

Vergaderjaar 2021–2022

31 524

Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

Nr. 504

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 februari 2022

Voldoende goed opgeleide vakmensen zijn essentieel voor een snel veranderende en innovatieve arbeidsmarkt, met name in tekortsectoren als de zorg, de bouw en de techniek. Alleen met toegankelijk en hoogwaardig beroepsonderwijs zijn we in staat om nu en in de toekomst tegemoet te komen aan deze vraag. Het is daarom van belang dat onnodige drempels in het beroepsonderwijs worden weggenomen, zodat studenten met diverse achtergronden alle kansen en ruimte krijgen om zich tijdens hun beroepsopleiding verder te ontplooien en hun ambities en talenten ten volle te ontwikkelen.

Mede om dit mogelijk te maken is per 1 augustus 2017 de wet «Vroegtijdige aanmelddatum voor en toelatingsrecht tot het mbo» ingevoerd. Met deze wet is een flinke stap gezet in het versterken van de positie en keuzevrijheid van de mbo-student. Studenten die zich uiterlijk op 1 april voorafgaand aan het studiejaar aanmelden voor een opleiding hebben in principe recht op toelating tot de opleiding van hun keuze en op een studiekeuzeadviesgesprek. Een belangrijke bouwsteen van de wet is verder het bindend studieadvies (BSA), waardoor studievoortgangsgesprekken, voldoende begeleiding en tijdig advies over benodigde extra inzet van de student, tijdens de opleiding beter zijn ingebed. Ook de verplichting voor scholen om een toegankelijke en goede informatievoorziening in te richten over opleidingen en het proces van aanmelding en inschrijving maakt onderdeel uit van de wet.

In afstemming met uw Kamer is afgesproken de wet te monitoren en ook specifiek te kijken naar de werking van het bindend studieadvies. De monitor brengt de beoogde werking van de nauw met elkaar samenhangende maatregelen in de wet in beeld en vormt daarmee een belangrijke schakel in het beleid. Het stelt mij in staat om indien nodig, op basis van de uitkomsten bij te sturen of aanvullende maatregelen te nemen in overleg met de sector en de JOB. Dit zorgt ervoor dat het mbo-onderwijs

maximaal toegankelijk blijft en voorkomt dat studenten onnodig switchen van opleiding of uitvallen.

De eerste rapportage van de monitor is in delen in 2019 en 2020¹ aan uw Kamer verzonden. Hierbij bied ik u de rapportage aan van de tweede meting van het monitoringsonderzoek². Met de informatie uit deze meting zetten we een eerste stap richting de in het coalitieakkoord aangekondigde evaluatie van het BSA die uw Kamer in het najaar kan verwachten, na de eindmeting die rond de zomer van dit jaar beschikbaar komt.

Het rapport is overwegend positief over de verbetering van de toelating van studenten tot het mbo. De uitkomsten uit het onderzoek laten zien dat we met de maatregelen uit de wet op de goede weg zijn. Studenten melden zich eerder aan dan voor invoering van de wet en zij maken steeds vaker gebruik van hun recht op toelating. Inmiddels start meer dan een kwart van de studenten toch met hun opleiding ook als zij bij de intake een negatief advies hebben gekregen. In totaal krijgt ongeveer 4% van de studenten een negatief advies. De onderzoekers constateren dat er betrekkelijk weinig negatieve adviezen worden gegeven en nauwelijks studenten geweigerd worden voor een opleiding (2,6%)³. Ook wanneer zij zich later dan 1 april aanmelden kunnen ze vaak nog starten met de opleiding van hun keuze. Daarnaast is negen op de tien studenten tevreden over de intake- en kennismakingsactiviteiten die zij hebben gehad. Maar er is ook ruimte voor verbetering. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de afgelopen twee jaar door de coronacrisis bijzonder lastig zijn geweest voor instellingen en studenten.

Onder moeilijke omstandigheden hebben mbo-instellingen alles in het werk gesteld om studenten zo goed als mogelijk kennis te laten maken met de opleiding en instelling, en hebben geprobeerd het onderwijs zoveel mogelijk doorgang te laten vinden. Voor studenten is het ook een lastige periode. Studievertraging, gebrek aan motivatie, het wegvallen van contacten zijn logische gevolgen van de situatie van de afgelopen twee jaar. Via afspraken die afwijken van vigerende wet- en regelgeving, zoals gecommuniceerd in de diverse servicedocumenten⁴, is ruimte geboden aan mbo-instellingen om de consequenties van de maatregelen ter bestrijding van corona voor het onderwijs en voor studenten zo klein mogelijk te houden. Daarbij zijn ook aanpassingen gedaan rondom de toelating, en is coudance geboden in studievoortgangseisen. Ik laat momenteel onderzoeken of daaruit lessen te leren zijn die de reguliere toelating nog verder kunnen vergroten.

Zoals afgesproken in het coalitieakkoord (Kamerstuk 35 788, nr. 77) wil ik kritisch zijn op alle drempels in het onderwijs. Daarbij kan het BSA als gevolg hebben dat een student zijn opleiding niet kan vervolgen. Hoewel de mbo-instelling de verplichting heeft de student naar een andere opleiding te begeleiden is het een zware maatregel waar zorgvuldig mee om gegaan moet worden. Daarbij is het van belang om goed te kijken of het BSA voldoende ondersteunend is aan de begeleiding van studenten en aan het vinden van een passende opleiding voor iedere student. Dat is de werking zoals we die bij de invoering van de wet voor ogen hadden.

¹ Kamerstuk 31 524, nrs. 455 en 464.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Redenen hiervoor kunnen ook zijn dat de student voldeed niet aan (voor-) opleidingseisen of dat de opleiding vol zat.

⁴ www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/07/10/servicedocument-mbo-aanpak-coronavirus.

In de monitor en evaluatie wordt heel uitgebreid naar de verschillende aspecten van de wet gekeken. De rapportage geeft een breed beeld van het hele proces van aanmelding tot toelating en van de studievoortgangsbegeleiding in het mbo. Daarover ga ik graag met uw Kamer nader in gesprek. In deze beleidsreactie ga ik alvast in op een aantal specifieke thema's.

Hierna komen de volgende thema's aan de orde:

- Bindend studieadvies
- Numerus fixus
- Aanmelding en inschrijving
- Informatievoorziening aan studenten

Per thema ga ik eerst in op de onderzoeksuitkomsten en vervolgens geef ik een korte tussenconclusie met mijn vervolgcities.

Het bindend studieadvies (BSA)

Het bindend studieadvies⁵ is van kracht geworden in studiejaar 2018–2019. Het onderwijsveld heeft het BSA in het eerste jaar onder reguliere omstandigheden uitgevoerd en vervolgens tijdens twee coronajaren. Uit de monitorrapportage blijkt dat de werkwijze rondom het BSA in het tweede uitvoeringsjaar redelijk ingeburgerd is bij de opleidingen. Op vrijwel alle bevroagde uitvoeringsaspecten is meer duidelijkheid en worden door de mbo-instellingen minder vaak knelpunten ervaren dan bij de vorige meting. Wat daarbij wel opvalt zijn de grote verschillen in de uitvoering van het BSA tussen mbo-instellingen en tussen verschillende opleidingen binnen de instellingen.

In studiejaar 2019–2020 heeft 3,5 procent van de mbo-studenten een negatief BSA gekregen. Bijna een derde (29%) van de studenten geeft aan niet te weten of ze een BSA hebben gehad. De onderzoekers constateren dat sommige opleidingen een eigen manier van werken hanteren. Voorbeelden zijn: negatief BSA waarna de student toch het jaar erop weer mag starten, het geven van een negatief BSA aan een student die zelf switcht en een «positief BSA onder de voorwaarden» om de studievoortgang tijdens de laatste onderwijsperiode te stimuleren. Deze, vaak goedbedoelde, procedures zijn problematisch, te meer omdat een deel van de studenten de regels hierdoor niet begrijpt. Het is van belang dat de wettelijke kaders worden gevolgd. Dat geldt ook voor het begeleidingstraject op weg naar een studieadvies. Bij de meeste mbo-instellingen gebeurt dit ook, daar staat begeleiding hoog in het vaandel en wordt gewerkt met een goede, transparante begeleidingsstructuur. Bijna de helft van de mbo-studenten heeft in hun eerste studiejaar meerdere gesprekken over hun studievoortgang gehad. Uit de studentenenquête blijkt echter dat er soms weinig, of in een enkel geval zelfs geen voortgangsgesprekken gevoerd zijn met de studenten: 40 procent van de studenten geeft aan één studievoortgangsgesprek tijdens het eerste jaar te hebben gehad, 10 procent van de studenten geeft aan geen gesprek te hebben gehad. Ook blijkt bij een negatief BSA niet altijd de verplichte schriftelijke waarschuwing gegeven te zijn (20%). Zeker de verplichte nazorg en begeleiding laat nog te wensen over: 43 procent van de studenten die een negatief BSA hebben ontvangen geeft aan daarna niet begeleid te zijn.

⁵ Het bindend studieadvies verplicht mbo-instellingen om in het eerste jaar van de opleiding een studieadvies te geven over de voortgang van de opleiding waarbij er aan een negatief advies het ontbinden van de onderwijsovereenkomst verbonden mag worden.

Beleidsreactie BSA

Uit de monitor wordt duidelijk dat er weinig negatieve BSA's gegeven worden. Dit is gezien de coronapandemie positief en in lijn met de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de motie van het leden Van Meenen en Westerveld⁶. Ik vind het van belang dat we goed zicht hebben op het aantal afgegeven negatieve BSA's en ga verkennen of de BSA's landelijk geregistreerd kunnen worden. Ik heb daarbij oog voor de administratieve last voor instellingen.

Studenten moeten maximaal de gelegenheid krijgen om hun opleiding succesvol af te ronden. Samen met het toeleverend onderwijs hebben mbo-instellingen een belangrijke taak bij het ondersteunen van studenten bij het maken van weloverwogen studieloopbaankeuzes. Als die keuze is gemaakt kan een negatief BSA, als de instelling bepaalt dat de student moet stoppen, een zware maatregel zijn voor studenten. Het afgeven van een negatief BSA kan daarom alleen wanneer de school een zeer zorgvuldige afweging maakt, transparant daarover is naar de student en de richtlijnen zoals die in de wet zijn opgenomen volgt. Het proces moet de student ten goede komen. Uit de meting komt naar voren dat dit nog niet op alle instellingen even goed gebeurt. Rond de zomer van 2022 zal de eindrapportage van deze monitor verschijnen. Ik heb de onderzoekers gevraagd om nadrukkelijk stil te staan bij de aandachtspunten uit deze tweede monitor. Daarnaast ga ik met JOB en de MBO Raad op korte termijn in gesprek over de uitkomsten van het onderzoek en de voor- en nadelen van het BSA zoals afgesproken in het coalitieakkoord. In het najaar van 2022 zal ik uw Kamer in een brief informeren over mijn bevindingen.

Numerus fixus opleidingen

Uit de monitor blijkt dat het aantal NF-opleidingen in het studiejaar 2020–2021 gedaald is ten opzichte van het vorige studiejaar: van 684 naar 603. Instellingen geven aan minder vaak een numerus fixus in te hebben gesteld door een toename van de werkgelegenheid bij een aantal van de betreffende opleidingen. In het afgelopen studiejaar schreven ongeveer 27.000 studenten zich in voor een opleiding met een capaciteitsbeperking, waarvan het merendeel afkomstig uit het voortgezet onderwijs. Van de doorstromers uit het voortgezet onderwijs krijgt ongeveer 15 procent te maken met een numerus fixus. Voor 20 procent van de NF-opleidingen geldt dat deze landelijk zijn ingesteld vanwege beperkte arbeidsmarkt-kansen.

De wet schrijft voor dat de beschikbare plekken uitsluitend op basis van een transparante, objectieve procedure worden toegewezen, bijvoorbeeld loting of volgorde van aanmelden. Voor veruit de meeste NF-opleidingen (85%) wordt de volgorde van aanmelding gehanteerd om te bepalen wie tot de opleiding wordt toegelaten en wie niet. Dit is een stijging (5%) ten opzichte van de eerdere meting. Er zijn grote verschillen tussen mbo-instellingen in het aantal NF-opleidingen en uit het onderzoek blijkt ook dat het relatief vaak voorkomt dat er minder aanmeldingen en inschrijvingen zijn dan het aantal beschikbare plaatsen: 13 procent van de NF-opleidingen heeft minder aanmeldingen en 39 procent van de NF-opleidingen heeft minder inschrijvingen dan plaatsen.

Uit de monitor blijkt dat het percentage zeer vroege aanmeldingen bij alle (ook niet-NF) opleidingen steeg van zeven naar vijftien procent.

⁶ Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 116.

Beleidsreactie numerus fixus

Naar aanleiding van de vorige rapportage zijn mbo-instellingen opgeroepen de keuze voor toelating o.b.v. volgorde van aanmelding kritisch te bekijken. De MBO Raad heeft hier actie op ondernomen en is met mbo-instellingen in gesprek gegaan over hun numerus fixusbeleid. De instellingen hebben afgesproken zorgvuldig af te wegen welke plaatsingsmethode het meest passend is en om in het belang van de student een keuze te maken. Het gaat om een afweging tussen de praktische uitvoerbaarheid van de methode in relatie tot de kenmerken van de opleiding, en de effecten hiervan op gelijke kansen voor iedere student die zich aanmeldt. Bovendien hebben de instellingen gezamenlijk afgesproken om zo terughoudend mogelijk te zijn met het instellen van capaciteitsbeperkingen, zeker in tekortsectoren. Bij de overweging voor het instellen van een numerus fixus wordt ook de situatie in de regio betrokken en vindt er afstemming plaats met regionale opleidingspartners. Ik vind het positief dat de MBO Raad dit met haar leden oppakt. Ik blijf met hen in gesprek om het numerus fixus beleid verder te verbeteren en de numerus fixus vanwege opleidingscapaciteit in tekortsectoren te beperken.

Eerder heb ik met de MBO Raad afgesproken dat de communicatie over openstelling van aanmelding voor NF-opleidingen die volgorde van aanmelding hanteren 100 procent transparant wordt gemaakt. Gezien de toename van het aantal NF-opleidingen dat volgorde van aanmelding hanteert is tijdige en transparante communicatie van groot belang. Afspraken hierover zijn vastgelegd in een bestuurlijke afspraak. Bij die transparantie zit ook de verplichting dat mbo-opleidingen hun toelatingsbeleid uiterlijk één maand voor openstelling bekend maken. Er is afgesproken deze afspraken kritisch te volgen en jaarlijks te evalueren. In bredere zin zal ik de aanmeldingen voor en toelating bij de NF-opleidingen en de effecten van vroege aanmeldingen (al dan niet vanwege NF) nader laten onderzoeken.

Aanmelding en inschrijving

De bekendheid van het toelatingsrecht onder studenten is de afgelopen periode sterk gestegen. Het is echter nog niet bij alle studenten (voldoende) bekend (onbekend bij 21%, vorige meting 31%). Dat roept de vraag op of de studenten zich, in situaties waarin dat nodig is, voldoende realiseren dat zij recht op toelating hebben en weten wat dit precies betekent. In deze tussenrapportage is een vollediger beeld gecreëerd door een bredere enquête uit te zetten, waarbij ook studenten zijn betrokken die door een negatief startadvies niet gestart zijn met een opleiding. De zorg bestond dat deze groep studenten een negatief startadvies als bindend zou ervaren en er op deze manier sprake zou zijn van onwenselijke selectie. Dit blijkt echter niet of nauwelijks voor te komen. In het onderzoek komt ook naar voren dat expliciete weigering van in principe toelaatbare studenten zelden voorkomt in het mbo. De invoering van het toelatingsrecht heeft dit verder beperkt.

Ondanks de invloed van de coronapandemie en -maatregelen op het aanmeldproces en de intake lijkt het aantal gevallen waarin zaken mis zijn gegaan beperkt. Negen op de tien studenten is (zeer) tevreden met het verloop van de intake of kennismaking. Het accent verschuift steeds meer van toelating naar kennismaking en ondersteuning. Een vijfde deel van de studenten heeft de ervaring dat de intake draaide om het besluit of de student toegelaten zou worden. Dit is minder dan in de voorgaande meting.

Beleidsreactie aanmelding en inschrijving

De bekendheid van het toelatingsrecht onder studenten is gestegen en expliciete weigering van toelaatbare studenten is hoogst uitzonderlijk. Daarnaast is het positief om te zien dat minder studenten het idee hadden dat de intake om een besluit tot toelating draait. In het uitzonderlijke geval dat studenten alsnog onterecht geweigerd worden of de indruk gewekt wordt dat er sprake is van een selectiegesprek, moedig ik studenten aan om hier melding van te maken bij de klachtencommissie binnen de onderwijsinstelling. Wanneer het wetsvoorstel voor verbetering van de rechtsbescherming van mbo-studenten⁷ in werking is getreden, kunnen studenten ook bezwaar maken bij een onafhankelijke geschillenadviescommissie. Daarmee wordt de rechtsbescherming en rechtsuitoefening van mbo-studenten bij geschillen toegankelijker gemaakt.

Informatievoorziening

Uit de monitor blijkt dat de informatievoorziening beter is dan voorheen, maar dat de informatie nog niet altijd voldoende bij studenten aankomt. Zowel vanuit het voortgezet onderwijs als vanuit het mbo is de informatie vooral gericht op de inhoud van de opleiding, op de eisen en op procedures voor aanmelding en toelating. Studenten zeggen minder vaak geïnformeerd te zijn over onderwerpen als numerus fixus (6%), het studiekeuzeadvies (29%) en het BSA (11%). Nadere analyse laat zien dat 11 procent van de studenten die een NF-opleiding volgen, aangeeft dat zij denken geen NF-opleiding te volgen en 31 procent zegt het niet te weten. Ook andersom komt voor: 20 procent van de studenten denkt dat er een numerus fixus gold, terwijl dat niet zo was. Bij het BSA is er sprake van een vergelijkbare situatie. Van alle studenten geeft 29 procent aan niet te weten of zij een BSA hebben gehad. De studenten die niet weten of ze een BSA hebben gehad zijn verspreid over het gehele mbo, maar bevinden zich relatief vaker in niveau-2 opleidingen en/of in de BBL.

Beleidsreactie informatievoorziening

Het goed informeren van studenten is van groot belang, omdat zij aan het roer staan bij het vormgeven van hun studieloopbaan. Daarvoor moet helder zijn wat ze kunnen verwachten en wat de regels zijn. Communicatie draagt bovendien bij aan de motivatie. De 29 procent van de studenten die aangeeft niet te weten of ze een BSA hebben gehad, hebben vermoedelijk een positief BSA gehad. Van het positieve advies is weinig blijven hangen en dat lijkt een gemiste kans.

Goede informatie aan en goede communicatie met studenten vraagt continue aandacht van het onderwijsveld, studentenorganisaties en mijn ministerie. Verschillende acties zijn inmiddels ondernomen waaronder het beschikbaar stellen van toegankelijke informatie voor studenten op rijksoverheid.nl. Daarnaast wordt in de verbeteragenda «passend onderwijs mbo» gewerkt aan verbetering van het aanmeldproces en het verhogen van de ouderbetrokkenheid specifiek voor studenten met een ondersteuningsbehoefte.

De inspanningen om studenten goed te informeren en te betrekken zijn evident, maar zolang er nog steeds een groep studenten is die niet voldoende op de hoogte is van de regels en procedures waar zij mee te maken krijgt dan raakt dit hun rechtspositie en kansen. Het is dus cruciaal dat we blijven werken aan verbetering, en differentiatie in de informatievoorziening is daarbij van belang. Ik ga hierover in gesprek met de MBO

⁷ Wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs met het oog op de verbetering van de rechtsbescherming mbo-studenten (Kamerstuk 35 625).

Raad, het JOB, het LAKS, en vanuit hun rol als toeleverend onderwijs met de VO Raad en SPV.

Tot slot

Ondanks de uitdagingen die de coronapandemie met zich mee heeft gebracht ben ik overwegend positief over de implementatie en uitvoering van de wet. De resultaten van de derde en laatste meting van de monitor volgt in een eindrapportage rond de zomer. Met de benoemde punten ga ik met de sector en de JOB verder werken aan toegankelijk en hoogwaardig beroepsonderwijs. Ik blijf de ontwikkelingen ook in de toekomst nauwgezet volgen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf