Evaluatie wet ‘Doelmatige Leerwegen’ mbo

Meting 2021

Evaluatie wet ‘Doelmatige Leerwegen’

Meting 2021

Consortium 2B MBO

Aan de totstandkoming van deze rapportage is een bijdrage geleverd door:
Paul den Boer, Erik Keppels, Bianca Leest, Thomas Oostendorp, Timo Verhaegh, Maarten Wolbers (allen KBA Nijmegen),
Joris Cuppen, Josien Lodewick, Ardita Muja, Tessa Termorshuizen (allen ResearchNed)

KBA Nijmegen – ResearchNed

KBA Nijmegen
Toernooiveld 9
6525 ED Nijmegen
Tel. 024- 382 32 40 / info@kbanijmegen.nl

ResearchNed
Toernooiveld 9
6525 ED Nijmegen
Tel. 024-3594488 / info@researchned.nl

Evaluatie wet 'Doelmatige Leerwegen'. Meting 2021. Consortium 2B MBO

978-94-92743-41-1
NUR 840

© 2022 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 maatregel 19
2.2 Beleidstheorie 21
2.3 Invoering van de maatregel 24
2.4 Ervaringen, verbeterpunten en gepercipieerde effecten 24
2.4.1 Bevindingen uit voorgaande metingen 24
2.4.2 Reflectie van scholen op de maatregel en de implementatie 25
2.5 Effecten van verkorten en intensiveren 33
2.6 Samenvatting 38

Hoofdstuk 3 – **Gevolgen afschaffen drempelloze instroom mbo-2** 41
3.1 Inhoud van de maatregel 41
3.2 Beleidstheorie 41
3.3 Invoering van de maatregel 43
3.4 Ervaringen, knelpunten en gepercipieerde effecten 43
3.4.1 Bevindingen uit voorgaande metingen 43
3.4.2 Reflectie van scholen op de maatregel en de implementatie 44
3.5 Effecten van invoering maatregel 47
3.6 Samenvatting 52

Hoofdstuk 4 – **Invoering entreeopleiding** 55
4.1 Inhoud van de maatregel 55
4.2 Beleidstheorie 55
4.3 Invoering van de maatregel 57
4.4 Ervaringen, knelpunten en gepercipieerde effecten 57
4.4.1 Reflectie van scholen op de maatregel en de implementatie 58
4.5 Effecten van invoering entreeopleiding 63
4.6 Samenvatting 69

Hoofdstuk 5 –**Modernisering bekostigingssystematiek** 71
5.1 Inhoud van de maatregel 71
5.1 Beleidstheorie 73
5.2 Invoering van de maatregel 75
5.2.1 Bevindingen uit voorgaande metingen 76
5.2.2 Reflectie van scholen op de maatregel en de invoering 77
5.3 Knelpunten en gepercipieerde effecten 81
5.4 Effecten van de modernisering van de bekostigingssystematiek 83
5.5 Samenvatting en conclusies 87

Hoofdstuk 6 – **Invoering derde leerweg en vervallen van deeltijd-bol** 93
6.1 Inhoud van de maatregel 93
6.2 Beleidstheorie 94
6.3 Ervaringen, knelpunten en gepercipieerde effecten 95
6.4 Effecten invoering derde leerweg 96
6.5 Samenvatting 103

Managementsamenvatting

Dit rapport doet verslag van de meting 2021 binnen de Evaluatie Wet 'Doelmatige Leerwegen' (DL). Dit is de vijfde en laatste meting voor deze evaluatie. In deze rapportage staat de situatie sinds schooljaar 2019-2020 centraal en is in kaart gebracht hoe de maatregelen die vallen onder DL zijn geïmplementeerd in het mbo en wat de verwachte en bereikte effecten daarvan zijn. We geven hieronder de belangrijkste bevindingen weer.

Deze bevindingen zijn gebaseerd op drie soorten gegevens: 1) enquêtes, verzameld binnen mbo-instellingen op centraal niveau en op opleidingsniveau; 2) secundaire data-analyse (met name op gegevens afkomstig van DUO over onderwijsinschrijven en onderwijsloopbanen) en 3) verdiepende casestudies, gehouden bij een selectie van mbo-instellingen. De nadruk ligt hierbij op de gegevens verzameld in 2021, waarbij, waar mogelijk, ook wordt teruggekeken naar ontwikkelingen gedurende de afgelopen jaren. Parallel aan dit rapport verschijnt een afsluitend rapport van dit onderzoeksproject waarin de eindbalans wordt opgemaakt over de wet Doelmatige Leerwegen en de herziening van de kwalificatiestructuur.

Verkorten en intensiveren opleidingen

Het wijzigen van de studieduureisen (i.e., verkorten) en de urennorm (i.e., 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?

- Op zowel beleids- als opleidingsniveau is men voor entreeopleidingen het minst tevreden over de maximale opleidingsduur: de duur van één jaar wordt door een aanzienlijk deel van teamleiders te kort bevonden. Voor opleidingen op andere niveaus geldt dit in veel mindere mate.
- De omvang van de gestelde Begeleide Onderwijstijd-uren (BOT) wordt door de meerderheid als negatief gezien; men ziet onder andere graag meer ruimte voor BPV in het eerste jaar en zou meer flexibiliteit in de verhouding BOT-BPV in het eerste jaar gunstig uitpakken voor de student.
- Een meerderheid van de bevraagde schoolleiders en beleidsmedewerkers is van mening dat het invoeren van verkorten en intensiveren voor opleidingen niet of in beperkte heeft bijgedragen aan de volgende doelen: (a) het aantrekkelijker maken van de route vmbo-mbo-hbo (t.o.v. de route vmbo-havo-hbo), (b) studenten ervaren minder verveling en meer uitdaging, en (c) een evenwichtiger onderwijsprogramma (verhouding BOT-BPV-zelfstudie). Dit komt onder andere om de volgende redenen.

Wat betreft de route vmbo-mbo-hbo geldt dat deze nog steeds een jaar langer is dan de havo en daarmee minder aantrekkelijk voor vmbo-tl leerlingen. Wat betreft minder verveling en meer uitdaging geldt dat een deel van de studenten minder verveling en meer uitdaging ervaart: studenten die het niveau aankunnen en die gemotiveerd zijn om de leiding in kortere tijd af te ronden. Andere studenten lopen door de toegenomen lestijd het risico meer druk en stress te ervaren. Bovendien kan het zijn dat het ophogen van de BOT-uren zorgt voor een toename van niet (direct) beroepsgerelateerde vakken wat voor studenten die meer van praktijkvakken houden, juist leidt tot meer verveling en minder uitdaging. De meningen of het onderwijsprogramma nu evenwichtiger is verschillen; deels wordt gesteld dat de verhouding al goed was; anderen vinden het aantal BOT-uren te hoog en meer BPV wenselijk. Er zijn echter ook positieve geluiden t.a.v. de toename van BOT-uren t.o.v. zelfstudie.

- Op basis van DUO-gegevens zien we geen toename in de doorstroom vanuit vmbo-tl naar het mbo. Het percentage studenten dat vanuit vmbo-tl naar het mbo doorstroomt is al jaren rond de tachtig procent. Eerstejaarsuitval en voortijdig schoolverlaten nemen op niveau 2, 3 en 4 niet af en het diplomarendement is al een aantal jaren stabiel (vanaf 2016-2017). Ook is de doorstroom naar het hbo voor niveau 4-studenten niet toegenomen. Kortom, de verwachte positieve effecten van verkorten en intensiveren zijn niet terug te zien in de studentengegevens van DUO.
- Steeds meer (bol-)studenten stromen na diplomering uit naar de arbeidsmarkt; dit volgt echter de algehele trend.

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?

- Uit de ervaringen van beleidsmedewerkers aan mbo-instellingen blijkt dat zij in principe positief zijn over de aspecten van de maatregel afschaffen drempelloze instroom, maar dat een relatief groot deel vindt dat de maatregel niet of slechts beperkt heeft bijgedragen aan de gestelde doelen.
- Over de invoering door OCW en de instelling zelf zijn de beleidsmedewerkers in het algemeen overwegend positief.
- Uit de DUO-gegevens blijkt dat er zich qua instroom geen grote veranderingen hebben voorgedaan in de afgelopen jaren. De instroom is gestaag elk jaar iets kleiner

geworden, maar in de verhoudingen tussen verschillende studentkenmerken en vooropleidingen zijn op hier en daar een procentpunt na weinig opvallende verschillen gesignaleerd.
- Wat betreft het studierendement zien we wel dat de uitval in zowel bol als bbl in het laatste meetjaar voor het eerst weer iets is gedaald: Het studierendement is voor het eerst iets gestegen. Deze bevindingen sluiten aan bij de beleidstheorie.

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 instroom in de opleiding is steeds heterogener, zo komt zowel uit de enquêtes als de casestudies naar voren. Hierdoor is er een grote behoefte aan maatwerk.
- Ook al is de instroom steeds minder uniform, nog steeds worden er volgens mbo-instellingen potentiële studenten buitengesloten door de toch nog bestaande toelatingseisen (geen niveau 2, niet leerplichtig en < 2 jaar ingeschreven op entree), voor wie entree wel het geschikte niveau zou zijn om naar de arbeidsmarkt of niveau 2 te begeleiden.
- Uit DUO onderwijsdata blijken gunstige ontwikkelingen: het aandeel vsv tussen 2013-2014 en 2020-2021 daalt nagenoeg elk jaar. Dit komt vermoedelijk door meer aandacht voor de studievoortgang en motivatie van de student, al dan niet met behulp van het verplichte BSA. Het diplomarendement (diplomering na één of twee jaar) is de afgelopen jaren telkens lichtjes gestegen en ligt inmiddels rond de tachtig procent. Het aandeel stapelaars (studenten die na de entreeopleiding doorstromen naar een hoger niveau) is tussen schooljaar 2013-2014 en 2017-2018 gestegen. De laatste jaren zien we een stabilisatie.
- Het aandeel studenten dat na het afstuderen meer dan twaalf uur per week werkt, is in de bol sinds 2014-2015 toegenomen van dertig procent naar bijna de helft (47%). In de bbl nam dit aandeel de afgelopen jaren enigszins af maar dit is in 2020-2021 vrijwel hersteld tot het niveau van 2014-2015 (resp. 70% en 72%). De stijging voor entree bol-studenten zou te maken kunnen hebben met een verbeterde voorbereiding op de arbeidsmarkt voor deze groep, iets dat instellingen onderschrijven.
- De voorlichting door OCW over de invoering van entree werd over het algemeen positief beoordeeld, ware het dat niet alle aangedragen knelpunten altijd even adequaat werden opgepakt. Er was volgende de meeste instellingen voldoende tijd, ondersteuning en facilitering beschikbaar bij de invoering. Ook de ondersteuning,

beschikbare tijd en middelen vanuit de eigen mbo-instellingen werden over het algemeen positief beoordeeld. Ook was er voldoende aandacht voor draagvlak en eigen accenten binnen de teams.

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:

- Als gevolg van de overgangsregeling en een aanvullende regeling om scholen met relatief veel langstudeerders te compenseren is de feitelijke financiële impact van de gemoderniseerde bekostiging voor de meeste mbo-scholen niet groot geweest. Een klein deel van de scholen ging er echter wel in grote mate financieel op voor- of achteruit. Bij de implementatie zijn knelpunten ervaren, rondom het verwerken van de nieuwe systematiek in interne systemen, maar deze zijn door de scholen snel opgelost.
- 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. Uit DUO-data wordt duidelijk dat het instroomniveau inderdaad toeneemt en dat deze trend zich vanaf 2010 en tot 2020 voordoet (dit is vervolgens weer licht gedaald in de periode hierna). Het gevolg is dat nieuwe instromers steeds vaker op niveau 4 instromen. 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.
  - 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.
- 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).

- Financiële afwegingen en de gemoderniseerde bekostigingssystematiek spelen bij het plaatsen van studenten volgens de scholen zelf geen of nauwelijks een rol. Aanscherpingen zijn volgens hen 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.
- Meer dan de helft van de scholen is door de maatregel bewuster geworden van de passende plaatsing van studenten en van de verblijfsduur van studenten. Er wordt echter geen sterk effect van de gemoderniseerde bekostiging verwacht op het langstuderen in het mbo.
- Stapelen binnen het mbo is tussen 2015-2019 afgenomen en neemt hierna weer toe. Dit is echter een algemene trend en doet zich voor bij zowel instellingen die aangeven actie te hebben ondernomen n.a.v. de beleidsverandering, als bij instellingen die dat niet hebben gedaan.
- Het stopzetten van de bekostiging van examendeelnemers en van de deeltijd-bol heeft voor de meeste mbo-scholen weinig financiële impact, omdat het maar een beperkt deel van de totale begroting vormt. Voor een klein deel van de scholen was de impact wel groot.

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 derde leerweg vervult volgens de mbo-instellingen dezelfde functie als de bol deeltijd waar het gaat om het bieden van maatwerk voor het bij- of omscholen van werknemers en werkzoekenden.
- Veelal bieden de mbo's alleen opleidingen in de derde leerweg aan die zij ook in de bol of bbl aanbieden. Voor deze opleidingen is de aanvraagprocedure voor de derde leerweg relatief vlot uitvoerbaar, volgens de instellingen.
- Het aantal studenten in de derde leerweg is weer toegenomen (naar 2.500) maar nog altijd veel minder dan de 7.700 studenten in de deeltijd-bol in 2011-2012.
- De derde leerweg trok in de periode van 2016-2017 tot met 2018-2019 een relatief jongere doelgroep aan. Vanaf 2019-2020 neemt het aandeel van de jongere doelgroep tot en met 19 jaar echter weer af en is ongeveer 95% van de studenten in de derde leerweg 23 jaar of ouder. Veruit de meeste studenten in de derde leerweg volgen een opleiding in de zorgsector.

- Volgens de mbo-instellingen wordt de ontwikkeling van en deelname aan opleidingstrajecten in de derde leerweg gestimuleerd door de vraag vanuit de arbeidsmarkt, als gevolg van ontwikkelingen zoals de coronacrisis en de Brexit, de toegenomen aandacht voor Leven Lang Ontwikkelen, de mogelijkheid om delen van kwalificaties te certificeren in de derde leerweg en de subsidieregeling “Flexibilisering beroepsonderwijs voor volwassenen”.

Conclusies

Voor een aanzienlijk deel van de maatregelen die voorkomen uit de Wet Doelmatige Leerwegen geldt dat bevraagde instellingen en opleidingen de beoogde effecten voorheen niet waarnamen. In (administratieve) data zijn de gewenste uitkomsten, zoals geformuleerd als doel van de invoering van de Wet Doelmatige Leerwegen, niet altijd zichtbaar of niet te relateren aan deze invoering. Ook zijn er soms zelfs averechtse effecten 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. Toch zijn instellingen over verschillende aspecten positief, zoals het vergrote bewustzijn bij het passend plaatsen van studenten en het verhoogde aantal BOT-uren. Een veelgehoord geluid is wel dat instellingen vragen om de mogelijkheid tot het bieden van maatwerk. De invoering van de Wet Doelmatige Leerwegen heeft deze mogelijkheden vergroot maar tegelijkertijd blijft het een terugkerende wens vanuit het mbo-veld.

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 zesde in de reeks. Omdat er een aanzienlijke vertraging ontstond met een gedeelte van de onderzoeksbronnen (DUO onderwijsregistraties) wordt de situatie in 2020-2021 en deels 2021-2022 beschreven. In het rapport wordt gekeken naar de ontwikkelingen sinds de invoering van de Doelmatige Leerwegen en de rol van het veranderde onderwijsbeleid hierin.

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.

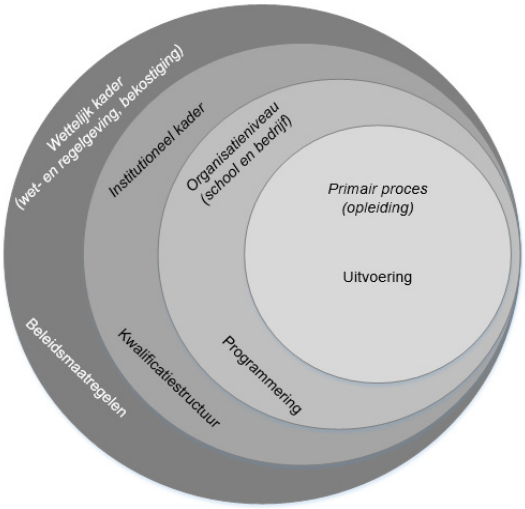
1.1 De wet ‘Doelmatige Leerwegen’

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:

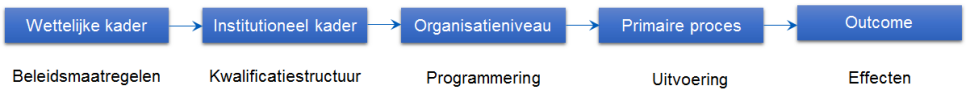
- wettelijk kader (wet- en regelgeving, bekostiging);
- institutioneel kader (onder meer kwalificatiestructuur);
- organisatieniveau (school en bedrijf);
- primair proces (opleiding).



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

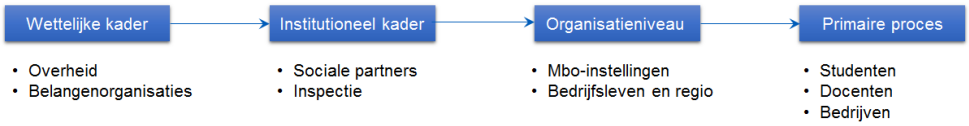
- een onderscheid tussen veranderingen in de kwalificatiestructuur (institutioneel niveau) en veranderingen in het onderwijs (organisatieniveau en primair proces); en
- een onderscheid tussen het organiseren en programmeren van onderwijs (op organisatieniveau; denk aan opleidingsprogramma's, roosters, 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:



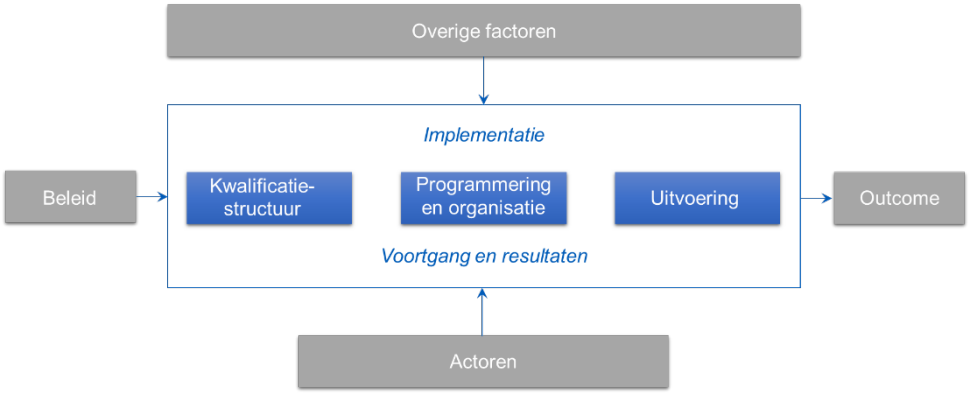
De rol van actoren op het niveau van het wettelijk kader ligt buiten het bereik van de evaluatie. Die van actoren op het niveau van het institutioneel kader wordt, voor zover betrekking hebbend op de kwalificatiestructuur, wel meegenomen.

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:

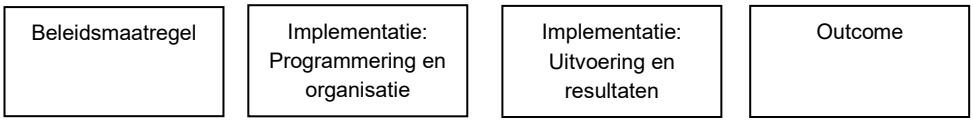


1.3 Onderzoeksvragen

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 kunnen worden.

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 mbo-instelling. In totaal hadden we bij de laatste meting actieve centrale contactpersonen bij 43 mbo-instellingen. Gedurende de looptijd van het onderzoek is het aantal scholen deelnemende mbo-instellingen gewijzigd door fusies en door uitval. Twaalf scholen hebben vanaf het begin niet meegedaan aan het onderzoek; de overige scholen zijn later afgevallen.

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 gerespondeerd heeft 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	70%	71%
AOC	12%	19%
Vakinstelling	18%	11%
Totaal (=100%)	60	37

Bron: DUO BRONMBO en eigen datacollectie 2BMBO.

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 (een oververtegenwoordiging van entreeopleidingen), opdat er voldoende aantallen zijn om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over dit thema. Ook in deze, vijfde 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 381 opleidingen bestaat.

Tabel 1.2 geeft de verdeling van opleidingen in de populatie en binnen de responsgroep weer. De respons bedraagt 39 procent: 148 van de 381 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 4 opleidingen zijn daarentegen iets ondervertegenwoordigd.

Tabel 1.2: Overzicht populatie en respons op de opleidingsvragenlijst

	Populatie[1]	Respons
Naar type instelling:		
AOC	5%	10%
ROC kleine opleidingen	23%	19%
ROC middelgrote opleidingen	46%	38%
ROC grote opleidingen	22%	28%
Vakinstelling	3%	5%
Naar niveau:		
Entree	2%	12%
mbo2	28%	18%
mbo3	34%	42%
mbo4	36%	28%
Naar leerweg:		
BOL	54%	57%
BBL	46%	43%
Naar grootte instellingen (aantal leerlingen):		
Klein	43%	46%
Groot	57%	54%
Naar grootte opleidingen (aantal leerlingen):		
Klein	25%	22%
Middel	50%	45%
Groot	25%	33%
Naar sector:[2]		
Groen	7%	11%
Techniek	47%	33%
Zorg & welzijn	16%	20%
Economie	30%	36%
Totaal (=100%)	5.737	148

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 jaarlijks 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 meting zijn gesprekken op zowel beleids- als opleidingsniveau op alle acht mbo-scholen gevoerd.

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 vijf 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 gevolgen van de invoering van de wet Doelmatige Leerwegen.

Hoofdstuk 2

Verkorten en intensiveren opleidingen

2.1 Inhoud van de maatregel

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.

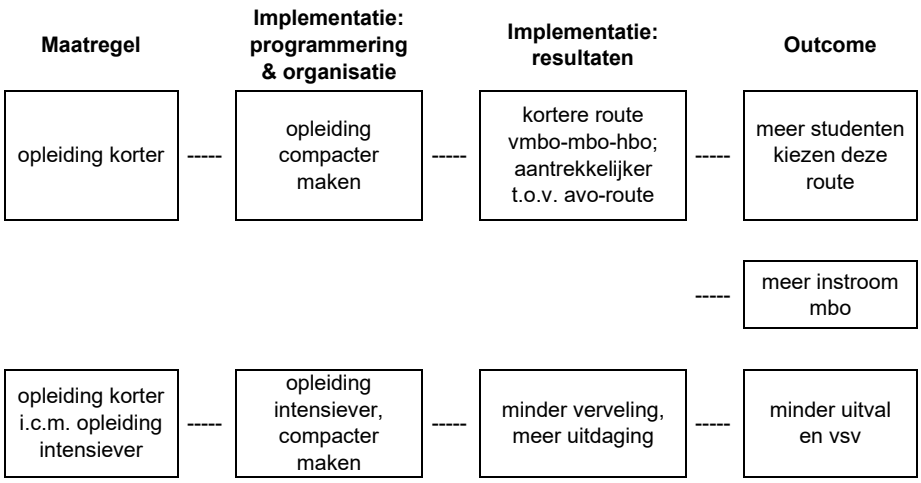
2.2 Beleidstheorie

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:

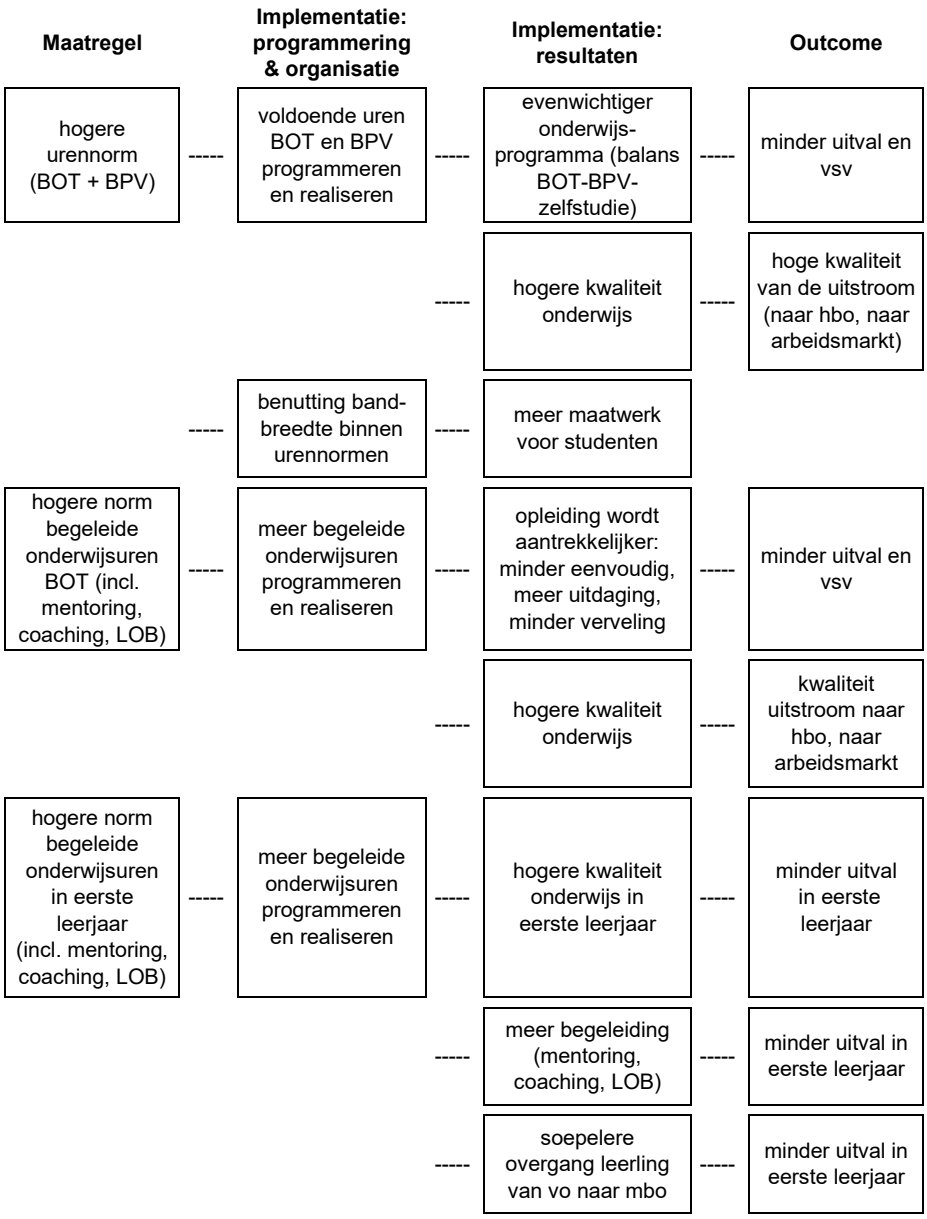


Intensiveren opleidingen

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 maatregel

Het vorige rapport richtte zich meer op de voortgang van de implementatie van de maatregelen, waar het huidige rapport zich meer richt op reflectie en terugblik op de ingevoerde maatregelen en de doelen die daarmee al dan niet behaald worden. In het vorige rapport van 2020 bleek bij drie kwart van de opleidingen dat er (nog) *geen* verkorting had plaatsgevonden. Onder de opleidingen waar wel een verkorting heeft plaatsgevonden, zijn de meeste opleidingsmanagers en teamleiders van opleidingen het oneens met de stelling dat het verkorten de opleiding aantrekkelijker maakt; een derde is van mening dat in ieder geval bij niveau 4 opleidingen dit wel heeft geleid tot een aantrekkelijkere route. Verder gaf twee op de vijf aan dat zij in aanmerking zijn gekomen voor een wettelijke uitzondering voor de nieuwe urennorm; meest genoemde argument voor het gebruikmaken van deze uitzondering is dat er grotere behoefte is aan meer BPV-uren bij de doelgroep. Sinds de invoering van de nieuwe urennormen zijn bij de meeste ondervraagde instellingen (n=35) het aantal BOT-uren gemiddeld toegenomen. De invulling van de extra BOT-uren waren als volgt besteed (van meest tot minst):

- meer uren voor beroepsgerichte vakken;
- meer uren voor keuzedelen (dan voorheen uren vrije ruimte);
- meer uren voor generieke vakken;
- meer LOB;
- meer individuele begeleiding.

2.4 Ervaringen, verbeterpunten en gepercipieerde effecten

In deze paragraaf ligt de nadruk op de ervaringen, aangedragen verbeterpunten en de ervaren effecten van de maatregel verkorten en intensiveren, al dan niet in relatie tot de beoogde doelen van de maatregel.

2.4.1 Bevindingen uit voorgaande metingen

Uit de vorige meting (in 2018-2019) bleek dat twee derde van de bevraagde opleidingen tevreden was over de balans tussen BOT en BPV. De helft van de bevraagde opleidingen en een meerderheid op beleidsniveau (60%) ervoer geen knelpunten destijds. Over de ervaren effecten van intensivering in relatie tot de gestelde doelen (uitdagender onderwijs, meer maatwerk en begeleiding), geeft de helft aan van de ondervraagde opleidingen en instellingen aan dat ze geen waarneembare veranderingen hebben opgemerkt; ongeveer een derde zag wel een (kleine) verbetering.

2.4.2 Reflectie van scholen op de maatregel en de implementatie

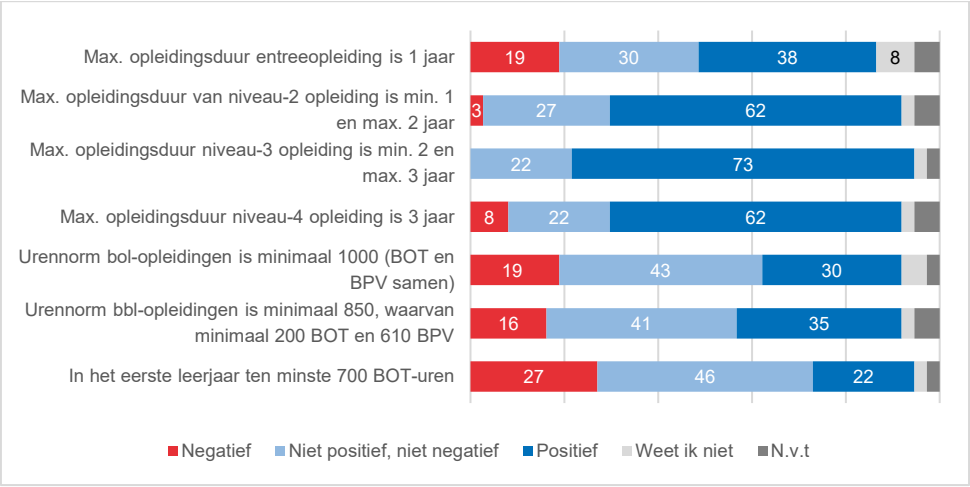
Reflectie op kenmerken van de maatregel

In schooljaar 2020-2021 is aan instellingen en opleidingen gevraagd in hoeverre zij tevreden of positief zijn over een aantal kenmerken van de maatregel 'verkorten en intensiveren'. In deze paragraaf volgt een beschrijving van de tevredenheid over de verschillende kenmerken van deze maatregel.

Eerst volgt een bespreking van de resultaten op beleidsniveau (mbo-instellingen), gevolgd door een beschrijving van de resultaten op het niveau van opleidingen.

Aan beleidsmakers is gevraagd hoe positief zij zijn over de maximale opleidingsduur van de entreeopleiding van één jaar (figuur 2.1). Zo'n één op vijf beleidsmakers is negatief waarbij redenen worden genoemd als: *"voor sommige studenten is dit te kort en voor anderen weer te lang. Het niveau van de student doet er echt toe"*. Bijna twee op vijf is positief hierover en stelt dat het voor de meeste studenten goed is. Wat betreft de opleidingsduur van niveau 2 is bijna twee derde positief; volgens beleidsmakers volstaat deze duur voor de meeste studenten. Dit komt ook doordat er meer ruimte kwam voor maatwerk. Ook de opleidingsduur van niveau 3 en niveau 4 wordt door een meerderheid als positief ervaren (respectievelijk 73% en 62%). Onder de beleidsmakers die negatief zijn is de meest aangedragen reden dat de duur niet voor alle studenten volstaat. Over de urennorm voor bol-opleidingen is minder dan een derde positief. De overige beleidsmakers die niet (geheel) positief zijn stellen dat "urennormen snel een eigen leven gaan leiden" en "dat leidt dan ook weleens af van wat er eigenlijk dient te gebeuren". Een soortgelijk beeld zien we bij de urennorm voor bbl-opleidingen, al is daar men iets positiever (35%). Wat betreft de BOT-uren in het eerste leerjaar zijn de beleidsmakers die positief zijn in de minderheid. Men acht het onderscheid in het eerste jaar niet nodig. Het maakt het onnodig complex en voor maatwerk wordt dit niet handig bevonden.

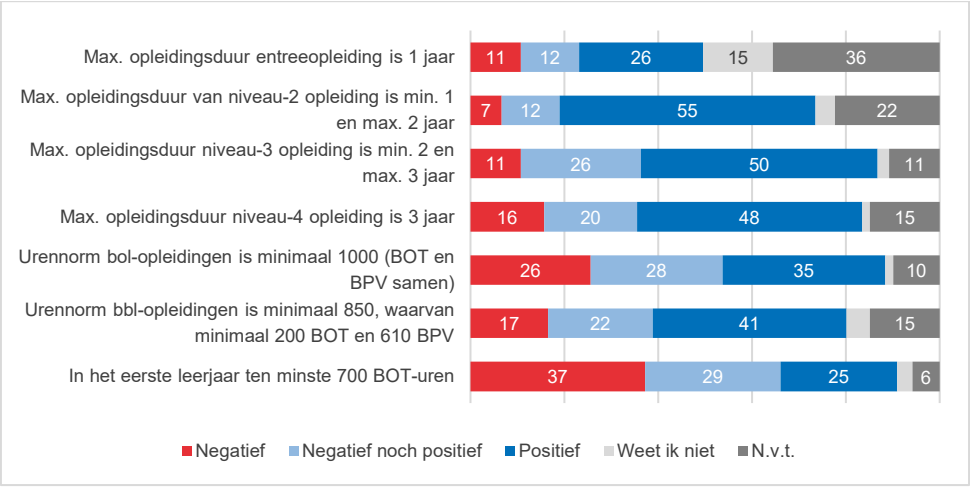
Figuur 2.1: Welke van deze kenmerken van de maatregel beoordeelt u positief en welke beoordeelt u negatief? (beleidsniveau)



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, n=37

Aan opleidingsmanagers en teamleiders van verschillende opleidingen zijn dezelfde stellingen voorgelegd (figuur 2.2). Over de maximale opleidingsduur zijn vergelijkbare antwoordpatronen als op het beleidsniveau. Gekeken naar de verschillende niveaus binnen het mbo (een tot en met vier) zijn ook opleidingsmanagers/teamleiders het minst positief over de duur van de entreeopleiding; ongeveer een kwart is positief. Men stelt dat in sommige gevallen één jaar te kort is, met name voor studenten met een migratieachtergrond en studenten met taalproblemen. Over de opleidingsduur van niveau 2 tot en met drie is ook hier de meerderheid positief. Wel stelt men dat maatwerk en een het aanbieden van een gedifferentieerd aanbod belangrijk is. Een aantal is tevens van mening dat dit afhankelijk is van de opleiding. Over de urennormen van bol- en bbl-opleidingen is men eerder positief dan negatief. Men vindt een dergelijke uitgangspositie prima, maar is tegelijkertijd van mening dat “het vast inkaderen van deze uren geen doel op zich moet worden. Daar wordt de kwaliteit niet beter van”. Ook degenen die negatief zijn over de urennormen onder bol- en bbl-opleidingen geven aan dat er niet te veel gefocust of gestuurd moet worden op de urennorm. Tot slot zijn de meeste opleidingsmanagers en teamleiders negatief over de BOT-uren in het eerste leerjaar. Meest aangedragen reden hiervoor is ontevredenheid over de balans tussen theorie en praktijk; men ziet graag meer ruimte voor bpv in het eerste jaar, of dat hier op z’n minst wat meer flexibiliteit in geboden kan worden.

Figuur 2.2: Welke van deze kenmerken van de maatregel beoordeelt u positief en welke beoordeelt u negatief? (opleidingsniveau)



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=121

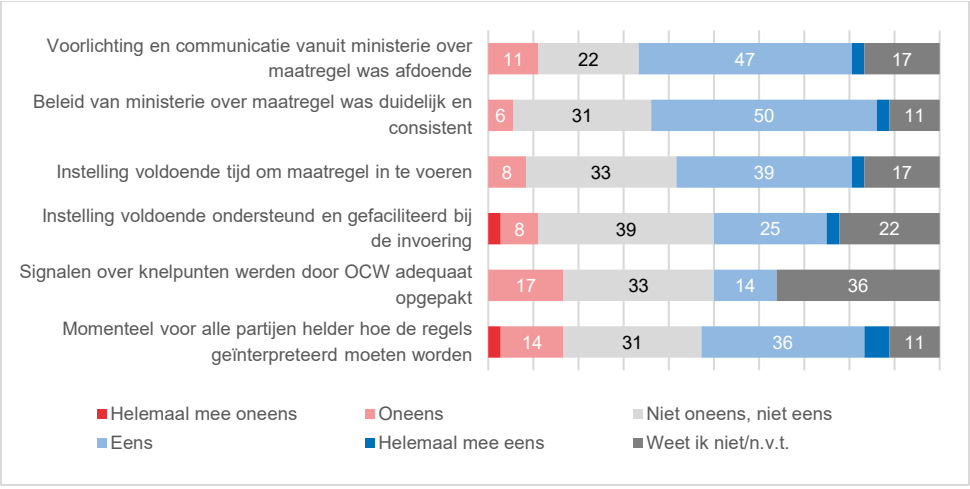
Reflectie op invoering van de maatregel door OCW

Zowel aan respondenten op beleidsniveau als opleidingsniveau is gevraagd of er volgens hen verbeteringen zijn die de overheid zou moeten doorvoeren met betrekking tot de maatregel verkorten en intensiveren. Onder beide groepen geeft ongeveer twee derde aan inderdaad verbeterpunten te hebben. In de toelichtingen worden verschillende punten genoemd, zoals meer vrijheid in de urennormen of de normen compleet loslaten, meer ruimte voor maatwerk, verlagen van de BOT-uren en meer flexibilisering toelaten.

Figuur 2.3 toont in hoeverre beleidsmakers het eens zijn met verschillende stellingen over de rol van het Ministerie in het uitvoeren van de maatregel verkorten en intensiveren. Over de voorlichting en communicatie over de maatregel en de duidelijkheid van het beleid is het grootste deel tevreden. Zo'n twee op de vijf beleidsmakers is tevreden over de tijd die de instellingen kregen om de maatregel in te voeren. Over de geboden ondersteuning gaf een relatief groot deel een neutraal oordeel: men was voelde zich niet voldoende noch onvoldoende gesteund. Verder geeft bijna een derde aan dat geen oordeel te kunnen geven over het oppakken van signalen door OCW. Vergeleken met de andere punten is men hier het minst tevreden over. Volgens ruim een derde is de interpretatie van de regels voor alle partijen helder. Beleidsmakers die hier wat neutraler of negatiever over zijn, geven aan dat het ontbreekt aan heldere en eenduidige com-

municatie over de interpretatie. Dit ziet men bijvoorbeeld terug in verschillen in interpretatie tussen de verschillende bijeenkomsten, webinars en brochures en andere publicaties.

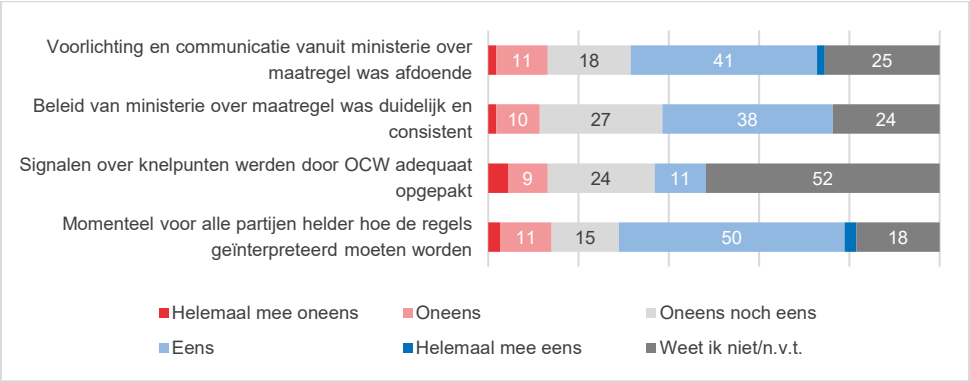
Figuur 2.3: In hoeverre bent u het eens met deze stellingen (invoering door OCW)? (beleidsniveau)



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, n=36

In lijn met het beeld op beleidsniveau hierboven, zien we onder opleidingsmanagers en teamleiders van opleidingen ook dat het grootste deel overwegend tevreden is over de voorlichting en communicatie en de duidelijkheid van het beleid (figuur 2.4). Ook in lijn is het relatief grote deel (in dit geval de helft) dat aangeeft geen oordeel te kunnen geven over het adequaat oppakken van signalen over de knelpunten door OCW. Tot slot geeft de helft van de opleidingsmanagers en teamleiders aan dat de interpretatie van regels helder is. De uren zijn duidelijk en de regels zijn duidelijk omschreven, maar ook worden een aantal voorbeelden van onduidelijke regels aangedragen (bijvoorbeeld wat telt wel of niet als onderwijstijd, inzet van onbevoegde docenten uit de praktijk, wat wel of niet valt onder BOT-tijd, etc.).

Figuur 2.4: In hoeverre bent u het eens met deze stellingen (invoering door OCW)? (opleidingsniveau)

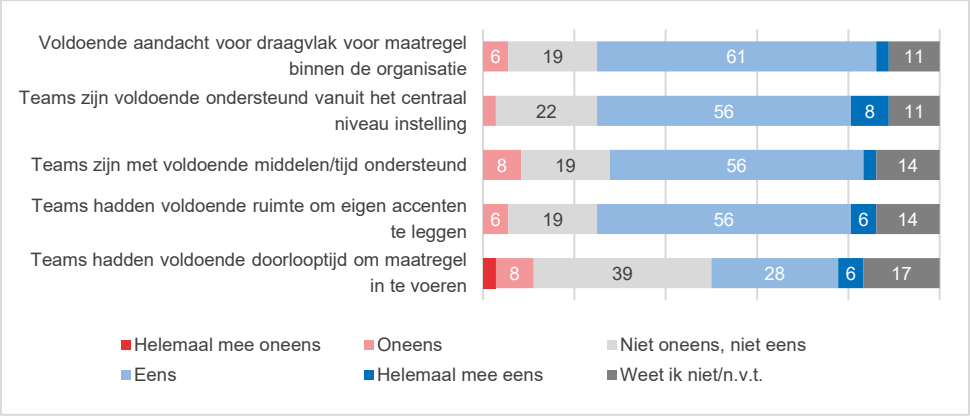


Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=114

Reflectie op het invoeren van de maatregel door de mbo-instelling

Volgens een meerderheid van de instellingen is er voldoende aandacht geweest voor het creëren van draagvlak voor het verkorten en intensiveren binnen de organisatie (figuur 2.5). Bij de invoering van de maatregel voelden de meeste teams zich voldoende ondersteund vanuit het centraal niveau van de instelling, en heeft de meerderheid voldoende ondersteuning in de vorm van tijd en middelen ontvangen. Bovendien hadden de meeste teams het gevoel voldoende ruimte te hebben om eigen accenten te leggen. Hoewel de meerderheid tevreden is over de bovengenoemde aspecten, geeft “slechts” een derde aan dat de teams voldoende doorlooptijd hadden om de maatregel in te voeren. Aangegeven wordt dat de voorbereidingstijd te kort was om het plan klaar te hebben, waardoor er soms ‘on-the-job’ nog aanpassingen moesten plaatsvinden. Een beleidsmaker geeft aan dat deze stellingen lastig te beoordelen zijn omdat het afhankelijk is van de sector of afdeling; dit zou per opleiding bekeken moeten worden.

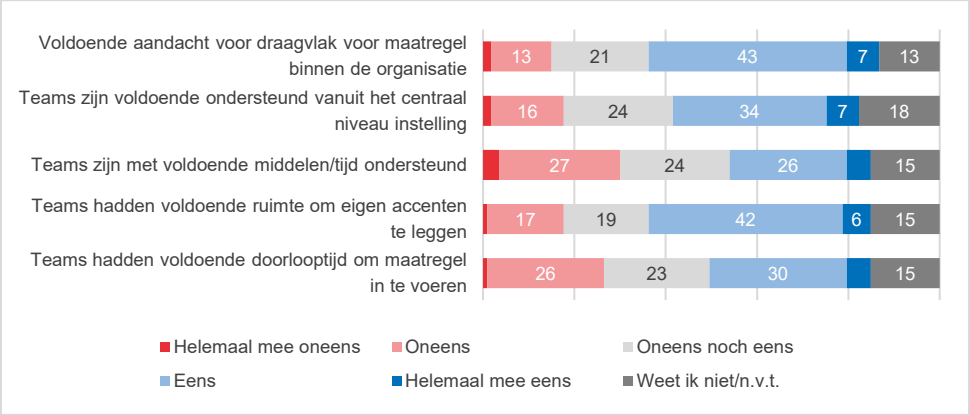
Figuur 2.5: In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over de wijze waarop uw mbo-instelling de maatregel 'verkorten en intensiveren' heeft ingevoerd? (beleidsniveau)



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, n=36

Opleidingsmanagers en teamleiders van opleidingen zijn iets minder tevreden over de wijze waarop de mbo-instellingen de maatregel hebben ingevoerd (figuur 2.6). De meerderheid vindt dat er voldoende aandacht is geweest voor het creëren van draagvlak binnen de organisatie, en is van mening dat teams voldoende ruimte hadden om eigen accenten te leggen. Ongeveer twee op vijf geeft aan dat teams voldoende ondersteund zijn vanuit het centraal niveau vanuit de mbo-instelling. Het minst tevreden zijn opleidingen over de ondersteuning in de vorm van tijd en middelen. Onder andere tijd te kort en een toename in de werkdruk zijn zaken waar men tegen aanliep. Over de doorlooptijd is meer dan een derde tevreden tegenover een kwart dat hier ontevreden over is.

Figuur 2.6: In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over de wijze waarop uw mbo-instelling de maatregel 'verkorten en intensiveren' heeft ingevoerd? (opleidingsniveau)

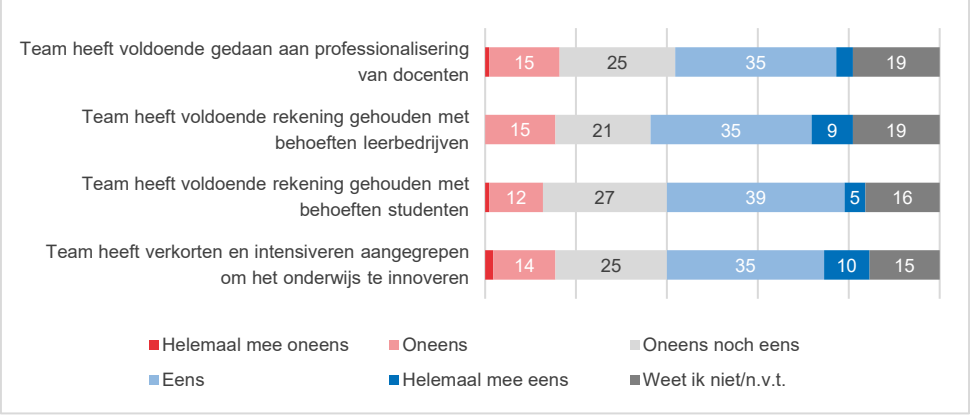


Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=113

Reflectie op het invoeren van de maatregel door de teams

Aan opleidingen zijn nog een aantal stellingen voorgelegd over de wijze waarop hun teams verkorten en intensiveren heeft ingevoerd (figuur 2.7). Over het geheel genomen is meer dan een derde van de opleidingsmanagers en teamleiders tevreden over de invoering van de maatregel door hun teams; een substantieel deel van hen heeft geen mening (15 tot 19%).

Figuur 2.7: In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over de wijze waarop uw team verkorten en intensiveren heeft ingevoerd? (opleidingsniveau)

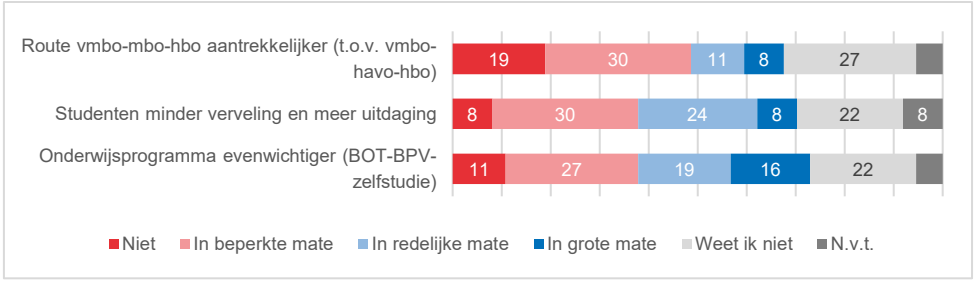


Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=110

Gepercipieerde effecten

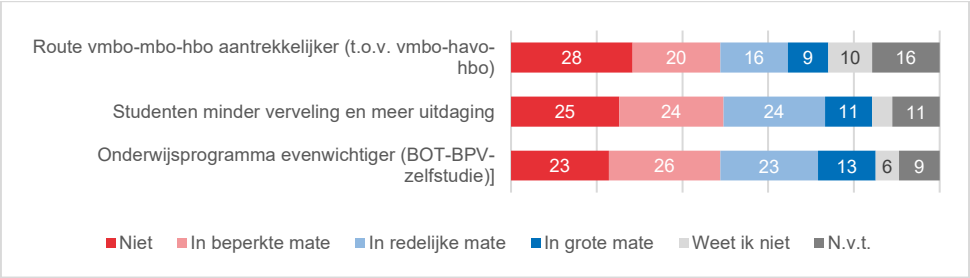
Figuur 2.8 en figuur 2.9 laten zien dat, zowel op beleidsniveau als op opleidingsniveau, de meerderheid van mening is dat het invoeren van verkorten en intensiveren voor opleidingen niet of in beperkte heeft bijgedragen aan de volgende doelen: (1) het aantrekkelijker maken van de route vmbo-mbo-hbo, (2) studenten ervaren minder verveling en meer uitdaging, en (3) een evenwichtiger onderwijsprogramma. Wat betreft de aantrekkelijkheid van de vmbo-mbo-hbo route stelt men dat de havo-route nog steeds een grote aantrekkingskracht heeft. Hoewel verkorten gunstig wordt bevonden, blijft de route nog steeds een jaar langer dan via de havo. Verder is men van mening dat het tweede doel alleen voor een deel van de studenten opgaat: studenten die het niveau aankunnen en gemotiveerd zijn om de opleiding in kortere tijd af te ronden. Studenten lopen het risico meer klem te komen zitten door de toegenomen lestijd (meer druk en stress, minder tijd voor ontspanning en bijbanen). Gesteld wordt dat “het ophogen van de BOT-uren zorgt voor het toevoegen van vakken die niet direct beroepsgerelateerd zijn. Studenten hebben nu meer tijd voor een vak en dat zorgt niet altijd voor meer uitdaging.”. Wat betreft het derde doel, een evenwichtiger onderwijsprogramma, stellen sommigen dat er al sprake was van een goede verhouding tussen BOT-BPV-zelfstudie, anderen vinden dat de BOT-uren te hoog zijn en vinden meer BPV-uren wenselijker. Daarentegen zijn er ook geluiden dat een minimum aan BOT-uren prettig is en dat voor sommige opleidingen geldt dat de toename van BOT-uren ten opzichte van zelfstudie positief wordt ervaren. Op de vraag of men tevreden is over deze verhouding is geen eenduidig antwoord te geven: dit verschilt al naar gelang de sector, opleiding en bol- versus bbl-trajecten (waarbij men voor bol-opleidingen meer tevreden is).

Figuur 2.8: In hoeverre heeft verkorten en intensiveren voor uw opleiding bijgedragen aan het bereiken van de volgende doelen? (beleidsniveau)



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, n=37

Figuur 2.9: In hoeverre heeft verkorten en intensiveren voor uw opleiding bijgedragen aan het bereiken van de volgende doelen? (opleidingsniveau)



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=127

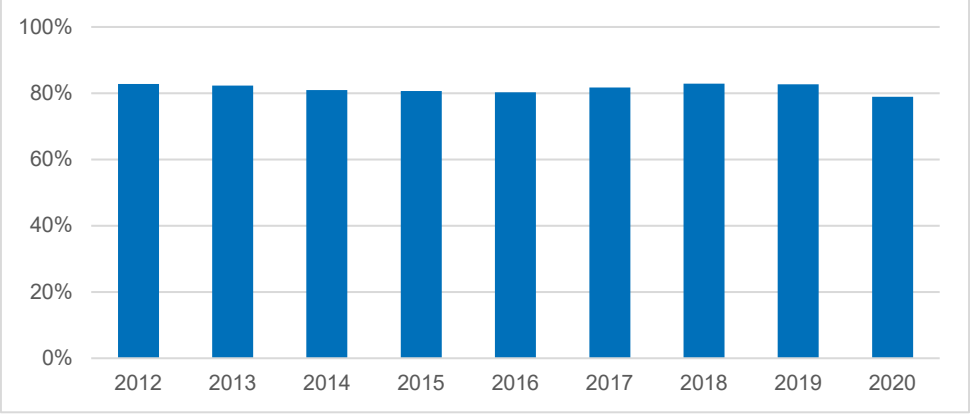
2.5 Effecten van verkorten en intensiveren

De onderstaande paragraaf gaat in op de effecten van de invoeren van het verkorten en intensiveren van de opleidingen binnen het mbo aan de hand van cijfers van DUO.

Doorstroom vanuit vmbo-tl naar mbo

Is er sprake van een toename in de doorstroom vanuit de theoretische leerweg van het vmbo in het mbo? Figuur 2.10 laat zien dat het percentage studenten dat vanuit vmbo-tl naar het mbo stroomt al jaren rond de 80% schommelt. In 2018-2019 lag het percentage op 83%, in 2020-2021 op 79%. Er is dus geen duidelijke toename zichtbaar.

Figuur 2.10: Doorstroom naar mbo vanuit vmbo theoretische leerweg per diplomajaar, peildatum 1 oktober.



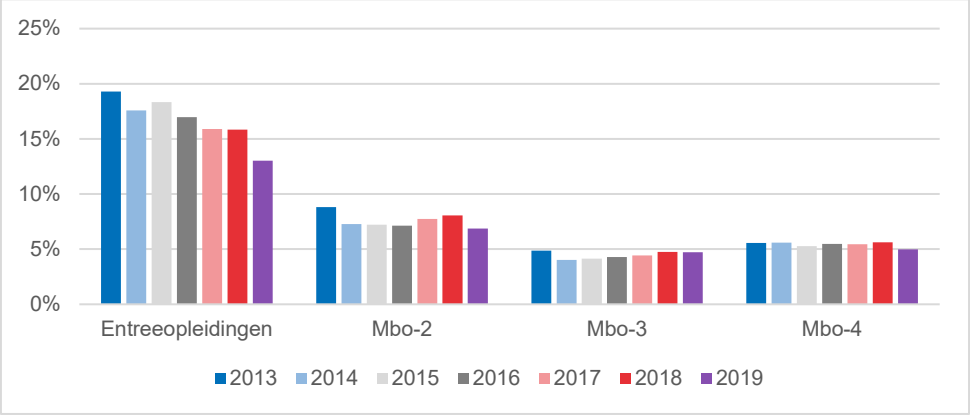
Bron: DUO BRONVO, bewerking KBA/ResearchNed.

Eerstejaarsuitval en VSV

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.

Figuur 2.11 laat de feitelijke eerstejaarsuitval zien voor de cohorten 2013-2014 tot en met 2019-2020 op basis van gegevens van gegevens van DUO. Te zien is dat de eerstejaarsuitval in de entreeopleiding over de jaren licht af en is in 2019 een afname te zien van 3 procentpunten (t.o.v. het voorgaande jaar). In de mbo-2-opleidingen is in cohort 2018-2019 een lichte stijging van eerstejaarsuitval te zien en zo ook op niveau 3, maar deze is in 2019-2020 weer wat gedaald. Al met al is de eerstejaarsuitval voor mbo 2, 3 en met 4 over de jaren heen nagenoeg constant gebleven.

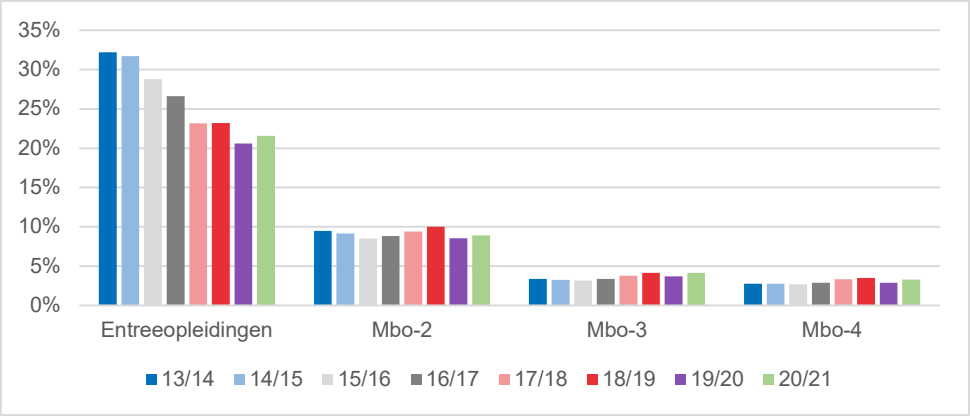
Figuur 2.11: Eerstejaarsuitval (%) uit mbo naar niveau over cohorten 2013 tot en met 2019, peildatum 1 oktober.



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Figuur 2.12 toont voortijdig schoolverlaten (vsv) over de cohorten 2013-2014 tot en met 2020-2021. Het voortijdig schoolverlaten neemt na een afname onder alle niveaus in 2019-2020 alleen weer (heel) lichtelijk toe bij de entreeopleidingen (1 procentpunt verschil).

Figuur 2.12: VSV (%) uit mbo naar niveau over cohorten 2013 tot en met 2020, peildatum 1 oktober.

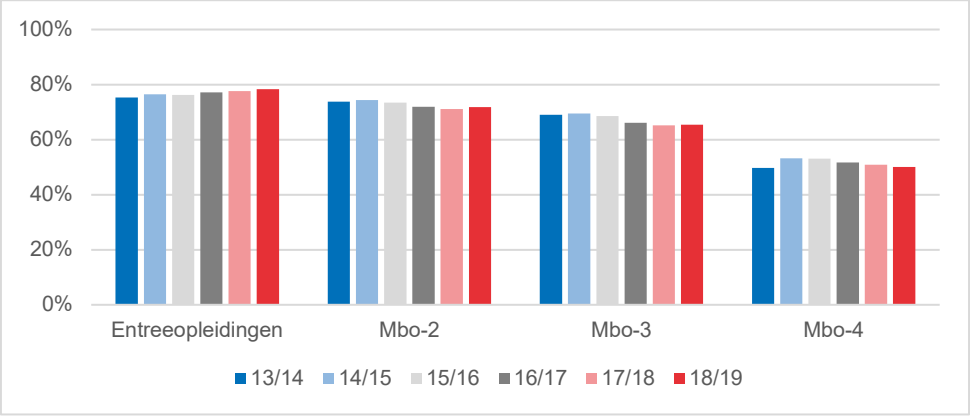


Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

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 meten we door het in kaart brengen van het diplomarendement (het aandeel studenten dat na drie jaar gediplomeerd uitstroomt uit het mbo), de doorstroom naar de arbeidsmarkt en de (omvang van de) doorstroom naar het hbo. Figuur 2.13 geeft een weergave van het daadwerkelijke diplomarendement over de cohorten 2013-2014 tot en met 2018-2019. 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 2013-2014. Op alle andere niveaus is er een lichte daling in diplomarendement waarneembaar tot en met 2016-2017, vanaf dat jaar is er sprake van een stabilisatie van het rendement.

Figuur 2.13: Gediplomeerde uitstroom uit mbo na 3 jaar (%) naar niveau over cohorten 2013 tot en met 2018, peildatum 1 oktober

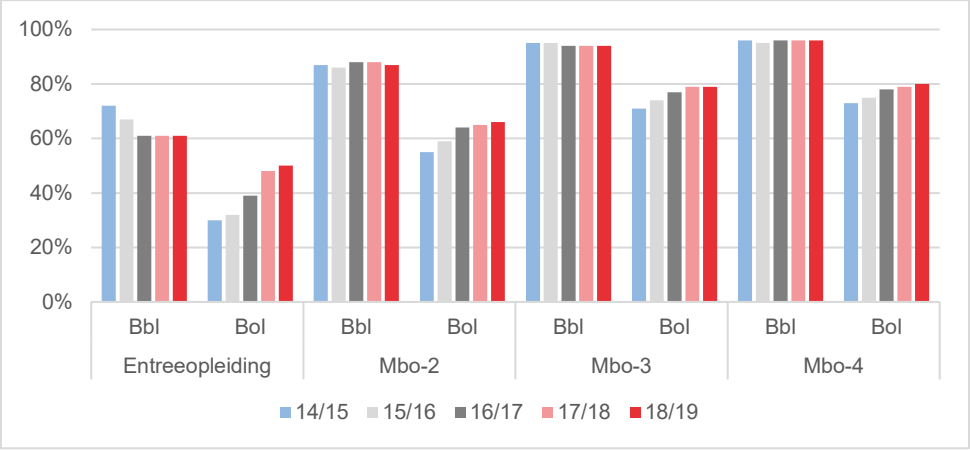


Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Figuur 2.14 toont het percentage gediplomeerden dat in oktober na het afstudeerjaar meer dan twaalf uur werkt. In de figuur is onderscheid gemaakt tussen bol (voltijd) en bbl. Te zien is dat bbl-studenten van elk mbo-niveau vaker meer dan twaalf uur werken dan bol-studenten, maar dat dit aandeel onder bol-studenten de afgelopen jaren wel is gestegen. Het lijkt er dus op dat steeds meer bol-studenten na diplomering uitstromen naar de arbeidsmarkt, hoewel de toetreding tot de arbeidsmarkt natuurlijk in sterke mate afhankelijk is van de stand van de economie (waarbij er vanaf 2013 tot nu sprake is van een stijging van het aantal openstaande vacatures, met een tijdelijke dip tijdens de coronapandemie[3])

3 Zie ook https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/vacatures

Figuur 2.14: Gediplomeerde uitstroom uit mbo naar arbeidsmarkt (gediplomeerden die meer dan 12 uur werken in oktober na het studiejaar van afstuderen) naar leerweg en niveau

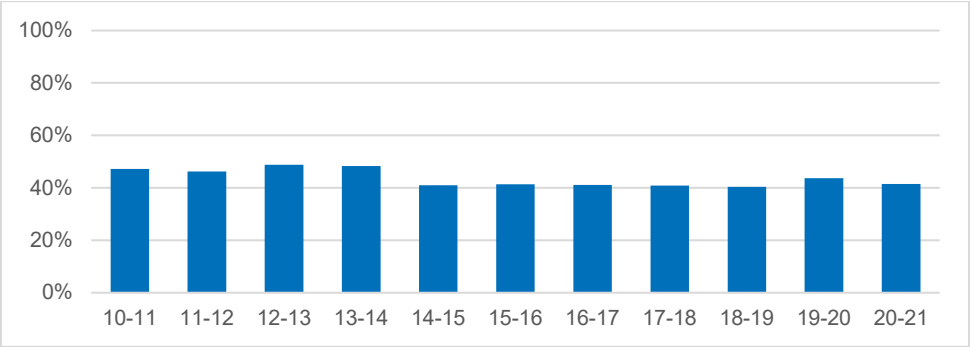


Bron: CBS microdata, bewerking KBA/ResearchNed.

Figuur 2.15 laat de doorstroom vanuit diplomacohorten mbo-bol niveau 4 naar het hoger onderwijs zien. In 2014-2015 is dit aandeel sinds het cohort daarvoor gedaald van 48 naar 41 procent. Sindsdien schommelt dit percentage iets boven de veertig; in het laatste cohort stroomde 42 procent van de mbo'ers (bol, niveau 4) door naar het hoger onderwijs. Een belangrijk doel van verkorten en intensiveren is het aantrekkelijker maken van de route vmbo-mbo-hbo, waardoor meer studenten de route via het mbo naar het hbo volgen; een beweging in deze richting blijkt nog niet uit onderstaande cijfers. Deels hangt de afname ook samen met de aantrekkelijkere arbeidsmarkt; voor bol niveau 4-gediplomeerden is het relatief aantrekkelijker om de arbeidsmarkt te betreden bij hoog conjunctuur.[4]

4 Zie ook https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/01/onderzoeksrapport-dalende-doorstroom-mbo-hbo

Figuur 2.15: Diplomacohorten mbo-bol niveau 4 die direct zijn uitgestroomd naar het hoger onderwijs t.o.v. alle gediplomeerden



Bron: Monitor Beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2021-2022.

2.6 Samenvatting

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. Dit zijn de belangrijkste bevindingen met betrekking tot de invoering en de effecten van de maatregel verkorten en intensiveren:

- Op zowel beleids- als opleidingsniveau is men voor entreeopleidingen het minst tevreden over de maximale opleidingsduur. Zo'n twee op vijf beleidsmakers is hier tevreden tegenover een kwart van de opleidingsmanagers en teamleiders van opleidingen. Men stelt dat dit afhankelijk is van het niveau van de studenten en dat het verschilt per student. Ook wordt gesteld dat met name voor studenten met een migratieachtergrond of met taalproblemen de opleidingsduur vaker te kort is.
- Over de maximale opleidingsduur van opleidingen van niveau 2 en niveau 3 is de meerderheid overwegend positief en is de gestelde duur een goed uitgangspunt. Wel wordt benoem dat maatwerk en een gedifferentieerd aanbod belangrijk is hierbij. Ook hier wordt aangestipt dat de duur niet voor alle studenten volstaat.
- Ongeveer dertig tot veertig procent is positief over de urennormen van bol- en bbl-opleidingen; het overige deel is negatief of neutraal. Daarbij lijkt men iets positiever ten aanzien van de urennormen van bbl-opleidingen. Een belangrijke reden van tevredenheid is dat de urennormen te rigide zijn en dat er niet te veel gefocust of gestuurd zou moeten worden hierop. Het vast inkaderen van deze uren zou geen doel op zich moeten zijn, daar wordt de kwaliteit van het onderwijs niet beter van. Sterker nog, het leidt mogelijk af van wat het doel.

- Het aandeel dat positief is over de gestelde BOT-uren in het eerste leerjaar is sterk in de minderheid. Dit is zowel het geval op beleids- als op opleidingsniveau. Het voornaamste waar men ontevreden over is betreft de balans tussen theorie en praktijk; men ziet graag meer ruimte voor BPV in het eerste jaar. Ook roept men aan tot meer flexibiliteit in de verhouding tussen BOT en BPV in het eerste jaar.
- Algemeen genomen is het grootste deel van de bevraagde instellingen en opleidingen tevreden over de voorlichting en communicatie vanuit OCW en de duidelijkheid van het beleid. Over de geboden ondersteuning door OCW gaf bijna twee op de vijf beleidsmakers een neutraal oordeel. De interpretatie van de regels is helder volgens ruim een derde van de beleidsmakers en de helft van opleidingsmanagers/teamleiders. Hoewel sommigen stellen dat de uren duidelijk zijn en de regels duidelijk omschreven, worden tegelijkertijd een aantal voorbeelden van onduidelijke regels aangedragen, zoals wat wel of niet valt onder BOT-tijd. Ook is aangegeven dat het (soms) ontbreekt aan eenduidige en heldere communicatie over de interpretatie, waarbij men tegen verschillen in interpretatie aanloopt tussen verschillende bijeenkomsten, webinars of andere bronnen van informatie.
- Over de invoering van de maatregel door de mbo-instelling is de meerderheid tevreden over de aandacht voor het creëren van draagvlak binnen de organisatie en de ruimte die teams kregen om eigen accenten te leggen. Beleidsmakers zijn het er veelal mee eens dat er sprake was van voldoende ondersteuning voor teams vanuit het centraal niveau van de instelling; op opleidingsniveau is echter de minderheid het daarmee eens (twee vijfde van hen). Op opleidingsniveau is men ook negatiever over de ondersteuning in de vorm van tijd en middelen. Onder andere een toename in werkdruk en tijdgebrek zijn zaken waar zij tegen aanliepen. Minder dan een derde vond dat de teams voldoende doorlooptijd hadden om de maatregel in te voeren.
- Opleidingsmanagers en teamleiders zijn matig positief over de invoering van de maatregelen door hun team(s): meer dan een derde van de opleidingsmanagers en teamleiders is tevreden over de invoering van de maatregel. Een aanzienlijk deel van hen is neutraal of heeft geen mening.
- Een meerderheid van de bevraagde instellingen en opleidingen is van mening dat het invoeren van verkorten en intensiveren voor opleidingen niet of in beperkte heeft bijgedragen aan de volgende doelen: (a) het aantrekkelijker maken van de route vmbo-mbo-hbo (t.o.v. de route vmbo-havo-hbo), (b) studenten ervaren minder verveling en meer uitdaging, en (c) een evenwichtiger onderwijsprogramma (verhouding BOT-BPV-zelfstudie). Hieronder volgt puntsgewijs een overzicht van de toelichtingen die zijn gegeven op de antwoorden:
  a) *Aantrekkelijker maken van de route vmbo-mbo-hbo*. Hoewel verkorten gunstig wordt bevonden, blijft het nog steeds een jaar langer dan havo. Ondanks het verkorten heeft de havo-route nog steeds een grote aantrekkingskracht voor vmbo-tl leerlingen.

b) *Studenten ervaren minder verveling en meer uitdaging*. Verkorten en intensiveren zal alleen voor een deel van de studenten leiden tot minder verveling en meer uitdaging: studenten die het niveau aankunnen en die gemotiveerd zijn om de leiding in kortere tijd af te ronden. Andere studenten lopen door de toegenomen lestijd het risico meer druk en stress te ervaren. Bovendien kan het zijn dat het ophogen van de BOT-uren zorgt voor een toename van niet (direct) beroepsgerelateerde vakken. Voor studenten die meer van praktijkvakken houden, kan dit juist leiden tot meer verveling en minder uitdaging.

c) *Een evenwichtiger onderwijsprogramma*. Een eenduidig antwoord op het bereiken van dit doel lijkt er niet te zijn: in de gegeven toelichtingen verschilt dit naar sector, opleiding en bol- versus bbl-opleidingen. Een vaak aangehaald argument is dat er al sprake was van een goede verhouding tussen BOT-BPV-zelfstudie. Een ander veel aangedragen reden waarom dit doel niet is behaald is omdat men vindt dat het aantal BOT-uren te hoog is en dat meer BPV wenselijk is. Er zijn echter ook positieve geluiden over de toename van BOT-uren ten opzichte van zelfstudie.

- Op basis van de gegevens van DUO blijkt dat de doorstroom vanuit de theoretische leerweg van het vmbo in het mbo niet aanzienlijk is toegenomen in de afgelopen jaren. Het percentage studenten dat vanuit vmbo-tl naar het mbo doorstroomt is al jaren rond de tachtig procent. Eerstejaarsuitval en voortijdig schoolverlaten nemen op niveau 2, 3 en 4 niet af en het diplomarendement is al een aantal jaren stabiel (vanaf 2016-2017). Ook de doorstroom naar het hbo voor niveau 4-studenten is niet groter geworden. Kortom, de verwachte positieve effecten van verkorten en intensiveren zijn niet terug te zien in de studentengegevens van DUO.
- Ten slotte blijkt uit gegevens van het CBS dat steeds meer (bol-)studenten na diplomering uitstromen naar de arbeidsmarkt; dit volgt echter de algehele trend.

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[5] 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 kunnen er alleen nog studenten in mbo-2 instromen die in principe in staat zouden zijn om de opleiding succesvol af te ronden.

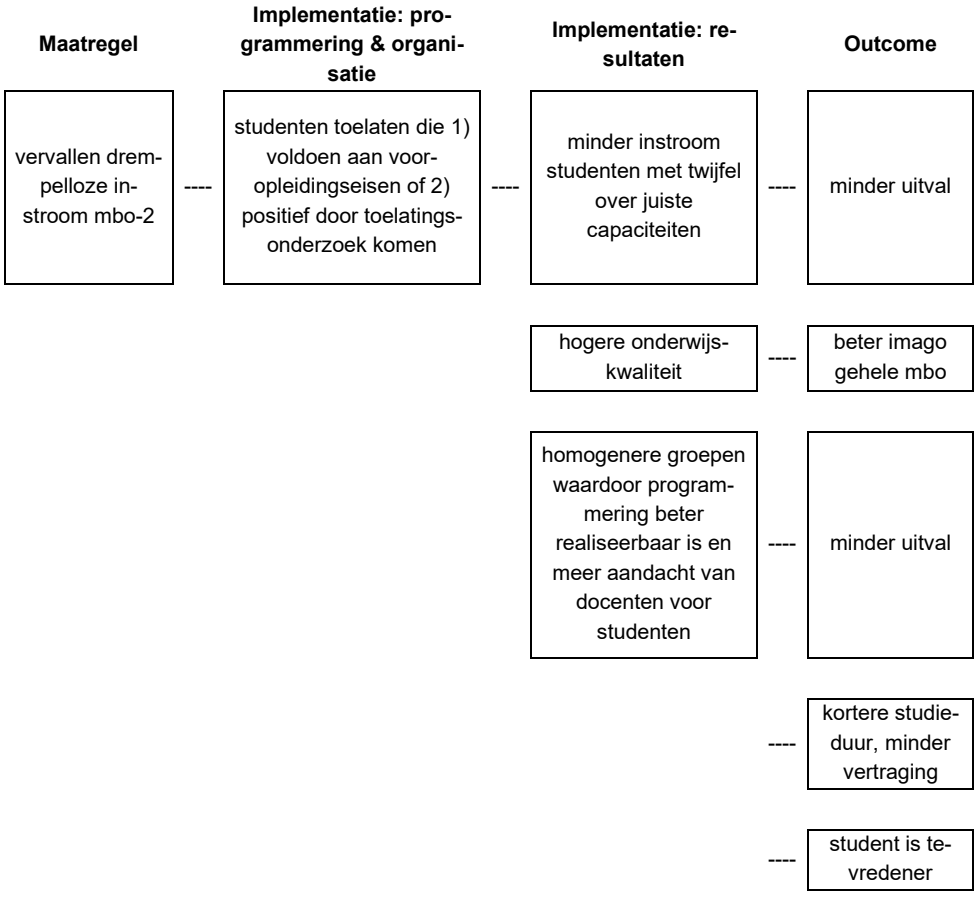
3.2 Beleidstheorie

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.

5 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 hoofdmechanisme 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:



3.3 Invoering van de maatregel

In de vorige meting werd geconstateerd dat een grote meerderheid van de instellingen inmiddels een duidelijke visie heeft op de instroom van niveau-2-studenten, en dat er voldoende invulling wordt gegeven aan de toelatingseisen. Bijna alle betrokkenen gaven aan dat helder is omschreven wie wel en niet worden toegelaten, en dat de communicatie hierover naar ouders en studenten helder is. Echter, het percentage opleidingen dat *altijd* een toelatingsonderzoek uitvoert bij studenten die niet voldoen aan de toelatingseisen (wat in principe verplicht is), leek de vorige meting te zijn gedaald.

In het algemeen leek de aandacht voor instroom op niveau 2 te zijn toegenomen, en gaven verantwoordelijken aan dat de focus nu scherper ligt op wie wel en niet kan doorstromen.

3.4 Ervaringen, knelpunten en gepercipieerde effecten

In deze paragraaf komen verschillende aspecten aan de orde die betrekking hebben op de ervaringen, de knelpunten en de gepercipieerde effecten van het afschaffen van de drempelloze instroom mbo-2. Deze bevindingen zijn gebaseerd op de enquête die is uitgezet onder mbo-instellingen.

3.4.1 Bevindingen uit voorgaande metingen

Met betrekking tot de resultaten van de maatregel werd in de vorige meting, net als in de meting ervoor, door respondenten aangegeven dat de homogeniteit van de instroom nauwelijks is toegenomen. Ook eerstejaarsuitval en diplomarendement ontwikkelden zich niet in de verwachte richting: de uitval nam licht toe en het diplomarendement licht af. De vraag bleef daarmee bestaan of door de afschaffing van de drempelloze instroom daadwerkelijk de gewenste resultaten kunnen worden gerealiseerd.

Wat betreft overige mogelijke effecten (tevredenheid bij docenten en studenten, uitval, diplomarendement, profilering en imago mbo) was men in de vorige meting op beleidsniveau het meest positief over de kans dat niveau-2-studenten hun diploma halen, maar was ongeveer veertig procent negatief over het effect op persoonlijke begeleiding. Respondenten op opleidingsniveau zijn op deze aspecten negatiever dan respondenten op beleidsniveau.

In de huidige meting werd respondenten gevraagd te reflecteren op de maatregel als zodanig en over in hoeverre de effecten ervan aansluiten bij de oorspronkelijke doelstellingen.

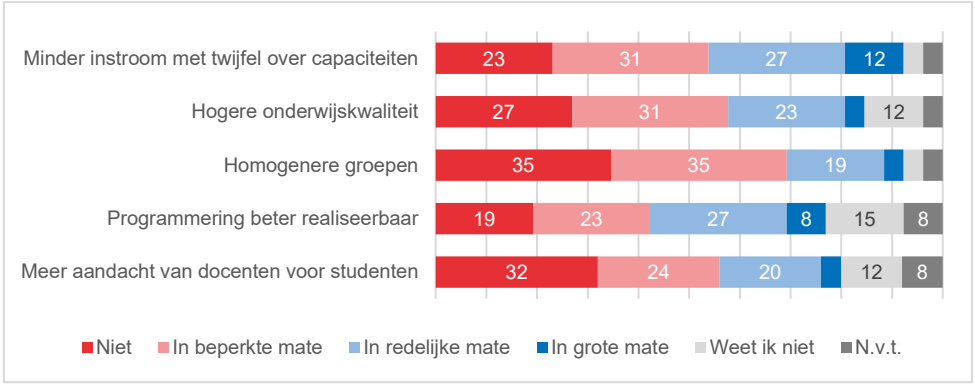
3.4.2 Reflectie van scholen op de maatregel en de implementatie

Bijdrage van de maatregel op de gestelde doelen

Figuur 3.1 toont in hoeverre respondenten op beleidsniveau vinden dat het afschaffen van de drempelloze instroom heeft bijgedragen aan de genoemde doelstellingen. Belangrijk om hierbij in acht te houden is dat een 'slechte' score niet per sé betekent dat het doel helemaal niet bereikt is, maar in ieder geval dat het afschaffen van drempelloze instroom hier weinig aan bijdraagt. Bij het doel 'meer aandacht van docenten voor studenten' wordt bijvoorbeeld in de toelichtingen opgemerkt dat deze aandacht er altijd al in hoge mate was en dus niet zozeer vanwege de afschaffing van drempelloze instroom is verbeterd.

In de figuur is te zien dat een vrij groot deel van de beleidsmedewerkers bij elk doel aangeeft dat het afschaffen van de drempelloze instroom hier niet of beperkt aan bij heeft gedragen. Dit geldt het sterkst voor het doel 'homogenere groepen' (niet/in beperkte mate samen 70%). In enkele toelichtingen geven respondenten hierbij aan dat er nog steeds een diverse groep studenten begint in niveau 2, zeker nu bepaalde doelgroepen niet meer op het entreeniveau kunnen beginnen. Iemand anders stelt dat de groep misschien wel homogener is geworden, maar dat dit eerder komt door de wet Vroegtijdige Aanmelddatum en Toelatingsrecht dan door Doelmatige Leerwegen.

Figuur 3.1: In hoeverre heeft het verdwijnen van drempelloze instroom in mbo-2 in uw instelling bijgedragen aan het bereiken van de volgende doelen?



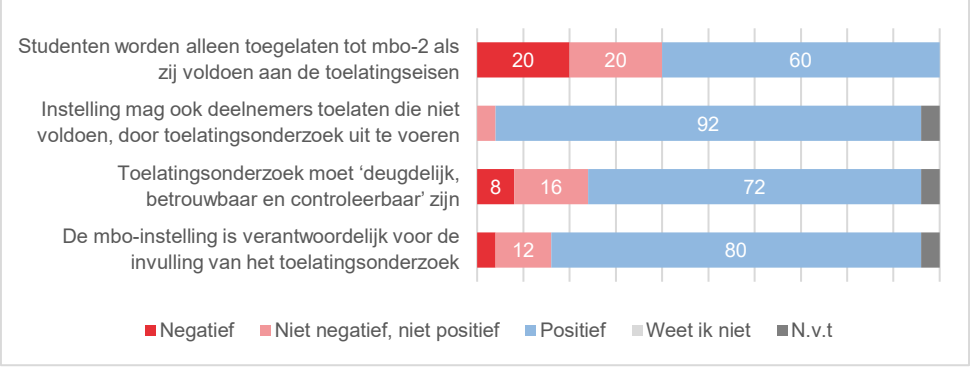
Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, n=25

Reflectie op kenmerken van de maatregel

Respondenten zijn, ondanks de twijfelachtige bijdrage van de maatregel aan verschillende doelen, positief over kenmerken van de maatregel afschaffing van de drempel-

loze instroom. In Figuur 3.2 wordt de beoordeling van verschillende aspecten door beleidsmedewerkers getoond: vooral het feit dat instellingen deelnemers ook mogen toelaten op basis van een toelatingsonderzoek wordt door bijna alle respondenten positief beoordeeld. Uit de toelichtingen blijkt vooral dat respondenten het belangrijk vinden dat de mbo-instellingen voor een deel zelf invulling kunnen geven aan het uitvoeren van de maatregel en zo waar nodig maatwerk kunnen leveren.

Figuur 3.2: Welke van deze kenmerken van de maatregel beoordeelt u positief en welke beoordeelt u negatief?

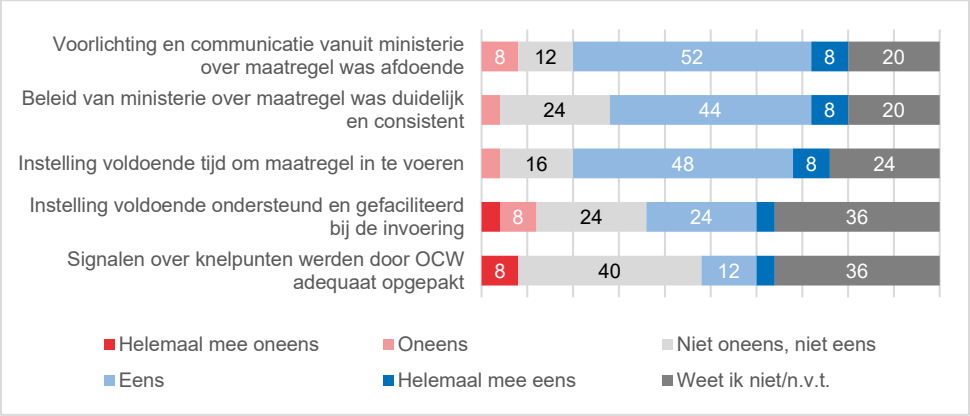


Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, n=25

Reflectie op het invoeren van de maatregel door OCW

Figuur 3.3 toont in hoeverre beleidsmakers het eens zijn met verschillende stellingen over de rol van OCW in het uitvoeren van de maatregel. Over de voorlichting en communicatie over de maatregel, de duidelijkheid van het beleid en de tijd die instellingen kregen om de maatregel in te voeren is het grootste deel overwegend tevreden. Over de geboden ondersteuning en het oppakken van signalen over knelpunten kon ruim een derde geen oordeel geven en was tevens een relatief groot deel neutraal. Bij deze stellingen werd opgemerkt dat vmbo-instellingen soms niet goed waren ingelicht door OCW en informatie soms door het mbo-veld aan hen moest worden doorgegeven. Ook is opgemerkt dat het onduidelijk is of het signaleren van knelpunten heeft geleid tot aanpassingen (en zo ja, welke).

Figuur 3.3: In hoeverre bent u het eens met deze stellingen (invoering door OCW)?



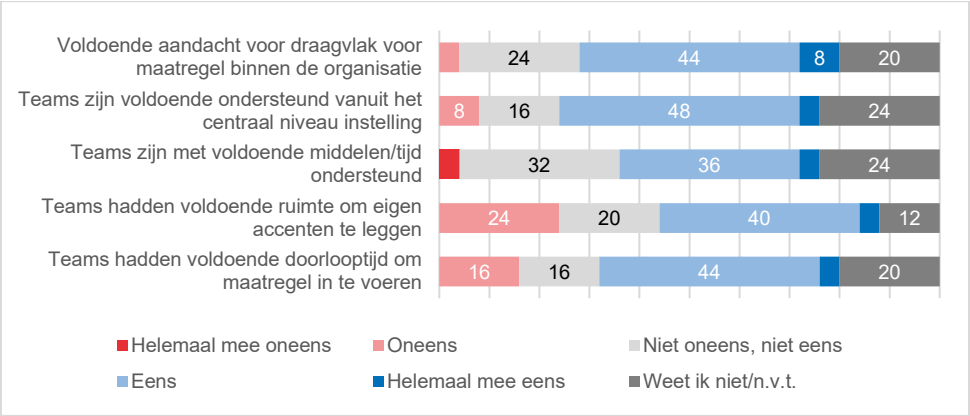
Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, n=25

Aan de beleidsmedewerkers is tevens gevraagd of er verbeteringen zijn die de overheid zou moeten doorvoeren met betrekking tot het afschaffen van de drempelloze instroom. Ruim een kwart (28%) van de respondenten geeft aan zij inderdaad verbeterpunten hebben. In de toelichtingen worden verschillende punten genoemd, zoals het mogelijk maken van meer maatwerk (bijv. voor gediplomeerde vmbo'ers die al lang uit het onderwijsproces weg zijn, studenten met een buitenlandse diploma, nieuwkomers en studenten in een leerwerktraject) en de kritiek dat de maatregel ervoor zorgt dat instellingen onderling last hebben van overstappende studenten.

Reflectie op het invoeren van de maatregel door mbo-instellingen

De beleidsmakers hebben ook aangegeven in hoeverre zij het eens zijn met stellingen over het invoeren van de maatregel door de mbo-instellingen zelf. Figuur 3.4 toont de antwoorden hierop. Op de genoemde aspecten was telkens tussen de 40 en 52 procent het (helemaal) eens. Over de ruimte die teams hadden om eigen accenten te leggen en de doorlooptijd die zij hadden om de maatregel in te voeren, was respectievelijk 24 en 16 procent minder tevreden. 'Het is altijd te druk om hier goed aandacht aan te besteden', stelde een respondent.

Figuur 3.4: In hoeverre bent u het eens met deze stellingen (invoering door mbo-instelling)?



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, n=25

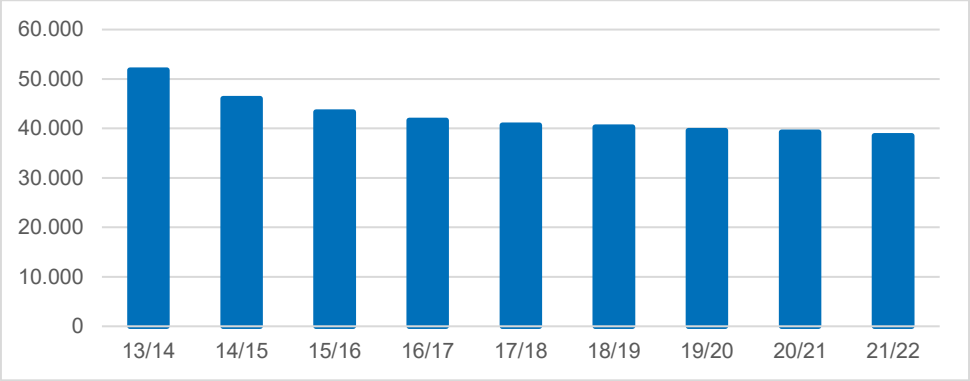
Ten slotte is de beleidsmedewerkers gevraagd of er aspecten zijn die hun instelling achteraf anders zou hebben aangepakt. Ongeveer een kwart (24%) gaf aan dat dit zo was. In de toelichtingen werden aspecten genoemd als ‘meer aandacht voor de positie van niveau 2’, ‘meer aandacht voor uitval uit niveau 2 en vervolgens niet naar entree kunnen’ en ‘beter inrichten van het toelatingsonderzoek’.

3.5 Effecten van invoering maatregel

Instroom en samenstelling instroom

De afgelopen jaren nam de instroom op niveau 2 steeds iets af. De grootste daling was te zien tussen 2013-2014 en 2017-2018 (van 51.836 naar 40.641), en zette zich voort tot het huidige schooljaar (2021-2022) naar 38.519 studenten.

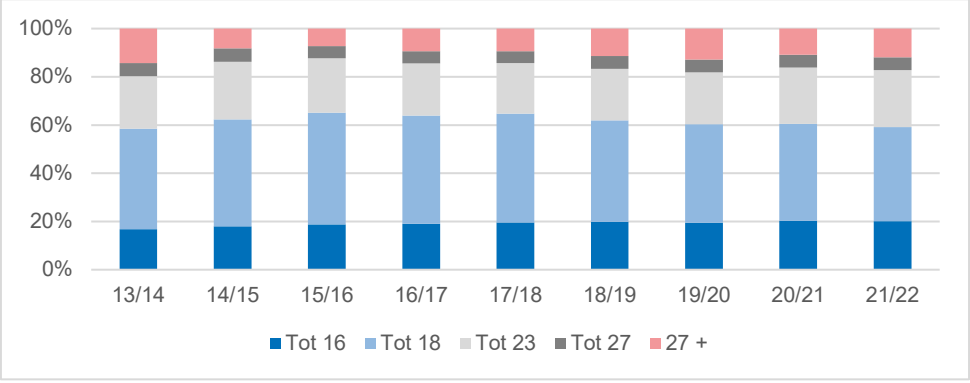
Figuur 3.5: Instroom mbo-2 per cohort



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

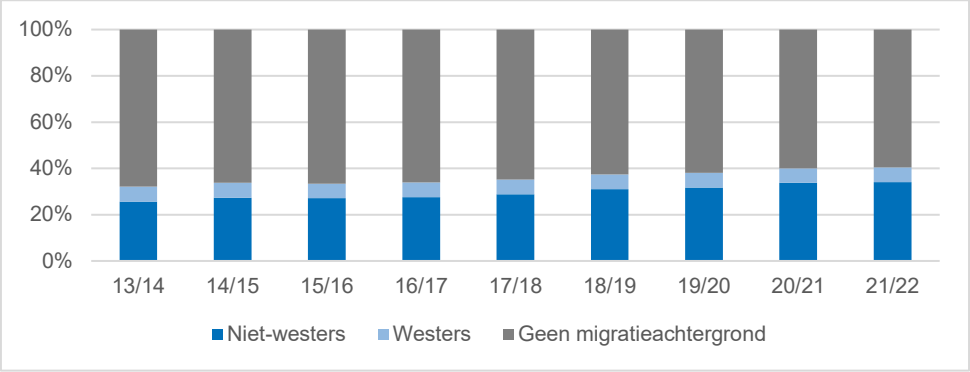
De samenstelling van de instroom lijkt weinig veranderd in 2021-2022 ten opzichte van vorig jaar (zie figuur 3.6 t/m figuur 3.10). Qua leeftijd is de groep tot 18 jaar iets kleiner geworden (1 ppnt.) en de groepen tot 23 en boven de 27 jaar iets groter (beide 1 ppnt). De verhouding tussen verschillende soorten migratieachtergronden is sinds de vorige meting niet gewijzigd. Ook de verhoudingen tussen mannen en vrouwen en het wel of niet woonachtig zijn in een armoedeprobleemcumulatiegebied zijn hetzelfde gebleven. Ten slotte is het aandeel studenten met een functiebeperking licht gedaald (1 ppnt.).

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



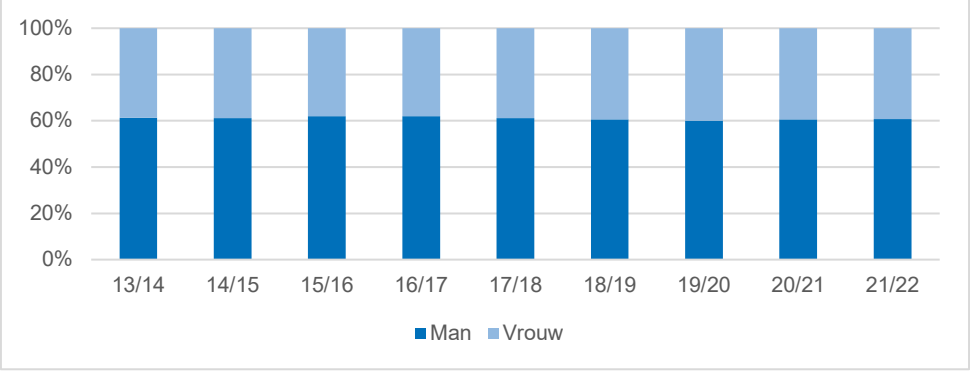
Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Figuur 3.7: Instroom mbo-2, naar migratieachtergrond en cohort



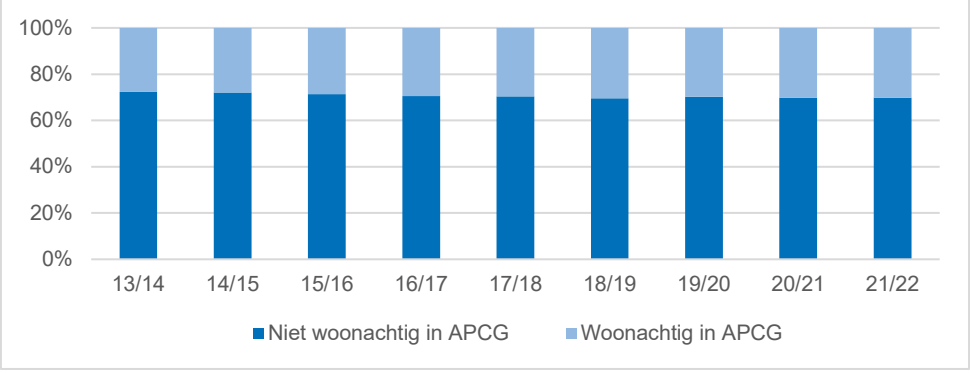
Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Figuur 3.8: Instroom mbo-2, naar geslacht en cohort



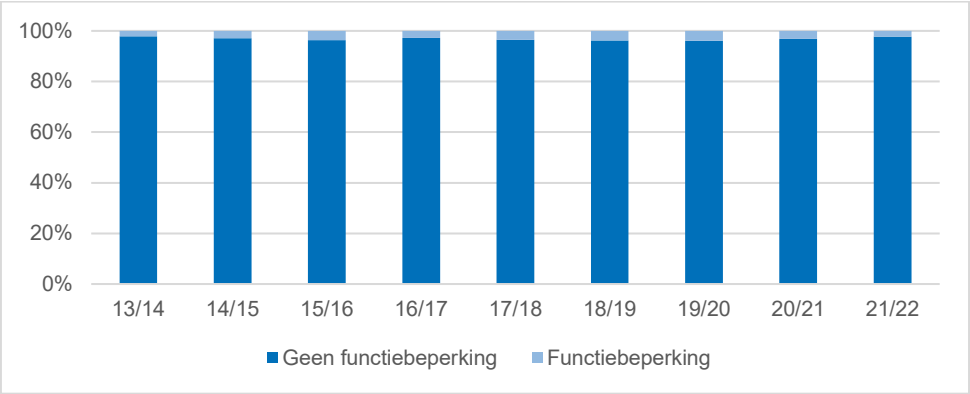
Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Figuur 3.9: Instroom mbo-2, naar APCG en cohort



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

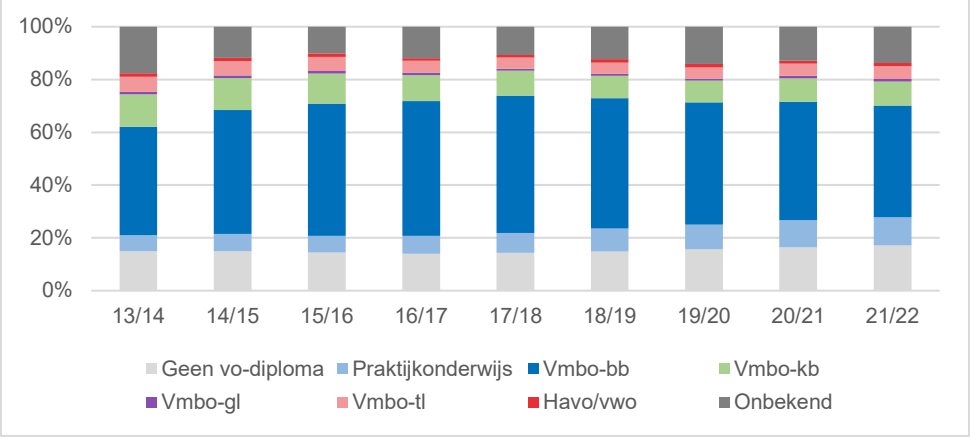
Figuur 3.10: Instroom mbo-2, naar functiebeperking en cohort



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Er is ook gekeken naar de vooropleidingen van studenten die instromen in een mbo-2 opleiding (zie figuur 3.11). De verhouding tussen verschillende vooropleidingen in de instroom is in de laatste vier meetjaren nagenoeg hetzelfde gebleven. Er is een lichte krimp te zien in het aandeel instromers met een vmbo-bb diploma: in het huidige schooljaar vormde deze groep 42 procent van de instroom (t.o.v. 45% in 2020-2021). Daarnaast is te zien dat sinds 2014-2015 het aandeel zonder vo-diploma licht is gestegen (van 15 naar 17%); deze groep studenten hoort normaal gezien 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.

Figuur 3.11: Instroom mbo-2, naar vooropleiding en cohort

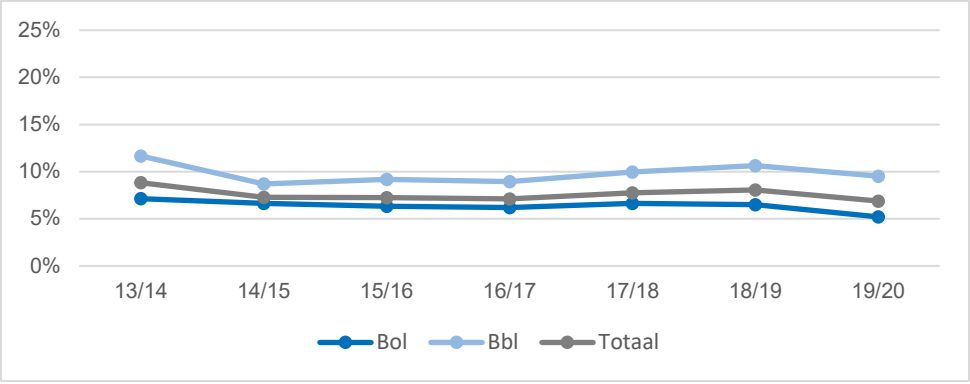


Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Uitval eerstejaars

Vervolgens kijken we naar de eerstejaarsuitval uit mbo-2 (zie figuur 3.12). De figuur laat zien dat de uitval in mbo-2 tussen 2016-2017 en 2018-2019 licht is toegenomen (vooral onder bbl'ers), maar dat deze vervolgens weer iets is gedaald voor zowel bol als bbl in het cohort daarna (2019-2020). Voor dat cohort was de uitval in bbl tien procent (daling van 1 ppnt.) en in bol vijf procent (daling van 2 ppnt.). Met de afschaffing wordt beoogd dat de uitval van mbo-2 studenten afneemt; deze ontwikkeling is enkel voor het cohort 2019/2020 zichtbaar, maar mogelijk speelt ook de uitbraak van corona hierin een rol: mbo-instellingen zijn coulanter omgegaan met studenten en er waren mogelijk minder (aantrekkelijke) alternatieven voor studenten.

Figuur 3.12: Eerstejaarsuitval uit mbo-2, naar instroomcohort en leerweg

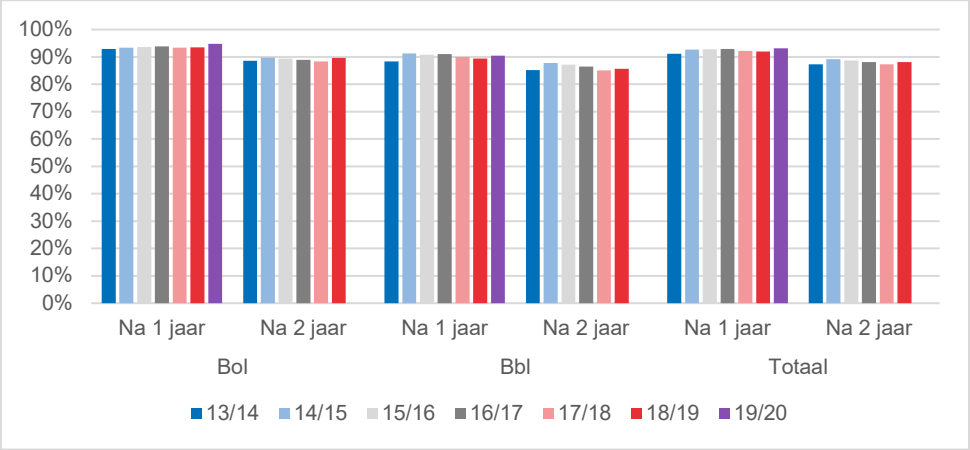


Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed. Eerstejaarsuitval: geen diploma gehaald op t0 en geen inschrijving op t1.

Rendement

Figuur 3.13 laat zien dat onder bol-studenten het diplomarendement na zowel één als na twee jaar licht is gestegen in het laatste meetjaar (met twee procentpunten). In de bbl is het diplomarendement na één en twee jaar de afgelopen jaren steeds iets gedaald, maar in het laatste meetjaar beide met een procentpunt gestegen. Met de afschaffing drempelloze niveau 2 wordt indirect gestreefd naar een hoger diplomarendement. Gezien de resultaten zijn deze doelen in eerdere jaren nog niet gerealiseerd, maar lijkt er nu een einde te komen aan de daling van het rendement.

Figuur 3.13: 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. Met het afschaffen van de drempelloze instroom gelden sinds 2014 weer vooropleidingseisen voor alle mbo-2-opleidingen. Hierdoor kunnen er in principe geen ongediplomeerde studenten meer instromen (tenzij zij slagen voor een toelatingstoets van de instelling). De verwachting was dat hierdoor de uitval op mbo-2 opleidingen zou worden tegengegaan doordat de studentenpopulatie homogener zou worden; opleidingen hoeven zich daardoor minder te richten op achterstanden en docenten kunnen zich meer en beter richten op het onderwijs. Dit zou leiden meer tevredenheid, minder uitval en minder vertraging en uiteindelijk tot een beter imago van het mbo als geheel.

Net als voorgaande jaren zijn in dit hoofdstuk de resultaten van een enquête onder mbo-instellingen, en gegevens van DUO met betrekking tot uiteindelijke resultaten besproken. In de vorige rapportage lag in de enquête een speciale focus op visie: destijds gaf een grote meerderheid van de instellingen aan dat zij een duidelijke visie hebben op de instroom van niveau-2-studenten en dat hier in voldoende mate invulling aan wordt gegeven. Dit jaar zijn respondenten gevraagd te reflecteren op de maatregel als zodanig en de effecten daarvan. De DUO-gegevens zijn gebruikt om inzicht te krijgen in uiteindelijke effecten op de instroom van studenten in mbo niveau 2 en het diplomarendement van deze studenten.

- Uit de ervaringen van beleidsmedewerkers aan de mbo-instellingen blijkt in deze laatste meting dat zij in principe positief zijn over de aspecten van de maatregel afschaffen drempelloze instroom, maar dat een relatief groot deel vindt dat de maatregel niet of slechts beperkt heeft bijgedragen aan de gestelde doelen. Dat hoeft overigens niet te betekenen dat deze doelen geheel niet zijn bereikt, maar op zijn minst dat men van mening is dat de maatregel hier niet altijd de (enige/directe) aanleiding voor was. Over de invoering door OCW en de instelling zelf zijn de beleidsmedewerkers in het algemeen overwegend positief.
- Uit de DUO-gegevens blijkt dat er zich qua instroom geen grote veranderingen hebben voorgedaan in de afgelopen jaren. De instroom is gestaag elk jaar iets kleiner geworden, maar in de verhoudingen tussen verschillende studentkenmerken en vooropleidingen zijn op hier en daar een procentpunt na weinig opvallende verschillen gesignaleerd. Wat betreft het studierendement zien we wel dat de uitval in zowel bol als bbl in het laatste meetjaar voor het eerst weer iets is gedaald en is het studierendement voor het eerst iets gestegen. Deze bevindingen sluiten aan bij de beleidstheorie.
- 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 en veranderingen in het toelatingsrecht. 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[6]. Entreeopleidingen kregen een andere positie 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[7].
- 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[8].
- Studenten mogen alleen geweigerd worden als ze al twee jaar ingeschreven stonden 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[9].

4.2 Beleidstheorie

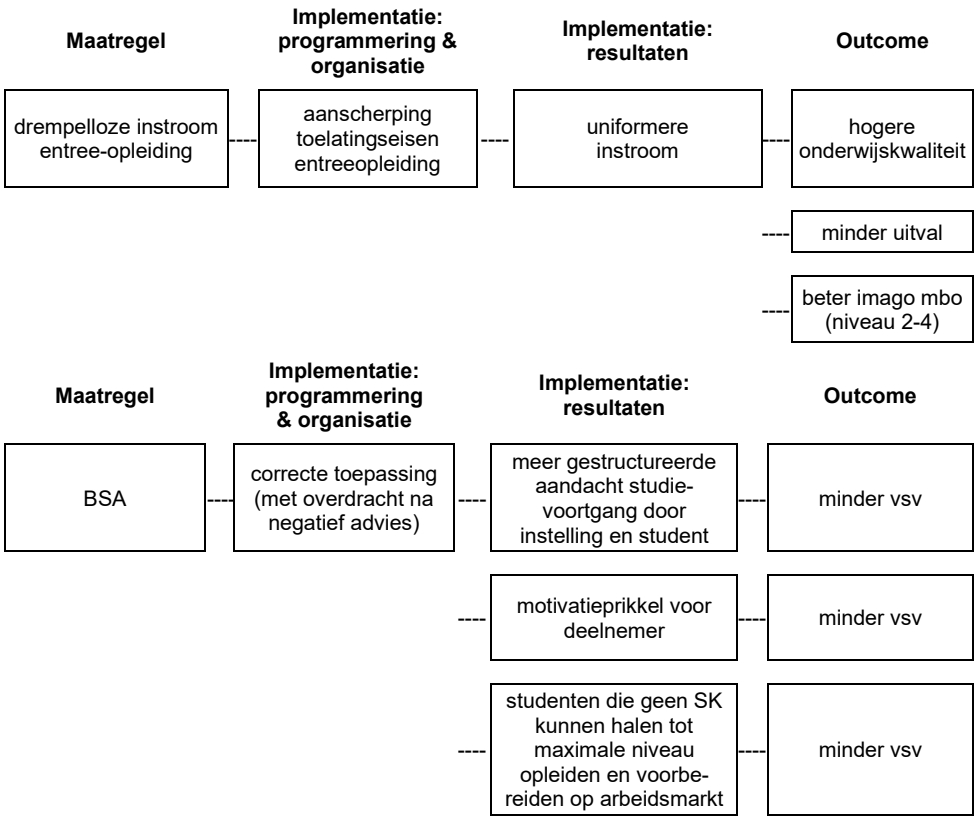
De invoering van entreeopleidingen moest zorgen voor een hogere kwaliteit van het onderwijs, een hoger rendement en een lagere uitval. Studenten die geen startkwalificatie behalen, worden zo beter voorbereid op werk. Uit de beleidstheorie blijkt dat het mechanisme achter deze beoogde veranderingen zit in een 1) meer uniforme instroom

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

en 2) intensivering van het onderwijs. In entreeopleidingen is de BOT-norm zo ingericht 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 krijgen binnen vier maanden na aanvang van de studie een bindend advies over de voortgang van de studie. Zo wil men zorgen 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

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 hebben opleidingen aanpassingen in het onderwijsprogramma en programmering van lesuren doorgevoerd en het pedagogisch en didactisch model aangepast. In de voorgaande edities van deze monitor lag de nadruk op de voortgang van de invoering van de entreeopleiding, aanpassingen hierin en eerste effecten daarvan. Zo werd aangegeven dat er sinds de invoering van entree meer aandacht was voor kwetsbare groepen zonder diploma. Ook is er meer (intensieve) coaching en loopbaanbegeleiding. Of het onderwijsniveau was gestegen, was nog onduidelijk. De tevredenheid van studenten en docenten leek te zijn gestegen.[10]

4.4 Ervaringen, knelpunten en gepercipieerde effecten

In deze paragraaf komen verschillende aspecten aan de orde die betrekking hebben op de ervaringen, de knelpunten en de gepercipieerde effecten van het invoeren van de entreeopleiding. Deze bevindingen zijn gebaseerd op de enquête die is uitgezet onder mbo-instellingen.

4.4.1 Bevindingen uit voorgaande metingen

Uit de voorgaande meting kwam naar voren dat de invoering van entreeopleidingen voltooid was en dat er weinig was veranderd in vergelijking met het jaar ervoor wat betreft het bindend studieadvies. Het merendeel van de instellingen gaf aan dat zij – in lijn met de regelgeving – na vier maanden een advies aan de student gaven, of in bepaalde gevallen dit bewust niet of later deden. Een derde van de instellingen gaf aan prioriteit te geven aan de route naar vervolgonderwijs en de meeste betrokken gaven aan positief te zijn over de voorbereiding op vervolgonderwijs als op de arbeidsmarkt. Er waren weinig ervaren knelpunten; als er punten werden genoemd gingen die veelal over het vinden van geschikt personeel voor de doelgroep en over de taalachterstand van studenten. 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 zag vrijwel niemand een negatief effect op de tevredenheid door invoering van de Entreeopleiding. Het doel van een meer homogene studentpopulatie lijkt echter ook voor

10 2B MBO (2020). Evaluatie wet 'Doelmatige Leerwegen'. Meting 2020

de entreeopleiding: er werd zeer veel diversiteit opgemerkt op het vlak van niveau en capaciteit van studenten. Uit de administratieve gegevens bleken ook positieve ontwikkelingen: de ongediplomeerde uitstroom was fors afgenomen terwijl het aandeel doorstromers naar niveau 2 juist was toegenomen. Wel kwamen uit de casestudies zorgen naar voren over instromers op niveau 2 vanuit de entreeopleiding; zij zouden relatief vaker moeite hebben met het niveau van deze opleiding.

4.4.2 Reflectie van scholen op de maatregel en de implementatie

Gepercipieerde effecten

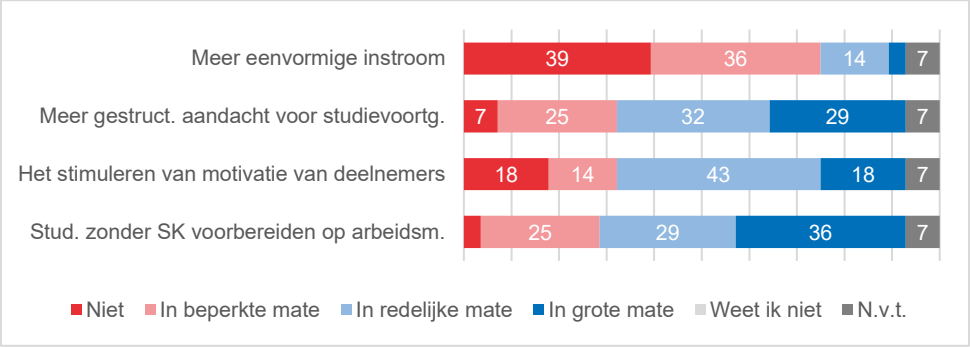
Mbo-instellingen gaven aan of de invoering van de entreeopleiding op de instelling bijdroeg aan het bereiken van de vooraf gestelde doelen, zoals genoemd in paragraaf 4.2.

Figuur 4.1 laat zien dat zo'n veertig procent van de instellingen van mening is dat de invoering van de entreeopleiding niét heeft bijgedragen aan meer eenvormige instroom (homogenere groepen) en 36 procent geeft aan dat dit slechts in beperkte mate heeft geholpen. Twintig procent denkt dat het in redelijke of grote mate heeft bijgedragen aan uniformering van de instroom. In de casestudies wordt benoemd dat de populatie van de entreeopleiding erg heterogeen is en steeds heterogener wordt: er is instroom vanwege cognitie (PrO), taalproblematiek (ISK/ Statushouders), multiproblematiek enzovoorts. Dit vraagt om veel maatwerk van scholen.

Ruim zestig procent van de opleiders geeft aan dat er, door de invoering van entree, meer gestructureerde aandacht voor studievoortgang is, onder andere als gevolg van het BSA. Een even groot deel ziet dat er nu meer aandacht is voor het stimuleren van de motivatie van studenten.

Studenten die geen startkwalificatie kunnen halen, worden sinds de invoering van de entreeopleiding in redelijke of grote mate goed voorbereid op de arbeidsmarkt, zo ervaart 65 procent van de instellingen. Tegelijkertijd wordt wel door een respondent gesteld: "*Voor een goede voorbereiding op de arbeidsmarkt is meer tijd nodig. Veelal is de eenjarige opleiding Entree hiervoor te kort*."

Figuur 4.1: Bijdrage invoering entreeopleiding aan bereiken genoemde doelen



Bron: Eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, n=28.

Reflectie op kenmerken van de entreeopleiding

Figuur 4.2 geeft een aantal kenmerken weer van de entreeopleiding waarbij instellingen aangegeven hoe ze deze aspecten beoordelen.

Dat de entreeopleiding maximaal één jaar duurt, wordt door ruim één derde van de mbo's als iets negatiefs ervaren; "*Veelal is dit, gelet op verschillende problematieken (bijvoorbeeld taalachterstanden) te kort*". Daartegenover wordt in de casestudies gesteld dat het inderdaad voor sommige studenten te pittig is, maar dat het toch goed is om een norm te stellen. Ongeveer een kwart van de opleiders is dan ook positief over deze maximum duur, en stelt dat er nog steeds mogelijkheden zijn om er iets langer over te doen en dat het ook goed is dat snel duidelijk wordt of een student leerbaar is.

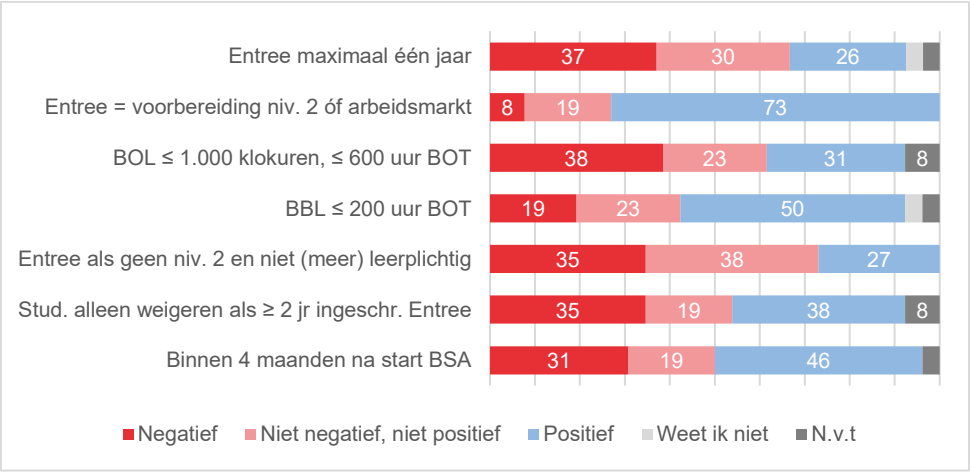
We zien dat het merendeel van de instellingen positief is over de voorbereiding van de entreeopleiding op doorstroom naar mbo niveau 2 óf instroom op de arbeidsmarkt. Wel wordt (in de casestudies) toegelicht dat de dubbele uitstroom soms nog onvoldoende is uitgewerkt (bijv. diploma-eisen voor doorstroom naar niveau 2).

Dat de opleiding binnen de bol-variant minimaal 1.000 klokuren omvat, waarvan de begeleide onderwijstijd (BOT) ten minste 600 uur bedraagt, ziet iets minder dan veertig procent als iets negatiefs en zo'n dertig procent als iets positiefs. Men geeft aan dat er ruimte genoeg moet zijn voor maatwerk, omdat dat is waar de doelgroep bij gebaat is. Tegelijkertijd wordt er in de casestudies ook wel aangedragen dat maatwerk moeilijker wordt; kwaliteit zou boven kwantiteit gesteld moeten worden. Dat de minimumnorm BOT binnen de bbl-variant op 200 uur is gezet, vindt de helft van de instellingen iets positiefs (23% is neutraal hierover, 19% negatief).

De toegankelijkheid van entreeopleidingen is gebonden aan regels. Zo zijn deze 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. Ruim een op de drie instellingen ziet dit als iets negatiefs; er worden in hun ervaring zo bepaalde groepen uitgesloten (volwassenen die al lang uit het onderwijs zijn, 15-jarigen die uitvallen uit het vo, studenten uit het vso die niveau 2 nog niet aankunnen), die wel baat hebben bij deze opleiding. Studenten mogen daarnaast alleen geweigerd worden als ze langer dan twee jaar ingeschreven zijn geweest in een entreeopleiding. Het merendeel (38%) vindt dit positief, maar ongeveer een derde geeft aan hier negatief tegenover te staan: "*Indien overduidelijk is aangetoond dat een kandidaat niet leer- of schoolbaar is, moet hij/zij (…) ook geweigerd kunnen worden*." Er kunnen ook redenen zijn waarom iemand wél na twee jaar inschrijving nog een kans moet krijgen (bijv. i.v.m. verslavingsproblematiek). "Toelaatbaar en plaatsbaar" moet leidend zijn. Dat er nu velen toelaatbaar zijn, zorgt echter wel voor een zeer diverse instroom, waarvoor veel maatwerk nodig is.

Een laatste kenmerk van de entreeopleiding is dat er binnen vier kalendermaanden na start van de opleiding, een bindend studieadvies (BSA) moet zijn afgegeven. Het merendeel van de opleiders vindt dat een goede zaak, omdat het begeleiders ook dwingt het gesprek aan te gaan met de studenten over hun toekomstperspectief. Opleiders die negatief staan tegenover het BSA binnen vier maanden, geven aan dat dit maatwerk en ruimte voor groei en ontwikkeling belemmert, en volgens sommigen is het zelfs onuitvoerbaar, zeker binnen de vier maanden.

Figuur 4.2: Beoordeling kenmerken entreeopleiding



Bron: Eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, n=26.

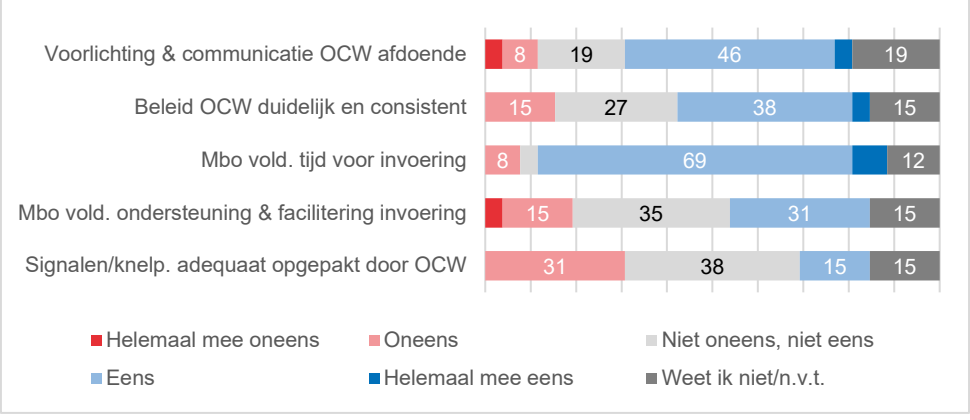
Reflectie op de invoering van de entreeopleiding door OCW

In de vragenlijst werd zoals gezegd ingegaan op het proces rond de invoering van de entreeopleiding. In figuur 4.3 gaat het om de wijze waarop de entreeopleiding door het Ministerie van OCW werd ingevoerd.

De figuur laat zien dat de voorlichting en communicatie vanuit het Ministerie over de invoering van de entreeopleiding voor het merendeel van de scholen afdoende was; slechts twaalf procent geeft aan het (helemaal) oneens te zijn met de uitspraak dat de ministeriele communicatie afdoende was. Een kleine veertig procent van de opleiders vond dat het beleid van het ministerie omtrent de invoering van de entreeopleiding duidelijk en consistent was; vijftien procent is het daar niet mee eens.

Een grote meerderheid van de instellingen gaf aan voldoende tijd te hebben gehad voor de invoering van de entreeopleiding. Daarbij gaf één op de vijf opleiders aan dat ze, als mbo-instelling, onvoldoende ondersteund en gefaciliteerd werden bij de invoering van de entreeopleiding; de meerderheid (31%) ervoer echter wel voldoende ondersteuning en facilitering door OCW.
Signalen over knelpunten bij de invoering van de entreeopleiding, werden volgens ruim dertig procent van de instellingen niet adequaat opgepakt door het Ministerie: in sommige gevallen werden suggesties vanuit het mbo-veld uiteindelijk wel overgenomen, maar ging het allemaal “erg stroperig en ambtelijk”.

Figuur 4.3: Stellingen omtrent invoering entreeopleiding door OCW



Bron: Eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, n=26.

Gewenste verbeteringen rondom invoering vanuit OCW

Er was ruimte voor het aandragen van gewenste verbeteringen rond de invoering van de entreeopleiding; ruim drie kwart van de opleiders gaf aan dat dit gewenst was. Er

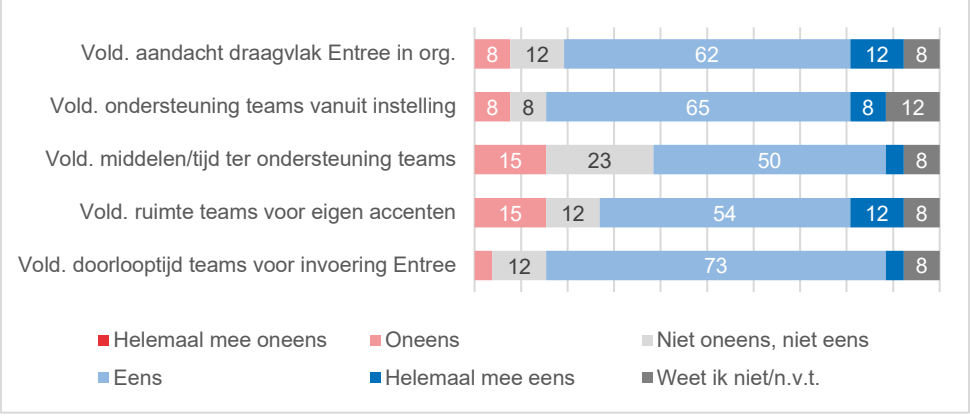
werden zo'n 22 concrete suggesties gedaan voor verbeteringen; er word een aantal keer ingegaan op het mogelijk uitbreiden van de toelating tot de entreeopleiding, bijvoorbeeld voor volwassen die al langer geleden een diploma hebben gehaald, of jongen die nu thuis zitten met een diploma. Tegelijkertijd wordt ook vaker dan eens gesteld dat er kritischer gekeken mag worden naar de instroom; de drempelloze instroom zorgt ervoor dat er studenten instromen die (nog) niet aan onderwijs toe zijn. Een gedegen intake zou dit probleem op kunnen lossen, zo stelt men voor. Ook wordt nog enkele malen voorgesteld meer maatwerkmogelijkheden te bieden, met name in het vaste aantal BOT uren.

Reflectie op de invoering van de entreeopleiding door de mbo-instelling

Niet alleen het proces rond de invoering van entree vanuit OCW kwam aan bod in de vragenlijst. Er werd eveneens ingegaan op de invoering op de eigen mbo-instelling (figuur 4.4).

Binnen de meeste instellingen is er voldoende aandacht geweest voor het creëren van draagvlak voor de entreeopleiding binnen de organisatie. Teams binnen de mbo's zijn bij de invoering van de entreeopleiding in de meeste gevallen dan ook voldoende inhoudelijk ondersteund vanuit het centraal niveau van de instelling, en hebben in de meeste gevallen ook voelde ondersteuning in de vorm van middelen en tijd ontvangen. Ook ervoeren de meeste teams voldoende ruimte om bij de invoering van de entreeopleiding eigen accenten te leggen. Gelet op de doorlooptijd die er beschikbaar was voor de invoertijd van de entreeopleiding, geeft bijna driekwart van de mbo's aan dat deze voldoende was.

Figuur 4.4: Stellingen omtrent invoering entreeopleiding door mbo-instelling



Bron: Eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, n=26.

Gewenste verbeteringen rondom invoering vanuit mbo-instelling

Slechts een kwart van de opleiders is van mening is dat de eigen instelling de invoering van de entreeopleiding achteraf gezien anders had moeten aanpakken. Als men dit wél vond, werden daarbij zaken genoemd als meer ruimte creëren voor maatwerk, meer tijd en middelen beschikbaar stellen, een betere gezamenlijke visie opstellen en de overgang van oude niveau 1 naar entree die soepel had moeten zijn.

4.5 Effecten van invoering entreeopleiding

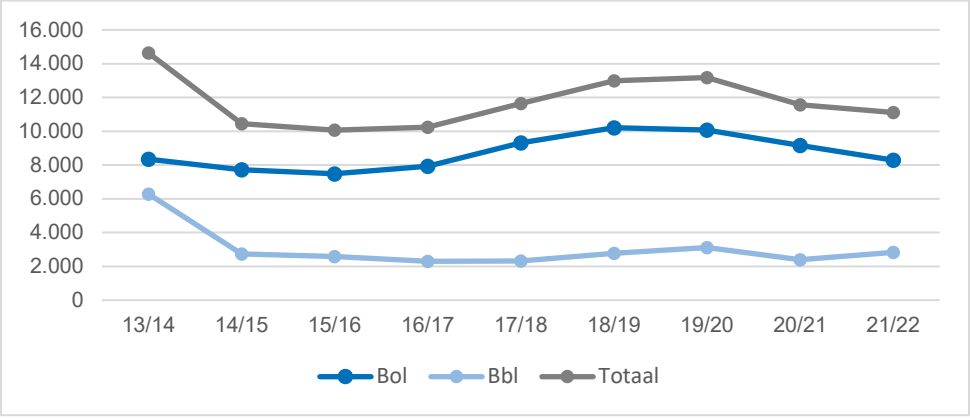
In onderstaande paragraaf wordt ingegaan op de effecten van de invoering van de entreeopleiding aan de hand van cijfers van DUO.

Instroom

Een beoogd effect van de invoering van de entreeopleiding is dat de samenstelling van de leerlingpopulatie homogener zou worden. Dit zou bijdragen aan een hogere onderwijskwaliteit, minder uitval en een beter imago. In deze paragraaf bekijken we enkele kenmerken van instromers in de entreeopleidingen.

Sinds schooljaar 2016-2017 nam het aantal deelnemers aan de entreeopleiding toe tot 2019-2020; daarna nam dit weer af naar 11.110 studenten in 2021-2022. De aantallen in de bbl zijn stabieler dan in de bol. Inmiddels volgt ongeveer een kwart een bbl-opleiding (zie figuur 4.5).

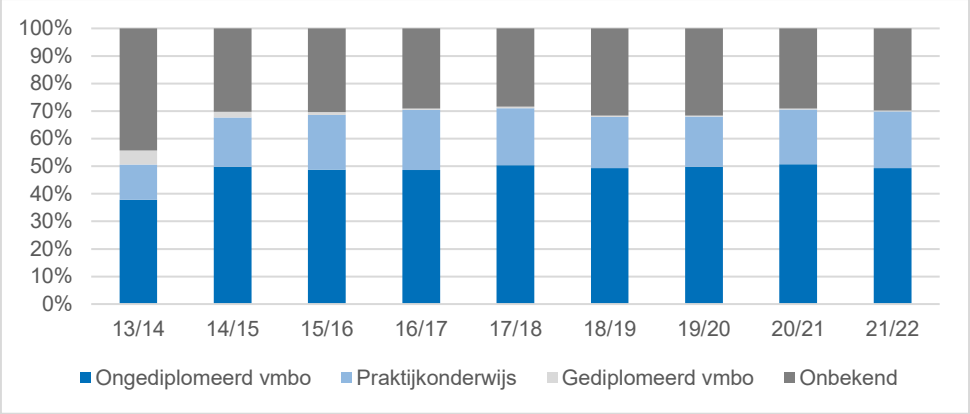
Figuur 4.5: Instroom entreeopleidingen naar leerweg en totaal (2013 t/m 2021)



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Als we kijken naar de instroom in de entreeopleiding naar vooropleiding, zien we dat het merendeel van de studenten in 2021-2022 ongediplomeerd start; dit aandeel ligt al enkele jaren rond de vijftig procent (zie figuur 4.6). Een op de vijf studenten is afkomstig uit het praktijkonderwijs en van zo'n dertig procent is de herkomst onbekend.

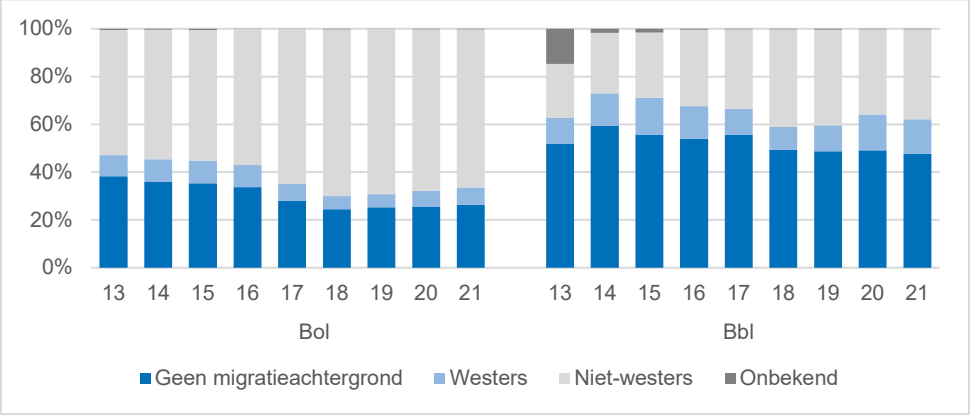
Figuur 4.6: Instroom entreeopleiding naar vooropleiding (2013 t/m 2021)



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Figuur 4.7 toont de instroom in de entreeopleiding naar migratieachtergrond. We zien dat in de bol een groter deel van de studenten een niet-westerse migratieachtergrond heeft (zo'n 66%) dan in de bbl (38%). Het aandeel studenten zonder migratieachtergrond is sinds 2014-2015 iets afgenomen.

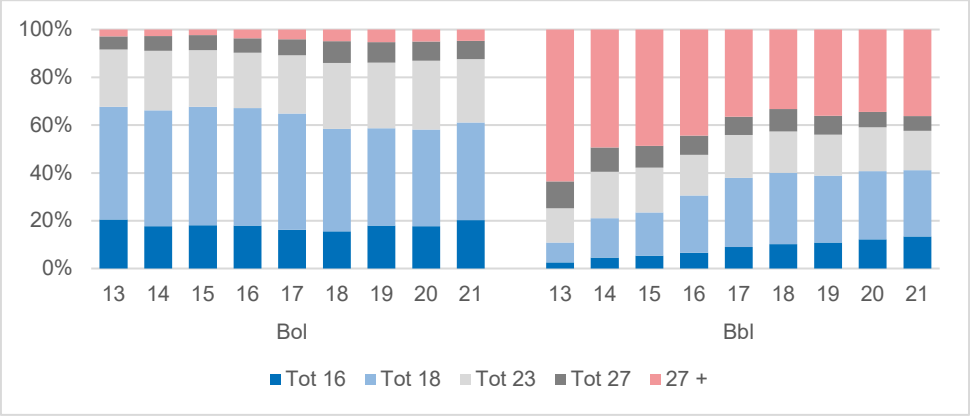
Figuur 4.7: Instroom entreeopleiding naar migratieachtergrond (2013 t/m 2021)



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Figuur 4.8 laat de leeftijd van instromers in de entreeopleiding zien. In zowel bol als bbl neemt het aandeel deelnemers tot 16 jaar licht toe, het aandeel tussen de 16 en 18 is stabiel, evenals het aandeel tussen 23 en 27. In vergelijking met bijna tien jaar geleden zijn er met name in de bbl minder 27+'ers en meer jongere studenten tot 18 jaar bijgekomen.

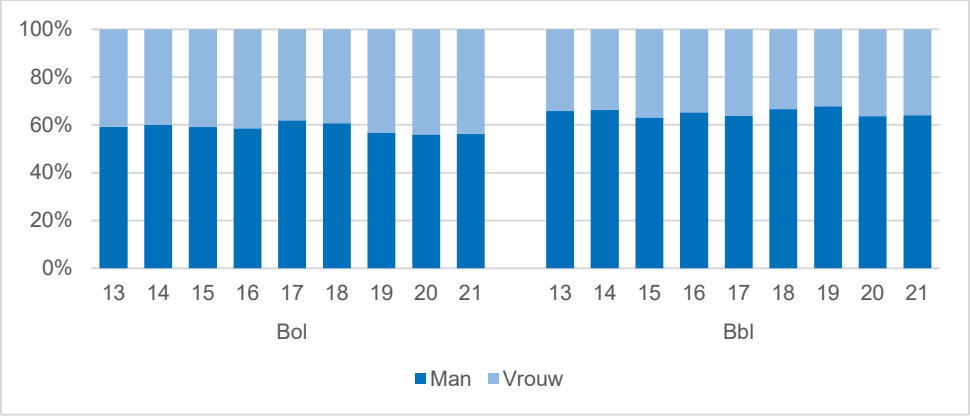
Figuur 4.8: Instroom entreeopleiding naar leeftijd (2013 t/m 2021)



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Als we de instroom uitsplitsen naar geslacht, zien we dat deze verdeling redelijk stabiel is. Al jaren ligt het aandeel mannen in bbl hoger mannen (64%) dan in bol (56%), zo laat figuur 4.9 zien.

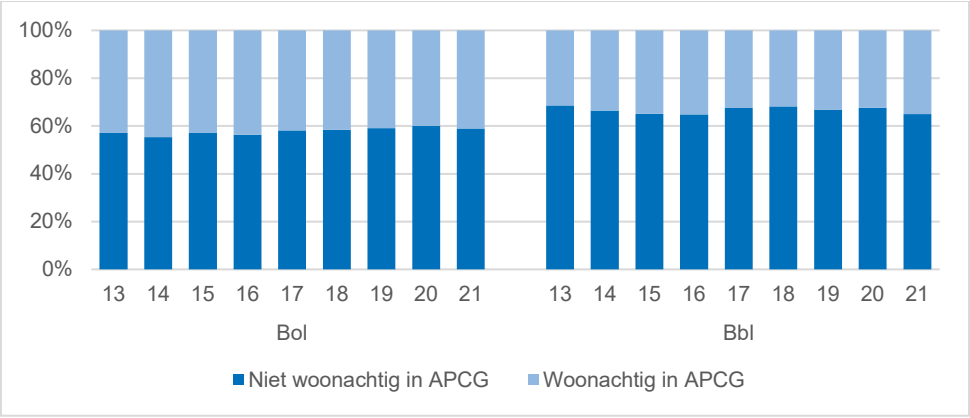
Figuur 4.9: Instroom entreeopleiding naar geslacht (2013 t/m 2021)



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Er is eveneens uitgesplitst naar instroom in de entreeopleiding naar armoedeprobleem-cumulatiegebied (APCG-gebied). We zien dat het merendeel niet afkomstig is uit APCG-gebied. Dit is een stabiel beeld.

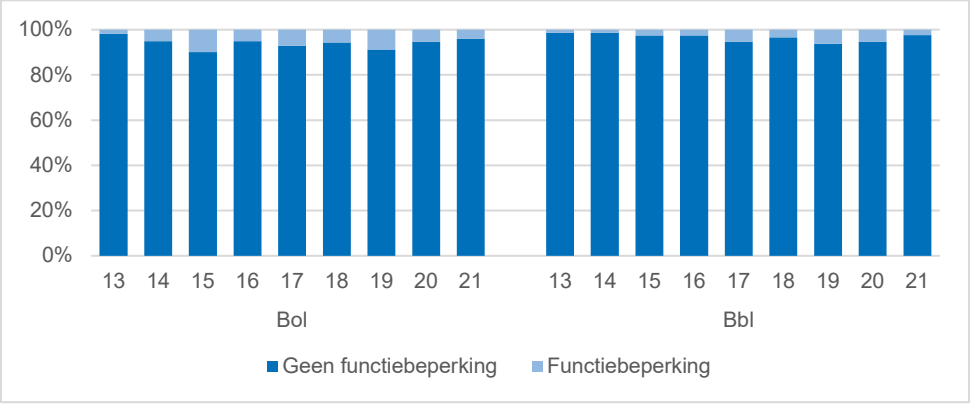
Figuur 4.10: Instroom entreeopleiding naar APCG-gebied (2013 t/m 2021)



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Het merendeel van de studenten in zowel bol als bbl heeft geen functiebeperking. Dit is eveneens een stabiel beeld over de jaren.

Figuur 4.11: Instroom entreeopleiding naar functiebeperking (2013 t/m 2021)

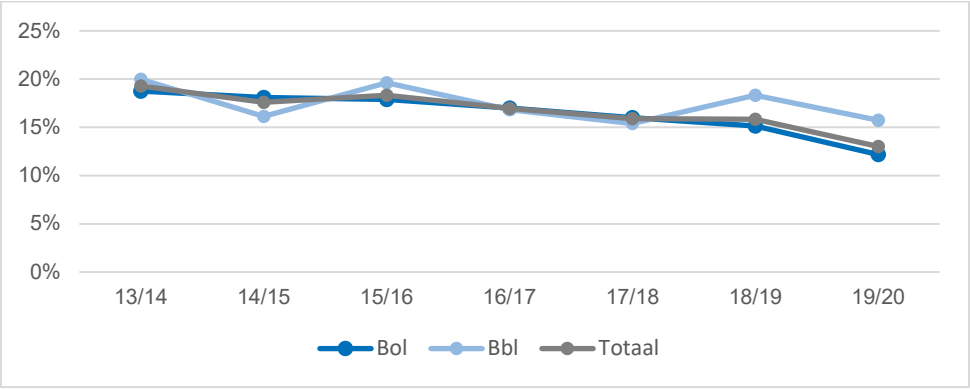


Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Uitval, voortijdig schoolverlaten, diplomarendement en stapelen

Naast een uniformere instroom wilde men met de invoering van entree zorgen voor minder voortijdig schoolverlaten. Figuur 4.12 toont de ongediplomeerde uitval uit de entreeopleiding. Deze uitval daalt al jaren, van negentien procent in schooljaar 2013-2014 naar dertien procent in 2019-2020. Deze daling is het meest stabiel in de bol; het beeld in de bbl is grilliger.

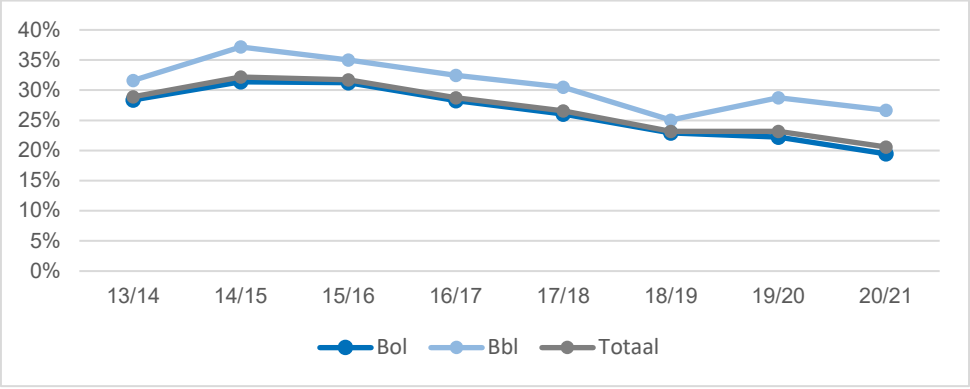
Figuur 4.12: Ongediplomeerde uitval uit eerste jaar entreeopleiding naar leerweg en cohort (2013 t/m 2019)



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Figuur 4.13 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 2020-2021 is het voortijdig schoolverlaten elk jaar gedaald, van 32 naar 21 procent.

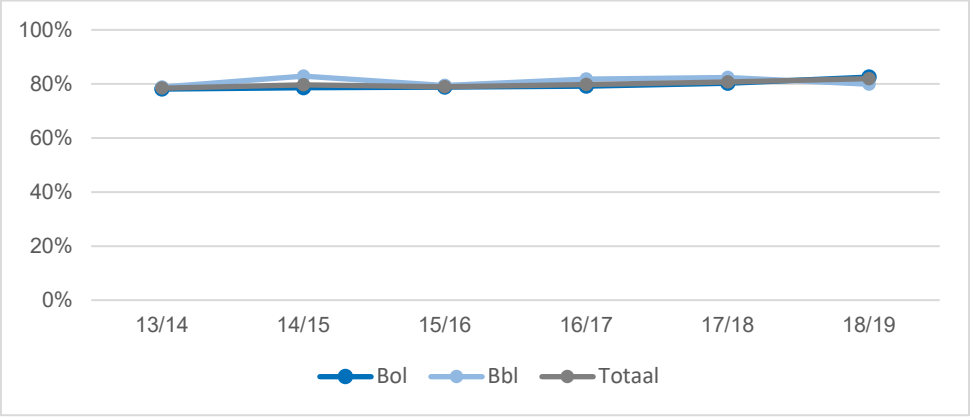
Figuur 4.13: VSV binnen entreeopleiding naar leerweg en cohort. (2013 t/m 2020)



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Figuur 4.14 laat het diplomarendement zien: de diplomering na één of twee jaar. Hierin zien we de sinds 2013-2014 weinig veranderingen, los van een lichte stijging: iets meer dan tachtig procent behaalt het diploma binnen deze termijn. In de bbl ligt dit aandeel iets lager (80%) dan in de bol (83%).

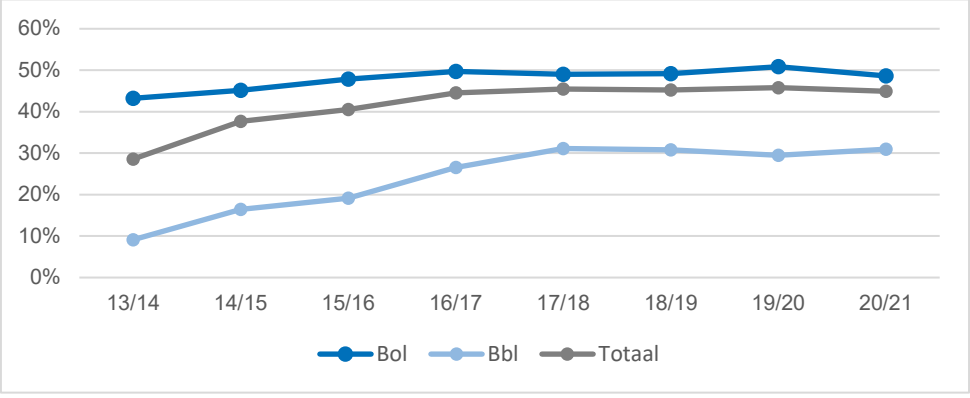
Figuur 4.14: Diploma behaald binnen twee jaar na instromen in entreeopleiding, naar leerweg en cohort (2013 t/m 2018).



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Het percentage studenten dat één jaar na uitstroom in de entreeopleiding ingeschreven staat op een hoger niveau (stapelen), wordt getoond in figuur 4.15. Sinds schooljaar 2013-2014 steeg het aandeel stapelaars van 29 naar 45 procent; de laatste jaren zien we een stabilisatie. Het aandeel stapelaars is in de bol hoger (49%) dan in de bbl (31%).

Figuur 4.15: Stapelen in entreeopleiding naar leerweg en cohort (2013 t/m 2020).

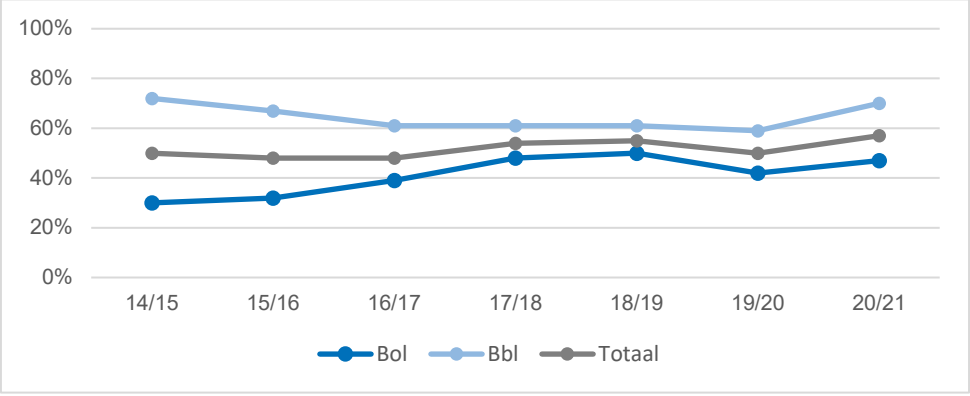


Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Naar werk

Het percentage gediplomeerden dat in oktober na het afstuderen meer dan twaalf uur per week werkt, is in figuur 4.16 weergegeven naar leerweg. We zien dat het aandeel studenten dat na het afstuderen meer dan twaalf uur per week werkt in de bol sinds 2014-2015 is toegenomen van 30 procent naar bijna de helft (47%). In de bbl nam dit aandeel de afgelopen jaren enigszins af maar dit is in 2020-2021 vrijwel hersteld tot het niveau van 2014-2015.

Figuur 4.16: Percentage gediplomeerden in oktober na studiejaar afstuderen >12 uur werkt naar leerweg (2014 t/m 2021)



Bron: CBS, bewerking KBA/ResearchNed.

4.6 Samenvatting

Dit hoofdstuk ging in op recente ontwikkelingen rondom de entreeopleiding, die in 2015 is ingevoerd ter vervanging van de eerdere niveau-1-opleidingen. De invoering van een drempelloze instroom, een andere verdeling van BOT en BPV, en de invoering van het BSA moest leiden tot een hogere onderwijskwaliteit, minder uitval en minder vsv op dit niveau. We vatten hier de belangrijkste bevindingen samen.

- De instroom in de opleiding is steeds heterogener, zo komt zowel uit de enquêtes als de casestudies naar voren. Hierdoor is er een grote behoefte aan maatwerk. Uit de cijfers van DUO blijkt dat in de bbl het merendeel van de instromers geen migratieachtergrond heeft. In de bol heeft het merendeel een niet-Westerse migratieachtergrond. Ook nam het aandeel studenten ouder dan 27 sinds de invoering van entree met name in bbl af, terwijl het aandeel studenten onder de 18 jaar toeneemt. Het aandeel afkomstig uit het praktijkonderwijs is sinds de invoering van entree gestaag toegenomen van dertien naar 21 procent.

- Ook al is de instroom steeds minder uniform, nog steeds worden er volgens mbo-instellingen potentiële studenten buitengesloten door de toch nog bestaande toelatingseisen (geen niveau 2, niet leerplichtig en < 2 jaar ingeschreven op entree), voor wie entree wel het geschikte niveau zou zijn om naar de arbeidsmarkt of niveau 2 te begeleiden.
- Het aandeel vsv is tussen 2013-2014 en 2020-2021 nagenoeg elk jaar gedaald, van 32 naar 21 procent. Dit komt vermoedelijk door meer aandacht voor de studievoortgang en motivatie van de student, al dan niet met behulp van het verplichte BSA.
- Het diplomarendement (diplomering na één of twee jaar) is de afgelopen jaren telkens lichtjes gestegen en ligt inmiddels rond de tachtig procent.
- De ongediplomeerde uitval uit de entreeopleiding is tussen 2013-2014 en 2019-2020 gedaald van twintig naar dertien procent.
- 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%. De laatste jaren zien we een stabilisatie. Het aandeel stapelaars is in de bol hoger dan in de bbl.
- Het aandeel studenten dat na het afstuderen meer dan twaalf uur per week werkt, is in de bol sinds 2014-2015 toegenomen van dertig procent naar bijna de helft (47%). In de bbl ligt het aandeel in 2020-2021 op vrijwel hetzelfde niveau als in 2014-215. De algehele stijging zou te maken kunnen hebben met een verbeterde voorbereiding op de arbeidsmarkt vanuit de entreeopleiding, iets dat instellingen onderschrijven. In sommige gevallen zijn nog niet alle onderdelen omtrent de dubbele uitstroom (naar niveau 2 of de arbeidsmarkt) goed uitgewerkt.
- De voorlichting door OCW over de invoering van entree werd over het algemeen positief beoordeeld, ware het dat niet alle aangedragen knelpunten altijd even adequaat werden opgepakt. Er was volgende de meeste instellingen voldoende tijd, ondersteuning en facilitering beschikbaar bij de invoering.
- Ook de ondersteuning, beschikbare tijd en middelen vanuit de eigen mbo-instellingen werden over het algemeen positief beoordeeld. Ook was er voldoende aandacht voor draagvlak en eigen accenten binnen de teams.

Hoofdstuk 5

Modernisering bekostigingssystematiek

5.1 Inhoud van de maatregel

Scholen 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 is 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 scholen die relatief veel studenten met een langere inschrijvingsduur hadden.[11]

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 kabinet Rutte III van 10 oktober 2017 vermeld was. Met de afschaffing steunt de minis-

11 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)'.

ter 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.[12]
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 behaalt en vervolgens op niveau 4, worden er in de nieuwe situatie eerst drie diplomaeenheden bekostigd en vervolgens twee extra (5 minus 3). In de oude situatie werden

12 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

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*

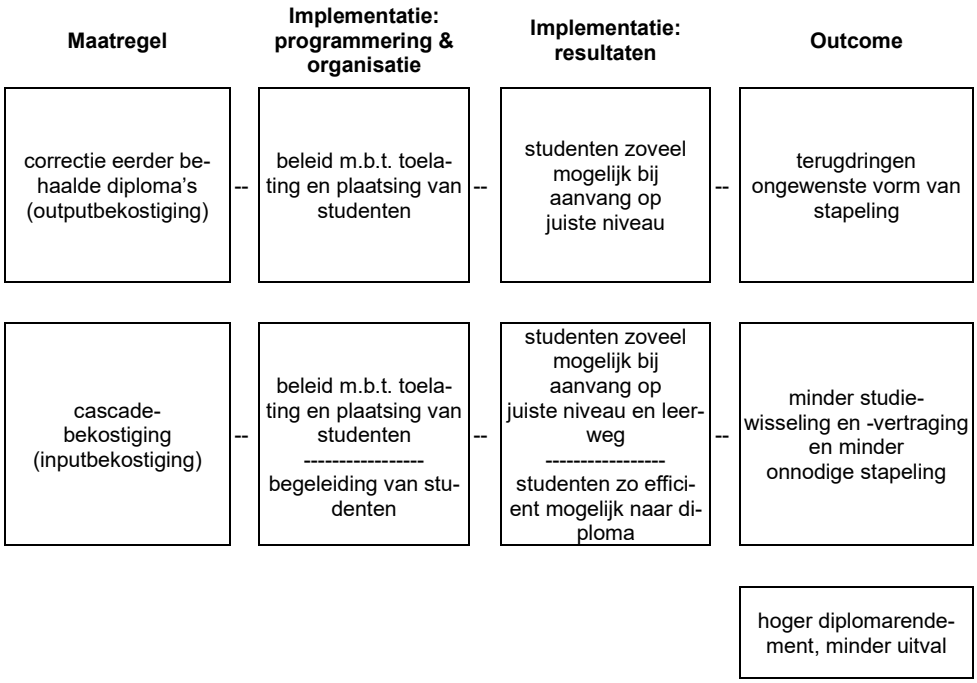
* Een specialistenopleiding (mbo-4) telt voor 2 eenheden, tenzij de deelnemer al in het bezit is van een dergelijk diploma.

5.1 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 scholen 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 scholen 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-scholen financieel onaantrekkelijk om studenten lang in het onderwijs te hebben. De beleidstheorie voorspelt dat mbo-scholen 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 scholen 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.

5.2 Invoering van de maatregel

Vanzelfsprekend is de hoogte van het onderwijsbudget een belangrijk gegeven voor mbo-scholen. Scholen laten weten dat de aankondiging van de wijziging van de bekostigingssystematiek het nodige losmaakte. Voorafgaand aan de wijziging zijn scholen door OCW geïnformeerd over veranderingen in de hoogte en verdeling het budget. Ook de MBO Raad speelt een belangrijke rol daarbij en informeert de mbo-scholen. In één van de vorige metingen werd duidelijk dat vrijwel alle mbo-scholen voorafgaand dan wel vlak na invoering van de maatregel per januari 2015 op de hoogte waren van de financiële gevolgen van de maatregel voor de eigen school (idem bij de afschaffing van de cascadebekostiging), en ook wat de oorzaken daarvan waren (zie p. 77 van *"Evaluatie wet 'Doelmatige Leerwegen' mbo. Meting 2018"*)[13]. Mede door de vierjarige overgangsregeling en een aanvullende regeling die scholen met relatief veel langstudeerders compenseerde, was het nettoresultaat voor een grote groep mbo-scholen niet groot. Daarentegen ging een kleine groep scholen er wel in grote mate financieel op voor- of achteruit.

13 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.

Een positief gevolg van de reuring die na bekendmaking van de wijziging van de bekostigingssystematiek ontstond, is dat scholen bewust zijn geworden van de bedoeling achter de wijziging (nl. doelmatige/efficiënte leerwegen). In de vorige meting is aangetoond dat ruim twee derde van de scholen (enigszins) bewuster is geworden van de verblijfsduur van studenten (zie p. 70 van *"Evaluatie wet 'Doelmatige Leerwegen' mbo. Meting 2020"*). Uit de casestudies wordt bijvoorbeeld duidelijk dat diverse scholen geen weet hadden dat er studenten zijn die meer dan zes jaar en soms wel meer dan tien jaar op hun school ingeschreven staan. Ook het bewustzijn bij scholen over passende plaatsing van aspirant-studenten is enigszins vergroot als gevolg van de gewijzigde bekostigingssystematiek, zij het in mindere mate (bij ruim 50% van de scholen). Dat wil niet zeggen dat de (passende) plaatsing van aspirant-studenten minder belangrijk wordt bevonden dan de verblijfsduur van studenten, maar het thema plaatsing en intake als thema sowieso al onderwerp van aandacht was als gevolg van onder meer de bestrijding van VSV, de invoering van het entreeonderwijs en het afschaffen van de drempelloze instroom. Daarnaast laten scholen weten dat inhoudelijke en niet financiële argumenten voorop staan tijdens de intake. Het gaat bij de intake om de student, om zijn of haar belang, mogelijkheden en capaciteiten en welke opleiding/niveau/leerweg daar het beste bij past.

5.2.1 Bevindingen uit voorgaande metingen

Op basis van vorige metingen komt een wisselend beeld naar voren over of en de mate waarin de gewijzigde bekostigingssystematiek heeft geleid tot aanpassingen in beleid en tot actie om aspirant-studenten passender te plaatsen en de schoolloopbaan van studenten efficiënter te laten verlopen. Procentueel geven meer stafmedewerkers op beleidsniveau dan teammanagers en docenten op opleidingsniveau aan dat er iets is veranderd. Met betrekking tot het passender plaatsen geven respondenten uit beide groepen aan dat wijzigingen vooral het gevolg zijn van andere beleidsmaatregelen, zoals hiervoor al aangegeven. Met betrekking tot efficiëntere schoolloopbanen van studenten en het tegengaan van langstuderen lijkt de causale relatie met de gewijzigde bekostigingssystematiek groter, zij het dat een minderheid van de scholen concrete actie heeft ondernomen om het aantal langstudeerders terug te dringen. Scholen geven in de enquêtes en interviews voorbeelden dat actie is ondernomen, zoals in de vorige meting al geduid met een aantal citaten: *"we zijn als school 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"*. Op basis van enkele signalen komt het beeld naar voren dat dergelijke activiteiten na afschaffing van het cascademodel niet langer of in beperktere mate worden uitgevoerd.

In de huidige en laatste meting zijn de scholen nogmaals gevraagd terug te kijken op de implementatie van de gewijzigde bekostingssystematiek in de eigen school. Iets meer dan tachtig procent van de mbo-scholen (medewerkers op beleids- en opleidingsniveau zijn hierover eensgezind) geeft aan geen veranderingen (bijv. over de wijze of het niveau van plaatsing van studenten, over het begeleiden van studenten met lange verblijfsduur, over de hoogte van budgetten voor bepaalde opleidingen/teams/sectoren) te hebben doorgevoerd naar aanleiding van de wijziging van de bekostigingssystematiek. Redeneringen zijn onder meer dat inhoudelijke factoren leidend zijn, dat de werking en berekening van de bekostigingssystematiek complex is (moeilijk uit te leggen intern) en dat er weinig tot geen invloed is op de beoogde outcome-effecten.
Iets minder dan twintig procent van de mbo-scholen geeft aan dat de bekostigingssystematiek wel tot veranderingen heeft geleid. De veranderingen zijn divers. Sommige scholen pasten het plaatsingsbeleid aan (zoals gezegd gaven ook andere beleidsmaatregelen hier op hetzelfde moment aanleiding toe), sommige scholen zetten in op het terugdringen van langstudeerders. Het gaat soms ook om een intern allocatiesysteem waarbij veranderingen van het externe systeem direct doorwerken naar de afdelingen en opleidingsteams in de school. Diverse afdelingen waren daardoor genoodzaakt om te bezuinigen, met als gevolg dat het tegelijkertijd bezuinigen en vernieuwen leidt tot een grote werkdruk bij (sommige) onderwijsteams. Die druk wordt ook gevoeld door (meestal kleine) mbo-scholen wiens totale budget bij de wijziging van de bekostigingssystematiek drastisch inkrimpt door een groot percentage deeltijd bol-ers, examendeelnemers, stapelaars of anderszins. In die zin heeft het stopzetten van de bekostiging van examendeelnemers en de deeltijd-bol, beide onderdeel van de gewijzigde bekostigingssystematiek, op het gros van de mbo-scholen weinig impact maar op een klein deel van de scholen een grote impact. Zo gaf een klein ROC in een eerder meting al aan dat zij juist in de periode voor 2015 fors hebben geïnvesteerd in het ontwikkelen en opzetten van een diplomatraject voor examendeelnemers en dat de bekostiging voor examendeelnemers een structureel en significant onderdeel uitmaakte van de exploitatie. De negatieve financiële gevolgen van de beleidsmaatregel waren dan ook fors, die vooral door de overgangsregeling kon worden opgevangen.

5.2.2 Reflectie van scholen op de maatregel en de invoering

Reflectie scholen op de wijze van invoering door OCW

Tabel 5.3 toont dat de mbo-scholen tevreden zijn over de voorlichting en communicatie die het ministerie heeft gegeven over de inhoud van de gewijzigde bekostigingssystematiek. Belangrijk was ook de aanvullende informatie vanuit de MBO Raad, zo geven scholen aan. Dat wil niet zeggen dat scholen tevreden zijn over de diverse componenten van de nieuwe systematiek. In de diverse gesprekken die over de jaren heen ge-

voerd zijn, laten medewerkers van de scholen doorschemeren onder meer het cascademodel principieel onjuist te vinden. Het afschaffen van het cascademodel wordt gewaardeerd, maar is ook een voorname reden dat het beleid van het ministerie onduidelijk en inconsistent wordt bevonden door ruim dertig procent van de mbo-scholen.

Tabel 5.3: Oordeel mbo-scholen over de wijze van invoering door OCW

	Helemaal oneens	Oneens	Niet oneens, niet eens	Eens	Helemaal eens	Weet niet / n.v.t.	Totaal (=100%)
De voorlichting en communicatie vanuit het ministerie over de maatregel 'wijziging bekostigingssystematiek' was afdoende	-	5%	5%	73%	-	18%	22
Het beleid van het ministerie van OCW m.b.t. de bekostigingssystematiek was duidelijk en consistent	5%	27%	9%	55%	-	5%	22
We hadden als mbo-school voldoende tijd om ons voor te bereiden op (c.q. aan te passen aan) de gewijzigde bekostigingssystematiek	-	18%	5%	64%	-	14%	22
We werden als mbo-school voldoende ondersteund en gefaciliteerd bij de invoering van de gewijzigde bekostigingssystematiek	-	23%	9%	50%	-	18%	22
Signalen over knelpunten omtrent de gewijzigde bekostigingssystematiek werden door OCW adequaat opgepakt	5%	14%	18%	36%	-	27%	22

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst **beleidsniveau**, n=22

Circa twintig procent van de mbo-scholen heeft het gevoel dat zij te weinig voorbereidingstijd en te weinig ondersteuning/facilitering heeft gekregen voorafgaand aan de wijziging van de bekostigingssystematiek. Een even groot deel van de scholen is van mening dat signalen over knelpunten in eerste instantie niet zijn opgepikt (in tweede instantie deels wel, aangezien het cascademodel nadien is afgeschaft). Uit een nadere analyse blijkt dat alleen kleine mbo-scholen tot deze kritische groep behoren. Dit wijst erop dat grote scholen met een groot aantal stafmedewerkers beter in staat zijn zich te verdiepen in (potentiële gevolgen van) dergelijke beleidsmaatregelen en daar passend op te reageren, terwijl kleine scholen daar minder personeel en minder tijd voor hebben. Een groot ROC kan de verschillende beleidsmaatregelen spreiden over meerdere portefeuillehouders, een klein ROC/AOC of een kleine vakinstelling kan dat niet of onvoldoende. Of zoals een bestuurder van een klein ROC het fraai verwoordde: *"wil je iets weten over ons beleid rondom intake, dan moet je bij Tineke zijn, voor de Kwaliteitsafspraken hebben we Tineke, de examinering ook Tineke, tevens Tineke als het gaat*

over de samenwerking met het bedrijfsleven, en ook Tineke als … je snapt wat ik bedoel" (naam is gefingeerd).
Hiervoor is reeds aangegeven dat scholen ontevreden zijn met het cascademodel en logischerwijs daarmee tevreden met de afschaffing van het cascademodel. Tabel 5.4 onderstreept dat. Een overgangsperiode wordt doorgaans positief ontvangen, hoewel het veel mbo-scholen ook niet veel heeft uitgemaakt (waarschijnlijk omdat bij deze scholen het nettoresultaat geen grote financiële veranderingen teweeg bracht).

Tabel 5.4: Oordeel mbo-scholen over componenten van de bekostigingssystematiek

	Beleidsniveau			Opleidingsniveau		
	Negatief	Neutraal	Positief	Negatief	Neutraal	Positief
Invoering van het cascademodel (per 1 januari 2015)	68%	21%	11%	70%	23%	6%
Afschaffing van het cascademodel (per 1 januari 2019)	5%	21%	74%	12%	15%	73%
Overgangsperiode cascadebekostiging	11%	44%	44%	-	-	-
Correctie op eerder behaald diploma	22%	44%	33%	51%	39%	10%
Opsplitsing van het landelijke budget (macrobudget) naar een budget voor entree en budget voor niveau 2, 3 en 4	14%	29%	57%	-	-	-
Toevoegen van het grootste deel van de VOA-middelen aan het budget voor entree (voorheen o.b.v. het aantal studenten op niveau 1 en 2)	40%	33%	27%	-	-	-
Budget voor entree met alleen inputbekostiging en geen outputbekostiging	27%	20%	53%	-	-	-
Stoppen bekostiging deeltijd-bol	42%	42%	17%	54%	36%	9%
Stoppen bekostiging extranei	27%	40%	33%	37%	40%	23%
Stoppen bekostiging voor bbl-studenten die niet tijdig (uiterlijk 31 dec.) een leerwerkplek vinden	44%	38%	19%	45%	16%	39%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst **beleidsniveau** n=22, vragenlijst opleidingsniveau n=118

De antwoorden zijn exclusief de categorieën 'weet ik niet' en 'n.v.t.'. Door de omvang van de vragenlijst op opleidingsniveau is besloten om naar een aantal componenten niet te vragen.

Het oordeel over de correctie op eerder behaalde diploma's is meer verdeeld. Circa 40 procent van de respondenten op beleidsniveau en opleidingsniveau heeft er geen sterke mening over. Van de overige respondenten zijn die op beleidsniveau eerder positief dan negatief en op opleidingsniveau eerder negatief. De verdeeldheid en het grote

aandeel respondenten dat neutraal is, komt wellicht door de onduidelijkheid van de maatregel. In het begin werd vooral geëchood dat stapelen van opleidingen moet worden voorkomen. Maar de maatregelen beoogt *onnodig* stapelen te voorkomen. Stapelen naar een hoger niveau heeft daarbij in het nieuwe systeem geen negatieve financiele gevolgen. In de loop der jaren hebben diverse medewerkers van scholen zich dat beter gerealiseerd. Maar de correctie van eerder behaalde diploma's blijft een slecht imago hebben bij een deel van de medewerkers van scholen, wat de verdeeldheid in het oordeel hierover verklaart. Er zijn overigens ook legitieme redenen dat scholen ontevreden kunnen zijn over de correctie op eerder behaalde diploma's, want in bepaalde situaties pakt het daadwerkelijk negatief uit. Bijvoorbeeld als na het behalen van een diploma zijwaarts wordt gestapeld (naar het zelfde niveau), dan wordt geen enkele aanvullende diplomabekostiging ontvangen.

Het opsplitsen van het landelijke budget voor enerzijds de entree en anderzijds de niveaus 2, 3 en 4 inclusief het toevoegen van het grootste deel van de VOA-middelen aan de entree kent zowel voor- als tegenstanders. Maar eigenlijk zijn de meeste scholen eensgezind hierover. Men is het er namelijk over eens dat de entree extra middelen verdient voor het onderwijs en de ondersteuning aan een kwetsbare groep, maar tegelijk wordt benoemd dat meer budget nodig is voor de kwetsbare groep van niveau 2. Het een gaat ten koste van het ander, zo is de gedachte. Dus waar de ene respondent het positieve van de maatregel benadrukt (meer geld voor entree), benadrukt de andere respondent het negatieve van de maatregel (minder geld voor niveau 2).

De respondenten vinden het spijtig dat de bekostiging voor deeltijd-bol is gestopt, omdat de deeltijd-bol een passend traject is voor oudere deelnemers die werken naast de opleiding. Soms kan dat opgelost worden met een bbl-traject, maar niet altijd.

De meningen over het afschaffen van de bekostiging voor examendeelnemers lopen uiteen. Een flinke groep van 27 à 37 procent had de afschaffing liever niet gezien en vindt dat examendeelnemers ook na twee jaar begeleiding nodig hebben, maar een bijna net zo grote groep van 23 à 33 procent heeft er begrip voor *("het voorkomt de eeuwige student")*.

Dat bbl-studenten uiterlijk 31 december in een schooljaar een leerwerkplek gevonden moeten hebben, wordt door een minderheid positief bevonden met als reden dat het duidelijkheid geeft en een stok achter de deur vormt voor zowel student en docent. Een iets groter deel vindt het negatief. Vooral in de huidige coronacrisis en voor bepaalde sectoren komt de deadline (te) snel en pakt deze maatregel ongelukkig uit. En er is niet voor elke bbl-opleiding ook een bol-variant aanwezig, waardoor noodgedwongen naar een andere opleiding moet worden geschakeld.

5.3 Knelpunten en gepercipieerde effecten

Knelpunten

De gemoderniseerde bekostigingssystematiek is een vaststaand gegeven waarvan scholen de financiële gevolgen goed hebben bestudeerd, maar waarbij in beperkte mate sprake is van een implementatie. Althans niet in de zin van een implementatie in het onderwijs. Scholen ervoeren echter wel degelijk knelpunten, waar het ging om het verwerken en doorvertalen van de nieuwe systematiek naar de eigen (begrotings- en andere) systemen. Die knelpunten zijn gaandeweg opgelost. Bij de eerste meting (schooljaar 2015-2016) was er bij 65% van de scholen sprake van knelpunten, een jaar later was dat 30% en nog een jaar later circa 10%. De opmerkingen bij de laatste meting tonen dat er geen sprake meer is van implementatieknelpunten, maar van ongenoegen over de bekostiging in het algemeen en over de financiële gevolgen van de nieuwe bekostigingssystematiek. Sommige scholen wensen een hogere bekostiging, omdat zij door het nieuwe verdeelmodel of een andere prijsfactor minder dan voorheen te besteden hebben.

Gepercipieerde effecten

In de vierde meting gaf het merendeel van de respondenten aan dat zij 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. Vrijwel niemand zag destijds een sterk effect optreden, echter een klein deel van de respondenten is van mening dat de gewijzigde bekostigingssystematiek enigszins bijdraagt aan (eerste % is van respondenten op beleidsniveau en tweede op opleidingsniveau):

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

Eigenlijk waren alleen beleidsmedewerkers er met betrekking tot het stapelen van overtuigd dat de maatregel effect heeft. In de huidige meting is ook een meerderheid van de respondenten op opleidingsniveau overtuigd geraakt dat de gewijzigde bekostigingssystematiek tot minder onnodig stapelen leidt. Tabel 5.5 toont – opvallend ten opzichte van eerdere metingen – sowieso over de hele linie een ander beeld. Er is een veel groter percentage respondenten dan in eerdere metingen dat oordeelt dat de nieuwe bekostigingssystematiek toch op zijn minst enig effect heeft op het passend plaatsen en het verkorten van de verblijfsduur van studenten, en op verminderen van het onnodig stapelen van en switchen tussen opleidingen. Het opvallende verschil met eerdere metingen doet zich het sterkst voor bij de respondenten op opleidingsniveau. Het verschil is lastig te verklaren. Het lijkt erop te duiden dat inmiddels in de praktijk toch een effect wordt waargenomen, maar uit de gegeven toelichtingen in de enquête lijkt hierop en op

de uitkomst in tabel 5.5 enige nuance op zijn plaats. Er wordt bijvoorbeeld vermeld dat de maatregel meer bewust heeft gemaakt en dat er geen informatie is over effecten of er wordt gewezen op dat effecten wel worden bereikt maar dat het niet het gevolg is van de gewijzigde bekostigingssystematiek. In het geval van minder onnodig stapelen wordt erop gewezen dat ook het gewenste stapelen is verminderd (studenten die baat hebben bij kleine stapjes maken nu grote stappen wat soms ook uitval tot gevolg heeft). De gegeven antwoorden lijken dichter bij de respons van de vorige metingen te staan dan tabel 5.5 in eerste instantie doet vermoeden.

Tabel 5.5: Door mbo-scholen gepercipieerde effecten van de bekostigingssystematiek

	Beleidsniveau				Opleidingsniveau			
	Niet	Beperkte mate	Redelijke mate	Grote mate	Niet	Beperkte mate	Redelijke mate	Grote mate
Meer studenten die in een opleiding op het juiste niveau worden geplaatst	63%	19%	19%	-	36%	21%	24%	18%
Meer studenten die in de best passende opleiding qua richting en leerweg worden geplaatst	61%	22%	11%	6%	32%	21%	30%	18%
Meer/betere/andere begeleiding van studenten met als doel om langstuderen te voorkomen (ofwel om de verblijfsduur zo kort mogelijk te houden)	56%	22%	17%	6%	27%	24%	31%	18%
Minder studievertraging bij studenten (kortere verblijfsduur)	65%	18%	12%	6%	37%	22%	31%	9%
Minder onnodig stapelen van opleidingen door studenten	39%	39%	22%	-	31%	26%	23%	20%
Minder onnodige wisselingen tussen opleidingen door studenten	59%	41%	-	-	49%	22%	20%	8%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst **beleidsniveau** n=22, vragenlijst opleidingsniveau n=125
De antwoorden zijn exclusief de categorieën ‘weet ik niet’ en ‘n.v.t.’.

5.4 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. Navolgend kijken we of de - in vorige meting(en) gevonden - trends met betrekking tot het instroomniveau (ook in combinatie met vooropleiding), het aantal stapelaars en langstudeerders voortgaan dan wel veranderen in de meest recente schooljaren 2020-2021 en 2021-2022.

Instroomniveau

De trend dat studenten op een steeds hoger niveau instromen in het mbo is tot een halt gekomen in de twee meest recente jaren, zie tabel 5.8. We zien dit terug bij de instroom vanuit de gemengde en theoretische leerweg van het vmbo (zie tabellen 5.9c en 5.9d): zij gaan minder vaak naar niveau 4 en vaker naar niveau 2 en 3. Uitzondering vormen de gediplomeerden van vmbo-kader, waar de trend van toenemende instroom in niveau 4 wel aanhoudt. Inmiddels kiest 54,6 procent direct voor niveau 4 (2021-2022), tegenover 52,3 procent in 2019-2020 en 39,2 procent in 2013-2014. Dit fenomeen zou het effect kunnen zijn van de per 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. In interviews is dit ook effect benoemd, met name voor instromers afkomstig van het vmbo-kader. (“studenten en ouders weten nu dat je naar niveau 4 mag”).

Tabel 5.8: Opleidingsniveau van instromers

Instroomcohort	Entree	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Totaal (=100%)
2013-2014	7,9%	26,8%	26,1%	39,2%	201.392
2014-2015	6,1%	24,8%	25,9%	43,3%	188.632
2015-2016	5,9%	23,5%	26,6%	44,1%	186.795
2016-2017	5,9%	22,3%	26,3%	45,5%	189.216
2017-2018	6,6%	21,6%	25,5%	46,4%	191.999
2018-2019	7,2%	21,1%	23,5%	48,3%	194.220
2019-2020	7,4%	20,7%	22,2%	49,6%	193.305
2020-2021	6,8%	20,9%	21,2%	51,1%	190.445
2021-2022	6,8%	21,2%	21,6%	50,3%	183.655

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Tabel 5.9a: Instroom: vmbo basisberoepsgerichte leerweg

Instroomcohort	Entree	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Totaal (=100%)
2013-2014	1,8%	94,2%	3,5%	0,6%	18.489
2014-2015	0,4%	95,4%	3,7%	0,5%	18.832
2015-2016	0,1%	96,1%	3,3%	0,5%	19.194
2016-2017	0,1%	95,2%	4,2%	0,5%	19.149
2017-2018	0,0%	94,9%	4,3%	0,7%	19.247
2018-2019	0,0%	95,6%	3,7%	0,6%	17.987
2019-2020	0,0%	96,0%	3,3%	0,6%	16.297
2020-2021	0,0%	96,0%	3,4%	0,6%	15.660
2021-2022	0,0%	97,2%	2,4%	0,4%	14.181

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Tabel 5.9b: Instroom: vmbo kaderberoepsgerichte leerweg

Instroomcohort	Entree	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Totaal (=100%)
2013-2014	0,2%	19,2%	44,3%	36,3%	23.824
2014-2015	0,0%	16,5%	46,2%	37,3%	24.810
2015-2016	0,0%	14,0%	48,6%	37,4%	25.978
2016-2017	0,0%	10,6%	49,5%	39,9%	27.191
2017-2018	0,0%	9,2%	46,6%	44,2%	27.590
2018-2019	0,0%	7,9%	41,0%	51,0%	27.220
2019-2020	0,0%	8,2%	39,5%	52,3%	26.590
2020-2021	0,0%	8,9%	37,4%	53,7%	26.583
2021-2022	0,0%	9,3%	36,0%	54,6%	25.573

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Tabel 5.9c: Instroom: vmbo gemengde leerweg

Instroomcohort	Entree	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Totaal (=100%)
2013-2014	0,1%	6,8%	18,9%	74,2%	5.697
2014-2015	0,0%	5,3%	16,5%	78,2%	5.956
2015-2016	0,0%	5,0%	16,3%	78,7%	6.202
2016-2017	0,0%	4,2%	14,8%	81,1%	6.159
2017-2018	0,0%	3,1%	14,0%	82,9%	6.140
2018-2019	0,0%	2,8%	14,3%	82,9%	6.442
2019-2020	0,0%	3,0%	15,1%	81,9%	6.512
2020-2021	0,0%	3,9%	15,4%	80,6%	6.723
2021-2022	0,0%	4,8%	17,0%	78,2%	5.907

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Tabel 5.9d: Instroom: vmbo theoretische leerweg

Instroomcohort	Entree	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Totaal (=100%)
2013-2014	0,1%	5,0%	15,5%	79,4%	37.653
2014-2015	0,0%	4,0%	11,8%	84,1%	38.667
2015-2016	0,1%	3,6%	11,6%	84,7%	39.545
2016-2017	0,0%	2,7%	9,8%	87,5%	40.445
2017-2018	0,1%	2,3%	9,3%	88,3%	40.369
2018-2019	0,0%	2,0%	8,6%	89,4%	40.043
2019-2020	0,0%	2,1%	8,9%	89,0%	39.769
2020-2021	0,0%	2,6%	9,1%	88,4%	41.096
2021-2022	0,0%	2,8%	9,9%	87,2%	35.825

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Stapelen van opleidingen

Stapelen is het volgen van een nieuwe mbo-opleiding na succesvolle afronding van een andere mbo-opleiding. Het doel van de aangepaste bekostiging is dat instromers zoveel als mogelijk gelijk op het juiste niveau instromen en dat stapelen in mindere mate nodig is. In navolgende analyses is gekeken naar het aantal stapelaars voor de instroomcohorten 2013-2014 tot en met 2021-2022. Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat de gepresenteerde data alleen informatie geven over aantallen stapelaars, niet over de oorzaken ervan. De wenselijkheid dan wel onwenselijkheid van stapelgedrag van studenten kan derhalve niet afgeleid worden.

Tabel 5.10 toont een toenemend percentage stapelaars tot het schooljaar 2014-2015, waarna de daling inzet tot het schooljaar 2019-2020. In de laatste twee cohorten neemt het aantal stapelaars weer toe. De ontwikkeling ligt in lijn met de genomen beleidsmaatregelen (incl. het weer afschaffen van de cascadebekostiging). Een causale relatie ligt voor de hand, maar is niet zeker.

In de bbl, waar circa de helft van de instromers reeds een diploma heeft, is de daling van het aantal stapelaars later ingezet (per 2018) dan in de bol (per 2015). Zowel het grote aandeel stapelaars als het later inzetten van de daling van het aantal stapelaars doet vermoeden dat stapelen in de bbl ‘in het systeem ingebakken’ zit en dat een beleidsmaatregel niet onmiddellijk leidt tot veranderingen. Dat komt onder meer doordat veel volwassenen de bbl instromen. Zij hebben reeds een mbo-diploma vanuit een eerder verleden. Met betrekking tot vmbo-instromers geven meerdere respondenten van mbo-scholen aan dat de combinatie van een niveau 2 bol-opleiding en niveau 3 bbl-opleiding al sinds jaar en dag bij diverse opleidingen wordt aangeboden. Dat verklaart

mogelijk ook dat de trend van het aandeel stapelaars bij de instroom in niveau 3 in een ander patroon beweegt dan niveaus 2 en 4 (en het gemiddelde), zie tabel 5.11.
Het aantal stapelaars in de entree is tot bijna nul gereduceerd. Het gevolg van de invoering van de entreeopleidingen en het afschaffen van de drempelloze instroom in niveau 2 heeft voor een scherpere schifting gezorgd bij de intake: (bijna) alle instromers vanuit vmbo zonder diploma naar de entree en die met diploma naar mbo-2.

Tabel 5.10: Stapelaars per instroomcohort; naar leerweg (%)

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Bol	19,6%	21,3%	20,7%	20,1%	19,2%	17,7%	17,8%	19,1%	20,7%
Bbl	44,3%	49,9%	50,1%	50,1%	50,8%	49,7%	48,1%	49,9%	50,4%
Totaal	27,0%	28,3%	28,0%	27,7%	27,5%	26,9%	26,7%	27,5%	29,7%

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Tabel 5.11: Stapelaars per instroomcohort; naar niveau (%)

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Entree	5,4%	2,6%	0,9%	0,5%	0,3%	0,2%	0,4%	0,2%	0,3%
Niveau 2	23,4%	26,2%	25,6%	25,3%	24,4%	25,8%	27,7%	30,3%	32,8%
Niveau 3	44,7%	47,2%	45,7%	45,5%	45,8%	44,6%	42,7%	42,4%	44,2%
Niveau 4	21,9%	21,5%	21,9%	21,8%	22,4%	22,5%	22,9%	23,5%	25,7%

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Langstuderen

In de vorige meting is aangetoond dat de gemiddelde verblijfsduur in het mbo van gediplomeerden is gedaald na de modernisering van de bekostiging. Doordat de gediplomeerden zijn onderzocht, zit er een vertragend effect in het zichtbaar maken van de verblijfsduur. Daarom brengen we het langstuderen in deze meting in beeld aan de hand van het aantal verblijfsjaren in het mbo op het moment van instroom (net als de vorige meting is het aantal verblijfsjaren onafhankelijk van de school waar deze jaren zijn gevolgd). Zo kunnen we niet alleen het mogelijke effect van de modernisering van

de bekostiging in 2015, maar ook die van de afschaffing van het cascademodel per 2019 analyseren.[14]

In lijn met de vorige meting blijkt uit tabel 5.12 dat het gemiddeld aantal verblijfsjaren bij instroom sinds 2015, het jaar waarin de bekostiging is gemoderniseerd, is gedaald. We zien dat op alle niveaus. Voor het entreeonderwijs speelt in de daling ook mee dat het aantal stapelaars tot nul is gereduceerd, zoals in de vorige paragraaf bleek.

Tabel 5.12 laat ook zien dat het gemiddeld aantal verblijfsjaren bij instroom sinds 2019-2020 (niveaus 2) of 2020-2021 (niveaus 1, 3 en 4) stijgt, dus direct of vrijwel direct na afschaffing van het cascademodel.

Tabel 5.12: Gemiddeld aantal verblijfsjaren bij instroom; naar niveau

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Entree	0,12	0,14	0,10	0,07	0,05	0,04	0,04	0,06	0,05
Niveau 2	0,52	0,57	0,53	0,51	0,47	0,46	0,49	0,55	0,58
Niveau 3	1,36	1,45	1,36	1,33	1,29	1,21	1,14	1,17	1,17
Niveau 4	0,82	0,81	0,79	0,79	0,78	0,75	0,73	0,76	0,80
Totaal	0,82	0,87	0,84	0,83	0,79	0,74	0,72	0,76	0,78

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

5.5 Samenvatting en conclusies

Uit deze meting en voorgaande metingen zijn we het volgende te weten gekomen.

- 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. Het betreft onder meer de invoering van het cascademodel (afgeschaft per 1 januari 2019), de correctie op eerder behaalde diploma’s, het afschaffen van de bekostiging voor deeltijd-bol en examendeelnemers.
- Als gevolg van de overgangsregeling en een aanvullende regeling om scholen met relatief veel langstudeerders te compenseren is de feitelijke financiële impact van de gemoderniseerde bekostiging voor de meeste mbo-scholen niet groot. Een klein deel van de scholen ging er echter wel in grote mate financieel op voor- of achteruit.

14 De variabele ‘aantal verblijfsjaren in het mbo volgens het cascademodel’ is benut, net als bij de vorige meting. 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.

- Bij de implementatie zijn knelpunten ervaren, rondom het verwerken van de nieuwe systematiek in interne systemen, maar deze zijn door de scholen snel opgelost.
- 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 er meestal van 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 en tot 2020 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, in schooljaar 2018-2019 en 2019-2020 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.
- 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).
- Vanaf 2020 is de trend van steeds hoger instromen in het mbo gekeerd. In de twee meest recente schooljaren is het gemiddelde instroomniveau in het mbo lager dan het schooljaar ervoor.
- Aspirant-studenten bepalen zelf welke opleiding ze gaan doen. Dat maakt het trefzeker 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.

- 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 meerderheid van de mbo-scholen verwacht geen sterk effect van de gemoderniseerde bekostiging op de mate waarin langstuderen en switchen/stapelen in het mbo voorkomt. In de laatste meting zien veel mbo-scholen wel veranderingen die zijn opgetreden in de mate van langstuderen en switchen/stapelen, hoewel een causaal verband met de beleidsmaatregel beperkt wordt geacht.
- 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, in de periode 2015-2019 af en daarna weer toe. 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.
- 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 is in voorgaande metingen in beeld gebracht met behulp van de verblijfsduur in het mbo van gediplomeerden, in de huidige meting met de verblijfsduur in het mbo van instromers. De gemiddelde verblijfsduur is gedaald na de modernisering van de bekostiging en stijgt na afschaffing van de cascadebekostiging. De momenten waarop de daling voor elk van de opleidingsniveaus is ingezet, wekt de suggestie dat de maatregel daaraan heeft bijgedragen. Deze suggestie wordt ver-

sterkt 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.

- Het stopzetten van de bekostiging van examendeelnemers en van de deeltijd-bol heeft voor de meeste mbo-scholen weinig financiële impact, omdat het maar een beperkt deel van de totale begroting vormt. Voor een klein deel van de scholen was de impact wel groot. Los hiervan wordt opgemerkt dat mbo-scholen met het stopzetten van deze bekostiging twee instrumenten missen om maatwerk te leveren aan specifieke studenten. Vooral het verdwijnen van de bekostigde deeltijd-bol is opmerkelijk in de huidige tijd waarin zowel nadruk wordt gelegd op een leven lang ontwikkelen.
- Overall: de data toont dat het instroomniveau in het mbo stijgt, het aantal stapelaars daalt en het langstuderen vermindert in de periode na modernisering van de bekostiging. Tevens zien we de trends ombuigen na afschaffing van het cascademodel. Enige mate van causale relatie is dan ook te verwachten, te meer de evaluatie heeft uitgewezen dat scholen bewuster zijn geworden over het passend plaatsen van studenten en van de verblijfsduur van studenten. Dat wil niet zeggen dat alleen de bekostiging effect heeft op genoemde aspecten. Sommige trends zijn immers al eerder ingezet, waarschijnlijk mede als gevolg van de toegenomen aandacht voor warme overdracht vo-mbo, de invoering van het entreeonderwijs en het afschaffen van de drempelloze instroom voor niveau 2. Ook de wet vervroegde aanmelddatum en toelatingsrecht heeft waarschijnlijk impact.

Reflectie op de modernisering van de bekostigingssystematiek

De meeste beleidsmedewerkers en opleidingsmanagers zijn niet blij met de per 2015 gemoderniseerde bekostigingssystematiek. Enerzijds omdat het bovenop een groot pakket aan inhoudelijke maatregelen komt en het afleidt van de aandacht die nodig is voor aanpassing en verbetering van de inhoud en de kwaliteit van het onderwijs. Anderzijds vanwege de componenten van de maatregel zelf.

Eén van de componenten waar mbo-scholen principieel van af wilden is het cascademodel, dat ook daadwerkelijk is afgeschaft. Beleidsmedewerkers en opleidingsmanagers in het mbo zijn van mening dat alle studenten gelijke kansen moeten krijgen om in een voor hen passend tempo een (zo hoog mogelijk) diploma te behalen en dat het de maatschappelijke taak van het mbo is om daar voor te zorgen. Of het nu gaat om studenten die door allerlei problematiek onderweg vertraging oplopen, om studenten die onverwacht meer blijken aan te kunnen dan aanvankelijk gedacht of om volwassenen die besluiten weer een opleiding te gaan volgen.

De correctie op eerder behaalde diploma's is een component van de beleidsmaatregel die vooral verkeerd begrepen is. Overal in het land was terug te horen dat "stapelen

niet meer mag", terwijl een nadere bestudering leert dat hier geen sprake van is. Het klopt dat het ten opzichte van de oude situatie geen additioneel geld oplevert om studenten eerst op een lager niveau en dan op een hoger niveau te diplomeren, maar in de nieuwe situatie maakt het qua diplomabekostiging niet uit of studenten direct een diploma op bijvoorbeeld niveau 4 halen of via een diploma op niveau 2 of 3. Voor een tweede diploma op een hoger niveau ontvang je nog altijd diplomabekostiging, maar niet dubbel zoals voorheen (zie par. 5.1 voor nadere uitleg). Geconfronteerd met de werkelijkheid zijn mbo-scholen een stuk genuanceerder over de correctie op eerder behaalde diploma's. Dat laat onverlet dat een correctie in bepaalde situaties negatieve financiële consequenties voor een school heeft, bijvoorbeeld als een aspirant-student zich aanmeldt bij een school en elders al een diploma heeft bemachtigd, of als een student na diplomering een andere opleiding op hetzelfde niveau wil starten (bijv. omdat de arbeidsmarktkansen bij de eerste opleiding gering zijn).
Het stopzetten van de bekostiging van examendeelnemers is voor veel mbo-scholen geen issue, omdat het meestal om een relatief klein aantal deelnemers gaat en het ook meestal sowieso het doel is deze groep zo klein mogelijk te houden. Het afschaffen van de deeltijd-bol kan op minder begrip rekenen, vooral nu collectief de wens er is om leven lang ontwikkelen te bemoedigen.

Al met al is er wel enig begrip voor een bepaalde focus vanuit de overheid op een doelmatige besteding van Rijksmiddelen, maar financiële prikkels en maatregelen worden vooral beschouwd als wantrouwen richting mbo-scholen. Een relevante wijziging, zoals met de gemoderniseerde bekostigingssystematiek het geval is, vergt bovendien veel discussie en energie die beter besteed zijn aan het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Bovendien maken de beleidsmedewerkers en opleidingsmanagers van mbo-scholen duidelijk dat de berekening van de bekostiging met de cascade en ook met andere elementen van de bekostiging complex blijkt en moeilijk als stuurinformatie te gebruiken.

Gevraagd naar mogelijkheden om de huidige bekostigingssystematiek te verbeteren, noemen de bevraagde stafmensen van mbo-scholen diverse aspecten zoals de prijsfactoren (zijn sterk verouderd en niet conform de werkelijke kosten) en de kwaliteitsgelden (twijfel of deze systematiek tot betere onderwijskwaliteit leidt). Belangrijker dan dat vinden scholen dat er meer budget naar niveau 2 gaat (vergelijking met verhoogde budget voor entree gezien de toenemende multi-problematiek bij studenten op niveau 2) en dat er überhaupt meer budget voor het mbo vrijkomt (echte kwaliteitsverbetering wordt vooral door kleinere klassen gerealiseerd). Maar afgezien van meer budget wordt vooral vaak genoemd om in de systematiek niets te veranderen, omdat juist verandering weer noopt tot verloren energie binnen de mbo-scholen. Overall komt vooral de wens naar een minder complex systeem naar voren, naar een bekostiging met vooral lumpsum en weinig prestatieafhankelijke middelen en een bekostiging die voorspelbaar is.

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. Hierover is in het rapport over de meting 2017 gerapporteerd. In het rapport over de meting 2020 is het kwantitatief gegevensmateriaal over het aantal studenten in de derde leerweg per instelling en opleiding geactualiseerd. Vanwege de recente ontwikkelingen op het gebied van leven lang ontwikkelen en de mogelijkheden voor mbo-certificaten en praktijkverklaringen staat de derde leerweg in de schijnwerpers. Daarom wordt, anders dan aanvankelijk beoogd, ook in deze laatste meting de actuele stand van deelname aan opleidingstrajecten in de derde leerweg gegeven, en een duiding van de (waargenomen en te verwachten) ontwikkelingen.

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 (ook wel OVO genaamd, 'overig onderwijs'). Met de invoering van de derde leerweg is de mogelijkheid gebleven om onderwijs op maat te bieden

De derde leerweg betreft een onbekostigde onderwijsvariant, waarin mbo-instellingen vrij zijn om 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 te mogen aanbieden.
- Bij de beoordeling van een aanvraag voor diploma-erkenning van een derde leerweg staat de kwaliteit van de examens centraal, en is 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 praktijkovereenkomsten) 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 sinds 1 augustus 2014 niet langer voor bekostiging in aanmerking vanwege de doelstelling van de regering, zoals destijds 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, die mogelijkheden biedt voor maatwerk aan andere doelgroepen (voornamelijk werkenden). Een andere reden voor het besluit tot stopzetting van de bekostiging van de deeltijd-bol was 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. 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 besproken. Het gaat dan vooral om deelname aan de derde leerweg in vergelijking met voorheen de deeltijd-bol en duiding van de (waargenomen en te verwachten) ontwikkelingen. Ook is aandacht voor de derde leerweg aan niet-bekostigde instellingen (nbi's).

6.3 Ervaringen, knelpunten en gepercipieerde effecten

Mbo-instellingen bieden zowel losse eenheden als volledige diplomagerichte opleidingstrajecten in de derde leerweg aan. De instelling moet voor elke opleiding in de derde leerweg vooraf diploma erkenning aanvragen bij DUO, ook wanneer alleen losse eenheden uit de opleiding worden aangeboden. Dit hoofdstuk heeft betrekking op volledige diplomagerichte opleidingen in de derde leerweg (OVO).

Veelal bieden de mbo's alleen opleidingen in de derde leerweg aan die zij ook in de bol of bbl aanbieden. Voor deze opleidingen is de aanvraagprocedure voor de derde leerweg vrij vlot uitvoerbaar, volgens de instellingen. De periode tussen aanvraag en uitslag wordt door sommigen wel als lang ervaren (enkele maanden) en maakt dat een aanbieder tijdig duidelijk moet hebben wanneer er een nieuwe opleiding in de derde leerweg van start gaat.

In de opleidingstrajecten in de derde leerweg kunnen grofweg twee varianten worden onderscheiden:

- Opleidingstrajecten die worden aangeboden in samenspraak met (of in opdracht van) een werkgever. Meestal betekent dit een groep studenten die bij dezelfde werkgever in dienst zijn en worden bij- of omgeschoold. In deze situatie financieren de werkgevers de opleidingstrajecten.
- Trajecten met een samengestelde groep studenten van wie de opleiding wordt gefinancierd door henzelf, UWV, gemeente of een werkgever.

Daarmee vervult de derde leerweg dezelfde functie als de deeltijd-bol waar het gaat om het bieden van maatwerk voor het bij- of omscholen van werknemers en werkzoekenden. Sommige mbo-instellingen of nbi's zetten in op beide varianten, bij andere ligt de nadruk op een van beide.

De grote meerwaarde van de derde leerweg voor de mbo-instellingen ligt in het feit dat er geen urennorm in deze leerweg geldt. Dit geeft de mbo-instellingen vrijheid en flexibiliteit. Ze kunnen hiermee een oudere doelgroep aanspreken die niet meer elke week in de schoolbanken kan/wil zitten. Vaak betreft het trajecten van maximaal een jaar, met een beperkt aantal contactmomenten, die verder grotendeels bestaan uit zelfstudie, werkplekleren, e-learning et cetera. Studenten worden geacht een werkplek of stage te hebben waar ze de bpv kunnen uitvoeren. Soms geldt ook een minimumleeftijd. Met een intake wordt gekeken welke ervaring een student heeft en of er vrijstellingen bij de examencommissie aangevraagd kunnen worden. Omdat opleidingen in de derde leerweg vaak door volwassen studenten met werkervaring worden gevolgd, kunnen opleidingstrajecten regelmatig verkort worden. De derde leerweg biedt daarmee goede mogelijkheden voor maatwerk.

Vaak wordt in overleg met de student of de werkgever afgewogen of de opleiding beter in de bbl of de derde leerweg aangeboden/gevolgd kan worden. Tegenover de flexibiliteit van de derde leerweg, met minder onderwijstijd en daardoor minder verletkosten voor de werkgever, staat de hogere prijs van de niet-bekostigde derde leerweg. Bovendien ontvangen leerbedrijven in principe geen vergoeding voor een leerwerkplek voor een student in de derde leerweg en wel voor een bbl-student. Subsidieregelingen voor een leerwerkplek in de derde leerweg, zoals de SLIM-regeling voor het mkb, maken de keuze voor de derde leerweg aantrekkelijker voor werkgevers. Wanneer het slechts om een of enkele individuele studenten gaat die een opleiding in de derde leerweg willen volgen, sluiten zij soms aan op (delen van) het programma van de bbl-opleiding.

Uit de vorige metingen bleek al dat het aantal opleidingen en studenten in de derde leerweg een stuk lager ligt dan het aantal studenten dat destijds de deeltijd bol volgde. In volume bezien wordt dus maar een deel van de voormalige doelgroep bereikt. De kosten van een opleidingstraject in de derde leerweg ten opzichte van voorheen de bekostigde deeltijd bol maken volgens sommige mbo-instellingen dat vooral individuele werkenden of werkzoekenden met lagere inkomens nu minder snel aan een volledige opleiding zullen beginnen.

Voor sommige studenten in de derde leerweg kan het generieke deel van de opleiding een drempel vormen. Zij hebben werkervaring, vakkennis en krijgen wellicht ook vrijstellingen hiervoor, maar hebben moeite met de eisen voor Nederlands en rekenen. Voor deze potentiële studenten kunnen mbo-certificaten een uitkomst zijn. Deze zijn echter nog niet in alle sectoren of bij alle werkgevers voldoende bekend en hebben dus – volgens de instellingen – soms nog onvoldoende arbeidsmarktwaarde.

In de volgende paragraaf gaan we verder in op de ontwikkelingen in het aanbod en het aantal studenten dat een opleiding in de derde leerweg volgt.

6.4 Effecten van de invoering van de derde leerweg

Derde leerweg bij bekostigde instellingen

Uit tabel 6.1 blijkt het aantal studenten in de derde leerweg bij bekostigde instellingen toe te nemen van circa 1.000 in 2015-2016 naar respectievelijk 2.211 en 2.481 studenten in schooljaar 2019-2020 en 2020-2021 (2020-2021 is hier het laatste waarneembare studiejaar; voor de in dit hoofdstuk beschreven ontwikkelingen zijn gegevens tot en met 2020/2021 beschikbaar). Het huidige aantal studenten in de derde leerweg bij bekostigde instellingen is echter nog altijd veel minder dan de 7.682 studenten in de deeltijd-bol in 2011-2012.

Gedurende een korte periode lijkt de derde leerweg een verschuiving te laten zien naar een jongere doelgroep. In de jaren 2016-2017 tot en met 2018-2019 volgen relatief veel jongeren onder de twintig een opleiding in de derde leerweg. In de daaropvolgende jaren 2019-2020 en 2020-2021 verschuift dit weer naar de situatie zoals die voor 2016, met vooral studenten vanaf 23 jaar in de derde leerweg.

Het aandeel vrouwen in de derde leerweg nam sterk toe van 55% in 2016-2017 tot 71% in 2018-2019. In de twee volgende jaren daalt het aandeel vrouwen weer naar 60% in 2019-2020 en naar 55% in 2020-2021.

Veruit de meeste studenten in de derde leerweg volgen een opleiding in de zorgsector. In 2018-2019 betrof dit 75% van de studenten in de derde leerweg (samenvallend met een relatief groot aandeel vrouwelijke studenten in de derde leerweg). In de twee daaropvolgende jaren is het aandeel weer teruggelopen naar 62% in 2019-2020 en 57% in 2020-2021. Het aandeel studenten dat een opleiding in de derde leerweg in de sector Economie volgt is iets toegenomen, naar 12% in 2020-2021, evenals het aandeel studenten in de sector Groen (14%). Het aandeel studenten in de sector Techniek betreft in 2020-2021 16%.

Nadere analyse wijst uit dat Helpende Zorg en Welzijn de opleiding in de derde leerweg met de meeste studenten is in 2019-2020 (23%) en 2020-2021 (16%). Andere veelgevolgde opleidingen in 2019-2020 en 2020-2021 zijn Doktersassistent (resp. 9% en 8%), Verzorgende IG (resp. 13% en 6%), Bedrijfsleider dierverzorging (resp. 7% en 12%) en Instructeur mbo (resp. 8% en 11%).

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	19-20	20-21
		Bol-dt	Bol-dt	Bol-dt	Bol-dt	OVO	Bol-dt	OVO	OVO	OVO	OVO	OVO	OVO
Geslacht	Man	39%	38%	39%	35%	36%	41%	44%	45%	35%	29%	40%	45%
	Vrouw	61%	62%	61%	65%	64%	59%	56%	55%	65%	71%	60%	55%
Leeftijd*	t/m 19 jaar	5%	6%	6%	5%	1%	3%	3%	15%	17%	18%	0%	2%
	20-22 jaar	14%	15%	16%	13%	5%	8%	7%	6%	8%	10%	4%	4%
	≥23 jaar	81%	79%	78%	82%	94%	89%	91%	79%	75%	72%	95%	94%
Niveau	1	7%	6%	7%	5%	0%	5%	0%	4%	1%	0%	0%	1%
	2	21%	21%	18%	7%	48%	7%	39%	23%	27%	20%	32%	25%
	3	28%	25%	21%	21%	36%	18%	36%	44%	49%	56%	20%	19%
	4	45%	48%	55%	68%	15%	69%	24%	30%	24%	23%	48%	55%
Sector	E	19%	16%	16%	19%	14%	27%	19%	10%	7%	7%	11%	12%
	G	2%	3%	5%	2%	6%	2%	4%	0%	0%	0%	8%	14%
	T	19%	22%	22%	19%	19%	26%	26%	33%	24%	19%	19%	16%
	Z	55%	56%	53%	56%	60%	45%	52%	52%	68%	75%	62%	57%
	C	4%	3%	5%	2%	0%	2%	0%	4%	1%	0%	0%	0%
Totaal (=100%)		7.682	5.171	2.881	951	496	193	1.024	1.287	1.682	1.579	2.211	2.481

Bron: DUO

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

Een aantal ontwikkelingen stimuleren de ontwikkeling van en deelname aan opleidingstrajecten in derde leerweg:

- Vraag vanuit de arbeidsmarkt

Vanaf het begin zijn de zorgopleidingen het sterkst vertegenwoordigd in de derde leerweg. Deze sector kent een traditie van op- en bijscholen en was ook de grootste sector in de deeltijd bol.

- Coronacrisis en andere actuele ontwikkelingen

Het aanbod van de opleidingen in derde leerweg is afhankelijk van de vraag en actuele maatschappelijke ontwikkelingen kunnen daar direct op van invloed zijn. Zo zorgt de coronacrisis voor een toegenomen vraag naar omscholingstrajecten, bijvoorbeeld in de zorg en is de Brexit en het verbod op pulsvisserij aanleiding voor een toegenomen vraag naar omscholing van visserij naar koopvaardijscheepvaart.

- De toegenomen aandacht voor Leven Lang Ontwikkelen

De toegenomen aandacht vanuit de overheid voor leven lang ontwikkelen zien de instellingen als een impuls voor de derde leerweg.

- De mogelijkheid om delen van kwalificaties te certificeren in de derde leerweg

Recente nieuwe mogelijkheden zoals het mbo-certificaat en mbo-verklaring zijn aantrekkelijk voor met name werkenden en werkzoekenden en praktijkverklaringen (als onderdeel van de mbo-verklaring) zijn dat voor leerlingen van het vso en PrO. Sommige instellingen zien de mbo-certificaten ook als een eventuele opstap naar het volgen van een volledige diplomagerichte opleiding. Door een mbo-certificaattraject kunnen werkenden of werkzoekenden ervaren hoe het is om terug in de schoolbanken te zijn. Ze kunnen vervolgens een reëlere inschatting maken of een opleiding geschikt voor hen is, wat het risico op uitval kan verkleinen.

- Teruglopende studentaantallen / kleine opleidingen
  Bij kleine of afnemende aantallen studenten in de bol of bbl, kunnen studenten in de derde leerweg eraan bijdragen dat een opleiding uitvoerbaar blijft voor de mbo-instelling.
- De subsidieregeling “Flexibilisering beroepsonderwijs voor volwassenen”

Via deze regeling kunnen samenwerkingsverbanden van publieke en private mbo-instellingen subsidie aanvragen bedoeld voor het gezamenlijk ontwikkelen van flexibele onderwijsprogramma’s in de derde leerweg.

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.

Ten opzichte van eerdere jaren heeft een aantal instellingen uit categorie 1 (die dus studenten in de bol deeltijd en derde leerweg hadden) inmiddels geen of slechts weinig studenten meer in opleidingen in de derde leerweg: ROC Mondriaan, Nordwin College, Albeda, Rijn IJssel, Summa College en ROC Aventus. Ook bij Scalda is het aantal studenten in de derde leerweg flink afgenomen. Een aantal instellingen, met name Friese Poort, Landstede en Deltion hebben de laatste jaren juist meer studenten in de derde leerweg.
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, Alfa College, Gilde Opleidingen, Noorderpoort, Curio (voorheen ROC West-Brabant), Horizon College en ROC Nova College die inmiddels een aantal studenten in de derde leerweg hebben.

Ook het Soma College, Nimeto, ROC Menso Alting, MBO Amersfoort en Zone College bieden inmiddels opleidingen in de derde leerweg aan. Het verschil met de instellingen uit categorie 2 is dat zij eerder geen deeltijd-bol aanboden (categorie 3).

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

#	Brin	Naam	11/12.	12/13	13/14	14/15		15/16		16/17	17/18	18/19	19/20	20/21
	nummer	instelling	Bol-dt	Bol-dt	Bol-dt	Bol-dt	OVO	Bol-dt	OVO	OVO	OVO	OVO	OVO	OVO
	08PG	Friese Poort	1.232	311	65		63		227	243	272	251	372	447
	27GZ	Mondriaan	131	84	37		147		120	20	20		33	21
	27YU	ROC van Twente	47	24	<10		60		128	110	131	105	119	78
	25LP	Zadkine	662	391	261	123	42	26	113	147	114	68	89	91
	25PV	Scalda	154	140	83		47		86	254	576	715	80	65
	01AA	Landstede	421	336	273	100	28	38	51	83	104	91	188	136
	12VI	Nordwin	<10	<10			32		36				20	0
1	00GT	Albeda College	342	170	38			<10	64	63	19	27	26	34
	24ZZ	Graafschap College	74	94	47		10		53	122	184	157	175	60
	04EU	Kop v Noord-Holland	41	<10	24		20		35	70	65	48	51	44
	25PJ	Deltion College	273	239	171	80		24	44	36	81	27	257	350
	25LF	ROC Rijn IJssel	168	116	65		11		<10	<10				
	25MB	Summa College	89	72	62	23		<10	14			20	21	19
	27DV	ROC AVENTUS	156	48	17				10	<10				
	04CY	ROC Rivor	14	<10			<10	<10		<10			139	230
	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									<10	0
	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	58	9
2	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										14	68
	25LU	Alfa-college	75	64	55	29		<10					<10	12
	25LW	Noorderpoort	212	185	106	32							0	17
	25LX	ROC West-Brabant	59	35	<10			<10			<10	<10	<10	20
	25LZ	ROC Tilburg	116	83	38	16		<10					0	4
	25MA	ROC Leiden	46	15	<10	<10								
	25PL	Leeuwenborgh	243	249	22									
	25PM	ROC A12	50	53	39									
	25PN	ROC Nijmegen eo	<10										<10	<10
	25PT	Horizon College	186	205	50	<10						19	158	131
	25PU	ROC Arcus College	239	237	214	146		56						
	25PW	Drenthe College	167	70	<10	<10							0	<10

#	Brin	Naam	11/12.	12/13	13/14	14/15		15/16		16/17	17/18	18/19	19/20	20/21
	nummer	instelling	Bol-dt	Bol-dt	Bol-dt	Bol-dt	OVO	Bol-dt	OVO	OVO	OVO	OVO	OVO	OVO
	25PX	ROC Nova College	85	58						30	19	<10	118	88
	25PZ	ROC van A'dam	120	44	13	<10					38		14	0
	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	52	75
	02PK	Nimeto											10	0
	14NZ	ROC Menso Alting											29	55
	30RR	MBO Amersfoort											10	66
	31JC	Zone.college											160	354
Totaal			7.682	5.171	2.881	951	496	193	1.024	1.287	1.682	1.579	2.211	2.481

Bron: DUO

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

In tabellen 6.3 en 6.4 is de ontwikkeling van het aantal studenten in erkende opleidingen bij zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen getoond. Uit De Staat van het Onderwijs 2020[15] is op te maken dat ruim 14.000 studenten een erkende mbo-opleiding in de derde leerweg volgen bij een nbi in het schooljaar 2017-2018. De meesten studeren in de sectoren Zorg en welzijn en Economie. Voornamelijk studenten van 23 jaar of ouder nemen deel aan de derde leerweg. De Inspectie toont zich in de Staat van het Onderwijs 2020 kritisch over het diplomarendement: "Slechts een beperkt percentage van de studenten die een opleiding in de derde leerweg volgt, behaalt binnen de gestelde tijd een diploma. Daar behaalt ongeveer een kwart van de studenten in 2017/2018 een diploma ten opzichte van ongeveer een derde in 2016/2017. Het succesvol doorlopen van de vaak sterk verkorte onderwijsprogramma's blijkt daarmee vaak niet haalbaar voor een groot deel van studenten." Een dergelijke analyse van de derde leerweg in het bekostigd onderwijs wordt niet gegeven en is waarschijnlijk ook niet mogelijk, gezien het zeer kleine aantal derdeleerwegstudenten.

15 In de volgende jaren wordt in de Staat van het Onderwijs niet meer gerapporteerd over studenten in de derde leerweg aan een nbi.

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
bol-vt	n.b.	n.b.	6.989	6.727	6.744	7.865	9.299
bol-dt	n.b.	n.b.	8.971	9.657	8.114	5.792	5.097
bbl	n.b.	n.b.	19.337	18.169	8.643	9.663	10.498
Examendeelnemer	n.b.	n.b.	1.550	2.788	1.417	468	143
OVO (derde leerweg)	n.b.	n.b.	681	5.888	9.045	14.034	14.338
Totaal	n.b.	n.b.	37.528	43.229	33.963	37.822	39.375

Bron: DUO/Inspectie (Technische rapport bij Staat van het Onderwijs 2018, 2019 & 2020), bewerking 2B MBO

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	19-20	20-21
Bol-vt	348.400	353.300	366.559	376.500	377.963	381.676	379.142	376.382	373.426	380.972
Bol-dt	8.500	5.800	3.072	983	0	0	0	0	0	0
Bbl	162.400	150.700	127.477	103.218	97.757	101.813	107.688	121.070	130.289	127.795
Examendeel-nemer	15.000	15.200	14.335	10.813	8.227	8.361	8.933	9.625	9.233	10.171
OVO (derde leerweg)	0	0	0	496	1.024	1.287	1.682	1.579	2.211	2.481
Totaal (afgerond)	534.300	525.000	512.000	492.000	485.000	493.100	498.000	508.200	513.000	521.400

Bron: DUO/Inspectie (Technische rapport bij Staat van het Onderwijs 2018, 2019 & 2020), 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. Tabel 6.3 laat zien dat in de periode van 2013-2014 (toen nog met bol deeltijd) tot en met 2017-2018 het totale aantal studenten aan erkende opleidingen van nbi's fluctueert, maar overall licht is gestegen. Er heeft in de periode van 2014-2015 tot en met 2016-2017 vooral een interne verschuiving plaatsgevonden van inschrijvingen in de bbl en bol deeltijd naar de derde leerweg. Het aantal studenten in de derde leerweg is vervolgens in 2016-2017 en 2017-2018 vrijwel gelijk gebleven, rond 14.000 studenten.
Ook aan bekostigde instellingen neemt het aantal studenten sinds 2015 weer toe. Hier steeg met name het aantal studenten in de bbl, een gevolg van de groeiende economie. Met ruim 2.400 studenten in de derde leerweg blijft de bijdrage van de derde leerweg aan de groei van het aantal studenten aan bekostigde mbo-instellingen zeer beperkt.

Hoewel recente gegevens ontbreken lijkt de derde leerweg voorlopig vooral het werkterrein van de nbi's te blijven.

Voor de nbi's biedt het ontbreken van een urennorm veel vrijheid voor maatwerk in de vormgeving van de programma's. Een grote aanbieder kan door de schaalgrootte en landelijke dekking veel zogenaamd 'open aanbod' (niet in opdracht van een werkgever) met maatwerk mogelijk maken. Voor een andere kleinere nbi biedt de derde leerweg juist weinig meerwaarde en wordt de voorkeur gegeven aan bbl-trajecten, met subsidie voor praktijkleren. Bij deze aanbieder wordt de flexibiliteit binnen de bbl gezocht en regelmatig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om beargumenteerd af te wijken van de urennorm.

Zowel de geraadpleegde nbi's als de bekostigde mbo-instellingen verwachten veelal dat de derde leerweg in de toekomst (verder) zal groeien als gevolg van de blijvende aandacht voor leven lang ontwikkelen en de mogelijkheden in flexibele vormen van mbo-onderwijs, zoals de mbo-certificaten, praktijkverklaringen en mbo-verklaringen. Sommige aanbieders geven bij diplomagerichte trajecten echter in principe de voorkeur aan bbl-trajecten vanwege de bekostiging, de subsidie voor de leerwerkplek en omdat zij binnen de bbl voldoende mogelijkheid zien om flexibel, modulair onderwijs op maat aan te bieden.

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.

- Veelal bieden de mbo's alleen opleidingen in de derde leerweg aan die zij ook in de bol of bbl aanbieden. Voor deze opleidingen is de aanvraagprocedure voor de derde leerweg relatief vlot uitvoerbaar, volgens de instellingen.
- De derde leerweg vervult volgens de mbo-instellingen dezelfde functie als de bol deeltijd waar het gaat om het bieden van maatwerk voor het bij- of omscholen van werknemers en werkzoekenden.
- De grote meerwaarde van de derde leerweg voor de mbo-instellingen ligt in het feit dat er geen urennorm in deze leerweg geldt. Dit geeft de mbo-instellingen vrijheid en flexibiliteit. Ze kunnen hiermee een oudere doelgroep aanspreken die niet meer elke week in de schoolbanken kan/wil zitten en voor wie op basis van werkervaring

het opleidingstraject eventueel verkort kan worden. In verband met de hogere kosten van de derde leerweg wordt de opleiding vaak door de werkgever of bijvoorbeeld UWV of gemeente betaald, of wordt gebruik gemaakt van subsidieregelingen.

- Het aantal studenten in de derde leerweg bij bekostigde instellingen nam toe van circa 1.000 in 2015-2016 naar respectievelijk 2.211 en 2.481 studenten in schooljaar 2019-2020 en 2020-2021. Dat is echter nog altijd veel minder dan de 7.682 studenten in de deeltijd-bol in 2011-2012.
- De derde leerweg trok in de periode van 2016-2017 tot met 2018-2019 een relatief jongere doelgroep aan. Vanaf 2019-2020 neemt het aandeel van de jongere doelgroep tot en met 19 jaar echter weer af en is ongeveer 95% van de studenten in de derde leerweg 23 jaar of ouder. Veruit de meeste studenten in de derde leerweg volgen een opleiding in de zorgsector. In 2020-2021 betrof dit 57%.
- Volgens de mbo-instellingen wordt de ontwikkeling van en deelname aan opleidingstrajecten in de derde leerweg gestimuleerd door de vraag vanuit de arbeidsmarkt, als gevolg van ontwikkelingen zoals de coronacrisis en de Brexit, de toegenomen aandacht voor Leven Lang Ontwikkelen, de mogelijkheid om delen van kwalificaties te certificeren in de derde leerweg en de subsidieregeling “Flexibilisering beroepsonderwijs voor volwassenen”.
- Ruim 14.000 studenten volgen in schooljaar 2017-2018 een erkende mbo-opleiding in de derde leerweg bij nbi’s (recentere gegevens zijn niet beschikbaar). Dit is een veelvoud van de circa 2400 studenten in de derde leerweg bij bekostigde instellingen. De derde leerweg lijkt vooralsnog het terrein van nbi’s.

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 en schoolverlaters 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

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 978-94-92743-41-1
NUR 840

KBA Nijmegen

ResearchNed

© 2022 KBA Nijmegen | ResearchNed