

Evaluatie wet 'Doelmatige Leerwegen' mbo

Meting 2018



2B MBO

Evaluatie wet 'Doelmatige Leerwegen' mbo

Meting 2018

Consortium 2B MBO

Aan de totstandkoming van deze rapportage is een bijdrage geleverd door:
Paul den Boer, Ton Eimers, Sanne Elfering, Erik Keppels, Timo Verhaegh,
Maarten Wolbers (allen KBA Nijmegen),
Carlijn Braam, Joris Cuppen, Marije van Essen, Bas Kurver en
Froukje Wartenbergh-Cras (allen ResearchNed)

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

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

Evaluatie wet 'Doelmatige Leerwegen' mbo

Meting 2018. Consortium 2B MBO

ISBN 978-94-92743-10-7
NUR 840

Foto omslag: Can Stock Photo /michaeljung

© 2018 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 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

Inhoud

Hoofdstuk 1

Inleiding	1
1.1 De wet 'Doelmatige Leerwegen'	2
1.2 Het conceptueel kader	2
1.3 Onderzoeksvragen	5
1.4 Onderzoeksopzet en aanpak	6
1.5 Opzet van het rapport	12
1.6 Beleidscontext	12

Hoofdstuk 2

Verkorten en intensiveren opleidingen	15
2.1 Inhoud van de maatregelen	15
2.2 Beleidstheorie	17
2.3 Invoering van de maatregelen	20
2.4 Ervaringen, knelpunten en gepercipieerde effecten	22
2.5 Effecten van verkorten en intensiveren	29
2.6 Samenvatting	32

Hoofdstuk 3

Verdwijnen drempelloze instroom mbo-2	35
3.1 Inhoud van de maatregel	35
3.2 Beleidstheorie	35
3.3 Invoering van de maatregel	36
3.4 Ervaringen, knelpunten en gepercipieerde effecten	42
3.5 Effecten van het verdwijnen van de drempelloze instroom mbo-2	47
3.6 Samenvatting	50

Hoofdstuk 4

Invoering entreeopleiding	53
4.1 Inhoud van de maatregel	53
4.2 Beleidstheorie	53
4.3 Invoering van de maatregel	55
4.4 Ervaringen, knelpunten en gepercipieerde effecten	59
4.5 Effecten van invoering entreeopleiding	65
4.6 Samenvatting	71

<i>Hoofdstuk 5</i>	
Aanpassing bekostiging	73
5.1 Inhoud van de maatregel	73
5.2 Beleidstheorie	75
5.3 Invoering van de maatregel	77
5.4 Knelpunten en gepercipieerde effecten	82
5.5 Effecten van de modernisering van de bekostiging BVE	84
5.6 Samenvatting en conclusies	97
<i>Hoofdstuk 6</i>	
Conclusie	101
6.1 Samenvatting belangrijkste bevindingen	101
6.2 Voorlopige conclusies	105
<i>Bijlage</i> Gebruikte secundaire data	107

Hoofdstuk 1

Inleiding

Deze rapportage is een onderdeel van een reeks rapportages in het kader van de evaluatie van twee belangrijke 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 derde in de reeks met daarin een centrale rol voor de situatie in schooljaar 2016-2017. Dit betekent dat het rapport gaat over zowel de ervaringen met de invoering van de DL als over de eerste (gepercipieerde) effecten voor zover deze tot nu toe bekend en te analyseren zijn.

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

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

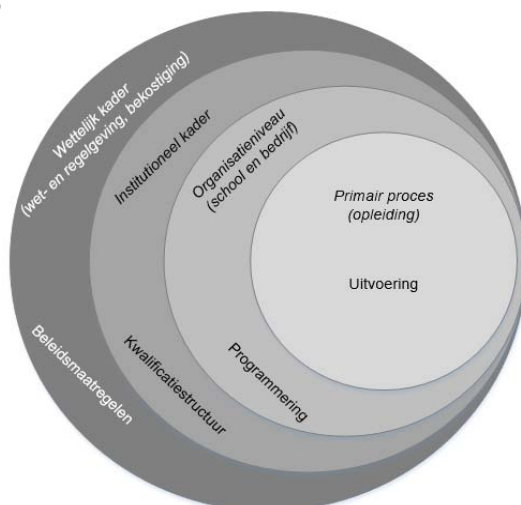
1.1 De wet 'Doelmatige Leerwegen'

De wet 'Doelmatige Leerwegen', voortvloeiend uit 'Focus op Vakmanschap', bestaat uit een aantal deelmaatregelen die als doel hebben om 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.¹ 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).



1 De invoering van de derde leerweg is geen onderdeel van de huidige rapportage.

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);
- 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 ontstaan er twee implementatieroutes: een route waarbij de beleidsmaatregel deels direct op het organisatieniveau en het primaire proces ingrijpt, en een route waarbij de beleidsmaatregel via de kwalificatiestructuur (institutioneel kader) ingrijpt op het organisatieniveau en het primaire proces.



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:



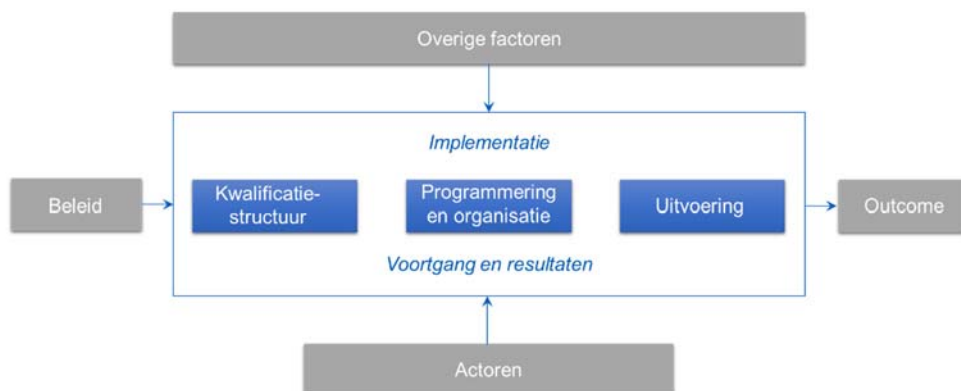
De rol van actoren op het niveau van het wettelijk kader ligt buiten het bereik van de evaluatie. Die van actoren op het niveau van het institutioneel kader wordt, voor zover betrekking hebbend op de kwalificatiestructuur, wel meegenomen.

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;
- **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:

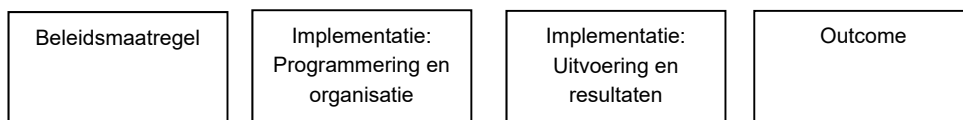


1.3 Onderzoeksvragen

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 hoofdstukken 2 tot en met 5 wordt aan de hand van bovenstaand schema voor elk van deze maatregelen (met uitzondering van invoering derde leerweg/vervallen deeltijd-bol) aangegeven wat volgens de beleidstheorie in de implementatie moet gebeuren, tot welke resultaten dit moet leiden en wat het uiteindelijke effect (outcome) moet zijn. De beleidsreconstructie is gebaseerd op een analyse van verschillende documenten, waaronder de memories van toelichting op de wet en andere relevante beleidsdocumenten. Daarnaast zijn aanvullend gesprekken gevoerd met beleidsambtenaren van OCW.

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

Wellicht ten overvloede wordt erop gewezen dat het bij de beleidstheorie gaat om een afspiegeling van de intenties, argumentatie, redeneringen en doelen van de overheid. Bovendien gaat het om een reconstructie achteraf. De beleidstheorie is belangrijke input voor het empirische onderzoek, maar niet de enige bron. Zoals in de onderzoeksvragen te zien is, komen in het meerjarige evaluatieprogramma niet alleen de bedoelde effecten van de 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 1.2, uit drie deelprojecten, namelijk (1) de implementatiemonitor, (2) de effectevaluatie en (3) de verklarende evaluatie.

De implementatiemonitor volgt het verloop van de invoering van de diverse maatregelen aan de hand van kwantitatieve en kwalitatieve data op het niveau van opleiding, mbo-instelling, en het mbo als geheel. Het gaat niet alleen om de voortgang van de implementatie, maar ook om het verloop van het proces en de factoren die 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. Hiertoe worden onderwijsinstellingen “verdeeld” op basis van de mate waarin de instellingen de beleidsmaatregelen al dan niet zijn gaan implementeren. Een correctie voor relevante externe factoren, zoals het niveau of de samenstelling van de studentenpopulatie, en eventuele verschillen tussen instellingen, vindt plaats door middel van een multilevelanalyse. Zie paragraaf 1.3 in bijlage 1 voor een complete beschrijving van de analyses.

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

Drie vormen van dataverzameling

Gekozen is voor een mixed-methodsbenadering 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;
- multilevelanalyse is vereist vanwege de complexiteit van de vraagstelling;
- er is zowel behoefte aan verklarend onderzoek, als aan representatieve, generaliseerbare uitkomsten.

De mixed-methodsbenadering 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 alle instellingen

Bij alle mbo-instellingen is gevraagd om een centrale contactpersoon die kan helpen bij het uitvoeren van het onderzoek binnen de instelling. In totaal zijn er 50 centrale contactpersonen als zodanig aangemeld. Veertien mbo-instellingen hebben geen contactpersoon geleverd (zes roc's, drie aoc's en vijf vakinstellingen). Twee roc's zijn in 2017 gefuseerd. Van de overige 52 mbo-instellingen delen twee roc's een bestuur en valt één aoc onder het bestuur van een roc. Eén aoc heeft dit jaar alleen de vragenlijst op beleidsniveau ingevuld.

Jaarlijks worden de instellingen gevraagd om twee semi-gestructureerde vragenlijsten in te vullen, één op beleidsniveau en één op opleidingsniveau. Het onderwerp van de vragenlijst op beleidsniveau is het nieuwe instellingsbeleid dat uit de maatregelen volgt en de manier waarop de instelling de implementatie van dit beleid faciliteert en er draagvlak voor creëert. In de vragenlijst op opleidingsniveau staat de feitelijke invoering van de maatregelen centraal. Onderwerp van de vragenlijst op opleidingsniveau zijn dan ook de gevolgen van de maatregelen op het niveau van het primaire proces (de onderwijsuitvoering). Deze gevolgen zijn immers vooral zichtbaar in de klas, bij de docenten en bij de studenten, en in de relatie met de bedrijven/de omgeving.

Respons vragenlijst beleidsniveau

De vragenlijst op beleidsniveau 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. Bijgevolg is de vragenlijst bij sommige instellingen in zijn geheel door één respondent ingevuld, terwijl bij andere instellingen juist per thema sprake was van een andere respondent. Dit heeft weer tot gevolg dat per thema de respons over de instellingen verschilt. Zo komt het voor dat bij een mbo-instelling wel respons is bij het ene thema, maar bij een ander thema niet (zie tabel 1.1 voor de respons).

Tabel 1.1: Respons vragenlijst beleidsniveau thema's verkorten en intensiveren, toelating en doorstroombeleid, entreeopleiding, en nieuwe bekostigingsmodel

Type instelling	Aandeel populatie	Aandeel steekproef	Aandeel respons verkorten/intensiveren	Aandeel respons toelating en doorstroombeleid	Aandeel respons entreeopleiding	Aandeel respons nieuwe bekostigingsmodel
Roc groot*	31%	33%	33%	39%	47%	34%
Roc klein	35%	37%	38%	33%	33%	41%
Aoc	17%	17%	17%	17%	17%	15%
Vakinstelling	17%	13%	12%	11%	3%	10%
Totaal (=100%)	64	52	42	36	36	41

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

Respons vragenlijst opleidingsniveau

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

Steekproef

In de vorige meting is voor de vragenlijst op opleidingsniveau een gestratificeerde steekproef gebruikt van opleidingen uit alle in schooljaar 2015-2016 aanwezige combinaties van onderwijsinstelling-opleiding. In deze nieuwe meting hebben we dezelfde steekproef gebruikt als basis voor het uitzetten van de vragenlijst. Op deze manier konden we in de vraagstelling en in de analyses voortbouwen op de informatie die is verkregen in de vorige meting en hoefden we geen vragen te herhalen.

Opleiding hebben we concreet gedefinieerd als de combinatie beroepsopleiding (variabele uit de SBB crebokoppeltabel) met niveau en leerweg. Crebo is namelijk een te laag abstractieniveau, aangezien in de loop van de tijd diverse crebonummers zijn ontstaan die verwijzen naar dezelfde 'opleiding'. En een kwalificatiedossier is weer een te hoog abstractieniveau. Bij de steekproeftrekking is voorts rekening gehouden met het aantal studenten per onderwijsinstelling-opleiding en met de verhouding roc/aoc/vakinstelling. In beginsel is per stratum een aselechte steekproef getrokken.

Er heeft alleen over-sampling plaatsgevonden van entreeopleidingen, opdat er voldoende aantallen zijn om betrouwbare uitspraken te doen over dit thema. Ook in deze meting bleken enkele handmatige aanpassingen in de steekproef om een aantal redenen nodig, namelijk om ervoor te zorgen dat per instelling hooguit tien opleidingen werden benaderd, omdat enkele opleidingen niet meer bleken te bestaan of onherkenbaar waren, in een enkel geval omdat een groot aantal geselecteerde opleidingen toevallig bij dezelfde teamleider hoorden en tot slot om af te stemmen met de keuze van opleidingen in de casestudies. Dit heeft ertoe geleid dat de definitieve steekproef bestond uit 360 opleidingen.

In tabel 1.2 is de steekproef en de respons op de vragenlijst op opleidingsniveau weergegeven. Het responspercentage bedraagt 36 procent. De verhoudingen in de respons komen goed overeen met de populatie, twee uitzonderingen daargelaten. Een eerste uitzondering is de verhouding bol/bbl. Een tweede uitzondering is het aandeel opleidingen in de respons van kleine instellingen. Dit aandeel is in de respons (62%) hoger dan in de populatie (47%). Ook is het aandeel van de kleine roc's in de respons lager (19% respons en 25% aandeel in de populatie). Overigens betreft het de respons op de totale vragenlijst (entree, mbo-2 en mbo-3/-4).

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

	Populatie*	Steekproef	Respons
Naar type instelling:			
Aoc	6%	7%	5%
Roc klein	25%	18%	19%
Roc middelgroot	44%	43%	41%
Roc groot	22%	27%	33%
Vakinstelling	3%	4%	3%
Naar niveau:			
Entree	3%	8%	9%
Mbo-2	29%	25%	20%
Mbo-3	34%	32%	33%
Mbo-4	34%	35%	38%
Naar leerweg:			
Bol	57%	59%	67%
Bbl	44%	42%	33%
Naar grootte instellingen (aantal leerlingen):			
Klein	47%	55%	62%
Groot	53%	45%	39%
Naar grootte opleidingen (aantal leerlingen):			
Klein	28%	20%	20%
Middel	48%	51%	45%
Groot	24%	29%	35%
Naar sector:			
Landbouw	6%	8%	5%
Techniek	43%	42%	42%
Zorg & welzijn	16%	19%	17%
Economie	28%	27%	31%
Combinatie sectoren	7%	4%	5%
Totaal (=100%)	5.906	364	130

Bron: DUO BRONMBO en eigen datacollectie 2BMBO. * De totale populatie, inclusief instellingen die hebben geweigerd om deel te nemen aan de evaluatie.

2. Methodologie bestandsanalyses

We hebben naast de eigen datacollectie ook gebruikgemaakt van secundaire data en administratieve bestanden van DUO. 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-instellingen over de wijze waarop en de context waarbinnen de beleidsinterventies zijn geïmplementeerd, tot welke beoogde en niet-beoogde effecten dit leidt en welke verklaringen voor gevonden effecten of voor het eventueel uitblijven van effecten zijn aan te geven. De casestudies zijn tevens benut om inschattingen te maken over eventuele concurrerende effecten tussen de maatregelen van de beleidsinterventies wet DL en HKS onderling en met aanpalende beleidsinterventies zoals vsv-maatregelen, kwaliteitsafspraken en de referentieniveaus taal en rekenen. In de rapportage worden de resultaten uit de casestudies opgenomen in het algehele verhaal en niet afzonderlijk beschreven.

Acht mbo-instellingen nemen deel aan de casestudies, waaronder vijf roc's, twee aoc's en één vakinstelling. Een casestudy bestaat uit face-to-face interviews op beleidsniveau. Daarnaast is ingezoomd op het perspectief van werkgevers tijdens de gesprekken en is aanvullende informatie over de rol en betrokkenheid van werkgevers opgehaald (en in een enkel geval is met een werkgever gesproken). De deelnemers worden meerdere jaren gevolgd.

Vanwege de geconstateerde overlap tussen interviews op beleidsniveau en opleidingsniveau tijdens de vorige meting is voor de huidige meting gekozen om de interviews op opleidingsniveau te schrappen. In plaats daarvan is ingezet op thematische verdieping door extra informatie te verzamelen over praktijkvoorbeelden bij de acht cases over de wijze van implementatie van de beleidsmaatregelen, over de rol en betrokkenheid van werkgevers bij de implementatie van de beleidsmaatregelen en over lastenverzwaring en examendruk als gevolg van de ingevoerde beleidsmaatregelen.

Op beleidsniveau is gesproken met de meest betrokken en best ingevoerde professionals op vraagstukken rondom de herziening van de kwalificatiestructuur en het introduceren van keuzedelen. In totaal zijn in de huidige meting (inclusief de gesprekken met betrekking tot de beleidsmaatregel DL) 28 interviews op beleidsniveau gehouden met onder andere bestuurders, beleidsmedewerkers kwaliteit/onderwijs, beleidsmedewerkers entreepedagogie en directeuren financiën.

1.5 Opzet van het rapport

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

1.6 Beleidscontext

Zoals gezegd spelen andere beleidsmaatregelen een rol in de implementatie, uitvoering en resultaten van de beleidsmaatregelen die onderwerp zijn van dit rapport. Hieronder wordt kort ingegaan op deze maatregelen en enkele (mogelijke) gevolgen voor het mbo.

Macrodoelmatigheid: mbo-instellingen hebben twee zorgplichten: zij dienen een doelmatig opleidingsaanbod vorm te geven alsook voldoende arbeidsmarktperspectief te bieden. Dit kan mogelijk gevolgen hebben voor het opleidingsaanbod van een instelling: zij dienen bij hun aanbod van opleidingen zicht te houden op zowel het opleidingsaanbod in de eigen regio alsook de mogelijkheden op de (regionale) arbeidsmarkt.

Passend onderwijs: met de afschaffing van de leerlinggebonden financiering dragen mbo-instellingen zelf de verantwoordelijkheid voor het vormgeven en organiseren van hun ondersteuningsaanbod. Het aanbod van ondersteuning en begeleiding dient toereikend te zijn voor alle studenten met een extra begeleidings- of ondersteuningsbehoefte. Voorts worden door passend onderwijs zoveel mogelijk leerlingen regulier opgevangen in het funderend onderwijs; dit zou gevolgen kunnen hebben voor het aandeel instromende studenten in het mbo met een additionele hulp- en/of zorgvraag, met name in de lagere niveaus.

Wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht mbo: met ingang van het studiejaar 2018-2019 hebben studenten een toelatingsrecht en een recht op een studiekeuzeadvies. Instellingen zijn verplicht om binnen een bepaalde periode na aanvang van de studie een studievoortgangsgesprek te houden, dat resulteert in een bindend studieadvies aan elke student in het eerste studiejaar. Instellingen kunnen aspirant-studenten alleen weigeren indien hun begeleiding een onevenredige belasting voor de instelling vormt. Mogelijk heeft de invoering van deze wet tot gevolg dat instellingen minder grip hebben op de instroom van studenten, wat van invloed kan zijn op het primaire proces.

Kwaliteitsafspraken: mbo-instellingen werken aan een betere onderwijskwaliteit met de implementatie van de maatregelen uit 'Focus op Vakmanschap'. Aanvullend is instellingen gevraagd om extra inspanningen te plegen. Onderdeel van deze inspanningen is het maken van kwaliteitsafspraken. Hiertoe stelt de instelling een kwaliteitsplan op, dat ingaat op het verbeteren van de algemene onderwijskwaliteit en zich richt op zes thema's: professionalisering, intensivering van het taal- en rekenonderwijs, kwaliteit van de beroepspraktijkvorming (BPV), excellentie, vsv en studiewaarde. Dit kwaliteitsplan is mogelijk van invloed op de implementatie en uitvoering van de maatregelen voortvloeiend uit 'Focus op Vakmanschap'.

Taal en rekenen: ter bevordering van de kwaliteit van het onderwijs als geheel zijn ook in het mbo referentieniveaus gaan gelden voor taal en rekenen. Voor mbo entreeopleidingen, mbo-2 en mbo-3 gelden 2F-eisen voor taal en rekenen; in mbo-4 geldt een 3F-eis. Deze eisen hebben gevolgen voor jongeren die niet in staat zijn om eraan te voldoen.

Regionale vsv-programma's: met ingang van het schooljaar 2016-2017 is de vervolgaanpak van voortijdig schoolverlaten gestart, waarbij de RMC-functie is uitgebreid. De centrale rol van RMC is geformaliseerd en regionale partijen hebben meer ruimte gekregen om samenwerking vorm te geven. Verder zijn regionaal sluitende vangnetten gerealiseerd voor kwetsbare jongeren door de verbinding met het arbeidsmarktdomein te verstevigen. Ook is de doelgroep vergroot: pro- en vso-jongeren (alle uitstroomprofielen) in de leeftijd van 16 tot 23 jaar vallen nu onder de verantwoordelijkheid van de RMC-regio. De aankomende vier jaar bepalen gemeenten en scholen gezamenlijk het regionaal programma, gericht op de aanpak van vsv en voor jongeren in een kwetsbare positie. De regio's beslissen in welke omvang zij bestaande voorzieningen voortzetten op basis van de aansluiting hiervan bij de specifieke regionale situatie. Deze ontwikkeling heeft mogelijk gevolgen voor de organisatie van entreeopleidingen en mbo-2-opleidingen en hier zal in het vervolg van dit onderzoek aandacht aan worden besteed.

Vernieuwing vmbo: in het vmbo zijn de beroepsgerichte programma's vereenvoudigd en geactualiseerd. Het programma bestaat nu uit een vast en flexibel deel. Dit laatste deel kent een profieldeel en keuzevakken. Bovendien is het loopbaandossier verplicht geworden. Eén van de redenen om het vmbo te vernieuwen was om de aansluiting met het mbo te versterken: dit kan mogelijk van invloed zijn op het studiegedrag van nieuwe cohorten instromende studenten in het mbo.

Participatiewet: in de Participatiewet zijn de regelingen zoals vastgelegd in de WWB, de WsW en de Wajong aangepast. Dit heeft gevolgen voor de arbeidstoeleiding van kwetsbare jongeren, waar het onderwijs mogelijk ook mee in aanraking komt. Verder is binnen de Participatiewet geregeld dat specifieke normen gelden voor jongeren tot 21

jaar. Ouders worden tot deze leeftijd gezien als onderhoudsplichtig, waardoor lagere normen zijn vastgesteld. Jongeren dienen voor kosten die uitstijgen boven het door hen ontvangen bedrag aan te kloppen bij hun ouders. Deze regeling zou ertoe kunnen leiden dat deze jongeren eerder in het onderwijs zullen instromen, waar zij aanspraak kunnen maken op studiefinanciering.

Verkorten en intensiveren opleidingen

2.1 Inhoud van de maatregelen

Het verkorten en intensiveren van opleidingen maakt deel uit van het pakket aan maatregelen in het kader van de wet 'Doelmatige Leerwegen' 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 (via het mbo naar het hbo; vmbo-mbo-hbo) is langer dan de avo-route (vmbo-havo-hbo). Hierdoor kiezen vmbo-leerlingen minder vaak voor het mbo. Echter, uit verschillende onderzoeken wordt geconcludeerd dat voor veel vmbo'ers de route via het mbo ook een goede is, waardoor het zaak is de beroepsroute aantrekkelijker te maken. Dit effect zou verkregen kunnen worden door het wijzigen van de *studieduureisen*, oftewel het verkorten van de mbo-opleidingen.

Voor het intensiveren van de opleidingen waren verschillende aanleidingen. Ten eerste 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 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 maximaal 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 maximaal 3 jaar, en de specialistenopleiding maximaal 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.

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.

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.

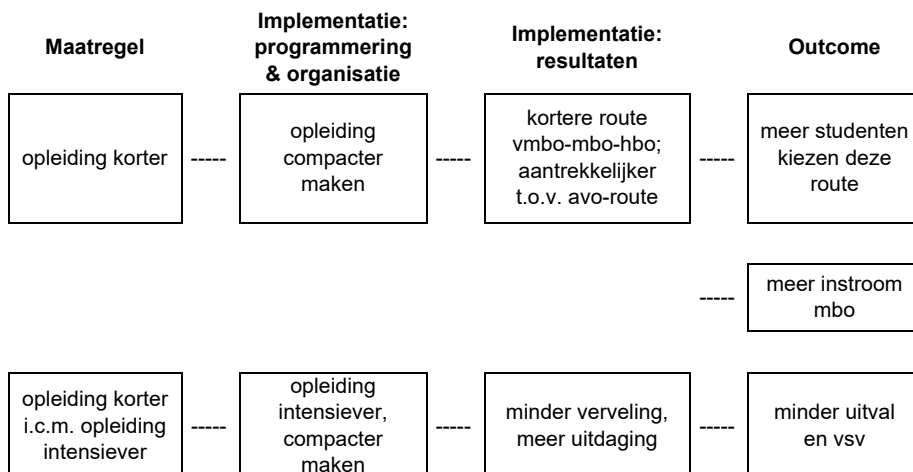
2.2 Beleidstheorie

De maatregelen verkorten en intensiveren moeten deels in samenhang worden gezien. 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 toch 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 die de route via het mbo naar het hbo volgen, en 2) het programmeren van meer onderwijsuren, waardoor studenten meer worden uitgedaagd en zich minder vervelen, wat bijdraagt aan vermindering van uitval en vsv.

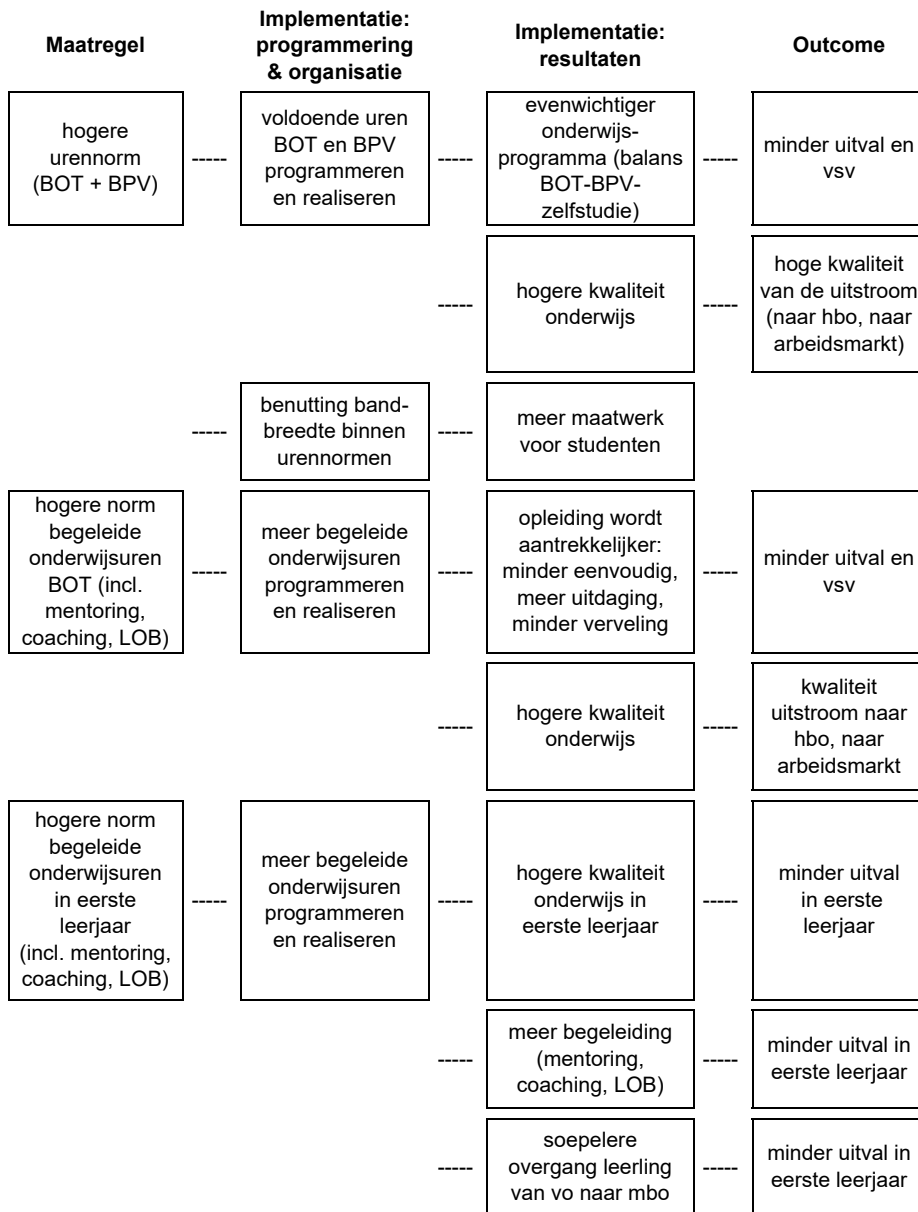
Schematisch kan de beleidstheorie als volgt worden weergegeven:



Intensiveren opleidingen

Met deze maatregel wordt beoogd te borgen dat instellingen voldoende uren BOT en BPV programmeren, waardoor een evenwichtiger onderwijsprogramma ontstaat (betere balans tussen begeleide onderwijsuren, BPV en zelfstudie) en de kwaliteit van het onderwijs toeneemt. Dit leidt tot minder uitval en vsv en een hoge kwaliteit van de uitstroom richting hbo en arbeidsmarkt. Door de bandbreedte binnen de urennormen voor BOT en BPV goed te benutten kunnen opleidingen zorgen voor meer maatwerk voor de studenten. Specifiek voor de hogere urennorm voor BOT geldt dat dit moet leiden tot aantrekkelijkere opleidingen waarbij studenten meer worden uitgedaagd, met als gevolg minder uitval en vsv. Daarnaast dient de maatregel te leiden tot een goede basis in het eerste jaar: het programmeren van meer begeleide onderwijsuren moet leiden tot een hogere onderwijskwaliteit, meer begeleiding (mentoring, coaching, LOB) en een soepeler overgang van vo naar mbo (aangezien studenten in het vo gewend waren aan veel begeleide onderwijsuren). Dit alles moet leiden tot een reductie van de uitval in het eerste leerjaar.

Schematisch kan de beleidstheorie als volgt worden weergegeven:



2.3 Invoering van de maatregelen

Voortgang implementatie

De voortgang van de implementatie lijkt voorspoedig te gaan: ruim vier op de vijf instellingen geeft aan dat alle opleidingen die hun instelling aanbiedt, voldoen aan de wettelijke studieduur; geen enkele instelling geeft aan dat geen of een klein deel van de opleidingen voldoet. Wel zijn er op 62 procent van de instellingen opleidingen die uitzonderd zijn van de *studieduureisen*. Gemiddeld gaat het om acht opleidingen per instelling. Van de mogelijkheid om af te wijken van de *urennorm* maken opleidingen redelijk gebruik: ongeveer de helft van de instellingen geeft aan bij *enkele* opleidingen gebruik te maken van deze afwijkende urennorm; daartegenover geeft een even groot deel aan dit niet te doen. Op opleidingsniveau geven respondenten hetzelfde beeld weer: opleidingen lijken de verkorting van de opleidingen goed doorgevoerd te hebben. Slechts 2 procent van de respondenten geeft aan dat de opleiding nog verkort moet worden als gevolg van de nieuwe regelgeving.

Uit de casestudies komt regelmatig naar voren dat het verkorten niet meer nodig was in studiejaar 2016-2017, opleidingen voldeden al aan de wettelijke eisen. Ook met betrekking tot het intensiveren geeft het overgrote deel van de respondenten aan gereed te zijn in het voldoen aan de verschillende wettelijke vereisten met betrekking tot het aantal uren BOT (89%), het aantal uren BPV (96%) en het aantal uren begeleiding (mentoruren, LOB; 85%).

Realisatie uren BOT

Bijna alle respondenten op opleidingsniveau geven aan dat er op zijn minst evenveel uren BOT worden gegeven als wettelijk vereist is; 46 procent geeft aan zelfs meer uren te bieden dan wettelijk vereist. In vergelijking met het aantal uren BOT vóór de invoering van de nieuwe urennorm geldt dat ruim een kwart van de opleidingen evenveel aanbiedt als voor de invoering; een duidelijke minderheid geeft aan dat het aantal uren minder is geworden en een ruime meer dan de helft meldt dat het aantal uren is toegenomen (zie tabel 2.2). In de meting van dit jaar is aan de opleidingen gevraagd naar de invulling van die extra uren. Dat blijkt op meerdere manieren gedaan te worden (tabel 2.1). Meest genoemd is het bieden van meer uren voor beroepsgerichte vakken en voor de keuzedelen. Ongeveer de helft vult de extra tijd (ook) met meer lessen in generieke vakken

Tabel 2.1: Invulling 'extra' uren BOT

Meer uren voor beroepsgerichte vakken	70%
Meer uren voor keuzedelen (dan voorheen uren vrije ruimte)	68%
Meer uren voor generieke vakken	46%
Meer LOB	24%
Meer individuele begeleiding	6%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=50

Realisatie uren BPV

Ook wat betreft de wettelijke vereiste uren BPV geven vrijwel alle respondenten aan dat er ten minste evenveel uren BPV worden gegeven als wettelijk vereist; iets minder dan de helft geeft aan zelfs meer dan wettelijk nodig te geven. Opleidingen die meer BPV geven dan nodig doen dat om verschillende redenen, bijvoorbeeld omdat dit een eis is vanuit het leerbedrijf, omdat een bbl-student die vier dagen stage loopt al boven de wettelijke eis zit of omdat de opleidingen altijd al meer BPV-uren geprogrammeerd hadden, ook voor de invoering van de maatregel.

In vergelijking met de periode vóór de invoering van de nieuwe urennorm geeft ongeveer acht procent van de respondenten op opleidingsniveau aan dat het aantal uren BPV is toegenomen, 65 procent zegt dat het gelijk is gebleven en bijna een kwart geeft aan dat het aantal uren BPV is afgenomen (zie tabel 2.2).

Tabel 2.2: Wijzigingen uren in vergelijking met periode vóór invoering nieuwe urennorm

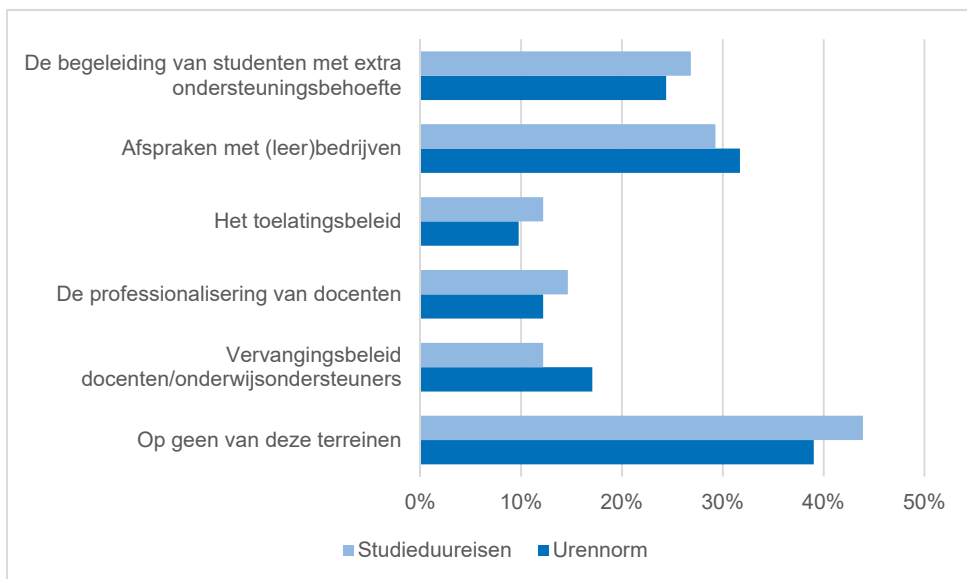
	Minder uren	Evenveel	Meer uren	De opleiding bestond niet
BOT	8%	28%	58%	6%
BPV	23%	65%	8%	3%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau. BOT n=88, BPV n=86

Beleidskeuzes

Als gevolg van de invoering van de studieduureisen én de nieuwe urennorm geeft ongeveer vier op de tien instellingen aan geen wijzigingen te hebben doorgevoerd op de verschillende voorgelegde terreinen (figuur 2.1). Als er wel beleidswijzigingen zijn doorgevoerd, hadden deze met name betrekking op afspraken met (leer)bedrijven of op de begeleiding van studenten met extra ondersteuningsbehoefte.

Figuur 2.1: Beleidswijzigingen als gevolg van de nieuwe studieduureisen en urennorm



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, n=41

De nieuwe *urennorm* heeft daarnaast bij ongeveer driekwart van de respondenten op opleidingsniveau geleid tot enigszins (55%) tot veel (19%) veranderingen in het onderwijsprogramma. Deze veranderingen komen vooral voor bij roc's en aoc's; ongeveer driekwart van de vakinstellingen zegt geen veranderingen te hebben doorgevoerd in het onderwijsprogramma. Wijzigingen die zijn doorgevoerd zijn wisselend. Opleidingen noemen regelmatig de wijziging wat betreft de invulling van de uren BOT. Zij zijn bijvoorbeeld meer uren gaan besteden aan andere vakken. En sommige opleidingen zijn een geheel nieuwe methode gaan gebruiken of hebben het curriculum omgegooid.

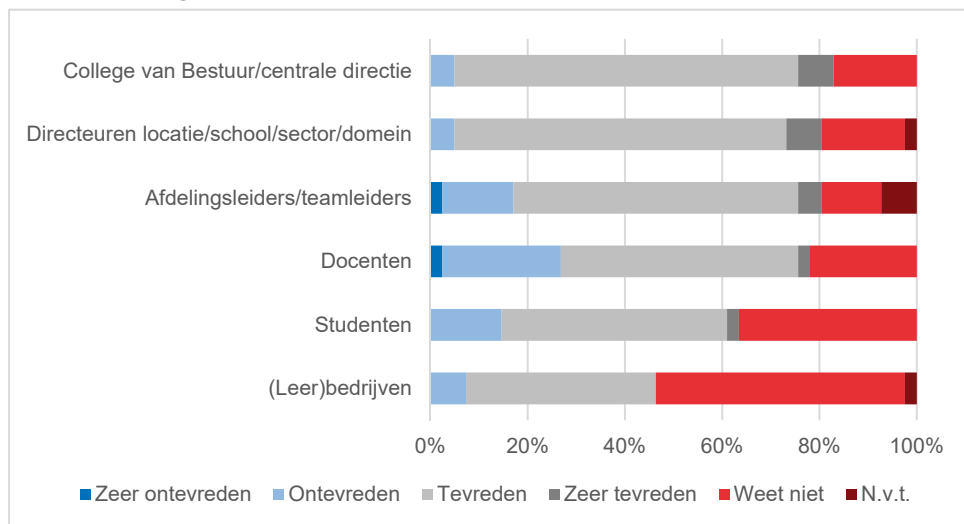
2.4 Ervaringen, knelpunten en gepercipieerde effecten

Ervaringen/tevredenheid

Instellingen is gevraagd hoe tevreden verschillende actoren zijn over de wijze waarop de nieuwe *urennorm* is uitgevoerd. Volgens de instellingen is de hoogste tevredenheid te vinden bij het College van Bestuur/centrale directie en de directeuren: ruim driekwart van de respondenten geeft aan dat deze (zeer) tevreden zijn. Docenten, studenten en afdelings- en teamleiders zijn achtereenvolgens het minst tevreden volgens de respondenten (figuur 2.2). Redenen waarom docenten ontevreden zouden zijn, hebben volgens deze respondenten met name te maken met een toename in de werkdruk: omdat

er meer uren gegeven moeten worden, in combinatie met het idee dat het studenten minder motiveert (die gaan liever concreet aan de slag dan dat ze meer uren in een klaslokaal doorbrengen). Redenen waarom studenten ontevreden zouden zijn, hangen desgevraagd samen met BOT niet zien als toegevoegde waarde: studenten vinden lessen eerder saai, ze willen liever meer praktisch. Uit de casestudies komt daarnaast naar voren dat de extra uren door studenten soms ervaren worden als ophokuren: zeker als de extra uren niet ingegeven zijn door een gemis in kwaliteit, nut en noodzaak

Figuur 2.2: Tevredenheid verschillende actoren in 2016/2017 over wijze waarop nieuwe urennorm is uitgevoerd



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, n=41

Instellingen lijken het moeilijk te vinden om op beleidsniveau in te schatten of de leerbedrijven tevreden zijn met de nieuwe urennorm voor de BPV. Op opleidingsniveau hebben de respondenten een duidelijker beeld van de tevredenheid van leerbedrijven: 11 procent geeft aan dat de leerbedrijven (zeer) ontevreden zijn met de nieuwe urennorm voor de BPV, 37 procent is neutraal (niet tevreden, niet ontevreden) en 38 procent geeft aan dat de leerbedrijven (zeer) tevreden zijn. Ontevreden bedrijven zouden volgens de respondenten graag meer uren in de BPV zien: studenten lopen nu minder stage en er is te weinig tijd voor de studenten om zich duurzaam en voldoende te ontwikkelen.

Opleidingen zelf zijn wisselend in hoe tevreden ze zijn met de verhouding BOT/BPV. De helft van de respondenten geeft aan (zeer) tevreden te zijn met de verhouding BOT/BPV in de opleiding, terwijl ongeveer een kwart van de respondenten aangeeft (zeer) ontevreden te zijn. Het aandeel ontevreden respondenten is binnen de grote roc's groter dan in de overige instellingen. Binnen de kleine roc's en aoc's zijn de aandelen (zeer) tevreden respondenten juist groter.

Knelpunten

Tabel 2.3 toont de knelpunten bij het uitvoeren van de eisen aan de studieduur en de nieuwe urennorm. Zowel instellingen als opleidingen noemen als belangrijkste knelpunt bij de uitvoering van de eisen van de *studieduur* dat er (te) veel veranderingen/vernieuwingen tegelijkertijd aangepakt en ingevoerd moesten worden. Ook geeft een derde van de instellingen aan dat de niet-gelijktijdige invoering van de interventie DL en de interventie HKS een knelpunt vormde. Op opleidingsniveau kwamen daarnaast knelpunten ten aanzien van de programmering van lesuren naar voren. Opleidingen geven overigens vaker dan instellingen aan dat er helemaal geen knelpunten waren.

Met betrekking tot de uitvoering van de nieuwe *urennorm* kwamen meer knelpunten naar voren dan bij de invoering van de studieduureisen. Op beleidsniveau kwam wederom (te) veel veranderingen/vernieuwingen als grootste knelpunt naar voren. Achtereenvolgens werden knelpunten ten aanzien van (intensiever) gebruik ruimten/gebouwen, de niet-gelijktijdige invoering DL en de interventie HKS, knelpunten ten aanzien van de programmering van lesuren en knellende wet- en regelgeving vanuit de overheid regelmatig als knelpunten genoemd. Op opleidingsniveau hangen de knelpunten vooral samen met invoeringsproblemen op het primaire proces: knelpunten ten aanzien van (intensiever) gebruik ruimten/gebouwen en ten aanzien van de programmering van lesuren worden door opleidingsmanagers als grootste problemen genoemd. Intensivering van het onderwijs vraagt meer van ruimte en lokalen: studenten zijn meer aanwezig op school en er moeten meer lessen worden gegeven. Dit leidt tot ruimtegebrek en een zwaardere belasting van het rooster. Uit de casestudies kwam naar voren dat meer BOT-uren bij studenten kunnen leiden tot het ervaren van meer ophokuren. Ook dit hangt samen met roostering: een goede lesprogrammering hoeft niet te leiden tot meer ophokuren, maar kan juist zorgen voor meer uitdaging en minder verveling.

Tabel 2.3: Knelpunten bij verkorten en intensiveren op beleids- en opleidingsniveau

	Studieduur		Urennorm	
	Beleids-niveau (N=40)	Opleidings-niveau (N=82)	Beleids-niveau (N=40)	Opleidings-niveau (N=108)
(Te) veel veranderingen/vernieuwingen die tegelijkertijd aangepakt en ingevoerd moesten worden	45%	21%	65%	33%
De niet-gelijktijdige invoering van de interventie Doelmatige leerwegen en de interventie Herziening Kwalificatiestructuur	33%	10%	50%	24%
Knellende wet- en regelgeving vanuit de overheid	25%	18%	43%	29%
Knelpunten ten aanzien van (intensiever) gebruik ruimten/gebouwen	23%	12%	60%	55%
Knelpunten ten aanzien van de programmering van lesuren	15%	20%	48%	48%
Onvoldoende kennis/expertise aanwezig in de instelling	13%	4%	18%	6%
Onvoldoende stageplekken voor het vereiste aantal BPV-uren	8%	5%	10%	8%
Knelpunten als gevolg van grotere klassen	5%	4%	10%	19%
Onvoldoende tijd om de maatregel tijdig te implementeren	3%	11%	13%	18%
Onvoldoende sturing/betrokkenheid/ondersteuning van CvB	0%	6%	3%	7%
Onvoldoende docenten om de begeleide onderwijsuren te verzorgen	0%	6%	38%	25%
Knelpunten ten aanzien van de organisatie van stages [alleen bij opleidingen bol]	-	7%	-	11%
Geen knelpunten	35%	55%	15%	26%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleids- en opleidingsniveau

Gepercipieerde effecten

Respondenten hebben per cohort aangegeven of zij vinden dat het onderwijs voor deze cohorten uitdagend is, de kwaliteit voor het onderwijs hoog is, er maatwerk geboden wordt en studenten veel begeleiding (coaching, mentoring, LOB) krijgen aangeboden. In de recentere cohorten geven steeds meer respondenten aan dat zij het daarmee

eens zijn: voor deze cohorten is het onderwijs uitdagender, de kwaliteit van het onderwijs beter, wordt er meer maatwerk geleverd en wordt er meer begeleiding aangeboden, zowel op beleidsniveau (tabel 2.4) als op opleidingsniveau.

De geïnterviewden in de casestudies zien inderdaad op deze punten ook verbeteringen, maar wijten die niet noodzakelijk aan de maatregelen. Verbeterde onderwijskwaliteit is, zo geven zij aan, eerder een gevolg van andere maatregelen, zoals kwaliteitsafspraken, professionalisering docenten en versterkte aandacht voor taal en rekenen. Intensivering zou geen positief effect hebben op de onderwijskwaliteit. Het lijkt erop dat de beleidsmatig verwachte veranderingen dus wel tot stand komen, maar niet noodzakelijk (uitsluitend) als gevolg van de maatregelen waarvan het verwacht werd.

Tabel 2.4: Gepercipieerde effecten over cohorten

	Uitdagend	Kwaliteit	Maatwerk	Begeleiding
Studenten in 2013-2014 gestart	40%	33%	33%	58%
Studenten in 2014-2015 gestart	40%	35%	35%	63%
Studenten in 2015-2016 gestart	53%	43%	40%	70%
Studenten in 2016-2017 gestart	60%	50%	48%	73%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, n=40

Volgens de beleidstheorie zou de invoering van de *studieduureisen* vooral bijdragen aan meer studenten die de zogenaamde beroepsroute kiezen (vmbo-mbo-hbo) en vermindering van uitval en voortijdig schoolverlaten (vsv). Dat is in de instellingen (nog) niet altijd merkbaar: ruim de helft van de instellingen is van mening dat de invoering van studieduureisen niet tot weinig bijdraagt aan minder ongediplomeerde uitstroom, uitval in het eerste leerjaar en/of voortijdige uitval (zonder startkwalificatie). Geïnterviewden in de casestudies lichten dat als volgt toe: uitval heeft vooral te maken met een verkeerde opleidingskeuze en achterliggende problematiek; dit los je niet op met de huidige maatregelen (verkorten en intensiveren). Bijna de helft van respondenten op instellingsniveau denkt verder dat het intensiveren van de opleidingen niet tot weinig bijdraagt aan de keuze van studenten om de beroepsroute te volgen. Ook in de casestudies komt naar voren dat men (nog) geen bewijs ziet voor het populairder worden van de beroepsroute.

Op opleidingsniveau wordt er door ongeveer een kwart van de respondenten aangegeven dat de studieduureisen in vergelijking met de oude situatie vooral zorgen voor meer contacturen voor studenten (tabel 2.5). Aanvullend komt er uit de casestudies overigens eveneens een ander ongewenst effect als gevolg van het verkorten naar voren: de leeftijd van afgestudeerde studenten is soms te laag voor bedrijven. Leeftijd is relevant bij de uitstroom naar het werkveld: er kan een groot verschil in 'rijpheid' zijn bij jongeren van 17, 18 of 19 jaar oud.

De invoering van de nieuwe *urennorm*, het intensiveren van de opleiding, zou volgens de beleidstheorie vooral bijdragen aan minder uitval en vsv, hogere kwaliteit van de uitstroom (naar hbo en arbeidsmarkt) en minder uitval in het eerste leerjaar. Wederom denken de instellingen hier anders over: ongeveer vier op de tien respondenten denkt dat het intensiveren van de opleiding niet tot weinig bijdraagt aan een hogere kwaliteit van de uitstroom naar de arbeidsmarkt (44%) en naar het hbo (41%). Verder denkt meer dan de helft van de respondenten dat het ook niet tot weinig bijdraagt minder ongediplomeerde uitstroom (51%), minder uitval in het eerste leerjaar (54%) en minder vsv (56%). Met betrekking tot de doorstroom naar het hbo wordt dit beeld ook op opleidingsniveau geschetst: de helft van de respondenten geeft aan dat de nieuwe urennorm geen gevolgen heeft voor de doorstroom naar het hbo, wat betreft *kwaliteit* van de studenten die doorstromen of het *aantal* studenten dat doorstroomt. Verder wordt er op opleidingsniveau gerapporteerd dat de nieuwe urennorm ten opzichte van de oude situatie vooral geleid heeft tot meer contacturen (50%) en ongeveer één op de vijf geeft aan dat het zorgt voor een evenwichtiger onderwijsprogramma (betere balans tussen het aantal uren BOT en BPV; tabel 2.5). Specifiek in de bol-opleidingen denken opleidingsmanagers niet dat de hogere urennorm van BOT heeft geleid tot een hogere kwaliteit van het onderwijs, meer begeleiding van studenten (coaching, mentoring, LOB) of een soepelere overgang van vo naar mbo.

Tabel 2.5: Effecten verkorten en intensiveren t.o.v. oude situatie

	Studieduur-eisen	Nieuwe uren-norm
Een evenwichtiger onderwijsprogramma	13%	18%
Meer contacturen voor studenten	27%	50%
Minder lesuitval	4%	8%
Meer zicht op omgang met studenten met achterstanden	8%	8%
Geen van bovenstaande is van toepassing	63%	38%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=78

De meeste instellingen (80%) vinden dat mbo-opleidingen in het schooljaar 2016/2017 aantrekkelijk zijn voor instromende studenten uit het vo. Echter de overgang van vo naar mbo kan beter: iets minder dan de helft van de respondenten is van mening dat dat deze overgang op dit moment soepel verloopt. Op opleidingsniveau zijn de respondenten hier iets voorzichtiger in: 62 procent denkt dat mbo-opleidingen aantrekkelijker zijn voor instromende studenten uit het vo en 18 procent van de opleidingen denkt dat de overgang niet heel soepel verloopt.

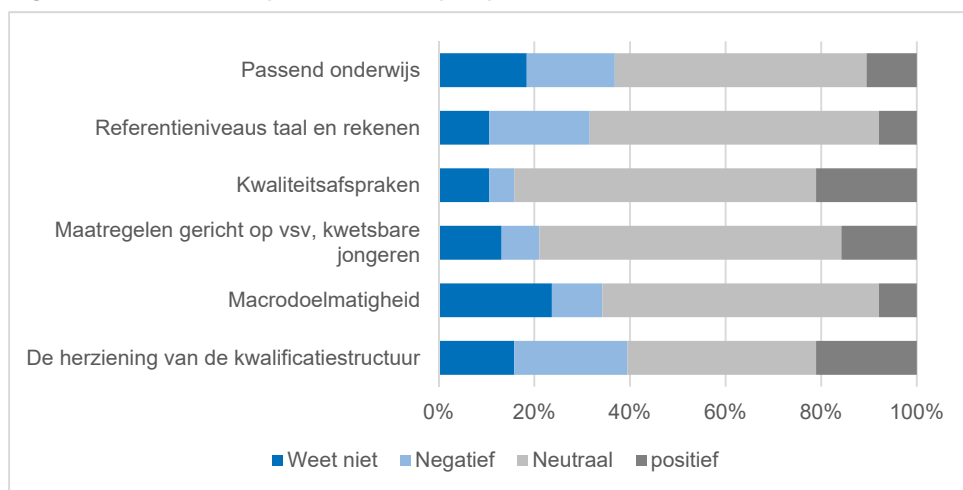
Zoals eerder vermeld, is bij ongeveer een kwart van de opleidingen het aantal uren BPV als gevolg van de nieuwe urennorm afgenomen. De gevolgen voor de studenten zijn wisselend, aldus de respondenten. Ongeveer 20 procent van de opleidingen die hun aantal uren BPV verlaagd hebben, geeft aan dat de gevolgen (voornamelijk) negatief zijn, 5 procent zegt dat er (voornamelijk) positieve gevolgen zijn en 35 procent heeft het over zowel negatieve als positieve gevolgen. De negatieve gevolgen hangen samen met het maken van minder 'vlieguren' in de praktijk waardoor studenten minder bekwaam worden. Ook heeft de verlaging negatieve gevolgen heeft voor bedrijven omdat studenten minder uren maken en minder inzetbaar zijn. De opleidingen geven aan in verband met de verlaging van het aantal BPV-uren overleg te hebben gehad met de (leer)bedrijven over het inkorten van de uren (70%), het gevolg voor het aanbod aan BPV-plekken (50%), de inhoudelijke inrichting van de opleiding (60%) en de organisatorische inrichting van de opleiding (70%).

Aanpalend beleid

Over de invloed van andere innovaties en beleidsmaatregelen in het mbo op de implementatie van de studieduureisen en de nieuwe urennorm zijn instellingen vrij neutraal (figuur 2.3).

De kwaliteitsafspraken en de herziening van de kwalificatiestructuur hebben volgens de respondenten nog de meest positieve invloed gehad op de implementatie, hoewel tegelijkertijd de herziening van de kwalificatiestructuur samen met de referentieniveaus juist ook genoemd worden als de meest negatieve invloeden.

Figuur 2.3: Invloed aanpalend beleid op implementatie studieduureisen en urennorm



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

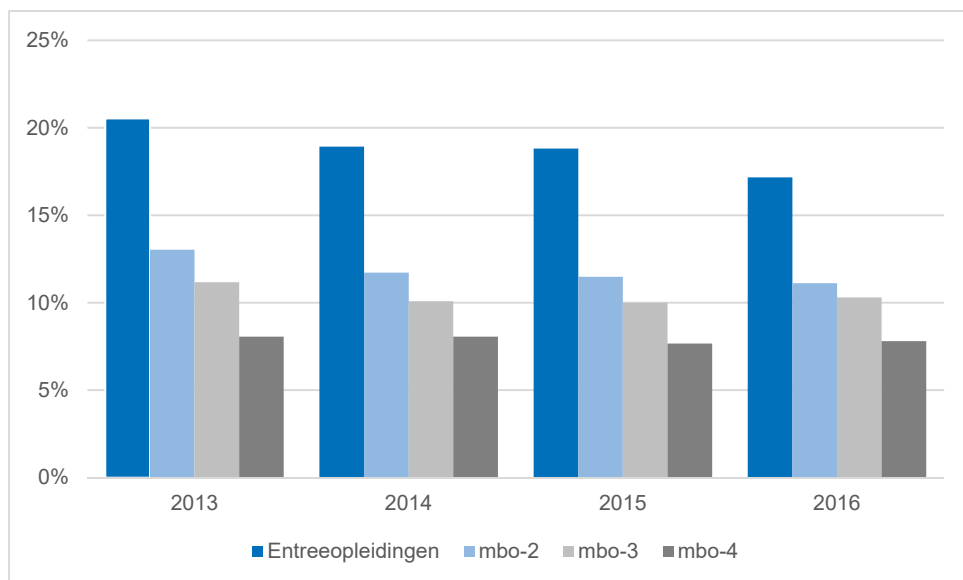
2.5 Effecten van verkorten en intensiveren

Om mogelijke effecten inzichtelijk te krijgen, zijn er verschillende analyses gedraaid. In hoofdstuk 1 is beschreven welke aanpak daarvoor is gekozen en in de paragraaf “Effectanalyses” van de bijlage “Gebruikte secundaire data” staat uitgelegd hoe de analyses zijn uitgevoerd. Effecten met betrekking tot eerstejaarsuitval worden hieronder besproken. Gegevens met betrekking tot de beroepsroute en kwaliteit van de uitstroom (naar hbo en arbeidsmarkt) zijn nog niet bekend. Deze effecten zullen in latere metingen zichtbaar worden.

Eerstejaarsuitval

De beleidstheorie voorspelt dat het verkorten en intensiveren van opleidingen ervoor zorgt dat opleidingen uitdagender worden, onderwijsprogramma’s evenwichtiger, opleidingen aantrekkelijker, onderwijskwaliteit hoger en dat er meer begeleiding voor studenten komt als ook een soepelere overgang van vo naar mbo, en dat dit alles vervolgens leidt tot minder (eerstejaars) uitval. Figuur 2.4 laat de eerstejaarsuitval zien voor de cohorten 2013-2014 tot en met 2016-2017. Zoals te zien is neemt de uitval over de jaren licht af in entreeopleidingen en mbo-2. In de twee hoogste niveaus zijn nagenoeg geen veranderingen.

Figuur 2.4: Eerstejaarsuitval (%) uit mbo naar niveau over cohorten 2013 tot en met 2016, peildatum 1 oktober.



Bron: DUO

Om de beleidstheorie te onderzoeken en te toetsen of het verkorten en/of intensiveren zorgt voor minder uitval zijn multilevelanalyses uitgevoerd. Er zijn drie modellen gedraaid om de effecten van verkorten en intensiveren op eerstejaarsuitval te toetsen: een model met alleen verkorten (M1 in tabel 2.6), een model met alleen intensiveren (M2) en een model met zowel verkorten als intensiveren samen opgenomen (M3). Er worden in alle drie de modellen geen significante effecten gevonden van verkorten of intensiveren op eerstejaarsuitval. Dit kan veroorzaakt worden door de relatief korte tijd dat de maatregel van kracht is: positieve resultaten van deze maatregel worden mogelijk pas later zichtbaar. Deze resultaten zijn in lijn met de resultaten van afgelopen meting: ook toen werden er (nog) geen effecten gevonden.

Tabel 2.6: Effect van verkorten en intensiveren van opleidingen op niveaus 2, 3 en 4 op eerstejaarsuitval

		Exp(B)	95% CI
M1	Verkorten op niveau 2/3	1,01	[0,98;1,04]
	Verkorten op niveau 4	1,01	[0,98;1,03]
M2	Intensiveren op niveau 2/3	1,01	[0,98;1,04]
	Intensiveren op niveau 4	1,01	[0,98;1,03]
M3	Verkorten op niveau 2/3	1,02	[0,97;1,06]
	Verkorten op niveau 4	1,00	[0,97;1,03]
	Intensiveren op niveau 2/3	1,00	[0,96;1,04]
	Intensiveren op niveau 4	1,00	[0,98;1,03]

Bron: DUO, n = 263.282; * p < 0.05; ** p < 0.01

Uit tabel 2.7 blijkt dat zowel het verkorten als het intensiveren van opleidingen zowel in bol als bbl geen directe relatie hebben met eerstejaarsuitval.

Tabel 2.7: Effect van verkorten van opleidingen binnen leerwegen bol en bbl op eerstejaarsuitval

		Exp(B)	95% CI
M1	Verkorten binnen leerweg bol	0,99	[0,97;1,01]
	Verkorten binnen leerweg bbl	1,01	[0,98;1,03]
M2	Intensiveren binnen leerweg bol	1,00	[0,98;1,02]
	Intensiveren binnen leerweg bbl	1,01	[0,98;1,04]
M3	Verkorten binnen leerweg bol	1,00	[0,97;1,02]
	Verkorten binnen leerweg bbl	1,00	[0,95;1,05]
	Intensiveren binnen leerweg bol	1,00	[0,98;1,03]
	Intensiveren binnen leerweg bbl	1,02	[0,98;1,07]

Bron: DUO, n = 267.960; * p < 0.05; ** p < 0.01

Uit tabel 2.8 blijkt dat meer begeleide onderwijsuren niet direct gerelateerd zijn aan minder eerstejaars uitval. Aangezien er geen effect is, wordt er geen verdere mediatie-analyse uitgevoerd.

Tabel 2.8: Effect van meer begeleide onderwijsuren op eerstejaarsuitval

		Exp(B)	95% CI
M1	Meer BOT	1,00	[0,99;1,02]

Bron: DUO, n = 232.510; * p < 0.05; ** p < 0.01

De resultaten uit de analyses komen wel overeen met wat uit de vragenlijsten naar voren komt: deze effecten worden door de instellingen en opleidingen zelf momenteel ook nog niet verwacht, net zoals afgelopen meting.

2.6 Samenvatting

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. Dit zijn de belangrijkste bevindingen met betrekking tot de invoering en de effecten van de maatregelen tot nu toe.

- De voortgang van de implementatie lijkt voorspoedig te gaan: het overgrote merendeel van de instellingen en/of opleidingen geeft aan dat hun opleidingen voldoen aan de studieduureisen en aan de nieuwe urennorm. Het aantal uren BOT is in de meerderheid van de gevallen toegenomen in vergelijking met de situatie vóór de invoering van de nieuwe urennorm, het aantal uren BPV is veelal gelijk gebleven. Extra uren BOT worden vooral ingevuld met meer uren voor beroepsgerichte vakken en keuzedelen. Er zijn op instellingsniveau relatief weinig beleidswijzigingen doorgevoerd. Op opleidingsniveau heeft de nieuwe urennorm meer tot veranderingen geleid.
- Hoe dichterbij het primaire proces, hoe minder tevreden men is met de wijze waarop de nieuwe urennorm is uitgevoerd. Belangrijke reden waarom docenten minder tevreden zijn is de toegenomen werkdruk, en studenten zouden de toegevoegde waarde van meer BOT niet zien; zij willen meer praktijk. Leerbedrijven zijn wisselend tevreden; ontevredenheid hangt vooral samen met de uren BPV, dit zouden zij graag meer zien.
- Het belangrijkste knelpunt bij de invoering van de studieduureisen was het feit dat er (te) veel veranderingen/vernieuwingen tegelijkertijd aangepakt en ingevoerd moesten worden. De invoering van de urennorm leidde tot meer problemen. Op opleidingsniveau hingen deze problemen met name samen met het intensievere gebruik van ruimten/gebouwen en de programmering van de lesuren.

- Voor de latere cohorten lijkt het onderwijs uitdagender, is de kwaliteit van het onderwijs beter, wordt er meer maatwerk geleverd en meer begeleiding geboden. Een verhoogde onderwijskwaliteit komt echter volgens de ondervraagden niet door het verkorten en/of intensiveren, maar door andere maatregelen. Verder lijken de respondenten de verwachtingen gevormd door de beleidstheorie weinig te steunen; de maatregelen zouden vooral leiden tot meer contacturen. Wel denkt men dat mbo-opleidingen in 2016-2017 aantrekkelijker geworden zijn voor instromende studenten uit het vo. Bij de opleidingen waar het aantal BPV-uren is afgenomen, geeft een deel van de respondenten aan dat dat negatieve gevolgen heeft. Deze gevolgen zijn met name zichtbaar bij de leerbedrijven: studenten zijn minder inzetbaar en bedrijven krijgen hierdoor minder terug voor hun inspanningen.
- Multilevelanalyses laten geen significante effecten zien van de maatregelen op eerstejaarsuitval.

Verdwijnen drempelloze instroom mbo-2

3.1 Inhoud van de maatregel

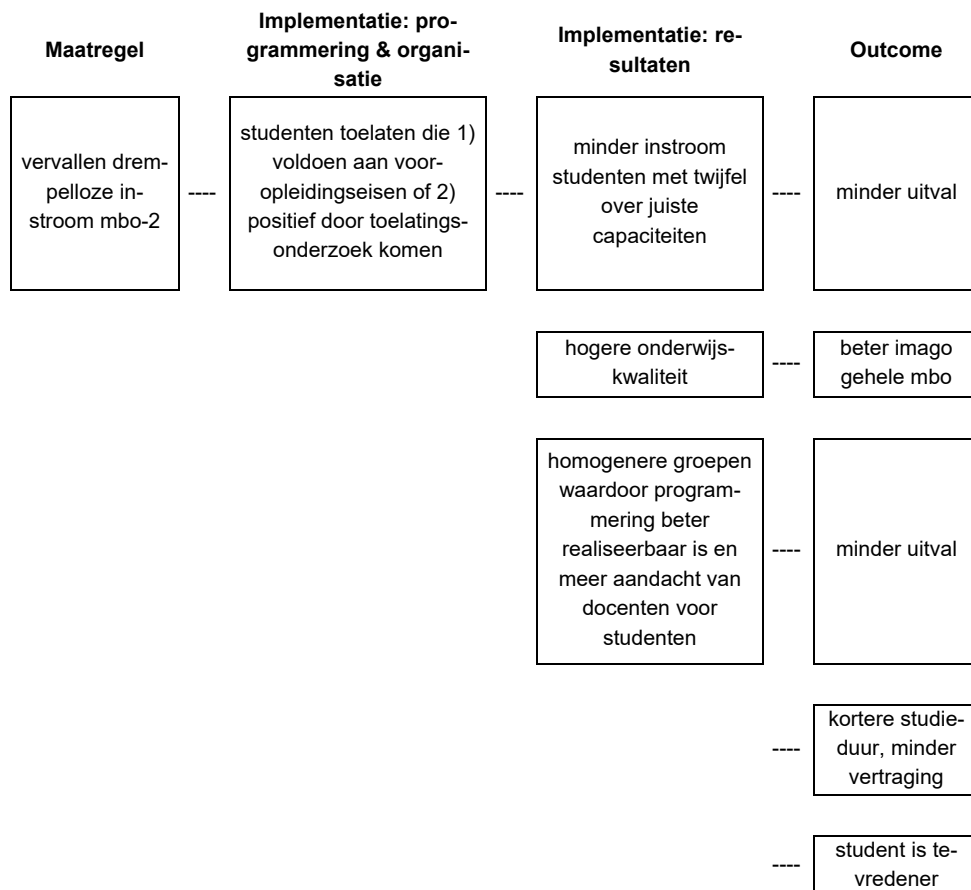
In de memorie van toelichting³ geeft men aan dat één van de grote oorzaken van uitval uit mbo-2-opleidingen kan worden gevonden in de instroom van ongediplomeerde studenten, “waarvan betwijfeld moet worden of zij de passende capaciteit hebben”. Doordat nu voor alle mbo-2-opleidingen vooropleidingseisen gelden, stromen er alleen studenten in die in principe in staat zouden moeten zijn om de opleidingen met succes af te ronden. Het idee is dat hiermee de studentpopulatie in mbo-2 meer homogeen zal worden en dat opleidingen zich meer kunnen richten op beroepsvorming en versterking van de samenhang met mbo-3 en mbo-4.

3.2 Beleidstheorie

In combinatie met de intensivering van het onderwijs (hoofdstuk 2) wordt verwacht dat het verdwijnen van de drempelloze instroom 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. Met de homogenisering van de groep die een mbo-2-opleiding volgt, wordt beoogd de uitval en studievertraging te verminderen, studenten meer tevreden te maken en een beter imago van het mbo als geheel te bewerkstelligen.

3 Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 187, nr. 3.

Schematisch ziet de beleidstheorie er als volgt uit:



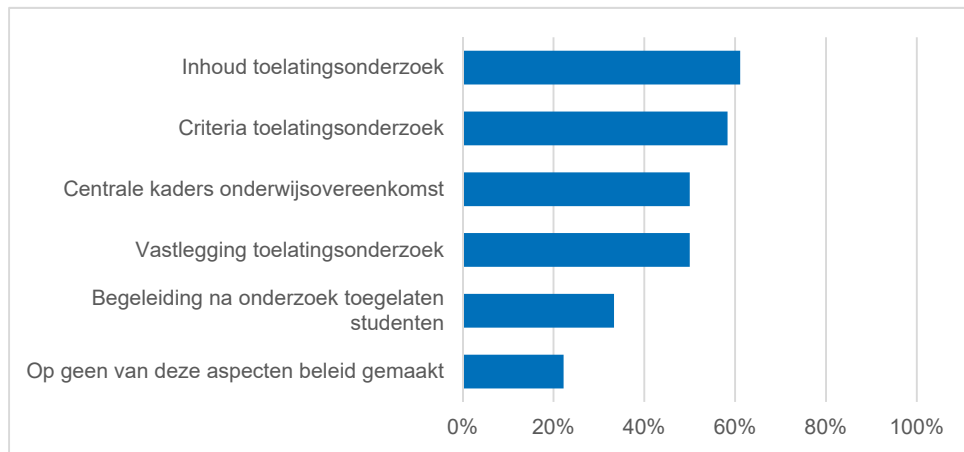
3.3 Invoering van de maatregel

Aandacht in beleid

Aan de beleidsmedewerkers op instellingsniveau is gevraagd in hoeverre er ten behoeve van de afschaffing van de drempelloze instroom in mbo-2 specifiek beleid is gemaakt. Dat is niet altijd het geval; bijna 80 procent van de instellingen doet dat wel, zo'n 20 procent (nog) niet (figuur 3.1). Op iets meer dan 60 procent van de instellingen is er beleid gemaakt ten aanzien van de inhoud van het toelatingsonderzoek en op net iets minder dan 60 procent van de instellingen zijn (ook) de criteria voor toelatingsonderzoek in beleid vastgelegd. Ongeveer de helft van de instellingen schetst centrale kaders

voor de onderwijsovereenkomst. Eén op de drie instellingen maakt ook beleidsafspraken over de (extra) begeleiding tijdens de opleiding van studenten die na een toelatingsonderzoek zijn toegelaten. Op alle punten is hierin ten opzichte van de 1-meting een toename te zien. Al met al kunnen we concluderen dat de meeste instellingen actief aan de slag zijn met het maken van beleid ten aanzien van de drempelloze instroom en dat dit beleid zich met name richt op de toelatingsonderzoeken.

Figuur 3.1: Sprake van beleid bij afschaffing drempelloze instroom

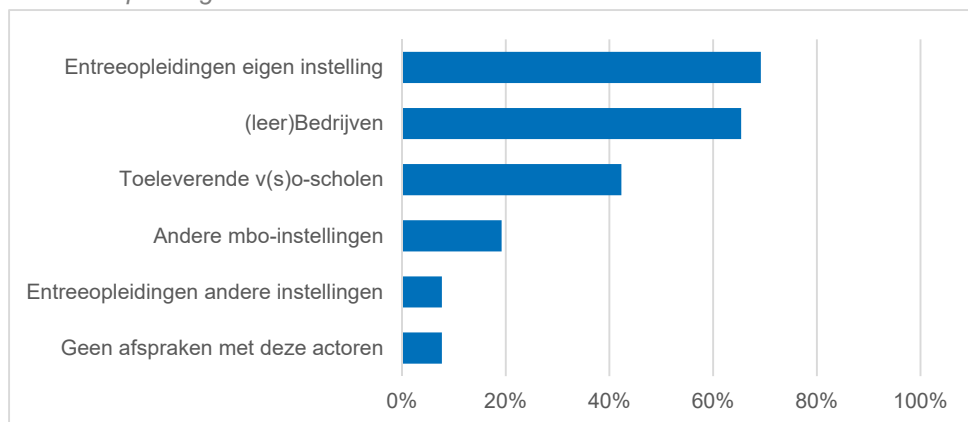


Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, n=36

Afspraken met andere partijen

Afspraken maken met verschillende belanghebbenden zijn nodig om de invoering van de drempelloze instroom zo soepel mogelijk te laten lopen. De meeste opleidingen maken afspraken met (deels externe) actoren omtrent de afschaffing van de drempelloze instroom (figuur 3.2). Het vaakst betreft dat afspraken met de entreeopleidingen binnen de eigen instelling en met leerbedrijven. Iets meer dan 40 procent van de opleidingen maakt (ook) afspraken met het toeleverend onderwijs. Een klein deel maakt afspraken met entreeopleidingen van andere instellingen. Daarmee kunnen we stellen dat met de meest directe belanghebbenden in de keten afspraken worden gemaakt.

Figuur 3.2: Afspraken met actoren met betrekking tot afschaffing drempelloze instroom niveau 2 opleidingen



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=26

Intakeprocedure

Op nagenoeg alle instellingen wordt een intake georganiseerd voor alle aspirant-studenten. In driekwart van de instellingen gebeurt dit op het opleidingsniveau. Op de helft van de instellingen wordt aangegeven dat de intake wezenlijk anders is dan het toelatingsonderzoek. In ongeveer een derde van de instellingen is de initiële intake veranderd naar aanleiding van de afschaffing van de drempelloze instroom. Hierbij geldt in de meeste gevallen dat de bestaande intake is uitgebreid met een gesprek of toets.

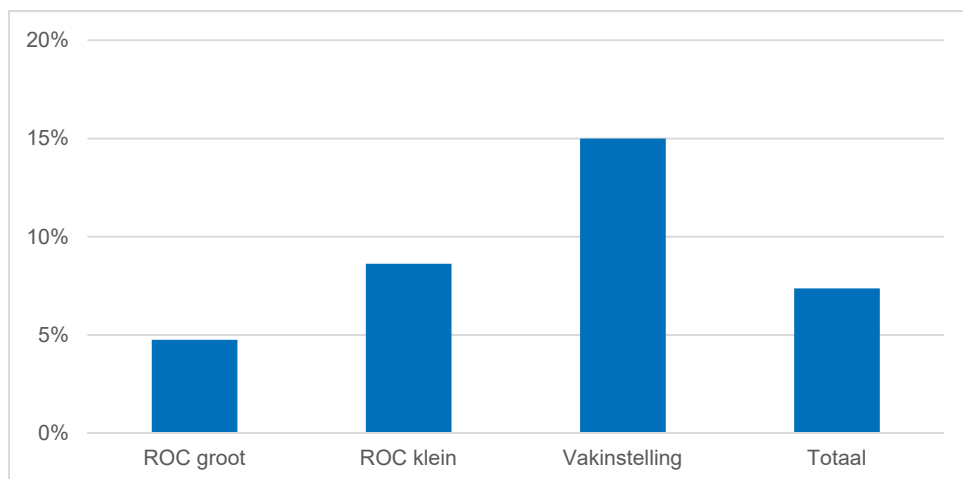
Over de intake van mbo-2 wordt in de casestudies benadrukt dat het gesprek zelf belangrijk is: zorgen dat over en weer de verwachtingen uitgesproken worden, dat het beroepsbeeld klopt. De keuze om de intake centraal of decentraal te regelen is per instelling verschillend, driekwart kiest ervoor het decentraal te organiseren. Een instelling die het wel centraal geregeld heeft, onderbouwt dat met de professionalisering van de intakers, maar merkt direct op dat die keuze wel een cultuurschok gaf onder de docenten die gewend waren zelf hun studenten 'uit te kiezen'. Toch zijn de ervaringen tot dusver positief.

De afschaffing van de drempelloze toegang tot mbo-2 heeft ervoor gezorgd dat een aantal instellingen de bestaande intakeprocedure weer even tegen het licht heeft gehouden. Alle instellingen die hierover gesproken zijn in de casestudies, merken op dat er eigenlijk altijd al een goede intakeprocedure bestond. Eén van de instellingen deelt op het gebied van de oprissing van de intake als good practice de inzet van acteurs in een intake-rollenspel. De intakekonders konden zo droog oefenen met het houden van effectieve intakegesprekken. Een ander goed voorbeeld dat in het kader van de intake genoemd wordt, is een LOB-project waarin regionaal wordt samengewerkt met de voscsholen in de omgeving en waarin met praktische opdrachten een beeld geschetst wordt van de mbo-opleidingen. Een andere instelling beschrijft als goed voorbeeld de interessetest die aankomende studenten moeten invullen. In de test wordt nadrukkelijk gevraagd naar redenen om voor een opleiding te kiezen en naar de interesses van de student. Aan het eind krijgen de studenten direct een terugkoppeling die bij twijfel leidt tot een nader gesprek met de aspirant-student.

Toelatingsonderzoek

Met het verdwijnen van de drempelloze toegang tot mbo-2 moeten studenten die er willen studeren een passende vooropleiding hebben of, als niet aan de toelatingseisen voldaan wordt, een toelatingsonderzoek ondergaan. In totaal voldoen de meeste studenten aan de toelatingseisen (figuur 3.3). Gemiddeld voldeed 7 procent van de aspirant-studenten die in schooljaar 2016-2017 wilden instromen niet aan de toelatingseisen. Dat percentage is op vakinstellingen en kleine roc's hoger dan op de grote roc's.

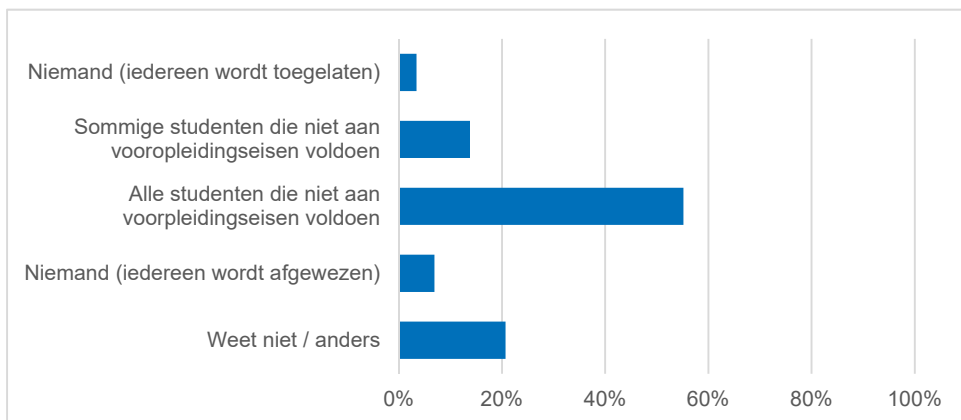
Figuur 3.3: Deel van de aanmelders dat voldoet niet aan de opleidingseisen



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=26

Desgevraagd blijken opleidingen niet altijd een toelatingsonderzoek af te nemen (figuur 3.4). Het bij niemand afnemen van een toelatingstoets kan twee redenen hebben: elke aspirant-deelnemer wordt toegelaten tot de opleiding, ongeacht of aan de toelatingseisen wordt voldaan (een keer genoemd) óf een aspirant-deelnemer die niet voldoet aan de toelatingseisen, wordt per definitie geweigerd (twee keer genoemd; deze opleidingen verwijzen de aanmelders naar de entreeopleiding). Bij net iets meer dan de helft van de opleidingen wordt het toelatingsonderzoek bij alle studenten die niet aan de toelatingseisen voldoen, afgenomen. In de casestudies kwam het toelatingsonderzoek uiteraard ook aan de orde. Eén van de instellingen licht toe dat bij aanmelding van ongediplomeerden voor mbo-2 eigenlijk altijd op inschrijving in de entreeopleiding wordt aangestuurd. Als uit het eerste gesprek van de intake echter blijkt dat iemand een twijfelgeval is, vindt er een verlengde intake plaats: extra gesprekken met de aspirant-student, intern onderzoek, analyse van een vaardigheden-/intaketest en contact met de toeleverende school. Overigens meldt deze instelling dat deze aanpak er ook al was toen er nog wel een drempelloze instroom mogelijk was.

Figuur 3.4: Welke studenten krijgen een toelatingsonderzoek?

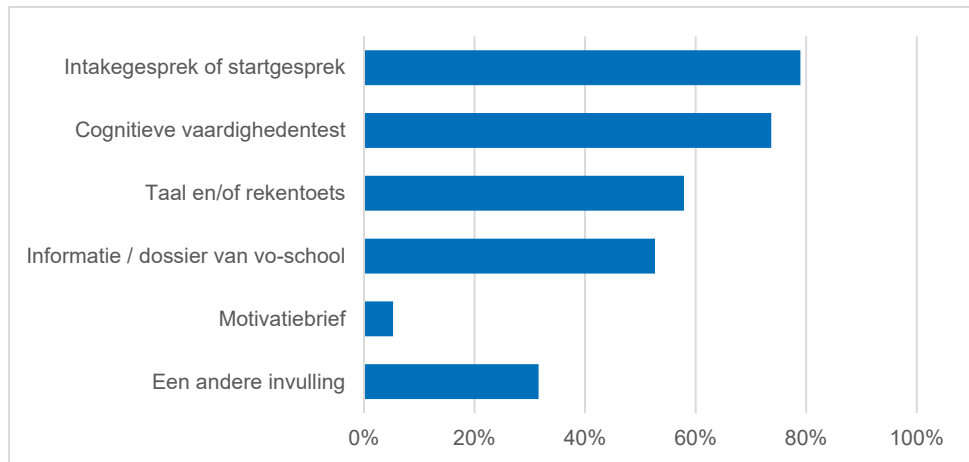


Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=29

De invulling van het toelatingsonderzoek varieert. De meeste instellingen kiezen er net als in vorige meting voor om in elk geval een intakegesprek af te nemen en veelal wordt er (ook) een cognitieve vaardigheidentest afgenomen (bijv. een AMN-test of MCT-M). Iets meer dan de helft van de opleidingen laat studenten bovendien (ook) een taal- en/of rekentoets maken (bijv. een TOA-toets). Eveneens ongeveer de helft van de opleidingen vraagt informatie over de aspirant-student op bij de vooropleiding van de betref-

fende leerling. Eén opleiding giet het toelatingsonderzoek in de vorm van een motivatiebrief. Ook wordt bij sommige opleidingen contact met de werkgever als invulling van het toelatingsonderzoek genoemd.

Figuur 3.5: Vormen van een toelatingsonderzoek

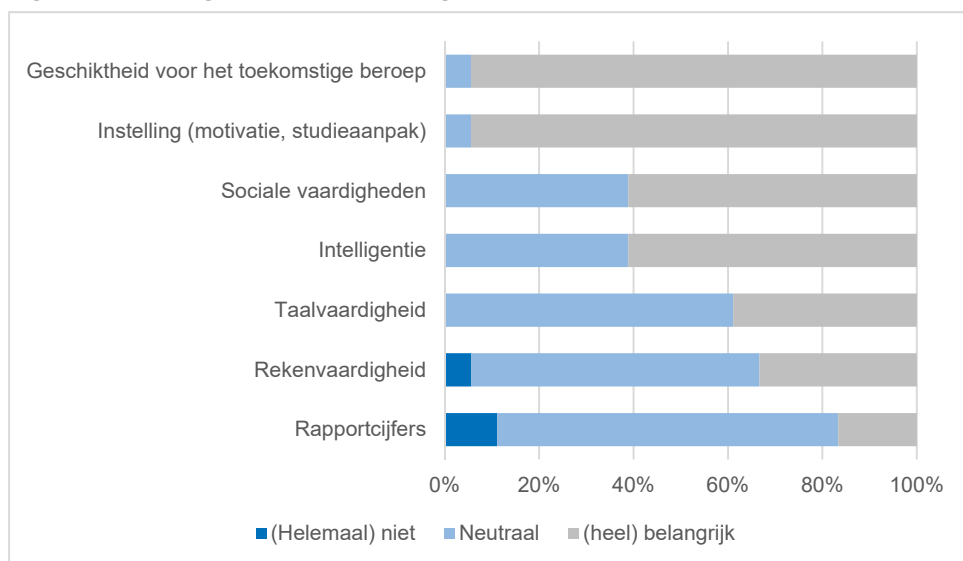


Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=19

We legden de opleidingen de vraag voor welke onderdelen binnen het toelatingsonderzoek nu het meest belangrijk zijn in de beslissing om een aspirant-student tot de opleiding toe te laten (figuur 3.6).

Het allerbelangrijkst vinden de opleidingen het dat ze op basis van het toelatingsonderzoek zien dat een student geschikt is voor het toekomstig beroep. Ook noemen vrijwel alle opleidingen dat de houding (motivatie, studieaanpak) van de aspirant-student medebepalend is. Voor net iets meer dan 60 procent van opleidingen is een positieve indruk van de sociale vaardigheden en de intelligentie van belang bij de beslissing iemand toe te laten. Iets minder vaak hechten opleiding belang aan voldoende taal- en rekenvaardigheid en het minst aan de rapportcijfers die behaald zijn op de vooropleiding.

Figuur 3.6: Belang onderdelen toelatingsonderzoek mbo-2



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=18

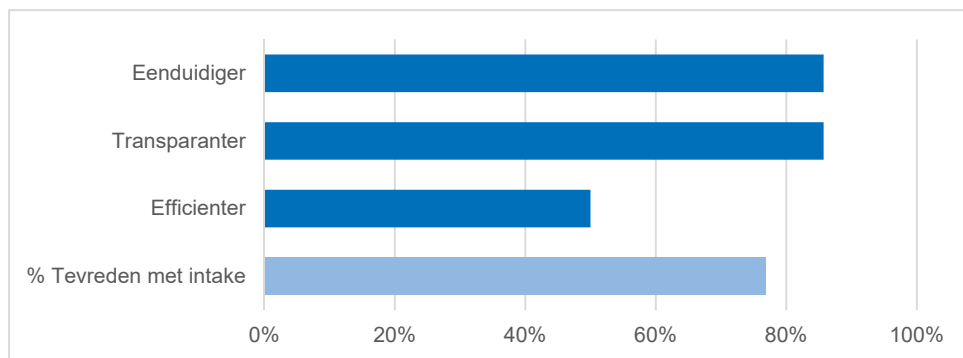
3.4 Ervaringen, knelpunten en gepercipieerde effecten

In deze paragraaf komen de ervaringen met, de knelpunten bij en de gepercipieerde effecten van het afschaffen van de drempelloze instroom aan de orde.

Tevredenheid/evaluatie toelatingsprocedure

Een groot deel van de opleidingen geeft aan de toelatingsprocedure zoals deze nu is ingericht – toelating op basis van vooropleiding dan wel toelatingstoets – eenduidiger en transparanter te vinden. Meer dan 80 procent van de opleidingen die meededen aan het onderzoek gaven dit aan. Een ruime meerderheid van bijna 80 procent van de opleidingen geeft aan (zeer) tevreden te zijn met de intake zoals deze nu is georganiseerd. Wel worden de (vernieuwde) procedures niet per se als efficiënter beschouwd.

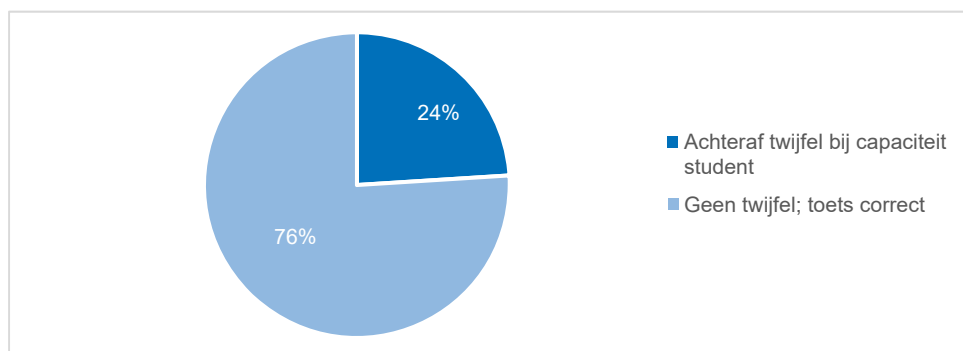
Figuur 3.7: Na afschaffing drempelloze instroom op mbo-2 werd de intake:



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, efficiëntie intake n=14, tevredenheid n=26.

Een belangrijk onderdeel van de afschaffing van de drempelloze instroom van mbo-2-opleidingen betreft de toelatingstoets die wordt afgenomen bij aspirant-studenten die niet voldoen aan de vooropleidingseisen. Een relevante vraag die hierbij opkomt, is in hoeverre op basis van een toelatingstoets goed bepaald kan worden of studenten geschikt zijn om de opleiding te volgen. Aan de contactpersonen van de opleidingen is gevraagd een inschatting te geven van het aandeel studenten dat is toegelaten op basis van een toets en waarbij achteraf bleek dat ze qua capaciteit de opleiding toch niet aankonden. De opleidingen geven aan dat in ongeveer een kwart van de gevallen de toelatingstoets niet effectief bleek te zijn en studenten zijn toegelaten die achteraf onvoldoende capaciteiten hadden. Niet nader onderzocht is de vraag in welke mate aspirant-studenten niet zijn toegelaten tot de opleiding terwijl ze het qua capaciteiten wel aan zouden moeten kunnen.

Figuur 3.8: Effectiviteit toelatingstoets mbo-2



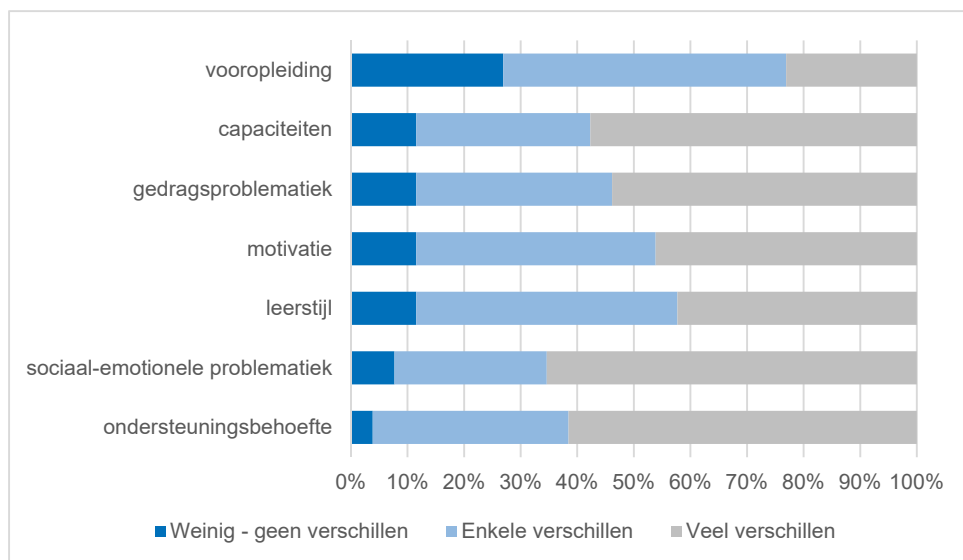
Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=19

Overigens blijkt uit de casestudies dat studenten steeds assertiever worden, en hun recht op plaatsing op een bepaald niveau op basis van hun vmbo-diploma steeds vaker opeisen. Dat zorgt er wel eens voor dat studenten eigenlijk toch cognitief te hoog geplaatst (moeten) worden. Ook de instroom in mbo-2 is niet voor iedere student het beste, er zijn studenten die veel meer kans van slagen hebben als ze wel naar een entreeopleiding zouden mogen. Op één van de instellingen speelt men daarom met het idee van een mbo-op-maat-traject, een soort speciaal mbo naast het regulier mbo met meer ruimte voor maatwerk, net als er naast het voortgezet onderwijs ook een speciaal voortgezet onderwijs bestaat.

Homogenisering populatie mbo-2-opleidingen

Een van de beoogde mechanismen achter de afschaffing van de drempelloze instroom in mbo-2 is dat hierdoor de studentpopulatie homogener wordt, waardoor studenten meer eenduidige aandacht van docenten krijgen. Aan de opleidingen is voorgelegd in hoeverre er verschillen zijn waar te nemen op verschillende kenmerken van de groep (figuur 3.9). Het is opvallend dat (net als in vorige meting) daar waar homogene groepen verwacht worden, uit de antwoorden juist blijkt dat er grote verschillen bestaan binnen groepen leerlingen qua capaciteit, ondersteuningsbehoefte en sociaal-emotionele problematiek en gedragsproblematiek. De groepen zijn wel redelijk homogeen te noemen als gekeken wordt naar de vooropleiding van de studenten.

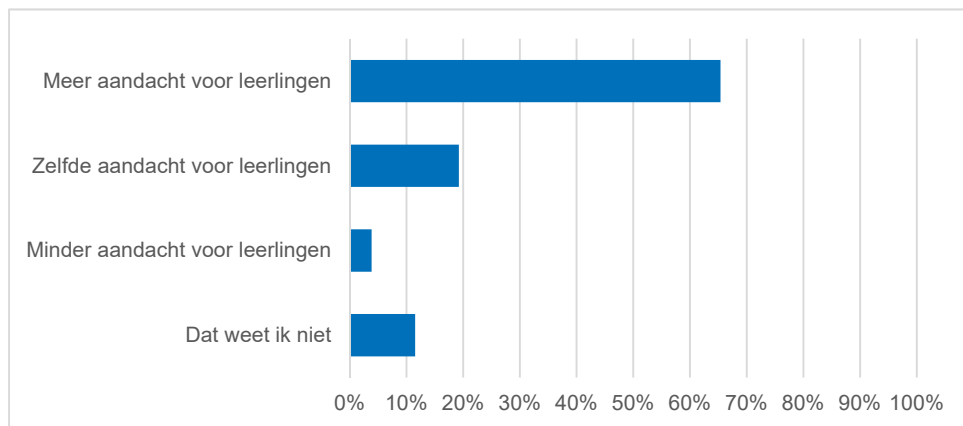
Figuur 3.9: Homogeniteit van mbo-2-opleidingen naar samenstellingskenmerken



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=26

Gezien de hoge mate van (gepercipieerde) heterogeniteit van de groepen studenten is het interessant om na te gaan in hoeverre bij de opleidingen de veronderstelling leeft dat studenten in homogene groepen meer aandacht van de docent krijgen dan studenten in heterogene groepen. Onderstaande figuur laat zien dat maar liefst 60 procent van de contactpersonen bij opleidingen aangeeft dat studenten in homogene groepen meer aandacht krijgen. Klaarblijkelijk zit er wel potentie in het creëren van homogene groepen voor wat de aandacht van docenten betreft, maar slaagt de afschaffing van de drempelloze instroom er vooralsnog niet in om de groepen homogener te krijgen.

Figuur 3.10: Verondersteld effect van homogene groepen op aandacht voor studenten

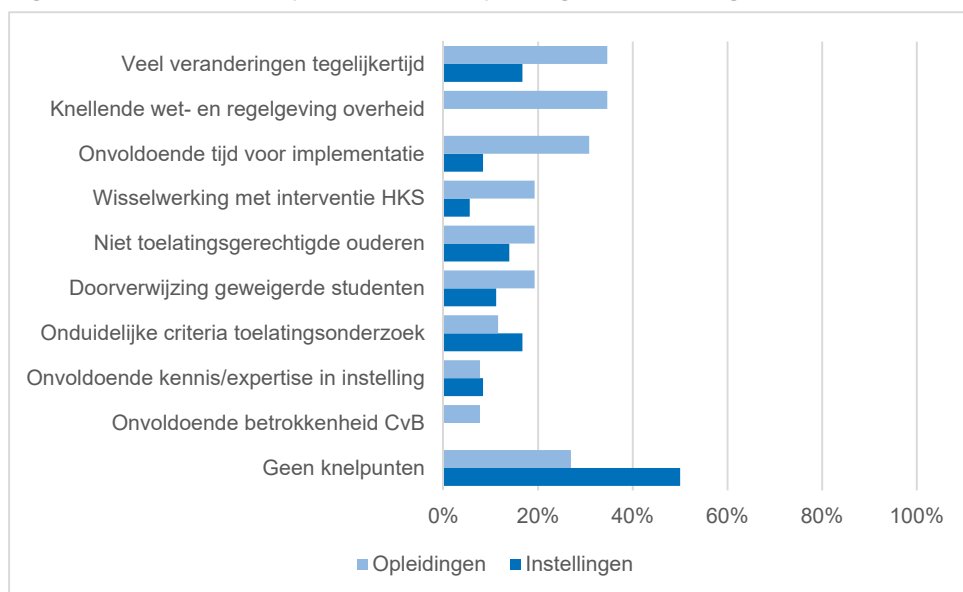


Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=26

Ervaren knelpunten

De helft van de instellingen geeft op beleidsniveau aan geen knelpunten te ervaren bij de afschaffing van de drempelloze instroom in de mbo-2-opleidingen. Bij de opleidingen is dit met 25 procent beduidend lager. De belangrijkste knelpunten voor *opleidingen* zijn de grote hoeveelheid veranderingen tegelijkertijd, de beperkte tijd om alles in te voeren en de knellende wet- en regelgeving vanuit de overheid. Dat laatste wordt overigens op beleidsniveau door geen enkele instelling aangegeven als knelpunt. De onduidelijkheid rondom de criteria voor het toelatingsonderzoek en de hoeveelheid veranderingen die tegelijkertijd moeten worden doorgevoerd worden op het beleidsniveau als belangrijkste knelpunten beschouwd.

Figuur 3.11: Ervaren knelpunten door de opleidingen en instellingen

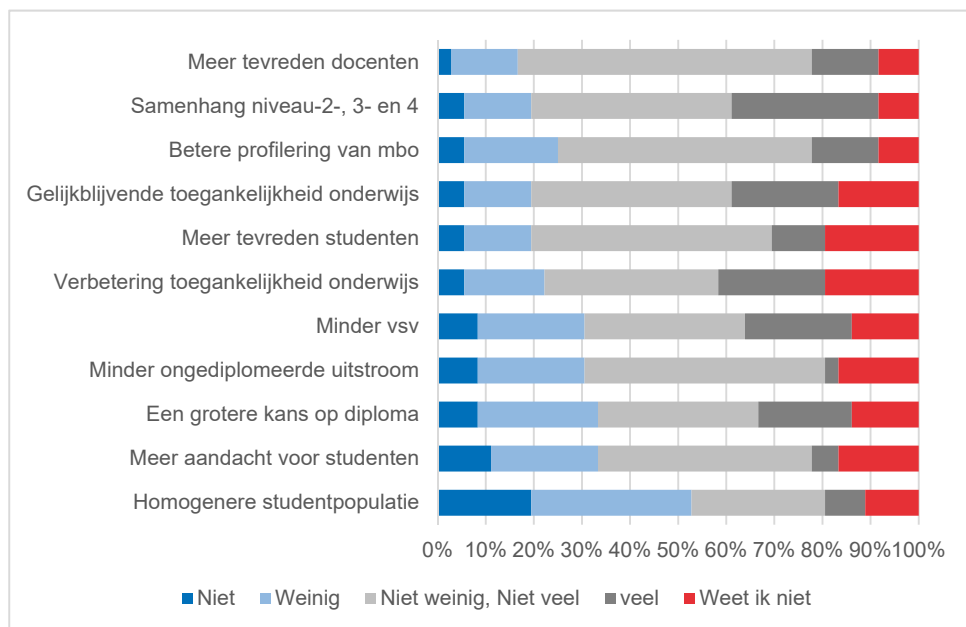


Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau n=26, beleidsniveau n=36

Gepercipieerde effecten

In de beleidsvragenlijst is gevraagd naar de bijdrage aan verschillende uitkomsten die het verdwijnen van de drempelloze instroom in mbo-2 mogelijk kan hebben. Een groot deel van de instellingen verwacht dat de verdwijning van de drempelloze instroom een bijdrage kan leveren aan een grotere tevredenheid van docenten (75%). Ook wordt door de verdwijning van de drempelloze instroom een bijdrage verwacht aan de samenhang van mbo-2, -3- en -4-opleidingen en een verbetering van de profilering van het mbo als geheel. Het is opvallend dat de verwachtingen het minst sterk zijn wanneer het gaat om de bijdrage aan homogeneren groepen en de aandacht die docenten aan de studenten kunnen geven, terwijl hier de meest directe effecten te verwachten waren.

Figuur 3.12: Gepercipieerd effect van afschaffing drempelloze instroom



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

Ook in de casestudies wordt niet altijd onderschreven dat het verdwijnen van de drempelloze instroom in mbo-2 heeft geleid tot homogeneren groepen, minder zorgvraag en meer tijd voor begeleiding. De zorgbehoefte is in de ogen van de bevroegde instellingen eerder groter geworden: leerlingen die voorheen naar mbo-1 gestuurd zouden worden (ook al hadden ze een vmbo-diploma), kunnen door de komst van entreeopleidingen daar nu niet meer terecht en stromen direct in een mbo-2-opleiding in.

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

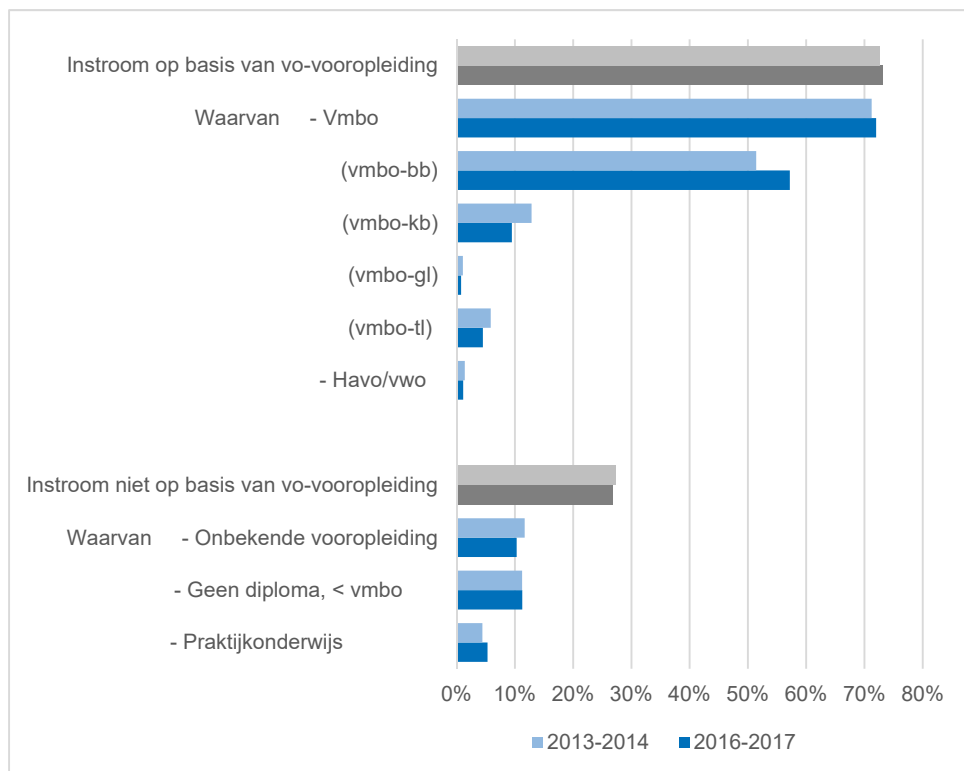
In deze paragraaf kijken we naar het effect van het afschaffen van de drempelloze instroom op instroom en studieuitval.

Instroom

Wanneer we kijken naar het vooropleidingniveau van de instromers in mbo-2 en daarbij een vergelijking maken tussen cohort 2013-2014 en cohort 2016-2017 (figuur 3.13), dan blijkt deze op de meeste punten nagenoeg gelijk aan hoe het was. Het grootste

verschil dat zichtbaar is, is de toename in instroom vanuit vmbo-b. Het aandeel jongeren dat vanuit vmbo-b instroomt, neemt toe van 51 naar 57 procent. Daartegenover staat een daling van de instroom vanuit de hogere vmbo-leerwegen.

Figuur 3.13: Instroom mbo-2, naar vooropleiding en cohort

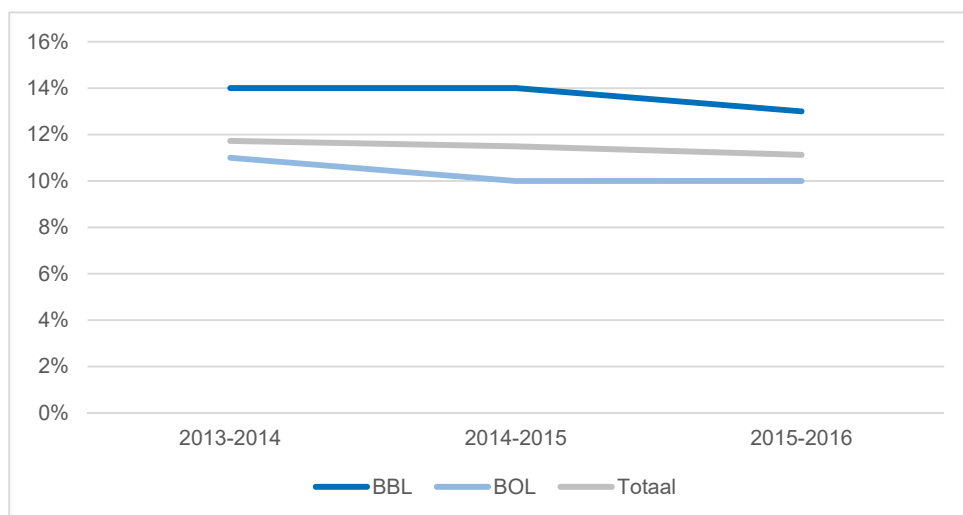


Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed. N(2013-2014)=40.993, N(2016-2017)=36.784

Uitval eerstejaars

Op basis van DUO-data is voor drie instroomcohorten vastgesteld of de studenten die in hun eerste jaar aan een opleiding begonnen zijn, een jaar later nog studeren óf een diploma gehaald hebben. Studenten die niet meer studeren en ook geen diploma behaald hebben, zijn in deze definitie geregistreerd als eerstejaarsuitval. Figuur 3.14 laat zien dat zich in lijn met de verwachting inderdaad een lichte daling voordoet in de het aantal mbo-2-studenten dat tijdens of direct na het eerste jaar zonder diploma de opleiding verlaat. Voor invoering van de maatregel lag het gemiddeld percentage eerstejaarsuitval op 12 procent, twee jaar later is dit iets gedaald naar 11 procent.

Figuur 3.14: 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. N(2013-2014)= 40.993, N(2014-2015)= 38.809, N(2015-2016)=37.654.

Om vast te stellen of de daling toe te schrijven is aan de invoering van de maatregel, is een multilevelanalyse uitgevoerd waarin is nagegaan in hoeverre kernelementen van de maatregel (in dit geval het al dan niet voldoen aan de toelatingseisen) de kans op uitval beïnvloedt (tabel 3.1). Het aanscherpen van de toelatingseisen van de entreeopleiding blijkt onder constanthouding van de controlevariabelen vooralsnog geen effect te hebben op eerstejaarsuitval.

Tabel 3.1: Multilevelanalyse eerstejaarsuitval mbo-2

	Exp(B)	95% CI
Studenten die niet voldoen aan vooropleidingseisen	1,00	[1;1]

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed; n = 36.962; * p < 0.05; ** p < 0.01
Gecontroleerd voor geslacht, etniciteit, handicap, apcg, cohort, sector, leerweg en niveau (indien van toepassing).

3.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk is gekeken naar het opheffen van de drempelloze instroom in mbo-2. Vanuit de beleidstheorie werd verwacht dat daarmee de studentpopulatie homogener zou worden, waardoor het voor docenten makkelijk zou worden om gericht aandacht aan studenten te besteden. Samen met het intensiveren van de opleiding zou dit moeten kunnen leiden tot meer tevreden studenten, een hoger rendement (of lagere uitval als de inverse daarvan) en een beter imago van het mbo. We vatten kort de bevindingen samen.

- Op de meeste instellingen bestond er ook voorafgaand aan de invoering van deze maatregel reeds een toelatingsprocedure voor aspirant-studenten. Wel is men naar aanleiding van de maatregel de intakeprocedure veelal gaan fine-tunen. Zo'n 80 procent van de instellingen is een aantal zaken daaromtrent in beleid gaan veranderen, het vaakst met betrekking tot de inhoud en de criteria van het toelatingsonderzoek.
- Belangrijke samenwerkingspartners in de vormgeving van de toelatingsprocedure zijn de partijen in de directe onderwijsketen: entreeopleidingen binnen de eigen instelling en leerbedrijven.
- Voor aspirant-studenten die niet voldoen aan de toelatingseisen voor mbo-2 - in 2016-2017 gold dat voor gemiddeld 7 procent van de aanmelders - organiseren de meeste opleidingen een toelatingsonderzoek, veelal in de vorm van een (extra) gesprek en/of een vaardighedentoets. Daarbij is het inzicht dat verkregen wordt in de geschiktheid van de toekomstige student voor het beroep en diens studiehouding het belangrijkste bij de beslissing om de student daadwerkelijk tot de opleiding toe te laten.
- In de ogen van de opleidingen is de intake met de komst van deze beleidsmaatregel eenduidiger en transparanter geworden. De meerderheid is er dan ook tevreden over. De effectiviteit van het toelatingsonderzoek is nog niet helemaal op orde. Zo geven de opleidingen aan dat ongeveer een kwart van de studenten die op basis van een toelatingstoets instromen toch niet de juiste capaciteiten blijkt te hebben om de opleiding te voltooien.
- Qua homogeniteit van de groep merken de opleidingen op dat die er is wanneer gekeken wordt naar vooropleiding, maar beduidend minder wanneer het gaat om capaciteiten, gedragsproblematiek, sociaal-emotionele problematiek en ook wat betreft de ondersteuningsbehoefte. Opleidingen verwachten van meer homogeniteit wel een positief effect: hoe homogener de groep, des te meer aandacht er voor studenten zou moeten zijn.
- Wat betreft de knelpunten is het opmerkelijk dat die op instellingsniveau minder ervaren worden dan op opleidingsniveau. De drie meestgenoemde knelpunten zijn op

instellingsniveau het te veel aan gelijktijdige veranderingen, onduidelijke criteria voor toelating en het omgaan met ouderen die willen instromen maar niet voldoen aan de toelatingscriteria. Op opleidingsniveau wordt de top-3 van meest genoemde knelpunten gevormd door de ervaring van te veel veranderingen tegelijk, knellende wet- en regelgeving en onvoldoende tijd voor implementatie.

- Wat merken instellingen van de afschaffing van de drempelloze instroom? Tot dusver zal het volgens één op drie instellingen leiden tot meer samenhang tussen mbo-2, -3 en -4. Tegelijkertijd verwacht men tevredener docenten en een betere profilering van het mbo als geheel als gevolg van de afschaffing van de drempelloze instroom.
- Merkbare effecten op de instroom en uitval zijn er (nog) niet. Ondanks dat de instroom wel iets verandert (meer vmbo-b, minder hogere niveaus vmbo) en de uitval ook iets afneemt, is op basis van de multilevelanalyse de afname in uitval niet toe te schrijven aan de verandering in de toelating.

Invoering entreeopleiding

4.1 Inhoud van de maatregel

De omvorming van niveau-1-opleidingen naar entreeopleidingen vindt z'n oorsprong in het Actieplan Focus op Vakmanschap 2011-2015⁴. Met de maatregel worden de entreeopleidingen apart van de overige mbo-niveaus gepositioneerd. Kenmerken van de nieuwe entreeopleiding zijn:

- de maximale duur is één jaar;
- de opleiding bereidt voor op doorstroom naar mbo-2 of instroom op de arbeidsmarkt;
- de bol-variant bevat minimaal 1.000 klokuren waarvan minimaal 600 uren begeleide onderwijstijd (BOT). In de bbl geldt een minimumnorm van 200 uren BOT⁵;
- de opleiding is alleen toegankelijk voor studenten die niet aan de vooropleidingseisen voor mbo-2, mbo-3 of mbo-4 voldoen en niet meer volledig leerplichtig zijn (m.u.v. de (ingedaalde) entreeopleiding in het vmbo of pro);
- instellingen kunnen studenten alleen weigeren voor een entreeopleiding als deze studenten al twee jaar ingeschreven zijn geweest in een entreeopleiding;
- binnen vier kalendermaanden na aanvang van de opleiding moet een bindend studietoeladingsadvies gegeven worden, waarbij ook advies kan worden uitgebracht over een wenselijke verandering van leerweg dan wel keuze voor een bepaald profiel⁶.

4.2 Beleids Theorie

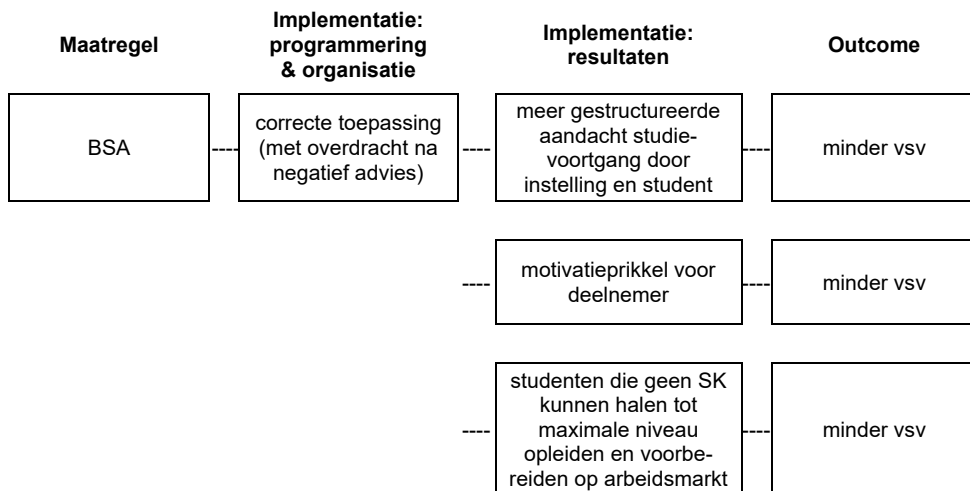
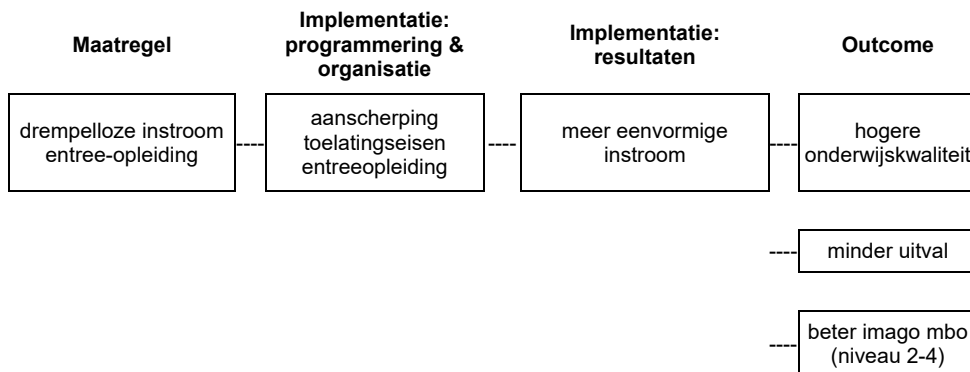
Met de invoering van entreeopleidingen wordt beoogd kwaliteit en rendement te verhogen en uitval te verlagen. Studenten die geen startkwalificatie kunnen behalen worden zo goed mogelijk voorbereid op werk. De 'werkzame bestanddelen' in deze maatregel worden gevormd door een meer uniforme instroom en intensivering van het onderwijs. De BOT-norm voor entreeopleidingen is zo ingericht dat er meer ruimte is voor maatwerk (inclusief individuele coaching en loopbaanbegeleiding), maar ook voor intensivering van het taal- en rekenonderwijs.

4 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 524, nr. 88.

5 WEB, artikel 7.2.7, lid 3a en lid 4.

6 Haan, M. de (2016). Het Bindend Studietoeladingsadvies in de Entreeopleiding. Woerden: MBO Raad.

Een ander belangrijk element van de maatregel is het bindend studieadvies (BSA) dat binnen vier maanden nadat de student aan de entreeopleiding is begonnen, moet worden afgegeven. Met dit studieadvies wordt beoogd dat er meer aandacht is voor de studievoortgang van studenten, dat de student meer gemotiveerd raakt om de entreeopleiding met succes af te ronden en dat het een maximale voorbereiding op de arbeidsmarkt geeft voor jongeren die geen startkwalificatie kunnen behalen. In onderstaand overzicht is de beleidstheorie achter de invoering van de entreeopleidingen schematisch weergegeven.



4.3 Invoering van de maatregel

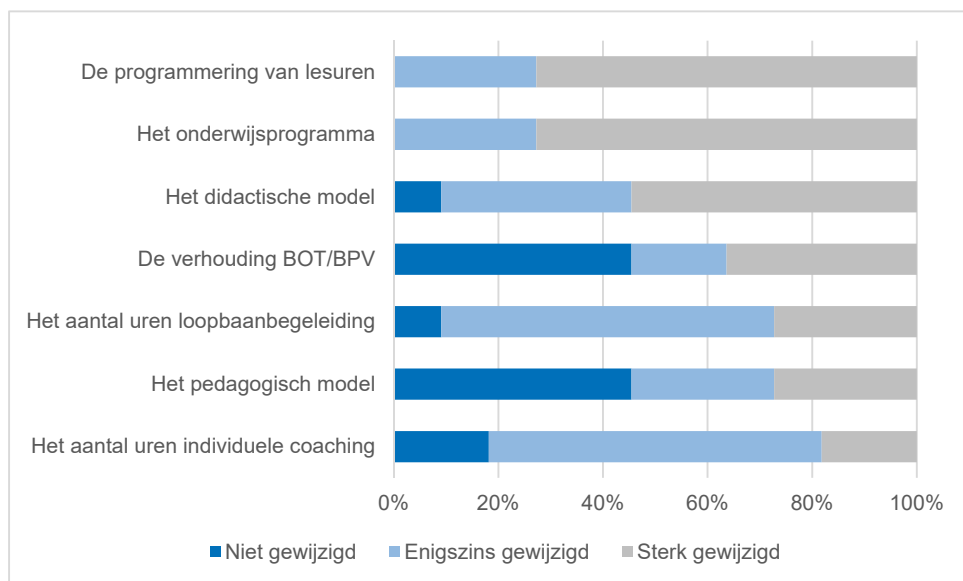
In deze paragraaf beschrijven we hoe de invoering van de entreeopleiding vorm krijgt in de instellingen. We gaan daarbij achtereenvolgens in op de veranderingen die instellingen doormaken bij de vervanging van niveau-1-opleidingen door entreeopleidingen, op de intakeprocedure, op de invoering van het bindend studieadvies en op de samenwerking met externe partijen.

Verandering van niveau-1 naar entree

Alle instellingen die aan het onderzoek deelnamen, boden ook voor de invoering van de entreeopleiding de voormalige niveau-1-opleiding aan. De overgrote meerderheid heeft op instellingsniveau afspraken gemaakt over de toelating van studenten, onderwijsondersteuning voor entreestudenten (zowel eerstelijns als tweedelijns) en de door- en uitstroom van entreestudenten. Nog altijd meer dan de helft van de instellingen maakt op centraal niveau afspraken met vo-opleidingen over de begeleiding van onge-diplomeerde uitval naar het mbo en met gemeente/RMC over de begeleiding naar werk na de opleiding. Die afspraken zijn niet altijd anders dan de afspraken die er al waren, in elk geval wat betreft de wijze van onderwijsondersteuning. Afspraken die het vaakst veranderd zijn, zijn afspraken over de toelatingseisen, de toelatingsprocedure en de afspraken met gemeente/RMC over de toelating naar werk na afronding van de entreeopleiding.

Op opleidingsniveau wordt aangegeven dat qua onderwijs er vooral in de programmering van de lesuren en in het onderwijsprogramma (grote) wijzigingen zijn doorgevoerd (figuur 4.1). Daarnaast geeft ongeveer de helft van de opleidingen aan dat het didactisch model sterk gewijzigd is. Minst vaak gewijzigd is de verhouding BOT/BPV en het pedagogisch model. In de casestudies deelde een van de instellingen een goed voorbeeld van een verandering: op deze school zijn ze in de entreeopleidingen begonnen met het werken met PBS (Positive Behavioural Support) en dat werkt zoals beoogd merkbaar door in het welbevinden van de studenten die de school voor het eerst 'een gezellige school' noemen. Plan is om deze ervaring ook op de hogere niveaus uit te rollen.

Figuur 4.1: Veranderingen ten opzichte van voormalige niveau-1-opleidingen



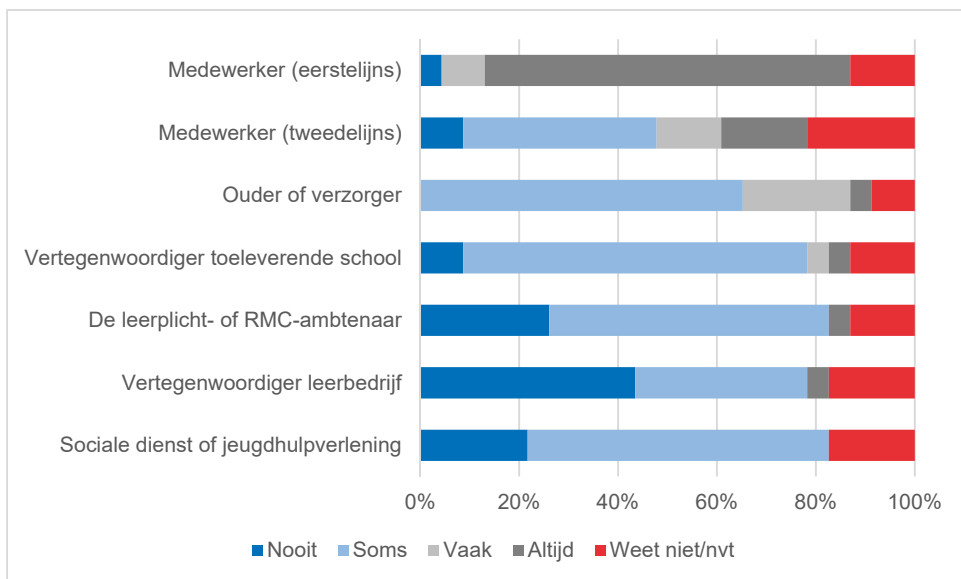
Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=11

Intakeprocedure

De intake van entreestudenten is op ongeveer een derde van de instellingen centraal geregeld, op zo'n 40 procent gebeurt dat decentraal en op weer een derde gebeurt het per opleiding. De organisatie van de intake per opleiding is echter vooral gebruikelijk op grote roc's.

Wie zijn er aanwezig bij de intake? Dat verschilt, zo laat figuur 4.2 zien. Vaak is dat in elk geval een eerstelijnsmedewerker van de opleiding, met vaak daarbij een medewerker tweedelijns en/of de ouders/verzorgers van de potentiële entreestudent. Een enkele keer zit er ook een vertegenwoordiger van de toeleverende school bij. Minder gebruikelijk is het dat er een leerplichtambtenaar, een vertegenwoordiger van een leerbedrijf of een medewerker van de sociale dienst/jeugdhulpverlening bij dit gesprek aanschuift.

Figuur 4.2: Aanwezigen bij intakegesprek (instroom 2016-2017)



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, n=23

BSA

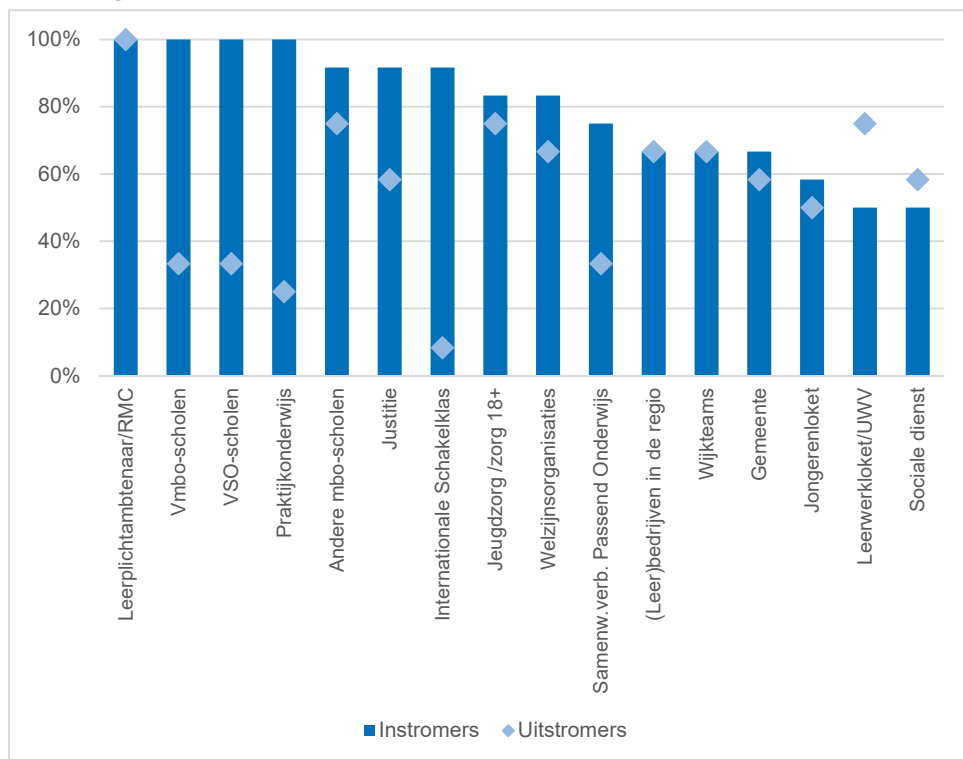
Alle opleidingen die hun ervaringen in de enquête deelden, geven hun entreestudenten binnen maximaal vier maanden een bindend studieadvies. De adviezen die zijn uitgebracht, bevatten vrijwel allemaal ten minste afspraken over extra begeleiding en extra lessen. Het komt beduidend minder voor dat er in de uitgebrachte BSA's gestuurd is op vertrek uit de opleiding. In totaal heeft, volgens opgaaf van de aan dit onderzoek deelnemende opleidingen, ongeveer negen procent de opleiding vanwege een negatief BSA moeten verlaten. Aan dat negatieve BSA ligt vaak een mix van redenen ten grondslag. Vaak heeft het (ook) te maken met: onvoldoende studieresultaten, onvoldoende motivatie, gedragsproblematiek of persoonlijke omstandigheden. Minder vaak zijn onvoldoende cognitieve vaardigheden genoemd als reden voor een negatief BSA. Het uitbrengen van een BSA moet aan een aantal voorwaarden voldoen. Opleidingen geven aan er (redelijk) goed in te slagen om een voortgangsgesprek met de deelnemer te voeren, de betreffende student in het teamoverleg te bespreken, een schriftelijke mededeling van het bindend studieadvies te versturen en het BSA te verantwoorden. Twee instellingen geven aan dat ze er nog niet aan hebben gedacht om een beroepsmogelijkheid in het negatieve BSA te vermelden. Als een negatief BSA is gegeven, worden de betreffende studenten het vaakst richting arbeidsmarkt of gemeente begeleid. Begeleiding naar een andere entreeopleiding (al dan niet binnen de eigen instelling) komt weinig voor, aldus de opleidingen.

Desgevraagd geven instellingen in de casestudies aan dat er nog wel ruimte voor verbetering is voor de wijze waarop het bindend studieadvies gegeven wordt. Nog meer aandacht voor individuele begeleiding en echt maatwerk. Ook geeft een aantal instellingen aan dat de termijn van vier maanden eigenlijk te kort is, enerzijds voor de opleidingen om zich een goed beeld te kunnen vormen van de student, anderzijds voor de studenten omdat deze beperkt tijd hebben om te laten zien wat ze kunnen.

Samenwerking met externe partijen

Figuur 4.3 geeft een weergave van de samenwerking met externe partijen omtrent instromers (blauwe staafjes) en uitstromers (lichtblauwe wybertjes). In één oogopslag is te zien dat er in het kader van instromers vaker met verschillende externe partijen wordt samengewerkt dan wanneer het gaat om uitstromers. Zo werken álle bevroegde opleidingen samen met de leerplichtambtenaar, vmbo-scholen, vso-scholen en praktijkonderwijs samen. Nog eens zo'n 80 tot 90 procent van de opleidingen werkt met het oog op instromers samen met andere mbo-scholen, justitie en vertegenwoordigers van internationale schakelklassen (ISK). Minst gebruikelijk (maar wel de praktijk op de helft van de opleidingen) is de samenwerking met het leerwerkloket en de sociale dienst. Met betrekking tot de uitstromers is de vaakstgenoemde samenwerkingspartner de leerplichtambtenaar (alle opleidingen), andere mbo-scholen, jeugdzorg en leerwerkloket (telkens ongeveer driekwart). Ook blijkt uit de casestudies dat, als het gaat over de instroom, entree nog niet altijd op het netvlies van alle externe partijen staat. Zoals één van de scholen het bijvoorbeeld beschrijft: "de gemeenten hebben bij ons hun kaartenbak nog niet geleegd". In de casestudies is ook gevraagd naar de samenwerking met leerbedrijven met het oog op de BPV van entreestudenten. Eén van de instellingen geeft aan dat er voor de leerbedrijven waar entreestudenten hun BPV volgen een speciale training wordt verzorgd, bijvoorbeeld over het omgaan met autisme en herkenning van stoornissen en verslaving.

Figuur 4.3: Externe partijen waarmee in studiejaar 2016-2017 werd samengewerkt met betrekking tot instromers en uitstromers



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=12

4.4 Ervaringen, knelpunten en gepercipieerde effecten

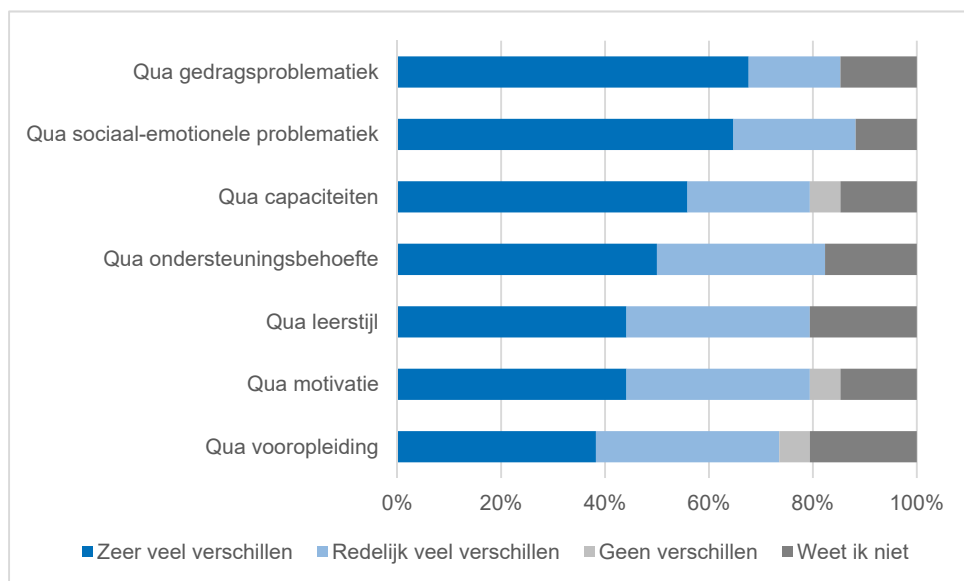
Deze paragraaf geeft een beschrijving van een aantal observaties vanuit instellingen en opleidingen met betrekking tot de ervaringen, knelpunten en gepercipieerde effecten van de invoering van entreeopleidingen: werkt één en ander tot dusver zoals beoogd?

Meer homogene instroom

Eén van de basisverwachtingen van de invoering van entreeopleidingen is dat deze leiden tot meer homogene groepen studenten. In vergelijking met de eerdere AKA-opleidingen is dat wat de instellingen betreft echter geenszins het geval: 44 procent van de instellingen geeft aan dat de homogeniteit minder is geworden, 38 procent geeft aan dat het nog altijd vergelijkbaar is met hoe het was.

Slechts 3 procent geeft aan dat het inderdaad meer homogeen geworden is, de overige instellingen geven aan het lastig te vinden deze vraag te beantwoorden. Dat komt overeen met de bevindingen uit de 1-meting. In figuur 4.4 wordt duidelijk op welke punten de entreestudenten nog altijd grote verschillen laten zien. Dat is het sterkst het geval als het gaat om de gedragsproblematiek, sociaal-emotionele problematiek en qua capaciteiten. Iets minder groot (maar nog altijd in redelijke mate aanwezig) zijn de verschillen in leerstijl, motivatie en vooropleiding. Uit de casestudies blijkt dat het gebrek aan homogeniteit in elk geval deels te wijten is aan de toegenomen instroom vanuit ISK. De ISK'ers zijn totaal anders dan pro-ers, en pro-ers zijn weer anders dan uitvallers uit het vo. Een eenjarige opleiding werkt niet voor iedereen, zeker niet als studenten het qua taal nog erg moeilijk hebben. Opleidingen lossen dat bijvoorbeeld op door de entreopleiding voor ISK-instroom tweejarig aan te bieden, met de consequentie dat het tweede jaar gedaan moet worden met 0,6 bekostiging.

Figuur 4.4: Homogeniteit groep entreestudenten in studiejaar 2016-2017



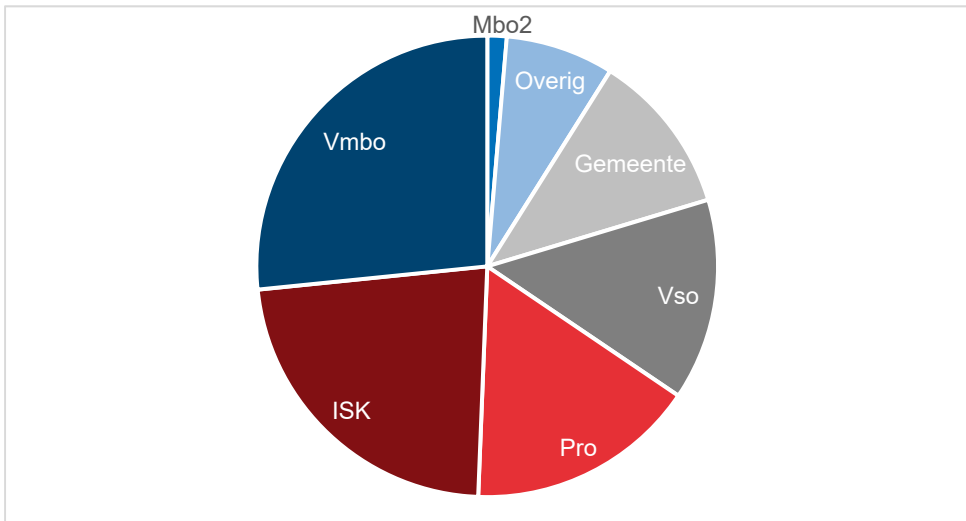
Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, n=34

Opleidingen slagen er daarom ook nog niet in om meer dan ten tijde van de AKA-opleidingen aandacht te geven aan coaching en begeleiding. Van de 10 ondervraagde opleidingen geeft er 1 aan dat nu meer te kunnen dan voorheen, 4 geven aan dat het gelijk is gebleven en de overige 5 geven aan dat de hoeveelheid aandacht nu minder is geworden dan dat die vroeger was.

Vooropleiding

Studenten die instromen in de entreeopleidingen zijn in de meeste gevallen afkomstig van het vmbo of de internationale schakelklas. Daarnaast stroomt een relatief groot deel in vanuit praktijkonderwijs of speciaal voortgezet onderwijs. Met de invoering van de entreeopleiding is het niet meer mogelijk om vanuit het vmbo door te stromen naar entree. Tijdens de casestudies blijkt dat dat niet altijd goed hoeft te zijn. Eén van de instellingen meldt dat er zeker gevallen zijn waar kwetsbare jongeren mét een vmbo-diploma toch beter tot hun recht komen op een entreeopleiding dan op een mbo-2-opleiding. Nu krijg je het effect dat als je denkt dat een vmbo-leerling het niet gaat redden in mbo-2 deze leerling het advies krijgt ongediplomeerd het vmbo te verlaten. En de vraag is of dat gewenst is. Voor de leerlingen betekent het in elk geval dat je ze de succeservaring op het vmbo ontnemt.

Figuur 4.5: Instroomherkomst entrestudenten in studiejaar 2016-2017



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=12

Wanneer er bij de aanmelding sprake is van een onterecht verzoek om op de entreeopleiding geplaatst te worden, gaat het vrijwel altijd om nog leerplichtige vmbo-leerlingen. Instellingen geven aan daar echter geen gehoor aan te geven, omdat ze in dat geval geen bekostiging voor de student ontvangen.

Knelpunten

In tabel 4.1 zijn de belangrijkste knelpunten gerangschikt naar het percentage instellingen dat zich erin herkent. Het belangrijkste knelpunt doet zich voor als gevolg van de referentieniveaus taal en rekenen, op de voet gevolgd door knelpunten in de nazorg bij het zoeken naar werk na afloop van de opleiding. In de ranglijst staan knelpunten als gevolg van de veranderde bekostiging op de derde plaats; meer over de bekostiging in hoofdstuk 5 van dit rapport. Iets meer dan 1 op de 3 instellingen geeft aan moeilijkheden te ondervinden bij de intake, het tijdig uitbrengen van het bindend studieadvies, de samenwerking met leerbedrijven en het feit dat er op dit moment te veel veranderingen tegelijk worden doorgevoerd in het mbo.

Tabel 4.1: Knelpunten bij de uitvoering van de entreeopleidingen, studiejaar 2016-2017

	Studiejaar 2016/17
Knelpunten als gevolg van de referentieniveaus taal en rekenen	58%
Knelpunten in de nazorg bij het zoeken naar werk na afloop van de opleiding	50%
Knelpunten als gevolg van de nieuwe bekostiging (lagere bekostigingsfactor in het tweede verblijfsjaar)	39%
Knelpunten in de intake in geval van twijfels bij de mogelijkheden van een kandidaat-deelnemer	36%
Knelpunten ten aanzien van het tijdig uitbrengen van het bindend studieadvies	36%
Knelpunten bij de accreditatie, werving en/of samenwerking met leerbedrijven	36%
(te) veel veranderingen/vernieuwingen die tegelijkertijd aangepakt en ingevoerd moesten worden	36%
Knelpunten als gevolg van de overgang van een breed AKA naar een smal kwalificatiedossier	33%
Knellende wet- en regelgeving van de overheid	33%
Knelpunten ten aanzien van de programmering van lesuren	31%
Professionaliteit van docenten	28%
Knelpunten ten aanzien van de samenwerking met gemeenten / jongerenloket	28%
Knelpunten ten aanzien van de samenwerking met aanleverend onderwijs	22%
De niet-gelijktijdige invoering van de interventie Doelmatige leerwegen en de interventie Herziening Kwalificatiestructuur	22%
Knelpunten ten aanzien van de begeleiding van de deelnemers	19%
Onvoldoende tijd om de maatregel tijdig te implementeren	8%
Beschikbaarheid van docenten	6%
Geen knelpunten	6%
Ander(e) knelpunt(en)	19%

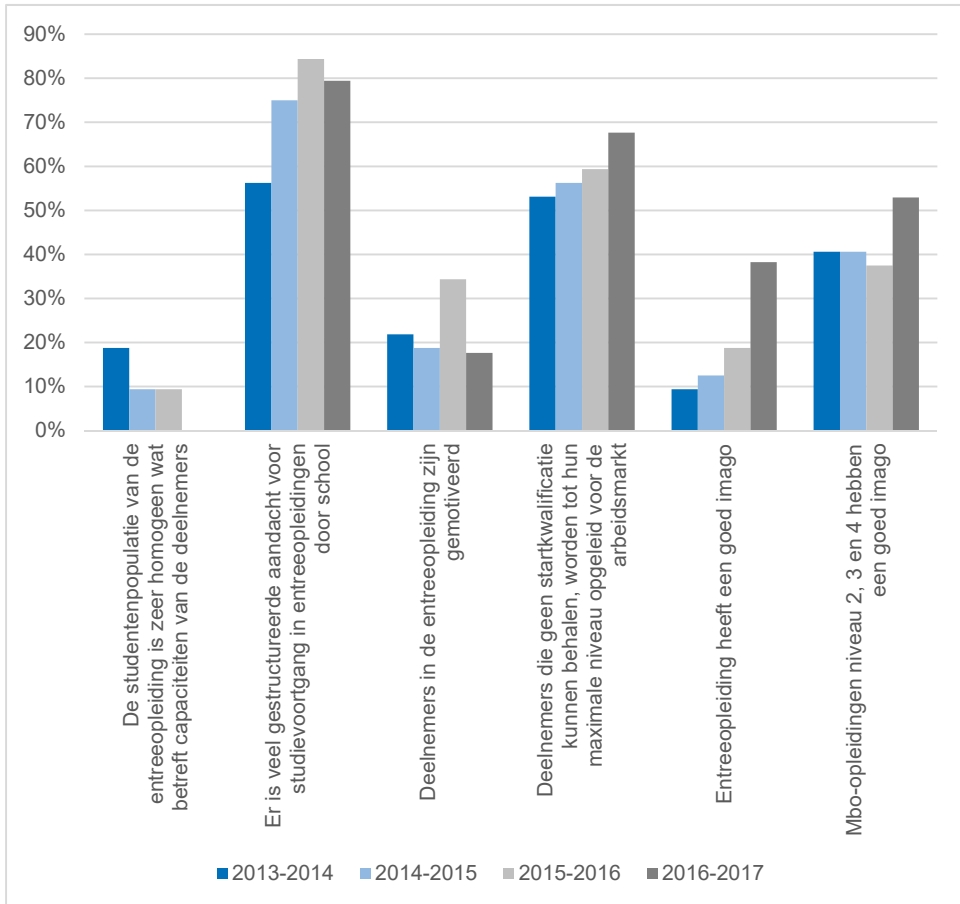
Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, n=36

Een ander knelpunt dat veelvuldig uit de casestudies naar voren komt is de aankomende wetgeving omtrent het toelatingsrecht. Op dit moment selecteren opleidingen zelf, straks hebben alle ongediplomeerden recht om in een entreeopleiding in te stromen. Opleidingen houden met name hun hart vast met het oog op de instroom vanuit het praktijkonderwijs. Nu worden pro-leerlingen toegelaten in het geval er een positief advies vanuit het praktijkonderwijs meegegeven wordt, straks kan weigering niet meer. Ook leerlingen waarvan je zeker weet dat ze het niet redden omdat ze bijvoorbeeld een heel laag IQ hebben, kun je niet weigeren. Dat zal volgens de instellingen zeker weer-slag hebben op de vsv-cijfers. Daar komt bij dat er met de strengere eisen rondom privacy ook nog eens minder informatie vanuit het toeleverend onderwijs meegegeven mag worden.

Gepercipieerde effecten

Gevraagd naar de effecten van de invoering van de entreeopleiding (figuur 4.6) zien we wat we eerder dit hoofdstuk ook al zagen: de verwachte homogeniteit van de groepen studenten aan entreeopleidingen lijkt uit te blijven. In afgelopen jaren lag het percentage dat het met die stelling eens was al laag, dit jaar is niet één van de ondervraagde instellingen het hier ook maar een beetje eens. Ook over de invloed op de motivatie van studenten, zijn instellingen niet uitgesproken positief (en dit jaar minder positief dan een jaar eerder). Ten opzichte van voorgaande jaren is er wel een stijging zichtbaar in het aantal instellingen dat entreeopleidingen enerzijds en mbo-2, -3 en -4 anderzijds een goed imago vinden hebben. Nog vaker is men positief over de mate waarin er met de invoering van de entreeopleiding in wordt geslaagd studenten zonder startkwalificatie maximaal op te leiden voor de arbeidsmarkt. Het meest positief is men over het effect van entreeopleidingen op de meer gestructureerde aandacht voor studievoortgang bij deze groep studenten, al neemt het ten opzichte van een jaar eerder wel af. In de casestudies blijkt dit vooral te komen door de invoering van het BSA dat opleidingen 'dwingt' de studievoortgang van studenten in de gaten te houden.

Figuur 4.6: Ontwikkelingen in gepercipieerde effecten van 2013-2014 t/m 2016-2017 (% (zeer) mee eens)

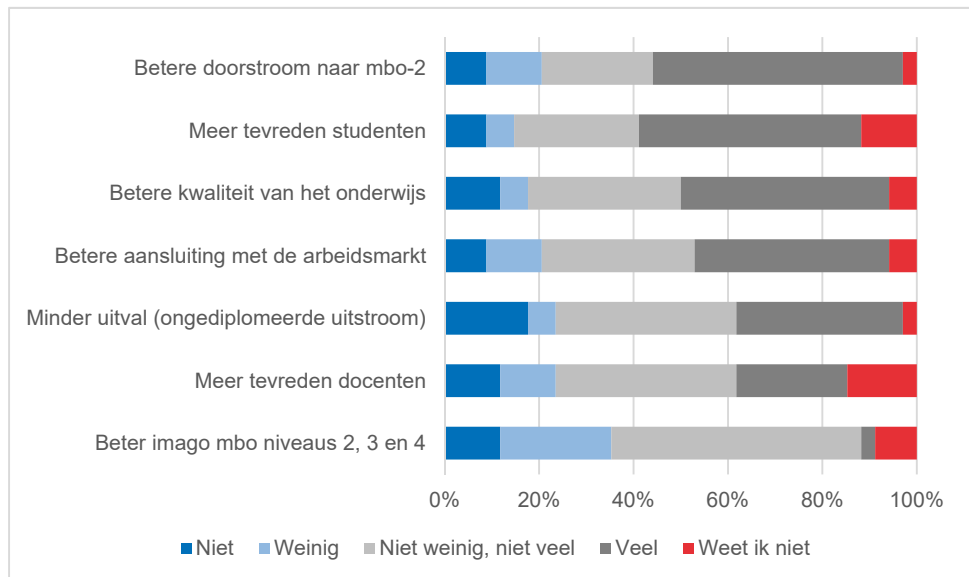


Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, n=32 | 32 | 32 | 34

Ook op andere punten zien instellingen toegevoegde waarde van de invoering van entreeopleidingen (figuur 4.7). Het meest evident is die wat instellingen betreft waar het gaat om de betere doorstroom naar mbo-2, de tevredenheid van studenten, de betere kwaliteit van het onderwijs en de betere aansluiting met de arbeidsmarkt. Iets meer verdeeld oordelen de instellingen over de mate waarin de komst van entreeopleidingen heeft geleid tot minder uitval en meer tevreden docenten. Wat de instellingen betreft hebben de entreeopleidingen de kleinste toegevoegde waarde op het betere imago van de drie niveaus boven de entreeopleiding.

Wat betreft de kwaliteit legt één van de instellingen in de casestudie de link met de bekostiging: dankzij het extra geld voor entree, is er meer aandacht voor de kwaliteit. Tegelijk ligt de lat ook wel echt hoger dan voorheen.

Figuur 4.7: Toegevoegde waarde entreeopleidingen (2016-2017)



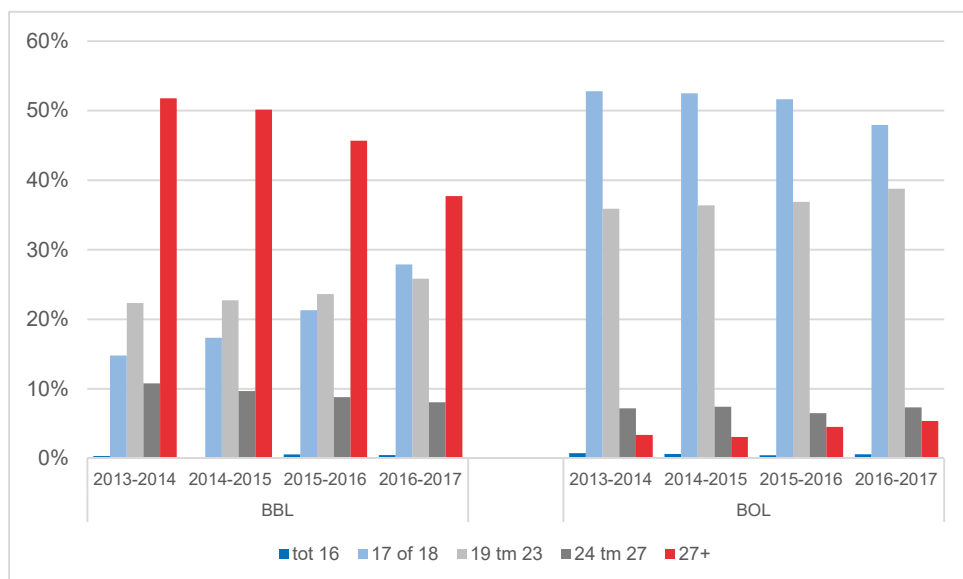
Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, n=34

4.5 Effecten van invoering entreeopleiding

Instream

In figuur 4.8 is op basis van DUO-gegevens (BRONMBO) de ontwikkeling in de instroom in entreeopleidingen (en voorheen niveau-1-opleidingen) uitgesplitst naar leeftijd weergegeven, apart voor bol en bbl. Hierin is te zien dat zich veranderingen voordoen. In de bbl-variant van entreeopleidingen neemt het aandeel oudere studenten af en met name de groep 17- en 18-jarigen toe. In de bol-entreeopleidingen is de verdeling naar leeftijd meer stabiel, al zien we daar juist een afname van de groep 17- en 18-jarigen en neemt de categorie oudere studenten (27+) juist toe.

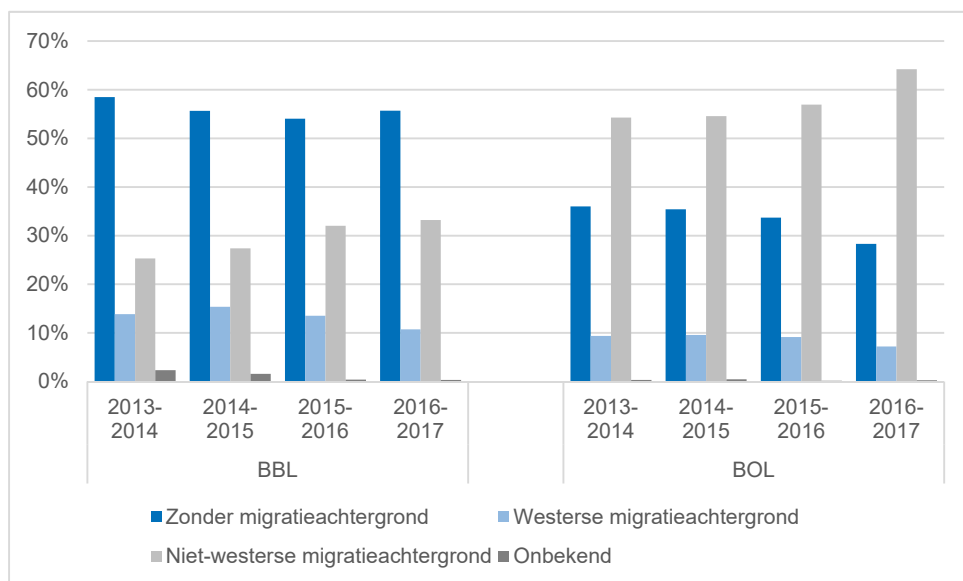
Figuur 4.8: Instroom in entreeopleiding naar leeftijd en leerweg



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed. N(2013-2014)=10.598, N(2014-2015)=10.196, N(2015-2016)=10.378, N(2016-2017)=11.695.

Ook de samenstelling naar migratieachtergrond is veranderd na invoering van de entreeopleidingen (figuur 4.9). In zowel bol als bbl neemt het aandeel niet-westerse allochtonen toe. Bij bbl-entreeopleidingen vermindert het aandeel westerse allochtonen, in bol neemt het aandeel zonder migratieachtergrond af.

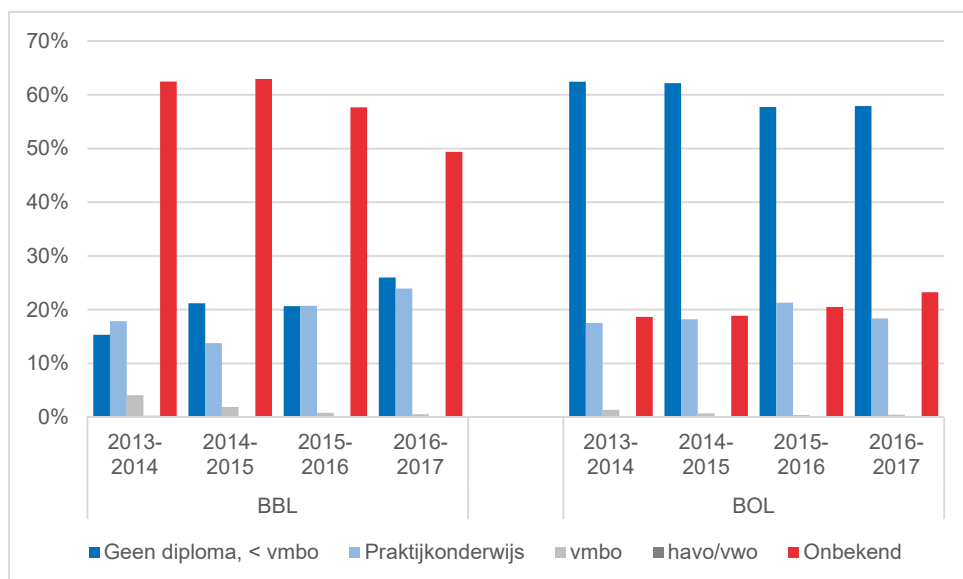
Figuur 4.9: Instroom in entreeopleiding naar migratieachtergrond en leerweg



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed. N(2013-2014)=10.598, N(2014-2015)=10.196, N(2015-2016)=10.378, N(2016-2017)=11.695.

Qua vooropleiding zijn er eveneens veranderingen. In de bbl-entreeopleidingen neemt met name het aandeel studenten zonder diploma en die met een praktijkonderwijsdiploma toe. In bol-entreeopleidingen neemt het aandeel met een onbekende vooropleiding (veelal afkomstig uit ISK-onderwijs) toe en het aandeel dat zonder diploma instroomt af. De instroom vanuit het praktijkonderwijs is hier meer stabiel.

Figuur 4.10: Instroom in entreeopleiding naar vooropleiding en leerweg

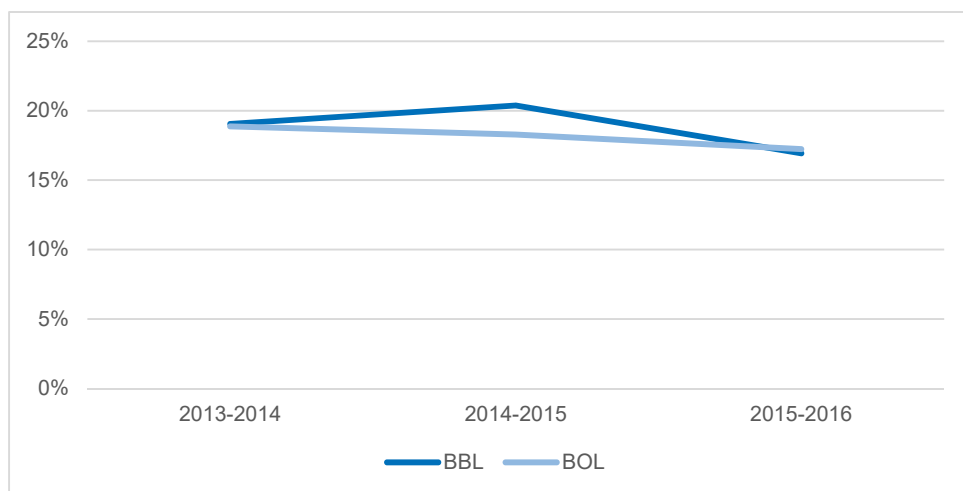


Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed. N(2013-2014)=10.598, N(2014-2015)=10.196, N(2015-2016)=10.378, N(2016-2017)=11.695.

Uitval

In figuur 4.11 is op basis van stroomdata van DUO het aantal uitvallers vastgesteld. Hiervoor is voor drie instroomcohorten (2013-2014, 2014-2015 en 2016-2017) vastgesteld of ze een jaar later nog steeds studeren of inmiddels een diploma hebben gehaald. Studenten die én geen inschrijving op t1 hebben én geen diploma hebben behaald, zijn aangemerkt als uitvaller. De uitval uit de entreeopleidingen (voorheen niveau-1-opleidingen) neemt dit jaar opnieuw licht af (van 19% van het instroomcohort 2013-2014 (2.005 studenten) naar 17 procent van het instroomcohort 2015-2016 (1.781 studenten)). Na een aanvankelijke stijging van de uitval uit bbl-entreeopleidingen tekent zich ook hier een daling af.

Figuur 4.11: Uitval uit entreeopleiding, naar instroomcohort en leerweg



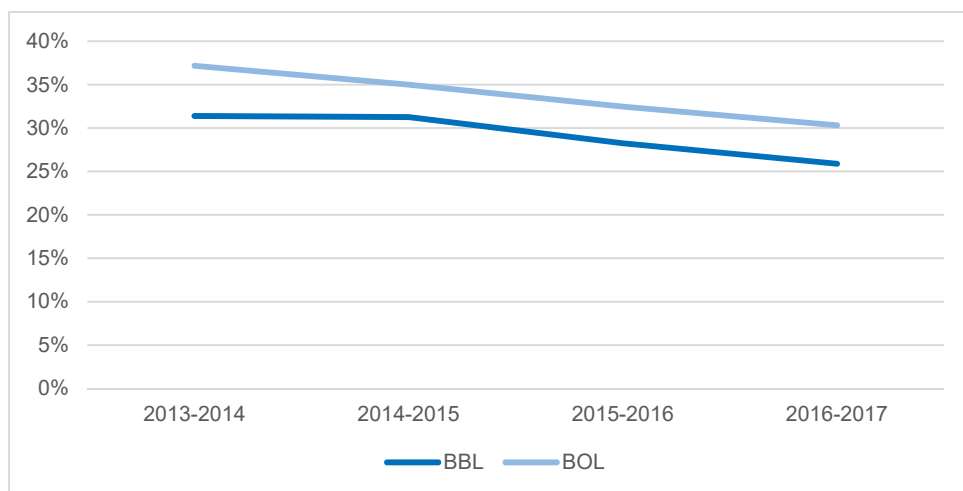
Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed. Uitval: geen diploma gehaald op t0 en geen inschrijving op t1. N(2013-2014)=2.005, N(2014-2015)=1.918, N(2015-2016)=1.781.

Vsv

Ook het aantal vsv'ers (definitie DUO⁷) vanuit entreeopleidingen neemt in de afgelopen schooljaren steeds verder af. In totaal daalde het percentage vsv'ers van 32 procent in 2013-2014 naar 26 procent in 2016-2017. Dat is niet onmiddellijk (uitsluitend) te wijten aan de invoering van entreeopleidingen: de daling deed zich immers al eerder dan die invoering voor: omdat vsv-cijfers pas definitief zijn na een volledig schooljaar nadat de student de opleiding verlaten heeft, is schooljaar 2016-2017 het eerste schooljaar waarin de vsv-cijfers betrekking hebben op entree-instromers.

7 Voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) zijn jongeren van 12 tot 23 jaar die het onderwijs verlaten zonder een startkwalificatie behaald te hebben. Een startkwalificatie is een diploma op minimaal havo- of vwo-niveau of een diploma op mbo-2 niveau of hoger.

Figuur 4.12: Aantal vsv'ers vanuit entreeopleiding, naar schooljaar en leerweg



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed. N(2013-2014)= 10.906, N(2014-2015)= 9.547, N(2015-2016)= 89.02, N(2016-2017)=9.082.

Multilevelanalyse: effect van invoering entree op uitval

De beleidstheorie voorspelde dat de invoering van de entreeopleiding met bijbehorende verandering in de toelatingseisen leidt tot minder uitval. Vooralsnog vinden we dat verband niet.

Tabel 4.2: Multilevelanalyse uitval entreeopleiding

	Exp(B)	95% CI
Verandering door invoering entreeopleiding omtrent toelatingseisen 2016-2017	1,06	[0,94;1,20]

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed; n = 4.405; * p < 0.05; ** p < 0.01

Gecontroleerd voor geslacht, etniciteit, handicap, apcg, cohort, sector, leerweg en niveau (indien van toepassing).

4.6 Samenvatting

Dit hoofdstuk stond stil bij de invoering van de entreeopleidingen als vervanging van de voormalige niveau-1-opleidingen (AKA/BKA). De beleidsgedachte achter deze verandering is dat de invoering van een drempelloze instroom, een andere verdeling van BOT en BPV en de invoering van het bindend studieadvies zullen leiden tot een hogere onderwijskwaliteit, minder uitval en minder vsv. We vatten kort de belangrijkste bevindingen samen.

- De meeste instellingen hebben op centraal niveau afspraken gemaakt over de toelating van studenten, de onderwijsondersteuning en de door- en uitstroom.
- Wijzigingen ten opzichte van de oude niveau-1-opleidingen zijn er vooral in de toelatingsprocedure. Bij de intake is vaak in elk geval een docent van de opleiding aanwezig, relatief vaak in het bijzijn van ook een tweedelijns medewerker en/of een ouder/verzorger.
- In de enquête geven opleidingen aan erin te slagen om binnen maximaal vier maanden tijd een bindend studieadvies te geven. Er wordt echter opgemerkt dat dat wel krap is, enerzijds voor de opleidingen om zich een goed beeld te vormen van de student, anderzijds voor de studenten omdat deze beperkt tijd hebben om te laten zien wat ze kunnen. In totaal is er dit jaar aan ongeveer negen procent van de entrestudenten een negatief BSA gegeven, meestal op grond van onvoldoende studieresultaten, onvoldoende motivatie, gedragsproblematiek of persoonlijke omstandigheden (of een mix daarvan).
- Instellingen werken rondom instromers meer samen met externe partijen dan met betrekking tot uitstromers. Alle hier ondervraagde instellingen hebben rondom instroom nauw contact met leerplichtambtenaren en het toeleverend onderwijs (vmbo, vso, praktijkonderwijs).
- De verwachting dat met de invoering van entreeopleidingen een meer homogene instroom wordt gerealiseerd, lijkt vooralsnog niet uit te komen. Meer dan veertig procent van de opleidingen geeft zelfs aan dat de instroom juist minder homogeen geworden is. Verschillen zijn er vooral wat gedragsproblematiek, sociaal-emotionele problematiek en capaciteiten betreft. Doorvragen in de casestudies levert het beeld op dat hiervoor met name de toename in instroom vanuit ISK verantwoordelijk is.
- Belangrijkste knelpunten hebben te maken met referentieniveaus taal en rekenen, de nazorg bij het zoeken naar werk na afloop van de opleiding en knelpunten die het gevolg zijn van de nieuwe bekostiging. In de casestudies wordt hier door vrijwel alle ondervraagde instellingen aan toegevoegd dat ze er tegenop zien dat er toelatingsrecht in het mbo gaat gelden.
- Qua gepercipieerde effecten blijft de gehoopte homogeniteit zoals genoemd uit. Meest positief is men over de ervaring dat de studievoortgang van studenten beter

in beeld is en de mate waarin er met de invoering van de entreeopleiding in wordt geslaagd studenten zonder startkwalificatie maximaal op te leiden voor de arbeidsmarkt. Ook is men zeer te spreken over verbetering in doorstroom naar mbo-2 en heeft men het idee dat de maatregel ook leidt tot meer tevreden studenten, betere kwaliteit van het onderwijs en een betere aansluiting met de arbeidsmarkt.

- Stroomgegevens van DUO laten zien dat zich met de komst van entreeopleidingen veranderingen voordoen in de kenmerken van de instroom. In bbl-entreeopleidingen stromen vaker jongere entreestudenten in, in bol-entree juist vaker ook oudere studenten. In beide leerwegen neemt het aandeel studenten met een niet-westerse migratieachtergrond toe. Qua vooropleiding neemt het aandeel zonder diploma en het aandeel met een pro-diploma toe in de bbl-entreeopleidingen. In bol-entree neemt het aandeel 'onbekende vooropleiding' toe.
- Uitval en vsv uit entreeopleidingen neemt in beide leerwegen gestaag af. Voor een deel was dit echter ook het geval voordat de maatregel ingevoerd werd. De afname in uitval hangt statistisch niet aantoonbaar samen met de invoering van entreeopleidingen.

Hoofdstuk 5 Aanpassing bekostiging

5.1 Inhoud van de maatregel

De per 1 januari 2015 gemoderniseerde bekostigingssystematiek is net als de vorige systematiek gebaseerd op een verdeelmodel van aantallen studenten met bijbehorende deelnemerswaarden (inputbekostiging, o.a. afhankelijk van de prijsfactor van een opleiding en type leerweg die de student volgt) en diploma's (outputbekostiging).

De wijzigingen in de bekostigingssystematiek zijn divers. Allereerst 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 wordt een relevant deel van de VOA-middelen toegevoegd, waarmee het bedrag per entrestudent relatief hoog is ten opzichte van de bedragen voor studenten op de hogere mbo-niveaus.

Nieuw bij de inputbekostiging is de introductie van de cascadebekostiging, waarbij studenten met een lange verblijfsduur in het mbo niet meer worden bekostigd. Daarnaast is de diplomabekostiging gewijzigd met onder meer een correctie op eerder behaalde diploma's. Andere wijzigingen betreffen onder meer dat bbl-studenten die niet tijdig een bpv-plek hebben gevonden, niet langer worden bekostigd.

Er geldt een overgangperiode van vier jaar om de overgang naar de nieuwe bekostiging te versoepelen. Het positieve of negatieve verschil tussen de oude en nieuwe bekostiging wordt in vier jaar tijd, in stappen van 80 procent, 60 procent, 40 procent en 20 procent, ingehouden of bijbetaald op de nieuwe bekostiging. Daarnaast is jaarlijks € 4 miljoen aan aanvullende middelen ter beschikking gesteld voor 2017 en 2018 ter compensatie voor instellingen die relatief veel studenten met een langere inschrijvingsduur hebben.⁸

Cascadebekostiging

De 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

⁸ 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 kansgelijkheid 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)'.

mbo verblijft. Er wordt hierin een onderscheid gemaakt tussen entreeopleidingen en opleidingen op niveau 2, 3 en 4.

Binnen de entreeopleiding wordt alleen het eerste en tweede verblijfsjaar bekostigd, waarbij het tweede jaar met de helft van het eerste jaar wordt bekostigd. Wanneer een deelnemer doorstroomt naar een opvolgend niveau (mbo-2), begint de cascadebekostiging opnieuw. Bij de opleidingen op de niveaus 2, 3 en 4 geldt in het eerste jaar een bekostigingsfactor van 1,2. Deze is 1 in het tweede, derde en vierde verblijfsjaar, waarna deze gehalveerd wordt en vanaf het zevende verblijfsjaar op 0 gesteld is. Studenten die drie volledige jaren niet op 1 oktober staan ingeschreven in het mbo, beginnen bij een nieuwe opleiding aan een nieuwe cascadebekostiging.

Tabel 5.1: Cascadebekostiging

Verblijfsjaar	Vóór 2015 (alle niveaus)	Na 2015: entree	Na 2015: mbo-2/-3/-4
1 ^e verblijfsjaar	1,0	1,2	1,2
2 ^e verblijfsjaar	1,0	0,6	1,0
3 ^e verblijfsjaar	1,0	-	1,0
4 ^e verblijfsjaar	1,0	-	1,0
5 ^e verblijfsjaar	1,0	-	0,5
6 ^e verblijfsjaar	1,0	-	0,5
7 ^e verblijfsjaar en verder	1,0	-	-

Diplomabekostiging

De diplomabekostiging heeft alleen betrekking op behaalde diploma's op de niveaus 2, 3 en 4. De diplomabekostiging 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 iemand eerst een diploma op mbo-3 behaalt en vervolgens op mbo-4, worden er in de nieuwe situatie eerst 3 diploma-eenheden bekostigd en vervolgens nog 2 extra (5 minus 3). In de oude situatie werden er eerst 4 diploma-eenheden bekostigd en vervolgens nog eens 4. In dit voorbeeld bedraagt het totaal aantal bekostigde diploma-eenheden 8 in de nieuwe situatie versus 5 in de oude situatie. Stapelen wordt in de nieuwe situatie niet ontmoedigd. Immers, voor een student die eerst een mbo-3-diploma en vervolgens een mbo-4-diploma behaalt, wordt net zoveel diplomabekostiging ontvangen als in de situatie dat de student direct ingeschreven wordt op niveau 4 en daar een diploma voor behaalt.

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, oftewel als een student binnen twee kalenderjaren na uitstroom alsnog examen doet.

Tabel 5.2: Diplomabekostiging

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

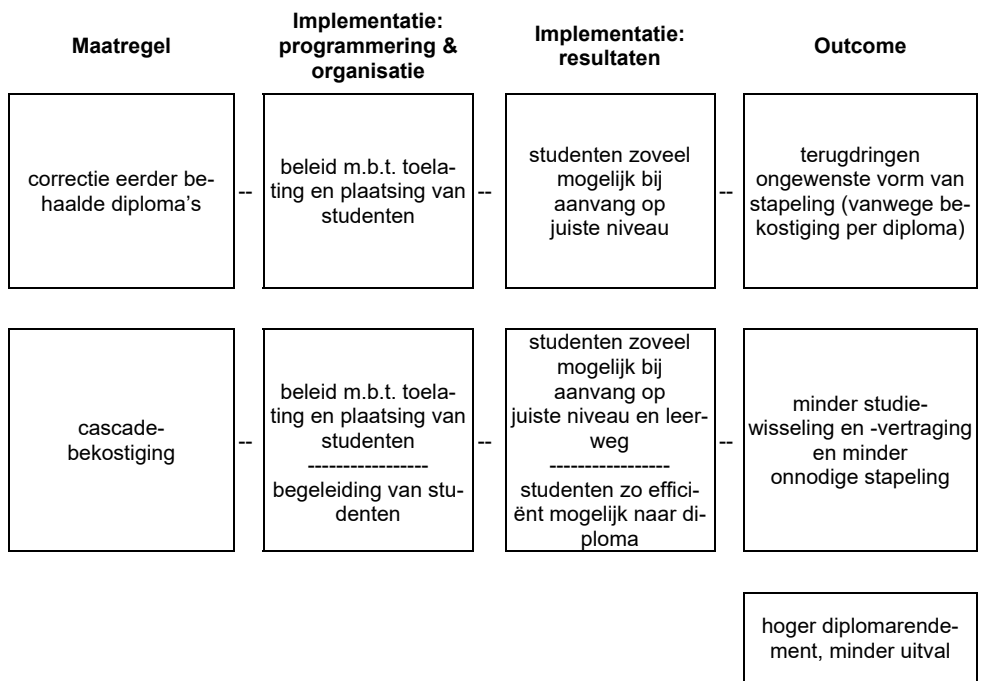
* Een specialistenopleiding (mbo-4) telt voor 2 eenheden, tenzij de deelnemer al in het bezit is van een dergelijk diploma.

5.2 Beleidstheorie

De modernisering van de bekostiging heeft in de kern als doelstelling om studenten zo efficiënt mogelijk, oftewel met minder onnodige omwegen in een zo snel mogelijke route, naar een (zo hoog mogelijk) diploma te loodsen. Dit effect wordt beoogd aan de hand van de wijziging van de diplomabekostiging en de invoering van de cascadebekostiging, waarmee gedifferentieerd kan worden naar verblijfsduur van de studenten en naar eerder behaalde diploma's. 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 worden de financiële voordelen van het stapelen van diploma's voor instellingen weggenomen. In het voorbeeld dat van een bepaalde student wordt verwacht dat deze een mbo-3-diploma kan halen, is het in de nieuwe diplomabekostiging niet langer financieel aantrekkelijk om een student puur vanwege de diplomabekostiging eerst een mbo-2-diploma te laten halen en vervolgens een mbo-3-diploma. De beleidstheorie voorspelt dat in dergelijke gevallen instellingen hun toelating- en plaatsingsbeleid aanpassen en instromende studenten bij aanvang direct op het juiste niveau plaatsen. Het aantal ongewenste stapelaars zal daardoor afnemen.

De cascadebeposting maakt het voor mbo-instellingen financieel aantrekkelijk om studenten lang in het onderwijs te hebben. De beleidstheorie voorspelt dat mbo-instellingen daarom hun beleid met betrekking tot toelating en vooral plaatsing aanscherpen, zodat instromende studenten bij aanvang zoveel mogelijk in de juiste opleiding (niveau, leerweg) starten en daardoor met zo min mogelijk omwegen (wisselingen, stapelingen, andersoortige vertragingen) en dus zo snel mogelijk naar een eindexamen gaan. Daarnaast hebben instellingen een prikkel om ook gedurende de leerloopbaan hun studenten zo te begeleiden en te sturen dat zij zo efficiënt mogelijk richting eindexamen 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 outcome-effecten van de maatregel gezien kunnen worden.



Ongewenste en niet-beoogde effecten

Een gevaar van de nieuwe bekostigingssystematiek is 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. Mbo-instellingen zouden door de invoering van het cascademodel hun beleid in kunnen zetten zodanig dat ze 'op veilig spelen'. Oftewel, dat mbo-instellingen hun studenten bij twijfel op een lager 'veilig' niveau plaatsen, om studievertraging en een lagere bekostiging te voorkomen.

5.3 Invoering van de maatregel

5.3.1 Financiële gevolgen van de maatregel: prikkel voor mbo-instellingen?

Alvorens de beleidswijzigingen en ondernomen acties van mbo-instellingen worden beschreven, wordt eerst beschreven in hoeverre mbo-instellingen op de hoogte waren van de financiële gevolgen en oorzaken daarvan en worden de financiële gevolgen van de modernisering van de bekostiging onder de loep genomen. Zo wordt meer inzicht vergaard in de prikkel die instellingen ervaren om - op basis van de bekostiging - actie te ondernemen om studenten efficiënter dan voorheen naar een diploma te geleiden.

Op de hoogte van de gevolgen en oorzaken daarvan?

Circa 85 procent van de in de enquête ondervraagde mbo-instellingen geeft te kennen direct ten tijde van de invoering van de maatregel onderzoek te hebben gedaan naar de financiële gevolgen voor de eigen bekostiging. Nog eens 7 procent heeft dat niet direct, maar later in 2016 of 2017 onderzocht. Zo'n 5 procent van de respondenten weet niet of onderzoek is gedaan en slechts 2 procent geeft aan geen onderzoek te hebben gedaan. De mbo-instellingen hebben niet alleen de financiële gevolgen onderzocht, maar ook onderzocht welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen. Zo'n 90 procent van de respondenten is door onderzoek op de hoogte of de belangrijkste oorzaken het aantal stapelaars zijn, of het aantal langstudeerders, examendeelnemers of dat het met de prijsfactoren of het aandeel entreestudenten te maken heeft, enzovoort. De daadwerkelijke oorzaken verschillen uiteraard per instelling. Ongeveer 5 procent van de respondenten is niet op de hoogte of er onderzoek naar oorzaken is gedaan, en de overige 5 procent geeft aan hier geen onderzoek naar te hebben gedaan.

Feitelijke financiële gevolgen

DUO heeft in opdracht van het ministerie van OCW de financiële gevolgen van de gewijzigde bekostiging doorgerekend voor het jaar 2015. De diverse submaatregelen hebben voor een mbo-instelling wisselende gevolgen. De cascadebekostiging kan bijvoorbeeld negatief uitpakken voor een onderwijsinstelling, terwijl de nieuwe diplomabekostiging positief uitpakt. In de uiteindelijke simulatie is zichtbaar hoeveel de instellingen er in 2015 op vooruit- dan wel achteruitgaan.

De cijfers in tabel 5.3 beschrijven het brutoresultaat van het totaal aan wijzigingen die gepaard gaan met de modernisering van de bekostiging. In totaal gaan 12 instellingen er meer dan 8 procent op vooruit, 5 instellingen gaan er tussen de 4 en 8 procent op vooruit, 13 instellingen gaan er tussen de 1 en 4 procent op vooruit, 13 instellingen gaan er nauwelijks op vooruit dan wel achteruit, 17 instellingen gaan er tussen de 1 en 4 procent op achteruit, 5 instellingen gaan er tussen de 4 en 8 procent op achteruit en 3 instellingen gaan er meer dan 8 procent op achteruit.

Tabel 5.3: Simulatie verschil bekostiging na maatregelen modernisering bekostiging, 2015.

Verskil simulatie 1 en 10	Vakinstelling	Aoc	Roc
Instelling gaat er 8% of meer op vooruit	8	1	3
Instelling gaat er tussen de 4% en 8% op vooruit	1	1	3
Instelling gaat er tussen de 1% en 4% op vooruit	-	2	11
Instelling gaat er tussen de 1% en -1% op vooruit c.q. achteruit	-	4	9
Instelling gaat er tussen de -1% en -4% op achteruit	1	5	11
Instelling gaat er tussen de -4% en -8% op achteruit	1	-	4
Instelling gaat er -8% of meer op achteruit	1	-	2

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Voor een individuele instelling kunnen de financiële gevolgen groot zijn. Echter, bij de invoering van de nieuwe bekostigingssystematiek is een overgangsregeling ingevoerd om de impact van de maatregelen over een periode van 4 jaar te spreiden. In 2015 wordt 80 procent van het positieve dan wel negatieve verschil gecompenseerd, in 2016 nog 60 procent, 40 procent in 2017 en 20 procent in 2018.

Daarnaast is een regeling getroffen voor het verstrekken van aanvullende middelen van jaarlijks € 4 miljoen in het kader van kansengelijkheid in het mbo-onderwijs voor de jaren 2017 en 2018. Instellingen worden gecompenseerd voor het onevenredig aantal ingeschreven studenten met een langere verblijfsduur. Met andere woorden, de financiële gevolgen zijn in werkelijkheid minder groot dan volgens de in tabel 5.3 gepresenteerde simulatie, vooral in de eerste jaren 2015 en 2016.

Voor de evaluatie zijn de overgangsregeling en compensatieregeling relevante gegevens, aangezien de beleidstheorie uitgaat van het idee dat mbo-instellingen actie ondernemen als gevolg van een financiële prikkel. De beide regelingen hebben een dempende werking op deze financiële prikkel en daarmee mogelijk ook op de bereidheid om – op basis van de gewijzigde bekostiging – beleid te wijzigen en actie te ondernemen ter vermindering van langstuderen en ongewenst stapelen en switchen van opleiding.

5.3.2 Beleidswijzigingen onderwijsinstellingen

Mbo-instellingen kunnen op diverse momenten in de leerloopbaan van studenten interveniëren om deze efficiënter te maken. Dat begint bij de start van de loopbaan in de aanmelding en intake, door het plaatsen van studenten op het juiste niveau en in de juiste leerweg (toelatings-/plaatsingsbeleid). En gaandeweg kan het door tijdens de leerloopbaan studenten aan te sporen en te begeleiden (begeleidingsbeleid). De mbo-instellingen zijn in een enquête gevraagd of zij, (mede) naar aanleiding van de 'modernisering bekostiging BVE', beleidswijzigingen hebben doorgevoerd.

Toelatings-/plaatsingsbeleid

In totaal geeft 63 procent van de mbo-instellingen aan het toelatings- en/of plaatsingsbeleid te hebben aangepast, en dat zij dit mede hebben gedaan vanwege de modernisering van de bekostiging. Doorgaans zijn de wijzigingen op centraal niveau voor de gehele instelling bepaald. Zowel roc's, aoc's als vakinstellingen hebben wijzigingen doorgevoerd. Tabel 5.4 toont dat beleidswijzigingen plaatsvinden bij zowel instellingen die er financieel op voor- en achteruitgaan en bij instellingen waarbij er financieel weinig verandert. Er valt dus niet te concluderen dat vooral instellingen die er financieel op achteruit zijn gegaan hun toelatings- dan wel plaatsingsbeleid hebben aangepast. De financiële situatie is op basis van deze informatie niet de primaire prikkel voor de mbo-instelling. Deze conclusie wordt gestaafd in de gesprekken met de mbo-instellingen die in het kader van de casestudies zijn gevoerd.

De voornaamste redenen die instellingen aandragen sluiten daarentegen wel aan bij de doelen van de beleidsmaatregel. Mbo-instellingen willen voornamelijk hun studenten zo treffend mogelijk plaatsen, en ook om stapelen en langstuderen tegen te gaan. Dus niet vanwege de bekostiging, maar ten behoeve van de student.

Toelating en plaatsing is in de analyse bij elkaar gevoegd. In de kern heeft de modernisering van de bekostiging een beoogd effect op de plaatsing van student en minder of niet op toelating. Toelating is voor mbo-instellingen, zeker met de komst van het toelatingsrecht, maar in beperkte mate beïnvloedbaar. Daar waar instellingen in de enquête aangeven toelatingsbeleid te hebben gewijzigd, blijkt uit de gegeven toelichtingen het vaak om plaatsingsbeleid te gaan.

Tabel 5.4: Wijziging toelating- en of plaatsingsbeleid sinds 2015, mede als gevolg van nieuwe bekostigingssystematiek

Financiële positie onderwijsinstelling	Ja, beleidswijziging	Nee	Weet ik niet
-8% en meer achteruit	1	1	0
-4% tot -8% achteruit	3	0	0
-1% tot -4% achteruit	5	4	0
-1% tot 1% voor- dan wel achteruit	7	3	0
1% tot 4% vooruit	4	2	0
4% tot 8% vooruit	1	1	0
8% en meer vooruit	3	2	1
Totaal	24 (63%)	13 (34%)	1 (3%)

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

Juist of treffend plaatsen is in de praktijk niet zo eenvoudig als het klinkt, met name als er twijfel ontstaat over de capaciteiten van een aspirant-student. Stel dat de instelling twijfelt om een bepaalde student op niveau 2 of niveau 3 te plaatsen. Als de door de student gewenste opleiding op beide niveaus te volgen is (denk aan Kapper mbo-2 en Allround kapper mbo-3 of Timmerman mbo-2 en Allround timmerman mbo-3), dan is de keuze meestal niet zo spannend. Start de student in niveau 2 en kan de student een hoger niveau aan, dan kan deze na diplomering gemakkelijk doorstromen naar niveau 3 waarschijnlijk zonder dat dit (al te veel) consequenties heeft voor de totale verblijfsduur in het mbo. Start de student in niveau 3 en blijkt dit niveau te hoog, dan heeft de student met de niveau 2 opleiding waarschijnlijk een goede terugvaloptie om alsnog een diploma te halen zonder dat dit (al te veel) consequenties heeft voor de totale verblijfsduur in het mbo.

Er zijn ook voorbeelden van mbo-instellingen die een combinatieklas inrichten, waarbij studenten instromen in een niveau 2/3 of 3/4 klas en pas in het tweede of derde jaar de keuze maken. Juist en treffend plaatsen wordt pas echt lastig als er twijfel is over de capaciteiten van een student en er geen terugvaloptie of combinatieklas voorhanden is. Het is dan aan de onderwijsprofessional (de intaker) om samen met de student (en ouders) tot een zo goed mogelijke inschatting en keuze te komen.

De uitkomsten van de enquête en casestudies maken duidelijk dat ook andere beleidsinterventies dan de modernisering van de bekostiging, zoals het afschaffen van de drempelloze instroom op niveau 2 en meer recent de wet toelatingsrecht mbo, belangrijke drijfveren vormen om wijzigingen en verbeteringen in toelating, intake en plaatsing te bewerkstelligen. Daarnaast hebben onderwijsprofessionals zoals intakers de intrinsieke motivatie om dergelijke zaken zo goed mogelijk uit te voeren. Ook is duidelijk dat in veel gevallen wijzigingen zijn ingezet eerder dan 2014-2015, het schooljaar waarin de in deze evaluatie te onderzoeken maatregelen zijn ingevoerd. Zo staat het verbeteren van de intake en het zo treffend mogelijk plaatsen in het kader van vsv-beleid al jarenlang op de agenda.

Begeleidingsbeleid

Ongeveer een kwart van de mbo-instellingen geeft aan beleid omtrent de begeleiding van studenten na 2015 te hebben aangepast mede als reactie op de modernisering van de bekostiging. Net als met betrekking tot het toelatings- en plaatsingsbeleid zijn het zowel instellingen die minder én die meer financiële middelen ontvangen als gevolg van de maatregel.

In de casestudies zijn concrete voorbeelden naar voren gekomen. Zo worden bij twee van de geïnterviewde instellingen gesprekken gevoerd met studenten die langere tijd in de instelling verblijven, en worden zij aangespoord om vaart te maken. Ook bij een van de roc's worden langstudeerders opgespoord. Het loopbaanexpertisecentrum in dit roc heeft daarin een centrale rol. Studenten met meer dan 6 verblijfsjaren worden begeleid richting diploma, waarbij zij vooral praktijktoetsen in plaats van kennistoetsen maken om de slaagkans te verhogen. Een ander roc tracht zodanig maatwerk te leveren voor studenten met achterstanden dat zij niet een heel jaar opnieuw hoeven te doen. Een van de vakinstellingen heeft een oud-docent aangesteld die studenten met achterstanden 'achter de vodden zit'. Voor dergelijke achterblijvers wordt op deze instelling een individueel traject gemaakt. Zij krijgen extra aandacht en begeleiding.

Tabel 5.5: Wijziging begeleidingsbeleid sinds 2015, mede als gevolg van nieuwe bekostigingssystematiek

Financiële positie onderwijsinstelling	Ja, beleidswijziging	Nee	Weet ik niet
-8% en meer achteruit	1	1	0
-4% tot -8% achteruit	0	2	1
-1% tot -4% achteruit	4	4	1
-1% tot 1% voor- dan wel achteruit	2	7	0
1% tot 4% vooruit	1	5	1
4% tot 8% vooruit	1	1	0
8% en meer vooruit	1	4	1
Totaal	10 (26%)	24 (63%)	4 (11%)

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

Een ruime meerderheid stelt geen beleidswijziging te hebben doorgevoerd betreffende de begeleiding van studenten vanwege de modernisering van de bekostiging. Het ligt voor de hand dat de begeleiding van studenten bij deze instellingen wel degelijk is aangescherpt in de afgelopen jaren, maar dan vooral vanuit de insteek van de ondersteuningsbehoefte van studenten en dus meer vanwege andere beleidsmaatregelen zoals vsv-beleid en Passend Onderwijs.

5.4 Knelpunten en gepercipieerde effecten

Knelpunten

Bij de eerste meting gaf 65 procent van de mbo-instellingen aan knelpunten in schooljaar 2015-2016 te hebben ervaren rondom de implementatie van de modernisering van de bekostiging, bij de tweede meting over schooljaar 2016-2017 betreft dit 30 procent. Een duidelijke vooruitgang, passend bij het gegeven dat er een jaar extra verstreken is. Tabel 5.6 toont de meest genoemde knelpunten. Het meest opvallend is dat een nieuw knelpunt naar voren komt, namelijk ten aanzien van de plaatsing van studenten op het juiste niveau. Hier lijkt vooral de (tijdens de meting op hand zijnde) wet toelatingsrecht mbo te zijn die mbo-instellingen voor nieuwe uitdagingen stelt. Beleidsmedewerkers van mbo-instellingen geven aan dat zij steeds meer met mondige studenten en hun ouders te maken krijgen die – na ontdekt te hebben dat ze toelatingsrecht hebben als ze aan vooropleidingseisen voldoen – eisen op een hoog/hoger niveau te worden geplaatst dan de mbo-instelling eventueel verstandig acht.

Tabel 5.6: Meest genoemde knelpunten bij de uitvoering van de maatregel

	Schooljaar 2015-2016 (meting 1)	Schooljaar 2016-2017 (meting 2)
(Te) veel veranderingen/vernieuwingen die tegelijkertijd aangepakt en ingevoerd moesten worden	39%	30%
Knellende wet- en regelgeving	23%	22%
Knelpunten t.a.v. de plaatsing van studenten op het juiste niveau	3%	17%
Herziening of aanschaf van administratieve systemen	10%	17%

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

Gepercipieerde effecten

Zo'n 15 procent van de mbo-instellingen, waarbij beleid is gewijzigd (mede) vanwege de 'modernisering bekostiging BVE', verwacht dat het aantal stapelaars bij hen in schooljaar 2016-2017 is verminderd. Circa 10 procent verwacht dat het aantal langstudeerders is verminderd. Daaruit kan worden opgemaakt dat instellingen verwachten dat zij de leerloopbaan van hun studenten niet nog meer positief kunnen beïnvloeden dan zij al voorheen deden en/of dat andere – door de instelling minder makkelijk te beïnvloeden – factoren een grotere rol spelen. De leerloopbaan is niet oneindig 'maakbaar', zo wordt gesteld. In de enquête geeft 83 procent van de mbo-instellingen aan het gevoel te hebben dat hun studenten bij aanvang op het juiste niveau en de juiste leerweg zit. Bij de start van de loopbaan is dus volgens de instellingen niet veel meer winst te boeken. En omwegen gedurende de leerloopbaan worden juist bij langstudeerders vaak veroorzaakt door niet-onderwijsgerelateerde zaken. Meer en minder ernstige persoonlijke omstandigheden, zoals problemen in de thuissituatie, schulden, verslaving en ongewenste zwangerschap worden in de casestudies aangehaald als voorbeelden waardoor de leerloopbaan stopt en waarbij het bieden van de juiste ondersteuningsbehoefte en niet de efficiëntie van de leerloopbaan centraal komt te staan.

Tabel 5.7 toont dat de instellingen het gevoel hebben in recente jaren steeds meer grip te krijgen om jongeren zo efficiënt mogelijk en met zo min mogelijk omwegen en onnodige stapeling door het mbo te loodsen. Zij hebben overall niet het idee dat de modernisering van de bekostiging daar de oorzaak van is.

Tabel 5.7: Stellingen: percentage mbo-instellingen dat er mee eens is

	Studenten doorlopen het mbo in 2016-2017 op de voor hen meest efficiënte wijze
Voor studenten die in 2013/14 zijn gestart	61%
Voor studenten die in 2014/15 zijn gestart	64%
Voor studenten die in 2015/16 zijn gestart	69%
Voor studenten die in 2016/17 zijn gestart	69%

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

5.5 Effecten van de modernisering van de bekostiging BVE

In deze paragraaf wordt de focus gelegd op de primaire beoogde effecten van de modernisering van de bekostiging, namelijk dat studenten op het juiste niveau worden geplaatst, dat er minder onnodig gestapeld en geswitcht wordt en dat langstuderen minder vaak voorkomt. Eerder in dit hoofdstuk werd duidelijk dat mbo-instellingen zowel beleid hebben gewijzigd en acties hebben ondernomen die invloed (kunnen) hebben op zowel de start als latere fases van een leerloopbaan in het mbo. Bij het analyseren van het aandeel stapelaars/switchers en langstudeerders worden daarom zowel nieuw ingestroomde studenten alsook eerder ingestroomde studenten in de data-analyse meegenomen. Er is dus niet louter naar instroomcohorten gekeken.

5.5.1 Instroomniveau

In de vorige paragraaf is zichtbaar geworden dat meer dan de helft van de mbo-instellingen hun plaatsingsbeleid heeft aangepast mede naar aanleiding van de modernisering van de bekostiging. Worden instromende studenten in de laatste jaren, specifiek sinds 2015, dan ook op een ander/hoger niveau geplaatst?

Tabel 5.8: Opleidingsniveau van instromers

Instroomcohort	Entree	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Totaal (=100%)
2010-2011	10,4%	33,2%	22,3%	34,1%	192.648
2011-2012	10,5%	30,5%	22,8%	36,2%	181.497
2012-2013	10,2%	30,1%	22,6%	37,1%	178.820
2013-2014	9,2%	28,6%	22,2%	40,0%	172.626
2014-2015	7,3%	26,2%	21,8%	44,7%	161.295
2015-2016	7,0%	24,8%	22,9%	45,4%	159.836
2016-2017	7,0%	23,6%	22,7%	46,7%	162.668
2017-2018	7,6%	22,6%	22,0%	47,7%	165.119

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Het aandeel instromers dat op niveau 4 start is flink toegenomen van circa 34 procent in 2010-2011 naar bijna 48 procent in 2017-2018. Het aandeel instromers dat op niveau 3 start is ongeveer gelijk gebleven in diezelfde periode, terwijl het aandeel instromers op de lagere niveaus 1 en 2 is gedaald, vooral op niveau 2.

Tabel 5.8 laat enerzijds zien dat de trend van een hoger instroomniveau al voor de invoering van de in deze evaluatie te onderzoeken maatregelen is ingezet, maar ook dat gedurende de invoering van de maatregel deze trend in een stroomversnelling is geraakt. De gepresenteerde gegevens laten zien dat in ieder geval ook andere factoren een rol spelen. Eén van die andere factoren zou een toename van het aandeel instromers met een hoog vooropleidingsniveau kunnen zijn (die logischerwijs op een hoger niveau in het mbo worden geplaatst). Tabel 5.9 toont dat dit inderdaad een factor lijkt te zijn die meespeelt, gezien het toenemende aandeel van de instroom dat vanuit vmbo-tl en eerdere mbo-opleidingen afkomstig is. Er moet echter een slag om de arm worden gehouden, aangezien het grote aandeel van de eerste cohorten instromers waarbij de vooropleiding onbekend is het beeld kan vertroebelen.

Tabel 5.9: Vooropleiding van instromers (%)

Instroom-cohort	Vmbo-bl	Vmbo-kl	Vmbo-gl	Vmbo-tl	Vo niet afgerond	Havo/vwo 3 jaar	Havo/vwo	PrO	Mbo-1	Mbo-2/3/4	Onbekend	Totaal (=100%)
2010-2011	12,8	14,6	3,1	20,2	7,4	2,5	3,7	1,4	1,9	7,9	24,6	192.648
2011-2012	12,5	15,0	3,4	21,5	6,9	2,9	3,9	1,8	2,3	8,3	21,5	181.497
2012-2013	12,2	14,9	3,3	21,6	7,3	3,2	4,8	1,7	2,4	9,1	19,5	178.820
2013-2014	12,4	15,5	3,5	24,1	6,6	3,1	4,9	1,6	2,6	10,4	15,2	172.626
2014-2015	13,4	17,3	3,9	26,3	6,0	2,9	5,0	1,7	2,9	11,2	9,5	161.295
2015-2016	13,6	18,1	4,1	26,9	5,7	2,8	4,5	1,5	2,8	11,4	8,5	159.836
2016-2017	13,2	18,5	4,0	27,0	5,4	2,7	4,1	1,9	2,7	11,8	8,7	162.668
2017-2018	13,2	18,5	3,9	26,6	6,4	2,7	4,0	2,0	2,5	11,9	8,3	165.119

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

De tabellen 5.10b tot en met 5.10d (maar niet 5.10a) tonen dat de trend van hogere plaatsing in het mbo van vooral niveau 2 naar niveau 4 niet enkel aan een toename van instromers met een hoog vooropleidingsniveau (zoals vmbo-tl) toe te schrijven is, maar dat instromers vanuit het vmbo vanuit elke leerweg ook steeds hoger geplaatst worden.

Tabel 5.10a: Instroom: vmbo basisberoepsgerichte leerweg

Instroomcohort	Entree	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Totaal (=100%)
2010-2011	2,9%	89,8%	5,8%	1,6%	24.655
2011-2012	2,9%	90,4%	5,2%	1,4%	22.697
2012-2013	2,6%	91,0%	5,2%	1,2%	21.793
2013-2014	2,3%	92,9%	3,8%	1,1%	21.410
2014-2015	0,6%	95,1%	3,5%	0,8%	21.537
2015-2016	0,3%	95,8%	3,2%	0,7%	21.737
2016-2017	0,1%	95,1%	4,1%	0,7%	21.455
2017-2018	0,1%	94,3%	4,6%	0,9%	21.726

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Tabel 5.10b: Instroom: vmbo kaderberoepsgerichte leerweg

Instroomcohort	Entree	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Totaal (=100%)
2010-2011	0,6%	20,3%	40,6%	38,5%	28.077
2011-2012	0,4%	21,2%	41,9%	36,5%	27.207
2012-2013	0,3%	20,2%	43,8%	35,6%	26.611
2013-2014	0,3%	20,1%	43,8%	35,8%	26.832
2014-2015	0,1%	17,5%	45,5%	36,9%	27.866
2015-2016	0,0%	15,1%	48,1%	36,7%	28.944
2016-2017	0,0%	11,8%	49,0%	39,2%	30.017
2017-2018	0,0%	10,4%	46,5%	43,1%	30.530

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Tabel 5.10c: Instroom: vmbo gemengde leerweg

Instroomcohort	Entree	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Totaal (=100%)
2010-2011	0,0%	7,7%	23,95	68,1%	5.965
2011-2012	0,1%	7,8%	22,8%	69,3%	6.083
2012-2013	0,2%	7,3%	21,1%	71,4%	5.925
2013-2014	0,1%	7,6%	19,7%	72,6%	6.043
2014-2015	0,0%	6,1%	17,2%	76,6%	6.315
2015-2016	0,0%	5,7%	17,2%	77,2%	6.528
2016-2017	0,0%	4,7%	15,7%	79,5%	6.512
2017-2018	0,0%	3,7%	14,7%	81,7%	6.497

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Tabel 5.10d: Instroom: vmbo theoretische leerweg

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

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

In tabel 5.11 is ingezoomd op de doorstroom van vmbo-tl naar een opleiding op mbo-4. Zowel bij de mbo-instellingen die wel als geen wijzigingen in hun plaatsingsbeleid hebben doorgevoerd is zichtbaar dat gediplomeerden van vmbo-tl steeds vaker op niveau 4 in het mbo worden geplaatst. Nadere analyses laten hetzelfde beeld zien voor de overige vmbo-gediplomeerden. Het lijkt daarmee niet aannemelijk dat de trend van het steeds hoger plaatsen het gevolg is van de beleidsinterventie ‘modernisering bekostiging BVE’.

Tabel 5.11: Instroom mbo niveau 4 vanuit vmbo theoretische leerweg

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Wel beleidswijziging instelling	68,9%	69,3%	73,5%	79,1%	79,6%	83,4%	83,3%
Geén beleidswijziging instelling	72,2%	72,9%	76,6%	83,3%	84,5%	87,8%	88,3%

Bron: DUO BRONMBO en eigen datacollectie 2B MBO, bewerking KBA/ResearchNed

5.5.2 Het stapelen en wisselen van opleiding

Definities, afbakeningen en methodiek

De modernisering bekostigingsstructuur heeft als doel om de onderwijsefficiëntie te verhogen. Efficiënt onderwijs is het doorlopen van een opleiding in een zo kort mogelijke tijd. Het langer over een opleiding doen, inefficiënt onderwijs, kan verschillende oorzaken hebben, bijvoorbeeld stapelen of wisselen.

Stapelen is het volgen van een nieuwe mbo-opleiding na afronding van een andere mbo-opleiding. Stapelen kan gewenst en ongewenst zijn. Stapelen kan een adequate wijze zijn om talenten van kwetsbare groepen en laatbloeiers tot bloei te laten komen en is dan gewenst. Daarnaast worden in het Nederlandse onderwijs leerlingen al op een vroeg moment geselecteerd en in een bepaalde onderwijsroute geleid: *early tracking*. Het stapelen van onderwijs kan ook als remedie worden gezien voor fouten bij deze vroege selectie. Stapelen wordt als ongewenst gezien als puur vanwege het verkrijgen van dubbele diplomabekostiging een student op een lager niveau wordt geplaatst dan hij of zij aankan (wat met de modernisering van de bekostiging niet langer mogelijk is). Stapelen wordt ook als ongewenst gezien als de student daardoor langer in het mbo verblijft dan wanneer deze direct op het hogere niveau was begonnen. In de navolgende analyses worden verschillende varianten van stapelen onderscheiden: opwaarts stapelen (hogere opleidingsniveau), zijwaarts stapelen (zelfde opleidingsniveau) en neerwaarts stapelen (lager opleidingsniveau).

Het *wisselen 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. Daarmee is de leerloopbaan van een wisselaar of switcher doorgaans inefficiënt. Bij het wisselen van opleidingen zijn verschillende varianten mogelijk. In de volgende analyses onderscheiden we studenten die van niveau en/of van 'opleiding' wisselen. Voor opleiding is de variabele 'beroepsopleiding' uit de SBB-crebokoppeltabel gehanteerd, dat vergelijkbaar is met het niveau van een kwalificatiedossier. In de analyse is geen rekening gehouden met studenten die van instelling zijn gewisseld.

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

Om stapelen en wisselen in beeld te brengen is de volgende methodiek gehanteerd. Per schooljaar is voor alle actieve deelnemers een vergelijking van hun onderwijssituatie gemaakt tussen twee meetmomenten: het eerste meetmoment is 1 oktober van het betreffende schooljaar (t0) en het tweede moment is 1 oktober een jaar later (t1). De eerste kolom '2011-2012' in tabel 5.12 betreft dus een vergelijking van het eerste meetmoment in schooljaar 2011-2012 en het tweede meetmoment in 2012-2013. Alle studenten van een schooljaar worden ingedeeld tot de in tabel 5.12 weergegeven categorieën. Naast de diverse typen stapelaars en wisselaars/switchers zijn dus ook reguliere studenten zichtbaar gemaakt die of het mbo hebben verlaten met een diploma of nog steeds dezelfde opleiding volgen, en ook studenten die zonder diploma zijn uitgevallen en niet langer in het mbo verblijven.

Ontwikkeling aantal stapelaars en wisselaars

Tabel 5.12 toont dat het aantal jaarlijkse stapelaars van het totaal aantal studenten in de periode van schooljaar 2011-2012 tot 2016-2017 schommelt tussen de 8,2 en 8,7 procent en vervolgens tussen 2016-2017 en 2017-2018 redelijk fors afneemt naar 7,9 procent. De recente afname blijkt uit nadere analyse vooral een afname van opwaarts stapelen van niveau-2-studenten te zijn, zie tabel 5.13b. Vanuit entreeopleidingen wordt juist meer opwaarts gestapeld, een duidelijk zichtbare trend die sinds de komst van de entreeopleiding waar te nemen is, zie tabel 5.13a. Opwaarts stapelen vanuit niveau 3 blijft ongeveer gelijk tussen schooljaar 2016-2017 en 2017-2018.

Tabel 5.12: Stapelen en wisselen tussen twee schooljaren

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

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Uit de cijfers wordt niet duidelijk wat de oorzaak is van het minder opwaarts stapelen van niveau-2-studenten. Dat kan het beoogde effect van de maatregel zijn, namelijk dat mbo-instellingen vaker direct op niveau 3 plaatsen. De in tabel 5.14 weergegeven uitkomsten van een multilevel analyse laten (in ieder geval vooralsnog) echter geen causaal verband zien tussen beleidswijzigingen en (afname van) stapelen. Het kan ook zijn dat mbo-instellingen studenten afraden om door te stromen naar niveau 3 uit angst voor een afnemende bekostiging of vanuit een gevoel dat 'stapelen niet mag' (sommige mbo-instellingen geven aan dat de modernisering van de bekostiging in het werkveld ook wel als zodanig wordt geïnterpreteerd).

Het patroon in het aantal wisselaars is grillig en laat geen duidelijke trend zien. Tussen schooljaar 2011-2012 en 2012-2013 wisselt 8,5 procent van alle deelnemers van opleiding en/of niveau. Het jaar erop daalt dit flink naar 7,8 procent, en de twee schooljaren erna blijft het ongeveer op hetzelfde niveau. Sinds de modernisering van de bekostiging is het aantal wisselaars licht toegenomen naar iets boven de 8 procent. De toename is

waarneembaar bij studenten op niveau 2 en 3, studenten van niveau 4 wisselen juist iets minder vaak vanaf schooljaar 2014-2015.

Tabel 5.13a:, Stapelen en wisselen tussen twee schooljaren: t0 is entreeopleiding

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Gediplomeerde mbo-verlater	30,0%	31,9%	37,9%	28,1%	25,7%	22,7%
Blijver	19,6%	18,2%	12,4%	14,2%	14,1%	14,7%
Ongediplomeerde mbo-uitvaller	24,7%	22,6%	20,6%	19,9%	20,0%	18,5%
Stapelen zijwaarts	1,4%	1,0%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%
Stapelen opwaarts	21,1%	23,9%	26,7%	36,1%	38,9%	42,7%
Switch opleiding, hoger niveau	3,2%	2,4%	1,9%	1,7%	1,3%	1,4%
Totaal (N=100%)	25.145	24.235	20.911	14.496	13.251	13.191

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Tabel 5.13b: Stapelen en wisselen tussen twee schooljaren: t0 is mbo-niveau 2

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Gediplomeerde mbo-verlater	22,6%	22,6%	22,6%	20,9%	18,3%	18,2%
Blijver	39,3%	38,8%	38,5%	38,4%	39,7%	40,9%
Ongediplomeerde mbo-uitvaller	14,8%	14,3%	13,4%	12,2%	12,2%	12,0%
Stapelen zijwaarts	1,1%	1,1%	1,1%	1,0%	0,8%	0,7%
Stapelen opwaarts	14,9%	16,5%	17,3%	19,9%	21,0%	19,5%
Switch hoger niveau, zelfde opleiding	0,9%	0,7%	0,8%	0,9%	1,1%	1,5%
Switch opleiding en lager niveau	0,5%	0,4%	0,3%	0,2%	0,1%	0,1%
Switch opleiding, zelfde niveau	4,4%	4,2%	4,5%	4,8%	5,1%	5,2%
Switch opleiding en hoger niveau	1,6%	1,5%	1,5%	1,6%	1,8%	1,8%
Totaal (N=100%)	129.485	122.829	113.174	99.945	91.107	87.076

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Tabel 5.13c: Stapelen en wisselen tussen twee schooljaren: t0 is mbo-niveau 3

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Gediplomeerde mbo-verlater	20,3%	21,0%	22,1%	23,2%	21,3%	20,7%
Blijver	47,2%	47,7%	47,7%	47,5%	48,9%	49,7%
Ongediplomeerde mbo-uitvaller	12,2%	10,9%	10,1%	9,5%	9,3%	9,3%
Stapelen neerwaarts	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
Stapelen zijwaarts	1,3%	1,3%	1,1%	1,1%	1,0%	1,0%
Stapelen opwaarts	8,4%	9,2%	9,6%	9,6%	9,5%	9,4%
Switch lager niveau, zelfde opleiding	0,3%	0,4%	0,3%	0,4%	0,5%	0,6%
Switch hoger niveau, zelfde opleiding	3,2%	2,9%	2,6%	2,5%	3,1%	3,0%
Switch opleiding en lager niveau	1,5%	1,4%	1,2%	1,1%	1,0%	0,9%
Switch opleiding, zelfde niveau	2,7%	2,5%	2,4%	2,4%	2,7%	2,7%
Switch opleiding en hoger niveau	2,7%	2,5%	2,6%	2,4%	2,7%	2,8%
Totaal (N=100%)	147.129	143.906	139.585	132.218	130.647	131.111

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Tabel 5.13d: Stapelen en wisselen tussen twee schooljaren: t0 is mbo-niveau 4

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Gediplomeerde mbo-verlater	25,5%	26,4%	26,4%	26,2%	24,9%	26,6%
Blijver	57,0%	57,5%	58,2%	58,5%	60,5%	59,1%
Ongediplomeerde mbo-uitvaller	8,0%	7,1%	6,5%	6,4%	6,1%	6,1%
Stapelen neerwaarts	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%
Stapelen zijwaarts	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%	0,7%	0,6%
Switch lager niveau, zelfde opleiding	1,3%	1,2%	1,3%	1,4%	1,2%	1,2%
Switch opleiding en lager niveau	3,1%	2,7%	2,5%	2,4%	2,2%	2,0%
Switch opleiding, zelfde niveau	3,9%	3,9%	4,1%	4,1%	4,3%	4,2%
Totaal (N=100%)	233.556	234.894	238.963	245.309	249.203	260.856

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Tabel 5.14 toont de uitkomsten van de multilevelanalyse, waarbij geen significant verschil in de mate van stapelen en switchen is gevonden tussen mbo-instellingen die wel en die geen beleidswijzigingen hebben doorgevoerd mede naar aanleiding van de modernisering van de bekostiging. In het model is gecontroleerd voor geslacht, leeftijd, sector, leerweg en niveau. Switchen en stapelen komt vaker voor bij vrouwen, jongere deelnemers en bol-ers.

Tabel 5.14: Logistische multilevelanalyse, afhankelijke variabele: inefficiënt onderwijs (switchen en stapelen)

	Model 0		Model 1	
	B	SE	B	SE
Variantie tussen individuen	-0,524***	0,022		
Variantie tussen instellingen	0,033***	0,007		
Constant			-2,670***	0,048
Beleidswijziging				
Beleidswijziging toelating/plaatsing			0,061	0,050
Beleidswijziging begeleiding			0,070	0,053
Jaar				
Jaar 2010			Ref.	
Jaar 2011			Ref.	
Jaar 2012			Ref.	
Jaar 2013			Ref.	
Jaar 2014			0,951***	0,005
Jaar 2015			0,943***	0,005
Jaar 2016			0,996***	0,005

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed, * $p < 0,050$; ** $p < 0,010$; *** $p < 0,001$; enkelzijdige toetsing

5.5.3 Langstuderen

Langstuderen valt op basis van DUO-cijfers op verschillende manieren uit te werken. Zo kun je een langstudeerder interpreteren als een student die langer over de opleiding doet dan de nominale studieduur aangeeft. Deze interpretatie wordt niet gevolgd. In plaats daarvan wordt het principe van het cascademodel gevolgd (zie tabel 5.1 in paragraaf 5.1).

Voor de data-analyse is gebruik gemaakt van het aantal verblijfsjaren dat een student in het mbo (ongeacht bij welke instelling) verblijft volgens het cascademodel. De variabele 'aantal verblijfsjaren in het mbo volgens het cascademodel' 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.

Tabel 5.15 toont de gemiddelde studieduur van de studenten die een diploma hebben behaald in het aangegeven schooljaar. Tabellen 5.16a tot en met 5.16d geven – per opleidingsniveau in een aparte tabel – voor alle actieve studenten in een bepaald schooljaar aan in welk verblijfsjaar zij zitten. Daarbij is overeenkomstig het cascademodel een groepering van het aantal verblijfsjaren gemaakt.

De gemiddelde studieduur in de entreeopleiding en het aantal langstudeerders is over de periode 2011-2017 significant afgenomen, zoals blijkt uit tabellen 5.15 en 5.16a. Bij alle andere onderwijsniveaus is de gemiddelde onderwijsduur en het aantal langstudeerders in deze periode toegenomen, juist sinds de modernisering van de bekostiging, zij het dat bij de mbo-2 en mbo-3 een daling zichtbaar is in 2016-2017.

Het is niet eenvoudig deze gegevens te duiden in relatie tot de modernisering van de bekostiging. Een belangrijke redenering in de beleidstheorie is namelijk dat nieuwe instromers na de modernisering van de bekostiging in 2015 bij aanvang op het juiste niveau en in de juiste leerweg worden geplaatst, waardoor zij minder stapelen en switchen en minder lang over de opleiding doen. Dat effect kan voor instromers vanaf 2015-2016 pas meerdere jaren nadien worden waargenomen. Aan de andere kant kunnen instellingen ook bestaande langstudeerders aansporen om het diploma zo spoedig mogelijk te behalen en hen daarbij te begeleiden (en dit gebeurt feitelijk ook, zoals beschreven in paragraaf 5.3). Dit effect zou al wel onmiddellijk in de DUO-cijfers vanaf schooljaar 2015-2016 te zien zijn. Het tegengestelde effect, namelijk een toename van langstuderen, is echter zichtbaar (m.u.v. entreeopleidingen). Het is niet duidelijk wat hiervan de oorzaak is. Eerder is geconstateerd dat het instroomniveau al jarenlang toeneemt en vmbo-gediplomeerden vanuit iedere leerweg op een steeds hoger mbo-niveau geplaatst worden. Mogelijk wordt een deel van hen te hoog geplaatst, en heeft dat deel extra tijd nodig om de opleiding af te ronden. Het is lastig de precieze oorzaak te achterhalen. Eerder is ook aangegeven dat er diverse zaken in de persoonlijke situatie kunnen spelen die de leerloopbaan vertragen. Mbo-instellingen geven in de gevoerde gesprekken te kennen dat het aantal studenten met een ondersteuningsbehoefte in het mbo toeneemt, mede als gevolg van Passend Onderwijs. Ook dat kan een achterliggende oorzaak zijn waardoor de gemiddelde verblijfsduur toeneemt.

Tabel 5.15: Gemiddelde opleidingsduur van gediplomeerden: aantal jaren

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Niveau 1 / entree	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0
Niveau 2	2,0	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2
Niveau 3	3,3	3,3	3,4	3,5	3,6	3,6
Niveau 4	3,7	3,8	3,8	3,9	3,9	3,9

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Tabel 5.16a: Niveau 1/ entree, percentage met bijbehorende cascadevariabele bij behalen diploma

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Hele bekostiging: 1 verblijfsjaar	77,7%	78,4%	80,7%	82,8%	85,5%	87,8%
Gedeelde bekostiging: 2 verblijfsjaren	18,0%	17,3%	16,0%	13,7%	11,9%	10,5%
Géén bekostiging: 3 of meer verblijfsjaren	4,2%	4,3%	3,4%	3,5%	2,7%	1,7%
Totaal (N=100%)	13.186	13.758	13.608	9.304	8.561	8.632

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Tabel 5.16b, Niveau 2, percentage met bijbehorende cascadevariabele bij behalen diploma

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Hele bekostiging: t/m 4 verblijfsjaren	95,3%	94,6%	94,3%	93,8%	94,2%	94,3%
Gedeelde bekostiging: 5 of 6 verblijfsjaren	4,3%	4,7%	4,8%	5,2%	4,7%	4,6%
Géén bekostiging: 7 of meer verblijfsjaren	0,4%	0,7%	0,9%	1,1%	1,0%	1,1%
Totaal (N=100%)	49.948	49.360	46.432	41.845	36.614	33.477

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Tabel 5.16c: Niveau 3, percentage met bijbehorende cascadevariabele bij behalen diploma

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Hele bekostiging: t/m 4 verblijfsjaren	77,5%	76,4%	75,5%	74,2%	73,1%	73,5%
Gedeelde bekostiging: 5 of 6 verblijfsjaren	19,6%	19,5%	19,7%	20,0%	20,4%	20,2%
Géén bekostiging: 7 of meer verblijfsjaren	2,9%	4,1%	4,8%	5,8%	6,6%	6,3%
Totaal (N=100%)	44.478	45.541	46.066	45.058	41.572	40.845

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Tabel 5.16d: Niveau 4, percentage met bijbehorende cascadevariabele bij behalen diploma

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Hele bekostiging: t/m 4 verblijfsjaren	74,1%	73,8%	73,6%	72,3%	73,5%	73,3%
Gedeelde bekostiging: 5 of 6 verblijfsjaren	22,1%	21,1%	20,7%	21,3%	20,1%	19,8%
Géén bekostiging: 7 of meer verblijfsjaren	3,8%	5,1%	5,7%	6,4%	6,5%	6,8%
Totaal (N=100%)	62.374	64.661	65.592	66.779	64.039	71.431

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Gezien de eerdere bevindingen (langstuderen neemt juist toe) is het niet verwonderlijk dat de multilevelanalyse toont dat beleidswijzigingen van mbo-instellingen geen significant effect hebben op de verblijfsduur van een student, zie tabel 5.17. In het gehanteerde model is gecontroleerd voor geslacht, leeftijd, etniciteit, handicap, apc-gebied, sector, leerweg, niveau, soort instelling en vooropleiding. Daaruit blijkt onder meer dat mannen, studenten met een migratieachtergrond en studenten woonachtig in apc-gebieden verhoudingsgewijs langer over de studie doen.

Tabel 5.17: Multilevelanalyse, afhankelijke variabele: langstuderen

	Model 0		Model 1	
	B	SE	B	SE
Variantie tussen individuen	0,259***	0,001	0,201***	0,000
Variantie tussen instellingen	0,004***	0,001	0,002***	0,000
Constant				
Beleidswijziging				
Beleidswijziging toelating/plaatsing			0,003	0,016
Beleidswijziging begeleiding			0,021	0,016
Jaar				
Jaar 2010			Ref.	
Jaar 2011			Ref.	
Jaar 2012			Ref.	
Jaar 2013			Ref.	
Jaar 2014			0,036***	0,002
Jaar 2015			0,033***	0,002
Jaar 2016			0,038***	0,002

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed, *p<0,050; **p<0,010; ***p<0,001

5.6 Samenvatting en conclusies

- Bijna alle mbo-instellingen waren in 2014-2015 of vlak daarna op de hoogte van de financiële gevolgen van de maatregel voor hun eigen instelling en ook wat de oorzaken daarvan waren (namelijk of zij relatief veel of weinig langstudeerders, stapeelaars, examendeelnemers hadden, wat de gevolgen zijn van de wijzigingen in lgf-budget en VOA-middelen, enzovoort).
- De financiële prikkel die van de 'modernisering bekostiging BVE' uitgaat naar mbo-instellingen is in werkelijkheid minder groot door de overgangsregeling 2015 t/m 2018 en compensatieregeling langstuderen 2017 t/m 2018.
- Sinds 2014-2015 heeft zeker de helft van de mbo-instellingen de intake, plaatsing en begeleiding van studenten (verder) aangescherpt, mede als gevolg van de beleidsmaatregel 'modernisering van de bekostiging BVE'. Toch moet de invloed ervan niet worden overschat, aangezien:

- a. de gelijktijdig ingevoerde beleidsmaatregel 'afschaffing van de drempelloze instroom in niveau 2' een grote rol heeft gespeeld in de beslissing om beleid te wijzigen;
 - b. als onderdeel van gevoerd vsv-beleid al door mbo-instellingen ingezet is op verandering en aanscherping van intake, plaatsing en begeleiding;
 - c. financiële prikkels niet leidend zijn voor mbo-instellingen om plaatsing en begeleiding van studenten te verbeteren om zodoende efficiëntere leerloopbanen van studenten te bereiken. Enerzijds geven instellingen dat zelf aan. Anderzijds wordt dit afgeleid vanuit het gegeven dat een ongeveer gelijk deel van de instellingen die er door de modernisering van de bekostiging financieel op vooruit- als achteruitgaat, aangeeft het plaatsings- en/of begeleidingsbeleid te hebben aangepast.
- De recent van kracht geworden wet toelatingsrecht mbo stelt de mbo-instellingen voor een nieuwe opgave, waarbij de intake en plaatsing van studenten nogmaals wordt geanalyseerd en waar nodig aangescherpt.
 - Vmbo-gediplomeerden worden al minimaal sinds 2010-2011 in toenemende mate op een steeds hoger opleidingsniveau in het mbo geplaatst. Daarnaast neemt ook het aandeel vmbo-gediplomeerden vanuit de theoretische leerweg toe. Het gevolg is dat nieuwe instromers steeds vaker op niveau 4 instromen en steeds minder vaak op niveau 2.
 - Deze trend van het plaatsen van studenten op een hoger opleidingsniveau in het mbo is al eerder ingezet en is daarmee niet het gevolg van de beleidsinterventie 'modernisering bekostiging BVE'. Welke factoren dan wel een rol spelen wordt op basis van deze evaluatie niet duidelijk.
 - Het aantal stapelaars tussen schooljaar 2016-2017 en 2017-2018 is met 7,9 procent behoorlijk afgenomen ten opzichte van de 8,5 procent stapelaars tussen schooljaar 2015-2016 en 2016-2017. Het blijkt voornamelijk te gaan om een afname van opwaarts stapelen van mbo-2-studenten. Op basis van de cijfers kan niet worden achterhaald of dit de beoogde afname van ongewenst stapelen is. In ieder geval is (vooralsnog) geen causaal verband tussen beleidswijzigingen en (een afname van) stapelen gevonden.
 - Het aantal studenten dat van opleiding en/of niveau wisselt is sinds schooljaar 2015-2016 licht toegenomen van iets minder naar iets meer dan 8 procent. Switchen is toegenomen bij studenten mbo-2 en -3, maar afgenomen bij studenten in mbo-4.
 - De gemiddelde verblijfsduur van een student in het mbo, met uitzondering van de entreeopleidingen, neemt toe tussen 2011-2012 en 2016-2017. Dit is een tegengesteld effect van wat beoogd is met de modernisering van de bekostiging. De oorzaak is lastig te achterhalen. Mogelijk is het waargenomen hogere instapniveau in het mbo voor een deel van de instromers te hoog gegrepen en heeft dat

deel meer tijd nodig om de opleiding succesvol af te ronden. Dit zou passen in combinatie met signalen van mbo-instellingen dat de capaciteiten van instromers de laatste jaren minder worden (bijvoorbeeld omtrent taal- en rekenvaardigheden) en dat het aandeel instromers met ondersteuningsbehoefte, mede door Passend Onderwijs, toeneemt.

- Het is niet uitgesloten dat het beoogde effect van minder langstuderen zich alsnog op langere termijn gaat manifesteren: het direct bij aanvang plaatsen op het juiste niveau in de juiste opleiding zal bij nieuwe instromers vanaf 2015-2016 pas over enkele jaren zichtbaar worden – via minder onnodig switchen en stapelen – in de beoogde kortere totale verblijfsduur in het mbo.
- Instellingen zijn doorgaans van mening dat de modernisering van de bekostiging niet leidt tot minder langstudeerders, minder onnodige stapelaars en minder switchers. Het gros is van mening dat studenten bij aanvang op het juiste niveau en in de juiste leerweg worden geplaatst en dat inefficiënte leerloopbanen in veel gevallen het gevolg zijn van persoonlijke omstandigheden van studenten waar zij minder grip op hebben.

De beoogde effecten volgens de in paragraaf 5.2 weergegeven beleidstheorie focussen in de kern op het behalen van meer efficiëntie in de leerloopbanen van studenten (doelmatige leerwegen). Niet alle inefficiënte leerloopbanen zijn echter te vermijden, enerzijds omdat de *exacte* capaciteiten van een student bij aanvang niet ingeschat kunnen worden en/of een student zich op onverwachte wijze kan ontwikkelen, anderzijds vanwege veranderende wensen en veranderende persoonlijke omstandigheden gedurende de leerloopbaan. De ene student heeft simpelweg meer tijd en soms ook omwegen nodig om tot het voor hem of haar juiste diploma te geraken dan de andere student. Minister van Engelshoven maakte op 6 maart 2018 per Kamerbrief bekend dat zij wil dat mbo-studenten meer tijd krijgen om een diploma op eigen tempo te halen en daarom wordt de cascadebekostiging per 1 januari 2019 afgeschaft (zoals ook in het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' van kabinet Rutte III van 10 oktober 2017 gesteld is). De overgang naar een nieuwe situatie van bekostiging duurt 3 jaar. Met het afschaffen van de cascadebekostiging is de focus van het nieuwe kabinet met andere woorden verschoven van efficiëntie en doelmatige leerwegen naar kansengelijkheid voor alle typen studenten om in eigen tempo een mbo-diploma te behalen. De paradigmawisseling in het beleid van het nieuwe kabinet rondom de bekostigingssystematiek in het mbo, en concreet de afschaffing van de cascadebekostiging, zal voor de komende jaren een belangrijke plaats innemen in de onderhavige evaluatie van de modernisering van de bekostiging BVE.

Hoofdstuk 6 Conclusie

Het voorliggende rapport doet verslag van de meting 2018 van de Evaluatie Wet 'Doelmatige Leerwegen' (DL). In de huidige rapportage staat de situatie in schooljaar 2016-2017 centraal. Met behulp van vragenlijsten op beleidsniveau en opleidingsniveau, casestudies en analyse van administratieve data is in kaart gebracht hoe de maatregelen behorende bij de DL zijn geïmplementeerd in het mbo, en wat de verwachte en bereikte effecten daarvan op dit moment zijn. In deze fase ligt de focus zowel op de ervaringen met de invoering van de DL als op de eerste resultaten, voor zover bekend.

Aan het eind van ieder hoofdstuk over de deelmaatregelen van DL zijn de belangrijkste resultaten puntsgewijs samengevat. In dit hoofdstuk geven we de belangrijkste bevindingen weer, waarna we ingaan op de overkoepelende voorlopige conclusies.

6.1 Samenvatting belangrijkste bevindingen

In het huidige onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

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

Onderzoeksvragen 2 en 3 komen voor zover nu al mogelijk is (gezien de relatief korte tijd sinds invoering van de maatregelen) aan de orde. Per deelmaatregel geven we de belangrijkste bevindingen weer.

Intensiveren en verkorten

Opleidingen beantwoordden veelal al aan de eisen voor verkorting vóór invoering van de maatregelen. Met betrekking tot het intensiveren (nieuwe urennorm) voldoet het overgrote deel van de opleidingen aan de wettelijke vereisten; in bijna de helft van de gevallen ligt het aantal uren BOT zelfs boven het wettelijk vereiste niveau. Deze uren

worden met name aangewend voor beroepsgerichte vakken en keuzedelen. Op opleidingsniveau heeft de nieuwe urennorm tot meer veranderingen geleid dan op instellingsniveau.

De tevredenheid over de uitvoering van de nieuwe urennorm laat op het primaire niveau wat te wensen over: docenten ervaren meer werkdruk, studenten willen liever meer praktijk in plaats van meer uren BOT en leerbedrijven zien graag meer uren BPV.

Belangrijkste knelpunt bij de invoering van de studieduureisen is het moeten aanpakken en invoeren van te veel maatregelen tegelijkertijd. Een tweede knelpunt voor één op de drie instellingen vormt de *niet-gelijktijdige* invoering van de interventie DL en de Herziening Kwalificatiestructuur, aangezien deze beide ingrijpen op de organisatie van het onderwijs. Opleidingen hebben vaker dan instellingen helemaal geen knelpunten ervaren bij de invoering van de studieduureisen. De invoering van de urennorm leidde tot meer problemen, zowel op beleidsniveau als op opleidingsniveau (bijvoorbeeld intensiever gebruik van ruimten/gebouwen en programmering lessen).

Er lijkt sprake te zijn van een verhoogde onderwijskwaliteit (uitdagender onderwijs, meer maatwerk en begeleiding). Dit valt echter niet één op één toe te schrijven aan het verkorten en/of intensiveren, maar kan ook een gevolg zijn van andere maatregelen. Waar het wijzigen van de studieduureisen en de urennorm verder moest leiden tot meer instroom in het mbo, minder uitval en vsv en een hogere kwaliteit van de uitstroom, worden deze effecten door betrokkenen (nog) niet gezien. Wel denkt men dat mbo-opleidingen aantrekkelijk zijn geworden voor instromende studenten uit het vo. Opleidingen waar het aantal BPV-uren is afgenomen zien soms negatieve gevolgen voor de leerbedrijven, waar studenten minder inzetbaar zijn. Daarnaast blijkt er vooralsnog uit analyses geen positief verband tussen het verkorten en intensiveren en het terugdringen van eerstejaarsuitval.

Vervallen drempelloze instroom in mbo-2

Alhoewel vrijwel alle instellingen feitelijk al voor de afschaffing van de drempelloze instroom in mbo-2 een intakeprocedure hadden, heeft de meerderheid de maatregel toch aangegrepen deze nog eens tegen het licht te houden. Dat heeft ertoe geleid dat in de ogen van de meerderheid van de opleidingen de intake eenduidiger en transparanter is geworden.

In schooljaar 2016-2017 bestond de instroom voor een klein deel (7%) uit aspirantstudenten die niet voldeden aan de toelatingseisen. In de meeste gevallen wordt – zoals de maatregel beoogt – dan een toelatingsonderzoek afgenomen. De beslissing om een deze aspirant-student toch toe te laten wordt vooral gemaakt op basis van een inschatting van de geschiktheid voor het beroep en de studiehouding die getoond wordt. Bij drie kwart gaat die inschatting goed, bij een kwart moet men achteraf toch concluderen

dat een student niet over de juiste capaciteiten beschikt om de opleiding succesvol af te ronden.

De hoop dat de maatregel zou leiden tot meer homogene groepen, lijkt alleen realiteit te worden als het gaat om vooropleiding. Toch is het wel een punt waar opleidingen veel van verwachten: meer homogeniteit in de klas zou in hun ogen leiden tot meer aandacht voor de studenten.

Een meetbaar effect van deze maatregel op uitval is er op dit moment nog niet. Wel geven opleidingen aan dat het naar hun idee zal leiden tot meer samenhang tussen mbo-2, -3 en -4 en ook tot meer tevreden docenten en een beter imago van het mbo als geheel.

Invoering entreeopleiding

Met de invoering van entreeopleidingen wordt beoogd kwaliteit en rendement te verhogen en uitval te verlagen door een meer uniforme instroom en intensivering van het onderwijs. Het merendeel van de instellingen heeft op centraal niveau afspraken gemaakt over de toelating van studenten, de onderwijsondersteuning en de door- en uitstroom. Vooral in de toelatingsprocedure zijn er wijzigingen ten opzichte van de oude situatie. Onderdeel van de maatregel vormt ook het bindend studieadvies (BSA), dat dit jaar in de negatieve variant werd afgegeven aan bijna één op de tien entrestudenten. Het tijdsbestek van vier maanden waarbinnen dit advies moet worden uitgebracht is voor opleidingen te krap.

In weerwil van de verwachting dat door deze maatregel de studentinstroom homogener zou worden, is deze bij vier op de tien opleidingen *minder* homogeen, vooral op het gebied van capaciteiten en gedrags- en sociaal-emotionele problematiek. Dit zou mede toe te schrijven zijn aan een grotere instroom vanuit ISK. In de entree-instroom treden meer veranderingen op als het gaat om kenmerken van studenten als leeftijd, achtergrond en vooropleiding. Rondom instroom is er nauw contact tussen instellingen en externe partijen als het toeleverend onderwijs.

Knelpunten bij de invoering van de entreeopleiding bevinden zich met name op het vlak van de referentieniveaus taal en rekenen (vorig jaar gaf al ruim de helft van de respondenten aan dat deze negatief van invloed zijn op de invoering van de entreeopleiding) en de nazorg bij het zoeken naar werk na afloop van de opleiding. Daarnaast zijn er knelpunten die het gevolg zijn van de nieuwe bekostiging en is het toelatingsrecht dat gaat gelden in het mbo voor veel instellingen een punt van zorg.

Aan ervaren positieve effecten brengt de maatregel met zich mee dat de studievoortgang van studenten beter in beeld is, er een betere doorstroom is naar mbo-2 en degenen zonder startkwalificatie beter worden toegeleid naar de arbeidsmarkt. Ook lijkt de maatregel te leiden tot meer tevreden studenten, een betere onderwijskwaliteit en een betere aansluiting met de arbeidsmarkt. Er valt tot slot een gestage afname van uitval en vsv uit entreeopleidingen te zien in beide leerwegen. Deze afname hangt echter niet aantoonbaar samen met de invoering van entreeopleidingen.

Aanpassing bekostigingssystematiek: modernisering bekostiging BVE

Waar het de bekostigingssystematiek in het mbo aangaat, is het huidige kabinet een nieuwe weg ingeslagen. Met het afschaffen van de cascadebekostiging per 1 januari 2019 is de focus verschoven van efficiëntie en doelmatige leerwegen naar kansengelijkheid voor alle typen studenten om in eigen tempo een mbo-diploma te behalen. Met deze beleidswijziging lijkt het nieuwe kabinet in te spelen op het gegeven dat niet alle inefficiënte loopbanen te vermijden zijn, vanwege bijvoorbeeld veranderingen in persoonlijke omstandigheden. In lijn hiermee zijn instellingen in meerderheid van mening dat de eerdere modernisering van de bekostiging niet leidt tot minder langstudeerders, onnodige stapelaars en switchers. Studenten worden bij aanvang door hen op het juiste niveau en in de juiste leerweg geplaatst en eventuele later opgelopen vertragingen ontstaan vaak buiten de invloedssfeer van de instelling.

Zeker de helft van de mbo-instellingen heeft de intake, plaatsing en begeleiding van studenten aangepast sinds 2014-2015. Dit heeft deels te maken met de modernisering van de bekostiging BVE, maar zeker ook met de gelijktijdig ingevoerde afschaffing van de drempelloze instroom in niveau 2 en met bestaand vsv-beleid. Daarbij blijken mbo-instellingen weinig gevoelig voor financiële prikkels. In het kader van de recent ingevoerde wet toelatingsrecht mbo zullen instellingen de intake en plaatsing van studenten nogmaals onder de loep moeten nemen.

Er is al langer een trend gaande waarbij vmbo-studenten in toenemende mate op een hoger opleidingsniveau in het mbo worden geplaatst. De oorzaak hiervan is niet duidelijk. Ook is er geen verband gevonden tussen de afname van het aantal stapelaars tussen schooljaar 2016-2017 en 2017-2018 en beleidswijzigingen.

Ondanks de beoogde doelstelling van de bekostigingsmaatregel om de gemiddelde verblijfsduur van een student in het mbo te verkorten, is deze verblijfsduur tussen de jaren 2011-2012 en 2016-2017 juist toegenomen (m.u.v. de entreeopleiding). Mogelijke verklaringen hiervoor kunnen gezocht worden in het hogere instapniveau, waar een deel van de studenten wellicht meer moeite mee heeft, en daarnaast in het signaal dat het aandeel instromers in het mbo met ondersteuningsbehoefte toeneemt. Wellicht manifesteert het beoogde effect van de maatregel zich alsnog op langere termijn.

6.2 Voorlopige conclusies

De maatregelen vragen veel van het organisatievermogen van de mbo-instellingen. Desondanks lijken instellingen erin te slagen de maatregelen succesvol te implementeren – soms zelfs op een wijze die meer inhoudt dan wettelijk vereist is – en ondervinden ze beperkt problemen in de uitvoering. In sommige gevallen brengen de maatregelen ook weinig veranderingen met zich mee omdat instellingen al voldeden aan de nieuwe eisen voordat de maatregelen van kracht werden, zoals bij het verkorten van opleidingen veelal het geval is.

In alle lagen van de instellingen is een zekere mate van ‘verandermoeheid’ te bespeuren door de vele beleidsmaatregelen die tegelijk genomen zijn. Verder komt naar voren dat juist het *niet tegelijkertijd* invoeren van maatregelen leidt tot (de ervaring van) een lang en inefficiënt verandertraject.

Dan is er de nieuwe koers van het kabinet aangaande de bekostigingssystematiek in het mbo. Met het afschaffen van de cascadebekostiging per 1 januari 2019 is de focus verschoven van efficiëntie en doelmatige leerwegen naar kansengelijkheid voor alle typen studenten om in eigen tempo een mbo-diploma te behalen. Dit is in lijn met de opvatting van instellingen dat studenten bij aanvang op het juiste niveau en in de juiste leerweg worden geplaatst; de maatregelen tot nu toe leidden niet tot kortere leerwegen.

In relatie tot de invoering van de entreeopleidingen en het verdwijnen van de drempelloze instroom in mbo-2 geven betrokkenen aan onzeker te zijn over de uitwerking van de wet toelatingsrecht, waarmee studenten met de juiste vooropleiding vanaf het studiejaar 2018-2019 recht hebben op toelating tot de opleiding van hun keuze. Mogelijk dat veranderingen in deze twee niveaus ook door zullen werken in de instroom in de andere niveaus en daarmee van invloed zullen zijn op de uitwerking van de reeds ingevoerde maatregelen.

Vooralsnog is niet altijd duidelijk welke daadwerkelijke effecten de maatregelen (zullen) hebben. Op verschillende niveaus wordt bijvoorbeeld gesignaleerd dat de onderwijskwaliteit verbeterd is en de uitval afneemt, maar niet duidelijk is in hoeverre dit nu direct het gevolg is van de maatregelen uit de DL, of van veranderingen die al eerder in gang zijn gezet. Zo lijkt er door de maatregel intensiveren en verkorten sprake te zijn van een verhoogde onderwijskwaliteit maar kan dit ook samenhangen met andere maatregelen. Verder blijkt er nog geen verband tussen de invoering van entreeopleidingen en het terugdringen van eerstejaarsuitval, ook al is er een gestage afname van uitval en vsv uit deze opleidingen.

Tot slot geven de instellingen en opleidingen aan zelf in een aantal gevallen wel positieve effecten te merken van de onderzochte maatregelen. We noemen de invoering van de entreeopleiding, die in elk geval in de ervaringen van de opleidingen zelf tot nu toe heeft geleid tot een betere doorstroom naar mbo-2, een betere toeleiding naar de arbeidsmarkt van studenten zonder startkwalificatie en een beter beeld van de studievoortgang van studenten. In de komende jaren kunnen de verwachte effecten van de maatregelen verder, dat wil zeggen vanuit een longitudinaal perspectief, worden onderzocht.

Bijlage

Gebruikte secundaire data

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

Bronnen

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 2014-202015, 2015-202016 en 2016-202017 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 hoofdschrijvingen 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 en 2010-2011 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.

Effectanalyses

Ten behoeve van de kwantitatieve effectevaluatie worden gegevens uit secundaire databronnen gecombineerd met een kwantitatieve meting van de stand van zaken rondom de invoering van de maatregelen die ten grondslag liggen aan de beleidsinterventie DL. Door beide gegevens te combineren kan worden gezocht naar effecten van het beleid. In deze paragraaf komt aan bod hoe de data zijn gekoppeld en hoe de analyses zijn uitgevoerd.

Databewerking

In de beleidstheorie worden verschillende effecten verwacht. Deze verwachtingen zijn alle uitgeschreven als hypothesen. Deze hebben veelal betrekking op bepaalde cohorten studenten. Om de analyses zuiver te houden en recht te doen aan de hypothesen, is gekozen om de analyses ook op het cohortniveau uit te voeren. Hiertoe zijn alle secundaire gegevensbestanden geherstructureerd naar een ander "niveau". Daar waar de gegevens initieel beschikbaar zijn op het niveau van student * instelling * jaar, zijn deze opgezet in een structuur van student * (instroom)cohort. Dit houdt in dat studenten binnen het instroomcohort "horizontaal" geanalyseerd kunnen worden binnen één regel. Elk jaar dat een student langer onderwijs geniet wordt in die zin geadmistreerd als een extra datapunt (in een kolom). Zo ontstaat een bestand variabelen die allen een annotatie hebben eindigend op t0, t1 t2, tx afhankelijk van het aantal jaar dat de student al gevolgd wordt.

Aan de instellingen zijn vragen voorgelegd over de wijze waarop en de mate waarin de implementatie van de beleidsmaatregelen heeft plaatsgevonden binnen de instelling. Hierbij is niet alleen naar de actuele situatie gevraagd, maar is ook retrospectief gevraagd naar de situatie van enkele jaren geleden. Bovendien is hierbij onderscheid gemaakt tussen de verschillende instroomcohorten.

Door de vragen op dit detailniveau te stellen zijn we nu in staat de implementatiegegevens te koppelen aan de secundaire data (voor zover we deze cohorten kunnen identificeren). Dit doen we op het niveau van instelling (t_0) * (instroom)cohort. Voor de gegevens uit BRONMBO en BRONVO hebben we instroomcohorten kunnen identificeren. Dit betreft veelal eerstejaarsstudenten of studenten die voor het eerst een inschrijving in het mbo hebben.

Effectanalyses

Op de (gekoppelde) bestanden zijn logistische en lineaire regressie analyses uitgevoerd. Bij deze analyses is rekening gehouden met de gelaagdheid van de data. Dit houdt in dat we recht doen aan het gegeven dat studenten geclusterd zijn binnen instellingen. De modellen zijn, met andere woorden, binnen een multilevelstructuur berekend.

Gezien de fase waarin het onderzoek zich bevindt, is het alleen mogelijk om gedragingen en meningen van eerstejaarsstudenten te meten. Hierdoor zijn alleen de effecten van de twee maatregelen op de kans op uitval van eerstejaars bekeken. De kans op uitval is als een logistische multilevelanalyse uitgevoerd. De gegevens zijn afkomstig van DUO waardoor het aantal waarnemingen gelijk is aan dat van de populatie (469.620 studenten). Op het tweede analyseniveau konden we onderscheid maken tussen 69 instellingen.

Om de beleidstheorie empirisch te toetsen zijn stapsgewijs multilevelmodellen geschat. De beleidstheorie gaat steeds uit van een effect van blok 2 of blok 4 dat gemedieerd wordt door blok 3. Er is bij elk model getoetst of het implementatie-blok programmering & organisatie (blok 2) effect heeft op de outcome-variabelen (blok 4). Als de resultaten een significant effect lieten zien, is er verder getoetst of dit effect gemedieerd werd door het implementatie-blok resultaten (blok 3).

ISBN 978-94-92743-10-7
NUR 840

