

Evaluatie wet 'Doelmatige Leerwegen' mbo

Meting 2019



2B MBO

Evaluatie wet 'Doelmatige Leerwegen'

Meting 2019

Consortium 2B MBO

Aan de totstandkoming van deze rapportage is een bijdrage geleverd door:
Paul den Boer, Erik Keppels, Bianca Leest, Timo Verhaegh,
Maarten Wolbers (allen KBA Nijmegen),
Wouter van Casteren, Joris Cuppen, Marije van Essen,
José Mulder (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'. Meting 2019. Consortium 2B MBO

ISBN 978-94-92743-23-7
NUR 840

Foto omslag: Can Stock Photo /michaeljung

© 2019 KBA Nijmegen | ResearchNed

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

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

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

NRO-projectnummer: 405-15-425



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
<i>Hoofdstuk 1</i>	
Inleiding	7
1.1 De wet 'Doelmatige Leerwegen'	8
1.2 Het conceptueel kader	8
1.3 Onderzoeksvragen	10
1.4 Onderzoeksopzet en aanpak	12
1.5 Opzet van het rapport	19
1.6 Beleidscontext	19
<i>Hoofdstuk 2</i>	
Verkorten en intensiveren opleidingen	23
2.1 Inhoud van de maatregelen	23
2.2 Beleidstheorie	25
2.3 Invoering van de maatregelen	28
2.4 Ervaringen, knelpunten en gepercipieerde effecten	30
2.5 Effecten van verkorten en intensiveren	36
2.6 Samenvatting	42
<i>Hoofdstuk 3</i>	
Verdwijnen drempelloze instroom mbo-2	45
3.1 Inhoud van de maatregel	45
3.2 Beleidstheorie	45
3.3 Invoering van de maatregel	46
3.4 Ervaringen, knelpunten en gepercipieerde effecten	52
3.5 Effecten van het verdwijnen van de drempelloze instroom mbo-2	57
3.6 Samenvatting	62
<i>Hoofdstuk 4</i>	
Invoering entreeopleiding	65
4.1 Inhoud van de maatregel	65
4.2 Beleidstheorie	65
4.3 Invoering van de maatregel	67
4.4 Ervaringen, knelpunten en gepercipieerde effecten	69
4.5 Effecten van invoering entreeopleiding	73
4.6 Samenvatting	80

<i>Hoofdstuk 5</i>	
Modernisering bekostigingssystematiek	83
5.1 Inhoud van de maatregel	83
5.2 Beleidstheorie	85
5.3 Invoering van de maatregel	87
5.3.1 Financiële gevolgen van de maatregel	87
5.3.2 Beleidswijzigingen onderwijsinstellingen	90
5.4 Knelpunten en gepercipieerde effecten	93
5.5 Effecten van de modernisering van de bekostigingssystematiek	97
5.5.1 Het stapelen van opleidingen	98
5.5.2 Langstuderen	101
5.6 Samenvatting en conclusies	105
<i>Hoofdstuk 6</i>	
Conclusie	109
6.1 Samenvatting belangrijkste bevindingen	109
6.2 Voorlopige conclusies	114
<i>Bijlage</i>	
Gebruikte secundaire data	115

Managementsamenvatting

Dit rapport doet verslag van meting 2019 binnen de Evaluatie Wet 'Doelmatige Leerwegen' (DL). Schooljaar 2017-2018 staat hierin centraal. Met behulp van vragenlijsten op beleids- en opleidingsniveau binnen het mbo, casestudies en analyses 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. Per maatregel geven we de belangrijkste bevindingen weer.

Intensiveren en verkorten

Met het wijzigen van de studieduureisen (i.e., verkorten) en de urennorm (i.e., intensiveren) van de opleidingen zou volgens de beleidstheorie meer instroom in het mbo moeten ontstaan, minder (eerstejaars)uitval, minder vsv en een hogere kwaliteit van de uitstroom naar zowel hbo als arbeidsmarkt.

Hoe pakt dat in de praktijk uit?

- Mbo-opleidingen voldoen volgens bevroegde scholen al geruime tijd aan de wettelijke studieduur. Met betrekking tot de programmering van uren BOT en BPV hebben in 2017/2018 nauwelijks veranderingen plaatsgevonden.
- De helft van de bevroegde scholen geeft aan meer uren BOT en BPV aan te bieden dan wettelijk vereist. Deze extra uren BOT worden met name ingevuld met meer uren voor beroepsgerichte vakken en keuzedelen.
- Volgens bevroegde scholen doen zich nog maar weinig knelpunten voor wat betreft de studieduureisen en de urennorm.
- Wat betreft de verwachte effecten geven bevroegde scholen aan dat het onderwijs uitdagender is geworden, de kwaliteit beter, er meer maatwerk geleverd wordt én meer begeleiding geboden. Als gevolg hiervan zijn mbo-opleidingen aantrekkelijk(er) voor instromende studenten uit het vo, denken scholen.
- Studentgegevens laten zien dat er niet meer doorstroom is naar het mbo vanuit de theoretische leerweg van het vmbo. Eerstejaarsuitval en vsv nemen op niveau 2, 3 en 4 niet af en het diplomarendement blijft nagenoeg gelijk. De verwachte effecten treden met andere woorden niet op. Ook niet als er middels multi-level analyse getoetst wordt.

Afschaf drempelloze instroom niveau 2

Voor niveau 2 opleidingen gelden vanaf 2014 vooropleidingseisen en dient een aspirant-student die niet aan die vooropleidingseisen voldoet een toelatingsonderzoek ondergaan. De verwachting is dat daarmee de studentpopulatie homogener wordt, waar-

door het voor docenten makkelijk wordt om gericht aandacht aan studenten te besteden. Samen met het intensiveren van de opleiding kan dit leiden tot meer tevreden studenten en docenten, een hoger rendement, een lagere uitval en een beter imago van het mbo.

De praktijk laat het volgende zien:

- De meeste instellingen hebben beleid ten aanzien van de drempelloze instroom en dat richt zich vooral op de inhoud van en de criteria voor toelatingsonderzoeken. Ten opzichte van de vorige meting is er geen toename van de beleidsontwikkeling.
- Aspirant-studenten die *niet* voldoen aan de vooropleidingseisen krijgen niet allemaal te maken met een toelatingsonderzoek. Een derde deel van de bevroegde mbo-instellingen neemt bij *alle* studenten die er voor in aanmerking komen het toelatingsonderzoek af en de helft van de bevroegde instellingen doet dat bij *een deel* van de aspirant-studenten. Algemene toelating zonder toelatingsonderzoek is niet aangehouden; de paar bevroegde instellingen die geen toelatingsonderzoek zeggen af te nemen, weigeren simpelweg elke aspirant-student die niet voldoet aan de toelatingseisen.
- Het toelatingsonderzoek bestaat bij de bevroegde instellingen veelal uit een intakegesprek en een cognitieve vaardigheidentest. Ongeveer de helft van de respondenten meldt dat studenten (ook) een taal- en of rekentoets maken en in twee derde deel van de antwoorden komt terug dat informatie over de aspirant-student wordt opgevraagd bij de vorige school. Het intakegesprek en de vaardigheidentest leveren de informatie op die respondenten het belangrijkste vinden voor de beslissing over toelating: de motivatie en de instelling, de testuitslag, de geschiktheid voor het latere beroep en de sociale vaardigheden van de aspirant-student.
- Per saldo zijn de meeste respondenten bij opleidingen tevreden over de wijze waarop de toelating tot de opleiding thans is georganiseerd. Men ervaart weinig knelpunten.
- Belangrijk doel van de maatregel is een grotere homogeniteit in mbo-2. Bevroegde instellingen geven echter aan dat de verschillen in mbo-2 nog steeds (zeer) groot zijn. Waar het gaat om tevredenheid bij docenten en studenten, uitval, diplomarendement, profilering en imago mbo ziet ongeveer de helft (40-60 procent) van de bevroegde instellingen en opleidingen effect van de maatregel.
- Studenttevredenheidonderzoek laat zien dat de tevredenheid van studenten in niveau 2 opleidingen afneemt. Studentgegevens laten bovendien zien dat eerstejaarsuitval, vsv en diplomarendementen op niveau 2 evenmin in de gewenste richting bewegen.
- De feitelijke instroom op niveau 2 neemt over de jaren heen af. Van 47.000 studenten in 13/14 naar nog geen 37.000 studenten in 17/18. De samenstelling van de instroom blijkt ook te veranderen. Zo neemt het percentage jongeren studenten (tot

18 jaar) toe en stijgt het aandeel studenten met een migratieachtergrond en woonachtig in een armoedeprobleemcumulatiegebied, zij het (heel) licht.

Invoering Entreeopleidingen

Entreeopleidingen vervangen de voormalige niveau 1-opleidingen. Met de Entreeopleidingen is drempelloze instroom mogelijk, komt de verdeling van BOT en BPV anders te liggen én is een bindend studieadvies ingevoerd. Dit alles dient te leiden tot een hogere onderwijskwaliteit, minder uitval en minder vsv.

Dit pakt in de praktijk als volgt uit:

- Bevraagde opleidingen geven aan dat ze hun beleid rondom Entreeopleidingen blijven aanpassen aan de huidige omstandigheden, bijvoorbeeld een toename van het aantal nieuwkomers, en proberen het beleid te verbeteren. Beleid omtrent de BSA wijzigt nauwelijks.
- Bevraagde instellingen geven aan contact te hebben met verschillende instanties en instellingen, met name bij instromers. Contact is er met andere onderwijsinstellingen (instroom) en RMC-functionarissen en leerwerkloket (bij uitstroom). Instellingen geven zowel aan dat dit versterkt is door de invoering van entreeopleidingen, als wel dat dit al het geval was vóór de invoering van entreeopleidingen.
- Een negatief BSA wordt volgend bevraagde instellingen zelden gegeven. Wel lijkt er meer bewustwording te zijn m.b.t. studievoortgang van studenten. Bevraagde opleidingen geven aan nadruk te leggen op doorstroom naar niveau 2; doorstroom naar de arbeidsmarkt wordt door opleidingen als problematisch ervaren.
- Knelpunten die bevraagde instellingen ondervinden zijn onder andere de begeleiding van studenten (binnen de opleiding en richting arbeidsmarkt) en de referentieniveaus voor taal en rekenen.
- Invoering van de entreeopleiding leidt volgens de bevraagde instellingen en opleidingen niet tot een homogener groep: zij stellen juist dat de groep heterogener is geworden.
- Studentgegevens laten zien dat de instroom op niveau 2 in de BBL sterk is afgenomen, in de BOL neemt de instroom toe. De samenstelling van de groep verandert, zo is het aantal instromers zonder diploma en instromers vanuit praktijkonderwijs toegenomen. Ook is een toename te zien van het aantal niet-westerse allochtonen, met name bij de BOL. Wat betreft leeftijd valt op dat het aantal oudere BBL-instromers afneemt, terwijl in de BOL de (relatief) oudere studenten juist toenemen.
- De uitval en VSV op niveau 2 neemt voor BOL en BBL af, de diplomering neemt juist toe. Ook het stapelen is toegenomen. Voor uitval en diplomering is statistisch getoetst of deze ontwikkelingen samenhangen met de invoering van entreeopleidingen. Daar is geen aanwijzing voor.

Modernisering bekostigingssystematiek

De wet Doelmatige leerwegen heeft geleid tot een breed scala aan (kleine en grote) wijzigingen in de bekostiging. De focus in dit onderzoek ligt op de twee belangrijkste wijzigingen, namelijk de invoering van het cascademodel en de wijziging in de output-bekostiging (specifiek de correctie op eerder behaalde diploma's). De modernisering van de bekostiging heeft als doelstelling studenten zo efficiënt mogelijk, oftewel met zo min mogelijk omwegen, te diplomeren.

De volgende resultaten zijn gevonden in de praktijk:

- De helft van de bevroegde mbo-instellingen heeft in de periode van 2014-2015 tot en met 2017-2018 de intake, plaatsing en begeleiding van studenten (verder) aangescherpt (mede als) gevolg van de gemoderniseerde bekostigingssystematiek. Daarbij dient aangetekend te worden dat andere maatregelen zoals het afschaffen van de drempelloze instroom voor niveau 2 en de invoering van de wet vervroegde aanmelddatum en toelatingsrecht (VATmbo) volgens de bevroegde instellingen een grotere rol gespeeld bij het aanpassen van beleid.
- In schooljaar 2017-2018 werd duidelijk dat de cascadebekostiging per 1 januari 2019 zou worden afgeschaft. Bevroegde mbo-instellingen staan geheel achter de beslissing van het ministerie van OCW om het cascademodel af te schaffen.
- Gezien de beperkte financiële gevolgen van de afschaffing van het cascademodel, de sympathie voor de afschaffing én het gegeven dat het beleid met betrekking tot plaatsing en begeleiding van studenten volgens mbo-instellingen alleen of vooral op inhoudelijke in plaats van financiële gronden wordt gemaakt, ervaren mbo-instellingen weinig knelpunten als gevolg van de afschaffing van het cascademodel. Wel zijn ze ontstemd over het inconsistente beleid van de overheid.
- Vmbo-gediplomeerden worden al sinds 2010-2011 in toenemende mate op een hoger opleidingsniveau in het mbo geplaatst. Dit is een trend die zich in ieder geval voortzet tot en met schooljaar 2017/18. Het gevolg is dat nieuwe instromers steeds vaker op niveau 4 en steeds minder vaak op niveau 2 instromen.
- Het aantal stapelaars is afgenomen van 8,5 naar 7,9 procent. Het met name het opwaarts stapelen van mbo-2-studenten is afgenomen. 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.
- Met uitzondering van de entreeopleidingen neemt de gemiddelde verblijfsduur toe tussen 2011-2012 en 2017-2018. Dit is een tegengesteld effect van wat beoogd is met de modernisering van de bekostiging.

- Er is geen causaal verband tussen beleidswijzigingen van mbo-instellingen in plaatsing/toelating en/of begeleiding van studenten en (een afname van) stapelen, switchen of langstuderen gevonden.
- Mbo-instellingen verwachten dat de afschaffing van het cascademodel geen tot weinig effect zal hebben op de mate waarin langstuderen en switchen/stapelen in het mbo voorkomt. Echter, in de gesprekken die de afgelopen jaren zijn gevoerd is de uitspraak “stapelen mag niet meer” veelvuldig gehoord. Het is goed mogelijk dat de stapelconstructies die na 2015 zijn afgeschaft rond 2018-2019 weer terugkomen.

(Verwachte) effecten en voorlopige conclusie

Over de beoogde effecten van de maatregelen zijn bevraagde instellingen en opleidingen van mening dat deze zich (nog) niet voordoen. Of sterker nog, dat juist de omgekeerde effecten optreden. Dat is met name te zien bij de invoering van de Entreeopleiding en het wegvallen van de drempelloze instroom op niveau 2. Beide hadden tot doel dat de instroom *homogener* zou worden. In beide gevallen wijzen bevraagde instellingen en opleidingen erop dat de instroom juist *heterogener* is geworden.

Wel wijzen bevraagde instellingen erop dat het verkorten en intensiveren van opleidingen er toe geleid heeft dat het onderwijs uitdagender is geworden, de kwaliteit beter, er meer maatwerk geleverd wordt én meer begeleiding geboden. Als gevolg hiervan zijn mbo-opleidingen aantrekkelijk(er) voor instromende studenten uit het vo, volgens bevraagde scholen. Het is echter niet duidelijk in hoeverre dit nu direct het gevolg is van de maatregelen uit de DL of van veranderingen die al eerder in gang zijn gezet.

Analyses van studentstromen wijzen er niet op dat er als direct gevolg van de maatregelen veranderingen zijn opgetreden in de instroom, eerstejaarsuitval, vsv of diplomering van mbo-studenten op de verschillende niveaus.

Belangrijk om te benoemen is dat de maatregelen die voortkomen uit de wet Doelmatige Leerwegen niet de enige maatregelen zijn die het mbo de afgelopen jaren heeft in- en doorgevoerd. Te denken valt aan: macrodoelmatigheidseisen, referentieniveaus taal en rekenen, passend onderwijs, nieuwe eisen ten aanzien van de examinering en het toelatingsrecht. Dit maakt het voor het veld lastig om te onderscheiden welke maatregelen om welke reden worden ingevoerd én welke effecten ermee bereikt (kunnen) worden. Te meer omdat er op de implementatie van de maatregelen vaak (veel) (tijds)druk stond, en er daardoor nauwelijks ruimte was voor een degelijke voorbereiding van het implementatieproces. Dat vervolgens al snel weer besloten is om maatregelen zoals de cascadebesteding af te schaffen, maakt scholen vraagtekens zetten bij de consistentie van het overheidsbeleid wat negatieve gevolgen kan hebben voor

hun inzet. Het lijkt dan ook zaak dat er de komende jaren geen grote maatregelen worden doorgevoerd of afgeschaft, zodat het veld rustig kan werken aan de tot nu toe genomen maatregelen.

Hoofdstuk 1

Inleiding

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

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

De huidige rapportage is de vierde in de reeks met daarin een centrale rol voor de situatie in schooljaar 2017-2018. Dit betekent dat het rapport gaat over zowel de ervaringen met de invoering van de DL als over de eerste (gepercipieerde) effecten voor zover deze tot nu toe bekend en te analyseren zijn.

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

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

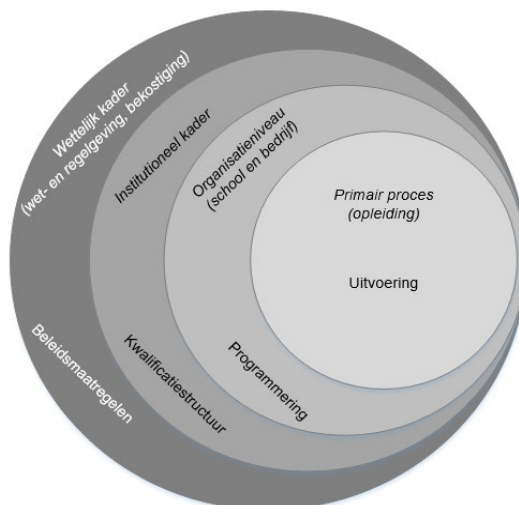
1.1 De wet 'Doelmatige Leerwegen'

De wet 'Doelmatige Leerwegen', voortvloeiend uit 'Focus op Vakmanschap', bestaat uit een aantal deelmaatregelen, die als doel hebben studenten doelmatiger door het mbo te laten stromen, onder andere door het bevorderen van goede niveaupaatsing 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).

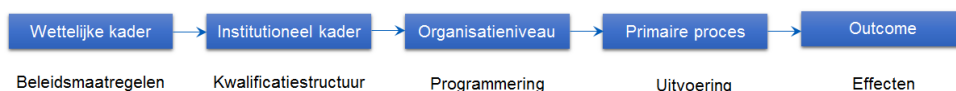


1 De invoering van de derde leerweg is geen onderdeel van de huidige rapportage.

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

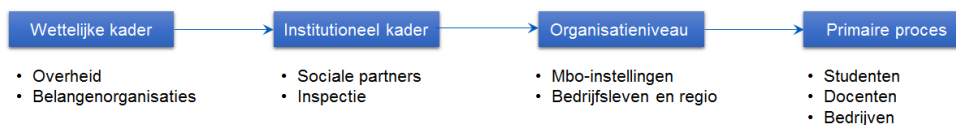
- een onderscheid tussen veranderingen in de kwalificatiestructuur (institutioneel niveau) en veranderingen in het onderwijs (organisatieniveau en primair proces);
- een onderscheid tussen het organiseren en programmeren van onderwijs (op organisatieniveau; denk aan opleidingsprogramma's, roosters, nominale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



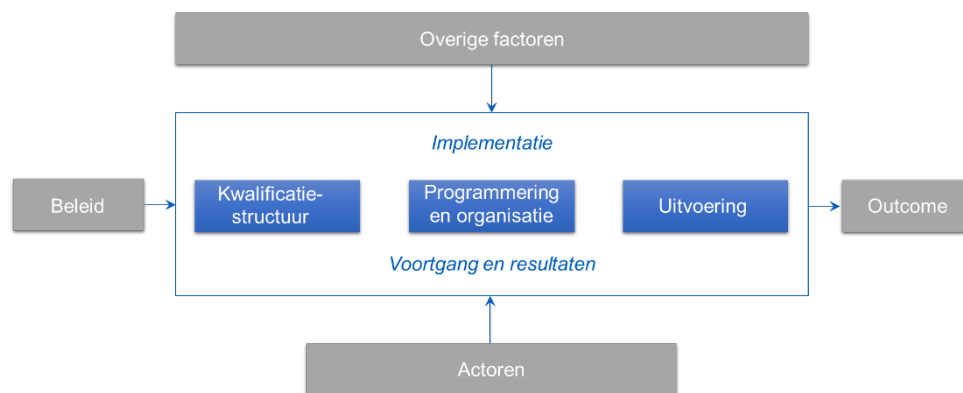
De rol van actoren op het niveau van het wettelijk kader ligt buiten het bereik van de evaluatie. Die van actoren op het niveau van het institutioneel kader wordt, voor zover betrekking hebbend op de kwalificatiestructuur, wel meegenomen.

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 en invoering van mbo-certificaten;
- **externe factoren**: bijvoorbeeld demografische ontwikkelingen, arbeidsmarktveranderingen, conjuncturele ontwikkelingen;
- **regionale context**: bijvoorbeeld specifieke kenmerken van de regio, samenwerking met partners.

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

Samengevat kan het conceptueel kader als volgt schematisch worden weergegeven:

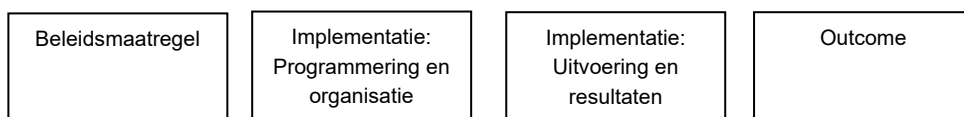


1.3 Onderzoeksvragen

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

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

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



De beleidsinterventie DL kent zoals gezegd meerdere maatregelen, namelijk het verkorten en intensiveren van opleidingen, het verdwijnen van de drempelloze instroom in niveau 2, de invoering van de entreeopleiding, de aanpassing van de bekostiging, en de invoering van de derde leerweg, in combinatie met het vervallen van de deeltijd-bol. In de 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 1.3, uit drie deelprojecten, namelijk (1) de implementatiemonitor, (2) de effectevaluatie en (3) de verklarende evaluatie.

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

De effectevaluatie kijkt vooral naar de kwantitatieve effecten van het beleid (implementatie-effecten en outcome) aan de hand van beschikbare, bestaande databestanden en eigen dataverzameling. 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 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 (1) het in beeld brengen waarom de beleidsinterventie werkt, (2) in beeld brengen waarom bedoelde effecten wel of niet optreden en (3) het signaleren van eventuele onbedoelde/ongewenste effecten.

Drie vormen van dataverzameling

Gekozen is voor een mixed-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 instellingen

Bij alle mbo-instellingen is gevraagd om een centrale contactpersoon die kan helpen bij het uitvoeren van het onderzoek binnen de instelling. In totaal hebben we 52 centrale contactpersonen. Eén school deed op voorhand niet mee aan het onderzoek, twee ROC's delen een bestuur en één AOC valt onder het bestuur van een ROC. Negen mbo-instellingen hebben geen contactpersoon geleverd: drie ROC's, vijf vakinstellingen en een AOC.

Jaarlijks worden de instellingen gevraagd om twee semigestructureerde online vragenlijsten in te vullen, één op beleidsniveau en één op opleidingsniveau. Het onderwerp van de vragenlijst op beleidsniveau is het instellingsbeleid dat uit de maatregelen volgt, de manier waarop de instelling de implementatie van dit beleid faciliteert en de resultaten van de implementatie. In de vragenlijst op opleidingsniveau staat de feitelijke invoe-

ring van de maatregelen centraal. Onderwerp van deze vragenlijst zijn dan ook de gevolgen van de maatregelen op het niveau van het primaire proces (de onderwijsuitvoering). Deze gevolgen zijn immers vooral zichtbaar in de klas, bij de docenten en bij de studenten, en in de relatie met de bedrijven/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 sprake was van verschillende respondenten. Dit heeft weer tot gevolg dat per thema de respons over de instellingen verschilt. Ook komt het voor dat bij een mbo-instelling wel respons is bij het ene thema, maar bij een ander thema niet (zie tabel 1.1 voor de respons).

Tabel 1.1: Respons vragenlijst beleidsniveau 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*	32%	36%	39%	46%	42%	35%
ROC klein	35%	39%	42%	27%	36%	44%
AOC	17%	16%	14%	19%	18%	15%
Vakinstelling	17%	9%	6%	8%	3%	6%
Totaal (=100%)	66	44	36	26	33	34

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

Respons vragenlijst opleidingsniveau

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

Steekproef

In de eerste meting is voor de vragenlijst op opleidingsniveau een gestratificeerde steekproef gebruikt van opleidingen uit alle in schooljaar 2015/16 aanwezige combinaties van onderwijsinstelling-opleiding. Bij de huidige meting hebben we opleidingen met een non-respons op eerdere metingen niet opnieuw aangeschreven. Om de respons te verhogen hebben we de steekproef voor deze opleidingen ververst.

Een opleiding hebben we concreet gedefinieerd als de combinatie beroepsopleiding (variabele uit de SBB crebo-koppeltabel) met niveau en leerweg. Crebo is namelijk een te laag abstractieniveau, aangezien in de loop van de tijd diverse crebonummers zijn ontstaan die verwijzen naar dezelfde 'opleiding'. Een kwalificatiedossier is weer een te hoog abstractieniveau. Bij de steekproeftrekking is voorts rekening gehouden met het aantal studenten per onderwijsinstelling-opleiding en met de verhouding ROC/AOC/vakinstelling. In beginsel is per stratum een aselechte steekproef getrokken. Er heeft oversampling plaatsgevonden van entreeopleidingen, opdat er voldoende aantallen zijn om betrouwbare uitspraken te doen over dit thema.² Daarnaast bleken enkele handmatige aanpassingen in de steekproef nodig. Ten eerste om ervoor te zorgen dat per instelling hooguit tien opleidingen werden benaderd. Ten tweede omdat enkele opleidingen onherkenbaar waren binnen de instellingen. Verder hoorden meerdere geselecteerde opleidingen toevalligerwijs bij dezelfde teamleider of was de teamleider entree ook de contactpersoon voor de beleidsvragenlijst entree. En tot slot om af te stemmen met de keuze van opleidingen in de casestudies. Dit heeft ertoe geleid dat de definitieve steekproef uit 368 opleidingen bestaat, inclusief 221 opleidingen die aan (een) eerdere meting(en) hebben meegedaan.

In tabel 1.2 is de steekproef en de respons op de vragenlijst op opleidingsniveau weergegeven. Het macro-responspercentage bedraagt 47 procent: 174 van de 368 opleidingen hebben op minstens één thema, op één van de drie vragenlijsten, gerespondeerd. Op thema-niveau ligt het responspercentage soms lager. Aangetekend dient te worden dat degene die op de opleidingsenquête hebben gereageerd, van dezelfde ROC's afkomstig zijn als degene die op de beleidsenquête hebben gereageerd.

2 Volgens de hierboven beschreven definitie van een 'opleiding' heeft iedere mbo-instelling hooguit twee entreeopleidingen. De beroepsopleiding is namelijk overal entreeopleiding, het niveau is 1 en er zijn twee (mogelijke) leerwegen.

De verhoudingen in de respons wijken op een aantal kenmerken af ten opzichte van de populatie:

- verhoudingsgewijs hebben er minder kleine ROC-opleidingen meegedaan en meer grote ROC-opleidingen;
- zoals hierboven toegelicht hebben we bewust meer entreeopleidingen aangeschreven waardoor de entreeopleidingen met een responspercentage van negen procent oververtegenwoordigd zijn;
- niveau 2-opleidingen zijn met een responspercentage van twintig procent ondervertegenwoordigd;
- verhoudingsgewijs hebben er meer bol-opleidingen en minder bbl-opleidingen aan deze meting meegedaan;
- opleidingen van kleine mbo-instellingen zijn met een responspercentage van 52 procent oververtegenwoordigd;
- ongeacht de grootte van de mbo-instelling hebben kleine opleidingen daarentegen verhoudingsgewijs minder vaak meegedaan (12 procent) en zijn grote opleidingen met een responspercentage van veertig procent juist oververtegenwoordigd;
- entreeopleidingen maken deel uit van de categorie 'combinatie van sectoren'. Omdat entreeopleidingen oversampeld zijn zien we in de sector 'combinatie van sectoren' eveneens een oververtegenwoordiging. Tot slot zijn opleidingen in de sector techniek ondervertegenwoordigd.

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

	Populatie*	Steekproef	Respons
Naar type instelling:			
AOC	6%	8%	7%
ROC klein	24%	17%	11%
ROC middelgroot	45%	43%	45%
ROC groot	22%	28%	34%
Vakinstelling	3%	4%	3%
Naar niveau:			
Entree	2%	10%	9%
Mbo-2	29%	27%	20%
Mbo-3	34%	28%	36%
Mbo-4	35%	35%	35%
Naar leerweg:			
BOL	56%	67%	69%
BBL	44%	33%	31%
Naar grootte instellingen (aantal leerlingen):			
Klein	47%	56%	52%
Groot	53%	44%	48%
Naar grootte opleidingen (aantal leerlingen):			
Klein	26%	19%	12%
Middel	50%	49%	48%
Groot	24%	33%	40%
Naar sector:			
Landbouw	5%	6%	6%
Techniek	45%	36%	33%
Zorg & welzijn	17%	17%	19%
Economie	31%	31%	33%
Combinatie sectoren	2%	10%	9%
Totaal (=100%)	5.810	368	174

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

2. *Methodologie bestandsanalyses*

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

3. *Verdiepende casestudies*

Zoals gezegd hebben de casestudies tot doel om diepgaande informatie te verzamelen bij mbo-scholen over de wijze waarop en de context waarbinnen de beleidsinterventies zijn geïmplementeerd, tot welke beoogde en niet-beoogde effecten dit leidt en welke verklaringen voor gevonden effecten of voor het eventueel uitblijven van effecten zijn aan te geven. De casestudies zijn tevens benut om inschattingen te maken over eventuele concurrerende effecten tussen de maatregelen van de beleidsinterventies wet 'Doelmatige Leerwegen' en HKS onderling en met aanpalende beleidsinterventies zoals vsv-maatregelen, kwaliteitsafspraken en de referentieniveaus taal en rekenen. In de rapportage worden de resultaten uit de casestudies opgenomen in het algehele verhaal en niet afzonderlijk beschreven.

Acht mbo-scholen nemen deel aan de casestudies: vijf ROC's, twee AOC's en één vakinstelling. Een casestudy bestaat uit face-to-face interviews op beleidsniveau (jaarlijks) en op opleidingsniveau (iedere twee jaar). Bij deze derde meting zijn op alle acht mbo-scholen gesprekken op beleidsniveau gevoerd en bij vijf van de scholen ook op opleidingsniveau. Vanwege de grote tijdsinvestering en om inhoudelijke redenen is bij drie mbo-scholen afgeweken van het plan om bij elke school ook op opleidingsniveau gesprekken te voeren.

Op beleidsniveau is gesproken met de meest betrokken en best ingevoerde professionals op vraagstukken rondom de herziening van de kwalificatiestructuur - inclusief de invoering van keuzedelen - en de maatregelen in het kader van de wet 'Doelmatige leerwegen' (entreeopleiding, verdwijnen drempelloze instroom niveau 2/toelating, verkorten en intensiveren van opleidingen en modernisering bekostiging). Er zijn 18 interviews op beleidsniveau gehouden met in totaal 34 informanten, onder andere hoofden en beleidsmedewerkers kwaliteit/onderwijs, bestuurssecretarissen, managers entree-onderwijs en directeuren financiën.

Op opleidingsniveau is gesproken met professionals die direct zijn betrokken bij de invoering van de HKS en van de maatregelen onder de noemer van 'Doelmatige leerwegen'. Er zijn 12 gesprekken op opleidingsniveau gevoerd met in totaal 24 informanten. Het betreft veelal opleidingsmanagers (team- of domeinleiders) en docenten, daarnaast zijn ook enkele managers en stafmedewerkers op sectorniveau geïnterviewd.

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

Hoofdstuk 2

Verkorten en intensiveren opleidingen

2.1 Inhoud van de maatregelen

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

Aanleidingen maatregelen

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

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

Verkorten opleidingen

Het verkorten van de opleidingen houdt in dat er een maximale opleidingsduur gaat gelden. Concreet stelt de WEB daarbij de volgende grenzen voor de verschillende opleidingen: de entreeopleiding mag 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.³

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.⁴ 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.

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

4 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.

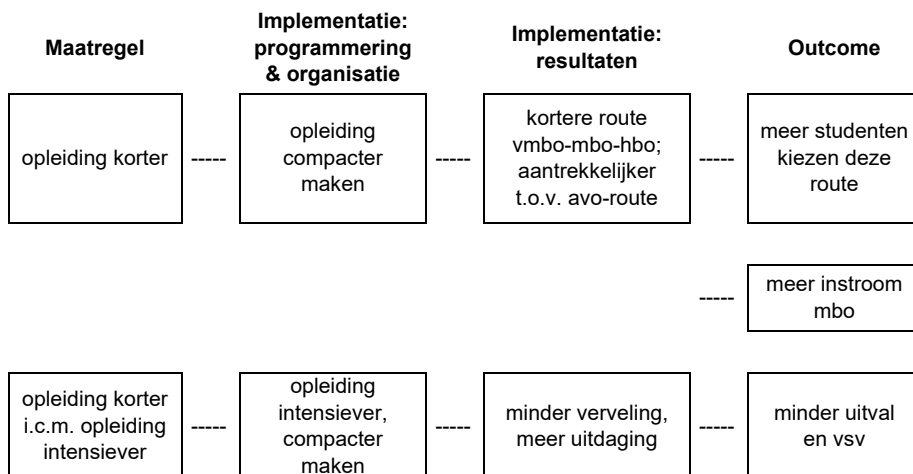
2.2 **Beleids**theorie

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 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) een uitdagender onderwijsprogramma waardoor leerlingen zich minder vervelen, wat bijdraagt aan vermindering van uitval en vsv.

Schematisch kan de beleidstheorie als volgt worden weergegeven:

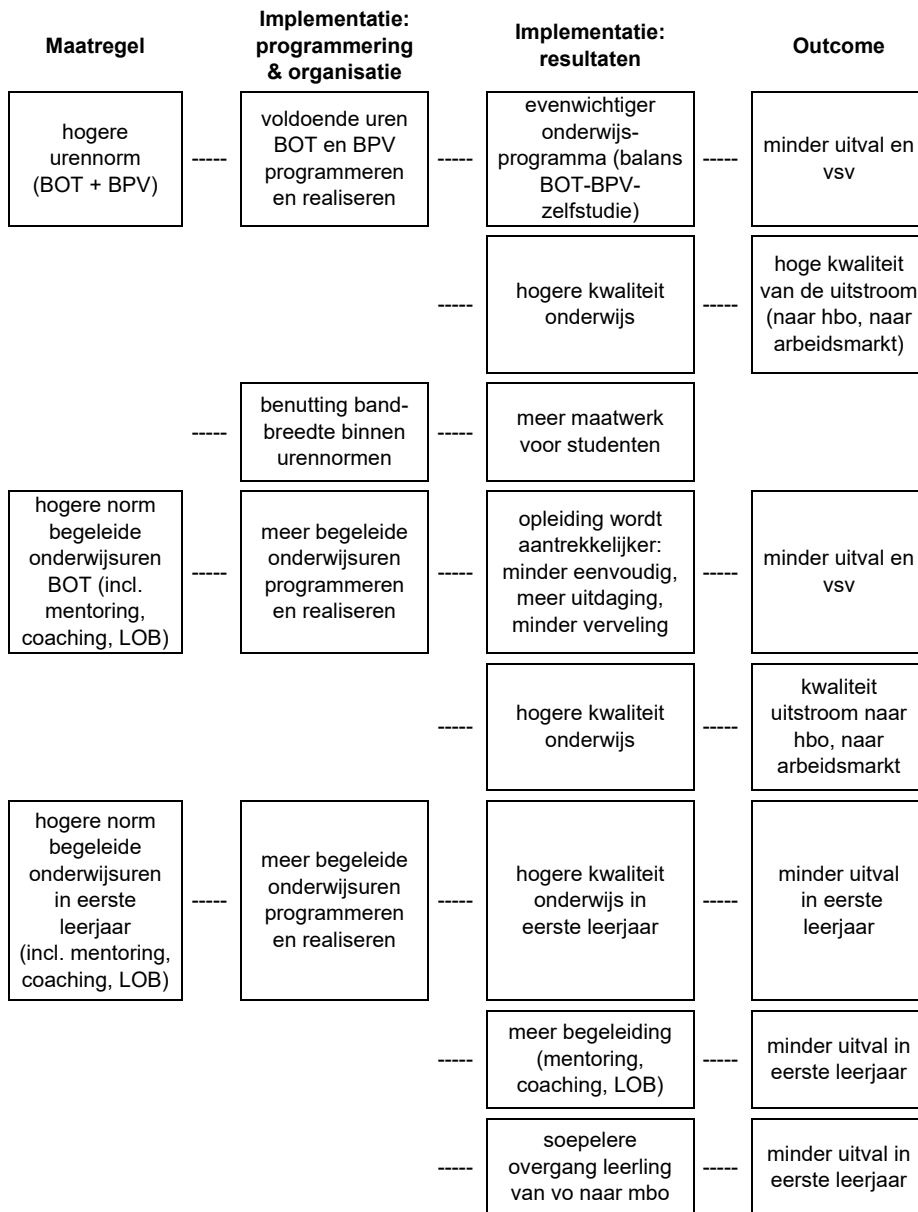


Intensiveren opleidingen

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

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

Schematisch kan de beleidstheorie als volgt worden weergegeven:



2.3 Invoering van de maatregelen

Voortgang implementatie

De voortgang van de implementatie van de *studieduurreisen* (i.e. het verkorten van de opleidingen) lijkt voorspoedig te gaan: 31 van de 36 ondervraagde instellingen geeft aan dat alle opleidingen die hun instelling aanbiedt, voldoen aan de wettelijke studieduur (86 procent); geen enkele instelling geeft aan dat geen of een klein deel van de opleidingen voldoet. Eén instelling geeft aan het niet te weten en de rest van de instellingen zegt dat een groot deel van de aangeboden opleidingen voldoet aan de wettelijke studieduur. Eenzelfde beeld zagen we vorig jaar.

De nieuwe *urennorm* betekent een intensivering van het onderwijs. Onder voorwaarden mag een opleiding afwijken van deze urennorm. Ongeveer een derde van de respondenten op beleidsniveau geeft aan geen gebruik te maken van de uitzonderingsregeling. Het merendeel van de 36 bevroegde instellingen geeft aan bij enkele opleidingen van deze mogelijkheid gebruik te maken (64 procent); vorig jaar was dit ongeveer 50 procent van de bevroegde instellingen. Het meest genoemde argument door instellingen om met opleidingen af te wijken van de urennorm is de grotere behoefte aan BPV-uren bij de doelgroep: de studenten zijn volgens de respondenten praktischer ingesteld en hebben meer behoefte aan BPV en praktijkvaardigheden.

Realisatie uren BOT

De helft van de 34 respondenten op beleidsniveau geeft aan dat er in schooljaar 2017-2018 géén veranderingen hebben plaatsgevonden in de programmering van het aantal uren BOT, ten opzichte van schooljaar 2016-2017. Geen enkele respondent geeft aan dat het aantal uren is toegenomen. Vier respondenten geven aan dat er minder uren BOT geprogrammeerd worden dan het voorgaande schooljaar en dertien zeggen dat het te verschillend is per opleiding.

Op opleidingsniveau is dezelfde vraag voorgelegd: driekwart van de 154 respondenten geeft aan dat er geen verandering heeft plaatsgevonden in het aantal uren BOT, tien procent geeft aan dat het aantal uren minder is geworden en veertien procent zegt dat er meer uren BOT worden geprogrammeerd (tabel 2.2). De meest genoemde redenen voor het *ophogen* van het aantal uren BOT in schooljaar 2017-2018 zijn de maatregelen zelf. Zo geven instellingen aan dat ze aan de minimale wettelijke eisen moesten voldoen en dat de uren zijn opgehoogd door het toevoegen van de keuzedelen. De redenen voor het *terugbrengen* van het aantal uren BOT in 2017-2018 in vergelijking met het voorgaande jaar zijn wisselend, maar instellingen geven met name aan dat ze te veel uren BOT hadden geprogrammeerd en terug zijn gegaan naar de wettelijke norm. Opvallend is dat daarbij nog steeds de helft van de bevroegde opleidingen aangeeft dat ze meer BOT bieden in 2017-2018 dan wettelijk vereist. Deze 'extra' uren BOT worden

met name ingevuld door het bieden van meer uren voor beroepsgerichte vakken en keuzedelen (tabel 2.1). Verder geeft 46 procent van de opleidingen aan evenveel BOT te bieden als wettelijk vereist en vijf procent geeft aan minder aan te bieden.

Tabel 2.1: Invulling 'extra' uren BOT, 2017-2018.

Meer uren voor beroepsgerichte vakken	70%
Meer uren voor keuzedelen (dan voorheen uren vrije ruimte)	57%
Meer uren voor generieke vakken	25%
Meer LOB	22%
Meer individuele begeleiding	13%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=60

Realisatie uren BPV

De helft van de bevroagde instellingen geeft aan dat er met betrekking tot de programmering van het aantal uren BPV geen verandering heeft plaatsgevonden in 2017-2018 in vergelijking met schooljaar 2016-2017. Slechts één van de 34 bevroagde instellingen geeft aan dat er minder uren BPV zijn geprogrammeerd in 2017-2018 en drie instellingen geven aan dat er meer uren BPV zijn gekomen.

Op opleidingsniveau is dezelfde vraag voorgelegd: ruim tachtig procent van de 154 bevroagde opleidingen geeft aan dat er geen verandering heeft plaatsgevonden in het aantal uren BPV; twee opleidingen (1 procent) geven aan dat de opleiding nog niet bestond (tabel 2.2). Elf procent van de opleidingen geeft aan dat er minder uren BPV zijn geprogrammeerd dan het voorgaande schooljaar en zes procent geeft juist aan dat het aantal uren BPV is toegenomen. Redenen voor het *ophogen* van het aantal uren BPV zijn met name de nieuwe urennorm en de grotere behoefte aan praktijkonderwijs (i.e. de studenten zijn 'doeners'). Redenen voor het *verlagen* van het aantal uren BPV in de opleidingen zijn wat wisselender. Zo wordt er gezegd dat het aantal uren BPV is teruggebracht omdat er teveel uren werden geprogrammeerd of omdat er te weinig BPV-plekken beschikbaar waren. Ook worden de nieuwe maatregelen, zoals keuzedelen en het verkorten en intensiveren, genoemd als oorzaken.

Meer dan de helft van de bevroagde opleidingen geeft aan dat zij meer uren BPV aanbieden dan wettelijk vereist (58 procent), iets meer dan veertig procent geeft aan dat zij evenveel aanbieden en slecht één opleiding geeft aan dat zij minder uren BPV aanbieden dan wettelijk vereist. Redenen voor het meer aanbieden van BPV dan wettelijk

vereist hebben te maken met (de noodzakelijkheid van) genoeg praktijkervaring; bijvoorbeeld: leren in de praktijk is te essentieel waardoor minder uren BPV onwenselijk is, leerbedrijven vragen om meer uren, er wordt meer BPV geprogrammeerd om ziekte/afwezigheid op te vangen en te voorkomen dat een student onder de norm komt en/of examens vinden plaats tijdens BPV.

Tabel 2.2: Wijzigingen uren BOT en BPV in vergelijking met schooljaar 2016-2017

	Minder uren	Evenveel	Meer uren	De opleiding bestond niet
BOT	75%	10%	14%	1%
BPV	82%	11%	6%	1%

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

2.4 Ervaringen, knelpunten en gepercipieerde effecten

Ervaringen/tevredenheid

Er is aan opleidingen gevraagd hoe tevreden leerbedrijven volgens hen zijn met de nieuwe urennorm voor de BPV: van de 120 opleidingen geven vijf opleidingen (4 procent) aan dat de leerbedrijven (zeer) ontevreden zijn, 36 procent is neutraal (niet tevreden, niet ontevreden) en de helft geeft aan dat de leerbedrijven (zeer) tevreden zijn. In vergelijking met voorgaande meting betekent dat dat volgens de respondenten op opleidingsniveau leerbedrijven tevredener zijn geworden. De tevredenheid van leerbedrijven zou met name blijken uit evaluaties, enquêtes en persoonlijke terugkoppelingen.

Ook is er aan opleidingen gevraagd hoe tevreden zij zijn met de verhouding van de uren BOT/BPV in schooljaar 2017-2018. Meer dan de helft van de 119 gevraagde opleidingen geeft aan tevreden tot zeer tevreden te zijn (56 procent) tegenover 18 opleidingen die aangeven (zeer) ontevreden te zijn (15 procent). De overige opleidingen zijn niet tevreden en niet ontevreden. Ontevreden opleidingen geven met name aan dat er teveel BOT wordt geprogrammeerd en te weinig BPV. Tevreden opleidingen vinden het een goede combinatie tussen theorie en praktijk.

Knelpunten

Tabel 2.3 toont de knelpunten bij het uitvoeren van de eisen aan de studieduur en de nieuwe urennorm. Met betrekking tot de *studieduureisen* geeft het merendeel van zowel de bevraagde instellingen als opleidingen aan dat er géén knelpunten zijn geweest in schooljaar 2017/2018. Verder worden op beleidsniveau met name knellende wet- en

regelgeving vanuit de overheid (18 procent) en het niet passen bij studenten die praktijkgericht willen leren (18 procent) als grootste knelpunten. De knellende wet- en regelgeving wordt ook op opleidingsniveau genoemd als grootste knelpunt (18 procent) en daarbij worden knelpunten aanzien van het (intensievere) gebruik van ruimten en gebouwen regelmatig genoemd (17 procent).

Met betrekking tot de uitvoering van de *urennorm* kwamen meer knelpunten naar voren dan bij de uitvoering van de studieduureisen: beduidend minder respondenten op zowel beleidsniveau als opleidingsniveau geven aan dat er géén knelpunten zijn geweest in schooljaar 2017/2018. Daarbij zijn er grote verschillen tussen de ervaren knelpunten op beleidsniveau en opleidingsniveau. Op beleidsniveau zijn de twee meest genoemde knelpunten dat de nieuwe urennorm niet past bij studenten die praktijkgericht willen leren (59 procent) en dat er knelpunten zijn ten aanzien van de programmering van lessen (38 procent). Op opleidingsniveau worden juist de knelpunten ten aanzien van (intensiever) gebruik van ruimten en gebouwen (43 procent), onvoldoende stageplekken voor het vereiste aantal BPV uren (33 procent) en knelpunten als gevolg van grotere klassen (25 procent) het meest genoemd. Veelal zijn de genoemde knelpunten invoeringsproblemen op het primaire proces.

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

	Studieduur		Urennorm	
	Beleidsniveau (n=34)	Opleidingsniveau (n=112)	Beleidsniveau (n=34)	Opleidingsniveau (n=142)
Knellende wet- en regelgeving vanuit de overheid	18%	18%	24%	4%
Past niet bij studenten die praktijkgericht willen leren	18%	13%	59%	15%
Knelpunten ten aanzien van de programmering van lesuren	12%	13%	38%	12%
Onvoldoende kennis/expertise aanwezig in de instelling	6%	1%	12%	20%
Knelpunten ten aanzien van (intensiever) gebruik ruimten/gebouwen	6%	17%	29%	33%
Onvoldoende docenten om de begeleide onderwijsuren te verzorgen	3%	9%	15%	7%
Onvoldoende stageplekken voor het vereiste aantal BPV uren	3%	4%	9%	43%
Knelpunten als gevolg van grotere klassen	3%	6%	18%	25%
Knelpunten ten aanzien van organisatie BPV bij leerbedrijven	0%	8%	9%	15%
Geen knelpunten	56%	63%	24%	29%

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

Gepercipieerde effecten

Respondenten, zowel op beleidsniveau als op opleidingsniveau, hebben per cohort (cohorten 2014 t/m 2017) 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 als op opleidingsniveau, waarbij op opleidingsniveau respondenten nog positiever waren dan op beleidsniveau (tabel 2.4).

Tabel 2.4: Gepercipieerde effecten over cohorten

Beleidsniveau	Uitdagend	Kwaliteit	Maatwerk	Begeleiding
Studenten in 2014-2015 gestart	30%	33%	21%	55%
Studenten in 2015-2016 gestart	41%	35%	24%	55%
Studenten in 2016-2017 gestart	56%	41%	41%	59%
Studenten in 2017-2018 gestart	59%	44%	41%	65%
Opleidingsniveau	Uitdagend	Kwaliteit	Maatwerk	Begeleiding
Studenten in 2014-2015 gestart	44%	55%	56%	75%
Studenten in 2015-2016 gestart	49%	56%	52%	81%
Studenten in 2016-2017 gestart	60%	64%	63%	80%
Studenten in 2017-2018 gestart	66%	66%	72%	84%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau n=33-34, vragenlijst opleidingsniveau n=64-132

Ongeveer driekwart van de 34 bevroegde instellingen (74 procent) vindt dat mbo-opleidingen in het schooljaar 2017-2018 aantrekkelijk zijn voor instromende studenten uit het vo. Echter, de overgang van vo naar mbo kan beter: slechts de helft van de respondenten is van mening dat dat deze overgang op dit moment soepel verloopt. Op opleidingsniveau is dit beeld hetzelfde: 72 procent van de 133 respondenten denkt dat mbo-opleidingen aantrekkelijker zijn voor instromende studenten uit het vo en de helft van de opleidingen denkt dat de overgang soepel verloopt. Op beleidsniveau is dit beeld vergelijkbaar met vorig jaar, terwijl op opleidingsniveau de respondenten een stuk positiever zijn geworden.

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, net zoals vorig jaar, (nog) niet altijd merkbaar: ongeveer de helft van de 34 bevroegde instellingen is van mening dat de invoering van de studieduureisen niet tot weinig bijdraagt aan minder ongediplomeerde uitstroom of voortijdige uitval (zonder startkwalificatie) en bijna vier op de tien geeft aan dat het niet tot weinig bijdraagt tot meer studenten die de beroepsroute kiezen. Ook zijn er relatief veel respondenten die aangeven niet te weten in hoeverre de invoering van de studieduureisen bijdraagt aan het bereiken van de verschillende effecten.

Op opleidingsniveau wordt er door ongeveer één op de vijf van de 105 respondenten aangegeven dat de studieduureisen in vergelijking met de oude situatie vooral zorgen voor meer contacturen voor studenten (tabel 2.5). Ook wordt door veertien procent van de respondenten een evenwichtiger onderwijsprogramma (i.e. betere balans tussen het aantal uren BOT en BPV) genoemd.

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, net als vorig jaar, anders over: tussen de 44 en vijftig procent van de respondenten geeft aan dat ze het idee hebben dat de invoering van de urennorm in hun instelling niet tot weinig bijdraagt aan het verminderen van uitval (zowel vsv als eerstejaarsuitval als ongediplomeerde uitstroom). Ook zegt ruim een derde van de respondenten dat het niet tot weinig bijdraagt aan een hogere kwaliteit uitstroom naar de arbeidsmarkt (35 procent) of hogere kwaliteit uitstroom naar het hbo (38 procent). Ook hier geeft, net als bij de effecten van de studieduureisen, een relatief groot aandeel respondenten aan het niet te weten.

Met betrekking tot de doorstroom naar het hbo geeft 64 procent van de bevroegde opleidingen aan dat de nieuwe urennorm geen gevolgen heeft voor de doorstroom naar het hbo; tien procent geeft aan dat de kwaliteit van de studenten die doorstromen naar het hbo hoger is en vijf procent geeft aan dat het aantal studenten dat doorstroomt hoger is. Verder wordt er op opleidingsniveau gerapporteerd dat de nieuwe urennorm ten opzichte van de oude situatie vooral geleid heeft tot meer contacturen (43 procent) en ongeveer één op de zeven geeft aan dat het zorgt voor een evenwichtiger onderwijsprogramma (betere balans tussen het aantal uren BOT en BPV; tabel 2.5).

Tabel 2.5: Effecten verkorten en intensiveren in 2017/2018 t.o.v. oude situatie

	Studieduur-eisen	Nieuwe uren-norm
Een evenwichtiger onderwijsprogramma	14%	13%
Meer contacturen voor studenten	21%	43%
Minder lesuitval	6%	4%
Meer zicht op omgang met studenten met achterstanden	7%	10%
Geen van bovenstaande is van toepassing	63%	45%

Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=105

Specifiek in de bol-opleidingen denkt een kwart van de respondenten op opleidingsniveau dat de hogere urennorm van BOT in 2017-2018 in vergelijking met de oude situatie heeft geleid tot een hogere kwaliteit van het onderwijs en meer begeleiding van studenten (mentoring, coaching, LOB). Tien procent denkt dat het geleid heeft tot een soepele overgang van vo naar mbo voor studenten.

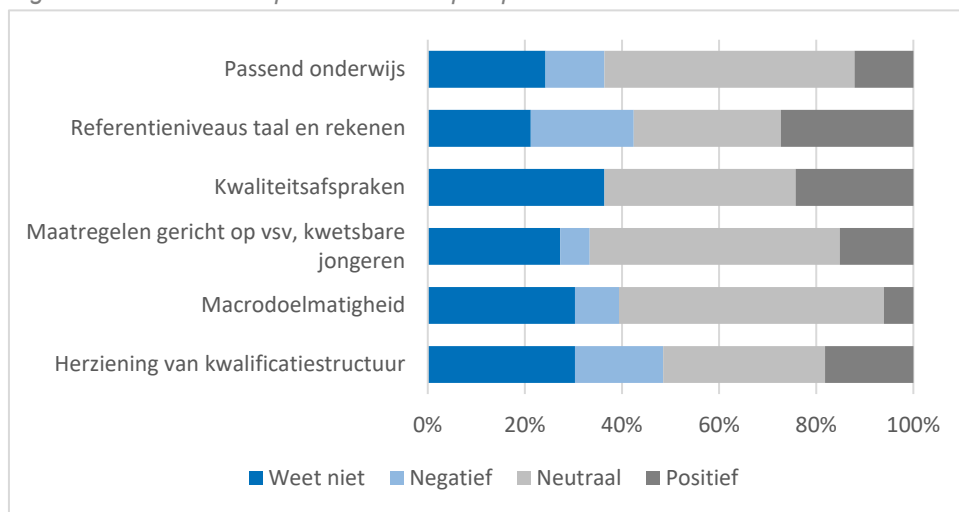
Zoals eerder vermeld, is bij elf procent van de bevroegde opleidingen het aantal uren BPV in 2017/2018 afgenomen in vergelijking met het voorgaande jaar. Er is aan deze opleidingen gevraagd of deze verlaging van het aantal BPV-uren gevolgen heeft gehad voor de studenten in de opleidingen. De gevolgen voor de studenten zijn wisselend, aldus de respondenten. Zeven van de dertien bevroegde opleidingen geven aan dat het voor de studenten geen gevolgen heeft gehad. Overige zes opleidingen zijn gelijk verdeeld over positieve gevolgen, negatieve gevolgen en zowel positieve als negatieve gevolgen. De negatieve gevolgen hangen samen met een lager leerrendement, aangezien studenten in de praktijk leren.

Aanpalend beleid

Het merendeel van de bevroegde instellingen is vrij neutraal over de invloed van andere innovaties en beleidsmaatregelen in het mbo op de implementatie van de studieduur-eisen en de nieuwe urennorm (figuur 2.1); daarbij geven veel respondenten aan het niet te weten.

De instellingen zijn het meest positief over de referentieniveaus voor taal en rekenen (21 procent), hoewel tegelijkertijd de referentiesniveaus juist ook genoemd worden als meest negatieve invloed. Daarnaast geeft bijna een kwart van de instellingen aan dat de kwaliteitsafspraken een positieve invloed hebben gehad; geen van de instellingen is hier negatief over.

Figuur 2.1: Invloed aanpalend beleid op implementatie studieduureisen en urennorm



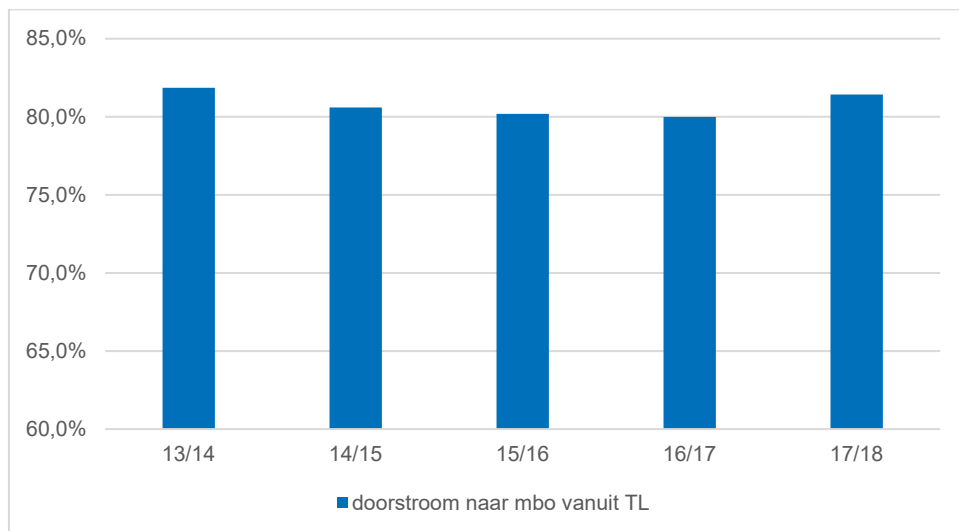
Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, n=33

2.5 Effecten van verkorten en intensiveren

Doorstroom vanuit vmbo TL naar mbo

Neemt doordat het mbo-onderwijs uitdagender is geworden en de onderwijskwaliteit is verbeterd (volgens bevraagde mbo-instellingen), de doorstroom vanuit de theoretische leerweg van het vmbo toe? Figuur 2.2 hieronder laat zien dat het percentage studenten dat vanuit vmbo TL naar het mbo stroomt rond de 80 procent schommelt. In 2017/2018 lag het percentage op 81 procent.

Figuur 2.2: Doorstroom naar mbo vanuit vmbo theoretische leerweg per jaar, peildatum 1 oktober.



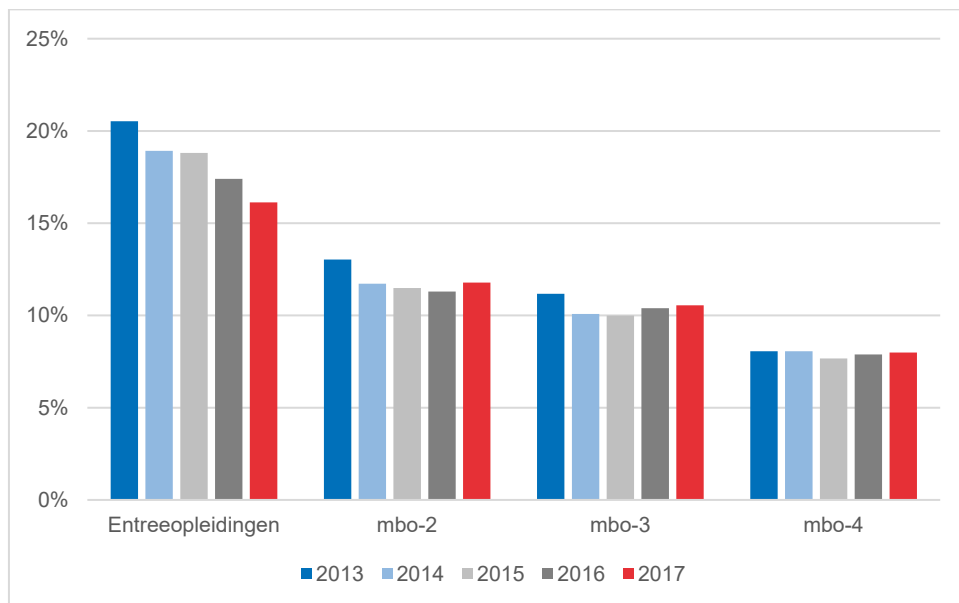
Bron: DUO BRONVO, bewerking KBA/ResearchNed.

Eerstejaarsuitval

Hoe staat het met de 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. Hierdoor zou er minder sprake zijn van (eerstejaars) uitval.

Figuur 2.3 laat de eerstejaarsuitval zien voor de cohorten 2013-2014 tot en met 2017-2018. Zoals te zien is neemt de eerstejaarsuitval in de entreeopleiding over de jaren licht af. In de mbo-2-opleidingen is in cohort 2017 een lichte stijging van eerstejaarsuitval te zien en zo ook op niveau 3. Wel is overall eerstejaarsuitval in 2017 bij alle niveaus lager dan in 2013.

Figuur 2.3: Eerstejaarsuitval (procent) uit mbo naar niveau over cohorten 2013 tot en met 2017, peildatum 1 oktober.



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Om te toetsen of het verkorten en/of intensiveren zorgt voor de daling van eerstejaarsuitval die over 2013-2017 te zien is, 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).

In M1 (alleen verkorten) wordt een significante samenhang gevonden tussen het verkorten van opleidingen op niveau 4 en eerstejaarsuitval: in vergelijking met opleidingen die op niveau 4 naar eigen zeggen weinig verkorten is er bij opleidingen die naar eigen zeggen veel verkorten méér eerstejaarsuitval.⁵ In M2 (alleen intensiveren) wordt een significante samenhang gevonden tussen het intensiveren van opleidingen op niveau 2, 3 en 4: intensivering op niveaus 2 en 3 hangt samen met minder eerstejaarsuitval, waar intensivering op niveau 4 juist samenhangt met meer eerstejaarsuitval. In het uit-

⁵ Veel en weinig verkorten is gedefinieerd op basis van wat opleidingen zelf hebben aangegeven in de vragenlijst.

eindelijke model (M3; zowel verkorten als intensiveren) zien we hetzelfde resultaat: intensivering van opleidingen op niveaus 2 en 3 hangt samen met minder eerstejaarsuitval, waar intensivering op niveau 4 juist samenhangt met meer uitval.

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

		Exp(B)	95 procent CI
M1	Verkorten op niveau 2/3	1,01	[0,98;1,03]
	Verkorten op niveau 4	1,03 *	[1,00;1,05]
M2	Intensiveren op niveau 2/3	0,97 *	[0,95;0,99]
	Intensiveren op niveau 4	1,05 **	[1,05;1,08]
M3	Verkorten op niveau 2/3	1,02	[0,98;1,05]
	Verkorten op niveau 4	1,01	[0,99;1,04]
	Intensiveren op niveau 2/3	0,96 *	[0,94;0,99]
	Intensiveren op niveau 4	1,05 **	[1,03;1,08]

Bron: DUO, n = 233.412; * p < 0.05; ** p < 0.01

Vraag is echter in hoeverre de resultaten verklaard worden door de beleidsveranderingen dan wel door verschillen die tussen scholen bestaan. Sommige instellingen kennen immers stelselmatig minder uitval dan anderen. Om dit te toetsen er een interactie-effect tussen cohort en verkorten en intensiveren gedraaid. Zo kan rekening worden gehouden met de uitvalcijfers die scholen over de jaren heen behalen. In dit model vallen de eerder gevonden significante resultaten weg. Met andere woorden: er is géén significant verband vastgesteld tussen de beleidsmaatregelen en eerstejaarsuitval.

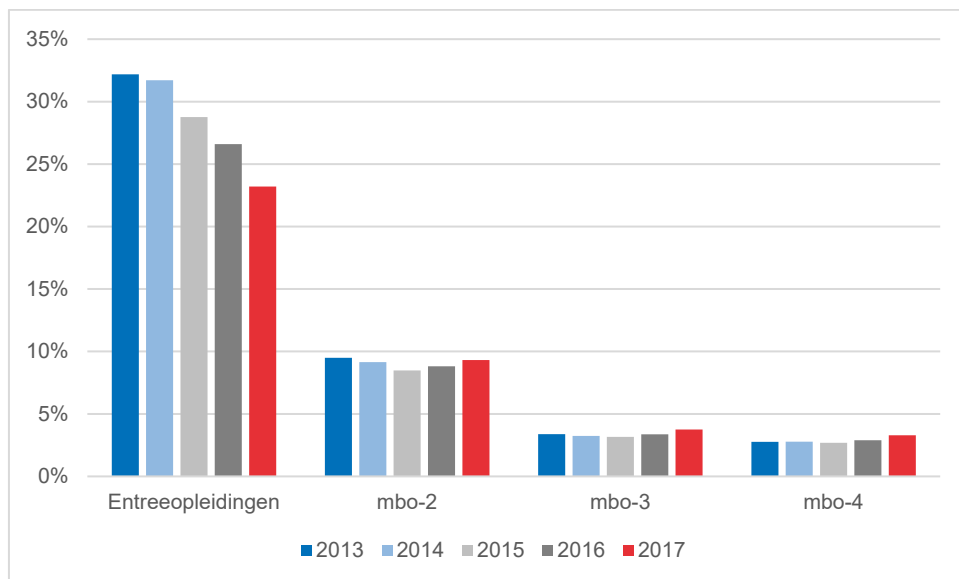
Daarnaast zijn er mediatieanalyses uitgevoerd om de beleidstheorie te testen met betrekking tot de mate van uitdaging van de opleiding. Volgens de beleidstheorie zou het verkorten van de opleiding in combinatie met het intensiveren leiden tot meer uitdaging in de opleiding wat op zijn beurt weer zou leiden minder eerstejaarsuitval. Deze theorie wordt door de effectanalyses niet bevestigd.

VSV

Behalve naar uitval na het eerste jaar, kunnen we ook kijken naar uitval gedurende de opleiding. Volgens de beleidstheorie leidt het verkorten en intensiveren van opleidingen ervoor dat opleidingen uitdagender worden, onderwijsprogramma's evenwichtiger, opleidingen aantrekkelijker, onderwijskwaliteit hoger wordt. Als gevolg hiervan zou het aandeel voortijdige schoolverlaters (vsv'ers) afnemen. Gebeurt dat ook?

Figuur 2.2 toont vsv over de cohorten 2013-2014 tot en met 2017-2018. Zoals te zien neemt binnen de entreeopleidingen de vsv met bijna 10 procentpunten duidelijk af, terwijl in de overige niveaus vsv in ieder geval sinds 2015 (heel licht) lijkt toe te nemen.

Figuur 2.2: VSV (procent) uit mbo naar niveau over cohorten 2013 tot en met 2017, peildatum 1 oktober.



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Met behulp van eerder beschreven multilevel regressieanalyses is geanalyseerd of vsv verklaard kan worden door de genomen beleidsmaatregelen. Hieruit blijkt dat het *intensiveren* op niveau 4 samenhangt met minder vsv. Echter, na het toevoegen van interactietermen met de cohorten blijkt dat er geen verschil zit tussen de cohorten; op de instellingen waar meer geïntensiveerd is op niveau 4 lag de vsv al lager voordat de beleidsmaatregelen genomen waren. Kortom, er kon geen effect van de beleidsmaatregelen worden vastgesteld.

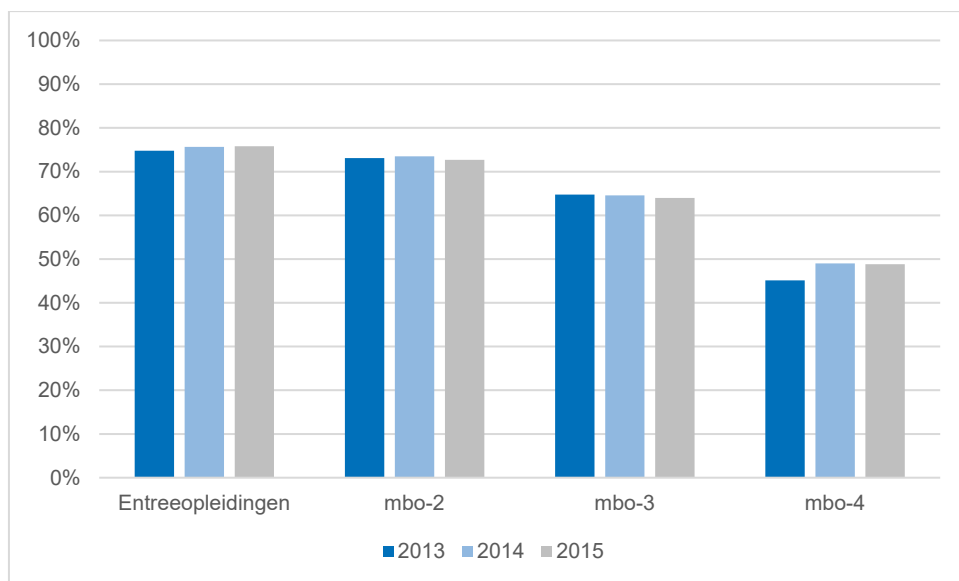
Kwaliteit, diplomarendement

Leidt het intensiveren van mbo-opleidingen tot een verhoging van de onderwijskwaliteit, waardoor de ook de uitstroom naar het hbo en de arbeidsmarkt in kwaliteit toeneemt?

Dit jaar meten we de hogere kwaliteit van de uitstroom door middel van het diplomarendement: het aandeel studenten dat na drie jaar gediplomeerd uitstroomt uit het

mbo⁶. Figuur 2.3 toont het diplomarendement over de cohorten 2013, 2014 en 2015. Het rendement van cohort 2013 binnen de entreeopleidingen is 75 procent: dit houdt in dat 75 procent van de studenten binnen de entreeopleidingen na drie jaar, dus in schooljaar 2016-2017, een diploma heeft behaald. Binnen zowel de entreeopleidingen als niveau 4 is er een (lichte) toename te zien in het diplomarendement, op niveau 3 is er een lichte daling en op niveau 2 blijft de gediplomeerde uitstroom gelijk.

Figuur 2.3: Gediplomeerde uitstroom uit mbo na 3 jaar (procent) naar niveau over cohorten 2013 tot en met 2015, peildatum 1 oktober



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Om te toetsen of het intensiveren zorgt voor hogere kwaliteit van de uitstroom, gemeten door een hoger diplomarendement, is een multilevelanalyse uitgevoerd. Uit deze analyse blijkt dat het intensiveren van opleidingen op niveau 4 samenhangt met een *lager diplomarendement*. Dit staat lijnrecht tegenover de verwachting naar aanleiding van de beleidstheorie.

Tevens blijkt uit de analyse dat het diplomarendement in 2014 en 2015 significant hoger lag dan in 2013. Om te toetsen of dit beeld voortkomt uit het beleid is er een interactie-effect tussen cohort en intensiveren gedraaid. Hier kwamen geen significante resultaten

6 Komende jaren zal daar de doorstroom naar het hbo aan worden toegevoegd.

uit voort, wat impliceert dat deze samenhang geen gevolg lijkt te zijn van de beleidswijziging.

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 van de studieduureisen lijkt voorspoedig te gaan: bijna alle bevroegde instellingen geven aan dat een groot deel van de opleidingen of alle opleidingen in schooljaar 2017-2018 voldoen aan de wettelijke studieduur. Met betrekking tot de urennorm wordt er wel regelmatig gebruik gemaakt van de uitzonderingsregeling om af te wijken van de urennorm: dit doen ze met name door de grotere behoefte aan BPV-uren bij de doelgroep.
- Het aantal uren BOT is bij de helft van de bevroegde scholen gelijk gebleven in vergelijking met het voorgaande schooljaar, de verhoging had bij de meeste scholen al plaatsgevonden (zie vorig jaar). Scholen die wel nog hebben opgehoogd doen dit met name om aan de minimale wettelijke eisen te voldoen. Daarbij geeft de helft van de scholen nog steeds aan meer uren BOT aan te bieden dan wettelijk vereist. Deze extra uren BOT worden met name ingevuld met meer uren voor beroepsgerichte vakken en keuzedelen.
- Het aantal uren BPV is veelal gelijk gebleven bij de bevroegde scholen. Als er wel iets opgehoogd, komt dat met name door de nieuwe urennorm en de grotere behoefte aan praktijkervaring bij de doelgroep. Daarbij geeft meer dan de helft van de opleidingen aan meer uren BPV te programmeren dan wettelijk vereist. Dit heeft veelal te maken met (de noodzakelijkheid van) genoeg praktijkervaring.
- Leerbedrijven lijken overall niet ontevreden te zijn met de nieuwe urennorm voor de BPV. Opleidingen zijn veelal tevreden met de verhouding BOT/BPV in schooljaar 2017-2018, zij vinden het een goede combinatie tussen theorie en praktijk. Ontevreden opleidingen geven juist aan dat er teveel BOT wordt geprogrammeerd en te weinig BPV.
- De genoemde knelpunten met betrekking tot de uitvoering van de studieduureisen zijn knellende wet- en regelgeving, het niet passen bij studenten die praktijkgericht willen leren en het (intensievere) gebruik van ruimten en gebouwen. Toch geeft ook meer dan de helft van de instellingen en opleidingen aan geen knelpunten te ervaren. Met betrekking tot de uitvoering van de urennorm worden er meer knelpunten

ervaren: het grootste knelpunt is hier dat het niet past bij studenten die praktijkgericht willen leren. De overige knelpunten zijn problemen op het primaire proces.

- Bevraagde scholen geven aan dat voor de latere cohorten het onderwijs uitdagender lijkt geworden, de kwaliteit van het onderwijs beter, en er meer maatwerk geleverd en meer begeleiding wordt geboden. Daarbij denkt men dat mbo-opleidingen aantrekkelijk zijn voor instromende studenten uit het vo, maar dat de overgang wel nog soepeler kan. Verder lijken de bevraagde instellingen de verwachtingen van de studieduureisen en urennorm gevormd door de beleidstheorie weinig te steunen.
- Studentgegevens laten zien dat er niet meer doorstroom is naar het mbo vanuit de theoretische leerweg van het vmbo. Eerstejaarsuitval en vsv nemen op niveau 2, 3 en 4 niet af en het diplomarendement blijft nagenoeg gelijk. De verwachte effecten treden dan ook niet op. Ook niet wanneer de uitkomsten multi-level statistisch getoetst worden.

Hoofdstuk 3

Verdwijnen drempelloze instroom mbo-2

3.1 Inhoud van de maatregel

Volgens de memorie van toelichting⁷ was één van de grote oorzaken van uitval uit mbo-2-opleidingen dat er een instroom mogelijk was van ongediplomeerde studenten, “waarvan betwijfeld moet worden of zij de passende capaciteit hebben”. Vandaar dat er sinds augustus 2014 voor alle mbo-2-opleidingen weer vooropleidingseisen gelden.

Instroom in niveau 2 is mogelijk als de deelnemer beschikt over a) een vmbo-diploma, b) een overgangsbewijs naar het 4^e jaar havo/vwo, c) een mbo-1-diploma, d) of een ander bij ministeriële regeling aangewezen diploma of bewijsstuk. Toelating is de verantwoordelijkheid van mbo-instellingen. Een instelling mag ook deelnemers toelaten die niet voldoen aan de gestelde vooropleidingseisen. Daarvoor is een toelatingsonderzoek nodig, die onder verantwoordelijkheid van de school wordt uitgevoerd. Het toelatingsonderzoek moet deugdelijk, betrouwbaar en controleerbaar zijn.

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

3.2 Beleidstheorie

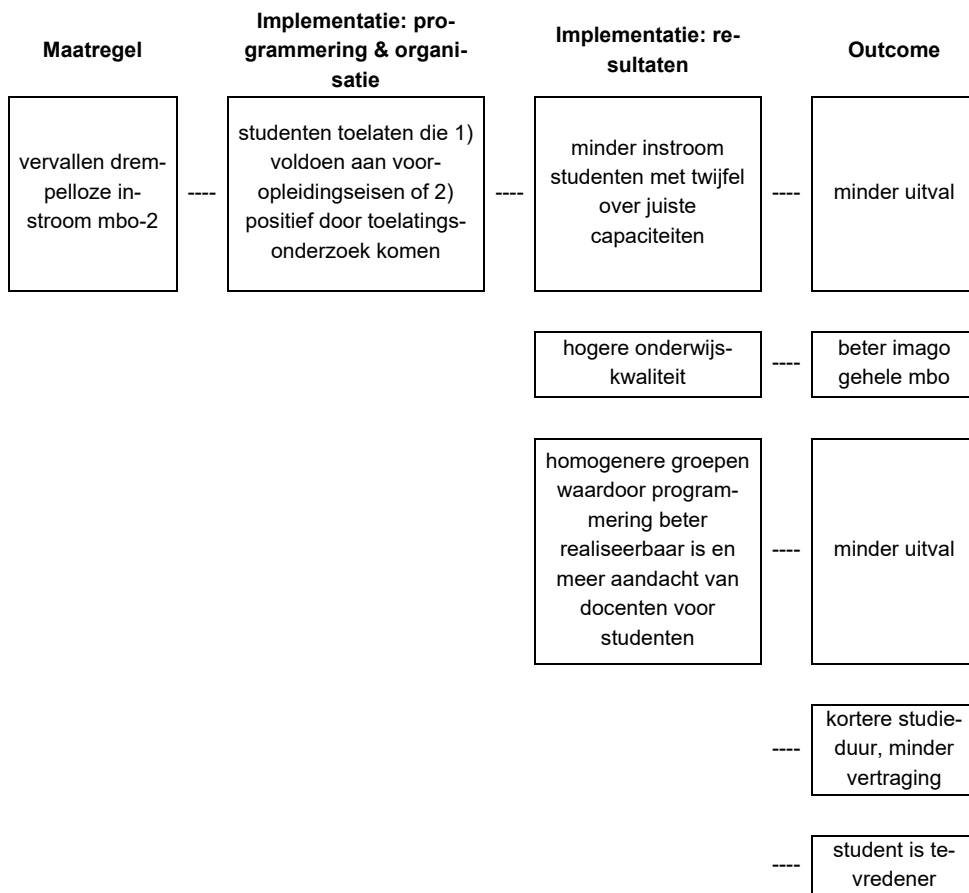
De aanname is dat afschaffing van de drempelloze instroom in mbo-2, in combinatie met de intensivering van het onderwijs, in mbo-2, leidt tot een verhoging van de onderwijskwaliteit, resulterend in onder andere een hoger rendement, vermindering van de uitval en een beter imago van het mbo als geheel.

Het hoofdmechanismen hierachter is dat de studentpopulatie die in mbo-2 instroomt *meer homogeen* zal worden en beter zal zijn voorbereid op en toegerust voor de mbo-opleiding. Daardoor hoeven opleidingen zich minder te richten op deficiënties en andere beperkingen en kunnen docenten zich meer en beter richten op het onderwijs, de beroepsvorming en de versterking van de samenhang met en doorstroom naar mbo-3 en

⁷ De memorie van toelichting hoort bij de wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs ten behoeve van het bevorderen van meer doelmatige leerwegen in het beroepsonderwijs en het moderniseren van de bekostiging van het beroepsonderwijs, zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 187, nr. 3.

mbo-4. De homogenisering van de groep die een mbo-2-opleiding volgt, c.q. een beter voorbereide instroom in mbo-2, dient ook te leiden tot meer tevreden studenten, minder uitval en minder studievertraging. Meer tevredenheid, minder uitval en minder vertraging kunnen weer leiden tot een beter imago van het mbo als geheel.

Schematisch ziet de beleidstheorie er als volgt uit:



3.3 Invoering van de maatregel

Aandacht in beleid binnen instellingen

De afschaffing van de drempelloze instroom vergde aanpassingen binnen instellingen, zoals de invoering van een toelatingsonderzoek en de opstelling van criteria wanneer een kandidaat-deelnemer een toelatingsonderzoek zou moeten ondergaan en wanneer

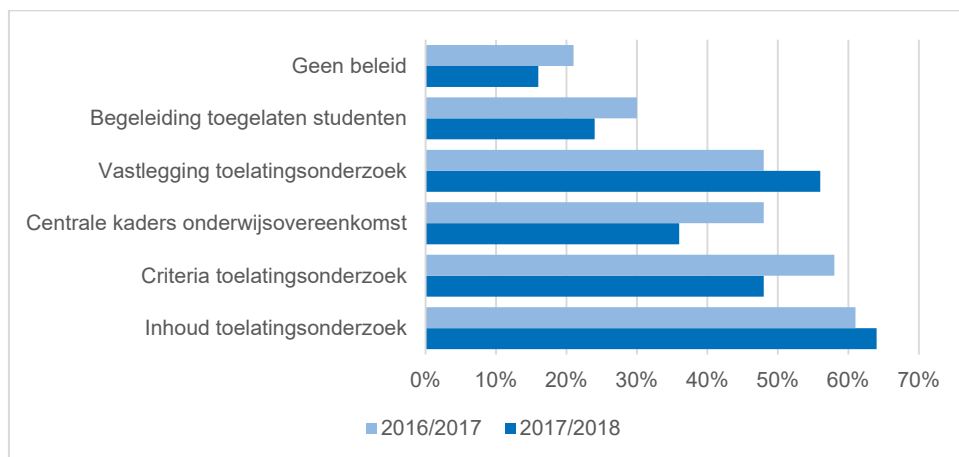
een kandidaat kan worden geweigerd voor een mbo-2 opleiding. In de eerdere metingen bleek dat er niet altijd specifiek beleid was binnen instellingen op deze gebieden; zo'n 20 procent had géén specifiek beleid voor de toelating in mbo-2 (zie Consortium 2B MBO, 2018). Circa 60 procent had beleid voor de inhoud van en de criteria voor het toelatingsonderzoek, ongeveer de helft van de bevraagde instellingen had centrale kaders voor de onderwijsovereenkomst en één op de drie bevraagde instellingen had afspraken over (extra) begeleiding van studenten die na een toelatingsonderzoek zijn toegelaten. Op alle punten was er in de vorige meting wel een *toename* van beleid ten opzichte van de 1-meting.

Uit de recente meting blijkt dat 4 van de 25 bevraagde instellingen (enquête beleidsniveau) géén specifieke beleid hebben ontwikkeld voor de instroom in mbo-2; dat is een ongewijzigd beeld ten opzichte van de voorgaande meting. Ook wat betreft de inhoud van het toelatingsonderzoek en de criteria voor de deelname aan het onderzoek is er in de laatste meting *geen verdere toename* in de beleidsontwikkeling te zien. Nog steeds heeft ruim 60 procent beleid voor de inhoud van het onderzoek en ongeveer de helft van de bevraagde instellingen heeft beleid voor de criteria ontwikkeld. Er is geen duidelijk patroon dat kleine of grote ROC's, AOC's of vakinstellingen vaker of minder vaak beleid op dit terrein hebben. Ook bij de vastlegging van het toelatingsonderzoek is er geen toename zichtbaar; ruim de helft van de bevraagde instellingen heeft beleid op dit punt.

Bij de vraag naar centrale kaders voor de onderwijsovereenkomst is er ten opzichte van de voorgaande metingen een kleiner deel van de instellingen dat beleid op dit punt heeft; ruim een derde deel van de bevraagde instellingen heeft beleid versus ongeveer de helft in de eerdere meting. Ook het aandeel instellingen dat beleid heeft voor de *begeleiding* van studenten die na een onderzoek zijn toegelaten, is minder groot dan in de vorige meting: thans geeft een kwart van de bevraagde instellingen aan op dit punt beleid te hebben, tegenover ongeveer een derde in de vorige meting. De verschillen kunnen te maken hebben met een andere samenstelling van de (relatief kleine) respondentengroep. Bij het laatste punt valt nog op dat vooral de grote ROC's geen expliciet beleid melden voor de begeleiding van studenten die een toelatingsonderzoek hebben gedaan; slechts 1 van de 12 bevraagde grote ROC's heeft expliciet beleid ontwikkeld.

Al met al is te concluderen dat de meeste bevraagde instellingen beleid hebben ten aanzien van de drempelloze instroom en dat dit beleid zich vooral richt op de inhoud van en de criteria voor toelatingsonderzoeken. Ten opzichte van de vorige meting is er geen toename van de beleidsontwikkeling te zien.

Figuur 3.1: Sprake van beleid bij afschaffing drempelloze instroom

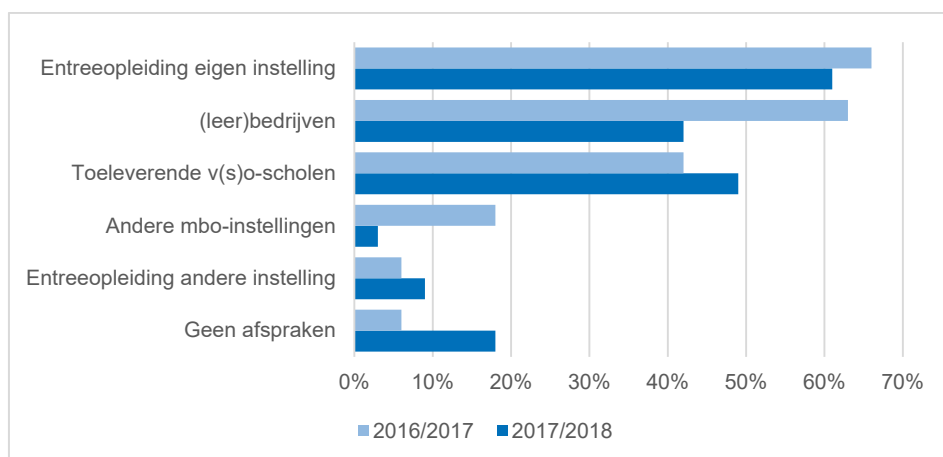


Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, n=25 (17/18) en n=36 (16/17)

Afspraken met andere partijen

Bij de opleidingen is gevraagd naar de afspraken met andere partijen over de instroom in mbo-2. Uit de resultaten blijkt dat de helft van de bevroegde opleidingen in schooljaar 2017/18 afspraken heeft met de toeleverende scholen in het vo of vso en dat 60 procent afspraken heeft met de eigen entreeopleidingen. Voorts heeft ruim 40 procent van de bevroegde opleidingen ook afspraken met (leer)bedrijven.

Figuur 3.2: Afspraken met andere partijen over afschaffing van de drempelloze instroom in mbo-2



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=33 (17/18) en n= 26 (16/17)

Met overige partners zijn er meestal *geen* afspraken. Afspraken met entreeopleidingen van andere mbo-instellingen meldt maar een op de tien bevroegde opleidingen en afspraken in het algemeen met andere mbo-instellingen worden maar een enkele keer genoemd. Ongeveer een op de vijf bevroegde opleidingen heeft met geen enkele van de genoemde partijen afspraken over de instroom.

De uitkomsten laten eenzelfde beeld zien als vorig jaar. Alleen lijkt er een afname te zijn van het aantal instellingen dat afspraken maakt met leerbedrijven.

Intakeprocedure en wijzigingen daarin

In de voorgaande meting is beschreven dat op nagenoeg alle bevroegde instellingen een intake wordt georganiseerd voor *alle* aspirant- studenten. In driekwart van de bevroegde instellingen gebeurt dit op het opleidingsniveau. Op de helft van de instellingen werd aangegeven dat deze algemene intake wezenlijk anders is dan het toelatingsonderzoek. In de casestudies in de voorgaande meting is al opgemerkt dat er eigenlijk altijd al een goede intakeprocedure bestond vóór het verdwijnen van de drempelloze instroom. Niettemin meldt in de actuele meting de helft van de respondenten op beleidsniveau dat de intakeprocedure recent is aangepast. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat deze aanpassingen volgens respondenten meestal om andere redenen dan het verdwijnen van de drempelloze instroom werd gedaan.

Ook aan opleidingen is gevraagd of er in schooljaar 2017/18 wijzigingen zijn aangebracht in de intake voor mbo-2. Ongeveer een derde deel meldt recente wijzigingen, meestal als direct gevolg van de afschaffing van de drempelloze instroom, maar vrij vaak ook om andere redenen. In de concrete wijzigingen zit geen duidelijke richting: het gaat bij de (relatief schaarse) concrete wijzigingen net zo vaak om een uitbreiding van de intakeprocedure als om juist een beperking daarvan, net zo vaak om een centralisatie van de intake als om de decentralisatie daarvan, en net zo vaak om een aanscherping van de criteria voor de toelating als om een afzwakking daarvan.

Deelname aan het toelatingsonderzoek

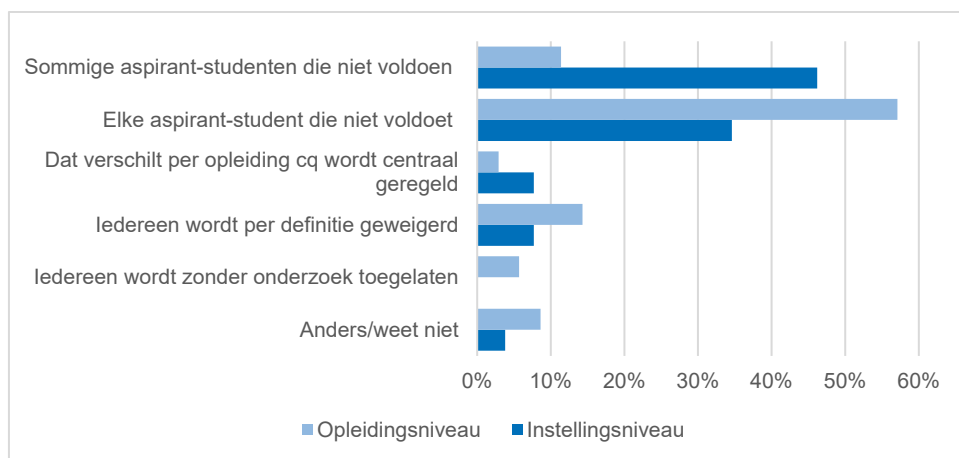
Met het verdwijnen van de drempelloze toegang tot mbo-2 moeten studenten zoals gezegd een passende vooropleiding hebben of, bij het ontbreken daarvan, een toelatingsonderzoek ondergaan. In totaal voldoen de meeste studenten aan de toelatingseisen, blijktens de enquête onder respondenten bij opleidingen.

Gemiddeld voldeed 11 procent van de aspirant- studenten die in schooljaar 2017-2018 wilden instromen, volgens de geënquêteerden niet aan de toelatingseisen. Dat aandeel ligt hoger dan de 7 procent die in de voorgaande meting gemiddeld werd opgegeven door respondenten bij opleidingen. In de huidige meting blijkt opnieuw, net als in de

voorgaande meting, dat het opgegeven percentage aanmelders dat niet voldoet aan de vooropleidingseisen op kleine roc's duidelijk hoger is dan op de grote roc's namelijk vijftien versus zeven procent (bron: vragenlijst opleidingsniveau, n=35).

Niet alle studenten krijgen feitelijk te maken met een toelatingsonderzoek. Uit de bevraging op beleidsniveau blijkt dat een derde deel van de mbo-instellingen *altijd* bij studenten die niet voldoen aan de toelatingseisen het toelatingsonderzoek afnemen. De helft van de bevroegde instellingen neemt het onderzoek af bij een deel van de aspirantstudenten. Helemaal *geen* toelatingsonderzoek wordt enkel gemeld door enkele bevroegden op beleidsniveau bij een AOC en een vakinstelling; in beide gevallen is dat omdat dan elke aspirant-student die niet voldoet aan de toelatingseisen per definitie wordt geweigerd.

Figuur 3.3 : Mate waarin een toelatingsonderzoek wordt toegepast op studenten in 2017/2018



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, n=26 (instellingsniveau) en n=35 (opleidingsniveau).

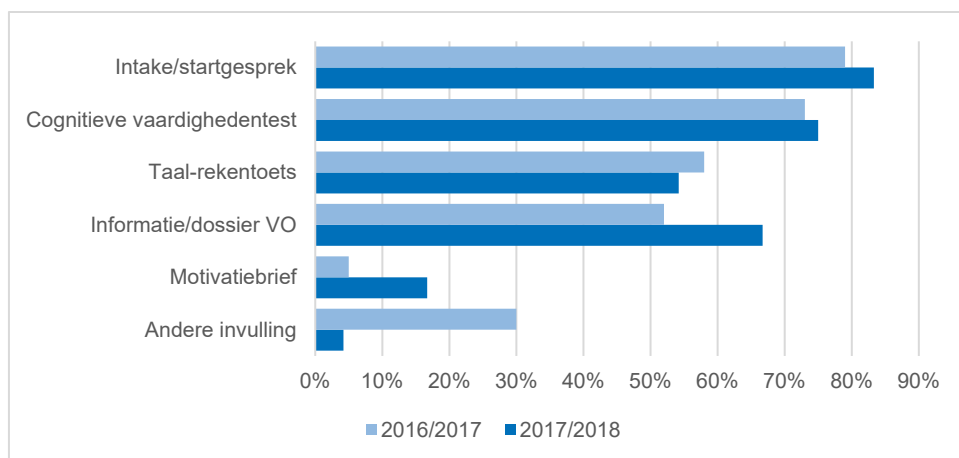
De resultaten van de bevraging van betrokkenen op opleidingsniveau wijken af van de resultaten van de bevraging op beleidsniveau. Dat is logisch, omdat in het geval van verschillende aanpakken bij opleidingen binnen dezelfde instelling de respondenten op beleidsniveau vaker zullen melden dat bij *sommige* studenten het toelatingsonderzoek wordt afgenomen.

Dat blijkt ook uit de resultaten: de respondenten bij opleidingen geven duidelijk vaker aan (bijna 60 procent) dat *alle* aspirant-student zonder geschikte vooropleiding een toelatingsonderzoek moet ondergaan. Daarmee samenhangend melden de bevrageden bij opleidingen veel minder vaak dat *sommige* van die studenten een toelatingsonderzoek moeten ondergaan. Voorts geven de respondenten op opleidingsniveau wat vaker (1 op 7) dan die op beleidsniveau aan dat kandidaten die niet voldoen aan de toelatingseisen sowieso worden geweigerd. Deze resultaten op opleidingsniveau zijn vergelijkbaar met de voorgaande meting.

Inhoud toelatingsonderzoek

Over de invulling van het toelatingsonderzoek komen de antwoorden van respondenten op beleids- en opleidingsniveau goed overeen. Duidelijk is dat bij de meeste instellingen (ruim 80 procent van de respondenten meldt dit), net als in vorige meting, er in elk geval een intakegesprek is vaak (driekwart van de antwoorden) wordt er (ook) een cognitieve vaardigheidentest genoemd. Ongeveer de helft van alle respondenten meldt dat studenten bovendien (ook) een taal- en of rekentoets maken. In vergelijking tot de vorige meting is het aandeel respondenten dat meldt dat informatie over de aspirant-student wordt opgevraagd bij de vooropleiding van de betreffende leerling hoger. Dat aandeel was in de vorige meting ongeveer de helft en is nu bij de respondenten bij opleidingen tweederde deel; bij de respondenten op beleidsniveau noemt ruim 80 procent dit. Duidelijk veel minder vaak, maar wel vaker dan in de vorige meting, wordt gemeld dat er (ook) gebruik gemaakt wordt van een motivatiebrief. Een aanvullende opdracht als onderdeel van het toelatingsonderzoek wordt slechts een enkele keer gemeld vanuit de opleidingen.

Figuur 3.4: Vormen van een toelatingsonderzoek, opleidingen

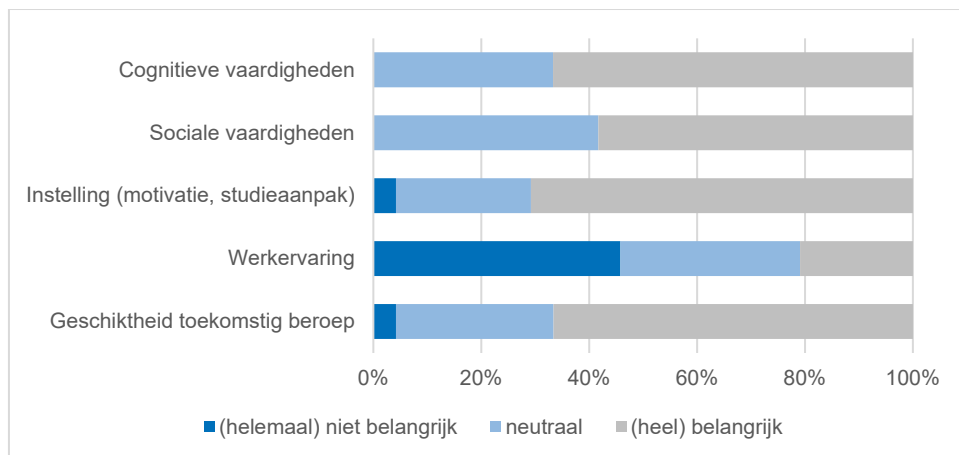


Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=24

Aan respondenten bij opleidingen is vervolgens gevraagd welke onderdelen binnen het toelatingsonderzoek het meest belangrijk zijn in de beslissing om een aspirant-student tot de opleiding toe te laten (Figuur 3.5).

Het vaakst belangrijk vinden de respondenten bij opleidingen de motivatie en instelling van de aspirant-studenten (ruim 70 procent vindt dit (zeer) belangrijk). Andere aspecten zoals de testuitslag, de geschiktheid voor het latere beroep en de sociale vaardigheden scoren ook hoog (circa tweederde deel vindt dit (zeer) belangrijk). Deze vraag is ook voorgelegd aan respondenten op beleidsniveau: op beleidsniveau wordt de uitslag van de toets van de cognitieve vaardigheden nog vaker (door bijna alle respondenten) belangrijk of zeer belangrijk gevonden. Net als opleidingsniveau scoren ook de instelling/motivatie van aspirant-studenten en de geschiktheid voor het latere beroep hoog.

Figuur 3.5: Belang onderdelen toelatingsonderzoek mbo-2, opleidingen



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=24

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.

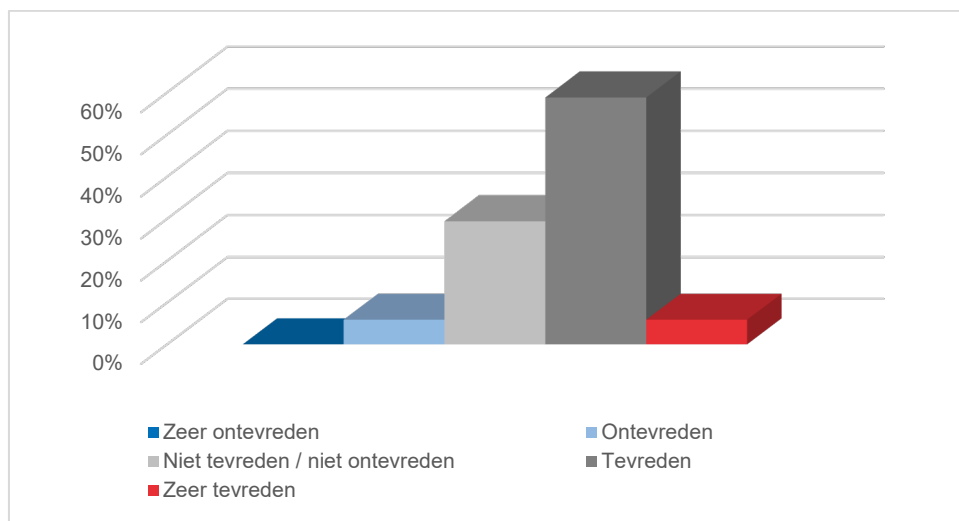
Tevredenheid /evaluatie toelatingsprocedure

In de *vorige* meting gaven de meeste respondenten bij de opleidingen aan dat ze de huidige toelatingsprocedure eenduidiger en transparanter vinden. Wel werden de (vernieuwde) procedures niet per se als efficiënter gezien. In de huidige meting is er een

ander beeld; slechts een minderheid is het nu eens met de stelling dat de nieuwe procedure transparant en eenduidig is. Meer consistent met de vorige meting is dat ook nu slechts een enkele respondent de nieuwe procedures meer efficiënt vindt. Deze verschillende uitkomsten hangen waarschijnlijk ook samen met de in omvang beperkte respondentengroep en veranderingen in de samenstelling daarin.

De meeste respondenten op opleidingsniveau zijn per saldo ook in de actuele meting wel tevreden over de wijze waarop de toelating tot de opleiding voor instromende studenten thans is georganiseerd. Van de bevroegde opleidingen betonen slechts enkele zich ontevreden (2 van 34 bevroegde opleidingen). Een van die ontevredenen meldt hierbij nog dat diens ontevredenheid vooral voortvloeit uit het feit dat die het oneens is met de afschaffing van de drempelloze instroom: “*Jongeren zouden (bijna) altijd toegelaten moeten worden tot niveau 2 (behalve bij ernstige gedragsproblemen)*”. Ook in de vorige meting gaf een ruime meerderheid van de respondenten bij de opleidingen aan tevreden te zijn met de intake zoals deze nu is georganiseerd.

Figuur 3.6: Tevredenheid over de intake na afschaffing drempelloze instroom mbo-2, opleidingen



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

Bij het toelatingsonderzoek is een essentiële vraag 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 in te schatten bij welk

deel van de studenten die zijn toegelaten op basis van een toets achteraf bleek dat ze qua capaciteit de opleiding toch niet aankonden. In de vorige meting gaven de opleidingen aan dat in ongeveer een kwart van de gevallen de toelatingstoets niet effectief was en studenten zijn toegelaten die achteraf onvoldoende capaciteiten hadden. Dit is in de recente meting niet opnieuw onderzocht. Wel is dit keer de tegenvraag gesteld aan respondenten bij opleidingen om in te schatten bij welk deel van de aspirant-studenten die *wel* voldeden aan de vooropleidingseisen, er toch twijfels waren aan de capaciteiten. Zo'n 40 procent van de respondenten geeft aan dit niet goed in te kunnen inschatten; degenen die wel een inschatting maken, komen gemiddeld uit op een aandeel van ongeveer 30 procent studenten die op papier geschikt zijn, maar waarbij er toch twijfels zijn of de capaciteiten om de mbo-2 opleiding te volgen, voldoende zijn.

Ervaren knelpunten

In de *voorgaande* meting gaf de helft van de respondenten op beleidsniveau aan geen knelpunten te ervaren bij de afschaffing van de drempelloze instroom in de mbo-2-opleidingen. In de recente meting is dat aandeel hoger; op beleidsniveau ervaren nog maar relatief weinig respondenten (ruim een kwart) knelpunten. Ongeveer driekwart ervaart geen knelpunten. Bij het kwart dat wel knelpunten ervaart, gaat het steeds om knelpunten bij de doorverwijzing van geweigerde studenten en om onduidelijkheden over de criteria wanneer een student aan een toelatingsonderzoek moet meedoen. Daarnaast worden in deze groep genoemd de knellende wet- en regelgeving (16 procent van alle respondenten) en de toelating van oudere studenten die niet voldoen aan de toelatingseisen (20 procent). Amper genoemd knelpunt is dat er onvoldoende kennis/expertise binnen de instelling zou zijn.

Op opleidingsniveau melden respondenten in de recente meting wat vaker (45 procent) knelpunten te ervaren dan de respondenten op beleidsniveau. In de voorgaande meting was het deel van de opleidingen dat knelpunten ervoer nog 25 procent. In de recente meting betreffen ervaren knelpunten binnen opleidingen duidelijkst het vaakst knellende wet- en regelgeving (door een derde deel van de opleidingen genoemd). De andere voorgelegde mogelijke knelpunten (bij de doorverwijzing van geweigerde studenten, de toelating van oudere studenten en de criteria voor het opleggen van een toelatingsonderzoek) worden binnen opleidingen daarmee vergeleken minder vaak gezien (10-15 procent). Ook binnen opleidingen wordt de aanwezige kennis/expertise amper een knelpunt genoemd.

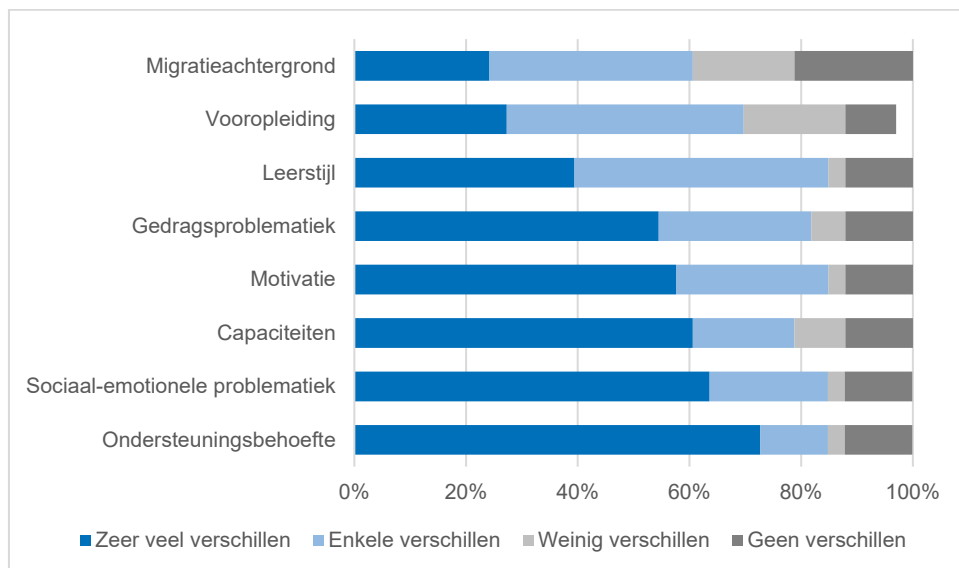
Gepercipieerde effecten

Een van de beoogde mechanismen achter de afschaffing van de drempelloze instroom in mbo-2 is dat hierdoor de studentpopulatie homogener wordt, waardoor docenten meer eenduidige aandacht aan studenten kunnen geven en minder tijd kwijt zijn aan

probleemstudenten. De grote meerderheid (70 procent) van de respondenten bij opleidingen beaamt dat in een meer homogene klas de docent meer aandacht kan geven aan leerlingen. In de praktijk zien respondenten die beoogde homogeniteit echter niet terug.

De vraag is voorgelegd in hoeverre er verschillen zijn waar te nemen op verschillende kenmerken van leerlingen. Net als in vorige meting blijkt dat de respondenten op opleidingsniveau in grote meerderheid de gewenste grotere homogeniteit op de meeste aspecten niet terugzien in de klassen. Zowel qua capaciteiten, ondersteuningsbehoeften, motivatie, sociaal-emotionele problematiek als gedragsproblematiek, ziet een (grote) meerderheid van de respondenten *zeer veel verschillen* tussen leerlingen. Qua vooropleiding, leerstijlen en migratie-achtergrond zien respondenten minder vaak zeer veel verschillen, maar ook op deze aspecten is niet te concluderen dat de leerlingengroepen homogeen is. Qua leerstijl bijvoorbeeld ziet maar 15 procent van de respondenten geen of weinig verschillen. Respondenten bij opleidingen vinden in meerderheid ook dat de studenten die in schooljaar 2017/18 zijn ingestroomd in de opleiding, niet erg op elkaar lijken qua capaciteiten. Per saldo blijft het hiermee zeer de vraag of de gewenste homogeniteit op mbo-2 niveau sowieso bereikbaar is en of de afschaffing van de drempelloze toegang hieraan substantieel kan bijdragen.

Figuur 3.7: Homogeniteit van mbo-2-opleidingen naar samenstellingskenmerken



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

Onverlet de waargenomen zeer grote verschillen tussen studenten in de niveau-2 opleidingen en onverlet de constatering bij respondenten dat meer homogeniteit kan leiden tot meer aandacht voor studenten, blijkt uit dit onderzoek ook dat studenten al veel aandacht krijgen van hun docenten. Ongeveer 80 procent van de respondenten bij opleiding is het (helemaal) eens met de stelling dat studenten veel aandacht krijgen van hun docenten.

Respondenten op beleidsniveau is afgelopen jaar opnieuw gevraagd naar de andere effecten die het verdwijnen van de drempelloze instroom in mbo-2 heeft of kan hebben. Ten opzichte van de voorgaande meting zijn er bij de waargenomen effecten enkele, maar geen grote verschuivingen. Op enkele aspecten verwachten respondenten thans wat minder vaak effecten dan in de voorgaande meting bleek. Dat betreft ten eerste de docenttevredenheid.

Op *beleidsniveau* ziet nu bijna 60 procent een bijdrage aan meer tevreden docenten (voorgaande meting: driekwart). Ten tweede betreft dit de profilering van het mbo; ongeveer de helft ziet thans een bijdrage aan een betere profilering van het mbo (voorgaande meting: tweederde deel). Ook bij het effect op uitval zijn de verwachtingen in de laatste meting wat minder vaak positief: ongeveer 40 procent ziet nu een effect op voortijdige uitval en op minder ongediplomeerde uitval (voorgaande meting: ruim de helft). Bij andere aspecten zijn de uitkomsten vergelijkbaar met of juist positiever dan de voorgaande meting. Van de respondenten ziet thans rond de 60 procent een effect op meer tevreden studenten, een grotere kans op diploma, meer aandacht voor studenten en een meer homogene studentenpopulatie. Positief is dat met name de beide laatste aspecten (homogene populatie en meer aandacht voor studenten) een hoofdoel zijn van de afschaffing van de drempelloze instroom, en dat dus het aandeel respondenten dat hier een effect verwacht groter is dan in de voorgaande meting.

De vraag naar de effecten van de maatregel is in het afgelopen jaar ook voorgelegd aan de respondenten bij opleidingen. Ook bij deze respondenten is zichtbaar dat bij de aspecten die in de voorgaande meting (op beleidsniveau) het hoogst scoren qua effect, de respondenten nu wat minder vaak effecten zien. Ongeveer 40 procent van de opleidingen vindt dat de huidige aanpak tot meer tevreden docenten leidt en ongeveer de helft van de bevroegde opleidingen ziet een betere profilering van het mbo als een effect. Bij bijna alle andere aspecten ziet ook steeds ongeveer de helft van de opleidingen een effect (meer tevreden studenten, minder uitval, grotere diplomakans, meer aandacht voor studenten. Wat minder vaak positief dan het beleidsniveau zijn de opleidingen over het effect op een meer homogene studentenpopulatie. Toch ziet ook 40 procent van de respondenten bij opleidingen hier een effect, onverlet de eerder beschreven constatering dat de heterogeniteit in mbo-2 nog steeds vaak zeer groot is.

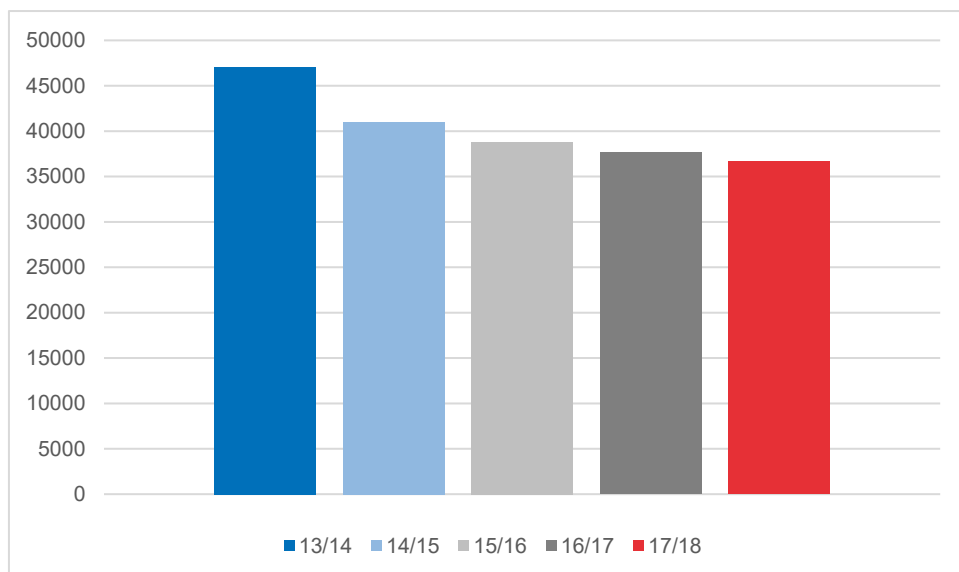
3.5 Effecten van het verdwijnen van de drempelloze instroom mbo-2

Instroom & samenstelling instroom

De instroom op niveau 2 neemt over de jaren heen af. Van 47.000 studenten in 13/14 naar nog geen 37.000 studenten in 17/18 (zie Figuur 3.8).

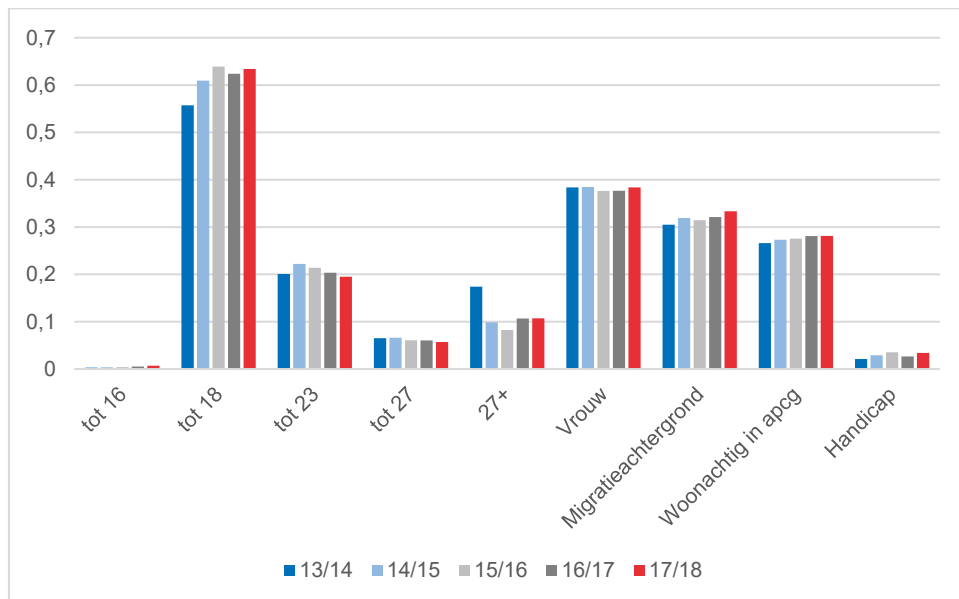
De samenstelling van de instroom blijkt ook te veranderen. Zo neemt het percentage jongeren studenten (tot 18 jaar) toe en stijgt het aandeel studenten met een migratieachtergrond en woonachtig in een armoedeprobleemcumulatiegebied, zij het (heel) licht (zie Figuur 3.9).

Figuur 3.8: Instroom mbo-2 per cohort



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

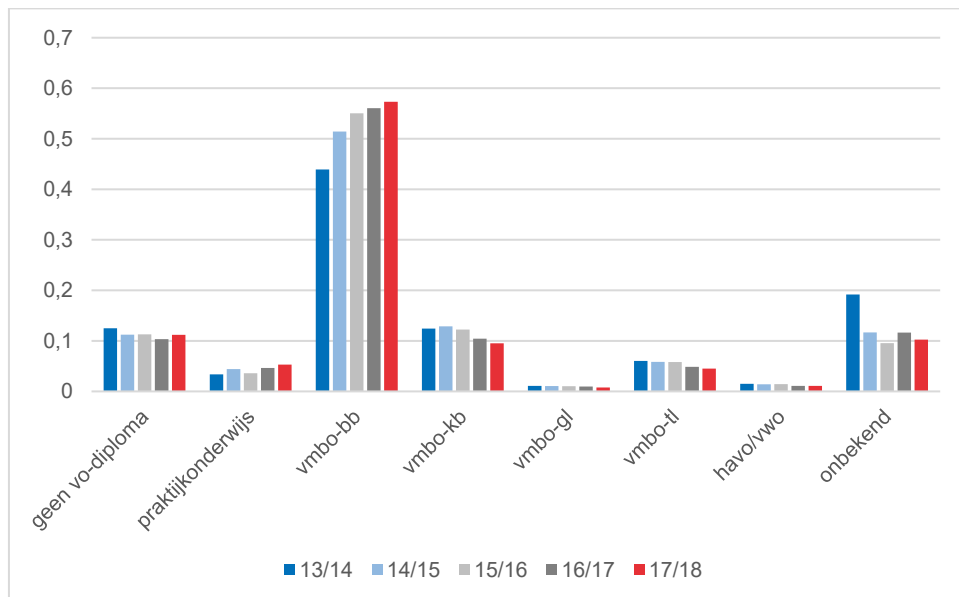
Figuur 3.9: Instroom mbo-2, naar persoonskenmerken en cohort



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Wanneer we kijken naar het vooropleidingniveau van de instromers in mbo-2 en daarbij een vergelijking maken tussen cohort 2013-2014 en cohort 2017-2018 (figuur 3.10), 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 de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo. Het aandeel jongeren dat vanuit deze leerweg instroomt, neemt toe van 51 naar 57 procent. Daartegenover staat een daling van de instroom vanuit de hogere vmbo-leerwegen, die normaliter ook niet op niveau 2 behoren in te stromen.

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

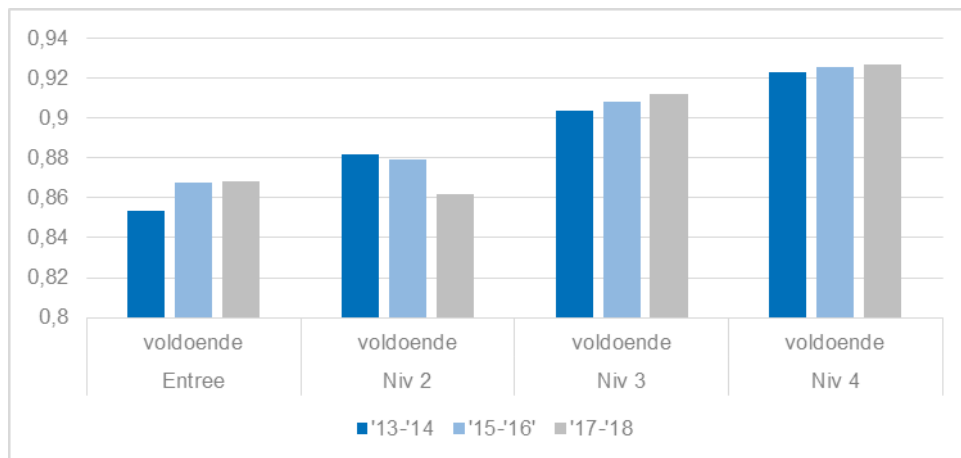


Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Studentevredenheid

Zijn studenten tevredener in de drempelloze niveau 2 opleidingen? Figuur 3.11 laat zien dat dat niet het geval lijkt. Het aandeel BOL-studenten dat zijn/haar opleiding een voldoende geeft bij de JOB-Monitor, neemt (licht) af, van 88 naar 86 procent. Bij de andere niveaus neemt het aandeel voldoende juist toe (zie Figuur 3.11).

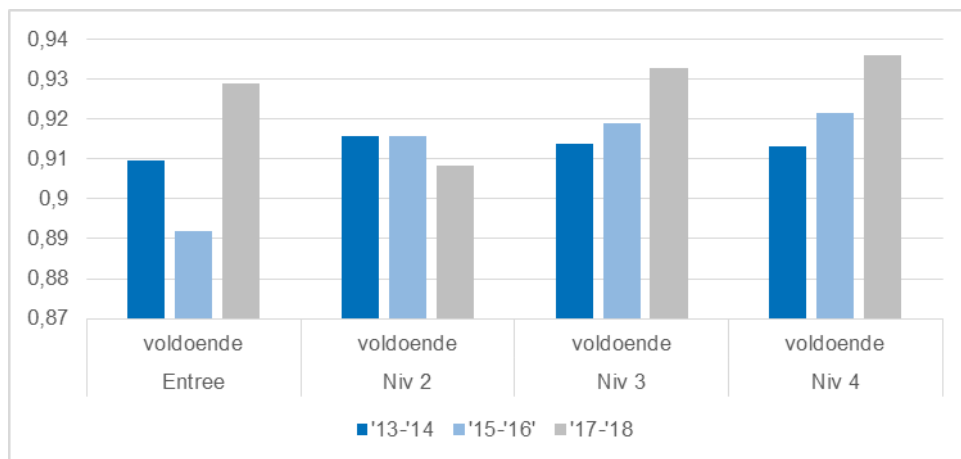
Figuur 3.11: Tevredenheid bol-studenten, per niveau en cohort



Bron: JOB-Monitor.

En ook onder BBL-studenten neemt het aandeel dat een voldoende geeft aan zijn/haar niveau 2 opleiding af, terwijl dat bij de andere opleidingen toeneemt (zie Figuur 3.12).

Figuur 3.12: Tevredenheid bbl-studenten, per niveau en cohort

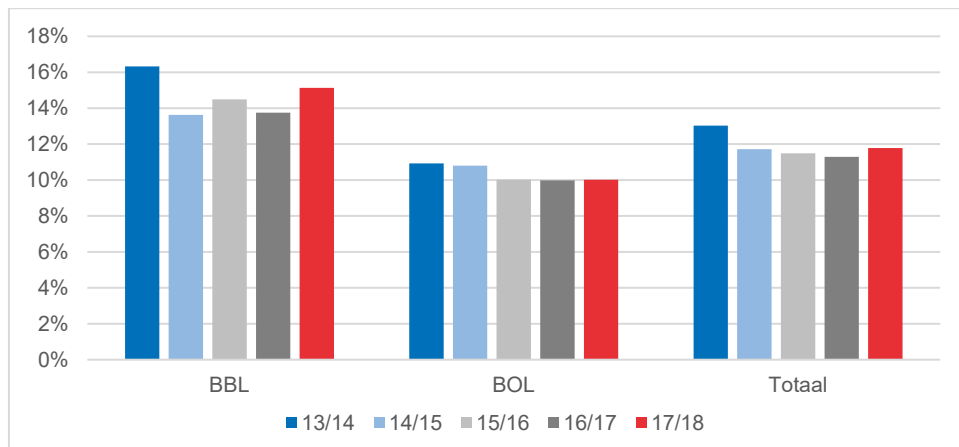


Bron: JOB-Monitor.

Uitval eerstejaars

Figuur 3.14 laat zien dat het aandeel mbo-2-studenten dat tijdens of direct na het eerste jaar zonder diploma de opleiding verlaat in 2017/2018 licht is toegenomen. Dit komt omdat de uitval onder BBL-studenten licht is gestegen.

Figuur 3.13: Eerstejaarsuitval uit mbo-2, naar instroomcohort en leerweg

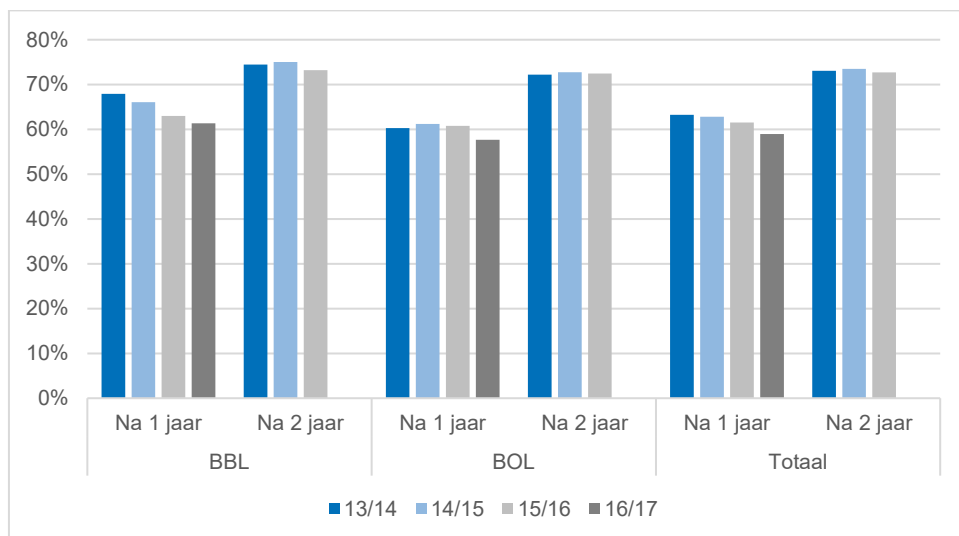


Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed. Eerstejaarsuitval: geen diploma gehaald op t0 en geen inschrijving op t1.

Rendement

Het diplomarendement neemt licht af. Het diplomarendement na één jaar neemt af van 62 naar 59 procent. Het tweedejaars rendement blijft ongeveer gelijk. De grootste daling doet zich voor bij de BBL, maar ook bij de Bol-opleidingen zakt het diplomarendement licht.

Figuur 3.14: Diplomarendement na 1 en 2 jaar, naar instroomcohort en leerweg



Multilevelanalyses geven aan dat de afschaffing van de drempelloze instroom geen significante samenhang vertoont met studenttevredenheid, eerstejaarsuitval en diplomarendement.

3.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk staat de afgeschafte drempelloze instroom in mbo-2 centraal. Vanaf 2014 gelden vooropleidingseisen en moet een aspirant-student die niet aan die vooropleidingseisen voldoet een toelatingsonderzoek ondergaan. De verwachting was dat daarmee de studentpopulatie homogener zou worden, waardoor het voor docenten makkelijk wordt om gericht aandacht aan studenten te besteden. Samen met het intensiveren van de opleiding kan dit leiden tot meer tevreden studenten en docenten, een hoger rendement, een lagere uitval en een beter imago van het mbo.

De meeste instellingen hebben beleid ten aanzien van de drempelloze instroom en dat richt zich vooral op de inhoud van en de criteria voor toelatingsonderzoeken. Ten opzichte van de vorige meting is er geen toename van de beleidsontwikkeling.

Niet alle aspirant-studenten die niet voldoen aan de vooropleidingseisen krijgen feitelijk te maken met een toelatingsonderzoek. Een derde deel van de bevroegde mbo-instel-

lingen neemt bij alle studenten die er voor in aanmerking komen het toelatingsonderzoek af en de helft van de bevroagde instellingen doet dat bij een deel van de aspirantstudenten. Een algemene toelating zonder toelatingsonderzoek is in dit onderzoek niet aangetroffen; de paar instellingen die geen toelatingsonderzoek zeggen af te nemen, weigeren simpelweg elke aspirant-student die niet voldoet aan de toelatingseisen.

Het toelatingsonderzoek bestaat meestal uit een intakegesprek en een cognitieve vaardigheidentest. Ongeveer de helft van de respondenten meldt dat studenten (ook) een taal- en of rekentoets maken en in tweederde deel van de antwoorden komt terug dat informatie over de aspirant-student wordt opgevraagd bij de vorige school. Weinig gemeld wordt de gebruikmaking van een aanvullende motivatiebrief en slechts sporadisch is een aanvullende opdracht onderdeel van het toelatingsonderzoek. Het intakegesprek en de vaardigheidentest leveren ook de informatie op die respondenten het vaakst belangrijk vinden voor de beslissing over toelating: de motivatie en de instelling, de testuitslag, de geschiktheid voor het latere beroep en de sociale vaardigheden van de aspirant-student.

Wat betreft de waardering voor het toelatingsonderzoek is er een dubbel beeld: slechts een (grote) minderheid vindt de nieuwe procedure transparant en eenduidig en maar een enkele respondent vindt de nieuwe procedures efficiënt. Maar per saldo zijn de meeste respondenten bij opleidingen wel *tevreden* over de wijze waarop de toelating tot de opleiding thans is georganiseerd. Op beleidsniveau ervaren ook maar relatief weinig respondenten (een kwart) knelpunten. Knelpunten die toch genoemd worden liggen met name bij de doorverwijzing van geweigerde studenten en bij onduidelijkheden over de criteria wanneer een student aan een toelatingsonderzoek moet meedoen. Binnen opleidingen worden wat vaker knelpunten gezien en die betreffen dan meestal knellende wet- en regelgeving (een op de drie opleidingen noemt dit).

Het gaat uiteindelijk om de effecten van de afschaffing van de drempelloze instroom. Belangrijk doel van de maatregel is een grotere homogeniteit in mbo-2. De heterogeniteit in mbo-2 lijkt nauwelijks beïnvloed; bevroagden geven aan dat de verschillen in mbo-2 nog steeds (zeer) groot zijn. Mogelijk is hier een verband met de verhoogde instroom van vmbo-basis. Immers, de samenstelling van vmbo-basis opleidingen veranderd door opwaartse druk en passend onderwijs: steeds meer jongeren binnen deze leerweg hebben leerwegondersteuning (lwoo). Wat betreft de overige aspecten (tevredenheid bij docenten en studenten, uitval, diplomarendement, profilering en imago mbo) ziet steeds ongeveer de helft (40-60 procent) van de respondenten een effect van de maatregel.

Als het gaat om de tevredenheid van studenten, eerstejaarsuitval en diplomarendementen, dan wijzen erop dat deze juist niet in de richting gaan waarop vooraf gehoopt. Tevredenheid neemt op niveau 2 af (terwijl het bij andere leerwegen toeneemt), uitval neemt toe en het diplomarendement af.

Hoofdstuk 4

Invoering entreeopleiding

4.1 Inhoud van de maatregel

De omvorming van niveau-1-opleidingen naar entreeopleidingen vindt zijn oorsprong in het Actieplan Focus op Vakmanschap 2011-2015⁸. Hiermee hebben entreeopleidingen een andere positie gekregen ten aanzien van de overige mbo-niveaus. Kenmerken van de nieuwe entreeopleiding zijn:

- de maximale duur bedraagt één jaar;
- een entreeopleiding bereidt voor op doorstroom naar mbo niveau 2 of instroom op de arbeidsmarkt;
- Binnen de bol-variant bedraagt de opleiding minimaal 1.000 klokuren, waarvan de begeleide onderwijstijd (BOT) ten minste 600 uur bedraagt. Binnen de bbl-variant bedraagt de minimumnorm BOT 200 uur⁹.
- Entreeopleidingen zijn alleen toegankelijk voor studenten die niet voldoen aan de vooropleidingseisen voor een mbo-opleiding op niveau 2 of hoger en niet meer volledig leerplichtig zijn¹⁰.
- Studenten mogen alleen geweigerd worden als ze al twee jaar ingeschreven zijn geweest in een entreeopleiding.
- Binnen vier kalendermaanden na start van de opleiding moet een bindend studieadvies (BSA) zijn afgegeven. Hierbij kan ook advies worden uitgebracht over een wenselijke verandering van leerweg of keuze voor een bepaald profiel¹¹

4.2 Beleidstheorie

Met invoering van entreeopleidingen wordt beoogd: een hogere kwaliteit van het onderwijs, een hoger rendement en een lagere uitval. Studenten die geen startkwalificatie kunnen behalen worden zo beter voorbereid op werk. Uit de de beleidstheorie blijkt dat

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

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

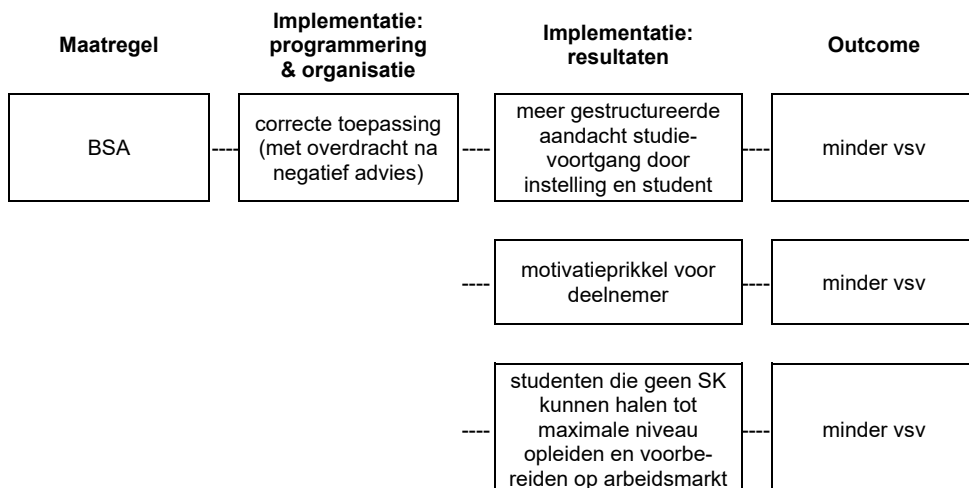
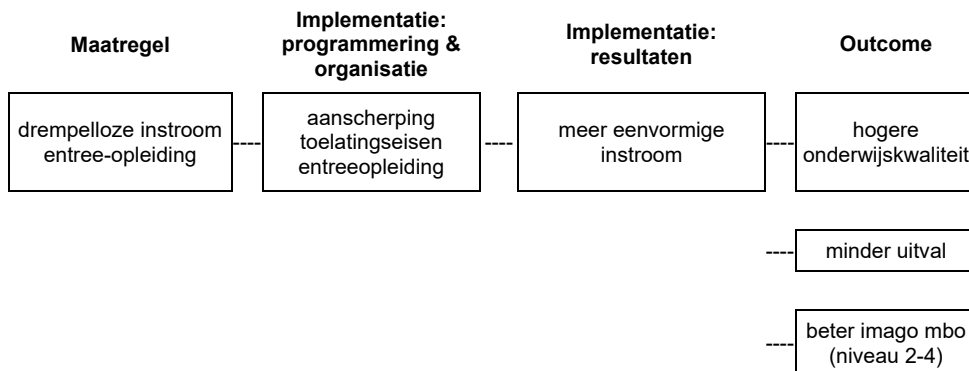
10 Een uitzondering hierop is de (ingedaalde) entreeopleiding in het vmbo of pro.

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

het mechanisme achter deze beoogde veranderingen zit in een 1) meer uniforme instroom en 2) intensivering van het onderwijs. In entreeopleidingen is de BOT-norm zo ingericht dat er meer ruimte is voor intensivering (van bijvoorbeeld taal-en rekenonderwijs) en maatwerk (zoals individuele coaching en loopbaanbegeleiding).

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

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



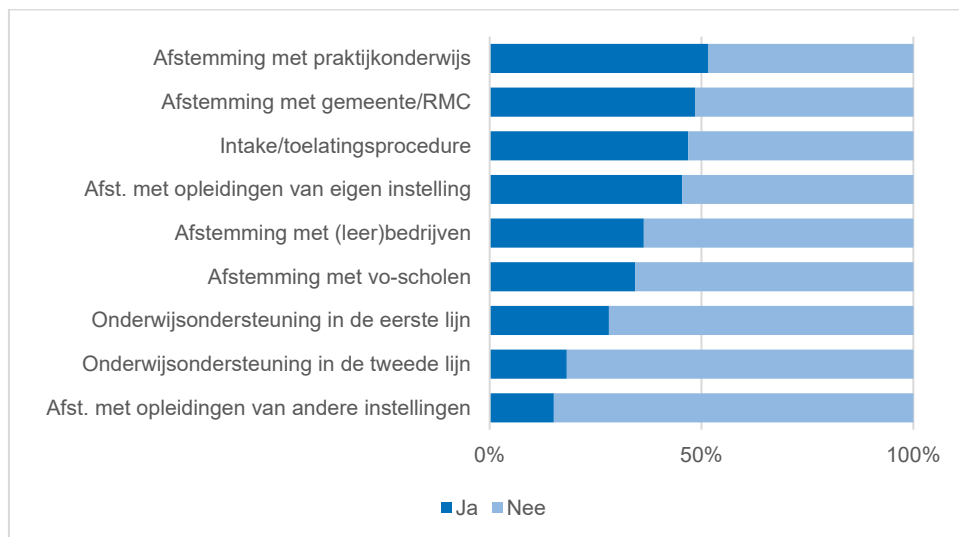
4.3 Invoering van de maatregel

Verandering van niveau-1 naar entree

In 2017/2018 zijn er veranderingen doorgevoerd op het gebied van entreeopleidingen. In onderstaande figuur is te zien dat instellingen met name wijzigingen hebben doorgevoerd wat betreft de afstemming met het praktijkonderwijs (51 procent van de bevroegde instellingen). Ook zijn relatief vaak veranderingen doorgevoerd met betrekking tot de afstemming met gemeente/RMC-gebieden en de intakeprocedure. Slechts 4 van de 33 instellingen geeft aan op geen enkel gebied veranderingen door te hebben gevoerd.

Redenen om aanpassingen te maken kunnen onder andere worden gevonden in veranderende omstandigheden; zo geven verschillende instellingen aan dat toenemende instroom van statushouders en veranderingen in het toelatingsrecht ertoe hebben gebracht hun beleid aan te passen. Instellingen geven daarbij aan dat het met name gaat om het bijstellen/aanpassen van beleid en niet zozeer om meer ingrijpende veranderingen.

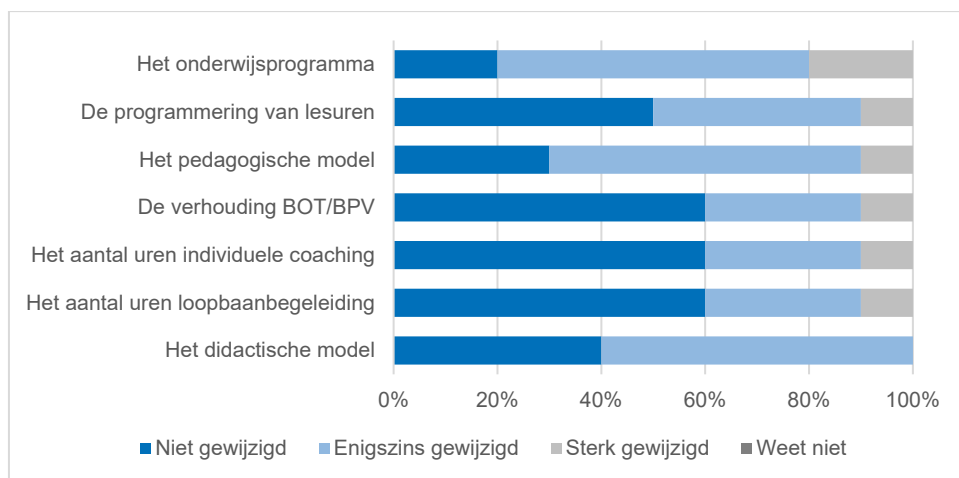
Figuur 4.1: Veranderingen doorgevoerd in entreeopleiding per gebied.



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

Ook opleidingen is gevraagd of er veranderingen zijn doorgevoerd binnen de entreeopleiding, zie figuur 4.2. Het aantal bevroegde opleidingen is echter beperkt dus de resultaten dienen vooral als indicatief worden geïnterpreteerd. Het onderwijsprogramma is het vaakst gewijzigd (bij 8 van de 10 bevroegde opleidingen). De verhouding BOT/BPV en individuele en loopbaanbegeleiding zijn het vaakst ongewijzigd gebleven; het aantal 'sterke wijzigingen' is zeer beperkt.

Figuur 4.2: Veranderingen doorgevoerd in entreeopleiding per gebied (opleidingsniveau).



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=10

BSA

Instellingen is gevraagd in hoeverre er wijzigingen hebben plaatsgevonden ten aanzien van het bindend studieadvies. In de meerderheid van de gevallen is dit *niet* het geval.

Degene die wel veranderingen hebben doorgevoerd, geven aan dat veranderingen zitten in het format van het BSA en het begeleiden van studenten met een negatief advies (waaronder afstemming met gemeente/RMC) genoemd (respectievelijk 7 en 5 van de 33 instellingen noemt dit als verandering).

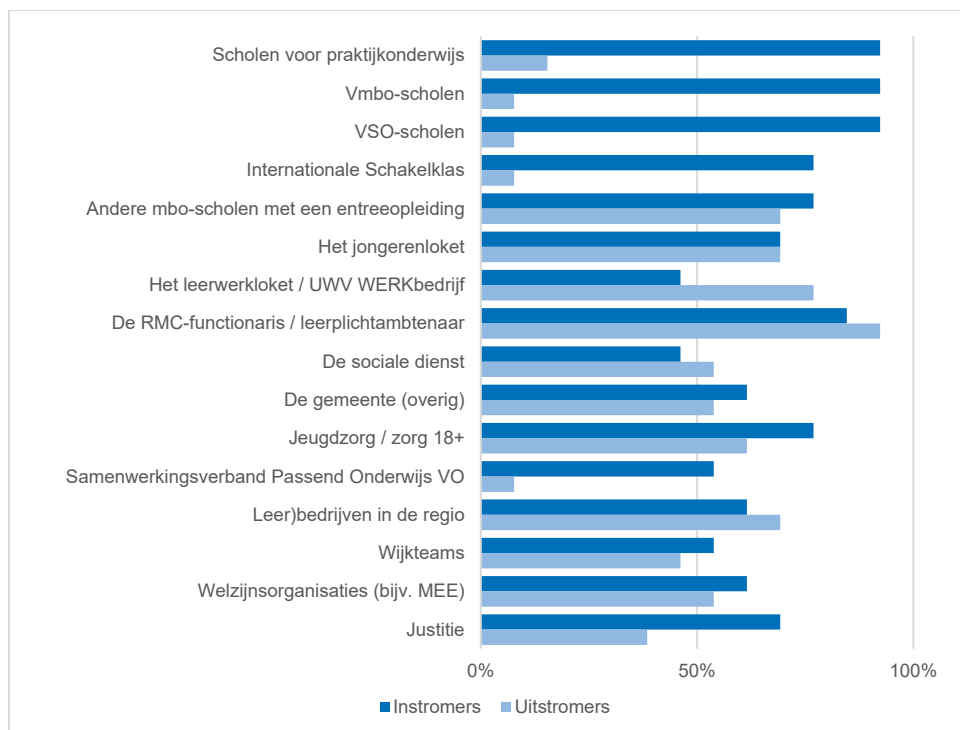
Samenwerking met externe partijen

Wat betreft instromende studenten zijn de meest voorkomende samenwerkingspartners praktijkonderwijscholen, vmbo-scholen en VSO-scholen, zoals weergegeven in Figuur 4.3. Ook ISK, andere mbo-instellingen en RMC-functionarissen en Jeugdzorg wordt vaak genoemd onder de bevroegde opleidingen. Deze laatste twee worden ook vaker

genoemd als partner bij uitstromende studenten, evenals het jongerenloket, leerbedrijven en andere mbo-instellingen. Dit beeld is vergelijkbaar met het vorige jaar, echter net als toen, is aantal respondenten beperkt. De uitkomsten zijn dan ook indicatief.

Uit de casestudies komen verschillende geluiden naar voren: sommige instellingen zeggen dat er bij de toenmalige niveau 1-opleidingen geen of minder verregaande samenwerkingsverbanden waren, andere zeggen dat de situatie nu niet anders is dan tijdens de niveau 1-opleidingen.

Figuur 4.3: Samenwerkingspartners voor entreeopleidingen voor instromende en uitstromende studenten



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=13

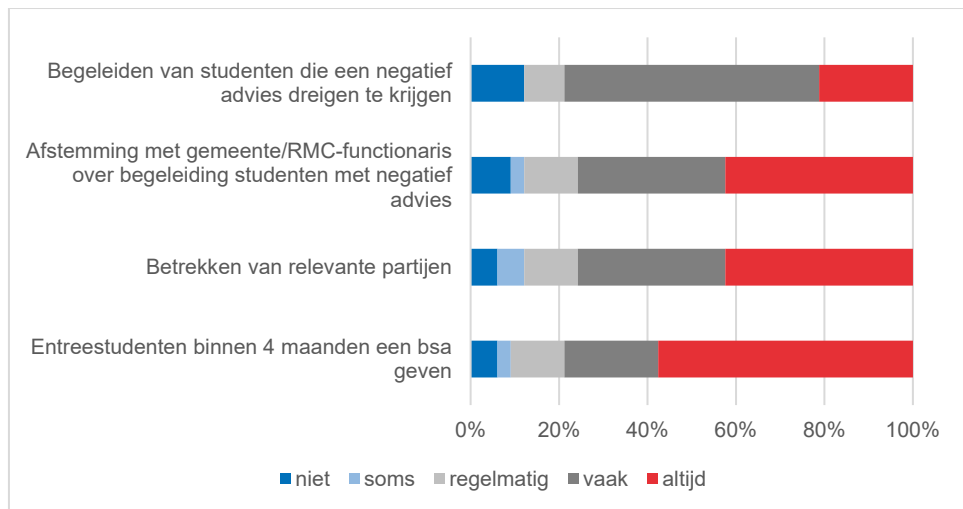
4.4 Ervaringen, knelpunten en gepercipieerde effecten

Bindend studieadvies

De meerderheid van de bevraagde instellingen geeft aan dat studenten een advies binnen vier maanden krijgen en dat de afstemming en begeleiding meestal lukt. Drie van

de 33 instellingen zegt niet of soms studenten binnen vier maanden een BSA te geven, zo blijkt uit Figuur 4.4. Belangrijk is dat instellingen aangeven dat het aantal studenten dat de opleiding moet verlaten door een negatief BSA zeer beperkt is; zo gaf één (middelgrote) instelling bijvoorbeeld aan vorig jaar geen enkel negatief BSA te hebben afgegeven. Instellingen kunnen bijvoorbeeld bij veel verzuim of overschrijden van gedragsregels de onderwijsovereenkomst ontbinden, zonder een BSA. Wel worden positieve aspecten genoemd als meer duidelijkheid naar de student (zeker met een voorlopig bindend studieadvies) en als bewustwording bij de instelling: “instellingen worden gedwongen om goed na te denken over hoe de leerling er voor staat”, aldus een respondent.

Figuur 4.4: Facetten van in hoeverre instellingen slagen in het geven van een bindend studieadvies in 2017/2018 (beleidsniveau).



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

Uitstroom

Instellingen is gevraagd of ze prioriteit geven aan de richting van de entreeopleiding naar doorstromen naar een vervolgstudie of naar werk. Ongeveer één derde van de instellingen (12 van de 33) zegt prioriteit te geven aan doorstromen naar een vervolgstudie, overige instellingen geven aan beide evenveel prioriteit te geven. Enkele instellingen geven aan moeite te hebben met het begeleiden naar arbeid, tegelijkertijd wordt ook aangegeven dat de doorstromen naar niveau 2 hoog is en dat niet alle entreestudenten een niveau 2 diploma zullen behalen. Eén instelling geeft aan leerlingen op vmbo uit te

laten vallen zodat ze in Entree kunnen instromen (wat gediplomeerd niet zou mogen), en zo naar werk kunnen worden begeleid.

Het aandeel studenten dat (gediplomeerd) naar de arbeidsmarkt vertrekt wordt door opleidingen geschat tussen de 5 en 40 procent (ter vergelijking: de doorstroom naar niveau 2 wordt geschat tussen de 30 en 80 procent).

Knelpunten

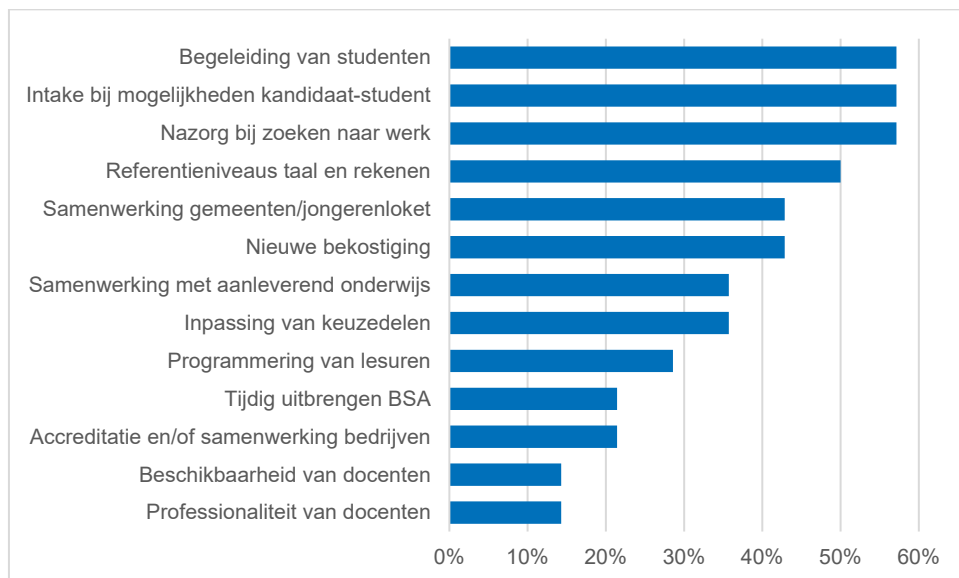
De ondervonden knelpunten bij de uitvoering van entreeopleidingen zijn weergegeven in Figuur 4.5. De bevroegde opleidingen geven aan het vaakst knelpunten te ervaren bij het begeleiden van studenten, de intake bij twijfels over de mogelijkheden van een kandidaat student en nazorg bij het zoeken naar werk. In 2016/2017 leken de referentieniveaus taal en rekenen en het grootste knelpunt. Overigens gold toen, net als nu, dat het aantal respondenten beperkt is, en de antwoorden dus als indicatief beschouwd moeten worden.

De beschikbaarheid en professionaliteit van docenten wordt, net als vorig jaar, het minst vaak als knelpunt ervaren. Ook het tijdig uitbrengen van een BSA wordt door slechts 3 van de 14 opleidingen als problematisch ervaren. Uit de casestudies komt naar voren dat de AVG/privacy de overdracht bemoeilijkt: door striktere privacywetgeving krijgen entreeopleidingen moeilijker of minder achtergrondinformatie over de instromende student.

Ook de referentieniveaus bij taal en rekenen worden binnen de casestudies genoemd. Dit houdt in dat studenten niveau 2f moeten halen¹², hoewel dit criterium niet meetelt voor de zak/slaagregeling. Opleidingen merken op dat de entreeopleiding sowieso te kort is om dit niveau te behalen, zeker bij nieuwkomers en anderstaligen.

12 Dezelfde eis geldt voor niveau 2 en 3

Figuur 4.5: Ondervonden knelpunten omtrent entreeopleidingen in 2017/2018 (opleidingsniveau).



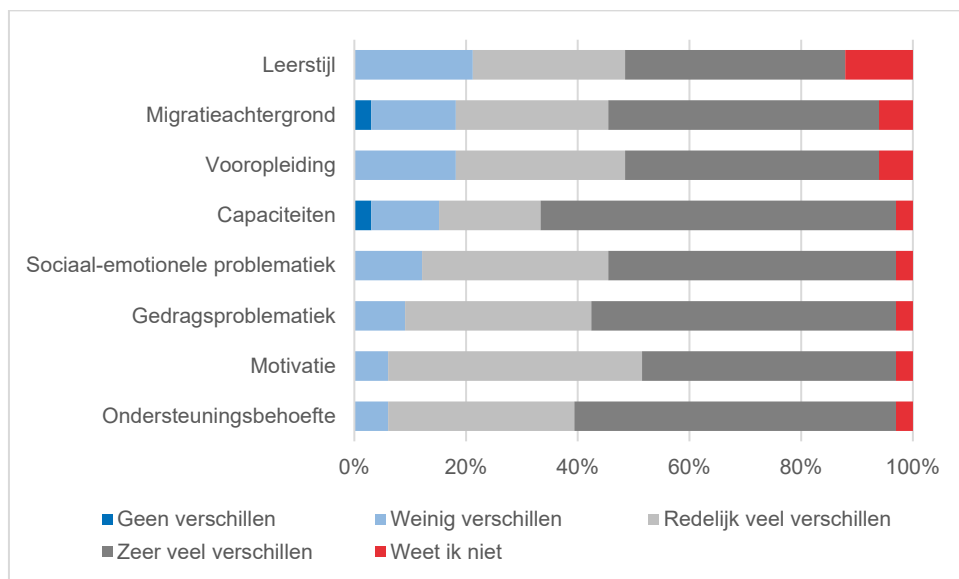
Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst opleidingsniveau, n=14

Meer homogene instroom?

Eén van de beoogde veranderingen is een homogenere instroom in niveau 1. De bevroagde instellingen stellen dat er in 2017/2018 aanzienlijke verschillen zijn tussen studenten. Wat betreft leerstijl, migratieachtergrond en vooropleiding worden de minste verschillen ervaren, maar ook voor verschillen qua leerstijl geldt dat bijna 70 procent van de bevroagde instellingen vindt dat er redelijk veel tot zeer veel verschillen zijn. Dat is vergelijkbaar met de meting van voorgaande jaren.

Bevroagde opleidingen geven aan dat de studentenpopulatie deels heterogener is geworden door een toegenomen instroom van statushouders, via de Internationale Schakelklas (ISK).

Figuur 4.6: De homogeniteit van entreestudenten in 2017/2018 (beleidsniveau).



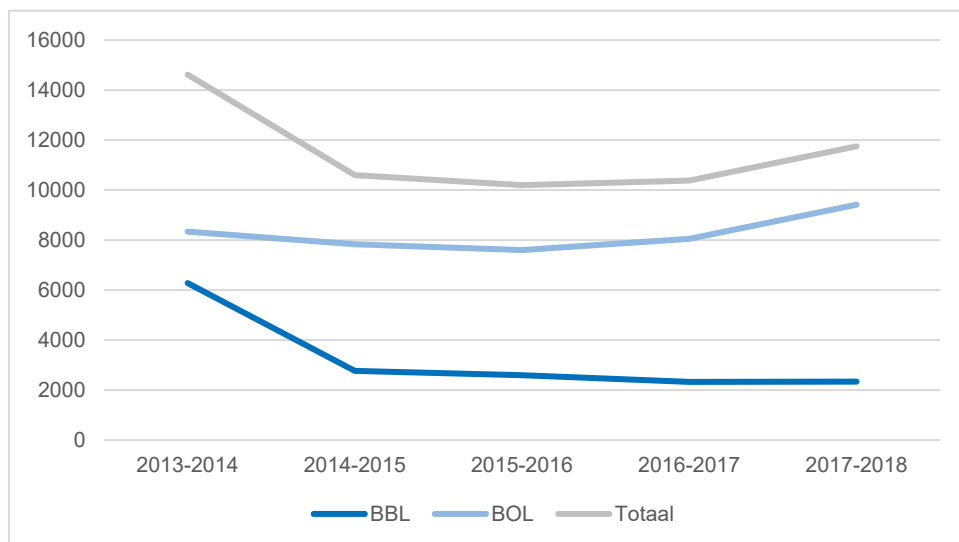
Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst beleidsniveau, n=33

4.5 Effecten van invoering entreoopleiding

Instream

Sinds 2014/2015, het eerste jaar van de maatregel, is de instroom op niveau 1 afgenomen, vooral in de BBL. De afname in de BOL is beperkt en ligt in 2017/2018 zelfs hoger dan in 2013/2014. De verhouding BOL/BBL is veranderd van 60:40 naar 80:20.

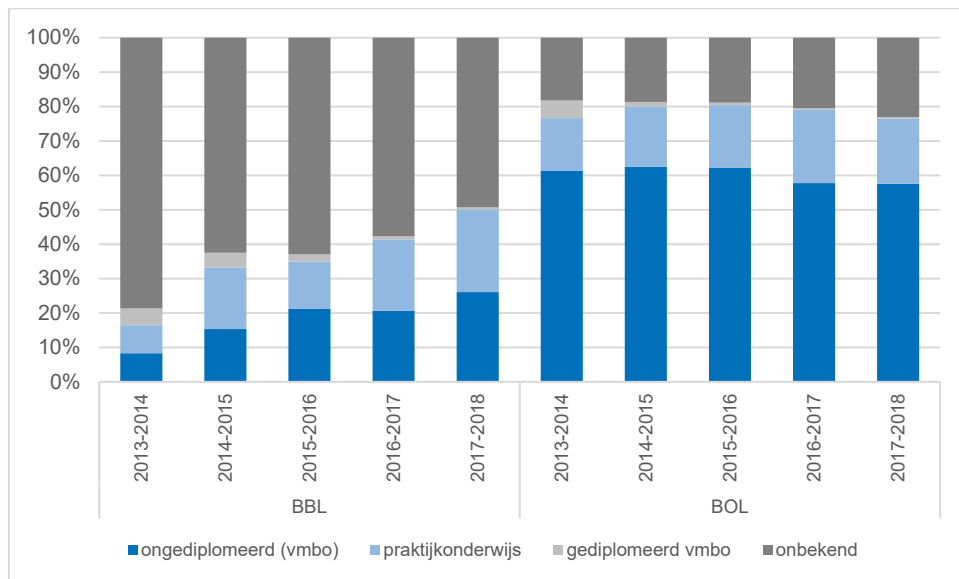
Figuur 4.4: Instroom entreeopleidingen naar leerweg en totaal (2013/2014-2017/2018)



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

In Figuur 4.5 is de verdeling van de instromers naar vooropleiding te zien. De groep studenten zonder bekende vooropleiding is voor de BBL (sterk) afgenomen, terwijl dit voor de BOL iets is toegenomen. Voor beide leerwegen is een toename van aandeel leerlingen afkomstig uit praktijkonderwijs en die ongediplomeerd het vmbo hebben verlaten (in 2017/2018 respectievelijk 24 en 26 procent voor BBL en 19 en 58 procent voor BOL). De daling van 2013-2014 naar 2014/2015 bij BBL komt met name op rekening van studenten met een onbekende vooropleiding.

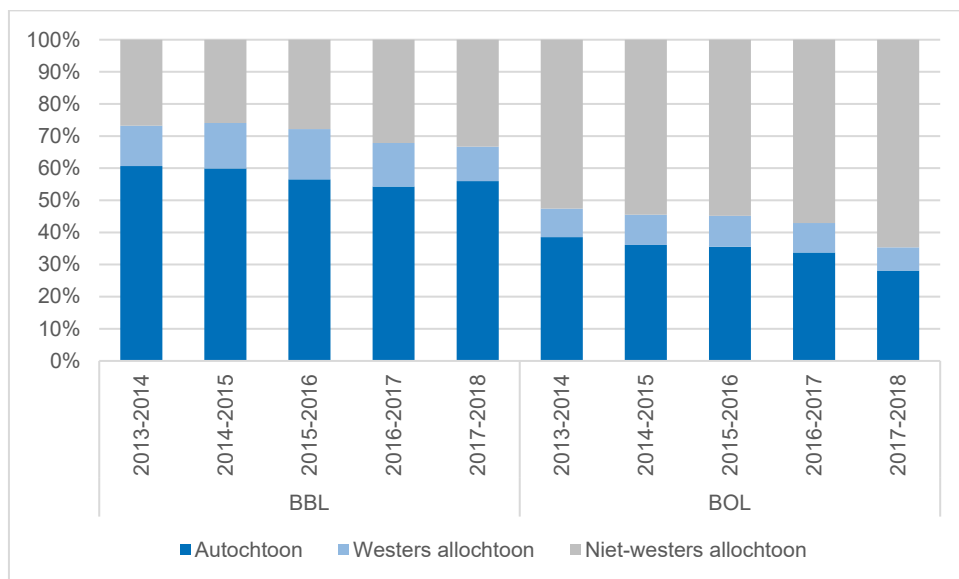
Figuur 4.5: Instroom entreeopleiding naar vooropleiding (2013/2014-2017/2018)



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

De verdeling van de entree-instromers wat betreft etniciteit is weergegeven in Figuur 4.6. Hierin is een toename van het aandeel studenten van niet-westerse afkomst te zien, van 27 naar 33 procent bij BBL en 53 naar 65 procent bij BOL. Ter vergelijking, voor het gehele mbo ligt dit voor deze periode rond de 21 à 22 procent.

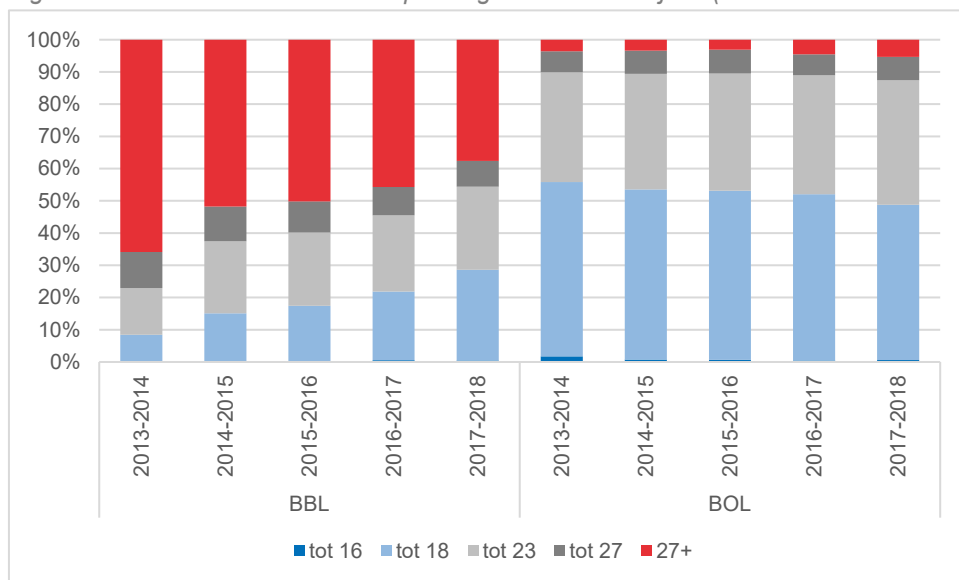
Figuur 4.6: Instroom entreeopleiding naar etniciteit (2013/2014-2017/2018)



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Wat betreft leeftijd zijn er ook duidelijke ontwikkelingen zichtbaar, zo is te zien in Figuur 4.7. In de BBL is een duidelijke afname zichtbaar van het aandeel oudere studenten. Mogelijk komt dit door de hogere eisen aan de onderwijstijd; men moet meer aanwezig zijn, wat werknemers af kan schrikken. In de BOL is in 2017/2018 het aandeel leerlingen tussen 19 en 23 toegenomen met 5 procentpunt terwijl het aandeel studenten van 17-18 juist met 6 procentpunt is afgenomen.

Figuur 4.7: Instroom entreeopleiding naar leeftijd (2013/2014-2017/2018)



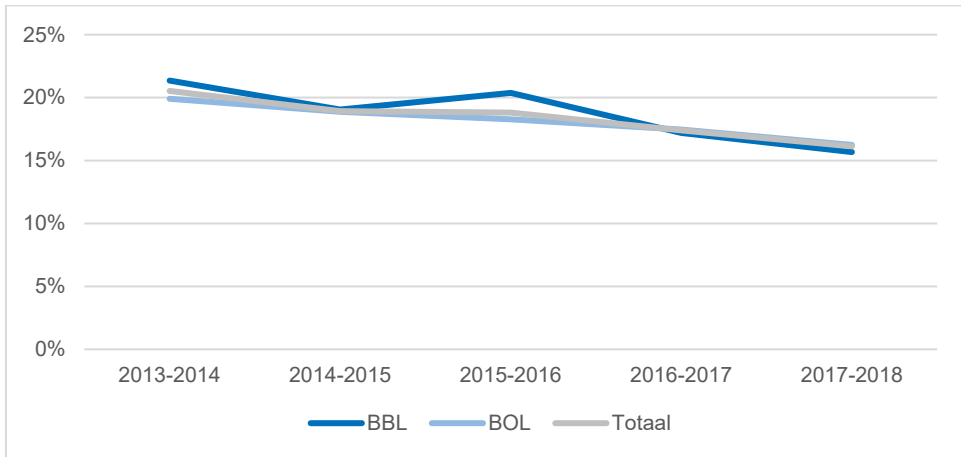
Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Uitval eerste jaar

De ontwikkeling van ongediplomeerde uitval na het eerste jaar in een entreeopleiding¹³ is weergegeven in Figuur 4.8. Hierin is te zien dat de uitval is afgenomen sinds 2013/2014. Voor de BBL is nog een stijging te zien in 2015/2016, maar de algemene trend is dalend; in 2017/2018 ligt het aandeel uitval 5 procentpunt lager dan in 2013/2014, met een afname van 21 naar 16 procent.

¹³ Uitval wordt gezien als het jaar ná instromen niet ingeschreven staan op het mbo, zonder een diploma te hebben behaald.

Figuur 4.8: Ongediplomeerde uitval uit eerste jaar entreeopleiding naar leerweg en cohort

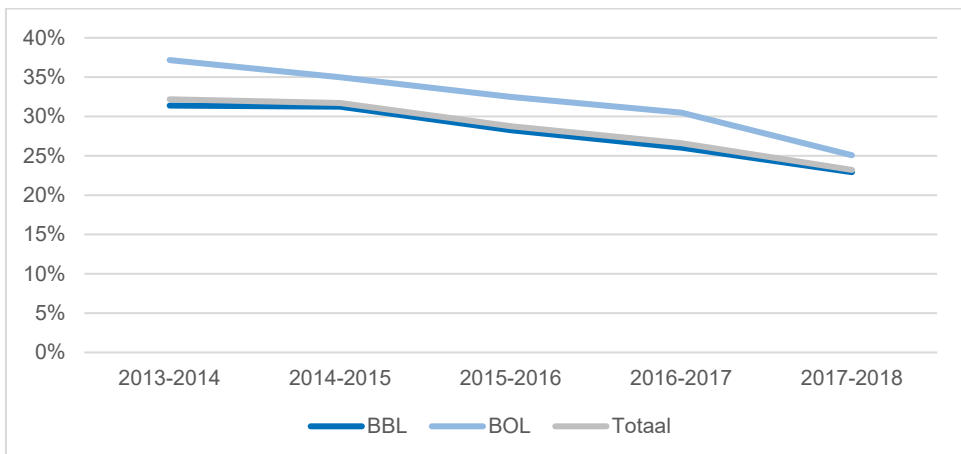


Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Vsv

Het aandeel studenten dat vroegtijdig het mbo verlaat is afgenomen van 32 naar 23 procent, zo is te zien in Figuur 4.9. Binnen de BOL is de afname groter en bedraagt het verschil 9 procentpunt.

Figuur 4.9: VSV binnen entreeopleiding naar leerweg en cohort

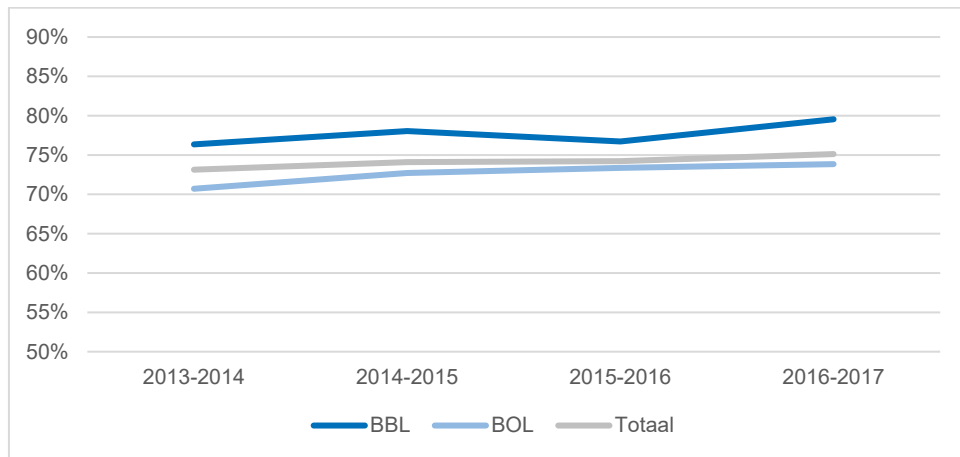


Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Diplomarendement

Ook voor diplomering (het diploma behalen in hetzelfde jaar van instromen, of één jaar daarna) is een stijging te zien, zo blijkt uit Figuur 4.10. Het aandeel studenten dat een diploma behaalt in het eerste of tweede jaar is voor de BOL en BBL beide toegenomen met drie procentpunt.

Figuur 4.10: Diploma behaald binnen twee jaar na instromen in entreeopleiding, naar leerweg en cohort.

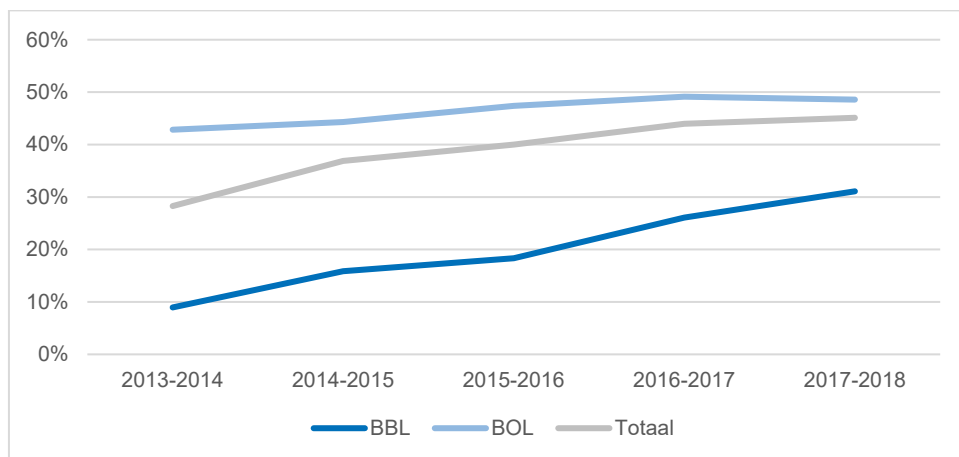


Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Stapelen

Het stapelen van studenten in entreeopleidingen is weergegeven in Figuur 4.11. Stapelen wordt gezien als één jaar na instroom in de opleiding ingeschreven staan op een hoger niveau. In de figuur is te zien dat dit, met name in de BBL, aanzienlijk is toegenomen. Ook in de BOL is een toename te zien, van 43 naar 49 procent.

Figuur 4.11: Stapelen in entreeopleiding naar leerweg en cohort



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed.

Multilevelanalyse: effect van invoering entree op uitval en diplomering

Om de invloed van de beleidsverandering te toetsen zijn er logistische multilevel regressieanalyses uitgevoerd op de kans op uitval en de kans op het behalen van het diploma.

In beide gevallen is er geen invloed vanuit het beleid aan te passen. Ook over de cohorten heen zijn er geen (statistische) verschillen te zien, ook al zijn in Figuur 4.8 en Figuur 4.10 respectievelijk een daling van de uitval en een (beperkte) stijging te zien voor de gediplomeerde uitstroom. Wel blijkt uit de analyses dat vrouwelijke studenten vaker het diploma behalen, terwijl mannelijke studenten en studenten wonend in een armoedeprobleemcumulatiegebied vaker ongediplomeerd uitvallen.

4.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk is stilgestaan bij de invoering van entreeopleidingen, ter vervanging van de voormalige niveau 1-opleidingen. De beleidsgedachte achter deze maatregel is dat de invoering van een drempelloze instroom, een andere verdeling van BOT en BPV, en de invoering van het bindend studieadvies leiden tot een hogere onderwijskwaliteit, minder uitval en minder vsv. In onderstaand overzicht worden de belangrijkste bevindingen samengevat.

- De invoering van entreeopleidingen staat niet stil; opleidingen blijven bezig om het beleid aan te passen aan de huidige omstandigheden en het beleid te verbeteren;

veranderende omstandigheden zijn onder andere een toename van het aantal nieuwkomers in entreeopleidingen.

- Wat betreft het BSA wordt het beleid niet of minder gewijzigd.
- Instellingen werken met verschillende instanties en instellingen bij studenten, met name bij instromers. Het gaat met name om onderwijsinstellingen (instroom) en RMC-functionarissen en leerwerkloket (bij uitstroom). Instellingen geven zowel aan dat dit versterkt is door de invoering van entreeopleidingen, als wel dat dit al het geval was vóór de invoering van entreeopleidingen.
- Dat de invoering van de entreeopleiding tot een meer homogene instroom zou leiden wordt niet door opleidingen en instellingen ervaren: zij stellen juist dat de groep heterogener is geworden.
- Opleidingen geven aan dat een negatief BSA zelden wordt gegeven. Wel wordt door verschillende opleidingen aangegeven dat het tot meer bewustwording leidt van de instelling m.b.t. de studievoortgang van studenten.
- Opleidingen leggen de nadruk op doorstroom naar niveau 2; opleiding naar de arbeidsmarkt wordt door opleidingen als problematisch ervaren en ook studenten willen met name doorstromen naar niveau 2.
- Ondervonden knelpunten zijn onder andere de begeleiding van studenten (binnen de opleiding en richting arbeidsmarkt) en de referentieniveaus voor taal en rekenen. Het tijdig uitbrengen van het BSA wordt weinig als probleem ervaren.
- De instroom in de BBL is sterk afgenomen, in de BOL is het aantal entree-instromers de laatste jaren toegenomen. Binnen de instroom is te zien dat het aantal instromers zonder diploma en instromers vanuit praktijkonderwijs is toegenomen. Ook is een toename te zien van het aantal niet-westerse allochtonen, met name bij de BOL. Wat betreft leeftijd valt op dat het aantal oudere BBL-instromers afneemt, terwijl in de BOL de (relatief) oudere studenten juist toenemen.
- De uitval en VSV neemt voor beide leerwegen af, de diplomering neemt juist toe. Ook het stapelen is toegenomen. Voor uitval en diplomering is statistisch getoetst of deze ontwikkelingen samenhangen met de invoering van entreeopleidingen. Hier is echter geen aanwijzing voor.

Modernisering bekostigingssystematiek

5.1 Inhoud van de maatregel

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

De kern van de wijziging betreft de introductie van de cascadebekostiging (onderdeel van de inputbekostiging) en een wijziging van de outputbekostiging. Beide elementen worden hieronder nader toegelicht.

Voor de periode 2015-2018 gold een overgangperiode. Het positieve of negatieve verschil tussen de oude en nieuwe bekostiging is in de vier jaar, in stappen van 80 procent, 60 procent, 40 procent en 20 procent, ingehouden of bijbetaald op de nieuwe bekostiging. Daarnaast was in zowel 2017 en 2018 € 4 miljoen aan aanvullende middelen beschikbaar ter compensatie voor instellingen die relatief veel studenten met een langere inschrijvingsduur hadden.¹⁴

Belangrijk te benoemen is dat per 1 januari 2019 de cascadebekostiging afgeschaft is. Minister van Engelshoven maakte dit op 6 maart 2018 per Kamerbrief bekend, nadat het eerder ook reeds in het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' van kabinet Rutte III van 10 oktober 2017 vermeld was. Met de afschaffing steunt de Minister studenten die meer tijd nodig hebben om een mbo-diploma te behalen. De afschaffing is

¹⁴ Deze compensatieregeling is in de Staatscourant gepubliceerd op 5 mei 2017 met als titel 'Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 25 april 2017 nr. mbo/1121766, houdende regels voor het verstrekken van aanvullende middelen in het kader van kansengelijkheid ten behoeve van het wegnemen van financiële belemmeringen voor het behalen van het hoogst haalbare diploma in het beroepsonderwijs door diplomastapeling, het wisselen van opleiding of het opnieuw beginnen met een opleiding (Regeling compensatie langere inschrijvingsduur)'.

in schooljaar 2017-2018 reeds aangekondigd en is daarom een relevant onderwerp voor de huidige rapportage.

De overige wijzigingen in de bekostigingssystematiek - die per 2015 zijn doorgevoerd – blijven gehandhaafd. Het afschaffen van de cascadebekostiging gaat gepaard met wederom een overgangperiode. In drie jaar tijd wordt het verschil tussen de oude en nieuwe bekostiging, in stappen van 75 procent, 50 procent en 25 procent, ingehouden of bijbetaald op de nieuwe bekostiging.¹⁵

Cascadebekostiging (onderdeel van de inputbekostiging)

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

Tabel 5.1: Cascadebekostiging

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

Outputbekostiging

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

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

¹⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2018/09/17/besluit-tot-wijziging-van-het-uitvoeringsbesluit-web-met-name-in-verband-met-het-afschaffen-van-de-cascadebekostiging>

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

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

Tabel 5.2: Outputbekostiging

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

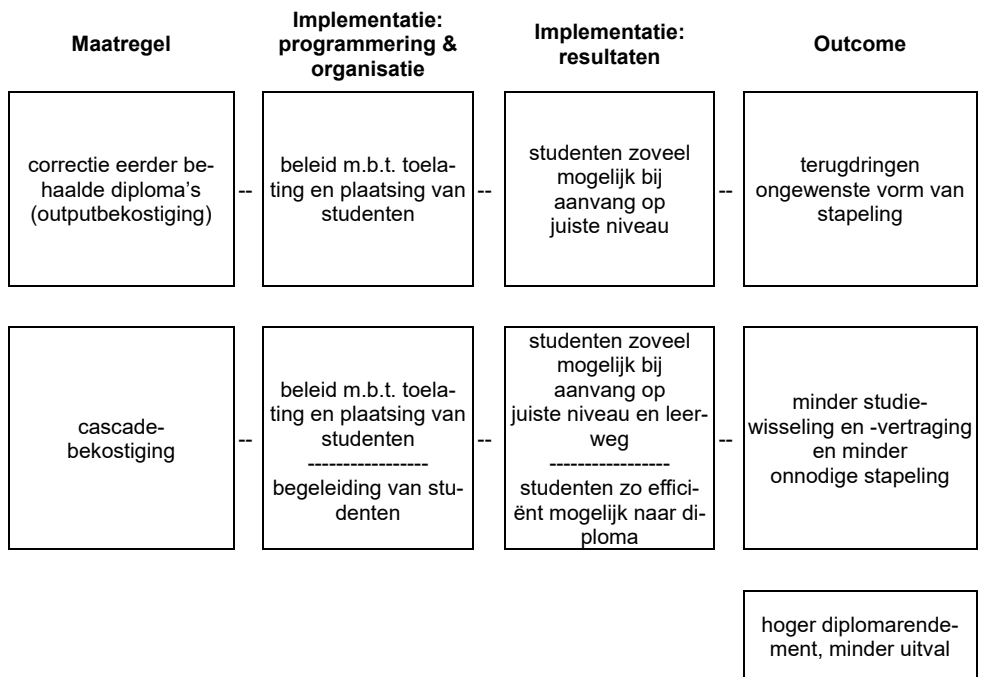
* Een specialistenopleiding (mbo-4) telt voor 2 eenheden, tenzij de deelnemer al in het bezit is van een dergelijk diploma.

5.2 Beleids­theorie

De modernisering van de bekostiging heeft als doelstelling studenten zo efficiënt mogelijk, oftewel met zo min mogelijk omwegen, te diplomeren. Dit effect wordt beoogd aan de hand van de wijziging van de outputbekostiging en de invoering van de cascade­bekostiging, waarmee gedifferentieerd kan worden naar eerder behaalde diploma's en naar verblijfsduur van de studenten. Deze twee submaatregelen vormen het hart van de modernisering. De achterliggende beleidstheorie is in het volgende schema kernachtig weergegeven.

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

De cascadebekostiging maakt het voor mbo-instellingen financieel 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 einddiploma gaan. Daarnaast hebben instellingen een prikkel om ook gedurende de leerloopbaan hun studenten zo te begeleiden en te sturen dat zij zo efficiënt mogelijk richting einddiploma gaan. Het beoogde effect is minder stapelaars/wisselaars en minder langstudeerders, zowel bij nieuw startende studenten vanaf 2015 (toen de maatregel werd ingevoerd) als bij studenten die dan al één of meerdere jaren in het onderwijs zaten. Betere plaatsing en begeleiding van studenten kunnen ook zorgen voor een hoger diplomarendement en minder uitval, welke als secundaire outcome-effecten van de maatregel gezien kunnen worden.



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

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

Ongewenste en niet-beoogde effecten

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

5.3 Invoering van de maatregel

Omdat de afschaffing van de cascadebesteding al in schooljaar 2017-2018 (de focus van onderhavige rapportage) was aangekondigd, is in de meest actuele meting gevraagd aan de mbo-instellingen hoe zij zich daarop hebben voorbereid. De bevindingen daarvan volgen in paragraaf 5.3.2. In paragraaf 5.3.1 wordt eerst uiteengezet wat de verwachte financiële gevolgen van de afschaffing van de cascadebesteding zijn en hoe deze zich verhouden tot de financiële gevolgen van de modernisering van de besteding per 2015.

5.3.1 Financiële gevolgen van de maatregel

De in 2015 gemoderniseerde bestedingssystematiek betekent een herverdeling van middelen over de mbo-instellingen. De systematiek gaat namelijk niet over de omvang van de gehele 'taart', maar om het verdelen van de 'taartstukken'. DUO heeft in opdracht van het ministerie van OCW de financiële gevolgen van de gewijzigde besteding per instelling doorgerekend voor het jaar 2015. Tabel 5.3 laat zien hoeveel de

instellingen er vanaf 2015 naar verwachting op vooruit- dan wel achteruitgaan. Het betreft hier het brutoresultaat: de overgangsregeling - die de financiële impact over een periode van vier jaar spreidt - is daarbij nog niet inbegrepen.¹⁶

Tabel 5.3: Simulatie verschil bekostiging na modernisering bekostiging, 2015

Instelling gaat er...	Vakschool	AOC	ROC	Totaal
8 procent of meer op vooruit	8	-	3	11
4% tot 8% op vooruit	1	1	3	5
1% tot 4% op vooruit	-	2	10	12
0% tot 1% op vooruit c.q. achteruit	-	4	9	13
1% tot 4% op achteruit	1	4	11	16
4% tot 8% op achteruit	-	-	4	4
8% of meer op achteruit	1	-	2	3

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

De afschaffing van de cascadebekostiging per 2019 betekent een nieuwe herverdeling van middelen over de mbo-instellingen. Tabel 5.4 toont de uitkomst, zoals deze door DUO in kaart is gebracht. Net als in de vorige tabel betreft het ook hier het brutoresultaat waarbij de drie jaar durende overgangsregeling niet is inbegrepen.

Tabel 5.4: Simulatie verschil bekostiging na afschaffing cascade, 2019

Instelling gaat er....	Vakschool	AOC	ROC	Totaal
8 procent of meer op vooruit	-	-	-	-
4 procent tot 8% op vooruit	-	-	-	-
1% tot 4% op vooruit	3	-	10	13
0% tot 1% op vooruit c.q. achteruit	2	2	25	29
1% tot 4% op achteruit	6	9	6	21
4% tot 8% op achteruit	-	-	1	1
8% of meer op achteruit	-	-	-	-

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

¹⁶ De tabel geeft de in 2018-2019 actieve mbo-instellingen weer. Hierdoor is een vergelijking per mbo-instelling mogelijk tussen de wijziging 2014→2015 en de wijziging 2018→2019 (vergelijking volgt in tabel 5.5). Het betreft in totaal 64 mbo-instellingen: 42 ROC's, 11 AOC's en 11 vakinstellingen. Er zijn verschillen tussen de in 2018-2019 en in 2014-2015 actieve instellingen onder meer door fusies. In 2018-2019 zijn er vier instellingen minder: twee AOC's (fusie AOC Oost en AOC De Groene Welle, plus budget AOC Landstede is toegevoegd aan budget ROC Landstede), een ROC (fusie ID College en ROC Leiden) en een vakinstelling (Berechja ondergebracht bij ROC Friese Poort).

De verwachte financiële gevolgen van de bekostigingswijziging per 2019 – waaronder de afschaffing van de cascade – is duidelijk minder groot dan de modernisering van de bekostiging per 2015. Dat is te zien in tabel 5.4 aan het bijna ontbreken van de extreme verschillen: meer dan vier procent op vooruit of achteruit. Bijna de helft van de mbo-instellingen gaat er minder dan één procent op vooruit dan wel achteruit, iets meer dan de helft gaat er tussen de één en vier procent op vooruit dan wel achteruit. Vakinstellingen gingen er in 2015 massaal flink op vooruit, zij moeten in 2019 iets inleveren. Sommige AOC's hadden voordeel bij de wijziging in 2015, andere juist nadeel. AOC's gaan er in 2019 gemiddeld op achteruit. ROC's gaan er zowel in 2015 en 2019 gemiddeld genomen niet op vooruit en niet op achteruit.

Men zou op voorhand wellicht verwachten dat mbo-instellingen die er vanaf 2015 qua bekostiging op vooruit gingen, er vanaf 2019 in gelijke mate op achteruit gaan en vice versa. Dat is niet het geval, zoals tabel 5.5 onderstreept. De reden is dat de invoering/afschaffing van het cascademodel slechts een onderdeel is van het totaal aan factoren op basis waarvan de Rijksbegroting wordt verdeeld onder instellingen.

Tabel 5.5: Vergelijking in het financieel effect tussen de wijziging van de bekostiging in 2015 en die in 2019 (aantallen staan voor aantal mbo-instellingen)

2019 → 2015 ↓	≥ +8%	+4% < +8%	+1% < +4%	-1% < +1%	-4% < -1%	-8% < -4%	≤ -8%
≥ +8%	-	-	2	2	6	1	-
+4% < +8%	-	-	1	2	2	-	-
+1% < +4%	-	-	-	9	3	-	-
-1% < +1%	-	-	3	8	2	-	-
-4% < -1%	-	-	5	5	6	-	-
-8% < -4%	-	-	1	2	1	-	-
≤ -8%	-	-	1	1	1	-	-

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

De meting van 2018 heeft laten zien dat vrijwel alle mbo-instellingen in schooljaar 2014-2015 of vlak daarna op de hoogte waren van de financiële gevolgen van de maatregel voor hun eigen instelling en ook wat de oorzaken daarvan waren.¹⁷ Veelal hebben ze daar zelf onderzoek naar gedaan (p. 77 van "Evaluatie wet 'Doelmatige Leerwegen' mbo. Meting 2018"). Op het eind van schooljaar 2017-2018 waren de mbo-instellingen

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

op de hoogte van de verwachte financiële gevolgen van de afschaffing van de casca-
debekostiging, zoals in tabel 5.4 uiteengezet.

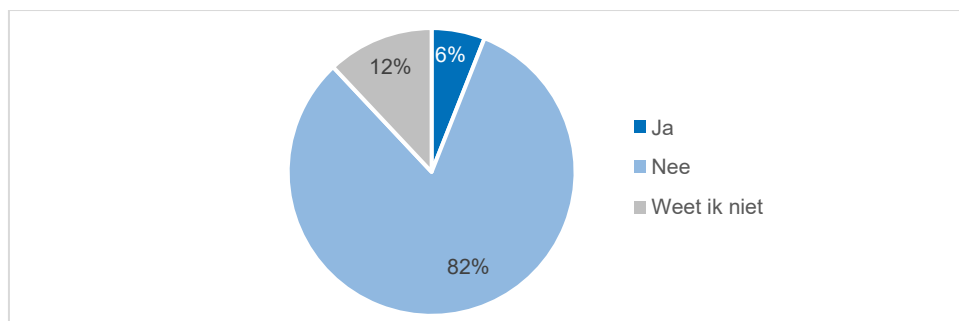
5.3.2 Beleidswijzigingen onderwijsinstellingen

Uit de vorige meting (2-meting) kwam naar voren dat 63 procent van de geënquêteerde mbo-instellingen aanpassingen heeft gedaan in het toelatings-/plaatsingsbeleid ergens in de periode 2014 tot en met 2017 (p. 79 van *“Evaluatie wet ‘Doelmatige Leerwegen’ mbo. Meting 2018”*). Er is daarbij geen verschil waarneembaar tussen de groep mbo-instellingen die er financieel op vooruit gaat en de groep die er op achteruit gaat.

De aanpassingen zijn volgens geënquêteerde instellingen *mede* gedaan vanwege de modernisering van de bekostiging. Andere maatregelen zoals het afschaffen van de drempelloze instroom voor niveau 2 en de invoering van de wet vervroegde aanmeld-
datum en toelatingsrecht (VATmbo) hebben volgens de bevroegde instellingen een gro-
tere rol gespeeld bij de aanpassingen.

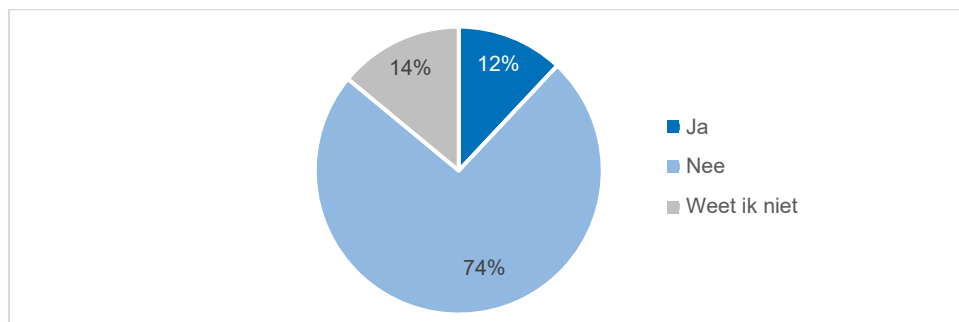
In de casestudy geven mbo-instellingen aan dat aanpassingen in het toelatings-/plaat-
singsbeleid in 2017-2018 vooral het gevolg zijn van de – op dat moment aanstaande
en inmiddels van kracht geworden – wet VATmbo. Hoewel de intake per instelling en
per opleiding/domein binnen instellingen kan verschillen, kan in grote lijnen worden
vastgesteld dat het toetsende karakter van de intake verdwenen is (bijv. AMN-testen
worden niet meer gebruikt), en dat het kennismakende karakter (“we willen weten welk
vlees we in de kuip hebben, zodat we de student zo goed mogelijk kunnen ondersteu-
nen in zijn leerloopbaan”) en het informatieve karakter overeind blijft (“we willen de stu-
dent zo goed mogelijk helpen in het maken van de juiste opleidings-/beroepskeuze”).

*Figuur 5.1a: Is er in 2017-2018 beleid gewijzigd of gemaakt, gericht op het ontmoedigen
van langstuderen en/of ongewenst stapelen/switchen en/of vermindering van het aantal
examenstudenten?*



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

Figuur 5.1b: Is er in 2017-2018 beleid gewijzigd of gemaakt, gericht op het ontmoedigen van langstuderende en/of ongewenst stapelen/switchen en/of vermindering van het aantal examenstudenten?



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst **opleidingsniveau**, n=145

Uit de huidige 3-meting komt naar voren dat vrijwel geen van de geënquêteerde mbo-instellingen in 2017-2018 beleid heeft gewijzigd of (aanvullend) beleid heeft gemaakt specifiek met het oog op het ontmoedigen van langstuderende, van ongewenst stapelen en switchen of op het verminderen van het aantal examenstudenten, zie Figuur 5.1a. De uitkomst is gebaseerd op de enquête onder beleidsmedewerkers. Uit de enquête onder opleidingsmanagers volgt eenzelfde beeld: een kleine groep van 17 van de 145 bevraagde opleidingen (12 procent) heeft beleid gewijzigd, zie Figuur 5.1b.

Voor de 37 procent van de geënquêteerde instellingen die in de 3 à 4 jaren vóór schooljaar 2017-2018 *niet* hebben ingezet op dergelijk ontmoedigingsbeleid is het aannemelijk dat zij dat ook in 2017-2018 of later niet gaan doen (aangezien in het overheidsbeleid met de afschaffing van de cascadebepaling juist een kentering is gemaakt). Veelgebruikte redenering is dat beslissingen over plaatsing en begeleiding op inhoudelijke gronden en in het belang van student en school (en bedrijf) worden genomen, zo blijkt uit de enquête op beleidsniveau en casestudy. Voor de 63 procent van de bevraagde instellingen die in de 3 à 4 jaren vóór 2017-2018 *wel* hebben ingezet op dergelijk ontmoedigingsbeleid kan de uitkomst betekenen enerzijds dat zij – ondanks de afschaffing van de cascade – doorgaan met dit beleid en anderzijds dat zij – vanwege de afschaffing van de cascade – het ingezette beleid op een later moment (na 2017-2018) gaan terugdraaien. Dat laatste lijkt voor de meeste mbo-instellingen geen optie te zijn als we ons baseren op de gesprekken met mbo-instellingen in de casestudy. In die gesprekken wordt namelijk aangegeven dat het alert(er) zijn op het voorkomen van langstuderende en ongewenst stapelen wel degelijk een goede zaak is, ondanks dat ze niet gelukkig waren/zijn met het per 2015 ingevoerde cascademodel. Daarbij geeft de overgrote meerderheid van de geënquêteerde beleidsmedewerkers van mbo-instellingen aan dat

de afschaffing van het cascademodel geen aanleiding vormt om beleid te wijzigen of nieuwe beslissingen te nemen (waarbij wordt opgemerkt dat het gevaar van sociaal-wenselijk antwoorden aanwezig is).

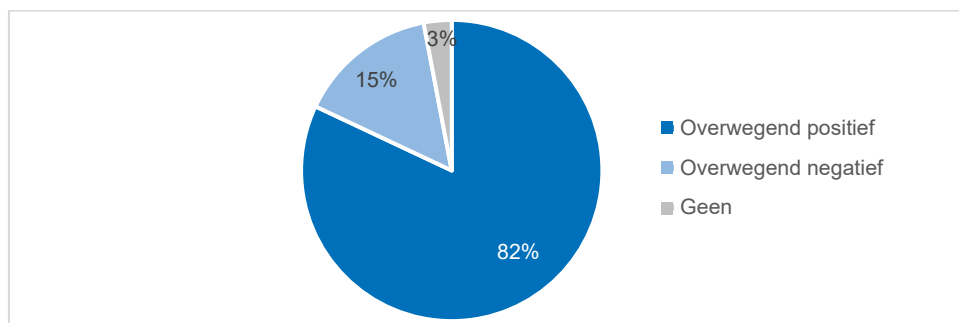
Oordeel van mbo-instellingen over de afschaffing van het cascademodel

Uit gesprekken met mbo-instellingen in de vorige metingen bleek reeds het ongenoegen over het cascademodel. Dit jaar is in de enquête onder beleidsmedewerkers en opleidingsmanagers expliciet gevraagd wat zij vinden van de afschaffing van het cascademodel en daar komt dan ook naar voren dat de afschaffing breed wordt omarmd, zie figuren 5.2a en 5.2b. Enerzijds vanwege inhoudelijke redenen, zoals:

- Gelijke kansen voor alle studenten om een diploma te behalen (de ene student heeft nu eenmaal meer tijd nodig dan de ander om een diploma te halen);
- Gelijke kansen voor alle studenten om een zo hoog mogelijk diploma te behalen (sommige studenten stromen laag in, maar ontwikkelen zich goed en halen door middel van stapeling een diploma van een hoger niveau);
- Bij diverse vooral zeer praktijkgerichte opleidingen is samen met bedrijven afgesproken om studenten te laten starten op een laag opleidingsniveau (zodat eerst de basis goed wordt geleerd) om vervolgens op te stromen. Bij deze opleidingen lopen studenten sneller tegen het eind van de cascade aan en deze negatieve werking verdwijnt met de afschaffing van de cascade;
- Juist onder de groep langstuderende studenten zitten veel studenten die extra ondersteuning behoeven waarvoor dus extra inzet en geld nodig is;
- Je wordt als mbo-instelling niet langer gestraft als je studenten aanneemt die al een historie (elders) in het mbo, en dus verblijfsjaren geldend voor de cascade, hebben.

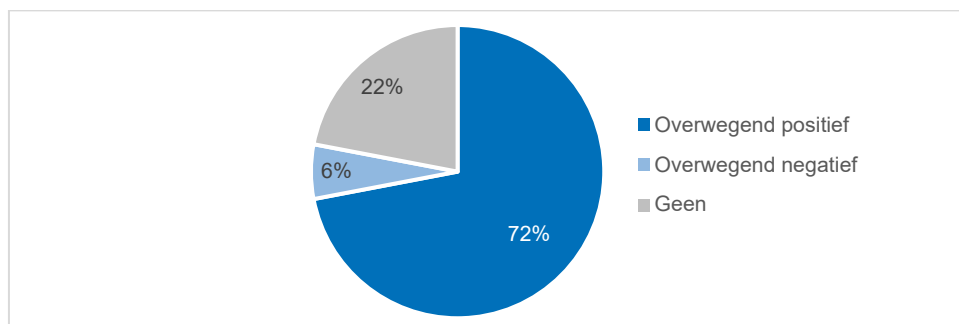
Anderzijds vanwege redenen met een technische grondslag: de berekening van de bekostiging is met de cascade extra complex en moeilijk te doorgronden en daarmee voor de instelling ook moeilijk om als stuurinformatie te hanteren.

Figuur 5.2a: Wat vindt u van het besluit om de cascade per 1-1-2019 af te schaffen?



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

Figuur 5.2b: Wat vindt u van het besluit om de cascade per 1-1-2019 af te schaffen?



Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst **opleidingsniveau**, n=144

Hoewel zij in de minderheid zijn, betreuren sommige mbo-instellingen het afschaffen van het cascademodel, zoals ook uit de Figuren 5.2a en 5.2b blijkt. Het is vooral de inconsistentie van de overheid die als negatief wordt ervaren. Er is veel tijd en energie door zowel overheid en mbo-instellingen geïnvesteerd om het model in te voeren en om te zetten naar beleid, en een paar jaar later voelt het alsof de investeringen voor niets zijn geweest, aldus de mbo-instellingen. Zo gebruikten sommige mbo-instellingen de cascade ook voor de interne (re)allocatie van middelen tussen opleidingen en het gehanteerde model daarvoor moet opnieuw aangepast worden. Een enkeling vindt het spijtig om de (extra) prikkel, voor mbo-instellingen om Rijksmiddelen doelmatig te besteden en onnodig lang studeren te ontmoedigen, verdwijnt.

5.4 Knelpunten en gepercipieerde effecten

In de huidige is aan mbo-instellingen in de enquête gevraagd naar knelpunten en verwachte effecten specifiek als gevolg van de afschaffing van het cascademodel.

Knelpunten

Het aandeel bevroegde mbo-instellingen dat knelpunten ervoer rondom de implementatie van de modernisering van de bekostiging is afgenomen van 65 procent bij de eerste meting (eind 2016) naar 30 procent bij de tweede meting (eind 2017). Mbo-instellingen moesten in het begin wennen aan de complexer geworden rekenmethodiek van hun bekostiging en om dat als stuurinformatie te kunnen gebruiken voor het maken van beleid. Nadat de mbo-instellingen steeds beter een weg hebben gevonden in de omgang met de modernisering van de bekostigingssystematiek, worden zij geconfronteerd met een nieuwe wijziging (nl. de afschaffing cascade). Uit de enquête blijkt dat de mbo-

instellingen nauwelijks knelpunten ervaren als gevolg van deze afschaffing. Zoals gezegd zijn de meeste mbo-instellingen het dan ook inhoudelijk eens zijn met de afschaffing. Als knelpunten worden genoemd, gaat het vooral om het ontvangen van een lagere bekostiging (eerder is in tabel 5.4 aangetoond dat slechts één van de mbo-instellingen er meer dan 4 procent op achteruit gaat en geen enkele mbo-instelling er meer dan 8 procent op achteruit gaat) en het daarop moeten aanpassen van de lasten.

Bevraagde mbo-instellingen die beleid omtrent langstuderen en stapelen/switchen sturen (mede) op basis van bekostigingscijfers, noemen als knelpunt dat zij genoodzaakt zijn (wederom) hun koers te herijken. De reden dat dit knelpunt weinig wordt genoemd, is dat maar een beperkt aantal mbo-instellingen de bekostigingscijfers als primaire instrument hanteren om te sturen op beleid met betrekking tot plaatsing en begeleiding van studenten. Bijkomend nadeel daarbij is dat de mbo-instellingen maar beperkte tijd hadden om voorbereidingen te treffen voor het ingangsjaar 2019. De bekendmaking van de afschaffing gebeurde begin 2018 en de financiële gevolgen daarvan waren rond de zomer van 2018 te overzien (de MBO Raad en DUO hebben daar inzichten in geschapen). Daar staat tegenover dat het ministerie net als in de jaren 2015 tot en met 2018 ook dit keer een overgangsregeling heeft ingezet, waardoor de financiële gevolgen beperkt blijven. De overgangsregeling geldt voor de kalenderjaren 2019, 2020 en 2021.

Overigens zijn zowel mbo-instellingen die sturen als die niet sturen op basis van bekostigingscijfers ontstemd over het inconsistente beleid van de overheid.

Een enkele mbo-instelling vreest dat mbo-instellingen met het afschaffen van het cascademodel (andere) ongewenst gedrag gaan vertonen nu de extra financiële prikkel verdwijnt om jongeren zo kort mogelijk in het mbo te houden.

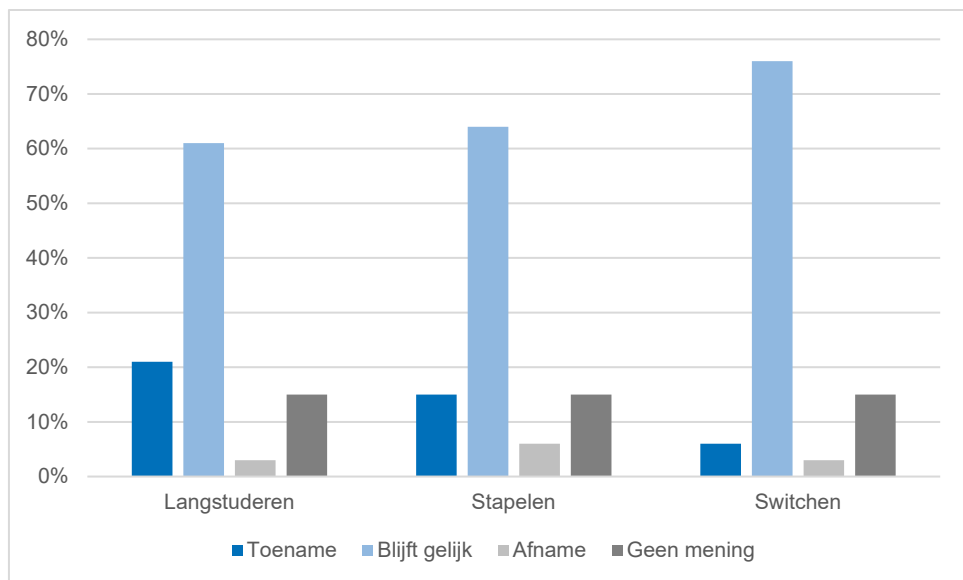
Gepercipieerde effecten

Aangezien de meeste geënquêteerde mbo-instellingen aangeven niet of beperkt te sturen op basis van financiële gronden, is het niet verwonderlijk dat de overgrote meerderheid (ca. 60 procent-75 procent) aangeeft dat de afschaffing van het cascademodel geen effect zal hebben op langstuderen, stapelen en switchen in het mbo, zie Figuur 5.3. Vijftien procent heeft geen mening over het verwachte effect. Toch verwacht circa vijftien tot twintig procent van de mbo-instellingen dat langstuderen en stapelen zal toenemen. Bij de argumentatie wordt vooral gewezen naar *andere* mbo-instellingen, waarvan men het vermoeden heeft dat zij door het wegvallen van een financiële prikkel minder alert zullen zijn op het gedrag van studenten met betrekking tot langstuderen en ongewenst stapelen en switchen.

Bijna geen enkele mbo-instelling verwacht een toename van het switchen als gevolg van de afschaffing van het cascademodel (hier liggen, meer dan bij langstuderen en stapelen, persoonlijke overwegingen van de student aan ten grondslag), evenmin een afname van langstuderen, stapelen en switchen.

Figuur 5.3 bevat de bevindingen van de enquête onder beleidsmedewerkers. Opleidingsmanagers hebben dezelfde mening met betrekking tot het effect op langstuderen en switchen, maar niet tot stapelen. Van de opleidingsmanagers verwacht 35 procent dat stapelen in het mbo zal toenemen in de komende jaren als gevolg van het afschaffen van het cascademodel, een substantieel grotere groep dan de 15 procent van de beleidsmedewerkers.

Figuur 5.3: Verwachte effect van de afschaffing van het cascademodel in het mbo in de komende jaren?

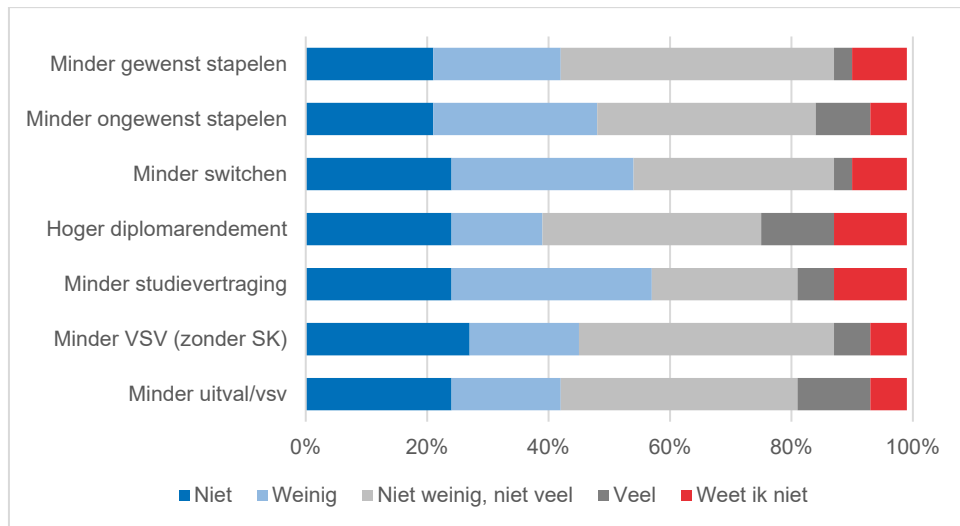


Bron: eigen datacollectie 2B MBO, vragenlijst **beleidsniveau**, n=33. Definitie stapelen: het volgen van een nieuwe mbo-opleiding na succesvolle afronding van een andere mbo-opleiding. Definitie switchen: het volgen van een nieuwe mbo-opleiding terwijl de vorige mbo-opleiding niet is afgerond.

Figuur 5.4 toont dat een kleine groep van zo'n tien procent van de geënquêteerde mbo-instellingen van mening is dat (wijziging van) de bekostigingssystematiek substantiële invloed heeft op de efficiëntie en het rendement van de leerloopbaan van studenten.

Aan de andere kant verwacht een omvangrijke groep wel enig effect (ca. 30-50 procent). In deze uitkomsten is een lichte verschuiving ten opzichte van twee jaar geleden tijdens de 1-meting zichtbaar. Een iets groter deel van de mbo-instellingen verwacht nu dat er iets meer gestapeld zal worden en rendements- en uitvalcijfers verbeteren. Deze verschuiving lijkt het gevolg van de afschaffing van de cascade.

Figuur 5.4: Door mbo-instellingen verwachte effect van de gemoderniseerde bekostigingssystematiek op de leerloopbaan van studenten



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

Op basis van de casestudy van de huidige meting en eerdere metingen is bekend dat de bekostiging effect kan hebben op de leerloopbaan van studenten (zo is een voorbeeld bekend dat n.a.v. de modernisering van de bekostiging de begeleiding van langstudeerders is aangescherpt), maar ook dat het effect grosso modo qua omvang beperkt ingeschat wordt door instellingen. Dat heeft zoals eerder vermeld voor een deel te maken met dat vooral inhoudelijke argumenten en de eigen visie leidend zijn voor mbo-instellingen in de wijze waarop zij omgaan met toelating/plaatsing en begeleiding van studenten (binnen de kaders van de ingevoerde wet VATmbo welteverstaan). Namelijk door in te schatten welke opleiding/richting/niveau het meest passend is gegeven de interesses en mogelijkheden van de student en in bepaalde gevallen gegeven de wensen van leerbedrijven.

Daarnaast is de efficiëntie van de leerloopbaan van studenten maar beperkt maakbaar/stuurbaar voor de mbo-instelling (en waar het bij de plaatsing wel invloed kan uitoefenen, wordt dat volgens 70 procent van de mbo-instellingen al optimaal gedaan en starten studenten in de juiste leerweg en op het juiste niveau) en wordt die voor een groter deel bepaald door de student zelf. Instellingen geven in de enquête en in de gesprekken/casestudy aan dat aspecten zoals de motivatie of gebrek aan motivatie en de mate waarop de student te maken krijgt met diverse positieve en negatieve omstandigheden in zijn of haar persoonlijke leven bepalend zijn voor de efficiëntie en het rendement van de leerloopbaan.

Ten derde is het ook relevant op te merken dat de volgens mbo-instellingen beperkte invloed van de (wijziging van de) bekostigingssystematiek op de leerloopbaan van de student te maken kan hebben met het gegeven dat de financiën van de mbo-instelling en niet die van de student worden beïnvloed. Met andere woorden, de financiële prikkel die uitgaat van de beleidsmaatregel geeft voor de student geen enkele aanleiding om omwegen in zijn of haar leerloopbaan te voorkomen.

5.5 Effecten van de modernisering van de bekostigingssystematiek

In de vorige meting zijn uitgebreide analyses van de ontwikkeling in het instroomniveau (ook in combinatie met vooropleiding), het aantal stapelaars en switchers en het aantal langstudeerders uitgevoerd. Die analyses hadden betrekking op ontwikkelingen tot en met schooljaar 2017-2018. De belangrijkste bevindingen/trends zijn hieronder samengevat.

- Vmbo-gediplomeerden worden al minimaal sinds 2010-2011 in toenemende mate op een steeds hoger opleidingsniveau in het mbo geplaatst. Het gevolg is dat nieuwe instromers steeds vaker op niveau 4 instromen en steeds minder vaak op niveau 2. De trend is al ingezet voordat de beleidsinterventie 'modernisering bekostiging BVE' van kracht werd. Mogelijk heeft de beleidsinterventie wel invloed, maar in ieder geval spelen ook andere factoren een rol. Een factor die in ieder geval meespeelt is het toenemende aandeel vmbo-gediplomeerden vanuit de theoretische leerweg.
- Het aantal stapelaars tussen schooljaar 2016-2017 en 2017-2018 bedraagt 7,9 procent en is 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. 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. Uit de multilevelanalyse – waarin is gecontroleerd voor geslacht, leeftijd, sector, leerweg en niveau – blijkt dat switchen en stapelen vaker voorkomt bij mannen, jongere deelnemers en bol-ers.

- De gemiddelde verblijfsduur van een student in het mbo, met uitzondering van de entreopleidingen, neemt toe tussen 2011-2012 en 2016-2017. Dit is een tegengesteld effect van wat beoogd is met de modernisering van de bekostiging. Uit de multilevelanalyse – waarin is gecontroleerd voor geslacht, leeftijd, etniciteit, handicap, apc-gebied, sector, leerweg, niveau, soort instelling en vooropleiding – blijkt dat mannen, studenten met een migratieachtergrond en studenten woonachtig in apc-gebieden verhoudingsgewijs langer over de studie doen.
- Er is geen causaal verband tussen beleidswijzigingen van mbo-instellingen en (een afname van) stapelen, switchen of langstuderen gevonden.

Navolgend zijn de cijfers en trends met betrekking tot stapelen (par. 1.5.1) en langstuderen (1.5.2) nader verkend. De verkenning spitst zich toe op de volgende vraag:

Is de afname in stapelen/langstuderen mbo-breed zichtbaar of alleen op bepaalde plekken en bij bepaalde doelgroepen?

In volgende metingen/jaren wordt gemonitord of bepaalde trends voortgaan dan wel kenteren nu de cascadebekostiging is afgeschaft.

5.5.1 Het stapelen van opleidingen

Definitie, afbakening en methodiek

Stapelen is het volgen van een nieuwe mbo-opleiding na succesvolle afronding van een andere mbo-opleiding (stapelen is iets anders dan 'wisselen', waarmee wordt bedoeld het volgen van een nieuwe mbo-opleiding terwijl de vorige mbo-opleiding niet is afgerond).

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.

Om stapelen 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 aanduiding '2011-2012' heeft dus betrekking op een vergelijking van het eerste meetmoment in schooljaar 2011-2012 en het tweede meetmoment in 2012-2013.

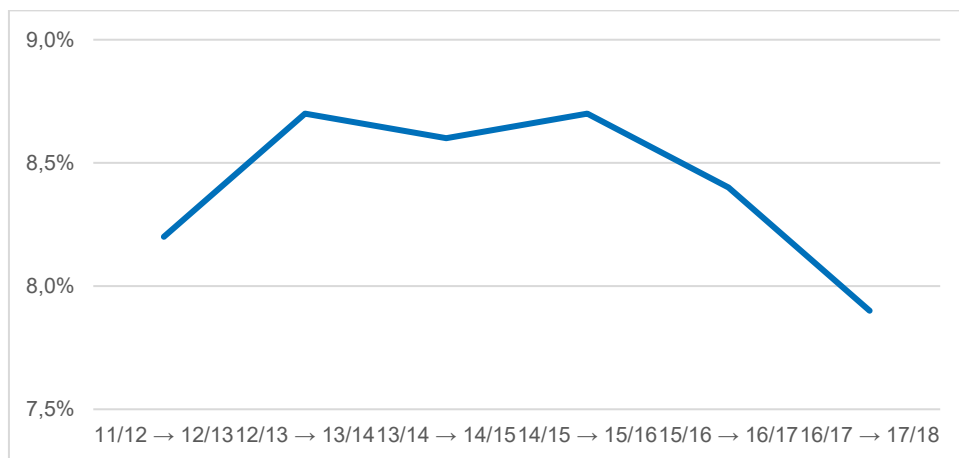
Stapelen nader verkend

Hoe lager het opleidingsniveau, des te meer mogelijkheden er zijn om te stapelen (stapelen gebeurt voornamelijk opwaarts, zie tabel 5.12 op p.90 van "*Evaluatie wet 'Doelmatige Leerwegen' mbo. Meting 2018*"). Studenten van niveau 1 en 2 stapelen dan ook procentueel vaker dan van niveau 3 en 4. In de vergelijking van stapelen naar opleidingsniveau (het betreft het opleidingsniveau van herkomst) focussen we vooral op de trend van het stapelen.

- Onder meer in gesprekken ten behoeve van onderhavige evaluatie komen signalen naar voren dat een toenemende groep gediplomeerden van de entree doorstudeert in mbo-2. Het percentage stapelaars vanuit entree neemt inderdaad al jaren toe: van rond de 25 procent in de periode 2011-2014 naar 43 procent tussen schooljaar 2016-2017 en 2017-2018 (zie Tabel 5.10). Omdat het aantal studenten in de entree een klein deel van de totale populatie mbo-studenten is, heeft deze toename nauwelijks effect op het totaal.
- Vanuit niveau 4 neemt het aandeel stapelaars af (van 1,2 procent naar 0,8 procent in de periode 2011-2017), op niveau 3 blijft het ongeveer gelijk (ca. 10,5 procent). Zoals in de vorige meting reeds aangetoond, is de recente afname in het aandeel stapelen vooral het gevolg van een vermindering van opwaarts stapelen van studenten van niveau 2. Tussen schooljaar 2016-2017 en 2017-2018 stapelt circa 20 procent van de niveau-2-studenten, minder dan de 22 procent het jaar ervoor, maar nog altijd meer dan in de periode 2011-2014 (tussen de 16 procent en 18,5 procent).

De geconstateerde afname in het percentage stapelen tussen schooljaar 2016-2017 en 2017-2018 is over de gehele linie van opleidingsdomeinen waarneembaar, met uitzondering van het groene domein (=Voedsel, natuur en leefomgeving) en de entree, zie tabel 5.10. In het groene domein neemt stapelen recent dus juist toe, een trend die bij vrijwel iedere AOC plaatsheeft, blijkt uit nadere verkenning van de gegevens. Bij de meeste overige mbo-instellingen is een afname in het percentage stapelen te zien.

Figuur 5.5: Totaal aandeel stapelaars per cohort



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Tabel 5.6: Stapelen tussen twee schooljaren naar domein van herkomst

	11/12 → 12/13	12/13 → 13/14	13/14 → 14/15	14/15 → 15/16	15/16 → 16/17	16/17 → 17/18
Entree	22,4%	24,8%	27,1%	36,1%	38,9%	42,8%
Uiterlijke verzorging	13,6%	15,3%	15,2%	15,6%	12,5%	11,7%
Mobiliteit en voertuigen	12,5%	13,2%	13,0%	12,5%	11,4%	11,0%
Handel en ondernemerschap	11,2%	11,9%	12,3%	11,7%	11,5%	11,0%
Afbouw, hout en onderhoud	9,4%	9,4%	9,5%	10,0%	9,8%	8,4%
Horeca en bakkerij	9,3%	9,9%	9,2%	9,5%	8,9%	8,4%
Techniek en procesindustrie	9,0%	9,4%	9,1%	9,6%	8,8%	8,0%
Voedsel, natuur en leefomgeving	6,8%	7,0%	6,6%	6,8%	7,8%	8,0%
Bouw en infra	8,3%	7,8%	7,6%	7,7%	7,8%	7,6%
ICT	9,7%	10,5%	9,5%	8,5%	7,5%	6,6%
Veiligheid en sport	5,2%	5,4%	6,3%	6,6%	6,8%	6,3%
Transport, scheepv. & logistiek	5,6%	6,2%	6,6%	7,5%	7,3%	6,3%
Zorg en welzijn	5,5%	6,0%	6,1%	6,4%	6,6%	5,8%
Economie en administratie	7,8%	8,5%	8,0%	7,8%	6,5%	5,8%
Toerisme en recreatie	8,6%	6,4%	6,7%	7,1%	6,7%	5,0%
Media en vormgeving	3,2%	4,2%	3,9%	3,5%	3,4%	3,2%
Ambacht, lab. & gez.techniek	2,3%	2,6%	2,1%	2,1%	2,3%	2,4%

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

5.5.2 Langstuderen

Definitie, afbakening en methodiek

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

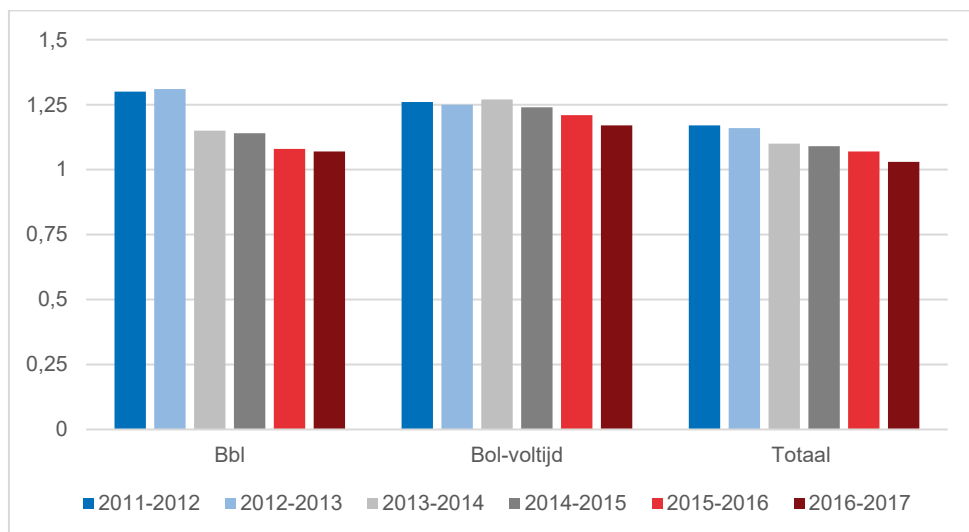
Langstuderen nader verkend

Aangezien de opleidingsduur per niveau verschilt (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 maximaal 4 jaar voor een beperkt aantal in een regeling vastgelegde opleidingen, en de specialistenopleiding maximaal 1 jaar), wordt de gemiddelde verblijfsduur in het mbo per niveau geanalyseerd.

De ontwikkeling van de gemiddelde verblijfsduur is naar verschillende persoons- en opleidingskenmerken geanalyseerd. Het meest in het oog springend zijn de bevindingen naar leerweg. De eerder gesignaleerde trend van toenemende verblijfsduur op de niveaus 2, 3 en 4 houdt in grote mate verband met de toenemende gemiddelde verblijfsduur van bbl-ers. Die van bol-ers op de niveaus 2 en 4 verandert namelijk niet veel (op niveau 3 neemt het van bol-ers wel toe). Gezien de toename van de bbl als gevolg van de huidige economische voorspoed heeft de langere verblijfsduur in het mbo van bbl-ers een steeds grotere impact op de gemiddelde verblijfsduur in het mbo als geheel.

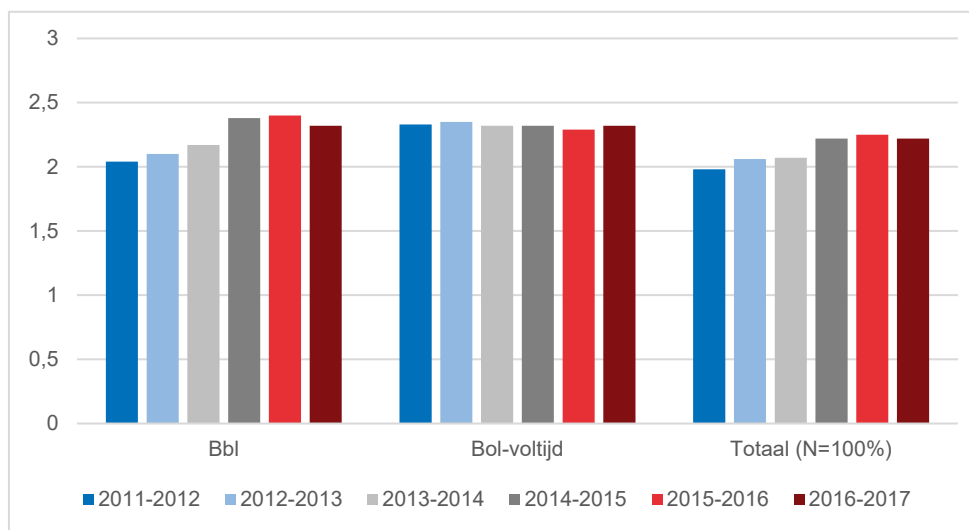
De voor niveau 1 gesignaleerde trend van afnemende gemiddelde verblijfsduur is waarneembaar voor zowel de bbl als de bol, en het meest bij de bbl.

Figuur 5.6a, Gemiddelde verblijfsduur van gediplomeerden niveau 1



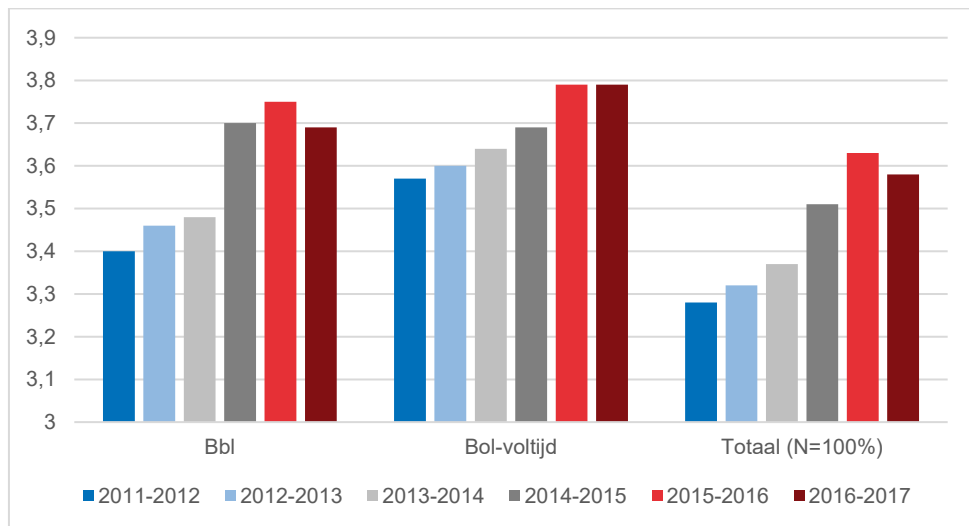
Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Figuur 5.6b, Gemiddelde verblijfsduur van gediplomeerden niveau 2



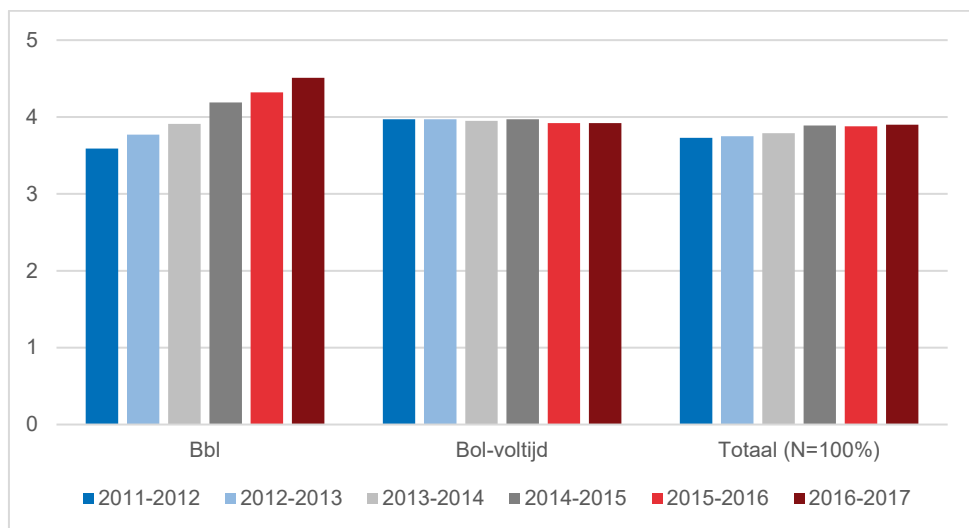
Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Figuur 5.6c: Gemiddelde verblijfsduur van gediplomeerden niveau 3



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Figuur 5.6d: Gemiddelde verblijfsduur van gediplomeerden niveau 4



Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

De toenemende gemiddelde verblijfsduur op de niveaus 2, 3 en 4 komt mbo-breed voor als een analyse per instelling wordt gemaakt (niet gepresenteerd). Op een paar vakinstellingen en één ROC na neemt de gemiddelde verblijfsduur bij alle andere instellingen toe.

Bovenstaande bevindingen duiden erop dat de toename in langstuderen vooral onder bbl-ers plaatsvindt. Dat wordt nog duidelijker als de hoogst behaalde vooropleiding er als kenmerk bij wordt betrokken, zie tabel 5.7. Daar valt namelijk uit af te lezen dat de gemiddelde verblijfsduur van de doorstromers uit het vo niet of in beperkte mate toeneemt (verhoudingsgewijs veel in bol-voltijd vertegenwoordigd, zie tabel 5.8), maar wel van degenen die al een mbo-diploma van niveau 2, 3 of 4 op zak hebben (verhoudingsgewijs veel in bbl vertegenwoordigd, zie tabel 5.8). Hoewel dit nog altijd niet verklaart waarom de trend van toenemende gemiddelde verblijfsduur zich bij de groep bbl-ers voordoet, tekent zich wel duidelijk af om welke groep het gaat.

Tabel 5.7, Gemiddelde verblijfsduur van gediplomeerden (optelsom niveau 1 t/m 4) naar hoogst behaalde vooropleiding

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Onbekend	1,47	1,51	1,45	1,78	1,79	1,68
vo niet afgemaakt	1,88	1,75	1,76	1,79	1,74	1,69
praktijkonderwijs	1,26	1,27	1,19	1,03	,99	,94
vmbo bl	2,32	2,30	2,28	2,25	2,21	2,23
vmbo kl	3,17	3,17	3,18	3,17	3,17	3,21
vmbo gl	3,40	3,42	3,36	3,41	3,44	3,39
vmbo tl / mavo	3,37	3,35	3,38	3,42	3,44	3,45
Havo	2,38	2,39	2,37	2,54	2,62	2,67
vwo	1,63	1,71	1,75	1,98	2,14	2,26
3 jaar havo/vwo	3,08	3,09	3,07	3,19	3,31	3,32
Mbo-1 / entree	2,16	2,08	2,06	2,08	2,14	2,16
Mbo-2	4,10	4,16	4,16	4,24	4,34	4,32
Mbo-3	4,44	4,53	4,57	4,79	4,90	5,07
Mbo-4	4,29	4,51	4,57	5,17	5,29	5,32
Ho	1,72	,94	1,27	1,53	2,17	2,13
Totaal (N=100 procent)	2,90	2,95	3,00	3,19	3,25	3,29

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

Tabel 5.8, Aandeel gediplomeerden (optelsom niveau 1 t/m 4) naar hoogst behaalde vooropleiding

	Bbl	Bol-deeltijd	Bol-voltijd
Onbekend	23%	41%	1%
vo niet afgemaakt	1%	3%	1%
Praktijkonderwijs	0%	1%	0%
vmbo bl	0%	1%	0%
vmbo kl	2%	4%	14%
vmbo gl	1%	1%	6%
vmbo tl / mavo	7%	8%	41%
Havo	6%	7%	6%
vwo	1%	2%	0%
3 jaar havo/vwo	1%	1%	5%
Mbo-1 / entree	0%	0%	0%
Mbo-2	5%	9%	5%
Mbo-3	43%	18%	18%
Mbo-4	8%	6%	2%
Ho	0%	0%	0%
Totaalaantal gediplomeerden van 2011-2012 t/m 2016-2017 (N=100%)	66.662	4.016	328.406

Bron: DUO BRONMBO, bewerking KBA/ResearchNed

5.6 Samenvatting en conclusies

- De wet Doelmatige leerwegen heeft geleid tot een breed scala aan (kleine en grote) wijzigingen in de bekostiging die per 1 januari 2015 zijn ingegaan. De focus in het onderzoek ligt op de twee belangrijkste wijzigingen, namelijk de invoering van het cascademodel en de wijziging in de outputbekostiging (specifiek de correctie op eerder behaalde diploma's).
- Ergens in de schooljaren 2014-2015 tot en met 2017-2018 heeft zeker de helft van de mbo-instellingen de intake, plaatsing en begeleiding van studenten (verder) aangescherpt, mede als gevolg van de gemoderniseerde bekostigingssystematiek. Andere maatregelen zoals het afschaffen van de drempelloze instroom voor niveau 2 en de invoering van de wet vervroegde aanmelddatum en toelatingsrecht (VATmbo) hebben volgens de instellingen een grotere rol gespeeld bij het aanpassen van beleid.
- Vmbo-gediplomeerden worden al minimaal sinds 2010-2011 in toenemende mate op een steeds hoger opleidingsniveau in het mbo geplaatst. Dit is een trend die zich

in ieder geval voortzet tot en met schooljaar 2017/18. Het gevolg is dat nieuwe instromers steeds vaker op niveau 4 en steeds minder vaak op niveau 2 instromen.

- De trend is al ingezet voordat de beleidsinterventie 'modernisering bekostiging BVE' van kracht werd. Mogelijk heeft de beleidsinterventie wel invloed, maar in ieder geval spelen ook andere factoren een rol.
- Een factor die meespeelt is het toenemende aandeel vmbo-gediplomeerden vanuit de theoretische leerweg. Maar dit is niet de gehele verklaring, want ook per vmbo-leerweg bekeken neemt het instroomniveau toe.
- Stapelen is het volgen van een nieuwe opleiding in het mbo na succesvolle afronding van een andere mbo-opleiding. Het aantal stapelaars tussen schooljaar 2016-2017 en 2017-2018 bedraagt 7,9 procent en is 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. 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.
 - Switchen en stapelen komt vaker voor bij mannen, jongere deelnemers en bol-ers.
 - De geconstateerde afname in het stapelen blijkt bijna over de gehele linie voor te komen als gekeken wordt naar persoons- en opleidingskenmerken. Uitzonderingen daarop vormen de entree en de AOC's (groene sector), alwaar het percentage stapelen juist is toegenomen.
- De gemiddelde verblijfsduur van een in 2017-2018 gediplomeerde student bedraagt circa 1,0 jaar in de entree, circa 2,2 jaar op niveau 2, circa 3,6 jaar op niveau 3 en circa 3,9 jaar op niveau 4. Met uitzondering van de entreeopleidingen neemt de gemiddelde verblijfsduur toe tussen 2011-2012 en 2017-2018. Dit is een tegengesteld effect van wat beoogd is met de modernisering van de bekostiging.
 - Mannen, studenten met een migratieachtergrond en studenten woonachtig in apc-gebieden doen verhoudingsgewijs langer over de studie.
 - De geconstateerde toenemende gemiddelde verblijfsduur doet zich voor bij de groep bbl-ers (en ook de kleine groep deeltijd bol-ers), maar niet of nauwelijks bij de bol-ers (als groep). Er is geen oorzaak gevonden waarom de gemiddelde verblijfsduur juist bij bbl-ers toeneemt.
- Er is geen causaal verband tussen beleidswijzigingen van mbo-instellingen in plaatsing/toelating en/of begeleiding van studenten en (een afname van) stapelen, switchen of langstuderen gevonden.
- In schooljaar 2017-2018 werd duidelijk dat de cascadebekostiging per 1 januari 2019 zou worden afgeschaft. Mbo-instellingen staan massaal achter de beslissing van het ministerie van OCW om het cascademodel af te schaffen.

- De financiële gevolgen van de afschaffing van het cascademodel per januari 2019 zijn beperkt en veel minder groot dan tijdens de modernisering van de bekostigings-systematiek per januari 2015.
- Gezien de beperkte financiële gevolgen van de afschaffing van het cascademodel, de sympathie voor de afschaffing én het gegeven dat het beleid met betrekking tot plaatsing en begeleiding van studenten volgens mbo-instellingen alleen of vooral op inhoudelijke in plaats van financiële gronden wordt gemaakt, ervaren mbo-instellingen weinig knelpunten als gevolg van de afschaffing van het cascademodel. Wel zijn ze ontstemd over het inconsistente beleid van de overheid.
- Mbo-instellingen verwachten dat de afschaffing van het cascademodel geen tot weinig effect zal hebben op de mate waarin langstuderen en switchen/stapelen in het mbo voorkomt. Echter, in de gesprekken die de afgelopen jaren zijn gevoerd met zowel beleidsmedewerkers, opleidingsmanagers en docenten is de uitspraak “stapelen mag niet meer” veelvuldig gehoord na invoering van de gemoderniseerde bekostigingssystematiek per 2015. Het is goed mogelijk dat in diverse opleidingsdomeinen bij diverse instellingen rond 2015 is afgezien van stapelconstructies en dat die rond 2018-2019 weer terugkomen nu de cascadebekostiging is afgeschaft. Het is om die reden dan ook interessant om het aantal stapelaars in de komende jaren te blijven monitoren.
- In volgende metingen/jaren wordt gemonitord of trends met betrekking tot instroomniveau, stapelen/switchen en langstuderen voortgaan dan wel kenteren.
 - Aangezien de gemiddelde verblijfsduur aan gediplomeerden wordt afgemeten, duurt het enige jaren voordat een effect van de afschaffing van het cascademodel per 2019 zichtbaar wordt. Het omgekeerde is ook waar voor de invoering van het cascademodel die per 2015 is ingevoerd. Mogelijk wordt in komende metingen dus een kentering zichtbaar in de – bij de vorige meting zichtbaar gemaakte – trend van toenemende gemiddelde verblijfsduur van gediplomeerden tussen schooljaar 2011-2012 en 2016-2017 (de modernisering van de bekostiging in 2015 beoogt juist een afname van de gemiddelde verblijfsduur).
 - Als gegevens van meer cohorten beschikbaar komen, wordt het mogelijk om leerloopbanen van mbo-studenten in kaart te brengen. Mogelijk kan daarmee worden achterhaald of trends met elkaar in verband staan. Bijvoorbeeld of de afname in stapelen en het hoger instroomniveau met elkaar te maken hebben. Gaat bijvoorbeeld minder stapelen van 2 naar 3 in specifieke opleidingsdomeinen gepaard met meer (directe) instroom op niveau 3? Mogelijk schept een analyse van leerloopbanen ook meer licht op de zaak waarom de verblijfsduur juist bij bbl-ers is toegenomen. Immers, in de groep bbl-ers zijn studenten die al een mbo-diploma op zak hebben (zij-instromers, herintreders, stapelaars) verhoudingsgewijs sterk vertegenwoordigd.

Hoofdstuk 6

Conclusie

Het voorliggende rapport doet verslag van de meting 2019 van de Evaluatie Wet 'Doelmatige Leerwegen' (DL). In de huidige rapportage staat de situatie in schooljaar 2017-2018 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

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.

- Mbo-opleidingen voldoen volgens bevraagde scholen al geruime tijd aan de wettelijke studieduur. Met betrekking tot de programmering van uren BOT en BPV hebben in 2017/2018 nauwelijks veranderingen plaatsgevonden.
- De helft van de bevraagde scholen geeft aan meer uren BOT en BPV aan te bieden dan wettelijk vereist. Deze extra uren BOT worden met name ingevuld met meer uren voor beroepsgerichte vakken en keuzedelen.
- Volgens bevraagde scholen doen zich nog maar weinig knelpunten voor wat betreft de studieduureisen en de urennorm.
- Wat betreft de verwachte effecten geven bevraagde scholen aan dat het onderwijs uitdagender is geworden, de kwaliteit beter, er meer maatwerk geleverd wordt én meer begeleiding geboden. Als gevolg hiervan zijn mbo-opleidingen aantrekkelijk(er) voor instromende studenten uit het vo, denken scholen.
- Studentgegevens laten zien dat er niet meer doorstroom is naar het mbo vanuit de theoretische leerweg van het vmbo. Eerstejaarsuitval en vsv nemen op niveau 2, 3 en 4 niet af en het diplomarendement blijft nagenoeg gelijk. De verwachte effecten treden met andere woorden niet op. Ook niet als er middels multi-level analyse getoetst wordt.

Afschaf drempelloze instroom niveau 2

Voor niveau 2 opleidingen gelden vanaf 2014 vooropleidingseisen en dient een aspirant-student die niet aan die vooropleidingseisen voldoet een toelatingsonderzoek ondergaan. De verwachting is dat daarmee de studentpopulatie homogener wordt, waardoor het voor docenten makkelijk wordt om gericht aandacht aan studenten te besteden. Samen met het intensiveren van de opleiding kan dit leiden tot meer tevreden studenten en docenten, een hoger rendement, een lagere uitval en een beter imago van het mbo.

- De meeste instellingen hebben beleid ten aanzien van de drempelloze instroom en dat richt zich vooral op de inhoud van en de criteria voor toelatingsonderzoeken. Ten opzichte van de vorige meting is er geen toename van de beleidsontwikkeling.
- Niet alle aspirant-studenten die niet voldoen aan de vooropleidingseisen krijgen feitelijk te maken met een toelatingsonderzoek. Een derde deel van de bevraagde mbo-instellingen neemt bij *alle* studenten die er voor in aanmerking komen het toelatingsonderzoek af en de helft van de bevraagde instellingen doet dat bij *een deel* van de aspirant-studenten. Algemene toelating zonder toelatingsonderzoek is niet aangetroffen; de paar bevraagde instellingen die geen toelatingsonderzoek zeggen af te nemen, weigeren simpelweg elke aspirant-student die niet voldoet aan de toelatingseisen.

- Het toelatingsonderzoek bestaat bij de bevraagde instellingen veelal uit een intakegesprek en een cognitieve vaardigheidentest. Ongeveer de helft van de respondenten meldt dat studenten (ook) een taal- en of rekentoets maken en in twee derde deel van de antwoorden komt terug dat informatie over de aspirant-student wordt opgevraagd bij de vorige school. Het intakegesprek en de vaardigheidentest leveren de informatie op die respondenten het belangrijkste vinden voor de beslissing over toelating: de motivatie en de instelling, de testuitslag, de geschiktheid voor het latere beroep en de sociale vaardigheden van de aspirant-student.
- Per saldo zijn de meeste respondenten bij opleidingen tevreden over de wijze waarop de toelating tot de opleiding thans is georganiseerd. Men ervaart weinig knelpunten. Knelpunten die toch genoemd worden liggen met name bij de doorverwijzing van geweigerde studenten, bij onduidelijkheden over de criteria wanneer een student aan een toelatingsonderzoek moet meedoen en knellende wet- en regelgeving.
- Belangrijk doel van de maatregel is een grotere homogeniteit in mbo-2. Bevraagde instellingen geven echter aan dat de verschillen in mbo-2 nog steeds (zeer) groot zijn. Waar het gaat om tevredenheid bij docenten en studenten, uitval, diplomarendement, profilering en imago mbo ziet ongeveer de helft (40-60 procent) van de bevraagde instellingen en opleidingen effect van de maatregel.
- Studenttevredenheidonderzoek laat zien dat de tevredenheid van studenten in niveau 2 opleidingen afneemt. Studentgegevens laten bovendien zien dat eerstejaarsuitval, vsv en diplomarendementen op niveau 2 evenmin in de gewenste richting bewegen.

Invoering Entreeopleidingen

Entreeopleidingen vervangen de voormalige niveau 1-opleidingen. Met de Entreeopleidingen is drempelloze instroom mogelijk, komt de verdeling van BOT en BPV anders te liggen én is een bindend studieadvies ingevoerd. Dit alles dient te leiden tot een hogere onderwijskwaliteit, minder uitval en minder vsv.

- Bevraagde opleidingen geven aan dat ze hun beleid rondom Entreeopleidingen blijven aanpassen aan de huidige omstandigheden, bijvoorbeeld een toename van het aantal nieuwkomers, en proberen het beleid te verbeteren. Beleid omtrent de BSA wijzigt nauwelijks.
- Bevraagde instellingen geven aan contact te hebben met verschillende instanties en instellingen, met name bij instromers. Contact is er met andere onderwijsinstellingen (instroom) en RMC-functionarissen en leerwerkloket (bij uitstroom). Instellingen geven zowel aan dat dit versterkt is door de invoering van entreeopleidingen, als wel dat dit al het geval was vóór de invoering van entreeopleidingen.
- Een negatief BSA wordt volgend bevraagde instellingen zelden gegeven. Wel lijkt er meer bewustwording te zijn m.b.t. studievoortgang van studenten. Bevraagde

opleidingen geven aan nadruk te leggen op doorstroom naar niveau 2; doorstroom naar de arbeidsmarkt wordt door opleidingen als problematisch ervaren.

- Knelpunten die bevroegde instellingen ondervinden zijn onder andere de begeleiding van studenten (binnen de opleiding en richting arbeidsmarkt) en de referentieniveaus voor taal en rekenen.
- Invoering van de entreeopleiding leidt volgens de bevroegde instellingen en opleidingen niet tot een homogener groep: zij stellen juist dat de groep heterogener is geworden.
- Studentgegevens laten zien dat de instroom op niveau 2 in de BBL sterk is afgenomen, in de BOL neemt de instroom toe. De samenstelling van de groep verandert, zo is het aantal instromers zonder diploma en instromers vanuit praktijkonderwijs toegenomen. Ook is een toename te zien van het aantal niet-westerse allochtonen, met name bij de BOL. Wat betreft leeftijd valt op dat het aantal oudere BBL-instromers afneemt, terwijl in de BOL de (relatief) oudere studenten juist toenemen.
- De uitval en VSV op niveau 2 neemt voor Bol en BBI af, de diplomering neemt juist toe. Ook het stapelen is toegenomen. Voor uitval en diplomering is statistisch getoetst of deze ontwikkelingen samenhangen met de invoering van entreeopleidingen. Daar is geen aanwijzing voor.

Modernisering bekostigingssystematiek

De wet Doelmatige leerwegen heeft geleid tot een breed scala aan (kleine en grote) wijzigingen in de bekostiging die per 1 januari 2015 zijn ingegaan. De focus in dit onderzoek ligt op de twee belangrijkste wijzigingen, namelijk de invoering van het cascademodel en de wijziging in de outputbekostiging (specifiek de correctie op eerder behaalde diploma's). De modernisering van de bekostiging heeft als doelstelling studenten zo efficiënt mogelijk, oftewel met zo min mogelijk omwegen, te diplomeren.

- De helft van de bevroegde mbo-instellingen heeft in de periode van 2014-2015 tot en met 2017-2018 intake, plaatsing en begeleiding van studenten (verder) aangescherpt (mede als) gevolg van de gemoderniseerde bekostigingssystematiek. Daarbij dient aangetekend te worden dat andere maatregelen zoals het afschaffen van de drempelloze instroom voor niveau 2 en de invoering van de wet vervroegde aanmelddatum en toelatingsrecht (VATmbo) volgens de bevroegde instellingen een grotere rol gespeeld bij het aanpassen van beleid.
- In schooljaar 2017-2018 werd duidelijk dat de cascadebekostiging per 1 januari 2019 zou worden afgeschaft. Mbo-instellingen staan massaal achter de beslissing van het ministerie van OCW om het cascademodel af te schaffen.

- De financiële gevolgen van de afschaffing van het cascademodel per januari 2019 zijn beperkt en veel minder groot dan tijdens de modernisering van de bekostigingssystematiek per januari 2015.
- Gezien de beperkte financiële gevolgen van de afschaffing van het cascademodel, de sympathie voor de afschaffing én het gegeven dat het beleid met betrekking tot plaatsing en begeleiding van studenten volgens mbo-instellingen alleen of vooral op inhoudelijke in plaats van financiële gronden wordt gemaakt, ervaren mbo-instellingen weinig knelpunten als gevolg van de afschaffing van het cascademodel. Wel zijn ze ontstemd over het inconsistente beleid van de overheid.
- Vmbo-gediplomeerden worden al sinds 2010-2011 in toenemende mate op een hoger opleidingsniveau in het mbo geplaatst. Dit is een trend die zich in ieder geval voortzet tot en met schooljaar 2017/18. Het gevolg is dat nieuwe instromers steeds vaker op niveau 4 en steeds minder vaak op niveau 2 instromen.
 - De trend is al ingezet voordat de beleidsinterventie ‘modernisering bekostiging BVE’ van kracht werd. Mogelijk heeft de beleidsinterventie wel invloed, maar in ieder geval spelen ook andere factoren een rol.
- Het aantal stapelaars is afgenomen van 8,5 naar 7,9 procent. Het met name het opwaarts stapelen van mbo-2-studenten is afgenomen. 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 geconstateerde afname in het stapelen blijkt bijna over de gehele linie voor te komen als gekeken wordt naar persoons- en opleidingskenmerken. Uitzonderingen daarop vormen de entree en de AOC's (groene sector), alwaar het percentage stapelen juist is toegenomen.
- Met uitzondering van de entreeopleidingen neemt de gemiddelde verblijfsduur toe tussen 2011-2012 en 2017-2018. Dit is een tegengesteld effect van wat beoogd is met de modernisering van de bekostiging.
- Er is geen causaal verband tussen beleidswijzigingen van mbo-instellingen in plaatsing/toelating en/of begeleiding van studenten en (een afname van) stapelen, switchen of langstuderen gevonden.
- Mbo-instellingen verwachten dat de afschaffing van het cascademodel geen tot weinig effect zal hebben op de mate waarin langstuderen en switchen/stapelen in het mbo voorkomt. Echter, in de gesprekken die de afgelopen jaren zijn gevoerd is de uitspraak “stapelen mag niet meer” veelvuldig gehoord. Het is goed mogelijk dat de stapelconstructies die na 2015 zijn afgeschaft rond 2018-2019 weer terugkomen. Het is om die reden dan ook interessant om het aantal stapelaars in de komende jaren te blijven monitoren.

6.2 Voorlopige conclusies

De maatregelen die voortkomen uit de wet Doelmatige Leerwegen zijn door mbo-instellingen voor het overgrote deel vóór 2017/2018 doorgevoerd. In schooljaar 2017/2018 vinden er daardoor nauwelijks nog beleidsaanpassingen plaats. Uitzondering is het toelatingsbeleid op niveau 2, dat wordt bijvoorbeeld aangepast op de veranderende samenstelling van de instroom.

Over de beoogde effecten van de maatregelen zijn bevraagde instellingen en opleidingen van mening dat deze zich (nog) niet voordoen. Of sterker nog, dat juist de omgekeerde effecten optreden. Dat is met name te zien bij de invoering van de Entreeopleiding en het wegvallen van de drempelloze instroom op niveau 2. Beide hadden tot doel dat de instroom *homogener* zou worden. In beide gevallen wijzen bevraagde instellingen en opleidingen erop dat de instroom juist *heterogener* is geworden.

Wel wijzen bevraagde instellingen erop dat het verkorten en intensiveren van opleidingen er toe geleid heeft dat het onderwijs uitdagender is geworden, de kwaliteit beter, er meer maatwerk geleverd wordt én meer begeleiding geboden. Als gevolg hiervan zijn mbo-opleidingen aantrekkelijk(er) voor instromende studenten uit het vo, volgens bevraagde scholen. Het is echter niet duidelijk in hoeverre dit nu direct het gevolg is van de maatregelen uit de DL of van veranderingen die al eerder in gang zijn gezet.

Analyses van studentstromen wijzen er niet op dat er als direct gevolg van de maatregelen veranderingen zijn opgetreden in de instroom, eerstejaarsuitval, vsv of diplomering van mbo-studenten op de verschillende niveaus.

Belangrijk om te benoemen is dat de maatregelen die voortkomen uit de wet Doelmatige Leerwegen niet de enige maatregelen zijn die het mbo de afgelopen jaren heeft in- en doorgevoerd. Te denken valt aan: macrodoelmatigheidseisen, referentieniveaus taal en rekenen, passend onderwijs, nieuwe eisen ten aanzien van de examinering en het toelatingsrecht. Dit maakt het voor het veld lastig om te onderscheiden welke maatregelen om welke reden worden ingevoerd én welke effecten ermee bereikt (kunnen) worden. Te meer omdat er op de implementatie van de maatregelen vaak (veel) (tijds)druk stond, en er daardoor nauwelijks ruimte was voor een degelijke voorbereiding van het implementatieproces. Dat vervolgens al snel weer besloten is om maatregelen zoals de cascadebekostiging af te schaffen, maakt scholen vraagtekens zetten bij de consistentie van het overheidsbeleid wat negatieve gevolgen kan hebben voor hun inzet. Het lijkt dan ook zaak dat er de komende jaren geen grote maatregelen worden doorgevoerd of afgeschaft, zodat het veld rustig kan werken aan de tot nu toe genomen maatregelen.

Bijlage

Gebruikte secundaire data

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

Bronnen

JOB-monitor

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

BRONMBO

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

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

De kwaliteit van de gegevens wordt geborgd door het Programma van Eisen Beroeps- onderwijs 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, 2015-2016 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 (t0) * (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 978-94-92743-23-7
NUR 840

