

Vergaderjaar 2019–2020

31 524

Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

Nr. 464

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 april 2020

Hierbij bied ik u het tweede deel aan van de eerste tussenrapportage van het meerjarige monitoringsonderzoek naar de wet «Vroegtijdige aanmeldatum voor en toelatingsrecht tot het mbo»¹. In deze brief geef ik ook mijn beleidsreactie op dit onderzoek. Dit deel van de tussenrapportage gaat in op de ervaringen van studenten, de bevindingen rond het bindend studieadvies (hierna BSA) en de stand van zaken in het aanmelden en inschrijven.

De beleidsreactie op het eerste deel van de tussenrapportage ontving uw Kamer op 9 december jl.². Het eerste deel besteedde aandacht aan de aanmelddatum van 1 april, het recht op een studiekeuzeadvies en het toelatingsrecht.

Tussenstand uitvoering wet

De wet beoogt de positie van de student te versterken door de invoering van:

- Een aanmelddatum van 1 april. In verband met de maatregelen ter bestrijding van het coronavirus is de aanmelding voor mbo-opleidingen van schooljaar 2020–2021 verplaatst naar 1 mei;
- Het recht op toelating tot een opleiding en het recht op een studiekeuzeadvies bij tijdige aanmelding;
- Een BSA in het eerste jaar van de opleiding.

De uitvoering van de wet gaat overwegend goed. Studenten meldden zich vorig jaar vaker voor uiterlijk 1 april aan en zijn grotendeels tevreden over de informatievoorziening en intake op het mbo. Uit het eerste deel van de tussenrapportage kwam al dat studenten die zich na 1 april aanmelden, vaak toch worden toegelaten tot de opleiding van hun keuze. Ook bleek

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 31 524, nr. 455.

dat er meer studenten worden toegelaten tot een opleiding, die voor de invoering van het toelatingsrecht niet zouden zijn toegelaten.

Op drie punten is de uitvoering van de wet voor verbetering vatbaar. Ten eerste zeggen studenten niet altijd op de hoogte te zijn van hun rechten, zoals het studiekeuzeadvies en toelatingsrecht. Mijn zorgen hierover, naar aanleiding van de onderzoeksbevindingen in het eerste deel van de tussenrapportage, worden hiermee bevestigd. Ten tweede blijkt dat, hoewel studenten aangeven de benodigde informatie gekregen te hebben, er toch verwarring is over de toelatingsprocedures voor opleidingen met aanvullende eisen en numerus fixus. Ten derde geven de onderzoekers aan dat scholen nog worstelen met de vormgeving van het BSA en dat er vooralsnog beperkt zicht is op de werking ervan.

Inhoud van de brief

In deze brief kondig ik een aantal concrete verbeteracties aan. Bij de bevindingen rond het BSA ga ik in op de motie van het lid Van Meenen³. Daarnaast informeer ik uw Kamer over de openstelling van de aanmelding bij numerus fixus opleidingen, zoals toegezegd in het debat inzake resultaten van de JOB-monitor en het toelatingsbeleid in het mbo, van 9 april 2019 (Handelingen II 2018/19, nr. 72, item 32). Tot slot neem ik de punten over toelatingsrecht uit de recent verschenen klachtenrapportage van de JOB, mee in mijn reactie⁴. In het debat over de behandeling van het wetsvoorstel «Versterken positie mbo-studenten» heb ik toegezegd daarbij specifiek in te gaan op signalen over het gebruik van capaciteitentests in de intake. (Handelingen II 2019/20, nr. 58, item 25)

Hierna volgen eerst de onderzoeksbevindingen. Vervolgens ga ik in op de volgende drie punten:

1. Meer transparantie in rechten en toelatingsprocedures;
2. Werken aan een waardevolle intake;
3. Zicht op werking BSA essentieel.

Onderzoeksbevindingen

Dit tweede deel van de eerste tussenrapportage, geeft een eerste beeld van wat studenten ervaren van de invoering van de wettelijke maatregelen. In het eerste jaar van de invoering van de wet, kostte het mbo-instellingen nog veel tijd om intern data beschikbaar te krijgen en toegankelijk te maken voor onderzoek.

1. Toename vroegtijdige aanmelding

Steeds meer aspirant-studenten melden zich uiterlijk 1 april aan. In de wet is de uiterlijke aanmelddatum van 1 april vastgelegd, zodat studenten zich tijdig voorbereiden op een vervolgopleiding. Het percentage vroegtijdige aanmeldingen in 2018–2019 is met 53%, 9% hoger dan in het jaar daarvoor. Met name leerlingen in het vmbo melden zich relatief vaak en bovendien steeds vaker vroegtijdig aan.

2. Afname meervoudige aanmelding

Een ruime meerderheid van de studenten (82%) meldt zich voor één opleiding aan. Meervoudige aanmelding is eerder uitzondering dan regel. Bovendien is het gemiddeld aantal aanmeldingen in 2018–2019 lager dan in het vorige schooljaar.

³ Kamerstuk 34 457, nr. 22.

⁴ https://www.jobmbo.nl/wp-content/uploads/2020/02/Rapportage-JOB-2019_anoniem.pdf.

De verwachting dat studenten zich voor meerdere opleidingen aanmelden om toelatingsrecht te behouden, zoals aangegeven stond in het eerste deel van de tussenrapportage, lijkt dus vooralsnog niet te kloppen.

3. Doorgaans heldere voorlichtings- en intakeactiviteiten door het mbo

Een ruime meerderheid van de studenten (85%) geeft aan veel of alle benodigde informatie voor aanmelding van de mbo-instelling te hebben gekregen. Deze informatie verkrijgen studenten niet alleen via de website maar ook via persoonlijk contact met de mbo-instelling.

In het eerste deel van de tussenrapportage is gekeken naar de informatievoorziening op websites van mbo-instellingen. Uit de analyse van de onderzoekers bleek dat de meeste mbo-instellingen het toelatingsbeleid en de toelatingsprocedures publiceerden op de website.

Over de procedures en wettelijke regels rondom numerus fixus en aanvullende eisen, bleken de mbo-instellingen echter nog onvoldoende transparant. Bij studenten is hierover ook verwarring, zo blijkt uit dit tweede deel.

Van alle eerstejaars studenten die de enquête hebben ingevuld geeft 11 procent aan gebruik te hebben gemaakt van het recht op een studiekeuzeadvies.

4. Informatievoorziening op het vmbo

Vmbo-scholen informeerden studenten wisselend over rechten en toelatingsprocedures die gelden voor het mbo. De informatie die de vmbo-scholen geven over de nieuwe wet richt zich met name op de vroegtijdige aanmelddatum en de voorlichtings- en intakeactiviteiten van de mbo-school. Vmbo-scholen zijn minder vaak goed op de hoogte van het recht op studiekeuzeadvies en procedures rond toelating en rond het BSA. Dat is terug te zien in de lage percentages studenten die zeggen daarover geïnformeerd te zijn. Minder dan de helft van de studenten afkomstig van het vmbo kent het recht op een studiekeuzeadvies.

5. Verandering invulling intake

Mbo-scholen moeten aangeven hoe zij hun intake hebben vormgegeven. Zij moeten uiterlijk 1 februari de aard en de inhoud van de intakeactiviteiten bekend maken, wanneer de intakeactiviteiten plaatsvinden en op welke wijze studiekeuzeadviezen worden uitgebracht. Ook moet aangegeven worden hoe een student gebruik kan maken van zijn of haar recht op een studiekeuzeadvies. Scholen mogen deelname aan de intake (of een deel ervan) verplicht stellen. Uit deel 1 van de tussenrapportage bleek dat 75% van de mbo-instellingen een verplichte intake hanteert voor alle studenten. Dat komt overeen met de antwoorden die de eerstejaars studenten geven op de vraag of voor hun opleiding een verplichte intake gold. Het al dan niet verplicht stellen is vooral afhankelijk van het instellingsbeleid. Er zijn geen verschillen per opleidingsdomein of per leerweg (bol/bbl). Verplicht of niet, de meeste studenten die de enquête hebben ingevuld geven aan deel te hebben genomen.

De onderzoekers constateren wel dat meer dan de helft studenten de intake heeft ervaren als een kennismaking, maar ook als een beslissend gesprek over de toelating tot de opleiding. Zestig procent van de studenten geeft aan dat – volgens hen – het doel van de intake (ook) was te besluiten of de student toegelaten werd tot de opleiding.

6. Beperkt zicht op werking BSA

De onderzoekers hebben geen betrouwbare gegevens kunnen verzamelen over de werking van het (negatief) BSA. Mbo-instellingen geven aan meer tijd nodig te hebben om het BSA en de bijbehorende procedures te implementeren. Dat geldt ook voor het interne informatiebeheer rond het BSA. Vaak zijn er (nog) geen centrale afspraken gemaakt over het registreren en delen van gegevens binnen de instelling. Soms vindt er bewust geen registratie plaats op instellingsniveau, omdat er weerstand is tegen de administratieve last die het met zich meebrengt.

Meer transparantie in rechten en toelatingsprocedures

De voorlichting over rechten van studenten en informatie over intake en toelating in de overstap van vmbo naar mbo is nog onvoldoende. Hieronder ga ik in op mijn acties om dat te verbeteren, per sector (vmbo en mbo).

Communicatie vanuit het vo, vmbo

Decanen spelen in het vmbo een belangrijke rol in de begeleiding van zowel het maken van een opleidingskeuze als het aanmelden voor en overstappen naar het mbo.

In de beleidsreactie op het eerste deel kondigde ik aan om het Expertisecentrum Loopbaanoriëntatie- en Begeleiding (LOB) te vragen extra aandacht te besteden aan aspecten rond toelatingsrecht en kennis daarover bij decanen. Het Expertisecentrum LOB heeft inmiddels toegezegd om haar regiocontactpersonen te vragen dit te doen en eventuele kritische signalen door te geven. Daarnaast actualiseert het Expertisecentrum LOB regelmatig de informatie over toelatingsrecht op hun website.

Daarnaast is er, zoals aangekondigd in de beleidsreactie op het eerste deel van de tussenrapportage, een overleg georganiseerd tussen de verenigingen van decanen, het expertisecentrum LOB en studentenorganisaties uit het voortgezet onderwijs. Ik heb daar ook de betreffende organisaties uit het mbo voor uitgenodigd. In dit gesprek onderzoek ik wat werkt in de studievoorlichting en waar ruimte is voor verbetering.

Ik wil scholen er ook op wijzen dat ze met vragen over toelatingsrecht en het BSA terecht kunnen bij de vraagbaak van het Kennispunt MBO Onderwijs en Examinering. Het kennispunt organiseert daarnaast bijeenkomsten gericht op kennisdeling over onder andere toelatingsrecht en het BSA.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, gaat bij de uitkomsten van het volgende monitoringsrapport over de vernieuwing in het vmbo, extra letten op de tevredenheid van leerlingen over de LOB in het vmbo. Dit onderzoek wordt halverwege 2020 gepubliceerd.

Communicatie vanuit mbo-instellingen

Niet alle studenten blijken op de hoogte te zijn van het bestaan van de numerus fixus of aanvullende toelatingseisen. Ze zijn met de opleidingen gestart maar weten niet (meer) dat deze eisen golden. De onderzoekers geven aan dat de informatievoorziening voor studenten over deze toelatingsprocedures niet voldoet.

Studenten moeten snappen waarom ze wel of niet toegelaten worden tot een opleiding. Pas als dat transparant is kun je spreken van rechten waar je bezwaar tegen kan maken als het proces niet goed is doorlopen. Daarom dring ik er bij de MBO Raad op aan om samen met mbo-instellingen de informatievoorziening op orde te brengen.

Gezamenlijke verantwoordelijkheid vmbo, mbo en OCW

In mijn beleidsreactie op het eerste deel van de tussenrapportage, gaf ik aan dat de communicatie over toelatingsbeleid een gedeelde verantwoordelijkheid is van vmbo- en mbo-scholen. Dit te meer omdat er vaak regionale afspraken gemaakt worden. Aanvullend op de communicatie vanuit de scholen, wijzen we vanuit OCW studenten op hun algemene rechten bij toelating in de overstap naar het mbo. Zo wordt in de brief, die dit najaar weer naar examenleerlingen in het vmbo gaat, het recht op een studiekeuzeadvies ook expliciet onder de aandacht gebracht. Dit meldde ik ook al in de beleidsreactie op het eerste deel van de tussenrapportage.

Voorstel datum openstelling aanmelding

In het kader van gelijke kansen vroeg uw Kamer om één datum voor openstelling aanmelding voor NF-opleidingen te verkennen. Ik heb de MBO Raad en de VO-raad gevraagd om samen met een voorstel te komen over één datum. Het is de partijen niet gelukt om hierin overeenstemming te bereiken.

Het voordeel van een vroege datum is dat geïnteresseerde leerlingen zich tijdig kunnen aanmelden bij hun voorkeursopleiding en mbo-opleidingen vroeg in het jaar intake gesprekken kunnen voeren.

Het nadeel van een vroege datum is dat vmbo-leerlingen snel moeten kiezen of zich tenminste vroeg in het laatste schooljaar in moeten schrijven, omdat NF-opleidingen anders vol kunnen zitten. Hierdoor krijgt LOB op het vmbo weinig ruimte en kunnen vmbo-leerlingen de open dagen van het mbo niet benutten ter oriëntatie.

Alle argumenten afwegend, vind ik het op dit moment niet verstandig één datum te kiezen. Ik maak een bestuurlijke afspraak met de MBO Raad om communicatie over de openstelling van aanmelding 100% transparant te maken voor studenten. Mét de verplichting dat mbo-opleidingen hun toelatingsbeleid ook uiterlijk één maand vóór openstelling bekend maken. Bovendien vraag ik de onderzoekers de communicatie over aanmelddatum en proces rond aanmelding nauwgezet te monitoren.

Objectieve toewijzing: volgorde van aanmelding of loting

Tot slot wil ik scholen vragen toelating op basis van «volgorde van aanmelding» kritisch te bekijken. De wet schrijft voor dat de beschikbare plekken uitsluitend op basis van een transparante, objectieve procedure worden toegewezen, bijvoorbeeld loting en volgorde van aanmelden.

Aan alle methodes van toewijzing zitten voor- en nadelen. Het nadeel van loting is dat studenten die al lang weten wat ze willen en zich tijdig hebben voorbereid, mogelijk uitgeloot worden. «Volgorde van aanmelding» benadeelt studenten die pas later in het jaar weten welke opleiding ze willen volgen en dan laat kiezen voor een opleiding met een numerus fixus.

Ik vind het belangrijk dat bij de keuze voor de toewijzing van de beschikbare plaatsen wordt gedacht vanuit kansen voor studenten.

Logistieke overwegingen, hoewel begrijpelijk, zouden in mijn optiek minder een rol moeten spelen. Daarom zal ik scholen vragen kritisch naar hun toelatingsbeleid te kijken.

Werken aan een waardevolle intake

Van de studenten, die een intakegesprek hadden, ervoer 60% het gesprek als een besluit tot toelating. Een besluit tot toelating mag geen onderdeel zijn van het intakegesprek, tenzij er aanvullende eisen gelden voor de opleiding. Scholen mogen wel negatief adviseren maar een student die voldoet aan de (vooropleidings-)eisen moet worden toegelaten. Ook «kennismaking met de opleiding», «bespreken of deze opleiding bij mij paste», bespreken of ik behoefte had aan ondersteuning» en het «bespreken van de onderwijsovereenkomst» noemden studenten als doel van de intake. Ik vind dat een positieve ontwikkeling. De wet, die pas 2 jaar van kracht is, heeft de opdracht aan mbo-scholen fundamenteel gewijzigd waarbij verantwoordelijk voor de opleidingskeuze, meer dan voorheen bij de student is gelegd. Dat in een relatief korte tijd de verandering ook bij studenten merkbaar is, vind ik een compliment aan de scholen waard.

Dat laat onverlet dat ik zorgen heb over studenten die niet gestart zijn vanwege een negatief advies en hun rechten niet kennen. De enquête is namelijk ingevuld door studenten die wel zijn gestart met een opleiding, we hebben op dit moment geen informatie over van studenten die niet gestart zijn aan een mbo-opleiding.

Om het probleem van een te eenzijdig beeld op te lossen heb ik met de onderzoekers van de monitor afgesproken een bredere studentenenquête uit te zetten, waarbij het verzoek tot deelname via mijn ministerie zal worden gedaan. Ik heb NRO gevraagd de resultaten mee te nemen als onderdeel van de monitor. Hiermee beoog ik een meer representatief beeld te krijgen van de ervaringen van studenten.

Gebruik van capaciteitentests

Het testen van capaciteit of geschiktheid van de student kan sinds de wet «Vroegtijdige aanmelddatum voor en toelatingsrecht tot het mbo» geen rol meer spelen bij de toelating. De student heeft immers recht om toegelaten te worden, als hij of zij voldoet aan de vooropleidingseisen. Helaas blijkt ook uit de jaarlijkse klachtenrapportage van JOB dat er nog steeds klachten binnenkomen over het gebruik van capaciteitentests. Ook ontvangt JOB nog klachten over negatieve adviezen vanwege leeftijd (te oud) en extra ondersteuningsbehoeften.

Eenzijds vraagt dit om heldere communicatie van de wettelijke kaders naar scholen. Daarnaast geef ik de signalen door aan de Inspectie van het Onderwijs. Wanneer studenten onrechtmatig afgewezen worden bij een intake, wil ik ze aanmoedigen om hiervan ook melding te maken bij een klachtencommissie binnen de onderwijsinstelling. Daarnaast stel ik in het wetsvoorstel «Verbetering rechtspositie en rechtsbescherming mbo-student», die voorligt ter internetconsultatie, voor om mbo-instellingen te verplichten een geschillenadviescommissie in te stellen. Bij deze commissie kunnen studenten bezwaar maken als zij het oneens zijn met een beslissing van de instelling. Deze commissie moet studenten helpen om op te komen voor hun rechten. Het wordt daardoor gemakkelijker om eventuele misstanden recht te zetten. Ook aspirant-studenten kunnen bij deze geschillenadviescommissie bezwaar maken.

Belang van kennismaking met student

Ik vind het belangrijk dat studenten op tijd kennismaken met de opleiding. Een intakegesprek biedt ruimte om voor de start van de opleiding, in gesprek te gaan over wederzijdse verwachtingen en eventuele ondersteuningsbehoeften van de student. Het gesprek kan de student helpen om een definitieve keuze te maken. Onder andere daarom is in het verleden gekozen voor een vroegtijdige aanmelddatum. De aanmelddatum van uiterlijk 1 april stelt de mbo-instellingen in de gelegenheid om tijdig het gesprek met de studenten aan te gaan met het oog op een zorgvuldige intake. Een zorgvuldige en professionele intake kan bijdragen aan een goede studiekeuze. Daardoor kunnen switchgedrag en uitval worden gereduceerd.

Het zou mij zorgen baren als het persoonlijk gesprek over verwachtingen en ondersteuningsbehoeften pas bij aanvang van de opleiding of helemaal niet plaatsvindt. Mogelijk dat mbo-instellingen via andere wegen het gesprek met de student voeren, bijvoorbeeld bij een open dag.

Zoals eerder aangegeven vind ik het ook belangrijk dat mbo-instellingen studenten wijzen op hun recht op een studiekeuzeadvies. Dit is ook een methode om in gesprek te raken over verwachtingen en ondersteuningsbehoeften.

Ik heb de onderzoekers gevraagd om bij het volgende onderzoek te inventariseren hoe mbo-instellingen die geen verplichte intake hebben zicht krijgen op verwachtingen en ondersteuningsbehoeften van studenten en hoe mbo-instellingen studenten wijzen op het recht op een studiekeuzeadvies.

Zicht op werking BSA essentieel

Het onderzoek geeft gedeeltelijk antwoord op de motie van het lid Van Meenen. De motie vraagt om inzicht in het aantal uitgebrachte negatieve studieadviezen en het aantal klachten hierover. Daarnaast wordt gevraagd hoe instellingen omgaan met toelatingsrecht, het BSA en de begeleiding in het eerste jaar.

Visies op inrichting BSA verdeeld

Binnen veel mbo-instellingen krijgen opleidingsteams ruimte om het BSA op een eigen manier in te richten. Uit het onderzoek blijkt dat visies hierop uiteenlopen. Er zijn opleidingsteams voor wie de BSA-procedure helpt bij de begeleiding, de voortgang en om de beoordeling transparanter vorm te geven. Andere opleidingsteams ervaren de BSA-procedure als onnodige bureaucratie en als een aantasting van de relatie tussen de opleiding en de student. Sommige mbo-instellingen zijn nog niet gestart met de invoering van het BSA of hanteren een eigen regeling. Ze vinden het verplicht BSA «te bewerkelijk» of «te veel administratieve rompslomp».

Het signaal dat sommige mbo-instellingen geen verplicht studieadvies verstrekken aan de student vind ik verontrustend. Niet alleen omdat de wet een studieadvies verplicht, maar vooral ook omdat dit er mogelijk op duidt dat er bij die instellingen te weinig met de student over diens studievoortgang wordt gesproken. Het advies kan bij onvoldoende studievoortgang negatief en bindend zijn. Het BSA is een ingrijpend middel en voor elke student moeten de procedures volstrekt helder zijn.

In de huidige situatie van drastische maatregelen ter bestrijding van het corona virus kan het natuurlijk voorkomen dat studenten studievertraging oplopen vanwege die maatregelen. Het geven van een BSA kan pas gebeuren wanneer er voldoende beeld is over de studievoortgang van een student. Normaal gesproken heeft de school bij een meerjarige opleiding vanaf ongeveer de negende maand een voldoende beeld over de studievoortgang. Indien dit jaar in de negende maand nog een deel van het beeld ontbreekt, wat in de huidige situatie het geval kan zijn, én de student afstevent op een negatief BSA, hebben de scholen de mogelijkheid om de student nog iets langer de tijd te geven om te laten zien wij wat hij of zij kan. Scholen hebben namelijk tot 12 maanden na de start van de opleiding (bij meerjarige opleidingen) om een advies te geven. Ik vraag scholen die periode ook te benutten. Bij het afgeven van het BSA betreft de school de persoonlijke omstandigheden van de student. Het feit dat de student niet alle examens heeft kunnen maken vanwege de coronamaatregelen, en daardoor niet alle resultaten heeft behaald, is vanzelfsprekend zo'n omstandigheid. In het Servicedocument COVID-19 aanpak mbo staat meer informatie over de maatregelen.

De MBO Raad herkent de signalen, dat sommige mbo-instellingen geen studieadvies verstrekken, overigens niet. Zij kennen geen mbo-instellingen die het BSA (nog) niet uitvoeren. Ik heb met de MBO Raad afgesproken om samen beter in beeld te brengen hoe mbo-instellingen omgaan met het verplichte studievoortgangsgesprek en het verstrekken van het studieadvies.

Geen betrouwbare aantallen negatief BSA

Over het aantal uitgebrachte negatieve bindende studieadviezen en klachten daarover wordt in de rapportage geen antwoord gegeven. De onderzoekers zijn afhankelijk van interne gegevens van individuele mbo-instellingen, maar die leveren geen betrouwbaar beeld op. Instellingen hebben meer tijd nodig om de interne informatieverzameling op orde te brengen.

Ik heb begrip voor het feit dat de invoering van het BSA scholen tijd kost. De wet is pas recentelijk van kracht, zeker wat betreft dit onderdeel. Ik wacht daarom de analyse, die gemaakt wordt in samenwerking met de MBO Raad, af.

Tot slot

Een deel van de uitvoering van de wet gaat goed. Er is ook een aantal verbeterpunten. Mijn inzet is dat alle studenten kennis hebben van hun rechten en tijdig kennis kunnen nemen van de toelatingsprocedures in (de overstap naar) het mbo. Ik volg de ontwikkelingen nauwgezet. Over de werking van het BSA en nieuwe feiten informeer ik u. De volgende rapportage komt in het najaar van 2020.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven