bestuurlijke afspraken d.d. 21 mei 2021. Ondertekend door minister van OCW, MBO Raad, Vereniging Hogescholen, VSNU, NFU en NLU. Te raadplegen via https://www.nponderwijs.nl/documenten/publicaties/2021/05/21/bestuursakkoord-nationaal-programma-onderwijs-mbo-en-ho

OCW (2023). *Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie*. Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer d.d. 14 februari 2023 bij de aanbieding van de Werkagenda MBO en het Stagepact MBO. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 31 524, nr. 549.

OCW et al. (2023a). *Samen Werken Aan Talent; Werkagenda MBO 2023-2027.* Bestuurlijke afspraken vastgesteld d.d. 14 februari 2023. Ondertekend door minister van OCW, NRTO, VNG, SBB, VNO-NCW, MKB-Nederland, BVMBO, JOB MBO en MBO Raad. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/02/14/werkagenda-mbo

OCW et al. (2023b). *Stagepact MBO 2023-2027.* Bestuurlijke afspraken vastgesteld d.d. 14 februari 2023. Ondertekend door JOB MBO, BVMBO, MBO Raad, NRTO, VNO-NCW, MKB-Nederland, VNG, SBB, CNV Onderwijs, CNV Jongeren, FNV, FNV Young & United, AOb, FvOv, Ministerie van SZW en Ministerie van OCW. Publicatie-nr. 23400359. Den Haag: Ministerie van OCW.

Verwey-Jonker Instituut (2021). *Kansenongelijkheid in het onderwijs.* Te raadplegen via: https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2021/10/220530_factorenoverzicht-gelijke-kansen-WEB.pdf

Bijlage 2 Eindnoten

1. Tekst ontleend aan de website van de MBO Raad: https://www.mboraad.nl/het-mbo. Cijfers ontleend aan de website van de MBO Raad: https://www.mboraad.nl/het-mbo/feiten-en-cijfers/studenten-het-mbo. Beide websites geraadpleegd op 26 april 2023.
2. Cijfers ontleend aan de website van het CBS: https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/71450ned/able?fromstatweb.
3. Vmbo: voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs.
4. Ontleend aan website: https://www.ocwincijfers.nl/themas/voortijdig-schoolverlaten, geraadpleegd op 21 juli 2023.
5. MBO Transparant geeft voor het aantal ingeschreven studenten op 1 oktober 2021 aan dat 18,4% van de studenten die een opleiding volgen aan een roc 23 jaar of ouder is. Website MBO Transparant: https://mbotransparant.nl/, geraadpleegd op 18 mei 2023.
6. Ontleend aan website: https://www.ocwincijfers.nl/themas/voortijdig-schoolverlaten, geraadpleegd op 21 juli 2023.

Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Den Haag, september 2023