

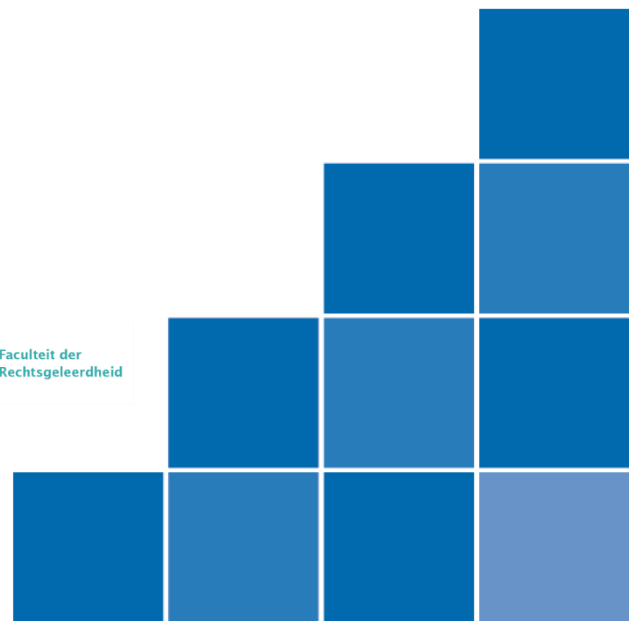
Evaluatie en monitoring wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht mbo

Tussenrapportage 2021
Samenvattend rapport

21 september 2021



Faculteit der
Rechtsgeleerdheid



Aan de totstandkoming van deze rapportage is een bijdrage geleverd door:
Ton Eimers, Mariska Roelofs en Bianca Leest (KBA Nijmegen)
José Hermanussen en Ronald Ferket (ECBO)
Renée van Schoonhoven (Vrije Universiteit)

Dit onderzoek is gefinancierd door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek.
NRO-projectnummer: 40.5.18495.001



© 2021 KBA Nijmegen

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

Inhoudsopgave

1	De wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht mbo	1
1.1	Aanleiding en doelen van de wet	1
1.2	Belangrijkste uitkomsten vorige meting	5
1.3	Meting 2020-2021	7
1.4	Rapportage	8
2	Aanmeldingen en inschrijvingen	11
2.1	Coronajaar	11
2.2	Vroegtijdige aanmelding	12
2.3	Aantal aanmeldingen per student	15
2.4	Aanmelding en inschrijving	15
2.5	Specifieke onderwijsloopbanen	16
3	Van aanmelding tot inschrijving	19
3.1	Coronajaar	19
3.2	Informatie voor de student	20
3.3	De intake	21
3.4	Het studiekeuzeadvies	22
3.5	Recht op toelating	23
3.6	Advies bij de intake	24
4	Opleidingen met numerus fixus	27
4.1	Numerus fixus in het mbo	27
4.2	Redenen voor numerus fixus	28
4.3	Procedure numerus fixus	29
4.4	Aanmeldingen, beschikbare plaatsen en inschrijvingen	29
4.5	Ervaringen van studenten	30
5	Bindend studieadvies	33
5.1	Coronajaar	33
5.2	Beleid BSA	34
5.3	Informatie	35
5.4	Voortgangsgesprekken	36
5.5	Waarschuwing	37
5.6	Negatief BSA	38
6	Tussenbalans	41
6.1	Directe effecten van de wet	42
6.2	Indirecte effecten van de wet	45
6.3	Doelen van de wet	48
	Literatuur	50

1 De wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht mbo

Vanaf 1 augustus 2017 is de wet 'vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht tot het mbo' in werking getreden.¹ De wet introduceerde een set maatregelen, waaronder de aanmelddatum van 1 april, voorschriften voor procedures en informatievoorziening, het toelatingsrecht voor aankomende studenten, voorwaarden waaronder dat toelatingsrecht geldt en het verplichte bindend studieadvies in het eerste jaar van de opleiding.

Gelijk met de invoering van de nieuwe wet is een onderzoek gestart om de implementatie en gevolgen van de wet te monitoren en om de wet als geheel en op onderdelen te evalueren. Het voorliggende rapport presenteert de uitkomsten van de tweede meting, die was gericht op het schooljaar 2020-2021. In dit rapport worden de belangrijkste uitkomsten samengevat en de conclusies gegeven. Daarnaast is er een uitgebreid basisrapport beschikbaar met de integrale onderzoeksuitkomsten.

1.1 Aanleiding en doelen van de wet

De wet richt zich op de overgang van voortgezet onderwijs naar middelbaar beroepsonderwijs, maar raakt ook de overige instroom. Het gaat daarbij om studenten die zich nieuw voor een bepaalde opleiding inschrijven. Dat zijn er ongeveer 235.000 per jaar. Die groep is als volgt samengesteld:

- 45 procent afkomstig uit voortgezet onderwijs (vmbo, havo/vwo, vso, praktijkonderwijs)
- 23 procent afkomstig uit de eigen mbo-instelling (opleidingswisselaars, doorstromers)
- 8 procent afkomstig uit een andere mbo-instelling
- 24 procent afkomstig van buiten het onderwijs (voortijdig schoolverlaters, werkenden, werkzoekenden, herintreders)

Bijna de helft van de instromers is dus afkomstig uit het voortgezet onderwijs, daarvan het overgrote deel (bijna 100.000) uit het vmbo.

Aanleidingen voor de wet

De overgang tussen vmbo en mbo wordt al lang als een risicomoment in de schoolloopbaan van jongeren aangemerkt. In het verleden zijn verschillende maatregelen getroffen om de aansluiting te verbeteren en de overgang te versoepelen, waaronder: invoering kwalificatieplicht (Eimers e.a., 2005), doorlopende programma's zoals VM2 en technologieroute (Imandt e.a., 2016) en versterking loopbaanoriëntatie en -begeleiding. De wet vroegtijdige aanmelding en toelatingsrecht mbo (wet VATmbo) past in deze lijn en richt zich op twee oorzaken van problemen rondom de overstapperperiode, namelijk verkeerde studiekeuze en onduidelijkheid in de toelating (beleid/procedure) door mbo-instellingen (OCW, 2016).

1 Stb. 2016, 362; inwtr. Stb. 2017, 27. De inwerkingtreding is gefaseerd gelopen, zodanig dat de nieuwe bepalingen van toepassing waren op de instroom van studenten voor het studiejaar 2018-2019. De nieuwe bepalingen met betrekking tot het bindend studieadvies zijn in werking getreden per 1 augustus 2018.

Verschillende onderzoeken laten zien dat verkeerde studiekeuze een belangrijke oorzaak is van uitval en switch (ROA, 2015; Eimers e.a., 2011). In de onderzoeken wordt sterk de nadruk gelegd op het proces van keuze bij de student en op maatregelen die dat proces moeten verbeteren. De wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht staat ook in die traditie.

Het nieuwe toelatingsrecht moet de toegankelijkheid van het mbo borgen op individueel niveau. Het Nederlandse beroepsonderwijs heeft een traditie van grote toegankelijkheid. Uit internationale vergelijking komt het mbo op stelselniveau (niveaus, leerwegen, opleidingen) als zeer breed toegankelijk naar voren (Eimers e.a., 2012; Onderwijsraad 2012). Mede door de invoering van passend onderwijs en de aandacht (daardoor) voor 'weigeringen' bij toelating is het thema toegankelijkheid opnieuw op de voorgrond komen te staan (Eimers & Kennis, 2017).

Naast het principiële aspect van toegankelijkheid speelt de praktische kant van toegankelijkheid: een van de redenen voor de wetsaanpassing was de geconstateerde onduidelijkheid rondom toelating (Van Wijk e.a., 2013). Het toelatingsbeleid van de instelling werd tot nu toe bepaald door de ruimte en aangrijpingspunten die de WEB biedt en de ruimte die de instellingen zelf nemen. Uit het voorgaande blijkt al dat op de toelating ook ander beleid en wetgeving van invloed is, bijvoorbeeld instroomeisen mbo-niveau 2, toelatingscriteria entreeopleiding en passend onderwijs.

Het bindend studieadvies (BSA) was een nieuwe verplichting in de wet. Voor de entreeopleidingen gold de verplichting al. In principe is het BSA een stap in het begeleidingsproces van de student, waarin – bij geconstateerde problemen in de studievoortgang – wordt gekeken hoe het de student vergaat en op welke punten nadere afspraken en/of ondersteuning nodig is. In de discussie voorafgaand aan de invoering van het BSA ging de meeste aandacht uit naar het zogenaamde negatieve BSA; de mogelijkheid voor instellingen om studenten uit de opleiding te zetten (nadat aan voorwaarden is voldaan en alleen op bepaalde gronden). Het (negatieve) BSA is als het ware een correctiefunctie (balansfunctie) op het toelatingsrecht en op de studiekeuze: als het toch niet goed gaat in de opleiding, kan de instelling de student het bindend advies geven om te stoppen, wat kan leiden tot uitschrijving bij de opleiding. Vooraf waren er zorgen dat instellingen oneigenlijk gebruik zouden gaan maken van deze mogelijkheid (SER, 2017). Om die reden heeft het BSA in het onderzoek aparte aandacht.

Analysekader: doelen van de wet

De wet VATmbo beoogt een aantal doelen te bereiken op het gebied van toegankelijkheid en doelmatigheid. Om die doelen te realiseren schrijft de wet verplichtingen voor die moeten leiden tot ander gedrag bij studenten en ander gedrag en beleid bij onderwijsinstellingen. Daaruit moeten dan uiteindelijk verbeteringen op de doelen voortkomen, zoals versterking van de positie van de student en vermindering van uitval en studiewisselingen.

We maken in het onderzoek een conceptueel onderscheid tussen verschillende sets van beoogde effecten en doelen. We onderscheiden naast de uiteindelijke doelen (outcome, set 3) directe en indirecte effecten van de wet (set 1 en 2, zie onderstaand schema).

- Onder de *directe effecten* van de wetwijziging verstaan we de implementatie en navolging van wettelijke voorschriften of het gebruik van de nieuwe wettelijke mogelijkheden. Het gaat onder meer om de tijdige bekendmaking van procedures door mbo-instellingen, het voldoen aan wettelijke eisen in procedures, aanmelding door aankomende studenten voor 1 april, het aanbieden van studiekeuzeadviezen door mbo-instellingen, het gebruikmaken van intake-activiteiten door aankomende studenten, en het uitbrengen van bindende studieadviezen.
- Onder de *indirecte effecten* van de wetwijziging verstaan we de veranderingen in beleid en gedrag bij betrokken partijen (mede) als gevolg van de wettelijke voorschriften, zoals

verbeteringen in het studiekeuzeproces, vervroeging van het studiekeuzeproces, actieve inbreng van het mbo in studiekeuzeproces, beter onderbouwde en stabielere keuzes door studenten, en minder onrechtmatige weigeringen bij intake. Deze effecten zijn niet direct in de wet voorgeschreven, maar maken onderdeel uit van de onderliggende beleidstheorie, onder meer verwoord in de memorie van toelichting op de wet en in de toelichting op het wetsvoorstel door de minister in het parlement.

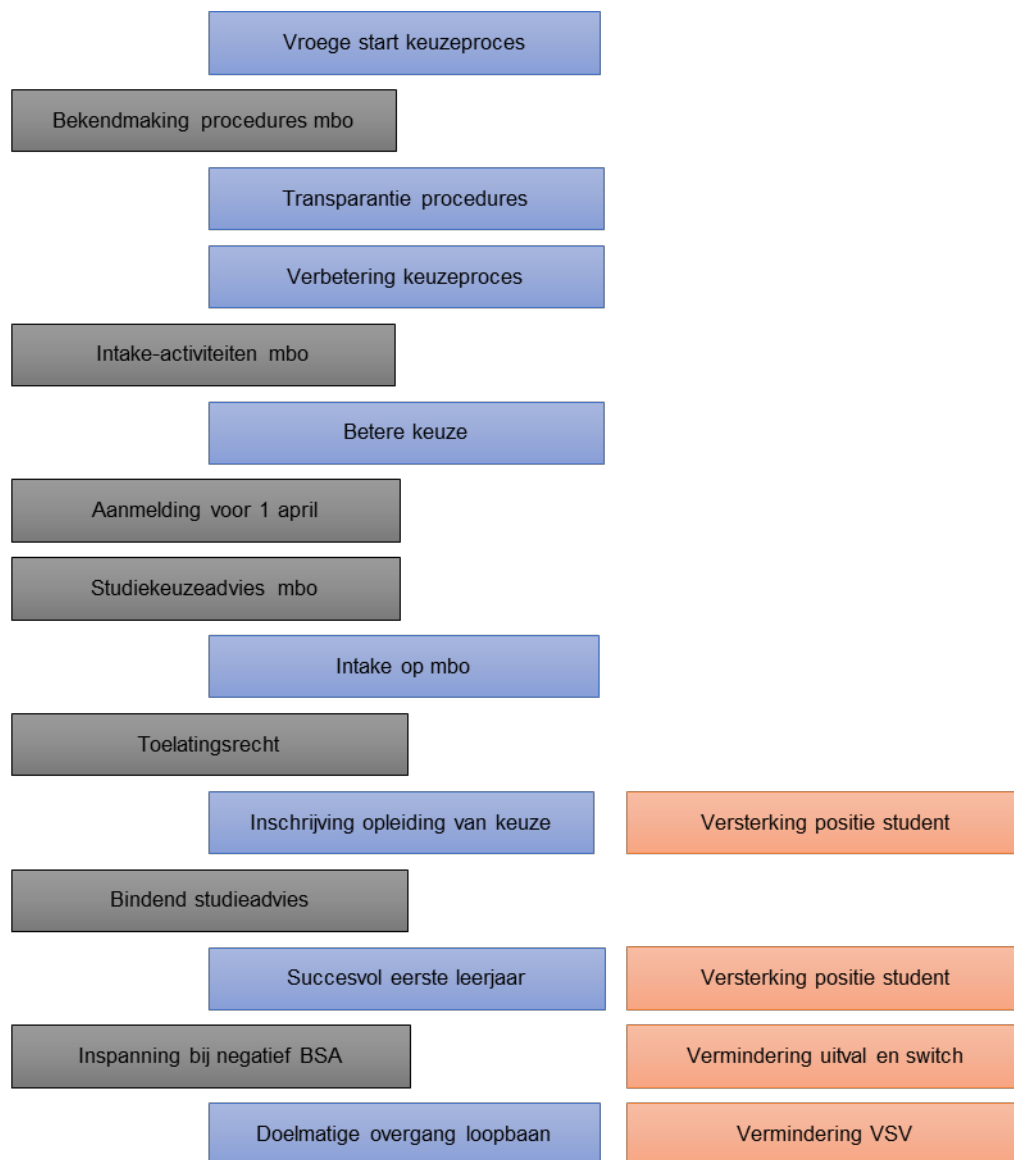
De term effecten wordt voor het conceptueel kader gebruikt in ruime zin: het gaat niet om effecten in de betekenis van bewezen causale verbanden, maar om gevolgen van de wet in beleidstheoretische zin.

Het onderstaande schema is een reconstructie van de beleidstheorie en dient als analysekader in het onderzoek. In het schema staat het proces van de studiekeuze, aanmelding en inschrijving centraal. Het schema loopt door in het eerste jaar van de studie, omdat in die fase ook het BSA aan de orde is. In het schema worden directe en indirecte effecten van de wet en de doelen van de wet aangeduid: directe effecten grijze blokken, indirecte effecten blauwe blokken en outcome (doelen) in de oranje blokken. Het schema gaat uit van de beleidstheorie en is daarom gericht op de beoogde en gewenste effecten en doelen van de wet. In de analyse is ook nadrukkelijk aandacht voor onbeoogde en ongewenste effecten.

Een van de doelen van de wet is de versterking van de positie van de student. In het onderzoek kennen we daaraan twee betekenissen toe:

- Versterking van de positie van de student in enge zin: borging van het recht op toelating, in situaties waarin daarover geschil ontstaat, of in preventieve zin het voorkomen van dergelijke geschilsituaties.
- Versterking van de positie in zijn studieloopbaan in brede zin: beter onderbouwde studiekeuze, betere overgang naar (of binnen) het mbo, minder kwetsbare positie in eerste studiejaar vanwege verkeerde studiekeuze, benoeming van voorwaarden waar school en student aan moeten voldoen, rechten van student in procedures.

Schema: Reconstructie beleidstheorie



Onderzoeksvragen:



In de analyses staan de volgende onderzoeksvragen centraal (volgend uit het analysekader):

- Gebeurt wat in de wet is voorgeschreven of wordt mogelijk gemaakt? (Set 1 directe effecten)
- Gebeurt wat met de wet (impliciet, indirect) wordt beoogd? (Set 2 indirecte effecten)
- Leidt de wet tot de beoogde doelen? (Set 3 outcome)
- Wat is de invloed van context en actoren op het optreden van effecten en outcome? Welke verklarende mechanismen en factoren zijn aan te wijzen voor het optreden van effecten en outcome? (Samenhang en ontwikkeling)

De vragen zijn zo geformuleerd dat ze de beleidstheorie volgen in beoogde en gewenste effecten en doelen (outcome). Daarnaast is ook expliciet onderzocht of er sprake is van onbeoogde en/of ongewenste effecten en outcome. Dat betreft deels onbeoogde effecten waarmee vooraf, bij de invoering van de wet, rekening werd gehouden, zoals toename van het aantal aanmeldingen per persoon of 'oneigenlijk' gebruik van het negatief BSA. Voor een ander deel betreft het vooraf niet verwachte effecten. Met name in de casestudies is daar naar gevraagd.

In het slothoofdstuk van deze rapportage maken we een tussenbalans op over de werking en effecten van de wet aan de hand van het getoonde schema.

1.2 Belangrijkste uitkomsten vorige meting

We vatten kort de belangrijkste uitkomsten van de voorgaande meting samen.

Let op: de uitkomsten geven niet de huidige stand van zaken weer, maar de situatie ten tijde van de vorige meting (2019).

Vroegtijdige aanmelddatum

In de eerste meting werd een stijging van het aantal vroegtijdige aanmeldingen (uiterlijk 1 april) geconstateerd: het percentage vroegtijdige aanmeldingen was in 2018-2019 hoger dan in het jaar daarvoor. Dat gold zowel voor aanmeldingen van vmbo-leerlingen, als voor aanmeldingen in het algemeen. Het percentage vroegtijdige aanmeldingen lag lager dan was verwacht: voor het totaal aantal aanmeldingen (2018-2019) 53 procent, alleen voor de vmbo-leerlingen 59 procent.

Eerste meting: Late aanmelding (na 1 april) doet zich het meest voor bij instromers die vanuit het havo, andere mbo-opleidingen en overige bestemmingen komen, anders dan het vmbo. Late aanmelding leidt meestal ook tot inschrijving.

Aantal aanmeldingen per student

Op basis van de gegevens van de mbo-instellingen en van de enquête onder eerstejaars studenten werd in de eerste meting vastgesteld dat meervoudige aanmelding eerder uitzondering dan regel is. De meerderheid van de studenten (82%) meldt zich maar voor één opleiding aan.

Ervaringen van studenten met de voorbereiding op het vmbo

Voor de eerste meting is een enquête uitgevoerd bij vmbo-scholen. Daaruit bleek dat een groot deel van de vmbo-scholen het programma voor loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB) niet had aangepast naar aanleiding van de wet Vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht. De informatie die de vmbo-scholen geven over aspecten van de nieuwe wet richtte zich met name op de vroegtijdige aanmelddatum en de voorlichtings- en intakeactiviteiten van de mbo-school. Vmbo-scholen bleken minder vaak goed op de hoogte van het studiekeuzeadvies, bindend studieadvies en procedures rondom toelating. Dat is terug te zien in het lage percentage studenten (afkomstig uit het vmbo) die in de studentenenquête van dat jaar zegden daarover geïnformeerd te zijn.

Informatievoorziening door mbo-instellingen

In 2018, relatief kort na invoering van de wet, is een analyse uitgevoerd van de informatievoorziening door mbo-instellingen. Daaruit bleek dat op de meeste websites van de mbo-instellingen het toelatingsbeleid en -procedures worden gepubliceerd. Met name de informatie over het studiekeuzeadvies en de opleidingen met numerus fixus en aanvullende toelatingseisen bleek echter niet altijd voldoende duidelijk. De verwachting werd uitgesproken dat de implementatie van dit aspect van de wet verder zou verbeteren naar mate instellingen meer kennis en ervaring opdoen.

Ervaringen van studenten met de informatievoorziening door de mbo-school

Uit de uitgevoerde studentenenquête bleek dat studenten meestal veel of alle informatie kunnen vinden die ze nodig hebben voor aanmelding bij de mbo-opleiding. Minder goed toegankelijk, volledig en correct was de informatie van mbo-instellingen over het recht op een studiekeuzeadvies en de toelatingsprocedures voor opleidingen met numerus fixus of aanvullende toelatingseisen. Veel studenten bleken niet goed op de hoogte van een numerus fixus bij hun opleiding.

Intake

In de eerste meting bleek dat veruit de meeste mbo-scholen een verplichte intake hanteren voor nieuwe studenten. Er werd een breed en sterk bewustzijn geconstateerd dat de invoering van het toelatingsrecht de functie van de intake heeft veranderd. Scholen hebben, zo kwam naar voren, hun beleid en procedures hierop aangepast: veelal is sprake van een accentverschuiving waarbij de nadruk van de intake meer komt te liggen op kennismaking en bepaling van eventuele ondersteuningsbehoefte en minder op bespreking van motivatie en geschiktheid.

Tegenover deze ontwikkeling stond dat ook in de bestaande intakeprocedures toetsing van motivatie en geschiktheid van de student nog steeds een rol speelde. Duidelijk was dat scholen soms worstelen met hun verantwoordelijkheid om de student goed te adviseren en het wettelijke recht op toelating van de student.

Ervaringen van studenten met de intake en het studiekeuzeadvies

Formeel kent het toelatingsrecht geen weigeringsgronden gebaseerd op motivatie of geschiktheid. Uit de studentenenquête in de eerste meting bleek dat meer dan de helft van de studenten de intake heeft ervaren als een kennismaking, maar ook als een beslissend gesprek over de toelating tot de opleiding. Zestig procent van de studenten gaf aan dat – volgens hen - het doel van de intake (ook) was om te besluiten of de student toegelaten werd tot de opleiding. In veruit de meeste gevallen had het feit dat de intake vaak ook over toelating tot de opleiding gaat geen negatieve consequenties. Negatieve advisering komt per opleidingsteam maar in kleine aantallen voor. De meeste studenten waren tevreden over de intake die ze hadden gehad.

Van alle eerstejaars studenten had elf procent gebruik gemaakt van het recht op een studiekeuzeadvies. Minder dan de helft van de studenten afkomstig van het vmbo kende het recht op een studiekeuzeadvies.

Bindend studieadvies

Het onderzoek naar het bindend studieadvies liep in de eerste meting tegen belemmeringen aan. Zo bleken de meeste mbo-instellingen geen actieve centrale registratie te hebben van het (negatief) bindend studieadvies. De gegevens die een aantal voor het onderzoek geselecteerde mbo-instellingen konden leveren, gaven geen betrouwbaar inzicht in het aantal negatieve adviezen. Uit de casestudies kwam naar voren dat, na de invoering van het BSA, bijna alle opleidingsteams zijn begonnen met de voorbereidingen of de uitvoering van het BSA. Zowel op beleidsniveau als op het niveau van de uitvoering is het BSA breed opgepakt en in uitvoering genomen. Geconstateerd werd echter dat het nog te vroeg in de implementatie van het BSA was om al in 2019 goed zicht te kunnen krijgen op aantallen en achtergronden van het negatief BSA.

Tegelijkertijd werd duidelijk, dat in het eerste jaar dat het BSA verplicht was (entree uitgezonderd), de implementatie nog veel vraagtekens kende.

Op de eerste plaats werd de verplichting om een BSA af te geven in het eerste jaar binnen de mbo-instellingen niet altijd als een toegevoegde waarde beschouwd. Tegenover kritische geluiden stonden meer positieve signalen van opleidingsteams die aangaven dat de BSA-procedure hen juist helpt om het traject van begeleiding, voortgangsbewaking en beoordeling in het eerste jaar te verbeteren.

Op de tweede plaats was er op veel plekken weerstand tegen de – wat genoemd werd – administratieve last die de BSA-procedure met zich meebrengt. In de discussie om de administratieve aspecten van de BSA-regeling gaat het niet alleen om de extra belasting die men ervaart door het invullen van formulieren of het opstellen van schriftelijke adviezen. Er wordt ook een meer principieel punt naar voren gebracht: niet iedereen is ervan overtuigd dat de formalisering van het studieadvies een goede keuze is.

Op de derde plaats tenslotte waren er nog veel vragen en onduidelijkheden over hoe de verplichte BSA-regeling precies uitgevoerd moest worden. Veel van de vragen en onduidelijkheden typeren vooral de fase waarin het BSA in het mbo zich op dat moment bevond, namelijk in een vroeg stadium van implementatie.

1.3 Meting 2020-2021

Om zowel een representatief beeld als voldoende verklarende diepgang te bereiken, is gekozen voor een *mixed-methods* benadering met een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden. In mei 2020 is in overleg tussen NRO, OCW, onderzoekers en een vertegenwoordiging van de begeleidingscommissie besloten om de onderzoeksopzet aan te passen. De belangrijkste aanleidingen waren de tegenvallende respons in de studentenenquête en in het onderzoek naar het bindend studieadvies. De aanpassingen betroffen onder meer een andere opzet van casestudies, een andere wijze van dataverzameling bij de selectie van mbo-instellingen en toevoeging van twee landelijke enquêtes onder studenten. Inhoudelijk werd met name het onderzoek naar het bindend studieadvies (BSA) anders ingericht.

Hieronder volgt een kort en puntsgewijs overzicht van de verschillende onderdelen van deze meting.

- Enquête studenten, eerstejaars studiejaar 2020-2021, thema aanmelding en inschrijving.
- Enquête studenten, eerstejaars studiejaar 2019-2020, thema bindend studieadvies.
Beide enquêtes zijn uitgevoerd begin 2021. Via DUO zijn tweemaal 50.000 studenten benaderd voor een online-enquête. De respons op beide enquêtes is, volgens verwachting, ongeveer tien procent. De beide enquêtes geven een landelijk representatief beeld.
- Enquête mbo-instellingen en enquête opleidingsteams.
Enquêtes zijn uitgevoerd volgens plan eind 2020 en begin 2021.
- Opvraag registerdata bij DUO.
Datalevering eind mei, begin juni 2021.
- Casestudies bij acht instellingen.
De casestudies waren in deze ronde geheel gericht op het BSA. Vooraf is nagegaan wat het beleid van de instellingen is, om te borgen dat er een zekere spreiding naar beleidskeuzes binnen de selectie van mbo-instellingen bestaat.
- Data-opvraag mbo-instellingen.
De opvraag van de data was gekoppeld aan de casestudies.
- Onderzoek opleidingen met numerus fixus.
Datalevering door DUO en inventarisatie bij alle mbo-instellingen.

De coronasituatie heeft geen grote impact gehad op het proces van de dataverzameling, maar speelt wel een grote rol in de inhoudelijke uitkomsten van het onderzoek.

1.4 Rapportage

Vanwege de brede thematiek van het onderzoek en de omvang van de verzamelde data en informatie is ervoor gekozen om de tussenrapportage 2021 te splitsen in twee delen, namelijk een basisrapport en een samenvattend rapport.

Het basisrapport omvat een uitgebreide verantwoording van de dataverzameling en zes inhoudelijke hoofdstukken, waarin de onderzoeksuitkomsten worden gepresenteerd. Het rapport geeft uitgebreide en gedetailleerd informatie over de onderzoeksthema's. Door de omvang van het basisrapport is het echter minder geschikt voor wie de belangrijkste uitkomsten en conclusies van het onderzoek wil lezen. Daarom is ervoor gekozen om een zelfstandig leesbaar, samenvattend rapport te maken, waarin de belangrijkste uitkomsten worden getoond en conclusies zijn opgenomen. In deze samenvattende rapportage is geen uitgebreide empirische onderbouwing opgenomen, maar wordt voor de onderbouwing verwezen naar het basisrapport.

Leeswijzer

Het samenvattend rapport volgt de opbouw van het basisrapport. De volgende thema's worden behandeld:

- Aanmeldingen en inschrijvingen: over de vroegtijdige aanmelddatum, het aantal aanmeldingen per student, de verhouding tussen aanmeldingen en inschrijvingen en over de vervolgloupaan (basisrapport hoofdstuk 2, samenvattend rapport hoofdstuk 2).
- Van aanmelding tot inschrijving: over de procedure van toelating, het studiekeuzeadvies, de intake en het toelatingsrecht, zowel vanuit het perspectief van de instellingen als vanuit het perspectief van studenten (basisrapport hoofdstukken 3-4, samenvattend rapport hoofdstuk 3).

- Opleidingen met numerus fixus: over het aantal opleidingen per instelling waarvoor een numerus fixus geldt, redenen en procedures, verhouding tussen aanmeldingen, beschikbare plaatsen en inschrijvingen en studentenervaringen (basisrapport hoofdstuk 5, samenvattend rapport hoofdstuk 4).
- Bindend studieadvies: over de toepassing van het BSA binnen de mbo-instellingen, de voortgangsgesprekken en waarschuwing, het negatief BSA, ook hier vanuit instellings- en studentenperspectief (basisrapport hoofdstuk 6-7, samenvattend rapport hoofdstuk 5).

Uitvoering onderzoek

Het meerjarige monitoring- en evaluatieonderzoek wordt gefinancierd door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO). Het onderzoek wordt uitgevoerd door een consortium bestaande uit onderzoekers van KBA Nijmegen, ECBO en de Vrije Universiteit. Meer informatie over het onderzoek en de eerdere publicaties zijn te vinden op de website van NRO, zie: <https://www.nro.nl/evaluatie-en-monitoring-wet-vroegtijdige-aanmelddatum-en-toelatingsrecht-mbo/>.

2 Aanmeldingen en inschrijvingen

In dit hoofdstuk staan aanmeldingen en inschrijvingen centraal. Op basis van data van DUO (over inschrijvingen) en data van zes mbo-instellingen (over aanmeldingen en inschrijvingen) wordt geanalyseerd wat de impact is van onderdelen van de wet:

- De vroegtijdige aanmelddatum moest ervoor zorgen dat meer studenten zich uiterlijk op 1 april aanmelden, zodat er meer tijd is voor scholen om aankomende studenten te ontvangen in oriëntatie- en kennismakingsbijeenkomsten.
- Indirect zou de vroegtijdige aanmelddatum moeten bijdragen aan een betere studiekeuze van de student en aan een afname van uitval en wisseling in het eerste jaar van de opleiding.
- Voorafgaand werd rekening gehouden met een toename van het aantal aanmeldingen per student. Om het recht op toelating te behouden zouden studenten zich voor de zekerheid bij meerdere opleidingen kunnen gaan aanmelden.

Voor een uitgebreidere weergave van de onderzoeksuitkomsten verwijzen we naar hoofdstuk 2 van het basisrapport. De verantwoording van de dataverzameling en toelichting op de analyses zijn opgenomen in hoofdstuk 1 van het basisrapport.

2.1 Coronajaar

De uitbraak van de coronapandemie en de maatregelen als gevolg daarvan hebben een grote impact gehad op de aanmeldingen en inschrijvingen voor het studiejaar 2020-2021. Zowel het aantal aanmeldingen als het aantal inschrijvingen in het mbo daalde (Tabel 2.1).

Tabel 2.1 – Coronajaar in cijfers; inschrijvingen, aanmeldingen en 'effectindicatoren'

Kenmerk	2019-2020	Coronajaar (2020-2021)
Inschrijvingen (landelijk)	241.259	235.603
Aanmeldingen (zes mbo-instellingen) *	113.300	94.483
Vroegtijdige aanmeldingen (zes mbo-instellingen, %) *	53,2	65,6
Gemiddeld aantal aanmeldingen per persoon*	1,43	1,36
	'Effectindicatoren'	
VSV (%) **	5,3	4,5
Switch (%) **	21	20
Uitval (%) **	8	7

* Gebaseerd op data afkomstig van zes mbo-instellingen.

** Vergelijking op de onderwijspositie na 1 jaar, tussen de groep studenten gestart in 2018-2019 en 2019-2020.

De daling van het aantal inschrijvingen is vrijwel geheel toe te schrijven aan de afname van BBL-inschrijvingen. Deze namen met ruim 5.000 af. Ook de inschrijvingen in de entreeopleidingen daalde, zowel in de BOL als BBL. De daling houdt direct verband met de, tijdens de coronaperiode, verslechterde arbeidsmarkt in sommige sectoren. Dat trof met name de BBL-instroom. Daarnaast daalde het aantal voortijdig schoolverlaters en (in mindere mate) het aantal uitvallers en switchers in het eerste jaar. Door de arbeidsmarktsituatie in coronatijd blijven studenten langer

een opleiding volgen of doen zij noodgedwongen langer over hun opleiding. Ook dat draagt bij aan een daling van het aantal aanmeldingen en (her)inschrijvingen.

Na de invoering van de vroegtijdige aanmelddatum steeg het percentage vroegtijdige aanmeldingen elk jaar licht. In 2020-2021 is het aandeel vroegtijdige aanmeldingen fors gestegen, van 52,3% in 2019-2020 naar 65,6% in 2020-2021. De oorzaak van de stijging is waarschijnlijk de verschuiving van de aanmelddatum vanwege de coronamaatregelen, van 1 april naar 1 mei.

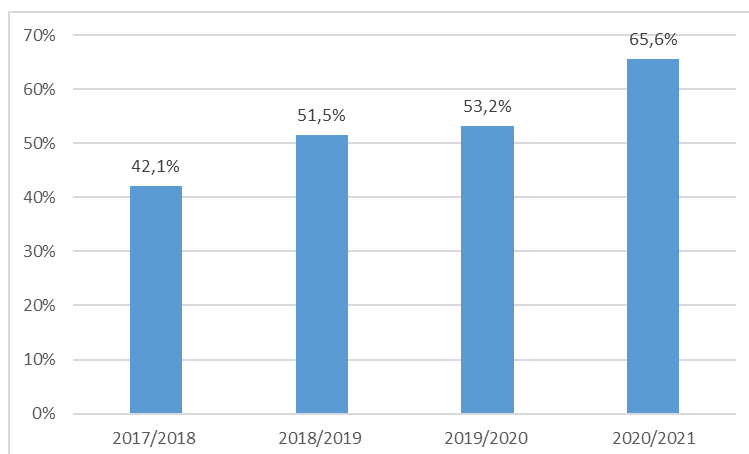
Hoewel het percentage zeer late aanmeldingen nog steeds afnam en zeer vroege aanmeldingen nog steeds steeg, meldden zich over de hele linie meer studenten aan na de aanmelddatum. Vanwege de coronapandemie was de aanmelddatum in 2020 verschoven van 1 april naar 1 mei. De toename van het percentage late aanmeldingen is mogelijk ook een verklaring voor het feit dat studenten zich minder vaak voor meerdere opleidingen aanmeldden. Het gemiddelde aantal aanmeldingen per student daalde van 1,42 naar 1,36.

Wat betreft de aanmeldingen en inschrijvingen betekende het coronajaar een duidelijke trendbreuk met de ontwikkelingen van de voorgaande jaren. Na jaren van (lichte) stijging daalde het aantal aanmeldingen en inschrijvingen. Dat geldt ook voor het percentage voortijdig schoolverlaten, dat sterk afnam.

2.2 Vroegtijdige aanmelding

Het percentage studenten dat zich vroegtijdig aanmeldt, dat wil zeggen voor of op de aanmelddatum van 1 mei (in 2020), lag op 65,6 procent (Figuur 2.1). Dat is, zoals gezegd, veel hoger dan in het voorgaande jaar, waarschijnlijk als gevolg van de verschuiving van de aanmelddatum naar 1 mei.

Figuur 2.1 – Percentage vroegtijdige aanmeldingen per studiejaar



(N=432.761, bron: data mbo-instellingen)

Direct na de invoering van de vroegtijdige aanmelddatum in 2017 steeg het percentage tot boven de vijftig procent, bij de studenten afkomstig uit het vmbo zelfs tot boven de zeventig procent.² In het jaar daarna (2019-2020) vlakke de stijging af. Het aandeel studenten dat zich vroegtijdig aanmeldt, lijkt zich te stabiliseren. De toename in 2020-2021 door de verschuiving van de datum vertekent het beeld. Op 1 april van dat jaar lag het percentage aanmeldingen ongeveer op het niveau van de twee jaren daarvoor, namelijk op 51,6 procent.

De stabilisatie van het percentage vroegtijdige aanmeldingen is grotendeels te verklaren uit het feit dat verschillende categorieën aanmelders ook een verschillend aanmeldgedrag hebben. Zo melden studenten die rechtstreeks afkomstig zijn uit het voortgezet onderwijs, meestal uit het vmbo, zich het vaakst vroegtijdig aan. Twee derde van de vmbo'ers heeft een vroegtijdige aanmelding, met kleine verschillen per leerweg in het vmbo. In het coronajaar 2020-2021 lag het percentage vroegtijdige aanmeldingen bij de vmbo'ers zelfs op 81 procent.³

Dat ligt anders bij de aanmelders die afkomstig zijn uit het mbo (zelfde mbo-instelling of andere mbo-instelling) en ook voor de aanmelders die in het voorgaande jaar geen onderwijs volgden. Van deze categorieën meldt zich maar een derde vroegtijdig aan (in 2020-2021 was dat 44%)⁴. Het hoge percentage late aanmelders is te verklaren uit het feit dat veel van de mbo'ers die wisselen van opleiding of school of die doorstromen naar een vervolgopleiding, dat vaak pas relatief laat in het studiejaar doen. Dat komt onder meer omdat ze pas aan het eind van het jaar weten of ze hun diploma hebben behaald en kunnen doorstromen. Bovendien is de landelijke aanmelddatum niet van toepassing op studenten die in hun vorige mbo-opleiding een negatief BSA ontvingen. Tot de laatste categorie, geen opleiding in voorgaande jaar, behoren vooral ook werkenden die een BBL-opleiding gaan volgen. Voor hen heeft de vroegtijdige aanmelddatum minder betekenis, omdat zij zich melden wanneer de werksituatie het vraagt of toelaat. Voor het schooljaar 2020-2021 meldden 48 procent van deze groep zich vroegtijdig, dat wil zeggen uiterlijk 1 mei, aan.⁵

Sinds de invoering van de wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht is een forse toename zichtbaar van de zeer vroege aanmeldingen, dat wil zeggen in de periode oktober-december voorafgaand aan het studiejaar. Het percentage zeer vroege aanmeldingen steeg van zeven naar vijftien procent. Met name voor opleidingen waar een beperkt aantal plaatsen beschikbaar is (numerus fixus) geldt dat de volgorde van aanmelding bepalend is voor de kans op inschrijving (zie hoofdstuk 4).

Zowel uit de enquête onder teammanagers in het mbo, als uit de loopbaancijfers (uitval, switch, VSV) blijkt dat late inschrijving (na de vroegtijdige aanmelddatum) meestal geen gevolgen heeft voor de inschrijving. Het kan zijn dat studenten door de late aanmelding voorlichting- of kennis-makingsbijeenkomsten missen, maar dat leidt er zelden toe dat een student niet ingeschreven wordt.

Studenten die zich vroegtijdig aanmelden stoppen minder vaak met hun opleiding. Het percentage uitval in het eerste jaar mbo ligt lager dan bij late aanmelders, maar de verschillen zijn klein. Bovendien lijken de verschillen eerder te verklaren uit de herkomstsituatie van de student, dan

2 Basisrapport, paragraaf 2.3.3.

3 Idem.

4 Idem.

5 Idem.

uit het tijdstip van aanmelding. Zo is bekend dat studenten die binnen het mbo van school wisselen een veel hogere kans hebben op uitval en voortijdig schoolverlaten.

In het coronajaar daalde het percentage voortijdig schoolverlaters sterk. Dat gold voor alle leerjaren. De daling betekende een trendbreuk met de jaren daarvoor, die een geleidelijk stijging lieten zien. In het onderzoek kijken we of er sinds de invoering van de wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht veranderingen zichtbaar zijn in bepaalde 'loopbaanindicatoren', overigens zonder daarmee een directe, causale relatie te veronderstellen. De loopbaanindicatoren zijn van veel factoren afhankelijk.⁶

- Het percentage voortijdig schoolverlaten nam sinds de invoering toe, maar daalde sterk in het coronajaar 2020-2021.⁷
- Het percentage uitval (staken opleiding) in het eerste jaar mbo daalde sinds de invoering van de wet alleen voor niveau-1, verder bleef het percentage stabiel. Het coronajaar laat een daling zien, maar minder duidelijk als bij het voortijdig schoolverlaten.⁸
- Het percentage switch in het eerste jaar mbo bleef nagenoeg gelijk. Er is een daling zichtbaar bij de opleidingen op niveau 2 en 3. Op niveau 1 en 4 blijft het percentage gelijk.⁹

Conclusie

De introductie van de vroegtijdige aanmelddatum heeft geleid tot een toename van vroegtijdige aanmeldingen. Iets meer dan de helft van de studenten meldt zich vroegtijdig aan. Het lijkt niet aannemelijk dat het percentage vroegtijdige aanmeldingen in de toekomst nog veel verder zal stijgen, omdat de latere aanmelding vooral ontstaat door de specifieke situatie van een groot deel van de aanmelders, namelijk opleidingswisselaars in het mbo en werkenden en niet-werkenden. In de praktijk heeft late aanmelding zelden consequenties voor de inschrijving. Zowel studenten als opleidingsmanagers geven aan dat ook studenten die zich na de vroegtijdige aanmelddatum aanmelden in veruit de meeste gevallen ingeschreven worden.

Vooralsnog is er geen positief effecten van de vroegtijdig aanmelddatum zichtbaar op de percentages uitval, switch en voortijdig schoolverlaten in het eerste jaar mbo. De coronapandemie heeft een grote impact gehad op zowel de aanmelding als op de loopbaanindicatoren (uitval, switch, VSV). Daardoor wordt het zicht ontnomen op de – waarschijnlijk meer geleidelijke - effecten die van de wet worden verwacht.

De toename van het percentage zeer vroegtijdige aanmeldingen, vaak al in oktober of november, roept vragen op over de mate waarin studenten die zich zo vroeg aanmelden voldoende geïnformeerd zijn en een onderbouwde keuze kunnen maken. Omdat zij zich zo vroeg moeten aanmelden, missen zij op dat moment mogelijk nog een deel van de informatie die hen kan helpen een goede keuze te maken. Dat geldt zowel voor het LOB-programma dat zij in het vmbo krijgen aangeboden, als voor de informatievoorziening door de mbo-instellingen. In de hoofdstukken hierna over de aanmeld- en inschrijfprocedure en over de opleidingen met numerus fixus komen we hierop terug. Het blijkt dat een deel van de studenten slecht op de hoogte is van procedures en het verloop daarvan.

6 Zie hoofdstuk 1: reconstructie beleidstheorie.

7 Basisrapport, paragraaf 2.5.4.

8 Idem.

9 Idem.

2.3 Aantal aanmeldingen per student

Veruit de meeste studenten melden zich aan voor één opleiding en dus bij één mbo-instelling. Uit de gegevens van de onderzochte mbo-instellingen blijkt dat 73 procent van de studenten zich voor één opleiding aanmeldt. Volgens de studenten zelf ligt het percentage nog hoger, op 83 procent.¹⁰ Gemiddeld meldt een student zich voor 1,43 opleidingen aan (2019-2020, Tabel 2.2).

Tabel 2.2 – Gemiddeld aantal aanmelding per student, verdeeld naar de categorie ‘vroegtijdige’ en ‘niet vroegtijdige’ aanmelders, over vier schooljaren

	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Niet vroegtijdig	1,42 (N=37.681)	1,33 (N=34.683)	1,30 (N=33.852)	1,21 (N=22.545)
Vroegtijdig	1,57 (N=36.893)	1,53 (N=44.094)	1,53 (N=45.348)	1,43 (N=46.977)
Totaal	1,50 (N=74.574)	1,44 (N=78.777)	1,43 (N=79.200)	1,36 (N=69522)

(N= zie tabel (staat voor het aantal studenten), bron: data mbo-instellingen)

Zoals besproken daalde het gemiddelde in het coronajaar 2020-2021 sterk, maar ook in de voorgaande jaren was al een lichte daling te zien. Studenten die zich vroegtijdig aanmelden kiezen vaker voor aanmelding bij meerdere opleidingen.

Studenten die kiezen voor aanmelding bij meerdere opleidingen doen dat meestal bij twee opleidingen. Meestal kiezen zij voor twee verwante opleidingen binnen een mbo-domein, maar dat geldt niet voor alle domeinen.

Conclusie

De invoering van het toelatingsrecht heeft er niet toe geleid dat meer studenten zich voor twee of meer opleidingen zijn gaan aanmelden. Vooraf was het de vraag of studenten voor meervoudige aanmelding zouden gaan kiezen om hun recht op toelating ‘zeker te stellen’. Het toelatingsrecht werd verbonden met de vroegtijdig aanmelding: als je vroegtijdig aanmeldt, heb je recht op toelating. Die redenering blijkt noch juridisch, noch in de praktijk te kloppen. Late aanmelding heeft niet of nauwelijks gevolgen voor de inschrijving.

2.4 Aanmelding en inschrijving

Niet alle aanmeldingen leiden tot een inschrijving. Dat is natuurlijk deels een gevolg van de meervoudige aanmeldingen. Als het gemiddeld aantal opleidingen waarvoor een student zich aanmeldt op 1,43 ligt, dan leidt logischerwijs bijna een derde van de aanmeldingen niet tot inschrijving. In werkelijkheid ligt dat percentage nog iets hoger, want niet alle *aanmelders* schrijven zich uiteindelijk in voor een mbo-opleiding. Aanmelders die afkomstig zijn uit het vmbo zijn vaak nog jonger dan 18 jaar en dus leerplichtig. Voor hen is niet-inschrijven meestal geen optie. Ook vroegtijdig schoolverlaters (tot 23 jaar) zijn nog kwalificatieplichtig. Dat geldt echter niet voor de vaak oudere aanmelders die zich aanmelden vanuit werk of die werkzoekend of herintreder zijn. Bij hen leidt aanmelding vaker niet tot inschrijving.

¹⁰ Basisrapport, paragraaf 2.2.1.

2.5 Specifieke onderwijsloopbanen

Uit de eerste meting in dit onderzoek in 2019 bleek dat er bij opleidingsmanagers en beleidsmedewerkers in het mbo zorg bestaat over de toename in bepaalde 'risicovolle' overgangen in de onderwijsloopbaan. Met name worden genoemd de overstap van mbo-2 naar mbo-4 en in het bijzonder de overstap van vmbo-kader naar mbo-4. Ook in deze meting uiten opleidingsmanagers daarover weer hun zorgen. Zij zien meer problemen ontstaan nu steeds meer studenten, afkomstig van vmbo-kader, zich inschrijven voor een opleiding op mbo-niveau 4. Daarbij wordt ook het verband gelegd met het toelatingsrecht dat is ingevoerd: dat geeft studenten het recht op toelating en maakt het voor mbo-instellingen moeilijk om te voorkomen dat een student zich inschrijft bij wie men twijfelt over de slagingskans.

Feitelijk blijkt er inderdaad sprake van een sterke toename van de doorstroom van vmbo-kader naar mbo-4. Daarbij moet worden aangetekend dat de toename al was ingezet voordat het toelatingsrecht werd ingevoerd. Tussen 2016-2017 en 2020-2021 steeg de doorstroom naar mbo-4 van 38 naar 52 procent.¹¹ Overigens is over de hele linie een groei van het aantal studenten op niveau 4 zichtbaar. Zo nam ook de doorstroom van niveau 2 naar niveau 4 toe en kiezen instromers van buiten het onderwijs ook vaker voor een niveau 4 opleiding.

Uit de cijfers blijkt niet eenduidig dat de toegenomen doorstroom vanuit vmbo-kader tot veel problemen leidt. Weliswaar steeg aanvankelijk het percentage voortijdig schoolverlaters onder deze groep, maar in 2019-2020 nam het percentage weer af. Het percentage voortijdig schoolverlaten ligt ruim onder de twee procent. Het aandeel vmbo-kader doorstromers dat in het eerste jaar van de opleiding wisselt, ligt hoger dan het gemiddelde voor mbo-niveau 4, namelijk 37 procent tegenover gemiddeld 23 procent.¹² Daar staat tegenover dat de uitval (staken van de opleiding zonder te wisselen) lager ligt dan gemiddeld.

Voor de doorstroom van mbo-2 naar mbo-4 geldt een vergelijkbaar beeld.¹³ Procentueel verdubbelde de doorstroom tussen 2016-2017 en 2020-2021. In absolute aantallen nam de doorstroom echter niet toe. Omdat de studenten uit mbo-2 al een startkwalificatie hebben, is er geen sprake meer van mogelijk voortijdig schoolverlaten. Het percentage switch en uitval van deze groep ligt boven het gemiddelde van mbo-niveau 4. Maar ook hier geldt dat veruit de meeste doorstromers vanuit niveau 2, althans in het eerste jaar mbo, niet stoppen met hun opleiding.

Instromers van buiten het onderwijs die voor niveau 4 kiezen wisselen minder vaak (dan de gemiddelde niveau-4 student) van opleiding, maar vallen wel iets vaker uit in het eerste jaar.

Conclusie

De doorstroom in 'risicovol' geachte overgangen is inderdaad sterk toegenomen in de afgelopen jaren. Die trend was al ingezet voor de invoering van het toelatingsrecht en lijkt daar geen direct gevolg van. Eerder past de toename in de bredere trend in het onderwijs van de keuze voor een zo hoog mogelijk onderwijsniveau, zoals ook binnen het voortgezet onderwijs en in de doorstroom naar hoger onderwijs zichtbaar is.

Het toelatingsrecht speelt wel een rol in het bewustzijn van de professionals die in de praktijk met deze doorstromers te maken hebben. Zij lijken zich meer dan voorheen bewust dat zij de toename in doorstroom niet kunnen of mogen keren, ondanks de risico's die zij zien.

11 Basisrapport, paragraaf 2.6.1.

12 Idem.

13 Basisrapport, paragraaf 2.6.2.

De cijfers laten zien dat veruit de meeste 'risicovolle' doorstromers het goed doen in de mbo-4 opleiding. De zorg dat de doorstroom leidt tot uitval, switch of zelfs voortijdig schoolverlaten is deels terecht, maar geldt slechts voor een kleine minderheid van de groep.

3 Van aanmelding tot inschrijving

In dit hoofdstuk kijken we naar het proces van aanmelding tot inschrijving, waarmee de student te maken krijgt. Dat proces omvat onder meer de informatievoorziening door de mbo-school, de procedure voor toelating, het studiekeuzeadvies en het recht op toelating. De wet heeft in dat proces een aantal punten vastgelegd:

- Mbo-instellingen moeten uiterlijk 1 februari voorafgaand aan het studiejaar bekend maken welke procedures zij hanteren voor toelating. Dat geldt met name als er bijzondere beperkingen voor de toelating gelden zoals een numerus fixus of zogenaamde aanvullende eisen.
- Een student heeft, bij vroegtijdige aanmelding, recht op een studiekeuzeadvies van de mbo-instelling als hij of zij daarvan gebruik wenst te maken.
- Mbo-instellingen kunnen de deelname aan voorlichtings- of kennismakingsactiviteiten die zij organiseren verplicht stellen voor personen die zich voor een opleiding hebben aangemeld.
- Alle drie de maatregelen zijn erop gericht om aankomende studenten (nog) beter te informeren en (daardoor) een beter onderbouwde studiekeuze te laten maken. De maatregelen verplichten de scholen om daaraan bij te dragen.
- Het toelatingsrecht borgt dat elke student, die aan de vooropleidingseisen voldoet, wordt toegelaten tot de opleiding van zijn of haar keuze, bijzondere situaties daargelaten (zoals numerus fixus, aanvullende eisen). Voorheen kwam het voor dat een student wel aan de eisen voldeed om toegelaten te worden, maar dat de opleiding de student toch niet inschreef, bijvoorbeeld vanwege een gebrek aan motivatie, verkeerde studiekeuze of geringe kans op een diploma. Onder de nieuwe wet mag de traditionele intake van nieuwe studenten geen element van selectie meer omvatten. Een van de hoofdvragen in het onderzoek is of het toelatingsrecht goed werkt en of studenten die toelaatbaar zijn ook daadwerkelijk toegelaten worden.

Voor een uitgebreidere weergave van de onderzoeksuitkomsten verwijzen we naar de hoofdstukken 3 en 4 van het basisrapport. De verantwoording van de dataverzameling en toelichting op de analyses zijn opgenomen in hoofdstuk 1 van het basisrapport.

3.1 Coronajaar

Een kwart van de opleidingsmanagers en 39 procent van de beleidsmedewerkers op centraal niveau geven aan dat het toelatingsbeleid en de toelatingsprocedures voor 2020-2021 zijn gewijzigd ten opzichte van vorig studiejaar. De meest genoemde redenen hiervoor hebben te maken met corona (onder andere meer directe plaatsingen, minder intakeactiviteiten, online/telefonische intakegesprekken, uiterste aanmeldingsdatum opgeschoven naar 1 mei). Veelal gaat het om praktische aanpassingen naar aanleiding van de coronamaatregelen. De kern van het beleid is over het algemeen niet gewijzigd.

Circa negen op de tien (89%) studenten is (zeer) tevreden over de intake/kennismakingsactiviteiten die zij hebben gehad.¹⁴ Bij studenten die minder tevreden waren, blijken de coronamaatregelen een belangrijke rol te spelen: zij vonden het niet prettig dat de intake online was, ze konden zo niet goed kennismaken met de school, medestudenten, docenten en/of begeleiders, geplande

¹⁴ Basisrapport, paragraaf 4.3.

activiteiten werden uitgesteld, geannuleerd of verliepen rommelig. Bijna een derde van de studenten (30%) geeft ook aan dat naar hun idee dingen in de intake/kennismakingsactiviteiten anders zijn gegaan vanwege corona. Ook van de opleidingsmanagers geeft meer dan de helft (55%) aan dat er vanwege corona zaken anders zijn gelopen in de procedures/het proces rondom intake/kennismaking.¹⁵

Conclusie

De coronapandemie en -maatregelen hebben evident impact gehad op het aantal en tijdstip van aanmeldingen en op het proces van intake/inschrijving. Toch lijkt het aantal gevallen waarin zaken mis zijn gegaan beperkt. Veruit de meeste studenten zijn tevreden met het verloop van de intake of kennismaking en zeker voor de BOL-studenten geldt dat de inschrijvingen op peil zijn gebleven. Het jaar 2020 was het eerste jaar dat een groot deel van de aanmelding en inschrijving verliep in 'coronatijd'. Instellingen moesten snel omschakelen naar andere, online vormen van voorlichting, kennismaking en intake. Dat lijkt naar omstandigheden goed te zijn verlopen.

3.2 Informatie voor de student

De wetgeving bepaalt dat mbo-instellingen jaarlijks uiterlijk 1 februari hun toelatingsbeleid en -procedures voor het aankomend studiejaar operationaliseren en communiceren naar (potentiële) studenten. Hier blijken de instellingen merendeels aan te voldoen: 92 procent van de beleidsmedewerkers op centraal niveau geeft aan dat 'alle opleidingen' uiterlijk 1 februari hun beleid en procedures bekend hebben gemaakt, 8 procent van de beleidsmedewerkers geeft aan dat dit bij de 'meeste opleidingen' het geval is.¹⁶

De studenten afkomstig uit het voortgezet onderwijs (meest vmbo) geven aan van hun vorige school vooral informatie te hebben gekregen over de vroegtijdige aanmelddatum en (in iets mindere mate) over de intake/kennismaking en voorlichtingsactiviteiten van de mbo-instelling. Een kleiner percentage eerstejaars is geïnformeerd over het studiekeuzeadvies, bindend studieadvies, numerus fixus of aanvullende eisen.

De eerstejaarsstudenten zijn over het algemeen positief over de informatievoorziening door de mbo-instelling. Circa driekwart van de studenten kon bij de mbo-instelling veel tot alle informatie vinden of opvragen.¹⁷ Net als in de vorige meting blijkt met name de website van de mbo-instelling door de meeste studenten te worden benut voor het verkrijgen van de benodigde informatie. Circa de helft tot driekwart van de studenten heeft informatie verkregen over de inhoud van de mbo-opleiding, eisen voor toelating tot de opleiding, open dagen en voorlichting, intake-/kennismakingsactiviteiten en/of de toelatingsprocedure. Minder studenten blijken informatie verkregen te hebben over het studiekeuzeadvies, extra ondersteuning en het bindend studieadvies.

De studenten die weinig tot geen informatie konden vinden of opvragen, misten vooral *concrete en duidelijke* informatie over de opleidingen (bijv. welke vakken, stages, lesdagen, studielast), over aanmelden en inschrijven (bijv. hoe en waar/bij wie moet je je aanmelden, hoe, wanneer en van wie hoor je dat de aanmelding gelukt is) en over wat er van de studenten verwacht wordt en nodig is.

15 Basisrapport, paragraaf 3.2.

16 Basisrapport, paragraaf 3.1.

17 Basisrapport, paragraaf 4.2.

Conclusie

De informatievoorziening voor studenten, zowel vanuit het voortgezet onderwijs als vanuit het mbo richt zich vooral op de inhoud van de opleiding en de eisen en procedure voor aanmelding en toelating. Studenten zijn minder vaak geïnformeerd over onderwerpen als numerus fixus, het studiekeuzeadvies en bindend studieadvies. In hoofdstuk 4 komen we terug op de mate waarin studenten wel of niet goed op de hoogte zijn van procedures en hun rechten daarin.

3.3 De intake

Van de opleidingsmanagers geeft 87 procent aan dat er voor *alle* aankomend studenten een vorm van verplichte intake/kennismaking is.¹⁸ Vier procent van de opleidingen heeft alleen een verplichte intake voor specifieke groepen (bijv. voor directe vmbo-doorstromers basis en kader, studenten uit het praktijkonderwijs of vso, voor studenten van wie het overdrachtdossier aanleiding geeft). De overige acht procent van de opleidingen heeft geen verplichte intake.

Een overgrote meerderheid van de studenten doet ook daadwerkelijk mee aan de (verplichte) intakeactiviteiten. Van de studenten die te maken hadden met een verplichte intake zegt 96 procent daaraan meegedaan te hebben, van de studenten wiens opleiding een vrijwillige intake had, heeft 86 procent daaraan meegedaan.¹⁹ Studenten die niet hebben meegedaan aan de (vrijwillige/verplichte) intake geven merendeels aan dat dit te maken had met de coronamaatregelen (activiteiten werden vanuit school geannuleerd, student had corona of gerelateerde klachten, student zat in quarantaine).

Bij veruit de meeste mbo-instellingen bestaat de gangbare procedure na aanmelding in ieder geval uit een kennismaking en uit contact met (sommige) aankomend studenten over een ondersteuningsbehoefte of andere bijzonderheden. De intake bestond in de meeste gevallen uit één of meer gesprekken. Circa drie kwart van de opleidingsmanagers geeft aan dat met een gesprek of vorm van toetsing (meestal AMN-talentscan, soms Startmeter) wordt nagegaan of de studiekeuze de juiste is.

‘Kennismaking met de opleiding, docenten en mentoren’ wordt door de meeste studenten genoemd als belangrijkste doel van de intake. Ruim één op de vijf studenten geeft aan dat – volgens hen – het belangrijkste doel van de intake was om te bespreken of de opleiding bij de student paste. Nog eens 20 procent van de studenten denkt dat het *belangrijkste* doel is om te besluiten of de student wordt toegelaten tot de opleiding. In de vorige meting noemde 60 procent van de studenten het besluit over toelating als één van de doelen van de intake.²⁰

Negen op de tien studenten is (zeer) tevreden over de intake/kennismakingsactiviteiten die zij hebben gehad. Zij benoemen onder andere de fijne sfeer in het gesprek en dat zij zich op hun gemak voelden, de duidelijke informatie over de opleiding en de goede beantwoording van hun vragen. Bij studenten die minder tevreden waren, blijken de coronamaatregelen een belangrijke rol te spelen: zij vonden het niet prettig dat de intake online was, ze konden zo niet goed

18 Basisrapport, paragraaf 3.2.

19 Basisrapport, paragraaf 4.3.

20 Idem.

kennismaken met de school, medestudenten, docenten en/of begeleiders, geplande activiteiten werden uitgesteld, geannuleerd of verliepen rommelig.

Conclusie

In de rapportage over de vorige meting (2019) werd geconstateerd dat er een verschuiving optreedt in de aard en het doel van de intake. Het accent verschuift van toelating naar kennismaking en ondersteuning. De uitkomsten van deze meting lijken die ontwikkeling te bevestigen. Nog altijd heeft een vijfde van de studenten de ervaring dat de intake draaide om het besluit of de student toegelaten zou worden, maar dat is minder dan in de voorgaande meting. Voor een deel van de studenten, namelijk die zich inschrijven voor opleidingen waarvoor aanvullende eisen gelden, gaat het gesprek ook daadwerkelijk over wel of niet toegelaten worden.

3.4 Het studiekeuzeadvies

Onderdeel van de wet toelatingsrecht vormt het recht op een studiekeuzeadvies voor studenten die zich uiterlijk op 1 april/mei hebben aangemeld en hebben deelgenomen aan eventueel verplichte intake-activiteiten. Voor studiejaar 2020-2021 maakte een overgrote meerderheid van de instellingen en opleidingen informatie over de mogelijkheid om een studiekeuzeadvies te krijgen bekend op de website. Ruim de helft van de instellingen en opleidingen gebruikt (ook) de open dagen om informatie bekend te maken over de mogelijkheid om een studieadvies te krijgen.

De meeste opleidingen geven een studiekeuzeadvies op basis van een test/onderzoek (AMN-talentscan, studie-/beroepskeuzetest) en een gesprek met de student en eventueel ouders. Hier worden meestal adviseurs/begeleiders/deskundigen van het 'studieloopbaanpunt' van de mbo-instelling bij betrokken.

Circa 70 procent van de opleidingsmanagers geeft aan dat geen tot enkele studenten een beroep doen op hun recht op een studieadvies (circa een kwart van de opleidingsmanagers weet niet hoeveel aankomend studenten een beroep hebben gedaan op dat recht).²¹

Van de eerstejaars studenten (studiejaar 2020-2021) geeft ruim een derde (35%) aan een studiekeuzeadvies te hebben gehad.²² In studiejaar 2019-2020 ging het om 11 procent van de studenten. Dat betekent dat in studiejaar 2020-2021 meer studenten een studiekeuzeadvies gehad hebben.

Uit de enquête onder eerstejaars mbo-studenten komt naar voren dat 'slechts' 41 procent van de studenten wist dat zij een studiekeuzeadvies konden krijgen. Zij zijn dit voornamelijk via hun vorige school/opleiding en via de mbo-instelling te weten gekomen. Het percentage studenten dat ervan op de hoogte was dat zij een studiekeuzeadvies konden krijgen, is in vergelijking met voorgaand studiejaar niet toegenomen.

Ongeveer de helft van de studenten geeft aan bij het kiezen van de opleiding geen hulp (nodig) te hebben gehad van de mbo-instelling. De studenten die wél door de mbo-instelling zijn geholpen bij het kiezen van de opleiding hebben merendeels een gesprek gevoerd met een docent. Circa 70 procent van de studenten geeft aan (zeer) tevreden te zijn over de hulp die ze van de mbo-instelling hebben gekregen bij het kiezen van de opleiding die ze nu volgen. Ruim een kwart van

²¹ Basisrapport, paragraaf 3.3.

²² Basisrapport, paragraaf 4.4.

de studenten (27%) heeft het idee dat er dingen minder goed zijn gegaan in de hulp van de school vanwege corona.

Conclusie

Het recht op een studiekeuzeadvies is in 2017 wettelijk ingevoerd. Het doel was om studenten, die nog geen duidelijke keuze voor een mbo-opleiding hadden gemaakt, het recht te bieden op ondersteuning door de mbo-instelling in de vorm van een studiekeuzeadvies. In de eerste meting bleek dat er de nodige verwarring was over het instrument van het studiekeuzeadvies. Zowel bij mbo-instellingen als bij studenten was niet duidelijk wat het studiekeuzeadvies zou moeten inhouden en hoe en wanneer het ingezet moest worden.

Nog altijd lijkt het instrument 'recht op studiekeuzeadvies' niet optimaal te werken zoals bedoeld. Zo geeft de helft van de mbo-instellingen aan dat alle studenten tijdens of na hun intake/kennisgeving een studiekeuzeadvies krijgen. Van de studenten is minder dan de helft op de hoogte van het recht op een studiekeuzeadvies en maakt een derde ervan gebruik (inclusief de 'verplichte' deelname bij instellingen die het voor alle studenten organiseren).

Daar staat tegenover dat studenten die hulp nodig hebben bij hun studiekeuze die hulp ook krijgen van de mbo-instellingen en daar in meerderheid ook tevreden over zijn.

De meerwaarde van het recht op studiekeuze lijkt beperkt, omdat het te weinig bekend is en omdat studenten ook zonder dat recht de ondersteuning vinden die zij nodig hebben.

3.5 Recht op toelating

Studenten worden in principe toegelaten – ofwel hebben toelatingsrecht – tot de mbo-opleiding van hun keuze als ze voldoen aan de vooropleidingseisen. Een derde van de opleidingsmanagers zegt vanwege het toelatingsrecht studenten in studiejaar 2020-2021 te hebben toegelaten, die zonder de wet toelatingsrecht niet toegelaten zouden worden.²³ De zorgen spitsen zich toe op specifieke doelgroepen en situaties, zoals bij studenten die formeel recht op toelating hebben, maar waarvan men zich afvraagt of toelating wel in het belang van de student is. Denk aan de doorstromers entree naar mbo-niveau 2, mbo-niveau 2 naar mbo-niveau 4 en instromers vmbo-kader naar mbo-niveau 4.

De helft van de studenten is bekend met het toelatingsrecht en weet ook wat dit inhoudt, 27 procent is er wel mee bekend, maar weet niet precies wat het inhoudt en 21 procent is helemaal niet bekend met het toelatingsrecht.²⁴ Hoewel het in de vorige meting van het onderzoek niet op dezelfde manier is gemeten bij studenten, lijkt er toch sprake van een toename van de bekendheid: destijds gaf 31 procent van de eerstejaars studenten afkomstig uit het vmbo aan bekend te zijn met het toelatingsrecht.

Conclusie

Het expliciet weigeren om studenten, die wel toelaatbaar zijn, in te schrijven in een opleiding komt heel weinig voor, weten we uit eerder onderzoek. Het lijkt erop dat de invoering van het toelatingsrecht het bewustzijn bij (professionals binnen) de mbo-instellingen heeft versterkt dat toelaatbare studenten niet geweigerd kunnen worden.

²³ Basisrapport, paragraaf 3.4.

²⁴ Basisrapport, paragraaf 4.5.

Hoewel de bekendheid van het toelatingsrecht onder studenten sterk lijkt te zijn gestegen is nog altijd bij de helft van de studenten het toelatingsrecht niet of niet goed bekend. Dat roept de vraag op of zij zich, in situaties waarin dat nodig is, voldoende realiseren dat zij recht op toelating hebben. In de volgende paragraaf kijken we specifiek naar een dergelijke situatie, namelijk wanneer een toelaatbare student het advies van de opleiding krijgt om niet te starten.

3.6 Advies bij de intake

Negen op de tien opleidingsmanagers heeft voor studiejaar 2020-2021 één of meer toelaatbare studenten bij de intake het advies gegeven om een andere opleiding te gaan volgen. Volgens bijna de helft van de opleidingsmanagers wordt het advies in (vrijwel) alle gevallen door de instromende student opgevolgd.²⁵

In de enquête is aan de eerstejaars studenten gevraagd of ze bij aanmelding voor hun opleiding advies gehad hebben van de school om wel of niet met deze opleiding te starten: 54 procent van de studenten heeft geen advies gekregen, 45 procent kreeg het advies om wel met de opleiding te starten en 1 procent kreeg het advies om niet met de opleiding te starten (maar is toch begonnen).²⁶ Redenen voor een negatief advies waren volgens de student; niveau student te laag om de opleiding succesvol te doorlopen en af te ronden, niveau student te hoog voor de gekozen opleiding, opleiding past niet bij de student (eigenschappen, kenmerken, leeftijd, medische redenen).

Op basis van de studentenenquête is een reconstructie gemaakt van het aantal keren dat een negatief advies voorkomt (volgens de studenten). Daarbij moet worden opgemerkt dat de reconstructie alleen betrekking heeft op studenten die ondanks een negatief advies toch in het mbo gestart zijn. Personen die na een negatief advies niet gestart zijn in het mbo zijn hiermee niet in beeld. Het is onbekend hoe vaak dat voorkomt.

Van de studenten die wel in het mbo starten, heeft het overgrote deel zich voor één opleiding aangemeld en is daarmee ook gestart, met geen of een positief advies.

Een klein deel van de studenten start niet in de opleiding van eerste keuze, meestal omdat zij zichzelf bedenken en toch wat anders willen gaan doen. Een klein deel kiest voor een andere opleiding omdat zij niet zijn toegelaten vanwege het niet voldoen aan aanvullende eisen of vooropleidingseisen, of vanwege numerus fixus.

Blijft over een zeer klein percentage (1,4% van alle nieuwe studenten) dat aangeeft een negatief advies te hebben gehad bij de intake of kennismaking. Zij kregen het advies niet te starten, hoewel zij toelaatbaar waren tot de opleiding. In het totaal gaat het naar schatting om 3.000-3.500 studenten per jaar. Studenten die een negatief advies krijgen, blijken in de meeste gevallen het advies niet op te volgen. Bijna 80 procent is toch gestart met de opleiding.

Conclusie

Expliciete weigering van in principe toelaatbare studenten komt, voor zover bekend, zelden voor in het mbo. De invoering van het toelatingsrecht lijkt dat, in elk geval bij de professionals in het mbo, verder te beperken. Instellingen hebben vanzelfsprekend wel de mogelijkheid om studenten te adviseren over hun opleidingskeuze. Een belangrijke vraag in het onderzoek is of de

²⁵ Basisrapport, paragraaf 3.2.

²⁶ Basisrapport, paragraaf 4.5.

professionals in het mbo en de studenten zich voldoende realiseren dat het advies niet verplichtend of dingend is. De enquête onder opleidingsmanagers lijkt dat, voor wat betreft de mbo-professionals, te bevestigen: zij zien dat zij studenten toelaten die zij eigenlijk (zouden) adviseren om niet te starten.

De vraag is of studenten zich voldoende bewust zijn van hun recht om het advies te negeren. Het feit dat de helft van de studenten onvoldoende op de hoogte is van dat recht baart zorgen. Tegelijkertijd laat de reconstructie van de negatieve adviezen zien dat, anders dan wat de opleidingsmanagers denken, het merendeel van de studenten een negatief startadvies niet opvolgt en toch start met de opleiding van hun keuze. Of dat goed of slecht uitpakt voor hen is niet bekend, maar het lijkt er wel op te wijzen dat het advies meestal als niet verplichtend wordt ervaren.

4 Opleidingen met numerus fixus

Voor de meeste mbo-opleidingen geldt geen landelijke numerus fixus. Dat wordt per instelling bepaald. De mbo-instelling kan ervoor kiezen een beperking aan het aantal beschikbare plaatsen voor eerstejaars studenten te stellen. Voor een beperkt aantal opleidingen zijn landelijke afspraken over macrodoelmatigheid gemaakt. Voor deze opleidingen is door de sector onderling afgesproken jaarlijks een maximaal aantal studenten op te leiden (verdeeld over de instellingen die de opleiding aanbieden). Voor opleidingen Veiligheid en Vakmanschap (Defensie) geldt eveneens een beperking van het aantal opleidingsplaatsen.

De wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht bepaalt dat mbo-instellingen bij een numerus fixus zich aan bepaalde 'spelregels' moeten houden. Zo moeten zij tijdig kenbaar maken welke procedure zij hanteren voor het bepalen wie toegelaten wordt.

- De aandacht voor het fenomeen van de opleidingen met numerus fixus komt niet alleen voort uit de vraag of het toelatingsrecht van studenten geborgd is. Ook vanuit het oogpunt van macrodoelmatigheid en arbeidsmarktbehoeften wordt gekeken naar nut en noodzaak van instroombeperking van opleidingen.

Er is geen landelijke registratie waarin bijgehouden wordt welke instellingen voor welke opleidingen een numerus fixus hanteren. Daarom wordt in dit onderzoek jaarlijks bij alle mbo-instellingen geïnventariseerd welke opleidingen worden aangeboden met een numerus fixus (NF). Dat levert een bestand op met combinaties van instelling (brin-nummer) en opleiding (crebo-nummer). Elke combinatie staat voor een bepaalde opleiding die door een bepaalde instelling wordt aangeboden.

De verzamelde gegevens worden weergegeven in een factsheet. Deze factsheet is integraal opgenomen in hoofdstuk 5 van de basisrapportage.

4.1 Numerus fixus in het mbo

Een numerus fixus wordt per opleiding per instelling ingesteld. Het aantal opleiding/instelling-combinaties waarvoor een numerus fixus geldt, bedraagt 603 (studiejaar 2020-2021).²⁷ Ten opzichte van het voorgaande jaar daalde het aantal NF-opleidingen: van 684 naar 603.²⁸ De daling geldt niet voor alle domeinen. In een aantal domeinen nam het aantal NF-opleidingen (sterk) af, zoals bij Media en vormgeving (-30), Informatie- en communicatietechnologie (-18) en Horeca en bakkerij (-13). Maar in andere domeinen steeg het aantal NF-opleidingen juist: Veiligheid en sport (+7), Handel en ondernemerschap (+7) en Techniek en procesindustrie (+6). In de vier technische domeinen bij elkaar bleef het aantal nagenoeg gelijk.

Ongeveer 27.000 studenten schrijven zich in voor een opleiding met een numerus fixus, daarvan het merendeel (16.000) afkomstig uit het voortgezet onderwijs.²⁹ Van de doorstromers uit het voortgezet onderwijs krijgt ongeveer vijftien procent te maken met een numerus fixus.

²⁷ Basisrapport, paragraaf 5.4.

²⁸ De term NF-opleiding verwijst naar een combinatie van een bepaalde opleiding bij een bepaalde instelling waarvoor een numerus fixus geldt.

²⁹ Basisrapport, paragraaf 5.5.

De numerus fixus beperkt zich vrijwel geheel tot BOL-opleidingen. Ongeveer de helft van de NF-opleidingen is niveau 4, een kwart op niveau 3 en een kwart op niveau 2. In de entree komt, vanwege de drempelloze instroom, geen numerus fixus voor.

Het aantal NF-opleidingen verschilt sterk per mbo-instelling (Tabel 4.1). Bij sommige mbo-instellingen komen NF-opleidingen helemaal niet voor, terwijl andere meer dan twintig NF-opleidingen kennen.

Tabel 4.1 - Aantal NF-opleidingen per instelling

Aantal NF-opleidingen	Aantal mbo-instellingen	Percentage mbo-instellingen
0	13	20
1-5	16	25
6-10	15	24
11-20	12	19
21-30	6	10
31-56	2	3
TOTAAL	64	100

Het verschil is deels te verklaren door de vakinstellingen die vaak specialistische opleidingen aanbieden waarvoor een numerus fixus en aanvullende eisen gelden. Maar er zijn ook grote verschillen tussen de ROC's, waarbij het aantal NF-opleidingen niet samenhangt met de omvang van het ROC.

4.2 Redenen voor numerus fixus

Voor een deel van de NF-opleidingen is de numerus fixus extern opgelegd. Dat geldt voor bijna een vijfde van alle 603 NF-opleidingen.³⁰ Het betreft opleidingen waarvoor vanwege macrodoelmatigheidsafspraken een gelimiteerde instroom geldt en de zogenaamde VeVa-opleidingen (Veiligheid en Vakmanschap) die in samenwerking met Defensie worden uitgevoerd.

Voor de andere NF-opleidingen bepalen de mbo-instellingen zelf of er een numerus fixus nodig is. Er zijn drie redenen waarom een numerus fixus wordt gehanteerd, namelijk gebrek aan werkgelegenheid, gebrek aan stageplaatsen en gebrek aan opleidingscapaciteit. Voor het studiejaar 2020-2021 is een gebrek aan stageplaatsen de meest voorkomende reden. Bij 22 procent van de NF-opleidingen is dat de enige reden en bij nog eens 14 procent wordt gebrek aan stageplaatsen in combinatie met andere redenen genoemd. Gebrek aan werkgelegenheid en gebrek aan opleidingscapaciteit worden minder vaak genoemd, waarbij opvalt dat met name gebrek aan werkgelegenheid minder vaak voorkomt dan in het voorgaande jaar. Gebrek aan opleidingscapaciteit wordt het vaakst opgegeven als reden in enkele technische domeinen (Bouw en infra, Afbouw, hout en onderhoud en Mobiliteit en voertuigen).

³⁰ Basisrapport, paragraaf 5.3.1.

4.3 Procedure numerus fixus

Voor veruit de meeste NF-opleidingen (85%) wordt de volgorde van aanmelding gehanteerd om te bepalen wie mag inschrijven en wie niet. Bij een klein deel (13%) wordt gebruik gemaakt van loting.³¹

De bepaling welke studenten toegelaten worden tot de opleiding is complexer als voor de opleiding behalve een numerus fixus ook nog aanvullende eisen gelden. Het is bepaalde opleidingen toegestaan om aanvullende toelatingseisen te stellen. Welke opleidingen dat zijn en welk soort aanvullende eisen gesteld mogen worden, is door de minister bepaald en ligt vast. Het gaat bijvoorbeeld om opleidingen op het gebied van sport, specialistisch vakmanschap en artistieke opleidingen.

Bij een kwart van alle opleidingen waarvoor een numerus fixus geldt, zijn ook aanvullende eisen van toepassing.³² Voor die opleidingen geldt dat de toelatingsprocedure uit twee componenten bestaat: het voldoen aan de aanvullende eisen en de toelating op basis van volgorde van aanmelding (of loting). Bij een kwart van de NF-opleidingen bestaat de procedure uit de combinatie van aanvullende eisen en volgorde van aanmelding.

4.4 Aanmeldingen, beschikbare plaatsen en inschrijvingen

Bij de meeste NF-opleidingen ligt, zoals te verwachten, het aantal aanmeldingen gelijk aan of boven het aantal beschikbare plaatsen (Tabel 4.2). In een klein aantal gevallen (13%) komt het voor dat er minder aanmeldingen waren dan plaatsen. In die gevallen lijkt de numerus fixus achteraf niet nodig te zijn geweest.

Het aantal inschrijvingen (gemeten op peildatum 1 oktober 2020, studiejaar 2020-2021) wijkt in meer dan de helft van de gevallen af van het opgegeven aantal beschikbare plaatsen.

Tabel 4.2 – Inschrijvingen en beschikbare plaatsen (opleidingen met numerus fixus)

	Aantal NF-opleidingen	Percentage NF-opleidingen
Aantal inschrijvingen <u>lager</u> dan aantal beschikbare plaatsen	187	39
Aantal inschrijvingen gelijk aan aantal beschikbare plaatsen (+/-10)	219	46
Aantal inschrijvingen <u>hoger</u> dan aantal beschikbare plaatsen	75	16
TOTAAL NF	481	100

Met name valt op het percentage van 39 procent van de NF-opleidingen waarbij het aantal inschrijvingen lager ligt dan het aantal beschikbare plaatsen. Er zijn daarvoor verschillende verklaringen mogelijk:

- Het aantal inschrijvingen is vastgesteld op de peildatum van 1 oktober. Mogelijk volgen er na die datum nog inschrijvingen en is daarmee in de toelating rekening gehouden.

31 Basisrapport, paragraaf 5.3.2.

32 Het gaat om opleidingen waarvoor het toegestaan is om aanvullende eisen te stellen. Of dat ook feitelijk gebeurt, is niet vastgesteld. De aanname is dat dat meestal wel het geval is.

- Uit het onderzoek blijkt dat de numerus fixus vaak wordt toegepast op complexe situaties. Zo geldt één numerus fixus bijvoorbeeld voor meerdere locaties waar de opleiding gegeven wordt. Ook komt het voor dat de numerus fixus is ingesteld voor een combinatie van verwante opleidingen (bijvoorbeeld de VeVa-variant en de 'burgervariant'), voor een combinatie van de BOL- en BBL-opleiding of voor een combinatie van verwante opleidingen op niveau 3 en 4. Dat maakt dat de vooraf ingestelde numerus fixus (aantal beschikbare plaatsen) kan afwijken van wat er later feitelijk beschikbaar is aan plaatsen. Dat verklaart mogelijk ook het aantal NF-opleidingen waar er meer inschrijvingen zijn dan vooraf opgegeven plaatsen.
- Een derde mogelijke verklaring is dat aanmeldingen, hoewel geselecteerd voor toelating, toch niet tot inschrijving leiden. In hoofdstuk 2 beschreven we dat met name de aanmeldingen van mbo-wisselaars en van niet-onderwijsvolgers vaak niet tot inschrijving leiden. Mogelijk leidt dat ertoe dat beschikbare plaatsen pas later (dan de teldatum) ingevuld kunnen worden.
- Een vierde en laatste verklaring is dat de numerus fixus (achteraf) onnodig was, omdat het aantal beschikbare plaatsen voldoende was in relatie tot de aanmeldingen en inschrijvingen.

Conclusie

Het aantal opleidingen waarvoor een numerus fixus wordt ingesteld, is relatief beperkt en is gedaald ten opzichte van het voorgaande jaar. De grote verschillen tussen mbo-instellingen in het aantal NF-opleidingen, de discrepanties tussen inschrijvingen en beschikbare plaatsen en de soms complexe constructies van opleidingen en locaties waarvoor de numerus fixus wordt ingezet, zijn redenen om kritisch te kijken naar de noodzakelijkheid van de numerus fixus. Dat geldt niet voor het hanteren van een numerus fixus als zodanig, maar wel voor het gebruik binnen bepaalde instellingen en bepaalde situaties.

4.5 Ervaringen van studenten

De meeste studenten die een opleiding volgen waarvoor een numerus fixus gold, zijn daarvan op de hoogte en weten dan ook vaak hoe de procedure van toelating werkte. Een aanzienlijke minderheid van de studenten is echter niet goed op de hoogte (Tabel 4.3).

Tabel 4.3 – Heeft jouw opleiding een beperkt aantal plaatsen, waardoor niet iedereen toegelaten kan worden?

Antwoord	Student wel	Student niet	Totaal
	in een NF-opleiding	in een NF-opleiding	
	%	%	%
Ja	58	20	26
Nee	11	32	29
Weet ik niet	31	48	45
Totaal studenten (N=)	648	3.677	4.325

Van de studenten die een NF-opleiding volgen, zegt 11 procent dat dat niet zo is en 31 procent zegt het niet te weten. Opvallend is dat 20 procent van de studenten, die geen NF-opleiding volgen, toch aangeeft dat er een beperkt aantal plaatsen beschikbaar was, waardoor niet iedereen toegelaten kon worden.

Conclusie

Uit de enquêtes onder studenten blijkt dat zij vaak aangeven niet te weten of er sprake is van een numerus fixus, van aanvullende eisen of (zoals blijkt in het volgende hoofdstuk) of zij een bindend studieadvies hebben gehad. Ook geeft een deel van de studenten op dit soort vragen het 'verkeerde' antwoord: ze denken dat er geen numerus fixus gold, terwijl dat wel zo was, of omgekeerd.

Dit soort 'verkeerde' antwoorden kan op verschillende manieren geduid worden:

- Uit de interviews met docenten en opleidingsmanagers die zijn gehouden komt naar voren dat het lastig is om studenten goed te informeren. Zij geven aan dat het nodig is om informatie telkens opnieuw aan te bieden ('herhalen, herhalen'). Voor de meeste studenten verloopt de aanmelding, inschrijving en verdere opleiding zonder bijzonderheden. Zij houden zich niet bezig met de procedures en spelregels daarvan. In deze redenering ligt de oorzaak van de 'verkeerde' antwoorden bij de student, die niet geïnteresseerd is en dat misschien ook niet hoeft te zijn.
- Een andere duiding is dat de antwoorden van studenten wijzen op zaken die afwijkend verlopen in het mbo-onderwijs. Zo is het niet ondenkbaar dat studenten, hoewel er geen numerus fixus gold, toch niet toegelaten werden met als reden dat er onvoldoende plaatsen waren. Ook de complexiteit van de NF-constructie, zoals hiervoor beschreven, kan ertoe leiden dat studenten niet goed weten wat er aan de hand is.
- Een derde verklaring is dat de informatievoorziening voor studenten niet toereikend is. Als het gaat om numerus fixus en ook aanvullende eisen geeft telkens een flinke minderheid van de studenten aan niet goed op de hoogte te zijn. Hetzelfde patroon zien we bij het studiekeuzeadvies, de intake en het bindend studieadvies. Studenten geven weliswaar aan toegang te hebben tot informatie en de mbo-instellingen bieden die ook op verschillende manieren aan, maar onder de streep blijft een aanzienlijk deel van de studenten niet goed op de hoogte.

Bij de invoering van de wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht is veel aandacht besteed aan het recht van de student, niet alleen op toelating, maar ook op studiekeuzeadvies, waarschuwing bij dreigend negatief bindend studieadvies en nazorg. Om dat recht goed te laten functioneren, is het wezenlijk dat studenten daarvan op de hoogte zijn.

Het onderzoek geeft geen aanwijzingen dat er, bijvoorbeeld rondom de numerus fixus, sprake is van veelvoorkomende onrechtmatige praktijken in het mbo. De inspanningen om studenten te informeren en te betrekken zijn evident. Maar vooralsnog kan niet verwacht worden van studenten dat zij hun rechten kennen, als zij niet goed op de hoogte zijn van de procedures en regels waarmee zij te maken krijgen.

5 Bindend studieadvies

Gelijk met de vroegtijdige aanmelddatum en het toelatingsecht werd ook het bindend studieadvies (BSA) ingevoerd in het mbo. In de entreeopleidingen was al enkele jaren eerder het BSA geïntroduceerd. Met de nieuwe wet werd vanaf 2017 ook voor de andere mbo-niveaus het verplicht om elke student in het eerste studiejaar een bindend studieadvies te geven. De wet schrijft niet alleen de verplichting voor, maar geeft ook aan binnen welke termijnen het advies gegeven moet worden, dat er bij dreiging van een negatief advies vooraf een schriftelijke waarschuwing gegeven dient te worden, welke typen criteria er mogen gelden voor een negatief advies en dat de school een nazorgplicht heeft bij een negatief BSA. In de toelichting op de wet wordt nadrukkelijk gewezen op de noodzaak van grote zorgvuldigheid bij met name het negatief bindend studieadvies. Dat kan leiden tot beëindiging van de inschrijving bij de opleiding wanneer het bevoegd gezag hiertoe besluit.

- Het BSA heeft tot doel om studenten en opleidingsteams meer houvast te bieden in de beoordeling van de studievoortgang van studenten en het daaraan verbinden van een besluit om de opleiding wel of niet voort te mogen zetten. Het BSA geeft scholen een instrument in handen om een student, bij gebrek aan vordering, de opleiding te laten staken. Tegelijkertijd moet het traject in de aanloop naar het BSA, met onder meer voortgangsgespreken en zo nodig verbeteracties, scholen en studenten helpen om het vastlopen in de opleiding te voorkomen.
- Het BSA werd gelijk met het toelatingsrecht ingevoerd, waardoor de zorg ontstond dat 'selectie aan de poort' vervangen zou kunnen worden door 'selectie door negatief BSA'. Om die reden wordt in het onderzoek extra aandacht besteed aan het BSA, de manier waarop het wordt toegepast en in het bijzonder aan het negatieve BSA en de gevolgen daarvan voor studenten. In de hoofdstukken 6 en 7 van de basisrapportage worden de uitgebreide onderzoeksuitkomsten gepresenteerd.

5.1 Coronajaar

Voor 2019-2020 is vanwege de coronamaatregelen, die vanaf medio maart 2020 golden, een aanvullend richtsnoer aan de mbo-instellingen meegegeven voor hun omgang met het BSA. De mbo-instellingen zijn in meerderheid vanwege corona terughoudend geweest met het verstrekken van negatieve BSA's. Als er wel negatieve BSA's zijn gegeven wordt dit beargumenteerd vanuit het idee dat het studiejaar 2019-2020 voor het grootste deel in normale omstandigheden is verlopen en er dus voldoende zicht was op de studievoortgang. Als er (vrijwel) geen negatieve BSA's zijn gegeven dan heeft dit volgens de opleidingen ermee te maken dat ze door het online-onderwijs geen goed zicht hadden op verzuim en het wegvallen van stages waardoor er geen goed beeld bestond van beroepshouding (en dus geen goed beeld van de studievoortgang over de volle breedte van de opleiding).

Mbo-scholen lijken tijdens de sluiting vanaf medio maart 2020 wel aan de werkwijze en procedures rondom het BSA te hebben vastgehouden om te voorkomen dat de werkwijze weer in het slop zou geraken. Uitstel van het BSA (het maximaal benutten van de toegestane termijn van twaalf maanden) werd niet overal als werkbaar gezien, omdat de verplichte periode van acht weken nazorg daarmee in het gedrang kwam. Volgens de meeste studenten die een negatief BSA hebben gehad, hebben de coronamaatregelen geen invloed gehad op de nazorg door de school

5.2 Beleid BSA

Er is veelal verplichtend centraal beleid binnen de mbo-instellingen op uitvoeringsaspecten en adviserend beleid op afstemming met RMC's/gemeenten en de criteria voor het BSA. Opleidingen vullen zelf de criteria in op een wijze die past bij de opleidingen, wel vaak volgens een kader dat op centraal niveau is gesteld. Als er in 2019-2020 wel verplichtend beleid op het vlak van de BSA-criteria was, dan was dat meestal vanwege coronarichtlijnen van het ministerie van OCW.

Los van corona zijn er variaties in de manier waarop opleidingen met het (negatieve) BSA omgaan. Voorbeelden zijn negatieve BSA's waarna de student toch het jaar erop weer mag starten of het geven van een negatief BSA aan een student die zelf switcht of een positief BSA onder voorwaarden om studievoortgang tijdens de laatste onderwijsperiode te stimuleren. De casestudies laten voorbeelden van opleidingen van verschillende instellingen zien waar naar eigen zeggen ook in het tweede jaar – bij uitzondering – nog een negatief BSA wordt gegeven. Het is niet helemaal duidelijk of hier werkelijk nog sprake is van een BSA of bijvoorbeeld een dringend advies.

De werkwijzen rondom het BSA zijn in het tweede uitvoeringsjaar redelijk ingeburgerd bij de opleidingen, maar nog niet overal. Bij sommige opleidingen is nog nooit een negatief BSA gegeven. De meeste knelpunten worden nog gesignaleerd bij het verbetertraject na de waarschuwing, de criteria voor een negatief BSA en het uitbrengen van het BSA. Echter, op vrijwel alle bevroegde uitvoeringsaspecten worden minder vaak knelpunten ervaren dan bij de vorige meting. De daling is het sterkst op het vlak van de administratie en registratie, de verplichte nazorg en de afstemming met RMC en gemeenten. De opleidingsmanagers zijn hier overigens iets terughoudender dan de beleidsmedewerkers in op het centrale instellingsniveau. In veel gevallen ziet men de ervaren knelpunten in 2019-2020 als een gevolg van corona. Bij de opleidingen wordt dit nog sterker ervaren dan op het centrale niveau van de instellingen.

Conclusie

De meeste mbo-instellingen voeren een centraal beleid als het gaat om de procedures voor het bindend studieadvies. Vaak wordt ruimte gelaten voor de teams om zelf in te vullen hoe zij de criteria voor het BSA invullen en wegen. De verschillen tussen opleidingsteams in de manier hoe het BSA wordt toegepast, zijn groot. Dat geldt zowel voor verschillen tussen mbo-instellingen, als voor teams binnen de mbo-instellingen. De aangetroffen verschillen hebben niet alleen betrekking op de invulling en hantering van de criteria, maar bijvoorbeeld ook op de waarschuwing die wordt gegeven bij een dreigend negatief advies, het type positief (en negatief) BSA dat wordt gegeven en de mate waarin gebruik wordt gemaakt van het middel negatief BSA.

De verschillen zijn deels te verklaren uit de achtergronden en kenmerken van de opleidingen en opleidingsteams. De meeste opleidingsteams bouwen met het BSA en de voortgangsgesprekken voort op de al bestaande wijze van begeleiden en beoordelen. De daarin ontwikkelde visie en traditie bepaalt voor een belangrijk deel hoe het BSA-proces wordt ingevuld. Soms leiden kenmerken van de opleiding of studentenpopulatie tot verschillen. Zo geven teams op mbo-niveau 2 aan rekening te houden met hun studentenpopulatie bij het geven van het BSA.

Naast deze verklaarbare verschillen is ook nog steeds sprake van onduidelijkheid over wat mag en moet rondom het BSA en hebben teams soms eigen interpretaties van de procedures en van het BSA op zichzelf.

De coronapandemie en -maatregelen hebben de inburgering van het BSA in het mbo verstoord, in de zin dat er nog geen meer gemeenschappelijke uitvoeringspraktijk is ontstaan. Gezien het

feit dat ook in schooljaar 2020-2021 nog sprake is van een verstoorde situatie mag verwacht worden dat het langer duurt voor verschillen in de uitvoeringspraktijk verminderen.

5.3 Informatie

Studenten worden op verschillende manieren en op verschillende momenten geïnformeerd over het BSA: in de OER, de opleidingsgids, in een brief of brochure die ze aan het begin van het jaar krijgen, via de mentor of studieloopbaanbegeleider en tijdens ouderavonden. Herhaling is belangrijk om te zorgen dat de informatie ook landt. Soms vinden opleidingen het BSA echter wel een lastige negatieve boodschap aan het begin van het jaar en niet motiverend voor (sommige groepen) studenten.

Tabel 5.1 – Heb je vorig studiejaar (2019-2020) een BSA ontvangen?

	%
Positief BSA	53
Negatief BSA	4
Geen BSA	14
Weet niet	29

(N=4563, studentenenquête BSA 2019-2020)

Van alle studenten geeft 29 procent aan niet te weten of zij een BSA hebben gehad (Tabel 5.1). De studenten die niet weten of ze een BSA hebben gehad zijn verspreid over het gehele mbo, maar bevinden zich relatief vaker in niveau-2 opleidingen en/of in de BBL. Bij studenten die geen BSA hebben gekregen komt dit vaak door corona of omdat ze al met de opleiding gestopt waren. Ze zijn echter ook vaak niet op de hoogte van de reden waarom zij geen BSA hebben gehad.

Iets minder dan de helft van de studenten wist niet dat ze in hun eerste jaar een BSA zouden krijgen. De andere (ruime) helft was wel op de hoogte, meestal ook bekend met de eisen van het BSA. Zij waren hierover geïnformeerd door hun mentor/ studieloopbaanbegeleider. BOL-studenten en niveau-4 studenten zijn vaker op de hoogte van (de eisen van) het BSA dan BBL-studenten en studenten in een niveau-2 of -3 opleiding. Studenten in de sectoren Techniek zijn relatief minder goed op de hoogte dan studenten in andere sectoren.

Conclusie

Het onderzoek laat zien dat opleidingsteams in het mbo een grote mate van vrijheid hebben en nemen bij de invulling van het BSA-proces. Deels door eigen keuze en deels door de druk van administratieve last wordt een eigen, lossere manier van werken gehanteerd. Men kiest voor mondeling in plaats van schriftelijke waarschuwingen, men hanteert eigen termen en aanduidingen en kiest een eigen periodisering. Dat hoeft zeker niet altijd problematisch te zijn. Bij de meeste studenten verloopt de opleiding goed en speelt het BSA (en zeker de formele aspecten daarvan) nauwelijks een rol. In de gevallen waarin de student een negatief BSA krijgt, zit de ontevredenheid eerder in het (te weinige) contact met de begeleider, dan in de formele aspecten. De keerzijde van de 'lossere' benadering is echter dat een deel van de studenten het niet begrepen heeft of niet heeft opgepakt.

Een rigide, uniforme uitvoeringspraktijk verzet zich tegen het maatwerk en de persoonlijke begeleiding die het mbo studenten wil bieden. Het alternatief van een meer diverse uitvoeringspraktijk brengt echter het risico met zich mee dat niet alle studenten goed op de hoogte zijn.

Dit is een terugkerend punt dat ook elders in deze rapportage is benoemd. Het onderstreept het belang om studenten mee te (blijven) nemen in ontwikkelingen en te zoeken naar manieren om hen adequaat te informeren.

5.4 Voortgangsgesprekken

De meeste opleidingen geven aan dat zij een studievoortgangsgesprek hebben na elke van de vier onderwijsperiodes, of drie gesprekken waarbij het laatste gesprek plaatsvindt na periode 3, wanneer het BSA wordt gegeven. De gesprekken en de verslaglegging zijn arbeidsintensief en soms lukt het niet om alle beoogde gesprekken te houden. De aandacht gaat dan vaak naar de studenten met de meeste studieachterstand. Bij de BBL'ers die maar een dag per week op school zijn, blijkt het vaak praktisch niet haalbaar om alle gesprekken te houden.

Bijna de helft van de mbo-studenten heeft in hun eerste studiejaar meerdere gesprekken over hun studievoortgang gehad.³³ Een iets kleiner deel heeft één gesprek gehad en ongeveer één op tien heeft nooit een studievoortgangsgesprek gehad. BBL'ers hebben vaker dan BOL'ers geen studievoortgangsgesprek gehad. Niveau-4 studenten hebben vaker dan de andere niveaus meerdere gesprekken gehad.

Een derde van de studenten die geen voortgangsgesprek hebben gehad, had hier wel behoefte aan. Studenten die één voortgangsgesprek hebben gehad, vonden dit meestal voldoende, maar één op de vijf had graag meer gesprekken gehad.

Veruit de meeste studenten hebben hun studievoortgangsgesprek(ken) als (zeer) positief ervaren. De meest positieve aspecten van hun gesprek(ken) vonden studenten dat ze duidelijk te horen kregen wat er goed ging en niet goed ging in hun opleiding en dat ze zich op hun gemak voelden in het gesprek. Een derde van de studenten kon (ook) iets negatiefs over het gesprek benoemen maar de ervaringen zijn hier uiteenlopend en laten geen duidelijke lijn zien.

Bij circa een derde van de studenten zijn studievoortgangsgesprekken uitgevallen vanwege de coronamaatregelen. Bij een vijfde van deze groep had dit volgens hen negatieve gevolgen. Het betekende voor hen vooral dat ze geen zicht meer hadden op hun studievoortgang.

Conclusie

Het BSA draagt bij aan meer duidelijkheid over de studievoortgang van studenten zowel voor de studenten als voor de opleidingen. De bijdrage van het BSA aan een betere studievoortgangbegeleiding van studenten komt echter minder duidelijk naar voren. In de enquête onder opleidingsmanagers en in de casestudies wordt in min of meer bedekte termen wel aangegeven dat het lastig is om alle gesprekken te voeren en te documenteren zoals de bedoeling is. Uit de enquête onder studenten blijkt duidelijker dat het niet lukt om met alle studenten meerdere voortgangsgesprekken te voeren. Bijna de helft heeft maar één gesprek gehad en een op de tien helemaal geen.

³³ Basisrapport, paragraaf 7.3.

Het voornaamste onbedoelde effect van de invoering van het BSA is verzwaring van de administratieve lasten. Opleidingen zijn regelmatig nog zoekend naar een goede sluitende registratie die in tijd en complexiteit uitvoerbaar is voor mentoren en studieloopbaanbegeleiders. Het gaat hierbij overigens niet alleen om de administratie van de voorlopige studieadviezen, verbeterafspraken en BSA's maar ook de verslaglegging van de voortgangsgesprekken. De studentvolgsystemen lijken op dit moment nog onvoldoende ondersteuning te bieden om BSA-informatie in te zetten als sturingsinformatie. Hierdoor hebben de mbo-instellingen vaak geen overzicht over de aantallen (negatieve) BSA's die zijn gegeven en evenmin over de invloed van corona op de BSA's.

5.5 Waarschuwing

Meestal wordt het voorlopig studieadvies of de waarschuwing na de tweede periode gegeven, dus in januari/februari en het definitieve BSA na periode 3, in april/mei. Studenten hebben dan één periode van meestal tien weken om verbetering te laten zien. Een deel van de opleidingen vindt het BSA aan de vroege kant; studenten hebben soms meer tijd nodig om te landen in een nieuwe opleiding. Anderen vinden het BSA juist aan de late kant; vaak is voor negen maanden al duidelijk dat er geen match is tussen student en opleiding. Opleidingen geven aan behoefte te hebben aan maatwerk, voor opleidingen met een flexibele opleidingsduur of gepersonaliseerd leren en bij de entree waar studenten vaak meer tijd nodig hebben voor de opleiding.

In de regel wordt alleen een negatief voorlopig studieadvies (waarschuwing) schriftelijk gegeven. Opleidingen proberen daarbij de verbeterafspraken zo meetbaar en concreet mogelijk schriftelijk vast te leggen. Belangrijk is ook het tijdig tussentijds evalueren met de student, zodat eventueel tijdens de verbetertermijn (meestal een onderwijsperiode) nog bijgestuurd kan worden.

Een vijfde van de studenten heeft een waarschuwing voor een negatief BSA gehad, meestal van hun mentor/ studieloopbaanbegeleider.³⁴ Bij slechts een derde van hen gebeurde dit volgens hen schriftelijk (in een brief of e-mail). Voor de meeste studenten met een waarschuwing was duidelijk wat ze moesten verbeteren maar voor een vijfde was dit onduidelijk.

Met bijna twee derde van de studenten met een waarschuwing zijn verbeterafspraken gemaakt. Deze afspraken gaan vooral over de onderdelen die ze moesten verbeteren en de aanwezigheid en inzet bij de lessen.

Circa vier op tien studenten met een waarschuwing heeft hulp/begeleiding vanuit school gekregen bij het verbeteren van hun prestaties op school. Zij kregen het vaakst hulp bij het plannen en organiseren van schoolwerk en extra ondersteuning bij persoonlijke problemen.

Drie kwart van de studenten met een waarschuwing vond deze enigszins tot zeer nuttig. De waarschuwing hielp hen vooral om duidelijk te krijgen op welke punten ze harder moesten gaan en om hen (extra) te motiveren om hun prestaties op school te verbeteren.

³⁴ Basisrapport, paragraaf 7.4.

5.6 Negatief BSA

De criteria voor het BSA die de teams hanteren kunnen sterk uiteenlopen in de inhoudelijke uitwerking (de keuzes die worden gemaakt) en de mate van uitwerking (in hoeverre criteria en censuren zijn beschreven). Opleidingen die werken met studiepunten hebben het BSA vaak vrij ver uitgewerkt, met normen. Bij opleidingen met flexibel onderwijs of gepersonaliseerd leren zijn kwantitatieve normen echter lastig te gebruiken. Studievoortgang is in de praktijk niet het enige criterium waarop BSA wordt gebaseerd. Meestal wordt een combinatie genoemd van studievoortgang, aanwezigheid, studiehouding/gedrag/motivatie en beroepshouding.

Vier procent van de studenten zegt een negatief BSA te hebben gehad.³⁵ Studenten met een negatief BSA geven aan dit te hebben gekregen vanwege te weinig studievoortgang, maar ook vanwege verzuim of hun beroepshouding. Ze hebben het negatief BSA meestal gekregen van hun mentor/studieloopbaanbegeleider, meestal in een gesprek, soms gecombineerd met een brief of e-mail of alleen in een brief of e-mail.

- Voor drie kwart van de studenten met een negatief BSA was duidelijk dat ze met de opleiding moesten stoppen; voor de anderen was dit niet duidelijk.
- Circa een derde vond het negatief BSA onterecht. Zij vinden vaak dat ze onvoldoende studievoortgang hebben kunnen boeken vanwege de coronamaatregelen, dat ze onvoldoende tijd hebben gekregen om hun resultaten te verbeteren onvoldoende hulp/begeleiding daarbij hebben gekregen en/of de procedure niet eerlijk is verlopen.
- Vier op de tien studenten met een negatief BSA geeft aan dat ze geen hulp van school hebben gehad bij het vinden van een andere opleiding/mogelijkheden. De overige studenten, die wel hulp ontvingen, hadden vooral gesprekken met hun mentor/ studieloopbaanbegeleider of een decaan en/of kregen hulp bij het kiezen van de een andere opleiding in de vorm van bijvoorbeeld keuzetesten of studieadvies.
- Volgens de meeste studenten met een negatief BSA hebben de coronamaatregelen geen invloed gehad op de hulp van school.
- Circa drie kwart van de studenten met een negatief BSA volgt het jaar erop nog steeds een opleiding in het mbo. Acht procent volgt een ander soort onderwijs, tien procent heeft betaald werk en zes procent zoekt nog werk.
- Formele bezwaren tegen een negatief BSA zijn uitzonderlijk. Volgens de opleidingsmanagers worden bezwaren meestal in een gesprek met de student en ouders weggenomen.

Mbo-instellingen hebben de plicht om studenten na een negatief BSA gedurende ten minste acht weken te begeleiden naar een andere opleiding, binnen de eigen instelling of elders. Veelal bestaat deze nazorg uit individuele gesprekken of keuzetesten, via een centrale ondersteunende dienst. Er is verschil in de mate waarin de opleidingen verantwoordelijk blijven voor de student tot er een nieuwe inschrijving is, of dat deze worden overgedragen aan de ondersteunende dienst en bij de opleiding uit beeld verdwijnen.

³⁵ Basisrapport, paragraaf 7.5.

Conclusie

Het negatief BSA wordt relatief weinig ingezet, hoewel er grote verschillen zijn tussen instellingen en opleidingen. De terughoudendheid om een negatief BSA te geven, kan worden verklaard uit een aantal factoren.

Vaak zien opleidingsteams het negatief BSA als een uiterste middel. Zij willen het liefst voorkomen dat een negatief BSA moet worden gegeven door met de student een verbetertraject uit te voeren, of als dat niet zinvol lijkt door een andere oplossing te zoeken. Vaak gaat het dan om de overstap naar een andere opleiding.

De belangrijkste verklaring voor het feit dat het negatief BSA relatief weinig voorkomt, is dat studenten die verkeerd hebben gekozen vaak al weg zijn voor het BSA wordt afgegeven. Zoals we zagen in hoofdstuk 2 ligt het percentage studiestakers in het eerste leerjaar vele malen hoger dan het percentage dat een negatief BSA krijgt.

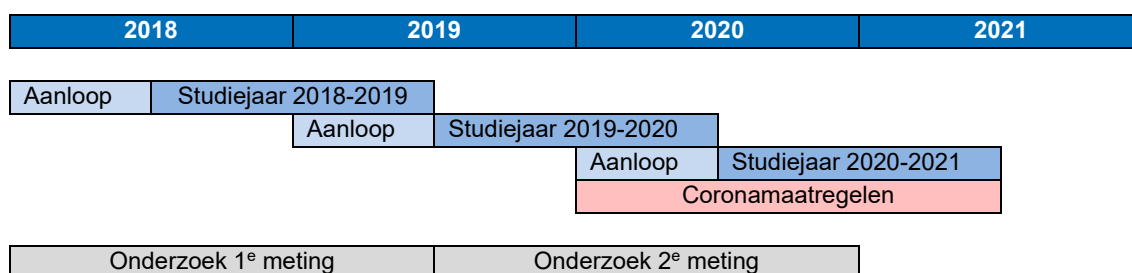
Tot slot speelt ook een rol dat opleidingsteams manieren vinden om het negatief BSA te 'omzeilen'. Dat doen ze bijvoorbeeld omdat ze het te omslachtig vinden. Ze zetten dan liever in op beëindiging met de student op basis van een verzuimprotocol dat minder administratieve handeling vraagt. Vaker zoekt men naar een vorm van een 'voorwaardelijk BSA' om tegemoet te komen aan de specifieke situatie van een individuele student of van een categorie studenten. Het BSA wordt als een instrument ervaren dat niet voor alle doelgroepen in het mbo passend is, met name entree en niveau 2 en de BBL. Er zijn op deze niveaus weinig alternatieve opleidingskeuzes mogelijk. En in de BBL-opleidingen is studievoortgangsbegeleiding lastiger, omdat studenten maar een dag per week op school zijn en de behoefte eraan vaak ook minder omdat het oudere studenten betreft. Ook bieden de vaste termijnen van het BSA onvoldoende flexibiliteit voor opleidingen waar studenten vaak meer tijd krijgen of opleidingen die werken met een flexibele opleidingsduur of maatwerk.

De coronasituatie en de terughoudendheid in het afgeven van negatieve BSA's geeft een vertekend beeld over de mate waarin het negatief BSA een rol gaat spelen in de studentbegeleiding in het mbo. Dat zal pas in de komende jaren blijken.

6 Tussenbalans

In dit hoofdstuk maken we een tussenbalans op en kijken we wat, enkele jaren na invoering van de wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht mbo, de effecten van de wet zijn geweest. Omdat de wet deels betrekking heeft op de studie jaren en deels ook op de aanloop naar het studiejaar geven we een schematisch overzicht van de periode waarop het onderzoek betrekking heeft. Daarbij geven we ook aan in welke fase de coronapandemie een rol is gaan spelen.

Figuur 6.1 – Overzicht studie jaren sinds invoering wet, inclusief aanloop naar studiejaar, coronamaatregelen en metingen onderzoek.



Sinds de invoering van de wet in 2017 zijn drie studie jaren verstreken waarop de wet van toepassing was. Een deel van de maatregelen in de wet heeft betrekking op de aanlooperperiode naar het studiejaar. Dat geldt bijvoorbeeld voor de verplichting voor mbo-instellingen om toelatingsprocedures bekend te maken voor bepaalde opleidingen en voor de vroegtijdige aanmelddatum. Andere maatregelen, zoals het bindend studieadvies, vinden plaats gedurende het studiejaar. In het schema maken we daarom een onderscheid tussen het studiejaar plus de bijbehorende aanlooperperiode.

Het onderzoek omvat tot nu toe twee metingen. Over eerste meting is gepubliceerd in 2019. Die meting had betrekking op het studiejaar 2018-2019 en de aanloop daartoe. De tweede meting waarover nu gerapporteerd wordt, heeft betrekking op het studiejaar 2019-2020, de aanloop van het studiejaar 2020-2021 en op de eerste fase van het studiejaar 2020-2021.

De impact van de coronapandemie en de daaruit volgende maatregelen is groot geweest. Dat speelde sinds maart 2020 en duurde het gehele studiejaar 2020-2021.

De tussenbalans die we nu opmaken, heeft dus betrekking op twee volledige studie jaren en drie aanlooperperiodes. Voor de tussenbalans hanteren we het schema Reconstructie beleidstheorie (zie paragraaf 1.1) en de daarin genoemde sets van beoogde effecten en doelen van de wet:

- Gebeurt wat in de wet is voorgeschreven of wordt mogelijk gemaakt? (Set 1 directe effecten)
- Gebeurt wat met de wet (impliciet, indirect) wordt beoogd? (Set 2 indirecte effecten)
- Leidt de wet tot de beoogde doelen? (Set 3 outcome)

We gaan achtereenvolgens in op de directe effecten, de indirecte effecten en de doelen.

6.1 Directe effecten van de wet

De wet VATmbo kent een aantal specifieke onderdelen, waarvan in het onderzoek wordt geanalyseerd wat de voortgang is wat betreft de implementatie, de naleving of het gebruik van de mogelijkheden. Het gaat om de volgende onderdelen (zie ook het schema in par. 1.1):

- Aanmelding voor 1 april
- Bekendmaking procedures mbo
- Intake-activiteiten mbo
- Studiekeuzeadvies mbo
- Toelatingsrecht
- Bindend studieadvies
- Inspanning bij negatief BSA

In deze paragraaf beantwoorden we de eerste onderzoeksvraag, namelijk of in de praktijk gebeurt wat in de wet wordt voorgeschreven of mogelijk gemaakt.

Aanmelding voor 1 april

Eén van de belangrijkste maatregelen in de wet is de invoering van de vroegtijdige aanmelddatum. De maatregel stelt vroegtijdige aanmelding niet verplicht, maar verbindt wel consequenties aan late aanmelding. Zo vervalt bij late aanmelding het recht dat de student heeft op een studiekeuzeadvies door de mbo-instelling. De vroegtijdige aanmelddatum moet ervoor zorgen dat meer studenten zich uiterlijk op 1 april aanmelden, zodat er meer tijd is voor scholen om aankomende studenten te ontvangen in oriëntatie- en kennismakingsbijeenkomsten.

Uit de eerste meting bleek dat in veel regio's vmbo-scholen al 1 april als datum hanteerden waarvoor studenten zich bij het mbo moeten aanmelden. Bij de vmbo-scholen en bij vmbo-leerlingen heeft de vroegtijdige aanmelddatum veel bekendheid. Na de invoering van de wet steeg het percentage vroegtijdige aanmeldingen bij overstappers vanuit het vmbo naar het mbo van 64 naar 72 procent. Ook bij andere categorieën instromers was een stijging te zien. Voor het studiejaar 2020-2021 werd de vervroegde aanmelddatum tijdelijk verschoven van 1 april naar 1 mei. Dat leidde tot nog hogere percentages vroegtijdige aanmeldingen, maar afgemeten aan de datum van 1 april bleef het percentage gelijk aan de twee jaren daarvoor, namelijk 52 procent.³⁶

De naleving van de vroegtijdige aanmelddatum verschilt sterk tussen de verschillende categorieën instromers. Het percentage ligt, zoals gezegd het hoogst, bij de studenten afkomstig uit het vmbo. Van deze groep meldt zich, afhankelijk van de gevolgde leerweg, tussen 25 en 33 procent niet vroegtijdig aan (2019-2020).

De naleving bij de andere categorieën instromers ligt beduidend lager, namelijk op 35 procent bij de wisselaars in het mbo en eveneens op 35 procent bij de instromers van buiten het onderwijs.³⁷ Ten dele heeft dat te maken met hun situatie: vaak weten wisselaars pas laat in het studiejaar of zij van opleiding willen of moeten veranderen. Instromers van buiten het onderwijs kiezen vaak voor de BBL en zijn voor hun startmoment afhankelijk van de leerwerkplek.

De tijdelijke aanpassing van de vroegtijdige aanmelddatum vanwege de coronapandemie maakt dat het laatste jaar van de meting lastig te vergelijken valt met de twee jaar daarvoor. Enerzijds lijkt er ruimte voor een verdere stijging van het percentage vroegtijdige aanmeldingen, zowel bij vmbo-leerlingen als bij mbo-wisselaars en instromers van buiten het onderwijs. Anderzijds lijkt

³⁶ Basisrapport, paragraaf 2.1.

³⁷ Basisrapport, paragraaf 2.3.3.

met name voor die laatste twee categorieën er ook een grens aan de groei, omdat hun aanmeldproces anders verloopt dan dat van vmbo-leerlingen.

Ongewenste neveneffecten van de vroegtijdig aanmelddatum, waarmee rekening werd gehouden, treden vooralsnog niet op. Zo heeft de maatregel er niet toe geleid dat studenten zich voor meer opleidingen zijn gaan aanmelden.

Activiteiten mbo

De vroegtijdige aanmelddatum had, zoals gezegd, mede tot doel om mbo-instellingen meer tijd te geven om voorbereidingen te treffen voor de instroom van de nieuwe studenten. Concreet richt zich dat op drie punten: tijdige bekendmaking van toelatingsprocedures, het organiseren van voor de aankomende student verplichte voorlichtings- of intakeactiviteiten en het bieden van het recht op een studiekeuzeadvies aan de student.

Het onderzoek laat zien dat de mbo-instellingen de verplichting, om uiterlijk 1 februari voorafgaand aan het schooljaar bekend te maken voor welke opleidingen een toelatingsprocedure vanwege numerus fixus geldt, goed hebben opgevolgd. Direct na de invoering van de wet bleken de meeste scholen aan de verplichting gevolg te hebben gegeven. In de tweede meting bleek dat de informatie over opleidingen met numerus fixus in veruit de meeste gevallen via de websites van de instellingen toegankelijk was. De naleving van het voorschrift is goed. De studenten oordelen over het algemeen positief over de informatie die zij op deze manier krijgen aangeboden. Tegelijkertijd blijkt echter dat een deel van de studenten niet of niet goed op de hoogte is van procedures rondom toelating. Later in deze paragraaf komen we hierop terug.

Mbo-instellingen hebben de mogelijkheid om bepaalde voorlichtings-, kennismakings- of intakeactiviteiten als verplicht aan te merken. Instellingen maken daarvan ruim gebruik, onder meer door het stellen van een verplichte intake. In de praktijk lijkt het niet deelnemen aan een verplichte activiteit niet te leiden tot weigering van inschrijving voor de student.

Het studiekeuzeadvies was bedoeld als een recht van de student om, in het proces tussen aanmelding en inschrijving, een individueel advies te krijgen van de mbo-instelling. Uit de twee uitgevoerde metingen blijkt dat er vanaf het begin onduidelijkheid was bij mbo-instellingen over de bedoeling en opzet van het (recht op) studiekeuzeadvies. In de praktijk blijkt het verschillend te worden geïnterpreteerd door de mbo-instellingen. Van de studenten is minder dan de helft op de hoogte van het recht op een studiekeuzeadvies en maakt een derde ervan gebruik (waarbij het onduidelijk is of het gaat om een individueel advies op verzoek van de student zelf).

Daar staat tegenover dat studenten die hulp nodig hebben bij hun studiekeuze die hulp ook krijgen van de mbo-instellingen en daar in meerderheid ook tevreden over zijn. De meerwaarde van het recht op studiekeuze lijkt beperkt, omdat het te weinig bekend is en omdat studenten ook zonder dat recht de ondersteuning vinden die zij nodig hebben.

Toelatingsrecht

Het recht op toelating van de student is een tweede grote verandering die de wet introduceerde. De student heeft recht op toelating tot de opleiding van zijn of haar keuze als hij of zij voldoet aan de vooropleidingseisen. Hoewel een expliciet beroep op het wettelijke toelatingsrecht blijkens het onderzoek slechts zelden voorkomt (bijvoorbeeld in klachten- of bezwaarprocedures), heeft dit element van de wet toch grote impact. Uit enquêtes onder opleidingsmanagers blijkt dat zij zich zeer bewust zijn van het toelatingsrecht en dat het thema ook binnen de teams en breder binnen de instellingen wordt opgepakt. Het meest concreet is dat terug te zien in de wijze waarop de intake van nieuwe student verloopt. Opleidingsmanagers geven aan dat zij de intake meer (willen) richten op kennismaking, voorlichting en het bespreken van een eventuele ondersteuningsbehoefte bij de student. Bepaling of de student wel of niet toegelaten zou moeten worden, is niet

langer een doel van de intake (behoudens bij bepaalde opleidingen waarvoor aanvullende toelatingseisen gelden). Tijdens de eerste meting bleek dat transitie van de intake in volle gang en oordeelde nog zestig procent van de studenten dat de intake ook het besluit over toelating tot doel had. In de tweede meting zien we, ook in de beleving van de studenten, een duidelijke verschuiving. Nog altijd geeft twintig procent van de studenten aan dat de intake het besluit over toelating als belangrijkste doel heeft, maar het verschil met de eerste meting is duidelijk. De bekendheid met het toelatingsrecht is ook onder studenten toegenomen. Ruim de helft geeft aan bekend te zijn met het toelatingsrecht en de inhoud daarvan. Nog eens ruim een kwart heeft wel van het toelatingsrecht gehoord, maar is niet bekend met de inhoud.

Bindend studieadvies

Het bindend studieadvies is het derde grote, nieuwe element dat de wet introduceerde. Het BSA heeft tot doel om studenten en opleidingsteams meer houvast te bieden in de beoordeling van de studievoortgang van studenten en het daaraan verbinden van een besluit om de opleiding wel of niet voort te mogen zetten. Het BSA werd gelijk met het toelatingsrecht ingevoerd, waardoor de zorg ontstond dat 'selectie aan de poort' vervangen zou kunnen worden door 'selectie door negatief BSA'.

Uit de eerste meting bleek dat het eerste jaar na invoering van het BSA instellingen nog volop bezig waren met de implementatie. Er waren nog veel vragen over de toepassing van het BSA en de voorschriften die golden. Ook was er bij een deel van de professionals in het mbo twijfel over het nut en de werking van de maatregel.

In de tweede meting komt een ander en al meer uitgekristalliseerd beeld naar voren. De mbo-instellingen hebben het BSA ingevoerd met vaak centraal bepaalde procedures en richtlijnen. Binnen de instellingen wordt het BSA breed opgepakt. Dat heeft er onder meer toe geleid dat binnen veel teams ook nagedacht wordt over de begeleiding van studenten en de voortgangsgesprekken in het eerste jaar. In de casestudies wordt dit als een van de grootste winstpunten van het nieuwe BSA genoemd.

Daar staat tegenover dat zowel opleidingsmanagers als studenten constateren dat in de praktijk de versterking van de begeleiding en voortgangsgesprekken nog niet voldoende tot resultaat leidt. Een aanzienlijk deel van de studenten geeft aan slechts één voortgangsgesprek te hebben gehad. Bijna een op de tien studenten heeft geen gesprek gehad. Nu moet daarbij worden aangekend dat dit betrekking heeft op het studiejaar 2020-2021, dat zwaar werd getroffen door de coronamaatregelen.

De intentie van de mbo-instellingen, ook op het niveau van de opleidingsteams, om het BSA en de studiebegeleiding die daaraan voorafgaat, goed in te richten blijkt duidelijk in het onderzoek. In de praktijk is dat, mede door corona, nog lang niet altijd omgezet in daden. Een punt van aandacht daarbij is dat opleidingsteams binnen instellingen vaak grote vrijheid krijgen of nemen om eigen invulling te geven aan het BSA en het traject daarheen. Het is de vraag of die eigen invulling altijd binnen de bandbreedte blijft van het eigen instellingsbeleid en de kaders die de wet biedt. De verschillende invullingen van het BSA kunnen bovendien bijdragen aan onduidelijkheid bij de studenten.

Veel aandacht gaat uit naar het negatief bindend studieadvies, dat kan leiden tot beëindiging van de onderwijsovereenkomst. In de coronaperiode kregen de instellingen het advies van de overheid om terughoudend om te gaan met negatieve adviezen, of om daar zelfs geheel van te zien. Op basis van de studentenenquête is een schatting gemaakt van het aantal negatieve BSA's dat in het studiejaar 2019-2020 is afgegeven. Vier procent van de studenten zegt een negatief BSA

te hebben gehad. Dat zou, doorgerekend naar de hele populatie, neerkomen op een aantal van circa 8.600 gevallen³⁸.

De gevallen van negatief BSA die in het onderzoek bekend zijn, geven een divers beeld. Het is op basis van de eerste meting en relatief weinig gevallen nog niet mogelijk duidelijke patronen te herkennen. Studenten zijn wel of niet vooraf geïnformeerd, procedures zijn wel of niet goed gevolgd en ook wat betreft het bieden van hulp aan de student verschillen de ervaringen. Hetzelfde geldt voor de nazorg bij een negatief BSA. Wat echter wel zichtbaar is, is dat een deel van de studenten onvoldoende op de hoogte is. Zij geven aan niet te hebben geweten van het (negatief) BSA en niet te zijn geïnformeerd.

Algemeen

Na twee studie jaren sinds de invoering van de wet kan worden geconstateerd dat de drie belangrijkste veranderingen (vroegtijdige aanmelddatum, toelatingsrecht en BSA) een grote impact hebben gehad. Dat begint bij het bewustzijn dat er nieuwe, andere regels en doelen gelden. In de praktijk blijkt de uitvoering nog vaak achter te lopen op het beleid en intenties van de mbo-instellingen. Voor een deel heeft de coronapandemie daarin vertragend en verstorend gewerkt. Op grond van de ingezette veranderingen binnen de instellingen en binnen de opleidingsteams mag worden aangenomen dat de implementatie van het toelatingsrecht en het BSA de komende jaren zich verder zal ontwikkelen. Ook op het gebied van de vroegtijdige aanmelddatum is nog vooruitgang te boeken bij de verschillende instroomgroepen, maar daarvoor zal nieuwe en aanvullende actie nodig zijn, omdat het aantal vroegtijdige aanmeldingen voor de coronaperiode stagneerde. Actie is nodig van de vmbo-scholen (ook via regionale afspraken), maar ook van de mbo-instellingen zelf als het gaat om opleidingswisselaars en nieuwe instromers van buiten het onderwijs.

6.2 Indirecte effecten van de wet

De invoering van de besproken maatregelen is geen doel op zich, maar moet ertoe bijdragen dat zaken als het keuzeproces van aankomende studenten en de schoolloopbanen van studenten beter verlopen. In de reconstructie van de beleidstheorie zijn verschillende van deze beoogde, indirecte effecten benoemd:

- Vroege start van het keuzeproces (studiekeuze aankomende student)
- Transparantie van procedures (aanmelding, toelating, inschrijving)
- Verbetering van het keuzeproces (studiekeuze aankomende student)
- Betere keuze
- Intake op het mbo (proces van intake)
- Inschrijving bij opleiding van keuze
- Succesvol eerste leerjaar in het mbo
- Doelmatige overgang in de studieloopbaan (na negatief BSA)

In deze paragraaf gaan we in op de vraag of gebeurt wat met de wet (impliciet, indirect) wordt beoogd.

Keuzeproces en betere studiekeuze

Alleen in de eerste meting is onderzoek gedaan onder vmbo-scholen om na te gaan hoe zij omgaan met de vroegtijdige aanmelddatum en de andere veranderingen die de wet VATmbo

38 Basisrapport paragraaf 7.2.1.

brengt. Daaruit – en ook uit de latere casestudies – blijkt dat de vroegtijdige aanmelddatum niet leidt tot aanpassingen in de programma's van de vmbo-scholen voor loopbaan- en beroepsoriëntatie of in de planning daarvan. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat veel scholen hun programma al hadden ingericht op de aanmelding voor 1 april. Er zijn ook anderszins geen signalen in het onderzoek gebleken dat de invoering van de vroegtijdige aanmelddatum heeft geleid tot een ander of beter keuzeproces bij aankomende studenten in het vmbo. En dat geldt evenzeer voor andere categorieën van instromers, waarbij het keuzeproces veel minder dan in het vmbo een gezamenlijk proces is en kan zijn.

Ook op het gebied van de voorlichtings- en kennismakingsactiviteiten door het mbo lijkt er, als gevolg van de wet, weinig verandering te zijn opgetreden.

Een belangrijke indicator voor verbetering van het keuzeproces en het tot stand komen van een beter onderbouwde en stevigere keuze is het aantal studenten dat in het eerste jaar van de mbo-opleiding stopt. Weliswaar stoppen vroegtijdige aanmelders minder vaak met hun opleiding in het eerste jaar, maar het verschil met late aanmelders is beperkt. Bovendien heeft de stijging van het percentage vroegtijdige aanmelders na de invoering van de wet er niet toe geleid dat minder studenten hun opleiding staken in het eerste jaar. Het percentage switchers en uitvallers blijft – met uitzondering van het afwijkende 'coronajaar' – tot nu toe stabiel.

De veronderstelling dat de vroegtijdige aanmelddatum zou leiden tot een beter keuzeproces en betere opleidingskeuzes kan voorsnog niet worden bevestigd.

Transparante procedures

Mbo-instellingen hebben hun informatievoorziening, via websites en direct persoonlijk contact, verbeterd. Studenten geven aan dat zij, als zij op zoek zijn naar informatie, de juiste kanalen en de benodigde informatie kunnen vinden. Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek dat een deel van de studenten niet of onvoldoende op de hoogte is van procedures. Dat geldt niet alleen voor de aanmelding, toelating en inschrijving, maar ook voor verschillende andere onderwerpen als het doel van de intake, het bindend studieadvies, numerus fixus en aanvullende eisen. Alleen het transparant inrichten van procedures en het aanbieden van informatie blijkt niet voldoende om alle studenten te bereiken. In de volgende paragraaf gaan we hier nader op in.

Intake mbo en inschrijving opleiding naar keuze

Hiervoor is beschreven hoe de aard van de intake in het mbo verandert. Opleidingsteams zijn zich ervan bewust dat het toelatingsrecht geldt en studenten ervaren vaker dat de intake gaat om kennismaking en introductie. Bij de invoering van de wet was een belangrijke vraag of studenten niet toch met een verkapte vorm van 'afwijzing' te maken zouden krijgen: een dringend advies om niet met de opleiding te starten, dat door de student als een afwijzing zou worden ervaren. Het onderzoek geeft daar nu eerste uitkomsten over. Op de eerste plaats komt het relatief weinig voor dat studenten het advies krijgen om niet met de opleiding van hun keuze te starten. Dat blijkt uit enquêtes onder opleidingsmanagers en onder studenten. Op de tweede plaats blijkt dat, wanneer een dergelijk advies gegeven wordt, het merendeel van de studenten dat niet opvolgen. Of zij daaraan verstandig doen is niet te zeggen, maar belangrijk is dat het aangeeft dat zij het advies opvatten zoals het hoort, namelijk als een advies. Het toelatingsrecht geeft hun de mogelijkheid dat te doen. De onderzoeksuitkomsten zijn een eerste aanwijzing, voorsnog gebaseerd op kleine aantallen. Toekomstige metingen moeten uitwijzen of het beeld bevestigd wordt, maar voorsnog is het een positief signaal dat het toelatingsrecht daadwerkelijk wordt toegepast in de toelating.

Succesvol eerste leerjaar en doelmatige overgang (na negatief BSA)

Hiervoor is al gememoreerd dat nog altijd een groot deel van de eerstejaars studenten stopt met de gekozen opleiding. De wet heeft daarin (nog) geen verandering gebracht door de studiekeuze voorafgaand te verbeteren. Een andere manier om het eerste jaar succesvol te laten verlopen is het bindend studieadvies en het traject van begeleiding dat daaraan voorafgaat.

Studieloopbaanbegeleiding is geen nieuw thema in het mbo. Het bestond al voor de invoering van de wet VATmbo en is, mede onder invloed van de aanpak voortijdig schoolverlaten en passend onderwijs, al jaren in ontwikkeling. Desondanks laat het onderzoek zien dat de invoering van het BSA een nieuwe impuls heeft gegeven aan het nadenken over de studieloopbaanbegeleiding. Met name het inplannen van periodieke voortgangsgesprekken, het uitbrengen van een waarschuwing (voorlopig advies) aan de student bij onvoldoende studievoortgang en de mogelijkheid van een verbetertraject bieden nieuwe of aanvullende structuur. Vooralsnog moet de mbo-brede realisatie daarvan nog tot stand komen. De signalen zijn evenwel positief. Zodra de beperking van de coronamaatregelen voorbij zijn, kan de ontwikkeling zich doorzetten.

Dat geldt ook voor de nazorg bij een negatief BSA. Ook op dat punt loopt de praktijk nog achter bij de intenties.

Vooraf was er bij de invoering van het BSA de zorg dat het negatief BSA zou kunnen worden gebruikt als 'compensatie' van het toelatingsrecht: van selectie aan de poort naar selectie achter de poort. Op dit moment zijn er geen signalen dat er sprake is van een dergelijk 'oneigenlijk' gebruik van het negatief BSA. Daarbij moet worden aangetekend dat er door de coronapandemie waarschijnlijk veel minder negatieve BSA's zijn afgegeven dan in een normaal jaar zou zijn gebeurd. In de volgende metingen van de monitor blijft dit een punt van aandacht.

Algemeen

De invoering van de vroegtijdige aanmelddatum heeft ontegenzeggelijk organisatorische voordelen. Mbo-instellingen zijn eerder op de hoogte van aantallen en richtingen in de aanmeldingen. Er is meer tijd om aankomende studenten te benaderen en om intake en onderwijs op de nieuwe studenten af te stemmen. In de argumentatie voor de vroegtijdige aanmelddatum werd ook een effect verwacht op het keuzeprocess en op de kwaliteit van de opleidingskeuze van studenten. Er zijn geen onderzoeksresultaten die dat bevestigen. De vroegtijdige aanmelddatum heeft weinig impact op het studiekeuzeprocess van de student en er is dan ook geen effect zichtbaar in het eerste leerjaar mbo.

De invoering van het toelatingsrecht heeft wel het beoogde effect op het proces van toelating in het mbo. De impact is minder het gevolg van gedetailleerde voorschriften of richtlijnen en meer van de algemene notie dat toelating een recht van de student is. De impact van de wet is daarmee vergelijkbaar met die van de wet passend onderwijs voor het mbo. Op zichzelf hield ook die wet weinig concrete veranderingen of voorschriften in, maar het bewustzijn dat passend onderwijs geboden moet worden, was een krachtige boodschap die breed gehoord vond in het mbo.

De parallel tussen toelatingsrecht en passend onderwijs kan nog verder worden doorgetrokken. Voor beide geldt dat verandering van bewustzijn, intentie en beleid de eerste stappen zijn, maar dat de stappen daarna, namelijk die van brede uitrol in de praktijk van de opleidingsteams, nog een lange adem vergt. Dat geldt evenzeer voor het BSA, dat aanvankelijk met de nodige twijfel werd ontvangen, maar op termijn een impuls voor versterking van de studieloopbaanbegeleiding kan betekenen.

6.3 Doelen van de wet

Uiteindelijk moeten de effecten die van de wet verwacht werden bijdragen tot het realiseren van de doelen van de wet. In de reconstructie van de beleidstheorie worden twee hoofdoelen genoemd:

- Vermindering van uitval, opleidingswisseling (switch) en voortijdig schoolverlaten (VSV)
- Versterking van de positie van de student

In deze laatste paragraaf gaan we in op de vraag of en in hoeverre deze doelen met de wet VATmbo worden gerealiseerd.

Vermindering van uitval, switch en VSV

In de voorgaande paragrafen is al uiteengezet dat de wet VATmbo niet heeft geleid tot vermindering van uitval en switch in het eerste leerjaar mbo. Dat geldt evenzeer voor het voortijdig schoolverlaten. Weliswaar laat het jaar 2020-2021 een spectaculaire daling in het percentage VSV zien, maar dat is toe te schrijven aan de coronapandemie (vertraging in de opleidingen en slecht arbeidsmarktperspectief). Voor het coronajaar – maar na de invoering van de wet VATmbo – steeg het percentage VSV nog.

Het is de vraag of de aannames dat de wet VATmbo zou leiden tot afname van uitval, switch en VSV op voorhand wel reëel waren. De maatregelen in de wet grijpen niet rechtstreeks in op factoren die uitval en switch zouden kunnen beïnvloeden. De impact op het studiekeuzeproces van de student en bijvoorbeeld het LOB-programma in het vmbo is gering. De invoering van het BSA kan nog invloed krijgen op de (kwaliteit van de) studieloopbaanbegeleiding, maar in feite is ook die invloed eerder indirect en afhankelijk van onder meer het instellingsbeleid en de investeringen die instellingen willen en kunnen doen in de omvang en kwaliteit van de begeleiding.

Het fenomeen voortijdig schoolverlaten is complex en gerelateerd aan tal van factoren die met de student, zijn of haar situatie, de opleiding en de school te maken hebben. Als er een effect is van de maatregelen in de wet VATmbo, dan zal dat moeilijk uit de cijfers af te leiden zijn. Andere factoren, zoals de coronacrisis of de arbeidsmarktsituatie, hebben een groter en directer effect.

Versterking van de positie van de student

Anders dan bij het doel vermindering uitval en switch, richt de wet VATmbo zich wel direct en specifiek op versterking van de positie van de student. Dat geldt meer in het algemeen waar het om transparantie in procedures, informatievoorziening en rechten en plichten in het BSA-traject gaat. Maar het meest duidelijk op dit punt is het toelatingsrecht. Dat is expliciet bedoeld om de positie van de student in het proces van toelating te versterken.

Zoals hiervoor beschreven lijkt de wet op het punt van het toelatingsrecht een positief effect te hebben. Dat geldt niet alleen voor het bewustzijn dat is veranderd, maar ook voor de veranderingen die in de praktijk van de intake zichtbaar worden.

Een relatief nieuw principe dat de wet VATmbo in het mbo introduceert, is dat van het recht van de student. Anders dan in het primair en voortgezet onderwijs is de toelating niet als een zorgplicht van de onderwijsinstelling gedefinieerd, maar – net als in het hoger onderwijs – als een recht van de student. Het principe van het recht van de student is, in zwakkere vorm, ook terug te vinden in andere onderdelen van de wet, bijvoorbeeld in het recht op een studiekeuzeadvies. Natuurlijk kent het mbo ook rechten van studenten en zijn er op verschillende punten mogelijkheden voor beroep en bezwaar. De invoering van het toelatingsrecht gaat echter een stap verder en kiest voor het recht van de student, in plaats van voor de plicht van de instelling. Het is nog te vroeg na invoering van de wet om te bepalen wat de impact van deze keuze op het mbo en op de toekomstige wet- en regelgeving in het mbo is.

De keuze om het recht van de student centraal te stellen veronderstelt dat die student in staat is zijn recht te realiseren. Nu is dat bij de toelating in de praktijk zelden een probleem: de meeste studenten worden probleemloos verwelkomd en toegelaten bij de opleiding van hun keuze. De student hoeft zich daarbij niet te beroepen op een recht. Meer principieel stelt zich echter de vraag of een student zich op zijn rechten kan beroepen als hij of zij niet of onvoldoende op de hoogte is van die rechten of van procedures waarmee hij of zij te maken krijgt.

Als een rode draad door de onderzoeksuitkomsten loopt de bevinding dat een deel van de studenten geen of een verkeerd beeld heeft van de situatie waarmee zij te maken hebben. Zij denken ten onrechte dat zij een opleiding met numerus fixus volgen, denken dat in de intake het besluit over toelating genomen wordt, denken dat zij aan aanvullende eisen moeten voldoen terwijl dat niet zo is. Het aantal voorbeelden dat genoemd wordt in het onderzoek is nog groter. Het gaat telkens om een aanzienlijke minderheid van de studenten die het niet weet of een verkeerd beeld heeft.

Is dat een probleem? In de praktijk meestal niet, maar meer principieel wel, want de juiste kennis is het fundament onder het recht dat de student moet kunnen uitoefenen als het nodig is.

Het gebrek aan juiste kennis bij een deel van de studenten is zeker niet het gevolg van nalatigheid van mbo-instellingen of andere partijen, zoals de vmbo-scholen. Zij leveren forse inspanningen, zoals is beschreven, om transparantie en informatie te bieden. Studenten die informatie zoeken zijn daarover tevreden. Maar mogelijk is het niet voldoende. Mogelijk is de vorm van communicatie (taalgebruik, medium) niet de juiste of heeft de boodschap niet de juiste inhoud. Nader onderzoek is nodig om preciezer vast te stellen welke studenten niet of niet goed bereikt worden en waarom de informatie bij hen niet aankomt of beklijft.

De wet VATmbo versterkt de positie van de student door hem/haar recht te verlenen. Om dat recht ook daadwerkelijk betekenis en werking te geven is een verandering bij de onderwijsinstellingen nodig en die lijkt ingezet te zijn. Evenzeer is echter een verandering bij studenten noodzakelijk: zij moeten beter geïnformeerd zijn om hun recht te kennen en te kunnen gebruiken.

Literatuur

- Eimers, T., Boer, P. den, Roelofs, M., & Schuit, H. (2005) *Opties voor aanpassing van de partiële leerplicht*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.
- Eimers, T., Boer, P. den, Vink, R., Kat-De Jong, M., Vermeulen, M., & Busse, G. (2012). *Macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod in het mbo. Ervaringen in Denemarken, Duitsland, Engeland en Finland*. Nijmegen: KBA/IVA.
- Eimers, T., & Kennis, R. (2017). *Passend onderwijs in het mbo: tussenbalans. Tweede meting monitor*. Nijmegen: KBA Nijmegen.
- Eimers, T., Kennis, R., Keppels, E., & Roelofs, M. (2011). *Regiomonitor Utrecht Voortijdig schoolverlaten. Uitvallers en zorgdeelnemers van ROC Midden Nederland*. Nijmegen: KBA.
- Imandt, M., Berg, E. van den, Heyma, A., Mulder, J., Schipperheyn, R., Hermanussen, J., Groot, A., Petit, R., Glaude, M., Pater, C., & Meijden, A. van de (2016). *Monitor Vakmanschap en technologieroutes. Tweede meting*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- OCW (2016). *Memorie van Toelichting bij Voorstel van Wet tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en enkele andere wetten ter invoering van een vroegtijdige aanmelddatum voor en toelatingsrecht tot het beroepsonderwijs*. 's-Gravenhage: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Onderwijsraad (2012). *Zicht op een macrodoelmatig opleidingsaanbod*. Den Haag: Onderwijsraad.
- ROA (2015). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2014*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- SER (2017). *Toekomstgericht beroepsonderwijs. Deel 2 Voorstellen voor een sterk en innovatief beroepsonderwijs*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Wijk, B. van, Dungen, S. van den, Westerhuis, A., & Brouwer, P. (2013). *Kansrijk toelatingsbeleid*. 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.

