

Raakt het kanon de mug?

Doelbereikings- en procesevaluatie van de wet Vroegtijdige Aanmelddatum en Toelatingsrecht mbo

Thirza Scholten

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen

Opleiding Bestuurskunde

Masterthesis

September 2021

Begeleidend docent: Dr. J.A.M. de Kruijf

In opdracht van: KBA Nijmegen

Woord vooraf

Voor u ligt mijn masterthesis, het resultaat van vele uren (thuis)werken tijdens de Coronacrisis. Een hectische tijd, maar bovenal een leerzame ervaring. Het onderwerp van mijn thesis, de Wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht mbo, kwam voor het eerst op mijn pad toen ik stage liep bij de MBO Raad. De wet was toen nog in de implementatiefase en ik heb van dichtbij mee mogen maken wat daar allemaal bij kwam kijken. Des te mooier was dus de kans om ook de evaluatiefase van deze wet mee te mogen maken. Daarom wil ik KBA Nijmegen, in het bijzonder Ton Eimers, Mariska Roelofs en Bianca Leest, bedanken voor het bieden van een leerzame uitdaging en de begeleiding, hulp en input tijdens het proces. Ook wil ik José Hermanussen, Ronald Ferket en Johan Coenen van het ECBO en hoogleraar Renée van Schoonhoven van de Vrije Universiteit Amsterdam bedanken voor de samenwerking rondom de evaluatie en monitoring en waardevolle input in mijn eigen onderzoek. Daarnaast wil ik even stil staan bij de respondenten van dit onderzoek. Ondanks dat het mbo-onderwijs op zijn kop stond ten tijden van de Coronacrisis hebben zij de tijd en moeite genomen om met mij in gesprek te gaan, zonder hen had deze masterthesis er niet gelegen. Tot slot wil ik in dit woord vooraf mijn dank uitspreken naar mijn begeleider vanuit de Radboud Universiteit, dr. Johan de Kruijf. Het proces van deze masterscriptie kende wat uitdagingen, maar door de begeleiding, inzichten, hulp en feedback ligt er uiteindelijk een product waarmee ik mijn studententijd tevreden af kan sluiten. Ik wens u veel plezier met het lezen van mijn masterthesis, mijn laatste werk aan de Radboud Universiteit voor ik echt aan de slag ga op de arbeidsmarkt.

-

Inhoudsopgave

Woord vooraf	2
1 Inleiding	6
2 Beleidsmatige context	14
2.1 Het middelbaar beroepsonderwijs	14
2.1.1 De diversiteit van het MBO	14
2.1.2 Het MBO en de arbeidsmarkt	15
2.1.3 Uitdagingen in het mbo: imago en het kwalificatie-spanningsveld	16
2.2 De invoering van de Wet VATmbo	18
2.2.1 Versterking positie studenten	18
2.2.2 Het terugdringen van voortijdig schoolverlaten	20
2.2.3 Reacties van de betrokken partijen	20
2.3 De Wet VATmbo nader bekeken	22
2.3.1 De vroegtijdige aanmelddatum	22
2.3.2 Het recht op een studiekeuzeadvies	23
2.3.3 Het recht op toelating	23
2.3.4 Het bindend studieadvies	25
3 Theoretisch kader	28
3.1 Beleidsevaluaties	28
3.1.1 Definitie	28
3.1.2 Centrale elementen beleidsevaluaties	29
3.1.3 Systeemmodel bij het evalueren van overheidsinterventies	29
3.1.4 Evaluatiemodellen: een typologie	30
3.1.5 Determinanten voor een evaluatiemodel	32
3.1.6 Evaluatiemodellen bij de Wet VATmbo	33
3.2 Theorieën over bureaucratie: beleid en uitvoering	34
3.2.1 Weber en bureaucratie	35
3.2.2 Wagenaar	36
3.2.3 Lipsky en Street level bureaucrats	38
3.2.4 De Nieuwe Weberiaanse Staat	39
3.2.5 Invloed beleidsinvoering en beleidsuitvoerders op non-conformiteiten	40
3.2.6 De wet VATmbo en wetgevingstrends	42
3.3 Onderzoeksmodel	44
4 Methodologie	45
4.1 Doelbereikingsevaluatie	45

4.1.1	Selectie en dataverzameling.....	45
4.1.2	Operationalisatie	49
4.1.3	Analysetechnieken	55
4.2	Procesevaluatie	57
4.2.1	Selectie en dataverzameling.....	59
4.2.2	Operationalisatie	59
4.2.3	Analysetechnieken	67
5	Resultaten en analyse: kwantitatief.....	69
5.1	Het verder terugdringen van vsv.....	69
5.1.1	Trends in de data.....	69
5.1.2	Toetsen significante verschillen in vsv	72
5.1.3	Doelbereiking: het verder terugdringen van vsv.....	74
5.2	Versterken positie van de student: klachten	74
5.2.1	Trends in de data.....	75
5.2.2	Toetsen verschillen door de jaren heen.....	75
6	Resultaten en analyse: invoering en uitvoering.....	78
6.1	Kennis en gebruik toelatingsrecht.....	78
6.1.1	Gebruik toelatingsrecht.....	79
6.1.2	Kennis toelatingsrecht.....	79
6.1.3	Conclusie: gebruik en kennis toelatingsrecht.....	80
6.2	Versterking positie alle studenten: kansengelijkheid	81
6.2.1	Relatie studentenkenmerken en kansengelijkheid	81
6.3	Non-conformiteiten.....	83
6.3.1	'Moeten': meer of minder non-conformiteit	85
6.3.2	Non-conformiteiten met (in)formele wet- en regelgeving	87
6.3.3	Trends in non-conformiteiten	94
6.4	Aanpassingsstrategieën in gebruik instrumentaria.....	100
6.4.1	Verhouding intake en negatieve studiekeuzeadviezen.....	100
6.4.2	Verhouding uitval en BSA's	101
6.4.3	Strategieën bij studievoortgangsgesprekken, uitval en negatieve BSA's.....	102
7	Conclusie en reflectie	104
7.1	Conclusie	104
7.1.1	Doelbereiking - Het verder terugdringen van vsv	104
7.1.2	Doelbereiking - Het versterken van de positie van de student.....	105
7.1.3	Doelbereiking – conclusie.....	107

7.2	Procesevaluatie	107
7.2.1	Procesevaluatie – Non-conformiteiten	108
7.2.2	Procesevaluatie - Gebruik instrumentaria.....	109
7.2.3	Procesevaluatie – Conclusie	110
7.3	Theoretische inbedding: bureaucratietheorieën	111
7.4	Reflectie.....	112
	Literatuurlijst	114
	Bijlagen	119
	Bijlage 1: Semi-gestructureerde vragenlijsten	119
	Bijlage 1A: Gespreksleidraad intake en studiekeuzeadviezen (voor intakers).....	119
	Bijlage 1B: Gespreksleidraad BSA & verklaringen uitstroom (voor slb'ers)	125
	Bijlage 2: Overzicht respondenten	130
	Bijlage 2A: Beleidsdocumenten.....	130
	Bijlage 2B: Respondenten interviews.....	131
	Bijlage 3: Assumpties en toetsen vsv	132
	Bijlage 3A: Assumpties ANOVA	132
	Bijlage 3B: Significante verschillen VSV	133
	Bijlage 4: Technische toelichting z-test voor proporties en klachten	134
	Bijlage 5: Doelbereikingsevaluatie - indicatoren en antwoorden interviews	135
	Bijlage 5A: Kennis en gebruik toelatingsrecht.....	135
	Bijlage 5B: Versterken positie alle studenten - kansengelijkheid	142
	Bijlage 5C: Kansengelijkheid – bevindingen per kenmerk.....	170
	Bijlage 6: Conformiteitskaders	178
	Bijlage 7: Non-conformiteiten	187
	Bijlage 7A. Signalen non-conformiteiten.....	187
	Bijlage 7B: Verklaringen non-conformiteiten in de uitvoering.....	206
7.4.1	Bijlage 7C: Non-conformiteiten in de uitvoering in relatie tot (de)centraal beleid	227
	Bijlage 7D: Toelichting non-conformiteiten, verklaringen, beleidsinbedding.....	233
	Bijlage 7E: Non-conformiteiten gesignaleerd in beleidsinvoering (instellingsniveau).....	252
	Bijlage 8: Gebruik instrumentaria en aanpassingsstrategieën.....	257

1 Inleiding

“Daarvoor een wet maken is schieten met een kanon op een mug” zei Ton Heerts, toenmalig voorzitter van de MBO Raad, over de proportionaliteit van de invoering van de wet Vroegtijdige Aanmelddatum en Toelatingsrecht mbo (VATmbo) (MBO Raad, 2016). Deze wet, in werking sinds 1 augustus 2017, werd ontwikkeld omdat er 100 tot 200 bekende klachten waren van aspirant-studenten, op 160.000 inschrijvingen, over het niet toegelaten worden bij de mbo-opleiding van hun keuze (Van Zijl & Van Straalen, 2016, p. 4). Hiervoor bepaalden Studiekeuzebegeleiding en intake-teams middels een matchingsgesprek of een student een realistische kans zou maken op een diploma met voldoende arbeidsmarktperspectief bij de beoogde opleiding. Zowel de vraag of de aspirant-student voldoende capaciteiten en motivatie zou hebben om de opleiding te voltooien, als de vraag of de opleiding afdoende zou zorgen voor kans op werk werd meegenomen in het toelatingsbeleid. Deze manier van plaatsing op het vervolgonderwijs drong studie-uitval met succes terug (Van Zijl & Van Straalen, 2016, p. 2). Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) wilde deze lijn verder doorzetten en initieerde meer maatregelen om voortijdig schoolverlaten (vsv), het uitvallen van studenten zonder startkwalificatie, terug te dringen. Bij de overstap van het vmbo naar het mbo vallen doorgaans relatief veel studenten uit. De Wet VATmbo richt zich onder andere op twee oorzaken van overstapproblemen: studenten maken een niet goed overwogen studiekeuze en er is onduidelijkheid over de toelating van studenten op mbo-instellingen op beleids- en procedureniveau.¹ Door de vroege aanmelddatum en betere informatieverstrekking over de aanmelding zouden minder studenten uitvallen of switchen tussen opleidingen. De Wet VATmbo heeft als uitgangspunt dat scholen verplicht zijn studenten altijd toe te laten tot de opleiding van hun eerste keuze wanneer zij voldoen aan de wettelijke vooropleidingseisen; dit zou de positie van de student versterken. De kern van de wet bestaat uit vier maatregelen:

1. De invoering van 1 april als landelijke aanmelddatum voor het mbo
2. Automatische toelating van studenten die voldoen aan nadere vooropleidingseisen, en/of eventuele aanvullende eisen, zich tijdig hebben aangemeld en hebben deelgenomen aan eventuele verplichte intake-activiteiten van de school
3. Het recht op studiekeuzeadvies bij tijdige aanmelding
4. De invoering van een bindend studieadvies voor studenten van mbo 2-, 3-, en 4- opleidingen.

¹ Kamerstukken II 2015/2016, 34457, nr. 3.

De nieuwe bepalingen werden van toepassing op de instroom van het schooljaar 2018-2019, het onderdeel over het bindend studieadvies trad werking op 1 augustus 2018.² Dit betekent voor de toelating dat alle aspirant-studenten die voldoen aan de eisen en de intake-activiteiten hebben gevolgd, toegelaten moeten worden. Om toch een stok achter de deur te hebben als blijkt dat een student onvoldoende voortgang maakt over de hele linie, kan de student een negatief bindend studieadvies krijgen waarmee de instelling in samenspraak met de student hem of haar naar een passendere opleiding of leerweg begeleidt.³

De mbo-scholen, verenigd in de brancheorganisatie MBO Raad, hebben bezwaren geuit tegen de wet. Het zou een verschuiving in de opdracht van het mbo betekenen: het plaatsen van studenten in opleidingen waar zij een reële kans maken om hun diploma te behalen en vervolgens op de arbeidsmarkt aan de slag te gaan is ondergeschikt geworden aan de wens van de student om een opleiding te kiezen (MBO Raad, 2020a). Ook in de Tweede Kamer bestond discussie over de wet. Bij de behandeling van het wetsvoorstel werden vraagtekens geplaatst bij de proportionaliteit van de wet aangezien er een heel nieuw toelatingssysteem is opgetuigd om een probleem op te lossen waar slechts 0.1% van alle aspirant-studenten mee te maken kreeg. Bovendien bestonden er bezwaren tegen het bindend studieadvies.⁴ Zo is er angst dat er, in plaats van selectie aan de poort, selectie plaats zal vinden vlak na de poort. Studenten zouden dan wel negen maanden tot een jaar in de studie zitten, maar wanneer mogelijk alsnog van de opleiding gehaald worden.

Aangezien de Wet VATmbo pas recent is ingevoerd, is nog niet precies duidelijk of de Wet ook daadwerkelijk de overstapproblemen van vmbo naar mbo oplost en 'onterechte' afwijzingen voorkomen worden. Door de monitoring en evaluatie van de Wet VATmbo door Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA), Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ECBO) en de Vrije Universiteit is duidelijk dat mbo-instellingen anno 2020 nog moeite hebben met de implementatie en uitvoering van de wet (Eimers et al., 2019, p. 2; Eimers et al., 2020, p. 5). Dit is bijvoorbeeld terug te zien in de verschuiving van de rol van de intake-procedure. Het aspect van de intake waarbij de school toetste of de aspirant-student gemotiveerd en geschikt genoeg zou zijn om te starten met de opleiding zorgde voor de angst voor onterechte afwijzingen die uiteindelijk heeft geleid tot de invoering van de Wet VATmbo. Veel mbo-instellingen hanteren nog altijd een verplichte intake voor nieuwe studenten, maar er heeft een accentverschuiving plaatsgevonden naar kennismaking en het bepalen van

² *Stb. 2016, 362; inwtr. Stb. 2017, 27.*

³ *Kamerstukken II 2015/2016, 34457, nr. 3.*

⁴ *Handelingen TK 2015/2016, nr. 100, item 12.*

eventuele ondersteuningsbehoefte (Eimers et al., 2020, p. 43). Toch hebben veruit de meeste instellingen nog steeds een vorm van toetsing in de intake zitten, waarin gekeken wordt naar de geschiktheid en motivatie hoewel studenten hier formeel niet op afgewezen kunnen worden. Er is dus een spanningsveld bij scholen tussen het wettelijke recht op toelating van een student en de verantwoordelijkheid om een aspirant-studenten goed te adviseren (Eimers et al., 2020, p. 43). Bovendien zijn er, ondanks de invoering van het toelatingsrecht in 2017, in 2019 alsnog 105 vragen en klachten binnengekomen bij Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) over problematiek bij de toelating. Zij signaleren dat er sprake lijkt te zijn van leeftijdsdiscriminatie, intake-testen die studenten af lijken te schrikken en adviezen die zodanig 'dwingend' zijn geformuleerd door intakers en docenten dat studenten denken dat zij afgewezen zijn voor de opleiding (Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs, 2020, p. 15). De doelstelling van dit onderzoek is om te achterhalen of de Wet VATmbo haar doelen, het versterken van de positie van de student en het terugdringen van voortijdig schoolverlaten, heeft behaald en te verklaren vanuit het perspectief van implementatie en uitvoering waarom dit al dan niet het geval is.

Wanneer blijkt dat de Wet VATmbo de vooraf vastgestelde doelen rondom het versterken van de positie van de student en het terugdringen van vsv niet behaald heeft, wordt er gekeken naar mogelijke verklaringen waarom dit niet het geval is. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) beschrijft in haar handreiking 'Evaluatie als fundering voor het beleid' dat er vier mogelijke aspecten zijn waarom de beleidsinzet toch tegenvallende uitkomsten heeft (Bakker, 2012, p. 14). Los van het geformuleerde beleid kan er onvoldoende kans of tijd zijn geweest om de beleidseffecten te behalen of kan de context waarin het beleid uitwerking moest hebben anders blijken te zijn door bijvoorbeeld economische omstandigheden of andere beleidsmaatregelen met tegengestelde werkingen. Met betrekking tot het beleid zelf kan de achterliggende beleidstheorie onjuiste assumpties hebben waardoor de causaliteit tussen het probleem, de ingezette instrumenten en de resultaten niet op gaat. Daarnaast kan de beleidsmaatregel anders zijn vormgegeven in de praktijk dan oorspronkelijk was bedoeld. In dit onderzoek wordt nagegaan of de verklaring dat de beleidsmaatregel in de praktijk anders is vormgegeven in de praktijk dan oorspronkelijk is bedoeld van toepassing is op de wet VATmbo wanneer blijkt dat de doelen van de wet niet zijn behaald. Over mogelijke discrepantie tussen de oorspronkelijke vormgeving van beleid en de uitvoeringspraktijk bestaat in de wetenschappelijke wereld bovendien nog altijd fundamentele discussie.

Deze discussie richt zich met name op de vraag in hoeverre functionarissen precies doen wat er van hen gevraagd wordt. Het perspectief van Weber (1972, pp. 155-165) stelt dat ambtenaren in de publieke sector precies uitvoeren wat zij hiërarchisch opgedragen krijgen. Mbo-instellingen zouden

dus toelatings- en BSA-beleid opstellen in lijn met de wet en hun intakers en studieloopbaanbegeleiders (slb'ers) zouden dit precies uitvoeren zoals de wetgever had beoogd. Anderzijds kunnen intakers en slb'ers hun adviseringsverantwoordelijk jegens studenten zodanig laten prevaleren dat zij in de toepassingspraktijk ervoor kiezen af te wijken van de wet en het veranderde beleid. Dit sluit onder andere aan bij de theorie van Wagenaar (2004, p. 643) die stelt dat de praktijk rondom beleidsuitvoerders weerbarstig kan zijn doordat beslissingen voortkomen uit verborgen, vanzelfsprekende routines, achtergrondkennis, gedeelde waarden en praktische kennis. De uitvoering zal volgens deze theorie dus kunnen afwijken van de hiërarchisch gestelde regels. De verhouding tussen deze theoretische perspectieven is onderwerp van discussie in de wetenschappelijke wereld (Fleming, 2020; Rutz, 2019; Van der Spek & Böcker, 2019). De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de verhouding tussen deze theorieën. Deze tegenstrijdige theoretische invalshoeken laten daarnaast zien dat de feitelijk uitgevoerde toelatings- en de BSA-procedures mogelijk verschillen van het wettelijk kader. Dit resulteert in de vraag of de beoogde versterking van de positie van de student en het terugdringen van voortijdig schoolverlaten door de Wet VATmbo ook daadwerkelijk tot stand zijn gekomen en of dit kan worden verklaard door non-conforme implementatie en uitvoering. De verklarende centrale vraag luidt dan ook:

Heeft de wet VATmbo de beoogde doeleinden van een daling in het aantal voortijdig schoolverlaters en de versterking van de positie van de student bereikt en welke verklaringen zijn er vanuit de implementatie en de uitvoering voor het succes of falen van dit beleid?

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is gelegen in de invloed die deze wet heeft op de individuele studenten. Wanneer in het algemeen de positie van de student wordt versterkt en vsv verder wordt teruggedrongen doen uiteindelijk meer mbo-studenten de opleiding van hun eerste keuze en vallen er minder studenten uit, wat voor deze studenten uiteindelijk kan leiden tot een arbeidspositie die beter bij hen past en meer kansen op de arbeidsmarkt dan wanneer een student zou zijn uitgevallen. De impact van deze wet kan dus groot zijn op de verdere levensloop van bepaalde studenten, wat maakt dat het zeer relevant is om te onderzoeken of en waarom deze wet (niet) werkt.

Bij de centrale vraag hoort een hypothese die een verklaring kan bieden waarom het aantal voortijdig schoolverlaters wellicht niet gedaald is en het versterken van de positie niet is gerealiseerd. Zoals beschreven zijn er volgens Bakker (2012, p. 14) twee verklaringen voor tegenvallende uitkomsten met betrekking tot het beleid zelf, gelegen in onjuiste assumpties in de beleidstheorie en dat beleidsmaatregelen anders zijn vormgegeven beleidsmaatregelen dan bedoeld. Omwille van de omvang van dit onderzoek zal gefocust worden op één verklaring, namelijk dat de beleidsmaatregel anders is vormgegeven in de praktijk dan oorspronkelijk is bedoeld. De hypothesen zijn:

1: Het aantal voortijdig schoolverlaters is niet gedaald door de invoering van de wet Vroegtijdige Aanmelddatum en Toelatingsrecht mbo omdat de beleidsmaatregel in de praktijk anders is vormgegeven dan door de wetgever is bedoeld.

2: De versterking van de positie van de student is niet gerealiseerd door de invoering van de wet Vroegtijdige Aanmelddatum en Toelatingsrecht mbo omdat de beleidsmaatregel in de praktijk anders is vormgegeven dan door de wetgever is bedoeld.

De centrale vraag valt uiteen in verschillende deelvragen. De eerste deelvraag gaat over of het doel van de wet VATmbo met betrekking tot het verder terugdringen van vsv is bereikt. Om te kunnen verklaren waarom het doel van de wet wel of niet gehaald is moet namelijk eerst duidelijk zijn of doel is gehaald. Om te beoordelen of vsv verder is teruggedrongen wordt onderzocht of er een significante afname te zien is in de loop der jaren, sinds het jaar voorafgaand aan de invoering van de wet. Deze vsv-cijfers worden jaarlijks geïnventariseerd en gepubliceerd door Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Wanneer er geen significante afname blijkt te zijn in het aantal vsv'ers vanuit het mbo, is het doel van het verder terugdringen van vsv op dit moment dus niet behaald. De eerste deelvraag luidt dan ook:

1. Is het doel van de wet Vroegtijdige Aanmelddatum en Toelatingsrecht mbo betreffende het verder terugdringen van vsv gehaald?

De tweede deelvraag gaat in op het andere doel dat met de komst van de wet VATmbo behaald zou moeten worden: het versterken van de positie van de student. Door grote verschillen in het toelatingsbeleid van instellingen en onduidelijkheid over het toelatingskader ontstonden signalen over kansenongelijkheid en onterechte weigeringen.⁵ De wet VATmbo zou zorgen voor een duidelijker toelatingskader waardoor onterechte selectie zou worden voorkomen en studenten beter zouden weten waar zij aan toe zijn. De positie van de student zou versterkt worden bij het maken van een studiekeuze en ervoor zorgen dat zij niet om ongegronde redenen, tegen hun wens, geweigerd konden worden.⁶ De tweede deelvraag luidt:

2. Is het doel van de wet Vroegtijdige Aanmelddatum en Toelatingsrecht mbo betreffende het versterken van de positie van de student behaald?

Wanneer duidelijk is geworden of de doelen van de wet VATmbo gehaald zijn, wordt er gekeken vanuit het perspectief van implementatie en uitvoering waarom deze doelen mogelijk niet zijn gehaald. De verklaring die hierbij wordt getoetst is dat de wet VATmbo in de praktijk niet wordt uitgevoerd zoals

⁵ Kamerstukken II 2015/2016 34457 nr. 3.

⁶ Kamerstukken II 2015/2016 34457 nr. 3.

oorspronkelijk is bedoeld bij de toelating en het afgeven van de BSA's. Vanuit het perspectief van implementatie en uitvoering kunnen verschillen tussen het beoogde beleid en de praktijk ontstaan in de beleidsinvoering en de beleidsuitvoering. De beleidsuitvoering betreft de manier waarop de functionarissen in het mbo concreet uitvoering geven aan het beleid en de wet (Coolsma & Van Montfort, 2014, pp. 131-132). Het gaat hier dus over wat er concreet aan de praktijkkant van de toelating gebeurt. Er wordt onderzocht of er bij de intake en de BSA-procedure non-conformiteiten met wet- en regelgeving zijn. Als er sprake is van een afwijking van de wet en het beleid waardoor non-conformiteit optreedt tussen wat de wetgever heeft beoogd en hoe het beleid wordt uitgevoerd, is het ook relevant om te achterhalen waarom er sprake is van deze non-conformiteit. De derde deelvraag is:

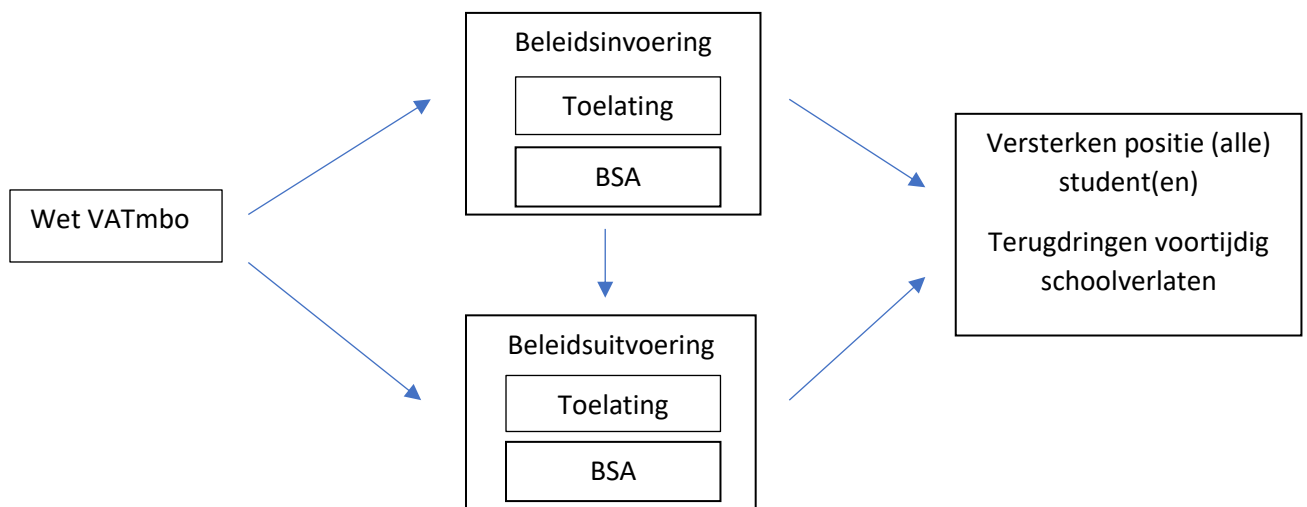
3. Vinden er in de uitvoering van het toelatings- en BSA-beleid non-conformiteiten plaats, waardoor de wet Vroegtijdige Aanmelddatum en Toelatingsrecht mbo niet wordt uitgevoerd zoals de wetgever heeft beoogd?

Naast de uitvoeringskant kan non-conformiteit ook ontstaan in de beleidsinvoering. De beleidsinvoering is de vertaling van de wet VATmbo naar het beleid zoals de uitvoerders dat moeten gaan toepassen (Coolsma & Van Montfort, 2014, p. 119). In deze vertaalslag kunnen er al verschillen ontstaan tussen hetgeen de wetgever heeft beoogd en hoe het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd. Hiervoor moet dus eerst duidelijk worden hoe het beleid voortvloeiend uit de wet er uit ziet en of er door de beleidsinvoering al verschillen zijn ontstaan tussen het beleid in de praktijk. Deze deelvraag gaat om de vergelijking van het toelatings- en BSA-beleid van de instellingen op centraal niveau, eventueel aangevuld met decentraal beleid in geval van non-conformiteiten in de uitvoering, en de wet om te onderzoeken of er non-conformiteit plaatsvindt in de beleidsinvoering die ertoe leidt dat het beleid niet wordt uitgevoerd zoals de wetgever heeft beoogd. Daarom is de vierde deelvraag:

4. Vinden er in de formele procedures van instellingen en opleidingen rondom het toelatings- en BSA-beleid non-conformiteiten plaats, waardoor de wet Vroegtijdige Aanmelddatum en Toelatingsrecht mbo niet wordt uitgevoerd zoals de wetgever heeft beoogd?

Om de samenhang tussen de verschillende concepten beeldend te maken is er een analysekader ontwikkeld. Dit analysekader is te zien in Figuur 1.

Figuur 1: Analyse kader.



In dit onderzoek zal hoofdzakelijk gebruik worden gemaakt van een kwalitatieve benadering. Omdat de Wet VATmbo pas in werking is getreden in het schooljaar 2018-2019, is er slechts data beschikbaar van drie schooljaren met betrekking tot de intake en twee jaar wat betreft het BSA, waarbij er in het tweede jaar het toepassen van het BSA soms anders is gegaan door de Coronacrisis. Een puur kwantitatieve benadering is dan ook weinig kansrijk om heldere inzichten te geven. Er worden verschillende manieren van dataverzameling gebruikt. Voor deelvragen een en twee, de doelbereiking, wordt gebruik gemaakt van kwantitatieve *deskresearch*, in de vorm van statistische verschilmetingen in de jaarlijks gepubliceerde vsv-cijfers voor deelvraag een en de cijfers rondom het aantal klachten over toelating en verwijdering van JOB voor deelvraag twee van de schooljaren 2016/2017 tot en met 2018/2019. Voor deelvragen twee, drie en vier worden *case studies* uitgevoerd om het beleid en de praktijk diepgaand te analyseren. Bij deelvragen twee en drie worden kwalitatieve semi-structureerde interviews gedaan met intakers en slb'ers van zes verschillende mbo-scholen, met elk drie opleidingen. Deze opleidingen zijn verdeeld over de sectoren 'economie, handel en dienstverlening en ict' (hierna: economie), 'zorg, welzijn, cultuur en sport' (hierna: zorg) en 'techniek en bouw' (hierna: techniek) en mbo-niveaus 2, 3 en 4. Deze vorm van dataverzameling heeft betrekking op de signalen van intakers en slb'ers over non-conformiteiten met wet- en regelgeving uit deelvraag drie en indicatoren rondom de doelbereiking van deelvraag twee betreffende verschillen tussen groepen studenten en het beeld dat functionarissen hebben over de kennis en het gebruik van toelatingsrecht onder studenten. Waar mogelijk worden deze gegevens gekwantificeerd. Deze interviews zijn gehouden tussen 15 oktober 2020 en 15 januari 2021. Om deelvraag vier rondom de beleidsinvoering te beantwoorden, wordt gebruik gemaakt van documentenonderzoek binnen de *case*

studies. De beleidsdocumenten worden opgevraagd op instellings- en opleidingsniveau om verschillen met de wet te onderzoeken die zijn ontstaan in de beleidsinvoering.

Om een antwoord te geven op de centrale vraag, zullen in dit onderzoek meerdere stappen ondernomen worden. Ten eerste wordt de beleidsmatige context uiteen gezet. Hierin zal aandacht besteed worden aan de details en ontwikkeling van de wet Vroegtijdige Aanmelddatum en Toelatingsrecht mbo. Vervolgens worden in het theoretische kader drie vormen van beleidsevaluatie gepresenteerd worden die worden gebruikt in het onderzoek. Vervolgens wordt beschreven op welke manier de beleidstheorie zal worden opgebouwd. Tot slot worden de invalshoeken van onder andere Weber, Wagenaar, Lipsky en de Nieuwe Weberiaanse Staat over de discrepantie tussen geformuleerd beleid en de uitvoering hiervan. Daarna zal er aandacht zijn voor de methodologie van het onderzoek, met onder andere de verantwoording van de casusselectie, operationalisatie van de variabelen en de toegepaste methoden. In het hoofdstuk 'Resultaten en analyse' worden de feiten gepresenteerd die naar voren zijn gekomen in dit onderzoek en worden de deelvragen beantwoord. In het laatste hoofdstuk wordt de conclusie gepresenteerd als antwoord op de centrale vraag, tezamen met haar implicaties en een reflectie over dit onderzoek.

2 Beleidsmatige context

In dit hoofdstuk zal de beleidsmatige context uiteen worden gezet, welke uit een formeel en informeel gedeelte bestaat. De informele context gaat over de aanleiding van de wet, de weg naar de kamer en de invloeden van stakeholders. De formele kant gaat over de totstandkoming en het parlementaire proces rondom de invoering van de Wet Vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht mbo. De wetsinhoud wordt ook nader toegelicht. Hieraan voorafgaand wordt de context van het mbo toegelicht om beeld te geven bij de kaders en omstandigheden die wetgevingskeuzes hebben beïnvloed.

2.1 Het middelbaar beroepsonderwijs

2.1.1 De diversiteit van het MBO

Het middelbaar beroepsonderwijs is een zeer diverse vorm van onderwijs die studenten in de brede zin voorbereidt op het leven in de maatschappij (MBO Raad, 2019a). Dit betekent dat het mbo niet alleen de plicht heeft om studenten op te leiden voor een vak, maar ook voor een vervolgopleiding en goed burgerschap.⁷ Het mbo zorgt voor passende scholing voor starters, doorstarters en herstarters (MBO Raad, 2017a). Naast de reguliere opleidingen biedt het mbo volwasseneneducatie aan, zoals inburgeringscursussen, opleidingen voortgezet algemeen volwassenen onderwijs (vavo) en cursussen taal, rekenen en digitale vaardigheden (MBO Raad, 2018). Door de grote verscheidenheid in zowel de studentengroepen als de aard van de opleidingen zou dé mbo-student niet bestaan (Van Engen & Christoffels, 2017). De diversiteit is te zien in de leerwegen, niveaus en sectoren. De vier hoofdsectoren zijn:

- Zorg, welzijn, cultuur en sport
- Techniek en bouw
- Groen en dier
- Economie, handel & dienstverlening en ict (MBO Raad, 2017a).

Van de ruim 500.000 studenten die in het schooljaar 2018-2019 studeerden aan het mbo, deed ongeveer 90 procent dit aan een regionaal opleidingscentrum (roc) (MBO Raad, 2019c). Deze instellingen bieden opleidingen aan in de sectoren techniek, zorg en welzijn en economie. Een veel

⁷ Artikel 1.2.1, tweede lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

kleiner deel studeerde aan een agrarisch opleidingscentrum (aoc) waar opleidingen gegeven worden op het gebied van voeding, natuur en milieu. Daarnaast zijn er ook vakinstellingen die zich richten op het opleidingsaanbod voor één beroepenveld binnen één sector, zoals scheepvaart of design.

Om de talenten van de studenten zo optimaal mogelijk te ontplooiën en om te voldoen aan de verwachtingen van het bedrijfsleven zijn er in het mbo twee verschillende leerwegen die verschillen in de verdeling tussen theorie en praktijk. Ongeveer 74 procent van de studenten volgt de beroepsopleidende leerweg (BOL), waarin studenten het grootste deel van de tijd naar school gaan en daarnaast stages lopen, de beroepspraktijkvorming (bpv) om kennis te maken met het werkveld. Bijna een kwart van de studenten zit in de beroepsbegeleidende leerweg (BBL), zij leren een vak bij een werkgever en gaan één dag per week onderwijs voor theoretische onderbouwing (MBO Raad, 2019b). Op deze manier worden studenten met talent voor vakmanschap gestimuleerd om zich te ontwikkelen in waar ze goed in zijn. Mbo-opleidingen kennen vier verschillende niveaus (MBO Raad, 2019b). Niveau 1, de Entreeopleiding, is een eenjarige opleiding voor mensen zonder diploma die kan leiden tot doorstroom naar niveau 2 of de arbeidsmarkt. Niveau 2, de basisberoepsopleiding, leidt studenten op voor uitvoerend praktisch werk. Hiervoor is een vmbo-diploma basisberoepsgerichte leerweg of een diploma van de Entreeopleiding nodig. Niveau 3 is de vakopleiding die opleidt tot zelfstandig beroepsbeoefenaars, zelfstandig uitvoerend werk en een brede inzetbaarheid. Om deze opleiding te volgen heeft de student een diploma van niveau 2 of een vmbo-diploma van de juiste leerweg hebben behaald.⁸ Niveau 4 is de middenkaderopleiding die studenten opleidt naar volledig zelfstandig uitvoerend werk, specialisatie of brede inzetbaarheid. Dit diploma geeft tevens toegang tot het hbo. Hier is een diploma niveau 2, niveau 3 of een corresponderend vmbo-diploma nodig.⁹ Tevens is het mogelijk voor leerlingen met een overgangsbewijs havo/vwo 4 om door te stromen naar een opleiding op niveau 2, 3 of 4. Tot slot kan er een specialistenopleiding gevolgd worden als kopstudie van niveau 4 (MBO Raad, 2019b).

2.1.2 Het MBO en de arbeidsmarkt

Het mbo heeft een nauwe relatie met de arbeidsmarkt. Door de focus op vakmanschap is het belangrijk dat er voor de opgeleide studenten plaats is op de arbeidsmarkt en dat het onderwijs ook is afgestemd wordt op de arbeidsmarktbehoefte. Er zijn verschillende manieren waarop dit wordt geborgd in de

⁸ Voor een overzicht van alle vastgestelde vooropleidingen zie artikel 8.1.1c. van de Wet educatie en beroepsonderwijs en artikel 8.2.1. van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

⁹ Voor een overzicht van alle vastgestelde vooropleidingen zie artikel 8.1.1c. van de Wet educatie en beroepsonderwijs en artikel 8.2.1. van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

wet. Ten eerste is er de zorgplicht voor arbeidsmarktperspectief¹⁰: een beroepsopleiding wordt alleen aangeboden als er voldoende arbeidsmarktperspectief is op niveau en binnen een redelijke termijn voor gediplomeerde studenten. Daarnaast draagt een wettelijk ingestelde rechtspersoon verantwoordelijkheid voor de bevordering van de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt te bevorderen.¹¹ Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven (SBB) onderhoudt bijvoorbeeld de kwalificatiestructuur, accrediteert beroepspraktijkvormingsplaatsen (stages en leerbanen: bpv-plaatsen) en ziet toe op doelmatige inzet van overheidsmiddelen (Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven, 2020). De inzet op het verder terugdringen van vsv, waartoe de wet VATmbo onder andere is opgetuigd, heeft er voornamelijk mee te maken dat een startkwalificatie zorgt voor beter functioneren op de arbeidsmarkt en in de maatschappij.¹² De invloed van de arbeidsmarkt is daarin duidelijk zichtbaar.

2.1.3 Uitdagingen in het mbo: imago en het kwalificatie-spanningsveld

Het mbo als instituut staat ook voor een aantal uitdagingen. Een belangrijk probleem speelt zich af in het spanningsveld tussen de uitdagingen binnen de Nederlandse economie en het imago van beroepsonderwijs in de samenleving (Klatter, 2015, p. 14). Aan de ene kant is er een grote behoefte aan vakmensen die veelal worden opgeleid binnen het mbo. De Nederlandse economie is voor een groot deel afhankelijk van deze vakmensen en er dreigen tekorten te ontstaan in verschillende sectoren (Turkenburg, 2014, pp. 9-10). Dit is onder andere te wijten aan de babyboomgeneratie die met pensioen gaat en de te lage instroom vanuit het onderwijs. Aan de andere kant heeft het mbo een lagere sociale status dan het hoger onderwijs en wordt het vakmanschap dat mbo'ers ontwikkelen minder gewaardeerd dan de vaardigheden die beter passen in 'Nederlandse kenniseconomie' (Klatter, 2015, p. 14). Ook jongeren en hun ouders zijn zich bewust van de lagere sociale status die het (v)mbo met zich meebrengt waardoor er vaak wordt ingezet op algemeen vormend onderwijs (Turkenburg, 2014, p. 16). De instroom van vakmensen op de arbeidsmarkt neemt af en het tekort wordt steeds groter.

Een andere uitdaging in het mbo gaat om de drievoudige kwalificatiefunctie die het mbo heeft: beroepskwalificatie, doorstroomkwalificatie en de leer- en burgerschapskwalificatie. Dit houdt in dat het mbo enerzijds kwantitatief voldoende en kwalitatief goed opgeleide vakmensen dient af te leveren

¹⁰ Artikel 6.1.3. van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

¹¹ Artikel 1.5.1. van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

¹² Kamerstukken II 2015/2016, 34457 nr. 3.

en anderzijds bij moet dragen aan het versterken van de sociale cohesie (Vink et al., 2010, p. 3). Er zijn dus zowel sociaaleconomische als sociaalintegratieve doelen die het mbo dient te halen. Wat betreft het sociaalintegratieve doel zijn er maatschappelijke effecten met name gelegen in het goed functioneren in de maatschappij, bijvoorbeeld in de vorm van maatschappelijke participatie, gezondheid en het gebruik van sociale zekerheid (Vink et al., 2010, p. 12). Het voorkomen van vsv speelt hierin een grote rol, dit brengt bijvoorbeeld de maatschappelijke effecten mee dat mensen met een startkwalificatie gezonder gedrag vertonen en twee keer zo vaak een baan hebben, andersom gaan jongeren zonder een startkwalificatie vijf keer zo vaak het criminele pad op (Vink et al., 2010, p. 12). De inverdieneffecten, besparingen van uitgaven nu of in de toekomst die voortkomen uit het volgen van onderwijs, werden wat bij het halveren van vsv in 2006 geschat op 123 miljoen euro per jaar. Het behalen van een startkwalificatie speelt voor een groot deel van de mbo-studenten een rol. In 2018/2019 bestond de instroom voor 70 procent uit geslaagde vmbo'ers (Onderwijs in Cijfers, 2020). Daarnaast zijn er havisten en vwo'ers met een overgangsbewijs leerjaar drie naar leerjaar vier en er is instroom uit de Entree.¹³ Al deze groepen, die samen het overgrote deel van de studentenpopulatie vormen, hebben geen startkwalificatie. Dit illustreert dat het sociaalintegratieve doel een grote rol speelt in het mbo.

Aan de andere kant heeft het mbo haar sociaaleconomische doel: het opleiden van voldoende en goed gekwalificeerde arbeidskrachten. De aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt is daarin essentieel voor het landelijke en regionale bedrijfsleven, het personeelsbestand bij alle werkgevers in Nederland bestaat voor ongeveer 45 procent uit mbo'ers (Vink et al., 2010, p. 1). De doelmatigheid bij de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt gaat om de mate waarin het onderwijs erin slaagt om aan de vraag van de arbeidsmarkt te voldoen. Dit bestaat uit drie elementen: het afleveren van voldoende arbeidskrachten in aantallen aan de verschillende sectoren, het afleveren van goed gekwalificeerde vakmensen terwijl de vraag naar kwalificaties door organisatorische, technologische en marktontwikkelingen continue in beweging is, en het tijdig beantwoorden aan deze vraag vanuit de arbeidsmarkt waarbij de snelheid waarmee het onderwijs de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt bijbeent, zowel inhoudelijk als kwantitatief, centraal staat (Vink et al., 2010, p. 14).

Deze twee opdrachten zorgen er voor dat instellingen en opleidingen moeten balanceren tussen enerzijds zo veel mogelijk studenten een startkwalificatie te laten halen en anderzijds zo goed mogelijk voldoen aan de vraag van de arbeidsmarkt. Dit kan resulteren in een spanningsveld, waarbij instellingen en opleidingen de keuze moeten maken in studenten het zo sterk mogelijk

¹³ Artikel 8.1.1c. van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

beroepsgekwalificeerd opleiden met het risico dat ‘moeilijke’ studenten dit niet kunnen bijbenen en uitvallen, of het zo veel mogelijk kansen bieden aan studenten om de startkwalificatie te halen met het risico dat de aansluiting met de arbeidsmarkt in het geding komt. Dit spanningsveld wordt sterker door de stijging in kwalificatievereisten binnen beroepen (Vink et al., 2010, p. 15) en de toename van ‘overbelaste’ jongeren met problematiek in het mbo (Vink et al., 2010, p. 50). De visie en cultuur die opleidingen hebben in deze kwestie, waarbij de focus kan liggen op ofwel de individuele studenten te helpen aan een startkwalificatie en kansen blijven bieden ofwel op het strenger opleiden om hogere kwaliteit af te leveren omdat de arbeidsmarkt verwachtingen heeft van de jonge beroepsbeoefenaar, kan daardoor leiden tot uiteenlopend gedrag en verwachtingen jegens studenten in de opleidingen in instellingen.

2.2 De invoering van de Wet VATmbo

2.2.1 Versterking positie studenten

De wet Vroegtijdige Aanmelddatum en Toelatingsrecht mbo is het eindproduct van een langer proces waarin vanuit verschillende hoeken problemen werden gesignaleerd, belangen werden afgewogen en keuzes werden gemaakt. Door veranderingen in omvang van deelnemersstromen en de veranderende samenstelling van deelnemersgroepen ontstond er spanning tussen het bieden van kansen aan studenten die begeleiding nodig hebben en het verzorgen van onderwijs binnen een bepaald financieel kader waarbij de nadruk sterker kwam te liggen op rendement (Van Wijk et al., 2013, p. 11). Deze spanning werkte door in het toelatingsbeleid waarbij scholen vaak nog zoekende waren over hoe zij hun beleid wilde inrichten, met het oog op ontwikkelingen in landelijk beleid en de opvattingen van de instelling, terwijl niet altijd helder was wat wettelijk was toegestaan. Doordat alle instellingen hun eigen beleid mochten bepalen, ontstonden er grote verschillen in kansen voor studenten. Waar de ene instelling principieel geen studenten weigerde, kon er bij de toelating voor precies dezelfde opleiding op een andere instelling een selectieprocedure plaatsvinden op basis van motivatie en cognitieve testen.¹⁴ Ook bleek uit onderzoek van het Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ECBO) dat 50 procent van de aan het onderzoek deelnemende opleidingen studenten weigerde, waarbij het percentage weigeringen verschilde van 5 tot 50 procent (Van Wijk et al., 2013, p. 30).

Hoewel het uitgangspunt was dat het altijd duidelijk moest zijn of de instelling naar aanleiding van de intake adviseerde om iets anders te gaan doen of dat de student bindend afgewezen werd bleek de

¹⁴ *Kamerstukken II 2015/2016, 34457 nr. 3.*

praktijk toch anders. Wanneer intakers er van overtuigd waren dat een aspirant-student niet zou moeten beginnen met de opleiding, zagen zij vaak geen andere manier om de aspirant-student zover te krijgen om zich beter te oriënteren op opleidingen die wel zouden passen dan vanuit hun positie informeel de keuze voor een andere opleiding af te dwingen (Van Wijk et al., 2013, p. 31). Door de wens om een student een betere keuze te laten maken ontstond een schemergebied waarbij instellingen (onbewust) handelen in strijd met de wet en het recht op onderwijs. Studenten wisten niet altijd te onderscheiden of er sprake was van een formele afwijzing of een advies, waardoor signalen ontstonden bij de Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs, de Ombudslijn MBO, onderwijsconsulenten en het ministerie dat aspirant-studenten niet begrepen waarom zij waren geweigerd voor de opleiding van hun eerste keus ondanks dat zij de juiste vooropleiding hadden.¹⁵ Door deze mechanismes ontstond onduidelijkheid over het toelatingsbeleid en kansenongelijkheid op basis van de woonplaats van studenten. Vanuit dit perspectief werd dan ook duidelijk dat de positie van de student versterkt diende te worden.

De problematiek van onterechte weigeringen werd als extra prangend ervaren wanneer er sprake was van jongeren in een kwetsbare positie. Het wettelijk verankeren van het toelatingsrecht komt dan ook uit de hoek van het Passend Onderwijs.¹⁶ De ambitie van Passend Onderwijs is om zo veel mogelijk studenten die ondersteuning nodig hebben in het regulier onderwijs te laten deelnemen. Nu bleek echter uit een reportage van Nieuwsuur (2014) dat juist kwetsbare jongeren geweigerd werden op roc's onder druk van de financiële prikkels van de overheid. Drie maanden later publiceerde de minister een kamerbrief over Passend Onderwijs waarin het toelatingsrecht werd aangekondigd voor het mbo, net als in het hoger onderwijs, om onduidelijkheid in de toelating te voorkomen en scholen te laten voldoen aan hun zorgplicht die bij Passend Onderwijs komt kijken.¹⁷ Minister Bussemaker benadrukte het spoor waarin deze wet bij zou dragen aan het ondersteunen van jongeren in een kwetsbare positie tijdens een plenair debat op 23 juni 2016.¹⁸ Haar inzet was om bij te dragen aan gelijke kansen voor alle jongeren om een goed diploma te kunnen halen en daarmee de uitdagingen en kansen van de arbeidsmarkt en samenleving tegemoet te treden, ook jongeren die het misschien niet van huis uit meekrijgen of om wat voor reden dan ook kwetsbaar zijn.

¹⁵ *Kamerstukken II 2015/2016, 34457 nr. 3.*

¹⁶ *Kamerstukken II 2014/2015, 30079, nr. 53.*

¹⁷ *Kamerstukken II 2014/2015, 30079, nr. 53.*

¹⁸ *Kamerstukken II 2015/2016, 34457, nr. 110, item 12, p. 20.*

2.2.2 Het terugdringen van voortijdig schoolverlaten

Jongeren onder de 23 jaar oud zonder startkwalificatie die het onderwijs verlaten worden aangemerkt als voortijdige schoolverlaters (vsv'ers) (MBO Raad, 2020b).¹⁹ Onder een startkwalificatie wordt een havo- of vwo- diploma verstaan, of een mbo-diploma op niveau 2 en hoger. Dit is een aanvulling op de leerplicht die tot 16 jaar geldt. Naast de signalen over de onduidelijkheid over het toelatingsbeleid en de kansenongelijkheid naar regio bestond er een andere lijn waarlangs de Wet VATmbo is ontstaan. De vroege aanmelddatum is een voorstel dat voortkomt uit de Bestuurlijke Werkagenda VO-raad – MBO Raad (VO raad & MBO Raad, 2014, pp. 2-3). Dit was één van de maatregelen die het vo en het mbo samen wilden nemen om de overstap van het vmbo naar het mbo soepeler te laten verlopen. Het inzetten op het verbeteren van de overstap van het vo naar het mbo houdt verband met de aanpak van voortijdig schoolverlaten. Uit onderzoek van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) bleek dat in meer dan de helft van de gevallen van vsv school-gerelateerde problemen, dus onder andere studiekeuze, een zeer grote rol te spelen bij de uitval (Meng & Sijbers, 2014, pp. 111-113). Tevens werd de ambitie uitgesproken om een warme overdracht van het vo naar het mbo te stimuleren (VO raad & MBO Raad, 2014, pp. 2-3). Een centraal aanmeldsysteem op een vaste, vroege datum zou er voor zorgen dat er meer (kwetsbare) studenten in beeld blijven tijdens de zomer waarin studenten overstappen van het vo naar het mbo. Ook uitte de Minister de ambitie om de intake te verstevigen en te professionaliseren.²⁰

2.2.3 Reacties van de betrokken partijen

Alle hiervoor besproken voorstellen over het toelatingsrecht, de vroegtijdige aanmelddatum en het versterken van de positie van de studenten werden samengevoegd tot een voorstel van de Wet VATmbo. Het wetsvoorstel werd verschillend ontvangen door de betrokken partijen. De MBO Raad, die de belangen vertegenwoordigt van alle bekostigde mbo-scholen in Nederland, zag de wet niet als een oplossing maar als een bron voor nieuwe problemen (MBO Raad, 2016). Aan de professionaliteit van de medewerkers werd voorbij gegaan aangezien intakers goed zouden kunnen inschatten of een student bij een studie zou passen of ongeschikt zou zijn. Daarnaast werden grote vraagtekens gezet bij de proportionaliteit van de wet aangezien er slechts 100 tot 200 klachten per jaar waren. Toenmalig voorzitter van de MBO Raad Ton Heerts zei hierover: “Daarvoor een wet maken is schieten met een kanon op een mug” (MBO Raad, 2016). De oplossing zou liggen in de communicatie vanuit de scholen

¹⁹ Voor uitzonderingen op deze regel zie art. 8.3.1. van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

²⁰ Kamerstukken II 2013/2014, 29544, nr. 599.

en een laagdrempelig, onafhankelijk klachtenloket. Scholen waren wel voorstander van een vroege aanmelding zolang er ruimte overblijft voor latere aanmelders (Van Tilburg, 2016, p. 2).

Om het wetsvoorstel werkbaar, uitvoerbaar en acceptabel te maken voor alle partijen waren er volgens de MBO Raad vijf cruciale punten.

- Scholen zouden zelf moeten mogen beslissen of zij aanvullende eisen zouden stellen voor een beperkt aantal specifieke opleidingen zodat scholen zich zouden kunnen profileren (Van Tilburg, 2016, p. 4). Dit voorstel is niet ingewilligd; bij ministeriële regeling is vastgelegd voor welke opleidingen aanvullende eisen mogen worden gesteld en wat de grond is voor de betreffende aanvullende eis.²¹
- De methode van decentrale selectie bij overaanmelding voor opleidingen met beperkte capaciteit (numerus fixus) zou niet wettelijk vastgelegd moeten worden, maar aan de scholen zelf moeten worden gelaten met als eis dat zij hierover transparant voorlichting moeten geven (Van Tilburg, 2016, p. 4). Dit punt is overgenomen in de wet.
- Het BSA zou niet wettelijk verplicht moeten zijn, aangezien alle studenten dan op een vast moment de maat zou worden genomen terwijl jongeren met een iets lager tempo hier de dupe van zouden worden (Van Tilburg, 2016, pp. 4-5). Dit voorstel is niet meegenomen, in de wet *Educatie en Beroepsonderwijs*, waarin de wet *VATmbo* is opgenomen, staat dat het bevoegd gezag aan iedere deelnemer die zich inschrijft een advies uitbrengt over de voortzetting van de opleiding.²²
- Studenten en ouders moeten voldoende mogelijkheid hebben voor klacht en beroep (Van Tilburg, 2016, p. 5). De MBO Raad gaf daarbij aan dat zij het wetsvoorstel dat op dat moment voorlag rondom het wettelijk verplichten van klachtenprocedures en -commissies te onderschrijven en het initiatief had genomen om samen met JOB in overleg te gaan met de onafhankelijke Stichting Onderwijsgeschillen om daar arbitrage als escalatie-instrument, wanneer de klachtenprocedure niet de gewenste uitkomst zou hebben, niet-vrijblijvend onder te brengen. Het Wetsvoorstel kwaliteitsaspecten in het beroepsonderwijs is in 2017 in werking getreden,²³ maar de gang naar Stichting Onderwijsgeschillen is nog altijd vrijblijvend (Onderwijsgeschillen, 2020).

²¹ *Regeling aanvullende eisen toelating middelbaar beroepsonderwijs, 27 november 2017, nr. MBO/1163583.*

²² *Artikel 8.1.7a lid 1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs.*

²³ *Stb. 2016, 417.*

- De MBO Raad stelde dat er ruimte gecreëerd moest worden voor een Code of Conduct tussen partijen met aangrenzende verantwoordelijkheden rondom kwetsbare jongeren. Dit voorstel is opgenomen, zo blijkt uit de Memorie van Toelichting van de wet VATmbo.²⁴ Concluderend zou het wetsvoorstel volgens de MBO Raad, in deze gesteund door VNO-NCW en MKB Nederland, vooral leiden tot bureaucratie en juridisering (Van Zijl & Van Straalen, 2016, p. 1).

JOB, de belangenbehartiger van mbo-studenten, was blij met het wetsvoorstel (Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs, 2016). Zij benadrukte het belang van toegankelijk onderwijs en de ernst van de problematiek dat studenten geweigerd worden om redenen die niet mogen, zoals leeftijd, een handicap of het stapelen van opleidingen. Ook gaf JOB in haar brief aan anders tegen de proportionaliteit van het wetsvoorstel kijken dan de MBO Raad. JOB stelde dat veel studenten niet zouden klagen over weigeringen. Studenten zouden ervan uitgaan dat de school hen mag weigeren, waardoor de studenten niet altijd zien dat hen onrecht is aangedaan en dus ook geen klacht zouden indienen. Naast het feit dat de werkelijke problemen in de ogen van JOB groter zijn dan de hoeveelheid klachten, ziet zij iedere weigering als één te veel.

2.3 De Wet VATmbo nader bekeken

In dit deelhoofdstuk van de beleidsmatige context wordt ingegaan op de spelregels van de wet. De Wet VATmbo is een wijzigingswet op de Wet educatie en beroepsonderwijs.²⁵ De eindstemming van het wetsvoorstel vond plaats op 13 september 2016, waarbij de wet een ruime meerderheid van 123 stemmen haalde.²⁶ Per ingevoerd artikel zal besproken worden wat de Wet VATmbo regelt.

2.3.1 De vroegtijdige aanmelddatum

Het eerste onderdeel van de wet VATmbo gaat over de vroegtijdige aanmelddatum die is gesteld op 1 april voorafgaand aan het schooljaar voor opleidingen die starten op 1 augustus. Er lag een amendement om 1 mei als datum te nemen, in lijn met het hoger onderwijs en gezien mbo-opleidingen in de praktijk niet eerder starten.²⁷ Er is toch voor 1 april gekozen omdat de meeste aspirant-studenten

²⁴ *Kamerstukken II 2015/2016 34457 nr. 3.*

²⁵ *Stb. 2016, 362.*

²⁶ *Overzicht van stemmingen in de Tweede Kamer, blad 1, wetsvoorstel 34457, 13 september 2016.*

²⁷ *Overzicht van stemmingen in de Tweede Kamer, blad 1, wetsvoorstel 34457, 13 september 2016.*

die de overstap gaan maken nog binnen de vo-school zijn, waardoor de school kan ondersteunen bij het maken van de studiekeuze en de leerling kan stimuleren om zich alsnog aan te melden. De mbo-instelling heeft meer tijd om een zorgvuldige intake te organiseren en kunnen met de gegevens over het aantal studenten bij de opleidingen hun processen beter inrichten. Tot slot geeft het voor studenten meer tijd om alsnog over te stappen voor aanvang van de opleiding.²⁸

2.3.2 Het recht op een studiekeuzeadvies

Studenten die zich tijdig hebben aangemeld en hebben voldaan aan de verplichte intake-activiteiten van de instellingen hebben recht op een studiekeuzeadvies gekregen.^{29,30} Dit studiekeuzeadvies is niet bindend en kan desgevraagd worden gegeven als de aspirant-student nog twijfelt over de opleiding(en). De instelling geeft dan onderbouwd aan of de gekozen opleiding zou passen op basis van motivatie, talenten en/of beroepsbeeld.³¹ De student beslist vervolgens zelf om het advies (niet) op te volgen en met de opleiding te starten. Hoe de intake er precies uit ziet qua aard, inhoud en activiteiten is aan het bevoegd gezag, maar zij is verplicht om dit openbaar beschikbaar te stellen op uiterlijk 1 februari voorafgaand aan het studiejaar.³² Deze structurele informatieverstrekking vanuit het bevoegd gezag en het bijdragen aan een goed opleidingsbeeld door de intake en het studiekeuzeadvies draagt bij aan twee belangrijke oorzaken van overstapproblemen.³³ Onduidelijkheid over de toelating wordt gedeeltelijk weggenomen doordat de procedures op tijd gepubliceerd zijn en aspirant-studenten worden gestimuleerd om een passende studiekeus te maken.

2.3.3 Het recht op toelating

Ten derde regelt de wet VATmbo het recht op toelating tot niveau 2, 3 en 4-opleidingen, mits een student voldoet aan de vooropleidingseisen. Kwalificatieplichtige studenten die zich niet tijdig hebben

²⁸ Kamerstukken II 2015/2016, 34457 nr. 3.

²⁹ Kamerstukken II 2015/2016 34457 nr. 3.

³⁰ Zie ook artikel 8.0.4. van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

³¹ Kamerstukken II 2015/2016 34457 nr. 3.

³² Zie artikel 8.0.4. van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

³³ Kamerstukken II 2015/2016, 34457, nr. 3.

aangemeld krijgen een alternatieve, passende opleiding toegewezen door de instelling, niet-kwalificatieplichtige studenten mogen in zo'n geval geweigerd worden.³⁴

De vooropleidingseisen houden in de meeste gevallen een diploma (of bewijsstuk) in welke toegang verleent tot de mbo-opleiding.³⁵ In een aantal specifieke gevallen zijn er aanvullende en/of nadere vooropleidingseisen. Aanvullende eisen en de opleidingen die deze mogen stellen³⁶ zijn per ministeriële regeling vastgesteld en gaan over kennis, vaardigheden en eigenschappen die niet of nauwelijks in het voortgezet onderwijs bijgebracht (kunnen) worden.³⁷ De grond waar de aanvullende eisen op gebaseerd zijn mag geen betrekking hebben op eigenschappen van studenten die voldoende aan te leren zijn tijdens de opleiding, te ondervangen zijn door de begeleiding bij de beroepspraktijkvorming of al getoetst zijn in het voortgezet onderwijs. Bij "Goudsmid niveau 4" zijn deze gronden bijvoorbeeld creatieve en artistieke aanleg, en fijne oog-handcoördinatie.³⁸ Nadere vooropleidingseisen³⁹ zijn vakken die een student moet hebben gedaan om naar een opleiding te mogen, zoals wiskunde of natuurkunde bij bepaalde techniekopleidingen.⁴⁰ De opleidingen waar nadere vooropleidingseisen gesteld mogen worden zijn vastgelegd.⁴¹

Naast aanvullende en nadere vooropleidingseisen bestaan er wettelijke weigeringsgronden. Het bevoegd gezag van een bijzondere instelling kan haar aspirant-studenten vragen om de grondslag en doelstellingen van de instellingen te respecteren c.q. te onderschrijven of de inschrijving weigeren wanneer er geground vrees is dat de betrokkene in ernstige mate afbreuk zal doen aan de eigen aard van de instelling,⁴² tenzij er binnen redelijke afstand van de woning van de student geen openbaar alternatief is.⁴³ Een andere weigeringsgrond is ongeschiktheid voor toekomstige beroepsuitoefening.⁴⁴

³⁴ *Overzicht van stemmingen in de Tweede Kamer, blad 2, wetsvoorstel 34457, 14 september 2016.*

³⁵ *Zie artikel 8.2.1. van de Wet educatie en beroepsonderwijs voor de vooropleidingseisen.*

³⁶ *Zie artikel art. 8.2.2a van de Wet educatie en beroepsonderwijs.*

³⁷ *Zie Staatscourant 2017, 69336, artikel 3 lid 1.*

³⁸ *Zie bijlage, behorende bij artikel 2, lid 1 van Staatscourant 2017, 69336.*

³⁹ *Zie artikel 8.2.2. van de Wet educatie en beroepsonderwijs.*

⁴⁰ *Voor een overzicht van alle vastgestelde opleidingen en hun nadere vooropleidingseisen zie doorstroomregeling vmbo-beroepsonderwijs.*

⁴¹ *Zie artikel 4 van de doorstroomregeling vmbo-beroepsonderwijs.*

⁴² *Zie artikel 8.1.1. lid 4 van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Respecteren van de grondslag en doelstellingen wordt verlangd van studenten van niveau 1 en 2, onderschrijving wordt verlangd van studenten van niveau 3 en 4.*

⁴³ *Zie artikel 8.1.2. lid 1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs.*

⁴⁴ *Zie artikel 8.1.7b. van de Wet educatie en beroepsonderwijs.*

In bijzondere gevallen kan na advies van de examencommissie en zorgvuldige belangenafweging een student geweigerd of weggestuurd worden, wanneer deze door gedragingen of uitlatingen blijkt heeft gegeven van ongeschiktheid voor het beroep en voor de praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening waartoe de opleiding hem opleidt.

Het bevoegd gezag kan het aantal deelnemers voor een opleiding beperken wegens de opleidingscapaciteit of met het oog op het arbeidsmarktperspectief.⁴⁵ Wanneer meer studenten zich aanmelden dan dat er plek is op de opleiding moeten de mbo-instellingen de plaatsen toewijzen aan de studenten op basis van niet-kwalitatieve, objectieve criteria (MBO Raad, 2017c, pp. 3-4). Dit kan bijvoorbeeld door volgorde van aanmelding, loting, het voorrang geven aan kwalificatieplichtige studenten of studenten uit de regio. Het bevoegd gezag moet de manier van selecteren op uiterlijk 1 februari voorafgaand aan het studiejaar bekend maken. Indien een student niet geplaatst kan worden op de numerus fixus-opleiding van zijn of haar keuze zijn roc's verplicht om een passend alternatief te bieden.⁴⁶ Tot slot bestaat er nog een begrenzing van het toelatingsrecht voor studenten die aantoonbaar niet gemotiveerd zijn en meermaals niet de juiste cognitieve vaardigheden en houding hebben laten zien om vorderingen te maken in hun studie. Deze uitzondering is van toepassing op niet-kwalificatieplichtige studenten die voor drie of meer opleidingen een negatief BSA hebben gekregen, of al zes verblijfsjaren in het mbo achter de rug hebben en nog geen diploma hebben behaald.⁴⁷ Dit mag alleen wanneer de laatste dag dat de student ingeschreven was minder dan drie studiejaar geleden is, na drie jaar kunnen deze studenten dus weer beroep doen op het toelatingsrecht.

2.3.4 Het bindend studieadvies

Sinds de wet VATmbo krijgt iedere student op een meerjarige opleiding tussen negen en twaalf maanden na aanvang een bindend studieadvies.⁴⁸ Als een toegelaten student onvoldoende voortgang in de studie vertoont dan kan dit advies negatief zijn, met als gevolg dat de student naar een andere opleiding wordt begeleid. Het BSA is daarmee het controlemechanisme op het toelatingsrecht.

⁴⁵ Zie artikel 8.1.1c. van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

⁴⁶ Kamerstukken II 2015/2016 34457 nr. 3.

⁴⁷ Kamerstukken II 2015/2016 34457 nr. 3.

⁴⁸ Overzicht van stemmingen in de Tweede Kamer, blad 2, wetsvoorstel 34457, 13 september 2016.

Om een student met een negatief BSA van de opleiding te mogen verwijderen moet zijn voldaan aan een aantal voorwaarden.⁴⁹ Iedere student dient een studievoortgangsgesprek te krijgen waarin wordt geëvalueerd of de studie bij de student past aan de hand de beoordeling of de inhoud van de opleiding aansluit bij de kwaliteiten, motivatie en ambities van de student.⁵⁰ Als er op dat moment onvoldoende voortgang is kan er een schriftelijke waarschuwing worden gegeven, waarin staat binnen welke (redelijke) termijn de studieresultaten van de student in de ogen van het bevoegd gezag moeten zijn verbeterd om een negatief BSA af te wenden.⁵¹ De instelling is verplicht om zodanige voorzieningen aan te bieden dat de mogelijkheden voor een goede opleidingsvoortgang zijn gewaarborgd.⁵² Als een student zich binnen deze termijn niet voldoende heeft verbeterd, kan een negatief BSA volgen. Hierbij moeten altijd de persoonlijke omstandigheden in acht worden genomen, ten minste de omstandigheden welke middels een ministeriële regeling zijn vastgelegd.⁵³ Een negatief BSA mag dus pas gegeven worden wanneer een student, naar het oordeel van het bevoegd gezag, met inachtneming van persoonlijke omstandigheden, onvoldoende vordering heeft gemaakt in de opleiding ondanks de inspanningen van alle betrokken partijen.⁵⁴ Het gebrek aan vorderingen kan voorkomen uit het gebrek aan capaciteiten van de student of het niet of nauwelijks participeren in het onderwijs.⁵⁵ Het bevoegd gezag dient ter uitvoering hiervan nadere regels vast te stellen over de te behalen studieresultaten en de voorzieningen die zij aanbiedt.⁵⁶ Deze nadere regels moeten zijn vastgelegd in het studentstatuut, waar de studentenraad instemmingsrecht op heeft.⁵⁷ Aangezien het bevoegd gezag deze nadere regels stelt kan het per instelling verschillen wanneer een negatief BSA wordt gegeven. De wet VATmbo is opgetuigd om duidelijkheid en eenduidigheid te brengen in het toelatingsbeleid van alle instellingen, maar laat de ruimte aan de individuele instellingen om eigen nadere regels te stellen over de beoordelingscriteria voor een positief of negatief BSA.

⁴⁹ Zie artikel 8.1.7a. van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

⁵⁰ Kamerstukken II 2015/2016 34457 nr. 3.

⁵¹ Zie artikel 8.1.7a. lid 2 onder c, van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

⁵² Zie artikel 8.1.7a. lid 2, onder b, van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

⁵³ Zie de Regeling persoonlijke omstandigheden bindend studieadvies mbo van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 1 augustus 2020 (Stcrt. 2020, 41073).

⁵⁴ Zie artikel 8.1.7a. lid 2, van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

⁵⁵ Kamerstukken II 2015/2016 34457 nr. 3.

⁵⁶ Art. 8.1.7b, lid 4, WEB.

⁵⁷ Art. 7.4.8, lid 4, WEB.

Een negatief BSA moet schriftelijk worden uitgebracht, met redenen zijn omkleed, een beroepsmogelijkheid bieden en een verwijzing bevatten naar afspraken die gemaakt zijn in de onderwijsovereenkomst (OOK).⁵⁸ De OOK is een overeenkomst die getekend wordt bij inschrijving door het bevoegd gezag en de student, met afspraken over de rechten en verplichtingen van beide partijen over de vorm, inhoud, kosten, ondersteuning en wanneer de overeenkomst ontbonden kan worden.⁵⁹ Uitschrijving kan dus alleen aan de orde zijn als vooraf helder is wat de wederzijdse verplichtingen en verwachtingen zijn.⁶⁰ Een student mag pas definitief worden verwijderd wanneer het bevoegd gezag aantoonbaar gedurende acht weken heeft gezocht naar een andere passende plek binnen de school of op een andere instelling.⁶¹ De student wordt of op een andere plek toegelaten, of wordt na acht weken definitief verwijderd na acht weken wanneer de passende plek niet gevonden is. Samengevat bracht wet VATmbo de volgende wijzigingen op de Wet Educatie en Beroepsonderwijs:

- De vroegtijdige, landelijke aanmelddatum van 1 april is ingevoerd
- Studenten hebben recht op een studiekeuzeadvies wanneer zij zich uiterlijk op de landelijke aanmelddatum hebben aangemeld en hebben voldaan aan de verplichte intake-activiteiten
- Studenten hebben toelatingsrecht voor een opleiding op niveau 2, 3 en 4 wanneer zij voldoen aan de vooropleidingseisen. Bij niet-tijdig aanmelden vervalt het toelatingsrecht voor niet-kwalificatieplichtigen, voor kwalificatieplichtigen vervalt het voor de opleiding van de eerste keuze. Het toelatingsrecht kent wettelijke uitzonderingsbepalingen. Voor specifieke opleidingen gelden aanvullende of nadere vooropleidingseisen.
- Tussen negen en twaalf maanden na aanvang van de opleiding krijgt een student een bindend studieadvies. Een negatief BSA wordt gegeven als een student, naar het oordeel van het bevoegd gezag, met inachtneming van persoonlijke omstandigheden, onvoldoende vorderingen heeft gemaakt en een schriftelijke waarschuwing met verbetertraject geen effect heeft gehad, ondanks de geboden voorzieningen. Een negatief BSA resulteert in verwijdering van de huidige opleiding, waarbij de instelling gedurende minimaal acht weken met de student moet zoeken naar een passend alternatief.

Deze beleidsinterventies zouden vsv verder terug moeten dringen en de positie van de student versterken, met het bindend studieadvies als controlemechanisme op het toelatingsrecht.⁶²

⁵⁸ *Kamerstukken II 2015/2016 34457 nr. 3.*

⁵⁹ *Zie artikel 8.1.3. van de Wet educatie en beroepsonderwijs.*

⁶⁰ *Kamerstukken II 2015/2016 34457 nr. 3.*

⁶¹ *Zie artikel 8.1.3. lid 5 van de Wet educatie en beroepsonderwijs.*

⁶² *Overzicht van stemmingen in de Tweede Kamer, blad 2, wetsvoorstel 34457, 13 september 2016.*

3 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zullen verschillende theorieën uiteengezet worden die relevant zijn om de hoofdvraag te beantwoorden. Waarom de invoering van de Wet VATmbo al dan niet de beoogde versterking van de positie van de student en het terugdringen van voortijdig schoolverlaten tot gevolg heeft kent verschillende elementen die theoretisch dienen te worden onderbouwd. Ten eerste is er het element dat de invoering van de Wet VATmbo al dan niet haar beoogde doelen tot gevolg heeft. Voor dit onderdeel van de hoofdvraag is het nodig om te analyseren of de positie van de student versterkt is en de wet heeft bijgedragen aan het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. Hiervoor zal eerst theorie worden uitgewerkt over hoe te meten is of de doelen van een wet zijn gehaald. Vervolgens wordt deze techniek toegepast op de Wet VATmbo.

Het tweede onderdeel van de hoofdvraag richt zich op de kwestie waarom de wet in de praktijk zou werken of waarom niet. Zoals duidelijk werd uit het ontwerp van dit onderzoek is een mogelijke verklaring dat er een discrepantie bestaat tussen het beleid en de uitvoering van de Wet VATmbo. Daarom wordt eerst theoretisch uitgewerkt hoe dit aspect kan worden onderzocht. Daarna wordt gekeken naar verschillende, tegengestelde theorieën over de relatie tussen regels en uitvoering. Hier vindt ook een koppeling plaats tussen kenmerken van de beleidsuitvoerders en mogelijke non-conformiteit in de uitvoering ten opzichte van gestelde regels.

3.1 Beleidsvaluaties

3.1.1 Definitie

De evaluatie van beleid is een vast onderdeel van de beleidscyclus. Doordat de overheid regels maakt en deze regels worden uitgevoerd bestaat er logischerwijs een vraag naar de resultaten hiervan (Winter, 2014, p. 153). Er bestaan veel verschillende vormen van beleidsvaluaties met elk hun eigen methode, focus en doelen. Zo zijn er evaluaties gericht op het product, proces of de actoren, er zijn evaluaties die kwalitatief of kwantitatief zijn onderbouwd en evaluaties kunnen voorafgaand aan de vaststelling van het beleid (ex ante), tijdens de invoering of uitvoering (ex durante) en achteraf (ex post) plaatsvinden (Winter, 2014, pp. 156-157). Ondanks dat er vele soorten en maten van beleidsvaluaties bestaan zijn er drie gemene delers die beleidsvaluaties kenmerken: waarnemen, criteria en beoordelen (Winter, 2014, p. 154). Deze drie onderdelen zijn essentieel om te kunnen spreken van een beleidsvaluatie.

3.1.2 Centrale elementen beleidsevaluaties

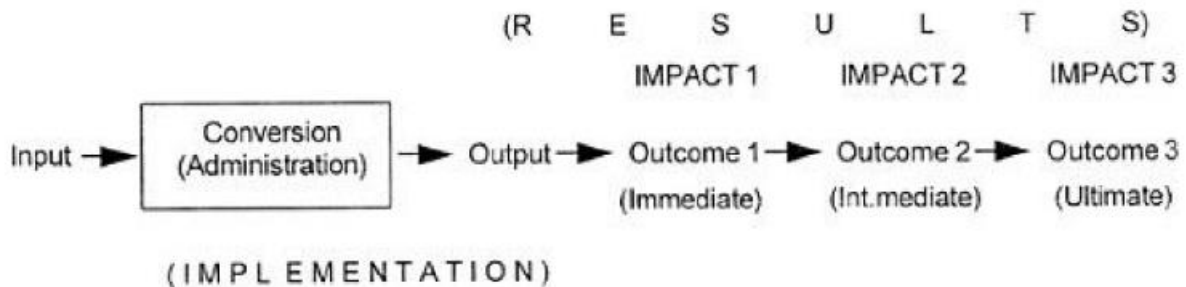
De drie essentiële elementen van waarnemen, criteria en beoordelen hebben elk hun eigen rol binnen de beleidsevaluatie. Wat betreft het onderdeel waarnemen gaat het om het verzamelen en analyseren van gegevens. De manier waarop de metingen gedaan worden en welke methodieken gebruikt worden om de gegevens te analyseren worden hierin vastgelegd. Bij systematische beleidsevaluaties worden hiervoor wetenschappelijke onderzoeksmethoden gehanteerd die bepaalde eisen met zich meebrengen op het gebied van betrouwbaarheid, validiteit en controleerbaarheid (Winter, 2014, p. 154). Het element criteria gaat over de normen waaraan het beleid wordt beoordeeld (Winter, 2014, p. 154). Zo kan er onderzocht worden of het doel van het beleid behaald is (doelbereiking), of het beleid heeft bijgedragen aan het bereiken van het doel (effectiviteit) of dat de doelen bereikt zijn tegen zo laag mogelijke kosten (doelmatigheid). De gekozen criteria dienen vervolgens verder geoperationaliseerd te worden naar duidelijke indicatoren of maatstaven waaraan concreet kan worden gemeten of er aan de criteria voldaan is. Tot slot behelst een beleidsevaluatie altijd een beoordeling van de verzamelde informatie (Winter, 2014, pp. 154-155). Hierbij worden uitspraken gedaan over de mate van succes, rechtmatigheid van het beleid, een afweging van kosten en baten of het draagvlak. Wanneer een beleidsontwerp omstreden is of wanneer de uitkomst van een evaluatie negatief is voor bepaalde partijen, bestaat de kans dat de discussie over het beleid zich verplaatst naar een discussie over de evaluatie (Winter, 2014, p. 155). Om dit te voorkomen is het van groot belang om de aanpak, doelen en beoordelingscriteria te expliciteren zodat het duidelijk is wat en hoe er precies is geëvalueerd.

3.1.3 Systeemmodel bij het evalueren van overheidsinterventies

Vedung (2017, pp. 4-5) heeft een systeemmodel ontwikkeld dat helder maakt uit welke onderdelen het proces rondom een overheidsinterventie bestaat waarop evaluaties betrekking hebben (zie Figuur 2). De *input* bestaat uit de context die verandert gaat worden door middel van de interventie zoals instructies, geld dat beschikbaar is en mensen die het beleid uitvoeren (Vedung, 2017, p. 4). Deze input wordt omgezet in nieuwe fenomenen die de overheid heeft opgezet, zoals nieuwe regels, goederen, diensten, subsidies, belastingen en procedures (Vedung, 2017, p. 5). Deze nieuwe fenomenen worden de *output* genoemd. De omzetting van de *input* naar de *output* binnen de overheid is de interventie. Wanneer de *output* de mensen bereikt waarvoor de interventie gedaan is en hier veranderingen optreden wordt er gesproken van de impact van het beleid of de *outcome* (Vedung, 2017, p. 5). Onder de *outcomes* vallen ook het veranderde gedrag van de mensen waarop het beleid invloed heeft en de invloed die dit veranderde gedrag heeft. De interventie door de overheid en de daarmee gepaard

gaande *output* wordt de implementatie genoemd. De resultaten van het nieuwe beleid door de interventie zijn een combinatie van de *output* en de *outcomes*.

Figuur 2: Systeemmodel met betrekking tot de evaluatie van overheidsinterventies (Uit: Vedung, 2017, p. 5).



3.1.4 Evaluatiemodellen: een typologie

Aan de hand van het systeemmodel van Vedung (2017, p. 5) kan worden bepaald waar de focus van een evaluatie ligt. Op basis van de focus en het type criteria dat wordt gehanteerd bij de beoordeling zijn verschillende evaluatiemodellen te onderscheiden. Hansen (2005, p. 449) vatte de verschillende evaluatiemodellen in een typologie en beschreef welke vragen worden beantwoord alsmede welke criteria worden gebruikt bij de betreffende modellen. Hansen onderscheidde hierbij zes categorieën: resultaatmodellen, procesmodellen, systeemmodellen, economische modellen, actormodellen en modellen met betrekking tot de programmatheorie (zie Figuur 3).

Resultaatmodellen focussen zich op de effecten van het beleid. Hierbij kan gekeken worden naar alle consequenties die het beleid met zich meebrengen (effectenmodel) of in hoeverre het doel van het beleid is gehaald (doelbereikingmodel). Bij deze tweede vorm zijn de evaluatiecriteria afgeleid van de doelen die het beleid beoogde te behalen (Hansen, 2005, pp. 449-450). Procesmodellen worden gebruikt om te onderzoeken hoe de totstandkoming en invoering van het beleid heeft plaatsgevonden om hieruit te verklaren of de beleidsinterventies (gaan) werken (Hansen, 2005, pp. 449-450). Middels dit model worden ook problemen in de implementatie onderzocht. Systeemmodellen focussen op het gehele raamwerk van input, structuur, proces en uitkomsten. Zo worden vergelijkingen gemaakt tussen wat vooraf de bedoeling was en wat uiteindelijk is gerealiseerd, of de interventie en haar resultaten worden vergeleken met vergelijkbare interventies en resultaten (Hansen, 2005, pp. 449-450).

Figuur 3: Typologie van evaluatiemodellen (Uit: Hansen, 2005, p. 449).

<i>Evaluation Models</i>	<i>Questions</i>	<i>Criteria for Evaluation</i>
<i>Result models</i>		
a) Goal-attainment model	a) To what degree has the goal(s) been realized?	a) Derived from goal(s)
b) Effects model	b) Which effects can be uncovered?	b) Open, all consequences should be uncovered
<i>Explanatory process model</i>	Is the level of activity satisfactory? Are there implementation problems?	Performance is analysed from idea to decision and implementation and to the reaction of the addressees
<i>System model</i>	How has performance functioned as a whole?	Realized input, process, structure and outcome assessed either in relation to objectives in same dimensions or comparatively
<i>Economic model</i>		
a) Cost-efficiency	a) Is productivity satisfactory?	a) Output measured in relation to expenses
b) Cost-effectiveness	b) Is effectiveness satisfactory?	b) Effect measured in relation to expenses
c) Cost-benefit	c) Is utility satisfactory?	c) Utility measured in relation to expenses
<i>Actor model</i>		
a) Client-oriented model	a) Are clients satisfied?	a) Formulated by clients
b) Stakeholder model	b) Are stakeholders satisfied?	b) Formulated by stakeholders
c) Peer review model	c) Is professional quality in order?	c) Formulated by peers
<i>Programme theory model (theory-based evaluation)</i>	What works for whom in which context? Is it possible to ascertain errors in programme theory?	Programme theory is reconstructed and assessed via empirical analysis

Economische modellen kijken naar de verhouding tussen de input en de output en laten de interventie zelf voor wat het is, zoals een kosten-batenanalyse (Hansen, 2005, pp. 449-450). Bij actormodellen is de leidende vraag of de cliënten of stakeholders tevreden zijn, zij formuleren in dit geval ook de evaluatiecriteria (Hansen, 2005, pp. 449-450). Onder de actormodellen valt ook het model van *peer review*, waarbij professionals criteria formuleren om professionele kwaliteit te beoordelen. Tot slot is er een model met betrekking tot de programmatheorie, die wordt gezien als een verlengd resultaatmodel (Hansen, 2005, pp. 449-450). Waar een klassiek resultaatmodel de concrete doelen of effecten in relatie tot een interventie evalueert, probeert het programmatheoriemodel de onderliggende mechanismen en de onderdelen van de interventie met hun precieze werking bloot te leggen. De daarmee gepaard gaande vraag is dan ook wat voor wie werkt in welke context. Deze vorm van evaluatie maakt het tevens mogelijk om fouten en lacunes in de programmatheorie op te sporen waarbij de validiteit van de theorie waarop de interventie gebaseerd is wordt beoordeeld.

3.1.5 Determinanten voor een evaluatiemodel

De typologie van Hansen (2005, p. 449) kan gebruikt worden als een praktische leidraad bij het uitvoeren van een beleidsevaluatie. De typologie geeft echter geen antwoord op de vraag aan de hand van welke criteria een bepaald evaluatiemodel gekozen dient te worden. Hiervoor kunnen verschillende determinanten gebruikt worden. De eerste mogelijke determinant is het doel van de evaluatie. Hierin zijn twee mogelijkheden te onderscheiden: leren en controleren (Premfors, 1989 in: Hansen, 2005, p. 451-452). Bij het lerende model wordt voornamelijk gefocust op het kwalitatief nagaan van het proces om meer inzicht te krijgen in wat er is gebeurd en hoe in het vervolg de succesfactoren gebruikt kunnen worden en fouten kunnen worden voorkomen (Hansen, 2005, p. 451). Deze vorm van evalueren, waarbij veel verschillende betrokken maatschappelijke partijen en stakeholders worden meegenomen in het proces, sluit aan bij een dialoog-georiënteerde werkwijze (Vedung, 2010, p. 270). Deze werkwijze houdt in dat de betrokken partijen het gesprek aangaan zodat beleidsprogramma's uiteindelijk verbeterd worden. De controlerende doelstelling zorgt voor een focus op kwantitatieve gegevens die gebruikt kunnen worden om het resultaat van het beleid te bepalen en uiteindelijk verantwoording af te leggen (Premfors, 1989 in: Hansen, 2005, p. 451-452). Dit past bij de evaluatietrend die hoogtij vierde in de jaren '80 waarbij de focus lag op resultaten, kosten, efficiëntie en doelmatigheid (Vedung, 2010, pp. 272-273).

Een tweede determinant komt voort uit de karakteristieken van hetgeen dat geëvalueerd wordt. Een aspect hierin is nagaan wat er mogelijk is (Hansen, 2005, pp. 453-454). De twee determinanten die hierbij de keuze bepalen zijn of het doel van de evaluatie duidelijk of onduidelijk is, en of de kennis van de programmatheorie perfect of imperfect is. Als de doelen niet duidelijk zijn dient er een vergelijkende evaluatie uitgevoerd te worden, als de doelen duidelijk zijn maar de kennis van de programmatheorie is onvoldoende dient er gebruik gemaakt te worden van een doelbereikingsmodel en wanneer de doelen duidelijk zijn en de kennis van de programmatheorie perfect is, wordt een economisch model gebruikt (Hansen, 2005, p. 453). Een ander aspect rondom de karakteristieken is de organisatiecontext, die voortkomt uit de manier waarop een beleidsveld is ingericht (Hansen, 2005, pp. 454-455). Wanneer in het beleidsveld de politiek een grote rol heeft in het maken en implementeren van beleid dan past dit bij het doelbereikingsmodel omdat de politiek hierdoor feedback krijgt over in hoeverre hun beleid werkt zodat zij vervolgens aanpassingen kunnen maken in de regels. In beleidsvelden waarbij technocratie van professionele netwerken en organisaties een grote rol speelt past een *peer-review* model omdat de professionals die hierin opereren de expertise hebben om te zien of het beleid aan de juiste standaarden voldoet. In beleidsvelden waarin publieke organisaties functioneren als intermediair tussen verschillende belangen(groepen), zoals bij cao-

onderhandelingen, ligt de voorkeur bij een stakeholdermodel. Bij de samenwerking en onderhandelingen tussen veel verschillende partijen hebben namelijk deze stakeholders het primaat waardoor hun tevredenheid met het beleid leidend is. In servicegerichte beleidsvelden waarbij het belang van de gebruiker centraal staat, zoals openbaar vervoer, is het van belang dat de gebruikende cliënt tevreden is met de manier waarop het beleid is ingericht. Het beleid is immers voor hen gemaakt, wat maakt dat het cliëntgeoriënteerde model het best past in deze beleidsvelden. Een nadeel aan deze manier van redeneren is echter dat dit een zelfversterkend effect met zich meebrengt, waarbij de manier waarop het beleid is ingericht steeds versterkt wordt door het ook vanuit dat perspectief te evalueren (Hansen, 2005, p. 456).

De derde determinant komt voort uit het probleem dat het te evalueren beleid probeert op te lossen (Hansen, 2005, p. 456). Dit is een relatief open determinant die vooral gericht is op het verder ontwikkelen van de programmatheorie om de causaliteit tussen context, mechanismen en *outcomes* te identificeren. Deze vorm van evaluatie heeft veel potentie omdat dit in staat stelt om de variabelen die in beleid verwerkt zijn te identificeren en de werking en samenhang met andere variabelen te beschouwen op detailniveau. Wanneer er echter veel variabelen zijn en het beleid vrij complex of geïntegreerd is vormgegeven, dan wordt de evaluatie onoverzichtelijk. Hierdoor kan het onrealistisch worden om een zodanige evaluatie uit te voeren.

3.1.6 Evaluatiemodellen bij de Wet VATmbo

Nu in kaart is gebracht welke evaluatiemodellen er zijn en aan de hand van welke determinanten bepaald kan worden welk evaluatiemodel het best toegepast kan worden, dient er gekeken te worden naar welke evaluatiemodellen passend zijn bij dit onderzoek. De eerste vraag die voorligt in dit onderzoek is of de doelen van de Wet VATmbo, het versterken van de positie van de studenten en het verder terugdringen van voortijdig schoolverlaten, behaald zijn. In het systeemmodel (zie Figuur 2) bevindt deze vraag zich in het onderdeel 'resultaten'. Deze vraag leent zich bij uitstek om te controleren of het beleid het gewenste effect heeft gehad. Wanneer het doel is om te controleren, dan impliceert dit een kwantitatieve analyse van de resultaten (Premfors, 1989 in: Hansen, 2005, p. 451-452). De doelen van het beleid zijn helder, namelijk het versterken van de positie van de student en het terugdringen van vsv, maar de programmatheorie is niet volledig duidelijk omdat veel verschillende aspecten een rol spelen en er ook ander beleid is dat zich focust op deze doelen. Vanuit de tweede determinant (Hansen, 2005, p. 453), de karakteristieken van het beleid, is het dus logisch om te kiezen voor een doelbereikingsmodel. Een premisse voor het gebruik van dit model is dat er betrouwbare methoden moeten zijn om de resultaten te kunnen meten (Hansen, 2005, p. 452). Dit is

goed mogelijk rondom het verder terugdringen van vsv, omdat deze cijfers ieder jaar uitgebreid gemeten en gepubliceerd worden (Ministerie van OCW, 2020). Voor het doel van de versterking van de positie van de student is deze premisse ingewikkelder. Ieder jaar wordt het aantal klachten gerelateerd aan de Wet VATmbo gepubliceerd door Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs, maar zij stellen dat de werkelijke problemen groter zijn omdat veel studenten niet zouden klagen (Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs, 2016). Bovendien staat er in de klachtenrapportage van JOB geen wederhoor, waardoor de kant van het verhaal vanuit de instellingen en opleidingen ontbreekt. Het aantal klachten is dus niet de meest betrouwbare resultaatmeter om de doelbereiking van de Wet VATmbo te meten, maar aangezien het aantal klachten een belangrijke directe aanleiding vormde voor het ministerie van OCW om de wet in te voeren zal deze toch worden toegepast. Om de betrouwbaarheid te vergroten zal in dit kader ook gebruik worden gemaakt van triangulatie.

In dit onderzoek wordt de focus gelegd op één verklaring waarom de Wet VATmbo al dan niet haar beoogde doelen behaalt. Deze verklaring heeft betrekking op het verschil tussen de manier waarop de Wet VATmbo is geformuleerd en de manier waarop er in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan de wet. In het systeemmodel van Vedung (2017, p. 5) speelt deze vraag zich af in het onderdeel 'implementatie'. De doelstelling van deze evaluatie is om te leren over de manier waarop het beleid wordt uitgevoerd, waardoor een procesmodel passend is bij deze verklaring (Premfors, 1989 in: Hansen, 2005, p. 451-452). De focus zal hierbij liggen op het proces rondom de vertaling van de wet naar beleid door de instellingen en opleidingen bij de beleidsinvoering, en de uitvoering van het beleid door de functionarissen om op deze manier implementatieproblemen bij de Wet VATmbo vast te stellen en het beleid uiteindelijk te kunnen verbeteren.

3.2 Theorieën over bureaucratie: beleid en uitvoering

In dit hoofdstuk zal verder worden ingegaan op de mogelijke verklaring dat de Wet VATmbo in de praktijk niet uitgevoerd wordt zoals in de wet is beschreven. De vraag of er een discrepantie is tussen het beleid en de praktijk zal later geëvalueerd worden aan de hand van een procesmodel. Dit hoofdstuk zal zich focussen op de theoretische achtergrond met betrekking tot de vraag of ambtenaren c.q. functionarissen opgelegde regels en beleid uitvoeren zoals dit op voorhand bedacht is. In de literatuur is al lange tijd een debat gaande over deze vraag. Dit onderzoek poogt uiteindelijk een bijdrage te leveren aan dit langlopende wetenschappelijke debat.

3.2.1 Weber en bureaucratie

Een van de belangrijkste grondleggers van wetenschappelijke theorie over bureaucratie is Max Weber. Hij formuleerde de specifieke wijze waarop een bureaucratie en haar ambtenaren (zouden moeten) functioneren (Weber, 1972, pp. 155-165). Wat betreft het functioneren van de bureaucratie bestaat er in de eerste plaats het beginsel van vaste, algemeen geregelde bestuurlijke competenties (Weber, 1972, p. 155). Deze zijn vastgelegd in regels, wetten of bestuursreglementen. Dit houdt in dat er een vaste verdeling is in de regelmatige activiteiten en ambtelijke plichten die relevant zijn voor de betreffende bureaucratische organisatie, er vast verdeelde bevoegden zijn met de daaraan gekoppelde dwangmiddelen om de plichten te vervullen en dat voor het uitvoeren van de plichten en daarmee komende rechten bekwame personen worden aangesteld (Idem.). Dit zorgt voor vaste en begrensde bevoegdheden binnen een continu functionerende overheidsdienst. Daarnaast is er een hiërarchische toezichtsketen binnen de bureaucratie, maar als er sprake is van volledige competentie in hele organisatie in het doorgaans niet nodig dat hogere bestuurslagen ingrijpen in lagere bestuurslagen (Weber, 1972, p. 156). Weber beschrijft in zijn verhandeling over het functioneren van een moderne staat een grote set aan regels waarbij regelmatigigheden, competenties van ambtenaren en begrenzingen centraal staan. Deze aspecten dragen in sterke mate bij aan de continuïteit en voorspelbaarheid die een bureaucratie met zich mee zou moeten brengen. In deze context zou het dan ook niet uitmaken met welke ambtenaar een burger te maken krijgt binnen de bureaucratie, omdat zij vanwege hun competenties, opleiding en wetmatige handelen altijd tot dezelfde uitkomst zouden moeten komen.

De manier waarop Weber het functioneren van de staat beschrijft heeft ook andere gevolgen voor de positie van een ambtenaar. Om de hiërarchische keten binnen de ambtenarij te beschermen moeten ambtenaren volgens Weber (1972, pp. 160-162) benoemd worden door een hogere instantie en niet door de burgers. Op deze manier zou worden gewaarborgd dat de besluiten die een ambtenaar neemt vaktechnisch zuiver zijn en het nauwkeurig functioneren van de bureaucratie prevaleert boven de verdiensten van het volk. Dit heeft dus als gevolg dat, omdat een ambtenaar vanuit zijn positie afhankelijk is van zijn baas, minder snel van de gestelde regels zal afwijken. In de beschrijving van Weber over ambtenaren binnen de bureaucratie valt op dat hij hen beschrijft als een sterk collegiaal gerichte, beschermde klasse waarbij deskundigheid de norm is en onafhankelijkheid van de wil van burgers een deugd. Deze vorm van inrichting van de bureaucratie lijkt dus gericht te zijn op zekerheid, waarbij 'willekeurig' handelen of handelen in het belang van een specifieke casus wordt ontmoedigd. Ook ziet Weber de bureaucratie als zodanig vormgegeven en het handelen van ambtenaren als sterk

gestructureerd waarbij altijd een vaste regel gevolgd kan worden die ten grondslag ligt aan het handelen (Weber, 1972, p. 178).

3.2.2 Wagenaar

Een andere invloedrijke auteur over hoe ambtenaren in het publieke domein hun werk doen is Wagenaar. Wagenaar (2004, p. 644) stelt in tegenstelling tot Weber dat niet het gedrag van ambtenaren zich voegt naar de regel, maar dat actoren in de publieke sector die zich met een bepaalde activiteit bezighouden gezamenlijk de juiste activiteit produceren door hun groeiende begrip over wat juist is of past in een bepaalde situatie. Wat hierin wordt gezien als 'juist' wordt gezamenlijk geproduceerd in de verschillende interacties met situaties die zij tegenkomen in hun werk, ingebed in de bredere context van de organisatie en de sociale en culturele context (Wagenaar, 2004, p. 644). De uitkomsten van wat er daadwerkelijk in de publieke sector gebeurt zijn het product van de vaak onzichtbare handelingen en routines van ambtenaren. Deze ontstaan door impliciete kennis, praktische oordelen, gezamenlijke waarden, vanzelfsprekendheden, standaarden en interacties die ambtenaren gezamenlijk ontwikkelen op de werkvloer (Idem.).

In een van zijn artikelen illustreert Wagenaar aan de hand van een casus waarin een IND-juriste beschrijft hoe zij heeft gehandeld toen Sloveense immigranten het land in wilden via Schiphol, hoe de ambtenarenpraktijk er uit ziet (Wagenaar, 2004, p. 646). Er zijn tegengestelde regels waardoor zij ter plekke pragmatische oplossingen moet verzinnen voor de groep mensen die op Schiphol staan te wachten om Nederland in te komen. Bij het bedenken van de oplossing gebruikt zij continue haar gedetailleerde kennis over de regels, de interactie met andere regels en de verwachte effecten van haar beslissingen om een werkbare, acceptabele en rationele oplossing te construeren. Bovendien vraagt de situatie om een gecoördineerde aanpak, waarbij interactie met haar collega's centraal staat om tezamen een geschikte oplossing te creëren voor het probleem (Idem.). Het team van collega's staat daarbij het grootste deel van de tijd onder grote druk, door veel verscheidene werkzaamheden en onverwachtse gebeurtenissen waarop gereageerd moet worden (Wagenaar, 2004, p. 647). Het creëren van oplossingen gebeurt dus vaak in een onoverzichtelijke en onvoorspelbare werkcontext, binnen een grote en complexe bureaucratie. Het machinaal handelen van een bureaucratie zoals Weber dat voor zich zag, lijkt in deze context nauwelijks haalbaar.

Om de praktijk van het oplossen van problemen binnen de bureaucratie beter te beschrijven, spreekt Wagenaar van vier kernelementen: context, gedrag, kennis en interactie (2004, p. 643). Context wordt hierin beschreven als relationeel; een dynamisch geïntegreerd systeem van de relaties van de actor

met zichzelf en de omgeving, aangevuld met het feit dat deze relaties gedreven zijn door intenties en begrip van een specifieke taak (Wagenaar, 2004, p. 468). Dit is een belangrijk aspect omdat er altijd sprake is van een bepaalde ambiguïteit binnen menselijke communicatie. De uiteindelijke oplossing van een probleem is dus altijd gesitueerd op basis van de interpretaties van de actor en diens omgeving (Idem.).

Twee andere kernelementen zijn gedrag en kennis. De assumptie is vaak dat ambtenaren door voorkennis als een studie en informele socialisatie van tevoren al een situatie hebben geïnterpreteerd en opgelost in hun hoofd. De praktijk is echter anders: dagelijkse situaties in de ambtenarenpraktijk zijn vaak nieuw, onzeker en vragen om directe actie die werkt en acceptabel is (Wagenaar, 2004, p. 649). Kennis speelt echter wel degelijk een rol, maar komt tot haar recht in combinatie met gedrag en praktijk (Wagenaar, 2004, p. 650). Het gaat dan om het begrip van de situatie en het daarnaar handelen op basis van een idee over wat past en goed is, zonder daarbij de volledig gearticuleerde kennis in het hoofd te hebben. Het precies opvolgen van regels, zoals Weber zou stellen. Wel structureren de regels de oplossing, door kaders te geven waarin gehandeld kan worden, en zijn dus tegelijkertijd onderdeel van de oplossing. 'Wat werkt' bij een subject verschilt per situatie, waardoor er in de praktijk inherent sprake is van gepersonaliseerd maatwerk (Raeymaeckers, 2007, p. 5). Dit relationele en gepersonaliseerde karakter van de werkzaamheden maakt dat een zogenoemde blauwdruk voor actie onmogelijk is.

Het vierde kernelement is interactie. Iets 'weten' heeft een sociaal karakter. Dit betekent dat veel kennis onbewust aanwezig is op de achtergrond door onderdeel te zijn van een sociale groep met waarden, normen, gewoonten en ideeën die mensen in staat stelt om situaties te begrijpen en te beoordelen (Wagenaar, 2004, p. 650). Daarnaast doet een ambtenaar werk nooit volledig alleen, er is altijd sprake van interactie met collega's die de situatie ook beoordelen. Om in de praktijk effectief tot een oplossing te komen moet een ambtenaar open staan voor de ideeën en standpunten van die collega's en cliënten, omdat de gevolgen van de actie groter zijn dan alleen de betreffende situatie (Wagenaar, 2004, pp. 650-651). Ook de reputatie, betrouwbaarheid en plaats in de sociale groep van de ambtenaar hangen af van de manier waarop een situatie wordt opgelost.

Wagenaar (2004, p. 651) laat zien dat de praktijk van een ambtenaar, het praktisch beoordelen en handelen op een situatie waarbij formele regels en procedures worden omgezet in praktische activiteiten met aanvaardbare uitkomsten binnen een complexe realiteit met inherente onzekerheden waarin regels niet altijd uitsluitend en duidelijk zijn, ingewikkelder is dan het onderbrengen van een situatie onder een universele rechtsregel door gespecialiseerde kennis zoals Weber het beschrijft. Bovenal gaat het in de ambtenarenpraktijk om handelen in een bepaalde situatie, op basis van

praktische kennis, in interactie met anderen, wat wordt beïnvloed door de gesitueerde context van actor en de omgeving.

3.2.3 Lipsky en *Street level bureaucrats*

Een ander perspectief op het werk van mensen binnen de bureaucratie is afkomstig van Lipsky (1971). Hij beschrijft hoe functionarissen van de bureaucratie, zoals docenten, die in direct contact staan met burgers, onder druk staan door kritiek op hun functioneren. Aan de andere kant stellen deze functionarissen, door Lipsky beschreven als '*street level bureaucrats*', dat zij op een professionele manier werken onder moeilijke omstandigheden en dat het gebrek aan middelen, publieke steun en begrip hen ervan weerhoudt om hun werk goed te doen (1971, pp. 391-392). Lipsky focust in zijn werk op drie stressfactoren waar bureaucraten in het veld mee te maken krijgen. Ten eerste is er een gebrek aan middelen (Lipsky, 1971, p. 393). Door het gebrek aan functionarissen moeten de bureaucraten vaak snelle beslissingen nemen met weinig tijd om zich te verdiepen in de kwestie. Hoewel dit probleem aanwezig is in de hele besluitvorming binnen de bureaucratie, het probleem is groter voor bureaucraten in de uitvoeringspraktijk omdat de impact van hun beslissingen groter is voor zowel henzelf als de burger waar de beslissing betrekking op heeft (Lipsky, 1971, p. 393). Ten tweede is er een autoriteitsprobleem. Bureaucraten in het veld kunnen niet altijd de controle hebben over de context (Lipsky, 1971, p. 394). Dit kan zelfs uitmonden tot fysieke en psychologische bedreigingen voor bijvoorbeeld politieagenten. Ten derde zijn er tegengestelde verwachtingen (Lipsky, 1971, p. 394). Verwachtingen komen vanuit veel verschillende hoeken, zoals collega's, directe leidinggevendenden en publieke verwachtingen in het algemeen. De managers van de bureaucraten willen met name resultaten zien en zorgen daardoor voor veel autonomie bij de bureaucraten, en de bureaucraten willen hun werk op een manier doen die consistent is met hun preferenties. Hierdoor ontstaan er aanpassingsstrategieën die tegengesteld kunnen zijn aan het beleid (Lipsky, 2010, p. 19). Omdat de hiervoor beschreven omstandigheden en de druk vanwege de impact van hun beslissingen zodanig groot zijn, is het voor de bureaucraten ook nodig om deze strategieën toe te passen om hun situatie werkbaar te houden: als de werkdruk groot is moeten er prioriteiten gesteld worden (Lipsky, 2010, p. 14). Het is praktisch gezien onmogelijk om alle regels toe te passen, met name wanneer de regels contradictoir zijn. Dit veroorzaakt volgens Lipsky (2010, pp. 27-28) discrepantie tussen geformuleerde regels en de uitvoeringspraktijk. Sterker nog, de routines die de bureaucraten ontwikkelen door middel van hun strategieën, worden uiteindelijk effectief gezien het beleid dat wordt toegepast (Lipsky, 2010, p. 13).

Wat betreft het handelen van bureaucraten speelt het concept '*public service motivation*' (hierna: PSM) ook een rol. Dit concept houdt in dat medewerkers in de publieke sector, door hun motivatie om de publieke zaak te dienen, zich onderscheiden van het bedrijfsleven (Leisink & Steijn, 2009, p. 10). Het construct dat ten grondslag ligt aan deze motivatie valt uiteen in zes dimensies: de aantrekkingskracht om beleid te maken, commitment aan publiek belang, civiele plicht, sociale rechtvaardigheid, zelfopoffering en compassie (Perry, 1996, p. 5). De specifieke motivatie om in de publieke sector te werken heeft ook invloed op de prestaties van medewerkers: de motivatie voor de publieke zaak moet wel daadwerkelijk worden gerealiseerd, anders heeft dit een negatieve invloed op arbeidstevredenheid, betrokkenheid en bereidheid van een medewerker om zich in te zetten (Leisink & Steijn, 2009, p. 11). Dit mechanisme staat bekend als de *PSM-fit*. Als het werk van de publieke sector-medewerker niet in lijn is met zijn of haar motivatie om te werken in de publieke sector ontstaat er dus een discrepantie. Het is voorstelbaar dat medewerkers in de publieke sector bij de uitvoering van regelgeving het idee hebben dat de publieke zaak niet gediend is bij deze regels, waardoor er een mismatch ontstaat in de *PSM-fit*. Zoals al duidelijk werd bij Lipsky (2010, p. 10) willen bureaucraten hun werk uitvoeren in lijn met hun preferenties, wat onder andere leidt tot het hanteren van aanpassingsstrategieën. Een mismatch in de *PSM-fit* zal dit mechanisme van Lipsky dus extra versterken.

3.2.4 De Nieuwe Weberiaanse Staat

De werken van Lipsky en Wagenaar, waarin de ingewikkelde realiteit waarin ambtenaren functioneren wordt beschreven, laten zien dat hetgeen dat uitgevoerd wordt in de bureaucratie niet altijd strookt met de wetgeving en het beleid dat hieraan ten grondslag ligt. De constatering van Lipsky en Wagenaar hebben de weg vrij gemaakt voor een normatieve discussie. Zo stelt Knutsson (2017, p. 164) dat er een impliciet begrip van vertrouwen en een belofte is in openbaar beleid, waarbij wat gezegd wordt vergeleken wordt met de acties die worden uitgevoerd. Besluitvorming op lagere niveaus moet in lijn zijn met de uitkomsten van de democratische besluitvorming en de rechtsstaat, als dat niet zo is ontstaat er teleurstelling en wantrouwen bij burgers (Ellis, 2011, p. 222). Er werd gesteld dat bureaucraten, wanneer zij geconfronteerd worden met en hun oordeel moeten vellen over onverwachte situaties die te complex zijn om binnen de gestelde categorisaties te vallen, door hun professionalisme, training en gedragscodes (*value discretion*) toch de juiste beslissingen zullen nemen. Uit verschillende onderzoeken bleek echter dat, wanneer de condities van het gebrek aan middelen, autoriteitsproblemen en tegengestelde of ambigue verwachtingen bestaan die Lipsky beschreef, deze *value discretion* nauwelijks werd toegepast (Ellis, 2011, p. 222). Vanuit dit perspectief lijkt meer focus

op professionalisme geen oplossing, zolang de condities waaronder bureaucraten werken niet anders worden.

Het voorkomen van afwijkingen van de democratische besluitvorming en de rechtsstaat door besluitvorming door bureaucraten op lager niveau is één van de uitgangspunten van de Nieuwe Weberiaanse Staat: een paradigma waarbij terug wordt gegrepen naar Weberiaanse uitgangspunten over organisatie en management (Dunn & Miller, 2007, p. 351). De principes van dit paradigma zijn betrouwbaarheid en voorspelbaarheid, om arbitraire beslissingen in het publieke domein te voorkomen. Op operationeel niveau zou dit betekenen dat overheden zich houden aan regels om discretionaire bevoegdheden, eerlijke procedures, proportionaliteit en professionele integriteit op een juiste manier vorm te geven. Hierbij wordt expliciet gesteld dat rechtsgelijkheid voor alle individuen en groepen versterkt moet worden om bescherming te bieden voor arbitraire en onvoorspelbare acties van overheidsinstanties (Dunn & Miller, 2007, pp. 351-352).

3.2.5 Invloed beleidsinvoering en beleidsuitvoerders op non-conformiteiten

Als blijkt dat uitvoerders in de praktijk anders handelen dan de wetgever beoogd heeft, kan dit verschillende oorzaken hebben volgens Coolsma en Van Montfort (2014). Zij formuleren dit 'anders handelen' als non-conformiteit, waarbij conformiteit betekent dat er ten gevolge van de uitvoering overeenstemming van de uitvoering met het vastgestelde beleid ontstaat (Coolsma & Van Montfort, 2014, p. 118). In het bijzonder wordt in dit onderzoek gekeken naar conformiteit van de beleidsprestaties, waarbij de beleidsprestaties van de uitvoerders in overeenstemming zijn met hoe de beleidsbepaler dit bedoeld heeft. Coolsma en Van Montfort (2014, p. 119) onderscheiden hierin twee fasen van beleidsimplementatie: beleidsinvoering en beleidsuitvoering. Beleidsinvoering behelst de implementatiefase waarin de beleidsbepaler het beleid vaststelt en de opdracht geeft aan uitvoeringsorganisaties om dit uit te voeren, mogelijk met het gestalte geven aan de benodigde veranderingen. Bij de beleidsinvoering wordt het beleid vertaald in taken (de te verrichten beleidsprestaties) en deeltaken om deze (deel)taken vervolgens toe te delen aan uitvoerders. Bij de beleidsinvoering, in deze context het vertalen van de wet VATmbo naar de werkelijke toepassing binnen de instellingen en opleidingen, kan al non-conformiteit optreden. Binnen iedere vertaalslag zit een bepaalde mate van autonomie die voortgezette beleidsvorming met zich meebrengt en speelt de mogelijkheid dat het beleid anders wordt vertaald dan bedoeld (Coolsma en Van Montfort, 2014, p. 128). De stelregel is dat hoe meer schakels er in de uitvoeringsketen zitten, hoe groter de kans dat er verschillen ontstaan tussen het oorspronkelijke beleid en de beleidsprestaties.

De fase van beleidsuitvoering ziet op het handelen van de beleidsuitvoerders, in deze context de mbo-functionarissen. De mate van conformiteit door uitvoerders hangt af van vier factoren: 'weten', 'willen', 'moeten' en 'kunnen' (Coolsma en Van Montfort, 2014, pp. 131-132).

- 'Weten' houdt in dat er voldoende kennis is van de beleidsinhoud bij de uitvoerder. De uitvoerders moeten goed geïnstrueerd zijn over de doeleinden, middelen en veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen. Een gebrek aan kennis over het betreffende beleid zorgt ervoor dat situaties worden geïnterpreteerd op basis van de eigen inzichten van de uitvoerder waardoor de kans op non-conformiteit groter wordt (Coolsma en Van Montfort, 2014, p. 131).
- 'Willen' slaat op de motivatie van de uitvoerder om het beleid uit te voeren. Het gaat hierbij om de mate waarin de uitvoerders het eens zijn met de doeleinden, middelen en of zij de opgelegde gedragsvoorschriften aanvaardbaar vinden (Coolsma en Van Montfort, 2014, p. 132). Naarmate de doeleinden en middelen van het beleid minder stroken met de handelingsmotieven van de uitvoerders is de kans op non-conformiteit groter. Met handelingsmotieven wordt in deze context bedoeld vanuit welke oriëntatie de uitvoerder het beleid uitvoert: dit kan uiteenlopen van het behalen van beleidsdoelen en het volgen van formele regel tot het handelen in lijn met professionele waarden, de organisatiecultuur of de belangen van de doelgroep, in deze context de studenten.
- 'Moeten' behelst de mate waarin de uitvoerder wordt gedwongen om op een bepaalde manier te handelen, bijvoorbeeld door verantwoording of toezicht, waarmee het afwegingskader van de uitvoerder mogelijk kleiner wordt (Coolsma en Van Montfort, 2014, p. 132). Een dergelijke vorm van sturing kan conformiteit ten goede komen, maar kan ook contraproductief werken wanneer de sturing te strak is en tot irritatie leidt.
- 'Kunnen' gaat om de competenties van de beleidsuitvoerder; de mate waarin een uitvoerder daadwerkelijk in staat is om het beleid uit te voeren door opleiding en kwalificaties, en financiële, juridische en technische middelen die uitvoerders tot hun beschikking hebben (Coolsma en Van Montfort, 2014, pp. 131-132). Dit aspect bevat veel verschillende deelaspecten, zowel rondom de competenties van de individuele uitvoerders als de tot beschikking gestelde middelen in de vorm van geld, techniek en juridische mogelijkheden. Dit aspect wordt in deze context buiten beschouwing gelaten vanwege de vele bronnen en analyses die het zou vergen om dit te onderzoeken.

Op basis van Coolsma en Van Montfort (2014) zijn er dus verschillende fasen en oorzaken waarom non-conformiteiten optreden: in de beleidsinvoering, bij de vertaling van het wettelijk kader naar de uitvoering en in de beleidsuitvoering omdat functionarissen niet willen, kunnen, moeten of weten hoe te handelen in lijn met wet- en regelgeving. De mate van sturing onder 'moeten' kan bijdragen aan de conformiteit, maar te veel sturing werkt daarentegen non-conformiteit in de hand. Om vast te stellen welk effect 'moeten' heeft in deze context zal aandacht worden geschonken aan de mate van handelingsvrijheid binnen de wet VATmbo.

3.2.6 De wet VATmbo en wetgevingstrends

Een vorm van sturing om bureaucraten c.q. functionarissen de ruimte te geven die zij nodig hebben om hun werk goed uit te voeren en non-conformiteit door te veel sturing te voorkomen, is het toepassen van doelregelgeving. Doelregelgeving is vorm van wetgeving waarbij de uitkomst of het te bereiken doel wordt voorgeschreven, maar niet de middelen die ertoe ingezet moeten worden of de handelingen die moeten worden verricht om het gestelde doel te bereiken (Timmer, 2011, p. 2). Kenmerkend voor dit type regelgeving is dat de handelingsvrijheid van het normadressaat, diegenen tot wie de norm zich richt, centraal staat. Doelregelgeving laat dan ook ruimte voor de belangen voor het normadressaat. Doelregelgeving als concept is geslaagd wanneer de normadressaten het gestelde doel weten te bereiken met de middelen die zij zelf hebben gekozen (Timmer, 2011, p. 16). Naleving bij doelregelgeving staat dus gelijk aan doelbereiking (Idem.). Deze vorm van regelgeving heeft drie grote voordelen (Timmer, 2011, p. 23). Ten eerste hoeven regelingen niet steeds aangepast te worden aan (technische) ontwikkelingen omdat de doelen blijven staan, waardoor dit de innovatie niet in de weg zit. Ten tweede wordt de verantwoordelijkheid voor het resultaat en het proces bij het normadressaat neergelegd in plaats van de regelgever. Hierdoor komen de kennis van de omstandigheden en de professionaliteit binnen het normadressaat tot hun recht, en kan aangesloten worden bij de bestaande processen, wat economisch voordeel oplevert. Ten derde is het ingewikkeld om op voorhand alle denkbare situaties te ondervangen met regels. Bovendien, wanneer de wetgeving specifiek is en/of er veel middelen voorgeschreven worden, is de kans groter dat regels ten onrechte op mensen worden toegepast of juist niet (*over- en underinclusiveness*). Soepelere wetgeving zorgt voor maatwerk en flexibiliteit (Timmer, 2011, p. 23). Zoals reeds geconcludeerd is er in de praktijk van mbo-functionarissen altijd sprake van maatwerk doordat het begeleiden van studenten altijd een gepersonaliseerd aspect heeft (Raeymaeckers, 2007, p. 5). Aansluiten bij de trend van doelregelgeving zou dus een logische vormgeving zijn voor de wet VATmbo. Of deze aansluiting ook daadwerkelijk het geval is, of dat er aangesloten wordt bij andere trends en wetgeving, zal blijken uit de analyse. Tevens,

wanneer de kaderstelling te strak is vormgegeven en er dus niet aansluit bij doelregelgeving, valt te verwachten dat ‘moeten’, zoals geformuleerd door Coolsma en Van Montfort (2014, pp. 131-132), een contraproductief effect heeft op conformiteit en daardoor leidt tot meer non-conformiteiten.

Een trend die de druk op mbo-instellingen verder zou kunnen opvoeren, waardoor de kans groter wordt dat er aanpassingsstrategieën ontstaan en de wet niet wordt uitgevoerd als bedoeld, is het aspect van ‘incidentgedreven wetgeving’. In het rapport “Ongevraagd advies Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid” van 15 juni 2020 benoemt de Raad van State dat er weinig tijd en politieke ruimte is om goed doordachte, consistente en uitvoerbare wetgeving tot stand te laten komen als er überhaupt al een compromis kan worden bereikt.⁶³ Nieuwe wetgeving volgt elkaar snel op, waardoor de praktijk complexer wordt. Bovendien verandert het gekozen perspectief van de politiek geregeld, waardoor de uitvoering te maken krijgt met tegenstrijdige opdrachten. Deze ontwikkeling zorgt ervoor dat belangenafwegingen steeds vaker door incidenten in de uitvoering worden gedreven in plaats van algemene gezichtspunten.⁶⁴ De incidenten worden als uitgangspunt van wetgeving genomen, waardoor er steeds meer gedetailleerde aandacht gaat naar de manier van uitvoering en daarmee wordt gepolitiseerd. Ook wordt dan vaak aangedrongen op meer regels met toenemende regeldruk als gevolg van dien. De Raad van State stelt dat deze regels de structurele problematiek voor burgers en organisaties vaak nauwelijks oplossen, omdat de regels haar doel voorbij schieten.⁶⁵

⁶³ *Bijlage Kamerstukken II 2019/2020, 35300 nr. 78, p. 12.*

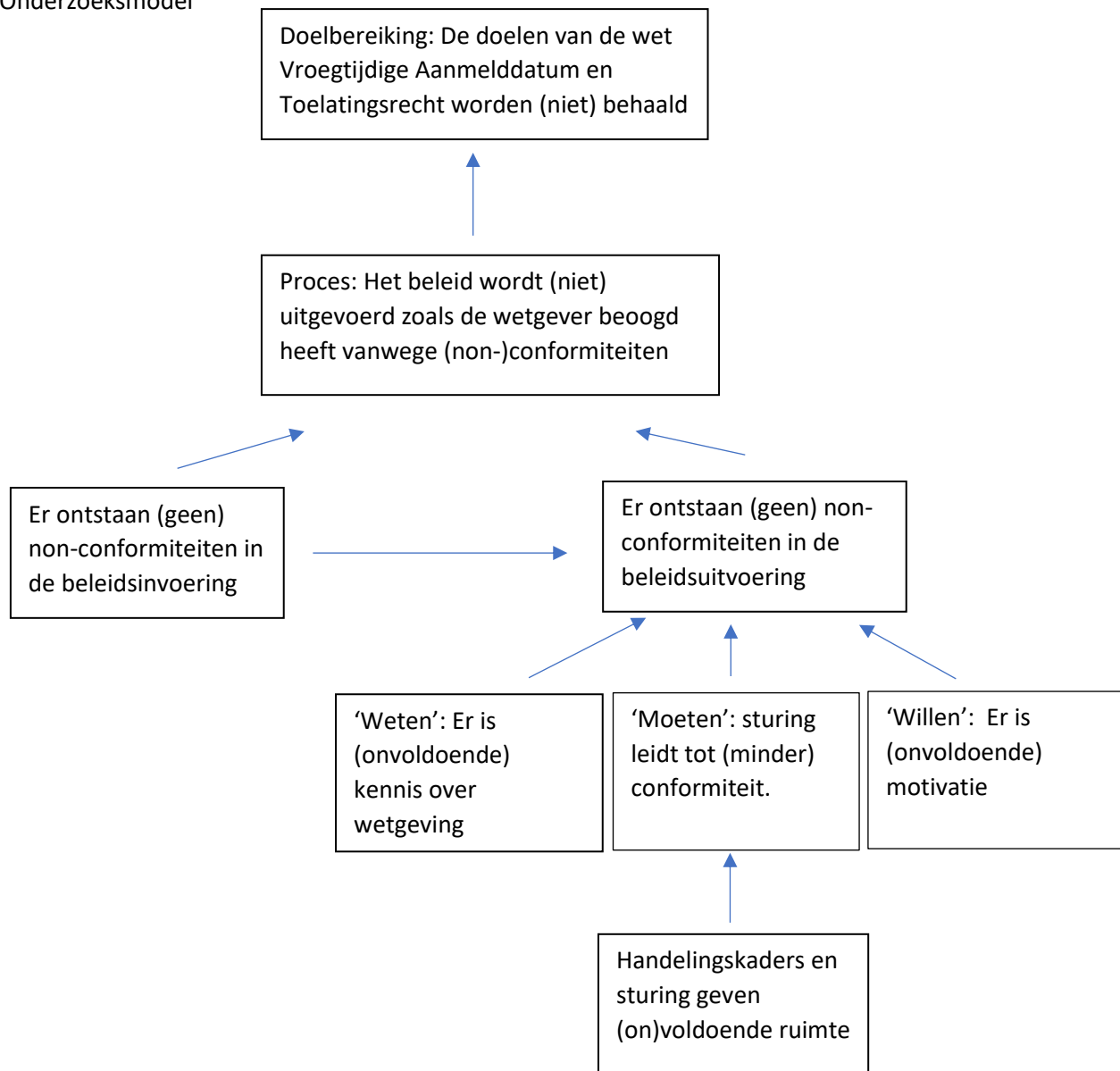
⁶⁴ *Bijlage Kamerstukken II 2019/2020, 35300 nr. 78, p. 12.*

⁶⁵ *Bijlage Kamerstukken II 2019/2020, 35300 nr. 78, p. 12.*

3.3 Onderzoeksmodel

Het theoretisch kader resulteert in het volgende onderzoeksmodel:

Figuur 4: Onderzoeksmodel



Dit onderzoeksmodel, met daarin de samenhang tussen de verschillende concepten, vormt de basis voor de uitvoering van dit onderzoek. Hierin is te zien dat de doelbereiking een mogelijk kan worden verklaard door het proces. Het proces wordt daarin gescheiden naar de beleidsinvoering en de beleidsuitvoering, waarin de invoering van het beleid ook een mogelijk effect kan hebben op de uitvoering als functionarissen conform beleid maar non-conform regelgeving handelen. De uitvoering is daarnaast afhankelijk van de kenmerken van de beleidsuitvoerders: 'weten', 'willen' en 'moeten'. Het effect van 'moeten' op meer of minder conformiteit is afhankelijk van de mate van sturing en breedte van de handelingskaders.

4 Methodologie

Dit hoofdstuk beschrijft de methodologie die wordt toegepast in dit onderzoek. Het methodologiehoofdstuk is als volgt gestructureerd. Om te kunnen verklaren waarom de doelen van de wet VATmbo al dan niet gehaald zijn, is het eerst nodig om vast te stellen óf de doelen bereikt zijn. Hiervoor wordt een doelbereikingsevaluatie gedaan om te evalueren of de doelen ‘versterking van de positie van de student’ en ‘het verder terugdringen van voortijdig schoolverlaten’ zijn behaald. Eerst wordt de selectie van de data verantwoord, vervolgens wordt de methode van dataverzameling besproken en volgt de operationalisatie van de variabelen. Tot slot wordt inzicht gegeven in de technieken die gebruikt worden voor de analyse. Na het methodologische kader rondom de doelbereiking volgt de methodologie met betrekking tot de procesevaluatie. Het doel van deze procesevaluatie is om een verklaring te vinden waarom de doelen van de wet VATmbo al dan niet gehaald zijn. De verklaring die hierbij wordt onderzocht, is of de beleidsmaatregel is anders vormgegeven in de praktijk dan oorspronkelijk bedoeld (Bakker, 2012, p. 14). Eerst zullen de casusselectie en de methoden van dataverzameling worden besproken. Daarna worden de variabelen geoperationaliseerd. Tot slot zal besproken worden hoe de data geanalyseerd zal worden.

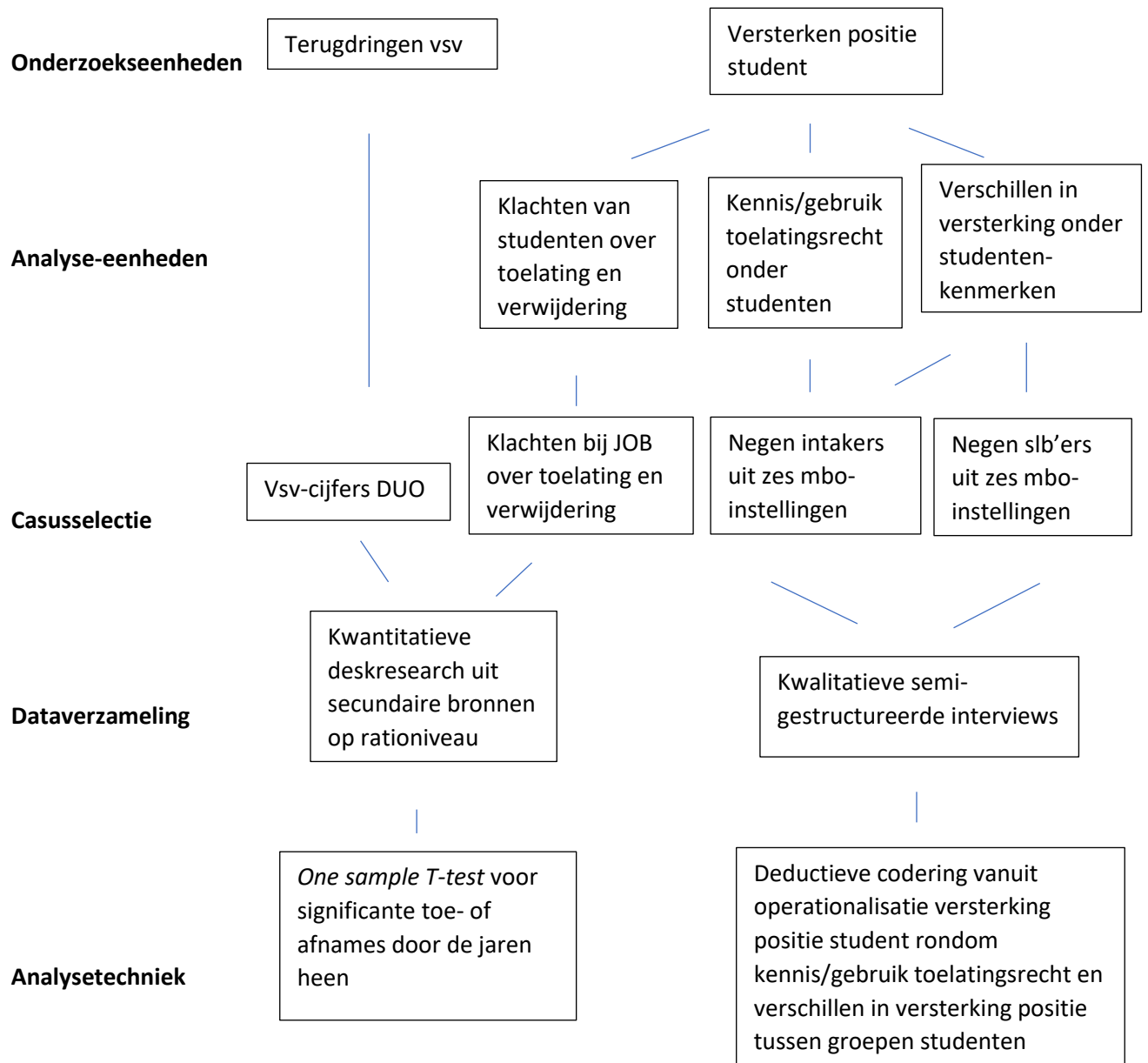
4.1 Doelbereikingsevaluatie

In dit deelhoofdstuk zal worden beschreven hoe de doelbereikingsevaluatie wordt uitgevoerd. De doelbereikingsevaluatie gaat in op de vraag of de doelen van de wet VATmbo zijn gehaald. Een schematische weergave van het methodologisch kader rondom de doelbereikingsevaluatie is te vinden in Figuur 5.

4.1.1 Selectie en dataverzameling

De wet VATmbo kent twee doelen: het verder terugdringen van voortijdig schoolverlaten en het versterken van de positie van de student. Om te onderzoeken of vsv verder is teruggedrongen wordt gebruik gemaakt van kwantitatieve *deskresearch* uit secundaire bronnen. Het gaat hierbij om de jaarlijkse vsv-cijfers, het aantal studenten dat zonder startkwalificatie is uitgestroomd, die Dienst Uitvoering Onderwijs (2020a) verzamelt en verwerkt in haar *factsheets*.

Figuur 5: Methodologisch kader doelbereikingsevaluatie.



Deze cijfers worden vervolgens gepubliceerd door de Rijksoverheid in *infographics*.⁶⁶⁶⁷ Omdat het gaat om aantallen studenten die zijn uitgestroomd zonder startkwalificatie, is er sprake van een variabele op rationiveau. De wet VATmbo is ingevoerd in instroomjaar 2018/2019. De vsv-cijfers aangaande studiejaar 2019/2020 zijn nog niet bekend. Dit betekent dat er data slechts is van één jaar na de invoering van de wet, waar mogelijk het effect van de wet VATmbo op het terugdringen van vsv in te zien is. Deze vsv-cijfers worden vergeleken met de vsv-cijfers uit vorige jaren, startend bij studiejaar 2016/2017. De keuze om studiejaar 2016/2017 als startjaar te nemen heeft te maken met de veranderende meetmethode rondom vsv. Als gevolg van een kwaliteitsslag maakt DUO vanaf 2016/2017 gebruik van een volledig geautomatiseerde bestandskoppeling vanuit hun *datawarehouse*, waardoor zij stellen dat een één-op-één vergelijking met de cijfers van eerdere jaren niet mogelijk is (Dienst Uitvoering Onderwijs, 2020b). Omdat de wet VATmbo gericht is op het mbo, worden alleen de vsv-cijfers van het mbo meegenomen.

Voor het tweede doel van de wet, het versterken van de positie van de student, worden meerdere vormen van data gebruikt. Ten eerste wordt gebruik gemaakt van de klachtenrapportages van Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs. Dit betekent dat er in dit onderdeel sprake is van *deskresearch* van een secundaire bron. Ieder jaar wordt het aantal klachten gerelateerd aan de Wet VATmbo gepubliceerd door Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs. Omdat de wet VATmbo concreet ziet op veranderingen in de toelating van studenten en de verwijdering van studenten (door invoering van het BSA) wordt het aantal klachten rondom deze twee thema's door de jaren heen, kwantitatief op rationiveau, vergeleken. Om aan te sluiten bij het tijdsbestek dat bij de vsv-cijfers beschikbaar is, zullen ook bij het aantal klachten de jaren 2016, 2017, 2018 en 2019 meegenomen worden. JOB stelde echter wel dat het werkelijke aantal problemen groter zal zijn dan zij rapporteren, omdat veel studenten niet zouden klagen (Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs, 2016). Het aantal klachten is dus niet de meest betrouwbare resultaatmeter om de doelbereiking van de Wet VATmbo te meten. Aangezien het aantal klachten een belangrijke directe aanleiding vormde voor het ministerie van OCW om de wet in te voeren zal deze toch worden toegepast. Om een betrouwbaarder kader te schetsen rondom de positie van de student zal daarom gebruik worden gemaakt van triangulatie met verschillende vormen van data.

De tweede vorm van data over of de positie van de student is versterkt, houdt verband met de invoering van het toelatingsrecht wat specifiek voor deze functie bedoeld is. Het toelatingsrecht

⁶⁶ *Kamerstukken II 2018/2019 26694, nr. 124* (bijlage bij Kamerbrief).

⁶⁷ *Kamerstukken II 2019/2020 26694, nr. 131* (bijlage bij Kamerbrief).

versterkt de positie van de student in de zin dat studenten niet meer om ongegronde redenen tegen hun wens geweigerd kunnen worden.⁶⁸ Om dit effect te bewerkstelligen is het dus nodig dat studenten op de hoogte zijn van hun toelatingsrecht en het toelatingsrecht gebruiken. Deze vragen worden gesteld als onderdeel van kwalitatieve semi-gestructureerde interviews met negen intakers van zes mbo-instellingen. De vragen zijn in zodanige mate gestructureerd dat zij een antwoord kunnen geven of studenten op de hoogte zijn van hun toelatingsrecht en het toelatingsrecht hebben gebruikt, maar geven ook de ruimte om verdieping en nuancering aan te brengen in het interview. De interviews zullen waar mogelijk plaatsvinden middels de videobelfunctie van Microsoft Teams wanneer de respondent hier beschikking over heeft. Wanneer dit niet mogelijk is zal uitgeweken worden naar een telefonisch interview. Mits de respondent toestemming heeft gegeven worden de gesprekken opgenomen ter ondersteuning van de verslaglegging. In de verslaglegging zal niet gebruik worden gemaakt van een volledige transcriptie. De antwoorden van de respondenten zullen omgevormd worden tot concrete antwoorden op de vragen waarbij rekening is gehouden met de aanvullende informatie en uitweidingen die de respondenten geven. Wanneer er in de loop van het gesprek informatie naar voren komt die aansluiting heeft bij een bepaalde interviewvraag wordt dit ook bij de betreffende vraag ingevoegd. Op deze manier ontstaan er steekhoudende en volledige antwoorden op de interviewvragen om de analyse van de interviews te bevorderen, waarin zo min mogelijk afbreuk wordt gedaan aan de antwoorden van de respondenten.

Bij de casusselectie van de mbo-instellingen wordt aansluiting gezocht bij de opdrachtgever van dit onderzoek. Er is rekening gehouden met de spreiding van de instellingen over Nederland, de grootte van de instellingen en variatie in het beleid. In deze selectie is dus sprake van een gestratificeerde steekproef. Er worden interviews gehouden met intakers van zes regionale opleidingscentra. Vakinstellingen en aoc's worden buiten beschouwing gelaten gezien de specialistisch aard van deze instellingen. De focus zal liggen op opleidingen uit drie hoofdsectoren: 'Zorg, welzijn, cultuur en sport' (hierna: zorg), 'Techniek en bouw' (hierna: techniek) en 'Economie, handel en ict' (hierna: administratie). Per instelling worden de intakers van opleidingen geïnterviewd, waarbij wordt ingezet op variatie in sectoren (techniek, zorg en economie) en spreiding over de niveaus 2, 3 en 4. Vanwege het unieke karakter van de niveau 1/Entreeopleiding, zoals de drempelloze instroom en het niet voorzien in een startkwalificatie wanneer deze opleiding wordt afgerond, wordt deze buiten beschouwing gelaten. De precieze opleiding waarvan het beleid wordt opgevraagd en een intaker en studieloopbaanbegeleider worden geïnterviewd zal bepaald worden aan de hand van beschikbaarheid

⁶⁸ *Kamerstukken II 2015/2016 34457 nr. 3.*

van de respondenten en de selectie van respondenten door de opdrachtgever. Mogelijke is er een bias dat respondenten eerder willen participeren als het beleid en de uitvoering goed loopt.

Het derde onderdeel om te bepalen of de positie van de student versterkt is gaat over de vraag of de positie van alle studenten versterkt is. Gelijke kansen voor alle jongeren om een goed diploma te halen was immers één van de aanleidingen voor deze wet.⁶⁹ Er wordt onderzocht of bepaalde groepen studenten kwetsbaarder zijn dan andere groepen studenten ondanks de inzet van de wet VATmbo. In de kwalitatieve semi-structureerde interviews met de intakekenners over de kennis en het gebruik van het toelatingsrecht zullen ook vragen opgenomen worden welke kenmerken van studenten vaker voorkomen wanneer zij bij de intake adviseren aan de student om een andere opleiding te kiezen en of studenten met bepaalde kenmerken vaker zijn toegelaten dan voor de invoering van de wet. Daarnaast worden er negen studieloopbaanbegeleiders geïnterviewd met dezelfde interviewmethodiek en overwegingen. Deze slb'ers wordt gevraagd of er bij de studenten die een BSA krijgen vaker sprake is van bepaalde kenmerken of achtergronden. Op deze manier wordt zowel bij de intake en toelating van studenten als bij het afgeven van de BSA's onderzocht of bepaalde achtergronden en kenmerken bij studenten ervoor zorgen dat zij aan de voorkant of na het eerste jaar eerder een andere opleiding (moeten) gaan doen. Als bepaalde groepen studenten structureel vaker een andere opleiding (moeten) gaan doen, is de positie van deze studenten kwetsbaarder dan de positie van andere studenten.

4.1.2 Operationalisatie

In dit deelhoofdstuk wordt geoperationaliseerd wanneer er sprake is van doelbereiking in het kader van de wet VATmbo. Een andere manier om doelbereiking te omschrijven, is dat er conformiteit is van de maatschappelijke effecten van het beleid (Coolsma & Van Montfort, 2014, p. 118). Concreet houdt dit in dat de situatie in het beleidsveld zich ontwikkelt overeenkomstig met de doelen die de beleidsbepaler heeft gesteld, waardoor het oorspronkelijke probleem verdwijnt. In dit kader zijn er twee oorspronkelijke problemen die opgelost dienen te worden door de invoering en uitvoering van de wet VATmbo: het verder terugdringen van vsv en het versterken van de positie van de student. Deze concepten zullen in dit deelhoofdstuk verder worden geoperationaliseerd: wat houden deze concepten in, wat zijn hun dimensies en welke indicatoren worden gebruikt om deze concepten te meten. Aan het eind van dit deelhoofdstuk staat een schematische weergave van de concepten, dimensies en indicatoren, in Tabel 1. Omwille van de omvang zijn hier alleen de vraagnummers van de

⁶⁹ *Kamerstukken II 2015/2016, nummer 100, item 12, p. 20.*

vragenlijsten voor intakers en slb'ers opgenomen. De concrete vragen waarmee de vraagnummers corresponderen zijn te vinden in de vragenlijsten van Bijlage 1.

4.1.2.1 Het verder terugdringen van vsv

De formele definitie van vsv, ofwel voortijdig schoolverlaten, die wordt gehanteerd door het Ministerie van OCW is als volgt: "Een voortijdig schoolverlater is een jongere die op 1 oktober van jaar t jonger is dan 22, staat ingeschreven in het bekostigd vo, mbo of vavo en die een jaar later (t+1) niet meer in het onderwijs staat ingeschreven en geen startkwalificatie heeft."⁷⁰ Hiermee worden dus jongeren bedoeld die het (bekostigd) onderwijs hebben verlaten zonder in het bezit te zijn van een startkwalificatie (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2020). Een startkwalificatie houdt daarbij in dat iemand ten minste een diploma heeft gehaald op de havo, het vwo of op mbo niveau 2. Deze kwalificatieplicht geldt voor jongeren tussen de 16 en 23 jaar oud.⁷¹ In dit onderzoek wordt gericht op de vsv in het mbo, vsv in het voortgezet onderwijs wordt dus niet meegenomen. Concreet gaat het dus om jongeren onder de 23 jaar die geen mbo-diploma op minimaal niveau 2 hebben gehaald en jongeren die uitvallen van een niveau 1 opleiding (de instroom bij niveau 1 is ongediplomeerd) en jonger zijn dan 23 jaar. De basis van de formeel gepubliceerde vsv-cijfers door DUO wordt gevormd door gegevens uit het basisregister Onderwijs (BRON), aangevuld met gegevens van BRON-Niet Bekostigde Instellingen, vrijstellingen op grond van de Leerplichtwet en UWV-gegevens rondom de polisadministratie.⁷² De formeel gepubliceerde gegevens door DUO en de Rijksoverheid worden gebruikt voor dit onderzoek.

4.1.2.2 Het versterken van de positie van de student

Het versterken van de positie van de student is één van de doelen van de wet VATmbo. Hoewel hier geen concrete definitie van is, wordt wel duidelijk uit de Memorie van Toelichting van de wet VATmbo wat er met dit doel wordt bedoeld.⁷³ Zo wordt duidelijk dat de versterking verstevigd wordt door betere studiekeuze-ondersteuning tijdens de intake waarin instellingen de verantwoordelijkheid hebben om met de student te verkennen of verwachtingen en ambities aansluiten bij de gewenste

⁷⁰ Kamerstukken II 2014/2015 26695, nr. 99 (bijlage bij Kamerbrief).

⁷¹ Kamerstukken II 2014/2015 26695, nr. 99 (bijlage bij Kamerbrief).

⁷² Kamerstukken II 2014/2015 26695, nr. 99 (bijlage bij Kamerbrief).

⁷³ Kamerstukken II 2015/2016 34457 nr. 3.

opleiding of dat een andere opleiding toch beter past, het toelatingsbeleid van mbo-instellingen kreeg een duidelijker kader waardoor onterechte selectie zou worden voorkomen en studenten zouden eerder weten waar zij aan toe zijn. Dit zou erin resulteren dat de positie van de student versterkt zou worden bij het maken van een studiekeuze en zorgt ervoor dat zij niet om ongegronde redenen tegen hun wens geweigerd konden worden.⁷⁴ Dit concept kent in dit onderzoek drie dimensies.

Klachten onterechte weigeringen en verwijderingen

De eerste dimensie gaat om het voorkomen van onterechte weigeringen en uitschrijvingen. Door veranderingen in de samenstelling van deelnemersgroepen en de omvang van deelnemersstromen in het mbo ontstond er spanning tussen het verzorgen van onderwijs binnen een bepaald financieel kader en het bieden van kansen aan studenten die meer begeleiding nodig hebben, waardoor de nadruk sterker kwam te liggen op rendement (Van Wijk et al., 2013, p. 11). Deze spanning werkte door in het toelatingsbeleid. Er ontstonden grote verschillen bij instellingen in het toelatingsbeleid en het aantal weigeringen waardoor (regionale) kansenongelijkheid toenam. Doordat niet altijd duidelijk was voor de aspirant-studenten of er sprake was van een formeel bindende weigering of een informeel dringend (of dwingend ervaren) advies om iets anders te gaan doen, gingen studenten klagen over onterechte weigeringen. Het aantal klachten over (onterechte) weigeringen bij de toelating is dan ook één van de subdimensies voor de versterking van de positie van de student. Bij de behandeling van de wet in de Tweede Kamer werd gesteld dat deze wet zou kunnen zorgen voor selectie na de poort in plaats van selectie aan de poort, omdat selectie aan de poort zou worden voorkomen door de invoering van het toelatingsrecht maar dat door de invoering van het BSA studenten na 9 maanden alsnog uitgeschreven zouden kunnen worden.⁷⁵ Daarom wordt voor de versterking van de positie van de student het aantal klachten over onterechte uitschrijvingen meegenomen als de dimensie 'klachten over onterechte weigeringen en verwijderingen'.

Kennis en gebruik toelatingsrecht

De tweede dimensie van het versterken van de positie van de student gaat over de kennis en het gebruik van het toelatingsrecht. Wanneer studenten formeel toelatingsrecht hebben gekregen door de invoering van de wet VATmbo, maar niet op de hoogte lijken te zijn van hun recht of hier geen gebruik van maken, dan betekent dat dat studenten in de praktijk geen voordeel hebben van de wet VATmbo op dit punt. De positie van de student zal dan *de facto* niet versterkt zijn. Daarom worden in de interviews vragen meegenomen of studenten op de hoogte zijn van hun toelatingsrecht en of

⁷⁴ Kamerstukken II 2015/2016 34457 nr. 3.

⁷⁵ Handelingen TK 2015/2016, nr. 100, item 12

studenten gebruik maken van hun toelatingsrecht wanneer hen wordt geadviseerd om naar een andere opleiding te gaan.

Kansengelijkheid

De derde dimensie van het versterken van de positie van de student gaat over de vraag of de positie voor alle studenten wordt versterkt, of dat bepaalde groepen studenten met een bepaalde achtergrond of kenmerken (nog steeds) kwetsbaarder zijn dan andere groepen onder de wet VATmbo. De subdimensie 'Kansengelijkheid' bestaat daarom uit indicatoren die zien op de beelden van intakers en slb'ers in de overlap in kenmerken en achtergronden bij studenten die werden geadviseerd om met een andere opleiding te starten bij de intake, veranderingen in de studentenpopulatie sinds de wet en kenmerken en achtergronden die vaker voorkomen onder studenten die een negatief BSA hebben gekregen. De kenmerken en achtergronden die hierin worden beschreven komen uit verschillende perspectieven. Ten eerste zijn er kenmerken die voortkomen uit nieuwe wettelijke regels, zoals dat niet tijdig aanmelden en niet voldoen aan de intakeactiviteiten redenen mogen zijn voor de instelling om een student niet toe te laten.⁷⁶ Hierbij hoort ook dat er in de studentenpopulatie sinds de wet meer studenten voorkomen die minder gemotiveerd of geschikt lijken voor de opleiding, waar sinds de wet niet meer op geselecteerd mag worden.⁷⁷

Het kenmerk 'ondesteuningsbehoefte' gaat over een psychische of lichamelijke beperking. Onterechte weigeringen onder studenten met een ondersteuningsbehoefte werden gezien als extra prangend,⁷⁸ maar onder druk van financiële regels bleek dat roc's juist kwetsbare jongeren weigerden (Nieuwsuur, 2014). Om te onderzoeken of studenten met een ondersteuningsbehoefte ondanks deze wet nog steeds kwetsbaarder zijn wordt dit kenmerk meegenomen. Een ander kenmerk is de leeftijd van studenten, gezien JOB in de klachtenrapportages signaleerden dat er sprake leek te zijn van leeftijdsdiscriminatie, waarbij oudere studenten geweigerd werden op basis van leeftijd (Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs, 2020, p. 15). Een ander kenmerk is het hebben van een startkwalificatie. Door kwaliteitsafhankelijke bekostiging op basis van vsv-resultaten (Rijksoverheid, 2020) kan een rendementsprikkel ontstaan om studenten waar twijfels over zijn een negatief studiekeuzeadvies of een negatief BSA te geven.⁷⁹ Gezien dit budget op basis van vsv alleen ziet op

⁷⁶ Kamerstukken II 2015/2016, 34457 nr. 3.

⁷⁷ Kamerstukken II 2015/2016, 34457 nr. 3.

⁷⁸ Kamerstukken II 2014/2015, 30079, nr. 53.

⁷⁹ Kamerstukken II 2019/2020, 31 524, nr. 445.

kwalificatieplichtige studenten, zal deze rendementsprikkel sterker zijn bij niet-kwalificatieplichtige studenten.

Het kenmerk 'langere reisafstand' komt voort uit een onderzoek over schoolverlaters, waaruit bleek dat een grote reisafstand een indicator was voor het stoppen met of het switchen van opleiding (Meng & Sijbers, 2014, p. 26). Vanuit het bekostigingskader is het dan ook goed mogelijk dat instellingen zien dat een lange reisafstand een contra-indicator is voor studiesucces en vanuit financiële overwegingen liever niet zien dat studenten die ver weg wonen in de opleiding komen en blijven. Het kenmerk rondom een bepaalde vooropleiding of instroomsituatie is significant bevonden in een onderzoek van het Nova College en saMBO-ICT (Gons et al., 2016, p. 15). Hieruit bleek dat studenten vanuit het voortgezet onderwijs meer studiesucces bleken te hebben dan studenten die vanuit een ander mbo kwamen, studenten van de havo meer studiesucces hadden dan studenten uit het vmbo en dat studenten die eerder een opleiding deden binnen dezelfde instelling meer succes hadden dan studenten die van een ander mbo kwamen. Dit kenmerk is bewust breed ingezet, gezien er veel mogelijke instroomsituaties in het mbo, die wellicht ook relevant kunnen zijn voor studiesucces en daarmee eerder een reden kunnen zijn om een aspirant-student niet toe te laten of vaker kunnen voorkomen bij de negatieve BSA's (denk aan voortgezet speciaal onderwijs, een niveau 1 opleiding, instroom vanuit werk). Uit dit onderzoek (Gons et al., 2016, p. 15) bleek ook dat studenten met allochtone afkomst significant minder succes hadden dan autochtone studenten en dat mannelijke student significant minder studiesucces hadden dan vrouwelijke studenten. Deze kenmerken zijn dus ook meegenomen. In dit onderzoek werd verwacht dat studenten uit armoede-cumulatiegebieden, gemeten aan de hand van postcodes, een kleinere kans zouden hebben op studentsucces (Gons et al., 2016, p. 18), dit bleek niet voor alle aangemerkte postcodegebieden te gelden maar wel voor een aantal. Daarom is het nog altijd relevant om dit kenmerk op te nemen in de vorm van 'gezin met een lage sociaal-economische status'.

Het laatste kenmerk dat wordt meegenomen is de woonsituatie van een student. Vsv'ers in het vmbo komen vaak uit eenoudergezinnen en vsv'ers in het mbo wonen vaak zelfstandig (Meng & Sijbers, 2014, p. 109). Omdat vsv onder deze groepen vaak voorkomt, is het niet onwaarschijnlijk dat zij sneller het advies krijgen om met een andere opleiding te starten vanuit de rendementsprikkel of een negatief BSA krijgen. Als een van deze genoemde kenmerken vaak genoemd wordt door intakers en slb'ers tijdens de interviews in het kader dat zij vaker het advies krijgen ergens anders te beginnen en/of vaker een negatief BSA krijgen, lijkt voor deze studenten de kansengelijkheid niet vergroot en hun positie dus niet versterkt. Als deze kenmerken juist vaker voorkomen in de studentenpopulatie ten opzichte van voor de invoering van de wet VATmbo, is hun positie waarschijnlijk wel versterkt.

Tabel 1: Operationalisatie doelbereikingsevaluatie.

Concept	Dimensie	Indicatoren
Het verder terugdringen van vsv	Het aantal vsv'ers	Afname (α 0.05) in het aantal vsv'ers in de gegevens van DUO.
Het versterken van de positie van de student	Klachten over onterechte weigeringen en verwijderingen	Afname (α 0.05) in het aantal klachten over onterechte weigeringen en verwijderingen bij JOB.
	Kennis en gebruik van het toelatingsrecht door studenten	Respondent ziet dat studenten (niet) op de hoogte zijn en gebruik maken van het toelatingsrecht. <ul style="list-style-type: none">- Vragenlijst intakers: vragen 14d, 14e, 14f
	Kanselijkheid	Respondent merkt bepaalde kenmerken/achtergronden van studenten aan die vaker het advies krijgen niet te beginnen met de opleiding, vaker een negatief BSA krijgen of juist vaker in de studentenpopulatie voorkomen. <ul style="list-style-type: none">- Vragenlijst intakers: vragen 9 en 15- Vragenlijst slb'ers: vraag 15

4.1.3 Analysetechnieken

Omdat er verschillende vormen van dataverzameling wordt gebruikt om te onderzoeken of de doelen van de wet VATmbo gehaald zijn, zal er ook sprake zijn van verschillende analysetechnieken. Concreet worden er twee technieken gebruikt, waarbij de eerste techniek aansluit bij de kwantitatieve *deskresearch* rondom de vsv-cijfers en het aantal geregistreerde klachten bij JOB en de tweede techniek aansluit bij de kwalitatieve semi-gestructureerde interviews met de intakers en slb'ers. Om de veranderingen in de vsv-cijfers worden de cijfers van DUO ingevoerd in het programma SPSS (versie 26) van IBM. Om te toetsen of er significantie verschillen zijn over de jaren heen wordt idealiter gebruik gemaakt van *analysis of variance* ofwel ANOVA (Field, 2014, p. 430) met een alpha van 0.05. Middels een ANOVA worden verschillen in de gemiddelden van meerdere, onafhankelijke, groepen vergeleken. De groepen die hiermee worden bedoeld zijn de schooljaren. Om de verschillen over de jaren heen te meten worden de opeenvolgende schooljaren met elkaar vergeleken met de vraag of er een significant verschil is tussen het gemiddelde aantal vsv'ers over de jaren heen. Er wordt tweezijdig getoetst, zodat duidelijk kan worden of er sprake is van een significante stijging of daling in de gemiddelde vsv. Als er sprake is van een significante daling bij een tweezijdige alpha van 0.05 van de vsv-cijfers, dan wordt verondersteld dat het wetsdoel van het verder terugdringen van vsv is gehaald. Er wordt ook gekeken naar gemiddelde verschillen in de vsv-cijfers tussen verschillende groepen, zoals geslacht, niveau en leerweg (BOL/BBL).

Voordat een ANOVA uitgevoerd kan worden moet echter wel voldaan zijn aan bepaalde assumpties over de data: normaliteit, onafhankelijkheid en homogeniteit in de variantie (Field, 2014, p. 165). De assumptie van normaliteit houdt bij significantietesten in dat distributie van de gemiddelden normaal verdeeld is (Field, 2014, p. 169). Dit kan worden gedaan door te testen of de verdeling van de scores afwijkt van een vergelijkbare normale verdeling middels de 'Shapiro-Wilk test'. Als de uitkomst van deze test niet-significant is (bij een alpha van 0.05), betekent dit dat er wordt voldaan aan de assumptie van normaliteit (Field, 2014, pp. 184-185). De assumptie van onafhankelijke fouten houdt in dat alle observaties onafhankelijk van elkaar verkregen moeten zijn en niet mogen interacteren (Field, 2014, p. 176). Aan deze assumptie is voldaan omdat het registreren van de uitval van de ene student onafhankelijk is van het registreren van de uitval van een andere student. Homogeniteit in de variantie houdt in dat de variantie in de variabele over verschillende waarden gelijk is (Field, 2014, pp. 173-174). Om dit te testen wordt gebruik gemaakt van 'Levene's test' waarmee verschillen tussen de scores en de mediaan worden gemeten (Field, 2014, pp. 194-195). Wanneer deze test niet-significant is, zijn er geen significante verschillen in de scores en de mediaan en wordt aan deze assumptie voldaan. Als er niet aan de assumptie kan worden voldaan, wordt uitgeweken naar een non-parametrische test: de

'Kruskal-Wallis'-test. Deze test wordt gebruikt wanneer de assumpties die ten grondslag liggen aan een ANOVA geschonden worden (Field, 2014, p. 236).

Of er significante verschillen zitten in de klachten rondom toelating en verwijdering door de jaren heen wordt gebruik gemaakt van een z-test voor onafhankelijke proporties. De proporties zijn in dit geval het percentage studenten dat bij JOB heeft geklaagd over de toelating en verwijdering ten opzichte van het aantal studenten dat in het betreffende jaar op het mbo zat. Op deze manier kan getest worden of het percentage studenten dat bij JOB heeft geklaagd over toelating en verwijdering significant is toegenomen of afgenomen zonder dat het populatiegemiddelde bekend is. Klachten over toelating en verwijdering worden hierbij eerst los van elkaar geanalyseerd en daarna geclusterd tot één geheel aan klachten gerelateerd aan de wet VATmbo. Bij het onderdeel 'verwijdering' moet wel in acht worden genomen dat hierin ook de klachten wat betreft schorsingen zijn opgenomen. Het is niet mogelijk om deze klachten te splitsen. Als er sprake is van een significante daling bij een tweezijdige alpha van 0.05 van het percentage klachten nadat de wet is ingevoerd, dan wordt verondersteld dat de wet VATmbo heeft bijgedragen aan het versterken van de positie van de student.

De tweede analysetechniek heeft betrekking op kwalitatieve semi-gestructureerde interviews met de intakers en slb'ers de kennis en het gebruik van het toelatingsrecht en de verschillen in versterking van de positie van de student tussen groepen studenten met bepaalde kenmerken of achtergronden. Aan de intakers wordt voorgelegd in hoeverre de aspirant-studenten op de hoogte zijn van hun rechten en of deze aspirant-studenten een beroep doen op hun verworven recht sinds de wet VATmbo wanneer hen wordt geadviseerd naar een andere opleiding te gaan. De redenen waarom studenten hier geen beroep op doen kunnen uiteenlopend zijn. Wanneer in aanzienlijk veel gevallen blijkt dat de intakers verklaren dat de studenten niet op de hoogte zijn en geen of weinig gebruik maken van hun recht, betekent dit de positie van de student *de facto* niet is gerealiseerd. Wanneer studenten onvoldoende zijn geïnformeerd over hun rechten en dit recht in de praktijk niet wordt gefaciliteerd, kan het recht van de student een lege huls worden.

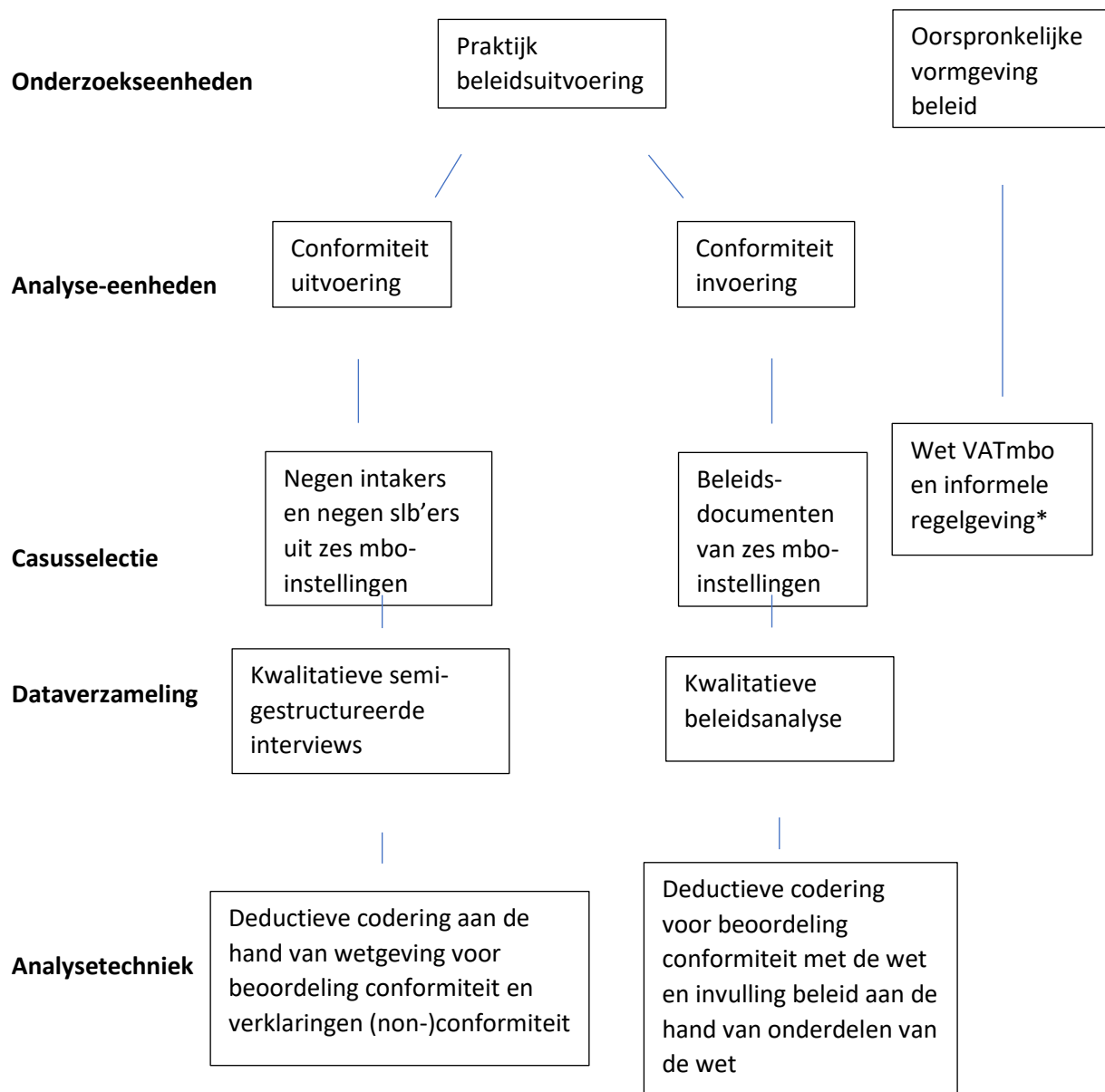
Om te onderzoeken of de positie van de alle studenten versterkt is in de zin van kansengelijkheid wordt onderzocht welk deel van de studenten die het advies krijgen om een andere opleiding te gaan doen bepaalde kenmerken hebben, welk deel van de studenten die een negatief BSA krijgen een bepaald kenmerk of achtergrond heeft en of studenten met bepaalde kenmerken of achtergronden vaker zijn begonnen aan de opleiding dan voor de invoering van de wet VATmbo. De vraag over de kenmerken van de studenten die een negatief BSA hebben gekregen wordt gesteld met als richtpunt het gedeelte van de studenten met een BSA dat een bepaald kenmerk had (geen van de studenten had dit kenmerk, sommigen, de helft, de meesten, alle) waarbij door het semi-gestructureerde karakter van de

interviews toelichtingen en nuanceringen kunnen worden gegeven. De andere twee vragen, over of meer studenten met bepaalde kenmerken en achtergronden de opleiding volgen sinds de wet en of studenten met een bepaald kenmerk eerder het advies krijgen om met een andere opleiding te starten, wordt uitgegaan van de antwoorden van de respondenten in de zin dat zij dit herkennen in hun studentenpopulatie. Op deze manier kan inzichtelijk worden gemaakt of bepaalde kenmerken vaker een rol spelen bij de intake en het BSA en daarmee invloed hebben op de kansen van een student met een bepaald kenmerk. Wanneer bepaalde kenmerken vaker terugkomen dan is dit een aanwijzing dat de kansengelijkheid voor deze studenten nauwelijks of niet is toegenomen sinds de wet VATmbo, wat maakt dat hun positie minder versterkt is dan studenten zonder de betreffende kenmerken.

4.2 Procesevaluatie

Wanneer uit de doelbereikingsevaluatie duidelijk is of de doelen van de wet VATmbo wel of niet gehaald zijn, zal middels een procesevaluatie rondom de implementatie onderzocht worden waarom deze doelen wel of niet zijn gehaald. De verklaring die in dit kader wordt onderzocht sluit aan bij één van de vier verklaringen die volgens het Ministerie van BZK ertoe kunnen leiden dat een beleidsinzet tegenvallende uitkomsten heeft, namelijk dat de beleidsmaatregel anders is vormgegeven in de praktijk dan oorspronkelijk is bedoeld (Bakker, 2012, p. 14). Wanneer de druk op professionals toeneemt zullen zij eerder aanpassingsstrategieën gaan toepassen die ertoe leiden dat het geformuleerde beleid niet wordt uitgevoerd als door de wetgever bedacht (Lipsky, 2010, p. 19), zeker wanneer de werkzaamheden zich afspelen in een complexe bureaucratische realiteit (Wagenaar, 2004). De kern van deze procesevaluatie is het vergelijken van de gestelde normen, eisen en procedures vanuit de wet VATmbo met het centrale beleid van mbo-instellingen, indien nodig aangevuld met decentraal beleid, en de uitvoeringspraktijk door mbo-functionarissen bij de intake en de BSA-procedure. Eerst zullen de casusselectie en de methoden van dataverzameling worden besproken. Daarna worden de variabelen geoperationaliseerd. Tot slot zal besproken worden hoe de data geanalyseerd zal worden. In Figuur 6 staat een schematische weergave van het methodologisch kader met betrekking tot de procesevaluatie.

Figuur 6: Methodologisch kader procesevaluatie.



*Zoals beschreven in beleidsmatig kader (Hoofdstuk 2.3).

4.2.1 Selectie en dataverzameling

In de procesevaluatie wordt gebruik gemaakt van twee soorten dataverzameling: documentenanalyse en semi-gestructureerde interviews. Beide vormen van data zullen verzameld worden bij opleidingen van zes verschillende mbo-instellingen. Voor de documentanalyse zal gebruik worden gemaakt van het centrale beleid rondom toelating en de BSA-procedures van de mbo-instellingen, eventueel aangevuld met decentraal beleid. Deze documentanalyse van het (de)centrale beleid is in het kader van dit onderzoek relevant, omdat er in de vertaling van de eisen en procedures vanuit de wet VATmbo naar (de)centraal beleid sprake kan zijn van non-conformiteit. In dat geval is het niet zo dat de mbo-functionarissen in de uitvoeringspraktijk afwijken van hoe de wet oorspronkelijk bedoeld is door het toepassen van aanpassingsstrategieën, maar dat door de vertaling van de wet naar het (de)centrale beleid de wet niet wordt uitgevoerd zoals deze door de wetgever bedoeld is. Om de validiteit te waarborgen moeten dus de verschillende lagen van uitwerking van de wet VATmbo in kaart worden gebracht om met zekerheid te kunnen stellen of non-conformiteit met de wet het resultaat is van aanpassingsstrategieën van de mbo-functionarissen in de uitvoering. Belangrijk om daar bij op te merken is dat de mogelijkheid bestaat dat instellingen op centraal niveau de richtlijnen en procedures rondom de intake en het BSA zodanig kunnen hebben uitgewerkt dat dit direct toegepast wordt door de professionals in de teams, maar dat het ook mogelijk is dat instellingen op centraal niveau beleidskaders heeft gegeven die vervolgens door de opleidingsteams zelf verder worden ingevuld. In het tweede geval is er sprake van een extra laag in de vertaling en uitwerking van de wet VATmbo naar de uitvoeringspraktijk waarin non-conformiteit met de wet VATmbo kan ontstaan. Voor de semi-gestructureerde interviews worden intakers en slb'ers geïnterviewd die uitvoering geven aan het beleid op de opleidingen met betrekking tot respectievelijk het toelatingsbeleid en het beleid rondom het afgeven van BSA's. De casuselectie voor de documentanalyse en semi-gestructureerde interviews is hetzelfde als de casuselectie van de semi-gestructureerde interviews in de doelbereikingsevaluatie. De interviewvragen voor de doelbereikingsevaluatie en de interviewvragen voor de procesevaluatie worden immers in één interview met de respondenten gesteld, en de uitvoeringspraktijk in deze opleidingen wordt vergeleken met het beleid van de betreffende opleiding voor een valide vergelijking tussen beleid en praktijk. Omdat de casuselectie rondom de instellingen en opleidingen reeds is beschreven in hoofdstuk 4.1.1, zal dit onderdeel hier niet verder worden toegelicht.

4.2.2 Operationalisatie

In dit deelhoofdstuk zal worden beschreven hoe de concepten en begrippen voor de procesevaluatie worden geoperationaliseerd. De kern van de procesevaluatie is om te onderzoeken of, waar en

waarom non-conformiteit optreedt in de vertaling en de uitvoering van de wet VATmbo. Daarom wordt het begrip ‘conformiteit’ geconceptualiseerd om vervolgens te operationaliseren wanneer (de)centraal beleid en de uitvoeringspraktijk wordt bestempeld als conform of non-conform in de documentanalyse en de semi-gestructureerde interviews.

4.2.2.1 Operationalisatie conformiteit in beleidsinvoering en -uitvoering

Onder conformiteit wordt in dit onderzoek verstaan dat er ten gevolge van de uitvoering overeenstemming van de uitvoering met het vastgestelde beleid ontstaat (Coolsma & Van Montfort, 2014, p. 118). In dit onderzoek wordt conformiteit gemeten op twee niveaus: in de beleidsinvoering en de beleidsuitvoering. Voor de beleidsinvoering wordt gebruik gemaakt van documentanalyse, waarbij het (de)centrale beleid van de instellingen en opleidingen wordt vergeleken met de eisen en procedures van de wet VATmbo en aanpalende ministeriële regelingen. Hiervoor wordt ook de memorie van toelichting bij de wet VATmbo gebruikt, welke motivering en uitleg geeft van de regeling maar niet wordt gebruikt voor het stellen van nadere regels.⁸⁰ Ook wordt gebruik gemaakt van de door het Ministerie van OCW gevalideerde praktijkgerichte handvatten en informatie die door de MBO Raad en het Kennispunt Onderwijs en Examinering mbo is gecommuniceerd in handreikingen en Q&A's om bij te dragen aan het toepassen en implementeren van wet- en regelgeving. Deze gevalideerde aanknopingspunten worden beschouwd als ‘informele wetgeving’. In de analyse zal wel onderscheid gemaakt worden tussen non-conformiteiten met formele en informele wetgeving. In hoofdstuk 2.3 van dit onderzoek wordt uitgebreid ingegaan op de inhoud en richtlijnen van de wet VATmbo, de eisen en richtlijnen van de wet zullen daarom niet nader geoperationaliseerd worden.

Voor de beleidsuitvoering wordt conformiteit onderzocht aan de hand van semi-gestructureerde interviews waarin wordt onderzocht of de uitvoerders, de mbo-functionarissen die de intake en de BSA-procedure uitvoeren, handelen in de lijn van de wet. Eerst dient geconcludeerd te worden of er sprake is van afwijkingen van de (in)formele wet- en regelgeving. Hiervoor wordt onderzocht aan de hand van interviewvragen over hoe de verschillende onderdelen van de wet er in de praktijk uit zien. Voor de intakers gaat dit om de praktijk van de intake en het afgeven van een studiekeuzeadvies. Hierbij is speciale aandacht voor signalen die uit eerder onderzoek naar voren zijn gekomen: studenten die adviezen interpreteren als afwijzingen, of dat er zodanig sturende adviezen worden gegeven dat studenten denken dat zij worden afgewezen en of er gebruik wordt gemaakt van toetsen of testen die

⁸⁰ Zie Aanwijzing 4.47 van de regeling van de Minister-President van 1 januari 2018 (Stcrt. 2017, 69426) inhoudende aanwijzingen voor de regelgeving.

zodanig worden aangeboden dat zij een afschrikwekkende werking kunnen hebben voor de student (Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs, 2020, p. 15; Van Wijk et al., 2013). Voor slb'ers gaat dit om de verschillende procesonderdelen van het afgeven van een BSA: de studievoortgangsgesprekken, de criteria op basis waarvan studenten een waarschuwing en BSA krijgen, de formele waarschuwing, het verbetertraject, het afgeven van een BSA en de nazorgplicht. Deze vragen geven een beeld van hoe het beleid rondom de wet VATmbo in de praktijk wordt uitgevoerd. Deze praktijk wordt vervolgens getoetst aan de wet VATmbo en informele regelgeving. Wanneer er non-conformiteiten zijn gevonden in de beleidsuitvoering wordt in het decentrale en vervolgens het decentrale beleid informatie opgezocht over deze non-conformiteit om vast te stellen of deze al in de beleidsinvoering is ontstaan en in welke fase. Als er geen (de)centraal beleid of informatie over de non-conformiteit beschikbaar is in de beleidsdocumenten, wordt uitgegaan van het ontstaan van de non-conformiteit in de uitvoering. Dit zal duidelijk worden gerapporteerd. Tot slot worden ook alle centrale beleidsdocumenten op het gebied van het intakebeleid, het BSA-beleid en het studentstatuut integraal getoetst aan de formele- en informele regelgeving om non-conformiteiten op centraal niveau te achterhalen welke nog niet naar voren zijn gekomen in de beleidsuitvoering.

4.2.2.2 Operationalisatie verklaringen bij non-conformiteit in beleidsuitvoering

Wanneer blijkt dat er sprake is van non-conformiteit in de uitvoeringspraktijk van de wet VATmbo, wordt er onderzocht waarom deze non-conformiteit is ontstaan bij de beleidsuitvoering. De verklaringen voor non-conformiteit bij de beleidsuitvoering door intakers en slb'ers worden ondergebracht en onderzocht in drie sporen. Deze sporen zijn gebaseerd op drie factoren die bij uitvoerders invloed hebben op de mate van conformiteit volgens Coolsma and Van Montfort (2014, pp. 131-132): 'weten', 'willen' en 'moeten'.

Het aspect 'weten', de kennis van de beleidsinhoud, wordt in dit onderzoek gemeten door expliciet te bevragen of de uitvoerders in de praktijk anders handelen dan staat beschreven in het (de)centrale beleid en de wet. Wanneer uit de vragen hoe de praktijk er uit ziet is geconcludeerd dat er verschillen zijn, kan dit een bewuste keuze zijn of het gevolg van onwetendheid. Als er sprake is van onwetendheid zullen de respondenten antwoorden dat zij niet anders handelen. In dit geval is de verklaring voor non-conformiteit gelegen in 'weten'.

Het aspect 'willen', de motivatie om het beleid uit te voeren, wordt ook gemeten door de expliciete vraag of de uitvoerders in de praktijk anders handelen dan is voorgeschreven. Wanneer respondenten aangeven dat dit het geval is, waarmee zij aangeven bewust te kiezen voor non-conformiteit, wordt

daarop aansluitend de vraag gesteld waarom uitvoerders non-conform handelen. Als dit argument gelegen is in het niet bereid zijn om te conformeren met (in)formele wet- en regelgeving en/of het (de)centrale beleid, bijvoorbeeld omdat de respondent aangeeft niet achter de procedures te staan, is de verklaring voor non-conformiteit gelegen in het 'willen'.

Het derde aspect is 'moeten'. In dit onderzoek wordt 'moeten' omschreven als de mate waarin een uitvoerder gedwongen wordt om op een bepaalde manier te handelen, in het bijzonder de ervaring van een kleinere professionele ruimte en toegenomen druk als gevolg van de invoering van de wet VATmbo die het gebruik van aanpassingsstrategieën en non-conformiteit in de hand werkt. In dit kader zal aan de beleidsuitvoerders worden gevraagd of zij voldoende professionele ruimte ervaren in het passend adviseren van studenten, gevolgd door de vraag of deze ruimte kleiner is geworden door de invoering van de wet VATmbo. Hierop aansluitend wordt of de mbo-functionarissen door de invoering van de wet VATmbo meer druk ervaren. Het aspect 'moeten' is niet wederzijds uitsluitend met de twee andere aspecten: het is mogelijk dat een respondent een kleinere ruimte en meer druk ervaart naast de notie dat de uitvoerder niet gemotiveerd is om het beleid uit te voeren. Ook is het mogelijk dat een respondent meer druk en minder ruimte ervaart, maar ondertussen niet door heeft anders te handelen dan de wet voorschrijft vanuit het 'weten'-perspectief. De verklarende aspecten 'weten' en 'willen' kunnen niet in combinatie met elkaar bestaan.

4.2.2.3 Validiteit bij 'weten' en 'willen'

Bij het onderzoeken en onderscheiden van de factoren 'weten' en 'willen' aan de hand van expliciet bevragen of er in de praktijk non-conform wordt gehandeld, dient wel een kanttekening te worden geplaatst in het kader van de validiteit. Bij het stellen van vragen die mogelijk gevoelig liggen, zoals afwijken van (de)centraal beleid en de wet, bestaat de kans dat respondenten sociaal wenselijke antwoorden geven die afbreuk doen aan de validiteit van het onderzoek. Om dit risico te ondervangen wordt ingezet op het zo veel mogelijk individueel spreken van respondenten zodat zij zich in de interviews niet hoeven te verhouden tot collega's of leidinggevendenden. Daarnaast wordt bij het contact met mogelijke respondenten in de uitleg van de insteek van het interview gesproken van 'vragen over hoe [respondenten] de wettelijke eisen vanuit de wet toelatingsrecht interpreteren en toepassen' om te voorkomen dat respondenten voorafgaand aan het interview sociaal wenselijke antwoorden gaan bedenken. De directe vragen over of er in de praktijk afgeweken wordt van beleid en wet worden in dit kader ook gesteld nadat de respondenten de praktijk beschreven hebben rondom de intake of de BSA-procedure. Op deze manier wordt de kans op sociaal wenselijke antwoorden zo klein mogelijk. Het uitsluiten van sociaal wenselijke antwoorden is nooit volledig mogelijk. Er zijn in ieder geval twee

mogelijke scenario's in het kader van sociaal wenselijke antwoorden die de validiteit van dit onderzoek kunnen aantasten. Het eerste scenario is dat respondenten in de vragen rondom de praktijk het beleid blijven beschrijven ook al voeren zij dit eigenlijk anders uit, omdat de respondenten zich ervan bewust zijn dat zij anders handelen dan de wetgever beoogd heeft en dit niet willen zeggen. Een ander scenario is dat na een eerlijke beschrijving van de praktijk door de respondenten zij zich rondom de vragen over afwijkingen van de praktijk met het (de)centrale beleid en de wet realiseren dat zij bewust afwijken van het beleid en de wet, maar dit niet willen toegeven en daarom antwoorden dat zij niet anders handelen dan beoogd. In dit geval wordt de afwijking bestempeld als het aspect 'weten', terwijl er in de realiteit sprake is van 'willen'.

4.2.2.4 Operationalisatie aanpassingsstrategieën: gebruik instrumentaria

Tot slot is de grootte van het effect van de non-conformiteiten op de beleidsprestaties afhankelijk van de mate waarin de instrumentaria van de wet VATmbo worden toegepast. Dit betekent dat er wel conform de wet en (de)centraal beleid wordt gehandeld in de zin dat het toelatingsrecht wordt toegepast en de procedure van het BSA aan alle (procedurele) eisen voldoet, maar dat beleidsuitvoerders de strategie toepassen van het zo min of zo veel mogelijk gebruik maken van de verschillende instrumentaria, en de inzet van strategieën en wenselijkere instrumentaria, om de ongewenste effecten van de wet VATmbo zo klein mogelijk te houden vanuit het perspectief van de beleidsuitvoerders. Het invoeren van een algemeen toelatingsrecht voor de versterking van de positie van de student kreeg immers een correctief mechanisme in de vorm van het BSA wanneer de voortgang van een student echt achter zou blijven.⁸¹ Het is belangrijk om hier twee verschillende invalshoeken te zien bij het zo veel mogelijk toepassing geven aan de wet en het zo min mogelijk toepassing geven aan de wet. Dit hangt sterk samen met de cultuur die de opleiding heeft in het spanningsveld rondom het zo veel mogelijk kansen te blijven bieden aan iedere student met het risico dat studenten heel lang over de opleiding doen en uiteindelijk toch uitvallen, of het strenger adviseren en eerder studenten uit de opleiding proberen te bewegen om mogelijk onvermijdelijke teleurstellingen te voorkomen of zo snel mogelijk te laten plaatsvinden zodat de impact van een verkeerde keuze zo klein mogelijk blijft, met het risico dat kansen voor studenten (te) snel ontnomen worden. De grootte van het effect van de non-conformiteiten op de beleidsprestaties is dus afhankelijk van de toepassing van de onderdelen van de wet VATmbo en welke instrumenten en aanpassingsstrategieën gebruikt worden om 'onwenselijke' effecten van de wet VATmbo te

⁸¹ Kamerstukken II 2015/2016, 34457, nr. 3.

voorkomen. Daarom zal er ook specifieke aandacht worden besteed in de analyse aan aanpassingsstrategieën in het gebruik van instrumentaria.

Om hier een beeld van te krijgen wordt in de semi-gestructureerde interviews voor intakers gevraagd naar de verhouding negatieve studiekeuzeadviezen, in de zin dat studenten worden geadviseerd om een andere opleiding te gaan doen, ten opzichte van het aantal uitgevoerde intakes. Voor slb'ers wordt er gevraagd naar het aantal gegeven negatieve BSA's ten opzichte van het aantal studenten over wie deze beslissing werd genomen, de totale uitval en andere mogelijkheden die slb'ers kunnen inzetten zoals studenten laten doubleren. Wanneer de instrumentaria van de wet VATmbo in de praktijk weinig worden toegepast en opleidingen aanpassingsstrategieën gebruiken om de negatieve effecten vanuit hun visie te verkleinen, is het effect van (non)-conformiteit op de beleidsprestaties kleiner. Een overzicht van de operationalisatie van de procesevaluatie staat beschreven in Tabel 2. Omwille van de omvang zijn hier alleen de vraagnummers van de vragenlijsten opgenomen. De volledige vragenlijsten voor intakers en slb'ers staan in Bijlage 1.

Tabel 2: Operationalisatie procesevaluatie

Concept	Operationalisatie	Indicatoren in semi-gestructureerde interviews
Non-conformiteit met de wet VATmbo in de beleidsinvoering	In het (de)centrale beleid staan werkwijzen die conflicteren met de wet VATmbo	- Nvt
Non-conformiteit met (de)centraal beleid en de wet VATmbo in de beleidsuitvoering	In de uitvoeringspraktijk wordt anders gehandeld dan beschreven in het (de)centrale beleid en/of de wet VATmbo	Beschrijving van de uitvoeringspraktijk door intakers of slb'ers over de intake en de BSA-procedure wijkt af van (de)centraal beleid en/of de wet VATmbo. - Vragenlijst intakers: vragen 1 t/m 8, 10 t/m 13. - Vragenlijst slb'ers: vragen 1 t/m 8
Verklaring in geval van non-conformiteit: weten	Er wordt anders gehandeld in de uitvoering dan is beoogd omdat uitvoerders niet goed op de hoogte zijn van het beleid	Respondent geeft aan dat er in de praktijk niet anders gehandeld wordt dan wat er in (de)centraal beleid en de wet VATmbo wordt beschreven. - Vragenlijst intakers: vragen 12 en 13 - Vragenlijst slb'ers: vragen 7 en 8
Verklaring in geval van non-conformiteit: willen	Er wordt anders gehandeld in de uitvoering dan is beoogd omdat uitvoerders niet gemotiveerd zijn om het beleid uit te voeren	Respondent geeft aan dat er in de praktijk anders gehandeld wordt dan wat er in (de)centraal beleid en de wet VATmbo wordt beschreven. - Vragenlijst intakers: vragen 12 en 13 - Vragenlijst slb'ers: vragen 7 en 8

Verklaring in geval van non-conformiteit: moeten	Er wordt anders gehandeld in de uitvoering dan is beoogd omdat de ervaren druk is toegenomen en de ervaren professionele ruimte is afgenomen	Respondent geeft aan dat de druk is toegenomen en/of de professionele ruimte kleiner is geworden sinds de wet VATmbo. - Vragenlijst intakers: vraag 12 - Vragenlijst slb'ers: vragen 5, 6 en 7
Aanpassingsstrategieën: gebruik instrumentaria	Er wordt gebruik gemaakt van aanpassingsstrategieën in het gebruik van de instrumentaria binnen of naast de mogelijkheden van de wet VATmbo die aansluiten bij de visie en cultuur van de opleiding	Respondent geeft aan veel of weinig gebruik te maken van de instrumentaria van de wet VATmbo en/of gebruikt strategieën in het (niet-)gebruik van instrumentaria om aan te sluiten bij de visie en cultuur van de opleiding. - Vragenlijst intakers: vraag 14 - Vragenlijst slb'ers: vragen 7 t/m 14

4.2.3 Analysetechnieken

In de procesevaluatie wordt gebruik gemaakt van documentanalyse en semi-gestructureerde interviews om te onderzoeken of de wet VATmbo niet wordt uitgevoerd zoals de wetgever beoogd heeft. Eerst wordt de non-conformiteit in de beleidsuitvoering geanalyseerd aan de hand van de semi-gestructureerde interviews. De eerste stap hierbij is het in kaart brengen van welke non-conformiteiten voorkomen in de beleidsuitvoering. Hiervoor worden de uitspraken van de respondenten in eerste instantie deductief getoetst aan (in)formele wet- en regelgeving. Formeel zijnde de Wet Educatie en Beroepsonderwijs, waarin de wijzigingswet VATmbo is opgenomen, met de Memorie van Toelichting bij de wet VATmbo als toelichting daarop en informeel zijnde door het Ministerie van OCW geaccrediteerde handreikingen van Kennispunt MBO Onderwijs en Examinering en 'Q&A's' van de MBO Raad. In het geval van non-conformiteit wordt dit met de conforme regel gepresenteerd, met onderscheid naar formele en informele wet- en regelgeving. De verklaringen uit kenmerken van de beleidsuitvoerders, 'willen', 'weten' en/of 'moeten', worden direct gekoppeld aan de non-conformiteit en toegelicht om een breder beeld te geven over de aard en reden voor de non-conformiteit in de beleidsuitvoering. De respondenten zijn geanonimiseerd en krijgen een nummer, wel wordt de sector en het niveau waar de respondent actief is weergegeven. Ook is de informatie uit de interviews zodanig geparafraseerd dat herleidbaarheid naar opleiding en instelling niet mogelijk is. In de analyse worden thematische trends in de non-conformiteiten weergegeven, zoals het onderdeel van de wet VATmbo waar de non-conformiteit op ziet, zowel in algemene zin als naar niveau en sector.

Bij de non-conformiteiten in de beleidsuitvoering zit ook een stuk documentanalyse. Wanneer blijkt dat er een non-conformiteit is op uitvoeringsniveau wordt nagegaan of deze bij de invoering, op (de)centraal niveau al aanwezig is. In het (opleidings)beleid wordt gezocht naar informatie met betrekking tot de betreffende non-conformiteit. Wanneer de non-conformiteit in het beleid beschreven staat wordt dit komt het immers voort uit de beleidsinvoering en niet de uitvoering zelf. In dat geval wordt ook in de analyse verwerkt of het en wat er in het beleid staat om duidelijk te krijgen op welke plaats de non-conformiteit is ontstaan. Ook de beleidsdocumenten worden niet-herleidbaar weergegeven. Expliciete verwijzingen naar beleidsdocumenten van instellingen en opleidingen worden ook niet herkenbaar gepubliceerd.

Daarnaast worden de centrale beleidsdocumenten integraal en deductief getoetst aan (in)formele wet- en regelgeving om te onderzoeken of daarin non-conformiteiten zijn die niet naar voren zijn gekomen bij de uitvoering omdat er ofwel geen aandacht aan is besteed tijdens de interviews of omdat de non-conformiteit alleen in de invoering, maar niet in de uitvoering naar voren komt. Specifiek wordt het centraal beleid rondom toelating en de BSA-procedure en het studentenstatuut doorgenomen.

Wanneer er in de centrale beleidsdocumenten een non-conformiteit voorkomt, wordt deze non-conformiteit beschreven inclusief de vindplaats van de non-conformiteit, met daarbij de corresponderende regel of procedure zoals beschreven in formele en/of informele wet- en regelgeving om de non-conformiteit inzichtelijk te maken. De bevindingen van non-conformiteit in de beleidsdocumenten worden vervolgens beschreven in de zin van hoeveel non-conformiteit er voorkomt in de beleidsinvoering, op welke onderdelen van de wet VATmbo deze non-conformiteiten met name betrekking hebben en de verhouding tussen de non-conformiteit in de invoering en uitvoering wordt besproken.

5 Resultaten en analyse: kwantitatief

De resultaten en analyses van dit onderzoek zijn opgedeeld in twee hoofdstukken: een hoofdstuk over de kwantitatieve elementen uit dit onderzoek en hoofdstuk met betrekking tot de feitelijke uitvoering en het beleid in relatie tot de wet- en regelgeving. In deze hoofdstukken worden de analyse-onderdelen die zijn beschreven in het methodologisch kader afzonderlijk uitgewerkt. In het conclusiehoofdstuk worden al deze analyse-onderdelen aan elkaar verbonden om een antwoord te geven op de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek. In dit eerste hoofdstuk worden de kwantitatieve bevindingen gepresenteerd over de veranderingen in de vsv-cijfers en klachten bij JOB door de jaren heen. Eerst zal ingegaan worden op de verdere terugdringing van vsv. Op basis van deze bevindingen wordt de conclusie getrokken of het doel rondom het verder terugdringen van vsv is gehaald. Daarna wordt gekeken naar veranderingen in het aantal klachten bij JOB, één van de dimensies van het doel rondom het versterken van de positie van de student en belangrijke aanleiding voor de invoering van de wet VATmbo. De andere dimensies zullen in het tweede analysehoofdstuk aan bod komen, gezien deze dimensies aansluiten bij de feitelijke uitvoering van de regelgeving door de functionarissen.

5.1 Het verder terugdringen van vsv

In dit deelhoofdstuk staan de veranderingen in de vsv-cijfers centraal. Hiervoor worden trends in de data gepresenteerd rondom vsv om een eerste beeld te krijgen hoe deze zijn veranderd door de jaren heen. Daarnaast wordt de data gesplitst naar verschillende groepen als geslacht, niveau en leerweg om te zien of daar al opvallende bevindingen uit kunnen worden gehaald. Vervolgens worden de assumpties getest om mogelijk een ANOVA-test uit te voeren op de data om te zien of er significante veranderingen zijn in vsv in verschillende groepen door de jaren heen en wordt de test uitgevoerd mits aan de assumpties is voldaan. Wanneer dit niet het geval is, wordt de data getoetst aan de hand van een Kruskal-Wallis test. Op basis van deze bevindingen wordt de conclusie getrokken of het doel rondom het verder terugdringen van vsv is gehaald.

5.1.1 Trends in de data

Voordat er wordt onderzocht of er een significante afname is in de vsv-cijfers is het van belang om inzicht te geven in de data die wordt gebruikt. In dit onderdeel wordt een overzicht gegeven van de data rondom de vsv-cijfers over de jaren heen. Hierbij wordt zowel gekeken naar het absolute aantal vsv'ers en het relatieve aandeel vsv'ers ten opzichte van het totaal aantal mbo-studenten. Eerst wordt

een totaaloverzicht van het aantal en percentage vsv'ers gerapporteerd. Vervolgens zal deze data uitgesplitst worden naar geslacht, opleidingsniveau en leerweg. In alle gerapporteerde cijfers zijn examendeelnemers buiten beschouwing gelaten.

Tabel 3: Vsv-cijfers over de jaren heen

	2016/2017	2017/2018	2018/2019
Aantal vsv'ers	18107	19847	21268
Percentage vsv'ers	4.64	5.03	5.34
Totaal deelnemers	390525	394197	398393

Bron: Dienst Uitvoering Onderwijs (2021).

In Tabel 3 is het aantal en het percentage vsv'ers te zien over de jaren 2016/2017, 2017/2018 en 2018/2019. Het gaat hier om de aantallen vanuit de mbo niveaus 1, 2, 3 en 4, en de leerwegen BOL en BBL gezamenlijk. Uit deze tabel blijkt dat het zowel het absolute aantal als het relatieve aandeel in vsv'ers door de jaren heen is toegenomen. Uit deze trend kan dus al geconcludeerd worden dat over de gehele linie in het mbo vsv niet verder is teruggedrongen.

Tabel 4 laat de vsv-trends over de jaren heen zien, uitgesplitst naar opleidingsniveau. Hieruit blijkt ten eerste dat het percentage vsv'ers kleiner wordt naarmate het opleidingsniveau hoger wordt. Dit betekent dat er meer vsv plaatsvindt bij de lagere niveaus op het mbo dan op de hogere niveaus. Bovendien is het percentage vsv op mbo niveau 1 vele male hoger dan de overige niveaus. Wat betreft trends over de jaren heen valt bij niveau 1 op dat het aantal vsv'ers iets toeneemt tussen 2016/2017 en 2017/2018, maar het percentage wel iets lager wordt. Niveaus 2, 3 en 4 laten dezelfde trends zien over de tijd heen: er is zowel een toename in het absolute aantal vsv'ers als een toename in het relatieve aandeel vsv'ers.

Tabel 4: Vsv-cijfers over de jaren heen naar opleidingsniveau

	2016/2017		2017/2018		2018/2019	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Niveau 1	2405	26.60	2415	23.17	2680	23.20
Niveau 2	6237	8.82	6547	9.40	6899	10.02
Niveau 3	3202	3.37	3535	3.80	3657	4.15
Niveau 4	6263	2.90	7350	3.32	8032	3.49
Totaal vsv	18107	4.64	19847	5.03	21268	5.34

Bron: Dienst Uitvoering Onderwijs (2021).

Tabel 5 laat de vsv-cijfers door de jaren heen zien waarbij is uitgesplitst naar de leerwegen BOL en BBL. Hierin valt op dat er over het algemeen meer vsv plaatsvindt in de BBL-leerweg dan in de BOL-leerweg. Tussen de twee leerwegen zitten er geen verschillen in de trends: zowel het absolute aantal vsv'ers is toegenomen als het percentage vsv'ers.

Tabel 5: Vsv-cijfers over de jaren heen naar leerweg

	2016/2017		2017/2018		2018/2019	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
BOL	15023	4.42	16319	4.79	16957	4.99
BBL	3084	6.07	3528	6.56	4311	7.35
Totaal vsv	18107	4.64	19847	5.03	21268	5.34

Bron: Dienst Uitvoering Onderwijs (2021).

Tot slot zijn in Tabel 6 de vsv-cijfers uitgesplitst naar geslacht. Hieruit blijkt dat er over het algemeen meer mannelijke vsv'ers zijn dan vrouwelijke vsv'ers. Door de jaren heen is er zowel een absolute als een relatieve toename in vsv onder zowel mannen als vrouwen.

Tabel 6: Vsv-cijfers over de jaren heen naar geslacht

	2016/2017		2017/2018		2018/2019	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Man	12091	5.83	13375	6.37	14332	6.73
Vrouw	6483	3.46	6888	3.66	7402	3.90
Totaal vsv	18107	4.64	19847	5.03	21268	5.34

Bron: Dienst Uitvoering Onderwijs (2021).

Tabellen 3, 4, 5 en 6 laten met elkaar een heel eenduidig beeld zien: door de jaren heen is zowel het aantal vsv'ers als het aandeel vsv'ers steeds toegenomen. De enige, kleine, trendbreuk is te zien tussen 2016/2017 en 2017/2018 bij mbo niveau 1: daarin daalt het relatieve aandeel aan vsv'ers een klein beetje. Wanneer op het eerste gezicht naar de trends wordt gekeken, lijkt het dus niet het geval te zijn dat het doel om vsv verder terug te dringen is gelukt. Er is over de hele linie niet eens sprake van een afname in vsv, maar een toename.

5.1.2 Toetsen significante verschillen in vsv

Voorafgaand aan het toetsen van significante verschillen in vsv moeten de assumpties worden nagegaan om te bepalen of een ANOVA mag worden uitgevoerd. Zowel de Shapiro-Wilk test voor normaliteit als de Levene's test voor homogeniteit in de variantie moeten niet-significant zijn om een ANOVA uit te mogen voeren (Field, 2014, pp. 184-185; 194-195). In Bijlage 3A is het toetsen van deze assumpties nader uitgewerkt. Hoewel de data voldoet aan de assumptie van homogeniteit in de variantie blijkt de assumptie van normaliteit geschonden. In plaats van een ANOVA zal daarom een Kruskal-Wallis test worden uitgevoerd om verschillen in het aantal vsv'ers door de jaren heen te toetsen. Er wordt tweezijdig getoetst met een met een alpha van 0.05. Hierdoor kan worden gezien of

er een significant verschil is in vsv door de jaren heen. Als er geen significante verschillen zijn, is de vsv ongeveer gelijk gebleven. Als er wel significante verschillen zijn, zal de vsv met zekerheid zijn toegenomen. Uit de trends bleek dat de vsv in het geheel is toegenomen, dus een significante afname in vsv is logischerwijs niet mogelijk. Eerst wordt getoetst of er over het algemeen een significant verschil is in vsv, om vervolgens de data uit te splitsen naar opleidingsniveau, leerweg en geslacht om verschillen te toetsen in de verschillende groepen door de jaren heen. Daarnaast zal binnen de Kruskal-Wallis test de optie tot 'pairwise comparisons' worden gebruikt. Wanneer een Kruskal-Wallis test significant blijkt te zijn, wordt op deze manier ook vergeleken tussen welke schooljaren dit significante verschil zit (Field, 2014, pp. 242-243). Op deze manier wordt duidelijk tussen welke jaren een mogelijk significant verschil zit. Deze testen zijn te vinden in Bijlage 3B, in Tabel 7 volgen de uitslagen van de test.

Tabel 7: Samenvatting bevindingen Kruskal-Wallis test

	H	p	Significant (tweezijdig α 0.05)
Niveau			
Niveau 1	.129	.937	Nee
Niveau 2	.779	.677	Nee
Niveau 3	1.859	.395	Nee
Niveau 4	.545	.761	Nee
Leerweg			
BOL	.850	.654	Nee
BBL	3.235	.198	Nee
Geslacht			
Man	3.003	.223	Nee
Vrouw	.476	.788	Nee
Totaal	2.750	.253	Nee

Bron: Dienst Uitvoering Onderwijs (2021).

5.1.3 Doelbereiking: het verder terugdringen van vsv

De eerste deelvraag luidde: “Is het doel van de wet Vroegtijdige Aanmelddatum en Toelatingsrecht mbo betreffende het verder terugdringen van vsv gehaald?”. Uit de datatrends rondom de vsv-cijfers van de jaren 2016/2017, 2017/2018 en 2018/2019 blijkt dat er zowel een absolute als een procentuele stijging was in vsv. Uit de data-analyse, waarbij gebruik werd gemaakt van de Kruskal-Wallis test, bleek dat geen van deze stijgingen significant was. Op basis van deze bevindingen kan dus worden geconcludeerd dat het verder terugdringen van vsv niet is gerealiseerd. Wel dient er een kanttekening geplaatst te worden bij deze conclusie. De wetgeving was van toepassing op de instroom vanaf het schooljaar 2018-2019, en het onderdeel over het bindend studieadvies trad in werking op 1 augustus 2018.⁸² In de eerste twee jaren van deze data-analyse was de wet dus nog niet in werking getreden, en in het laatste jaar van deze analyse was het BSA nog niet van kracht. Dit betekent dat het effect van de wet alleen in het schooljaar 2018/2019 had kunnen plaatsvinden. Het realiseren van het doel van een wet binnen één jaar, waarin slechts een gedeelte van de wet in werking is, is daarmee wellicht wat irreëel. Bovendien is één van de vier redenen waarom effecten van een wet mogelijk uitblijven gelegen in de mogelijkheid dat er onvoldoende kans of tijd is geweest om het effect te bereiken (Bakker, 2012, p. 14). Daarom is het passender om te concluderen dat het doel om vsv verder terug te dringen tot op heden nog niet is gerealiseerd, waarbij de stijging van vsv in absolute en relatieve zin in het tijdsbestek van de schooljaren 2016/2017 tot 2018/2019 een zorgelijke ontwikkeling is.

5.2 Versterken positie van de student: klachten

In dit deelhoofdstuk wordt de dimensie ‘klachten over onterechte weigeringen en verwijderingen’ van het versterken van de positie van de student onderzocht. Voor dit onderdeel wordt gebruik gemaakt van de klachtenrapportages van JOB, die jaarlijks in kaart brengen hoeveel klachten bij hen binnenkomen rondom uiteenlopende onderwerpen. In dit onderdeel worden alleen de klachten rondom toelating, het weigeren van studenten, en verwijdering bij uitschrijving meegenomen, omdat dit de onderdelen zijn waarop de wet VATmbo met name invloed heeft gehad. Bij het onderdeel ‘verwijdering’ moet wel in acht worden genomen dat hierin ook de klachten wat betreft schorsingen zijn opgenomen. Het is niet mogelijk om deze klachten te splitsen. Eerst worden de trends in de data gerapporteerd om vervolgens te onderzoeken of er significante verschillen zitten door de jaren heen.

⁸² *Stb. 2016, 362; inwtr. Stb. 2017, 27.*

5.2.1 Trends in de data

Eerst zal aandacht worden besteed aan de trends in de data. Het aantal klachten rondom weigeringen, verwijderingen en het totaal aantal klachten gerelateerd aan de wet VATmbo zullen zowel in absolute zin als in de vorm van percentages ten opzichte van het aantal mbo-studenten worden weergegeven. De bevindingen zijn te zien in Tabel 8.

Tabel 8: Klachten bij JOB over klachten gerelateerd aan de wet VATmbo

	2016		2017		2018		2019	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Weigeringen	147	0,031*	80	0,017	53	0,011	64	0,013
Verwijderingen	171	0,036	166	0,034	148	0,030	116	0,023
Totaal klachten rondom wet VATmbo	318	0,066	246	0,051	201	0,041	180	0,036

Bronnen: Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (2017; 2018a; 2018b; 2020) en Onderwijs in Cijfers (2021).

*Het aantal studenten in 2016 was afgerond 479.500, in 2017 482.900, in 2018 492.400 en in 2019 501.900.

Uit deze trends is op te maken dat er zowel een daling is van het aantal klachten rondom weigeringen als verwijderingen in de periode 2016-2019. Deze daling was al ingezet voordat de wet VATmbo in werking trad, in schooljaar 2018/2019 wat betreft de instroom en in augustus 2018 wat betreft het BSA. Opvallend is daarom dat het aantal klachten over weigeringen iets hoger is in 2019 dan in 2018, in beide jaren was deze wetgeving immers van kracht. Wanneer er wordt gekeken naar de verschillen in het aantal klachten vanaf het moment van invoering, dan is er wel nog steeds sprake van een daling.

5.2.2 Toetsen verschillen door de jaren heen

Om te toetsen of de verschillen in het aantal klachten significant zijn wordt gebruik gemaakt van een z-test voor proporties. De formule voor de z-test voor proporties ziet er als volgt uit:

$$Z = \frac{dif - \delta}{\hat{SE}_{dif}}$$

De precieze manier waarop deze formule wordt toegepast is te vinden in Bijlage 4. Hierin staat een technische toelichting van de formule, de wijze waarop deze wordt toegepast op de cijfers rondom het aantal klachten en hoe de significantie tot stand is gekomen. De resultaten van de toetsen tussen de verschillende jaren rondom het percentage klachten over weigeringen, verwijderingen en het totaal aantal klachten is te vinden in Tabel 9.

Tabel 9. Klachten bij JOB over klachten gerelateerd aan de wet VATmbo, significante verschillen

	Z-score	Kleine proportie	Significant (tweezijdig α 0.05)
Weigeringen			
2016-2017	0,63	0,26	Nee
2017-2018	0,29	0,39	Nee
2018-2019	-0,02	0,49	Nee
2016-2019	0,75	0,23	Nee
Verwijderingen			
2016-2017	0,10	0,46	Nee
2017-2018	0,02	0,49	Nee
2018-2019	0,35	0,36	Nee
2016-2019	0,63	0,26	Nee
Totaal klachten			
2016-2017	0,74	0,23	Nee
2017-2018	0,50	0,31	Nee
2018-2019	0,25	0,40	Nee
2016-2019	1,41	0,08	Nee

Bronnen: Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (2017; 2018a; 2018b; 2020), Onderwijs in Cijfers (2021) en Field (2014).

Uit deze Z-scores blijkt dat de verschillen in de percentages klachten ten opzichte van mbo-studenten op geen enkel punt significant zijn toegenomen. Dit is zelfs niet het geval wanneer het verschil wordt

getoetst tussen het eerste en het laatste jaar van de tijdreeks. Hieruit kan dus worden opgemaakt dat de wet VATmbo geen significante invloed heeft gehad op het percentage klachten dat bij JOB is binnengekomen rondom weigeringen en verwijderingen. Het versterken van de positie van de student lijkt op deze dimensie dus nog niet te zijn behaald.

Op beide kwantitatieve dimensies, de verschillen in de vsv door de jaren heen en het aantal klachten bij JOB rondom weigeringen en verwijderingen, zijn tot op dit moment geen verbeteringen geconstateerd sinds de invoering van de wet VATmbo. Aangezien in beide gevallen pas in het laatste schooljaar van de selectie een veranderend effect op had kunnen treden, moet hier dus wel een slag bij om de arm worden gehouden dat het effect tot op het gemeten moment niet bereikt is.

6 Resultaten en analyse: invoering en uitvoering

In dit analysehoofdstuk zal nader worden ingegaan op de implementatie van de wetgeving in de beleidsinvoering en de uitvoering en signalen omtrent de wet VATmbo door de functionarissen. Voor dit hoofdstuk wordt data gebruikt uit beleidsdocumenten en de semi-gestructureerde interviews. Het responsdoel was om negen intakers en negen studieloopbaanbegeleiders te interviewen van dezelfde opleidingen, verspreid over zes verschillende instellingen. Uiteindelijk is de respons dat er zeven vragenlijsten rondom de intake zijn ingevuld (waarvan één door een zorgcoördinator en één door een administratieve intaker omdat de betreffende instelling de intake deels centraal regelt) en tien vragenlijsten rondom het BSA (waarvan twee zorgcoördinatoren), van vijf verschillende instellingen en elf verschillende opleidingen. Hoewel is ingezet op zowel een intaker als een slb'er van dezelfde opleiding, is dit in verband met beschikbaarheid van respondenten niet altijd gelukt.

Dit deelhoofdstuk kent vijf analyse-onderdelen, zowel voortvloeiend uit de doelbereikings- als de procesevaluatie:

- Kennis en gebruik toelatingsrecht (dimensie bij doelbereiking: versterken van de positie van de student);
- Versterken positie alle studenten: kansengelijkheid (dimensie bij doelbereiking: versterken van de positie van de student);
- Non-conformiteiten in de beleidsuitvoering (procesevaluatie: beleidsuitvoering), verklaring non-conformiteiten: kenmerken van beleidsuitvoerders (procesevaluatie: beleidsuitvoering) en non-conformiteiten uit decentraal beleid (procesevaluatie: beleidsinvoering);
- Non-conformiteiten in centraal beleid (procesevaluatie: beleidsinvoering);
- Aanpassingsstrategieën in gebruik instrumentaria (procesevaluatie: beleidsuitvoering).

De analyse-onderdelen worden achtereenvolgend onderzocht en gepresenteerd. De bevindingen van de onderdelen zullen in samenhang leiden tot de conclusies over de hoofdvraag en deelvragen van dit onderzoek.

6.1 Kennis en gebruik toelatingsrecht

In dit onderdeel wordt de dimensie 'Kennis en gebruik toelatingsrecht' onderzocht. Deze dimensie is onderdeel van het doel 'het versterken van de positie van de student' en daarmee onderdeel van de

doelbereikingsevaluatie. In deze dimensie staat centraal of studenten weten dat zij toelatingsrecht hebben en dit recht ook inzetten. Om dit te onderzoeken wordt aan de hand van de interviews nagegaan of de respondenten zien dat studenten (niet) op de hoogte zijn en gebruik maken van het toelatingsrecht. De vragen rondom kennis en gebruik van het toelatingsrecht zijn gesteld aan de intakers. De antwoorden op vragen voor de intakers hieromtrent (Tabel 1 in hoofdstuk 4.1.2.2) zijn te vinden in Bijlage 5A. Op basis van deze antwoorden is een lijn te zien over welk deel van de studenten alsnog start door al dan niet beroep te doen op het toelatingsrecht bij het advies om niet te starten en in hoeverre studenten op de hoogte zijn van het toelatingsrecht.

6.1.1 Gebruik toelatingsrecht

Het daadwerkelijke gebruik van het toelatingsrecht door studenten bij een negatief studieadvies in de zin van het advies om niet met de betreffende opleiding te starten komt slechts zelden voor. Respondenten 1, 3, 4, 6 en 7 geven aan dat geen of een enkele student een beroep deed op het toelatingsrecht als de opleiding een negatief studiekeuzeadvies gaf. Respondenten 1, 6 en 7 geven daarin aan dat er weinig of geen beroep op het toelatingsrecht wordt gedaan omdat studenten niet of nauwelijks op de hoogte zijn van het toelatingsrecht. De twee studenten van respondent 3 waren niet gestart omdat zij het eens waren met het negatieve studiekeuzeadvies, respondent stelt dat zij zich 'bij de eerste de beste opleiding hadden aangemeld' en is meteen met de studenten in kwestie gaan zoeken naar een passend alternatief, zoals een opleiding met leeftijdsgenoten of dezelfde opleiding dichterbij in de buurt. Respondent 1 stelt dat studenten meestal geen expliciet beroep doen op het toelatingsrecht, maar zeggen dat ze 'dit gewoon willen doen'. Bij respondent 2 deden vijf van de acht studenten een actief beroep op het toelatingsrecht na een negatief studiekeuzeadvies. Respondent 2 geeft daarin aan dat dit in alle gevallen het advies betrof om de opleiding als BBL-traject te gaan doen, omdat de leeftijd van deze studenten rond de 30 lag en de inschatting van de intaker was dat deze studenten beter gebaat waren bij een leer-werktraject met leeftijdsgenoten dan dagonderwijs met jongeren en jongvolwassenen. Het aantal studenten dat actief beroep deed op het toelatingsrecht in de instellingsbrede context kan respondent 5 niet achterhalen. Van het toelatingsrecht lijkt dus amper gebruik te worden gemaakt.

6.1.2 Kennis toelatingsrecht

Gemiddeld krijgt één tot acht procent van de studenten van deze respondenten naar hun beeld het advies om niet met de betreffende opleiding te starten, waarbij in het algemeen een enkeling van hen

actief beroep doet op het toelatingsrecht (zie Bijlage 5A, indicator 1). Respondenten 1, 2, 6 en 7 geven aan dat studenten in het algemeen niet of nauwelijks op de hoogte zijn van het toelatingsrecht. Respondent 7 geeft bijvoorbeeld aan dat, wanneer zij in de intake melden dat de student mag starten als hij of zij dat wil en niet geweigerd mag worden, studenten zelfs verbaasd zijn over het feit dat zij toelatingsrecht hebben. Respondent 1 zegt dat zij 'daar helemaal nooit van gehoord hebben', afgezien van de enkele student die er beroep op doet. Respondent 2 stelt dat heel weinig studenten op de hoogte zijn, maar dat de meeste studenten die van niveau 2 komen en wat ouder zijn, het wel kennen. Respondenten 3 en 5 vinden het lastig in te schatten of studenten goed op de hoogte zijn: zij zeggen beiden dat er bij de intake heel duidelijk wordt aangegeven dat de student in kwestie het advies naast zich neer mag leggen (aldus respondent 5) of dat de student gewoon welkom is (aldus respondent 3). Daarom stelt respondent 5 ook dat het lastig te zeggen is of studenten vanuit zichzelf op de hoogte zijn van het toelatingsrecht, of dat studenten gebruik maken van het toelatingsrecht en alsnog starten omdat dit expliciet wordt aangegeven in de intakegesprekken. Respondent 4 geeft aan dat studenten over het algemeen wel op de hoogte zijn van hun toelatingsrecht. Op basis van deze bevindingen lijkt het dus dat het overgrote deel van de studenten niet of nauwelijks op de hoogte is van het toelatingsrecht.

6.1.3 Conclusie: gebruik en kennis toelatingsrecht

Slechts enkele studenten maken in reactie op een negatief studiekeuzeadvies expliciet gebruik van het toelatingsrecht, meestal omdat studenten niet weten dat zij dit recht hebben, soms omdat de aspirant-student in kwestie zich in dit advies kan vinden. Na het advies om niet met de betreffende opleiding te starten worden de aspirant-studenten begeleid in het maken van een nieuwe studiekeuze. De meeste intakers verwijzen de student in kwestie door naar een intern loopbaancentrum, soms kijkt de intaker in kwestie direct al mee naar andere, passendere, opties. Over het algemeen geven de intakers aan dat studenten niet of nauwelijks op de hoogte zijn van het toelatingsrecht. Dit betekent dat studenten doorgaans minder snel een beroep zullen doen op hun recht, simpelweg omdat zij niet weten dat zij het recht hebben om een advies naast zich neer te leggen. Als studenten niet weten dat via deze weg hun positie versterkt is kunnen zij ook geen gebruik maken van hun versterkte positie. Respondenten 3 en 5 geven aan dat het voor hen onduidelijk is of studenten op voorhand op de hoogte zijn van het toelatingsrecht, omdat zij expliciet in de gesprekken aangeven dat zij het recht hebben het advies naast zich neer te leggen. Ook al hebben de studenten die bij hen de intake doen op voorhand geen kennis van het toelatingsrecht, door het intakegesprek wordt dit wel expliciet aan hen gemeld waardoor zij hier gebruik van zouden kunnen maken. Ook respondent 7 geeft aan dit altijd uit te

leggen. Deze methode zorgt dus uiteindelijk dat de studenten op het moment dat dit voor hen gaat spelen wel degelijk op de hoogte zijn, wat bijdraagt aan de versterking van hun positie. Desalniettemin zou het wenselijker zijn als studenten op voorhand al beter op de hoogte zouden zijn van hun toelatingsrecht, zodat zij niet afhankelijk zijn van de informatievoorziening door de intaker in kwestie.

6.2 Versterking positie alle studenten: kansengelijkheid

De derde dimensie rondom het versterken van de positie van de student gaat over de vraag of de positie van alle studenten versterkt is door het toelatingsrecht, of dat er groepen studenten zijn die kwetsbaarder zijn (gebleven) ondanks de inzet van het toelatingsrecht. De wet zou immers ook zorgen voor gelijke kansen: regelen dat het mbo voor alle jongeren toegankelijk is en alle jongeren kansen biedt, ook de jongeren die het niet van huis uit meekrijgen of om wat voor reden dan ook in een kwetsbare positie zitten.⁸³ Om te onderzoeken of, en voor welke groepen dit het geval is wordt onderzocht of respondenten merken dat studenten met bepaalde kenmerken of achtergronden vaker het advies krijgen niet te beginnen met de opleiding, vaker een negatief BSA krijgen of juist vaker in de studentenpopulatie voorkomen sinds de wet VATmbo. De antwoorden op de vragen aan de respondenten (zie Tabel 1) met betrekking tot de kenmerken beschreven in hoofdstuk 4.1.2.2 zijn te vinden in Bijlage 5B. In Bijlage 5C staan ook de bevindingen per kenmerk uitgebreid beschreven. De relevante relaties tussen de kenmerken met toelating en de BSA-procedure zullen in het volgende deelhoofdstuk nader worden beschreven.

6.2.1 Relatie studentenkenmerken en kansengelijkheid

Op basis van de kenmerken is te concluderen dat er bepaalde groepen studenten zijn voor wie de positie minder is versterkt en het ondanks de wet VATmbo moeilijker hebben dan andere groepen studenten. Respondenten zien over het algemeen dat late aanmelders het vaak lastiger hebben in de opleiding. Over het algemeen bestaat het idee dat er 'wat mee is' en er wordt kritischer naar hen gekeken. Intakers zien ook het verband tussen late aanmelding en motivatie, waarbij een minder weloverwogen studiekeuze ook een rol speelt. Deze studenten worden dus wat kritischer bevraagd, zeker wanneer zij al meerdere opleidingen hebben geprobeerd maar het toen niet is gelukt. Respondenten bevragen in zo'n geval waarom het nu hier wel gaat lukken. Hierbij merken de respondenten wel aan dat het ook geen *self-fulfilling prophecy* moet worden in de zin dat de studenten

⁸³ Kamerstukken II 2015/2016, nr. 100, item 12, p. 20.

zich minder gemotiveerd gaan gedragen door de kritischere bejegening van de intakers. De respondenten geven aan dat studenten met een ondersteuningsbehoefte over het algemeen het met de begeleiding goed redden. Sommige studenten met een psychische ondersteuningsbehoefte hebben het wel lastiger en vallen mogelijk uit, maar de respondenten zien doorgaans voor hen een negatief BSA als niet handig of passend. Als een ondersteuningsbehoefte te groot is kunnen de instellingen en opleiding niet altijd de gevraagde ondersteuning bieden,⁸⁴ wat in sommige gevallen resulteert in een definitieve afwijzing en in andere gevallen mogen de studenten het proberen met in het achterhoofd dat volledige ondersteuning niet mogelijk is. Van de extra prangende problematiek rondom weigeringen van kwetsbare studenten onder druk van financiële regels zoals Nieuwsuur (2014) in het verleden signaleerde lijkt dus eigenlijk geen sprake meer.

Wat betreft leeftijd en reisafstand kiezen de intakers over het algemeen een meedenkende insteek: ze mogen de opleiding in, maar intakers gaan wel het gesprek aan of deze vorm of plaats wel de handigste is voor hen. Oudere studenten wordt aangeraden om naar een BBL-variant te gaan of naar een volwassenenklas omdat het leeftijdsverschil, en daarmee verschil in houding en cultuur, met klasgenoten erg groot is. In de uitzondering wordt aangegeven dat studenten van boven de dertig niet meer toelaatbaar worden geacht, dit is in strijd met de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid.⁸⁵ Wat betreft een langere reisafstand wordt soms aangeraden om te kijken naar dezelfde opleiding, maar dan dichterbij in de buurt. De respondenten geven daarin aan dat de studenten niet altijd weten dat er mogelijk een handiger alternatief is voor hen, en als de studenten het toch willen zijn ze toelaatbaar maar wel gewaarschuwd voor de mogelijke consequenties in de vorm van klasgenotencontact of bijvoorbeeld afstand tot de stage.

In de vooropleiding en instroomsituatie zien een aantal respondenten een knelpunt in de doorstroom van niveau 2 naar niveau 4. Zij zien dat dit studenten zijn die het vaak niet redden, en raden daarom af om die stap direct te maken. Daarin wijst een respondent ook op de prestatiebeurs, als de student het niet redt wordt deze wel voor een jaar al gebruikt. Ook studenten uit de Entree, praktijkonderwijs en speciaal voortgezet onderwijs lijken het in sommige gevallen lastiger te hebben. Een ander groot knelpunt lijkt te zitten in de relatie tussen studenten met een migratie-achtergrond die nog niet zo lang in Nederland zijn. Zowel wanneer zij instromen uit de Entree of hun diploma gewaardeerd is op een hoger niveau lijken deze studenten het moeilijk te hebben in de opleiding. Een aantal respondenten geeft aan dat het moeilijk lukt om de Nederlandse taal op tijd op orde te krijgen om de

⁸⁴ Zie artikel 2 van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte.

⁸⁵ Zie artikel 5 van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid.

opleiding succesvol te doorlopen, waardoor deze studenten vaker van opleiding moeten wisselen terwijl zij wel gemotiveerd worden bevonden door de respondenten. Daarnaast speelt, zeker bij migranten met een wat hogere leeftijd in de technieksector, dat zij moeilijk aan een stage kunnen komen of een baan krijgen na de opleiding. Om deze reden raden respondenten hen soms af om te beginnen of door te gaan met de opleiding, of een BBL-plek te zoeken. Het lijkt er hier dus op dat de respondenten deze studenten in zekere zin in bescherming willen nemen. Doordat het werkveld deze studenten onvoldoende kansen biedt lijken de respondenten die teleurstelling te willen voorkomen door ervoor te zorgen dat ze ergens terecht komen waar wel kansen zijn voor hen.

Wat betreft het kenmerk van een migratie-achtergrond speelt ook de cultuur van het gezin van de student een grote rol. Een aantal respondenten merkt op dat de manier waarop thuis tegen school aan wordt gekeken, vanuit cultureel oogpunt, een belangrijke rol speelt in het succes van de student. Dit beeld is bij veel respondenten breder dan alleen cultuur van het gezin: de steun van ouders en een stabiele thuissituatie zien veel respondenten als een heel belangrijke factor in het slagen van de studenten. Zij zien ook dat deze studenten het nog altijd erg lastig hebben. Als er in de thuissituatie veel speelt zien zij dat het voor de studenten veel ingewikkelder is om te focussen op de opleiding, laat staan wanneer studenten door een moeilijke thuissituatie verward raken in het straatleven. Ook de financiële situatie van het gezin van de student speelt hierin een rol: respondenten zien dat studenten die soms veel moeten werken bij een bijbaan om het gezin financieel bij te staan het erg moeilijk hebben. In dit kader zijn er ook studenten die alleen in de opleiding lijken te zitten voor de studiefinanciering, wat de respondenten een lastige situatie vinden. Tot slot hebben jongens het vaker lastiger in opleidingen waar normaal gesproken vooral veel meisjes zich voor inschrijven en krijgen daar relatief vaker een negatief BSA. Vice versa ziet een respondent dat meisjes in de opleiding met voornamelijk mannen vaak al eerder weg zijn dan wanneer het BSA wordt gegeven.

6.3 Non-conformiteiten

In dit onderdeel wordt onderzocht of er sprake is van non-conformiteiten met wet- en regelgeving in de beleidsuitvoering en -invoering. In het onderzoeken van de non-conformiteiten wordt aangesloten bij de kenmerken van een evaluatie in zijn algemeenheid (Winter, 2014, p. 154), in de zin dat de non-conformiteiten worden onderzocht door middel van 'waarnemen', 'criteria' en 'beoordelen'. Het gedeelte 'waarnemen' bestaat daarbij uit hetgeen de intakepersoneel en slb'ers hebben verteld in de semi-gestructureerde interviews bij de uitvoering en beleidsdocumenten bij de invoering. De 'criteria' zijn hierin enerzijds de formele wet- en regelgeving, de wet VATmbo met motivering en uitleg uit de

memorie van toelichting (welke geen aanvullende normen of regels mag bevatten),⁸⁶ en anderzijds de informele wet- en regelgeving als de Q&A's en handreikingen van de MBO Raad en Kennispunt Onderwijs en Examinering. Om het onderscheid tussen formele en informele wetgeving inzichtelijk te maken worden de signalen langs beide varianten gelegd. Het onderdeel 'beoordelen' houdt in dat de praktijk van de functionarissen en het beleid naast de (in)formele wet- en regelgeving wordt gelegd om te onderzoeken waar mogelijke non-conformiteiten optreden.

Om direct een zo volledig mogelijk beeld te geven bij de non-conformiteiten worden ook de verklaringen uit uitvoerderskenmerken van de non-conformiteit in de uitvoering meegenomen in de analyse. Hiervoor wordt nader ingegaan op de kenmerken van de beleidsuitvoerders: weten zij (niet) aan welke voorwaarden uit wet- en regelgeving zij moeten voldoen, willen zij het (niet) als zodanig uitvoeren, of zorgt de sturing en controle voor (minder) non-conformiteiten. Deze verklaringen zullen ook nader worden toegelicht in de zin dat, waar respondenten uitleg geven over het ontstaan en de reden van de betreffende uitvoeringspraktijk, dit nader wordt toegelicht. De informatie die respondenten daaromtrent geven kan immers zeer relevant zijn om knelpunten tussen wet- en regelgeving en uitvoeringspraktijk te achterhalen. Het feit dat er sprake is van non-conformiteiten betekent niet per definitie dat de non-conformiteit negatief is en daarmee het handelen van de respondent en/of het opleidingsteam 'fout' of 'onacceptabel' is: het kan evengoed duiden op dilemma's waar functionarissen mee te maken krijgen, goedbedoelde pogingen om het juiste te doen voor studenten vanuit hun rol als bureaucraten in het veld en grijze gebieden in (in)formele wet- en regelgeving. Feit is immers dat wet- en regelgeving ook fouten en lacunes kan hebben en perverse prikkels kan laten ontstaan. Tevens kunnen deze non-conformiteiten leiden naar aanpalende problematiek: knelpunten en problemen op aan onderwijs verwante plekken die functionarissen proberen te ondervangen door non-conform te handelen.

Voordat de non-conformiteiten en verklaringen worden besproken, dient er eerst onderzocht te worden of de verklaring 'moeten' in deze context leidt tot meer of minder conformiteit. Enerzijds kan door controle en sturing meer conformiteit ontstaan bij de uitvoerders, maar anderzijds kan dit er ook toe leiden dat uitvoerders gefrustreerd raken door te veel sturing en controle. De vraag of sturing uit de wet VATmbo ligt daarom eerst voor. Hiervoor wordt onderzocht of de wet VATmbo aansluit bij doel- of middelenregelgeving en/of het resultaat is van incidentgedreven wetgeving.

⁸⁶ Zie Aanwijzing 4.47 van de regeling van de Minister-President van 1 januari 2018 (Stcrt. 2017, 69426) inhoudende aanwijzingen voor de regelgeving.

Als de invloed van 'moeten' duidelijk is worden vervolgens de bevindingen omtrent de non-conformiteiten in de beleidsuitvoering gepresenteerd, gesorteerd op thema, waarbij duidelijk wordt gemaakt waarom er non-conformiteit is met formele en/of informele wet- en regelgeving en welke verklaring(en) in kenmerken van de beleidsuitvoerders hierop van toepassing zijn. Hierin zal ook aandacht zijn voor de vraag of deze non-conformiteit al is ontstaan in het (de)centrale beleid van de opleiding en/of instelling en dus voortkomt uit de beleidsinvoering in plaats van de uitvoering. Vervolgens worden de bevindingen rondom non-conformiteit in de beleidsinvoering gepresenteerd, waarvoor de centrale beleidsdocumenten integraal zijn getoetst op (in)formele wet- en regelgeving. Daarna volgt een trendanalyse in de non-conformiteiten. Eerst wordt aandacht besteed aan de trends in de beleidsinvoering en de verhouding tussen non-conformiteit in de beleidsinvoering en -uitvoering. Daarna wordt nader in gegaan op de beleidsuitvoering. Omdat er bij sommige instellingen slechts één respons is, is het lastig om een zuivere vergelijking te maken over verschillen tussen de instellingen. Daarom wordt naast het algemene beeld met name ingezet op opvallende verschillen tussen sectoren. Alle interviews zijn ingedeeld in de sectoren 'economie, handel en dienstverlening en ict' (economie), 'zorg, welzijn, cultuur en sport' (zorg) en 'techniek en bouw' (techniek). Verschillen tussen opleidingsniveaus worden ook in beeld gebracht.

6.3.1 'Moeten': meer of minder non-conformiteit

De vraag of het uitvoerderskenmerk 'moeten' in deze context zal leiden tot meer of minder non-conformiteit bij de beleidsuitvoerders zal aan de hand van de aansluiting van de wet VATmbo met doelregelgeving en incidentgedreven wetgeving worden beantwoord. Hierin worden ook concepten uit het theoretisch kader verbonden met de typen wetgeving. Aansluiting bij doelregelgeving zal zorgen voor meer conformiteit (en minder aansluiting dus voor minder conformiteit), aansluiting bij incidentgedreven wetgeving leidt tot minder conformiteit (en minder aansluiting tot meer conformiteit).

In het kort houdt doelregelgeving in dat de uitkomst of het te bereiken doel wordt voorgeschreven, maar niet de middelen die ertoe ingezet moeten worden of de handelingen die moeten worden verricht om het gestelde doel te bereiken (Timmer, 2011, p. 2). De wet VATmbo heeft twee duidelijke doelen, het versterken van de positie van de student en het terugdringen van vsv. Het normadressaat in dit geval zijn dan ook (de functionarissen binnen) de mbo-instellingen die ervoor moeten zorgen dat deze doelen bereikt worden. Toch gaat de wet VATmbo in tegen de trend van doelregelgeving, omdat de ruimte voor het normadressaat om zelf middelen in te zetten is verkleind. De wet VATmbo schrijft namelijk voor op welke manier de instellingen en functionarissen dienen te handelen om de doelen van de wet te behalen. Voor de wet VATmbo was er meer ruimte voor scholen om aan de voorkant,

bij de intake, al te handelen wanneer duidelijk was dat de gekozen opleiding niet bij de talenten van de aspirant-student zou aansluiten. Zo werden geschiktheid en motivatie uitgesloten als selectiemogelijkheden en ook toetsen en testen mochten niet meer worden gebruikt met het oog op selectie. Hierdoor werden de middelen en mogelijkheden van het normadressaat, in dit geval de intakers en het bevoegd gezag, ingeperkt. Met de invoering van het BSA-beleid werden de bevoegdheden van de instelling zelf om besluiten te maken kleiner. Hoewel het oordeel of er over dient te worden gegaan tot een negatief BSA en de daarmee gepaard gaande ontbinding van de onderwijsovereenkomst bij het bevoegd gezag ligt zijn er wel wettelijke voorwaarden bij gekomen die zij hierin in acht moeten nemen. Het BSA mag alleen in het eerste studiejaar gegeven worden, specifiek tussen 9 maanden en het einde van het eerste studiejaar van de opleiding voor niveaus 2, 3 en 4 en tussen 3 en 4 maanden na aanvang voor niveau 1. Er zijn meer voorwaarden gesteld aan de procedure, zoals voorwaarden waaraan moet worden voldaan als een studievoortgangsgesprek met een formele, schriftelijke waarschuwing, het bieden van een redelijke verbetertermijn, het bieden van voorzieningen en een verplichting om de student na een negatief BSA naar een andere passende plek te begeleiden. De vrijheid voor de instellingen om zelf middelen in te zetten en beleid te voeren op basis van hun belangen is met de wet VATmbo dan ook kleiner geworden. Duidelijk is dus dat met de invoering van de wet VATmbo de focus meer is komen te liggen op middelen dan op doelregelgeving. Dit betekent minder maatwerk en flexibiliteit in het mbo, een grotere kans dat situaties in de wetgeving over het hoofd zijn gezien, een grotere kans op *over-* en *underinclusiveness*, meer regeldruk en de professionaliteit en kennis van mbo-instellingen wordt niet ten volle ingezet.

Door niet aan te sluiten bij de trend van doelregelgeving, lijkt het er op dat de mechanismen die Wagenaar en Lipsky uitwerkten over functionarissen binnen de bureaucratie van toepassing zullen zijn bij het uitvoeren van de Wet VATmbo. De ruimte die het normadressaat had om hun processen in te richten met als doel om studenten te plaatsen in opleidingen met reële kans op een diploma of arbeidsmarktpositie is door de Wet VATmbo ingeperkt. De gereguleerde discretionaire bevoegdheden van de mbo-instellingen lijkt dus afgenomen. In lijn met de argumentatie van Lipsky zal de druk op de mbo-instellingen zijn toegenomen, met meer aanpassingsstrategieën tot gevolg.

Er zijn wel duidelijke aanwijzingen dat de wet VATmbo past in de trend van incidentgedreven wetgeving. De wet VATmbo is opgesteld naar aanleiding van een gering aantal klachten ten opzichte van de totale deelnemers die ieder jaar instromen in het mbo (0,1 procent). Dit geringe aantal duidt op incidenten als directe aanleiding voor het ontwerpen van de wet VATmbo. Zoals de Raad van State formuleerde leidt dit type wetgeving tot meer gedetailleerde aandacht voor de uitvoering en de

politisering hiervan, wat leidt tot meer regels in de uitvoering.⁸⁷ Zoals bij de bespreking van doelregelgeving werd geconcludeerd is er inderdaad een toename in regels en zijn de kaders voor mbo-functionarissen kleiner geworden. Een ander aspect waar de Raad van State voor waarschuwde in het kader van incidentgedreven wetgeving, is het tot stand komen van tegenstrijdige opdrachten in de uitvoering doordat het politieke perspectief steeds verandert.⁸⁸ Dit was ook het geval bij de invoering de wet VATmbo. De MBO Raad (2020a) stelde bijvoorbeeld dat de opdracht van het mbo om studenten te plaatsen in opleidingen, waar zij een reële kans maken om hun diploma te behalen en vervolgens op de arbeidsmarkt aan de slag te gaan, in het geding kwam door het uitgangspunt dat de wens van de student leidend is bij het maken van de studiekeuze. De Raad van State stelt dat regels die gemaakt zijn op basis van incidenten de problematiek vaak nauwelijks oplossen omdat de regels haar doel voorbijschieten.⁸⁹

Doordat de discretionaire bevoegdheden van de mbo-instellingen zijn verkleind en de notie dat de Wet VATmbo aansluit bij de trend van incidentgedreven wetgeving, is het waarschijnlijk dat de druk bij mbo-instellingen door de invoering van de Wet VATmbo is toegenomen. Het werk dat mbo-functionarissen doen, als bureaucraten in het onderwijsveld, behelst meer dan slechts het toepassen van de rechtsregels op de studenten, zo bleek uit Wagenaar (2004). Om te manoeuvreren in de complexe realiteit van de bureaucratie waarin mbo-functionarissen zich bewegen onder de toegenomen druk, is het waarschijnlijk dat zij aanpassingsstrategieën ontwikkelen zoals bleek uit de redeneerlijn van Lipsky (2010). Deze aanpassingsstrategieën kunnen er toe leiden dat het geformuleerde beleid niet wordt uitgevoerd zoals de wetgever dat heeft bedoeld (Lipsky, 2010, p. 19). Bovendien, zoals duidelijk werd uit de uitgangspunten van de Nieuwe Weberiaanse Staat, kan deze ontwikkeling arbitraire en onvoorspelbare beslissingen met zich meebrengen die het vertrouwen in de bureaucratie kunnen ondermijnen.

6.3.2 Non-conformiteiten met (in)formele wet- en regelgeving

In dit onderdeel worden de non-conformiteiten in beeld gebracht. De 'criteria' (Winter, 2014, p. 154), in dit geval de inhoud van de wetgeving zoals beschreven in hoofdstuk 2.3 zijn vertaald naar conformiteitskaders met daarin het onderscheid tussen formele en informele wet- en regelgeving (zie Bijlage 6. De non-conformiteiten in de uitvoering vallen uiteen in verschillende indicatoren in de

⁸⁷ *Bijlage Kamerstukken II 2019/2020, 35300 nr. 78, p. 12.*

⁸⁸ *Bijlage Kamerstukken II 2019/2020, 35300 nr. 78, p. 12.*

⁸⁹ *Bijlage Kamerstukken II 2019/2020, 35300 nr. 78, p. 12.*

vragenlijsten, zoals beschreven in Tabel 2 aan het eind van hoofdstuk 4.2.2. Een overzicht van de antwoorden van respondenten over deze indicatoren is te vinden in Bijlage 7A. Aan de non-conformiteiten worden de verklaringen met betrekking tot de beleidsuitvoerders gekoppeld. De bevindingen rondom de verklarings-indicatoren, zoals beschreven in Tabel 2, staan in Bijlage 7B. De non-conformiteiten kunnen ook voortkomen uit de beleidsinvoering doordat de functionarissen de geformuleerde beleidsprocedures als zodanig uitvoeren. Of de non-conformiteiten in de uitvoering voortkomen uit de beleidsinvoering, blijkt uit het beleid omtrent de non-conformiteit, staat met beschrijving van het betreffende beleid gepresenteerd in Bijlage 7C. Wanneer er geen beleidsinformatie (beschikbaar) is rondom het onderwerp, wordt uitgegaan van conformiteit tot het tegendeel is bewezen en de non-conformiteit toegeschreven aan de uitvoering.

In dit hoofdstuk worden de grote lijnen rondom de non-conformiteiten uit de uitvoering (maar mogelijk uit de invoering) weergegeven. Dit is in eerste instantie gesorteerd naar de toelatings- en de BSA-procedure en vervolgens naar deelthema's waar de non-conformiteiten op zien. In deze bevindingen wordt aandacht besteed aan aard van de non-conformiteiten, verklaringen vanuit de beleidsuitvoerderskenmerken, de verhouding tussen non-conformiteiten die daadwerkelijk voortkomen uit de beleidsuitvoering of al aanwezig waren bij de invoering en mogelijke conformiteitsverschillen met formele en informele wet- en regelgeving. Tevens wordt er kort in gegaan op non-conforme incidenten en omstandigheden (zoals de Coronacrisis) waardoor geen sprake is van structurele non-conformiteit. Een uitgebreide bespreking van de non-conformiteiten die zijn gesignaleerd in de uitvoering met de beschreven aanpalende onderdelen die hebben geleid tot de bevindingen is te vinden in Bijlage 7D. Vervolgens worden de trends gepresenteerd in de sectoren, niveaus, beleidsuitvoerderskenmerken en (in)formele wet- en regelgeving. Tot slot volgen de bevindingen rondom non-conformiteiten in de beleidsinvoering welke gesignaleerd zijn in de centrale beleidsdocumenten (intake- en BSA-procedure en het studentenstatuut). Een uitgebreid overzicht van dit onderdeel staat in Bijlage 7E.

6.3.2.1 Non-conformiteiten bij de uitvoering van het toelatingsrecht

In de toepassing en de begrenzing van het toelatingsrecht zijn vier non-conformiteiten gevonden in de uitvoering. Twee van deze non-conformiteiten hebben te maken met de voorwaarden aan de toelating, de andere twee hebben te maken met het toepassen van weigeringsgronden. Allen hebben zowel betrekking op formele als informele regelgeving. Bij de voorwaarden aan de toelating betreft de eerste non-conformiteit de directe doorstroom van niveau 2 naar niveau 4. Nadat deze eerst geheel dicht in het eerste jaar van de wet VATmbo en in het tweede jaar sterk ontraden, is gestart met een

combinatieklas waarna studenten na het eerste jaar bij goede prestaties naar niveau 4 mogen en zo niet naar niveau 3. Volgens respondent ontstonden er akelige situaties voor zowel docenten als studenten waarna dit de oplossing is geworden, er is sprake van de verklaring 'willen' omdat het ook volgens respondent zelf verschilt met de wet. In openbare communicatie (Beleidsdocument 2t) wordt voorgelicht dat de student na het combinatiejaar mag kiezen voor één de verschillende richtingen op niveau 3 en niveau 4. De directe toegang niveau 2 naar niveau 4 zit dus eigenlijk dicht, waarbij het uiteindelijke niveau wordt bepaald aan de hand van prestatie in plaats van eigen keuze. De non-conformiteit komt dus voort uit de uitvoering. De tweede non-conformiteit ziet op het verplicht stellen van een bpv-plaats, een leer-werkplek bij toelating tot de BBL-opleiding. Respondent stelt dat maatwerk leveren en de meest kansrijke plek vinden voor studenten belangrijker is dan de wet voorschrijven, de verklaring is dus gelegen in 'willen'. Er is geen decentraal beleid beschikbaar en over dit onderwerp staat niets beschreven op centraal niveau, dus de non-conformiteit met (in)formele regelgeving wordt toegeschreven aan de uitvoering.

In het toepassen van weigeringsgronden zijn er bij één respondent twee (mogelijke) non-conformiteiten aangemerkt. De eerste is dat studenten die al vijf keer onsuccesvol opleidingen hebben geprobeerd verplicht worden gesteld een BBL-traject te gaan doen. Wettelijk is bepaald dat zes verblijfsjaren een weigeringsgrond is, zo staat het ook genoemd in het centrale beleid van de instelling (D1t). Mogelijk is er sprake van een 'bij wijze van spreken' waardoor de BBL-verplichting een coulance is. Volgens respondent schuurt het met het toelatingsrecht, maar studenten kansrijk door de opleiding helpen prevaleert boven het wettelijk toepassen van wet- en regelgeving volgens de respondent. Indien er daadwerkelijk non-conformiteit plaatsvindt, komt deze voort uit de uitvoering met 'willen' als verklaring. Daarnaast signaleert de respondent een aantal non-conformiteiten bij de opleidingen, zoals het weren van studenten met een ondersteuningsbehoefte, hogere leeftijd of onvoldoende taalbeheersing. Deze signalen zijn uit tweede hand en daarmee lastig vast te pinnen, maar wat betreft de onvoldoende taalbeheersing geeft respondent aan dat dit niet leidt tot gevaarstelling op grond van de ongeschiktheid voor de toekomstige beroepsuitoefening.⁹⁰ Aangezien onvoldoende taalbeheersing geen gedragingen of uitlatingen zijn die blijk geven van ongeschiktheid en taal bovendien aan te leren is, kan dit geen grond zijn voor deze weigeringsgrond en is de toepassing op deze wijze dus ook een non-conformiteit. Respondent geeft aan dat de informatie rondom gevaarstelling door taalbeheersing lastig te duiden is, waardoor sprake is van 'weten'. In het centraal beleid wordt gesproken van 'morele of fysieke' ongeschiktheid, dus de non-conformiteit komt voort uit de uitvoering.

⁹⁰ Zie artikel 8.1.7b. van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

Tot slot is er één mogelijk incident gesignaleerd bij een respondent rondom het opnieuw aannemen van een student die het jaar er voor een negatief BSA had gehad volgens respondent. De interne controle op de BSA's en het toelatingsbeleid stelde echter dat de student toegelaten moest worden, mogelijk is in dit geval dus iets mis gegaan met de procedure waardoor het negatief BSA niet geldig was of speelde er een ander probleem. Opvallend is dat er geen enkele non-conformiteit is gevonden rondom 'toetsen, testen en ombuiggesprekken bij de intake'. Een overzicht van de non-conformiteiten is te vinden in Tabel 10.

Tabel 10: Non-conformiteiten bij het toelatingsrecht

Respondent	Non-conformiteit	Formeel	Informeel	Verklaring	Invoering/ uitvoering
2	Voorwaarden toelating	Ja	Ja	Willen	Uitvoering
6	Voorwaarden toelating	Ja	Ja	Willen	Uitvoering*
5	Toepassing weigeringsgronden (verblijfsjaren)	Ja	Ja	Willen	Uitvoering
5	Toepassing weigeringsgronden (ongeschiktheid beroepsuitoefening)	Ja	Ja	Weten	Uitvoering

* Er wordt uitgegaan van beleidsuitvoering door het ontbreken van decentraal beleid.

6.3.2.2 Non-conformiteiten bij het uitvoeren van de BSA-procedure

In het afgeven van de BSA's zijn in totaal negen non-conformiteiten vastgesteld. Vier van deze non-conformiteiten hebben betrekking op een zogenaamd 'verlengd BSA' of 'BSA onder voorwaarden'. Dit houdt in dat de structuur en/of de termijnen van de BSA-procedure niet conform formele en informele wet- en regelgeving is gevolgd, doordat de termijn wordt verlengd door individuele afspraken of opnieuw verbeterafspraken worden gemaakt na de BSA-procedure in plaats van dat het uiteindelijke BSA definitief positief of negatief is. Bij respondenten 10, 16 en 17 was de verklaring 'weten' van toepassing: zij weten dus niet dat dit non-conform wet en regelgeving is. Bij respondenten 10 en 17 staat een voorwaardelijk BSA ook beschreven in het centraal beleid, wat betekent dat deze non-conformiteit al is ontstaan bij de beleidsinvoering op centraal niveau. Op een van hen was ook de

verklaring 'moeten' van toepassing. Respondent 12 had 'willen' als verklaring, waarbij in zowel centraal als decentraal beleid niets staat beschreven over deze methodiek waardoor uit wordt gegaan van het ontstaan van de non-conformiteit in de uitvoering. Respondent 16 had 'weten' als verklaring, in het centraal beleid staan de procedures conform beschreven en decentraal beleid is niet beschikbaar dus wordt verondersteld dat dit in de uitvoering is ontstaan. Al deze respondenten stellen dat deze insteek bijdraagt aan het kansen bieden aan studenten, om toch door te kunnen met de opleiding als zij door deze extra kans laten zien dat zij toch in staat zijn om het diploma te gaan halen.

De andere vijf non-conformiteiten rondom de BSA-procedure hebben betrekking op de criteria waarmee de opleiding het positief of negatief BSA normeert. In de meeste gevallen betreft het bovendien non-conformiteit op meerdere onderdelen rondom de criteria voor een BSA. Alle verklaringen vanuit de kenmerken van de beleidsuitvoerders betreffen 'weten': respondenten zijn niet op de hoogte dat zij op dit punt non-conform regelgeving handelen. In één geval speelt de verklaring 'moeten' ook. Wat opvalt is dat alle non-conformiteiten rondom de criteria alleen non-conform informele regelgeving zijn en niet met de formele wetgeving. Het lijkt er hier dus op dat de normen die uit informele regelgeving volgen niet worden nageleefd, maar de wet VATmbo wel. Of de non-conformiteiten bij de criteria voortkomen uit de beleidsinvoering op (de)centraal niveau of de uitvoering zelf verschilt erg per criterium. De harde norm bij respondenten 8 en 10, van dezelfde instelling, komt voort uit de invoering op centraal niveau. Bij beiden speelt ook dat het BSA over de breedte van de opleiding gegeven moet worden, beiden voortkomend uit de uitvoering. Bij respondent 8 was er geen decentraal beleid beschikbaar, dus betreft het de aanname. In het geval van respondent 10 speelt ook dat beroepshouding een op zichzelf staand criterium is, dit komt ook voort uit de uitvoering. Bij de opleiding(en) van respondent 12 spelen de non-conforme criteria dat het BSA niet over de breedte van de opleiding wordt gegeven en beroepshouding een op zichzelf staand criterium is. Dit is beiden ontstaan in de decentrale beleidsinvoering. Het BSA normeren op basis van studietempo bij respondent 13 ontstaat ook in de beleidsinvoering op decentraal niveau. Tot slot vindt de beroepshouding als op zichzelf staand criterium hanteren bij respondent 16 haar oorsprong in het centraal beleid, doordat er geen decentraal beleid beschikbaar is wordt ervan uit gegaan dat het niet geven van een BSA over de breedte van de opleiding komt uit de beleidsuitvoering. Een overzicht van de non-conformiteiten, met formele of informele regelgeving, de verklaringen vanuit de beleidsuitvoerders en waar de non-conformiteit is ontstaan is te vinden in Tabel 11.

Naast deze vastgestelde, structurele non-conformiteiten zijn er twee respondenten bij wie signalen zijn aangemerkt als incident of non-conformiteit onder omstandigheden naar aanleiding van de Coronacrisis. Respondent 9 gaf aan dat de BSA's 'wettelijk zijn afgeschaft' vanwege de Coronacrisis,

daarom is gezamenlijk met het domein een tijdelijke, vervangende procedure opgezet om studenten bij onvoldoende voortgang toch naar een andere opleiding te begeleiden. Deze procedure is non-conform de BSA-procedure, zowel wat betreft de structuur en termijnen en de criteria, maar gezien de aanleiding van de Coronacrisis betreft het een omstandigheidssituatie. Respondent 11 gaf aan dat er twee studenten zijn uitgeschreven met een negatief BSA zonder dat er voorafgaand een schriftelijke waarschuwing was gegeven. Dit kwam door moeilijkheden in de communicatie vanwege de Coronacrisis en aangezien het pas het eerste jaar was dat met de procedure werd gewerkt. De respondent geeft aan dat het niet netjes was, maar deze negatieve BSA's zijn in overleg met de studenten en de ouders gegeven, bovendien wilden zij zelf ook niet door gaan met de opleiding.

Tabel 11: Non-conformiteiten in het afgeven van een BSA

Respondent	Non-conformiteit	Formeel	Informeel	Verklaring(en)	Invoering/ uitvoering
10	Structuur en termijnen – voorwaardelijk BSA	Ja	Ja	Weten Moeten	Invoering (c)
12	Structuur en termijnen – voorwaardelijk BSA	Ja	Ja	Willen	Uitvoering*
16	Structuur en termijnen – voorwaardelijk BSA	Ja	Ja	Weten	Uitvoering*
17	Structuur en termijnen – voorwaardelijk BSA	Ja	Ja	Weten	Invoering (c)
8	Criteria BSA – (1) harde norm, (2) breedte opleiding	Nee	Ja	Weten	1: Invoering (c) 2: Uitvoering*
10	Criteria BSA – (1) harde norm, (2) breedte opleiding, (3) beroepshouding/presentie op zichzelf staand criterium	Nee	Ja	Weten Moeten	1: Invoering (c) 2: Uitvoering 3: Uitvoering
12	Criteria BSA – (1) breedte opleiding, (2) beroepshouding/presentie op zichzelf staand criterium	Nee	Ja	Weten	1: Invoering (d) 2: Invoering (d)
13	Criteria BSA – studietempo	Nee	Ja	Weten	Invoering (d)
16	Criteria BSA – (1) breedte opleiding, (2) beroepshouding/presentie op zichzelf staand criterium	Nee	Ja	Weten	1: Invoering (c) 2: Uitvoering*

* Er wordt uitgegaan van beleidsuitvoering door het ontbreken van decentraal beleid.

** Het bijwoord 'c' houdt in dat de non-conformiteit voortkomt uit de beleidsinvoering op centraal niveau, 'd' staat voor decentraal niveau.

6.3.3 Trends in non-conformiteiten

Dit deelhoofdstuk gaat over de trends in de non-conformiteiten op het gebied van de onderdelen van de wet VATmbo die de non-conformiteit betreft, verklaringen en opvallende bevindingen tussen sectoren en niveaus. Zoals duidelijk werd uit het vorige hoofdstuk zijn er bij negen van de zeventien respondenten non-conformiteiten vastgesteld, bij de opleidingen van drie van deze respondenten zijn twee non-conformiteiten vastgesteld. In totaal zijn er dus dertien non-conformiteiten vastgesteld, vier daarvan rondom toelating en zeven rondom het afgeven van een BSA. Opvallend is dat er geen signalen zijn gevonden rondom het thema 'toetsen, testen en ombuiggesprekken bij de intake', aangezien dit thema was gebaseerd op eerdere bevindingen van JOB (2020, p. 15) en onderzoek van het ECBO (Van Wijk et al., 2013, pp. 30-31). Rondom de toelating betrof het twee non-conforme waarnemingen met betrekking tot de voorwaarden voor toelating en twee waarnemingen op het gebied van de toepassing van weigeringsgronden. In het afgeven van een BSA betrof het vier waarnemingen over het verstrekken van een voorwaardelijk BSA en vijf waarnemingen rondom de criteria om een BSA te normeren, meermaals met meerdere non-conforme criteria.

6.3.3.1 Sectoren

Om dieper in te gaan op de trends van de non-conformiteiten zijn deze in Tabel 12 uitgesplitst naar de drie sectoren: economie, techniek en zorg. Respondent 5 is in dit overzicht buiten beschouwing gelaten, deze functionaris is betrokken bij een instellingsbrede intake en is daarom niet vast te leggen op één van de drie sectoren. Bij deze signalen is daarom een asterisk gevoegd bij het thema van het signaal. Naast het aantal non-conformiteiten en, indien nodig, het aantal unieke respondenten bij deze non-conformiteiten wordt ook het percentage non-conformiteiten ten opzichte van unieke respondenten in de sector weergegeven. Deze weging wordt toegepast om de frequentie van non-conformiteiten over de sectoren heen te vergelijken.

In Tabel 12 is te zien dat van de elf non-conformiteiten er vijf uit de sector zorg komen, vastgesteld bij drie van de vijf respondenten uit deze sector. Uit de technieksector komen drie non-conformiteiten afkomstig van twee van de drie technieksector-respondenten. In de economische sector zijn geen non-conformiteiten vastgesteld rondom de toelating, daarentegen zijn er bij het afgeven van de BSA's wel drie non-conformiteiten gevonden. Drie van de acht respondenten uit de economische sector kennen non-conformiteiten bij de opleiding en is daarmee de enige sector in dit onderzoek waarin vaker conform (in)formele wet en regelgeving wordt gehandeld dan non-conform.

Tabel 12: Overzicht non-conformiteiten naar sector

Thema non-conformiteit	Zorg		Economie		Techniek	
	N	%	N	%	N	%
Toepassing en begrenzing toelatingsrecht, waarvan:	1	20%	0	0%	1	33,3%
Voorwaarden toelating	1	20%	0	0%	1	33,3%
Toepassing weigeringsgronden*	0	0%	0	0%	0	0%
Toetsen, testen en ombuiggesprekken bij de intake	0	0%	0	0%	0	0%
Afgeven van een BSA, waarvan:	4 (2)	40%	3	37,5%	2 (1)	33,3%
Structuur en termijnen BSA	2	40%	1	12,5%	1	33,3%
Criteria voor een BSA	2	40%	2	25%	1	33,3%
Totaal	5 (3)	60%	3	37,5%	3 (2)	67,7%

Noot: het aantal unieke respondenten staat tussen haakjes achter het aantal non-conformiteiten in de sector.

Noot: * betekent dat er een non-conformiteit is vastgesteld, maar betrekking heeft tot respondent 5.

6.3.3.2 Niveaus

In Tabel 13 zijn de signalen uitgesplitst naar de verschillende niveaus. Gezien de respondenten in sommige gevallen niet aan één niveau verbonden zijn, maar soms aan twee of meer niveaus worden de niveaugroepen als volgt ingedeeld. Respondenten die alleen op niveau 2 actief zijn, vallen onder de niveau 2-groep. Een aantal respondenten is actief op niveaus 3 en 4 of niveau 4, maar er zijn geen respondenten die alleen betrokken zijn bij een niveau 3-opleiding. Daarom is de tweede niveaugroep 'niveaus 3 en 4'. Respondenten die op niveaus 1, 2, 3 en 4 of niveaus 2, 3 en 4 actief zijn, worden geplaatst in de groep 'niveau-breed'. Ook hier zijn het aantal unieke respondenten en de weging van non-conformiteiten bij unieke respondenten binnen de niveaus vermeld om een vergelijking te kunnen maken.

Tabel 13: Overzicht non-conformiteiten naar niveau

Thema non-conformiteit	Niveau 2		Niveau 3-4		Niveau-breed	
	N	%	N	%	N	%
Toepassing en begrenzing toelatingsrecht, waarvan:	0	0%	1	16,7%	3 (2)	33,3%
Voorwaarden toelating	0	0%	1	16,7%	1	16,7%
Toepassing weigeringsgronden	0	0%	0	0%	2 (1)	16,7%
Afgeven van een BSA, waarvan:	1	20%	5 (3)	50%	3 (2)	33,3%
Structuur en termijnen BSA	0	0%	2	33,3%	2	33,3%
Criteria voor een BSA	1	20%	3	50%	1	16,7%
Totaal	1	20%	6 (4)	67,7%	6 (4)	67,7%

Noot: het aantal unieke respondenten staat tussen haakjes achter het aantal non-conformiteiten in de sector.

In Tabel 13 komt een opvallende trend naar voren. Er is slechts één non-conformiteit bij de niveau 2-opleidingen. Deze heeft betrekking tot de criteria om een BSA te normeren. Bij de groepen van niveau 3 en 4 en de niveau-breed zijn er beiden zes non-conformiteiten vastgesteld bij vier respondenten. Dit betekent dat bij twee derde van beide groepen in de interviews non-conformiteiten zijn vastgesteld, waarvan bij beide groepen in twee gevallen meer dan één. Er bestaat dus een groot verschil tussen enerzijds niveau 2 en niveau 3 en 4 en de niveau-brede groep anderzijds. Bij de niveau-brede groep zijn deze non-conformiteiten evenwichtiger verdeeld over de thema's: bij zowel het toelatingsrecht als het afgeven van het BSA zijn er drie non-conformiteiten bij elk twee respondenten en alle deelthema's zijn hierin vertegenwoordigd.

6.3.3.3 Verklaringen

Wat betreft de verklaringen valt uit Tabel 14 op dat bij het onderdeel rondom toelating de verklaring 'willen' het vaakst een rol speelt. Respondenten geven hierin met name aan dat zij, omdat zij het beste willen voor de student, hen een kansrijke plek op de opleiding willen geven en kansen op de arbeidsmarkt na de opleiding, liever non-conform handelen om een student te helpen dan om de

regels strak toe te passen waar een student in hun ogen niet altijd baat bij heeft. Bij het afgeven van een BSA is de verklaring ‘weten’ juist in de meeste gevallen benoemd: respondenten zijn in deze context vaak niet op de hoogte dat zij non-conform formele en informele wet- en regelgeving handelen bij het afgeven van een voorwaardelijk BSA en non-conform informele regelgeving in de criteria rondom het afgeven van een BSA. De verklaring ‘moeten’ speelt bij beide onderdelen slechts een kleine rol.

Tabel 14: Overzicht non-conformiteiten en verklaringen

Thema non-conformiteit	Aantal non-conformiteiten	Weten	Willen	Moeten
Toepassing en begrenzing toelatingsrecht, waarvan:	4	1	3	0
Voorwaarden toelating	2	0	2	0
Toepassing weigeringsgronden	2	1	1	0
Afgeven van een BSA, waarvan:	9	8	1	2
Structuur en termijnen BSA	4	3	1	1
Criteria voor een BSA	5	5	0	1
Totaal	13	9	4	2

6.3.3.4 Verhouding beleidsuitvoering en beleidsinvoering

De non-conformiteiten kennen hun oorsprong in de beleidsinvoering op centraal of decentraal niveau en in de beleidsuitvoering. Opvallend is dat alle non-conformiteiten met betrekking tot het toelatingsrecht uit de beleidsuitvoering komen: er is bij alle vier geen (de)centraal beleid waarin de betreffende non-conformiteit al staat beschreven. Kanttekening is dat één van deze vier als komend uit de uitvoering is aangemerkt gezien er geen decentraal beleid beschikbaar was.

Wat betreft het afgeven van de BSA's zijn de vier non-conformiteiten rondom het voorwaardelijk BSA evenredig verdeeld over de beleidsinvoering op centraal niveau en de beleidsuitvoering (bij gebrek

aan documentatie). Dit betekent dat twee non-conformiteiten hun oorsprong kennen in het centraal beleid en twee hoogstwaarschijnlijk bij de uitvoering zijn ontstaan als maatwerk en coulance. In de criteria rondom het normeren van het BSA zijn er in totaal tien afzonderlijke non-conforme criteria bij vijf respondenten. Wat hierin opvalt is dat bij alle respondenten de non-conforme criteria ofwel allen voortkomen uit de beleidsinvoering in het algemeen, of dat een deel van de criteria uit (de)centraal beleid komt en een deel van de criteria uit de praktijk. Bij drie van de vijf respondenten betreft het een gedeelte uit het centraal beleid en een gedeelte uit de uitvoering, bij de andere twee respondenten komen alle non-conforme criteria uit de beleidsinvoering op decentraal niveau.

6.3.3.5 Samenvattend: trends in gesignaleerde non-conformiteiten bij de uitvoering

Nu alle non-conformiteiten en de trends daarin in beeld zijn gebracht, komen een aantal bevindingen naar voren. Ten eerste zijn er opvallend meer non-conformiteiten bij het afgeven van een BSA dan bij de toelating. Bij de toelating speelt het een grotere rol dat respondenten niet naar de wet- en regelgeving willen handelen, aangezien zij studenten de beste kansen willen bieden op de, in de ogen van respondenten, meest kansrijke plaatsen voor afronding en de toekomst. Aanpalende problematiek als stage- en arbeidsmarktdiscriminatie speelt daarin ook soms een rol: een aantal respondenten geeft aan dat bepaalde groepen studenten vaak niet worden aangenomen, deze respondenten willen de studenten hiervoor behoeden en handelen daarom soms non-conform wet- en regelgeving. Non-conformiteiten bij het toelatingsrecht komen alleen voor bij de zorg- en technieksector, op niveau 3-4 en niveau-breed. Al deze non-conformiteiten kennen hun oorsprong in de beleidsuitvoering.

Bij het afgeven van een BSA speelt het een grotere rol dat respondenten niet weten dat zij niet in lijn met (in)formele wet- en regelgeving handelen. De non-conformiteiten hebben betrekking tot twee subthema's binnen het afgeven van een BSA. Enerzijds speelt het voorwaardelijk BSA op een aantal plaatsen een rol, waardoor de structuur en termijnen van een BSA niet conform worden nageleefd. Deze methodiek zetten respondenten in om studenten nog een laatste kans te geven om zich te bewijzen. In twee van de vier gevallen komt deze methodiek voort uit de beleidsinvoering op centraal niveau en in twee gevallen wordt uitgegaan van het ontstaan op uitvoeringsniveau. Daarnaast zijn er non-conformiteiten in de criteria die gebruikt worden om een BSA te normeren. Bij drie van de vijf respondenten zijn de non-conforme criteria ontstaan in de beleidsinvoering op decentraal niveau, bij de twee andere respondenten komt een deel van de non-conforme criteria uit het centraal beleid en een deel uit de praktijk. Aangezien in alle vijf de gevallen (een gedeelte) van de non-conformiteit haar oorsprong heeft in de beleidsinvoering is het logisch dat de verklaring 'weten' ook in alle gevallen een rol speelt. Non-conformiteiten in de normering van het BSA door middel van criteria hebben alleen

betrekking op informele regelgeving en zijn dus wel in lijn met wetgeving. Aangezien de wetgeving ruimte laat voor het bevoegd gezag van de instellingen om zelf deze normering in te richten, waarbij informele wetgeving als handreikingen worden gebruikt en mogelijk als *soft law* worden overgenomen in het beleid van de instellingen, kan het daarom hoogstens zijn dat de respondenten non-conform handelen met door de instelling overgenomen informele regelgeving. Non-conformiteiten in het afgeven van een BSA komen met name voor in de sectoren zorg en techniek en spelen een grotere rol naarmate het niveau van de opleiding hoger wordt. Met name non-conforme criteria rondom het afgeven van een BSA spelen een grote rol in de bevindingen bij niveau 3 en 4.

6.3.3.6 Non-conformiteiten bij de beleidsinvoering

Tot slot zijn er non-conformiteiten gesignaleerd in de beleidsinvoering op centraal niveau door de integrale toetsing van de centrale beleidsdocumenten. In Bijlage 7E staan de non-conformiteiten beschreven die nog niet naar voren zijn gekomen naar aanleiding van de semi-gestructureerde interviews rondom de beleidsuitvoering. Bij alle vijf de instellingen is er een non-conformiteit gesignaleerd welke nog niet in de uitvoering naar voren is gekomen. In vier van de vijf gevallen (documentatie van de vijfde instelling ontbreekt) betreft het de vaststelling van nadere regels met betrekking tot de uitvoering van het BSA, welke in ieder geval betrekking moeten hebben op de te behalen studieresultaten en voorzieningen die het bevoegd gezag treft om de mogelijkheden voor een goede voortgang van de opleiding te waarborgen.⁹¹ Deze nadere regels moeten zijn opgenomen in het studentstatuut, waarin de rechten en plichten van deelnemers zijn opgenomen en waar de studentenraad instemmingsrecht op heeft.⁹² Vier van de vijf instellingen hebben in het studentstatuut deze nadere regels niet vastgelegd, hoogstens wordt benoemd dat het advies wordt bepaald door studievoortgang, bijvoorbeeld in combinatie met onder andere studievaardigheden. De criteria, de nadere regels, zijn vaak door de opleidingen vastgelegd in bijvoorbeeld het Onderwijs en Examenreglement. Dit betekent dat het instemmingsrecht van de studentenraad op deze nadere regels in de praktijk niet mogelijk is. De vijfde non-conformiteit in de beleidsinvoering welke nog niet is gesignaleerd in de uitvoering betreft dat bij het normeren van het BSA rekening gehouden dient te worden met een inschatting of een diploma binnen de afgesproken studieduur realistisch is. Dat een student mogelijk langer over de opleiding doet is volgens informele regelgeving geen reden om een negatief BSA af te geven (Kennispunt MBO Onderwijs en Examinering, 2018, p. 4).

⁹¹ Zie artikel 8.1.7a, lid 4, Wet educatie en beroepsonderwijs.

⁹² Zie artikel 7.4.8, lid 4, Wet educatie en beroepsonderwijs.

6.4 Aanpassingsstrategieën in gebruik instrumentaria

In dit deelhoofdstuk staat het gebruik van instrumentaria van de wet VATmbo en de aanpassingsstrategieën die respondenten hierin gebruiken centraal. De invloed die het niet-uitvoeren zoals de wetgever heeft beoogd op de uiteindelijke beleidsprestaties zijn immers afhankelijk van de mate waarin de instrumentaria van de wet VATmbo worden uitgevoerd. Er is aandacht voor de verhouding intakes en negatieve studiekeuzeadviezen, negatieve BSA's en andere uitval en aanpassingsstrategieën of andere instrumentaria die functionarissen gebruiken. Informatie van respondenten hieromtrent is te vinden in Bijlage 8. De gerapporteerde percentages zijn op grond van de cijfers en inschattingen van de respondenten.

6.4.1 Verhouding intake en negatieve studiekeuzeadviezen

In het gebruik van de instrumentaria staat in dit onderdeel centraal hoeveel studenten het advies krijgen om niet met de opleiding te starten in vergelijking met het aantal intakes dat wordt afgenomen, op basis van het beeld van zeven intakers. Belangrijk is hierin dat instelling het 'studiekeuzeadvies' verschillend invullen: sommige instellingen volgen de lijn dat studenten het recht hebben hierom te vragen als sluitstuk op de oriëntatie, mits is voldaan aan de voorwaarden, zoals staat beschreven in Art. 8.0.4., WEB, terwijl andere instellingen het studiekeuzeadvies ook geven op eigen initiatief wanneer zij denken dat een student beter naar een andere opleiding kan. Over het algemeen lijken weinig studenten het advies te krijgen om niet met de opleiding te starten. Het beeld van het percentage negatieve studiekeuzeadviezen dat de intakers aan de studenten geven ligt bij vijf van de zeven respondenten tussen de 1,25 en 8 procent (zie Bijlage 8, indicator 1). Bij respondent 7 lag dit percentage op ongeveer 18 procent. Dit lijkt een *outlier* te zijn waar relatief veel negatieve studiekeuzeadviezen gegeven worden, maar in deze 18 procent zit ook deel studenten zonder toelatingsrecht voor de opleiding van de eerste keuze. Respondent 5 geeft aan dat precieze cijfers lastig naar boven te halen zijn en dat de redenen voor uiteindelijke afmeldingen zowel uiteenlopend als lastig te controleren zijn: als een intaker zegt 'ik wijs je af' en in het formulier aangeeft dat een student zich afmeldt, dan is niet boven tafel te krijgen wat er daadwerkelijk in het gesprek is gebeurd. Als deze student dan alsnog zou willen starten wordt wel een formele afwijzingsbrief gestuurd, maar het aantal negatieve studiekeuzeadviezen is daardoor niet boven tafel te krijgen. In de beleving van de respondent is het ongeveer 0,4 procent.

In de praktijk lijkt er dus weinig gebruik te worden gemaakt van negatieve studiekeuzeadviezen in de zin dat intakers aan de studenten adviseren om niet met de betreffende opleiding te starten. De

intakers geven over het algemeen aan dat zij liever werken vanuit de meedenkgedachte, waarin samen met de student wordt gekeken naar wat de beste keuze is. De intake wordt met name gebruikt als kennismaking met de opleiding en het vak. Een respondent geeft aan dat, gezien de populariteit en zwaarte van het vak, de intake-opdrachten moeilijk zijn gemaakt zodat studenten zich goed realiseren wat het inhoudt en zij het gesprek aan kunnen gaan als de studenten de opdrachten te moeilijk of niet leuk vonden. Op deze manier worden studenten bewogen om goed na te denken over hun keuze.

6.4.2 Verhouding uitval en BSA's

6.4.2.1 Aantal negatieve BSA's en receptie door studenten

Bij het gros van de slb'ers krijgt tussen de 1 en 6 procent van het aantal studenten in de opleiding(en) een negatief BSA, naar de inschatting van de respondenten (zie Bijlage 8, indicator 2). Bij twee respondenten ligt het percentage op de 10 à 12 procent en één respondent geeft aan dat dit rond de 20 procent ligt. Deze uitschieter is te verklaren doordat het een creatieve opleiding betreft, welke voorheen eisen stelde aan het creatieve vermogen van de studenten maar niet is opgenomen als opleiding waarvoor aanvullende eisen gesteld mogen worden, hoewel de logische grond voor een aanvullende eis in dit geval wel is opgenomen als mogelijkheid in de ministeriële regeling hieromtrent (creatieve en artistieke aanleg).⁹³ Deze respondent stelt daarom ook dat, als ze weer zouden mogen selecteren aan de poort, er nooit zo veel negatieve BSA's gegeven zouden hoeven worden. In grote lijn kan in ieder geval gesteld worden dat het negatief BSA niet vaak wordt ingezet. Of er een formeel negatief BSA wordt gegeven bij eerder switchen verschilt tussen opleidingen. Een respondent geeft aan dat dit er bij de eigen opleiding aan ligt of zij hen net zo lief het jaar erna weer terug zien of niet. Verschillende respondenten stellen daarbij dat het BSA eigenlijk te beperkt is: het gaat er voor hen vooral om dat studenten op voor hen de beste plek terecht komt op dat moment. Volgens hen kan dit evengoed betekenen dat een student al gaat werken, een NT2-traject gaat volgen of zich richt op een zorgtraject.

Alle respondenten geven aan dat alle, of bijna alle studenten het eens waren of begrepen wanneer zij een negatief BSA kregen. Ze geven aan dat er al zo veel gesprekken en een waarschuwing aan vooraf zijn gegaan, ze zelf al tot de conclusie waren gekomen dat deze opleiding niet paste of zelf ook zagen dat het niet goed genoeg ging en wisten waar ze aan hadden moeten voldoen. Kortom, er is haast nooit discussie over.

⁹³ Regeling aanvullende eisen toelating middelbaar beroepsonderwijs, 27 november 2017, nr. MBO/1163583.

6.4.2.2 Uitval met en zonder een negatief BSA

De verschillen in het aantal uitvallende studenten buiten de BSA-procedure om verschilt erg tussen de opleidingen. Zo is er een opleiding waar ongeveer 1 procent van de studenten uitvalt, maar er zijn ook opleidingen waar 32 en 43 procent van de studenten de opleiding heeft verlaten. De rest van de respondenten noemt een uitval van tussen de ongeveer 5 en 20 procent. Over het algemeen is er iets meer uitval voor de BSA-periode dan na de BSA-periode. Een vaak genoemde reden hiervoor is dat studenten zelf al snel zagen dat de opleiding niet bij hen paste en daarom iets anders zijn gaan zoeken. Dit is dan ook het verschil tussen studenten die uitvallen met en zonder een negatief BSA volgens een groot deel van de respondenten: het zelf regie nemen over het opleidingsproces in plaats van de beslissingen bij de opleidingen laten en afwachten (mogelijk ook met een gebrek aan motivatie volgens sommige respondenten).

Op één uitzondering na stellen alle respondenten dat de studenten die de opleiding met een negatief BSA hebben verlaten sowieso op enig ander moment in de opleiding waren uitgevallen. Ze hadden het volgens hen sowieso niet gered om een diploma te halen, een negatief BSA heeft daarin volgens de respondenten geen verschil gemaakt in het wel of niet kunnen afronden van de opleiding. Volgens een aantal respondenten komt het BSA-moment eigenlijk te laat, aangezien zij soms het idee hebben erg lang te moeten wachten en veel te investeren terwijl het negatieve BSA eigenlijk onvermijdelijk is, hoewel zij ook zien dat het blijven bieden van kansen van groot belang is. Tot slot hebben de meeste respondenten het idee dat de uitstroom van studenten voor en na de invoering van de wet VATmbo vergelijkbaar is gebleven. Een aantal slb'ers geeft aan dat het lastig te zeggen is. Wel geven twee respondenten aan dat het lijkt als vsv is afgenomen en het rendement beter is geworden.

6.4.3 Strategieën bij studievoortgangsgesprekken, uitval en negatieve BSA's

Er zijn verschillende andere methoden die de opleidingen gebruiken om studenten te adviseren en bewegen. Veel respondenten geven aan dat het geven van een negatief BSA niet hun voorkeur heeft. In overleg gedurende het jaar samen beslissen dat de student een andere opleiding gaat doen vinden zij vaak een betere methode om de studenten op hun plek te krijgen. In de vele studievoortgangsgesprekken proberen de studieloopbaanbegeleiders al zo veel mogelijk studenten te stimuleren om verder te kijken als zij zien als het heel moeilijk gaat worden. Een negatief BSA wordt dan gegeven als het écht niet anders kan in hun ogen. Wat opvalt is dat de meeste respondenten in

eerste instantie vooral kijken naar hoe zij een student op de meest handige plek kunnen krijgen, waarvoor het negatief BSA één van de mogelijkheden is.

Een andere optie bij bijna alle opleidingen is dat de studenten een (half)jaar overdoen. Dit gaat dan vaak om studenten die niet goed tot hun recht zijn gekomen, vanwege omstandigheden thuis, ziekte of in dit geval ook vaak de Coronacrisis, maar waar de opleidingsteams wel potentie in zien. Een respondent geeft aan dat sommige studenten op basis van prestaties eigenlijk een negatief BSA zouden moeten krijgen, maar dat de studenten vaak ook zo jong zijn dat zij de kans moeten krijgen om zich te laten zien.

In sommige gevallen wordt ook geadviseerd om de opleiding op een lager niveau voort te zetten, mocht er een corresponderende mogelijkheid zijn. Bij de opleidingen die aangeven dat de directe doorstroom van niveau 2 naar niveau 4 een probleem is wordt het advies om door te gaan op niveau 3 relatief vaak gegeven. In heel uitzonderlijke gevallen wordt in samenspraak met leerplicht een traject naar werk opgezet. Daarnaast maakt een aantal respondenten gebruik van het uitschrijven van studenten op basis van afspraken uit de OOK op het gebied van verzuim. Als er te veel ongeoorloofd verzuim is en studenten zich niet verbeteren na (een) waarschuwing(en), worden deze studenten, eventueel in samenspraak met leerplicht, naar een andere opleiding begeleid. Deze methodiek heeft voor een aantal respondenten de voorkeur boven het afgeven van een negatief BSA.

7 Conclusie en reflectie

Dit onderzoek was gericht op de vraag of de wet Vroegtijdige Aanmelddatum en Toelatingsrecht haar doelen rondom het versterken van de positie van de student en het verder terugdringen van voortijdig schoolverlaten heeft gehaald, waarbij als mogelijke verklaring is onderzocht of het (niet) halen van die doelen verklaard kan worden vanuit het perspectief van implementatie en uitvoering: wordt de wet VATmbo uitgevoerd zoals de wetgever heeft beoogd? Hierbij werd specifiek gericht op de toelatings- en BSA-procedure. De centrale elementen van een beleidsevaluatie volgens Winter stonden hierin centraal. In lijn met de modellen, typologieën en determinanten vanuit de werken van Hansen, Premfors en Vedung een doelbereikingsevaluatie uitgevoerd om te bepalen of de wet VATmbo haar doelen heeft gehaald en een procesevaluatie gedaan om de verklaring vanuit het implementatie- en uitvoeringsperspectief te onderzoeken. De vraag of de wet VATmbo wordt uitgevoerd zoals de wetgever heeft beoogd kent daarnaast nog een theoretische dimensie: sluit de praktijk in deze casus meer aan bij bureaucratietheorieën die stellen dat er sprake zal zijn van strikte uitvoering van regels, zoals Weber en werken in lijn met de Nieuwe Weberiaanse Staat zouden betogen, of ligt de praktijk dichter bij Wagenaar en Lipsky, waarin functionarissen in het veld hun professionele oordeel soms laten prevaleren om te doen wat in hun ogen 'juist' is?

In deze conclusie en reflectie zullen de onderdelen van dit onderzoek stapsgewijs na worden gegaan om antwoorden op bovenstaande vragen te geven, beginnend bij de onderdelen van de doelbereikingsevaluatie om te concluderen of de wet VATmbo haar doelen heeft gehaald. Vervolgens volgen de conclusies uit de procesevaluatie met betrekking tot de vraag of wet- en regelgeving wordt uitgevoerd zoals de wetgever heeft beoogd. Daarna wordt de link gelegd tussen de conclusies van dit onderzoek en het theoretische vraagstuk rondom bureaucratietheorieën. In de reflectie staan ten slotte de beperkingen van dit onderzoek en mogelijk relevante invalshoeken voor vervolgonderzoek die naar aanleiding van dit onderzoek naar voren zijn gekomen.

7.1 Conclusie

7.1.1 Doelbereiking - Het verder terugdringen van vsv

De datatrends met betrekking tot voortijdig schoolverlaters laten een eenduidig beeld zien: zowel absoluut als relatief is het aantal vsv'ers tussen schooljaren 2016/2017 en 2018/2019 toegenomen. Hoewel de wetgeving pas effect zou kunnen hebben vanaf schooljaar 2018/2019 is dit een opvallende trend, aangezien het een tegengestelde trend laat zien ten opzichte van het doel om vsv verder terug

te dringen. Verder blijkt dat het percentage vsv kleiner wordt naarmate het opleidingsniveau hoger wordt, vaker voorkomt bij mannen dan vrouwen en vaker in de BBL- dan de BOL-leerweg. Tot slot blijkt dus ook dat bij geen van deze groepen als in het geheel nergens een significante daling in vsv te zijn. Dit doel is dus tot op heden nog niet bereikt.

7.1.2 Doelbereiking - Het versterken van de positie van de student

Om te onderzoeken of het doel rondom het versterken van de positie van de student is versterkt naar aanleiding van de wet VATmbo zijn er drie indicatoren gebruikt: een kwantitatieve analyse van het aantal klachten bij Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs rondom toelating en verwijdering, het beeld van kennis en gebruik van het toelatingsrecht onder de studenten bij de intakers en het beeld van groepen die het moeilijker hebben ondanks de wet VATmbo bij de respondenten om te zien of de kansengelijkheid door deze wet is toegenomen.

De klachten bij JOB rondom toelating en verwijdering laten een dalende trend zien, welke al was ingezet voordat de wet VATmbo van kracht werd. Sinds de inwerkingtreding is deze daling doorgezet, al waren er in 2019 iets meer klachten rondom weigeringen dan in 2018. Desalniettemin is er geen sprake van significante verschillen in het aantal klachten bij weigeringen, verwijderingen en beiden gezamenlijk. In deze dimensie is er dus geen significante versterking van de positie van de student waar te nemen.

De intakers in dit onderzoek geven bijna allemaal aan dat studenten het toelatingsrecht zelden expliciet gebruiken. Slechts een heel klein deel van de studenten krijgt überhaupt het advies om niet met de opleiding te starten. De studenten die dit advies krijgen zijn het hier regelmatig mee eens omdat zij ook denken dat een alternatief beter past. Het gaat dan met name om studenten die zich niet uitgebreid hebben georiënteerd of wanneer een BBL-traject beter past bij de levensfase van de aspirant-student. Over het algemeen geven de intakers aan dat studenten niet goed op de hoogte zijn van hun toelatingsrecht of dat dit lastig te zeggen is gezien zij zelf expliciet aangeven aan de studenten dat ze zouden mogen starten met de opleidingen naar keuze. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de kennis van het toelatingsrecht laag is onder studenten en van gebruik hiervan vaak geen sprake is. Daarnaast blijkt het gebruik vaak niet nodig omdat het overgrote deel van de studenten niet het advies krijgt om iets anders te gaan doen. Bovendien zijn de intakers duidelijk dat de studenten gewoon mogen starten en nemen als uitgangspunt dat zij met de studenten meedenken over wat voor hen het handigst is om te doen. Aangezien de kennis en het gebruik van het toelatingsrecht onder studenten laag is, is het niet te stellen dat de positie van de student op dit punt direct is versterkt door de wet

VATmbo. Aangezien de intakers deze regelgeving communiceren aan studenten werkt het instrument in zekere zin wel, maar de afhankelijk die aspirant-studenten hebben van de intakers bestaat nog steeds.

Op het gebied van kansengelijkheid zijn er een aantal groepen studenten die het nog steeds lastiger hebben ondanks de wet VATmbo, in de zin dat zij vaker het advies krijgen om niet met de opleiding te starten of in ieder geval kritischer ingetaked worden dan andere studenten, niet vaker in de studentenpopulatie voorkomen sinds de wet VATmbo of vaker een negatief BSA krijgen. Ten eerste wordt studenten met een hogere leeftijd of lange reisafstand relatief vaak aangeraden om een traject te kiezen dat beter bij hun leeftijdsfase past of dichterbij huis is: vanuit de 'meedenkgedachte' wordt voor hen naar de meest passende plek gekeken. In sommige gevallen worden studenten boven de dertig jaar oud nog steeds als niet-toelaatbaar beschouwd. Respondenten geven daarnaast aan dat zij vaker kritisch zijn naar studenten waarover twijfel bestaat op het gebied van de motivatie of waarom ze het nu wel zouden gaan redden, bijvoorbeeld blijkend uit latere aanmelding of studenten die al meer opleidingen hebben geprobeerd. Ook studenten uit bepaalde instroomsituaties lijken het lastiger hebben, met name de doorstroom van niveau 2 naar niveau 4 wordt gezien als pittig voor de studenten, vaak niet haalbaar en een bron van teleurstelling voor de studenten en docenten. Studenten uit de Entree, praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs hebben het ook vaker lastiger. Een groot knelpunt speelt bij (oudere) studenten die recent naar Nederland zijn gekomen: de taalbeheersing is een groot obstakel voor deze studenten en het blijkt in de praktijk erg lastig om dit te ondervangen tijdens de opleidingen. Bovendien ziet een aantal respondenten dat deze groep niet altijd gewild is in het werkveld, met name in de technieksector, waardoor zij liever zien dat deze groep studenten een ander traject volgt waar zij wel kansen hebben op de arbeidsmarkt. Ook de thuissituatie van studenten speelt een grote rol, zowel op sociaal-economisch gebied als cultureel gebied in sommige gevallen. De steun en stabiliteit van de thuissituatie is essentieel, net als houding ten opzichte van onderwijs en financiële problematiek waardoor onderwijs niet voor iedere student de hoogste prioriteit heeft. Hieruit blijkt dat met name groepen studenten die het op andere gebieden al lastig hebben nog steeds kwetsbaarder zijn in het mbo-onderwijs. In de bespreking van het wetsvoorstel noemde Minister Bussemaker dat met dit voorstel geregeld zou worden dat het mbo voor alle jongeren toegankelijk is en kansen biedt, waarbij zij expliciet de jongeren benoemde die het niet van huis uit mee krijgen en om wat voor reden dan ook kwetsbaar zijn en bescherming behoeven.⁹⁴ In dat licht is de versterking van de positie van de student op het gebied van meer kansengelijkheid eigenlijk niet gelukt. Wel dient hierbij een kanttekening te worden geplaatst: de problematiek die deze studenten

⁹⁴ *Handelingen II 2016/17, 100, item 12, p. 20.*

hebben kunnen mogelijk niet worden opgelost door het onderwijs. Sterker nog, wat betreft studenten met een migratie-achtergrond speelt aanpalende problematiek als stage- en arbeidsmarktdiscriminatie een zodanige rol dat respondenten liever reële kansen willen bieden in hun optiek dan de eerste keus van de student te laten prevaleren. In dit kader noemen respondenten ook regelmatig dat de taalvaardigheid van deze doelgroep onvoldoende is ontwikkeld en meer aandacht behoeft voordat een mbo-opleiding succesvol kan worden doorlopen. Ook in het geval van (financieel) lastige thuissituaties speelt het onderwijs een rol in het hulp bieden aan kwetsbare studenten, maar kan de oorzaak in de kern niet oplossen. Hoewel ook op deze indicator geconcludeerd dient te worden dat de positie van alle studenten niet altijd versterkt is, dient er wel te worden nagedacht of de meest passende inzet hierop in het onderwijs ligt: betreft het een probleem ‘van’ het onderwijs of ‘voor’ het onderwijs.

7.1.3 Doelbereiking – conclusie

In dit onderzoek laten de bevindingen zien dat het tot op heden niet is gelukt om voortijdig schoolverlaten verder terug te dringen. Het versterken van de positie van de student laat bij de drie verschillende indicatoren ook het beeld zien dat er in de praktijk weinig veranderd lijkt te zijn in de positie van de student. Opvallend is dat de functionarissen wel actief bezig zijn om deze positie proberen te versterken door expliciet te wijzen op het toelatingsrecht, al blijft de afhankelijkheid van de student ten opzichte van de intaker daardoor wel bestaan. Daarnaast zijn een aantal groepen studenten nog altijd kwetsbaarder dan anderen ondanks de inzet van de wet VATmbo. De vraag is daarin wel of het onderwijs de problematiek die studenten hebben waardoor het lastiger is voor hen überhaupt op kan lossen. Ook hier proberen functionarissen het zo goed mogelijk te doen voor de studenten en hen op de beste plek te krijgen, al is dit niet altijd de opleiding van de eerste keus zoals de insteek van de wet VATmbo.

7.2 Procesevaluatie

In de procesevaluatie wordt nagegaan of het (niet) behalen van de doelen uit de doelbereikingsevaluatie kan worden verklaard doordat de beleidsuitvoering en -invoering non-conform is met hoe de wetgever het heeft beoogd. Aangezien bij de doelbereiking is geconcludeerd dat de positie van de student niet is versterkt op de betreffende indicatoren en vsv niet verder is teruggedrongen, rest de vraag of de verklaring van het niet-uitvoeren zoals beoogd ook de verklaring is hiervoor.

7.2.1 Procesevaluatie – Non-conformiteiten

In dit deel staan de conclusies van de procesevaluatie staan de non-conformiteiten centraal: waar zien zij op, wat is de invloed van de beleidsuitvoerders rondom de verklaringen, hoe verhouden in- en uitvoering en informele en formele regelgeving zich met elkaar en welke invloed heeft dit op de doelbereiking. In de beleidsuitvoering zijn bij negen van de zeventien respondenten non-conformiteiten vastgesteld. Deze groeperen zich rondom twee thema's bij de toelating, de voorwaarden die gesteld worden aan de toelating en het toepassen van weigeringsgronden, en twee thema's bij het afgeven van het BSA: de structuur en termijnen en criteria om waarop BSA's worden genormeerd. Rondom de toelating speelt bij de beleidsuitvoerders met name dat zij liever non-conform wet en regelgeving handelen om maatwerk te bieden, zodat studenten op de meest kansrijke opleiding terecht komen in de ogen van de respondenten. Hoewel deze methodiek de positie van de student niet versterkt in de zin dat studenten in zekere zin de kans wordt ontnomen om echt de eigen keus voor de opleiding te maken in sommige gevallen, is dit voor respondenten wel de manier waarop zij studenten verder willen helpen, de beste kansen op de arbeidsmarkt willen bieden en uitval (en daarmee ook vsv) proberen te voorkomen. Alle non-conformiteiten rondom het toelatingsrecht komen voort uit de beleidsuitvoering.

Bij het afgeven van de BSA's speelt juist kennis van regelgeving een grotere rol waardoor non-conformiteiten ontstaan. Bij de structuur en termijnen van een BSA ziet de non-conformiteit op het bieden van extra kansen aan studenten door een voorwaardelijk BSA te geven, respondenten zijn zich niet bewust dat dit non-conform is. In twee gevallen is deze methodiek ook opgenomen in het centraal beleid en komt dus voort uit de beleidsinvoering, bij de andere twee komen ze voort uit de uitvoering. In het kader van de vraag of deze non-conformiteit invloed heeft op het niet-behalen van de doelen van de wet kan worden gesteld dat het niet bijdraagt aan de versterking van de positie van studenten omdat niet iedere student in de gestelde periode een negatief BSA krijgt, maar later, waardoor er mogelijk minder duidelijkheid is. Daarentegen kan het ook het effect hebben dat sommige studenten juist wel door mogen met de opleiding en niet naar een andere opleiding moeten vanwege een negatief BSA. Aangezien de gevolgde stappen na het voorwaardelijk BSA hetzelfde zijn als bij een negatief BSA binnen de wettelijke termijn, is het onwaarschijnlijk of het toepassen van de non-conformiteit meer vsv met zich meebrengt.

Opvallend is dat er bij de criteria rondom het geven van een BSA eigenlijk alleen non-conform informele regelgeving wordt gehandeld en niet zozeer met formele wetgeving. De kaders van informele regelgeving, welke bedoeld zijn als handvatten om beleid in te richten, lijken hierin dan ook

strakker dan waar formele wetgeving om vraagt. Non-conformiteit met alleen informele regelgeving en dus niet met formele regelgeving kan niet een verklaring zijn, aangezien er wel wordt gehandeld met hoe de wetgever het bedoeld heeft. Bovendien komen al deze non-conformiteiten of volledig voort uit de decentrale invoering of gedeeltelijk uit de centrale invoering en gedeeltelijk uit de uitvoering. Ook daarin speelt het handelen van de functionarissen vaak niet de leidende rol in de non-conformiteit.

In de centrale beleidsinvoering kwam naast de gesignaleerde non-conformiteiten in de uitvoering naar voren dat vier van de vijf instellingen geen of zeer summiere nadere regels hebben opgenomen in het studentenstatuut rondom de normering van het BSA, dit wordt decentraal bepaald. Dit betekent dat de criteria die de functionarissen hanteren in de beleidsuitvoering door henzelf zijn ingevuld terwijl het de bedoeling was dat dit in het statuut zou zijn opgenomen. Tevens heeft dit als resultaat dat de studentenraad geen gebruik kan maken van hun instemmingsrecht. Naast deze twee zaken blijkt hoofdzakelijk dat de handvatten uit informele regelgeving grotendeels integraal zijn overgenomen.

7.2.2 Procesevaluatie - Gebruik instrumentaria

In de praktijk blijkt dat de instrumentaria die zijn gekomen met de wet VATmbo maar weinig worden gebruikt. Van negatieve studiekeuzeadviezen in de zin dat functionarissen aangeven dat een student beter niet kan starten is maar weinig sprake en het aandeel negatieve BSA's ligt laag. Functionarissen lijken eerst te kijken naar wat het meest handig is voor de student, om vervolgens te bepalen welk instrument het handigst is in de individuele situatie. Andere mogelijkheden als het toepassen van verzuimcycli en studenten in overleg naar een andere opleiding helpen komen vaker voor, gezien de functionarissen dit beter toepasbaar en passender vinden. Een negatief BSA wordt eigenlijk alleen gegeven in situaties waarin het echt niet anders kan, de andere instrumenten geen effect hebben gehad. Opvallend is dat functionarissen signaleren dat het met name gaat om studenten die sowieso waren uitgevallen op enig moment in de opleiding, maar niet zelf het initiatief nemen om verder te kijken naar andere opties en daarin regie nemen over hun eigen proces. Hieruit valt te concluderen dat een negatief BSA wordt gezien als laatste redmiddel om invloed uit te oefenen, al heeft het niet de voorkeur van de functionarissen door onder andere de soms lastige en bureaucratische toepassing ervan. De toelatingskant van deze wetgeving lijkt dus vaak worden toegepast, gezien weinig studenten het advies krijgen niet te starten met de opleiding en dit dus ook niet kunnen interpreteren als 'afwijzing'. Het negatief BSA wordt maar weinig afgegeven omdat functionarissen liever andere manieren gebruiken om studenten naar een passend alternatief te begeleiden.

7.2.3 Procesevaluatie – Conclusie

Hoewel er wel degelijk non-conformiteiten zijn gevonden met (in)formele wet- en regelgeving in de beleidsuitvoering is het onwaarschijnlijk dat deze non-conformiteiten, op deze schaal, ook daadwerkelijk de verklaring zijn waarom de doelen van de wet VATmbo niet zijn behaald. Slechts in uitzonderlijke gevallen wordt er door functionarissen gemorreld aan de toelating, op een wijze waarop de positie van de student wel in het geding komt in het maken van eigen keuzes maar er op gericht is om studenten de meest passende en kansrijke plek te bieden. In het afgeven van de BSA's is de non-conformiteit rondom voorwaardelijke BSA's juist gericht op meer kansen bieden. Aangezien de procedure na het afgeven van een BSA nog steeds staat, kan dit er hoogstens toe leiden dat sommige studenten iets meer kansen krijgen en daarom een 'zwakkere' positie zouden hebben door mogelijke onduidelijkheid in de maat die de wetgever gesteld heeft voor de structuur en de termijn. Deze non-conformiteit komt voort uit de beleidsinvoering, gezien de instellingen dit in hun beleid hebben opgenomen. Het is dan ook logisch dat functionarissen niet weten dat dit een non-conformiteit is met wet- en regelgeving. Rondom de criteria voor het afgeven van een BSA bestaan er slechts non-conformiteiten met informele regelgeving, maar wordt er wel uitgevoerd zoals de wetgever beoogd heeft. In de beleidsinvoering komt voor dat deze criteria niet, zoals wettelijk zou moeten, in het studentstatuut zijn opgenomen, wat zou moeten zorgen voor duidelijkheid en instemmingsrecht van de studentenraad vereist. Daarentegen wordt dit op 'lager' niveau neergelegd, bij de opleidingen zelf. In die zin wordt de positie van de studenten niet versterkt omdat de studenten hierdoor geen inspraak hebben op de criteria. Desalniettemin kunnen de in dit onderzoek gevonden non-conformiteiten zeer waarschijnlijk niet de verklaring zijn waarom de doelen van de wet VATmbo niet gehaald zijn. De schaal van de non-conformiteiten en de effecten hiervan zijn daarvoor simpelweg te klein en de aard van de non-conformiteiten te specifiek of maatwerkgericht met goede bedoelingen.

Bovendien blijkt dat het toelatingsrecht haast altijd wordt toegepast door de functionarissen en er bij de toelating dus weinig redenen lijken te zijn om aan te nemen dat studenten 'ontmoedigd' worden om met de opleiding van de eerste keuze te starten. Hoewel functionarissen in sommige gevallen kritischer kijken naar de aspirant-student en minder kansrijke studenten proberen te bewegen naar een passendere keuze door informatie te geven over de opleiding of de intake-opdrachten aan te laten sluiten bij de 'minder leuke' kanten van het vak, zijn de functionarissen het vaak zelf die aangeven dat een student mag starten met de opleiding van de eerste keuze. Ook wordt het negatief BSA maar weinig afgegeven, dit instrument heeft meestal niet de voorkeur van de functionarissen om studenten naar een passendere plek te helpen. Dit komt doordat zij over het algemeen de toepassing ervan ingewikkeld en/of bureaucratisch vinden ten opzichte van andere instrumenten of liever het gesprek

aan gaan met de studenten om hen verder te helpen. De mate van toepassing maakt het dus des te onwaarschijnlijker dat de wet VATmbo en haar procedures haar doelen niet heeft gehaald doordat er non-conformiteiten zijn met wet- en regelgeving. De hypothesen dat de versterking van de positie van de student en het verder terugdringen van vsv achter blijft omdat de uitvoering niet in lijn is met wat de wetgever heeft beoogd worden verworpen. Ton Heerts beschreef de wet VATmbo als 'schieten met een kanon op een mug' (MBO Raad, 2016), maar uit dit onderzoek blijkt het kanon de mug niet te raken.

7.3 Theoretische inbedding: bureaucratietheorieën

In dit onderzoek speelde ook een theoretisch vraagstuk in het kader van theorieën rondom bureaucratie: is het zo dat, in lijn met Weber en auteurs van de Nieuwe Weberiaanse Staat, functionarissen wet- en regelgeving toepassen zoals dit 'hoort', of laten zij hun professionele oordeel als bureaucraten in het veld prevaleren in het toepassen van regels, zoals Wagenaar en Lipsky betogen. In dit onderzoek zijn er een aantal non-conformiteiten in de beleidsuitvoering en -invoering naar voren gekomen, welke aansluiten bij de verklaring dat functionarissen de regels niet willen toepassen aangezien zij dit niet passend achten met hun professionele oordeel. Bovendien blijkt dat, hoewel de verklaring 'moeten' bij de non-conformiteiten slechts een kleine rol speelt, sommige functionarissen moeite hebben met het toelatingsrecht en/of het BSA: zij vinden het frustrerend wanneer zij op voorhand al zien dat een student weinig kansrijk is maar moeten wachten om tot formele actie over te mogen gaan, de studenten niet te kunnen 'beschermen' tegen keuzes die de functionarissen onwils achten vanuit hun ervaring, de beoordelingskaders te strak achten waardoor de functionarissen zich beperkt voelen in hun professionele en pedagogische visie of veel bureaucratische handelingen moeten verrichten om te verantwoorden wat zij eigenlijk al weten. Aangezien deze functionarissen vinden dat de publieke zaak niet gediend is met deze regels, is er op het gebied van de PSM-*fit* wel degelijk frustratie. Hoewel er geprobeerd wordt zo veel mogelijk aan te sluiten bij wat 'mag', zijn de functionarissen wel actief op zoek naar manieren waarop zij zo veel mogelijk in lijn kunnen blijven handelen met hun visies en maatwerk te leveren wanneer zij dat passend achten. De praktijk blijkt dus meer aan te sluiten bij Wagenaar en Lipsky. Daarnaast zijn er ook functionarissen die juist aangeven dat het fijn is dat er duidelijkheid is gekomen met deze wet in de procedures, zodat studenten en functionarissen beter weten waar zij aan toe zijn. Dit is bij uitstek een perspectief dat aansluit bij Weber en de Nieuwe Weberiaanse Staat, waar zekerheid voor alle partijen en de daarmee gepaard gaande eerlijkheid van groot belang wordt geacht.

7.4 Reflectie

De conclusie van dit onderzoek is dat, hoewel de doelen van de wet VATmbo rondom het versterken van de positie van de student niet zijn behaald, het onwaarschijnlijk is dat dit te verklaren is vanuit het perspectief van implementatie en uitvoering. De resultaten van dit onderzoek dienen te worden beschouwd als illustratief: doordat slechts zeventien respondenten hebben meegedaan in het kwalitatieve gedeelte van dit onderzoek is het niet mogelijk om deze selectie te vertalen naar het hele veld. Bovendien was het helaas vaak niet mogelijk om een intake- en slb-functionaris van dezelfde opleiding bij elkaar te krijgen, corresponderende opleidingen qua sector en niveaus tussen verschillende instellingen en een optimaal evenwichtige verdeling tussen sectoren en niveaus. De beschikbaarheid van respondenten was, mede vanwege de Coronacrisis, helaas laag. De Coronacrisis zal ook grote invloed hebben gehad de bevindingen van dit onderzoek: de wet VATmbo is nog niet lang in werking, waardoor de bevindingen vooral komen uit de opstartfase, waarbij de Coronacrisis er ook voor heeft gezorgd dat het niet mogelijk was om 'normale' jaren waarin deze wetgeving van toepassing is te onderzoeken. Hoewel de procedures volgens de respondenten grotendeels (online) door zijn gegaan bracht deze crisis onrust, druk en onduidelijkheid met zich mee.

Desondanks roepen deze conclusies wel een aantal vragen op rondom de invloed van deze wet op de positie van de student en voortijdig schoolverlaten in de zin van de bijdrage die deze wetgeving überhaupt kan leveren aan de problematiek, de knelpunten die het met zich meebrengt in het zo goed mogelijk kunnen helpen van studenten versus de juridisering en eenduidigheid voor iedere student en de invloed van de 'vertaling' van wetgeving hierop: de informele regelgeving.

Ten eerste: de bijdrage die deze wet kan leveren aan het verder terugdringen van vsv en het versterken van de positie van de student. Hoewel het toelatingsrecht veelvuldig blijkt te worden toegepast waardoor de drempel om met een opleiding te starten lager is geworden en er maar weinig negatieve BSA's worden gegeven, zou het juist logischer zijn dat de vsv zou zijn afgenomen en de studentenpositie juist versterkt. Hieruit kunnen twee interessante lijnen voor vervolgonderzoek ontstaan. Enerzijds zou een programmatheoretische evaluatie inzicht kunnen geven in de manier waarop deze wetgeving de doelen van de wet zou moeten kunnen behalen en reflecteren in hoeverre de interventies kansrijk zijn om bij te dragen aan deze doelen. Daarnaast valt in dit onderzoek op dat aanpalende problematiek, zoals stage- en arbeidsmarktdiscriminatie, taalbeheersing bij vluchtelingen en ingewikkelde thuissituaties bij studenten, een heel grote rol (blijven) spelen in het studentsucces. Functionarissen proberen deze problematiek te ondervangen en bij te dragen aan het succes van de student, maar zijn niet altijd in staat om deze problematiek zodanig weg te nemen waardoor het halen van een diploma ook daadwerkelijk kan lukken. Mogelijk is de focus op deze facetten een lijn die meer

invloed kan uitoefenen op vsv en de positie van de student dan het toelatingsrecht en het BSA. Uit de interviews blijkt vooral dat de functionarissen het zo goed mogelijk proberen te doen voor de studenten en zich soms genoodzaakt zien om harde keuzes te maken voor en over studenten. Dit doet de vraag ontstaan wat 'het beste is voor de student': is het maken van eigen keuzes voor deze (vaak kwalificatieplichtige) doelgroep het meest wenselijk in de zin dat zij het altijd mogen proberen met, als het niet lukt, gevolgen voor studiefinanciering en demotiverende teleurstelling, of is het 'beter' om in te zetten op haalbare succeservaringen waarbij kansen, soms onterecht, worden ontnomen? Bovendien is het een belangrijke vraag of de aanpalende problematiek 'van' het onderwijs is of 'voor' het onderwijs.

Opvallend bij de criteria om het BSA te normeren was dat de informele regelgeving strakker lijkt dan formeel in de wet is vastgelegd, waar juist ruimte is gelaten voor het bevoegd gezag van de instellingen om hier zelf keuzes in te maken. Bovendien is de normering van deze criteria voor sommige functionarissen een bron van frustratie. Het is daarom een interessante vraag om te onderzoeken waarom en in hoeverre er nu een verschil zit in de formele wetgeving en de informele regelgeving die zijn bedoeld als handvatten voor duidelijkheid, maar niet altijd als duidelijker en gewenst worden gezien. Deze handvatten, mogelijk te zien als bestuurlijke afspraken gezien het formeel geen wetgeving is, zijn wel als eenduidig geformuleerd en lijken in tekstueel opzicht haast even bindend als de wetgeving zelf, waardoor het lastig is om onderscheid te zien in deze handvatten tussen wat wettelijk 'verplicht' is en wat invulling is van de veldpartij, welke harmonisering van het beleid van de instelling tot gevolg heeft waar juist ruimte is gelaten voor de verschillende bevoegd gezagen. Daarom is het interessant om in vervolgonderzoek naar de invloed nader te bezien van deze informele normen op het veld, wat deze vertaling en gepaard gaande harmonisering oplevert en kost en hoe dit tot stand komt. De respondenten van dit onderzoek leken, op één uitzondering na, zich immers ook niet bewust van het onderscheid tussen formele wetgeving en wat informeel is aangedragen. Mogelijk speelt hierin ook een rol dat er bij de handreikingen staat dat deze zijn gevalideerd door het ministerie, de uitvoerende macht en niet de wetgever (waardoor er dus ook niet gesproken kan worden als 'wat de wetgever heeft beoogd'), maar waarvan niet duidelijk wordt welke invloed het ministerie heeft op de inhoud van de handvatten.

Literatuurlijst

Bakker, R. (2012). *Evaluatie als fundering voor het beleid*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2020). *Wat zijn voortijdig schoolverlaters?* Retrieved 11-11 from <https://www.cbs.nl/nl-nl/faq/specifiek/wat-zijn-voortijdig-schoolverlaters->.

Coolsma, J. C., & Van Montfort, A. J. G. M. (2014). De uitvoering van overheidsbeleid. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (Eds.), *Overheidsbeleid* (pp. 117-135). Kluwer.

Dienst Uitvoering Onderwijs. (2020a). *Factsheets voortijdig schoolverlaten*. Retrieved 15-10 from https://duo.nl/open_onderwijsdata/publicaties/vsv/.

Dienst Uitvoering Onderwijs. (2020b). *VSV-Scanner, niveau mbo instelling, jaar 2018/2019 = voorlopige cijfers VSV data transparant*. Retrieved 15-10 from https://cijfers.duo.nl/ibi_apps/WFServlet.ibfs.

Dienst Uitvoering Onderwijs. (2021). *Vsv portal*. DUO. Retrieved 20-01 from https://cijfers.duo.nl/ibi_apps/bip/portal/vsv_portal.

Dunn, W. N., & Miller, D. Y. (2007). A critique of the new public management and the neo-Weberian state: advancing a critical theory of administrative reform. *Public organization review*, 7(4), 345-358.

Eimers, T., Leest, B., Hermanussen, J., van Schoonhoven, R., Aalbers, P., & Ferket, R. (2019). *Evaluatie en monitoring wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht mbo: Tussenrapportage 2019 deel I*.

Eimers, T., Roelofs, M., Jenniskens, T., Hermanussen, J., Ferket, R., & van Schoonhoven, R. (2020). *Evaluatie en monitoring Wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht mbo: Tussenrapportage deel 2*.

Ellis, K. (2011). 'Street-level bureaucracy' revisited: The changing face of frontline discretion in adult social care in England. *Social Policy & Administration*, 45(3), 221-244.

Field, A. (2014). *Discovering Statistics Using IBM SPSS Statistics* (4th ed.). Sage Publications Ltd.

Fleming, C. J. (2020). Prosocial rule breaking at the street level: The roles of leaders, peers, and bureaucracy. *Public Management Review*, 22(8), 1191-1216.

Gons, G., Krol, J., Swiebel, W.-J., & Van Zandwijk, M. (2016). *Kunnen we met studentgegevens het studiesucces voorspellen?* Kennisnet.

- Hansen, H. F. (2005). Choosing evaluation models: a discussion on evaluation design. *Evaluation*, 11(4), 447-462.
- Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs. (2016, 13-06-2016). *Toelatingsrecht voor mbo-studenten*. Retrieved 08-06 from <https://www.jobmbo.nl/toelatingsrecht-mbo-studenten/>.
- Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs. (2017). *Jaarlijkse Klachtenrapportage januari-december 2016*.
- Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs. (2020). *Klachtenrapportage JOBMBO 2019*.
- Kennispunt MBO Onderwijs en Examinering. (2018). *Handreiking: Bindend studieadvies (BSA)*.
- Kennispunt MBO Onderwijs en Examinering. (2020). *Handreiking: Toelatingsrecht in het mbo*
- Kennispunt MBO Onderwijs en Examinering. (2021). *Veelgestelde vragen* Retrieved 19-04 from <https://onderwijsenexaminering.nl/veelgestelde-vragen/#toelating>.
- Klatter, E. (2015). *Professionele identiteit in perspectief: Intensieve relaties voor ijzersterk beroepsonderwijs*. Hogeschool Rotterdam. <https://www.bvekennis.nl/wp-content/uploads/documents/15-0277.pdf>.
- Knutsson, H. (2017). Advocacy Coalition Learning. Biases and heuristics in policy implementation. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 119(1), 163-183.
- Leisink, P., & Steijn, B. (2009). *Gemotiveerd voor de publieke zaak? Public Service Motivation in Nederland*. Bestuurswetenschappen.
- Lipsky, M. (1971). Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform. *Urban affairs quarterly*, 6(4), 391-409.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- MBO Raad. (2016, 07-09-2016). *Ton Heerts neemt afstand van de wet toelatingsrecht*. MBO Raad. Retrieved 08-06 from <https://www.mboraad.nl/nieuws/ton-heerts-neemt-afstand-van-wet-toelatingsrecht>.
- MBO Raad. (2017a, 25-06-2019). *Infographic mbo in Nederland*. Retrieved 26-05 from <https://www.mboraad.nl/infographic-mbo-nederland>.

- MBO Raad. (2017b, 23-06-2017). *Questions & Answers Wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht – deel 2*. MBO Raad. Retrieved 11-05 from https://www.mboraad.nl/sites/default/files/publications/qa_-_wet_vroegtijdige_aanmelddatum_en_toelatingsrecht_-_juni_2017.pdf.
- MBO Raad. (2017c, 12-01-2017). *Questions & Answers Wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht mbo*. Retrieved 04-06 from https://www.mboraad.nl/sites/default/files/publications/memo_ga_wet_vroegtijdige_aanmelddatum_en_toelatingsrecht_120117.pdf.
- MBO Raad. (2018, 15-03-2018). *Volwasseneneducatie*. Retrieved 26-05 from <https://www.mboraad.nl/het-mbo/soorten-onderwijs/volwasseneneducatie>.
- MBO Raad. (2019a, 22-02-2019). *Het mbo*. Retrieved 26-05 from <https://www.mboraad.nl/het-mbo>.
- MBO Raad. (2019b, 25-06-2019). *Middelbaar beroepsonderwijs (mbo)*. Retrieved 26-05 from <https://www.mboraad.nl/het-mbo/soorten-onderwijs/middelbaar-beroepsonderwijs-mbo>.
- MBO Raad. (2019c, 22-02-2019). *Studenten in het mbo*. Retrieved 26-05 from <https://www.mboraad.nl/het-mbo/feiten-en-cijfers/studenten-het-mbo>.
- MBO Raad. (2020a, 02-04-2020). *Toelatingsrecht*. MBO Raad. Retrieved 02-04 from <https://www.mboraad.nl/themas/toelatingsrecht>.
- MBO Raad. (2020b, 08-04-2020). *Voortijdige schoolverlaters*. Retrieved 02-06 from <https://www.mboraad.nl/themas/voortijdige-schoolverlaters>.
- MBO Raad. (2021). *Corona - Veelgestelde vragen - Student en onderwijs*. Retrieved 22-04 from <https://www.mboraad.nl/corona-faq-student-en-onderwijs>.
- Meng, C. M., & Sijbers, E. M. (2014). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2014. Feiten en cijfers. ROA Fact sheets(1)*. <https://core.ac.uk/download/pdf/231402702.pdf>.
- Ministerie van OCW. (2020). *vsv-cijferportal*. Retrieved 30-06 from https://cijfers.duo.nl/ibi_apps/bip/portal/vsv_portal.
- Nieuwsuur. (2014). *Duizenden jongeren geweigerd op ROC*. NOS.
- Onderwijs in Cijfers. (2020). *Instroom in het middelbaar beroepsonderwijs*. Onderwijs in Cijfers. Retrieved 11-12 from [https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/mbo/studenten-mbo/stromen-instroom-mbo#:~:text=De%20meeste%20studenten%20die%20in,leerweg%20\(vmbo%2Dbk\)](https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/mbo/studenten-mbo/stromen-instroom-mbo#:~:text=De%20meeste%20studenten%20die%20in,leerweg%20(vmbo%2Dbk)).

Onderwijs in Cijfers. (2021). *Aantal studenten in het mbo*. Onderwijs in Cijfers. Retrieved 22 februari from [https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/mbo/studenten-mbo/aantallen-studenten-mbo#:~:text=Er%20zitten%20iets%20meer%20dan,deeltijd%20\(dt\)%20te%20volgen.](https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/mbo/studenten-mbo/aantallen-studenten-mbo#:~:text=Er%20zitten%20iets%20meer%20dan,deeltijd%20(dt)%20te%20volgen.)

Onderwijsgeschillen. (2020). *Landelijke Klachtencommissie Onderwijs (LKC) - Procedure*. Ondewijsgeschillen. Retrieved 11-12 from <https://onderwijsgeschillen.nl/commissie/landelijke-klachtencommissie-onderwijs-lkc/procedure>.

Perry, J. L. (1996). Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of public administration research and theory*, 6(1), 5-22.

Premfors, R. (1989). *Policyanalys*. Studentlitteratur.

Raeymaeckers, P. (2007). *Op zoek naar een "menswaardig" bestaan: kwalitatieve studie naar de manier waarop maatschappelijk werkers in drie OCMW's omgaan met de wet op het leefloon*. Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, Universiteit Antwerpen.

Rijksoverheid. (2020). *Financiering beroepsonderwijs en volwassenenonderwijs*. Retrieved 28-05 from <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/financiering-middelbaar-beroepsonderwijs-en-volwasseneneducatie>.

Rutz, S. (2019). Meet u ook weleens met twee maten? *Recht der Werkelijkheid*, 40(1), 83-88.

Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven. (2020). *Over SBB*. Retrieved 26-05 from <https://www.s-bb.nl/over-sbb>.

Timmer, W. (2011). *Het doel wel gesteld: Een praktijkonderzoek naar de toepassing van doelregelgeving*. Erasmus Universiteit.

Turkenburg, M. (2014). *Kansen voor vakmanschap in het mbo: een verkenning*. Sociaal en Cultureel Planbureau. <https://www.beteronderwijsnederland.nl/wp-content/uploads/2014/01/Kansen%20voor%20vakmanschap%20in%20het%20mbo.pdf>.

Van der Spek, W., & Böcker, A. (2019). Detentie van asielzoekers. Een kwestie van gevoel? *Recht der Werkelijkheid*, 40(1), 7-27.

Van Engen, N., & Christoffels, I. (2017). Wat zijn de kenmerken van de mbo-populatie en presteren deze studenten beter wanneer de onderwijsaanpak wordt afgestemd op die kenmerken? Retrieved 26-05-2020, from <https://www.nro.nl/wp-content/uploads/2017/12/255-antwoord-kenmerken-mbo-leerlingen.pdf>.

- Van Tilburg, M. H. (2016, 08-06-2016). *Wetsvoorstel aanmelddatum en toelatingsrecht beroepsonderwijs* MBO Raad. https://www.mboraad.nl/sites/default/files/documents/brief_vaste_kamercommissie_-_wetsvoorstel_aanmelddatum_en_toelatingsrecht_beroepsonderwijs.pdf.
- Van Wijk, B., Van den Dungen, S., Westerhuis, A., & Brouwer, P. (2013). *Kansrijk toelatingsbeleid. Deel 1: De kaders benutten*. ECBO. <https://ecbo.nl/wp-content/uploads/sites/3/2013-03-Kansrijk-toelatingsbeleid-2.pdf>.
- Van Zijl, J., & Van Straalen, M. (2016). *Brief van de MBO Raad, VNO-NCW en MKB Nederland over toelatingsrecht* <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-733870>.
- Vedung, E. (2010). Four waves of evaluation diffusion. *Evaluation*, 16(3), 263-277.
- Vedung, E. (2017). *Public policy and program evaluation*. Routledge.
- Vink, R., Oosterling, M., Vermeulen, M., & Eimers, T. K., Rita. (2010). *Doelmatigheid van het middelbaar beroepsonderwijs*. IVA.
- VO raad, & MBO Raad. (2014). Bestuurlijke Werkagenda VO-raad - MBO Raad. Retrieved 08-06-2020, from <https://www.vo-raad.nl/system/downloads/attachments/000/000/200/original/Bestuurlijke-Werkagenda-vo-mbo.pdf?1476905058>.
- Wagenaar, H. (2004). "Knowing" the rules: administrative work as practice. *Public Administration Review*, 64(6), 643-656.
- Weber, M. (1972). *Gezag en bureaucratie* (A. Braam, Ed.). Universitaire Pers Rotterdam.
- Winter, H. B. (2014). Evaluatie van overheidsbeleid. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (Eds.), *Overheidsbeleid* (pp. 151-167). Kluwer.

Bijlagen

Bijlage 1: Semi-gestructureerde vragenlijsten

Bijlage 1A: Gespreksleidraad intake en studiekeuzeadviezen (voor intakers)

De vragen zijn gestructureerd in vier blokken:

1. Blok 1: Hoe zag de intake voor het studiejaar 2020/2021 er in de praktijk uit
2. Blok 2: Hoe ziet het afgeven van een advies om niet te starten met de opleiding er in de praktijk uit
3. Blok 3: Verschillen in de praktijk met het (de)centrale beleid en de wet
4. Blok 4: De effecten van het toelatingsrecht
 - a) Wordt het toelatingsrecht gebruikt door studenten bij een negatief studiekeuzeadvies
 - b) Effecten op de kenmerken van de studentenpopulatie
 - c) Effecten op de discretionaire bevoegdheden van de intakers

Blok 1: Hoe zag de intake voor het studiejaar 2020/2021 er in de praktijk uit?

1. Welke activiteiten hanteerde u bij de intake?
 - a) Waren deze activiteiten individueel of in groepsverband
 - b) Gebruikte u toetsen of testen bij de intake?
 - I. Zo ja, leken studenten deze toetsen of testen te interpreteren als toelatingstest/reden voor afwijzing?
 - c) Was de intake vrijwillig of verplicht voor iedere student, of verschilde dit per student?
 - I. Indien verschil per student: op basis waarvan werd dit onderscheid gemaakt?

2. In welke periode had u de intakes met studenten?
 - a) Ziet u verschillen tussen de intakes die vroeger of later in deze periode waren?
3. Verschilde de vormgeving van de intake per student? (denk aan functionaris (docent/studentadministratie) die de intake deed, focus van de intake, wat werd er besproken)
 - a) Zo ja, op basis waarvan wordt dit onderscheid gemaakt?
4. Welke rol speelden de ouders bij de intake van een student?
5. Wat ging er in de intake voor studenten dit jaar anders dan gepland door het Coronavirus?

Blok 2: Hoe zag het afgeven van een advies om niet te starten met de opleiding voor het studiejaar 2020/2021 er in de praktijk uit?

6. Op welke manier vult u het geven van een studiekeuzeadvies in?
 - a) Geeft u studiekeuzeadviezen in de zin van (het sluitstuk op) de beroepsoriëntatie als een student nog twijfelt over de studiekeuze?
 - b) Geeft u studiekeuzeadviezen in de zin van het adviseren van een student dat hij of zij beter een andere, passendere opleiding kan gaan doen?
7. Wanneer gaf u aan een student het advies om niet met de opleiding te starten?
 - a) Gebruikte u bepaalde criteria op basis waarvan u mogelijk een student adviseerde om niet met de opleiding te starten?
 - I. Zo ja, welke?
8. Hoe gaf u het advies aan een student om niet met de opleiding te starten?
 - a) Tijdens de intake of op een ander moment?
 - b) Werd dit schriftelijk of mondeling gegeven?
 - c) Op welke manier legde u aan aspirant-studenten uit dat zij misschien niet bij de opleiding passen?

9. Was er een bepaalde overlap te zien in kenmerken en achtergronden van studenten die u adviseerde om met een andere opleiding te beginnen? (Open vraag, als er niet in is gegaan op de volgende onderdelen doorvragen op:)

- a) Studenten die zich niet op tijd hadden aangemeld kregen eerder het advies om met een andere, passendere opleiding te beginnen
- b) Studenten die niet hadden voldaan aan alle (verplichte) intakeactiviteiten kregen eerder het advies om met een andere, passendere opleiding te beginnen
- c) Studenten met een ondersteuningsbehoefte kregen eerder het advies om met een andere, passendere opleiding te beginnen
- d) Studenten met een hogere leeftijd kregen eerder het advies om met een andere, passendere opleiding te beginnen
- e) Studenten met een langere reisafstand kregen eerder het advies om met een andere, passendere opleiding te beginnen
- f) Studenten met een bepaalde vooropleiding of instroomsituatie kregen eerder het advies om met een andere, passendere opleiding te beginnen

g) Andere kenmerken (aanvulling)

10. Ondernam u nog vervolgacties wanneer u een student adviseerde om met een andere, passendere opleiding te beginnen? (Open vraag, als er niet in is gegaan op de volgende onderdelen doorvragen op:)

- a) Verwees u studenten naar een centrale dienst binnen de instelling om een andere, passendere opleiding te begeleiden?
- b) Was het uw inzet om de student te begeleiden naar een andere, passendere opleiding binnen uw instelling?

11. Welke rol speelden de ouders van een student als u het advies gaf aan de student om een andere, passendere opleiding te zoeken?

Blok 3: Verschillen in de praktijk met het (de)centrale beleid en de wet

12. Handelde u in de praktijk soms anders bij het toelaten van studenten dan het beleid op uw instelling voorschreef? (indien nog niet benoemd, doorvragen op volgende opties:)

- a) Het vooropstellen van de adviesverantwoordelijkheid om een student naar een passende opleiding te begeleiden boven de vastgelegde procedures
- b) het 'sturend' brengen van een negatief studiekeuzeadvies
- c) het gebruik van eventuele test- of toetsresultaten bij het 'sturend' brengen van een negatief studiekeuzeadvies
- d) Andere mogelijke verschillen (aanvulling)

13. Indien verschil:

- a) Waarom ontstond dit verschil? (indien nog niet benoemd, doorvragen op volgende opties:)
 - I. Het idee dat de student hiermee geholpen wordt omdat hij/zij beter op een andere opleiding past
 - II. Eventuele 'ongewenste' effecten van de wet opvangen
 - III. Het beleid is veranderd sinds de invoering van de wet en de praktijk zoals deze was vóór invoering van de wet VATmbo wordt nog steeds toegepast
 - IV. Andere mogelijke verschillen (aanvulling)

Blok 4: De effecten van het toelatingsrecht

14. Wordt het toelatingsrecht gebruikt door studenten bij een negatief studiekeuzeadvies?

- a) Hoeveel studenten hebben dit jaar bij u (persoonlijk) naar schatting de intake gedaan?
- b) Hoeveel van deze studenten gaf u het advies om niet met de opleiding te starten omdat u inschatte dat het type opleiding niet paste?
- c) Hoeveel van deze studenten gaf u het advies om met een vergelijkbare opleiding te starten op een lager niveau?
- d) Hoeveel van de studenten die u adviseerde om een ander type opleiding te gaan doen of een vergelijkbare opleiding op een lager niveau zijn alsnog gestart met de opleiding?

- I. Hoeveel van deze studenten deden hierbij actief een beroep op hun toelatingsrecht?

e) Als er weinig of geen studenten alsnog zijn gestart: Waarom maken studenten hier weinig of geen gebruik van? (mogelijke opties)

- I. Lijken studenten op de hoogte te zijn van hun toelatingsrecht?
- II. Lijken de studenten het eens te zijn met het negatieve studiekeuzeadvies in de zin dat zij denken dat een andere opleiding beter bij hen past?
- III. Lijken studenten te denken dat zij zijn afgewezen voor de opleiding en daarom niet mogen starten?

IV. Andere mogelijke redenen (aanvulling)

- f) Hoe groot is het deel van de studenten dat naar schatting op de hoogte is van het toelatingsrecht?

15. Effecten van het toelatingsrecht op de kenmerken van de studentenpopulatie

- a) Welke veranderingen zijn er opgetreden in de studentenpopulatie in de zin van het aantal studenten met bepaalde kenmerken en achtergronden sinds de invoering van het toelatingsrecht? (Open vraag, als er niet in is gegaan op de volgende onderdelen doorvragen op:)
 - I. Lijken er door de invoering van het toelatingsrecht meer studenten toegelaten te worden die minder gemotiveerd zijn?
 - II. Lijken er door de invoering van het toelatingsrecht meer studenten toegelaten te zijn die minder geschikt lijken voor de opleiding?
 - III. Lijken er meer studenten met een ondersteuningsbehoefte toegelaten te zijn door het toelatingsrecht?
 - IV. Lijken er meer studenten toegelaten te zijn die niet meer kwalificatieplichtig zijn?
 - V. Lijken er meer oudere studenten toegelaten te zijn door het toelatingsrecht?

VI. Lijken er meer studenten met een grotere reisafstand toegelaten te zijn door het toelatingsrecht?

VII. Is er een verschil in het aantal toegelaten studenten met een bepaalde vooropleiding of instroomsituatie (o.a. werk) door het toelatingsrecht?

VIII. **Andere effecten (aanvulling)**

b) **In geval van een benoemde verandering:** Waar komt het door dat deze veranderingen zijn opgetreden in de studentenpopulatie?

16. Effecten van het toelatingsrecht op de discretionaire bevoegdheden van intakers

a) In hoeverre ervaren u en andere intakers ruimte om uw eigen oordeel te gebruiken om de student naar de best passende opleiding te begeleiden?

b) Hebben u en andere intakers het idee dat deze ruimte kleiner is geworden door de invoering van de wet VATmbo?

c) Hebben u en andere intakers het idee dat de druk op u groter is geworden door invoering van de wet VATmbo?

➔ Sectorale controlevraag: is het bij andere sectoren anders ingericht/grote verschillen?

Bijlage 1B: Gespreksleidraad BSA & verklaringen uitstroom (voor slb'ers)

De vragen zijn gestructureerd in vier blokken:

1. Blok 1: Hoe zag de praktijk rondom van het afgeven van een BSA er in het studiejaar 2019/2020 uit
2. Blok 2: Verschillen in de praktijk met het (de)centrale beleid en de wet
3. Blok 3: Effecten van het BSA op de discretionaire bevoegdheden van de slb'ers
4. Blok 4: Studentenkenmerken en -achtergronden bij negatieve BSA's en uitval

Blok 1: Hoe zag de praktijk van het afgeven van een BSA er in het studiejaar 2019/2020 uit?

1. Hoe gaf u de studievoortgangsgesprekken vorm?
 - a) Wie voerde in de regel de studievoortgangsgesprekken, of verschilde dit per student?
 - I. Zo ja, waarom en op basis waarvan maakt u dit onderscheid?
 - b) Hoeveel studievoortgangsgesprekken had u (/afh. vorige vraag) met een student?
 - c) Wanneer vonden de studievoortgangsgesprekken plaats met een student?
2. Wanneer gaf u(w team) een waarschuwing dat er een negatief BSA kan komen?
 - a) Wie gaf deze waarschuwing aan de student?
 - b) Wanneer in het studiejaar gaf u (/afh. vorige vraag) deze waarschuwing?
 - c) Op welke manier gaf u (/afh. vorige vraag) deze waarschuwing?
 - d) Op basis waarvan gaf u (/afh. vorige vraag) een waarschuwing? (denk aan aanwezigheid, resultaten, stage en gedrag)
 - I. Welk criterium is het vaakst doorslaggevend voor een waarschuwing?
3. Wat gebeurde er wanneer u(w team) een waarschuwing gaf?
 - a) Hoe maakte u(w team) verbeterafspraken met de student na de schriftelijke waarschuwing?

- b) Welke termijn hanteerde u(w team) voor de studenten om de verbeterafspraken na te komen?
 - I. Verschilde deze termijn per student?
 - c) Hoe beoordeelde u(w team) of een student zich voldoende had verbeterd na de schriftelijke waarschuwing?
 - I. Bij welk type verbeterafspraken (bv gedrag, aanwezigheid, resultaten) werden deze afspraken het vaakst en het minst vaak nagekomen?
4. Wanneer gaf u een negatief BSA?
- a) Wie gaf het negatieve BSA aan de student?
 - b) Wanneer in het studiejaar gaf u (/afh. vorige vraag) doorgaans een negatief BSA?
 - c) Op basis waarvan gaf u (/afh. vorige vraag) uiteindelijk een negatief BSA? (denk aan resultaten, aanwezigheid, motivatie, stage)
 - I. Welk criterium was met name doorslaggevend voor het afgeven van een negatief BSA?
5. Op welke manier vulde u(w team) de nazorgplicht in om een student met een negatief BSA naar een andere, passendere opleiding te begeleiden? (Open vraag, als er niet in is gegaan op de volgende onderdelen doorvragen op:)
- a) Verwees u(w team) studenten naar een centrale dienst binnen de instelling om een andere, passendere opleiding te begeleiden?
 - b) Was het de inzet om de student te begeleiden naar een andere, passendere opleiding binnen uw instelling?
6. Wat ging er bij het afgeven van BSA's aan studenten dit jaar anders dan gepland door het Coronavirus?

Blok 2: Verschillen in de praktijk met het (de)centrale beleid en de wet

- 7. Handelde u(w team) in de praktijk soms anders bij het afgeven van een BSA aan studenten dan het beleid op uw instelling voorschreef? (indien nog niet benoemd, doorvragen op volgende opties:)

- a) Het vooropstellen van de adviesverantwoordelijkheid om een student naar een passende opleiding te begeleiden boven de vastgelegde procedures op een zodanig sturende manier dat studenten het idee hebben verwijderd te worden
- b) Verandering in de procedures (BSA buiten wettelijke termijn, zonder schriftelijke waarschuwing of studievoortgangsgesprek, mondeling afgegeven BSA, niet met redenen omkleed, zonder verwijzing naar afspraken uit de OOK, het niet toepassen van de verbetertermijn of verbeterafspraken)
- c) Het afgeven van een BSA op basis van een enkele achterstand of aanwezigheid

d) **Andere mogelijke verschillen (aanvulling)**

8. Indien verschil:

- a) Waarom ontstond dit verschil? **(indien nog niet benoemd, doorvragen op volgende opties:)**
 - I. Het idee dat de student hiermee geholpen wordt omdat hij/zij beter op een andere opleiding past
 - II. Eventuele 'ongewenste' effecten van de wet opvangen
 - III. De praktijk zoals deze was voor invoering van de wet VATmbo wordt nog altijd toegepast

IV. Andere mogelijke redenen (aanvulling)

Blok 3: Effecten van het BSA op de discretionaire bevoegdheden van de slb'ers

- 5. In hoeverre ervaren u en andere slb'ers ruimte om hun eigen oordeel te gebruiken om de student zo goed mogelijk te begeleiden?
- 6. Hebben u en andere slb'ers het idee dat deze ruimte kleiner is geworden door de invoering van de wet VATmbo?
- 7. Hebben u en andere slb'ers het idee dat de druk op u groter is geworden door invoering van de wet VATmbo?

Blok 4: Studentkenmerken en -achtergronden bij negatieve BSA's en uitval

8. Voor hoeveel studenten maakte u(w team) in het studiejaar 2019/2020 de beslissingen over het afgeven van een BSA?
9. Hoeveel van deze studenten gaf u(w team) vorig studiejaar naar schatting een negatief BSA?
10. Hoeveel van deze studenten gaf u(w team) vorig studiejaar naar schatting het advies om de opleiding op een lager niveau voort te zetten?
11. Hoeveel van deze studenten liet u(w team) vorig studiejaar naar schatting doubleren?
12. Hoeveel studenten vielen vorig studiejaar naar schatting uit voordat u(w team) een BSA heeft gegeven?
13. Hoeveel studenten vielen vorig studiejaar naar schatting alsnog uit nadat u(w team) een positief BSA heeft gegeven?
14. Hebt u het idee dat de studenten die vorig studiejaar een negatief BSA hebben gekregen ook (op enig moment) uitgevallen waren wanneer er geen negatief BSA was gegeven?
15. Hebt u het idee dat er, sinds de invoering van de wet VATmbo, er in totaal meer of minder studenten zijn uitgevallen van de opleiding (door het BSA of andere uitval)?
 - a) Hoe lijken studenten die uitvielen van de opleiding door een BSA zich te onderscheiden van studenten die uitvielen zonder een negatief BSA?
16. Hadden de studenten die een negatief BSA hebben gehad de volgende kenmerken of achtergronden (kwantificeer: geen (studenten met dit kenmerk kregen een negatief BSA) / enkele / de helft / meeste / alle):
 - a) Studenten met een ondersteuningsbehoefte
 - I. Studenten met een fysieke ondersteuningsbehoefte
 - II. Studenten met een psychische ondersteuningsbehoefte
 - b) Studenten die al een startkwalificatie hebben
 - c) Studenten onder de 18 of boven de 18
 - d) Studenten met een hoge leeftijd

- e) Geslacht van de studenten
- f) Studenten met een langere reisafstand
- g) Studenten met een bepaalde vooropleiding of instroomsituatie
- h) Studenten die niet in Nederland geboren zijn
- i) Studenten uit gezinnen met een lagere sociaal-economische klasse
- j) Studenten uit eenoudergezinnen of zelfstandig wonend
- k) Andere kenmerken of achtergronden (aanvulling)

17. Hebt u het idee dat de studenten die afgelopen studiejaar een negatief BSA hebben gekregen het eens waren met deze beslissing?

18. Welke rol spelen de ouders wanneer een student een negatief BSA heeft gekregen?

Bijlage 2: Overzicht respondenten

Bijlage 2A: Beleidsdocumenten

Instelling A:

Centraal

- A1t
- A1b
- A2b
- A1s

Decentraal

- AZ1t
- AZ2b1
- AZ2b2

Instelling B:

Centraal

- B1t
- B1b
- B1s

Decentraal

- BA1b1
- BT1b1
- BT1b2

Instelling C

Centraal

- C1t
- C1b
- C1s

Instelling D:

Centraal

- D1t
- D1b
- D1s

Instelling E:

Centraal

- E1t
- E1b

Decentraal

- EA1b1

Bijlage 2B: Respondenten interviews

Respondent 1: Intake economie, niveau 2-4

Respondent 2: Intake zorg, niveau 4 & ¾

Respondent 3: Intake economie, niveau 2

Respondent 4: Intake economie, niveau 2

Respondent 5: Intake instellingsbreed, niveau 1-4

Respondent 6: Intake techniek, niveau 2-4

Respondent 7: Intake economie, niveau 2-4

Respondent 8: Slb economie, niveau 4

Respondent 9: Slb zorg, niveau 4 en 3/4

Respondent 10: Slb zorg, niveau 3 en 4

Respondent 11: Slb zorg, niveau 4

Respondent 12: Slb techniek niveau 1-4

Respondent 13: Slb economie, niveau 2

Respondent 14: Slb economie niveau 2

Respondent 15: Slb techniek niveau 2

Respondent 16: Slb zorg niveau 4

Respondent 17: Slb economie niveau 2-4

Bijlage 3: Assumpties en toetsen vsv

Bijlage 3A: Assumpties ANOVA

Om een ANOVA uit te kunnen voeren moet aan de assumpties van normaliteit en homogeniteit van de variantie zijn voldaan. Zowel de Shapiro-Wilk test voor normaliteit als de Levene's test voor homogeniteit in de variantie moeten niet-significant zijn om een ANOVA uit te mogen voeren (Field, 2014, pp. 184-185; 194-195). De data van DUO is verdeeld in verschillende groepen. De cases zijn op zichzelf staande groepen waar studenten in zitten die bepaalde overeenkomstige kenmerken hebben. Zo zijn er onderverdelingen gemaakt in onderwijssoort (BOL niveau 1 tot en met 4 en BBL niveau 1 tot en met 4), geslacht, jaar van uitstroom en leeftijd. Dit betekent dat sommige groepen een veel grotere hoeveelheid deelnemers in het algemeen en vsv'ers hebben dan andere groepen: de case 'mannen in BOL niveau 1 in het jaar 2017/2018, die 20 jaar oud waren en die in het vijfde jaar van hun studie zaten' heeft maar één deelnemer die aan deze condities voldeed, en deze ene student was ook een vsv'er. De case met 'vrouwen op BOL niveau 4 in het jaar 2018/2019, die 18 jaar oud waren en in het tweede jaar van hun studie zaten' vertegenwoordigt daarentegen 18295 deelnemers waarvan er 480 werden aangemerkt als vsv'ers (Dienst Uitvoering Onderwijs, 2021). De cases gaan zodanig geclusterd worden in de analyse zodat de cases met bepaalde kenmerken als geslacht, opleidingsniveau en leerweg samen worden genomen. De verschillen in het totaal aantal vsv'ers en de verschillen in het aantal vsv'ers in verschillende groepen worden daarvoor geanalyseerd door de jaren heen. Daarom wordt met de assumpties getest of het aantal vsv'ers normaal verdeeld en homogeen is in de variantie. Uit Levene's test blijkt dat de variantie homogeen is in het aantal vsv'ers, bij $F(2, 1336) = 1.509$, $p = .222$. Op basis van Levene's test blijkt dus dat er aan de assumptie van homogeniteit in de variantie is voldaan.

Voor de Shapiro-Wilk test rondom normaliteit wordt gekeken of het aantal vsv'ers, opgesplitst naar de drie verschillende schooljaren, normaal verdeeld is. Uit de Shapiro-Wilk test blijkt dat, in alle drie de schooljaren, het aantal vsv'ers niet normaal verdeeld is. Voor schooljaar 2016/2017 resulteerde de test in $W(451) = .514$, $p = .000$, schooljaar 2017/2018 kreeg als uitslag $W(445) = .505$, $p = .000$ en voor schooljaar 2018/2019 betrof de uitslag $W(443) = .525$, $p = .000$. Dit betekent dat de assumptie van normaliteit wordt geschonden, en een ANOVA niet uitgevoerd kan worden op deze data. Er zal dus gebruik worden gemaakt van een Kruskal-Wallis test om de verschillen in het aantal vsv'ers over verschillende jaren te toetsen.

Bijlage 3B: Significante verschillen VSV

Uit de Kruskal-Wallis test blijkt dat het totaal aantal vsv'ers door de jaren heen niet significant is veranderd, bij $H(2) = 2.750$, $p = .253$. Dit betekent dat, hoewel het aantal vsv'ers en het percentage vsv'ers door de jaren heen is toegenomen, deze stijging niet significant is. Wanneer de data wordt geclusterd naar opleidingsniveau, kan worden onderzocht of er wel een significant verschil is in het aantal vsv'ers over de jaren heen in de subgroepen van niveau 1, 2, 3 en 4. Uit deze test blijkt dat er in alle vier de opleidingsniveaus geen significante verschillen zijn in het aantal vsv'ers over de jaren heen. Bij niveau 1 was dit bij $H(2) = .129$, $p = .937$, bij niveau 2 $H(2) = .779$, $p = .677$, bij niveau 3 $H(2) = 1.859$, $p = .395$ en bij niveau 4 $H(2) = .545$, $p = .761$. Een clustering op basis van leerweg laat eenzelfde beeld zien. Zowel in de groep BOL- als in de groep BBL-studenten zijn er geen significante verschillen gevonden in het aantal vsv'ers over de tijd heen. De Kruskal-Wallis test rapporteert voor de groep BOL'ers $H(2) = .850$, $p = .654$ en voor de groep BBL'ers $H(2) = 3.235$, $p = .198$. Wanneer de data in twee groepen wordt verdeeld op basis van geslacht, is te zien dat zowel voor de groep mannen als vrouwen er ook geen significante verschillen zijn in vsv door de jaren heen. Bij de mannen was dit bij $H(2) = 3.003$, $p = .223$, bij de vrouwen bij $H(2) = .476$, $p = .788$.

Bijlage 4: Technische toelichting z-test voor proporties en klachten

De gedetailleerde formule voor een z-test voor proporties is als volgt:

$$Z = \frac{(\hat{p}_1 - \hat{p}_2) - 0}{\sqrt{\hat{p}(1 - \hat{p}) \left(\frac{1}{n_1} + \frac{1}{n_2} \right)}}$$

Eerst wordt er gekeken naar het verschil in proporties van de samples. Dit verschil is $p_1 - p_2$. Wanneer bijvoorbeeld het verschil tussen het aantal weigeringen tussen het jaar 2016 en 2017 wordt genomen, is p_1 het percentage klachten over weigeringen, ofwel 0,031. Voor 2017 is p_2 0,017. Het verschil in de proporties is dan ook $0,031 - 0,017$, dus 0,014. De '0' in deze formule staat voor het verwachte verschil. De nulhypothese is in dit geval dat er geen verschil zit in het percentage klachten in 2016 en 2017, waardoor dit getal '0' is. De standaardfout is afhankelijk van de populatieproportie. De geschatte populatieproportie (\hat{p}) wordt als volgt berekend:

$$\hat{p} = \frac{p_1 \cdot n_1 + p_2 \cdot n_2}{n_1 + n_2}$$

Zoals hiervoor gesteld is p_1 het percentage klachten over weigeringen, ofwel 0,031. De n_1 is in dit geval het aantal klagers rondom weigeringen in 2016: 147. Voor 2017 is p_2 dus 0,017 en n_2 80. Wanneer deze formule wordt toegepast, blijkt \hat{p} 0,026. Vervolgens dient de standaardfout berekend te worden. De berekening van de standaardfout is de formule van de z-test dat onder de streep staat. Nu \hat{p} bekend is, kan deze worden berekend en blijkt in dit geval 0,022. Wanneer het verschil tussen de proporties, de '0' van de nulhypothese en de standaardfout worden ingevuld, blijkt de Z-score 0,63. Bij een Z-score van 0,63 hoort een 'kleine proportie' van 0,26 (Field, 2014, pp. 887-892). Om een significant verschil te zijn, dient deze proportie kleiner te zijn dan 0,025, omdat de alpha van 0,05 door tweeën wordt gedeeld bij een tweezijdige toets. Omdat 0,26 groter is dan 0,025, wordt de nulhypothese aangenomen en blijkt er geen significant verschil tussen het aantal klachten rondom weigeringen tussen 2016 en 2017.

Bijlage 5: Doelbereikingsevaluatie - indicatoren en antwoorden interviews

Bijlage 5A: Kennis en gebruik toelatingsrecht

Respondent	Indicator 1: Hoeveel studenten zijn alsnog gestart bij een negatief studiekeuzeadvies en hoeveel van hen deden actief beroep op hun toelatingsrecht?	Indicator 2: (Indien weinig/geen bij indicator 1) Waarom maken studenten weinig/geen gebruik van hun toelatingsrecht?	Indicator 3: Hoe groot is het deel van de studenten dat naar schatting op de hoogte is van het toelatingsrecht?
1: Intake economie, niveau 2-4	Ongeveer twee procent van de studenten kreeg bij de intake het advies om niet te starten. De helft daarvan is alsnog gestart. Deze studenten deden geen actief beroep op hun toelatingsrecht, maar stelden: "ik wil dit gewoon doen". Respondent heeft geen idee hoeveel studenten bij respondent persoonlijk de intake doen, bovendien doet respondent de specialistische intakes.	Niet beantwoordt.	Respondent heeft het idee dat ze daar helemaal nooit van gehoord hebben. Toeleverende scholen en de instelling zeggen dat ze zich voor 1 april moeten aanmelden zodat ze recht van plaatsing hebben en de opleiding anders wellicht vol zit. Maar studenten lijken niet het idee te hebben dat ze dat recht hebben en afgezien van een enkele student maken ze er geen gebruik van.

	Gebruik: De helft van twee procent, dus een enkeling. Geen actief beroep, maar opleiding handelt wel als zodanig.		Kennis: Geen.
2: Intake zorg, niveau 4 & ¾	Van de 100 intakes die respondent heeft gedaan, hebben ongeveer 8 aspirant-studenten te horen gekregen dat ze beter iets anders kunnen gaan doen, waarvan er uiteindelijk 5 alsnog zijn gestart en deden allen actief een beroep deden op hun toelatingsrecht. Dit waren allemaal studenten die geadviseerd werden om een BBL-traject te gaan doen, vanwege hun leeftijd van rond de 30 jaar. Het leeftijdsverschil met de andere studenten is dan erg groot.	Niet beantwoordt.	Heel weinig studenten zijn op de hoogte. De meesten die van niveau 2 komen en wat ouder zijn kennen het wel (de 25- en 30-jarigen). Diegenen die het kennen, doen er actief beroep op.
	Gebruik: Ja, 8 studenten van de 100 negatief plaatsingsadvies, 5 alsnog gestart.		Kennis: Weinig, erg leeftijdsgebonden.
3: Intake economie, niveau 2	Respondent adviseerde twee van de 25 studenten om iets anders te gaan doen. Beiden zijn uiteindelijk niet gestart met deze opleiding.	De een ging naar een volwassenengroep, waar de ander naartoe ging is onbekend. Beiden waren het eens dat er een betere en leukere keuze was. Deze studenten hadden zich bij de eerste de beste opleiding	Respondent weet niet of studenten op de hoogte zijn. Ze zijn gewoon welkom en dat wordt gecommuniceerd door de intaker.

aangemeld, en zouden ergens anders beter op hun plek zijn. Tijdens de intake heeft de intaker geholpen om te oriënteren op een fijnere plek: bijvoorbeeld dezelfde opleiding met leeftijdsgenoten, of een andere locatie van de opleiding in de eigen woonplaats.

Gebruik: Nee, twee van de 25 studenten kreeg een negatief studiekeuzeadvies.

Kennis: Onbekend. Studenten waren het eens met het advies.

Kennis: Onbekend.

4: Intake
economie,
niveau 2

Respondent adviseerde één van de 80 aspirant-studenten om iets anders te gaan doen, omdat deze student het jaar ervoor was uitgeschreven van deze opleiding. Dit was een incident waarbij de controlerende commissie stelde dat er opnieuw aangenomen moest worden, terwijl de opleiding het idee had dat het BSA goed was afgegeven en student daarom niet opnieuw mocht starten. Verder wordt het advies om niet te starten eigenlijk niet gegeven, alleen als studenten twijfelen of erg ongemotiveerd zijn wordt een studiekeuzetest aangeraden.

Er worden eigenlijk nooit negatieve plaatsingsadviezen gegeven, waardoor er geen gebruik wordt gemaakt van het toelatingsrecht.

Over het algemeen zijn studenten op de hoogte, een groot deel volgens respondent.

	Gebruik: Nee, maar niet nodig. Één van de 80 studenten kreeg een negatief plaatsingsadvies.	Gebruik: Nee, maar niet nodig.	Kennis: Een groot deel.
5: Intake instellingsbreed, niveau 1-4	Respondent doet zelf ongeveer 150 à 200 gesprekken. De precieze cijfers rondom 'afwijzingen' zijn niet boven tafel te halen. 'Afwijzen' komt immers alleen in het systeem wanneer studenten hun diploma niet hebben behaald. 'Afmelden intake' kan veel redenen hebben: een student kan niet op komen dagen, zelf een andere keuze maken, in het gesprek wordt overeengekomen om niet te starten, etc. Afwijzingsbrieven worden alleen gestuurd wanneer deze nadrukkelijk is: wie op basis van het gesprek worden afgemeld om wat voor reden dan ook is niet te traceren. Als een intaker zegt 'je bent een rotjong en ik wijs je af', maar in het formulier zegt dat een student zich afmeldt, kun je dat niet terughalen. Ook als een student in gesprek met een intaker besluit niet te starten, maar toch besluit wel te willen starten op enig moment, dan komt er ook een formele	Niet beantwoordt.	Er wordt duidelijk gezegd dat een student een negatief plaatsingsadvies naarst zich neer mag leggen als de student dat wilt. Het is daardoor onduidelijk of studenten vanuit zichzelf het toelatingsrecht gebruiken bij de loopbaanadviseurs of omdat ze alsnog starten met de opleiding van de eerste keus omdat de adviseurs aangeven dat dit mag.

afwijzingsbrief waartegen bezwaar kan worden aangetekend. In de beleving van de respondent krijgen ongeveer 20 studenten per jaar (in het algemeen) zo'n brief. In kalenderjaar 2019 zijn er minimaal 3141 intakegesprekken gevoerd bij minstens 151 personen, waarbij alleen zicht is op het laatste gesprek en alleen de studenten geteld zijn die uiteindelijk geplaatst zijn. In totaal zijn er jaarlijks zo'n 5000 aanmeldingen volgens respondent.

Er zijn geen beschikbare cijfers over hoeveel studenten alsnog zijn gestart, en hoeveel studenten een negatief studiekeuzeadvies hebben gekregen. Wanneer een negatief plaatsingsadvies wordt gegeven wordt er altijd duidelijk bij gezegd dat het altijd de keuze van de student is om te starten met de opleiding, maar dat de loopbaanadviseur denkt dat het misschien niet de juiste keuze is. Ook wordt verteld dat ze dan 9 maanden hebben om zich te bewijzen, totdat het BSA komt.

	Gebruik: Onbekend, ongeveer 20 studenten kregen een formele afwijzingsbrief van de 5000 aanmeldingen. Het aantal dat informeel tot een andere keus komt is onbekend.	Gebruik: Onbekend.	Kennis: Onbekend.
6: Intake techniek, niveau 2-4	Van de 100 studenten met wie respondent de intake deed hebben 4 of 5 studenten te horen gekregen dat zij beter iets anders konden gaan doen. Deze studenten is respondent niet meer tegen gekomen in de opleiding. Geen van hen deed actief beroep op het toelatingsrecht	Volgens respondent maken studenten geen gebruik van het toelatingsrecht omdat zij niet op de hoogte zijn. Bovendien zijn ze volgens respondent in zekere zin afgewezen voor deze opleiding, niet voor een opleiding op de instelling.	Volgens respondent zijn studenten niet op de hoogte.
	Gebruik: Geen, 4 of 5 van de 100 studenten kreeg een negatief studiekeuzeadvies.	Kennis en gebruik: Geen.	Kennis: Geen.
7: Intake economie, niveau 2-4	Bij de respondent doen ongeveer 50 à 55 studenten de intake, meestal ook de studenten Passend Onderwijs. Daarvan krijgen ongeveer 5 studenten te horen dat zij beter een andere opleiding kunnen gaan doen, en iets minder dan 5 dat zij beter de opleiding op een lager niveau kunnen gaan doen. Overigens zitten hier ook	Studenten zijn niet goed op de hoogte van het toelatingsrecht.	Respondent denkt dat studenten niet goed op de hoogte zijn, er wordt ook weinig gebruik van gemaakt. Respondent zegt er ook altijd bij dat ze niet mogen weigeren; als de student wil starten dan mag dat. Sommige studenten zijn daar verbaasd over. Respondent laat soms ook studenten toe die geen vooropleiding hebben,

studenten bij die formeel geen toelatingsrecht hebben, zoals studenten vanuit het praktijkonderwijs en studenten die zich na 1 april aanmelden (in of na de zomervakantie). Deze studenten worden niet geweigerd maar krijgen een negatief plaatsingsadvies. Meestal volgen de studenten het advies op.

Gebruik: Van de 50/55 studenten die de (meestal Passend Onderwijs) intake doen, krijgen 10 studenten een negatief studiekeuzeadvies. Hieronder vallen ook studenten die formeel geen toelatingsrecht hebben. Meestal wordt er geen gebruik gemaakt van het toelatingsrecht.

Kennis en gebruik: Weinig, studenten zijn niet goed op de hoogte.

dan ondertekenen ze een extra document. Ze hebben soms vraagtekens en soms blijkt dan dat ze niets uitvoeren: problemen, verkeerde vrienden, ondergedoken geweest. Soms wil je kansen geven maar dat lukt niet. Dan kunnen ze in sommige gevallen beter gaan werken of zich volgend jaar weer aanmelden, maar dat is een advies.

Kennis: Weinig tot geen.

Bijlage 5B: Versterken positie alle studenten - kansengelijkheid

Toelatingsrecht

Respondent **Indicator 1: Was er een bepaalde overlap te zien in kenmerken en achtergronden van studenten die u adviseerde om met een andere opleiding te beginnen?**

Indicator 2: Welke veranderingen zijn er opgetreden in de studentenpopulatie in de zin van het aantal studenten met bepaalde kenmerken en achtergronden sinds de invoering van het toelatingsrecht?

1: Intake
economie,
niveau 2-4

- Niet tijdig aanmelden: Juist niet, doordat er studenten zijn die toch niet komen opdagen doordat ze een andere opleiding zijn gaan doen en zich niet hebben afgemeld, zijn bij aanvang de klassen niet gevuld. Die plekken worden dan gevuld door studenten die zich last minute hebben aangemeld en krijgen een verkorte intake. Meestal blijken dit ook de uitvallers.
- Intakeactiviteiten: als ze de kennismakingsopdracht niet leuk of erg moeilijk vonden, of een student niet gemotiveerd overkomt, dan is een andere plek wellicht beter. Als ze de eerste keer niet komen opdagen krijgen ze een tweede kans, en eventueel een derde kans als ze zich netjes hebben afgemeld voor de activiteit.
- Ondersteuningsbehoefte: voor ondersteuningsbehoefte zijn we niet bang, er is een breed ondersteuningsaanbod en het is geen reden voor afwijzing. Ze

- Minder gemotiveerde studenten: ja
 - Minder geschikte studenten: ja
 - Ondersteuningsbehoefte: -
 - Niet-kwalificatieplichtig: ja, mensen die een paar jaar hebben gewerkt na een niveau 2-diploma, de een past naadloos weer in het systeem, de ander niet
 - Oudere studenten: zie niet-kwalificatieplichtig
 - Grotere reisafstand: ja, voorheen werd de inschrijving nog niet definitief totdat student een kamer had [hier]
-

-
- moeten fysiek wel een aantal dingen kunnen, anders is de behoefte te groot om als school in deze opleiding te kunnen voldoen
- Hoge leeftijd: we hebben eens iemand gehad van 42, dat vonden we niet zo'n goed idee. Die hebben we aangeraden om cursussen te volgen.
 - Lange reisafstand: Mensen die van heel ver weg komen raden we aan om te onderzoeken of dezelfde opleiding ook in de buurt mogelijk is. De opleiding is al erg zwaar, en studenten denken soms te makkelijk dat [hier] allemaal gebeurd, willen als 16-jarigen op kamers: hoe gaan ze dat voor elkaar krijgen en betalen?
 - Instroomsituatie: Als ze al drie opleidingen hebben geprobeerd, dan zijn we kritisch. Lastig is soms de overstap van niveau 2 naar 4, die is soms te groot. Daar letten we op, vragen we op door, maar we wijzen er niet op af. Bij de ene opleiding van respondent is het mogelijk om halverwege het jaar toch naar niveau 3 te gaan, de andere niet.
 - Overig: Soms moeten studenten er zelf achter komen dat dit niets voor hen is, als ze het niet van ons aannemen.
- Instroomsituatie: ja, meer studenten die al meer opleidingen hebben gedaan die niet lukten.
 - Overig: meer jongens, maar onduidelijk of dat door het toelatingsrecht komt of doordat de sector minder 'meisjesachtig' is geworden. Daarnaast zijn de late aanmelders die worden aangenomen om de klassen te vullen de potentiële uitvallers. Alle uitvallers waren al eens uitgevallen bij andere opleidingen en waren 18+. Respondent ziet geen groepen studenten die het goed doen en voorheen zouden zijn afgewezen, de intakeprocedure was voorheen ook goed op orde en we herkenden de potentiële uitvallers.

Als je het toelatingsrecht weghaalt hoeven wij minder BSA's uit te delen. Studieadviezen blijven altijd, dat hoort erbij. Wij hebben er een hoop extra werk aan en het is een minder leuke ervaring voor de student. Een succeservaring is beter: dat ze op een plek zitten waar ze passen en het lukt.

<p>2: Intake zorg, niveau 4 & 3/4</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Niet tijdig aanmelden: juist niet, als de opkomst in september laag blijkt te zijn dan vullen ze klassen met studenten die zich laat hebben aangemeld. Dit zijn studenten die zich op het laatst hebben bedacht, een opleiding gaan doen voor de studiefinanciering of de eerste keuze zat al vol. Veel van deze studenten raak je uiteindelijk kwijt. - Intakeactiviteiten: intake/kennismakingsactiviteit is verplicht, als ze niet komen krijgen ze een tweede kans, als ze dan niet verschijnen worden ze afgewezen. - Ondersteuningsbehoefte: - - Hoge leeftijd: Studenten van rond de 30 wordt ontraden om dit te gaan doen. Ze komen in een klas met jongeren met andere levensstijl, ervaring en cultuur, waar ze vijf dagen per week mee in de klas zitten. We raden hen aan een BBL-traject te gaan doen. - Lange reisafstand: - - Instroomsituatie: Studenten die zich voor veel verschillende opleidingen hebben aangemeld, eerder al zijn weggestuurd en om onduidelijke redenen zijn gestopt. Studenten met een niveau 2-diploma wordt sterk afgeraden om naar niveau 4 te gaan, en kunnen beter naar niveau 3. Daarom is gestart met de combinatieklas $\frac{3}{4}$ 	<ul style="list-style-type: none"> - Minder gemotiveerde studenten: misschien een paar, die geven sociaal-wenselijke antwoorden bij de intake en hebben mooie verhalen over motivatie die niet altijd blijken te kloppen. - Minder geschikte studenten: misschien een paar. - Ondersteuningsbehoefte: we hebben er meer omdat we zelf hebben erkend dat er meer behoefte is. De studenten zijn niet veranderd, de invulling door instelling/opleiding wel. - Niet-kwalificatieplichtig: nee - Oudere studenten: Vroeger werden oudere studenten vaker geweigerd, nu moeten we toelaten. Vooral meer jonge moeders. Vroeger konden we makkelijker een baantje ritselen voor een BBL-traject, maar de voorwaarden zijn strenger geworden waardoor uitwijken naar BBL lastiger is en zij vaker in de BOL terecht komen. Ook als ze school + werk te veel vinden naast het kind kiezen ze voor BOL.
---	---	--

	<ul style="list-style-type: none"> - Overig: eigenlijk komt het nagenoeg nooit voor dat de opleiding aanraadt om naar een andere opleiding te gaan. Respondent noemt de opleiding het 'afvalputje' voor zorgstudenten: ze kunnen niet goed genoeg rekenen voor verpleegkunde, ze hebben zelf problemen waardoor sociaal werk lastig is en/of houden niet van kinderen. Ze zijn vaak al belast. 	<ul style="list-style-type: none"> - Grotere reisafstand: nee - Instroomsituatie: Vroeger werden niveau 2-studenten geweigerd voor niveau 4, en moesten naar niveau 3. Het wordt sterk afgeraden, en er is gestart met de combinatieklas ¾ om dit op te vangen. - Overig: respondent loopt pas 5 à 6 jaar rond bij de opleiding, en heeft niet het idee dat er veel veranderd is.
<p>3: Intake economie, niveau 2</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Niet tijdig aanmelden: - - Intakeactiviteiten: niet op komen dagen zonder afmelding betekent een tweede kans, bij de tweede keer wordt de student uitgeschreven. - Ondersteuningsbehoefte: nee, de meeste studenten hebben overigens ADHD of autisme. - Hoge leeftijd: Dat komt voor, ze zitten met 16-jarigen in de klas. We vertellen dat, en als ze dat niet zien zitten kijken we naar volwassenenklassen. Wel maken we duidelijk dat ze gewoon toelaatbaar zijn als ze willen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Minder gemotiveerde studenten: ja, maar niet door toelatingsrecht, opleiding is breed geworden. - Minder geschikte studenten: zie motivatie - Ondersteuningsbehoefte: nee, dit waren er altijd al veel - Niet-kwalificatieplichtig: nee - Oudere studenten: nee

-
- Lange reisafstand: Soms melden studenten zich aan die 2x 2 uur moeten reizen. Dan vragen we waarom ze hierheen willen. Vaak is dat vanwege het versnelde traject van 1 jaar; liever 1 jaar veel reizen dan 2 jaar naar school. Ze mogen altijd starten.
 - Instroomsituatie: Voor studenten die altijd op speciaal onderwijs hebben gezet is de stap bizar groot. Ze kunnen nergens anders heen en de doelgroep wordt steeds ingewikkelder door Passend Onderwijs. Ze zijn welkom. Als ze voor de derde keer opnieuw willen beginnen hier, dan adviseren we dringend.
 - Overig: vaak hebben studenten zich slecht georiënteerd en kiezen de eerste de beste opleiding. Meedenkgedachte: is het de handigste keus? Als kans op succes hier klein is en je weet niet wat er bestaat, dan gaan we er mee aan de slag. Dan kijken we samen wat wellicht beter past qua levensfase of woon/studieplaats en meer kans heeft van slagen. Uitgangspunt is dat iedereen toelaatbaar is en daar wordt niet aan gemorreld. Er zijn echt wel studenten waarvan je weet dat ze er beter niet konden zijn, maar we maken er steeds het beste van.
- Grotere reisafstand: nee, grote reisafstand heeft te maken met versneld traject
 - Instroomsituatie: studenten praktijkonderwijs met uitstroomprofiel onderwijs. Ze moeten ergens heen en hebben het vaak moeilijk.
 - Overig
-

4: Intake economie, niveau 2	<ul style="list-style-type: none"> - Niet tijdig aanmelden: late aanmelders hebben het vaak lastiger, die studenten hebben het ook op andere vlakken moeilijk (verzuim, leven op straat, geen goede thuisbasis). - Intakeactiviteiten: late aanmelders zijn vaak minder gemotiveerd. Studenten krijgen drie kansen om te komen naar de intake. In principe is de intake verplicht, maar als ze niet komen vermeld je dat en neem je ze toch aan. - Ondersteuningsbehoefte: - - Hoge leeftijd: - - Lange reisafstand: - - Instroomsituatie: Nee, capaciteitentest bij ongediplomeerde instroom - Overig: Dit advies wordt eigenlijk nooit gegeven, alleen de vraag of ze hebben nagedacht over de keuze als ze erg ongemotiveerd zijn. Dan kunnen ze studiekeuzetesten gaan doen bij de begeleidingsdienst. Op voorhand dit advies geven is ook niet handig, dan gedragen ze zich naar die stempel. Als ze dit willen en denken dat dit het beste is, dan mogen ze komen. Je vraagt of het hen leuk lijkt, of ze twijfelen over een andere opleiding en dan praat je daar over. Als de andere keuze waarover ze twijfelen waarschijnlijk beter past dan benoemen ze dat wel. Het is ook lastig te zien of ze geschikt zijn aan de voorkant. Ze vragen zich of de student zich heeft verdiept en wel eens een 	<ul style="list-style-type: none"> - Minder gemotiveerde studenten: - - Minder geschikte studenten: - - Ondersteuningsbehoefte: - - Niet-kwalificatieplichtig: - - Oudere studenten: - - Grotere reisafstand: - - Instroomsituatie: Meer instroom van studenten zonder diploma (taalklas, buitenland, expliciet niet meer studenten uit Entree). Zij krijgen een capaciteitentest. Respondent weet niet of dit te maken heeft met het toelatingsrecht. - Overig: Bijna niet veranderd.
------------------------------------	--	--

bijbaantje heeft gehad in de retail. Respondent stelt dat ze verplicht zijn om hen aan te nemen [TS: als hele instelling]. Er is weinig keuze op niveau 2: als ze geen mensen willen wassen, geen vieze handen willen maken in de techniek en ongeschikt voor een sportopleiding, dan is dit eigenlijk de enige optie die ze oké vinden. Je moet alles in stelling brengen om deze niveau 2-studenten naar de startkwalificatie te helpen.

5: Intake
instellings-
breed,
niveau 1-4

- Niet tijdig aanmelden: geeft meer mogelijkheden om 'nee' te zeggen, maar wordt niet heel strikt gehanteerd. Soms geven we soms het advies dat ze geplaatst waren bij de eerste keuze als ze zich tijdig hadden aangemeld, als er zo veel twijfel is dat de instelling een groot financieel risico loopt op uitval/vsv. Zeker bij niveau 3 en 4, waar de prestatiebeurs een rol speelt.
- Intakeactiviteiten: Er is een introductieperiode in september. Als ze er niet/weinig zijn/niet mee doen, dan mogen opleidingen stellen dat ze hier niet aan voldaan hebben. Tot frustratie van respondent wordt dat niet ingezet en die studenten vallen vaak na een paar maanden uit.
- Ondersteuningsbehoefte: Opleidingen vinden dat soms lastig, maar ze zijn plaatsbaar mits de nodige ondersteuning proportioneel geboden kan worden, anders volgt een bindend negatief plaatsingsadvies. Ervaringsdeskundigheid bij bv. sociale dienstverlening is soms ingewikkeld als ze nog erg in hun eigen

- Minder gemotiveerde studenten: moeilijk te beoordelen: goed hanteren BSA-traject/waarschuwing/verbetertermijn is daarin de oplossing. Liever na het eerste jaar dan in 3^e/4^e jaar pappen en nathouden, kansen bieden en beurs gebruiken terwijl afronding niet kansrijk is. Respondent heeft het idee dat BSA niet altijd even goed wordt gehanteerd door opleidingen.
- Minder geschikte studenten: zie motivatie
- Ondersteuningsbehoefte: -
- Niet-kwalificatieplichtig: zie leeftijd

proces zitten. Als ze willen klimmen naar bv. HBO, dan raden ze aan om eerst een opleiding op 'neutraler terrein' te doen, en bij doorstroom naar HBO die keus te maken. Dan zijn ze al iets verder in hun eigen proces.

- Hoge leeftijd: onder de 18 wordt altijd geplaatst ivm regioverantwoordelijkheid, boven de 18 wordt beter gekeken naar passendheid en of iemand er echt mee geholpen is. In principe zijn ze tot +- 30 jaar plaatsbaar, maar opleidingen lijken soms op leeftijd te discrimineren.
- Lange reisafstand: Reden tot gesprek. Jongeren uit de regio worden altijd geplaatst ivm regioverantwoordelijkheid. Intake via Teams (ivm Corona) maakt dat sommige studenten van buiten de regio minder beeld hebben van de afstand. Daarom vragen ze of de student al eens op locatie is geweest, dat is een indicator voor hun motivatie. De ervaring leert dat de eerste maand prima gaat, maar daarna komen ze vaker te laat en hebben een grote kans op uitval. Bij Z&W moet je in de regio van de school stage lopen, dat mag niet in de eigen regio ivm afspraken tussen scholen en tekort stageplekken. Ze moeten wel weten dat de mogelijkheid bestaat dat ze dan ergens om 6:30 's ochtends moeten beginnen en een manier vinden om dat praktisch gezien te redden.
- Instroomsituatie: Studenten van niveau 2 mogen door naar niveau 4. Dan komt er ook een prestatiebeurs bij kijken, als ze niet op een passende

- Oudere studenten: Nagegaan: 20-jarige anderstalige student werd afgewezen voor techniek ivm niet gaan kunnen vinden van stageplek. Bedrijven zeggen dat ze veel mensen nodig hebben en niet kunnen vinden, maar beperken dat wel tot Nederlandse, goedkope 20-ers zonder problemen. Of dit inmiddels anders is geworden en deze studenten wel worden aangenomen, is onbekend.
- Grotere reisafstand: -
- Instroomsituatie: meer student van PRO naar Entree ivm meer plaatsingsrechten
- Overig: meer studenten met anderstalige achtergrond/vluchtelingen. Diplomawaardering laten doen geeft hen meer rechten. Bv. diplomawaardering havo 4 geeft toegang tot niveau 3 en 4, terwijl taalbeheersing achterblijft. Deze studenten worden nu geplaatst, dat was vroeger niet zo.

opleiding zitten bestaat de kans dat ze van de 48 maanden beurs er daardoor al 12 kwijt zijn: dat is niet in het belang van de student en wordt besproken.

Anderstaligen met matige taalbeheersing van Entree naar niveau 2: ze hebben plaatsingsrecht en in theorie krijgen ze taalondersteuning, maar dat is in de praktijk lastig te regelen. Daar ligt een verantwoordelijkheid bij opleidingen, maar dat wrijft. Ook studenten met een diplomawaardering niv 3, 4 of HBO) en matige taalbeheersing krijgen ze wel eens terug van de opleidingen. Wel weigering ivm gevaarstelling door taal (doktersassistenten: telefoongesprek levensbedreigende situatie)

Economische opleidingen weigeren kaderstudenten op niveau 4, vinden dat zij naar niveau 3 moeten en pas na afronding naar niveau 4. Volgens respondent zou je dat anders kunnen vormgeven (bv plaatsen, maar tussentijds stoppen op enig punt = diploma niveau 3). Als ze hier niet naar niveau 4 mogen maar elders wel, dan raak je ze kwijt.

- Overig: Het hebben van kinderen, zorgtaken thuis (ivm stage), veel verschillende opleidingen geprobeerd (afhankelijk van wat daar gebeurd is, of vermoedens inschrijving voor stufi)
- Toelichting: Negatief plaatsingsadvies wordt zelden gegeven, ze leggen bovendien goed uit dat ze overal plaatsbaar zijn en altijd het belang van de student voorop zetten. Meeste negatieve plaatsingsadviezen zijn bij ICT: jongens die veel gamen maar inhoudelijk weinig weten. Ze zijn plaatsbaar,

maar er wordt uitgelegd dat het moeilijk kan worden en dat ze ter voorbereiding evt 'ICT voor dummies' kunnen lezen of mee te lopen bij een bedrijf in de buurt. Opleidingen zijn niet altijd blij met plaatsing door instellingsbrede adviseurs omdat ze het niet zien zitten met een student. De vraag is hoe de docenten daar dan mee om gaan zodat het geen self-fulfilling prophecy wordt. Alle opleidingen hebben kritische succesfactoren, die zijn geïnventariseerd zodat loopbaanadviseurs daarop kunnen letten en adviseren. We willen teleurstelling voorkomen bij de studenten en de docenten die zich voor hen inzetten, maar een negatief studiekeuzeadvies moet je wel goed motiveren. Als ze toelaatbaar zijn krijgen ze altijd een kans om zich te bewijzen, maar we waarschuwen wel vooraf dat er kans bestaat op uitval zodat ze zich daar bewust van zijn. Soms moeten studenten zelf ontdekken dat het niets voor hen is om open te staan voor alternatieven.

6: Intake techniek, niveau 2-4	<ul style="list-style-type: none">- Niet tijdig aanmelden: nee, toelatingsrecht is echt iets voor het vmbo. Ouders weten ook niet waar het over gaat, alleen dat wanneer hun kind zich voor 1 april aanmeldt er altijd een plek is. Wij kijken niet zozeer naar aanmelddatum, als ze passen krijgen ze een plekje- Intakeactiviteiten: als ze drie keer niet zijn komen opdagen dan hoeven ze niet meer te komen.	<ul style="list-style-type: none">- Minder gemotiveerde studenten: nee- Minder geschikte studenten: nee- Ondersteuningsbehoefte: nee- Niet-kwalificatieplichtig: nee- Oudere studenten: nee
--------------------------------------	--	---

	<ul style="list-style-type: none"> - Ondersteuningsbehoefte: nee, die studenten krijgen een addendum. - Hoge leeftijd; oudere studenten die niet uit Nederland komen, ze komen hierna niet aan het werk, omdat ze te duur zijn en het niveau Nederlands onvoldoende is. Het kost te veel moeite om uit te leggen. Dan moet je zo realistisch zijn om te zeggen dat iets anders handiger is, zoals kijken of je een BBL-plek kunt vinden, ondersteuning zoeken of eerst niveau 1. - Lange reisafstand: - - Instroomsituatie: Studenten uit het buitenland van wie het Nederlands ondermaats is. - Overig: indien ze geen werk als ze een BBL-traject willen gaan doen worden studenten geweigerd, dat gaat dus verder dan een negatief studiekeuzeadvies. 	<ul style="list-style-type: none"> - Grotere reisafstand: nee - Instroomsituatie: nee - Overig: nee, geen veranderingen in de populatie. Het enige effect is dat studenten zich eerder aanmelden omdat ze horen dat ze dan verzekerd zijn van een plek in het mbo. Vroeger waren ze in de eerste en laatste weken van de zomervakantie nog aan het intaken, nu is dat veel minder.
7: Intake economie, niveau 2-4	<ul style="list-style-type: none"> - Niet tijdig aanmelden: alle intakers zijn heel voorzichtig met studenten die zich in of na de zomervakantie aanmelden. Dan worden ze vaak niet geplaatst en zijn met name de studenten aan wie het advies wordt gegeven dat ze beter iets anders kunnen gaan doen. Je kunt ze niet helemaal weigeren, maar wel een negatief advies geven. Als ze zich voor de vroegtijdige aanmelddatum hebben aangemeld ga je er meer vanuit dat ze gemotiveerd zijn, maar het is 	<ul style="list-style-type: none"> - Minder gemotiveerde studenten: Er is een verandering in de mentaliteit van studenten , maar dat heeft meer te maken met de tijd waarin we leven dan het toelatingsrecht (telefoons, online). De motivatie daalt, zeker nu

heel lastig om dat uit het gesprek te halen. Soms is het een wereld van verschil hoe studenten er in de intake bij zitten en aan het begin van het schooljaar, dan blijken ze het helemaal niet zo te zien zitten en hebben je voor de gek gehouden. Je ziet het dus niet al bij de intake. Er is vaak wat mee, ze hebben bv al veel opleidingen gedaan, dus dan is de vraag waarom het nu wel gaat lukken. Het zijn doorgaans ook de uitvallers.

- Intakeactiviteiten: nee, intake is niet verplicht, ze mogen het aangeven als ze nog een gesprek willen op school, een intake gericht op beroepskeuze als ze twijfelen, een intake passend onderwijs, etc. Als er op het aanmeldformulier bijzonderheden staan neemt de intaker contact op, met de vraag of er behoefte is aan passend onderwijs/ondersteuning.
- Ondersteuningsbehoefte: als er een ondersteuningsbehoefte is in het kader van passend onderwijs en we twijfels hebben, dan laten we ze een Talentscan maken. Er wordt niemand afgewezen, maar in het uiterste (bijna niet voorkomende geval) dat we denken dat het hem echt niet gaat worden, dan geven ze het advies dat het onverstandig is om te starten. Ze mogen het gerust proberen, maar de opleiding kan dan niet alle ondersteuning bieden die de student vraagt c.q. nodig heeft. Als ze toch kiezen om te starten, dan komt dat op papier te staan en is het in ieder geval gezegd.
- Hoge leeftijd: zie instroomsituatie

met Corona, om aan te pakken en door te zetten.
Ze doen liever niets dan mee met de les.

- Minder geschikte studenten: ze weten soms niet wat het vak inhoudt en wat hen te wachten staat. MBO is heel anders dan vmbo/havo, en daar schrikken ze soms van. Soms durven ze geen stage te lopen, dat doet ook iets met de motivatie.
- Ondersteuningsbehoefte: ja, inmiddels zijn dat ongeveer 50 à 60 studenten.
- Niet-kwalificatieplichtig: juist meer kwalificatieplichtigen.
- Oudere studenten: Juist meer studenten onder de 18.
- Grotere reisafstand: Nee, maar wat is ver? School ligt bij het station dus met de trein is het makkelijk. Er zijn studenten die uit [een zeer slecht bereikbare plek, voor wie deze instelling

-
- Lange reisafstand: Ja, als dezelfde opleiding ook dichterbij de buurt is. Vaak kiezen ze een school waarvan ze gehoord hebben, komen hier terecht en weten niet dat de opleiding ook dichterbij huis wordt aangeboden.
 - Instroomsituatie: Studenten uit het praktijkonderwijs. Er zijn korte lijntjes met de PRO-scholen waar ze vandaan komen: voordat ze zich aanmelden heb ik al duidelijk wie er komen en wat ze nodig hebben. Het zijn vooral anderstaligen die nu binnenkomen vanuit het praktijkonderwijs. Ze hebben het taalniveau vaak niet en struikelen daardoor in de [talige onderdelen van het beroep]. We proberen dat te ondersteunen met een taalklas, maar dan geef je ze op en komen niet opdagen. Ze tonen echt inzet in de praktijk, maar de taal leren is het belangrijkste. Als ze bv. 8 opleidingen achter de rug hebben en op hun 22^e nog willen beginnen: ga je het dan wel halen? Willen ze dan echt wel?
 - Overig: studenten die snel een diploma willen hebben en dan maar [dit] gaan doen. Elders zijn er versnelde trajecten van deze opleiding, maar niet bij respondent. Dan adviseert respondent of dat niet beter past.
 - Toelichting: we willen dat als een ouder met zoon/dochter komt, dat zij zich welkom voelen. We willen vooral kijken naar wat wél mogelijk is.
- het meest bereikbaar is] komen en 2.5 uur aan het reizen zijn. Dat aantal is gelijk gebleven.
 - Instroomsituatie: Minder VSO, PRO en instroom vanuit werk. Onduidelijk of dit door het toelatingsrecht komt.
 - Overig
-

BSA-procedure

Respondent	Hadden de studenten die een negatief BSA hebben gehad de volgende kenmerken of achtergronden?
8: Slb economie, niveau 4	<ul style="list-style-type: none">- Ondersteuningsbehoefte (fysiek/mentaal): Nee, dat valt mee. Steeds meer studenten hebben depressieve klachten, dat is een algeheel beeld bij jongeren. Maar dat zijn vaak de types die blijven zitten: ze willen wel, maar kunnen even niet. Omdat ze in het traject op school zitten (we doen veel met passend onderwijs) is een hard BSA niet handig voor hen. Het werkt niet, en daarom geven we die ook niet aan hen.- Niet-kwalificatieplichtig: Dat maakt niet uit, tenzij ze een startkwalificatie op niveau 2 hebben en geen niveau 3 hebben gedaan voordat ze op niveau 4 kwamen. Dan is de stap te groot.- 18-/18+: Nee- Hoge leeftijd: Dan gaan ze juist door- Geslacht: Jongens vooral. Door de imagooverandering van het vak doordat [bekende mannelijke (Amerikaanse) mensen] hier iets mee zijn gaan doen krijgen we steeds meer jongens. Ze zijn vaak een beetje arrogant als ze al een klein bedrijfje hebben en komen alleen naar de lessen waarvan zij denken dat ze handig zijn voor hun bedrijf. Focus ligt op werk en vrienden en dan vergeten ze dat ze ook voldoende moeten halen. Daar krijgen we er veel van binnen en vallen ook af.- Langere reisafstand: Het heeft niet vaak met reisafstand te maken. Er zijn studenten die al drie jaar vanaf de andere kant van het land komen. Als ze het willen, dan kunnen ze het obv drive en aanleg. De drive is er ook al omdat ze ook ver moeten reizen, anders doe je dat niet. Studenten die [hier] vandaan komen vallen sneller uit: ze komen te laat, zijn arrogant omdat ze de stad al kennen en hebben vaak al een eigen bedrijfje in de sector. Die zijn mondiger en onbeschofter.

-
- Instroomsituatie: Studenten die van niveau 2 komen en geen niveau 3 hebben gedaan.
 - Niet in Nederland geboren: Jongens van andere culturen. Niet zozeer de studenten zelf, maar de cultuur van het gezin is bepalend. Bepaalde culturen zeggen eerder: je bent 18 dus je doet je eigen ding maar, andere culturen hameren juist op goede cijfers. Nederlandse ouders zijn vaak erg beschermend: als het niet goed gaat is de school schuldig. Culturele achtergrond en gedrag van ouders zijn bepalend: als je een oudergesprek hebt omdat het kind altijd te laat komt, dan komen de ouders ook een uur te laat.
 - Lage sociaal-economische klasse: Jongens die niet uit een heel makkelijk milieu komen.
 - Woonsituatie (eenouder, zelfstandig): dat niet zozeer
 - Overig: Achtergrond van de school. Als ze van bepaalde scholen (bv vrije scholen) komen dan hebben ze de creativiteit wel, maar niet de afspraken-cultuur. Ze moeten ineens deadlines halen.

9: Slb zorg, niveau 4
en 3/4

- Ondersteuningsbehoefte (fysiek/mentaal): Jongens met ASS: ze doen het wel maar hebben het moeilijk (bv studievertraging) omdat het een contactberoep is met veel reflectie over jijzelf in contact met een ander. Dat is saai maar heel eisend. Het is geen onwil, maar ze moeten er soms zelf achter komen dat het niet de opleiding voor hen is. Soms komen ze juist terecht op een stageplek waar ze zich ontwikkelen en geholpen worden bij school. Als ze daar goed zitten rollen ze zo door en zijn ze een kei van een beroepskracht, inclusief ASS. Het is geen gegeven, want ze kunnen zich heel goed ontwikkelen. Ligt ook aan aansturing en begeleiding, en wie hen begeleidt (vrouwelijke 60+'er is bij voorbaat saai, maar een man helpt vaak beter).
- Niet-kwalificatieplichtig: nee, student met BSA was kwalificatieplichtig
- 18-/18+: -

-
- Hoge leeftijd: nee
 - Geslacht: Student met BSA was een meisje. Er is wel een sekseverschil: Meiden zijn vaker aanwezig, dus meer contracten bij jongens. Of dat qua ontbindingen OOK procentueel ook zo is, is de vraag. Er zijn maar weinig jongens, dus als vier van hen een contract/ontbinding OOK krijgen dan is dat snel de helft.
 - Langere reisafstand: nee
 - Instroomsituatie: ja, mbo-2 of vmbo-kader. Gebeurt niet met TL-studenten
 - Niet in Nederland geboren: In Nederland geboren, wel een migratieachtergrond.
 - Lage sociaal-economische klasse: Onbekend, naar idee respondent was de BSA-student niet uit armoede, maar wel lage sociale status. Weinig betrokken bij school, weinig geïntroduceerd in NL'se waarden en normen (weinig vrijheid), meertaligheid. Wat vaak een rol speelt is dat ouders school niet stimuleren en niet snappen, zij kunnen die kinderen niet intellectueel tot grotere professionaliteit brengen.
 - Woonsituatie (eenouder, zelfstandig): nee
 - Overig: Een ervaringsdeskundige, zelf in aanraking (geweest) met jeugdzorg. Dit werkt harder door bij jongens dan bij meiden. De meiden met straattaal/cultuur hebben soms een bepaalde aansturing nodig ivm hun cultuur en wereld, maar hoeft geen probleem op te leveren. De jongens hebben heftigere problematiek bij ervaringsdeskundigheid: ze gaan sneller uit huis, kunnen dakloos raken, geldproblemen krijgen en hebben vaak gedoe met ouders. Dan heb je ook geen concentratie en mogelijkheid om school goed te doen.
-

-
- Toelichting: er was één student met een negatief BSA, respondent beschrijft studentgroepen die het moeilijker hebben. Soms zijn ze te soepel in het geven van kansen aan studenten. We zouden nooit meer studenten opnieuw laten starten en vertragen, maar we hebben het dit (Corona)jaar toch gedaan. Nu blijkt dat het weer niet lukt. Soms zijn ze te slap, te hartelijk en gunnen ze studenten meer dan de studenten feitelijk aankunnen terwijl ze er alles aan hebben gedaan om hen aan de bak te krijgen. Veel collega's komen zelf uit de zorg, dus het sociale hart spreekt enorm. Komt weinig voor (1%).

10: Slb zorg, niveau 3
en 4

- Ondersteuningsbehoefte (fysiek/mentaal): nee
 - Niet-kwalificatieplichtig: half-half
 - 18-/18+: vooral boven de 18
 - Hoge leeftijd: tussen de 18 en 20
 - Geslacht: in dit geval was het maar 1 man. Er zijn nu veel jongens bij gekomen, toen hadden we nog niet veel mannen. Mannen hebben het doorgaans lastiger
 - Langere reisafstand: Nee
 - Instroomsituatie: dat weet respondent niet. Sommigen hadden een startkwalificatie, anderen niet.
 - Niet in Nederland geboren: Allemaal met een migratie-achtergrond
-

-
- Lage sociaal-economische klasse: Dat weet respondent niet. Het idee is van wel, omdat dat vaak samen gaat met een migratieachtergrond. Maar wel lastig om hardop te zeggen, want er kan altijd wat anders tussen zitten. Vaak loopt het wel synchroon.
 - Woonsituatie (eenouder, zelfstandig): Weinig zelfstandig wonenden. Eenoudergezinnen weet respondent niet, maar dat heeft vaak weer met de migratie-achtergrond te maken waar ouders vaak bij elkaar blijven.
 - Overig: Het is een snelgroeiende opleiding, met veel studenten die aan het begin van het schooljaar zich nog aanmelden (geen havo-diploma gehaald bv) en dit is dan het dichtst bij. De indruk is dat de echt late aanmelders absoluut niet dezelfde motivatie hebben. Ook studenten die lang wachten met spullen/licenties bestellen vallen vaker uit. Maar ze hoeven geen klassen te vullen omdat er te weinig studenten zouden zijn.

Toelichting: Veel meer studenten van niveau 2 komen naar niveau 4 omdat ze dat recht hebben. Er zijn wel overgangseisen om door te gaan naar het tweede jaar van niveau 4. Soms geeft de opleiding het advies om door te gaan naar niveau 3, maar als ze dat niet doen krijgen ze een contract met eisen waaraan ze moeten voldoen.

-
- | | |
|------------------------|---|
| 11: Slb zorg, niveau 4 | - Ondersteuningsbehoefte (fysiek/mentaal): psychische ondersteuningsbehoefte (problematiek reden voor uitval) |
| | - Niet-kwalificatieplichtig: wel kwalificatieplichtig |
| | - 18-/18+: 18- |
| | - Hoge leeftijd: nee |
| | - Geslacht: mannelijk |
-

-
- Langere reisafstand: -
 - Instroomsituatie: -
 - Niet in Nederland geboren: -
 - Lage sociaal-economische klasse: -
 - Woonsituatie (eenouder, zelfstandig): -
 - Overig: -

12: Slb techniek 1-4

- Ondersteuningsbehoefte (fysiek/mentaal): dat niet, maar wel zelfstandigheidsaspecten. Dat is ook een behoefte die aangeleerd moet worden, maar ze komen niet binnen met andere rugzakjes of studenten die in begeleiding zijn.
 - Niet-kwalificatieplichtig: nee
 - 18-/18+: juist onder de 18
 - Hoge leeftijd: bij NT2 wel, die zijn vaak 30, hebben een gezin (speelt ook mee). De rest niet, bijna altijd 16 of 17 jaar.
 - Geslacht: er waren maar 3 vrouwen, die zitten niet in het BSA maar wel in de uitstroom op een eerder moment. Voelen zich minder prettig bij de cultuur of het fysiek zware werk.
 - Langere reisafstand: juist kort
 - Instroomsituatie: o.a. NT2, bepaalde vmbo's
-

-
- Niet in Nederland geboren: zitten er tussen, NT2 die minder dan 2 jaar in Nederland zijn. Zijn er een paar, maar de groep wordt groter dus daar gaan we meer mee te maken krijgen.
 - Lage sociaal-economische klasse: bijna allemaal
 - Woonsituatie (eenouder, zelfstandig): niet specifiek
 - Overig: steun vanuit ouders en de vaardigheid Nederlands bij NT2, allemaal studenten met een sociaal-economisch zwakke positie. Weinig steun vanuit huis, maar ook een bijbaantje om bij te dragen thuis of op school zitten om DUO te vangen want daar draaien gezinnen ook op. Sommige studenten werken 30-40 uur in de week naast een fulltime studie, dan is de kans van slagen klein.

Je ziet het vooral als studenten uit grote steden komen. Bepaalde vmbo's waar het zit, mogelijk omdat ze daar een strak regime voeren om problemen te voorkomen, maar de studenten kunnen daardoor niet met de zelfstandigheid van het mbo om gaan.

Toelichting: Na periode 1 gaan de studenten op stage. Een aanzienlijk deel van de studenten vindt het onderwerp van de opleiding leuk, maar het valt tegen als de handen vies worden en het werk lichamelijk zwaar blijkt te zijn en zijn dan minder blij met hun keuze. Andersom vinden sommige studenten de theorie niet leuk maar zien het licht in de praktijk.

13: Slb economie,
niveau 2

- Ondersteuningsbehoefte (fysiek/mentaal): fysiek geen, enkele psychisch.
 - Niet-kwalificatieplichtig: geen, anders komen ze hier niet.
 - 18-/18+: meestal boven de 18
 - Hoge leeftijd: geen
-

-
- Geslacht: helft vrouw, helft man
 - Langere reisafstand: geen verschil
 - Instroomsituatie: Veel niveau 1, zonder vo-diploma
 - Niet in Nederland geboren: geen, tenzij ze psychische klachten hebben (trauma's), dan is dat de reden voor uitval.
 - Lage sociaal-economische klasse: Bijna allemaal, maar dat geldt voor 95 procent van de studenten.
 - Woonsituatie (eenouder, zelfstandig): Durft respondent niet te zeggen, de Nederlandse gezinnen wel, maar buitenlandse gezinnen zijn vaak bij elkaar.
 - Overig: Late aanmelders komen sneller in de problemen, ze lijken minder verantwoordelijkheidsgevoel te hebben, ze denken zelf niet aan tijdig aanmelden totdat ouders of leerplicht hen confronteert met de noodzaak. In het startgesprek is hier aandacht voor, en ze geven het belang aan van naar lessen komen omdat het anders niet lukt om aan de criteria te voldoen, verzuim is de belangrijkste reden waardoor het niet lukt en ze een NBSA krijgen. Als ze echt niet willen lukt het ook niet, maar dat zijn er maar weinig. Als ze zich hebben aangemeld willen ze 'ergens wel'. Vaak zit er een andere reden achter het 'niet willen', daar proberen ze achter te komen en bij te ondersteunen.
 - Toelichting: Pas als het écht niet lukt kijken we naar een andere plek, als de situatie zo gecompliceerd is wegens schulden en moeten gaan werken. Casus: Syrische student, in een rolstoel, vijf jaar in Nederland dus spreekt weinig Nederlands, heeft niveau 2-diploma, maar de vraag is of niveau 2 überhaupt haalbaar is of dat arbeidstoeleiding beter zou zijn. Vaak schrijnende situaties: waar moet een kind heen en wat is haalbaar.
-

Het lastige is dat je 3 periodes moet wachten op een BSA. Soms weet je al vrij snel dat het een student niet gaat lukken om aan de criteria te gaan voldoen. Je moet er dan toch nog veel werk en tijd in steken om de student in beweging te krijgen (je komt er niet zo snel vanaf). De slb'er moet veel actie ondernemen, naast eigen inzet ook ouders, leerplicht, ZoCo, loopbaancentrum.... Allerlei wegen om studenten te bewegen. Het lastigst is de groep die er alleen zit voor de studiefinanciering. Je kunt er bijna niets mee. Bv. Student die er al 3 jaar zit en van de havo komt, doet er zo langzaam mogelijk over om zo veel mogelijk financiering te krijgen. Als hij een plan van aanpak krijgt was hij een paar keer op school, maakt voldoende modules waardoor een positief BSA gegeven moet worden. Je kunt niet opnieuw de cyclus in, en ze geven ook niet toe dat het de reden is dat ze er zitten. Als instelling word je ook afgerekend als ze er lang over doen.

-
- 14: Slb economie,
niveau 2
- Ondersteuningsbehoefte (fysiek/mentaal): vaak zijn ze in begeleiding
 - Niet-kwalificatieplichtig: bij leerplicht bekend, dus kwalificatieplichtig
 - 18-/18+: beetje hogere leeftijd
 - Hoge leeftijd: beetje
 - Geslacht: -
 - Langere reisafstand: -
 - Instroomsituatie: -
 - Niet in Nederland geboren: -
 - Lage sociaal-economische klasse: -
-

-
- Woonsituatie (eenouder, zelfstandig): -
 - Overig: Niet één draad die je kunt trekken; het waren heel verschillende studenten qua achtergrond en thuissituaties.
 - Toelichting: Je kunt de BSA's wel gebruiken als leidraad voor de student, maar je moet je afvragen of je het altijd uit moet voeren. In die zin zijn we meer voor het gesprek aan gaan. Zeker in Coronatijd met niveau 2-studenten, hoe lager het niveau hoe moeilijker het afstandsonderwijs is.

We motiveren studenten die het kunnen en willen om zo snel mogelijk zo veel mogelijk punten te halen, en nemen hen bij de hand om te kijken welke punten ze kunnen halen en hoe ze daar moeten komen. Het BSA wordt daarnaast gelegd, waarbij ze communiceren dat ze moeten uitkijken dat ze niet te weinig punten halen omdat ze dan beter kunnen stoppen met de opleiding. Het BSA komt niet uit de lucht vallen: het is een bevestiging over wat er gebeurt: hier sta je en hier zou je moeten staan, hoe komt dat? Er kunnen allerlei redenen zijn, niet kunnen, niet willen, problemen thuis... dat maakt ook verschil in de manier waarop je het gesprek aanvielt.

Je overlegt ook studenten als het al eerder in het traject doen: wat zullen we doen en wat is hadnig? Vroeg in het jaar is er geen dwang maar een gesprek over wat ze kunnen doen. Dan proberen we zo veel mogelijk, BSA is een mooie leidraad maar het idee is om al zo vroeg mogelijk te kijken met studenten of ze op hun plek zitten, hoe het gaat en wat ze nodig hebben.

15: Slb techniek,
niveau 2

- Ondersteuningsbehoefte (fysiek/mentaal): -
- Niet-kwalificatieplichtig: -
- 18-/18+: -
- Hoge leeftijd: -

-
- Geslacht: -
 - Langere reisafstand: -
 - Instroomsituatie: -
 - Niet in Nederland geboren: Vluchtelingen zijn ook sneller een potentiële kandidaat: er zitten nu 4 vluchtelingen in de opleiding, wonen 2.5 tot 4 jaar in Nederland. Die zouden evt een BSA kunnen krijgen omdat ze niet aan werk komen of niet goed genoeg zijn in de taal. Maar respondent wil zich er keihard voor inzetten om die jongens ook een plekje in de maatschappij te geven. Dat zou elke docent moeten doen. Ze zijn enorm gemotiveerd en zijn er altijd, maar je hebt wel te maken met een taalachterstand. Respondent hoopt echt dat het bedrijfsleven deze studenten een kans geeft en een baan aanbiedt.
 - Lage sociaal-economische klasse: -
 - Woonsituatie (eenouder, zelfstandig): een stabiele thuissituatie is het belangrijkste. Als dat is verstoord, ben je wel een potentiële kandidaat hiervoor.
 - Overig: Met de ene student die een BSA was klopte alles niet: was er niet meer dan wel ens als hij/zij er was deed hij/zij ook niets. Dan klopt alles niet: de resultaten zijn er niet naar, je gaat gesprekken aan, de student belooft betering maar blijft niets doen en de boel verstieren. Dan houdt het op het gegeven moment op. Het had met de achtergrond van de student te maken: vader niet meer in beeld en moeder in principe ook niet. Zit in een pleeggezin vanaf zijn 4^e en heeft in totaal in drie verschillende pleeggezinnen gezeten. Die zet zich heel erg af tegen alles wat je je kunt bedenken, daar was geen houden aan.

Iemand anders die een NBSA had kunnen krijgen heeft nog een kans gegeven. Als je een NBSA geeft gaan alle persen draaien, de student krijgt allerlei brieven, daar wil respondent hem/haar niet mee belasten.

Er zijn patronen met studenten die het moeilijker hebben. Late aanmelding bijvoorbeeld, dat is niet voor niets, dan is het ergens al niet gelukt of mislukt of ze weten het nog niet ('dan ga ik de bouw maar in'). Daar zie je soms dingen in terug dat ze er aan moeten trekken, de bouw was dan een hele snelle beslissing en daar zie je terug dat ze het misschien niet redden of wel redden met begeleiding. Je kunt al een hoop uit de intake halen, dat je je achter je oren krabt of je wel de goede keus maakt.

- Toelichting: Respondent is helemaal niet voor het BSA, het is stom dat het er is. Het is alleen handig voor die enkele keer dat je het écht niet meer weet. Het is zo politiek, respondent is meer een persoon van de relatie en het gesprek aangaan: dit gebeurt er en wat vind je er zelf van? En dan samen naar een oplossing, eventueel met hulp, in overleg. Buiten het BSA traject, middels gesprekken, kan er al een hoop. In een geval wilde een student niet weg maar raakte na een aantal gesprekken wel overtuigd dat het beter was. Respondent is toen zelf mee gegaan om te kijken naar een nieuwe opleiding op een nieuwe school, en dat is uiteindelijk goed gekomen.

In het algemeen vindt respondent dat het mbo erg gericht is op 'je bent hier nu, verder zoek je het maar uit. Als je geen zin hebt, dan doe je het toch niet'. Dat vindt respondent een kwalijke zaak omdat ze het nog niet kunnen. Dat knopje gaat pas om op je 21^e/22^e, dan zien ze pas dat ze het voor hun toekomst doen. Je moet wel die tijd overbruggen vanaf hun 16^e. Een oordeel vellen is eigenlijk niet goed, maar wat respondent ziet is dat de mbo-sector studenten te veel laat zwemmen.

Respondent is erg kritisch voordat er een negatief BSA gegeven wordt, als ze echt met zekerheid zeggen dat ze er alles aan gedaan hebben dan vindt respondent het prima. Het is een formatief iets, je moet echt goed documenteren voordat je een jongere wegstuurt. Je neemt ze bij de hand en zorgt er samen voor dat het verbetert.

-
- 16: Slb zorg, niveau 4
- Ondersteuningsbehoefte (fysiek/mentaal): Het komt voor dat studenten lichamelijke of geestelijke problemen hebben, dat wordt met slb'ers en extra ondersteuners besproken en er wordt gekeken wat de student nodig heeft. Dat zijn niet persé de uitvallers.
 - Niet-kwalificatieplichtig: nvt
 - 18-/18+: nvt
 - Hoge leeftijd: nvt
 - Geslacht: 90 procent van de studenten is vrouw, maar bij de BSA's zijn er relatief veel mannen. Ook procentueel gezien.
 - Langere reisafstand: nvt
 - Instroomsituatie: studenten uit kaderberoeps hebben het moeilijk en de meesten die een BSA krijgen kwamen daar vandaan. Zeker in combinatie met motivatie kan dat problemen opleveren. Je ziet dan een afname van aanwezigheid en resultaten die niet goed genoeg zijn. dan stellen studenten in de gesprekken al vaak dat ze niet op hun plaats zitten.
 - Niet in Nederland geboren: De meesten niet-Nederlands. Ofwel qua achtergrond of dat ze pas kort hier zijn, zij hebben vaker problemen. Ze krijgen extra begeleiding bij Nederlands, taal blijkt dan een grote issue en dat komt overal tot uiting.
 - Lage sociaal-economische klasse: nvt
 - Woonsituatie (eenouder, zelfstandig): nvt
 - Overig: -
 - Toelichting: vaak zien slb'ers het al als het minder goed loopt met een student. Soms weet je bijna al na de eerste vier weken dat ze het niet gaan redden. Dan duurt het erg lang is ze pas na 9 maanden een negatief advies kunnen geven. Anderzijds moet je
-

soms ook de tijd geven aan studenten om te wennen en te ontplooiën op het mbo. Het is soms lastig, je wilt soms mensen sneller uit de opleiding hebben maar dat is moeilijk. Het belang van de student is ook ingewikkeld: de student moet ook gewoon verder want de tijd dat ze in deze opleiding blijven is ook vergooid. Er wordt dan het gesprek aangegaan met de student om te kijken of hij/zij niet beter naar een andere opleiding kan.

17: Slb economie
niveau 2-4

- Ondersteuningsbehoefte (fysiek/mentaal): Fysiek ja, en het overgrote deel had een psychische ondersteuningsbehoefte.
 - Niet-kwalificatieplichtig: juist niet
 - 18-/18+: meestal jonger dan 18
 - Hoge leeftijd: nee
 - Geslacht: Geen verschil
 - Langere reisafstand: Nee, maar dat weet respondent niet zeker
 - Instroomsituatie: Veel praktijkschool, ook wel VSO en vmbo-basis
 - Niet in Nederland geboren: Nee
 - Lage sociaal-economische klasse: ja
 - Woonsituatie (eenouder, zelfstandig): vooral eenoudergezinnen
 - Overig: Na een waarschuwing kunnen ze nog steeds een positief BSA krijgen, maar daar maken ze niet altijd gebruik van. Met sommige studenten gaat het zo slecht op school... er zijn thuis dingen aan de hand waardoor de studenten in deze situatie raken. Het heeft met thuissituatie en motivatie te maken, niet willen werken.
-

Relatie met intake: je ziet vanaf week 2/3 welke studenten in aanmerking komen voor een negatief BSA: niet naar school komen, geen inzet, lang ziek, vanaf dag 1 zeggen dat ze een verkeerde keus hebben gemaakt... Dan zitten ze er voor een niveau 2 diploma en denken ze dat dit een makkelijke weg is, om vervolgens de handdoek in de ring te gooien als blijkt dat het toch veel werk is. Het is soms een wereld van verschil hoe studenten zich bij de intake gedragen en aan het begin van het schooljaar, dan blijkt dat ze het helemaal niet zien zetten en je voor de gek houden.

Bijlage 5C: Kansengelijkheid – bevindingen per kenmerk

Niet-tijdige aanmelding en intakeactiviteiten

Het advies om niet met de opleiding te starten en tijdige aanmelding hangen in sommige gevallen juist wel samen, maar in andere gevallen juist niet. Twee intakers geven aan dat zij vaker het advies geven of meer mogelijkheden hebben om met een andere opleiding te beginnen als de student zich na de aanmelddatum heeft aangemeld. Deze studenten lijken vaak minder gemotiveerd, al wordt wel aangegeven dat dit niet altijd het geval is en er ook een verschil kan zitten tussen de houding van de student bij de intake en daarna in de klas. Al wordt dit ook niet altijd strak gehanteerd en de respondenten geven aan dat zo'n advies überhaupt zelden wordt gegeven, waarbij bovendien een respondent aangeeft dat het duidelijk wordt uitgelegd dat ze altijd ergens plaatsbaar zijn en het belang van de student voorop staat. Hoewel studenten plaatsbaar zijn, wordt hen wel uitgelegd dat het moeilijk kan worden en dat ze ter voorbereiding bijvoorbeeld boeken kunnen lezen over de opleiding of meelopen bij een bedrijf. Een respondent geeft ook aan dat er 'vaak wat mee is', zoals het al hebben geprobeerd van meerdere opleidingen, waardoor het de vraag is waarom het nu wel zou gaan lukken. Een andere respondent geeft juist aan dat het ook de vraag is hoe docenten hier mee om gaan, zodat zo'n advies om niet met betreffende opleiding te starten geen *self-fulfilling prophecy* wordt. Belangrijk is hierbij volgens respondent om zo'n advies goed te motiveren. Het uitgangspunt is om teleurstelling te voorkomen bij zowel studenten als docenten, waarbij de studenten een kans krijgen om zich te bewijzen maar zij zich bewust zijn van de kans op uitval. Soms moeten studenten zelf ontdekken dat iets niet voor hen is om open te staan voor alternatieven.

Twee intakers geven juist aan dat latere aanmelders vaak geplaatst worden. Omdat er uiteindelijk een lagere opkomst blijkt te zijn dan verwacht aan het begin van het jaar worden de late aanmelders gebruikt om de klassen te vullen en kunnen daardoor soms juist eerder starten met de opleiding van de eerste keuze. Ook blijkt dat op sommige plaatsen de aanmelddatum niet zo'n grote rol speelt. Bovendien geeft een intaker aan dat zij überhaupt nooit het advies geven om niet te starten met deze opleiding, behalve het advies geven voor een andere opleiding als een student twijfelt tussen enkele opleidingen. Deze respondent geeft hierbij aan dat late aanmelders het vaak moeilijk hebben, ook op andere vlakken. Drie intakers en drie slb'ers geven vervolgens aan dat bij de late aanmelders vaak een relatief hoog aantal uitvallers is. Ze lijken minder verantwoordelijkheidsgevoel te hebben en lijken soms 'niet te willen', al zit daar vaak een andere achterliggende reden achter. Een andere respondent geeft aan dat de late aanmelders het vaak al eens niet is gelukt of ze weten het nog niet, en dan maken zij een (te) snelle beslissing voor een opleiding. Ook kan het zijn dat studenten al snel weinig inzet meer

tonen, stellen dat zij een verkeerde keus hebben gemaakt en daarom eerder afstevenen op een negatief BSA. Een probleem dat een respondent ziet is dat studenten zich soms niet goed hebben georiënteerd en de eerste de beste opleiding kiezen. Dan gaat het om de meedenkgedachte: om in overleg meteen te kijken wat wellicht beter past bij de student. Daarin wordt niet gemorreld aan het toelatingsrecht: er zijn studenten waarvan duidelijk is dat ze er beter niet zouden kunnen zijn, maar ook dan maken ze er het beste van.

Wat betreft de intake-activiteiten geeft één respondent aan dat, wanneer de kennismakingsopdracht moeilijk bleek of als de aspirant-student het niet leuk vond, er een reden is om het gesprek aan te gaan. Eén intaker geeft aan dat helaas een heel aantal opleidingen niet van de vermeende wettelijke mogelijkheid gebruik maakt om, wanneer een student niet of nauwelijks bij de introductieperiode is of amper mee doet, te stellen dat niet voldaan is aan de verplichte intake-activiteiten. Volgens respondent vallen deze studenten vervolgens vaak uit. Vier respondenten geven aan dat student niet worden aangenomen als zij twee of drie keer niet op komen dagen bij de intake. Eén respondent geeft aan dat de intake wordt gecommuniceerd als verplicht, maar de studenten toch worden meegenomen als ze er niet zijn. Bij een andere respondent is de intake niet verplicht, maar kan wel worden gedaan als een student twijfelt over de studiekeuze of er een behoefte is in het kader van Passend Onderwijs.

Motivatie en geschiktheid voor de opleiding

Qua veranderingen in de studentenpopulatie geeft een groot deel van de intakers aan dat er (iets) meer studenten zijn die minder gemotiveerd of geschikt lijken. Dit heeft er volgens sommigen ook mee te maken dat studenten soms niet goed weten wat het vak inhoudt en niet altijd weten wat hen te wachten staat, waardoor zij mogelijk ook geen stage durven te lopen wat vervolgens invloed heeft op de motivatie. Drie van hen geven aan dat het anderzijds ook lastig te beoordelen is, mogelijk ook te maken heeft met mentaliteit van jongeren in de huidige tijd überhaupt en één van hen stelt dat het ook te maken heeft met het breder worden van betreffende opleiding. Twee intakers geven aan dat er geen veranderingen zijn in de studentenpopulatie op dit vlak. Bovendien geeft een aantal intakers aan dat motivatie en geschiktheid vaak samenhangt met late aanmelding en/of het maken van een te snelle of onvoldoende gemotiveerde studiekeuze.

Ondersteuningsbehoefte

Volgens de intakers is een ondersteuningsbehoefte doorgaans geen reden om het advies te geven om niet met de betreffende opleiding te starten. Er wordt aangegeven dat er veel ondersteuning mogelijk

is. Drie van hen geven wel aan dat de ondersteuningsbehoefte soms te groot is om aan te kunnen voldoen, met soms een definitief negatief plaatsingsadvies als gevolg en soms een dringend advies. Eén intaker geeft aan dat bij sociale opleidingen in het geval van ervaringsdeskundigheid soms wordt aangeraden om een neutraler pad te kiezen op dat moment, wanneer bijvoorbeeld het uiteindelijke doel van de student is om na deze opleiding door te stromen naar een hoger niveau. Op die manier zijn deze studenten iets verder in hun eigen proces wanneer de ervaringsdeskundigheid in de opleiding gaat spelen.

De meeste intakers geven aan dat de studentenpopulatie niet is veranderd op het gebied van een ondersteuningsbehoefte. Sommigen van hen geven aan dat dit er altijd al veel waren, één van hen geeft aan dat het er meer zijn geworden en één van hen geeft aan dat het er niet meer zijn geworden maar dat de opleiding zelf heeft erkend dat er meer behoefte is.

De relatie tussen een ondersteuningsbehoefte en het krijgen van een BSA wordt door sommige slb'ers wel gezien en door anderen niet. Een aantal geeft aan dat studenten met een ondersteuningsbehoefte die in begeleiding zijn juist niet de uitvallers zijn, maar mogelijk wel langer doen over de opleiding. Ze willen wel, maar kunnen even niet. Een respondent geeft aan dat een hard negatief BSA ook niet handig is in dat geval. Een andere respondent geeft aan dat het ook afhankelijk is van de begeleiding, de aard van de opleiding en soms ook de stage of een student met ondersteuningsbehoefte het wel of niet redt. Een ander deel van de respondenten geeft aan dat studenten met een ondersteuningsbehoefte het vaak lastiger hebben tijdens de opleiding en ondanks de begeleiding vaker een negatief BSA krijgen. Een psychische ondersteuningsbehoefte speelt daarin vaker dan een fysieke ondersteuningsbehoefte. Een respondent geeft daarnaast aan dat het soms niet persé de ondersteuningsbehoefte is, maar zelfstandigheidsaspecten een grotere rol spelen. Bij zorgopleidingen stellen sommige respondenten dat ervaringsdeskundigheid soms ook een rol speelt in het functioneren van een student en een daarmee gepaard gaand negatief BSA. Er speelt soms heftige problematiek in het leven van de student waardoor de concentratie en mogelijkheden om het goed te doen op de opleiding afnemen. Een thuissituatie van een student speelt daarin volgens veel studieloopbaanbegeleiders een essentiële rol. De steun van ouders zien veel respondenten als een belangrijke factor in het succes van de student. Hoewel dat niet direct een psychische of fysieke ondersteuningsbehoefte is in enge zin, zien de respondenten wel dat dit groot effect kan hebben op het welbevinden en functioneren van een student.

Leeftijd en startkwalificatie

Volgens de meeste intakers speelt de leeftijd van een student een rol wanneer het gaat om het advies geven om met een andere opleiding te starten. Vijf van hen geven aan dat er soms aspirant-studenten zijn van een redelijk hoge leeftijd (bijvoorbeeld boven de dertig), welke zij ontraden om met de opleiding te starten. Het grootste deel van deze intakers geeft daarbij aan dat deze ontrading te maken heeft met het verschil in cultuur, levensstijl en ervaring met de vaak minderjarige studiegenoten, waardoor er wellicht handigere keuzes zijn. Deze intakers raden daardoor meestal aan oudere studenten aan om een BBL-traject te gaan doen of in te stromen in een volwassenenklas, welke mogelijk beter passen bij deze studenten en meer kans van slagen hebben. De vorm van de opleiding speelt daarin dus een grote rol. Sommige intakers communiceren daarbij expliciet dat zij alsnog plaatsbaar zijn mochten de oudere aspirant-studenten toch kiezen voor een BOL-traject, een andere intaker geeft aan dat aspirant-studenten tot ongeveer 30 jaar plaatsbaar zijn en dat er boven de 18 beter wordt gekeken naar passendheid en of de student er echt mee geholpen is. Twee intakers stellen dat in de technieksector oudere studenten die niet uit Nederland komen vaak geen stageplek kunnen vinden en niet aan het werk komen doordat ze te duur worden bevonden door het veld of het niveau Nederlands onvoldoende is. Het veld is volgens een van hen op zoek naar 'goedkope 20'ers zonder problemen', de ander stelt: 'dan moet je zo realistisch zijn om te zeggen dat iets anders handiger is, zoals kijken of je een BBL-plek kunt vinden'. In dit geval lijken de intakers dus te proberen om teleurstelling tijdens de opleiding en na de opleiding voor te zijn, door de opleiding te ontraden omdat de arbeidsmarkt in deze sector op een manier is ingericht waardoor de kans op een baan voor hen (te) klein is. Een van de intakers benoemt de relatie tussen al veel opleidingen hebben geprobeerd en een iets oudere leeftijd, dan is volgens deze respondent de vraag of ze het dan wel gaan halen en echt willen. Twee intakers zien ook dat het aantal oudere en niet-kwalificatieplichtigen in de studentenpopulatie is toegenomen. Eén intaker ziet juist meer studenten onder de achttien en zonder startkwalificatie.

De studieloopbaanbegeleiders zien over het algemeen dat er bij de negatieve BSA's weinig verschil is tussen studenten zonder en met startkwalificatie. Een paar respondenten geven aan dat het overwegend vaker studenten zonder startkwalificatie waren, één respondent geeft aan dat er over het algemeen geen verschil is, maar dat studenten met een startkwalificatie op niveau 2 en doorstroomt naar niveau 4 wel iets vaker onder de BSA's voorkomen. De meeste studieloopbaanbegeleiders geven ook aan dat er weinig verschillen zijn tussen studenten onder en boven de 18, drie van hen geven aan dat er bij de negatieve BSA's iets meer studenten boven de 18 zaten en twee van hen geven aan dat er iets meer studenten van onder de 18 bij waren.

Reisafstand

Vier intakekers geven aan dat als een student lang moet reizen voor de opleiding dit een reden is om het gesprek aan te gaan. Soms heeft dit er mee te maken dat er mogelijk dezelfde opleiding wordt aangeboden dichtbij in de buurt, waar studenten niet altijd van op de hoogte zijn. In andere gevallen heeft dit te maken met stageregio's: op sommige plaatsen zijn er afspraken tussen instellingen over waar de studenten stage gaan lopen. Als studenten dan heel vroeg op hun stagelocatie moeten zijn, welke nog verder weg kan liggen dan de instelling zelf, kan dit een probleem opleveren om op tijd te komen. Deze overwegingen worden daarom met studenten besproken. In een ander geval willen studenten vooral ook graag naar een bepaalde instelling qua locatie en op kamers gaan wonen. Ook dan gaat de intakeker het gesprek aan, over hoe de student in kwestie dat in de praktijk voor zich ziet. Het aantal studenten met een grotere reisafstand is volgens deze intakeker ook gegroeid, aangezien voorheen de inschrijving pas definitief was wanneer de studenten een kamer hadden gevonden. Verder zien de intakekers geen veranderingen in de studentenpopulatie op het gebied van reisafstand. De studieloopbaanbegeleiders zien in de studenten met een negatief BSA weinig verschil tussen reisafstanden. Twee van hen geven juist aan dat studenten die erg dichtbij wonen vaker juist te laat komen en het lastiger hebben in de opleiding.

Vooropleiding en instroomsituatie

Wat betreft vooropleiding en instroomsituaties geven drie intakekers aan kritisch te zijn wanneer een student het al bij meerdere opleidingen heeft geprobeerd maar het niet is gelukt, of om onduidelijke redenen is gestopt. Zij vragen zich dan af waarom het bij deze opleiding wel gaat lukken. Drie respondenten raden studenten sterk af om de directe overstap van niveau 2 naar niveau 4 te maken. Deze overstap is in hun ogen vrij groot. Een van de respondenten benoemt ook de relatie met de prestatiebeurs, welke ingaat bij zo'n overstap. Dan is de vraag groter of het in de belang is van de student, gezien die maanden de beurs wel wordt gebruikt en het financiële gevolgen voor de student groter zijn als deze lastige overstap toch te groot blijkt. Een respondent ziet dat binnen de instelling, bij economische opleidingen, kaderstudenten de doorstroom van niveau 4 wordt geweigerd en op niveau 3 worden geplaatst. De helft van de intakekers ziet ook dat anderstaligen, zowel vanaf Entree naar niveau 2, vanaf praktijkonderwijs, maar ook met hogere diplomawaarderingen het in de praktijk vaak lastig hebben. De taalondersteuning is er wel, maar in de praktijk blijkt dit lastig in te richten en helpt het onvoldoende. Soms wordt dan geadviseerd om eerst te richten op meer taalondersteuning voorafgaand aan het starten van de opleiding. Een respondent noemt in dit kader dat deze studenten, als ze van Entree komen, niet meer een voldoende hoeven hebben voor Nederlands om naar niveau 2

te gaan. Dan is de kans van slagen in een talige opleiding nihil, aangezien de ondersteuning niet toereikend is. Deze respondent zou liever hebben dat zij een goed NT2-traject zouden volgen, maar gezien dat volgens respondent geen erkende opleiding is mogen zij die niet aanbieden. Als gevolg hiervan ziet respondent een 'heen en weer geslinger' van deze studenten tussen opleidingen op niveau 2 totdat ze buiten de instelling belanden, gezien ze het met het taalniveau niet redden. De respondent stelt dat het systeem op deze wijze een grote groep de kans ontnemt om succesvol te worden, terwijl ze wel gemotiveerd zijn. Ook andere respondenten geven aan dat dit vaak wel heel gemotiveerde studenten zijn waardoor het heel zonde is dat zij, doordat de taalondersteuning niet goed loopt, niet zo succesvol worden als zou kunnen.

In de studentenpopulatie zien intakers verschillende verschuivingen op het gebied van instroomsituaties. Zo noemt een respondent dat studenten van het praktijkonderwijs met uitstroomprofiel onderwijs vaker voorkomen, aangezien ze ergens heen moeten al hebben ze het vaak moeilijk. Een andere respondent ziet meer praktijkonderwijsstudenten naar de Entree gaan. Twee respondenten zien meer studenten rechtstreeks uit een taalklas of het buitenland. Een van hen geeft aan dat vroeger vluchtelingen met weinig taalbeheersing maar wel met diplomawaardering vroeger geen plaatsing kregen en nu wel, de ander geeft aan dat het onduidelijk is of dit met het toelatingsrecht te maken heeft. Daarnaast noemt een respondent dat er meer studenten zijn die al meer opleidingen hebben gedaan die niet lukten, en een ander noemt dat de voorheen geweigerde studenten op niveau 4 uit niveau 2 daardoor nu vaker in de opleiding zitten. Tot slot ziet één respondent juist een afname in het aantal studenten vanaf het praktijkonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en instroom vanuit werk, al is het onduidelijk voor de respondent of dit het gevolg is van het toelatingsrecht.

De studieloopbaanbegeleiders zien ook verschillende verbanden tussen instromende studenten en studenten die vaker een negatief BSA krijgen of het over het algemeen lastiger hebben in de opleiding. Drie van hen noemen de studenten van niveau 2 (die naar niveau 4 zijn zonder niveau 3 te hebben gedaan). Twee anderen noemen studenten vanuit vmbo-kader, al dan niet in combinatie met motivatie. Twee respondenten noemen een relatie tussen bepaalde vmbo-scholen en het succes van een student. Een van hen stelt dat er op sommige vmbo-scholen een strak regime wordt gevoerd, mogelijk om problemen te voorkomen, waardoor de zelfstandigheid van de studenten achterblijft en de overgang naar het mbo lastig is. Een andere respondent noemt juist de studenten van vrije scholen, die moeite hebben met de afsprakencultuur en het halen van deadlines. Daarnaast worden studenten met Nederlands als tweede taal genoemd, Entreestudenten zonder vo-diploma, en studenten uit het praktijkonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en vmbo-basis.

Migratie-achtergrond

Zoals al eerder beschreven hebben studenten met een migratieachtergrond, met name vluchtelingen, door hun taalbeheersing het lastig volgens de intakekers en slb'ers. Bij studenten met een migratieachtergrond in relatie tot het BSA beschrijven de slb'ers twee varianten: enerzijds zijn er de studenten die wel in Nederland zijn geboren, maar waarbij de cultuur van het gezin een bepalende rol speelt. Het gaat hier dan met name om normen en waarden, betrokkenheid bij school en het stimuleren van de studenten om een diploma te halen. Dit verschil volgens een respondent ook erg per cultuur: sommige culturen hameren erg op goede cijfers terwijl het in andere culturen juist gebruikelijker is dat de ouders de studenten sneller los laten wanneer zij 18 worden. Anderzijds speelt ook hier taalbeheersing een grote rol: doordat de taalondersteuning onvoldoende invloed lijkt te hebben en volgens een aantal respondenten uit de sector techniek deze studenten niet willen aannemen voor een stage of werk, hebben zij het erg lastig in de opleiding en krijgen zij relatief vaak een negatief BSA.

Sociaal-economische klasse en woonsituatie

Wat betreft sociaal-economische klasse geeft een groot aantal slb'ers aan dat dit een grote rol kan spelen bij het succes van de student en een daarmee samenhangend negatief BSA. Enerzijds heeft dit te maken met lastige thuissituaties, in de zin dat de studenten niet altijd uit een makkelijk milieu komen en dat de 'straatcultuur' een negatieve rol kan spelen. Twee respondenten hebben daarbij het beeld dat dit ook in relatie staat tot een migratie-achtergrond. Daarnaast noemen respondenten ook de relatie tussen sociaal-economische status en de invloed van de financiële situatie. Er zijn studenten met schuldenproblematiek, of studenten die soms 30 tot 40 uur in de week werken bij een bijbaan naast de fulltime studie om de financiële situatie thuis rond te kunnen krijgen. Ook noemen twee respondenten het probleem van misbruik van de studiefinanciering van DUO: deze wordt soms als inkomstenbron ingezet terwijl de studenten niet altijd de intentie hebben om ook daadwerkelijk de opleiding te volgen en een diploma te gaan halen.

De meeste slb'ers zien geen relatie tussen woonsituatie en het krijgen van een negatief BSA. Een van hen noemt dat kinderen uit eenoudergezinnen het vaak wel lastiger hebben. Twee respondenten geven daarnaast aan dat het dan meestal gaat om Nederlandse eenoudergezinnen, aangezien gezinnen met een migratieachtergrond vaker bij elkaar blijven. Een respondent noemt ten slotte dat juist zelfstandig wonenden minder vaak een negatief BSA krijgen.

Geslacht

Vijf slb'ers zien dat vooral jongens relatief vaker een negatief BSA krijgen dan meisjes. Vier van hen geven ook aan dat het bij een opleiding is waar (voorheen of nog steeds) voornamelijk meisjes naartoe gaan. Een van deze respondenten licht toe dat het vak populairder is geworden onder jongens doordat bekende mannen uit de jongerencultuur zich hier steeds meer mee bezig houden. Deze studenten zijn volgens respondent meer bezig met hun eigen bedrijfje, netwerk en vrienden waardoor zij alleen naar de 'relevante' lessen komen en niet zo bezig zijn met het halen van goede cijfers. Een andere respondent geeft in deze context aan dat ervaringsdeskundigheid bij de sociale opleiding een grotere invloed heeft op jongens dan op meisjes, waardoor jongens relatief sneller een negatief BSA krijgen. Er is één respondent die aangeeft dat er weinig vrouwen zijn in de opleiding, zij stromen niet uit met het BSA maar al eerder omdat de cultuur van de opleiding hen niet past en het werk fysiek zwaar is.

Bijlage 6: Conformiteitskaders

Toelatingsrecht

Formele wet- en regelgeving

- Onverminderd de artikelen 8.1.1 [bepalingen inschrijving], 8.1.2 [nadere bepalingen toelating bijzondere en openbare instellingen] en 8.1.7b [ongeschiktheid voor toekomstige beroepsuitoefening], staat de toelating tot een basisberoepsopleiding, een vakopleiding, een middenkaderopleiding en een specialistenopleiding open voor degene die voldoet aan de in de bij of krachtens de artikelen 8.2.1 [vooropleidingseisen], 8.2.2 [nadere vooropleidingseisen] en 8.2.2a [aanvullende eisen] ten aanzien van die opleidingen gestelde eisen (Art. 8.1.1c. lid 1, WEB).
- Het bevoegd gezag kan de toelating van degene die om toelating verzoekt weigeren indien (a) paragraaf 2a van de Leerplichtwet 1969 [kwalificatieplicht] niet meer van toepassing is op hem, zijn inschrijving reeds driemaal is beëindigd op grond van artikel 8.1.7a, tweede lid [BSA] (...); (b) hij reeds zes jaar of langer in een beroepsopleiding ingeschreven is geweest zonder een diploma te hebben behaald (...); of (c) paragraaf 2a van de

Informele regelgeving

- Naast aanmelden vóór 1 april wordt door aanneming van het amendement (Duisenberg) geregeld dat een aspirant-student ook moet deelnemen aan de eventueel door de instelling verplicht gestelde intakeactiviteiten. Een student met de juiste vooropleiding heeft alleen recht op toelating tot de opleiding(en) waarvoor hij zich tijdig aanmeldt en waartoe hij de verplichte intakeactiviteiten bijwoont. Indien zijn toelatingsrecht vervalt – bijvoorbeeld omdat de student zich niet tijdig aanmeldt of niet verschijnt bij de intakeactiviteit - betekent dit niet dat instelling de student móet weigeren, maar de instelling mag dit wel doen. En het is aan de instelling zelf om te bepalen óf er intakeactiviteiten verplicht worden gesteld en zo ja, welke dat zijn. Over de verplichte activiteiten moet uiteraard helder worden gecommuniceerd. Voor kwalificatieplichtige studenten die zich te laat melden of niet deelnemen aan de verplichte intakeactiviteiten is er een vangnet: aan deze student moet de instelling dan een andere opleiding aanbieden, waarvoor de student zich kan laten inschrijven*. De instelling houdt daarbij rekening met de voorkeuren van de student. Voor niet-kwalificatieplichtigen (lees:

Leerplichtwet 1969 [kwalificatieplicht] niet meer van hem op toepassing is, en: (1) hij zich niet uiterlijk op de datum, genoemd in artikel 8.0.1, eerste lid [vroegtijdige aanmelddatum], heeft aangemeld (...) en voor zover het derde lid van dat artikel niet op toepassing is [o.a. late aanmelding als gevolg van BSA], of (2) ten behoeve van hem geen studiekeuzeadvies is uitgebracht als bedoeld in artikel 8.0.4 [recht op studiekeuzeadvies als betrokkene deelneemt aan intakeactiviteiten] (Art. 8.1.1c, lid 3, WEB).

- Het bevoegd gezag kan in bijzondere gevallen na advies van de examencommissie en na zorgvuldige afweging van de betrokken belangen de onderwijsovereenkomst met een student ontbinden dan wel weigeren, als die student door zijn gedragingen of uitlatingen blijkt heeft gegeven van ongeschiktheid voor de uitoefening van een of meer beroepen waartoe de door hem gevolgde opleiding hem opleidt, dan wel voor de praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening (art. 8.1.7b, lid 1, WEB).
- Onverminderd artikel 8.2.1 [vooropleidingseisen] kan een instelling voor de toelating tot een beroepsopleiding (...) nadere vooropleidingseisen stellen, inhoudende dat het diploma van

diegenen in het bezit van een startkwalificatie óf jongeren van 18 jaar en ouder) is dit vangnet er niet (MBO Raad, 2017c, p. 3).

- Er kunnen per ministeriële regeling opleidingen worden aangewezen waarvoor aanvullende toelatingseisen mogen worden gesteld. Het gaat dan om een landelijk geldende lijst (zoals in het hbo) waar opleidingen in staan waarvoor aanvullende eisen mogen worden gesteld en welke eisen dat zijn. Aanvullende eisen mogen alleen worden gesteld wanneer de uitoefening van het beroep of de beroepen waarop een opleiding voorbereidt, of de organisatie en de inrichting van het onderwijs, specifieke eisen stellen aan de kennis of vaardigheden van een student. Die eisen mogen geen onderdeel zijn van de vooropleiding die toegang geeft tot het mbo (MBO Raad, 2017c, p. 5).
- Als de verlate aanmelding het gevolg is van: • een beëindiging van een inschrijving op een zodanig tijdstip dat tijdige aanmelding niet mogelijk was; • het niet toegelaten worden door het niet voldoen aan de aanvullende eisen; of, • het niet toegelaten worden door het instellen van een numerus fixus dan vervalt het toelatingsrecht bij aanmelding bij een roc niet (Kennispunt MBO Onderwijs en Examinering, 2020, p. 3).
- In het toelatingsproces zijn de professionele intake door de instelling en het eventueel door de student gevraagde studiekeuzeadvies instrumenten om te adviseren of de studie echt goed past bij de wensen, motivatie, talenten en eventueel beperkende kenmerken van de

de student voldoet aan de profielen, alsmede dat vakken en andere programmaonderdelen deel hebben uitgemaakt van het examen ter verrijking van het diploma (Art. 8.2.2, lid 2, WEB).

Indien een instelling gebruik maakt van de bevoegdheid bedoeld in het tweede lid kunnen uitsluitend nadere vooropleidingseisen worden gesteld die bij ministeriële regeling⁹⁵ worden aangewezen, waarbij onderscheid kan worden gemaakt naar categorieën van studenten, dan wel worden bepaald dat de nadere vooropleidingseisen niet van toepassing zijn op categorieën van studenten (Art. 8.2.2, lid 3, WEB).

- Indien de uitoefening van het beroep of de beroepen waarop een opleiding voorbereidt, dan wel de organisatie en de inrichting van het onderwijs, specifieke eisen stellen ten aanzien van kennis of vaardigheden die niet of niet in voldoende mate onderdeel zijn van het voortgezet onderwijs (...) specifieke eisen stellen ten aanzien van de eigenschappen van de student, kunnen bij ministeriële regeling⁹⁶ opleidingen

aspirant-student. Dat intakegesprek moet gericht zijn op wat de student wèl kan (in plaats van op zijn beperkingen) en op welke mogelijkheden de instelling samen met de student ziet om (onderdelen van) de opleiding af te ronden. Indien een intaker inschat dat een student niet aan alle eisen uit het kwalificatiedossier kan voldoen, is dat een onderwerp dat tijdens de intake aan de orde komt, waarbij eventueel alternatieve opleidingen kunnen worden besproken. Het mogelijk (op termijn) niet kunnen voldoen aan eisen uit het kwalificatiedossier is geen reden om een student te weigeren. Alleen indien de begeleiding van de student een onevenredige belasting voor de instelling vormt, kan de student met in achtneming van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte tot de opleiding geweigerd (MBO Raad, 2017c, p. 6).

- Wanneer kan een aspirant-student geweigerd worden op grond van artikel 8.1.7b van de WEB? Het artikel stelt dat ‘het bevoegd gezag in bijzondere gevallen, na advies van de examencommissie en na zorgvuldige afweging van de betrokken belangen, de onderwijsovereenkomst met een student kan ontbinden dan wel weigeren, als die student door zijn gedragingen of uitlatingen blijkt heeft

⁹⁵ Zie Ministeriële Regeling van 19 juni 2020, Stcrt. 2020, 32571.

⁹⁶ Zie Ministeriële Regeling van 5 december 2017, Stcrt. 2017, 69336.

worden aangewezen die op daarbij aangegeven gronden eisen kunnen stellen in aanvulling op de eisen, bedoeld in artikel 8.2.1 [vooropleidingseisen] en 8.2.2 [nadere vooropleidingseisen] (Art. 8.2.2a, lid 1, WEB). Het bevoegd gezag stelt een regeling vast voor de selectiecriteria en de selectieprocedure (...). De selectiecriteria kunnen uitsluitend eisen bevatten die direct verband houden met de gronden, bedoeld in het eerste lid (Art. 8.2.2a, lid 2, WEB).

- Van de student waarvan de onderwijsovereenkomst op grond van het tweede lid [BSA] is ontbonden, wordt de inschrijving voor desbetreffende opleiding beëindigd. De student kan niet opnieuw aan die instelling voor die opleiding mogen ingeschreven. (...) (Art. 8.1.7b, lid 3, WEB).

gegeven van ongeschiktheid voor de uitoefening van één of meer beroepen waartoe de door hem gevolgde opleiding hem opleidt, dan wel voor de praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening.’ Het artikel richt zich op situaties waarin studenten door hun gedragingen of uitlatingen een gevaar vormen voor zichzelf of anderen, zoals medestudenten, docenten maar ook voor degenen die op een andere manier deel uitmaken van het beroepsonderwijs. Een weigering op basis van dit artikel moet altijd gebaseerd zijn op een gedraging of uitlating in relatie tot het toekomstige beroep of de beroepspraktijkvorming. Het gaat dan om bijzondere gevallen (MBO Raad, 2017c, p. 6).

- Nee, het bij aanmelding niet hebben van een BBL-plek geldt niet als weigeringsgrond. In artikel 2.2.3, van de WEB, staat: Een bbl-student telt alleen mee voor de bekostiging als uiterlijk op 31 december (van het lopende studiejaar) een bpv-plek is geregeld. De instelling kan dan op dat moment beslissen de inschrijving te beëindigen, maar bij de toelating mag dit geen rol spelen, het is geen weigeringsgrond. Het is verstandig om het belang van het hebben van een bpv-plek aan bod te laten komen in de intake. Bij het niet-hebben van een bpv-plek kan de student geadviseerd worden niet aan de bbl-opleiding te beginnen en de bol-variant te gaan doen, of om een andere opleiding te kiezen (MBO Raad, 2017b, p. 3).

Toetsen, testen en ombuiggesprekken bij de intake

Formele wet- en regelgeving

- Een betrokkene die uiterlijk 1 april is aangemeld heeft desgevraagd recht op een studiekeuzeadvies. Dit recht geldt alleen als betrokkene deelneemt aan de intakeactiviteiten die het bevoegd gezag met het oog op dit studiekeuzeadvies organiseert (Art. 8.0.4, lid 1, WEB).
- De studiekeuzeadviezen zijn niet bindend (Art. 8.0.4, lid 4, WEB).
- Het bevoegd gezag stelt ter uitvoering van dit artikel nadere regels vast die betrekking hebben op de intakeactiviteiten (...) en de gevallen waarin, de termijn waarbinnen en de wijze waarop studiekeuzeadviezen wordt uitgebracht (Art. 8.0.4, lid 5, WEB).
- Het bevoegd gezag kan in bijzondere gevallen personen die niet voldoen aan de vooropleidingseis (...) vrijstellen van die vooropleidingseis, indien zij bij een onderzoek hebben blijk gegeven van geschiktheid voor het desbetreffende onderwijs (Art. 8.2.1, lid 6, WEB)

Informele regelgeving

- De intakeactiviteiten hebben als doel om een wederzijdse kennismaking tussen aspirantstudent en opleiding te faciliteren. Het is een algemene introductie tot elkaar, het mag geen toets of test zijn (MBO Raad, 2017c, p. 3).
- Voorwaarden aan de intake: • De student heeft het recht om te weten uit welke onderdelen de intake bestaat • De student moet weten of deelname aan de intake verplicht is of niet • Voor deelname aan intake-activiteiten mogen geen kosten in rekening worden gebracht aan de student (Kennispunt MBO Onderwijs en Examinering, 2020, p. 4).
- Een test kan onderdeel uitmaken van de intake-activiteiten om informatie te krijgen voor het studiekeuzeadvies of voor de begeleidingsaanpak van de student in de opleiding. Een test mag nooit als selectie of weigeringsgrond voor toelating worden gebruikt, want door te voldoen aan de wettelijke vooropleidingseisen heeft de student toelatingsrecht. Om verwarring te voorkomen over de rol van een test tijdens de intake is het advies om terughoudend te zijn met het inzetten van testen tijdens de intake en/of de bedoeling van de test duidelijk te communiceren met studenten (Kennispunt MBO Onderwijs en Examinering, 2020, p. 4).

-
- Wanneer een student zich uiterlijk 1 april heeft aangemeld én heeft deelgenomen aan de eventuele verplichte intake-activiteiten, dan heeft de student recht op een studiekeuzeadvies. Het studiekeuzeadvies is een ‘final check’ voor de student of de opleiding bij hem past: dit advies ondersteunt de student bij het maken van een keuze voor de opleiding. De student hoeft het studiekeuzeadvies niet te volgen en de opleiding kan de student niet weigeren op basis van dit advies (Kennispunt MBO Onderwijs en Examinering, 2020, p. 4).

Afgeven Bindend Studieadvies

Formele wet- en regelgeving

-
- Het bevoegd gezag brengt aan iedere student die zich inschrijft, advies uit over de voortzetting van zijn opleiding. (...) Aan diegenen die zijn ingeschreven voor een opleiding als bedoeld in artikel 7.2.4a, derde lid [opleidingsduur], die meer dan één volledig studiejaar bedraagt wordt dit advies na ten minste negen kalendermaanden en uiterlijk aan het eind van het eerste studiejaar van de opleiding gegeven (Art. 8.1.7a, lid 1, WEB).
 - Aan een advies als bedoeld in het eerste lid kan het bevoegd gezag een besluit tot ontbinding van de onderwijsovereenkomst,

Informele regelgeving

-
- Een BSA mag niet te snel worden afgegeven: de student dient immers de tijd te hebben om te laten zien wat hij/zij kan. Daarom kan bij meerjarige opleidingen pas na negen maanden na de start van de opleiding een BSA worden gegeven. (...) Een BSA móet in het eerste jaar van een nieuwe opleiding van de student worden gegeven; dit mag niet later. Als de student zijn eerste studiejaar met positief gevolg heeft afgerond, moet hij of zij de kans krijgen om de rest van de opleiding af te maken (Kennispunt MBO Onderwijs en Examinering, 2018, p. 2).

-
- bedoeld in artikel 8.1.3 verbinden. Tot ontbinding wordt slechts overgaan indien: (a) de student naar het oordeel van het bevoegd gezag, met inachtneming van de bij ministeriële regeling vastgestelde omstandigheden, onvoldoende vordering heeft gemaakt in de opleiding; (b) het gevoegd gezag heeft gezorgd voor zodanige voorzieningen dat de mogelijkheden voor goede voortgang van de opleiding zijn gewaarborgd, en (c) het bevoegd gezag de desbetreffende student een schriftelijke waarschuwing heeft gegeven onder bepaling van de termijn waarbinnen de studieresultaten ten genoegen van het bevoegd gezag dienen te zijn verbeterd (Art. 8.1.7b, lid 2, WEB).
- Het bevoegd gezag stelt ter uitvoering van de voorgaande leden nadere regels vast. Deze regels hebben in elk geval betrekking op de te behalen studieresultaten en de voorzieningen, bedoeld in het tweede lid (Art. 8.1.7b, lid 4, WEB). Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat de instelling beschikt over een studentenstatuut waarin de rechten en plichten van de studenten en deelnemers zijn opgenomen. In het studentenstatuut zijn in elk geval de nadere regels, bedoeld in artikel 8.1.7a, vierde lid, opgenomen (Art. 7.4.8, lid 4, WEB).
 - Het BSA kan niet als een verrassing komen, zeker als het BSA negatief is. Dit betekent dat aan het verstrekken van een negatief bindend studieadvies een schriftelijke waarschuwing inclusief verbetertermijn vooraf moet zijn gegaan (Kennispunt MBO Onderwijs en Examinering, 2018, p. 3).
 - Een negatief BSA mag alleen uitgegeven worden als de studievoortgang over de gehele breedte van de opleiding onvoldoende is: één negatief onderdeel is een onvoldoende grond voor een negatief BSA (Kennispunt MBO Onderwijs en Examinering, 2018, p. 3). Een negatief BSA kan alleen gegeven worden bij onvoldoende studievoortgang over de breedte van de opleiding, waarbij extra begeleiding en een schriftelijke waarschuwing geen gewenst effect hebben gehad en de student op deze wijze geen uitzicht heeft op het behalen van een diploma. (...) Het gaat niet om een 'lat' te bepalen, maar om een totaaloordeel. (...) De bedoeling is dat opleidingen een negatief BSA geven wanneer zij verwachten dat een student geen diploma gaat halen gezien de getoonde studievoortgang en de eisen die het diploma stelt. Dat de student er mogelijk langer over doet of dat er extra ondersteuning nodig is, zijn geen argumenten om een negatief BSA af te geven. (...) De studievoortgang is leidend in de besluitvorming rond het BSA. Alleen onder strikte voorwaarden mag de beroepshouding 'meegewogen' worden in het BSA: dit is wanneer de

beroepshouding van invloed is op de studievoortgang. Dit is ter invulling aan de instelling zelf. Voorbeeld: verzuim kan meegewogen worden, maar kan nooit een op zichzelf staand criterium zijn om een negatief BSA af te geven (Kennispunt MBO Onderwijs en Examinering, 2018, p. 4).

- In het geval dat de studieresultaten achterblijven, maar vanuit het team er wel voldoende vertrouwen is dat student de opleiding (mogelijk met vertraging) kan afronden, dan geeft de opleiding geen negatief BSA. Dit is het punt waarop de persoonlijke omstandigheden van de student een rol kunnen gaan spelen. Het motto 'te weinig studieresultaten gehaald, dus negatief BSA' gaat daarmee niet altijd op. Het is aan het onderwijsteam om een inschatting van de situatie van de student hierbij te maken (Kennispunt MBO Onderwijs en Examinering, 2018, p. 4).
- De opleiding bepaalt zelf hoe de studievoortgang gedefinieerd en bepaald wordt. (...) Om de zorgvuldigheid in het proces rondom het BSA te waarborgen, is voorgeschreven dat de opleiding regels vaststelt die in elk geval betrekking hebben op de te behalen studieresultaten en de voorzieningen die de opleiding heeft getroffen om de studievoortgang te borgen. Deze regels worden opgenomen in het deelnemersstatuut dat voor instemming wordt voorgelegd aan de deelnemersraad (Kennispunt MBO Onderwijs en Examinering, 2018, p. 4).

-
- In de onderwijsovereenkomst kunnen geen afspraken gemaakt worden die afwijken van de wettelijke bepalingen over het bindend studieadvies. De onderwijsovereenkomst kan ook niet worden gebruikt om de termijnen van het bindend studieadvies (zie vraag 14) op te rekken (MBO Raad, 2017c, p. 6).

Bijlage 7: Non-conformiteiten

Bijlage 7A. Signalen non-conformiteiten

Respondent	Indicator 1: toetsen/testen, interpretatie van afwijzing	Indicator 2: Op welke manier wordt aangegeven dat de opleiding niet past	Indicator 3: gebeuren in de praktijk andere dingen dan het toelatingsbeleid voorschrijft	Indicator 4: Praktijk rondom intake en BSA-procedure
1: Intake economie, niveau 2-4	Een kennismakingsopdracht, niet de leukste kant van het vak. Voorheen reden voor afwijzing, nu niet meer. Wordt niet als afwijzingsgrond geïnterpreteerd.	Als studenten de opdracht niet leuk vonden of het erg moeilijk vonden, dan hebben ze daar het gesprek over. We zeggen niet dat ze geweigerd worden, maar wel dat ze misschien verder kunnen gaan kijken en dat mensen hen daarbij kunnen helpen.	Dat weet respondent niet. Ze maken de opdracht wel onaantrekkelijk, omdat het vak zo tot de verbeelding spreekt en je het beeld reëler wilt maken. Bovendien zit er controle op: bij een negatief studiekeuzeadvies komen studenten bij een doorstroomcoach die ook navraag doet over de intake bij student en opleiding.	-
	Signaal: Nee.	Signaal: Nee.	Signaal: Nee.	Signaal: Nee.
2: Intake zorg, niveau 4 & 3/4	Een talentscan, zodat studenten weten wat de inhoud is en ter reflectie	Dit wordt zelden aangegeven. Het is altijd hun eigen keuze mits ze een diploma en een ID	In het eerste jaar van het toelatingsrecht werden doorstromers van niveau 2 naar	-

zodat duidelijk is waar de opleiding mee gaat werken. Van tevoren wordt gezegd dat als ze een diploma en een ID hebben, en zich op tijd hebben aangemeld, ze sowieso een plek hebben. Er is geen selectie op motivatie en andere dingen.

Signaal: Nee.

hebben. Als studenten zelf het idee hebben dat het niet past en de student is al op veel plaatsen weggestuurd/gestopt, dan worden leerplichtigen doorgestuurd naar het loopbaancentrum. Soms wordt ontraden om de opleiding in de BOL-variant te volgen.

Signaal: Nee.

niveau 4 geweigerd. Docenten werden ongelukkig door steeds onvoldoendes te geven en studenten raakten gefrustreerd omdat het niet lukte. Daarom is gestart met een combiklas niveau 3/4, als ze het goed doen mogen ze naar niveau 4 en anders gaan ze door op niveau 3.

Signaal: Ja, drempel doorstroom niveau 2-4.

3: Intake
economie,
niveau 2

Een AMN-talentscan, voor studenten die formeel nog niet aan de opleidingseisen voldoen. Als ze wel aan de eisen voldoen, niet.

Ze leggen uit dat er ook nog andere opties zijn, waar ze misschien een betere kans van slagen hebben. Zonder enorme reistijd of in een klas met leeftijdsgenoten (bij oudere studenten). Vanuit de meedenkgedachte gaan ze dan kijken wat een handige keus is.

Als je toelaatbaar bent, dan kom je gewoon. Ook al weet je dat er studenten zijn waarvan je weet dat ze hier beter niet hadden kunnen starten. Er is wel een student die al 2x opnieuw is gestart en nu opnieuw wil starten, dan moet je wel dringend adviseren en goed blijven kijken als ze dan voor de

		Vaak hebben ze zich slecht georiënteerd, dan kijken ze of iets anders beter past qua plaats of beter passends bij de levensfase. Maar iedereen is welkom en dat wordt expliciet aangegeven.	derde keer begint. Uitgangspunt is dat iedereen toelaatbaar is en daar niet aan wordt gemorreld.	
	Signaal: Nee.	Signaal: Nee.	Signaal: Nee.	Signaal: Nee.
4: Intake economie, niveau 2	Er wordt een capaciteitentest gedaan als studenten zonder diploma, bv. vanuit een taalklas, willen instromen. Anders niet.	Dit wordt maar sporadisch gezegd: er zijn niet zo veel opties bij niveau 2, en als ze geen vieze handen willen (zorg of techniek) dan wordt het gauw dit. Alleen als ze twijfelen tussen studies raden ze soms aan om zich daar meer op te richten. Ze zijn nog zo jong, en kiezen is lastig. Aangeven dat iemand misschien niet past is soms ook niet handig, want dan druk je er al een stempel op. Als iemand niet	Nee, iedereen wordt gewoon aangenomen. Als ze zijn verwijderd van de opleiding worden ze het jaar daarna niet aangenomen, maar dat ligt gevoelig bij de instelling en bij de interne controlecommissie die toetst of de verwijdering terecht is. Als je bij 1 student van de 120 zegt dat je ze niet opnieuw wilt aannemen, dan heb je daar een goede reden voor (bv. wangedrag). Betekent niet dat je ze van de hele instelling weert, maar dan kunnen	-

		gemotiveerd lijkt, raden ze aan een studiekeuzetest te doen. Maar dat komt slechts sporadisch voor.	ze wel een andere opleiding doen op dit ROC of naar een ander ROC in de regio.	
	Signaal: Nee.	Signaal: Nee.	Signaal: Ja, niet opnieuw aannemen door een onjuist afgegeven BSA, wanneer de aanname klopt dat de commissie juist heeft geoordeeld.	Signaal: Nee.
5: Intake instellingsbreed, niveau 1-4	Voor het toelatingsrecht werden er capaciteitentests ingezet. Deze zijn geschrapt, tenzij er twijfel is: als iemand vanuit het VSO naar Entree wil, bijvoorbeeld. Maar zo'n scan zegt maar de helft, en niets over motivatie en doorzettingsvermogen.	Uiteindelijk zeg je tegen een student: je mag starten, maar dan moet je wel de komende 9 maanden bewijzen dat het je lukt, tot het BSA komt. Het wordt wel goed besproken omdat het ten koste kan gaan van de prestatiebeurs, wanneer de kans op succesvol afronden laag is, en dat is niet in het belang van de student. Er wordt altijd duidelijk gezegd dat het	Bij de instellingsbrede adviseurs komt geen zachte dwang voor. Als er al 5x gestart is met verschillende opleidingen, worden studenten soms verplicht een BBL-traject te doen. Volgens respondent schuurt dit met het toelatingsrecht. Het speelt dan een rol dat het belangrijker is om een student te helpen, dan om de procedures op de letter te volgen.	Sommige opleidingen hebben moeite met plaatsing door instellingsbrede intakers: studenten met een anderstalige achtergrond worden wel eens geweerd vanwege het niveau Nederlands, mag alleen waar gebrek taalbeheersing gevaarlijk kan zijn volgens respondent, sommige opleidingen willen liever geen studenten met een ondersteuningsbehoefte en er

		altijd de keuze is van de student om te starten met de opleiding van de eerste keus.		zijn signalen dat bij sommige opleidingen/sectoren studenten op leeftijd (20+) geweerd worden, omdat zij volgens de opleiding geen stageplek gaan kunnen vinden.
	Signaal: Nee.	Signaal: Nee.	Signaal: 1. Ja, 5x starten is geen grond, 6 verblijfsjaren wel. Mogelijk 'bij wijze van spreken'.	Signaal: Ja, meesten niet uit eerste hand. Gevaarzetting door taalbeheersing op grond van 8.1.7b WEB wel signaal.
6: Intake techniek, niveau 2-4	Geen toetsen/testen.	Het gesprek wordt aangegaan, waarin wordt verteld dat de opleiding denkt dat afronding niet kansrijk is en ze beter iets anders kunnen gaan doen.	Dat zal best eens gebeuren. Zo'n jongere die niet op komt dagen en eigenlijk naar school moet. Als je de wet gaat voorschrijven help je ze er niet altijd mee. Dan worden er andere mogelijkheden gezocht. Maatwerk leveren is veel belangrijker, en dat je een jongere zo goed mogelijk helpt om bij een passende opleiding te komen. Als een student niet kansrijk is op die	BBL'ers moeten eerst werk hebben voordat ze mogen starten.

	Signaal: Nee.	Signaal: Nee.	Signaal: Ja, maar geen concrete casus.	Signaal: Ja, geen hebben is geen weigeringsgrond.	BBL-plek geen
7: Intake economie, niveau 2-4	Een Talentscan, voorheen bij iedere student, nu alleen in het geval van Passend Onderwijs. Dan kunnen ze kijken waarmee ze gaan werken. Er wordt niemand afgewezen, dat mag ook niet. Studenten interpreteren dit soms wel als reden voor afwijzing. Daarom beginnen ze met duidelijk uitleggen dat er moeilijke woorden in staan en iets zegt over hun persoonlijkheid: hoe je in het leven staat, waar je	Soms neemt de opleiding het initiatief om te adviseren dat het onverstandig is om te starten met deze opleiding. Ze mogen het gerust proberen, maar de opleiding kan niet altijd bieden wat de student vraagt (qua ondersteuning). Ze geven ook aan dat ze helpen kijken naar een andere opleiding of een studiekeuzetest kunnen aanbieden. Ze laten de studenten niet vallen en er kan nog veel georganiseerd worden.	Nee.	-	

(minder) goed in bent en waar we je mee kunnen helpen. Het wordt duidelijk gecommuniceerd.

Respondent zou nooit zeggen: 'aan deze scan zie ik dat het niets gaan worden'. Je kunt wel het gesprek voeren als ze het waarschijnlijk erg moeilijk gaan krijgen, of dat ze meer uitdagingen moeten zoeken.

Signaal: Wel interpretatie, geen signaal.

Signaal: Nee.

Signaal: Nee.

Signaal: Nee.

8: Slb
economie,
niveau 4

Nvt

Nvt

Het BSA is heel prettig, want ze moeten iedereen aannemen (wel een heel streng advies, er is veel uitval op deze opleiding). De helft van de studenten valt uiteindelijk uit, en nu is dat gelukkig al in

Er wordt gewerkt met een norm van 70 procent. Dit betekent dat alle beroepsspecifieke vakken voldoende moeten zijn en van de generieke vakken en theorievakken die niet generiek

			<p>periode 3. Wat respondent betreft zou het eerder mogen, maar er wordt nooit een BSA buiten de termijnen gegeven.</p>	<p>worden getoetst mogen er twee onvoldoende zijn, maar niet lager dan een 5.</p>
			<p>Signaal: Nee.</p>	<p>Signaal: Ja, criteria met harde norm en verplichting voldoende halen van beroepsgerelateerde vakken, breedte opleiding.</p>
<p>9: Slb zorg, niveau 4 en 3/4</p>	<p>Nvt</p>	<p>Nvt</p>	<p>Omdat het BSA wettelijk niet gegeven mag worden in verband met Corona, is er een nieuwe procedure opgezet waarmee studenten met onvoldoende voortgang alsnog weggestuurd kunnen worden. Er zijn twee studiecontracten met mogelijkheid tot verlenging, waardoor studenten vanaf 6 maanden na start te horen kunnen krijgen dat het 'einde opleiding' is. Als het BSA terug komt, zullen ze die termijnen</p>	<p>De studiecontracten kunnen op verschillende criteria zien: een student kan een contract krijgen op presentie (aanwezigheid), studiehouding (resultaten) of beroepshouding (gedrag). Als ze niet aan deze eisen voldoen krijgen ze een tweede contract, en wanneer het dan nog niet lukt dan is het einde opleiding.</p>

weer moeten hanteren. Daarnaast geven ze studenten soms iets te vaak het voordeel van de twijfel, de meeste docenten komen immers zelf uit de zorg.

Signaal: Ja. Er mogen wettelijk wél BSA's worden gegeven, maar hier dient terughoudend mee om worden gegaan. Vervangende procedure is non-conform.

Signaal: ja, presentie en beroepshouding als op zichzelf staande en afdoende criteria.

10: Slb zorg,
niveau 3 en 4

Nvt

Nvt

De doorstroom van niveau 2 naar niveau 4 is vaak ingewikkeld. Ze geven soms het advies om door te gaan naar niveau 3, maar als ze dat niet doen krijgen studenten een contract met eisen waaraan ze moeten voldoen (bv. een bepaald niveau Nederlands). Ze tekenen een contract waarin staat dat zij een risico nemen dat als ze het niet halen geen diploma krijgen, en dat

Respondent had begrepen dat alleen resultaten mogen worden gebruikt als criteria. Daarom is beroepshouding (gedragsaspecten) uitgewerkt in een leereenheid, net als de rest van de criteria. Presentie valt daaronder als het 'nakomen van afspraken'. Van deze leereenheden moet 70 procent voldoende zijn, en dient de

ze zelf verantwoordelijkheid leereenheid over
hebben. Ze mogen het dan wel beroepshouding sowieso
proberen, maar als het niet lukt voldoende te zijn.
verspillen ze hun studiefinanciering
en kunnen ze toch naar niveau 3.
Maar ze worden dus niet
geweigerd of verwijderd.

Daarnaast is er een positief BSA
onder voorwaarden, dit zijn
voorwaarden om op korte termijn,
een week of 2, aan te voldoen, of
kan de voorwaarde zijn dat er een
positief BSA wordt gegeven maar
de student niet op niveau 4 mag
blijven.

**Signaal: Ja, gebruik positief BSA
onder voorwaarden.**

**Signaal: Ja, harde norm,
beroepshouding als op zichzelf
staand criterium, die tevens
voldoende moet zijn om een
geen negatief BSA te krijgen,
dus er kan een BSA gegeven**

**worden die niet over de breedte
van de opleiding is.**

11: Slb zorg,
niveau 4

Nvt

Nvt

Er zijn twee studenten -
uitgeschreven met een negatief
BSA zonder dat daarvoor een
schriftelijke waarschuwing is
gegeven. Respondent heeft
aangegeven dat het achteraf 'niet
netjes' was, maar dat dit het eerste
jaar was dat er met BSA werd
gewerkt, er door Corona minder
direct contact was (zowel intern als
met ouders/studenten) en er
minder overzicht was in de
procedures. Deze BSA's zijn wel in
overleg met studenten/ouders
gegeven; de studenten wilden zelf
niet doorgaan.

**Signaal: Ja, BSA's zonder
waarschuwing. Signaal: Nee.**

12: Slb techniek Nvt

Nvt

1-4

Officieel mag je de procedure alleen in leerjaar 1 inzetten, dus dat gebeurt officieel ook, maar er worden wel elementen gebruikt in hogere leerjaren. De voortgang wordt op dezelfde manier gemeten in ieder leerjaar, studenten verbinden dat aan het BSA. Ondanks dat het los staat van elkaar, hebben studenten wel dat gevoel en wij hebben er best baat bij om ze niet al te helder te maken dat het anders zit. Studenten hebben daarom het idee dat ze verbetering moeten blijven laten zien. Op die manier wordt ruimte gezocht. Wat ook kan, maar zelden voorkomt, is dat een student onder contract wordt gezet. Dan kan de student door naar leerjaar 2, moet inhalen gedurende de vakantie of

Het voortgangsschema is heel breed. De verschillende vakken zijn daarin opgenomen, maar ook vaardigheden en houdingsaspecten. Het gaat inderdaad om voortgang in het vak, hoe doet een student mee (...) maar ook of de student de afspraken nakomt, welke houding wij zien en hoe professioneel de student functioneert binnen de bpv. Er worden punten toegekend aan de verschillende onderdelen van het voortgangsschema en die kennen allemaal een weging. Daar komt een totaalscore uit. Bij meer dan 70 procent is het advies doorgaan, tussen de 40 en 70 procent is de student een bespreekgeval.

doet het jaar over. Als er dan geen verbetering is kunnen ze op basis van de OOK waarin staat dat wanneer studenten zich niet aan de afspraken houden de instelling eenzijdig de OOK kan verbreken. Dat is moeilijk hard te maken als de student in beroep gaat, omdat je het eigenlijk maar 1x mag doen in de opleiding, middels het BSA.

Signaal: Ja, verlenging termijnen middels de OOK.

Signaal: Ja. De criteria rondom gedrag, beroepshouding en bpv staan op zichzelf en krijgen gezamenlijk een weging van 55% in beoordeling of een student een negatief BSA hoort te krijgen, al geeft respondent aan dat, wanneer gedrag achterblijft, de rest ook achterblijft.

13: Slb economie, niveau 2	Nvt	Nvt	<p>Lastig aan het BSA is dat je 3 periodes moet wachten voordat studenten een negatief BSA mogen krijgen. Soms merk je al vrij snel dat studenten niet aan de criteria kunnen voldoen, en dan moet er veel actie ondernomen worden door verschillende partijen om een student te bewegen. Het lastigst daarin is de groep studenten die er zit voor de studiefinanciering, en daarom zo lang mogelijk de studietijd probeert te rekken. Wanneer de student immers wel de afgesproken verbetering laat zien, krijgt de student een positief BSA en kan de cyclus niet opnieuw worden doorlopen. Je kunt hier bijna niets mee...</p> <p>Signaal: Nee.</p>	<p>Daarnaast wordt het BSA gegeven op basis van het criterium dat studenten in minimaal één periode hebben laten zien dat zij het gewenste tempo, 8 modules behalen per periode, aankunnen. Gedrag en aanwezigheid spelen een ondergeschikte rol: het kan dus zijn dat studenten bij wij gedrag/aanwezigheid ondermaats is wel door mogen. Het niet halen van modules maar voldoende aanwezigheid en goed gedrag komt eigenlijk niet voor.</p> <p>Signaal: Ja, BSA op basis van studietempo.</p>
----------------------------------	-----	-----	--	---

14: Slb economie niveau 2	Nvt	Nvt	Volgens de respondent niet. - Overigens wordt de verzuimcyclus veel vaker toegepast dan het BSA- traject.
			<p style="text-align: center;">Signaal: Nee. Signaal: Nee.</p>
15: Slb techniek niveau 2	Nvt	Nvt	In een geval wilde de student - eigenlijk niet weg, maar is na een aantal gesprekken wel overtuigd geraakt dat het beter was. Respondent is toen meegegaan naar een andere school om te kijken naar een nieuwe opleiding. Dit is toen goed gekomen buiten het BSA traject om. Respondent is helemaal niet voor een BSA, dat het goed van pas komt is voor de enkele keer dat je het écht niet meer weet. Respondent zet liever in op de relatie en het gesprek aangaan: dit gebeurt er en wat vind je er zelf van? En dan samen naar

een oplossing, eventueel met hulp.
Het is altijd een wederzijdse
beslissing.

Signaal: Nee.

Signaal: Nee.

16: Slb zorg,
niveau 4

Nvt

Nvt

Respondent geeft aan van niet.

Sommige studenten gaan
voorwaardelijk over (nog een
toets moeten herkansen
bijvoorbeeld). Je laat niet zitten
op één resultaat, dan hebben ze
tot de herfstvakantie de tijd. Dit
wordt wel vastgelegd in het
studentvolgsysteem. Afspraak is
zodanig hard dat studenten
alsnog een negatief BSA krijgen
of terug worden gezet in het
eerste leerjaar wanneer hier niet
aan wordt voldaan. Op deze
manier wordt de student een
laatste kans geboden om zich te
verbeteren als het nog maar een
kleine stap is richting een

positief BSA. Respondent geeft zelf aan dat er geen dingen gebeuren die non-conform het beleid zijn.

Een negatief BSA wordt gegeven op basis van de resultaten: ieder vak moet gemiddeld voldoende zijn afgerond (meerdere cijfers per vak), de aanwezigheidsnorm van 80 halen, een positieve stagebeoordeling krijgen en het gedrag op school moet voldoende zijn.

Signaal: Nee.

Signaal: 1. Ja, verlening termijnen. 2. Indien al deze aspecten voldoende moeten zijn, dan zijn presentie en beroepshouding op zichzelf staande criteria waaraan verplicht voldaan moet worden. Één onvoldoende vak kan

genoeg zijn voor een negatief BSA (al heeft een vak meerdere resultaten). Als presentie en beroepshouding op zichzelf staande criteria zijn, zijn dit mogelijk harde normen. Er wordt echter geen harde norm gesteld op een enkel resultaat, als een student een negatief BSA dreigt te krijgen op een enkel resultaat, dan krijgt een student tot de herfstvakantie de tijd. De verzachting van de norm is dus het verlengen van de BSA-termijnen.

17: Slb economie niveau 2-4	Nvt	Nvt	Er wordt, voor zover respondent weet, niet in de praktijk anders gehandeld dan het beleid voorschrijft, Heeft niet gehad met een student of collega dat gedacht	Als het echt nodig is dan krijgen studenten de kans om zich nog te laten zien, bijvoorbeeld door in een addendum, met handtekeningen van student en docent, vast te leggen dat een
-----------------------------------	-----	-----	---	--

werd: “we doen het even niet als
het hoort”.

Signaal: Nee.

student zich 2 weken moet laten
zien in de zin van aanwezig zijn
en inzet tonen. Als dat niet zo is,
dan stoppen ze er mee.

**Signaal: Ja, positief BSA met
voorwaarden.**

Bijlage 7B: Verklaringen non-conformiteiten in de uitvoering

De verklaringen zijn als volgt:

- **Weten:** Er wordt anders gehandeld in de uitvoering dan is beoogd omdat uitvoerders niet goed op de hoogte zijn van beleid en/of wet- en regelgeving. Respondent geeft aan dat er in de praktijk niet anders gehandeld wordt dan in wet- en regelgeving wordt beschreven.
- **Willen:** Er wordt anders gehandeld in de uitvoering dan is beoogd omdat uitvoerders niet gemotiveerd zijn om het beleid uit te voeren. Respondent geeft aan dat er in de praktijk anders gehandeld wordt dan in wet- en regelgeving wordt beschreven.
- **Moeten:** Er wordt anders gehandeld in de uitvoering dan is beoogd omdat de ervaren druk is toegenomen en de ervaren professionele ruimte is afgenomen. Respondent geeft aan dat de druk is toegenomen en/of de professionele ruimte kleiner is geworden sinds de wet VATmbo.

‘Weten’ en ‘willen’ hebben betrekking op respectievelijk vragen 12 en 13, en 7 en 8 voor intakers en slb’ers. ‘Moeten’ heeft betrekking op vraag 12 voor intakers en vragen 5, 6 en 7 voor slb’ers. Zoals eerder betoogd kan er een combinatie zijn tussen ‘moeten’ en ‘weten’ of ‘willen’.

Toelatingsrecht

Respondent	Non-conformiteit	Verklaring(en)	Toelichting: weten/willen	Toelichting: moeten
2	Voorwaarden toelating – doorstroom niveau 2 naar niveau 4	Willen	Je krijgt akelige situaties: docenten hebben het idee dat ze niet goed lesgeven, te streng beoordelen en alleen maar onvoldoendes moeten uitdelen omdat ze te ‘moeilijk’ zijn, en de student raakt gefrustreerd omdat het niet	Nee. Maar bij niveau 3 ligt de druk, want daar moesten ze iets mee. Dat ervaren managers veel meer, want die moesten personeel aannemen en ze moesten het onderwijs veranderen en verbreden. Dat verandert enorm, maar als intaker

lukt. Dan heb je twee ongelukkige mensen, dat willen ze voorkomen, dus werd heb de toegang tot niveau 4 geweigerd. Toen is er gestart met een combiklas, als antwoord op het feit dat ze niveau 2-studenten wilden weigeren in niveau 4. “Dat is een groot verschil met de wet toelating, waarin de doorstroom niveau 2 naar niveau 4 werd geforceerd”.

Willen

heb je daar weinig last van. Je ziet een verschuiving: de losse niveau 3 opleiding is zo’n beetje verdwenen doordat de niveau 3 opleiding leeg liep, daarom is ook de combinatieklas opgericht. Dat komt dus door de wet toelating. Heel vroeger zijn niveau 3 en 4 uit elkaar getrokken, terwijl het nu weer bij elkaar is gekomen.

Niet moeten

6

Voorwaarden
toelating – BBL
plek

Willen

Als ze geen BBL-plek hebben wordt verteld dat ze die eerst moeten gaan zoeken, of als het niveau Nederlands te laag is bij bijvoorbeeld anderstaligen. Dan kunnen ze beter eerst ondersteuning zoeken of niveau 1 gaan doen [als ze niveau 1 kunnen gaan doen is de instroom ongediplomeerd bij niveau 2, dus dat stukje is geen non-conformiteit]. Oudere studenten die niet uit Nederland komen, die komen niet aan het werk hierna. Ze zijn te duur

Het toelatingsrecht gaat er niet van uit dat afdelingen het beste voorhebben met een student, maar dat hebben ze wel. Maatwerk is het belangrijkste. We zijn grotendeels hetzelfde maatwerk blijven leveren als voor de wet toelatingsrecht.

en Nederlands is gebrekkig. Dan moet je zo realistisch zijn om te zeggen dat iets anders handiger is, of een BBL-plek zoeken.

Zal best eens gebeuren. Als je de wet gaat voorschrijven dan help je die jongere niet mee. Dan worden er andere dingen gezocht en dan is hij nog wel in beeld. Maatwerk leveren is veel belangrijker, en dat je zo'n jongere zo goed mogelijk helpt om op een passende opleiding te komen. Als een student niet kansrijk is op die opleiding dan kan hij beter ergens anders heen. Er werd altijd al uit gegaan van maatwerk en dat wordt nog steeds geleverd. [Respondent geeft ook aan dat door wensen van de sector sommige studenten niet aan het werk komen hierna, ook dat is een argument om af te wijken van wet- en regelgeving]

Willen

Niet moeten

5	Toepassing weigeringsgronden – verblijfsjaren	Willen	<p>Veel studies al hebben geprobeerd, je hebt bijvoorbeeld al vier keer een opleiding niet succesvol afgerond met begeleiding: nu moet je een BBL gaan doen dus als je werkt vindt ben je welkom. Of begin opnieuw bij een ander ROC (hangt ook af wat er in de andere opleidingen is gebeurd, ze zitten er bijvoorbeeld voor de studiefinanciering .Als je dat al twee keer geprobeerd hebt binnen de instelling, dan moeten ze BBL gaan doen want dan staat er een werkgever achter. Het is op het grensgebied met toelatingsrecht, maar het moet wel een reële kans hebben. Volgens respondent schuurt dit met het toelatingsrecht, maar het speelt ook wel een rol dat het belangrijker is om een student te helpen, dan om de procedures op de letter te volgen. Ze geven dus altijd wel het BBL-alternatief, maar als ze echt te veel vragen hebben dan kunnen ze stellen dat ze een BOL opleiding geen goed idee vinden.</p>	<p>Veel docenten ervaren dat de ruimte kleiner is geworden, maar zelf denkt respondent dat je de ruimte groter kan maken door extra programma's aan te bieden. Respondent denkt dat er meer ruimte is maar dat opleidingen deze niet altijd benutten.</p>
---	---	--------	---	---

			Willen	Niet moeten
5	Toepassing weigeringsgronden – niveau Nederlands	Weten	Sommige opleidingen hebben moeite met plaatsing door instellingsbrede intakers: sommige opleidingen willen liever geen studenten met een ondersteuningsbehoefte en er zijn signalen dat bij sommige opleidingen/sectoren studenten op leeftijd (20+) geweerd worden, omdat zij volgens de opleiding geen stageplek gaan kunnen vinden. Studenten met een anderstalige achtergrond worden wel eens geweerd vanwege het niveau Nederlands (mag alleen waar gebrek taalbeheersing gevaarlijk kan zijn). Als iemand een gevaar vormt voor zichzelf of de omgeving, maar dat is lastig te duiden, bijvoorbeeld bij doktersassistent waarin je op basis van een telefoongesprek moet bepalen of het levensbedreigend is en je taal is niet goed genoeg, dan is dat wel echt een punt en een reden om het niet te doen bij die opleiding (maar misschien wel bij een andere opleiding waarin	Veel docenten ervaren dat de ruimte kleiner is geworden, maar zelf denkt respondent dat je de ruimte groter kan maken door extra programma's aan te bieden. Respondent denkt dat er meer ruimte is maar dat opleidingen deze niet altijd benutten.

dit geen gevaar oplevert voor de stageplek). Respondent geeft aan dat dit lastig te duiden is in of dit niet mag volgens de wet VATmbo, gezien respondent aangeeft dat er sprake is van gevaarstelling zoals gecommuniceerd in een Q&A van de MBO Raad.

Weten

Niet moeten

Afgeven BSA

Respondent	Non-conformiteit	Verklaring(en)	Toelichting: weten/willen	Toelichting: moeten
10	Structuur en termijnen – verlengd BSA	Weten Moeten	Er bestaat ook een positief BSA onder voorwaarden (bv niet meer niveau 4 maar niveau 3). Wel voorwaarden om op een korte termijn te kunnen voldoen, dus die gelijk ingewilligd konden worden. Voorwaarde dat ze na 3 maanden een bepaalde leereenheid voldoende moesten hebben, dat kon niet. Maar als studenten	We mogen nog maar één van onze vier p's van onze pedagogische visie gebruiken. We hadden onze manier van kijken naar de student naar aanleiding van de 4 p's, en nu mag alleen nog maar de p van prestatie. We liepen er dus wel tegenaan dat als iemand een slechte beroepshouding heeft, moeten we die dan door laten gaan? Op dit moment

op zo'n jonge leeftijd nét zakken op een klein stukje leereenheid (dan mogen ze meteen 3 jaar niet meer beginnen) dan gaven ze hen nog wel eens een week of 2. Je wilt niet dat ze hun tijd gaan verdoen, en ze kunnen nog niet heel goed denken op de lange termijn. Als het betekent dat ze een student 3 jaar binnen hebben en het niet gaat redden terwijl je het al ziet in leerjaar 1, wat voor onderwijs geef je dan? Proberen door middel van contracten druk uit te oefenen op wat wij denken dat de juiste keuze is. Stimuleren met de middelen die ze hebben om een andere keus te maken.

Proberen het allemaal binnen de wet te doen, maar dat is een hele klus.

hebben we ook een student waar je je kind niet aan zou vertrouwen. Dat kan niet meer met het BSA, dus we zijn wel gekort in onze professionele benadering. De druk is ook toegenomen, het is heel druk voor het team. De ZoCo heeft wel extra uren en houdt wel van uitvogelen maar de onduidelijkheid eromheen nekt je wel. Ze werden ook begeleid door iemand die tegenstrijdige dingen zei, omdat die ook nog zoekende was. Dus ook tussen opleidingen het gesprek. Gaf een gevoel van druk en ROC heeft goed gefaciliteerd door extra uren er in te stoppen. Er was wel kennisdeling, maar veel grote opleidingen en dus een enorm college. Zeker een poging gedaan om het bij elkaar te krijgen, maar iedere opleiding kent een eigen cultuur. Dus dat iedereen het zelf gaat uitvogelen is ook aan de hand en een heel proces.

Ervaring: het is een uni/hbo procedure/instrument dat op het mbo is geplakt. Studenten kijken niet op zo'n lange termijn en past echt niet bij de onderwijssoort. Alles is aanpassen aan het bsa. Het is jammer dat er niet zo over na is gedacht over of je het zo kan plakken, maar ze moesten. Het zijn jonge kinderen, soms nog 15. En dat ze dan 3 jaar lang niet meer op die opleiding mogen starten dan ontnemen je hen de kans om opnieuw te starten als ze rijper zijn. Vinden ze echt verschrikkelijk om te moeten brengen. Voor mbo wordt de positie van de student dus niet versterkt. Het is een te lang proces, korte duidelijke afspraken werken veel beter.

Weten

Moeten

12	Structuur en termijnen – verlengd BSA	Willen	Wat kan gebeuren is dat we een student onder contract zetten. Dan is je BSA de eerste waarschuwing en kan een student door naar leerjaar 2, of moet inhalen	Dat verschilt heel erg per instelling voor de professionals. Bij het eigen ROC zit er veel overhead op waarin veel beleid wordt vastgelegd en de ruimte wordt beperkt. Maar
----	--	--------	---	---

gedurende de vakantie of we laten hem het jaar overdoen. Als ze geen verbetering zien, dan kunnen ze op basis van de OOK waarin staat dat wanneer studenten zich niet aan de afspraken houden de instelling de OOK kan verbreken, ook eenzijdig. Als er echt geen verbetering is gebruiken ze dat middel. Dan gebruiken ze de rubric in combinatie met het verbeterplan om dat contract te ontbinden op een andere manier. Maar dat is wel moeilijk, dus het komt zelden voor. Het is moeilijk hard te maken, er wordt op gewezen dat je het 1x mag doen in de opleiding met de BSA-procedure en daarna is het eigenlijk niet meer mogelijk. Dus het is moeilijk dat staande te houden wanneer een student daartegen in beroep gaat. Ook al weet iedereen dat een student het niet gaat redden, dat is eigenlijk niet voldoende. De procedure is daarin niet altijd helpend.

als het team zegt dat het zo is, dan is het zo en wordt daar naar gehandeld. In die zin is de ruimte er wel voldoende. Maar bij de instelling wordt het landelijke beleid vaak nog eens versmald in de instelling dus zal er minder ruimte zijn dan bij kleinere ROC's waar dat niet gebeurt. Het instellingsbeleid is strikter dan het landelijke beleid.

De procedure moet er niet zijn vanwege de procedure, maar om de studenten en de teams te ondersteunen. Een student alleen in leerjaar 1 een advies geven is ook niet persé het beste voor een student. Het zou helpen als het minder strak is, ook voor de studenten.

De ruimte is kleiner geworden in de zin van de periode waarin het plaatsvindt. Maar er is niet heel veel veranderd, behalve dat het nu alleen in leerjaar 1 plaatsvindt en niet in de hogere jaren. Ze werkten al met voortijdig studieadviezen, er zit nu een andere naam op.

Sommige opleidingen duren vier jaar, en een student in het eerste jaar is anders dan die student in het vierde jaar. Als een student weet dat hij/zij er na het eerste jaar niet meer 'afgeschopt' kan worden, kan diegene ook denken dat hij/zij daarna achterover kan gaan leunen en als ze die vier jaar uitzitten zonder wat te doen ook wel het diploma halen. Maar zo werkt het natuurlijk niet. Dat merk je wel bij een deel van de studenten, die beginnen zich dan in het examenjaar pas weer wat zorgen te maken dat ze wat moeten doen. Ze redden het dan bijna nooit binnen de tijd, dus er is redelijk veel uitloop. Dat heeft er ook mee te maken dat de technische opleidingen relatief zwaar zijn, met veel doorstroom (niveau 2 naar niveau 4 bijvoorbeeld, dat lukt niet altijd en is niet altijd wenselijk als ze het goed hebben gedaan op niveau 2 maar het maatschappelijke beeld is dat het

In die zin is daar niet veel in veranderd, het gebeurde al jaren in het mbo. Het was ook een landelijke formalisatie van wat er op veel plekken al gebeurde, plus dat er een controle op zit en dat de rechten van de studenten beter gewaarborgd zijn. de student weet dat in leerjaar 1 dat moment komt, en daarna niet meer. Het was daardoor minder voorspelbaar omdat het hiervoor na iedere periode kon plaatsvinden. Die kans is er niet meer. Ook de duidelijkheid heeft bijgedragen aan de positie van de student.

beter is om door te stromen). Je ziet daar gewoon verschillen in, dat is niet altijd eenduidig.

Willen

Niet moeten: Wel kleinere ruimte door strak beleid instelling maar 'als de teams het zo doen dan is dat zo'.

16	Structuur en termijnen – verlengd BSA	Weten	Sommige studenten gaan voorwaardelijk over (nog een toets moeten herkansen, je laat niet zitten op 1 resultaat), dan hebben ze tot de herfstvakantie de tijd. Dit wordt wel vastgelegd in Eduarte. Afspraak is zodanig hard dat ze dan alsnog een negatief BSA krijgen of teruggezet worden in het eerste leerjaar. Ook al gebeurt het dat de student over is, dan krijgt hij eerst weer een waarschuwing. Als het niet gedaan wordt dan wordt alsnog een negatief BSA gegeven. Respondent lijkt niet zeker te zijn van hoe dit formeel in elkaar steekt en geeft aan dat er geen andere dingen	Vaak zien slb'ers het al wanneer het minder goed loopt met een student. Je hebt wel eens inde opleiding studenten waarbij je al bijna na de eerste vier weken weet dat ze het niet gaan redden. Als ze dan pas na 9 maanden een negatief advies kunnen krijgen is dat wel erg lang. Dan was het fijn geweest als het sneller kan, al moet je soms ook de tijd geven aan studenten om te wennen en te ontplooien op het mbo. Het is soms lastig. Je wilt soms mensen sneller uti de opleiding hebben maar dat is wel moeilijk. Het belang van de student is dan ook ingewikkeld. De student moet ook gewoon verder want de tijd
----	---------------------------------------	-------	---	--

			gebeuren dan de wet of het instellingsbeleid voorschrijft.	dat ze in de opleiding blijven is ook vergooid. Er wordt dan wel het gesprek aangegaan met de student om te kijken of hij/zij niet beter naar een andere opleiding kan gaan. Maar de ruimte is niet zozeer kleiner geworden door de wet VATmbo
			Weten	Niet moeten
17	Structuur en termijnen – verlengd BSA	Weten	<p>Als het echt nodig is dan krijgen studenten de kans om zich nog te laten zien. Bijvoorbeeld nu wordt er in een addendum gezet (met handtekeningen van student en mentor) dat een student twee weken zich moet laten zien eind e zin dat de student aanwezig moet zijn, inzet toont. Als dat niet zo is, dan stoppen we er gewoon mee. Ouders zitten er bij.</p> <p>Niet voor zover respondent weet. Heeft niet gehad met een student of een collega dat ze dachten: we doen het even niet zoals het hoort.</p>	<p>Dat vindt respondent een goede vraag. Respondent vindt het goed at het BSA er is, het is duidelijk voor de studenten en er is een stok achter de deur. Voorheen gaven ze alleen waarschuwingen en het gaf veel administratief werk om studenten op het rechte pad te houden met afspraken, contracten en addenda. Zo was je de hele tijd bezig, nu heb je een stok om mee te slaan. Zeker met de studiepunten is het voor de student helder hoe het zit met de studiepunten. Het neemt druk en extra werk weg. De procedures zijn helderder. Er zijn standaardbrieven over een tekort aan</p>

		Weten	Niet moeten
			studiepunten, met daarin wat de volgende stappen zijn. Het werkt ook sneller en gaat beter. Respondent ziet geen negatieve effecten.
8	Criteria BSA – harde norm, breedte van de opleiding	Weten	De opleiding heeft erg geworsteld met hoe de resultaten ingericht moesten worden in het kader van een BSA en hebben geprobeerd om alles in lijn te maken met de procedure.
			Respondent vindt het heel prettig dat er een BSA is. Aangezien ze iedereen moeten aannemen (met strenge advisering). Ze hebben veel klassen, de helft valt uit, en door het BSA is het in ieder geval in periode 3 al. Voor hen helpt het om in ieder geval dan pas tot de kern te komen in plaats van dat je in het tweede jaar pas dat doet. Wat respondent betreft zou het al eerder mogen komen, want 9 van de 10 keer kunnen ze de studenten die uit gaan vallen al aanwijzen. Er wordt ingezet op al eerder weggaan, maar meestal kunnen studenten ook niet overstappen in het midden van het jaar dus moet je ze toch houden omdat ze leerplichtig zijn. Daar kunnen ze niet veel mee. Dat BSA geeft de

ruimte, ook naar leerplicht, dat zij weten dat ze de volgende keer naar een andere opleiding gaan. Nu is er geen poot om op te staan en ze kunnen er niets mee. Respondent denkt dat er genoeg ruimte is, ervaart niet dat ze aan veel richtlijnen hoeft te voldoen. De ruimte is niet kleiner geworden, het is alleen maar heel duidelijk. Ze kunnen de rotte appels in periode 3 kwijt en dat is deze wet voor respondent. Bij de intake vindt respondent het verschrikkelijk dat ze geen 'nee' kunnen zeggen: het is een creatieve opleiding dus dat kan eigenlijk niet. De intake/toelatingsrecht is heel vervelend. Respondent snapt dat het er is gekomen maar past niet bij creatieve opleidingen. Het BSA heeft wel mogelijk gemaakt om dan maar weer sneller een selectie te maken na 9 maanden. Maar dat is een beetje onnodig: liever selectie aan het begin want dan was er

ook geen BSA nodig geweest op deze creatieve opleiding.

Weten

Niet moeten, wel moeten bij toelating

10	Criteria BSA – harde norm, breedte van de opleiding, beroepshouding/presentie op zichzelf staand criterium	Weten Moeten	Proberen het allemaal binnen de wet te doen, maar dat is een hele klus. Je mag alleen beoordelen op resultaten, maar wij wilden ook graag aanwezigheid gebruiken omdat veel studenten daar moeite mee hebben. Ook richting stage, je wilt de stagebedrijven graag te vriend houden. Dus we hebben gezegd dat de student zich moet houden aan beroepshouding met een scoreformulier om het zo objectief mogelijk te maken. Die beroepshouding moest vervolgens gevat worden in een leereenheid, zodat het een resultaat werd. Dus het is zodanig verweven dat het zo paste. De aanpassingen zo veel mogelijk conform de wet te doen, maar wel op de	We mogen nog maar één van onze vier p's van onze pedagogische visie gebruiken. We hadden onze manier van kijken naar de student naar aanleiding van de 4 p's, en nu mag alleen nog maar de p van prestatie. We liepen er dus wel tegenaan dat als iemand een slechte beroepshouding heeft, moeten we die dan door laten gaan? Op dit moment hebben we ook een student waar je je kind niet aan zou vertrouwen. Dat kan niet meer met het BSA, dus we zijn wel gekort in onze professionele benadering. De druk is ook toegenomen, het is heel druk voor het team. De ZoCo heeft wel extra uren en houdt wel van uitvogelen maar de onduidelijkheid eromheen nekt je wel. Ze werden ook begeleid door iemand die tegenstrijdige dingen zei, omdat die ook nog zoekende was.
----	--	-----------------	--	--

eigen manier om lastige zaken aan de procedure te ondervangen.

Dus ook tussen opleidingen het gesprek. Gaf een gevoel van druk en ROC heeft goed gefaciliteerd door extra uren er in te stoppen. Er was wel kennisdeling, maar veel grote opleidingen en dus een enorm college. Zeker een poging gedaan om het bij elkaar te krijgen, maar iedere opleiding kent een eigen cultuur. Dus dat iedereen het zelf gaat uitvogelen is ook aan de hand en een heel proces.

Ervaring: het is een uni/hbo procedure/instrument dat op het mbo is geplakt. Studenten kijken niet op zo'n lange termijn en past echt niet bij de onderwijssoort. Alles is aanpassen aan het bsa. Het is jammer dat er niet zo over na is gedacht over of je het zo kan plakken, maar ze moesten. Het zijn jonge kinderen, soms nog 15. En dat ze dan 3 jaar lang niet meer op die opleiding mogen starten dan ontnem je hen de kans om opnieuw te starten als ze rijper

zijn. Vinden ze echt verschrikkelijk om te moeten brengen. Voor mbo wordt de positie van de student dus niet versterkt. Het is een te lang proces, korte duidelijke afspraken werken veel beter.

Weten

Moeten

12	Criteria BSA – breedte van de opleiding, beroepshouding/presentie op zichzelf staand criterium	Weten	Respondent geeft met betrekking tot de criteria aan dat zij dezelfde methodiek gebruiken in latere leerjaren, en het welgevallig is dat studenten niet altijd weten dat er geen BSA aan verbonden kan worden in latere leerjaren. Rondom de opbouw van de criteria geeft respondent nergens aan dat dit mogelijk non-conform regelgeving is.	Dat verschilt heel erg per instelling voor de professionals. Bij het eigen ROC zit er veel overhead op waarin veel beleid wordt vastgelegd en de ruimte wordt beperkt. Maar als het team zegt dat het zo is, dan is het zo en wordt daar naar gehandeld. In die zin is de ruimte er wel voldoende. Maar bij de instelling wordt het landelijke beleid vaak nog eens versmald in de instelling dus zal er minder ruimte zijn dan bij kleinere ROC's waar dat niet gebeurt. Het instellingsbeleid is strikter dan het landelijke beleid. De procedure moet er niet zijn vanwege de procedure, maar om de studenten en de teams te ondersteunen. Een student alleen in
----	--	-------	--	---

leerjaar 1 een advies geven is ook niet persé het beste voor een student. Het zou helpen als het minder strak is, ook voor de studenten.

De ruimte is kleiner geworden in de zin van de periode waarin het plaatsvindt. Maar er is niet heel veel veranderd, behalve dat het nu alleen in leerjaar 1 plaatsvindt en niet in de hogere jaren. Ze werkten al met voortijdig studieadviezen, er zit nu een andere naam op. In die zin is daar niet veel in veranderd, het gebeurde al jaren in het mbo. Het was ook een landelijke formalisatie van wat er op veel plekken al gebeurde, plus dat er een controle op zit en dat de rechten van de studenten beter gewaarborgd zijn. de student weet dat in leerjaar 1 dat moment komt, en daarna niet meer. Het was daardoor minder voorspelbaar omdat het hiervoor na iedere periode kon plaatsvinden. Die kans is er niet meer. Ook de

			Weten	duidelijkheid heeft bijgedragen aan de positie van de student. Niet moeten: Wel kleinere ruimte door strak beleid instelling maar 'als de teams het zo doen dan is dat zo'.
13	Criteria BSA – studietempo	Weten	De focus ligt sterk op het behalen van modules, omdat dit een concrete, strakke norm is. Het kan dus zijn dat studenten wel door mogen als ze de modules wel halen maar het gedrag/aanwezigheid ondermaats is. Gedrag en aanwezigheid spelen dan ook een ondergeschikte rol. Niet iedereen registreert even consequent. Module is de echte graadmeter. Niet halen van modules en wel goed gedrag komt eigenlijk niet vol. Hoewel het dus lijkt alsof de negatieve BSA's worden gegeven op basis van een enkele achterstand (modules), wordt er in de praktijk gezien dat dit altijd samenvalt met gedrag en aanwezigheid.	De ruimte is voldoende. Het gebruik van kwantificeerbare normen is belangrijk om goed te kunnen verantwoorden. Als er persoonlijke situaties zijn dan kan daar nog steeds rekening mee gehouden worden. Er is veel aandacht voor de individuele studenten en ze krijgen veel kansen om zich te verbeteren met bijbehorende ondersteuning. De ruimte is hetzelfde gebleven. Ze deden het al op dezelfde manier maar dan met andere momenten. Er waren altijd al kwantificeerbare normen. Op andere opleidingen in verzuim en gedrag belangrijker.

			Respondent benoemt niet de rol van studietempo.	
			Weten	Niet moeten
16	Criteria BSA – breedte van de opleiding, presentie en beroepshouding op zichzelf staande criteria	Weten	<p>Een negatief BSA wordt gegeven op basis van de resultaten: ieder vak moet gemiddeld voldoende zijn afgerond (meerdere cijfers per vak), de aanwezigheidsnorm van 80 halen, een positieve stagebeoordeling krijgen en het gedrag op school moet voldoende zijn. Presentie en beroepshouding zijn op zichzelf staande criteria waaraan verplicht voldaan moet worden. Één onvoldoende vak kan genoeg zijn voor een negatief BSA (al heeft een vak meerdere resultaten).</p> <p>Respondent geeft aan dat er niet in de praktijk anders wordt gehandeld dan wetgeving of beleid voorschrijft.</p>	<p>Vaak zien slb'ers het al wanneer het minder goed loopt met een student. Je hebt wel eens inde opleiding studenten waarbij je al bijna na de eerste vier weken weet dat ze het niet gaan redden. Als ze dan pas na 9 maanden een negatief advies kunnen krijgen is dat wel erg lang. Dan was het fijn geweest als het sneller kan, al moet je soms ook de tijd geven aan studenten om te wennen en te ontplooiën op het mbo. Het is soms lastig. Je wilt soms mensen sneller uit de opleiding hebben maar dat is wel moeilijk. Het belang van de student is dan ook ingewikkeld. De student moet ook gewoon verder want de tijd dat ze in de opleiding blijven is ook vergooid. Er wordt dan wel het gesprek aangegaan met de student om te kijken of hij/zij niet beter naar een andere opleiding kan gaan. Maar de</p>

ruimte is niet zozeer kleiner geworden door
de wet VATmbo

Weten

Niet moeten

7.4.1 Bijlage 7C: Non-conformiteiten in de uitvoering in relatie tot (de)centraal beleid

Respondent	Gesignaleerde non-conformiteit	Beleidsinbedding	Non-conformiteit uit uitvoering / invoering
2	Voorwaarden toelating – drempel in directe doorstroom van niveau 2 naar niveau 4.	Decentraal beleid ontbreekt op papier ontbreekt, respondent geeft aan dat toelating centraal is geregeld. In openbare communicatie, zie (Beleidsdocument AZ2t), staat dat de combinatieklas of Basisjaar bedoeld is voor studenten die nog niet weten welke richting zij op willen en dat er gekozen kan worden na het eerste jaar tussen verschillende richtingen op niveau 3 en 4. Volgens openbare communicatie mag de student kiezen voor een richting na het basisjaar op niveau 3 of 4 in plaats van bepaald op basis van prestatie zoals respondent beschreef.	Uitvoering
6	Voorwaarden toelating – verplichting BBL-plek bij toelating tot de BBL	Decentraal beleid is niet beschikbaar. In het centraal beleid staat hieromtrent niets beschreven.	Uitvoering (beschikbaarheid)

5	Toepassing weigeringsgronden – na vijf onsuccesvolle opleidingen BBL-traject als verplichting.	Respondent doet instellingsbrede intakes, in centraal beleid (D1t) staat wetgeving conform beschreven als zijnde ‘zes verblijfsjaren op het mbo hebben gehad’.	Uitvoering
5	Toepassing weigeringsgronden – ongeschiktheid voor toekomstige beroepsuitoefening	Respondent doet instellingsbrede intakes, in centraal beleid (D1t) staat wetgeving conform beschreven, aangevuld met ‘fysieke en morele ongeschiktheid voor het beroep’	Uitvoering
10	Structuur en termijnen – voorwaardelijk BSA.	In het decentraal beleid (AZ2b1, pp. 15-16) staat dat een positief bindend studieadvies onder voorwaarden gegeven wordt wanneer de student niet aan de norm voldoet, maar de opleiding wel mogelijkheden ziet om de opleiding succesvol af te ronden, bijvoorbeeld doorgaan met de opleiding mits specifieke onderdelen opnieuw worden gevolgd. In centraal beleid (A1b, p. 3; A2b, pp. 6-7) staat dat een positief BSA onder voorwaarden een mogelijkheid is. Wanneer een student niet instemt met de gestelde voorwaarden (doubleren, lager niveau, bepaalde onderdelen opnieuw doen maar wel doorgaan), het advies geacht wordt negatief te zijn.	Invoering – centraal

12	Structuur en termijnen – voorwaardelijk BSA	Zowel in decentraal (BT1b1) als in centraal beleid (B1b) staat niets over de mogelijkheid om na de officiële BSA-termijnen nog resultaten op te halen, bijvoorbeeld in de zomervakantie.	Uitvoering (beschikbaarheid)
16	Structuur en termijnen – voorwaardelijk BSA	In het centraal beleid (D1b, pp. 3-5) staan de structuur en termijnen van de BSA-procedure conform beschreven. Decentraal beleid is niet beschikbaar.	Uitvoering (beschikbaarheid)
17	Structuur en termijnen – voorwaardelijk BSA	In het centraal beleid (E1b, p. 6) staat dat in de normering van het BSA in ieder geval moet staan wanneer sprake is van een positief advies, sowieso een negatief advies of van voorwaardelijk overgaan. Dit is geformuleerd onder de instellingsbrede afspraken die als passend bij het wettelijk kader worden beschouwd. In het decentraal beleid (EA1b1, p. 13) staat dat een student een bespreekgeval kan zijn. Er wordt dan gekeken of een student voorwaardelijk over kan gaan waarbij afspraken worden gemaakt over die voorwaarden.	Invoering – centraal
8	Criteria BSA – harde norm, breedte opleiding	De harde norm van 70 procent staat beschreven in het instellingsbeleid (A2b, p. 4). Er is centraal niet nader	- Harde norm: invoering – centraal

		uitgewerkt wat de normen zijn, maar decentraal beleid is niet beschikbaar dus er wordt uitgegaan van de beleidsuitvoering.	- Breedte opleiding: uitvoering (beschikbaarheid)
10	Criteria BSA – harde norm, breedte opleiding, beroepshouding/presentie op zichzelf staand criterium	<p>In het decentraal beleid (AZ2b1, p. 5) staat dat de centrale norm is gesteld op 70 procent van de tot dan toe te behalen resultaten. Deze ‘lat’ of harde norm staat ook in het centraal beleid (A2b, p. 4).</p> <p>Beroepshouding is, hoewel binnen een leereenheid om een resultaat te zijn, maar moet voldoende zijn om een negatief BSA af te wenden. In die zin is het dus een op zichzelf staand criterium en belemmert de ‘breedte’ van de opleiding. In het decentraal beleid staat (AZ2b1, p. 6) dat het voorlopige advies wordt gebaseerd op alle vier de p’s, maar de voorgangsnormen voor het BSA in het eerste jaar alleen gebaseerd zijn op de p van prestatie (AZ2b1, p. 5). Er staat dat presentatie (beroepshouding) en presentie meegenomen kunnen worden in de norm BSA als prestaties in de leereenheden. Het verplicht voldoende stellen van het onderdeel ‘beroepshouding binnen de leereenheid wordt hierin dus wel afgeweken van het beleid.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Harde norm: invoering- centraal - Breedte opleiding: uitvoering - Beroepshouding/presentie op zichzelf staand criterium: uitvoering

12	Criteria BSA – breedte opleiding, beroepshouding/presentie op zichzelf staand criterium	In het decentraal beleidsdocument rondom de normering van de BSA's bij één van de opleidingen van respondent (BT1b2, p. 1-2) blijkt dat beroepshouding en presentie op zichzelf staande criteria zijn en de resultaten in de uiteindelijke normering minder weging hebben dan deze onderdelen. In centraal beleid (B1s, p. 13) staat genoemd dat het BSA op vooraf vastgestelde criteria wordt gebaseerd die kenbaar zijn gemaakt aan de student.	<ul style="list-style-type: none"> - Breedte opleiding: invoering – decentraal - Beroepshouding op zichzelf staand criterium: invoering – decentraal
13	Criteria BSA – studietempo	In het decentraal beleid (BA1b1) staat uitgewerkt dat de norm is gericht op het behalen van het vastgestelde aantal modules in een periode, waarmee dus studietempo wordt gebruikt als norm. In het centraal beleid (B1b, p. 5) staat dat de normen en criteria in samenhang worden bekeken om tot een studieadvies te komen, er dienen dus meerdere normen te zijn. Tevens gaat het volgens het centraal beleid om de verwachting dat de student de opleiding niet met succes gaat afronden, ondanks extra tijd, begeleiding of hulpmiddelen.	Invoering – decentraal

16	Criteria BSA – breedte opleiding, beroepshouding/presentie op zichzelf staand criterium	Er is geen decentraal beleid beschikbaar. In het centraal beleid (D1b, p. 5) staat dat beroepshouding (waaronder presentie) één van de vijf kernpunten is waarop gedurende de opleiding op wordt beoordeeld, waaronder tijdens de BSA-procedure. Dit deel komt dus uit de beleidsinvoering. In dit document staat ook dat een negatief BSA gebaseerd is op een totaaloordeel, geen meetlat en over of er over de hele breedte objectief onvoldoende voortgang is (D1b, pp. 6-7). Dit onderdeel komt dus uit de beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none">- Beroepshouding als op zichzelf staand criterium: invoering – centraal- Breedte opleiding: uitvoering (beschikbaarheid)
----	---	--	---

Bijlage 7D: Toelichting non-conformiteiten, verklaringen, beleidsinbedding

Toelatingsrecht

A. Voorwaarden aan de toelating

Mogelijk non-conforme waarneming (1)

De opleiding van respondent 2 heeft in het eerste jaar waarin de wet VATmbo van toepassing was de directe overstap van niveau 2 naar niveau 4 geheel dichtgegooid. Het tweede jaar waarin werd gewerkt met de wet VATmbo werd de overstap van niveau 2 naar niveau 4 sterk ontraden. Daarom is bij de februaristart een combiklas niveau ¾ gestart voor studenten die een niveau 2-diploma hebben. Als studenten goed presteren mogen zij na het eerste jaar verder met niveau 4, wanneer dit niet het geval is gaat de student verder op niveau 3. Het staat studenten met een niveau 2-diploma echter vrij om de directe overstap naar niveau 4 te maken omdat een zodanig diploma in principe toelatingsrecht geeft tot een niveau 4-opleiding. Ook al maakt de opleiding gebruik van een combinatieklas waarbij studenten na het eerste jaar alsnog verder kunnen op niveau 4 bij voldoende prestatie, de directe toegang van niveau 2 naar niveau 4 wordt hierdoor wel belemmerd: het is immers niet de keuze van de studenten zelf om de combinatieklas te kiezen in plaats van direct door te stromen naar niveau 4. Deze waarneming wordt dan ook aangemerkt als non-conform met zowel formele als informele wet- en regelgeving.

Verklaring (1)

Respondent 2 geeft aan dat er een 'akelige situatie' ontstonden door de directe doorstroom van niveau 2 naar niveau 4: docenten kregen het idee dat zij niet goed les gaven, te streng beoordeelden en alleen maar onvoldoendes uitdeelden. Tegelijkertijd raakten de studenten gefrustreerd dat het hen niet lukte om aan het niveau te voldoen. Dan heb je twee ongelukkige partijen volgens respondent. Er is gestart met de combinatieklas om dit probleem enigszins te ondervangen waar ze de opleiding de doorstroom van niveau 2 naar niveau 4 eigenlijk helemaal dicht wilden laten. Volgens respondent zelf is dat een groot verschil met de wet toelating waarin "de doorstroom van niveau 2 naar niveau 4 werd geforceerd". Er is dus sprake van de verklaring 'willen'.

Beleid (1)

Decentrale beleidsdocumenten ontbreken, maar in openbare communicatie rondom voorlichting over de opleiding (Beleidsdocument 2t) staat vermeld dat studenten na het eerste basisjaar mogen kiezen voor één van de richtingen op niveaus 3 en 4. De respondent geeft aan dat op basis van prestatie na

het eerste jaar studenten naar niveau 4 mogen of naar niveau 3 gaan. Er is dus geen sprake van volledig vrije keuze. De non-conformiteit komt dus voort uit de beleidsuitvoering.

Mogelijk non-conforme waarneming (2)

Respondent 6 geeft aan dat studenten die een BBL-traject willen gaan doen eerst werk, een BBL-plek, moeten hebben voordat ze mogen starten. Het hebben van een BBL-plek mag echter bij de toelating geen rol spelen en is geen weigeringsgrond, zo blijkt letterlijk informele wetgeving (MBO Raad, 2017b, p. 3) en is bovendien niet opgenomen als mogelijke aanvullende voorwaarde in de Wet VATmbo. Een BBL-student telt alleen mee voor de bekostiging als uiterlijk op 31 december van het lopende studiejaar een bpv-plek is geregeld. Op dat moment kan een instelling pas beslissen de inschrijving te beëindigen. Een opleiding mag een student slechts adviseren om niet aan de BBL-opleiding te beginnen, de BOL-variant te gaan doen of om een andere opleiding te kiezen. Op voorhand de inschrijving beëindigen omdat er geen BBL-plek is, is daarmee een non-conformiteit.

Verklaring (2)

Respondent geeft aan dat, wanneer je de wet gaat voorschrijven aan een student je hen niet altijd helpt. Dan worden er andere dingen gezocht, waarbij ervoor wordt gezorgd dat de student wel in beeld blijft. Maatwerk leveren is volgens de respondent veel belangrijker, dat je een jongere zo goed mogelijk helpt om op een passende opleiding te komen. Als een student niet kansrijk is in deze opleiding, bijvoorbeeld als het werkveld oudere studenten die niet uit Nederland komen niet aan willen nemen en er geen BBL-plek achter de student staat, dan kan de student volgens respondent beter ergens anders heen waar wel kansen zijn voor de student. Er werd altijd al uit gegaan van maatwerk, en datzelfde maatwerk wordt grotendeels nog steeds geleverd. In de praktijk is er dus bij deze opleiding weinig veranderd sinds de komst van de wet VATmbo. Het helpen van studenten naar de meest kansrijke plek is daarom de reden dat er non-conform wet- en regelgeving wordt gehandeld. De verklaring is daarom 'willen'.

Beleid (2)

Er is geen decentraal beleid beschikbaar. In het centraal beleid staat niets beschreven over het hebben van een bpv-plek als voorwaarde bij de toelating. Er wordt dus uitgegaan van non-conformiteit in de uitvoering.

B. Toepassing van weigeringsgronden

Mogelijk non-conforme waarneming (1)

In het toepassen van weigeringsgronden geeft respondent 5 aan dat een student die al vijf keer gestart is soms wordt verplicht om een BBL-traject te volgen. Instellingen hebben de mogelijkheid om studenten te weigeren die al zes verblijfsjaren in het mbo heeft gehad zonder een diploma te hebben behaald, of al voor drie of meer opleidingen een negatief BSA hebben gekregen en niet meer kwalificatieplichtig zijn.⁹⁷ Vijf keer starten is geen wettelijke begrenzing van het toelatingsrecht. In deze context zouden studenten die al vijf keer gestart zijn met een opleiding alsnog toelatingsrecht hebben voor de opleiding en traject naar keuze. Mogelijk is 'vijf keer gestart' een opmerking van de respondent die dient te worden gezien als 'bij wijze van spreken' en wordt de begrenzing wel conform de wet- en regelgeving gehanteerd. Als dit het geval is, dan is het verplicht stellen van een BBL-traject een coulance ten opzichte van een weigering. Desalniettemin kan in deze formulering de student beperkt in het volgen van het opleidingstraject naar keuze, waardoor deze waarneming wel als non-conform beoordeeld met zowel informele als formele wet- en regelgeving.

Verklaring (1)

Volgens respondent zelf schuurt dit met het toelatingsrecht. Het speelt dan een rol dat het belangrijker is om een student te helpen, dan om de procedures op de letter te volgen. Mocht er hier dus sprake zijn van een non-conformiteit, dan is de verklaring hierin gelegen in het 'willen' toepassen. De respondent geeft aan dat een student zo kansrijk mogelijk door een opleiding brengen prevaleert boven het letterlijk toepassen van wet- en regelgeving.

Beleid (1)

Deze respondent doet instellingsbrede intakes, dus decentraal beleid is niet beschikbaar. In het centrale beleid (D1t) staat dat zes verblijfsjaren een weigeringsgrond is, conform wetgeving. Mocht er dus sprake zijn van een non-conformiteit, dan komt deze voort uit de uitvoering.

Mogelijke non-conforme waarneming (2)

Een student mag zowel volgens formele als informele regelgeving geweigerd worden bij een opleiding wanneer de student in het vorige schooljaar een negatief BSA heeft gekregen bij diezelfde opleiding, mits het dezelfde opleiding aan dezelfde instelling betreft (Kennispunt MBO Onderwijs en

⁹⁷ Kamerstukken II 2015/2016 34457 nr. 3.

Examinering, 2018, p. 8).⁹⁸ Bij respondent 4 betreft het een casus rondom het opnieuw toelaten van een student die in het vorige studiejaar een negatief BSA had gekregen bij de betreffende opleiding. De respondent gaf aan dat de opleiding deze student wilde weigeren omdat hij of zij het schooljaar ervoor bij hen een negatief BSA had ontvangen. Of de student uiteindelijk opnieuw aangenomen is werd niet duidelijk uit het interview, of er sprake is van een non-conformiteit is daarom niet geheel duidelijk.

Verklaring (2)

De instelling waar deze respondent aan verbonden is heeft een interne controle op de BSA's in het leven geroepen in de vorm van een commissie. Deze commissie toetst of de BSA's op de juiste manier zijn afgegeven en alle procedurele stappen op de juiste wijze zijn doorlopen. De respondent gaf aan dat er conflicten zijn geweest met de commissie over het opnieuw toelaten van studenten: de commissie vond dat een student alsnog toegelaten moest worden, terwijl de opleiding stelde dat ze een goede reden hadden. Ze wilden immers ook maar één op de 120 studenten niet opnieuw aannemen. Vanwege de rol die de commissie heeft binnen de organisatie rondom het controleren van de BSA's is het aannemelijk dat de opleiding het negatieve BSA niet op de juiste wijze heeft afgegeven. Wanneer de juiste procedure was doorlopen stond het de opleiding in kwestie namelijk vrij om de student in kwestie niet opnieuw aan te nemen en had de commissie niet in hoeven grijpen. Aangenomen dat de commissie volledig in lijn heeft gehandeld met wet- en regelgeving lijkt het meest aannemelijk dat het negatieve BSA niet op de juiste wijze tot stand is gekomen. Deze mogelijke non-conformiteit, mits al ten uitvoer gebracht, betreft dus hoogstens een incident.

Mogelijk non-conform signaal (3)

Respondent 5, die instellingsbrede intakes doet, geeft aan dat sommige opleidingen moeite hebben met de plaatsing door instellingsbrede intakers. Sommige opleidingen willen volgens deze respondent liever geen studenten met een ondersteuningsbehoefte en heeft de respondent signalen gezien dat sommige opleidingen en sectoren studenten werven met een iets hogere leeftijd, ouder dan 20 jaar, omdat zij volgens de opleiding geen stageplek kunnen gaan vinden. Hoewel dit serieuze signalen zijn rondom non-conformiteiten bij opleidingen, zijn het wel signalen uit de tweede hand. Daarnaast weigeren sommige opleidingen volgens respondent 5 soms studenten met een anderstalige achtergrond door het niveau Nederlands, ook al leidt het gebrek aan taalbeheersing niet tot gevaar

⁹⁸ Zie artikel 8.1.7a., lid 3, Wet educatie en beroepsonderwijs.

voor de student of anderen in het beroep waarvoor wordt opgeleid of de praktische voorbereiding hierop.⁹⁹ Deze notie, waarin respondent aangeeft hoe artikel 8.1.7b, lid 1 WEB dient te worden toegepast, is echter wel een signaal van non-conformiteit. Artikel 8.1.7b, lid 1, WEB ziet immers op bijzondere gevallen waarin na advies van de examencommissie en na zorgvuldige afweging van de betrokken belangen blijkt dat een student door gedragingen of uitlatingen blijkt heeft gegeven van ongeschiktheid voor één of meer beroepen waartoe de gevolgde opleiding leidt, of de praktische voorbereiding daarop. Het hebben van een bepaald niveau Nederlands is geen gedraging of uitlating in deze zin. Volgens informele regelgeving gaat het hierbij om gedragingen en uitlatingen waardoor de student in kwestie een gevaar vormt voor zichzelf of anderen die deel uitmaken van het onderwijs (MBO Raad, 2017c, p. 6). De respondent geeft aan dat het hier gaat om gevaarstelling door het gebrek aan taalbeheersing, zoals een student bij doktersassistenten die op basis van een telefoontje bij de stage moeten beslissen of een situatie levensbedreigend is of niet. Het gaat hier dus om de interpretatie van de handreikingen in de zin van gevaarstelling, waar niet naar wordt gerefereerd in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs. In de handreiking wordt echter ook gesproken over gedragingen of uitlatingen, waardoor er sprake is van non-conformiteit met zowel formele als informele wet- en regelgeving.

Verklaring (3)

De respondent geeft aan dat de gevaarstelling rondom taalbeheersing lastig te duiden is. De onduidelijkheid lijkt hierbij voort te komen uit de informatie rondom gevaarstelling zoals gecommuniceerd in een handreiking (MBO Raad, 2017c, p. 6). Deze onduidelijkheid zorgt ervoor dat de verklaring in deze zin gelegen is in 'weten'.

Beleid (3)

In het centraal beleid (D1t) staat dat ongeschiktheid voor toekomstige beroepsuitoefening ziet op morele en fysieke gedragingen en uitlatingen. Taalbeheersing staat hierin niet genoemd, wat duidelijk maakt dat er sprake is van non-conformiteit voortkomend uit de beleidsuitvoering.

C. Toetsen, testen en ombuiggesprekken bij de intake

Algemeen beeld

Er zijn haast geen signalen zijn dat, wanneer er toetsen of testen gebruikt worden bij de intake, studenten dit over het algemeen interpreteren als reden voor afwijzing. De meeste opleidingen in de

⁹⁹ Zie artikel 8.1.7b van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

selectie gebruiken bij de intake nog wel een capaciteitentest of talentscan. Een aantal van de respondenten gaf aan dit voorheen bij iedere student te doen, maar dit middel nu alleen nog inzetten wanneer er sprake is van een bijzondere instroomsituatie (ongediplomeerde instroom, taalklas, voortgezet speciaal onderwijs) en/of een ondersteuningsbehoefte in het kader van Passend Onderwijs. Een enkele opleiding geeft aan dit middel in te zetten zodat studenten weten wat de inhoud is, ter reflectie en zodat voor de opleiding op voorhand duidelijk is waar zij mee moet gaan werken. Hierbij geeft de opleiding van respondent 2 bijvoorbeeld expliciet aan dat, wanneer een student een ID-bewijs en een diploma heeft, deze student toelaatbaar is. Tot slot geeft respondent 1 aan dat een aspirant-student een opdracht krijgt om uit te voeren. Het resultaat van deze opdracht was voorheen reden voor afwijzing, maar sinds de wet VATmbo niet meer. Deze opleiding kiest er bewust voor om deze opdracht aan te laten sluiten bij 'niet de leukste kant van het vak'; de opleiding in kwestie spreekt erg tot de verbeelding bij studenten, waardoor het beeld dat studenten hebben bij de opleiding niet altijd aansluit bij de praktijk. Dit werd voorheen ondervangen door selectie aan de poort, waardoor jaarlijks één klas startte en het grootste deel uitstroomde met diploma. Inmiddels start de opleiding met vier klassen, en verlaat meer dan de helft van de studenten de opleiding op eigen initiatief of vanwege een negatief BSA. Met een 'minder leuke' kennismakingsopdracht probeert de opleiding dit probleem aan de voorkant zo goed mogelijk te ondervangen. Daarnaast zijn er bij de intake geen signalen dat intakers op een zodanig 'sturende' manier aan studenten aangeven dat zij beter niet kunnen starten met de opleiding dat studenten dit interpreteren als een afwijzing. Er zijn daarom geen signalen dat er ombuggesprekken plaatsvinden bij de intake.

Mogelijk non-conforme waarneming

Respondent 7 geeft wel aan dat studenten de toets of test soms interpreteren als afwijzingsgrond. Daarom beginnen ze met duidelijk uitleggen dat er moeilijke woorden in staan en iets zegt over hun persoonlijkheid: hoe je in het leven staat, waar je (minder) goed in bent en waar we je mee kunnen helpen. Respondent stelt dat deze nooit zou zeggen: 'aan deze scan zie ik dat het niets gaan worden', maar wel het gesprek voeren als studenten het waarschijnlijk erg moeilijk gaan krijgen of meer uitdagingen moeten zoeken. Hoewel deze interpretatie door de student er dus op voorhand is, zorgt respondent 7 dat erg duidelijk is gemaakt dat dit niet het geval is. In die zin is er dus überhaupt geen sprake van non-conformiteit.

De BSA-procedure

A. Structuur en termijnen bij het geven van een BSA

Mogelijk non-conform signaal (1)

Bij respondenten 10, 12, 16 en 17 is opvallend genoeg eenzelfde signaal van non-conformiteit gevonden. Het gaat hier om de toepassing van een zogenaamd 'verlengd BSA' of 'positief BSA onder voorwaarden'. Dit houdt in dat er bij het afgeven van een BSA nog individuele afspraken worden gemaakt over de studievoortgang, eventueel in de vorm van een contract of een addendum. De opleidingen verstrekken deze voorwaardelijke BSA's wanneer studenten net niet aan de norm voor een positief BSA voldoen. Bij 'voorwaarden' kan worden gedacht aan het gaan voldoen aan de contractuele verplichting om aan een bepaald niveau te gaan voldoen (bijvoorbeeld Nederlands) en bij 'verlenging' bieden opleidingen nog een laatste kans aan de student om zich te bewijzen: in sommige gevallen gaat het om een heel korte periode als twee weken, in andere gevallen gaat het om een periode als tot de herfstvakantie van het opvolgende schooljaar. De afspraak die hierin wordt gemaakt met de student is zodanig hard, dat de student alsnog de opleiding zou moeten verlaten als er niet aan de gestelde voorwaarden is voldaan. Alle opleidingen in de selectie zijn meerjarige opleidingen, wat betekent dat volgens de wet VATmbo het BSA tussen 9 en 12 maanden na aanvang van de opleiding gegeven moet worden.¹⁰⁰ Wanneer een student afstevent op een negatief BSA dient de student een schriftelijke waarschuwing te krijgen, waarna de opleiding met de student een verbeterplan maakt en een verbetertermijn vaststelt. Na deze verbetertermijn kijken student en opleiding of er voldoende verbetering is. Wanneer dit niet het geval is, krijgt de student een negatief BSA. Het is dus niet mogelijk om opnieuw individuele afspraken te maken nadat de officiële verbetertermijn al heeft plaatsgevonden. Het opnieuw maken van verbeterafspraken na de verbetertermijn, lopend tot na de 9 tot 12 maanden na aanvang van de opleiding, gelden dus als non-conformiteiten. In de informele wetgeving wordt deze mogelijkheid expliciet benoemd. In de 'veelgestelde vragen' van Kennispunt MBO Onderwijs en Examinering (2021) staat de vraag opgenomen: "Mag een opleiding een 'bindend studieadvies (bsa) met voorwaarden' afgeven? Denk daarbij aan individuele afspraken met een student over de studievoortgang." Het antwoord op deze vraag is dat dit niet mag; op het moment dat het BSA definitief wordt verstrekt moet een student weten waar hij/zij aan toe is. De opleiding mag alleen individuele afspraken maken met een student over de voortgang wanneer er een waarschuwing is gegeven in het geval dat een student afstevent op een negatief BSA, in het kader van het

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2015/2016 34457 nr. 3.

verbetertraject. In dit geval is er dus sprake van non-conformiteit met zowel informele als formele wet- en regelgeving.

Verklaring (1)

In zekere zin wordt de beslissing om een BSA te geven uitgesteld om maatwerk te leveren en extra kansen te bieden aan studenten. Respondent 10 geeft aan dat de gevolgen van een negatief BSA, zoals het drie jaar lang niet toegelaten worden op deze opleiding, heel groot zijn. Volgens deze respondent hebben studenten soms tijd nodig om te rijpen en werken korte afspraken beter voor de veelal jonge studenten. Andere respondenten geven ook aan dat zij graag nog studenten een extra kans willen bieden om wel te laten zien dat ze zich inzetten en de opleiding af kunnen ronden. Zo geeft respondent 17 aan dat, als het echt nodig is studenten de kans krijgen om zich te laten zien, door in een addendum met handtekeningen van student en docent vast te leggen dat de student zich twee weken moet laten zien wat betreft aanwezig zijn en inzet tonen. Respondenten 10, 16 en 17 zijn zich ook niet bewust dat deze methodiek eigenlijk non-conform is. Respondent 12 heeft 'willen' als verklaring, aangezien volgens deze respondent de procedure niet altijd helpend is om een student verder te helpen. Bij deze respondent speelt de verklaring 'moeten' niet: hoewel de respondent aangeeft dat met name door het instellingsbeleid welke strakker is dan de wet er kleinere kaders zijn geworden, geeft deze respondent ook aan dat als de teams het op een bepaalde manier doen, dat het dan zo is. Er is dus in dat opzicht weinig controle. Bij respondent 10 speelt naast 'weten' ook 'moeten': de respondent zich gekort voelt het uitvoeren van de pedagogische visie van de opleiding maar wel probeert het zo conform wet- en regelgeving mogelijk in te kleden. Deze respondent ervaart de regelgeving als een instrument vanuit het hoger onderwijs dat op het mbo is geplakt, terwijl dat volgens deze respondent niet helpend is voor de doelgroep.

Beleid (1)

Respondent 10: In het decentrale beleid staat dat een positief BSA onder voorwaarden gegeven wordt als de student niet aan de norm voldoet maar de opleiding wel mogelijkheden ziet dat de student de opleiding succesvol af kan ronden (AZ2b1, pp. 15-16). In het centraal beleid (A1b, p. 3; A2b, pp. 6-7) staat dat de mogelijkheid tot een positief definitief bindend studieadvies bestaat en dat, wanneer een student niet instemt met de voorwaarden het advies geacht wordt negatief te zijn. De non-conformiteit komt dus voort uit de beleidsinvoering op centraal niveau.

Respondent 12: In het decentrale (BT1b1) en het centrale beleid (B1b) wordt niet gesproken over de mogelijkheid om na het officiële BSA-moment, zoals in de zomervakantie, nog resultaten bij te halen. De non-conformiteit komt dus voort uit de uitvoering.

Respondent 16: Er is geen decentraal beleid beschikbaar en in het centraal beleid (D1b, pp. 3-5) worden de structuur en termijnen conform weergegeven. Er wordt vanuit gegaan dat de non-conformiteit voortkomt uit de beleidsuitvoering.

Respondent 17: In het centrale beleid (E1b, p. 6) staat onder afspraken binnen de instelling over de normering van een BSA, passend bij het wettelijk kader, in ieder geval moet staan wanneer sprake is van een positief advies, sowieso een negatief advies of van voorwaardelijk overgaan of doubleren. In het decentrale beleid (EA1b1, p. 13) staat dat een student een bespreekgeval kan zijn, waarna wordt beoordeeld of de student eventueel voorwaardelijk over kan gaan na het tweede leerjaar (met afspraken over die voorwaarden), waarbij zeer onvoldoende voortgang kan resulteren in een negatief BSA. Het centrale en decentrale beleid komen op dit punt dus overeen met de uitvoeringspraktijk, de non-conformiteit komt voort uit de beleidsinvoering op centraal niveau.

Mogelijk non-conform signaal (2)

Respondent 9 geeft aan dat de BSA's 'wettelijk zijn afgeschaft' tijdens de Coronacrisis. Daarom heeft deze opleiding, samen met andere opleidingen uit het domein, besloten om een nieuwe procedure met 'contracten' op te zetten om tijdens de Coronacrisis te hanteren. Deze procedure geeft de opleiding de kans om studenten toch weg te sturen bij onvoldoende voortgang, ook al zijn de BSA's volgens de respondent afgeschaft. Concreet betekent dit dat er na de eerste onderwijsperiode studenten mogelijk een eerste contract kunnen krijgen als er sprake is van onvoldoende voortgang. Dit eerste contract loopt drie (in het geval van presentie) of zes (in het geval van studiehouding) weken. Als het eerste contract afloopt en er zijn nog niet voldoende vorderingen gemaakt, geeft de opleiding een tweede studiecontract. Als dit tweede studiecontract dan ook niet leidt tot voldoende verbetering betekent dit het einde van de opleiding voor de student. Doordat de opleiding deze contracten al na periode 1 inzet en de verbeterijd per contract slechts drie of zes weken is, betekent dit dat de opleiding al na zes maanden aan betreffende studenten kenbaar maakt dat zij de opleiding moeten gaan verlaten. Dit is drie maanden eerder dan de termijn van negen tot twaalf maanden zoals wettelijk is vastgelegd.¹⁰¹ Er is dus sprake van een non-conformiteit met zowel formele als informele wet- en regelgeving.

Verklaring (2)

¹⁰¹ Kamerstukken II 2015/2016 34457 nr. 3.

De respondent stelt dat deze procedure is bedoeld als tijdelijke oplossing nu de BSA's wettelijk niet gegeven mogen worden; wanneer het BSA weer 'in werking' zou treden, dan zal de opleiding volgens respondent waarschijnlijk weer de structuur en termijnen van het BSA moeten gaan volgen. De non-conformiteit is gelegen in het feit dat de BSA's wettelijk niet zijn afgeschaft, maar deze vervangende procedure wel de termijnen heeft verkort en de BSA-structuur heeft veranderd. De handelingslijn rondom de Coronacrisis, zoals beschreven in de 'Veelgestelde vragen' met betrekking tot Corona op de site van de MBO Raad (2021), is dat 'in deze tijden van crisis van scholen wordt verwacht om terughoudend te zijn bij het afgeven van een BSA'. Dit betekent dat het BSA niet 'wettelijk is afgeschaft'; het BSA en de bijbehorende procedure zijn nog steeds van kracht. Het betreft hierdoor dus een incident, ingegeven door de Coronacrisis.

Mogelijk non-conform signaal (3)

Respondent 11 geeft aan dat twee studenten zijn uitgeschreven met een negatief BSA zonder dat daarvoor een schriftelijke waarschuwing is gegeven. Een schriftelijke waarschuwing en een verbetertraject zijn voorwaarden voordat er over mag worden gegaan tot een negatief BSA, vanuit zowel formele (artikel 8.1.7b, lid 2, WEB) als informele wetgeving (Kennispunt MBO Onderwijs en Examinering, 2018, p. 3).

Verklaring (3)

De respondent geeft aan dat het achteraf 'niet netjes' was. Het was het eerste jaar dat er met het BSA werd gewerkt, door de Coronacrisis was er minder direct contact intern en met ouders en studenten en was er minder overzicht in de procedures. Deze negatieve BSA's zijn wel in overleg met ouders en studenten zijn gegeven; de studenten wilden zelf ook niet doorgaan met de opleiding. Het betreft dus een incident.

B. Criteria voor een negatief BSA

Wat betreft de mogelijk non-conforme signalen uit de beleidsuitvoering in de criteria om een negatief BSA te geven lijken er grote verschillen in specificering van de normen te zijn tussen formele en informele wet- en regelgeving. In het kader van leesbaarheid van dit onderdeel volgt eerst een korte toelichting op de verschillen in specificering tussen formele en informele wet en regelgeving.

Het wettelijk kader stelt met betrekking tot de criteria voor een BSA dat aan een bindend studieadvies de ontbinding van de OOK verbonden kan worden, maar alleen wanneer de student naar het oordeel

van het bevoegd gezag, met inachtneming van de bij ministeriële regeling vastgestelde omstandigheden, onvoldoende vordering heeft gemaakt en extra ondersteuning niet heeft geholpen.¹⁰² Het bevoegd gezag dient ter uitvoering hiervan nadere regels vast te stellen over de te behalen studieresultaten.¹⁰³ Deze nadere regels moeten zijn vastgelegd in het studentstatuut.¹⁰⁴ Ter toelichting staat in de memorie van toelichting dat het gebrek aan studievorderingen dat wordt bedoeld in deze context, kan worden veroorzaakt door een gebrek aan capaciteiten van de student of door niet of nauwelijks participeren in het onderwijs.¹⁰⁵

Volgens de informele regelgeving kan een negatief BSA alleen gegeven worden bij onvoldoende studievoortgang over de breedte van de opleiding, wanneer de extra begeleiding en een schriftelijke waarschuwing geen gewenst effect hebben gehad en de student op deze wijze geen uitzicht heeft op het behalen van een diploma (Kennispunt MBO Onderwijs en Examinering, 2018, p. 5). Ofwel: kan op basis van de getoonde studievoortgang gesteld worden dat een student niet aan de eisen van het diploma kan gaan voldoen. Dat de student er mogelijk langer over doet of extra ondersteuning nodig heeft zijn geen argumenten om een negatief BSA te geven en kunnen dus geen criteria zijn. Daarnaast stelt dit Kennispunt dat het niet gaat om een 'lat' te bepalen, maar om het vormen van een totaaloordeel (Kennispunt MBO Onderwijs en Examinering, 2018, p. 4). Dit impliceert dat een harde grens tussen wel of geen negatief BSA, zonder speling of tussenruimte, niet in lijn is met de informele regelgeving.

Het is aan de opleidingen om invulling te geven aan de regels, maar de regels moeten in ieder geval betrekking hebben op de te behalen studieresultaten en de voorzieningen die de opleiding heeft geboden om de studievoortgang te borgen. Deze regels moeten zijn opgenomen in het deelnemersstatuut dat voor instemming wordt voorgelegd aan de deelnemersraad. De 'breedte van de opleiding' wordt weinig nader gedefinieerd. Opleidingen bepalen zelf hoe studievoortgang bepaald en gedefinieerd wordt. Volgens Kennispunt MBO Onderwijs en Examinering (2018, p. 5) valt hierbij te denken aan het niet hebben gehaald van voldoende formatieve resultaten of examens (en dan ook op het gebied van bpv, generieke eisen, loopbaan en burgerschap) en het niet voldoen aan de afspraken of persoonlijke doelstellingen gerelateerd aan de opleiding, waardoor de voortgang van de opleiding wordt verstoord.

¹⁰² Art. 8.1.7b, lid 2, WEB.

¹⁰³ Art. 8.1.7b, lid 4, WEB.

¹⁰⁴ Art. 7.4.8, lid 4, WEB.

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2015/2016 34457 nr. 3.

Beroepshouding en verzuim lijken zich bij uitstek te lenen voor afspraken of persoonlijke doelstellingen gerelateerd aan de opleiding waardoor de voortgang van de opleiding wordt verstoord, zoals het Kennispunt MBO Onderwijs en Examinering (2018, p. 5) als voorbeeld stelt om studievoortgang te definiëren. Desalniettemin moet het niet voldoen aan deze afspraken of doelstellingen wel tot gevolg hebben dat de voortgang wordt verstoord: als een student deze afspraken of doelstellingen niet naleeft maar voldoende resultaten haalt waardoor er voldoende studievoortgang is, kan het niet naleven van deze afspraken geen grond zijn om een negatief BSA te geven. Concreet moet de opleiding dus eerst vaststellen dat de studievoortgang onvoldoende is voordat deze aspecten een rol kunnen spelen in de besluitvorming rondom het geven van een negatief BSA. Beroepshouding en verzuim mogen dus geen op zichzelf staande criteria zijn om een negatief BSA af te geven (Kennispunt MBO Onderwijs en Examinering, 2018, p. 5).

De combinatie van deze handvatten om studievoortgang te operationaliseren met de verplichting dat opleidingen alleen een negatief BSA mogen geven op basis van voortgang over de 'breedte' van de opleiding geeft niet direct een helder beeld over wanneer aan dit vereiste is voldaan volgens informele wet- en regelgeving. Wel zijn hier een tweetal punten uit te abstraheren die waarschijnlijk een rol spelen bij het bepalen of een negatief BSA over de breedte van de opleiding is gegeven. Ten eerste het punt rondom het behalen van voldoende formatieve resultaten of examens, en dan ook op het gebied van niet-beroepsgerelateerde vakken en bpv. In combinatie met de algemene lezing dat een negatief BSA 'over de breedte' van de opleiding dient te worden gegeven, lijkt dit te betekenen dat er zowel achterstand moet zijn op beroepsgerelateerde onderdelen als op generieke onderdelen om een negatief BSA te geven. Of deze lezing ook daadwerkelijk zodanig hard is, is daarin wel een vraag die voorligt. In ieder geval kan worden geconcludeerd dat beide type onderdelen meegewogen moeten in de besluitvorming of de opleiding een negatief BSA geeft, in de zin dat opleidingen niet zouden mogen stellen dat alleen niet-beroepsgerelateerde vakken onvoldoende mogen zijn of alle beroepsgerelateerde vakken voldoende moeten zijn, omdat er anders een negatief BSA volgt. Bovendien volgt hier ook uit dat één onvoldoende onderdeel niet direct leidt tot een negatief BSA.

De formele en informele wet- en regelgeving komen dus tot de volgende invullingen van de criteria om een negatief BSA af te geven:

Tabel B1: Formele en informele regelgeving criteria voor afgeven BSA.

Formeel	Informeel
---------	-----------

De instelling dient extra ondersteuning te bieden en mag dus geen criterium zijn voor een negatief BSA	De instelling dient extra ondersteuning te bieden en mag dus geen criterium zijn voor een negatief BSA
De persoonlijke omstandigheden van de student moeten in acht worden genomen	De persoonlijke omstandigheden van de student moeten in acht worden genomen
	Er dient een totaaloordeel gevormd te worden, geen 'lat' in de zin van een harde grens tussen het wel of niet afgeven van een negatief BSA
	Studietempo c.q. het mogelijk langer over de opleiding doen mag geen criterium zijn
	Het BSA moet gegeven worden over de breedte van de opleiding: beroepsgerelateerde en niet-beroepsgerelateerde onderdelen moeten ten minste worden meegenomen, opleidingen mogen niet verplichten dat alle beroepsgerelateerde onderdelen voldoende moeten zijn en één onvoldoende onderdeel is onvoldoende grond voor het geven van een negatief BSA
	Beroepshouding, verzuim en het nakomen van afspraken of persoonlijke doelstellingen mogen niet op zichzelf staande criteria zijn om een negatief BSA af te geven, maar mogen slechts meegewogen worden indien zij invloed hebben op de studievoortgang: pas als een student onvoldoende studievoortgang toont mogen deze aspecten een rol spelen in de besluitvorming.

In Tabel B1 is duidelijk te zien dat er vanuit informele regelgeving meer eisen gesteld zijn aan de wijze waarop de criteria voor een negatief BSA tot stand komen dan uit formele wetgeving volgt, waarin

expliciet meer ruimte is gelaten voor het bevoegd gezag van de instellingen om de criteria voor een negatief BSA te normeren.

Mogelijk non-conform signaal (1)

De opleiding van respondent 8 werkt met een harde norm van 70 procent. Als een student deze 70 procent-norm niet haalt, krijgt de student een negatief BSA. De 70 procent-norm is als volgt geoperationaliseerd: alle beroepsspecifieke vakken moeten voldoende zijn en van de generieke vakken en theorievakken die niet generiek worden getoetst mogen er twee onvoldoende zijn, maar niet lager dan een 5. Dat alle beroepsspecifieke vakken voldoende moeten zijn betekent ook dat deze opleiding een BSA niet over de hele linie geeft, er lijken immers alleen onvoldoendes te mogen worden gehaald voor generieke vakken en theorievakken die niet generiek worden getoetst. Bij de opleiding van respondent 8 zijn er dus twee aspecten rondom de criteria voor een negatief BSA die non-conform zijn met informele regelgeving, maar niet met formele wetgeving.

Verklaring (1)

Aangezien de respondent aangeeft dat de opleiding erg heeft geworsteld met het inrichten met de resultaten om de procedure in lijn te maken met regelgeving, is de verklaring voor de non-conformiteit 'weten'. De verklaring 'moeten' is niet van toepassing omdat respondent erg blij is met het BSA, aangezien dit instrument de frustratie voor de opleiding rondom het toelatingsrecht enigszins oplost.

Beleid (1)

Er is geen decentraal beleid beschikbaar. De norm van 70 procent beschreven komt voort in het centraal beleid, hierin staat ook dat naast de algemene norm per opleiding aanvullende specifieke studievoortgangsnormen bepaald kunnen worden (A2b, p. 4). De normen voor de opleidingen staan decentraal vastgelegd (A1b, p. 3). Aangezien het decentrale beleid niet beschikbaar is, wordt uitgegaan van non-conformiteit in de beleidsuitvoering.

Mogelijk non-conform signaal (2)

Bij respondent 9, waar de nieuwe procedure is opgetuigd nu de BSA's 'wettelijk niet gegeven mogen worden vanwege Corona', kunnen studenten een contract krijgen op studiehouding (resultaten), presentie (aanwezigheid) en beroepshouding (gedrag). Dit betekent dat, wanneer een student onvoldoende aanwezig is of onvoldoende scoort op beroepshouding, een student de procedure van

twee contracten kan krijgen en uitgeschreven kan worden als er onvoldoende verbetering is rondom (een van) deze twee aspecten. Presentie en beroepshouding zijn daardoor op zichzelf staande criteria in de vervangende BSA-procedure ten tijde van de Coronacrisis. Daarnaast zijn deze criteria dus ook een harde norm en leidt het tot het afgeven van negatieve 'BSA's' die niet over de breedte van de opleiding zijn gegeven. Deze tijdelijke procedure is daarmee non-conform met informele regelgeving.

Verklaring (2)

Aangezien respondent aangeeft dat vanuit de instelling is gecommuniceerd dat er geen BSA's gegeven mochten worden vanwege de Coronacrisis. De gecommuniceerde lijn vanuit informele regelgeving is dat er verwacht wordt dat er terughoudend met het afgeven van een negatief BSA om dient te worden gegaan (MBO Raad, 2021). De verklaring is dus in deze context een omstandigheid naar aanleiding van de Coronacrisis.

Mogelijk non-conform signaal (3)

Respondent 10 geeft aan dat ze hebben gepoogd om op een creatieve manier, binnen de grenzen van de wet, de aspecten van presentie en beroepshouding toch een rol te laten spelen. Beroepshouding, met daarin de gedragsaspecten, is daarom uitgewerkt in een leereenheid. Presentie valt hier onder, in de vorm van het 'nakomen van afspraken'. Van alle leereenheden dient 70 procent voldoende te zijn, het onderdeel 'beroepshouding' binnen een van de leereenheden moet daarin sowieso voldoende zijn. De leereenheid rondom beroepshouding is daardoor een op zichzelf staand criterium omdat het een verplicht onderdeel is om een negatief BSA af te wenden en daarom ook afdoende voor een negatief BSA waardoor deze mogelijk niet over de breedte van de opleiding wordt gegeven. Daarnaast is de 70-procent norm een harde norm. De criteria zijn daardoor non-conform met informele regelgeving.

Verklaring (3)

Respondent 10 gaf aan begrepen te hebben dat alleen resultaten als criteria mochten gelden om een negatief BSA te geven. Dit vond de respondent lastig in te passen. In de pedagogische visie van de opleiding zijn presentie en presentatie (studiegedrag en beroepshouding) ook erg belangrijk. Om studenten gemotiveerd en in het spoor te houden of hen weer terug in het spoor te krijgen werkt belonen beter dan straffen volgens de respondent. Bovendien wil de opleiding niet zomaar studenten op stage sturen omdat zij het belangrijk vinden om de relatie met stagebedrijven goed te houden. Respondent geeft aan dat er studenten zijn die zij eigenlijk (nog) niet in de praktijk zouden zien lopen, maar wel voldoende resultaten halen. Respondent geeft aan dat de opleiding geprobeerd heeft om de

criteria wel in lijn met de wet te maken, maar wel op de eigen manier om lastige aspecten aan de procedure te ondervangen. Hier is dus sprake van de verklaring 'weten'. Bovendien voelt de opleiding van respondent zich gekort in de professionele ruimte, omdat ze niet meer de volledige pedagogische visie konden verweven in de BSA-procedure. Het gaf een gevoel van druk, er was onduidelijk, maar de instelling heeft wel geprobeerd om de verandering te faciliteren. Er is een poging gedaan om alle opleidingen bij elkaar te brengen, maar gezien de grootte van de instelling en locatie was dat erg lastig, zeker gezien de vele grote opleidingen met hun eigen cultuur. Er is dus ook sprake van de verklaring 'moeten'.

Beleid (3)

In het decentrale beleid (AZ2b1, p. 5) staat de centrale norm van 70 procent beschreven, deze komt ook terug in het centraal beleid (A2b, p. 4). Dit komt dus voort uit de beleidsinvoering op centraal niveau. Wat betreft de beroepshouding staat dat, hoewel het voorlopige advies is gebaseerd op alle vier de p's (prestatie, presentie, presentatie, praktijk), de normering voor een BSA alleen op prestatie mag (AZ2b1, pp. 5-6). Er wordt genoemd dat presentatie (beroepshouding) en presentie wel meegenomen worden als onderdeel van de prestaties in de leereenheden. Het verplicht stellen van het subonderdeel rondom beroepshouding, de inhoud van de non-conformiteit betreffende de breedte van de opleiding en beroepshouding op zichzelf staand criterium, komt dus voort uit de beleidsuitvoering.

Mogelijk non-conform signaal (4)

De opleiding van respondent 12 werkt met een systeem waarbij studenten op verschillende vastgelegde onderdelen, die elk een eigen weging kennen, op vier niveaus kunnen scoren. Als de totaalscore op 70 procent of hoger ligt in dit systeem mag de student door en als de student een totaalscore tussen de 40 en 70 procent is hij of zij een bespreekgeval. Uit een beleidsdocument (BT1b2, p. 1-2) van één van de opleidingen waar respondent bij betrokken is, waarin deze onderdelen en wegen zijn uitgewerkt, blijkt dat de criteria rondom gedrag, beroepshouding, presentie en bpv op zichzelf staan en in totaal 55 procent van de weging van de totaalscore bedragen. Naast dat het op zichzelf staande criteria zijn, spelen ze in totaal een grotere rol bij het bepalen van de totaalscore dan de resultaten. Hierdoor is het goed mogelijk dat het BSA niet over de breedte van de opleiding wat betreft resultaten wordt gegeven. De methodiek van deze opleiding rondom de criteria voor het geven van een negatief BSA is daardoor non-conform met informele regelgeving.

Verklaring (4)

Respondent geeft niet aan dat het gebruik van deze criteria mogelijk non-conform regelgeving is, dus in dit geval speelt de verklaring 'weten'. De respondent geeft in het kader van 'moeten' aan dat het instellingsbeleid kleinere kaders kent dan de wetgeving, maar dat het primaat voor de beslissing rondom het handelen bij de teams is. Deze verklaring speelt dus niet.

Beleid (4)

Zoals genoemd blijkt uit decentraal beleidsdocument rondom de normering van de BSA's (BT1b2, p. 1-2) dat presentie en bpv op zichzelf staande onderdelen zijn en een groter deel van de normering bepalen dat resultaten waardoor het BSA niet over de breedte van de opleiding wordt gegeven. In het centraal beleid (B1s, p. 13) staat dat het bindend studieadvies op vooraf vastgestelde criteria is gebaseerd die kenbaar zijn voor de student. De non-conformiteit komt dus voort uit de beleidsinvoering op decentraal niveau.

Mogelijk non-conform signaal (5)

De opleiding van respondent 13 werkt met modules. Al deze modules wegen even zwaar en spelen een sleutelrol bij het bepalen of een student een negatief BSA krijgt. Als een student laat zien dat hij of zij het tempo van acht modules halen per periode aankunnen, dan krijgen de student een positief BSA. Mocht dit tempo niet worden gehaald en het team ziet bij een bespreekgeval niet dat een student de opleiding toch met succes af kan ronden waardoor het team alsnog besluit dat een student door mag, dan volgt een negatief BSA. De opleiding van respondent 13 gebruikt dus als enig criterium voor het afgeven van een BSA het studietempo, in de vorm van het kunnen behalen van acht modules per periode. Studietempo of het mogelijk langer doen over de opleiding mag niet als argument gebruikt worden voor een negatief BSA (Kennispunt MBO Onderwijs en Examinering, 2018, p. 5). Dit criterium is dus niet in lijn met informele regelgeving.

Verklaring (5)

Respondent geeft aan dat de focus ligt op de modules omdat het een concrete norm is. Verder wordt er niet genoemd dat er mogelijk non-conform regelgeving gehandeld zou worden, dus de verklaring bij deze respondent is 'weten'.

Beleid (5)

In het decentraal beleid (BA1b1) staat dat, zoals respondent beschreef, dat de norm gericht is op het halen van de modules. In het centraal beleid (B1b, p. 5) staat dat het gaat om onvoldoende studievorderingen waarbij wordt verwacht dat de student de opleiding niet met succes gaat afmaken, ook niet met extra tijd, begeleiding of hulpmiddelen. Er wordt dus genoemd dat extra tijd nodig

hebben geen norm is om de cesuur te bepalen. Bovendien wordt er gesproken van 'normen en criteria' die in samenhang worden bekeken bij het geven van een studieadvies (B1b, p. 5). De enkele norm op basis van het tempo waarin studenten modules afronden is daarom niet in lijn met het centraal beleid. De non-conformiteit komt dus voort uit de beleidsinvoering op decentraal niveau.

Mogelijk non-conform signaal (6)

De opleiding van respondent 16 stelt meerdere eisen aan een student om een positief BSA te krijgen. Een student moet ieder vak gemiddeld voldoende afronden, waarbij ieder vak uit meerdere cijfers bestaat. Daarnaast moet een student de aanwezigheidsnorm van 80 procent halen, een voldoende stagebeoordeling krijgen en het gedrag op school moet ook voldoende zijn. Dit betekent dat, ook al heeft een vak meerdere cijfers, een student een negatief BSA kan krijgen op één vak wat maakt dat het BSA soms niet 'over de breedte' wordt gegeven. Respondent 16 geeft aan dat ze niet altijd een harde norm hanteren: ze willen studenten bijvoorbeeld geen negatief BSA geven op één resultaat. Om die reden werkt de opleiding met een positief BSA onder voorwaarden waarbij studenten tot de herfstvakantie de tijd krijgen om zich te verbeteren. De oplossing van deze opleiding om de norm niet te hard te maken en coulance in de procedure te leggen resulteert dus in het verlengen van de termijnen welke eerder in dit hoofdstuk is besproken. Daarnaast zijn presentie en beroepshouding op zichzelf staande criteria. Omdat het negatieve BSA niet altijd over de breedte gegeven hoeft te worden en doordat presentie en beroepshouding op zichzelf staande criteria zijn, wordt er non-conform informele regelgeving gehandeld.

Verklaring (6)

Respondent geeft aan dat er niet anders wordt gehandeld dan wet- en regelgeving en beleid voorschrijven. De verklaring is dus 'weten'.

Beleid (6)

Er is geen decentraal beleid beschikbaar. In centraal beleid (D1b, p. 5) staat beschreven dat beroepshouding, waar presentie in mee kan genomen, één van de vijf kernpunten is waarop gedurende de hele opleiding wordt beoordeeld. De BSA-procedure is daar onderdeel van. Beroepshouding als op zichzelf staand criterium komt dus voort uit de beleidsinvoering op centraal niveau. Daarnaast staat in dit centrale document dat het negatief BSA een laatste redmiddel is als er over de hele breedte objectief onvoldoende voortgang is, de student het zelf niet inziet en ter bescherming van de student en het team geen kansen meer ziet dat de student het diploma überhaupt

gaat halen (D1b, pp. 6-7). Het is een totaaloordeel en nadrukkelijk niet noodzakelijk om het advies te baseren op een exacte meetlat. De non-conformiteit uit de criteria wat betreft de breedte van de opleiding doordat onder andere ieder vak voldoende moet zijn afgerond komt dus voort uit de beleidsuitvoering.

Bijlage 7E: Non-conformiteiten gesignaleerd in beleidsinvoering (instellingsniveau)

De in deze bijlage nader uitgewerkte non-conforme signalen hebben betrekking op het centraal beleid, welke nog niet zijn vastgesteld in de beleidsuitvoering. De instellingen worden aangegeven op basis van een letter. Het type of onderwerp van de beleidsstukken zijn als volgt aangeduid:

- T: toelatingsbeleid
- B: BSA-beleid
- S: studentstatuut

Omdat er in sommige gevallen meerdere relevante beleidsstukken zijn, wordt tussen de letters van de instelling en het documenttype een cijfer geplaatst.

Instelling	Beleidsstuk	Non-conformiteit	Conforme regel
A	A1t	-	-
A	A1b	<i>BSA onder voorwaarden, zie uitvoering</i>	
A	A2b	<i>Harde norm als criterium BSA-normering, zie uitvoering</i>	
A	A1s	De studieresultaten van de student wordt samen met de student gevolgd. De voortgang kan worden bepaald aan de hand van studieresultaten, de resultaten in de praktijk (stage), de presentie en de presentatie van de student. Voor iedere opleiding staan de precieze eisen in de Onderwijs en Examenregeling (OER). De voortgang van de student wordt besproken met de studieloopbaanbegeleider. (p. 6)	Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat de instelling beschikt over een studentenstatuut waarin de rechten en plichten van de studenten en deelnemers zijn opgenomen. In het studentenstatuut zijn in elk geval de nadere regels, bedoeld in artikel 8.1.7a, vierde lid, opgenomen (Art. 7.4.8, lid 4, WEB). Het bevoegd gezag stelt ter uitvoering van de voorgaande leden nadere regels vast. Deze regels hebben in elk geval betrekking op de

			te behalen studieresultaten en de voorzieningen, bedoeld in het tweede lid (Art. 8.1.7a, lid 4, WEB).
			→ Nadere regels zijn niet opgenomen in het studentenstatuut, maar in de OER van de opleidingen. Hierop heeft de studentenraad dus geen instemmingsrecht
B	B1t	-	-
B	B1b	-	-
B	B1s	Het bindend studieadvies is gebaseerd op vooraf vastgestelde criteria die kenbaar zijn voor de student. (p. 13)	<p>Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat de instelling beschikt over een studentenstatuut waarin de rechten en plichten van de studenten en deelnemers zijn opgenomen. In het studentenstatuut zijn in elk geval de nadere regels, bedoeld in artikel 8.1.7a, vierde lid, opgenomen (Art. 7.4.8, lid 4, WEB).</p> <p>Het bevoegd gezag stelt ter uitvoering van de voorgaande leden nadere regels vast. Deze regels hebben in elk geval betrekking op de te behalen studieresultaten en de voorzieningen, bedoeld in het tweede lid (Art. 8.1.7a, lid 4, WEB).</p> <p>→ Nadere regels zijn niet opgenomen in het studentenstatuut, maar in de OER van de opleidingen. Hierop heeft de studentenraad dus geen instemmingsrecht</p>

C	C1t	-	-
C	C1b	-	-
C	C1s	Het advies wordt bepaald door studievoortgang, studiehouding en studievaardigheden (p. 5).	<p>Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat de instelling beschikt over een studentenstatuut waarin de rechten en plichten van de studenten en deelnemers zijn opgenomen. In het studentenstatuut zijn in elk geval de nadere regels, bedoeld in artikel 8.1.7a, vierde lid, opgenomen (Art. 7.4.8, lid 4, WEB).</p> <p>Het bevoegd gezag stelt ter uitvoering van de voorgaande leden nadere regels vast. Deze regels hebben in elk geval betrekking op de te behalen studieresultaten en de voorzieningen, bedoeld in het tweede lid (Art. 8.1.7a, lid 4, WEB).</p> <p>→ Nadere regels zijn niet opgenomen in het studentenstatuut, maar in de OER van de opleidingen. Hierop heeft de studentenraad dus geen instemmingsrecht</p>
D	D1t	-	-
D	D1b	<i>Beroepshouding als op zichzelf staand criterium, zie uitvoering</i>	

D	D1s	In het deelnemersstatuut zijn geen nadere regels opgenomen rondom het BSA	<p>Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat de instelling beschikt over een studentenstatuut waarin de rechten en plichten van de studenten en deelnemers zijn opgenomen. In het studentenstatuut zijn in elk geval de nadere regels, bedoeld in artikel 8.1.7a, vierde lid, opgenomen (Art. 7.4.8, lid 4, WEB).</p> <p>Het bevoegd gezag stelt ter uitvoering van de voorgaande leden nadere regels vast. Deze regels hebben in elk geval betrekking op de te behalen studieresultaten en de voorzieningen, bedoeld in het tweede lid (Art. 8.1.7a, lid 4, WEB).</p> <p>➔ Nadere regels zijn niet opgenomen in het studentenstatuut. Hierop heeft de studentenraad dus geen instemmingsrecht</p>
E	E1t	-	-
E	E1b	Studenten die niet voldoen aan de normering voor een positief BSA of (zoals nu) voor overgaan naar het tweede leerjaar worden besproken in het team. Er dient rekening te worden gehouden met eventuele persoonlijke omstandigheden bij de student en met een inschatting of een diploma binnen de afgesproken studieduur realistisch is (p. 4)	<p>De bedoeling is dat opleidingen een negatief BSA geven wanneer zij verwachten dat een student geen diploma gaat halen gezien de getoonde studievoortgang en de eisen die het diploma stelt. Dat de student er mogelijk langer over doet of dat er extra ondersteuning nodig is, zijn geen argumenten om een negatief BSA af te geven.</p> <p>➔ Alleen informeel (O&E, Handreiking: Bindend studieadvies (BSA), p.4)</p>
E	E1b	<i>Voorwaardelijk BSA, zie uitvoering</i>	

E E1s *Ontbreekt*

Bijlage 8: Gebruik instrumentaria en aanpassingsstrategieën

Respondent	Indicator 1: Hoeveel studenten zijn alsnog gestart bij een negatief studiekeuzeadvies en hoeveel van hen deden actief beroep op hun toelatingsrecht?	Indicator 2: Aantallen en effecten BSA's (ook: invloed BSA vragen 13, 14 en 16)
1: Intake economie, niveau 2-4	<p>Ongeveer twee procent van de studenten kreeg bij de intake het advies om niet te starten.</p> <p>Twee procent</p>	-
2: Intake zorg, niveau 4 & ¾	<p>Van de 100 intakes die respondent heeft gedaan, hebben ongeveer 8 aspirant-studenten te horen gekregen dat ze beter iets anders kunnen gaan doen. Dit waren allemaal studenten die geadviseerd werden om een BBL-traject te gaan doen, vanwege hun leeftijd van rond de 30 jaar. Het leeftijdsverschil met de andere studenten is dan erg groot.</p> <p>Acht studenten van de 100 negatief plaatsingsadvies</p>	-
3: Intake economie, niveau 2	<p>Respondent adviseerde twee van de 25 studenten om iets anders te gaan doen.</p> <p>Twee van de 25 studenten kreeg een negatief studiekeuzeadvies.</p>	-

4: Intake economie, niveau 2 Respondent adviseerde één van de 80 aspirant-studenten om iets anders te gaan doen, omdat deze student het jaar ervoor was uitgeschreven van deze opleiding. -

Één van de 80 studenten kreeg een negatief plaatsingsadvies.

5: Intake instellingsbreed, niveau 1-4 Respondent doet zelf ongeveer 150 à 200 gesprekken. De precieze cijfers rondom 'afwijzingen' zijn niet boven tafel te halen. 'Afwijzen' komt immers alleen in het systeem wanneer studenten hun diploma niet hebben behaald. 'Afmelden intake' kan veel redenen hebben: een student kan niet op komen dagen, zelf een andere keuze maken, in het gesprek wordt overeengekomen om niet te starten, etc. Afwijzingsbrieven worden alleen gestuurd wanneer deze nadrukkelijk is: wie op basis van het gesprek worden afgemeld om wat voor reden dan ook is niet te traceren. Als een intaker zegt 'je bent een rotjong en ik wijs je af', maar in het formulier zegt dat een student zich afmeldt, kun je dat niet terughalen. Ook als een student in gesprek met een intaker besluit niet te starten, maar toch besluit wel te willen starten op enig moment, dan komt er ook een formele afwijzingsbrief waartegen bezwaar kan worden -

aangetekend. In de beleving van de respondent krijgen ongeveer 20 studenten per jaar (in het algemeen) zo'n brief. In kalenderjaar 2019 zijn er minimaal 3141 intakegesprekken gevoerd bij minstens 151 personen, waarbij alleen zicht is op het laatste gesprek en alleen de studenten geteld zijn die uiteindelijk geplaatst zijn. In totaal zijn er jaarlijks zo'n 5000 aanmeldingen volgens respondent.

Ongeveer 20 studenten kregen een formele afwijzingsbrief van de 5000 aanmeldingen.

6: Intake Van de 100 studenten met wie respondent de intake deed -
techniek, niveau hebben 4 of 5 studenten te horen gekregen dat zij beter
2-4 iets anders konden gaan doen.

Ongeveer 4 of 5 van de 100 studenten kreeg een negatief studiekeuzeadvies.

7: Intake Bij de respondent doen ongeveer 50 à 55 studenten de -
economie, intake, meestal ook de studenten Passend Onderwijs.
niveau 2-4 Daarvan krijgen ongeveer 5 studenten te horen dat zij
beter een andere opleiding kunnen gaan doen, en iets
minder dan 5 dat zij beter de opleiding op een lager niveau

kunnen gaan doen. Overigens zitten hier ook studenten bij die formeel geen toelatingsrecht hebben, zoals studenten vanuit het praktijkonderwijs en studenten die zich na 1 april aanmelden (in of na de zomervakantie). Deze studenten worden niet geweigerd maar krijgen een negatief plaatsingsadvies.

Van de 50/55 studenten die de (meestal Passend Onderwijs) intake doen, krijgen 10 studenten een negatief studiekeuzeadvies. Hieronder vallen ook studenten die formeel geen toelatingsrecht hebben.

8: Slb
-
economie,
niveau 4

- Aantallen: van de +- 100 studenten krijgt volgens respondent ongeveer 20-25 procent een BSA (cijfers ZoCo: 16 BSA's in 2018/2019). Ongeveer 20 procent stapt zelf al over omdat ze de opleiding niet leuk vinden. De opleiding in deze vorm heeft geen niveau 3-variant. Het afgelopen (Corona)jaar 5 doublanten, twee jaar geleden hoogstens 2. Een enkeling valt uit na een positief BSA.
- Uitval ook als er geen negatief BSA is gegeven: Ja, want dan hadden ze niet na periode 4 naar het tweede jaar gekund. Het BSA is na periode 3, maar de opleiding hanteert daarnaast overgangsnormen tussen leerjaren.

-
- Meer of minder uitval sinds VATmbo (BSA/andere uitval): Afgelopen 2 jaar, sinds het toelatingsrecht, is er steeds gestart met 4 klassen. Voorheen was het maar 1 klas, en die hield je. Twee jaar geleden vielen twee klassen uit (+- 50 studenten). Het afgelopen (Corona)jaar is er al één klas uitgevallen (+-25 studenten) en de verwachting is dat er nog één klas af zal vallen. Dat er nu een extra klas is, heeft vooral te maken met de populariteit van het vak. Vroeger was de uitval meer steady. Studenten zullen altijd blijven uitvallen, naar verwachting zo'n 30 procent vanwege de zwaarte en kosten van de opleiding en omdat het beeld van de creatieve opleiding niet altijd klopt bij studenten. Bovendien zijn de vakken zwaarder geworden, de docenten komen vaker zelf van de hbo-variant en verwachten een hogere kwaliteit. Voorheen was het eigenlijk niet mogelijk om van de mbo-opleiding door te stromen naar de hbo-variant vanwege de zeer strenge toelatingseisen daar. Nu stromen steeds meer studenten door, omdat de hun kwaliteit na het diploma hoger ligt. Keerzijde is dat er daardoor wel meer mensen uitvallen.
 - Onderscheid uitvallende studenten met/zonder BSA: -

Eens met beslissing: Vaak wel, een enkeling niet. Ze zien het aankomen, in periode 1 en 2 zijn de gesprekken al geweest en ze hebben een waarschuwing gehad.

<p>9: Slb zorg, - niveau 4 en 3/4</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Aantallen: ze begonnen met 28/29 studenten. Na de kerst waren er drie studenten verdwenen, en ongeveer 6 zijn na het BSA zelf vertrokken. Één student is weg gegaan met een BSA/contract, en één student kreeg het advies om naar een lager niveau te gaan als voorwaarde om te herstarten (moeilijke thuissituatie, kans gegeven). Ze doen niet meer aan doubleren, maar naar beneden zetten qua niveau en opnieuw beginnen is in zekere zin ook doubleren. Zo heel nu en dan krijgt een student in het 2^e of 3^e jaar een halfjaar vertraging (bv langdurige ziekte of zwangerschap). - Uitval als er geen negatief BSA was gegeven: ja - Meer of minder uitval sinds wet VATmbo: niet meer, niet minder. - Onderscheid uitvallende studenten met/zonder BSA: Geen, verschil is hoe wij ermee omgaan, hoe lang we met ze rondzeulen. - Eens met beslissing: Ja, ze snappen het volledig en was voldoende lang van tevoren duidelijk.
<p>10: Slb zorg, - niveau 3 en 4</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Aantallen (van twee jaar geleden, vorig jaar niet gehanteerd): Er waren 8 eerstejaars klassen, met in totaal 170 studenten. 9 Studenten kregen een negatief BSA. Het aantal studenten dat het advies kreeg om naar een lager niveau te gaan is onbekend, maar was wel een mogelijkheid. Doublure kan op twee momenten en wordt ingezet indien studenten een negatief BSA

zouden moeten krijgen qua prestaties, maar we ze eigenlijk wilden houden (bv erg jong). 10 Studenten waren al eerder een halfjaar teruggezet, vlak voor het BSA zijn er nog een aantal studenten teruggezet. Halverwege het jaar waren er al een stuk of 30 studenten afgevallen, na het BSA is er niemand meer afgevallen.

NB: als ze al eerder een andere opleiding hebben verschilt het per student of ze een negatief of positief BSA kregen, afhankelijk van of we hen de komende jaren niet meer binnen wilden krijgen of hen volgend jaar niet zo lief terug zouden zien.

- Uitval als er geen negatief BSA was gegeven: Ja, sowieso. Als de initiële pedagogische visie was gehanteerd waren ze ook al lang weg geweest.
- Meer of minder uitval sinds wet VATmbo: Respondent heeft niet de indruk dat er veel meer studenten binnen zijn gekomen wegens het toelatingsrecht. Instroom en uitstroom zijn vergelijkbaar. Vóór de wet waren er ook types die kwamen omdat het om de hoek was, gemotiveerd leken bij de intake maar het toch niet wilden. Bij de kennismakingsactiviteit zijn ze heel duidelijk over de opleidingsinhoud waardoor een aantal studenten er al uit worden gefilterd. Bij twijfel tijdens de intake wordt de ZoCo direct ingeschakeld: is dit wel het juiste moment in het leven voor deze opleiding?

Het is ook moeilijk te zien omdat de opleiding snel groeit, jaarlijks komen er meer klassen bij, mogelijk door het nieuwe toelatingsbeleid maar mogelijk ook niet. Het is interessant voor niveau 2 om naar niveau 4 door te stromen, maar de niveau 3- klassen lopen daardoor leeg. Aan het eind van het jaar zul je zien dat er veel studenten naar niveau 3 gaan omdat ze het niet kunnen bolwerken, dat zijn vaak de studenten die van niveau 2 komen.

- Onderscheid uitvallende studenten met/zonder BSA: Je ziet een duidelijk verschil. Studenten met een BSA waren eigenlijk studenten die niet op deze opleiding hoorden, de 'studiefinancieringstypes'. Die proberen zo lang mogelijk te blijven voor het geld, wilden ook niet zozeer naar deze opleiding. Bewuste keuze is een belangrijke factor.
- Eens met beslissing: Meestal zijn de studenten het eens, er is voortdurend communicatie en dus geen verrassing. Soms is er conflict, en/of er wordt gebruik gemaakt van de bezwaar/beroepsprocedure (wordt meermaals gecommuniceerd), maar dit wordt (bijna) nooit gehonoreerd. Soms zijn ze te overtuigen dat ze beter verder kunnen kijken.

11: Slb zorg, -
niveau 4

- Aantallen: respondent had zelf 28 studenten, in totaal zijn er 6 klassen met 28 studenten. Respondent gaf in de eigen klas 1 negatief BSA, in de opleiding in totaal waren het er 5. In de klas van respondent hebben 3 studenten het advies gekregen om af te stromen naar een lager niveau,

hoeveel dat er waren in de hele opleiding is niet bekend. Ongeveer 3 studenten doubleerden, soms konden ze meegenomen worden in de startgroep van januari. In de opleiding vielen ongeveer 15 studenten uit voor het BSA, de meesten aan het eind van periode 1 omdat ze al snel doorhadden dat de opleiding niet paste. In de hele opleiding vielen vijf studenten uit nadat het positieve BSA al was gegeven.

- Uitval als er geen negatief BSA was gegeven: Ja, de student met een BSA weet nog steeds niet wat hij/zij wil en zit met zichzelf in de knoop. Diegene was dus waarschijnlijk sowieso uitgevallen.
- Meer of minder uitval sinds wet VATmbo: Vergelijkbaar
- Onderscheid uitvallende studenten met/zonder BSA: Er is meer contact met ouders bij een BSA. Juist omdat het vaak ontwikkelingsgericht is ingestoken zijn er geen harde grenzen. Het goede gesprek moet je meer voeren op het moment dat de instelling het zegt in plaats van wanneer de student er zelf voor kiest. Vaak is er sprake van een discrepantie tussen hoe de student en het onderwijsteam er tegenaan kijken.

Eens met beslissing: Ja, de student was het er mee eens. Bij de hele opleiding zijn er geen incidenten geweest omdat studenten vaak zelf al dezelfde conclusie trokken. In sommige gevallen werd alleen nogmaals het gesprek aangegaan om het duidelijk uit te leggen

- Aantallen: Vorig jaar waren er ongeveer 70 studenten, dit jaar 75 (gezaamenlijk niveau 2, 3 en 4). Daarvan kregen 7 studenten een NBSA, dus zo'n 10 procent van de instroom. De studenten die op een lager niveau verder zijn gegaan zitten daar bij in, of het is tijdens het jaar in overleg met de student. Als een student een jaar lang niet meekomt is de student immers niet meer gemotiveerd om binnen de opleiding te blijven, dus als we bij de nulmeting na periode 1 zien dat iemand zodanig achterblijft, dan gaan we in gesprek over een lager niveau. Als het dan toch te makkelijk is kunnen ze weer naar een hoger niveau. Zeven studenten zijn naar een lager niveau gegaan (en 3 naar een hoger niveau). Er waren 5 doublanten, en zeker 30 studenten zijn voortijdig op eigen initiatief gestopt (niemand is uit beeld geraakt). Na het BSA gingen er geen studenten meer weg.
- Uitval als er geen negatief BSA was gegeven: Ja, dat zijn allemaal studenten die de opleiding niet succesvol hadden kunnen afronden, er is dus geen invloed van het BSA op uiteindelijk studiesucces.
- Meer of minder uitval sinds wet VATmbo: Daar is geen eenduidig antwoord op te geven, omdat tegelijkertijd werd gestart met meer coaching in leerjaar 1. Of het komt door de nieuwe werkwijze of het BSA is onbekend, het rendement is sindsdien in ieder geval niet meer negatief.

-
- Onderscheid uitvallende studenten met/zonder BSA: Het is vaak de reden voor uitstroom: interesse voor een andere opleiding komt eerder naar voren dan een gebrek aan motivatie waarna vaker de BSA-procedure volgt. Studenten met een NBSA willen niet persé weg, en de mensen die zelf weg gaan wel. Als ze verplicht zijn te studeren (minderjarig, ouders) zijn ze minder gemotiveerd. Het meest schrijnend is wanneer ouders het nut niet zien van theorie of gaan werken überhaupt, of zelfs zeggen dat hun kind alleen naar de praktijklessen hoeft. Dat is lastig binnenboord te houden, zonder ouders ga je die strijd niet redden en een negatief BSA doet hen eigenlijk tekort, ze hebben andere hulp nodig. We zijn een bureaucratische instelling waarbij je richtlijnen volgt en studenten vallen dan soms buiten de boot. We hopen de richtlijnen iets minder te volgen, en het BSA is vrij hard. Het is de ene kant op of de andere, en deze studenten zijn daar niet altijd mee geholpen.

Eens met beslissing: Vaak begrepen ze wel waar het vandaan kwam, maar ze vonden het wel vaak kort door de bocht. Het gaat dan vaak om een tweejarige opleiding: dan hebben ze een jaar niets laten zien en vinden ze dat te snel beoordeeld terwijl ze leerjaar 1 niet dusdanig hebben afgerond dat examineren mogelijk is in leerjaar 2. Ze snappen het, maar zijn het oneens dat het ook echt 'verlaten' betekent. Ze zouden een stroom aan waarschuwingen eerlijker vinden, maar daar help je niemand mee. Je ziet wel dat studenten boven de 18 met NBSA

buiten beeld verdwijnen omdat school niet meer verantwoordelijk is, dat is een kant eraan want iedere student moet naar de juiste plek geholpen worden. Onder de 18 is school ook niet altijd de meest passende plek. Het BSA is te beperkt in die zin: werk, een zorgtraject of bij NT2 studenten focus op Nederlands voordat ze weer instromen. Ze hebben dan Entree gedaan, maar daar hoeft je geen voldoende meer te hebben voor Nederlands om naar niveau 2 te gaan. Dan is de kans van slagen in een talige opleiding nihil. Dan kun je best iets zien in die studenten, maar je kan hen niet de taligheid bieden die nodig is. Als ze een goed NT2 traject zouden volgen en het jaar erna weer komen dan zou dat helpen. Dat is echter geen erkende opleiding dus mogen wij niet aanbieden. Dan moeten ze naar een andere niveau 2-opleiding, en wordt het een heen en weer geslinger totdat je ze buiten de instelling kunt zetten want met het Nederlandsniveau redden ze het gewoon niet. Het ontnemt een grote groep de kans om succesvol te worden in de maatschappij, terwijl ze wel gemotiveerd zijn.

13: Slb
-
economie,
niveau 2

- Aantallen: Van de ongeveer 230 studenten kregen er 15 een NBSA. Terugzetten op een lager niveau, niveau 1, kan alleen als studenten binnengekomen zijn zonder diploma en met toelatingstest. Zij krijgen een addendum bij de OOK waarin staat dat ze naar niveau 1 gaan als ze het niet redden. Gebeurt 1 of 2 keer per jaar. Er zijn weinig zittenblijvers, ongeveer 3. Studenten die vorig jaar echt niets gedaan hebben en niet tot hun recht zijn gekomen door thuissituatie of niet passen in de klas.

Ongeveer 10 studenten vertrokken al voor het BSA, vaak omdat ze al zien dat de opleiding niet past. Ongeveer 10 vertrekken aan het eind van het jaar omdat ze dan naar een andere opleiding kunnen en nog niet ver zijn hier. Studenten vinden de opleiding meestal niet zo leuk, en willen een opleiding die ze wel leuk vinden. Doordat de opleiding heel breed is weten ze niet altijd wat ze met de vakken moeten. Ze weten vaak niet wat ze willen, zijn doelloos, en het laptoponderwijs werkt niet mee omdat ze meer van de praktijk houden op niveau 2.

- Uitval als er geen negatief BSA was gegeven: Dan waren ze op een andere manier wel uitgevallen, je krijgt het BSA alleen als ze echt geen mogelijkheid meer zien en het hele team overtuigd is.
- Meer of minder uitval sinds wet VATmbo: De uitval is gelijk, maar het beeld is dat er minder vsv is. Voorheen konden ze studenten makkelijker weg sturen als ze niet kwamen. Je zit drie periodes aan studenten vast die niet komen en van tevoren weet je dat ze het niet gaan redden. Dat is een nadeel van de goede wet omdat je niets met hen kan en wel veel moet investeren.
- Onderscheid uitvallende studenten met/zonder BSA: Uitvallers hebben het echt geprobeerd en nemen regie over hun eigen onderwijsproces, de BSA's hebben niet hun best gedaan vaak.

		- Eens met beslissing: Ja, er is nooit discussie over omdat het zo helder is.
14: Slb economie niveau 2	-	<ul style="list-style-type: none"> - Aantallen: Vorig jaar zijn er nog niet echt BSA's gegeven, dit jaar is pas ingezet op de procedure. Het was er daarvoor wel, ze gaven het ook wel, maar dat was ieder voor zich onder de mentoren. De verzuimcyclus speelt een belangrijkere rol. Van de 20 studenten kregen er 6 een negatief BSA. Twee studenten doubleerden, voor het BSA viel er niemand uit en na het BSA 3. - Uitval als er geen negatief BSA was gegeven: Ja, het is duidelijk voor de student. Je houdt ze niet langer dan nodig in de opleiding als ze het gewoon echt niet gaan redden. - Meer of minder uitval sinds wet VATmbo: Beetje vergelijkbaar - Onderscheid uitvallende studenten met/zonder BSA: Het is een beetje een combinatie van: door verzuim doe je niet mee en mis je toetsen. Vanaf verzuim krijg je ook de andere aspecten niet op een rijtje. - Eens met beslissing: -
15: Slb techniek niveau 2	-	- Aantallen: er is maar één BSA gegeven bij de drie opleidingen waar respondent bij betrokken is, met in totaal 60 studenten. Volgens respondent komt dat er waarschijnlijk door dat studenten zich herpakken omdat de waarschuwing komt. Ook willen ze kansen blijven bieden , het is

een kleine dependance, heel betrokken naar elkaar en de studenten. De lijnen zijn kort met alle betrokkenen en trekken al snel aan de bel. Het is niveau 2, dus op een lager niveau doorgaan kan niet. Er is wel een student geholpen naar werk in samenwerking met leerplicht. Het was de vraag of niveau 2 haalbaar was, ouders waren ook betrokken. Er waren geen doublanten, met drie studenten is afgesproken dat ze iets anders gaan zoeken buiten het BSA om (zowel voor als na BSA-moment). Één van hen is nog ingeschreven, maar daar is de ZoCo bij betrokken. Daarnaast zijn er nog twee studenten gestopt.

- Uitval als er geen negatief BSA was gegeven: Sommigen wel, sommigen niet [er was maar 1 BSA, dus vermoedelijk wordt hier andere uitval bedoeld]
- Meer of minder uitval sinds wet VATmbo: niet bij de respondent, want die geeft alleen een NBSA als er écht geen andere opties meer zijn. In het algemeen waarschijnlijk wel, het geeft instellingen het recht om iemand op grond van het BSA uit te schrijven, en wat komt er dan van die studenten terecht? Sommigen zullen zich ergens anders inschrijven, anderen zullen denken dat, als het hier niet lukt, dan helemaal niet. Dat denkt respondent, maar dat is puur gedachte en het beeld.

	<ul style="list-style-type: none"> - Onderscheid uitvallende studenten met/zonder BSA: Het onderscheid is dat ze wel willen, maar niet op de juiste plek zitten. Studenten met een NBSA willen niet. Als respondent een BSA geeft, dan is dat echt gericht op motivatie en zijn ze niet in beweging te krijgen. Ze willen simpelweg niet. - Eens met beslissing: Over het algemeen wel. De studenten zijn slim genoeg om te snappen dat als ze het niet goed doen, ze dan weg moeten van de opleiding. Er is één incident geweest bij een collega, maar omdat er goede documentatie was is er uiteindelijk niets aan de beslissing veranderd.
<p>16: Slb zorg, niveau 4</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Aantallen: in de klas van respondent zaten ongeveer 25 studenten, waarvan 3 een NBSA hebben gekregen. Er is geen 'lagere' opleidingsvariant in de zin dat er iets op deze opleiding lijkt op een lager niveau. In drie klassen waren er 3 doublanten. Respondent weet niet hoeveel studenten weg zijn gegaan voordat het BSA werd gegeven, en er zijn eigenlijk geen studenten die na het BSA weg zijn gegaan. - Uitval als er geen negatief BSA was gegeven: Ja, deze studenten gaven zelf al vaak aan dat de opleiding niet helemaal paste. - Meer of minder uitval sinds wet VATmbo: Geen verschil, zelfde als dat het voorheen was.

-
- Onderscheid uitvallende studenten met/zonder BSA: Je hebt altijd mensen die zeker weten dat ze op de verkeerde plek zitten. Dan maken ze gewoon die keuze onafhankelijk van het BSA. Bij waarschuwingen/BSA's ben je als school zijnde meer in de lead met het gesprek. Dat de school ziet dat het bij de student niet past, te moeilijk is of het beroep echt niet past bij de student.
 - Eens met beslissing: Ja, de studenten vonden zelf vaak al dat de opleiding niet bij hen paste en er zijn geen incidenten geweest.

17: Slb -
economie
niveau 2-4

- Aantallen: 600 studenten in de branche (5 opleidingen over niveaus 2-4). Daarvan hebben 15 studenten een negatief BSA gekregen, al vallen ze niet allemaal zozeer uit door het BSA als ze al zelf de keuze hebben gemaakt om iets anders te gaan doen. Ook krijgen ze een BSA, maar inclusief een nieuw, passend traject. Het is mogelijk om een lager niveau te gaan doen, maar dat wordt zelden geadviseerd omdat het zonde is. Het gebeurt wel eens, maar vaak op eigen initiatief. Met name studenten die van niveau 2 naar niveau 4 zijn gegaan zonder niveau 3 ertussen. Sommige studenten zitten in niveau 3 maar vinden 3 jaar te lang, willen snel een startkwalificatie en willen dan teruggezet worden naar niveau 2. Als ze willen dat ze helemaal uitgeschreven worden (komt vaak voor), dan geven ze het advies om niveau 2 te gaan doen zodat ze in ieder geval de startkwalificatie hebben. Zeker 8 a 10 studenten hebben gedoubleerd.

Zo'n 20-25 studenten gingen al weg voordat het team een BSA gaf, dat waren vaak 18+ studenten die het niet meer zagen zitten, en naar RMC of werk gaan. Na het BSA zijn er nog 10 tot 15 studenten gestopt.

- Uitval als er geen negatief BSA was gegeven: ja
 - Meer of minder uitval sinds wet VATmbo: niet beantwoordt
 - Onderscheid uitvallende studenten met/zonder BSA: niet beantwoordt
 - Eens met beslissing: Ja, niemand heeft gelukkig ook bezwaar gemaakt. Ze weten precies waar ze aan moeten voldoen, ze weten al eerder hoe ze er voor staan en zetten graag hun handtekening, het is geen verrassing. Dat zou raar zijn.
-