Evaluatie wet ‘Doelmatige Leerwegen’ mbo

Meting 2020



Evaluatie wet ‘Doelmatige Leerwegen’

Meting 2020

Consortium 2B MBO

Aan de totstandkoming van deze rapportage is een bijdrage geleverd door:
Pieter Aalders, Paul den Boer, Erik Keppels, Bianca Leest, Timo Verhaegh, Maarten Wolbers (allen KBA Nijmegen),
Joris Cuppen, Kyra de Korte, Marjolein Muskens, Kristel Nas, Thijs Vroegh (allen ResearchNed)

KBA Nijmegen – ResearchNed

KBA Nijmegen
Toernooiveld 9
6525 ED Nijmegen

Tel. 024- 382 32 40 / info@kbanijmegen.nl

ResearchNed
Nassausingel 4
6511 EV Nijmegen
Tel. 024-3594488 / info@researchned.nl

Evaluatie wet 'Doelmatige Leerwegen'. Meting 2020. Consortium 2B MBO

ISBN 978-94-92743-28-2
NUR 840

Omslag: Can Stock Photo / monkeybusiness

© 2020 KBA Nijmegen | ResearchNed

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

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

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

NRO-projectnummer: 405-15-425



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 1

Hoofdstuk 1
Inleiding 7
1.1 De wet 'Doelmatige Leerwegen' 8
1.2 Het conceptueel kader 8
1.3 Onderzoeksvragen 11
1.4 Onderzoeksopzet en aanpak 12
1.5 Opzet van het rapport 17

Hoofdstuk 2
Verkorten en intensiveren opleidingen 19
2.1 Inhoud van de maatregelen 19
2.2 Beleidstheorie 21
2.3 Invoering van de maatregelen 24
2.4 Ervaringen, knelpunten en gepercipieerde effecten 26
2.5 Effecten van verkorten en intensiveren 27
2.6 Samenvatting 31

Hoofdstuk 3
Gevolgen afschaffen drempelloze instroom mbo-2 33
3.1 Inhoud van de maatregel 33
3.2 Beleidstheorie 33
3.3 Invoering van de maatregel 35
3.4 Ervaringen, knelpunten en gepercipieerde effecten 38
3.5 Effecten van het verdwijnen van de drempelloze instroom mbo-2 43
3.6 Samenvatting 49

Hoofdstuk 4
Invoering entreeopleiding 51
4.1 Inhoud van de maatregel 51
4.2 Beleidstheorie 51
4.3 Invoering van de maatregel 53
4.4 Ervaringen, knelpunten en gepercipieerde effecten 53
4.5 Effecten van invoering entreeopleiding 57
4.6 Samenvatting 62

Hoofdstuk 5
Modernisering bekostigingssystematiek 65
5.1 Inhoud van de maatregel 65
5.2 Beleidstheorie 67
5.3 Invoering van de maatregel 69
5.4 Knelpunten en gepercipieerde effecten 73
5.5 Effecten van de modernisering van de bekostigingssystematiek 76
5.5.1 Instroomniveau 76
5.5.2 Stapelen en wisselen/switchen van opleidingen 80
5.5.3 Langstuderen 83
5.6 Samenvatting en conclusies 86

Hoofdstuk 6
Invoering derde leerweg en vervallen van deeltijd-bol 89
6.1 Inhoud van de maatregel 89
6.2 Beleidstheorie 90
6.3 Implementatie: organisatie en programmering 91
6.4 Implementatie: (verwachte) resultaten 91
6.5 Samenvatting 98

Hoofdstuk 7
Conclusie 99
7.1 Samenvatting belangrijkste bevindingen 99
7.2 Voorlopige conclusies 104

Managementsamenvatting

Dit rapport doet verslag van de meting 2020 binnen de evaluatie wet 'Doelmatige Leerwegen' (DL). In deze rapportage staat de situatie in schooljaar 2018-2019 centraal. Met behulp van vragenlijsten op beleidsniveau en opleidingsniveau, casestudies en analyse van administratieve data is in kaart gebracht hoe de maatregelen die vallen onder DL zijn geïmplementeerd in het mbo, en wat de verwachte en bereikte effecten daarvan op dit moment zijn. We geven hier de belangrijkste bevindingen weer.

Verkorten en intensiveren opleidingen

Het wijzigen van de studieduureisen (verkorten) en de urennorm (intensiveren) van de opleidingen zou volgens de beleidstheorie moeten leiden tot meer instroom in het mbo, minder (eerstejaars)uitval, minder vsv, en een hogere kwaliteit van de uitstroom naar zowel hbo als arbeidsmarkt. Hoe ziet dit er in de praktijk uit?

- De implementatie van de studieduureisen is afgerond: bijna alle scholen geven aan dat nagenoeg alle opleidingen in schooljaar 2017-2018 voldoen aan de wettelijke studieduur.
- Een deel van de scholen heeft het aantal uren BOT opgehoogd sinds de invoering van de maatregelen om aan de minimale wettelijke eisen te voldoen. Het aantal uren BPV is veelal gelijk gebleven of verminderd ten opzichte van 2014. De meeste mbo-instellingen zijn tevreden over de huidige verhouding BOT/BPV. Opleidingen die niet tevreden zijn geven vaak aan dat er in verhouding te veel BOT wordt geprogrammeerd en te weinig BPV.
- De meeste betrokkenen ondervinden geen problemen (meer) bij de uitvoering van de studieduureisen. Als er wel knelpunten zijn, blijkt dit vaak te maken te hebben met studenten die praktijkgericht willen leren: deze verandering sluit minder goed aan bij deze studenten. Hoewel de beleidstheorie voorspelde dat door het intensiveren en verkorten minder uitval en vsv en meer instroom in mbo zou plaatsvinden, ervaren betrokkenen deze effecten niet. Wel geeft een deel van de betrokkenen aan dat het onderwijs iets uitdagender lijkt geworden, dat de kwaliteit van het onderwijs is verbeterd en dat er meer maatwerk en begeleiding wordt geboden sinds de maatregelen.
- Studentgegevens laten zien dat er inderdaad nauwelijks meer doorstroom is naar het mbo vanuit vmbo-t; de doorstroom van het schooljaar 2018-2019 is nagenoeg hetzelfde als voor schooljaar 2013-2014. Ook de eerstejaarsuitval en vsv nemen op niveau 2, 3 en 4 niet af en het diplomarendement blijft nagenoeg gelijk. De verwachte positieve effecten treden dus ook in deze meting (nog) niet op.

Afschaffen drempelloze instroom niveau 2

Voor niveau 2 opleidingen gelden vanaf 2014 vooropleidingseisen en moet een aspirant-student die niet aan die vooropleidingseisen voldoet een toelatingsonderzoek ondergaan. De verwachting was dat daarmee de studentpopulatie homogener zou worden, waardoor het voor docenten makkelijk wordt om gerichter aandacht aan studenten te besteden. Samen met het intensiveren van de opleiding zou dit leiden tot meer tevreden studenten en docenten, een hoger rendement, een lagere uitval en een beter imago van het mbo. Hoe pakt dit in de praktijk uit?

- Een grote meerderheid van de betrokkenen is van mening dat er binnen de mbo-instelling een duidelijke visie bestaat op de instroom in niveau 2. Wie wel en niet worden toegelaten is helder omschreven, ook in communicatie naar ouders en studenten.
- Hoewel alle aspirant-studenten die niet voldoen aan de vooropleidingseisen een toelatingsonderzoek zouden moeten doen, gebeurt dit zeker niet in alle gevallen. Over de toelatingsonderzoeken die worden uitgevoerd is men in het algemeen tevreden.
- Hoewel de beleidstheorie voorspelde dat de studentpopulatie door deze maatregel homogener zou worden, is dit volgens betrokkenen in de praktijk niet het geval. Op het gebied van ondersteuningsbehoefte, sociaal-emotionele problematiek en gedragsproblematiek geeft een aanzienlijk deel van de respondenten aan dat de groep mbo-2 (veel) minder homogeen is geworden. Wel ziet ook een minderheid van de betrokkenen op het vlak van capaciteit en vooropleiding meer homogeniteit sinds de maatregel.
- De meerderheid van de betrokkenen ziet geen positieve effecten van deze maatregel op het vlak van aandacht voor persoonlijke begeleiding, de kwaliteit van het onderwijs en de tevredenheid van studenten.
  Wel denkt een klein deel van de betrokkenen dat de afschaffing van drempelloze instroom in niveau 2 heeft geleid tot beter diplomarendement en minder uitval.
- Uit de administratieve gegevens met betrekking tot eerstejaarsuitval en diplomarendement blijkt dat de ontwikkelingen niet in de richting gaan van de doelstellingen van de maatregel. De eerstejaarsuitval neemt licht toe en het diplomarendement neemt tegelijkertijd licht af. Ook de tevredenheid van studenten is op niveau 2 licht afgenomen, terwijl deze bij andere niveaus toeneemt.
- Een mogelijke verklaring voor deze ontwikkelingen wordt door mbo-instellingen veelal gezocht in de invoering van het toelatingsrecht. Op dit moment worden studenten toegelaten tot mbo-2 opleidingen die voorheen niet toegelaten zouden zijn vanwege lage kans op studiesucces, bijvoorbeeld door verkeerde motivatie of (gedrags-)problemen. Deze (verplichte) toelating van studenten met risico op uitval zou

de iets hogere uitval en iets lager diplomarendement, en de toegenomen heterogeniteit op het vlak van ondersteunings-behoefte, sociaal-emotionele problematiek en gedragsproblematiek (deels) kunnen verklaren.

Invoering Entreeopleiding

Entreeopleidingen vervangen de voormalige niveau 1-opleidingen. Met de Entreeopleidingen is drempelloze instroom mogelijk, komt de verdeling van BOT en BPV anders te liggen én is een bindend studieadvies ingevoerd. Dit alles zou moeten leiden tot een hogere onderwijskwaliteit, minder uitval en minder vsv. De praktijk laat het volgende zien:

- De invoering van Entreeopleidingen is voltooid, en het beleid rondom het BSA is grotendeels ongewijzigd gebleven ten opzichte van de vorige meting. De meerderheid van de mbo-instellingen geeft deze – in lijn met regelgeving – na vier maanden, en enkele instellingen of opleidingen maken de (bewuste) keuze om dit niet of pas later te doen.
- Zowel de route naar vervolgonderwijs als de route naar werk na afronding van de Entreeopleiding worden belangrijk geacht. Een derde van de instellingen geeft aan prioriteit te geven aan de route naar vervolgonderwijs. De meeste betrokkenen zijn tevreden over de voorbereiding op zowel vervolgonderwijs als arbeid vanuit de entreeopleiding.
- Een meerderheid van de betrokkenen ondervindt geen knelpunten (meer) in de uitvoering van de Entreeopleiding. Als er knelpunten worden ervaren kunnen die te maken hebben met het niet kunnen vinden van geschikt personeel voor deze doelgroep, en taalachterstand van de instromers.
- De verwachte positieve effecten op basis van de beleidstheorie worden (deels) in het veld ervaren. De meeste betrokkenen geven aan dat de aandacht en intensieve coaching voor kwetsbare groepen na invoering van de entreeopleiding is toegenomen. Ook wordt een stijging van tevredenheid van studenten en docenten gerapporteerd. Verder ziet (bijna) niemand een negatief effect op de tevredenheid door invoering van de Entreeopleiding. Het doel van een meer homogene studentpopulatie lijkt echter ook op dit niveau niet behaald: er wordt zeer veel diversiteit opgemerkt op het vlak niveau en capaciteit van studenten.
- Het aantal deelnemers aan de Entreeopleiding is sinds 2016-2017 met 25 procentpunten gestegen, met name door een stijging in de bol. De meeste instromers zijn vmbo-ers zonder diploma, en een kleiner deel komt uit het praktijkonderwijs. In de laatste meting zien we een stijging van het aandeel jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond.
- Ook in de administratieve gegevens rondom uitval en rendement komt naar voren dat de doelen van de maatregel (deels) behaald worden. De ongediplomeerde uitval

is fors gedaald, en het diplomarendement is stabiel. Het aandeel stapelaars (studenten die na entree doorstromen naar mbo-2) is de laatste jaren sterk gestegen (van 28 naar 45%). In de casestudies komt echter naar voren dat gediplomeerden uit de Entreeopleiding relatief vaak niet succesvol zijn in mbo-2. Hierdoor zou het verhoogde diplomarendement in de Entreeopleiding – in combinatie met toelatingsrecht – kunnen leiden tot rendementsproblemen op niveau 2.

Modernisering bekostiging

De wet 'Doelmatige Leerwegen' heeft geleid tot een breed scala aan (kleine en grote) wijzigingen in de bekostiging die per 1 januari 2015 zijn ingegaan. De focus in het onderzoek ligt op de twee belangrijkste wijzigingen, namelijk de invoering van het cascademodel en de wijziging in de outputbekostiging (specifiek de correctie op eerder behaalde diploma's). Het cascademodel is per 1 januari 2019 afgeschaft. De praktijk laat het volgende zien:

- Hoewel men in het veld een grote financiële impact verwachtte, hebben overgangsregelingen en de afschaffing van het cascademodel per 2019 de daadwerkelijke financiële impact van de gemoderniseerde bekostiging beperkt.
- Een hoofddoel van de modernisering van de bekostiging is het efficiënter maken van leerroutes door onnodig stapelen en switchen te voorkomen. De meeste mbo-scholen zien geen effect van de gemoderniseerde bekostiging op de mate waarin langstuderen en switchen/stapelen wordt voorkomen in het mbo. Een kleine groep ervaart een klein effect.
- Om stapelen te voorkomen zouden studenten meteen op hun hoogst haalbare niveau geplaatst moeten worden. Administratieve gegevens laten inderdaad zien dat het instroomniveau van studenten de laatste jaren hoger is geworden, en dat stapelen is afgenomen na 2015. Nieuwe instromers in het mbo stromen steeds vaker op niveau 4 in, ten koste van de instroom op niveau 2, en vanaf 2018-2019 vooral ten koste van niveau 3. Dit hangt samen met een hoger aandeel van de mbo-instroom dat een vmbo-tl diploma heeft behaald. Daarnaast zien we dat instromers met een vmbo-kader achtergrond, en met een mbo-2 diploma in het laatste jaar duidelijk vaker instromen in mbo-4 dan voorheen. Het is aannemelijk dat het toelatingsrecht, dat van kracht is sinds 1 augustus 2017, invloed heeft op deze stijging. De modernisering van de bekostiging lijkt nauwelijks een rol te spelen in deze ontwikkeling.
- In tegenstelling tot het stapelen neemt het switchen juist toe in de periode 2015-2019. Mogelijk speelt het hogere instroomniveau een rol in de verkeerde studiekeuze.
- Financiële overwegingen gerelateerd aan de gemoderniseerde bekostigingssystematiek hebben de laatste jaren nauwelijks een rol gespeeld in keuzes die gemaakt zijn in procedures rondom intake, plaatsing en begeleiding van studenten.

- De gemiddelde verblijfsduur van gediplomeerden is gedaald na de modernisering van de bekostiging. Deze ontwikkeling lijkt wél een effect van de maatregelen rondom bekostiging.
- Om studenten die meer tijd nodig hebben voor het behalen van een mbo-diploma, hier de kans toe te geven heeft de Minister van OCW de cascadebekostiging weer afgeschaft. De komende tijd zal moeten blijken of deze afschaffing de trend van dalende gemiddelde verblijfsduur zal beïnvloeden. Voor de Entreeopleiding is een kentering van deze trend al zichtbaar, maar voor de overige opleidingsniveaus is deze gezien de langere studieduur nog niet waarneembaar.

Invoering derde leerweg en vervallen van deeltijd-bol

De derde leerweg is het onbekostigde alternatief voor de – sinds 1 augustus 2014 niet langer meer – bekostigde deeltijd-bol. Het doel is om maatwerk te kunnen blijven bieden voor de doelgroep, met name werkenden en werklozen, zonder inzet van publieke middelen. De derde leerweg wordt zowel aan bekostigde als aan niet-bekostigde instellingen aangeboden. Wat betekent dit in de praktijk?

- De laatste jaren is het aantal studenten in de derde leerweg aan bekostigde instellingen gegroeid, maar dit aantal is (nog) lang niet op het niveau van de deeltijd-bol voorafgaand aan de maatregelen.
- In de laatste meting zijn studenten (veelal volwassenen) gemiddeld genomen iets jonger en het aandeel vrouwen en opleidingen in de sector zorg en welzijn is toegenomen, net als het aandeel niveau 3 opleidingen.
- De derde leerweg is vooralsnog het terrein van niet bekostigde instellingen (nbi's): ongeveer tien keer meer studenten volgden in schooljaar 2016/17 een erkende mbo-opleiding in de derde leerweg bij nbi's dan bij bekostigde instellingen.
- Het zou kunnen dat de derde leerweg de komende tijd bij bekostigde instellingen terrein gaat winnen nu een leven lang ontwikkelen volop in de belangstelling staat, en recent mogelijkheden zijn ontstaan om delen van kwalificaties te certificeren in de derde leerweg. We monitoren deze ontwikkelingen en rapporteren daarover in de volgende meting.

(Verwachte) effecten en voorlopige conclusies

Voor de meeste maatregelen die voorkomen uit de wet 'Doelmatige Leerwegen' geldt dat bevraagde instellingen en opleidingen de beoogde effecten niet waarnemen, of dat er soms zelfs een averechts effect is opgetreden. Dit is vooral zichtbaar als het gaat om het doel van een meer homogene studentpopulatie in de Entreeopleiding en op niveau-2: de samenstelling van deze groepen lijkt juist minder homogeen te zijn geworden. In de Entreeopleiding gaat het om meer heterogeniteit op het vlak van niveau en capaciteit van de deelnemers, en op niveau 2 wordt met name een toename van heterogeniteit ervaren op het vlak van ondersteuningsbehoefte, sociaal-emotionele problematiek en

gedragsproblematiek. Om deze ontwikkeling te verklaren wordt door betrokkenen veelal het toelatingsrecht (niet behorende tot de wet 'Doelmatige Leerwegen') genoemd: vooropleiding is nu bepalender dan vroeger voor instroom, toen instellingen meer invloed konden uitoefenden op de toelating.

Als het gaat om de invoering van de Entreeopleiding, dan zien we waargenomen effecten die in lijn zijn met verwachtingen in de beleidstheorie. Betrokkenen zijn behoorlijk positief over het effect van de invoering van de Entreeopleiding op onderwijskwaliteit en diplomarendement. Deze positieve effecten vinden we ook terug in de administratieve gegevens: de ongediplomeerde uitval is na invoering van de Entreeopleiding op dit niveau sterk teruggelopen. Echter, op niveau 2, 3 en 4 worden positieve effecten niet of nauwelijks ervaren. Een verhoging van de aantrekkelijkheid van het mbo, en een vermindering van vsv en uitval worden op niveau 2, 3 en 4 niet waargenomen, zowel in kwantitatieve data als in de beleving van betrokkenen.

Ook de modernisering van de bekostiging heeft geen grote financiële gevolgen gehad voor instellingen vanwege overgangsregelingen en de afschaffing van het cascademodel per 2019. In de beleving van instellingen hebben aanpassingen in de bekostiging ook geen invloed gehad op hun beleid rondom de plaatsing van studenten, zoals de verwachting was op basis van de beleidstheorie. Wel lijkt de verblijfsduur in het mbo als gevolg van de cascadebekostiging korter te zijn geworden. Mogelijk volgt er een kentering in deze trend nu de cascadebekostiging is afgeschaft.

Het is belangrijk te benoemen dat er naast de maatregelen die voortkomen uit de wet 'Doelmatige Leerwegen', de laatste jaren meer maatregelen en ontwikkelingen hebben gespeeld die van invloed zijn geweest op de uitkomsten. Denk hierbij aan macrodoelmatigheidseisen, referentieniveaus taal en rekenen, passend onderwijs, nieuwe eisen ten aanzien van de examinering en het eerdergenoemde toelatingsrecht, en het weer afschaffen van de cascadebekostiging. Hierdoor is het voor betrokkenen niet altijd helder welke maatregelen tot welke effecten hebben geleid. Als de komende jaren geen grote veranderingen worden doorgevoerd in het mbo, zal dit er waarschijnlijk aan bijdragen dat scholen de onderzochte maatregelen kunnen laten indalen. Mogelijk komt er dan ook meer ruimte voor inzicht in de knoppen waar instellingen en opleidingen aan kunnen draaien om de gewenste effecten te bereiken.

Hoofdstuk 1

Inleiding

Deze rapportage is onderdeel van een reeks rapportages die verslag doen van de evaluatie van twee beleidsinterventies in het mbo, namelijk de inwerkingtreding van de wet 'Doelmatige Leerwegen' (DL) en de herziening van de kwalificatiestructuur (HKS). De eerste interventie – DL – staat in dit rapport centraal.

Het wetsvoorstel 'Doelmatige Leerwegen' is een uitwerking van een deel van het Actieplan mbo 'Focus op Vakmanschap'. De concrete maatregelen die horen bij DL moeten leiden tot doelmatiger onderwijs: een hogere kwaliteit van het onderwijs en minder uitval, switch en onnodig stapelen.

De huidige rapportage is de vijfde in de reeks met daarin een centrale rol voor de situatie in schooljaar 2018-2019. Dit betekent dat het rapport gaat over zowel de ervaringen met de invoering van de DL als over de eerste (gepercipieerde) effecten voor zover deze tot nu toe bekend en te analyseren zijn.

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

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

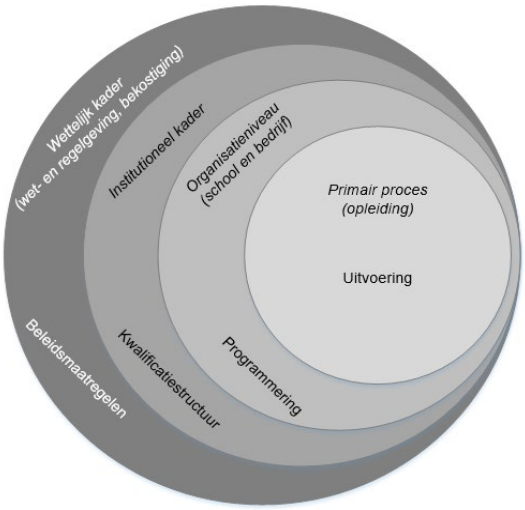
1.1 De wet ‘Doelmatige Leerwegen’

De wet ‘Doelmatige Leerwegen’, voortvloeiend uit ‘Focus op Vakmanschap’, bestaat uit een aantal deelmaatregelen, die als doel hebben studenten doelmatiger door het mbo te laten stromen, onder andere door het bevorderen van goede niveauplaatsing aan de start in het mbo en het aantrekkelijker maken van opleidingen. De deelmaatregelen die onder ‘Doelmatige Leerwegen’ vallen zijn: het verkorten en intensiveren van opleidingen, het verdwijnen van de drempelloze instroom op niveau 2, de invoering van de entreeopleiding, aanpassing van de bekostiging en de invoering van de derde leerweg. De wet is op 1 augustus 2014 in werking getreden.

1.2 Het conceptueel kader

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

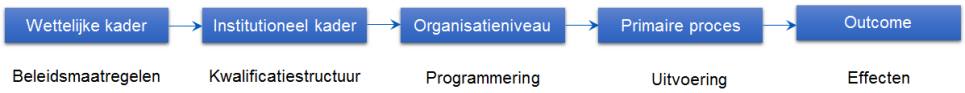
- wettelijk kader (wet- en regelgeving, bekostiging);
- institutioneel kader (onder meer kwalificatiestructuur);
- organisatieniveau (school en bedrijf);
- primair proces (opleiding).



Dit model is behulpzaam om een onderscheid te maken, namelijk:

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

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



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

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



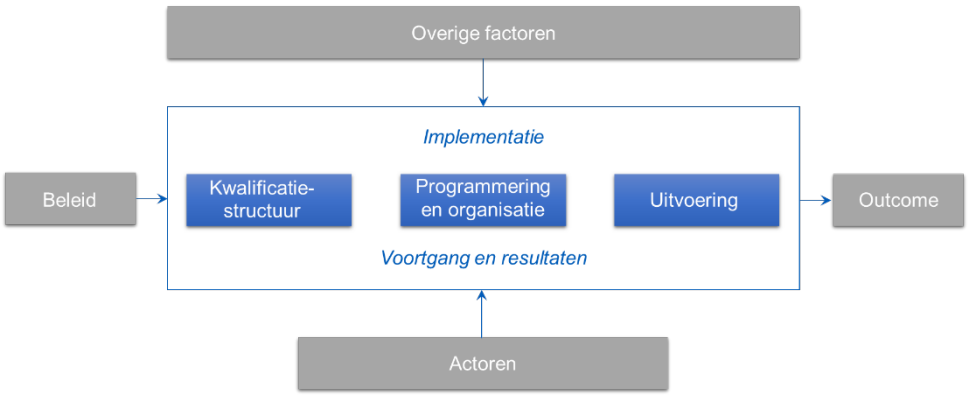
De rol van actoren op het niveau van het wettelijk kader ligt buiten het bereik van de evaluatie. Die van actoren op het niveau van het institutioneel kader wordt, voor zover betrekking hebbend op de kwalificatiestructuur, wel meegenomen.

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

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

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

Samengevat kan het conceptueel kader als volgt schematisch worden weergegeven:

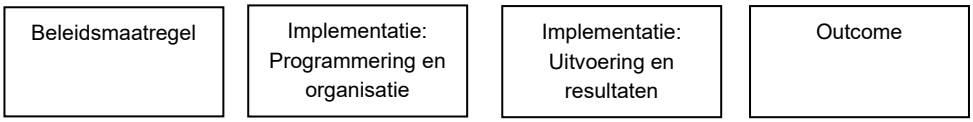


1.3 Onderzoeksvragen

In het meerjarige evaluatieprogramma van de DL staan de volgende drie algemene onderzoeksvragen centraal:

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

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvragen baseren we ons op de beleidstheorieën behorende bij de maatregelen die onder de DL vallen. In de reconstructie van deze beleidstheorie is het conceptueel kader benut om de stappen van beleidsmaatregel naar effect zichtbaar te maken. Daarvoor is een vereenvoudigd, van het conceptueel kader afgeleid schema gebruikt:



De beleidsinterventie DL kent zoals gezegd meerdere maatregelen, namelijk het verkorten en intensiveren van opleidingen, het verdwijnen van de drempelloze instroom in niveau 2, de invoering van de entreeopleiding, de aanpassing van de bekostiging, en de invoering van de derde leerweg, in combinatie met het vervallen van de deeltijd-bol. In de hoofstukken 2 tot en met 5 wordt aan de hand van bovenstaand schema voor elk van deze maatregelen (met uitzondering van invoering derde leerweg/vervallen deeltijd-bol) aangegeven wat volgens de beleidstheorie in de implementatie moet gebeuren, tot welke resultaten dit moet leiden en wat het uiteindelijke effect (outcome) moet zijn. De beleidsreconstructie is gebaseerd op een analyse van verschillende documenten, waaronder de memories van toelichting op de wet en andere relevante beleidsdocumenten. Daarnaast zijn aanvullend gesprekken gevoerd met beleidsambtenaren van OCW.

Met behulp van deze beleidsreconstructie ontstaan als zodanig onderzoekshypothesen die empirisch getoetst zullen worden. In de huidige meting zullen nog niet alle hypothesen formeel getoetst kunnen worden, omdat er meer tijd nodig is om bijvoorbeeld effecten te zien op de route naar het mbo en de aansluiting op de arbeidsmarkt. Voor zover mogelijk worden de analyses uitgevoerd; de overige analyses zijn pas komend jaar mogelijk.

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

1.4 Onderzoeksopzet en aanpak

Drie deelprojecten

Het evaluatieprogramma bestaat, analoog aan de drie onderzoeksvragen in paragraaf 1.3, uit drie deelprojecten, namelijk (1) de implementatiemonitor, (2) de effectevaluatie en (3) de verklarende evaluatie.

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

De effectevaluatie kijkt vooral naar de kwantitatieve effecten van het beleid (implementatie-effecten en outcome) aan de hand van beschikbare, bestaande databestanden en eigen dataverzameling.

In de verklarende evaluatie wordt naar een verklaring gezocht voor optredende ((on)bedoelde/(on)gewenste) effecten. Doel van de verklarende evaluatie is (1) het in beeld brengen waarom de beleidsinterventie werkt, (2) het in beeld brengen waarom bedoelde effecten wel of niet optreden en (3) het signaleren van eventuele onbedoelde/ongewenste effecten.

Drie vormen van dataverzameling

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

- het betreft praktijk- en beleidsgericht onderzoek waarin de (beleids)vraag leidend is, in tegenstelling tot bijvoorbeeld zuiver theorievormend of hypothesetoetsend onderzoek;
- er is zowel behoefte aan verklarend onderzoek, als aan representatieve, generaliseerbare uitkomsten.

De mixed-methods benadering is meer dan een verzameling van verschillende methoden. In navolging van Ash en Burn (2003) wordt de rol van de samengestelde casestudie centraal gesteld, met name in de deelprojecten implementatiemonitor en verklarende evaluatie. Deze vorm van casestudie is met name bruikbaar vanwege het meervoudige karakter: exploratief, descriptief en verklarend. Dit sluit uitstekend aan op de doelstelling van de evaluatie om zowel te monitoren (verkennen, beschrijven) als te evalueren (verkennen, verklaren).

Er zijn in het meerjarige evaluatieonderzoek drie vormen van dataverzameling:

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

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

1. Dataverzameling bij instellingen

Bij alle mbo-instellingen is gevraagd om een centrale contactpersoon die kan helpen bij het uitvoeren van het onderzoek binnen de instelling. In totaal hebben we 47 actieve centrale contactpersonen. Veertien scholen doen niet mee. Twaalf scholen hebben vanaf het begin niet meegedaan aan het onderzoek; twee scholen zijn later afgevallen. Het gaat om in totaal vijf ROC's, een AOC en zes vakinstellingen.

Jaarlijks worden de instellingen gevraagd twee semigestructureerde online vragenlijsten in te vullen, één op beleidsniveau en één op opleidingsniveau. Het onderwerp van de vragenlijst op beleidsniveau is het instellingsbeleid dat uit de maatregelen volgt, de manier waarop de instelling de implementatie van dit beleid faciliteert en de resultaten van de implementatie. In de vragenlijst op opleidingsniveau staat de feitelijke invoering van de maatregelen centraal. Onderwerp van deze vragenlijst zijn dan ook de gevolgen van de maatregelen op het niveau van het primaire proces (de onderwijsuitvoering).

Deze gevolgen zijn immers vooral zichtbaar in de klas, bij de docenten en bij de studenten, en in de relatie met de bedrijven/omgeving.

Respons vragenlijst beleidsniveau

De vragenlijst op beleidsniveau bestond uit vier thema's: verkorten en intensiveren, toelating en doorstroombeleid (verdwijnen drempelloze instroom niveau 2), entreeopleiding en het nieuwe bekostigingsmodel. Elk thema bestond uit een blok vragen en was afzonderlijk van de andere thema's in te vullen. Respondenten dienden kennis te hebben van het instellingsbrede beleid inzake het betreffende thema. De opbouw van de vragenlijst liet dan ook toe dat verschillende respondenten per instelling de vragenlijst invulden. Het gevolg is dat de vragenlijst bij sommige instellingen in zijn geheel door één respondent is ingevuld, terwijl bij andere instellingen juist sprake was van verschillende respondenten. Dit heeft weer tot gevolg dat per thema de respons over de instellingen verschilt. Ook komt het voor dat bij een mbo-instelling wel respons is bij het ene thema, maar bij een ander thema niet (zie tabel 1.1 voor de respons).

Tabel 1.1: Respons vragenlijst beleidsniveau

Type Instelling	Aandeel populatie	Aandeel steekproef
ROC groot*	32%	45%
ROC klein	37%	32%
AOC	14%	13%
Vakinstelling	17%	10%
Totaal (=100%)	63	38

Bron: DUO BRONMBO en eigen datacollectie 2BMBO. * De grens tussen roc groot en roc klein ligt bij 10.000 deelnemers

Respons vragenlijst opleidingsniveau

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

Steekproef

In de eerste meting is voor de vragenlijst op opleidingsniveau een gestratificeerde steekproef gebruikt van opleidingen uit alle in schooljaar 2015-2016 aanwezige combinaties van onderwijsinstelling-opleiding. Bij de tweede meting is dezelfde steekproef

gebruikt. Bij de derde en huidige, vierde meting zijn opleidingen met non-respons op de twee daaraan voorgaande metingen niet opnieuw aangeschreven. Om de respons te verhogen is de steekproef voor deze opleidingen ververst.

Een opleiding hebben we concreet gedefinieerd als de combinatie beroepsopleiding (variabele uit de SBB crebo-koppeltabel) met niveau en leerweg. Crebo is namelijk een te laag abstractieniveau, aangezien in de loop van de tijd diverse crebonummers zijn ontstaan die verwijzen naar dezelfde 'opleiding'. Een kwalificatiedossier is weer een te hoog abstractieniveau. Bij de steekproeftrekking is voorts rekening gehouden met het aantal studenten per onderwijsinstelling-opleiding en met de verhouding ROC/AOC/ vakinstelling. In beginsel is per stratum een aselecte steekproef getrokken. Er heeft 'oversampling' plaatsgevonden van entreeopleidingen, opdat er voldoende aantallen zijn om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over dit thema. Ook in deze, vierde meting bleken er veel handmatige aanpassingen in de steekproef nodig; namelijk om ervoor te zorgen dat per instelling hooguit tien opleidingen werden benaderd, omdat enkele opleidingen onherkenbaar waren binnen de instelling, omdat meerdere geselecteerde opleidingen toevalligerwijs bij dezelfde teamleider behoorden, omdat de teamleider Entree ook de contactpersoon voor de beleidsvragenlijst Entree was en tot slot, om af te stemmen met de keuze van opleidingen in de casestudies. Dit heeft ertoe geleid dat de definitieve (netto) steekproef uit 345 opleidingen bestaat.

Tabel 1.2 geeft de verdeling van opleidingen in de populatie en binnen de responsgroep weer. De respons bedraagt 52%: 179 van de 345 opleidingen hebben met minstens één thema aan deze vierde meting meegedaan. De verhoudingen in de respons wijken op een aantal kenmerken iets af ten opzichte van de populatie. Grote ROC-opleidingen en opleidingen in de groensector (AOC's) zijn licht oververtegenwoordigd; opleidingen in de techniekssector zijn enigszins ondervertegenwoordigd. Daarnaast zijn entreeopleidingen oververtegenwoordigd vanwege de bewuste oversampeling daarvan, niveau 2 en 3 opleidingen zijn daarentegen iets ondervertegenwoordigd.

Tabel 1.2: Overzicht populatie en respons vragenlijst opleidingsniveau

	Populatie[1]	Respons
AOC	5%	11%
ROC klein	23%	18%
ROC middelgroot	46%	40%
ROC groot	23%	27%
Vakinstelling	3%	5%
Entree	2%	15%
Mbo-2	28%	21%
Mbo-3	34%	29%
Mbo-4	36%	35%
bol	56%	56%
bbl	44%	44%
Klein	46%	46%
Groot	54%	54%
Klein	25%	22%
Middel	50%	46%
Groot	25%	32%
Landbouw	6%	10%
Techniek	46%	39%
Zorg & welzijn	17%	21%
Economie	31%	30%
Totaal (=100%)	5.744	179

1 De totale populatie, inclusief instellingen die hebben geweigerd om deel te nemen aan de evaluatie (exclusief BBO de Schalmen).
2 Exclusief categorie 'Combinatie van sectoren', dit betreft hoofdzakelijk entreeopleidingen. Entreeopleidingen zijn op basis van hun kwalificatienaam aan een van de vier sectoren toegewezen.

2. *Methodologie bestandsanalyses*

We hebben naast de eigen datacollectie ook gebruikgemaakt van secundaire data, administratieve bestanden van DUO en gegevens uit de JOB-monitor. De omschrijving van de data, de databewerking en definities en de analyseprocedures zijn omschreven in de bijlage.

3. *Verdiepende casestudies*

Zoals gezegd hebben de casestudies tot doel om diepgaande informatie te verzamelen bij mbo-scholen over de wijze waarop en de context waarbinnen de beleidsinterventies zijn geïmplementeerd, tot welke beoogde en niet-beoogde effecten dit leidt en welke

verklaringen voor gevonden effecten of voor het eventueel uitblijven van effecten zijn aan te geven. De casestudies zijn tevens benut om inschattingen te maken over eventuele concurrerende effecten tussen de maatregelen van de beleidsinterventies wet 'Doelmatige Leerwegen' en HKS onderling en met aanpalende beleidsinterventies zoals vsv-maatregelen, kwaliteitsafspraken en de referentieniveaus taal en rekenen. In de rapportage worden de resultaten uit de casestudies opgenomen in het algehele verhaal en niet afzonderlijk beschreven.

Acht mbo-scholen nemen deel aan de casestudies: vijf ROC's, twee AOC's en één vakinstelling. Een casestudy bestaat uit 'face-to-face' interviews op beleidsniveau (jaarlijks) en op opleidingsniveau (iedere twee jaar). Bij deze vierde meting zijn uiteindelijk op zeven mbo-scholen gesprekken op zowel beleids- als opleidingsniveau gevoerd. De gesprekken bij de achtste school zijn vanwege de maatregelen in verband met de Coronacrisis niet doorgegaan.

In de gesprekken is de impact van alle maatregelen van DL en HKS gezamenlijk beschouwd. Dit in tegenstelling tot eerdere gespreksrondes waar de gesprekken per (sub)maatregel waren ingestoken. Dat heeft ertoe geleid dat per school een groep professionals op beleidsniveau en op opleidingsniveau is samengesteld, waar het gesprek mee is aangegaan. In totaal zijn 15 gesprekken gevoerd met in totaal 36 informanten, onder andere hoofden en beleidsmedewerkers kwaliteit/onderwijs, bestuurssecretarissen, managers entreeonderwijs, directeuren financiën, opleidingsmanagers (team- of domeinleiders) en docenten.

1.5 Opzet van het rapport

We bespreken de deelmaatregelen die vallen onder de wet 'Doelmatige Leerwegen' in aparte hoofdstukken. In elk hoofdstuk komen, voor zover van toepassing, gegevens uit de vragenlijsten, casestudies en effectmeting aan de orde. De nadruk ligt in deze meting op de implementatie en (gepercipieerde) effecten voor zover die al merk- en meetbaar zijn; de overige termijneffecten worden volgend jaar in kaart gebracht. We sluiten af met een hoofdstuk waarin de belangrijkste bevindingen worden samengevat en enkele voorlopige conclusies worden getrokken.

Hoofdstuk 2

Verkorten en intensiveren opleidingen

2.1 Inhoud van de maatregelen

Het verkorten en intensiveren van opleidingen maakt deel uit van het pakket aan maatregelen in het kader van de wet 'Doelmatige Leerwegen' (DL) en modernisering bekostiging van het beroepsonderwijs.

Aanleidingen maatregelen

Een belangrijke aanleiding voor het verkorten van de mbo-opleiding was de lengte van de 'beroepsroute'. Deze route (vmbo-mbo-hbo) is langer dan de avo-route (vmbo-havo-hbo). Hierdoor kiezen vmbo-leerlingen minder vaak voor het mbo. Om de beroepsroute aantrekkelijker te maken zijn de *studieduureisen* aangepast, oftewel mbo-opleidingen wordt *verkort*.

Opleidingen worden ook *geïntensiveerd*. Hiervoor waren verschillende aanleidingen. Zo waren de schoolcomponent en de beroepspraktijkvorming (BPV) niet meer in balans. Verder speelde het voortijdig schoolverlaten een rol: studenten in het mbo werden te weinig uitgedaagd, wat samenhangt met het voortijdig schoolverlaten. Ook waren er klachten van studenten over de invulling van de onderwijstijd: er zou te veel lesuitval zijn en te weinig contacturen. Een wijziging in de *urennorm* (meer begeleide onderwijstijd (BOT), mede bedoeld voor loopbaanoriëntatie, mentoring en coaching) zou kunnen bijdragen aan het verminderen van uitval.

Verkorten opleidingen

Het verkorten van de opleidingen houdt in dat er een maximale opleidingsduur gaat gelden. Concreet stelt de WEB daarbij de volgende grenzen voor de verschillende opleidingen: de entreeopleiding mag 1 jaar duren, de basisberoepsopleiding ten minste 1 en ten hoogste 2 jaar, de vakopleiding ten minste 2 en ten hoogste 3 jaar, de middenkaderopleiding 3 jaar en de specialistenopleiding 1 jaar.

Het gaat hierbij dus om een andere inrichting en organisatie van het onderwijs, niet om andere diploma-eisen: instellingen moeten het onderwijsprogramma zo inrichten dat studenten het diploma kunnen halen binnen de vastgestelde maximale studieduur, bijvoorbeeld via een heldere onderwijsovereenkomst, heldere instructies, voldoende BOT,

betere roostering, en adequate beroepskeuzebegeleiding. Voor een beperkt aantal opleidingen op niveau 4 mag de studieduur vier jaar blijven; welke dit zijn is in een afzonderlijke regeling vastgelegd.[1]

Intensiveren opleidingen

Vanaf het schooljaar 2014-2015 gelden voor mbo-opleidingen nieuwe eisen rond onderwijsuren. In de uitwerking van de urennorm zijn er verschillen naar leerweg, studiejaar en niveau. Uitgangspunt is een jaarlijkse studielast van ten minste 1.600 uren per volledig studiejaar.[2] Daarin wordt het volgende verschil gemaakt tussen bol- en bbl-opleidingen.

Voor de bol-opleidingen wordt de urennorm van minimaal 850 uren per jaar opgehoogd naar minimaal 1.000 (BOT en BPV samen). De uren BOT zijn onderwijsuren die worden verzorgd onder verantwoordelijkheid en met actieve betrokkenheid van onderwijspersoneel. Daaronder valt bijvoorbeeld ook loopbaanoriëntatie en begeleiding (LOB). Bij BPV gaat het om de stage bij een erkend leerbedrijf. Voor het onderwijsprogramma van de bol-opleidingen in totaal geldt als urennorm:

- *entreeopleiding*: ten minste 1.000 uren, waarvan ten minste 600 uur BOT (geen minimum aantal BPV-uren; BPV is wel verplicht);
- *1-jarige mbo-opleidingen*: ten minste 1.000 uren, waarvan ten minste 700 uren BOT en ten minste 250 uren BPV;
- *2-jarige mbo-opleidingen*: ten minste 2.000 uren, waarvan ten minste 1.250 uren BOT en ten minste 450 uren BPV; in het eerste jaar dienen er ten minste 700 uren BOT te zijn;
- *3-jarige mbo-opleidingen*: ten minste 3.000 uren, waarvan ten minste 1.800 uren BOT en ten minste 900 uren BPV; in het eerste jaar dienen er ten minste 700 uren BOT te zijn;
- *4-jarige mbo-opleidingen*: ten minste 4.000 uren, waarvan ten minste 2.350 uren BOT en ten minste 1.350 uren BPV; in het eerste jaar dienen er ten minste 700 uren BOT te zijn.

Voor de bbl-opleidingen blijft de urennorm van minimaal 850 uren per jaar onveranderd. Wel is het nieuw dat van deze 850 uren er ten minste 200 uren BOT moeten zijn en ten minste 610 uren BPV.

1 Deze lijst met opleidingen die vier jaar mogen duren is terug te vinden op de website van SBB, onder de kop “Studieduur mbo-opleidingen niveau 4”, zie: www.s-bb.nl/file/15445/download?token=gzSM26jp.

2 Alle genoemde uren zijn klokuren.

Onder bepaalde voorwaarden mag een opleiding afwijken van het minimale aantal uren. Ten eerste moet de instelling dit goed onderbouwen en de kwaliteit kunnen garanderen. Dit moet blijken uit onder andere studenttevredenheid, tevredenheid van medewerkers en bedrijven, en studiesucces. Verder moet de studentenraad vooraf instemmen met het alternatieve programma van de opleiding. Tot slot moet er een verantwoording in het jaarverslag komen te staan.

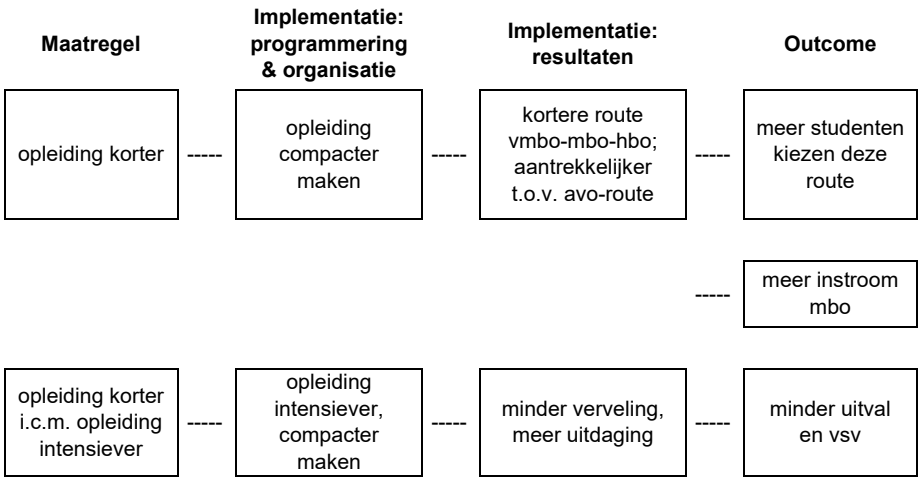
2.2 Beleidstheorie

De maatregelen verkorten en intensiveren moeten deels in samenhang worden bezien. Samen moeten ze zorgen voor compactere en intensievere opleidingen die studenten meer uitdaging bieden. Deels hebben de maatregelen echter hun eigen doelen, daarom worden ze hier afzonderlijk gepresenteerd.

Verkorten opleidingen

De belangrijkste doelen van deze maatregel zijn 1) het aantrekkelijker maken van de route vmbo-mbo-hbo (korter, beter studeerbaar), waardoor de instroom in het mbo toeneemt en meer studenten de route via het mbo naar het hbo volgen, en 2) een uitdagender onderwijsprogramma waardoor leerlingen zich minder vervelen, wat bijdraagt aan vermindering van uitval en vsv.

Schematisch kan de beleidstheorie als volgt worden weergegeven:

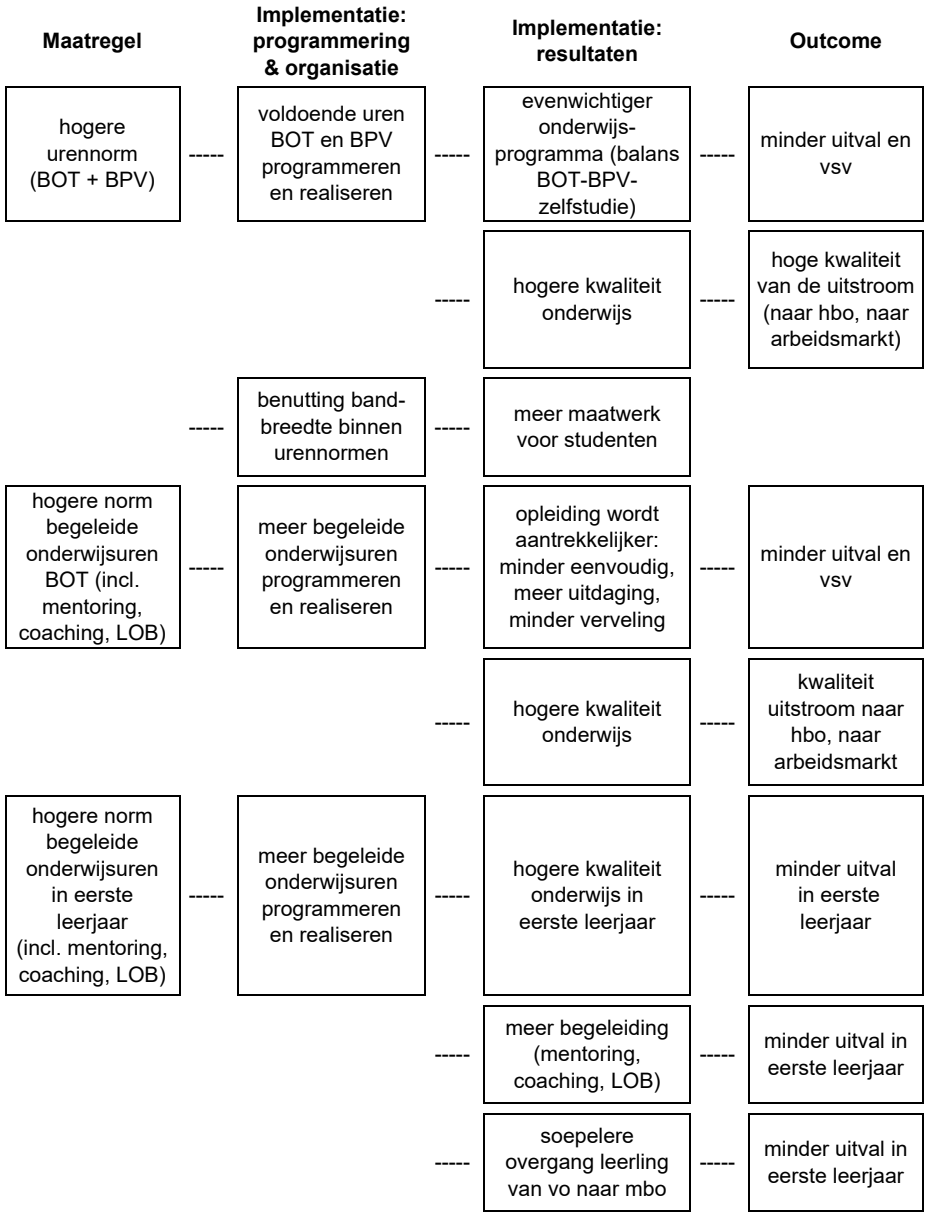


Intensiveren opleidingen

Met deze maatregel wordt beoogd te borgen dat instellingen voldoende uren BOT en BPV programmeren, waardoor een evenwichtiger onderwijsprogramma ontstaat (betere balans tussen begeleide onderwijsuren, BPV en zelfstudie) en de kwaliteit van het onderwijs toeneemt. Dit leidt tot minder uitval en vsv en een hoge kwaliteit van de uitstroom richting hbo en arbeidsmarkt.

Door de bandbreedte binnen de urennormen voor BOT en BPV goed te benutten kunnen opleidingen zorgen voor meer maatwerk voor de studenten. Specifiek voor de hogere urennorm voor BOT geldt dat dit moet leiden tot aantrekkelijkere opleidingen waarbij studenten meer worden uitgedaagd, met als gevolg minder uitval en vsv. Daarnaast dient de maatregel te leiden tot een goede basis in het eerste jaar: het programmeren van meer begeleide onderwijsuren moet leiden tot een hogere onderwijskwaliteit, meer begeleiding (mentoring, coaching, LOB) en een soepeler overgang van vo naar mbo (aangezien studenten in het vo gewend waren aan veel begeleide onderwijsuren). Dit alles moet leiden tot een reductie van de uitval in het eerste leerjaar.

Schematisch kan de beleidstheorie als volgt worden weergegeven:



2.3 Invoering van de maatregelen

Voortgang implementatie

Op opleidings- en beleidsniveau is nagegaan in hoeverre de opleidingen sinds de invoering van de maatregel zijn verkort als gevolg van de invoering van de wettelijke opleidingsduur. Door opleidingen wordt aangegeven dat bij 97 van de 128 opleidingen er *geen* verkorting heeft plaatsgevonden; een percentage dat overeenkomt met de indicaties gegeven op beleidsniveau (gemiddeld over niveaus 2, 3, en 4 geeft 83% aan dat de opleidingsduur gelijk is gebleven). Van de 22 opleidingen die hebben aangegeven dat de opleiding *wel* is verkort, zegt echter bijna 46% het oneens te zijn met de stelling dat het verkorten de opleiding ook aantrekkelijker heeft gemaakt als potentiële route naar het hbo. Een iets ander beeld wordt geschetst op beleidsniveau waar 31% van mening is dat de verkorting van mbo-4 opleidingen juist wel heeft geleid tot een iets aantrekkelijkere route naar het hbo.

De nieuwe *urennorm* betekent een intensivering van het onderwijs. Onder voorwaarden mag een opleiding afwijken van deze urennorm. Ongeveer 44% van de 68 respondenten op opleidingsniveau geeft aan geen gebruik te hebben gemaakt van deze uitzonderingsregeling, waartegen 41% aangeeft wel in aanmerking te zijn gekomen als wettelijke uitzondering (m.a.w., de opleiding mocht 4 jaar blijven). Het meest genoemde argument door instellingen om met opleidingen af te wijken van de urennorm is de grotere behoefte aan BPV-uren bij de doelgroep: de studenten zijn volgens de respondenten praktischer ingesteld en hebben meer behoefte aan BPV en praktijkvaardigheden.

Het merendeel van de 35 bevraagde instellingen *op beleidsniveau* geeft aan dat indien er sprake was van verkorting, dit met name in het schooljaar 2014-2015 is gebeurd. *Op opleidingsniveau* bestaat hier echter een ander beeld over. Een derde geeft namelijk aan dat de opleiding verkort is in 2016-2017, terwijl slechts 38% aangeeft dat dit gebeurd is in 2014-2015. Hierbij zijn geen noemenswaardige verschillen waarneembaar tussen niveaus 2,3 en 4.

Realisatie uren BOT

Meer dan de helft van de 35 respondenten op beleidsniveau geeft aan dat sinds de invoering van de nieuwe urennormen het aantal BOT-uren gemiddeld is toegenomen (57%). Een derde geeft aan dat het aantal BOT-uren ongeveer gelijk is gebleven. Slechts één instelling heeft aangegeven dat het aantal BOT-uren is afgenomen. Op opleidingsniveau is dezelfde vraag voorgelegd en krijgen we een iets ander beeld: hier geeft slechts 35% aan dat er *meer* uren BOT worden geprogrammeerd, en 10% geeft aan dat het aantal uren BOT *minder* is geworden. In het geval van *ophoging* van het aantal BOT uren zijn de meest genoemde manieren van het invullen van de extra uren 1) meer tijd voor beroepsgerichte vakken en 2) meer tijd voor keuzedelen.

Instellingen geven aan dat ze aan de minimale wettelijke eisen wilden/moesten voldoen en dat de uren zijn opgehoogd door het toevoegen van de keuzedelen. De toename in aantal BOT-uren wordt echter niet gezien als een maatregel die leidt tot meer kwaliteit en/of minder uitval. De voornaamste reden om deze uren op te hogen was om te voldoen aan wettelijke eisen, en daarmee bijvoorbeeld problemen met de inspectie te voorkomen ('inspectieproof' te zijn); er werd minder gekeken naar de kwaliteit van de invulling van de uren (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1: Invulling 'extra' uren BOT, 2018-2019

Meer uren voor beroepsgerichte vakken	80%
Meer uren voor keuzedelen (dan voorheen uren vrije ruimte)	87%
Meer uren voor generieke vakken	44%
Meer LOB	33%
Meer individuele begeleiding	31%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=54

Realisatie uren BPV

Ongeveer de helft van de 35 bevraagde instellingen geeft aan dat er met betrekking tot de programmering van het aantal BPV-uren in het schooljaar 2018-2019 geen verandering heeft plaatsgevonden sinds de invoering van de nieuwe urennormen. Evenveel instellingen (20%) geven aan dat er *minder* uren BPV zijn geprogrammeerd als de instellingen die aangeven dat er *meer* uren BPV zijn gekomen. Op opleidingsniveau is dezelfde vraag voorgelegd en hier zien we een vergelijkbaar beeld.

Tabel 2.2: Wijzigingen uren BOT en BPV in vergelijking met situatie voorafgaand aan de maatregelen

	Minder uren	Evenveel	Meer uren	De opleiding bestond niet	Weet ik niet
BOT	10%	32%	35%	2%	21%
BPV	20%	49%	8%	2%	21%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=156

2.4 Ervaringen, knelpunten en gepercipieerde effecten

Ervaringen/tevredenheid

Aan de opleidingen is gevraagd hoe tevreden zij zijn met de verhouding van de uren BOT/BPV in schooljaar 2018-2019. Twee derde van de 150 gevraagde opleidingen geeft aan dat ze de balans tussen BOT en BPV goed vinden. De overige opleidingen geven met name aan dat er te weinig tijd voor BPV is (18%), en een kleiner deel dat er juist te weinig tijd voor BOT is (6%). Tevreden opleidingen vinden het een goede combinatie tussen theorie en praktijk.

Knelpunten

Er is aan zowel opleidingen als op beleidsniveau gevraagd of het intensiveren van opleidingen in schooljaar 2018-2019 zorgde voor knelpunten binnen respectievelijk de opleiding of organisatie. Beide niveaus laten een vergelijkbaar beeld zien, waarbij 60% van de 150 opleidingen en 51% van de 35 instellingen geen knelpunten hebben waargenomen.

Gepercipieerde effecten

Respondenten, zowel op beleidsniveau als op opleidingsniveau, hebben aangegeven of zij vinden dat als gevolg van het intensiveren van de opleiding (de urennorm) 1) het onderwijs *uitdagender* is geworden, 2) er *maatwerk* geboden wordt, en 3) studenten veel *begeleiding* (coaching, mentoring, LOB) krijgen aangeboden. Grofweg de helft van de respondenten op beide niveaus geven aan dat zij op al deze drie criteria geen waarneembare verandering zien ten opzichte van de situatie voorafgaand aan de intensivering (zie Tabel 2.3), terwijl ongeveer een derde een (kleine) verbetering ziet als gevolg van de intensivering van de opleiding.

Tabel 2.3: Gepercipieerde effecten over cohorten

Beleidsniveau	Veel meer	Beetje meer	Gelijk	Beetje minder	Veel minder	Weet ik niet
Uitdaging	0%	23%	43%	9%	0%	26%
Maatwerk	9%	29%	46%	11%	0%	6%
Begeleiding	3%	20%	54%	0%	0%	23%
Opleidingsniveau						
Uitdaging	4%	29%	35%	13%	5%	14%
Maatwerk	7%	25%	45%	8%	2%	13%
Begeleiding	9%	28%	46%	6%	0%	11%

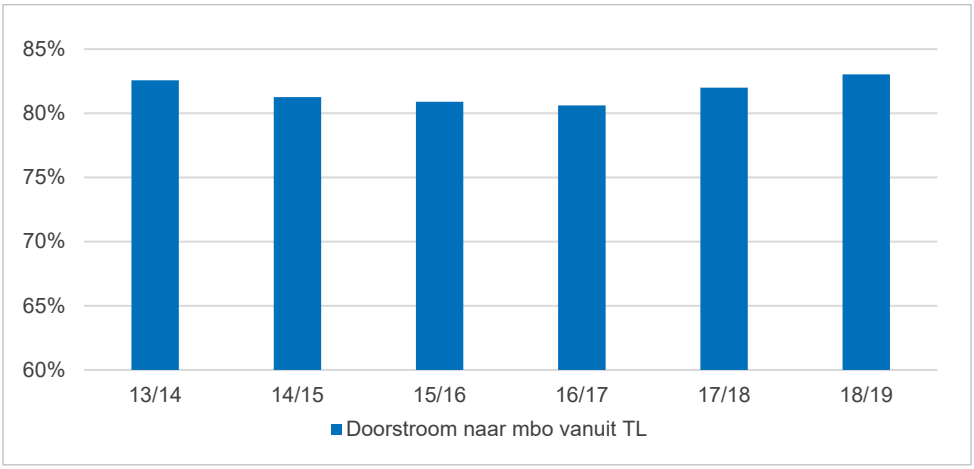
Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau n=35, vragenlijst opleidingsniveau n=149-150

2.5 Effecten van verkorten en intensiveren

Doorstroom vanuit vmbo-tl naar mbo

Neemt de doorstroom vanuit de theoretische leerweg van het vmbo in het mbo toe? Figuur 2.1 hieronder laat zien dat het percentage studenten dat vanuit vmbo-tl naar het mbo stroomt al jaren rond de 80% schommelt. In 2017-2018 lag het percentage op 82%, in 2018-2019 op 83%.

Figuur 2.1: Doorstroom naar mbo vanuit vmbo theoretische leerweg per jaar, peildatum 1 oktober



Bron: DUO BRONVO, bewerking KBA/ResearchNed

Eerstejaarsuitval en VSV

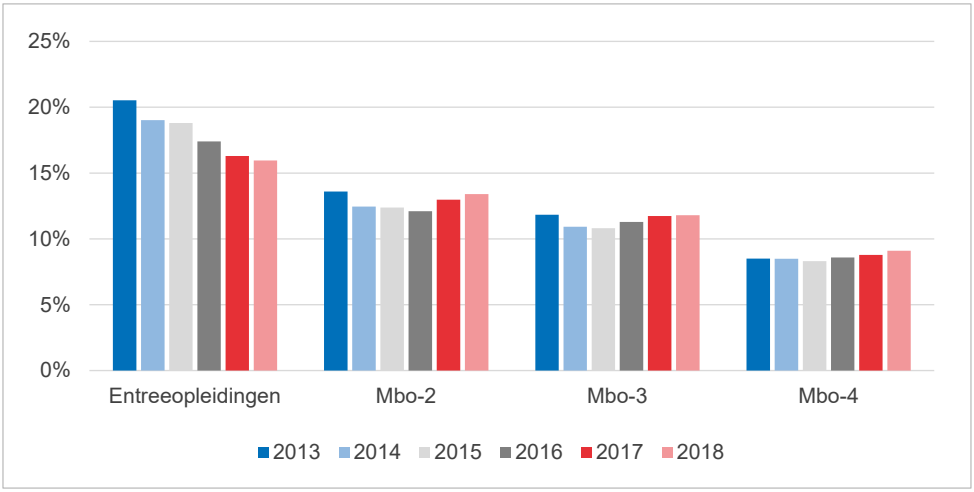
Hoe staat het met de eerstejaarsuitval? Volgens de beleidstheorie leidt het verkorten en intensiveren van opleidingen ertoe dat opleidingen uitdagender, onderwijsprogramma's evenwichtiger, opleidingen aantrekkelijker, en onderwijskwaliteit hoger wordt. Als gevolg hiervan zou het aandeel voortijdige schoolverlaters (vsv'ers) afnemen. Gebeurt dat ook?

Terugkijkend op de invloed van het *verkorten* van de opleiding op de aspecten onderwijskwaliteit, uitdaging voor studenten, tevredenheid studenten, tevredenheid docenten, uitval eerste jaar/vsv en diplomarendement, blijkt deze verschillend beoordeeld te zijn door studenten en docenten. Waar voor de studenten een enigszins positieve invloed wordt waargenomen in termen van uitdaging en tevredenheid (beide 45% voor enigszins positief), lijkt de tevredenheid onder docenten er licht onder te lijden (slechts 10% is enigszins positief ten opzichte van 30% die enigszins negatief oordelen).

Over de invloed op uitval in het eerste jaar/vsv en het diplomarendement zijn opleidingen eerder negatief dan positief. Met andere woorden: de opleidingsverkorting wordt, op opleidingsniveau, vooralsnog niet als gunstig voor het diplomarendement gezien (35% is noch positief, noch negatief; 20% is enigszins negatief, terwijl 15% zeer negatief is). Eenzelfde beeld bestaat bij uitval in het eerste jaar: 40% is noch positief, noch negatief; 20% is enigszins negatief, terwijl 10% zeer negatief is. Tegelijkertijd geeft men op beleidsniveau vaker aan dat men niet kan inschatten wat de invloed is geweest.

Figuur 2.2 laat de feitelijke eerstejaarsuitval zien voor de cohorten 2013 tot en met 2018 op basis van gegevens van gegevens van DUO. Zoals te zien is, neemt de eerstejaarsuitval in de entreeopleiding over de jaren licht af. In de mbo-2-opleidingen is in cohort 2017 een lichte stijging van eerstejaarsuitval te zien en zo ook op niveau 3. Over het algemeen is de eerstejaarsuitval voor mbo 2, 3 en met 4 over de jaren heen nagenoeg constant gebleven.

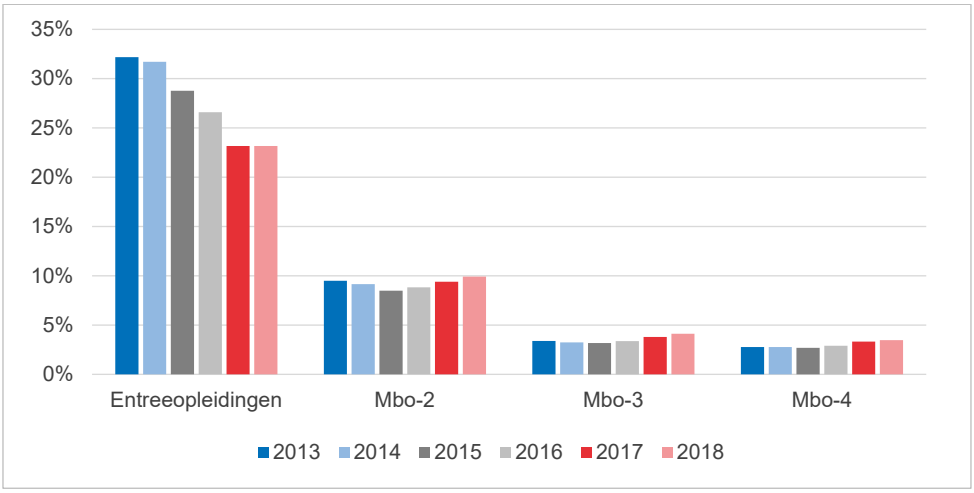
Figuur 2.2: Eerstejaarsuitval (%) uit mbo naar niveau over cohorten 2013 tot en met 2018, peildatum 1 oktober



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Figuur 2.3 toont voortijdig schoolverlaten (vsv) over de cohorten 2013-2014 tot en met 2018-2019. Zoals te zien neemt binnen de entreeopleidingen de vsv met bijna tien procentpunten duidelijk af, terwijl in de overige niveaus vsv in ieder geval sinds 2015 (heel licht) lijkt toe te nemen.

Figuur 2.3: VSV (%) uit mbo naar niveau over cohorten 2013 tot en met 2018, peildatum 1 oktober



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Onderwijskwaliteit, diplomarendement en uitstroom

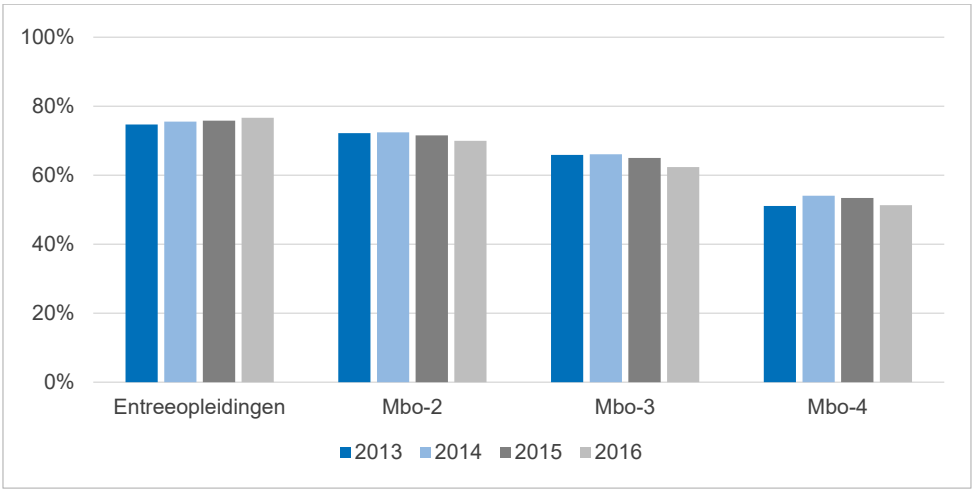
Leidt het *intensiveren* van mbo-opleidingen tot een verhoging van de onderwijskwaliteit, waardoor ook de uitstroom naar het hbo en de arbeidsmarkt in kwaliteit toeneemt? Dit jaar meten we naast het waargenomen effect op onderwijskwaliteit en diplomarendement (het aandeel studenten dat na drie jaar gediplomeerd uitstroomt uit het mbo) voor het eerst ook de kwaliteit van de uitstroom door middel van a) de omvang uitstroom naar hbo (vanuit niveau 4) en b) de kwaliteit uitstroom naar arbeidsmarkt. Er zijn nog geen administratieve gegevens hierover beschikbaar, maar we hebben wel vragen hierover voorgelegd aan de instellingen om hier alvast een indruk van te krijgen.

Als we kijken naar het beeld dat men heeft in het mbo van de invloed van het *intensiveren* van de opleiding op deze drie aspecten zien we op opleidingsniveau en beleidsniveau een nagenoeg zelfde beeld als bij de effecten van verkorting. Over het algemeen is men noch positief, noch negatief over het effect van intensivering op de omvang van de uitstroom naar het hbo en de arbeidsmarkt (beide 43%). Over de invloed van intensivering op onderwijskwaliteit bestaat eenzelfde beeld; bijna 40% is noch positief, noch negatief, terwijl 29% enigszins positief is.

Figuur 2.4 toont het daadwerkelijke diplomarendement over de cohorten 2013 tot en met 2016. Het rendement van cohort 2013 binnen de entreeopleidingen is 75%: dit houdt in dat 75% van de studenten binnen de entreeopleidingen na drie jaar, dus in schooljaar 2016-2017, een diploma heeft behaald. Binnen de entreeopleidingen is er

een (lichte) toename te zien in het diplomarendement ten opzichte van 2013. Op alle andere niveaus is er een lichte daling in diplomarendement waarneembaar voor 2016 (daling van ongeveer 2-3% ten opzichte van 2015).

Figuur 2.4 *Gediplomeerde uitstroom uit mbo na 3 jaar (%) naar niveau over cohorten 2013 tot en met 2016, peildatum 1 oktober*



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

De casestudies laten zien dat voor velen met wie gesproken is de achterliggende beleidstheorie dat de beleidsmaatregelen voor betere onderwijskwaliteit en hoger diplomarendement moeten zorgen, helemaal niet wordt herkend. Daarvoor in de plaats worden andere invloedrijke factoren genoemd/aangedragen als:

- goede relatie tussen begeleider/docent en student;
- homogene groep zorgt voor lage uitval;
- meer focus op onderwijs zelf en minder op beleidsmaatregelen (die veel invoertijd vergen);
- heldere structuur, voorspelbaarheid, en eenvoud;
- beroepsgerichte taal- en rekeneisen.

Tot slot is op beleidsniveau nog gevraagd naar het effect van het verkorten en intensiveren van opleidingen op 1) de aandacht voor de duur en het aantal uren per opleiding in het beleid van de organisatie, 2) het doorvoeren van een instellingsbreed beleid op onderwijsvernieuwing, en 3) de structurele werkdruk van docenten binnen de instelling.

Bijna 75% van de ondervraagden van de instellingen heeft aangegeven dat de aandacht voor de opleiding (duur en uren) is toegenomen. Tegelijkertijd hebben instellingen verschillend beleid gevoerd ten aanzien van instellingsbrede onderwijsvernieuwing. Zo hebben alle AOC's dit wel gedaan, de meeste vakinstellingen echter niet, en de ROC's laten een verdeeld beeld zien. Bijna 60% van de docenten ervaart als gevolg van het verkorten en intensiveren van opleidingen meer werkdruk, terwijl een kwart van de instellingen zegt dit niet te weten.

2.6 Samenvatting

Het wijzigen van de studieduureisen (d.w.z., verkorten) en de urennorm (d.w.z., intensiveren) van de opleidingen zou volgens de beleidstheorie moeten leiden tot meer instroom in het mbo, minder (eerstejaars)uitval, minder vsv, en een hogere kwaliteit van de uitstroom naar zowel hbo als arbeidsmarkt. Dit zijn de belangrijkste bevindingen met betrekking tot de invoering en de effecten van de maatregelen tot nu toe:

- De implementatie van de studieduureisen is voorspoedig verlopen: bijna alle bevraagde instellingen geven aan dat een groot deel van de opleidingen of alle opleidingen in schooljaar 2017-2018 voldoen aan de wettelijke studieduur. Met betrekking tot de urennorm wordt er weinig gebruik gemaakt van de uitzonderingsregeling om af te wijken van deze norm: slechts 15% zegt hiervan gebruik te hebben gemaakt in de afgelopen jaren.
- Het aantal uren BOT is bij een derde van de 156 bevraagde scholen gelijk gebleven in vergelijking met 2014, terwijl tevens een derde aangeeft dat ze het aantal BOT uren wel hebben opgehoogd. Deze scholen doen dit met name om aan de minimale wettelijke eisen te voldoen. Als scholen meer uren BOT aanbieden dan minimaal verplicht is, worden deze extra uren BOT met name ingevuld met meer uren voor beroepsgerichte vakken en keuzedelen.
- Het aantal uren BPV is bij de helft van de bevraagden gelijk gebleven ten opzichte van 2014, terwijl 20% minder uren aanbiedt ten opzichte van 2014 en slechts 8% meer uur aanbiedt. Als er wel iets opgehoogd is, komt dat met name door de nieuwe urennorm en de grotere behoefte aan praktijkervaring bij de doelgroep.
- Twee derde van de opleidingen is tevreden met de verhouding BOT/BPV in schooljaar 2018-2019, zij vinden het een goede combinatie tussen theorie en praktijk. Ontevreden opleidingen geven vaker aan dat er te veel BOT wordt geprogrammeerd en te weinig BPV dan andersom (te weinig BOT en te veel BPV).
- De knelpunten met betrekking tot de uitvoering van de studieduureisen die al eerder benoemd zijn, zijn knellende wet- en regelgeving, het niet passen bij studenten die praktijkgericht willen leren en het (intensievere) gebruik van ruimten en gebouwen.

Toch geeft ook meer dan de helft van de instellingen en opleidingen aan geen knelpunten te ervaren. Met betrekking tot de uitvoering van de urennorm worden er meer knelpunten ervaren: het grootste knelpunt is hier dat het niet past bij studenten die praktijkgericht willen leren.

- Op de mbo-instellingen wordt aangegeven dat het onderwijs iets uitdagender lijkt te zijn geworden, de kwaliteit van het onderwijs iets is verhoogd, en er meer maatwerk en meer begeleiding geboden wordt. Verder lijken de ondervraagden van de instellingen de positieve verwachtingen van de studieduureisen en urennorm met betrekking tot minder uitval en vsv en meer instroom, gevormd door de beleidstheorie, niet te onderschrijven.
- Studentgegevens laten zien dat er nauwelijks meer doorstroom is naar het mbo vanuit de theoretische leerweg van het vmbo; de doorstroom van het schooljaar 2018-2019 is nagenoeg hetzelfde als voor schooljaar 2013-2014. Eerstejaarsuitval en vsv nemen op niveau 2, 3 en 4 niet af en het diplomarendement blijft nagenoeg gelijk. De verwachte positieve effecten treden vooralsnog dan ook niet op.

Hoofdstuk 3

Gevolgen afschaffen drempelloze instroom mbo-2

3.1 Inhoud van de maatregel

Sinds augustus 2014 gelden voor alle mbo-2-opleidingen weer vooropleidingseisen. Deze maatregel werd ingevoerd om de uitval uit mbo-2-opleidingen tegen te gaan. Volgens de memorie van toelichting[3] was één van de grote oorzaken van deze uitval namelijk dat er een instroom mogelijk was van ongediplomeerde studenten, “waarvan betwijfeld moet worden of zij de passende capaciteit hebben”.

Instroom in niveau 2 is mogelijk als de deelnemer beschikt over a) een vmbo-diploma, b) een overgangsbewijs naar het 4e jaar havo/vwo, c) een mbo-1-diploma, d) of een ander bij ministeriële regeling aangewezen diploma of bewijsstuk. Toelating is de verantwoordelijkheid van mbo-instellingen. Een instelling mag ook deelnemers toelaten die niet voldoen aan de gestelde vooropleidingseisen. Daarvoor is een toelatingsonderzoek nodig, die onder verantwoordelijkheid van de school wordt uitgevoerd. In de WEB wordt gesteld dat de toelatingstoets vergelijkbaar is met het colloquium doctum in het hoger onderwijs. De toets valt onder de verantwoordelijkheid van de instelling. Het is hierbij van belang dat de instelling deze toets deugdelijk afneemt en de uitkomst ervan controleerbaar en betrouwbaar is. Er is dus veel vrijheid voor instellingen voor de invulling.

Door deze maatregelen zouden er alleen nog studenten in mbo-2 kunnen instromen die in principe in staat zouden zijn om de opleiding succesvol af te ronden.

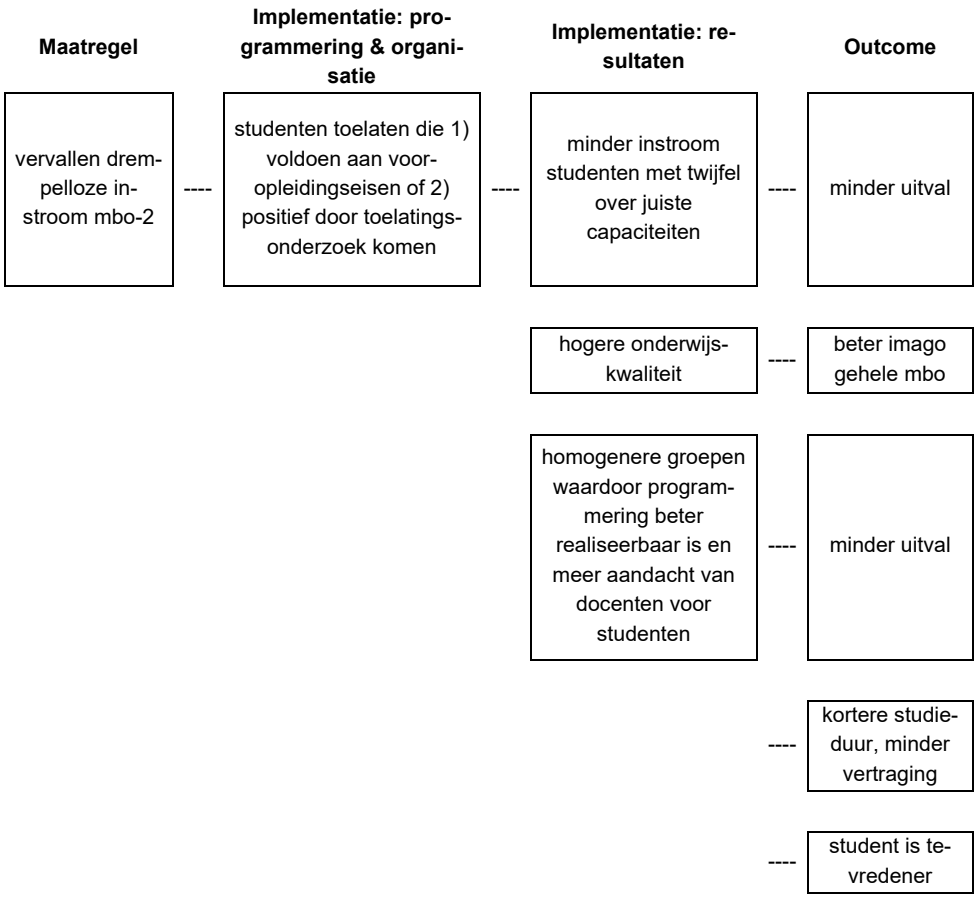
3.2 Beleidstheorie

De aanname is dat afschaffing van de drempelloze instroom in mbo-2, in combinatie met de intensivering van het onderwijs, in mbo-2, leidt tot een verhoging van de onderwijskwaliteit, resulterend in onder andere een hoger rendement, vermindering van de uitval en een beter imago van het mbo als geheel.

3 De memorie van toelichting hoort bij de wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs ten behoeve van het bevorderen van meer doelmatige leerwegen in het beroepsonderwijs en het moderniseren van de bekostiging van het beroepsonderwijs, zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 187, nr. 3.

Het hoofdmechanismen hierachter is dat de studentpopulatie die in mbo-2 instroomt *meer homogeen* zal worden en beter zal zijn voorbereid op en toegerust voor de mbo-opleiding. Daardoor hoeven opleidingen zich minder te richten op deficiënties en andere beperkingen en kunnen docenten zich meer en beter richten op het onderwijs, de beroepsvorming en de versterking van de samenhang met en doorstroom naar mbo-3 en mbo-4. De homogenisering van de groep die een mbo-2-opleiding volgt, c.q. een beter voorbereide instroom in mbo-2, dient ook te leiden tot meer tevreden studenten, minder uitval en minder studievertraging. Meer tevredenheid, minder uitval en minder vertraging kunnen weer leiden tot een beter imago van het mbo als geheel.

Schematisch ziet de beleidstheorie er als volgt uit:



Bevindingen uit voorgaande metingen

Dit rapport doet verslag van de vierde meting, sinds de inwerkingtreding van de wet 'Doelmatige Leerwegen'. Op basis van bovenstaande schema kan worden bekeken welke uitkomsten er nu liggen en wat het vertrekpunt is voor de huidige meting. Met betrekking tot de implementatie kan ten eerste worden gesteld dat door het beëindigen van de drempelloze instroom op niveau 2 bij steeds meer instellingen de intakeprocedures zijn aangepast en dat docenten meer transparantie en duidelijkheid rondom de intake ervaren. Met betrekking tot de uiteindelijke resultaten en de uitkomsten laat de vorige meting zien dat de homogeniteit in mbo-2 nog nauwelijks is verhoogd. Bevraagden gaven in deze meting aan dat de verschillen in mbo-2 nog steeds (zeer) groot zijn. Mogelijk is hier een verband met de (relatief) verhoogde instroom vanuit vmbo-basis, terwijl de samenstelling van de leerlingpopulatie in vmbo-basis is veranderd, mogelijk door opwaartse druk van ouders en passend onderwijs. Wat betreft de overige aspecten (tevredenheid bij docenten en studenten, uitval, diplomarendement, profilering en imago mbo) ziet steeds ongeveer de helft (40-60%) van de respondenten een positief effect van de maatregel. In volgende paragrafen gaan we in op de verschillende fases van de beleidstheorie en bekijken we in hoeverre veranderingen hebben plaatsgevonden sinds de vorige meting.

3.3 Invoering van de maatregel

Visie beleid binnen instellingen

Op basis van voorgaande metingen kon worden vastgesteld dat de meeste bevraagde instellingen beleid hebben ten aanzien van de afschaffing van de drempelloze instroom en dat dit beleid zich vooral richt op de inhoud van en de criteria voor toelatingsonderzoeken. In de huidige, vierde meting is in het bijzonder aandacht uitgegaan naar die visie die instellingen hebben ten aanzien van de studenten die op niveau 2 mogen instromen. Hiermee wordt afgeweken van eerdere metingen.

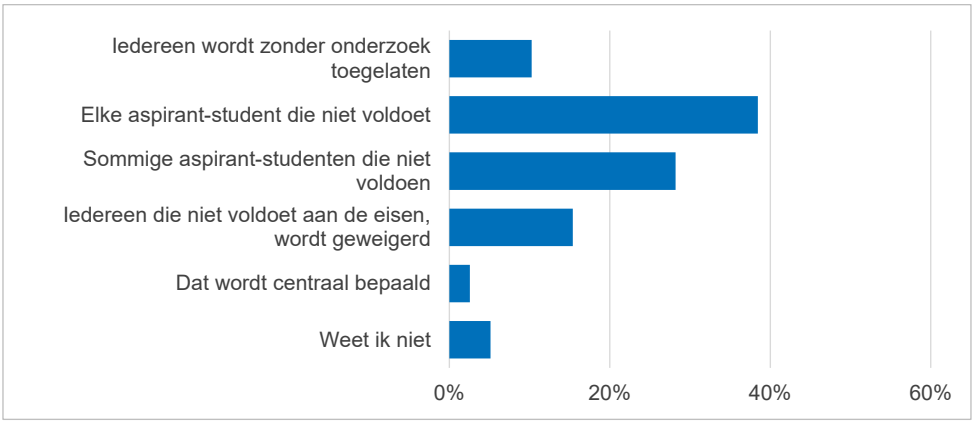
Meer dan 80% van de bevraagde instellingen geeft aan dat er binnen de instelling een visie bestaat op welke studenten er op niveau 2 mogen instromen. Op de open vraag hoe gestalte gegeven wordt aan deze visie geven de instellingen diverse antwoorden. Bij de grote ROC's wordt unaniem aangegeven dat iedereen die 'wettelijk toelaatbaar is' wordt geplaatst. De overige kandidaten gaan via een toelatingscommissie die zich buigt over de plaatsing. Bij de kleinere ROC's vinden we enkele instellingen die aangeven dat in principe 'iedereen welkom' is. Ook wordt er aangegeven dat voor de studenten met een 'minder toereikend niveau' maatwerk kan worden verzorgd. De verantwoordelijken geven allen aan dat studenten die niet aan de startkwalificatie voldoen, middels toelatingsonderzoeken toch kunnen worden geplaatst. Tevens hebben we aan de be-

trokkenen van de instellingen de vraag voorgelegd of er naar hun idee voldoende invulling gegeven wordt aan de eigen visie binnen de opleidingen. Op één instelling na, geven alle vertegenwoordigers aan dat dit het geval is.

In lijn met de vragen aan de beleidsverantwoordelijken, hebben we aan de betrokkenen van opleidingen de vraag gesteld of het nu helder omschreven is wie wel en niet worden toegelaten. Bijna alle betrokkenen geven aan dat dit het geval was.

Tevens hebben we gevraagd in hoeverre er bij de opleiding gebruikgemaakt wordt van toelatingsonderzoeken (zie figuur 3.1). Hoewel iedere student die niet voldoet aan de vooropleidingseisen in principe een toelatingsonderzoek moet ondergaan, blijkt de praktijk soms anders. Zo blijkt uit de bevraging op *opleidingsniveau* dat 10% van de opleidingen iedereen toelaat zonder eerst een onderzoek te hebben gedaan. Dat is een iets groter aandeel dan vorig jaar. Voorts geeft 15% aan dat iedereen die niet voldoet aan de eisen te weigeren. Iets meer dan een derde van de opleidingen voert *altijd* een toelatingsonderzoek uit bij studenten die niet voldoen aan de toelatingseisen. Dit aandeel ligt lager dan in de eerdere meting (toen was het bijna 60%). Het aandeel opleidingen dat aangeeft een toelatingsonderzoek te doen bij *sommige* aspirant-studenten die niet voldoen aan de eisen is in de huidige meting hoger dan in de eerdere meting (28% tegenover circa 11% in de vorige meting). Overkoepelend kan gesteld worden dat er momenteel iets minder vaak met toelatingsonderzoeken wordt gewerkt dan in voorgaande meting.

Figuur 3.1: Mate waarin een toelatingsonderzoek wordt toegepast op studenten in 2018-2019



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, opleidingsniveau, n=39

De opleidingen is ook om toelichting gevraagd waarom er voor deze manier van toelating is gekozen. Bij de opleidingen waar werd aangegeven dat iedereen een toelatingsonderzoek moet doen die niet voldoet aan de instroomeisen, wordt gesteld dat dit duidelijkheid geeft aan de studenten. Bovendien geven de opleidingen aan dat op deze manier eerder sprake is van een eerlijke behandeling. Ook zien respondenten de intake als een goede manier om de motivatie en geschiktheid te beoordelen. Van de groep die aangeeft in sommige gevallen af te wijken van het toelatingsonderzoek, geeft een deel aan dit te doen om toch maatwerk te kunnen bieden. Zo stelt een respondent: *'Wij hebben vaak te maken met instromers die al wat ouder zijn en geen diploma hebben behaald in het verleden maar waarvan wij wel denken dat ze over het juiste niveau beschikken'*. Tot slot geeft een klein aantal nog aan te beschikken over een drempelloze instroom en bijvoorbeeld enkel te adviseren om wel of niet in te stromen.

Ten slotte is er in de vragenlijst aan ondervraagden van opleidingen gevraagd in welke mate zij kunnen inschatten welk aandeel van de aspirant-studenten in schooljaar 2018-2019 in de opleiding niet voldeed aan de toelatingseisen. Ruim 40% van de bevraagden stelt dat het gaat om een groep van 5 tot 10%. Een derde denkt dat dit aandeel minder is. Ruime een vijfde schat in dat het gaat om meer dan 10%, waarbij een enkeling denkt aan 40% van de studenten die niet voldoet aan de toelatingseisen.

Ervaren gevolgen voor de instroom op niveau-2-opleidingen

Aan zowel afgevaardigden van instellingen als opleidingen is de vraag voorgelegd of de afschaffing van de drempelloze instroom tot gevolg heeft gehad dat er nu meer aandacht is voor de instroom op niveau-2. Verantwoordelijken voor de instellingen geven in iets meer dan de helft van de gevallen aan dat de aandacht gelijk is gebleven. Ruim 40% geeft aan dat er nu meer aandacht is voor de instroom op niveau-2-opleidingen. Bij de opleidingen geeft meer dan de helft aan dat de aandacht is toegenomen. Middels open antwoorden konden respondenten van respectievelijk de instellingen en de opleidingen toelichting geven. Instellingen wijzen daarbij vooral op het feit dat er reeds veel aandacht was voor de instroom. Verantwoordelijken van opleidingen geven te kennen dat de focus nu scherper ligt op wie wel en niet kan doorstromen. Zo geeft een betrokkene aan dat '*…er nu extra gelet wordt op vooropleidingen. Voorheen gaven we veel studenten een kans, maar hierdoor zagen we een te groot niveauverschil. Dit had tot gevolg dat er uiteindelijk toch uitval was na verloop van de opleiding*.'

3.4 Ervaringen, knelpunten en gepercipieerde effecten

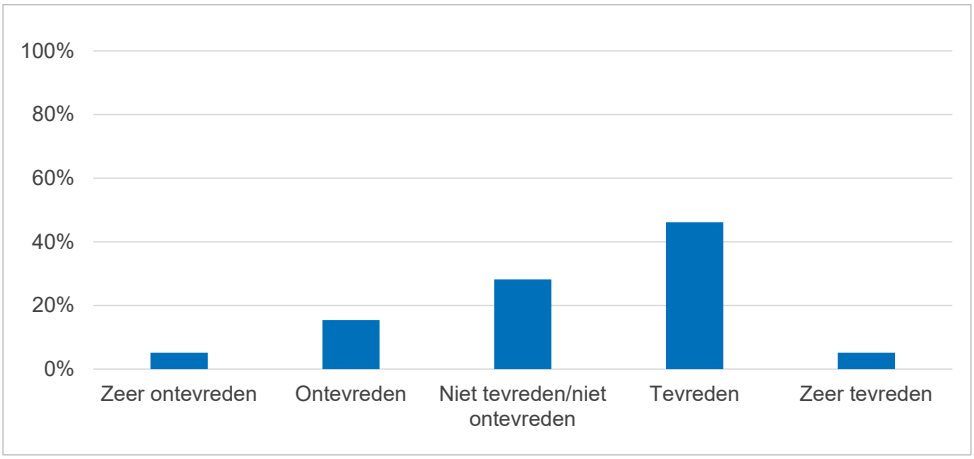
In deze paragraaf komen verschillende aspecten aan de orde die betrekking hebben op de ervaringen, de knelpunten bij en de gepercipieerde effecten van het afschaffen van de drempelloze instroom mbo-2.

Tevredenheid toelatingsprocedure

Ongeveer de helft van de respondenten op het *opleidingsniveau* is *(zeer) tevreden* over de wijze waarop de toelating voor de instromende studenten in het schooljaar 2018-2019 wordt georganiseerd (zie figuur 3.2). Eén van de respondenten geeft aan dat diens tevredenheid voortvloeit uit de autonomie die zij hebben over de toelatingsprocedure: "*We organiseren de toelating zelf, dus daar waar we niet tevreden zijn passen we de instroomprocedure aan. We evalueren ieder jaar en stellen bij"*. Tegelijkertijd geeft ongeveer een vijfde deel aan *(zeer) ontevreden* te zijn (8 van de 39 bevraagde opleidingen). In de vorige meting gaf een ruimere meerderheid van de respondenten bij de opleidingen aan *(zeer) tevreden* te zijn met de intake zoals deze nu is georganiseerd. De tevredenheid over de toelating lijkt daarmee het afgelopen schooljaar te zijn afgenomen.

Uit de casestudies komt naar voren dat instellingen het in ieder geval een positief punt vinden dat het afschaffen van de drempelloze instroom de situatie rondom intake en toelating helderder heeft gemaakt. Daarmee is de keuze voor niveau 1 of 2 ook beter uit te leggen, zowel naar studenten als naar ouders.

Figuur 3.2: Tevredenheid over de intake na afschaffing drempelloze instroom mbo-2, opleidingen



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=39

Een belangrijk beoogd effect van het toelatingsonderzoek is dat niveau-2-studenten vaker over de juiste capaciteiten beschikken. In de vorige meting werd op het opleidingsniveau aangegeven dat ongeveer in een derde van de gevallen de aspirant-studenten wel voldeden aan de vooropleidingseisen. Echter bestonden er alsnog twijfels of de capaciteiten van de studenten voldoende waren om de mbo-2-opleiding te volgen. Dit is in de recente meting op een andere wijze onderzocht. Zo is nu, op zowel opleidings- als beleidsniveau, gevraagd in hoeverre niveau-2-studenten met het afschaffen van de drempelloze instroom vaker beschikken over de juiste capaciteiten. Een vijfde van de instellingen geeft aan dat dit 'iets vaker' het geval is. Meer dan de helft stelt dat dit hetzelfde is gebleven. Een klein aandeel van 14% stelt dat het iets minder is geworden. Voor de opleidingen stellen we een vergelijkbaar beeld vast. Ook hier is meer dan de helft van mening dat de niveau-2-studenten nu ongeveer over dezelfde (cognitieve) capaciteiten beschikken als voor de regeling. Een kwart vindt dat er een toename is van capaciteiten en een vijfde vindt juist dat de capaciteiten gemiddeld lager zijn geworden. Voorts werd er middels een open vraag aan de instellingen en opleidingen voorgelegd wat de vaststelling over de cognitieve capaciteiten betekent voor het onderwijs van de studenten. We behandelen eerst de opleidingen. Daarvoor geldt voor de groep die aangeeft dat de situatie niet is gewijzigd dat de verschillen tussen de studenten nog altijd aanwezig zijn en dat er nog altijd (veel) maatwerk nodig is. Ook geven diverse opleidingen aan dat het onderwijs niet veranderd is. Voor de groep die aangeeft dat de capaciteiten nu hoger zijn, geldt voor een enkeling dat ze aangeven dat het '…onderwijs nu effectiever aangeboden kan worden'. Een aantal opleidingen die aangaf dat de capaciteit is afgenomen heeft dit niet verder toegelicht. De antwoorden van de instellingen tonen aan dat er (veel) verschillen zitten tussen de instellingen wanneer het gaat om de cognitieve capaciteiten van de niveau-2-studenten. Zo stellen sommige instellingen vast dat de uitval is afgenomen, terwijl andere juist stellen dat deze is toegenomen. Diverse respondenten benadrukken dat er nog altijd veel maatwerk nodig is voor sommige studenten en de samenstelling van de populatie nog altijd heterogeen. Voorts wordt er ook benadrukt dat het de cognitieve capaciteit van een student niet altijd het heetste hangijzer is. Zo stelt een instelling: *'Capaciteit is niet het grootste vraagstuk, de bijkomende (persoonlijke) problematiek maakt dat er fors in het pedagogisch-didactisch klimaat moet worden geïnvesteerd. Een (ooit) behaald VMBO-BB diploma is geen garantie op succes'.*

Ervaren knelpunten

Op *beleidsniveau* geeft drie kwart van de respondenten aan geen knelpunten te ervaren bij het afschaffen van de drempelloze instroom binnen de organisatie. Dit komt overeen met de voorgaande meting. Daar tegenover geeft 'slechts' 4% aan daadwerkelijk knelpunten te ervaren, en heeft iets meer dan een vijfde hier geen inzicht in.

Op *opleidingsniveau* lijkt op dit gebied sprake te zijn van een wisselend beeld over de afgelopen jaren. Zo gaf in het schooljaar 2016-2017 nog 25% van de opleidingen aan knelpunten te ervaren, waar het in het jaar erna aanzienlijk toenam naar 45%. In het schooljaar 2018-2019 lijkt dit aandeel weer gedaald te zijn naar ongeveer 20%. Van die 20% geeft een respondent aan dat door de maatregel geen ruimte meer is voor maatwerk. Daar tegenover zegt een respondent aan dat er steeds meer interventies gedaan moeten worden om een student succesvol de opleiding te laten afronden. Ook geeft een respondent aan dat vertraging een knelpunt is na de afschaffing drempelloze niveau 2: "*Vertraging bij het inschrijfproces. Studenten kunnen daardoor minder snel tussentijds starten en zitten in afwachting thuis op de bank*.".

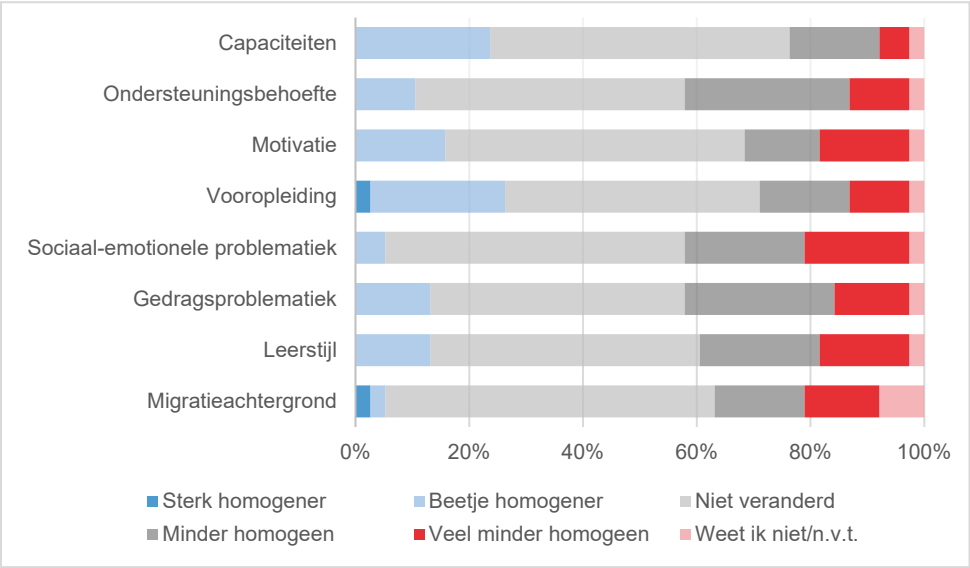
Gepercipieerde effecten

Op basis van de beleidstheorie zou een homogenere groep studenten één van resultaten moeten zijn van de afschaffing drempelloze instroom mbo-2. Dit zou ervoor (kunnen) zorgen dat programmering beter realiseerbaar is en docenten meer eenduidig aandacht kunnen geven aan studenten. Zo gaf in de vorige meting een grote meerderheid (70%) aan dat bij een meer homogene klas de docent meer aandacht kan geven aan leerlingen. Echter is deze vraag in de huidige meting niet meer gesteld. Wel is in de huidige meting aan respondenten op *opleidingsniveau* gevraagd in welke mate er nu daadwerkelijk meer tijd is voor persoonlijke begeleiding van studenten op niveau 2 dan voorheen. Bijna 60% van de respondenten geeft aan dat er niet meer tijd is voor persoonlijke begeleiding van mbo-2 studenten dan voorheen. Terwijl er met de invoering van de maatregel wel gestreefd wordt naar meer aandacht/begeleiding lijkt dit in de praktijk nog niet altijd het geval te zijn.

Om verder de homogeniteit te meten is onder andere de vraag voorgelegd in welke mate binnen de opleiding sprake is van homogeniteit op diverse aspecten. Daar waar respondenten in de vorige meting konden reageren met (zeer) veel verschillen tot geen verschillen, zijn deze antwoordopties veranderd naar *(sterk) homogener* tot *(veel) minder homogeen*. De voorgelegde aspecten zijn daarentegen hetzelfde gebleven. In de vorige meting kwam naar voren dat de respondenten op *opleidingsniveau* in grote meerderheid de gewenste grotere homogeniteit op de meeste aspecten niet terugzien in de klassen. Zowel op het gebied van capaciteiten, ondersteuningsbehoeften, motivatie, sociaal-emotionele problematiek als op gedragsproblematiek zagen respondenten *zeer veel verschillen* tussen leerlingen. Met het afschaffen van de drempelloze mbo-2 werd beoogd dat deze verschillen kleiner worden. Met andere woorden, er werd verwacht dat de groepen, in het bijzonder rondom de zojuist besproken aspecten, (sterk) homogener zijn geworden. Uit de huidige meting blijkt dat ongeveer een vierde van de respondenten de groep *sterk/een beetje* homogener vindt geworden op het gebied van capaciteit en vooropleiding (zie figuur 3.3). Gevolgd door de motivatie waarvan bijna 16% van de respondenten aangeeft dat de groep *een beetje* homogener is geworden.

Op vrijwel alle aspecten geeft de helft van de respondenten aan dat de groep in het schooljaar 2018-2019 onveranderd is gebleven. Op het gebied van ondersteuningsbehoefte, sociaal-emotionele problematiek en gedragsproblematiek geeft zelfs een substantieel deel van de respondenten aan dat de groep mbo-2 *(veel) minder* homogeen is geworden (40%). Hiermee lijkt vooralsnog de samenstelling van de leerling populatie in niveau 2 niet homogener te zijn geworden, zoals de beleidstheorie beoogde. Dit beeld zien we ook terug in de gesprekken die gevoerd zijn tijdens de casestudies. Door een respondent wordt uitgelegd dat het afschaffen van de drempelloze instroom juist een averechts effect heeft gehad op homogeniteit: door alleen nog maar naar vooropleiding te kijken bij de toelating, is de groep jongeren die binnenkomt op niveau 2 meer divers dan voorheen. Voorheen werd een deel van deze (op basis van vooropleiding) toelaatbare jongeren doorverwezen naar niveau 1 (of Entree). Hoewel dus de samenstelling in niveau 2 op het vlak van vooropleiding mogelijk wat homogener is geworden, is die in de beleving van een deel van de instellingen juist minder homogeen geworden op het vlak van ondersteuningsbehoefte, gedragsproblematiek, leerstijl en achtergrondkenmerken zoals migratieachtergrond. Dit is in lijn met het beeld dat in andere recente onderzoeken geschetst wordt[4].

Figuur 3.3: Homogeniteit van mbo-2-opleidingen naar samenstellingskenmerken



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=38

4 Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (2020). Adviesrapport niveau 2.

De afgelopen metingen werden afgevaardigden van zowel instellingen als opleidingen gevraagd in welke mate de maatregelen bijdragen aan het bereiken van verschillende effecten. Hierop kon geantwoord worden met *niet* tot *veel effect*. Hiermee werd beoogd de invloed van de afschaffing drempelloze instroom in mbo-2 inzichtelijk te maken. In de huidige meting hebben respondenten op een iets andere wijze de vraagstelling hierover gekregen. Zo hebben zij op de diverse stellingen aan kunnen geven in welke mate zij hier *(helemaal) mee oneens* tot *(helemaal) mee eens* zijn.

Op *beleidsniveau* geeft bijna 11% aan het idee te hebben dat docenten op niveau 2 tevredener zijn dan voorheen. Echter, 36% van de respondenten is het hier *(helemaal) mee oneens.* Vervolgens ziet ongeveer 7% van de respondenten thans een bijdrage aan de verbetering van het imago van niveau 2; een vijfde deel is het hier *(helemaal) mee oneens*. Rondom de uitval van studenten geeft 21% aan dat er minder mbo-2 studenten uitvallen dan voorheen, 43% is het hier *(helemaal) mee oneens.* Respondenten zijn het meest positief over de kans dat studenten een diploma behalen op niveau 2; daar geeft 29% aan het er *mee eens* te zijn dat studenten meer kans hebben dan voorheen. Ongeveer 40% van de respondenten zijn daarentegen een stuk minder positief over de verbetering van een homogenere groepen rondom capaciteit, meer aandacht voor persoonlijke begeleiding, de kwaliteit van het onderwijs en de tevredenheid van studenten. Voorts is 60% van de respondenten het er zelfs *(helemaal) mee oneens* dat er meer tijd is voor persoonlijke ontwikkeling. In voorgaande metingen is gevraagd in hoeverre respondenten verwachten dat de deze zojuist genoemde aspecten zouden verbeteren; meer dan de helft hiervan was hier positief over. Echter blijkt nu dat wanneer gevraagd wordt naar daadwerkelijke effecten, dat bij de meerderheid van de respondenten geen sprake is van de verwachte positieve effecten.

De diverse stellingen over de invloed van de maatregel zijn eveneens voorgelegd aan respondenten op *opleidingsniveau*. Ook hier zijn respondenten het meest positief over de kans dat studenten een diploma halen op niveau 2; 31% is het *eens* met het gegeven dat studenten meer kans hebben op het behalen van een diploma. Vervolgens zegt ruim een vijfde van de respondenten dat de capaciteiten van studenten op niveau 2 dichterbij elkaar liggen dan voorheen. Dit aandeel ligt hoger dan bij de respondenten op *beleidsniveau.* Daar tegenover geeft twee derde aan dat de capaciteiten niet dichterbij elkaar liggen. Wat betreft de aspecten meer tijd voor persoonlijke begeleiding, de kwaliteit van het onderwijs, de tevredenheid van studenten/docenten, kans op uitval en het imago, zijn de respondenten overwegend negatief. Op alle deze aspecten geeft minimaal 40% aan *(helemaal) oneens* te zijn met de verbetering ervan. Voornamelijk op het gebied van homogeniteit, aandacht van docenten, kwaliteit van onderwijs en uitval is het aandeel hoog. Respondenten op opleidingsniveau zijn daarmee op deze aspecten overwegend negatiever dan respondenten op beleidsniveau.

Ook is in de huidige meting aan zowel respondenten op opleidings- als beleidsniveau gevraagd in welke mate zij vinden dat het afschaffen van de drempelloze instroom op niveau 2 van invloed is geweest op diverse andere aspecten (tevredenheid bij docenten en studenten, uitval, diplomarendement, profilering en imago mbo). Op *opleidingsniveau* is te zien dat ongeveer 30% *enigszins tot zeer positief is* over de invloed van de maatregel op het diplomarendement en de tevredenheid van de studenten. Daartegenover is 26% *enigszins tot zeer negatief* over de invloed op het diplomarendement. Op dit aspect lopen de meningen dan ook erg uiteen. Op *beleidsniveau* zijn respondenten overwegend neutraal (*noch positief, noch negatief)*.

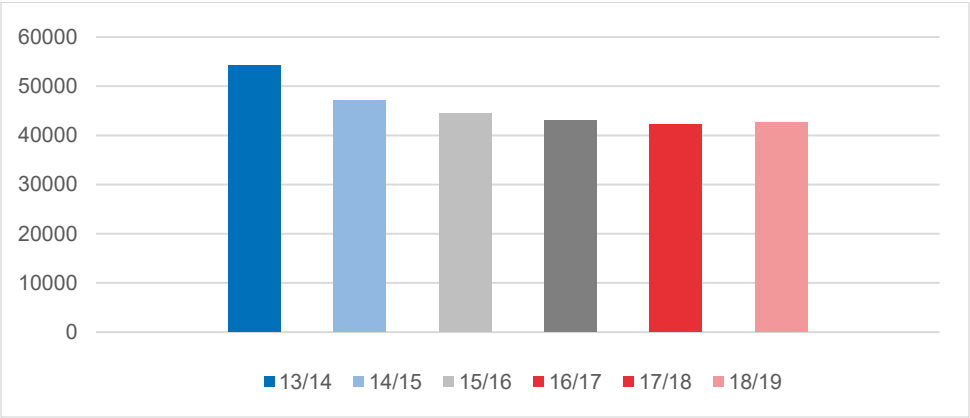
Tot slot konden respondenten zowel op opleidings- als beleidsniveau aangeven waar volgens hen de grootste uitdaging ligt voor de toekomst van niveau 2 opleidingen. Hieruit blijkt dat op *opleidingsniveau* voornamelijk de aansluiting op het gebied van (ondersteunings)behoefte, doorgroeimogelijkheden en motivatie de belangrijkste aspecten zijn die in de toekomst een uitdaging zullen vormen. Zo geeft een respondent aan dat het een uitdaging doch noodzakelijk is om studenten te begeleiden met een "rugzak"*,* omdat die (individuele) studenten een steeds groter wordende problematiek meebrengen op niveau 2*.* Maar ook wordt het een uitdaging "*om onderscheid te maken tussen niveau 2 opleidingen waarvan studenten na het behalen van het diploma direct de arbeidsmarkt op gaan zoals bv logistiek of zorg en opleidingen die studenten meer voorbereiden op doorstroom naar niveau 3 en 4*". Tevens is een veelvoorkomend aspect de motivatie van studenten: "*Wat we zien is dat studenten niet zo snel gemotiveerd zijn…. De grootste uitdaging zit erin om ze in zo'n korte tijd … beroepstrots te leren*". De antwoorden op *beleidsniveau* zijn sterk vergelijkbaar. Maatwerk wordt regelmatig genoemd als essentieel aspect voor deze doelgroep.

3.5 Effecten van het verdwijnen van de drempelloze instroom mbo-2

Instroom en samenstelling instroom

De afgelopen jaren nam de instroom op niveau 2 steeds af. Van 54.237 studenten in 2013-2014 naar nog geen 42.200 studenten in 2017-2018. In schooljaar 2018-2019 is de instroom weer licht is gestegen naar bijna 42.600 studenten (zie figuur 3.4).

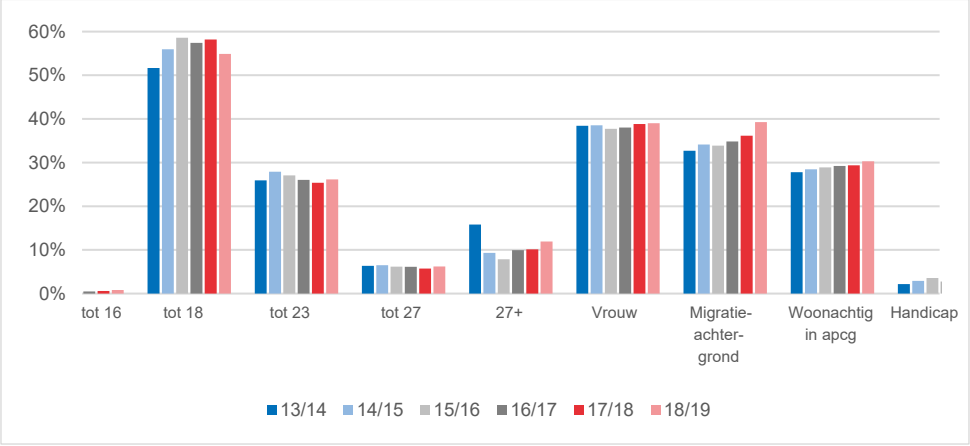
Figuur 3.4: Instroom mbo-2 per cohort



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

De samenstelling van de instroom lijkt ook weer te veranderen in schooljaar 2018-2019 ten opzichte van het schooljaar ervoor. Zo neemt het percentage jonge studenten (tot 18 jaar) af (van 58 naar 55%) en stijgt het aandeel oudere studenten (27 jaar en ouder) van 10 naar 12%. Er is zit tevens een stijgende lijn in het aandeel studenten met een migratieachtergrond dat is toegenomen van 36 naar 39% en van het aandeel studenten die woonachtig zijn in een armoedeprobleemcumulatiegebied van 29 naar 30% (zie figuur 3.5).

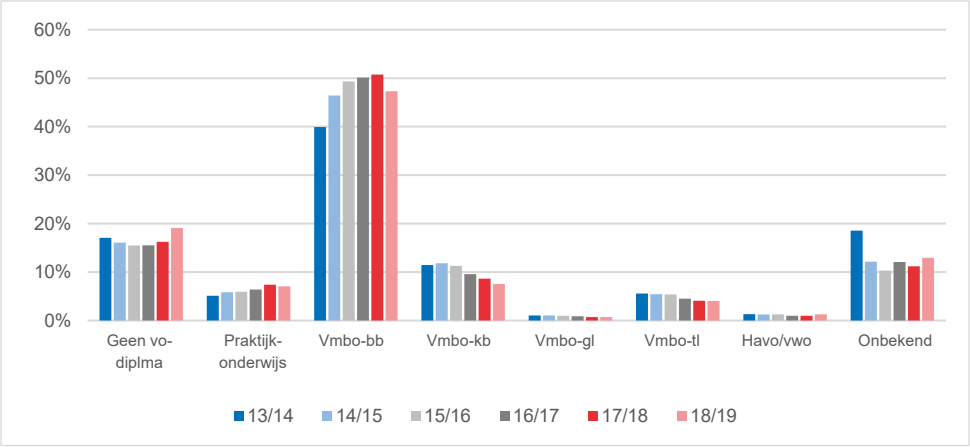
Figuur 3.5: Instroom mbo-2, naar persoonskenmerken en cohort



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Tevens is gekeken naar de vooropleidingen van studenten die instromen in een mbo-2 opleiding (zie figuur 3.6). Er bestaat voornamelijk een verschil tussen cohort 2017-2018 en 2018-2019 in het aandeel studenten dat instroomt zonder een vo-diploma. Daar is een stijging te zien van 3 procentpunten (van 16 naar 19%). Deze groep studenten behoren normaliter niet op niveau 2 in te stromen, met uitzondering van studenten die een bewijs hebben dat ze de eerste 3 leerjaren van de havo of het vwo goed hebben doorlopen, of studenten die een toelatingsonderzoek succesvol hebben doorlopen. Daarnaast is het aandeel studenten vanuit de basisberoepsgerichte leerweg gestegen tussen 2013-2014 en 2017-2018 (van 40% naar 51%), maar dit is tussen 2017-2018 en 2018-2019 licht gedaald met vier procentpunten. Ook is een relatieve daling zichtbaar in de instroom van kaderberoepsgerichte leerweg; het aandeel is gedaald van 11% in schooljaar 2013-2014 naar 8% in 2018-2019.

Figuur 3.6: Instroom mbo-2, naar vooropleiding en cohort

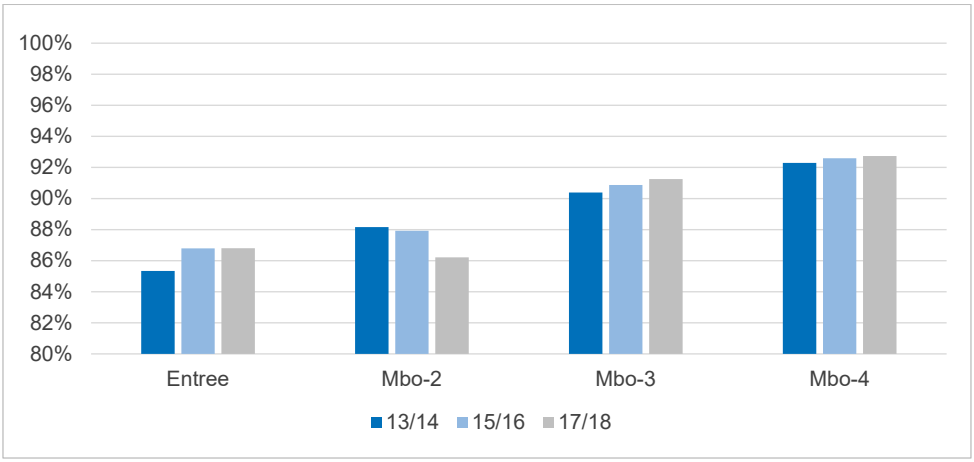


Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Studenttevredenheid

Zoals we ook in de vorige rapportage hebben laten zien, is het aandeel tevreden bol-studenten in niveau 2 in de loop van de jaren iets kleiner geworden (zie figuur 3.7). Het aandeel bol-studenten dat zijn/haar opleiding een voldoende geeft, neemt (licht) af, van 88 naar 86%. Bij de andere niveaus neemt het aandeel voldoendes juist toe.

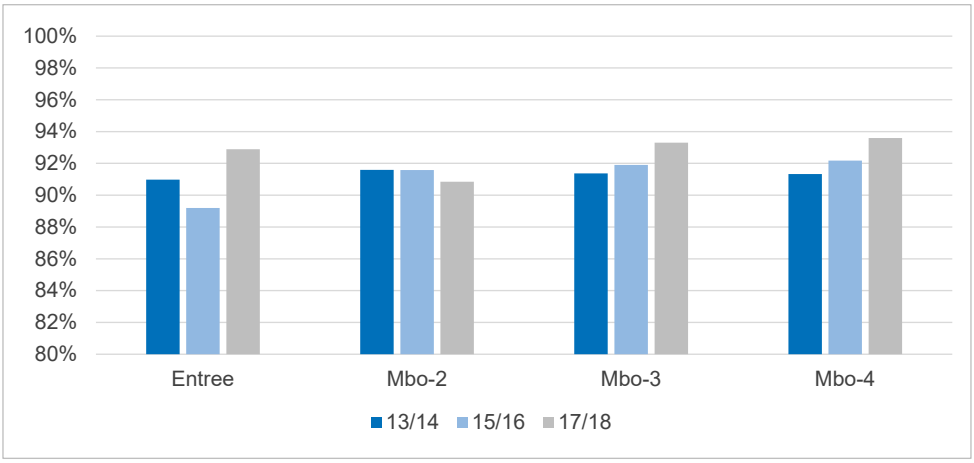
Figuur 3.7: Tevredenheid bol-studenten, per niveau en cohort



Bron: JOB-Monitor

Ditzelfde patroon zien we onder bbl-studenten: het aandeel studenten dat een voldoende geeft aan de niveau 2 opleiding neemt iets af, terwijl dat bij de andere opleidingen toeneemt (zie figuur 3.8).

Figuur 3.8: Tevredenheid bbl-studenten, per niveau en cohort

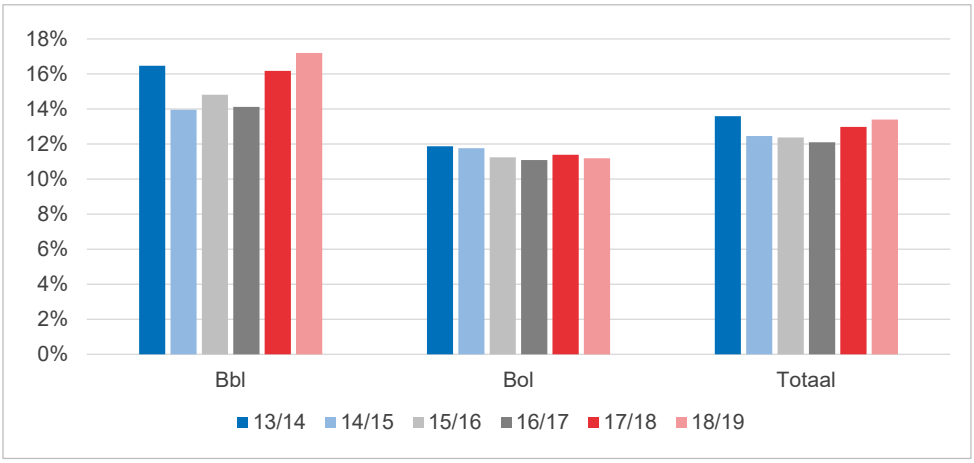


Bron: JOB-Monitor

Uitval eerstejaars

Vervolgens kijken we naar de eerstejaarsuitval uit mbo-2 (zie figuur 3.9). Deze figuur laat zien dat de uitval in het mbo-2 over het algemeen licht is toegenomen. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de grotere aandeel bbl mbo-2-studenten dat tijdens of direct na het eerste jaar zonder diploma de opleiding verlaat. Dit aandeel is gestegen van 16% in schooljaar 2017-2018 naar 17% in 2018-2019. Voor bol-studenten is de eerstejaarsuitval vrijwel gelijk gebleven. Met de afschaffing wordt beoogd dat de uitval van mbo-2 studenten afneemt, echter is dit tot dusver niet aan de orde. Uit de casestudies komt naar voren dat betrokkenen bij intake en toelating de hogere eerstejaarsuitval relateren aan het toelatingsrecht. Voorheen hadden opleidingen meer mogelijkheden om studenten niet toe te laten als de kans op succes laag was. Dit kon ook voorkomen bij studenten die wel beschikten over de juiste vooropleiding, bijvoorbeeld door verkeerde motivatie of gedragsproblemen. Tegenwoordig kunnen studenten zich beroepen op het toelatingsrecht waardoor deze studenten met veel risico op uitval wel beginnen aan de opleiding. Ook wordt aangegeven in de casestudies dat er sprake is van toegenomen opwaartse druk, ook vanuit entree, terwijl instellingen tegelijkertijd minder tools in handen hebben om studenten af te wijzen die niet geschikt lijken voor niveau 2.

Figuur 3.9: Eerstejaarsuitval uit mbo-2, naar instroomcohort en leerweg

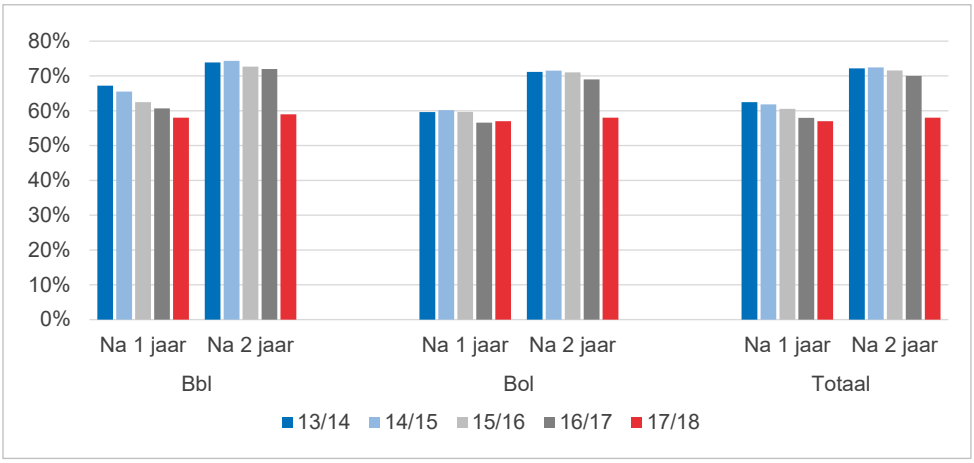


Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed. Eerstejaarsuitval: geen diploma gehaald op t0 en geen inschrijving op t1

Rendement

Figuur 3.10 laat zien dat in de bbl het diplomarendement na één jaar licht is afgenomen in het laatste meetjaar (met drie procentpunten), en dat het diplomarendement na twee jaar nog iets sterker is afgenomen (met 13 procentpunten). In de bol is het diplomarendement na één jaar nagenoeg gelijk gebleven, maar is ook het diplomarendement na twee jaar gedaald (met 11 procentpunten). In totaal doet de grootste daling in diplomarendement in 2017-2018 zich daarmee voor in het diplomarendement na twee jaar, maar ook het diplomarendement na één jaar zakt licht. Met de afschaffing drempelloze niveau 2 wordt indirect gestreefd naar een hoger diplomarendement. Gezien de resultaten in figuur 3.14 zijn deze doelen (nog) niet gerealiseerd. Uiteraard kunnen ook andere invloeden hier een rol in spelen, zoals groenpluk door de economische hoogconjunctuur tijdens de laatste meting. In de casestudies wordt door betrokkenen een relatie gelegd tussen instroom in niveau 2 vanuit de entreeopleidingen en een lager diplomarendement op niveau 2. Hoewel studenten met een entreediploma toelaatbaar zijn voor niveau 2, leidt dit naar mening van deze betrokkenen niet altijd tot diplomasucces op niveau 2. In de casestudies kwam ook een signaal naar voren dat het niveau van mbo-2 opleidingen wat zwaarder is geworden om de aansluiting met niveau 3 en 4 te verbeteren. Dit zou er ook toe kunnen leiden dat het behalen van een diploma in mbo-2 voor sommige studenten moeilijker is geworden.

Figuur 3.10: Diplomarendement na 1 en 2 jaar, naar instroomcohort en leerweg



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

3.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk staat de afgeschafte drempelloze instroom in mbo-2 centraal. Vanaf schooljaar 2014-2015 gelden vooropleidingseisen en moet een aspirant-student die niet aan die vooropleidingseisen voldoet een toelatingsonderzoek ondergaan. Daarmee wordt onder andere beoogd dat de studentpopulatie homogener zou worden, waardoor het voor docenten makkelijker wordt om gerichter aandacht aan studenten te besteden. In combinatie met het intensiveren van de opleiding zou dit kunnen leiden tot meer tevreden studenten en docenten, minder uitval, een hoger diplomarendement en een beter imago van het mbo.

Een grote meerderheid van de instellingen geeft aan dat er binnen de instelling een duidelijke visie bestaat op de instroom van niveau 2 studenten en dat hier in voldoende mate invulling aan wordt gegeven. Bijna alle betrokkenen van de opleidingen geven aan dat het helder omschreven is wie wel en niet worden toegelaten, en dat dit ook aan ouders en studenten helder gecommuniceerd kan worden.

In principe moet elke student die niet voldoet aan de vooropleidingseisen een toelatingsonderzoek doen. Echter komen niet alle aspirant-studenten in aanraking met een dergelijk toelatingsonderzoek. Iets meer dan een derde van de ondervraagde opleidingen geeft aan *altijd* een toelatingsonderzoek uit te voeren bij studenten die niet voldoen aan de toelatingseisen. Dit lijkt een lager aandeel dan de vorige meting, waar 60% van de opleidingen aangaf altijd een toelatingsonderzoek uit te voeren.

Wat betreft de tevredenheid over de toelatingsonderzoeken van *opleidingen* blijkt dat vrijwel de helft *(zeer) tevreden* is over de werkwijze. Terwijl ongeveer een vijfde deel van de respondenten aangeeft *(zeer) ontevreden* te zijn. Per saldo zijn hiermee de meeste respondenten van de opleidingen tevreden over de wijze waarop de toelating tot de opleiding thans is georganiseerd. Op *beleidsniveau* geeft drie kwart van de respondenten in de huidige meting aan geen knelpunten te ervaren rondom het afschaffen van de drempelloze instroom. Dit lijkt overeen te komen met voorgaande meting. Op *opleidingsniveau* is er sprake van een positiever beeld ten opzichte van de voorgaande meting. Daar waar in de vorige meting nog vrijwel de helft van de opleidingen knelpunten ervaren rondom deze maatregel, lijkt dit in de huidige meting te zijn gedaald naar een vijfde van de respondenten.

Een belangrijk doel van het onderzoek is om onder andere de effecten van de afschaffing van de drempelloze instroom inzichtelijk te maken. Zo zijn een homogenere groep en meer aandacht voor studenten hoofddoelen van de afschaffing van de drempelloze instroom. Volgens de respondenten is echter de homogeniteit amper toegenomen. On-

geveer een vierde van de respondenten vindt dat de groep alleen homogener is geworden op het gebied van capaciteit en vooropleiding. Op het gebied van ondersteuningsbehoefte, sociaal-emotionele problematiek en gedragsproblematiek geeft een substantieel deel van de respondenten aan dat de groep mbo-2 *(veel) minder* homogeen is geworden (40%). Hiermee blijft de vraag bestaan of de gewenste resultaten, zoals meer homogeniteit, door de afschaffing drempelloze mbo-niveau 2 daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden.

Wat betreft de overige mogelijke effecten van de maatregel (tevredenheid bij docenten en studenten, uitval, diplomarendement, profilering en imago mbo) zijn respondenten op *beleidsniveau* het meest positief over de kans dat studenten een diploma halen op niveau 2; daar geeft bijna 30% aan het er mee eens te zijn dat studenten meer kans hebben dan voorheen. Daarnaast is ongeveer 40% van de respondenten niet positief over het effect van de maatregel op de aandacht voor persoonlijke begeleiding, de kwaliteit van het onderwijs en de tevredenheid van studenten. Ongeveer 60% van de respondenten vindt dat er niet meer tijd is voor persoonlijke begeleiding. Respondenten op *opleidingsniveau* zijn op deze aspecten overwegend negatiever dan respondenten op beleidsniveau.

Wanneer het gaat om eerstejaarsuitval en diplomarendement, gaan de ontwikkelingen niet in de richting van de doelstellingen van de maatregel. De eerstejaarsuitval neemt licht toe en het diplomarendement licht af. Ook de tevredenheid van studenten neemt op niveau 2 licht af, terwijl het op andere niveaus. In de casestudies komt naar voren dat er door toelatingsrecht nu studenten in mbo-2 opleidingen toegelaten worden die voorheen niet toegelaten zouden zijn vanwege lage kans op studiesucces, bijvoorbeeld door verkeerde motivatie of (gedrags-)problemen. Dit zou de iets hogere uitval en iets lager diplomarendement (deels) kunnen verklaren.

Vanzelfsprekend kan er op basis van deze resultaten geen causale conclusie getrokken worden over het effect van de afschaffing van de drempelloze instroom. Er zijn immers andere factoren die ook van invloed kunnen zijn op de onderzochte uitkomstmaten, zoals veranderingen in conjunctuur en beleidsmaatregelen zoals passend onderwijs. Mogelijk zijn die meer bepalend dan de onderzochte beleidsmaatregel.

Hoofdstuk 4

Invoering entreeopleiding

4.1 Inhoud van de maatregel

De omvorming van niveau-1-opleidingen naar entreeopleidingen vindt zijn oorsprong in het Actieplan Focus op Vakmanschap 2011-2015[5]. Hiermee hebben entreeopleidingen een andere positie gekregen ten aanzien van de overige mbo-niveaus. Kenmerken van de nieuwe entreeopleiding zijn:

- de maximale duur bedraagt één jaar;
- een entreeopleiding bereidt voor op doorstroom naar mbo niveau 2 of instroom op de arbeidsmarkt;
- Binnen de bol-variant bedraagt de opleiding minimaal 1.000 klokuren, waarvan de begeleide onderwijstijd (BOT) ten minste 600 uur bedraagt. Binnen de bbl-variant bedraagt de minimumnorm BOT 200 uur[6].
- Entreeopleidingen zijn alleen toegankelijk voor studenten die niet voldoen aan de vooropleidingseisen voor een mbo-opleiding op niveau 2 of hoger en niet meer volledig leerplichtig zijn[7].
- Studenten mogen alleen geweigerd worden als ze al twee jaar ingeschreven zijn geweest in een entreeopleiding.
- Binnen vier kalendermaanden na start van de opleiding moet een bindend studieadvies (BSA) zijn afgegeven. Hierbij kan ook advies worden uitgebracht over een wenselijke verandering van leerweg of keuze voor een bepaald profiel[8]

4.2 Beleidstheorie

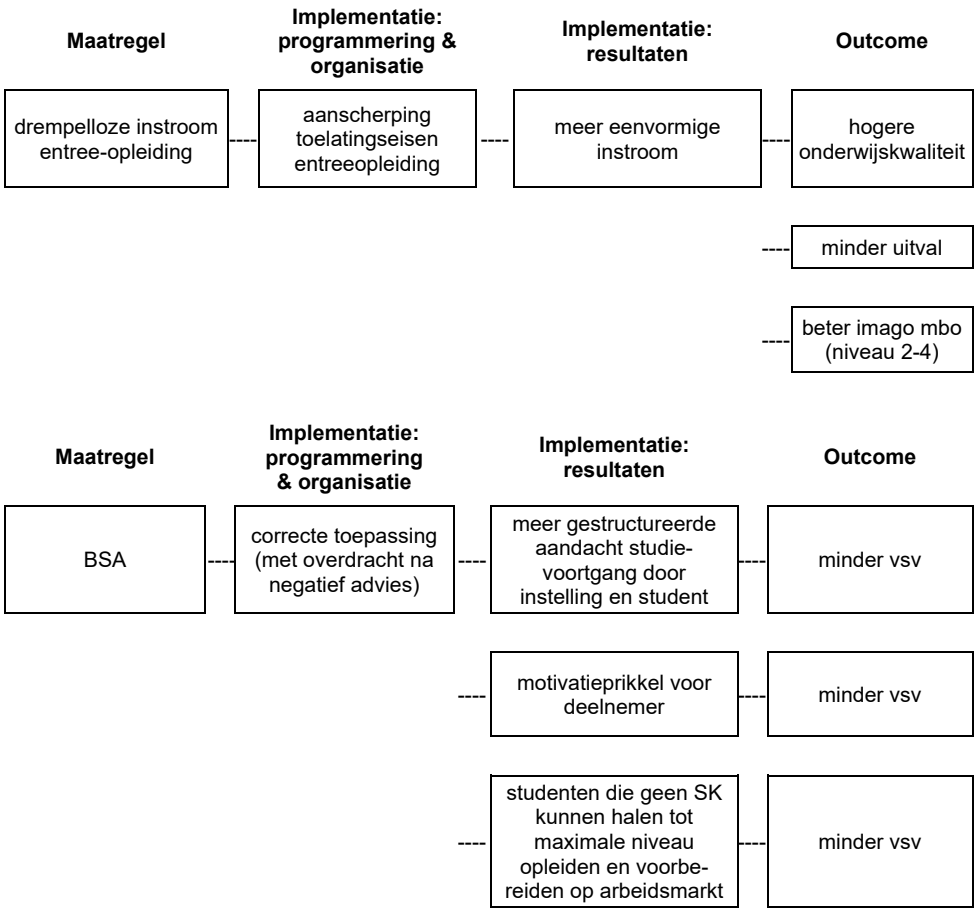
Met invoering van entreeopleidingen wordt beoogd: een hogere kwaliteit van het onderwijs, een hoger rendement en een lagere uitval. Studenten die geen startkwalificatie kunnen behalen worden zo beter voorbereid op werk. Uit de beleidstheorie blijkt dat het mechanisme achter deze beoogde veranderingen zit in een 1) meer uniforme instroom en 2) intensivering van het onderwijs. In entreeopleidingen is de BOT-norm zo ingericht

5 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 524, nr. 88.
6 WEB, artikel 7.2.7, lid 3a en lid 4.
7 Een uitzondering hierop is de (ingedaalde) entreeopleiding in het vmbo of pro.
8 Haan, M. de (2016). Het Bindend Studieadvies in de Entreeopleiding. Woerden: MBO Raad.

dat er meer ruimte is voor intensivering (van bijvoorbeeld taal-en rekenonderwijs) en maatwerk (zoals individuele coaching en loopbaanbegeleiding).

Een andere belangrijke verandering is het bindend studieadvies (BSA). Studenten dienen binnen vier maanden na aanvang van de studie een bindend advies te krijgen over de voortgang van de studie. Hiermee wordt beoogd dat de student meer gemotiveerd raakt om de opleiding af te ronden, dat er vanuit de instelling meer aandacht is voor de studievoortgang van de student, en dat de student (die geen startkwalificatie kan halen) beter is voorbereid op de arbeidsmarkt.

De beleidstheorie achter de invoering van entreeopleidingen is in onderstaand overzicht schematisch weergegeven.



4.3 Invoering van de maatregel

Verandering van niveau-1 naar entree

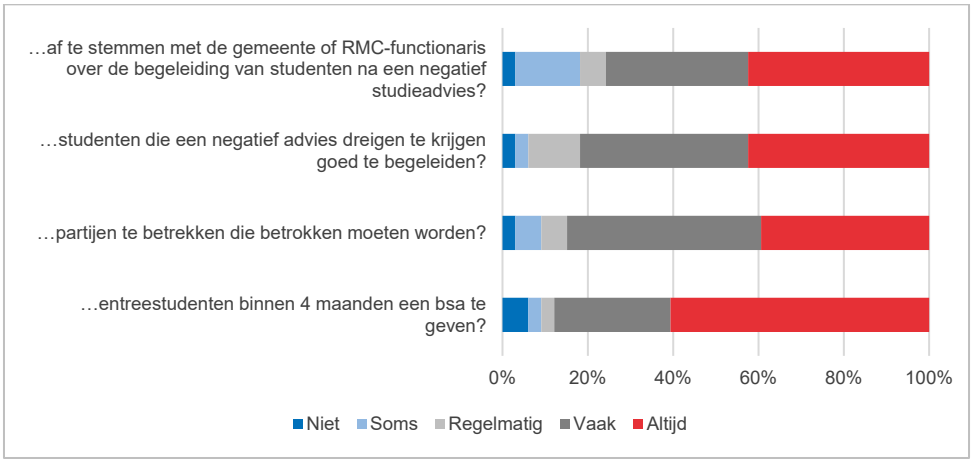
Na invoering van de entreeopleiding op 1 augustus 2015 zijn instellingen aan de slag gegaan met wijzigingen op het vlak van organisatie, zoals toelating en intake procedure, ondersteuning in eerste en tweede lijn, en afstemming met praktijkonderwijs, gemeente, RMC, vo-scholen en leerbedrijven. Ook zijn opleidingen veelal aan de slag gegaan met aanpassingen in het onderwijsprogramma, programmering van lesuren en het pedagogisch en didactisch model. In de huidige meting zijn we niet meer ingegaan op deze aanpassingen, omdat deze inmiddels voltooid zijn. Een ruime meerderheid van de respondenten op beleids- en opleidingsniveau geeft aan dat er in schooljaar 2018-2019 geen veranderingen meer zijn doorgevoerd rondom de invoering van de entreeopleiding.

4.4 Ervaringen, knelpunten en gepercipieerde effecten

Bindend studieadvies

Een belangrijk kenmerk van de entreeopleiding is dat er binnen vier maanden een bindend studieadvies (BSA) wordt gegeven aan de studenten. In voorgaande metingen zagen we dat het de meerderheid van de instellingen lukt om dit BSA op tijd af te geven, en dat het aandeel negatieve BSA's, dat leidt tot het moeten verlaten van de opleiding zeer beperkt is. Ook in de huidige meting zien we dat het de meerderheid van de instellingen vaak of altijd lukt om entreestudenten binnen vier maanden een BSA te geven (zie figuur 4.1). Ook worden meestal relevante partijen betrokken en worden de studenten met een negatief BSA meestal goed begeleid. Afstemming met gemeente of RMC bij een negatief advies gebeurt ook volgens de meeste instellingen vaak tot altijd, hoewel ook bijna 20% van de instellingen aangeeft dat dit niet of alleen soms gebeurt. In schooljaar 2018-2019 heeft een klein deel (6%) verbeteringen doorgevoerd in de afstemming met RMC en gemeente. Verder geeft een ruime meerderheid van de instellingen aan geen veranderingen te hebben doorgevoerd in 2018-2019 als het gaat om de termijn waarop het BSA gegeven wordt, de partijen die betrokken moeten worden bij een negatief advies, en de begeleiding van studenten met een negatief advies. Wel geeft ruim 30% van de instellingen aan verbeteringen te hebben doorgevoerd in het format van het BSA. In de casestudies komt het geluid naar voren dat het niet voor elke student passend is om na vier maanden een BSA af te geven. De entreeopleiding is vaak maatwerk, en dan hangt het van de individuele student af wat een goed beslismoment is. Vier maanden zou vaak te snel zijn.

Figuur 4.1: Facetten van in hoeverre instellingen slagen in het geven van een bindend studieadvies in 2018-2019 (beleidsniveau)



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, n=33

Uitstroom

Instellingen en opleidingen is gevraagd of ze prioriteit geven aan de richting van de entreeopleiding naar doorstroom naar een vervolgstudie of naar werk. Geen van de ondervraagden van de instellingen geeft aan prioriteit te geven aan doorstroom naar werk, hoeveel op opleidingsniveau dit wel een enkele keer wordt aangegeven (7%). Ruim een derde van de instellingen geeft aan prioriteit te geven aan de doorstroom naar onderwijs (36%), en de meerderheid vindt zowel de route naar onderwijs als werk belangrijk (58%). Dit beeld is vergelijkbaar met voorgaande jaren. Dit jaar is ook gevraagd of de instelling een visie heeft op doorstroommogelijkheden en het loopbaanperspectief van de studenten in de entreeopleiding. Hoewel drie kwart aangeeft hier visie op te hebben, geeft tegelijk ook een kwart van de instellingen aan deze visie niet te hebben. Dit hangt samen met de bevinding dat ruim 30% van de instellingen aangeeft niet te monitoren wat studenten doen na het verlaten van de entreeopleiding, en zo'n 10% kan geen inschatting maken van het aandeel studenten dat doorstroomt naar studie of werk. Hoewel dus het vervolg na de entree voor een aanzienlijk deel van de instellingen een blinde vlek is, geeft ruim 80% van de instellingen aan tevreden te zijn over de entreeopleiding wat betreft de voorbereiding op een vervolgstudie, en zo'n 65% is tevreden op de voorbereiding op werk.

Op opleidingsniveau zien we echter een ander beeld: hier geeft bijna 100% aan te monitoren wat studenten gaan doen na het verlaten van de opleiding. Zo'n drie kwart van de opleidingen geeft aan dat na het verlaten van de entreeopleiding het merendeel van de studenten doorstroomt naar opleiding of werk. Op opleidingsniveau is de tevredenheid over de voorbereiding op het vervolg na de entreeopleiding dan ook hoog (meer dan 90% tevreden tot zeer tevreden). In de casestudies komt verder naar voren dat op dat moment, toen er sprake was van hoogconjunctuur, de meeste gediplomeerden wel aan werk komen. Het is de vraag hoe dit zich ontwikkelt als de conjunctuur weer verandert. De perspectieven op de arbeidsmarkt zijn momenteel vooral relatief gunstig voor bbl-ers.

Knelpunten

In voorgaande metingen bleek dat opleidingen bij de uitvoering van de entreeopleiding het meest knelpunten ervaren op het vlak van het begeleiden van studenten, de intake bij twijfels over de mogelijkheden van een kandidaat student en nazorg bij het zoeken naar werk. In de laatste meting zien we dat zo'n 70% van de instellingen geen knelpunten ondervindt in de organisatie van de entreeopleidingen, en ongeveer een derde van de instellingen wel. Knelpunten die naar voren komen zijn het vinden van geschikt personeel voor deze doelgroep met soms complexe problematiek, en daaraan gerelateerde knelpunten bij het begeleiden van studenten. Ook komt in deze meting naar voren dat de taalachterstand van instromers (bijvoorbeeld van statushouders) soms voor problemen zorgt in het onderwijs.

Ook geeft bijna 20% van de opleidingen aan dat de betrokkenheid van leerbedrijven te klein is bij de entreeopleiding, terwijl ongeveer drie kwart aangeeft dat deze betrokkenheid voldoende is.

Gepercipieerde effecten

Aan respondenten op beleids- en opleidingsniveau zijn vragen voorgelegd over de effecten die deze betrokkenen hebben waargenomen als gevolg van de invoering van de entreeopleiding in 2015.

Meer de helft van de instellingen geeft aan dat de aandacht voor kwetsbare groepen zonder diploma binnen de instellingen (sterk) is toegenomen als gevolg van de invoering van entreeopleidingen. Ongeveer een derde geeft aan dat deze aandacht gelijk is gebleven, en zo'n 9% neemt een afname waar. Op opleidingsniveau zien we een vergelijkbaar beeld, hoewel hier een enkele opleiding aangeeft dat de intensieve coaching nu minder intensief is door invoering van de entreeopleiding.

Ook geeft ongeveer de helft van de instellingen aan dat studenten als gevolg van de invoering van de entreeopleiding meer intensieve coaching krijgen. Ongeveer een derde ziet hierin geen verandering, en geen enkele instelling neemt een afname van intensieve coaching waar.

Zowel op instellings- als opleidingsniveau wordt door ongeveer de helft van de respondenten aangegeven dat studenten nu meer loopbaanbegeleiding krijgen door invoering van de entreeopleiding. Een derde geeft aan dat er niets veranderd is op dit vlak, en niemand ziet een achteruitgang van de hoeveelheid loopbaanbegeleiding.

De vraag of het onderwijsniveau is gestegen als gevolg van de invoering van de entreeopleiding is een lastige: zo'n 20% weet hier geen antwoord op te geven. Op instellingsniveau ziet ongeveer de helft van de respondenten een stijging van het onderwijsniveau, en op opleidingsniveau iets minder dan de helft. Ongeveer een derde is van mening dat het onderwijsniveau gelijk is gebleven. Een klein deel geeft aan dat het onderwijsniveau is gedaald na invoering van de entreeopleiding (11% op opleidingsniveau). In de casestudies komt naar voren dat door de invoering van de entreeopleiding het onderwijs op dit niveau verder is geprofessionaliseerd. De inbedding in de mbo-structuur, entree als volwaardige mbo-opleiding inclusief de daarbij horende opwaardering van examens ('het moet echt iets voorstellen') heeft de professionaliteit gestimuleerd, wat ten goede is gekomen aan de onderwijskwaliteit.

Als het gaat om tevredenheid van studenten en docenten geeft ongeveer de helft van de respondenten aan dat deze (enigszins of zeer) gestegen is als gevolg van de invoering van de entreeopleiding. Zo'n 20% ziet op dit vlak geen effect, en (bijna) niemand ziet een negatief effect op tevredenheid.

Kenmerken instroom

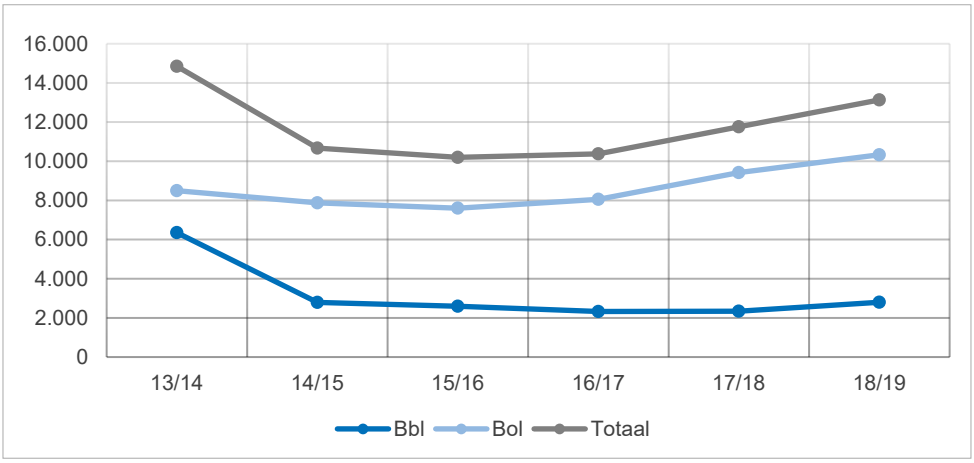
Een beoogd effect van de invoering van de entreeopleiding is dat de samenstelling van de leerlingpopulatie meer homogeen zou worden. In voorgaande metingen zagen we dat er echter aanzienlijke verschillen zijn tussen studenten wat betreft capaciteiten, en dit beeld wordt dit jaar opnieuw bevestigd. Op instellingniveau geeft zo'n 82% aan dat capaciteit en niveau van studenten zeer uiteenloopt, en op opleidingsniveau ziet ongeveer drie kwart van de ondervraagden dat er zeer veel diversiteit is op het vlak van niveau en capaciteit. Hiermee lijkt het doel van een meer homogene leerlingpopulatie vooralsnog niet behaald.

4.5 Effecten van invoering entreeopleiding

Instroom

Sinds schooljaar 2016-2017 is het aantal deelnemers aan de entreeopleiding met 25 procentpunten gestegen, van 10.389 deelnemers in 2016-2017 naar 13.128 in 2018-2019. De stijging was sterker in de bol dan in de bbl. De verhouding bol/bbl is tussen 2013-2014 en 2018-2019 veranderd van 60:40 naar 80:20.

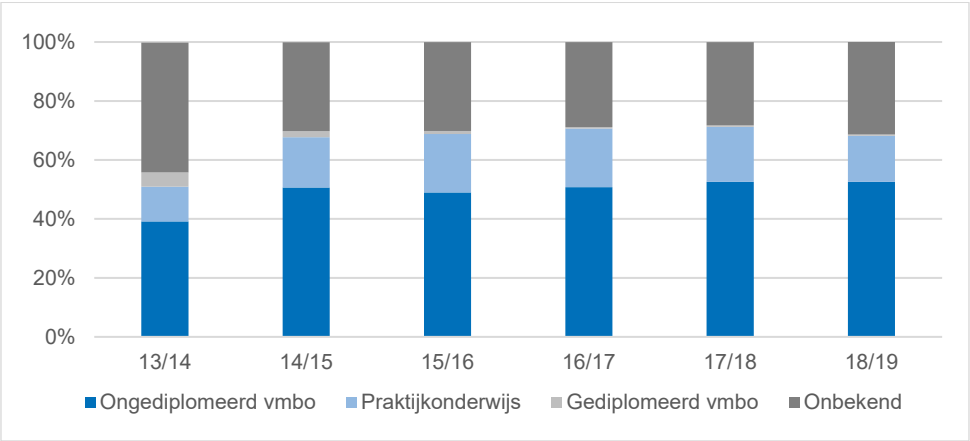
Figuur 4.2: Instroom entreeopleidingen naar leerweg en totaal (2013-2014-2018-2019)



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

In Figuur 4.3 wordt de verdeling van de instromers in de entreeopleiding naar vooropleiding getoond. Sinds de invoering van de entreeopleiding in 2015 komt gediplomeerde instroom nauwelijks meer voor. In het laatste jaar is in verhouding de groep die instroomt met een onbekende vooropleiding relatief iets groter geworden. Mogelijk hangt dit samen met de grotere instroom vanuit statushouders die in de casestudies naar voren kwam.

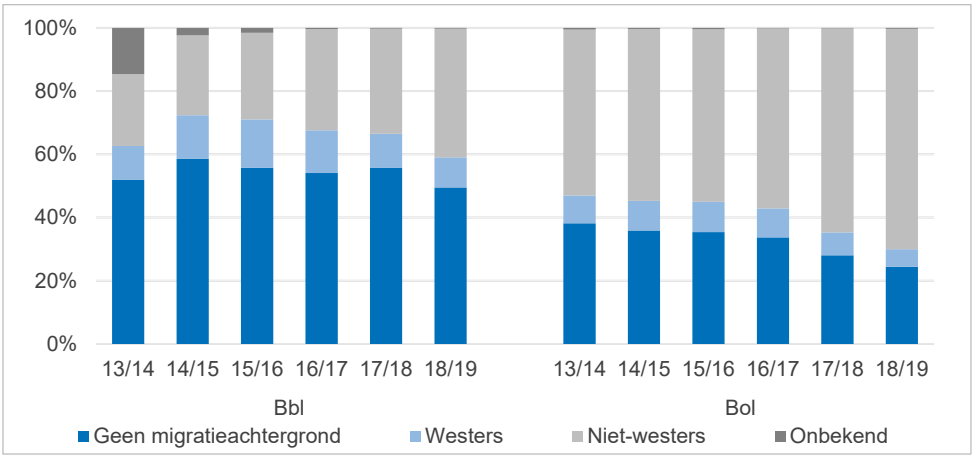
Figuur 4.3: Instroom entreeopleiding naar vooropleiding (2013-2014-2018-2019)



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Figuur 4.4 toont de instroom in de entreeopleiding naar migratieachtergrond. Ook hier zien we een toename van het aandeel studenten met een niet-westerse migratie achtergrond, met name in de bol. Dit resoneert met het grotere aandeel studenten met onbekende vooropleiding en de bevinding in de casestudies dat er meer studenten met een migratieachtergrond zijn ingestroomd.

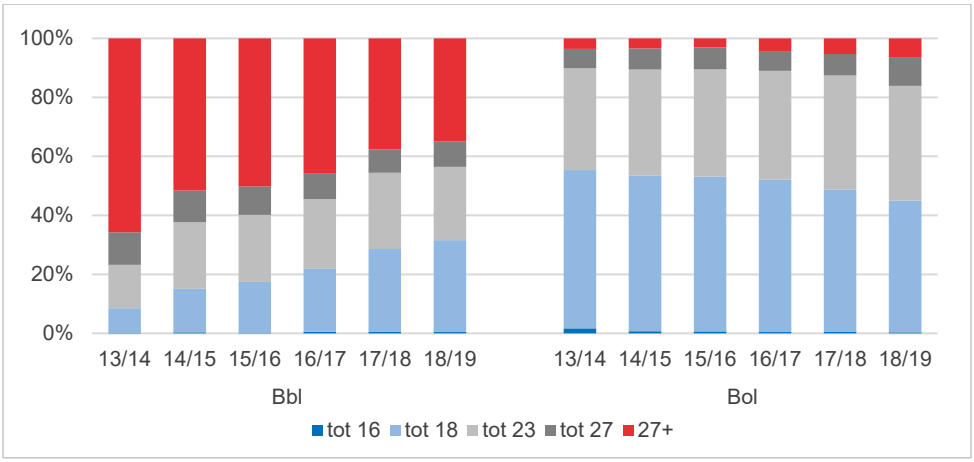
Figuur 4.4: Instroom entreeopleiding naar etniciteit (2013-2014-2018-2019)



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Figuur 4.5 laat de leeftijd van instromers in de entreeopleiding zien. In de bbl neemt het aandeel deelnemers van 27 jaar en ouder al jaren af, terwijl het aandeel deelnemers tot 18 aan het toenemen is. In de bol zien we het omgekeerde gebeuren: hier neemt de deelname van 27-plussers iets toe, terwijl er relatief minder jongeren tussen 16 en 18 instromen. In het laatste meetjaar was in de bbl de meerderheid ouder dan 27 (35%), en in de bol was de meerderheid (45%) tussen de 16 en 18 jaar.

Figuur 4.5: Instroom entreeopleiding naar leeftijd (2013-2014-2018-2019)

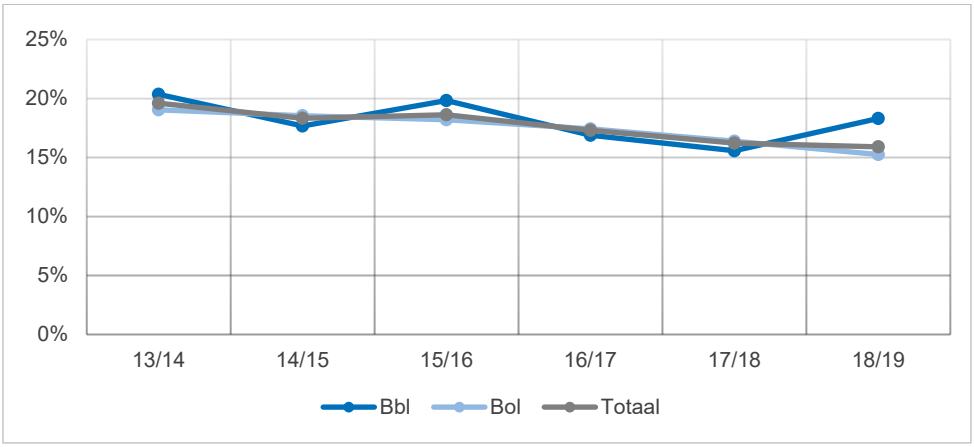


Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Uitval eerste jaar

Figuur 4.6 toont de ongediplomeerde uitval uit de entreeopleiding. In totaal is deze uitval al jaren aan het dalen, van 20% in schooljaar 2013-2014 naar 16% in 2018-2019. In het laatste jaar zien we een stijging van de uitval in de bbl, van 16 naar 18%.

Figuur 4.6: Ongediplomeerde uitval uit eerste jaar entreeopleiding naar leerweg en cohort

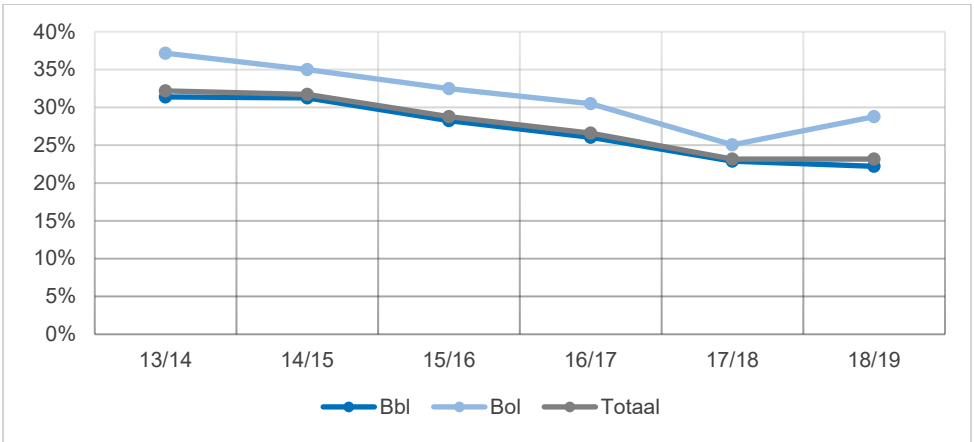


Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Vsv

Figuur 4.7 toont voortijdig schoolverlaten (vsv) uit de entreeopleiding. Het gaat hier om jongeren onder de 23 jaar die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten. Tussen 2013-2014 en 2017-2018 is de vsv elk jaar gedaald, van 32 naar 23%. In het laatste jaar zien we een stabilisatie van deze daling. In de bbl is vsv juist gestegen van 25 naar 29%.

Figuur 4.7: VSV binnen entreeopleiding naar leerweg en cohort

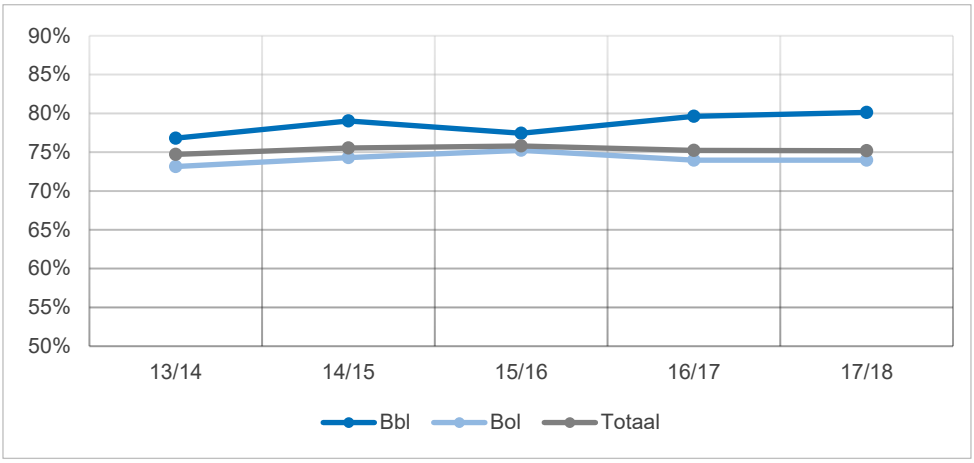


Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Diplomarendement

Figuur 4.8 toont het diplomarendement: de diplomering na één of twee jaar. Hierin zien we de sinds 2013-2014 weinig veranderingen: zo'n 75% behaalt het diploma binnen deze termijn. In de bbl ligt dit aandeel iets hoger (80%) dan in de bol (74%).

Figuur 4.8: Diploma behaald binnen twee jaar na instromen in entreeopleiding, naar leerweg en cohort

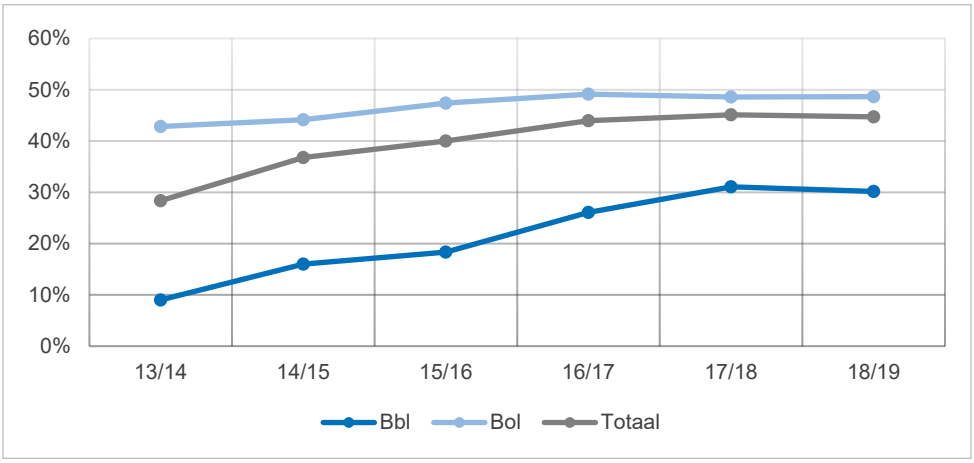


Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Stapelen

Figuur 4.9 toont het percentage studenten dat één jaar na uitstroom in de entreeopleiding ingeschreven staat op een hoger niveau (stapelen). Tussen schooljaar 2013-2014 en 2017-2018 is het aandeel stapelaars gestegen van 28 naar 45%. Het laatste jaar zien we een stabilisatie van het aandeel stapelaars. Het aandeel stapelaars is in de bol hoger (49%) dan in de bbl (30%).

Figuur 4.9: Stapelen in entreeopleiding naar leerweg en cohort



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

In de casestudies komt ook het beeld naar voren dat het aantal studenten dat na entree doorstroomt naar mbo-2 fors gegroeid is. Hoewel dit natuurlijk een gunstige ontwikkeling is in termen van onderwijssucces van deze studenten, wordt er in het veld ook opgemerkt dat deze studenten het vaak erg moeilijk hebben op niveau 2. Dit kan komen door bijvoorbeeld taalachterstand, maar ook door andere issues zoals gedragsproblemen. Hierdoor zou het gestegen diplomarendement in de entreeopleiding, in combinatie met het toelatingsrecht, voor een dalend rendementen op niveau 2 zorgen.

4.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op recente ontwikkelingen rondom de entreeopleiding, die in 2015 is ingevoerd ter vervanging van de eerdere niveau-1-opleidingen. De gedachte achter deze maatregel was dat de invoering van een drempelloze instroom, een andere verdeling van BOT en BPV, en de invoering van het BSA leiden tot een hogere

onderwijskwaliteit, minder uitval en minder vsv op dit niveau. We vatten hier de belangrijkste bevindingen samen.

- De invoering van entreeopleidingen is begonnen in 2015 en blijkt in de huidige meting grotendeels voltooid. Een ruime meerderheid van de respondenten geeft aan dat er geen grote wijzigingen meer zijn doorgevoerd rondom de invoering van de entreeopleidingen.
- Het beleid rondom het BSA is grotendeels ongewijzigd gebleven. De meerderheid van de instellingen geeft deze op tijd af (na vier maanden) maar enkele instellingen of opleidingen maken de (bewuste) keuze om dit niet of pas later te doen.
- De meerderheid van de opleidingen en instellingen vindt zowel de route naar vervolgonderwijs als de route naar werk na afloop van de entreeopleiding even belangrijk. Daarnaast geeft een derde van de instellingen aan prioriteit te geven aan de route naar vervolgonderwijs.
- Een meerderheid van instellingen en opleidingen is tevreden met de voorbereiding op zowel vervolgonderwijs als arbeid vanuit de entreeopleiding. Wel wordt de kanttekening geplaatst dat de arbeidsmarkt conjunctuurgevoelig is.
- Een meerderheid van de opleidingen en instellingen ondervindt geen knelpunten in de uitvoering van de entreeopleiding. Knelpunten die ervaren worden hebben te maken met het niet kunnen vinden van geschikt personeel voor deze doelgroep, en taalachterstand van de instromers.
- Een meerderheid van de instellingen en opleidingen geeft aan dat de aandacht voor kwetsbare groepen en intensieve coaching voor deze groepen na invoering van de entreeopleiding is gestegen. Op het vlak van loopbaanbegeleiding ziet ongeveer de helft van de respondenten een stijging van de aandacht die hiervoor is als gevolg van de invoering van de entreeopleiding. Ook de tevredenheid van studenten en docenten is volgens ongeveer de helft van de respondenten gestegen. (Bijna) niemand ziet een negatief effect op tevredenheid door invoering van de entreeopleiding.
- De onderwijskwaliteit is volgens ongeveer de helft van de respondenten gestegen door invoering van de entreeopleiding, maar ook ziet een klein deel (11% van de opleidingen) juist een daling van de onderwijskwaliteit.
- Hoewel een doel van de entreeopleiding was dat de instroom homogener zou worden, lijkt dit doel niet behaald: er wordt zeer veel diversiteit waargenomen op het vlak niveau en capaciteit van studenten.
- Het aantal deelnemers aan de entreeopleiding is sinds schooljaar 2016-2017 met 25 procentpunten gestegen, en deze stijging was het sterkst in de bol.
- De meeste deelnemers komen van het vmbo, zonder diploma. Zo'n 16% komt uit het praktijkonderwijs. Zowel in de bol als bbl zien we een toename van het aandeel jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond. Dit beeld komt ook naar voren

in de casestudies, waar de link wordt gelegd met problemen in het onderwijs door taalachterstanden. In de bol is de meerderheid van de deelnemers tussen de zestien en achttien jaar, in de bbl is de meerderheid ouder dan 27.

- Tussen schooljaar 2013-2014 en 2018-2019 is de ongediplomeerde uitval uit de entreeopleiding gedaald van twintig naar 16%. In de bbl is deze uitval het laatste jaar weer licht gestegen. Ook zien we de over de jaren heen een daling van de VSV (van 32 naar 23%), maar ook deze is het laatste jaar iets gestegen in de bol.
- Het diplomarendement (diplomering na één of twee jaar) is al jaren stabiel rond de 75%.
- Het aandeel stapelaars (studenten die na de entreeopleiding doorstromen naar een hoger niveau) is tussen schooljaar 2013-2014 en 2017-2018 gestegen van 28 naar 45%. In het laatste meetjaar is dit aandeel gestabiliseerd. In de casestudies komt naar voren dat studenten die vanuit entree naar niveau 2 gaan, daar lang niet altijd succesvol zijn. Hierdoor zou het verhoogde rendement in de entreeopleiding zorgen voor rendementsproblemen op niveau 2.

Hoofdstuk 5

Modernisering bekostigingssystematiek

5.1 Inhoud van de maatregel

Instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs worden bekostigd aan de hand van het aantal inschrijvingen (input) en behaalde diploma's (output). Per 1 januari 2015 is deze bekostigingssystematiek gemoderniseerd. Per niveau en leerweg kan de bekostiging verschillen. Zo is het landelijke budget (macrobudget) gesplitst naar een budget voor de entreeopleidingen, waarbij alleen de inputbekostiging van toepassing is, en een budget voor de mbo-opleidingen op niveau 2, 3 en 4, waarbij input- én outputbekostiging van toepassing zijn. Aan het budget voor de entreeopleidingen is een relevant deel van de middelen voor voorbereidende en ondersteunende activiteiten (VOA) toegevoegd, waarmee het bedrag per entreestudent relatief hoog is ten opzichte van de bedragen voor studenten op niveau 2, 3 en 4.

De kern van de wijziging was in eerste instantie de introductie van de cascadebekostiging (onderdeel van de inputbekostiging) en een wijziging van de outputbekostiging. Beide elementen worden verderop nader toegelicht.

Voor de periode 2015-2018 gold een overgangsperiode. Het positieve of negatieve verschil tussen de oude en nieuwe bekostiging is in die vier jaar, in stappen van 80%, 60%, 40% en 20%, ingehouden of bijbetaald op de nieuwe bekostiging. Daarnaast was in zowel 2017 en 2018 € 4 miljoen aan aanvullende middelen beschikbaar ter compensatie voor instellingen die relatief veel studenten met een langere inschrijvingsduur hadden.[9]

Belangrijk te benoemen is dat de cascadebekostiging per 1 januari 2019 afgeschaft is. Minister van OCW, Van Engelshoven, maakte dit op 6 maart 2018 per Kamerbrief bekend, nadat het eerder ook reeds in het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' van

9 Deze compensatieregeling is in de Staatscourant gepubliceerd op 5 mei 2017 met als titel 'Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 25 april 2017 nr. mbo/1121766, houdende regels voor het verstrekken van aanvullende middelen in het kader van kansengelijkheid ten behoeve van het wegnemen van financiële belemmeringen voor het behalen van het hoogst haalbare diploma in het beroepsonderwijs door diplomastapeling, het wisselen van opleiding of het opnieuw beginnen met een opleiding (Regeling compensatie langere inschrijvingsduur)'.

kabinet Rutte III van 10 oktober 2017 vermeld was. Met de afschaffing steunt de minister studenten die meer tijd nodig hebben om een mbo-diploma te behalen. Het afschaffen van de cascadebekostiging gaat gepaard met wederom een overgangsperiode. In drie jaar tijd wordt het verschil tussen de oude en nieuwe bekostiging, in stappen van 75%, 50% en 25%, ingehouden of bijbetaald op de nieuwe bekostiging.[10]
De overige wijzigingen in de bekostigingssystematiek – die per 2015 zijn doorgevoerd – blijven gehandhaafd.

Cascadebekostiging (onderdeel van de inputbekostiging)
De per 2015 ingevoerde, en per 2019 afgeschafte, cascadebekostiging is gebaseerd op een wegingsfactor voor de verblijfsduur van een student in het mbo. Deze wegingsfactor neemt af met de duur dat de student in het mbo verblijft, waarbij de bekostiging voor een student na een bepaald aantal verblijfsjaren in het mbo geheel stopt. Er wordt hierin een onderscheid gemaakt tussen entreeopleidingen en opleidingen op niveau 2, 3 en 4 (zie tabel 5.1).

Tabel 5.1: Cascadebekostiging

Verblijfsjaar	Vóór 2015 (alle niveaus)	2015 t/m 2018: Entree	2015 t/m 2018: mbo-2/-3/-4	Vanaf 2019 (alle niveaus)
1e verblijfsjaar	1,0	1,2	1,2	1,0
2e verblijfsjaar	1,0	0,6	1,0	1,0
3e verblijfsjaar	1,0	-	1,0	1,0
4e verblijfsjaar	1,0	-	1,0	1,0
5e verblijfsjaar	1,0	-	0,5	1,0
6e verblijfsjaar	1,0	-	0,5	1,0
7e verblijfsjaar en verder	1,0	-	-	1,0

Outputbekostiging
De outputbekostiging heeft alleen betrekking op behaalde diploma's op de niveaus 2, 3 en 4. De outputbekostiging wordt op drie manieren aangepast. Allereerst verandert het gewicht dat aan een diploma wordt toegekend (zie tabel 5.2).

De tweede aanpassing is de correctie op eerder behaalde diploma's in het mbo. Bij het behalen van een mbo-diploma, wordt het aantal eenheden van het eerder behaalde diploma in mindering gebracht. Voorbeeld: indien een student een diploma op niveau 3

10 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2018/09/17/besluit-tot-wijziging-van-het-uitvoeringsbesluit-web-met-name-in-verband-met-het-afschaffen-van-de-cascadebekostiging

behaalt en vervolgens op niveau 4, worden er in de nieuwe situatie eerst drie diploma-eenheden bekostigd en vervolgens twee extra (5 minus 3). In de oude situatie werden er eerst vier diploma-eenheden bekostigd en vervolgens nog eens vier. In dit voorbeeld bedraagt het totaalaantal bekostigde diploma-eenheden acht in de oude situatie versus vijf in de nieuwe situatie.

De derde aanpassing is dat deeltijd-bol-studenten en examendeelnemers niet meer worden bekostigd. Alleen diploma's van ingeschreven voltijdstudenten worden nog bekostigd. Hierop is een uitzondering bij uitgestelde examens, ofwel als een student binnen twee kalenderjaren na uitstroom alsnog examen doet.

Tabel 5.2: Outputbekostiging

Niveau	Vóór 2015	Vanaf 2015
Mbo-1	1	-
Mbo-2	2	1
Mbo-3	4	3
Mbo-4 (middenkaderopleiding)	4	5*

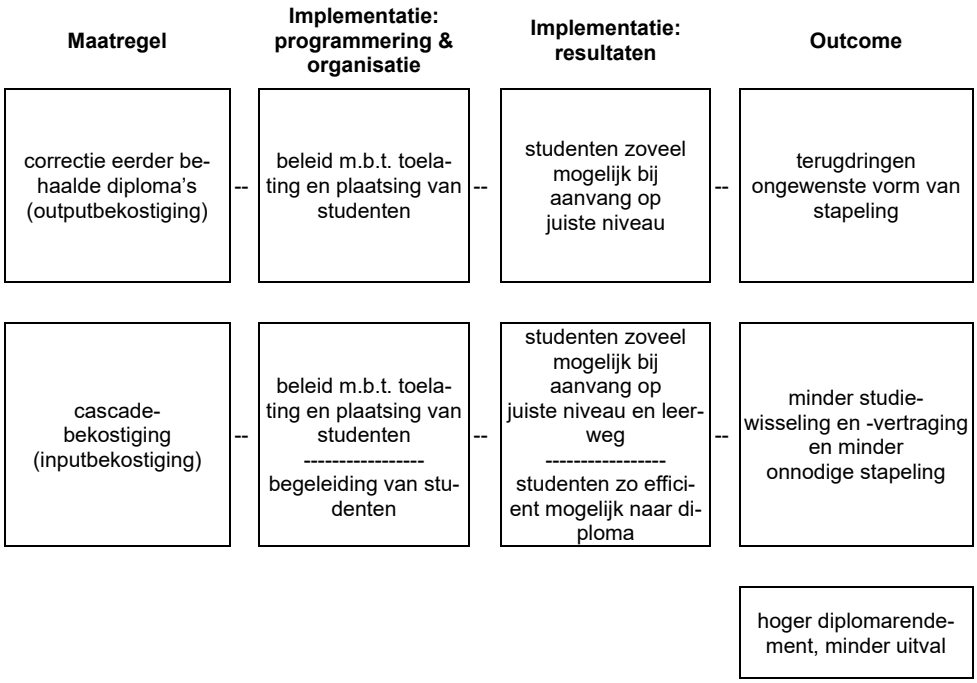
* Een specialistenopleiding (mbo-4) telt voor 2 eenheden, tenzij de deelnemer al in het bezit is van een dergelijk diploma.

5.2 Beleidstheorie

De modernisering van de bekostiging per 2015 heeft als doel om studenten zo efficiënt mogelijk, ofwel met zo min mogelijk omwegen, te diplomeren. Dit beoogde effect dient gerealiseerd te worden met de wijziging van de outputbekostiging en de invoering van de cascadebekostiging, waarmee gedifferentieerd kan worden naar eerder behaalde diploma's en naar verblijfsduur van de studenten. Deze twee submaatregelen vormen het hart van de modernisering. De achterliggende beleidstheorie is in het volgende schema kernachtig weergegeven.

Met de correctie op eerder behaalde diploma's zijn financiële voordelen van het stapelen van diploma's voor instellingen weggenomen. Als bijvoorbeeld van een bepaalde student wordt ingeschat dat deze een niveau 3 diploma kan halen, is het in de nieuwe diplomabekostiging niet langer financieel aantrekkelijk om een student eerst een niveau 2 en vervolgens een niveau 3 opleiding te laten volgen. De beleidstheorie voorspelt dat in dergelijke gevallen instellingen hun toelating- en plaatsingsbeleid aanpassen en instromende studenten bij aanvang direct op het juiste niveau plaatsen. Het aantal ongewenste stapelaars zal daardoor afnemen.

De cascadebekostiging maakt het voor mbo-instellingen financieel onaantrekkelijk om studenten lang in het onderwijs te hebben. De beleidstheorie voorspelt dat mbo-instellingen daarom hun beleid met betrekking tot toelating en vooral plaatsing aanscherpen, zodat instromende studenten bij aanvang zoveel mogelijk in de juiste opleiding (niveau, leerweg) starten en daardoor met zo min mogelijk omwegen (wisselingen, stapelingen, andersoortige vertragingen) en dus zo snel mogelijk naar een einddiploma gaan. Daarnaast hebben instellingen een prikkel om ook gedurende de leerloopbaan hun studenten zo te begeleiden en te sturen dat zij zo efficiënt mogelijk richting einddiploma gaan. Het beoogde effect is minder stapelaars/wisselaars en minder langstudeerders, zowel bij nieuw startende studenten vanaf 2015 (toen de maatregel werd ingevoerd) als bij studenten die dan al één of meerdere jaren in het onderwijs zaten. Betere plaatsing en begeleiding van studenten kunnen ook zorgen voor een hoger diplomarendement en minder uitval, welke als secundaire effecten van de maatregel gezien kunnen worden.



Met het afschaffen van de cascadebekostiging per 1 januari 2019 heeft het ministerie van OCW oog voor studenten die meer tijd nodig hebben om een mbo-diploma te behalen. Inefficiënte leerloopbanen zijn niet altijd te vermijden, bijvoorbeeld omdat de capaciteiten van een student bij aanvang niet exact ingeschat kunnen worden en/of een student zich op onverwachte wijze in positieve dan wel negatieve zin kan ontwikkelen,

of vanwege onvoorziene veranderende wensen en veranderende persoonlijke omstandigheden gedurende de leerloopbaan. De koerswijziging van het ministerie betekent evenwel dat de nadruk op doelmatige efficiënte leerwegen naar de achtergrond is verwezen. We gaan volgen welke effecten hierdoor optreden met betrekking tot studiewisseling, stapeling en studievertraging. In die zin verandert de evaluatie van deze maatregel niet nu de cascadebekostiging is afgeschaft.

Ongewenste en niet-beoogde effecten

Met de gewijzigde bekostigingssystematiek per 2015 is het mogelijk dat niet alleen ongewenst, maar ook gewenst stapelen wordt tegengegaan. Het stapelen van opleidingen kan om verschillende redenen gewenst zijn voor de student. In het Nederlandse onderwijssysteem worden leerlingen op jonge leeftijd geselecteerd en voorgesorteerd voor een bepaalde onderwijsroute ('early tracking'). Door te stapelen kan een student een vroeg en verkeerd gemaakte keuze herstellen. Daarnaast leren en ontwikkelen studenten niet allen op eenzelfde wijze. Het kan zijn dat bijvoorbeeld laatbloeiers en deelnemers afkomstig uit kwetsbare doelgroepen hun talenten op latere momenten ontwikkelen. Voor hen is het stapelen van opleidingen een adequate wijze om talenten tot bloei te laten komen.

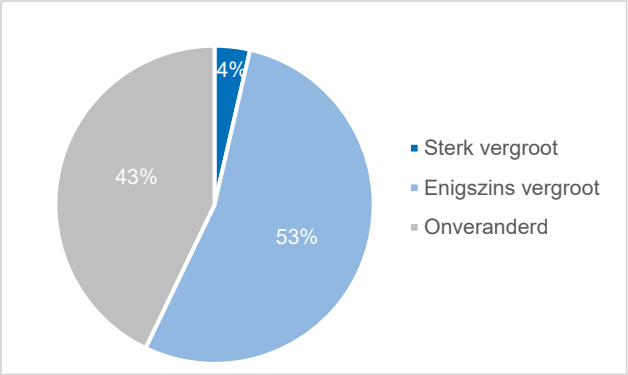
5.3 Invoering van de maatregel

Mbo-instellingen zijn doorgaans goed op de hoogte van veranderingen in de bekostiging en ook doen ze daar zelf of in groter verband (in de MBO Raad) onderzoek naar. Men wil niet voor verrassingen komen te staan. Uit de evaluatie blijkt dat vrijwel alle mbo-instellingen in schooljaar 2014-2015 of vlak daarna op de hoogte waren van de financiële gevolgen van de maatregel voor hun eigen instelling en ook wat de oorzaken daarvan waren.[11] (zie p. 77 van *"Evaluatie wet 'Doelmatige Leerwegen' mbo. Meting 2018"*). Dat geldt ook toen de afschaffing van de cascadebekostiging bekend werd. Op het eind van schooljaar 2017-2018 waren de mbo-instellingen bekend met de verwachte financiële gevolgen daarvan. Voor een grote groep mbo-instellingen was het brutoresultaat niet schokkend, maar voor andere mbo-instellingen wel. Zij zouden er in grote mate op vooruit- of achteruitgaan. De overheid stelde een overgangsregeling in die de financiële impact vanaf 2015 over een periode van vier jaar spreidt. Dat deed de overheid ook bij de afschaffing van de cascadebekostiging per 2019, dit keer met een drie jaar durende overgangsregeling. Al met al is de financiële impact van het cascademodel en de vernieuwde examenbekostiging in de praktijk nooit groot geweest. Toch

11 Namelijk of zij relatief veel of weinig langstudeerders, stapelaars, examendeelnemers hadden, wat de gevolgen zijn van de wijzigingen in lgf-budget en VOA-middelen, prijsfactoren, het aandeel entreestudenten enzovoort.

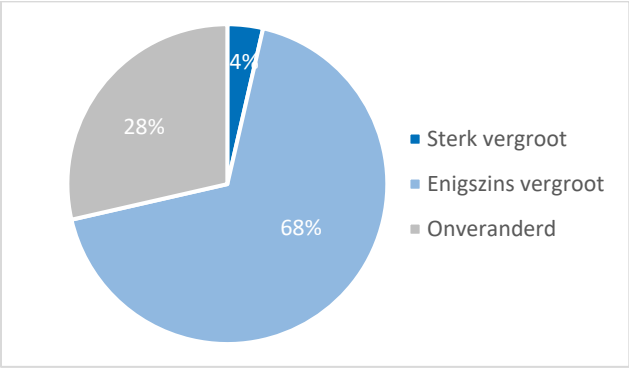
heeft het wel het bewustzijn bij mbo-instellingen over passende plaatsing van aspirant-studenten enigszins vergroot, zo laat figuur 5.1a zien. Het bewustzijn is niet in zeer sterke mate vergroot, omdat de plaatsing van studenten sowieso al hoog op de agenda staat. Ook het bewustzijn over de verblijfsduur van studenten is door de maatregel enigszins vergroot, en wel bij meer instellingen dan met betrekking tot de plaatsing van studenten. De verblijfsduur van studenten stond dan ook bij diverse instellingen niet op het netvlies. Uit de toelichtingen bij de enquête en uit de casestudy komt naar voren dat naar aanleiding van de maatregel voor het eerst gekeken is naar de verblijfsduur van studenten en dat het onbekend was dat sommige studenten al (soms ruim) meer dan zes jaren ingeschreven stonden.

Figuur 5.1a: Bewustzijn over passende plaatsing van studenten n.a.v. maatregel



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst **beleidsniveau**, n=28

Figuur 5.1b: Bewustzijn over de verblijfsduur van studenten n.a.v. maatregel

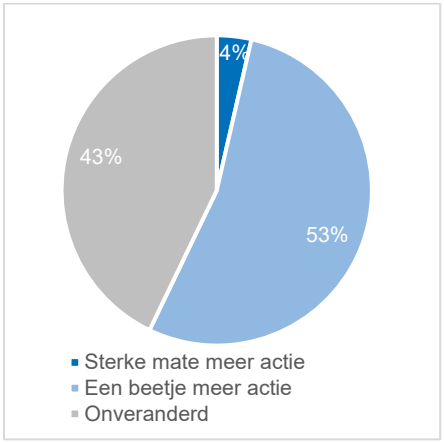


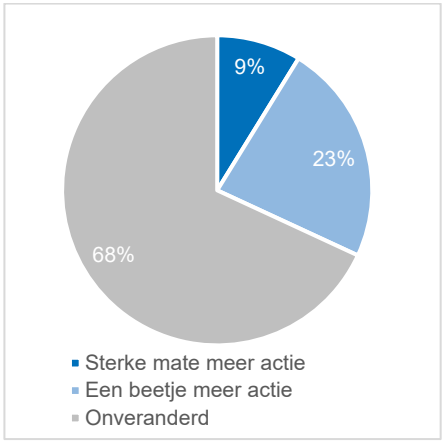
Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst **beleidsniveau**, n=28

Beleidswijzigingen van mbo-instellingen

Uit de meting 2018 blijkt dat 63% van de geënquêteerde mbo-instellingen aanpassingen heeft gedaan in het toelatings-/plaatsingsbeleid ergens in de periode 2014 tot en met 2017 (zie p. 79 van *"Evaluatie wet 'Doelmatige Leerwegen' mbo. Meting 2018"*). Dat beeld wordt bevestigd door beleidsmedewerkers uit de huidige meting, met die toevoeging dat bijna geen enkele instelling aangeeft in *sterke mate* aanvullende actie heeft ondernomen met betrekking tot de plaatsing van de studenten als gevolg van de gemoderniseerde bekostigingssystematiek (zie figuur 5.2). Op opleidingsniveau is zelfs twee derde van mening dat helemaal geen actie is ondernomen als gevolg van deze maatregel.

Figuur 5.2: Actie ondernomen om studenten passender te plaatsen n.a.v. maatregel





Bron: eigen datacollectie 2B MBO

Links vragenlijst **beleidsniveau**, n=28.

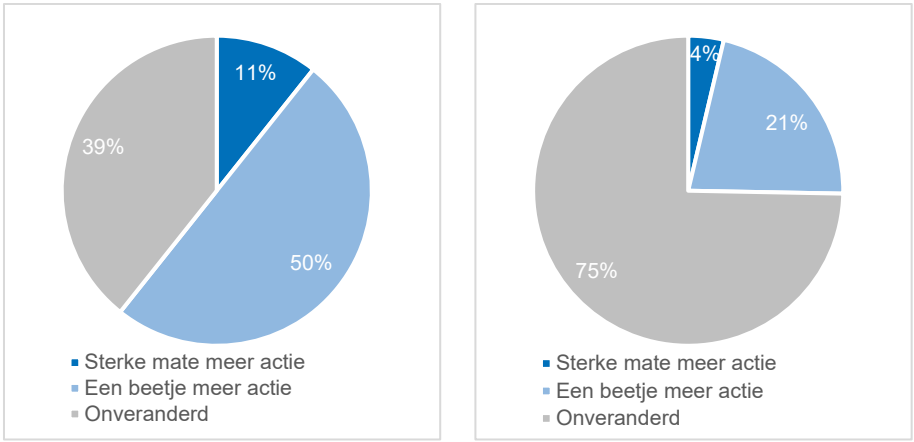
Rechts vragenlijst **opleidingsniveau**, n=160

Er lijkt hooguit in beperkte mate sprake te zijn van een causaal verband tussen de maatregel en de aanpassingen in het toelatings-/plaatsingsbeleid, ondanks dat mbo-instellingen aangeven hierdoor meer bewust te zijn geworden. Mbo-instellingen geven in de toelichtingen bij de enquête en tijdens de interviews van de casestudy in zowel de huidige meting als eerdere metingen te kennen dat zij zich bij de intake niet laten leiden door financiële overwegingen. Aanpassingen in de wijze van intake en de criteria voor plaatsing zijn volgens de instellingen vooral het gevolg van andere factoren, zoals de toegenomen aandacht voor warme overdracht vo-mbo, het afschaffen van de drempelloze instroom voor niveau 2 en de wet vervroegde aanmelddatum en toelatingsrecht. Bovendien staan het belang, de mogelijkheden en de capaciteiten van de aspirant-studenten voorop, zo geven beleidsmedewerkers en opleidingsmanagers aan. Het is ook

niet zo dat een (substantieel) groter deel van de mbo-instellingen die er per 2015 financieel op achteruit zijn gegaan actie onderneemt en beleidswijzigingen doorvoert dan van de mbo-instellingen die er financieel op vooruit zijn gegaan, zo is in de rapportage van twee jaar geleden is (meting 2018) aangetoond. Dit gegeven versterkt het vermoeden dat er geen of nauwelijks verband is tussen de gemoderniseerde bekostigingssystematiek en veranderingen in de intake en het toelatings-/plaatsingsbeleid.

Eenzelfde beeld als in figuur 5.2 is zichtbaar in figuur 5.3. Ook met betrekking tot eventuele maatregelen om de verblijfsduur van studenten in te dammen geeft ongeveer de helft van de beleidsmedewerkers aan dat er enige actie is ondernomen als gevolg van de gemoderniseerde bekostiging, en hebben veel meer opleidingsmanagers dan beleidsmedewerkers de opvatting dat de maatregel niet tot actie heeft geleid.

Figuur 5.3: Actie ondernomen om verblijfsduur studenten te verkorten n.a.v. maatregel



Bron: eigen datacollectie 2B MBO

Links vragenlijst **beleidsniveau**, n=28.

Rechts vragenlijst **opleidingsniveau**, n=160

Ondanks het overeenkomstige beeld als hiervoor omtrent het toelatings-/plaatsingsbeleid lijkt er bij het ondernemen van actie om de verblijfsduur van studenten te verminderen wel een causaal verband te zijn met het moderniseren van de bekostigingssystematiek. Voor een klein aantal mbo-scholen althans, zoals blijkt volgende citaten: *"we zijn als instelling nagegaan hoelang studenten staan ingeschreven. Dit deden we voor de invoering van het cascademodel niet"* en *"we zijn in die tijd iets bewuster gaan kijken naar de verblijfsduur"*, en *"hebben daar op individuele gevallen maatwerk gezet om tot een afronding te komen"* en *"met name studenten waarbij studievertraging dreigde, zijn eerder en meer begeleid"*. Het is niet bekend of deze scholen deze activiteiten ook na

afschaffing van het cascademodel uitvoeren. Ook met betrekking tot de verblijfsduur staat het belang van de student echter voorop. Als een student langere tijd nodig heeft om een opleiding af te ronden, dan wordt deze tijd hen door de instelling geboden.

Stopzetten van de bekostiging van examendeelnemers en deeltijd-bol

Onderdeel van de gemoderniseerde is dat (diploma's van) deeltijd-bol-studenten en examendeelnemers niet meer worden bekostigd vanaf 2015, uitgezonderd uitgestelde examens in het geval een student binnen twee kalenderjaren na uitstroom alsnog examen doet. Deze focus is niet verwonderlijk, vooral omdat voor de meeste mbo-instellingen geldt dat de impact gering is gezien het geringe aandeel examendeelnemers en deeltijd-bol'ers. Ook wordt geredeneerd dat de totale Rijksbekostiging niet is veranderd door deze wijziging. De koek is met andere woorden anders verdeeld.

Voor een enkele mbo-instelling kan de financiële impact echter wel groot zijn. Een klein ROC laat weten dat zij in de periode voor 2015 fors hebben geïnvesteerd in het ontwikkelen en opzetten van een diplomatraject voor examendeelnemers. De bekostiging voor examendeelnemers maakte een structureel en significant onderdeel uit van de exploitatie van dit ROC, waardoor de exploitatie flink negatief uitpakte. Door de overgangsregeling ging dit proces geleidelijk en had het ROC extra tijd om de zeilen bij te zetten.

Hoewel de impact van dit gewijzigde onderdeel van de bekostiging voor het mbo als geheel niet als groot wordt ervaren, zijn er wel twee instrumenten om maatwerk te leveren aan specifieke studenten verdwenen. Met name de bekostigde deeltijd-bol wordt gemist in een tijd waarin de nadruk op leven lang ontwikkelen wordt gelegd. De deeltijd-bol is bijvoorbeeld voor jonge vaders en moeders, die naast de opleiding de zorg voor kinderen hebben, een passende leerweg.

5.4 Knelpunten en gepercipieerde effecten

Knelpunten

Aanvankelijk moesten mbo-instellingen wennen aan de vernieuwde bekostigingssystematiek. Het leverde eerst knelpunten op, onder meer om het te verwerken in de eigen (begrotings- en andere) systemen. Maar gedurende de jaren ervoeren steeds minder mbo-instellingen knelpunten: 65% van de instellingen bij de eerste meting (schooljaar 2015-2016) naar 30% bij het jaar daarop. Bij de huidige meting ervaart iets meer dan 10% van de respondenten op beleidsniveau en minder dan 8% van de respondenten op opleidingsniveau knelpunten. Deze knelpunten gaan niet meer over het implementeren van de nieuwe systematiek voor eigen gebruik en ook niet over het afschaffen van het cascademodel per 2019. De knelpunten gaan over het krijgen van onvoldoende bekostiging, zoals een beleidsmedewerker die ziet dat zijn of haar instelling door het nieuwe verdeelmodel minder krijgt dan voorheen of een opleidingsmanager die door

een herijkte prijsfactor onvoldoende bekostiging krijgt. Knelpunten gaan ook over een scheve verhouding tussen bekostiging enerzijds en opdracht anderzijds, zoals soms ervaren wordt voor mbo-2 en de bbl. Duidelijk is dat de genoemde knelpunten meestal niet (meer) gaan over de beleidsmaatregel zelf, maar over de Rijksbekostiging in brede zin.

Gepercipieerde effecten

Inmiddels is het meer dan vijf jaar geleden dat de bekostigingssystematiek is gemoderniseerd. Het is de respondenten gevraagd terug te kijken op de afgelopen jaren en naar het effect dat zij zien van deze maatregel. De tabellen 5.4 tot en met 5.7 tonen dat het merendeel van de respondenten *geen* bijdrage van de gewijzigde bekostiging ziet aan de lengte van de verblijfsduur van studenten, aan de mate van stapelen en switchen en aan de hoogte van het diplomarendement. Dit is in lijn met verwachtingen in eerdere metingen en met de melding van mbo-instellingen dat zij niet of beperkt sturen op basis van financiële gronden, en bij de uitkomst in de vorige meting waarin de overgrote meerderheid (circa 60-75%) aangaf dat de afschaffing van het cascademodel geen effect zal hebben op langstuderen, stapelen en switchen in het mbo.

Een *sterk* effect van de maatregel wordt door vrijwel niemand gezien, alleen rondom het stapelen ziet circa 5% van de respondenten dat er minder gestapeld wordt door de maatregel. Dit past bij de waarneming dat vanuit diverse geledingen uit het mbo de uitspraak “stapelen mag niet meer” is gebezigd.
Hoewel de meerderheid geen bijdrage en vrijwel niemand een sterk effect van de maatregel ziet, bestaat er wel degelijk een groep respondenten die van mening is dat de invoering van het cascademodel en de wijziging van de diplomabekostiging *enigszins* een effect heeft op de genoemde aspecten als langstuderen en stapelen. Beleidsmedewerkers ervaren vaker dan opleidingsmanagers dat de maatregel enigszins (en soms sterk) heeft bijgedragen aan:

- Kortere verblijfsduur oftewel minder studievertraging (25% vs. 12%);
- Minder stapelen (47% vs. 15%);
- Minder wisselen/switchen (14% vs. 6%);
- Beter diplomarendement (11% vs. 10%)

Tabel 5.4: Gepercipieerde effect van invoering cascade en wijziging diplomabekostiging op de verblijfsduur van studenten

	Beleidsniveau	Opleidingsniveau
Sterk bijgedragen aan kortere verblijfsduur	-	1%
Enigszins bijgedragen aan kortere verblijfsduur	25%	11%
Geen bijdrage	54%	60%
Enigszins bijgedragen aan langere verblijfsduur	-	8%
Sterk bijgedragen aan langere verblijfsduur	-	-
Weet ik niet	21%	21%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst **beleidsniveau**, n=28, **opleidingsniveau**, n=155

Tabel 5.5: Gepercipieerde effect van invoering cascade en wijziging diplomabekostiging op het stapelen van opleiding door studenten

	Beleidsniveau	Opleidingsniveau
Sterk bijgedragen aan stapelen	4%	7%
Enigszins bijgedragen aan stapelen	43%	8%
Geen bijdrage	39%	61%
Enigszins bijgedragen aan stapelen	-	5%
Sterk bijgedragen aan stapelen	-	-
Weet ik niet	14%	19%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst **beleidsniveau**, n=28, **opleidingsniveau**, n=155
Definitie stapelen: het volgen van een nieuwe mbo-opleiding na succesvolle afronding van een andere mbo-opleiding.

Tabel 5.6: Gepercipieerde effect van invoering cascade en wijziging diplomabekostiging op de wisselen/switchen van opleiding door studenten

	Beleidsniveau	Opleidingsniveau
Sterk bijgedragen aan wisselen/switchen	-	1%
Enigszins bijgedragen aan wisselen/switchen	14%	6%
Geen bijdrage	71%	67%
Enigszins bijgedragen aan wisselen/switchen	-	8%
Sterk bijgedragen aan wisselen/switchen	-	1%
Weet ik niet	14%	17%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst **beleidsniveau**, n=28, **opleidingsniveau**, n=155
Definitie switchen: het volgen van een nieuwe mbo-opleiding terwijl de vorige mbo-opleiding niet is afgerond.

Tabel 5.7: Gepercipieerde effect van invoering cascade en wijziging diplomabekostiging op het diplomarendement van studenten

	Beleidsniveau	Opleidingsniveau
Sterk bijgedragen aan kortere verblijfsduur	-	1%
Enigszins bijgedragen aan kortere verblijfsduur	11%	9%
Geen bijdrage	50%	66%
Enigszins bijgedragen aan langere verblijfsduur	7%	5%
Sterk bijgedragen aan langere verblijfsduur	-	-
Weet ik niet	32%	18%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst **beleidsniveau**, n=28, **opleidingsniveau**, n=154

5.5 Effecten van de modernisering van de bekostigingssystematiek

De beoogde effecten van de modernisering van de bekostiging per 2015 zijn primair dat studenten op het juiste niveau worden geplaatst, dat er minder onnodig gestapeld en geswitcht wordt en dat langstuderen minder vaak voorkomt. Met de afschaffing van de cascadebekostiging per 2019 is de nadruk op het voorkomen van langstuderen verdwenen. In eerdere metingen zijn analyses naar het instroomniveau (ook in combinatie met vooropleiding), het aantal stapelaars en switchers en het aantal langstudeerders tot en met schooljaar 2017-2018 uitgevoerd. Navolgend kijken we of bepaalde trends voortgaan dan wel veranderen.

5.5.1 Instroomniveau

In de vorige metingen werd duidelijk dat studenten op een steeds hoger niveau instromen in het mbo, steeds vaker op niveau 4 en steeds minder vaak op niveau 2, zie ook tabel 5.8. Aangetoond is dat dit voor een deel komt door het toenemende aandeel vmbo-gediplomeerden vanuit de theoretische leerweg (zie tabel 5.9), maar ook dat dit niet de gehele verklaring is. Want ook per vmbo-leerweg bekeken neemt het instroomniveau toe (zie tabellen 5.10a t/m 5.10d). Aan de voornoemde tabellen zijn de meest recente instroomjaren toegevoegd.

Tabel 5.8 toont dat de instroom in niveau 4 in de schooljaren 2018-2019 en 2019-2020 verhoudingsgewijs verder toeneemt, terwijl tabel 5.9 toont dat het stijgende aandeel vmbo-tl'ers onder de instromers niet verder toeneemt. De toenemende instroom in niveau 4 zou te maken kunnen hebben met de vanaf 1 augustus 2017 van kracht zijnde wet 'Vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht tot het mbo' (VATmbo). De nieuwe

bepalingen van deze wet zijn namelijk van toepassing op de instroom van studenten voor het schooljaar 2018-2019. Het gaat in de laatste twee instroomjaren vooral ten koste van de instroom in niveau 3, wat beleidsmedewerkers en opleidingsmanagers in de interviews van de vorige meting ook voorspelden dat zou gebeuren en in de interviews van deze meting ook zeggen te zien gebeuren ("niveau 3 komt in het gedrang, want studenten en ouders weten nu dat je naar niveau 4 mag"). In de interviews is genoemd dat het zowel vmbo-kader gediplomeerden en opstromers van niveau 2 zijn die een niveau 3 opleiding vaker laten liggen ten faveure van een opleiding op niveau 4. De cijfers ondersteunen dit beeld.

- Van de instromers vanuit het vmbo zijn het de vmbo-kader leerlingen die in recente jaren vaker naar mbo-4 gaan, zie tabellen 5.10a tot en met 5.10d. Inmiddels gaat ruim meer dan de helft van de gediplomeerden van vmbo-kader naar mbo-4, waar dat in de schooljaren 2011-2012 tot en met 2016-2017 minder dan 40% was.
- Van de instromers met een mbo-verleden zijn het de studenten met een behaald diploma van niveau 2 die vaker naar niveau 4 in plaats van niveau 3 gaan. In schooljaar 2017-2018 ging ongeveer 80% van de circa 26.000 doorstromers met mbo-2 diploma naar een opleiding op niveau 3 en 14% naar een opleiding op niveau 4 (niet getoond). In schooljaar 2019-2020 gaat het om respectievelijk 68 en 26%.

Tabel 5.8: Opleidingsniveau van instromers

Instroomcohort	Entree	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Totaal (=100%)
2010-2011	8,5%	29,7%	26,9%	34,9%	239.629
2011-2012	8,6%	27,6%	27,4%	36,4%	224.613
2012-2013	8,4%	27,3%	26,9%	37,4%	221.863
2013-2014	7,4%	26,1%	26,7%	39,8%	217.091
2014-2015	5,8%	23,9%	26,4%	43,9%	202.921
2015-2016	5,6%	22,5%	27,5%	44,3%	200.539
2016-2017	5,7%	21,7%	27,1%	45,6%	201.586
2017-2018	6,3%	21,3%	25,8%	46,6%	202.268
2018-2019	6,9%	21,1%	23,7%	48,3%	205.320
2019-2020	7,0%	20,9%	22,5%	49,5%	205.496

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Tabel 5.9: Vooropleiding van instromers (%)

Instroom-cohort	Vmbo-bl	Vmbo-kl	Vmbo-gl	Vmbo- tl	Vo niet afge-rond	Havo /vwo	PrO	Mbo-1	Mbo-2/3/4	Onbe-kend	Totaal (=100%)
2010-2011	10,3	11,7	2,5	16,2	7,8	3,0	1,3	4,0	23,4	19,8	239.629
2011-2012	10,1	12,1	2,7	17,3	8,0	3,2	1,4	4,3	23,5	17,3	224.613
2012-2013	9,8	12,0	2,7	17,4	8,5	3,9	1,3	4,6	24,2	15,7	221.863
2013-2014	9,9	12,4	2,8	19,2	7,8	3,9	1,2	4,9	25,9	12,1	217.091
2014-2015	10,6	13,7	3,1	20,9	7,0	3,9	1,3	4,9	26,9	7,5	202.921
2015-2016	10,8	14,4	3,3	21,4	6,6	3,6	1,4	4,6	27,1	6,8	200.539
2016-2017	10,6	14,9	3,2	21,8	6,6	3,4	1,4	4,5	26,5	7,0	201.586
2017-2018	10,7	15,1	3,2	21,7	7,5	3,3	1,6	4,5	25,5	6,8	202.268
2018-2019	9,9	14,7	3,3	21,6	8,3	3,3	1,5	5,0	24,7	7,7	205.320
2019-2020	9,2	14,5	3,4	21,7	9,0	3,4	0,9	5,4	24,3	8,2	205.496

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Tabel 5.10a: Instroom: vmbo basisberoepsgerichte leerweg

Instroomcohort	Entree	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Totaal (=100%)
2010-2011	2,9%	89,8%	5,8%	1,6%	24.655
2011-2012	2,9%	90,4%	5,2%	1,4%	22.697
2012-2013	2,6%	91,0%	5,2%	1,2%	21.793
2013-2014	2,3%	92,9%	3,8%	1,1%	21.410
2014-2015	0,6%	95,1%	3,5%	0,8%	21.537
2015-2016	0,3%	95,8%	3,2%	0,7%	21.737
2016-2017	0,1%	95,1%	4,1%	0,7%	21.455
2017-2018	0,1%	94,4%	4,6%	0,9%	21.686
2018-2019	0,1%	94,0%	4,9%	1,1%	20.426
2019-2020	0,1%	94,1%	4,7%	1,1%	18.811

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Tabel 5.10b: Instroom: vmbo kaderberoepsgerichte leerweg

Instroomcohort	Entree	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Totaal (=100%)
2010-2011	0,6%	20,3%	40,6%	38,5%	28.077
2011-2012	0,4%	21,2%	41,9%	36,5%	27.207
2012-2013	0,3%	20,2%	43,8%	35,6%	26.611
2013-2014	0,3%	20,1%	43,8%	35,8%	26.832
2014-2015	0,1%	17,5%	45,5%	36,9%	27.866
2015-2016	0,0%	15,1%	48,1%	36,7%	28.944
2016-2017	0,0%	11,8%	49,0%	39,2%	30.017
2017-2018	0,0%	10,4%	46,4%	43,1%	30.526
2018-2019	0,0%	9,0%	40,9%	50,1%	30.171
2019-2020	0,0%	9,4%	39,4%	51,2%	29.761

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Tabel 5.10c: Instroom: vmbo gemengde leerweg

Instroomcohort	Entree	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Totaal (=100%)
2010-2011	0,2%	7,7%	23,9%	68,1%	5.965
2011-2012	0,1%	7,8%	22,8%	69,3%	6.083
2012-2013	0,2%	7,3%	21,1%	71,4%	5.925
2013-2014	0,1%	7,6%	19,7%	72,6%	6.043
2014-2015	0,0%	6,1%	17,2%	76,6%	6.315
2015-2016	0,0%	5,7%	17,2%	77,2%	6.528
2016-2017	0,0%	4,7%	15,7%	79,5%	6.512
2017-2018	0,0%	3,7%	14,7%	81,6%	6.480
2018-2019	0,0%	3,3%	15,1%	81,6%	6.795
2019-2020	0,0%	3,4%	15,9%	80,7%	6.925

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Tabel 5.10d: Instroom: vmbo theoretische leerweg

Instroomcohort	Entree	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Totaal (=100%)
2010-2011	0,3%	6,7%	21,5%	71,5%	38.826
2011-2012	0,2%	6,5%	21,0%	72,3%	38.942
2012-2013	0,2%	6,6%	19,2%	74,0%	38.622
2013-2014	0,2%	6,0%	16,6%	77,2%	41.662
2014-2015	0,1%	4,9%	12,8%	82,1%	42.448
2015-2016	0,1%	4,5%	12,6%	82,8%	43.014
2016-2017	0,1%	3,5%	10,9%	85,6%	43.895
2017-2018	0,1%	3,2%	10,5%	86,2%	43.980
2018-2019	0,1%	3,0%	10,1%	86,8%	44.448
2019-2020	0,0%	3,0%	10,3%	86,6%	44.566

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

5.5.2 Stapelen en wisselen/switchen van opleidingen

Definities

Stapelen is het volgen van een nieuwe mbo-opleiding na succesvolle afronding van een andere mbo-opleiding. In de navolgende analyses worden verschillende varianten van stapelen onderscheiden: opwaarts stapelen (hoger opleidingsniveau), zijwaarts stapelen (zelfde opleidingsniveau) en neerwaarts stapelen (lager opleidingsniveau).

Het *wisselen/switchen* van opleiding is het volgen van een nieuwe mbo-opleiding terwijl de vorige mbo-opleiding niet is afgerond. De deelnemer is voortijdig gestopt of uitgevallen en begint aan een nieuwe opleiding. Bij het wisselen van opleidingen zijn verschillende varianten mogelijk. In de volgende analyses onderscheiden we studenten die van niveau en/of van opleiding wisselen. Voor opleiding is de variabele 'beroepsopleiding' uit de SBB-crebokoppeltabel gehanteerd, dat vergelijkbaar is met het niveau van een kwalificatiedossier. In de analyse is geen rekening gehouden met studenten die van instelling zijn gewisseld.

Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat de gepresenteerde data alleen informatie geven over de hoeveelheid en ontwikkeling van stapelen en wisselen, maar niet over de oorzaken ervan. De wenselijkheid dan wel onwenselijkheid van stapel- en wisselgedrag van studenten kan derhalve niet afgeleid worden.

Methodiek

Om stapelen en wisselen in beeld te brengen is de volgende methodiek gehanteerd. Voor alle actieve studenten in een bepaald schooljaar is een vergelijking gemaakt tussen de onderwijssituatie op 1 oktober van dat schooljaar (t0) en de situatie op 1 oktober een jaar later (t1). De aanduiding '2011-2012' heeft betrekking op een vergelijking van het eerste meetmoment in schooljaar 2011-2012 en het tweede meetmoment in 2012-2013. Meetmomenten zijn gebaseerd op de 1-oktober-telling van een schooljaar.
Alle studenten worden ingedeeld in categorieën. Naast de diverse typen stapelaars en wisselaars/switchers zijn dus ook "reguliere studenten" zichtbaar gemaakt die of het mbo hebben verlaten met een diploma of nog steeds dezelfde opleiding volgen, en ook studenten die zonder diploma zijn uitgevallen en niet langer in het mbo verblijven.

Bevindingen stapelen en wisselen/switchen

Tabel 5.12 toont dat het stapelen in de periode 2011-2015 toeneemt van 7,1 naar 8,0% en in de periode 2015-2019 afneemt van 8,0 naar 6,8% (optelsom alle typen stapelaars). De trend is afgevlakt, het percentage stapelaars lijkt nu stabiel te zijn. De daling van het stapelen past bij het hogere instroomniveau. Stapelen gebeurt doorgaans opwaarts en hoe hoger het instroomniveau, des te minder mogelijkheden er zijn om te stapelen (studenten van niveau 1 en 2 stapelen dan ook procentueel vaker dan van niveau 3 en 4).

Tabel 5.12: Stapelen en wisselen tussen twee schooljaren

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Gediplomeerde mbo-verlater	23,6%	24,3%	24,9%	24,4%	22,7%	23,5%	22,5%	22,4%
Blijver (zelfde niveau, zelfde opleiding, leerjaar verder)	48,7%	49,0%	49,5%	50,5%	52,4%	52,2%	52,8%	52,8%
Ongediplomeerde mbo-uitvaller	11,6%	10,5%	9,6%	8,8%	8,5%	8,4%	8,9%	9,0%
Stapelen neerwaarts	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Stapelen zijwaarts	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
Stapelen opwaarts	6,5%	7,2%	7,3%	7,4%	7,2%	6,6%	6,3%	6,3%
Switch lager niveau, zelfde opleiding	0,7%	0,7%	0,7%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,9%
Switch hoger niveau, zelfde opleiding	1,2%	1,1%	1,0%	0,9%	1,1%	1,1%	1,2%	0,9%
Switch opleiding en lager niveau	1,9%	1,7%	1,5%	1,5%	1,4%	1,3%	1,3%	1,5%
Switch opleiding, zelfde niveau	3,6%	3,5%	3,7%	3,8%	4,0%	4,0%	4,2%	4,3%
Switch opleiding en hoger niveau	1,5%	1,3%	1,3%	1,2%	1,4%	1,6%	1,6%	1,4%
Totaal (N=100%)	535.315	525.864	512.633	491.968	484.208	492.234	496.626	506.926

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Het switchen neemt – in tegenstelling tot het stapelen – juist eerst af en daarna toe: in de periode 2011-2015 van 8,9 naar 8,3% en vervolgens van 8,3 naar 9,0% (optelsom alle typen switchers). Ook deze trend is afgevlakt, het percentage switchers lijkt stabiel te zijn. De afname van het stapelen vanaf 2015 is het beoogde effect van de modernisering van de bekostigingssystematiek, de toename van het switchen niet. De tegengestelde bewegingen duiden mogelijk op een verband tussen stapelen en switchen, als ware het communicerende vaten. Het is niet duidelijk of er een verband is en zo ja, welk mechanisme hierachter schuilgaat. Mogelijk is het hoge instroomniveau voor een deel van nieuwe studenten te hoog gegrepen en stoppen zij voortijdig met de opleiding, om vervolgens naar een andere opleiding te switchen.

In de analyse van de trend van stapelen en switchen is ook gekeken naar de ontwikkeling van twee groepen scholen: scholen die aangeven naar aanleiding van de maatregel (extra) actie te hebben ondernomen om studenten beter te plaatsen en scholen die geen (extra) actie hebben ondernomen. Tabellen 5.13a en 5.13b tonen dat de daling in het stapelen bij beide groepen waarneembaar is, ook in ongeveer gelijke mate. Bij beide groepen is de stijging in het switchen te zien, zij het bij de groep die geen actie heeft ondernomen in sterkere mate.

Tabel 5.13a: Stapelen en wisselen tussen twee schooljaren: 16 scholen die aangeven (extra) actie te hebben ondernomen om studenten beter te plaatsen n.a.v. de maatregel

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Gediplomeerde mbo-verlater	24,8%	25,5%	26,2%	24,9%	22,8%	24,0%	22,6%	23,0%
Blijver (zelfde niveau, zelfde opleiding, leerjaar verder)	47,5%	47,8%	47,8%	49,5%	51,2%	50,9%	51,9%	52,0%
Ongediplomeerde mbo-uitvaller	11,9%	11,0%	9,8%	9,2%	8,9%	8,9%	9,6%	9,4%
Stapelen (neer-/zij-/opwaarts)	7,5%	8,0%	8,4%	8,2%	8,4%	7,8%	7,0%	7,0%
Switchen (optelsom alle vormen)	8,2%	7,8%	7,8%	8,2%	8,8%	8,4%	8,8%	8,7%
Totaal (N=100%)	147.302	147.127	140.454	133.860	133.585	136.557	139.470	146.025

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed
Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst **beleidsniveau** (16 scholen extra actie, 13 niet)

Tabel 5.13b: Stapelen en wisselen tussen twee schooljaren: 13 scholen die aangeven geen (extra) actie te hebben ondernomen om studenten beter te plaatsen n.a.v. de maatregel

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Gediplomeerde mbo-verlater	22,9%	25,4%	24,9%	24,6%	22,9%	23,6%	22,7%	22,4%
Blijver (zelfde niveau, zelfde opleiding, leerjaar verder)	49,9%	49,3%	50,7%	51,3%	53,7%	53,2%	53,8%	53,5%
Ongediplomeerde mbo-uitvaller	10,6%	8,5%	8,0%	7,4%	7,2%	7,2%	7,6%	8,0%
Stapelen (neer-/zij-/opwaarts)	7,5%	8,3%	8,4%	8,7%	8,1%	7,3%	6,8%	6,6%
Switchen (optelsom alle vormen)	9,0%	8,5%	8,0%	8,2%	8,2%	8,7%	9,1%	9,5%
Totaal (N=100%)	81.852	80.147	78.420	75.743	75.140	76.371	77.638	76.334

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed
Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst **beleidsniveau** (16 scholen extra actie, 13 niet)

5.5.3 Langstuderen

Definitie en methodiek
Langstuderen wordt in beeld gebracht aan de hand van het aantal verblijfsjaren in het mbo (ongeacht bij welke instelling) van studenten die een diploma hebben behaald. De variabele 'aantal verblijfsjaren in het mbo volgens het cascademodel' is benut. Deze is niet gelijk aan de reguliere variabele 'aantal verblijfsjaren in het mbo', aangezien de cascade opnieuw begint voor een entree-gediplomeerde die doorstroomt naar mbo-2 en voor studenten die na drie jaar of langer afwezigheid opnieuw het mbo instromen.

In de vorige meting is reeds beschreven dat een eventueel effect van het per 2015 ingevoerde cascademodel pas na jaren zichtbaar is, omdat de gemiddelde verblijfsduur aan gediplomeerden wordt afgemeten. Dit geldt dan ook voor de afschaffing van het cascademodel per 2019. Er is nog een extra complicatie bij de analyse van verblijfsjaren en dat is het relatief jonge bestaan van het Basisregister Onderwijsnummer van DUO. Na een testfase in schooljaar 2003-2004 en schaduwdraaien in 2004-2005 is BRON sinds schooljaar 2005-2006 officieel van start gegaan en is men gestart met het tellen van verblijfsjaren. Met andere woorden, echt betrouwbare informatie over het aantal verblijfsjaren van gediplomeerden is pas vanaf 2014-2015 te geven.
De in de vorige meting zichtbaar gemaakte trend van toenemende gemiddelde verblijfsduur van gediplomeerden tussen schooljaar 2011-2012 en 2016-2017 kent dus genoemde administratieve reden. Navolgend wordt daarom alleen het aantal verblijfsjaren van gediplomeerden uit 2014-2015 en later gegeven.

Bevindingen langstuderen

Een potentieel effect van de gemoderniseerde bekostigingssystematiek op de in tabel 5.14 getoonde gemiddelde verblijfsduur van gediplomeerden is niet eenvoudig op te sporen. Allereerst is het belangrijk om de relevante data goed scherp te hebben. De gemoderniseerde bekostiging is per 1 januari 2015 van kracht gegaan en de afschaffing van het cascademodel per 1 januari 2019. Mbo-instellingen zullen daar – als ze willen – eerder op anticiperen. Zo is de afschaffing van het cascademodel officieel op 6 maart 2018 door de minister van OCW bekendgemaakt, en is het voornemen daartoe in het regeerakkoord van oktober 2017 opgenomen. Waarschijnlijk zullen per schooljaar 2018-2019 (eventuele) maatregelen door mbo-instellingen genomen. Anticiperen op de modernisering van de bekostiging is mogelijk al per schooljaar 2014-2015 gebeurd. Ten tweede is het de vraag hoe snel effecten zichtbaar zijn bezien vanaf schooljaar 2014-2015 respectievelijk 2018-2019. Dat verschilt per niveau, gezien de verschillende studieduren in combinatie met het gegeven dat de verblijfsduur van gediplomeerden wordt geanalyseerd. Met een geplande studieduur van één jaar zou dat bij de entreeopleiding onmiddellijk te zien zijn. Bij de andere opleidingsniveaus zal dat meer geleidelijk gaan. In de volgende figuren is met de gearceerde cellen aangegeven in welke jaren de gemiddelde verblijfsduur zou moeten afnemen zoals beoogd met de maatregel.

Tabel 5.14 laat zien dat de gemiddelde verblijfsduur van gediplomeerden op elk opleidingsniveau is gedaald na de modernisering van de bekostigingssystematiek. Voor de entreeopleiding is een kentering zichtbaar. Respondenten geven in interviews aan dat het lastig is voor vele studenten in de entreeopleiding om de studie in één jaar te voltooien, zeker met de toegenomen aantal examens (onder meer door de toevoeging van de keuzedelen aan het examenprogramma). Mogelijk zijn de verantwoordelijken van de entreeopleidingen door de afschaffing van het cascademodel geneigd om de entreeopleiding voor bepaalde studenten wat meer op te rekken.

Tabel 5.14: Gemiddelde verblijfsduur van gediplomeerden in aantal jaren

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Niveau 1 / entree	1,09	1,07	1,03	1,04	1,06
Niveau 2	2,21	2,24	2,22	2,16	2,12
Niveau 3	3,53	3,62	3,55	3,58	3,52
Niveau 4	3,91	3,88	3,88	3,85	3,80

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Voorgaande tabel laat zien dat de gemiddelde verblijfsduur van gediplomeerden – zoals beoogd – is gedaald na de modernisering van de bekostiging. De volgende twee tabellen laten zien dat de daling optreedt bij de scholen die aangeven (extra) actie te hebben ondernomen om studenten beter te plaatsen en/of de verblijfsduur van studenten te verkorten (zoals extra begeleiding voor langstudeerders), en dat de trend diffuser is bij de scholen die aangeven hierop geen (extra) actie ondernomen te hebben. De volgende twee tabellen versterken het beeld uit de vorige tabel dat de maatregel het beoogde effect heeft gehad.

Tabel 5.15a: Gemiddelde verblijfsduur van gediplomeerden in aantal jaren: scholen die aangeven (extra) actie te hebben ondernomen om studenten beter te plaatsen en/of de verblijfsduur van studenten te verkorten n.a.v. de maatregel

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Niveau 1 / entree	1,13	1,11	1,04	1,06	1,07
Niveau 2	2,27	2,30	2,25	2,19	2,16
Niveau 3	3,48	3,60	3,51	3,51	3,47
Niveau 4	3,89	3,87	3,89	3,87	3,81

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed
Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst **beleidsniveau** (22 scholen extra actie, 7 niet)

Tabel 5.15b: Gemiddelde verblijfsduur van gediplomeerden in aantal jaren: scholen die aangeven geen (extra) actie te hebben ondernomen om studenten beter te plaatsen en/of de verblijfsduur van studenten te verkorten n.a.v. de maatregel

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Niveau 1 / entree	0,90	1,03	1,13	1,10	1,26
Niveau 2	1,98	2,10	1,92	1,66	1,86
Niveau 3	3,42	3,56	3,58	3,54	3,63
Niveau 4	3,93	3,95	3,87	3,80	3,91

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed
Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst **beleidsniveau** (22 scholen extra actie, 7 niet)

Tabel 5.16 toont de gemiddelde verblijfsduur per niveau en leerweg. Het laat geen onderscheidende ontwikkeling tussen de bbl en bol-voltijd zien, er is geen duidelijk patroon. Op niveau 1 daalt in eerste instantie van zowel de bbl-ers als bol-ers de gemiddelde verblijfsduur, om even later bij beide groepen weer te stijgen. Op niveau 4 ontwikkelt de gemiddelde verblijfsduur van bbl-ers (stijgend) zich juist in tegengestelde beweging dan die van de bol-ers (dalend).

Tabel 5.16: Gemiddelde verblijfsduur van gediplomeerden in aantal jaren: naar leerweg

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Niveau 1 – bbl	1,14	1,09	1,07	1,11	1,07
Niveau 1 – bol-vt	1,25	1,23	1,19	1,16	1,20
Niveau 2 – bbl	2,37	2,40	2,30	2,31	2,28
Niveau 2 – bol-vt	2,32	2,29	2,33	2,26	2,19
Niveau 3 – bbl	3,72	3,71	3,63	3,71	3,70
Niveau 3 – bol-vt	3,72	3,81	3,80	3,83	3,76
Niveau 4 – bbl	4,18	4,21	4,31	4,34	4,24
Niveau 4 – bol-vt	4,00	3,94	3,93	3,90	3,86

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

5.6 Samenvatting en conclusies

- De wet 'Doelmatige Leerwegen' heeft geleid tot een breed scala aan (kleine en grote) wijzigingen in de bekostiging die per 1 januari 2015 zijn ingegaan. De focus in het onderzoek ligt op de twee belangrijkste wijzigingen, namelijk de invoering van het cascademodel en de wijziging in de outputbekostiging (specifiek de correctie op eerder behaalde diploma's). Het cascademodel is per 1 januari 2019 afgeschaft.
- De feitelijke financiële impact van de gemoderniseerde bekostiging per 2015 en de afschaffing van het cascademodel per 2019 is beperkt door overgangsregelingen.
- Beoogde effecten dienen voor een belangrijk deel gerealiseerd te worden via het aanscherpen van de plaatsing van studenten: door een student direct bij de instroom op het juiste niveau en in de juiste opleiding te plaatsen, zou onnodig langstuderen/stapelen/switchen kunnen worden voorkomen volgens de beleidstheorie.
- In bovengenoemde beleidstheorie wordt meestal ervan uitgegaan dat, om bijvoorbeeld stapelen te voorkomen, op een hoger niveau geplaatst dient te worden. Uit DUO-data wordt duidelijk dat het instroomniveau inderdaad toeneemt en dat deze trend zich (in ieder geval) vanaf 2010 voordoet. Het gevolg is dat nieuwe instromers steeds vaker op niveau 4 instromen. In de periode 2010-2018 gaat dat vooral ten koste van de instroom op niveau 2, vanaf schooljaar 2018-2019 vooral ten koste van niveau 3. De volgende oorzaken zijn aannemelijk:
  - Het aandeel gediplomeerden vmbo-tl bij de instroom in het mbo neemt tot en met schooljaar 2015-2016 sterk toe ten koste van de andere vmbo-leerwegen. Na deze periode is sprake van stabilisatie. Aspirant-studenten met een hoger vooropleidingsniveau stromen op een hoger mbo-niveau in.

- De hogere instroom in het mbo vanaf schooljaar 2018-2019 heeft voor een deel te maken met vmbo-kader gediplomeerden en opstromers van niveau 2. Zij kiezen beduidend vaker dan voorheen voor een opleiding op niveau 4 in plaats van niveau 3. Het is aannemelijk dat de vanaf 1 augustus 2017 van kracht zijnde wet 'Vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht tot het mbo' (VATmbo), waarvan de nieuwe bepalingen van toepassing zijn op de instroom van studenten vanaf schooljaar 2018-2019, een relevante kracht achter deze trend is.

- Aspirant-studenten bepalen zelf welke opleiding ze gaan doen. Dat maakt het treffzeker plaatsen van studenten beperkt maakbaar en stuurbaar voor scholen, maar desondanks spelen scholen wel een belangrijke ondersteunende rol. Het toelatings- en plaatsingsbeleid van de mbo-scholen kan dan ook een relevante factor zijn voor de uiteindelijk gekozen opleiding. Meer dan de helft van de mbo-scholen geeft aan ergens in de schooljaren 2014-2015 tot en met 2017-2018 de intake, plaatsing en begeleiding van studenten (verder) aangescherpt te hebben. Financiële afwegingen en de gemoderniseerde bekostigingssystematiek spelen hierbij volgens de scholen zelf echter niet of nauwelijks een rol. Aanscherpingen zijn vooral het gevolg van andere factoren, zoals de toegenomen aandacht voor warme overdracht vo-mbo, het afschaffen van de drempelloze instroom voor niveau 2 en later ook de wet vervroegde aanmelddatum en toelatingsrecht.
- De trend van het steeds hoger instromen kan ook een ongewenst effect hebben, namelijk dat een deel van de studenten te hoog instroomt en uitvalt. Deze angst neemt toe bij scholen, met name door de komst van de wet VATmbo (toelatingsrecht).
- Meer dan de helft van de scholen is door de maatregel bewuster geworden van passende plaatsing van studenten en van de verblijfsduur van studenten. Eerstgenoemde stond zoals gezegd al hoog op de agenda door andere maatregelen en ander beleid, maar de focus op de verblijfsduur van studenten is voor in ieder geval sommige scholen nieuw. Door de maatregelen kwamen zij tot de ontdekking dat een klein deel van de studenten langer dan zes jaar in de school verblijft. Van een paar scholen is bekend dat maatregelen zijn getroffen, zoals aanvullende begeleiding voor langstudeerders.
- De grote meerderheid van de mbo-scholen verwacht geen effect van de gemoderniseerde bekostiging op de mate waarin langstuderen en switchen/stapelen in het mbo voorkomt, een kleine groep verwacht een klein effect. Alleen met betrekking tot stapelen is er een substantieel aandeel beleidsmedewerkers dat denkt dat de maatregel enigszins effect heeft (47%). Onder opleidingsmanagers is deze groep echter klein (15%). Vrijwel geen enkele respondent verwacht een sterk effect van de maatregel.
- Stapelen is het volgen van een nieuwe opleiding in het mbo na succesvolle afronding van een andere mbo-opleiding. Stapelen neemt in de periode 2011-2015 toe van 7,1 naar 8,0% en in de periode 2015-2019 af van 8,0 naar 6,8%.

- Hoewel deze trend een effect van de maatregel suggereert, is geen verband met de maatregel waargenomen. De trend is zichtbaar zowel bij scholen die aangeven naar aanleiding van de maatregel (extra) actie te hebben ondernomen om studenten beter te plaatsen als bij scholen die geen (extra) actie te hebben ondernomen. Minder stapelen kan wel het gevolg zijn van het hogere instroomniveau, aangezien stapelen doorgaans opwaarts gebeurt, maar zoals gezegd is het hogere instroomniveau niet of beperkt het gevolg van de gemoderniseerde bekostiging.
- Het wisselen/switchen van opleiding is het volgen van een nieuwe mbo-opleiding terwijl de vorige mbo-opleiding niet is afgerond. De deelnemer is voortijdig gestopt of uitgevallen en begint aan een nieuwe opleiding. In tegenstelling tot het stapelen neemt het switchen juist af in de periode 2011-2015 (van 8,9 naar 8,3%) en vervolgens toe in de periode 2015-2019 (van 8,3 naar 9,0%). De tegengestelde trends duiden op een mogelijk verband tussen stapelen en switchen, hoewel niet duidelijk is via welk mechanisme zij als communicerende vaten dienen. Mogelijk is het hoge instroomniveau voor een deel van nieuwe studenten te hoog gegrepen en stoppen zij voortijdig met de opleiding, om vervolgens naar een andere opleiding te switchen.
- Langstuderen wordt in beeld gebracht met behulp van de verblijfsduur in het mbo van gediplomeerden. De gemiddelde verblijfsduur van een in 2018-2019 gediplomeerde student bedraagt 1,06 jaar in de entree; 2,12 jaar op niveau 2; 3,52 jaar op niveau 3; 3,80 jaar op niveau 4. De gemiddelde verblijfsduur van gediplomeerden is, zoals beoogd, gedaald na de modernisering van de bekostiging.
- De momenten waarop de daling voor elk van de opleidingsniveaus is ingezet, wekt de suggestie dat de maatregel daaraan heeft bijgedragen. Deze suggestie wordt versterkt doordat de dalende trend duidelijk zichtbaar is bij scholen die aangeven (extra) actie te hebben ondernomen om studenten beter te plaatsen en/of de verblijfsduur van studenten te verkorten (zoals extra begeleiding voor langstudeerders), en dat de trend diffuus is bij de scholen die aangeven hierop geen (extra) actie ondernomen te hebben.
- De vraag is of de afschaffing van het cascademodel de trend van dalende gemiddelde verblijfsduur zal doen veranderen. Voor de entreeopleiding is een kentering reeds zichtbaar, voor de overige opleidingsniveaus is het gezien de langere studieduur nog niet waarneembaar. Het is mogelijk, maar tegelijk ook minder waarschijnlijk voor de hogere opleidingsniveaus dan voor de entree. Betrokkenen bij entreeopleidingen geven namelijk in alle metingen te kennen dat de doorgaans kwetsbare studenten van de entreeopleiding meer tijd dan de wettelijke studieduur van één jaar nodig hebben, mede gezien de toegenomen examineringsbelasting (o.a. doordat keuzedelen moeten worden geëxamineerd). Het is overigens ook de vraag of een eventuele kentering en daarmee een stijgende gemiddelde verblijfsduur verkeerd is. Het cascademodel is immers bewust afgeschaft door de minister om studenten, die meer tijd nodig hebben om een mbo-diploma te behalen, te steunen.

Hoofdstuk 6

Invoering derde leerweg en vervallen van deeltijd-bol

De invoering van de derde leerweg en het vervallen van de bekostiging voor deeltijd-bol worden in de evaluatie van de wet ‘ Doelmatige Leerwegen’ onderzocht met een separate casestudy. Drie jaar geleden, in de eerste meting (in dit hoofdstuk verder aangeduid als ‘meting 2017’) is daar voor het eerst over gerapporteerd. De huidige, vierde meting geeft hier een vervolg aan door kwantitatief gegevensmateriaal over het aantal studenten in de derde leerweg per instelling en opleiding te analyseren. De derde leerweg staat onder meer met de aandacht voor leven lang ontwikkelen en de mogelijkheden voor het afgeven van mbo-certificaten en praktijkverklaringen in de schijnwerpers. Vanwege deze recente ontwikkelingen wordt, anders dan beoogd, ook in de volgende en laatste meting een op dat moment actuele stand van deelname aan de derde leerweg gegeven, alsook een duiding van de (waargenomen en te verwachten) ontwikkeling in de deelname.

6.1 Inhoud van de maatregel

De bekostiging voor de deeltijd-bol (en voor examendeelnemers) is per 1 augustus 2014 stopgezet. Tegelijk met het stopzetten van de bekostiging van de deeltijd-bol is de derde leerweg ingevoerd. Met de invoering van de derde leerweg blijft er een mogelijkheid om onderwijs op maat te bieden (onder andere door werkplekleren, afstandsonderwijs en ‘blended learning’).

De derde leerweg betreft een onbekostigde onderwijsvariant, welke zich kenmerkt door het feit dat instellingen vrij zijn in de wijze waarop zij de opleiding(en) vormgeven. In tegenstelling tot de reguliere bol- en bbl-opleidingen is men in de derde leerweg vrij te bepalen hoeveel uur begeleide onderwijstijd (BOT) en beroepspraktijkvorming (BPV) een student moet volgen om het eindniveau van de opleiding te behalen. Meer specifiek omvat de derde leerweg de volgende kenmerken:

- De derde leerweg kan door zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen worden aangeboden.
- De derde leerweg wordt, in tegenstelling tot de reguliere bol en bbl, niet bekostigd door het ministerie van OCW.
- Studenten hebben geen aanspraak op studiefinanciering.
- Er geldt geen wettelijk vastgestelde urennorm of studieduur. De totale opleidingsduur is veelal korter, omdat er minder BPV wordt gevolgd.

- Instellingen moeten een aparte erkenning aanvragen om de derde leerweg aan te mogen bieden.
- Bij de beoordeling van een aanvraag voor diploma-erkenning van een derde leerweg staat de kwaliteit van de examens centraal, en is voorts van belang dat de instelling kan aantonen over een deugdelijk stelsel van kwaliteitszorg te beschikken. Ook de andere wettelijke vereisten (als rechtsbescherming van de student, het hanteren van de correcte vooropleidingseisen en het gebruiken van onderwijsovereenkomsten en beroepspraktijkovereenkomsten) gelden voor deze leerweg.
- Opleidingen volgens de derde leerweg dienen te voldoen aan de (kwaliteits)eisen van de Inspectie van het Onderwijs. Het zwaartepunt van het toezicht ligt op de examinering, zodat de kwaliteit van het diploma voldoende is geborgd.
- Het voldoet aan de landelijke vastgestelde kwalificatiedossiers.
- Er wordt een landelijk erkend diploma behaald.

6.2 Beleidstheorie

De deeltijd-bol komt niet langer voor bekostiging in aanmerking vanwege de nieuwe doelstelling van de regering, zoals verwoord in het regeerakkoord en het Actieplan mbo. Kern van deze doelstelling is dat publieke middelen bestemd zijn voor volledig kwalificerend beroepsonderwijs en voor jongvolwassenen die op initieel onderwijs zijn aangewezen. Dit sluit niet aan bij de bekostiging van de deeltijd-bol, dat mogelijkheden biedt voor maatwerk aan andere doelgroepen (voornamelijk. werkenden). Een andere reden voor het besluit tot stopzetting van de bekostiging van de deeltijd-bol is het geringe aantal studenten en het lage rendement ervan (Tweede Kamer 2011-2012, 33 187, nr. 3).
Met de invoering van de derde leerweg blijft er een mogelijkheid om onderwijs op maat te bieden (onder andere door werkplekleren, afstandsonderwijs en ‘blended learning’). Dit geeft ruimte om opleidingen neer te zetten die precies aansluiten bij de behoeften van het individu, met erkenning van wat iemand al kan (maatwerk). Het verwachte resultaat van deze maatregel is dus dat, door deeltijd-bol te laten vervallen en maatwerk te bieden in de derde leerweg, de voormalige doelgroep voor de deeltijd-bol toch bediend wordt van onderwijs zonder daarvoor publieke middelen in te zetten.

Leeswijzer
De beleidstheorie laat zien dat geen effecten in termen van bijvoorbeeld minder uitval of hogere onderwijskwaliteit zijn beoogd met het afschaffen van de bekostiging voor deeltijd-bol en de invoering van de derde leerweg. In dit hoofdstuk is daarom geen paragraaf over effecten opgenomen. Wel worden resultaten en verwachte resultaten besproken. Het gaat dan vooral om de deelname aan de derde leerweg in vergelijking met de deeltijd-bol van vroeger. Maar allereerst starten we met een korte samenvatting uit de ‘meting 2017’ van de wijze van implementatie van de derde leerweg door instellingen.

6.3 Implementatie: organisatie en programmering

In de ‘meting 2017’ kwam naar voren dat zo’n twee derde van de bekostigde mbo-instellingen die vóór schooljaar 2014-2015 bekostigde deeltijd-bol opleidingen aanboden, geen opleidingen volgens de derde leerweg aanbieden in schooljaar 2014-2015 en 2015-2016. Deze grote afname gaat gepaard met een nog grotere afname in het aantal studenten dat de derde leerweg volgt ten opzichte van het aantal studenten in de deeltijd-bol voorheen (zie volgende paragraaf voor exacte cijfers). Eventuele drempels bij de implementatie van de derde leerweg spelen geen rol in deze afname. Weliswaar vereist de aanvraag voor een opleiding in de derde leerweg het nodige administratieve werk en duurt het proces van aanvraag en goedkeuring lang, duidelijk is dat de afname van het aantal studenten in belangrijke mate het gevolg is van het gegeven dat de derde leerweg niet bekostigd is en de deeltijd-bol wel bekostigd was. Als een aanvraag eenmaal is goedgekeurd, ervaren instellingen geen drempels. In tegenstelling, de vrijheid over de wijze waarop opleidingen ingericht kunnen worden (er gelden geen urennormen) wordt als belangrijke meerwaarde genoemd. In veel opleidingen van de derde leerweg wordt een digitale leeromgeving benut. Studenten zijn in hoge mate zelfverantwoordelijk, leren vooral vanuit eigen huis en komen weinig op de instelling.

Daar waar de derde leerweg wordt aangeboden, vervult deze dezelfde functie als de deeltijd-bol waar het gaat om het bieden van maatwerk voor het bij- of omscholen van werknemers (op initiatief van bedrijven) of werklozen (op initiatief van uitkeringsinstanties). Het zijn meestal dezelfde opleidingen die ook in de deeltijd-bol werden aangeboden. Maar zoals gezegd, is het aantal opleidingen en studenten sterk verminderd. In volume bezien wordt dus maar een deel van de voormalige doelgroep bereikt. Op basis van de kwalitatieve analyses in de ‘meting 2017’ blijken vooral personen af te haken die uit eigen beweging besluiten om een opleiding in de deeltijd-bol/derde leerweg te volgen en in mindere mate werknemers die door het bedrijf of werklozen die door de uitkeringsinstantie ‘gestuurd’ worden. De redenen hiervoor zijn waarschijnlijk van financiele aard (de studie zelf moeten bekostigen versus bedrijf/instantie dat/die de studie bekostigd).

6.4 Implementatie: (verwachte) resultaten

Derde leerweg bij bekostigde instellingen

Uit de ‘meting 2017’ blijkt dat het niet-bekostigd zijn van de derde leerweg, in tegenstelling tot de deeltijd-bol, de belangrijkste oorzaak is voor de minder grote belangstelling voor de derde leerweg ten opzichte van de deeltijd-bol. Uit tabel 6.1 blijkt het aantal studenten in de derde leerweg (en deeltijd-bol) bij bekostigde instellingen toe te nemen van circa 1200 in 2015-2016 - het laatste schooljaar waarover is gerapporteerd in de

'meting 2017' – naar respectievelijk 1.682 en 1.579 studenten in schooljaar 2017-2018 en 2018-2019. Deze toename heeft mogelijk te maken met veranderde context van en het speelveld rondom de derde leerweg sinds de vorige meting. Het gaat dan met name om de volgende recente ontwikkelingen:

- Verbeterde economische situatie (grotere bereidheid bedrijven om werknemers om/bij/op te scholen)...
- ...in combinatie met mogelijkheden om delen van kwalificaties te certificeren in de derde leerweg (mbo-certificaat en mbo-verklaring/pilot praktijkleren voor vooral werkenden en werkzoekenden en praktijkverklaringen voor leerlingen van het vso en PrO)...
- ...en in het algemeen de toenemende nadruk die OCW legt op het belang van een Leven Lang Ontwikkelen.
- Betere bekendheid bij (bekostigde) mbo-instellingen met de derde leerweg en/of vinden van alternatieve bekostigingsvormen voor de derde leerweg (bij bedrijven).

Tabel 6.1: Verdeling van studenten in deeltijd-bol en derde leerweg (OVO) naar diverse persoons- en opleidingskenmerken

Kenmerken		11-12	12-13	13-14	14-15		15-16		16-17*	17-18	18-19
		Bol-dt	Bol-dt	Bol-dt	Bol-dt	OVO	Bol-dt	OVO	OVO	OVO	OVO
Geslacht	Man	39%	38%	39%	35%	36%	41%	44%	45%	35%	29%
	Vrouw	61%	62%	61%	65%	64%	59%	56%	55%	65%	71%
Leeftijd*	t/m 19 jaar	5%	6%	6%	5%	1%	3%	3%	15%	17%	18%
	20-22 jaar	14%	15%	16%	13%	5%	8%	7%	6%	8%	10%
	≥23 jaar	81%	79%	78%	82%	94%	89%	91%	79%	75%	72%
Niveau	1	7%	6%	7%	5%	0%	5%	0%	4%	1%	0%
	2	21%	21%	18%	7%	48%	7%	39%	23%	27%	20%
	3	28%	25%	21%	21%	36%	18%	36%	44%	49%	56%
	4	45%	48%	55%	68%	15%	69%	24%	30%	24%	23%
Sector	E	19%	16%	16%	19%	14%	27%	19%	10%	7%	7%
	G	2%	3%	5%	2%	6%	2%	4%	-	-	-
	T	19%	22%	22%	19%	19%	26%	26%	33%	24%	19%
	Z	55%	56%	53%	56%	60%	45%	52%	52%	68%	75%
	C	4%	3%	5%	2%	0%	2%	0%	4%	1%	0%
Totaal (=100%)		7.682	5.171	2.881	951	496	193	1.024	1.287	1.682	1.579

Bron: DUO

* In schooljaar 2016/17 volgden 17 studenten de deeltijd-bol. Deze zijn vanwege het geringe aantal niet in de tabel opgenomen.

De belangstelling voor de derde leerweg zou in de komende jaren verder kunnen toenemen door de invoering van de subsidieregeling “Flexibilisering beroepsonderwijs voor volwassenen”, waarin samenwerkingsverbanden van publieke en private mbo-instellingen subsidie kunnen aanvragen bedoeld voor het gezamenlijk ontwikkelen van flexibele onderwijsprogramma’s in de derde leerweg gericht op werkenden en werklozen.

Het huidige aantal studenten in de derde leerweg bij bekostigde instellingen is nog altijd veel minder dan de 7.682 studenten in de deeltijd-bol in 2011-2012. De concurrentie van niet-bekostigde instellingen (nbi’s) heeft mogelijk een dempende werking op het aantal studenten in de derde leerweg bij bekostigde instellingen. Verderop worden cijfers van nbi’s gegeven.

Tabel 6.1 laat een verschuiving in de doelgroep zien. In vergelijking met een paar jaar eerder volgt een groter percentage jongeren onder de 20 jaar een opleiding in de derde leerweg. De gemiddelde leeftijd daalt van ruim 38 jaar in 2014-2015 naar 33 à 34 jaar in de jaren vanaf 2016-2017 tot en met 2018-2019 (niet getoond). Ook neemt het aandeel vrouwen in de derde leerweg sterk toe van 55% in 2016-2017 tot 71% in 2018-2019. Deze trend gaat gelijk op met een toenemend aandeel van opleidingen uit de sector Zorg & Welzijn in de derde leerweg en een afnemend aandeel van opleidingen uit de sectoren Techniek en Economie. Nadere analyse wijst uit de derde-leerweg-opleidingen met de meeste studenten in 2018 zijn: Maatschappelijke zorg (36%), Verzorgende-IG (13%), diverse verwante opleidingen in de scheepvaart (11%), Helpende zorg en welzijn (9%) en Doktersassistent (9%).

Tabel 6.2 toont de ontwikkeling van het aantal studenten in bekostigde instellingen dat een deeltijd-bol opleiding of een opleiding volgens de derde leerweg volgt. In de tabel is de driedeling uit de ‘meting 2017’ aangehouden. Dit betreft (1) instellingen die voorheen de deeltijd-bol opleiding aanboden én die de nieuwe derde leerweg aanbieden, (2) instellingen die voorheen de deeltijd-bol opleiding aanboden, maar die tot en met 2015-2016 géén derde leerweg aanbieden, en (3) instellingen die voorheen geen deeltijd-bol opleiding aanboden, maar die vanaf schooljaar 2014-2015 wél de derde leerweg aanbieden. De aantallen studenten in de schooljaren 2016-2017, 2017-2018 en 2018-2019 zijn eraan toegevoegd.

Ten opzichte van de vorige meting hebben een aantal instellingen uit categorie 1 (die dus studenten in de derde leerweg hadden) inmiddels geen of bijna geen studenten meer in opleidingen in de derde leerweg: ROC Mondriaan, Nordwin College, Rijn IJssel, Summa College, ROC Aventus en ROC Rivor. Wat ook opvalt is dat een aantal instellingen, met name Scalda en Graafschap College, flink meer studenten in de derde leerweg hebben de laatste jaren.

De meeste instellingen die wel de deeltijd-bol aanboden maar niet de derde leerweg tot en met 2015-2016 (categorie 2), bieden de derde leerweg in recentere jaren ook niet aan. Uitzonderingen zijn ROC Midden Nederland, ROC West-Brabant, Horizon College, ROC Nova College en ROC van Amsterdam, die inmiddels studenten in de derde leerweg hebben.

Ook het Soma College biedt inmiddels opleidingen in de derde leerweg aan. Het verschil met de instellingen uit categorie 2 is dat Soma eerder geen deeltijd-bol aanbood (Soma is daarom toegevoegd aan categorie 3).

Tabel 6.2: Aantal deelnemers deeltijd-bol en derde leerweg (OVO) per jaar, naar bekostigde instelling

#	Brin nummer	Naam instelling	11/12	12/13	13/14	14/15		15/16		16/17	17/18	18/19
			Bol-dt	Bol-dt	Bol-dt	Bol-dt	OVO	Bol-dt	OVO	OVO	OVO	OVO
1	08PG	Friese Poort	1.232	311	65		63		227	243	272	251
	27GZ	Mondriaan	131	84	37		147		120	20	20	
	27YU	ROC van Twente	47	24	<10		60		128	110	131	105
	25LP	Zadkine	662	391	261	123	42	26	113	147	114	68
	25PV	Scalda	154	140	83		47		86	254	576	715
	01AA	Landstede	421	336	273	100	28	38	51	83	104	91
	12VI	Nordwin	<10	<10			32		36			
	00GT	Albeda College	342	170	38			<10	64	63	19	27
	24ZZ	Graafschap College	74	94	47		10		53	122	184	157
	04EU	Kop v Noord-Holland	41	<10	24		20		35	70	65	48
	25PJ	Deltion College	273	239	171	80		24	44	36	81	27
	25LF	ROC Rijn IJssel	168	116	65		11		<10	<10		
	25MB	Summa College	89	72	62	23		<10	14			20
	27DV	ROC AVENTUS	156	48	17				10	<10		
	04CY	ROC Rivor	14	<10			<10	<10		<10		
2	01OE	Wellantcollege	10	<10	<10							
	02PA	Mediacollege A'dam	41	41	44	24		<10				
	02PG	HMC	330	326	185	<10						
	04EM	Amarantis	250									
	04FO	Koning Willem I	37	27	16	11		<10				
	05EA	STC	<10	<10								
	05EL	Westerschelde	129									
	11UL	Edudelta	<10									
	14YD	Lentiz		<10								

#	Brin num-mer	Naam instelling	11/12	12/13	13/14	14/15		15/16		16/17	17/18	18/19
			Bol-dt	Bol-dt	Bol-dt	Bol-dt	OVO	Bol-dt	OVO	OVO	OVO	OVO
	17WH	SVO Opleidingen	20	17	76	<10		<10				
	18XX	Berechja	<10		<10							
	20MQ	Da Vinci College	237	194	118	49		<10				
	25LG	Friesland College	211	228	162	78		<10				
	25LH	ROC Midden NL	152	135	58	<10				48	<10	24
	25LJ	ROC Ter AA	162	110	51	<10						
	25LN	ID College	96	28	<10							
	25LR	ROC van Flevoland	247	228	107	37		10				
	25LT	Gilde Opleidingen	<10									
	25LU	Alfa-college	75	64	55	29		<10				
	25LW	Noorderpoort	212	185	106	32						
	25LX	ROC West-Brabant	59	35	<10			<10			<10	<10
	25LZ	ROC Tilburg	116	83	38	16		<10				
	25MA	ROC Leiden	46	15	<10	<10						
	25PL	Leeuwenborgh	243	249	22							
	25PM	ROC A12	50	53	39							
	25PN	ROC Nijmegen eo	<10									
	25PT	Horizon College	186	205	50	<10						19
	25PU	ROC Arcus College	239	237	214	146		56				
	25PW	Drenthe College	167	70	<10	<10						
	25PX	ROC Nova College	85	58						30	19	<10
	25PZ	ROC van A'dam	120	44	13	<10					38	
	25RA	Regio College	36	36								
	26CC	Helicon	141	133	106	45						
	28AX	Hogeschool Zeeland	<10									
	28DE	ROC de Leijgraaf	152	127	100	21						
	30RM	ROC TOP		193	151	109		<10				
3	25LV	De Rooi Pannen					35		35	17		
	04NZ	Soma College								35	44	12
Totaal			7.682	5.171	2.881	951	496	193	1.024	1.287	1.682	1.579

Bron: DUO

Derde leerweg bij niet-bekostigde instellingen (nbi's)

Uit De Staat van het onderwijs 2019 van de Inspectie van het Onderwijs is op te maken dat ruim 14.000 studenten een erkende mbo-opleiding in de derde leerweg volgen bij een nbi in het schooljaar 2016-2017. Voornamelijk studenten van 23 jaar of ouder nemen deel aan de derde leerweg. Volgens de Inspectie gaat het om *"studenten die in het bekostigd onderwijs zijn uitgevallen, of die zich op latere leeftijd willen omscholen. Studenten kiezen hier zelf voor, of krijgen door bijvoorbeeld de uitkeringsinstantie een omscholingstraject aangeboden. Anderen werken bij een instelling van waaruit ze een opleiding kunnen volgen om zich verder te ontwikkelen."* De doelgroepen zijn vergelijkbaar met de studenten in de derde leerweg bij bekostigde instellingen.

In de volgende tabellen is de ontwikkeling van het aantal studenten in erkende opleidingen bij zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen getoond. We nemen een brede blik en bekijken de deelname in alle leerwegen, om eventuele onderlinge samenhang te kunnen analyseren (bekend is dat de reguliere bol en bbl werken als communicerende vaten in hoog- en laagconjunctuur).[12]

Tabel 6.3: Ontwikkeling aantal studenten in erkende mbo-opleidingen bij nbi's

Leerweg	11-12	12-13	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19
bol-vt	n.b.	n.b.	6.989	6.727	6.744	7.865	n.b.	n.b.
bol-dt	n.b.	n.b.	8.971	9.657	8.114	5.792	n.b.	n.b.
bbl	n.b.	n.b.	19.337	18.169	8.643	9.663	n.b.	n.b.
Examendeelnemer	n.b.	n.b.	1.550	2.788	1.417	468	n.b.	n.b.
OVO (derde leerweg)	n.b.	n.b.	681	5.888	9.045	14.034	n.b.	n.b.
Totaal	n.b.	n.b.	37.528	43.229	33.963	37.822	n.b.	n.b.

Bron: DUO/Inspectie (Technische rapport bij Staat van het Onderwijs 2018 & 2019), bewerking 2B MBO

12 De cijfers zijn afgerond op 100-tallen (berekend o.b.v. percentages uit de technische rapporten), tenzij het exacte aantal bekend was. De cijfers over de deelname aan de derde leerweg bij nbi's moeten als indicatief worden gezien, omdat niet alle nbi's hun (volledige) inschrijvingen rapporteren aan DUO.

Tabel 6.4: Ontwikkeling aantal studenten bij bekostigde instellingen

Leerweg	11-12	12-13	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19
bol-vt	348.400	353.300	366.600	376.500	378.000	381.700	379.100	376.500
bol-dt	8.500	5.800	2.881	951	193	0	0	0
bbl	162.400	150.700	127.500	103.200	97.800	101.800	107.700	121.300
Examendeelnemer	15.000	15.200	14.300	10.800	8.200	8.400	8.900	9.100
OVO (derde leerweg)	0	0	0	496	1.024	1.287	1.682	1.579
Totaal	534.300	525.000	512.000	492.000	485.000	493.100	497.900	509.000

Bron: DUO/Inspectie (Technische rapport bij Staat van het Onderwijs 2018 & 2019), bewerking 2B MBO

Het effect van concurrentie door nbi's op de deelname aan de derde leerweg (en daarvoor de deeltijd-bol) bij bekostigde instellingen is moeilijk in te schatten en te isoleren van andere factoren zoals de invloed van economische conjunctuur. Wat zien we?

- Sterke stijging van het aantal studenten in de derde leerweg bij *nbi's* tussen 2013-2014 en 2016-2017.
- Deze stijging gaat gepaard met een grofweg bezien ongeveer even sterke daling van het aantal studenten in de deeltijd-bol en bbl bij *nbi's*. Netto volgen in 2013-2014 dus ongeveer evenveel volwassenen een erkende opleiding bij nbi's als in 2016-2017 (voordat versus nadat de derde leerweg werd ingevoerd en de bekostiging van deeltijd-bol bij bekostigde instellingen werd afgeschaft).
- Bij *bekostigde instellingen* is het totaal aantal studenten in de derde leerweg, deeltijd-bol en de bbl in dezelfde periode 2013-2014 tot en met 2016-2017 (sterk) gedaald. Het is waarschijnlijk dat de economische situatie een deel van deze daling verklaard, inmiddels is het aantal bbl-studenten met de aantrekkende economie immers weer aan het stijgen.

De status quo in aantallen studenten in erkende opleidingen bij nbi's in moeilijke economische tijden in vergelijking met de daling bij bekostigde instellingen lijkt erop te wijzen dat nbi's hebben weten te profiteren van het afschaffen van de bekostiging van de deeltijd-bol. Relatief gezien doen de nbi's het dus goed. Het speelveld tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen met betrekking tot het onderwijs aan volwassenen is met andere woorden meer gelijkgetrokken en daardoor is de concurrentiepositie van nbi's verbeterd. Bovendien is door de jaren heen in interviews aangegeven dat bekostigde instellingen de prioriteit, tijd en energie vooral legden in de HKS en andere beleidsmaatregelen in het mbo, zoals de wet Vervroegde aanmelddatum en toelatingsrecht, en daardoor minder in de derde leerweg. Vooralsnog is de derde leerweg vooral het terrein van de nbi's.

6.5 Samenvatting

De derde leerweg is het onbekostigde alternatief voor de – sinds 1 augustus 2014 niet langer meer – bekostigde deeltijd-bol. Het doel is om maatwerk te kunnen blijven bieden voor de doelgroep (met name werkenden en werklozen), zonder inzet van publieke middelen. We geven de belangrijkste bevindingen omtrent deze maatregel hieronder weer.

- Na een flinke afname van het aantal studenten na afschaffing van de bekostigde deeltijd-bol, is het aantal studenten in de derde leerweg groeiende ten opzichte van de vorige meting. Tabel 1 toont dat respectievelijk 1.682 en 1.579 studenten in schooljaar 2017-2018 en 2018-2019 een opleiding in de derde leerweg volgen. Dat is nog altijd veel minder dan de 7.682 studenten in de deeltijd-bol in 2011-2012.
- Hoewel de derde leerweg dezelfde functie biedt als de deeltijd-bol (het bieden van maatwerk voor het bij- of omscholen van werknemers en werklozen), is een verschuiving in de doelgroep sinds de 'meting 2017' waarneembaar. Het gaat nog steeds voornamelijk om volwassenen, maar de studenten zijn gemiddeld genomen iets jonger en het aandeel vrouwen en opleidingen in de sector zorg en welzijn is toegenomen, net als het aandeel niveau 3 opleidingen. Omdat het totale aantal studenten sterk is afgenomen, wijst de genoemde verschuiving vooral op het relatief vaak afhaken van de oudere doelgroep, van mannen en van opleidingen in de sector techniek (en in iets mindere mate in de sector economie).
- Ruim 14.000 studenten volgen in schooljaar 2016-2017 een erkende mbo-opleiding in de derde leerweg bij nbi's (recentere gegevens zijn nog niet beschikbaar). Dit is een veelvoud van de circa 1.600 studenten in de derde leerweg bij bekostigde instellingen. De derde leerweg is vooralsnog het terrein van nbi's.
- Nu diverse belangrijke beleidsmaatregelen in het mbo gedeeltelijk dan wel volledig zijn geïmplementeerd (zoals HKS/keuzedelen en wet Vervroegde aanmelddatum en toelatingsrecht), een leven lang ontwikkelen meer in de schijnwerpers staat, en recent mogelijkheden ontstaan zijn om delen van kwalificaties te certificeren in de derde leerweg, is het interessant te zien of bekostigde instellingen zich de komende jaren weten in te vechten in de markt van de derde leerweg.

Een paar mbo-instellingen, zoals Scalda, Friese Poort, Graafschap College en ROC van Twente hebben een substantieel aantal studenten in de derde leerweg (>90 studenten) dat tevens toeneemt. In de volgende meting wordt nagegaan hoe zij dat hebben gerealiseerd. Ook zijn er een aantal mbo-instellingen "terug van weggeweest", zoals Soma College, ROC Midden Nederland, Nova College, Horizon College en ROC West-Brabant, waarbij wordt nagegaan wat hen heeft bewogen om na het geheel stoppen met de deeltijd-bol en derde leerweg (voorzichtig) te starten met de derde leerweg in recente jaren en of het aantal studenten in de derde leerweg toeneemt in 2019-2020 en 2020-2021.

Hoofdstuk 7

Conclusie

Het huidige rapport doet verslag van de vierde meting van de wet 'Doelmatige Leerwegen' (DL). In deze rapportage staat de situatie in schooljaar 2018-2019 centraal. Met behulp van vragenlijsten op beleidsniveau en opleidingsniveau, casestudies en analyse van administratieve data is in kaart gebracht hoe de maatregelen die vallen onder DL zijn geïmplementeerd in het mbo, en wat de verwachte en bereikte effecten daarvan op dit moment zijn.

Aan het eind van ieder hoofdstuk over de deelmaatregelen van DL zijn de belangrijkste resultaten samengevat. In dit hoofdstuk geven we puntsgewijs de belangrijkste bevindingen weer. Tot slot gaan we in op de overkoepelende voorlopige conclusies.

7.1 Samenvatting belangrijkste bevindingen

In het huidige onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

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

Onderzoeksvraag 2 kan op dit moment vooral onderzocht worden aan de hand van gepercipieerde effecten van betrokkenen, en deels met administratieve gegevens. Per deelmaatregel geven we de belangrijkste bevindingen weer.

Verkorten en intensiveren opleidingen

Het wijzigen van de studieduureisen (d.w.z., verkorten) en de urennorm (d.w.z., intensiveren) van de opleidingen zou volgens de beleidstheorie moeten leiden tot meer instroom in het mbo, minder (eerstejaars)uitval, minder vsv, en een hogere kwaliteit van de uitstroom naar zowel hbo als arbeidsmarkt. Dit zijn de belangrijkste bevindingen met betrekking tot deze deelmaatregel tot nu toe.

- De implementatie van de studieduureisen is voorspoedig verlopen: bijna alle bevraagde instellingen geven aan dat nagenoeg alle opleidingen in schooljaar 2017-2018 voldoen aan de wettelijke studieduur.
- Een deel van de scholen heeft het aantal uren BOT opgehoogd sinds de invoering van de maatregelen om aan de minimale wettelijke eisen te voldoen. Het aantal uren BPV is veelal gelijk gebleven of verminderd ten opzichte van 2014. Het merendeel van de scholen is tevreden over de verhouding BOT/BPV in schooljaar 2018-2019, zij vinden het een goede combinatie tussen theorie en praktijk. Ontevreden opleidingen geven vaker aan dat er te veel BOT wordt geprogrammeerd en te weinig BPV.
- Meer dan de helft van de betrokkenen geeft aan dat er geen problemen bij de uitvoering van de studieduureisen. Als er wel knelpunten zijn, blijkt dit vaak te maken te hebben met de ervaring dat deze regels niet passen bij studenten die praktijkgericht willen leren. De beleidstheorie voorspelde minder uitval en vsv en meer instroom in mbo door het intensiveren en verkorten, maar betrokkenen herkennen deze effecten niet. Wel geven betrokkenen veelal aan dat het onderwijs iets uitdagender lijkt geworden, dat de kwaliteit van het onderwijs is verbeterd en dat er meer maatwerk en begeleiding wordt geboden sinds de maatregelen.
- Studentgegevens laten zien dat er nauwelijks meer doorstroom is naar het mbo vanuit vmbo-tl; de doorstroom van het schooljaar 2018-2019 is nagenoeg hetzelfde als voor schooljaar 2013-2014. Eerstejaarsuitval en vsv nemen op niveau 2, 3 en 4 niet af en het diplomarendement blijft nagenoeg gelijk. De verwachte positieve effecten treden vooralsnog dan ook niet op.

Afschaffen drempelloze instroom niveau 2

Voor niveau 2 opleidingen gelden vanaf 2014 vooropleidingseisen en moet een aspirant-student die niet aan die vooropleidingseisen voldoet een toelatingsonderzoek ondergaan. De verwachting was dat daarmee de studentpopulatie homogener zou worden, waardoor het voor docenten makkelijk wordt om gerichter aandacht aan studenten te besteden. Samen met het intensiveren van de opleiding zou dit leiden tot meer tevreden studenten en docenten, een hoger rendement, een lagere uitval en een beter imago van het mbo. We vatten de belangrijkste bevindingen met betrekking tot deze maatregel hier samen.

- Een grote meerderheid van de betrokkenen ervaart dat er binnen de instelling een duidelijke visie bestaat op de instroom in niveau 2. Er is helder omschreven wie wel en niet worden toegelaten, en dit wordt ook aan ouders en studenten duidelijk gecommuniceerd.
- Hoewel alle aspirant-studenten die niet voldoen aan de vooropleidingseisen een toelatingsonderzoek zouden moeten doen, gebeurt dit zeker niet in alle gevallen.

Als er wel toelatingsonderzoeken worden uitgevoerd, is een meerderheid tevreden over de gang van zaken, en deze tevredenheid lijkt gestegen in de loop van de jaren.

- De studentpopulatie is volgens betrokkenen niet homogener geworden, zoals de beleidstheorie voorspelde. Op het gebied van ondersteuningsbehoefte, sociaal-emotionele problematiek en gedragsproblematiek geeft een substantieel deel van de respondenten aan dat de groep mbo-2 (veel) minder homogeen is geworden. Een minderheid ziet wel op het vlak van capaciteit en vooropleiding meer homogeniteit.
- Een klein deel van de betrokkenen denkt dat de afschaffing van drempelloze instroom in niveau 2 heeft geleid tot beter diplomarendement en minder uitval. De meerderheid ziet echter geen positieve effecten van deze maatregel, ook niet op het vlak van aandacht voor persoonlijke begeleiding, de kwaliteit van het onderwijs en de tevredenheid van studenten.
- Als we kijken naar administratieve gegevens met betrekking tot eerstejaarsuitval en diplomarendement, gaan de ontwikkelingen inderdaad niet in de richting van de doelstellingen van de maatregel. De eerstejaarsuitval neemt licht toe en het diplomarendement licht af. Ook de tevredenheid van studenten is op niveau 2 licht afgenomen, terwijl het bij andere leerwegen toeneemt.
- Een mogelijke verklaring voor het uitblijven van positieve effecten komt naar voren in de casestudies, en wordt gezocht in de invoering van het toelatingsrecht. Nu worden studenten toegelaten tot mbo-2 opleidingen die voorheen niet toegelaten zouden zijn vanwege lage kans op studiesucces, bijvoorbeeld door verkeerde motivatie of (gedrags-)problemen. Dit zou de iets hogere uitval en iets lager diplomarendement, en de toegenomen heterogeniteit op het vlak van ondersteunings-behoefte, sociaal-emotionele problematiek en gedragsproblematiek (deels) kunnen verklaren.

Invoering entreeopleiding

Entreeopleidingen vervangen de voormalige niveau 1-opleidingen. Met de Entreekopleidingen is drempelloze instroom mogelijk, komt de verdeling van BOT en BPV anders te liggen én is een bindend studieadvies ingevoerd. Dit alles zou moeten leiden tot een hogere onderwijskwaliteit, minder uitval en minder vsv. We geven hier de belangrijkste bevindingen weer.

- De invoering van entreeopleidingen is in de huidige meting grotendeels voltooid. Het beleid rondom het BSA is grotendeels ongewijzigd gebleven ten opzichte van vorige meting. De meerderheid van de instellingen geeft deze af na vier maand, en enkele instellingen of opleidingen maken de (bewuste) keuze om dit niet of pas later te doen.
- Zowel de route naar vervolgonderwijs als de route naar werk na afloop van de entreeopleiding worden belangrijk geacht, maar een derde van de instellingen geeft

aan prioriteit te geven aan de route naar vervolgonderwijs. Een meerderheid van de betrokkenen is tevreden met de voorbereiding op zowel vervolgonderwijs als arbeid vanuit de entreeopleiding.

- Een meerderheid van de opleidingen en instellingen ondervindt geen knelpunten in de uitvoering van de entreeopleiding. Knelpunten die ervaren worden hebben te maken met het niet kunnen vinden van geschikt personeel voor deze doelgroep, en taalachterstand van de instromers.
- De verwachte effecten op basis van de beleidstheorie worden deels ook in het veld ervaren. Een meerderheid van de betrokkenen geeft aan dat de aandacht voor kwetsbare groepen en intensieve coaching voor deze groepen na invoering van de entreeopleiding is gestegen. Ook wordt een stijging van tevredenheid van studenten en docenten gerapporteerd. (Bijna) niemand ziet een negatief effect op tevredenheid door invoering van de entreeopleiding. De onderwijskwaliteit is volgens ongeveer de helft van de betrokkenen gestegen door invoering van de entreeopleiding. Het doel van een meer homogene studentpopulatie lijkt echter niet behaald: er wordt zeer veel diversiteit waargenomen op het vlak niveau en capaciteit van studenten.
- Het aantal deelnemers aan de entreeopleiding is sinds schooljaar 2016-2017 met 25 procentpunten gestegen, en deze stijging was het sterkst in de bol. De meeste instromers zijn ongediplomeerde vmbo-ers, en een kleiner deel komt uit praktijkonderwijs. In de laatste meting zien we een stijging van het aandeel jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond.
- Als we kijken naar administratieve gegevens rondom uitval en rendement, lijken ook de doelen van de maatregel (deels) behaald te worden. De ongediplomeerde uitval is gedaald, en het diplomarendement is stabiel. Het aandeel stapelaars (studenten die doorstromen naar mbo-2 na de entreeopleiding is de laatste jaren sterk gestegen (van 28 naar 45%). In de casestudies komt wel naar voren gediplomeerden uit de entreeopleiding, relatief vaak niet succesvol zijn in mbo-2. Hierdoor zou het verhoogde diplomarendement in de entreeopleiding – in combinatie met toelatingsrecht – leiden tot rendementsproblemen op niveau 2.

Modernisering bekostiging

De wet ‘Doelmatige Leerwegen’ heeft geleid tot een breed scala aan (kleine en grote) wijzigingen in de bekostiging die per 1 januari 2015 zijn ingegaan. De focus in het onderzoek ligt op de twee belangrijkste wijzigingen, namelijk de invoering van het cascademodel en de wijziging in de outputbekostiging (specifiek de correctie op eerder behaalde diploma’s). Het cascademodel is per 1 januari 2019 afgeschaft.

- Overgangsregelingen en de afschaffing van het cascademodel per 2019 hebben de feitelijke financiële impact van de gemoderniseerde bekostiging per 2015 beperkt.
- Een doel van de modernisering van bekostiging is het efficiënter maken van leerroutes door onnodig stapelen en switchen te voorkomen. De grote meerderheid van de mbo-scholen ziet geen effect van de gemoderniseerde bekostiging op de mate waarin langstuderen en switchen/stapelen in het mbo voorkomt, een kleine groep ervaart een klein effect.
- Om stapelen te voorkomen dienen studenten meteen op hun hoogst haalbare niveau geplaatst te worden. In administratieve gegevens zien we inderdaad dat het instroomniveau de laatste jaren hoger is geworden, en dat stapelen is afgenomen na 2015. Nieuwe instromers stromen steeds vaker op niveau 4 in, ten koste van de instroom op niveau 2, en vanaf schooljaar 2018-2019 vooral ten koste van niveau 3. Dit hangt samen met een hoger aandeel van de mbo-instroom dat een vmbo-tl diploma heeft behaald. Daarnaast zien we dat instromers van een vmbo-kader achtergrond, en met een mbo-2 diploma in het laatste jaar beduidend vaker instromen in mbo-4 dan voorheen. Het is aannemelijk dat de vanaf 1 augustus 2017 van kracht zijnde wet Toelatingsrecht mbo invloed heeft op deze stijging. Onder betrokkenen lijkt de angst toe te nemen dat studenten op een te hoog niveau starten, met uitval als gevolg.
- In tegenstelling tot het stapelen neemt het switchen juist toe in de periode 2015-2019. Mogelijk is het hoge instroomniveau voor een deel van nieuwe studenten te hoog gegrepen en stoppen zij voortijdig met de opleiding, om vervolgens naar een andere opleiding te switchen.
- Instellingen hebben de intake, plaatsing en begeleiding van studenten de laatste jaren (verder) aangescherpt maar geven tegelijk aan dat financiële overwegingen gerelateerd aan de gemoderniseerde bekostigingssystematiek hier niet of nauwelijks een rol in heeft gespeeld.
- De gemiddelde verblijfsduur van gediplomeerden is, zoals beoogd, gedaald na de modernisering van de bekostiging en lijkt (deels) veroorzaakt door de maatregelen gezien de timing van de daling en verschillen tussen instellingen.
- De vraag is of de afschaffing van het cascademodel de trend van dalende gemiddelde verblijfsduur zal beïnvloeden. Voor de entreeopleiding is een kentering reeds zichtbaar, voor de overige opleidingsniveaus is het gezien de langere studieduur nog niet waarneembaar. Een kentering zou in lijn zijn met de keuze van de Minister om studenten die meer tijd nodig hebben om een mbo-diploma te behalen, hier de kans voor te geven.

Invoering derde leerweg en vervallen van deeltijd-bol

De derde leerweg is het onbekostigde alternatief voor de – sinds 1 augustus 2014 niet langer meer – bekostigde deeltijd-bol. Het doel is om maatwerk te kunnen blijven bieden voor de doelgroep, met name werkenden en werklozen, zonder inzet van publieke middelen. De derde leerweg wordt zowel aan bekostigde als aan niet-bekostigde instellingen aangeboden. We geven de belangrijkste ontwikkelingen rondom deze maatregel weer.

- Het aantal studenten in de derde leerweg aan bekostigde instellingen is gegroeid ten opzichte van de vorige meting, maar is (nog) lang niet op het niveau van de deeltijd-bol in schooljaar 2011-2012.
- We nemen een kleine verschuiving in de doelgroep voor de derde leerweg waar ten opzichte van de vorige meting: studenten (veelal volwassenen) zijn gemiddeld genomen iets jonger en het aandeel vrouwen en opleidingen in de sector zorg en welzijn is toegenomen, net als het aandeel niveau 3 opleidingen.
- De derde leerweg is vooralsnog het terrein van niet bekostigde instellingen (nbi's): ongeveer tien keer meer studenten volgden in schooljaar 2016-2017 een erkende mbo-opleiding in de derde leerweg bij nbi's dan bij bekostigde instellingen.
- Mogelijk gaat de derde leerweg bij bekostigde instellingen weer terrein winnen nu een leven lang ontwikkelen volop in de belangstelling staat, en recent mogelijkheden ontstaan zijn om delen van kwalificaties te certificeren in de derde leerweg. We volgen deze ontwikkelingen en rapporteren daarover in de volgende meting.

7.2 Voorlopige conclusies

De maatregelen die vallen onder de wet 'Doelmatige Leerwegen' zijn grotendeels tussen 2014 en 2017 doorgevoerd. In de huidige, vierde meting lag daarom de nadruk op (door betrokkenen ervaren) effecten van deze maatregelen.

Voor de meeste maatregelen geldt dat bevraagde instellingen en opleidingen van mening zijn dat de beoogde effecten zich niet voordoen, of dat er soms zelfs een averechts effect is opgetreden. Dit is met name zichtbaar als het gaat om het doel om een meer homogene studentpopulatie te ontwikkelen in de entreeopleiding en op niveau-2: de samenstelling van deze groepen lijkt juist heterogener te zijn geworden. In de entreeopleiding gaat het om meer heterogeniteit op het vlak van niveau en capaciteit van de deelnemers, en op niveau 2 wordt met name een toename van heterogeniteit ervaren op het vlak van ondersteunings-behoefte, sociaal-emotionele problematiek en gedragsproblematiek. Om deze ontwikkeling te verklaren wordt door betrokkenen veelal het toelatingsrecht (niet behorende tot de wet 'Doelmatige Leerwegen') genoemd: vooropleiding is nu veel bepalender dan vroeger voor instroom, toen instellingen meer invloed uitoefenden op de toelating.

Er worden ook positieve effecten ervaren van de maatregelen die voortkomen uit de wet ‘Doelmatige Leerwegen’. Als het gaat om de invoering van de Entreeopleiding, dan zien we dat betrokkenen veelal positief zijn over het effect hiervan op onderwijskwaliteit en diplomarendement, zoals beoogd volgens de beleidstheorie. We zien deze positieve effecten ook terug in de administratieve gegevens: de ongediplomeerde uitval is na invoering van de entreeopleiding op dit niveau sterk teruggelopen. Ook is in de beleving van de bevraagde instellingen door het verkorten en intensiveren het onderwijs meer uitdagend en hoger van kwaliteit geworden, en wordt er meer maatwerk en begeleiding geboden. Een effect op aantrekkelijkheid van het mbo, en een vermindering van vsv en uitval worden op niveau 2, 3 en 4 niet waargenomen door betrokkenen, en dit is in lijn met het beeld dat administratieve gegevens laten zien.

De modernisering van de bekostiging heeft geen grote financiële gevolgen gehad voor instellingen vanwege overgangsregelingen en de afschaffing van het cascademodel per 2019. In de beleving van instellingen hebben aanpassingen in de bekostiging ook geen invloed gehad op hun beleid rondom de plaatsing van studenten, zoals de verwachting was op basis van de beleidstheorie. We zien wel een toename van directe instroom op mbo-4, en een afname van het stapelen van diploma’s, maar dit lijkt geen relatie te hebben met de modernisering van de bekostiging.

Het is belangrijk te benadrukken dat er naast de maatregelen die voortkomen uit de wet ‘Doelmatige Leerwegen’, de laatste jaren meer ontwikkelingen hebben gespeeld die van invloed zijn geweest op de uitkomstmaten. Denk hierbij aan macrodoelmatigheids-eisen, referentieniveaus taal en rekenen, passend onderwijs, nieuwe eisen ten aanzien van de examinering en het eerdergenoemde toelatingsrecht, en het weer afschaffen van de cascadebekostiging. Hierdoor is het voor betrokkenen niet altijd helder welke maatregelen tot welke effecten hebben geleid. Een periode van stabilisering en weinig grote veranderingen in het mbo zou bij kunnen dragen aan het zorgvuldig laten indalen van de onderzochte maatregelen. Dit kan mogelijk leiden tot meer (zelf)inzicht in de knoppen waar instellingen en opleidingen aan kunnen draaien om de gewenste effecten te bereiken.

Bijlage
Gebruikte secundaire data

Voor de kwantitatieve analyse is gebruikgemaakt van een groot aantal verschillende bronnen. Niet alleen administratieve gegevens van DUO, maar ook in een ander kader verzamelde enquêtes gehouden onder mbo-studenten, schoolverlaters en hbo-studenten zijn geanalyseerd. In de eerste paragraaf van deze bijlage worden de verschillende bronnen beschreven en wordt uiteengezet welke indicatoren van welke bron afkomstig zijn. Bovendien wordt per bron/indicator ingegaan op de gehanteerde selecties en bewerkingen die zijn gedaan om te komen tot de in de analyse gebruikte indicatoren. In de tweede paragraaf zetten we de definities van de uitkomstmaten bij elkaar. Hierna, in paragraaf 3, wordt aandacht besteed aan de manier waarop de verschillende gegevensbestanden zijn verrijkt met beleidsrelevante gegevens afkomstig uit de dataverzamelingen bij de mbo-instellingen. In de laatste paragraaf wordt nader aandacht geschonken aan de wijze waarop de analyse is ingestoken en de effecten zijn gemeten.

Bronnen

JOB-monitor

De JOB-monitor is een landelijk studenttevredenheidsonderzoek dat sinds 2000 tweejaarlijks wordt gehouden onder alle mbo-studenten om verschillende aspecten van onderwijs te monitoren. Sinds 2008 voert ResearchNed de JOB-monitor uit. De JOB-monitor geeft vergelijkende informatie van en voor opleidingen in het mbo over onderwijs. Alle (bekostigde) mbo-studenten in Nederland kunnen deelnemen aan de JOB-monitor. Hiertoe heeft DUO in samenwerking met ResearchNed een inlogfaciliteit ontwikkeld waarin alle actuele inschrijvingen in het mbo zijn opgenomen. Zodra een student op basis van zijn pgn (persoonsgebonden nummer of onderwijsnummer) in combinatie met geboortedatum is herkend bij DUO, wordt de student automatisch doorgelinkt naar de enquêteservers van ResearchNed waar deze de vragenlijst kan invullen. Voordeel van deze methode is dat studenten hooguit één keer de vragenlijst kunnen invullen met een voor hen al bekend uniek nummer en dat het bovendien mogelijk is een groot deel van de relevante achtergrondkenmerken te koppelen vanuit bestaande studentenadministraties.

BRONMBO

De bekostiging van instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) gebeurt primair aan de hand van het aantal deelnemers. Voor een correcte afhandeling administreert DUO om deze reden alle studenten. Een bijkomstigheid is dat deze gegevens

zich uitermate lenen voor beleidsonderzoek. Studentaantallen en stromen kunnen gedifferentieerd naar BRIN en crebo worden weergegeven, rekening houdend met verschillende individuele kenmerken als geslacht en leeftijd. Bovendien stelt het onderzoekers in staat deelnemersstromen te identificeren.

De kwaliteit van de gegevens wordt geborgd door het Programma van Eisen Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie. De gegevens in dit bestand zijn gebaseerd op zogenaamde 1-cijfer definities. Dit zijn afspraken tussen OCW, MBO Raad, CBS en andere partijen om onderwijsgegevens op een eenduidige manier te ontsluiten volgens van tevoren vastgestelde definities en algoritmes. Deze afspraken zijn gemaakt om eenduidig gebruik van onderwijsgegevens te stimuleren en zo de kwaliteit te kunnen waarborgen.

In deze rapportage zijn de gegevens uit BRONMBO voor de basisjaren 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017, 2017-2018 en 2019-2019 opgenomen. Met elk jaar wordt deze basisgeneratie uitgebreid. Op basis van Bron MBO zijn beschrijvende statistieken gemaakt en is het effect van de maatregelen op de kans op eerstejaarsuitval berekend.

BRONVO

Ook de bekostiging van instellingen in het voortgezet onderwijs gebeurt primair aan de hand van het aantal leerlingen. Voor een correcte afhandeling administreert DUO om deze reden alle leerlingen. Een bijkomstigheid is dat deze gegevens zich uitermate lenen voor beleidsonderzoek. Leerlingaantallen en stromen kunnen gedifferentieerd naar Brin en opleidingstype worden weergegeven, rekening houdend met verschillende individuele kenmerken als geslacht en leeftijd. Dit bestand wordt binnen de kwantitatieve effectevaluatie met name gebruikt om een vergelijking te maken met de opstroom naar het hoger onderwijs, maar ook om te kijken naar leerlingstromen binnen het voortgezet onderwijs.

Het aantal leerlingen betreft het aantal hoofdinschrijvingen waarvan het geslacht bekend is. Indien een leerling meerdere inschrijvingen heeft, is alleen de laatst bekende inschrijving meegeteld. Dubbele leerlingen komen dus niet voor. Ook de gegevens in dit bestand zijn gebaseerd op 1-cijfer definities.

In deze rapportage zijn de gegevens uit BRONVO voor de basisjaren 2008-2009, 2009-2010, 2010-2011, 2011-2012 en 2012-2013 opgenomen. Met elk jaar wordt deze basisgeneratie uitgebreid. Op deze wijze kan de avo-route naar het hbo (vmbo-havo-hbo) afgezet worden tegen de mbo-route naar het hbo (vmbo-mbo-hbo).

Definities uitkomstmaten

In deze paragraaf zetten we alle gehanteerde definities van de uitkomstmaten in dit onderzoek op een rijtje. Het betreft voortijdig schoolverlaters, uitval, tevredenheid, diploma-rendement, stapelen en inschrijvingen. Bij het opstellen van de definities van deze uitkomstmaten is telkens zoveel mogelijk aangesloten bij de definities die door DUO, MBO raad, SBB, CBS) worden gehanteerd.

Uitval en voortijdig schoolverlaten
Wanneer een student zijn opleiding zonder diploma verlaat en evenmin doorstroomt naar een andere onderwijssoort spreken we van schooluitval. In het geval van voortijdig schoolverlaten betreft het ongediplomeerde uitstroom uit het mbo of voortgezet onderwijs. Voortijdig schoolverlaters zijn niet in het bezit van een mbo niveau 2-, havo- of vwo-diploma en beschikken daarom niet over een startkwalificatie.

Switch
Leerlingen kunnen tijdens hun opleiding veranderen van opleiding. Of een mbo-student ‘switcht’ van opleiding wordt nagetrokken door middel van de beroepscode. Indien de beroepscode verandert, zonder dat een diploma is behaald, wordt van een ‘switch’ gesproken.

Diplomarendement
Het diplomarendement is door DUO gedefinieerd als het aandeel studenten dat zonder mbo-diploma uitstroomt uit het mbo. Bij een afname van de ongediplomeerde uitstroom neemt het rendement dus toe, volgens de definitie van DUO.

Stapelen
Stapelaars zijn reeds in het bezit van één of meerdere mbo-diploma’s. Volgens DUO is de definitie van stapelen als volgt: het bezitten van één of meer mbo-diploma’s in een jaar waarin men is ingeschreven in het mbo.

Inschrijvingen
Dit is simpelweg het aantal (bekostigde) inschrijvingen in het mbo. Het aantal inschrijvingen wordt systematisch bijgehouden door DUO.

ISBN 978-94-92743-28-2
NUR 840

KBA Nijmegen

ResearchNed

© 2020 KBA Nijmegen | ResearchNed