

**Evaluatie nieuwe bekostiging voor het
vavo**
Onderzoeksrapportage

Colofon

Titel Evaluatie nieuwe bekostiging voor het vavo.
Auteurs Karel Kans, Denise Bijman, Joris Cuppen (ecbo), Eva van der Boom (MOOZ
 Onderzoek)
Datum Februari 2018
Projectnummer 30524.01 / ecbo.18-266

Expertisecentrum Beroepsonderwijs
Postbus 1585
5200 BP 's-Hertogenbosch
T 073 687 25 00
www.ecbo.nl

© ecbo 2018

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, op welke andere wijze dan ook, zonder vooraf schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting en conclusies	7
Inleiding	7
Overall uitkomsten van de evaluatie	8
Onderzoeksvragen	10
1 Inleiding	15
1.1 Achtergrond, aanleiding en onderzoeksvragen	15
1.2 Aanleiding en doel van de evaluatie, onderzoeksvragen	17
1.3 Onderzoeksaanpak	18
1.4 Leeswijzer	20
2 Ontwikkelingen deelnemers vavo	21
2.1 Inleiding	21
2.2 Ontwikkeling in inschrijvingen	21
2.3 Ontwikkelingen in het vo	26
2.4 Certificaten en diploma's	28
2.5 Conclusie	32
3 Nieuwe bekostiging voor het vavo	35
3.1 Inleiding	35
3.2 Ervaringen nieuwe bekostiging	35
3.3 Gevolgen nieuwe bekostiging voor docenten	39
3.4 Deelconclusie	40
4 Beleid van de vavo-instellingen	41
4.1 Inleiding	41
4.2 Toelatingsbeleid	41
4.3 Aanbod	42
4.4 Samenwerking met vo-scholen	43
4.5 Afspraken met andere partners	44
4.6 Deelconclusie	45
5 Toekomstige ontwikkelingen vavo	47
5.1 Inleiding	47
5.2 Ontwikkelingen in de doelgroep	47
5.3 Beleid en wet- en regelgeving	48
5.4 Deelconclusie	48

Bijlage 1: Vragenlijst instellingen	53
Bijlage 2: Aanvullende tabellen en figuren	59
Gebruikte afkortingen	63

Voorwoord

In dit rapport vindt u de resultaten van het evaluatieonderzoek naar de verandering in de bekostiging van het voorgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo). Dit onderzoek is in het najaar van 2017 uitgevoerd onder vavo-instellingen waarbij tevens gegevens over leerlingaantallen zijn gebruikt van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Graag willen we alle vavo-instellingen bedanken die hebben meegewerkt aan het onderzoek door middel van het beantwoorden van een enquête en in een aantal gevallen het meewerken met een telefonisch interview. Verder gaat onze dank uit naar de volgende personen. Dankzij de hulp van Leon Havelaar (coördinator Vavonetwerk) en Jetske Woudstra (MBO Raad) hebben we de instellingen efficiënt en effectief kunnen benaderen. Wilma de Vries (Joke Smit College) en Gea Stellema (Inspectie van het Onderwijs) hebben ons verder bekend gemaakt met de kenmerken en dynamieken van het vavo. Michel Quak (DUO) heeft de gegevens over leerlingaantallen, certificaten en diploma's aangeleverd. Het onderzoek is vanuit het ministerie van OCW begeleid door Sophie van 't Hoogerhuijs en Ursula Roest. Ilona Koning (ecbo) heeft de redactie verzorgd en Wies Stael (ecbo) de opmaak.

Het onderzoek is uitgevoerd door Denise Bijman (ecbo), Joris Cuppen (ecbo), Eva van der Boom (MOOZ Onderzoek) en ondergetekende.

Karel Kans
Projectleider ecbo

Samenvatting en conclusies

Inleiding

Het vavo (voortgezet algemeen volwassenenonderwijs) is een voorziening om een diploma vmbo-tl (theoretische leerweg), havo of vwo te halen, van oorsprong bedoeld voor volwassenen die via het reguliere voortgezet onderwijs (vo) geen diploma hebben gehaald. Vavo wordt verzorgd door mbo-instellingen. In schooljaar 2017-2018 zijn er 33 instellingen voor vavo.

Per 1 januari 2013 wordt het vavo rechtstreeks bekostigd door het Rijk. Voorheen waren de afzonderlijke gemeenten hiervoor verantwoordelijk. De nieuwe bekostiging betreft een deelnemersafhankelijk macrobudget dat wordt verdeeld over de instellingen op basis van drie maatstaven: (1) het aantal ingeschreven deelnemers; (2) het aantal afgegeven certificaten voor met een voldoende afgeronde vakken en (3) het aantal afgegeven diploma's. De wijziging is tot stand gekomen door de wet van 13 september 2012 tot wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) inzake voortgezet algemeen volwassenenonderwijs en overige educatie. Hierin is een evaluatiebepaling opgenomen: *"Onze minister van OCW zendt binnen 5 jaar na inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze bekostiging in de praktijk."* Met het onderhavige evaluatierapport wordt tegemoetgekomen aan deze toezegging.

Naast de rechtstreeks door het Rijk bekostigde deelnemers ("Rijksbekostigde deelnemers"), kent het vavo ook de zogeheten "Rutte-leerlingen". Een school voor voortgezet onderwijs (vo) besteedt deze leerlingen uit aan een vavo-instelling en bekostigt het onderwijs. Deze evaluatie heeft betrekking op de bekostiging van het onderwijs aan de Rijksbekostigde deelnemers. We besteden ook aandacht aan de Rutte-leerlingen, omdat dit deel van de populatie ook van belang is voor de financiering van veel vavo-instellingen.

Het ministerie heeft de volgende vragen geformuleerd voor de evaluatie van de bekostiging van het vavo; de evaluatie moet duidelijk maken of:

- 1 de doelen van de nieuwe bekostiging zijn bereikt;
- 2 instellingen hun toelatingsbeleid hebben gewijzigd als gevolg van de nieuwe bekostiging; en
- 3 er ontwikkelingen in het onderwijsbeleid zijn die kansen dan wel risico's vormen voor het vavo en impact kunnen hebben op de vavo-infrastructuur en de bekostiging.

Om deze vragen te beantwoorden zijn verschillende onderzoeksvragen opgesteld over de ontwikkeling van vavo-deelnemers, de wijze waarop de nieuwe bekostiging wordt ervaren, het toelatingsbeleid van vavo-instellingen en de toekomstige ontwikkelingen van het vavo.

In de periode november 2017-januari 2018 is een onderzoek uitgevoerd dat bestond uit de volgende activiteiten:

- verkennende interviews met het vavo-platform en de Inspectie van het Onderwijs;
- analyse van gegevens uit BRON (Basisregistratie Onderwijsnummer) over de deelnemersaantallen;

- een enquête onder vavo-instellingen;
- verdiepende interviews met directeurs van vavo-instellingen of vertegenwoordigers uit onderwijsteams.

Hieronder wordt eerst ingegaan op de drie hoofddoelstellingen van de evaluatie. Vervolgens beantwoorden we de verschillende onderzoeksvragen.

Overall uitkomsten van de evaluatie

1 Zijn de doelen van de nieuwe bekostiging bereikt?

In het *Actieplan mbo focus op vakmanschap* is gesteld dat het centraliseren van het vavo en het onder aansturing van het Rijk brengen van het budget bedoeld was om in grotere samenhang met het reguliere onderwijs aan de onderwijsdoelstellingen van het Rijk te kunnen werken. Een belangrijk onderwijsdoel betreft de vermindering van het voortijdig schoolverlaten (vsv). Het vavo werd namelijk in toenemende mate een weg voor jongeren en volwassenen om (alsnog) een diploma voortgezet onderwijs te behalen.¹ Meer concreet werden met de invoering van de nieuwe bekostiging twee doelen nagestreefd:

- 1 Het waarborgen van het vavo-aanbod omdat dit een belangrijke rol speelt bij het voorkomen van vsv.
- 2 De toegankelijkheid van het vavo onafhankelijk te laten zijn van gemeentelijke besluitvorming.

Ad 1: We concluderen dat het aanbod van het vavo op hoofdlijnen is gehandhaafd. Er hebben zich in de periode sinds de invoering van de nieuwe bekostiging (2013-2017) wel enkele veranderingen in het aanbod voorgedaan, maar het betreft geen eenduidige trend van beperking of uitbreiding van het aanbod. We onderscheiden drie soorten veranderingen in het aanbod:

- Veranderingen in de onderwijssoorten die worden aangeboden (vmbo-tl, havo, vwo). Op hoofdlijnen is dit stabiel: vier instellingen hebben hierin een verandering doorgevoerd, waarbij het twee keer een uitbreiding en twee keer een beperking van het aanbod betrof.
- Veranderingen in het aantal vakken dat wordt aangeboden. Hierin zijn meer wijzigingen geweest: ruim de helft van de instellingen heeft hierin het aanbod aangepast. Hierbij ging het vaker om een uitbreiding (meer vakken) dan een beperking (minder vakken).
- Veranderingen in de momenten waarop de lessen worden gegeven, zoals dag- en avondonderwijs. Ook in het aantal lesmomenten is door ruim de helft van de instellingen een wijziging doorgevoerd. Hierbij betrof het vaker een beperking (minder lesmomenten) dan een uitbreiding (meer lesmomenten).

De vavo-instellingen leggen over het algemeen geen verband tussen de veranderingen in het aanbod die zij hebben doorgevoerd en de nieuwe bekostiging. Meestal zijn de veranderingen in het aanbod een reactie op de veranderde vraag van deelnemers.

Enkele, vooral kleinere, instellingen zeggen moeite te ondervinden om het minimaal vereiste aanbod kostendekkend aan te bieden. Omdat zij in hun regio te maken hebben met kleinere

¹ Ministerie van OCW (2011). *Actieplan mbo Focus op vakmanschap*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, p. 7.

deelnemersaantallen, ervaren zij moeilijkheden om voldoende inkomsten te genereren. Zij wijzen erop dat het gehele budget voor de instelling afhankelijk is van het aantal deelnemers en de mate waarin zij succesvol zijn (wel/niet behalen van certificaten/diploma's). Bij een teruglopend aantal deelnemers ervaren zij knelpunten bij de dekking van de vaste lasten. Daarnaast merken enkele vavo-instellingen, waaronder ook de grotere, op dat het aanbieden van pre-examenklassen moeite kost. Dit heeft voornamelijk te maken met de nadruk in de financiering op de output (certificaten/diploma's). In pre-examenklassen halen deelnemers in principe nog geen certificaten of diploma's.

Ad 2: Uit de nieuwe bekostiging vloeit voort dat de invloed van gemeenten op het toelatingsbeleid van de vavo-instellingen grotendeels is verdwenen. Dit betekent dat de tweede doelstelling, namelijk dat de toegankelijkheid van het vavo niet meer afhankelijk is van de gemeentelijke besluitvorming, is gehaald. Meerdere instellingen geven aan dat gemeenten hen in het verleden beperkingen oplegden met betrekking tot wie kon instromen in het vavo. Onder de huidige bekostiging zijn deze beperkingen verdwenen. Instellingen geven aan veel autonomer te zijn in hun beleidsvoering en zien dit als een groot pluspunt.

2 Hebben instellingen hun toelatingsbeleid gewijzigd als gevolg van de nieuwe bekostiging?

Het merendeel van de vavo-instellingen heeft het toelatingsbeleid niet gewijzigd als gevolg van de nieuwe bekostiging. Instellingen zijn onder invloed van de bekostiging (het deelnemersonafhankelijke macrobudget) niet minder leerlingen gaan aannemen. Integendeel, het aantal Rijksbekostigde deelnemers is juist toegenomen. Instellingen wijzen erop dat zij niet meer te maken hebben met beperkende eisen die een aantal gemeenten in het verleden stelden aan de groepen voor wie het vavo toegankelijk was. Doordat de bekostiging niet meer via de gemeenten verloopt, zijn deze beperkingen weggefallen.

Instellingen zijn meer Rijksbekostigde deelnemers gaan toelaten, en tegelijkertijd is een deel van de vavo-instellingen strikter in de intake dan onder de oude bekostigingssystematiek. De haalbaarheid van een traject voor de potentiële deelnemer weegt sterker mee dan voorheen. Instellingen geven aan dat de outputmaatstaven in de nieuwe bekostigingssystematiek hieraan mede hebben bijgedragen. Zij vinden het logisch dat financiering mede op output is gebaseerd.

3 Zijn er ontwikkelingen in het onderwijsbeleid die kansen dan wel risico's vormen voor het vavo en impact kunnen hebben op de vavo-infrastructuur en de bekostiging?

De ontwikkelingen die vavo-instellingen het vaakst noemen hebben betrekking op veranderingen in de doelgroep. Dit betreft ten eerste de grotere instroom van zorgleerlingen en daarnaast die van migranten. Beide groepen, maar met name de zorgleerlingen, hebben specifieke ondersteuning nodig die de instellingen nog niet in huis hebben of hadden. Dit maakt de exploitatie van het vavo duurder. Mogelijke nieuwe doelgroepen zijn mbo- en hbo-studenten die toegang willen krijgen tot respectievelijk hbo of universiteit. Het verzorgen van onderwijs in mbo-keuzedelen biedt ook kansen. Indien de mogelijkheden voor flexibilisering in het vo worden verruimd, wordt dit als een potentiële bedreiging gezien.

Onderzoeksvragen

Ontwikkelingen vavo-deelnemers

1 *Hoe heeft het aantal vavo-deelnemers zich ontwikkeld in absolute zin?*

Het aantal Rijksbekostigde deelnemers is sinds 2013 gestegen met 26%, van 7.448 in 2013 naar 9.393 in 2017. Het aantal Rutte-leerlingen is ook gestegen, zij het iets minder snel (met 12%, van 6.220 naar 6.983). In totaal is het aantal leerlingen in het vavo daarmee met 20% gestegen. De meeste leerlingen (Rutte- en Rijksbekostigde) zitten op het havo (58% van het totaal in 2017), maar het vwo groeide relatief het snelst (+36%).

2 *Zijn er sinds de nieuwe bekostiging wijzigingen opgetreden in de (samenstelling van) doelgroepen die instellingen bedienen?*

De groei doet zich sterker voor onder de Rijksbekostigde deelnemers dan onder Rutte-leerlingen. Het aandeel Rijksbekostigde deelnemers is in de onderzochte periode met 3 procentpunt toegenomen tot 57%. Als we kijken naar leeftijd, dan zien we onder Rijksbekostigde deelnemers een toename van de groep van 18 tot en met 22 jaar. De veel kleinere groep 23-plussers stijgt tot en met 2015 maar neemt daarna weer af. Onder Rutte-leerlingen zien we een stijging van het aantal 16- en 17-jarigen, terwijl het aantal leerlingen ouder dan 18 jaar stabiel blijft. Per saldo is voor de gehele populatie op het vavo de verdeling over de leeftijdscategorieën (16-17, 18-22 en 23+) tamelijk stabiel in deze periode. Een andere verandering in de samenstelling van de populatie (Rijksbekostigde deelnemers en Rutte-leerlingen) die de meeste vavo-instellingen rapporteren is een toename van het aantal zorgleerlingen. Ook meldt een aantal instellingen dat er meer aanwas is vanuit vluchtelingen en andere migrantengroepen.

3 *In hoeverre zijn wijzigingen in de (samenstelling van) doelgroepen terug te voeren op de nieuwe bekostiging? Welke rol spelen mogelijke ontwikkelingen in de ongediplomeerde uitstroom uit het vo?*

De veranderingen in de doelgroep die het vavo bezoekt zijn om verschillende redenen te relateren aan de nieuwe bekostiging.

- Ten eerste leidt de verschuiving van financiering via de gemeente naar Rijksfinanciering ertoe dat gemeenten geen beperkingen meer kunnen laten gelden voor de instroom. Bij verschillende gemeenten gold een maximum leeftijdsgrens (22 jaar) of gemeenten sloten degenen die al een startkwalificatie gehaald hadden uit. Dat deze beperkingen niet meer gelden, kan de toename van het aantal 18-plussers en de groei van het vwo verklaren.
- Doordat het aantal deelnemers voor veel vavo-instellingen belangrijker is geworden dan in de vroegere situatie, zijn vavo-instellingen meer gaan werven in de regio, voornamelijk door de banden met vo-scholen aan te halen. De groei is dus mede een gevolg van de actieve marketing van de vavo-instellingen.
- De stijging van Rijksbekostigde deelnemers is deels vanwege een verschuiving van 18-plus-leerlingen die voorheen als Rutte-leerling in het vavo instroomden, naar instroom als Rijksbekostigde deelnemer. De Rijksbekostiging is meestal gunstiger dan vergoeding die de vo- en vavo-instelling met elkaar afspreken voor de uitbesteding van vo-leerlingen.
- De mogelijkheid om een reeds behaald diploma aan te vullen met certificaten voor bepaalde vakken (verbreding van het profiel), wat veelal een verruiming betekent

ten opzichte van het gemeentelijke beleid, heeft tevens voor groei van het aantal deelnemers gezorgd.

- Aangezien de ongediplomeerde uitstroom uit het voortgezet onderwijs afneemt, kan de groei van het vavo niet verklaard worden uit een toenemend aantal ongediplomeerde uitstromers uit het vo die voor vavo zouden kiezen.

Nieuwe bekostiging

4 Hoe hebben vavo-instellingen de verandering in de bekostiging ervaren?

Hebben de roc's veranderingen doorgevoerd in hun vavo-aanbod? Zo ja, welke en waarom?

Welke positieve effecten heeft de verandering in bekostiging gehad en tegen welke knelpunten zijn instellingen aangelopen?

Bijna alle instellingen zijn positief over de verandering in de bekostiging. Dit heeft vooral te maken met het wegvallen van hun afhankelijkheid van de gemeenten. De instellingen hebben meer autonomie gekregen in hun beleidsvoering en ook hebben ze meer zekerheid: de instellingen weten waar ze aan toe zijn, wat de financiering betreft. Het nieuwe systeem wordt als eerlijker ervaren: onder het oude systeem verschilde het nogal per gemeente hoe krap of ruim de financiering was en afhankelijk daarvan welke doelgroepen wel of niet konden worden bediend. In sommige gemeenten werd ruimhartiger beleid gevoerd, waardoor ook kleine vavo-instellingen een breed aanbod konden hanteren. De kleine instellingen zijn beduidend minder tevreden met de nieuwe systematiek dan de grotere instellingen: zij hebben er moeite mee om een dekkende exploitatie overeind te houden.

Gesteld kan worden dat het vavo-aanbod goeddeels gelijk is gebleven sinds de invoering van de bekostiging. Eén instelling heeft haar activiteiten beëindigd en er is sprake van één fusie. De overige vavo-instellingen hebben hun aanbod niet heel drastisch gewijzigd. De wijzigingen in aanbod die wel zijn doorgevoerd (soorten vo, vakken en/of lesmogelijkheden) zijn niet zozeer ingegeven door de veranderde bekostiging, maar vloeien voort uit veranderingen in de vraag vanuit het voortgezet onderwijs en behoefte onder de deelnemers.

5 Hoe ervaren vavo-instellingen de drie maatstaven voor de verdeling van het

macrobudget? Zijn de drie maatstaven voldoende om het budget op te baseren?

80% van de vavo-instellingen vindt de maatstaven voor verdeling van de middelen (meer dan) voldoende realistisch. Deze tevredenheid hangt grotendeels samen met de omvang van de instellingen: hoe groter, des te tevredener. Het stimuleren van succesvolle uitstroom door het hanteren van de outputmaatstaven (aantal certificaten en aantal diploma's) wordt tevens als positief beschouwd.

Wel pleiten instellingen met pre-examenklassen voor het zwaarder laten meewegen van het aantal inschrijvingen (inputfinanciering): voor pre-examenklassen wordt alleen het aantal inschrijvingen als maatstaf meegerekend. Volgens de meeste instellingen die pre-examenklassen aanbieden schiet dit tekort, vooral omdat deze klassen extra ondersteuning nodig hebben en hoge uitvalpercentages kennen. Dat laatste maakt het risico groot dat er ook op een later moment geen financiering via de output komt. Voor de examenjaren voldoen de huidige maatstaven wel.

6 *Wat hebben docenten op vavo-instellingen gemerkt van de nieuwe bekostiging?*

De nieuwe bekostiging heeft slechts zeer beperkt invloed op de docenten, volgens directeuren en docenten zelf. Daarbij verschilt het sterk per instelling *welke* gevolgen docenten ondervinden. Dit hangt vaak sterk samen met de groei dan wel krimp van het aantal vavo-deelnemers, in combinatie met hoe krap/ruim er in de oude situatie werd bekostigd door de gemeente. Dan gaat het om werkdruk (grotere klassen) en meer/minder baanzekerheid. Daarnaast wordt een vermindering van de administratieve lasten genoemd.

7 *Heeft de invoering van de nieuwe bekostiging invloed gehad op de mate van uitbesteding door vo-scholen aan het mbo? Is er een verschil in de mate van uitbesteding van het onderwijs voor leerlingen jonger dan 18 jaar en leerlingen ouder dan 18 jaar?*

Vanuit het perspectief van de vo-scholen lijkt de nieuwe bekostiging van het vavo geen invloed te hebben op het aantal uitbestedingen. Bij uitbestedingen kijken vo-scholen vooral naar de eigen bekostiging en de eigen taakopvatting. Wel is het zo dat vavo-instellingen actiever werven, wat geleid kan hebben tot meer uitbestedingen. Her en der is wel sprake van verschillen tussen vo-scholen in de mate en wijze waarop zij aan vavo uitbesteden, zo geven de vavo-instellingen aan. Sommige vavo-instellingen geven aan leerlingen van 18 jaar en ouder liever niet via een uitbesteding aan te nemen, maar rechtstreeks als leerling bij de vavo-instelling in te schrijven. Dan wordt voor hen rechtstreekse bekostiging van het Rijk ontvangen, die meestal gunstiger is dan de vergoeding die de vo- en vavo-instelling met elkaar afspreken voor de uitbesteding van vo-leerlingen.

Toelatingsbeleid van instellingen

8 *Hebben vavo-instellingen hun toelatingsbeleid naar aanleiding van de nieuwe bekostiging gewijzigd?*

Het merendeel van de vavo-instellingen heeft geen veranderingen doorgevoerd in hun toelatingsbeleid. Het belangrijkste criterium voor toelating is de capaciteit van de deelnemer om het traject succesvol te kunnen volgen. De instellingen die aangeven hun toelatingsbeleid te hebben aangepast, benoemen doorgaans de beperkingen die hen voorheen werden opgelegd door gemeenten en die met de nieuwe bekostiging zijn opgeheven. Een aantal instellingen zegt het toelatingsbeleid niet zozeer te hebben veranderd, maar het wel strikter toe te passen of een uitgebreidere intake te hanteren. Zo wordt naast de vooropleiding en cijferlijsten vaker gekeken naar de houding van potentiële deelnemers, hun persoonlijke omstandigheden en studievaardigheden. Een aantal instellingen wijst erop dat dit een gevolg is van het hanteren van outputmaatstaven (aantal afgegeven certificaten en diploma's) voor de verdeling van het landelijk budget.

9 *Welke rol speelt de RMC-regio bij het toelatingsbeleid?*

Veel instellingen werken samen met de RMC's als het gaat om hun verzuim- en vsv-beleid. Verder dan dit reikt de samenwerking echter doorgaans niet. Slechts in een enkel geval worden deelnemers doorverwezen door een RMC.

10 Worden gemeenten in de regio betrokken bij het toelatingsbeleid? Zo ja, hoe ziet die betrokkenheid eruit?

Sinds de nieuwe bekostiging spelen gemeenten nog slechts een marginale rol als het gaat om vavo en is meestal beperkt tot de RMC-functie van gemeenten.

Toekomstige ontwikkelingen vavo

11 Welke ontwikkelingen zien vavo-instellingen die kansen dan wel risico's vormen voor het vavo en die impact kunnen hebben op de vavo-bekostiging/infrastructuur?

De vavo-scholen zien een aantal ontwikkelingen in de populatie, onder zowel Rijksbekostigde deelnemers als Rutte-leerlingen, die van invloed zijn op de financiën van de instelling. De vaakst genoemde ontwikkeling door vavo-instellingen is het passend onderwijs dat op 1 augustus 2014 landelijk is ingevoerd. Zorgleerlingen die hun vmbo-(lwoo)diploma niet halen, staan voor de keuze om het examenjaar op hun eigen vo-school opnieuw te doen, of hun diploma te proberen te halen op een vavo, of in te stromen in een entreeopleiding in het mbo. Vavo-instellingen voorzien dat de instroom van zorgleerlingen zal toenemen, gezien de ontwikkelingen in de leerlingenpopulatie in het voortgezet onderwijs. Anders dan vo-scholen hebben vavo-instellingen echter geen recht op een aanvullende vergoeding om extra ondersteuning voor deze leerlingen te bekostigen. Slechts in een enkel geval wordt zorgbudget vanuit het samenwerkingsverband deels overgeheveld naar de vavo-instelling. Vavo-instellingen hebben vaak wel voorzieningen zoals studiebegeleiding, bijles en cursus studievaardigheden, maar voor zorgleerlingen dienen zij specialistische hulp in te schakelen die zij niet altijd in huis hebben.

Daarnaast signaleert een kwart van de instellingen een groeiende instroom van migranten. Deze groep heeft met name extra taalondersteuning nodig.

Overige ontwikkelingen worden sporadisch genoemd, zoals het aantrekken van andere doelgroepen (mbo-/hbo-studenten) voor bepaalde vakken en de mogelijkheden voor flexibilisering in het voortgezet onderwijs: als vo-scholen ook certificaten mogen afgeven voor separate vakken zou dit een bedreiging voor het vavo-aanbod kunnen betekenen.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond, aanleiding en onderzoeksvragen

Vavo

Het vavo (voortgezet algemeen volwassenenonderwijs) is van oorsprong een voorziening die volwassenen de kans biedt om alsnog hun diploma vmbo-tl (theoretische leerweg), havo of vwo te halen. Vavo wordt verzorgd door mbo-instellingen. In schooljaar 2017-2018 zijn er in totaal 33 instellingen waar vavo-leerlingen staan ingeschreven.

Belangrijk verschil tussen het vavo en het reguliere voortgezet onderwijs (vo) is dat het vavo vrijstellingen kan verlenen en certificaten kan uitreiken per vak, zodat alleen die vakken gevolgd hoeven te worden die, samen met de eerder behaalde resultaten, leiden tot een diploma. In principe is het vavo bedoeld voor 18-plussers, maar er zijn ook mogelijkheden voor leerlingen vanaf 16 jaar om deel te nemen aan het vavo, als deze leerlingen door een vo-school worden uitbestede.² Dit lichten we hieronder verder toe.

Vavo-deelnemers

Vavo-deelnemers zijn in de eerste plaats personen van 18 jaar en ouder die op het voorgezet onderwijs zijn uitgevallen, gezakt of dreigen uit te vallen. Daarnaast kunnen ook 16- of 17-jarigen onder bepaalde voorwaarden hun vmbo-tl-, havo- of vwo-opleiding via het vavo afmaken. Deze groep leerlingen blijft ingeschreven bij een vo-school, waarbij de vo-school het onderwijs aan deze leerling uitbestedt aan de vavo-instelling. De vo-school blijft verantwoordelijk voor het leerproces van de leerling. De vo-school en de vavo-instelling treffen hiervoor met elkaar een overeenkomst (convenant); de bekostiging van het onderwijs maakt deel uit van deze overeenkomst.³ De regeling die het mogelijk maakt dat 16- en 17-jarigen vavo-onderwijs volgen staat bekend als de Rutte-regeling, vernoemd naar de toenmalige staatssecretaris van onderwijs.⁴ Deze evaluatie gaat over de Rijksbekostiging en daarom in principe niet over de Rutte-leerlingen. Omdat de Rutte-leerlingen voor veel vavo-instellingen wel van belang zijn voor hun totale financiering, besteden we ook aandacht aan dit deel van de populatie.

Vavo-deelnemers kunnen opgaan voor een integraal pakket en diploma of zij kunnen enkele vakken volgen. Als een vak met voldoende resultaat wordt afgerond, ontvangt de leerling hiervoor een certificaat. Op basis van de behaalde certificaten, eventueel in combinatie met eerder behaalde resultaten in het voortgezet onderwijs, kan een volledig diploma worden uitgereikt. Een andere mogelijke reden om aan het vavo certificaten te halen is het veranderen van profiel of het verbeteren daarvan, vaak met het oog op een vervolgopleiding.⁵

² www.vavoscholen.nl

³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/volwassenenonderwijs>;
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/volwassenenonderwijs/vraag-en-antwoord/diploma-voortgezet-onderwijs-via-vavo>. Zie voor achtergronden over het vavo onder meer: Schoonhoven, R. van (2008). *Educatie: een tak apart? Deel II: Vavo en overige trajecten*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Ontwikkelingen in de doelgroep in de periode voor 2010 zijn beschreven in Groenberg, R. e.a. (2010). *De vavo deelnemers in beeld*. 's-Hertogenbosch: expertisecentrum beroepsonderwijs.

⁴ Voor achtergronden over de Rutte-regeling zie Van Schoonhoven (2008).

⁵ www.vavoscholen.nl

Bekostiging

In 2013 is er een wijziging doorgevoerd in de bekostiging van het vavo. Gemeenten ontvingen tot die tijd een bijdrage voor volwasseneneducatie van de Rijksoverheid. De wijziging in de bekostiging van het vavo werd aangekondigd in het Actieplan mbo 'Focus op vakmanschap 2011-2015'. Hierin werd onder meer de nadruk gelegd op de rol van regionale opleidingscentra (roc's) in het initieel beroepsonderwijs en werden voorstellen gedaan voor een vereenvoudiging van het bve-stelsel. De wijziging in de bekostiging is onderdeel van een bredere wijziging in het educatiebudget. Het educatiebudget bestond, voor de wijziging, voor de helft uit budget voor het vavo en voor de helft uit budget voor overige educatie. Kern van de herziening was een afzondering van het vavo-deel.⁶

Per 1 januari 2013 loopt de financiering niet meer via de gemeenten maar krijgen de vavo-instellingen een rechtstreekse bijdrage van de Rijksoverheid. Deze verandering is budgetneutraal doorgevoerd. Doel van het centraliseren van het vavo en het budget onder aansturing van het Rijk te brengen, was om sterker aan de onderwijsdoelstellingen van het Rijk te kunnen werken, in samenhang met het reguliere onderwijs. Een van deze doelen was de vermindering van voortijdig schoolverlaten (vsv). Het vavo werd namelijk in toenemende mate een weg voor jongeren en volwassenen om (alsnog) een diploma voor het voortgezet onderwijs te behalen.⁷ Concreet diende de invoering van de nieuwe bekostiging twee doelen:

- 1 Het waarborgen van het vavo-aanbod aangezien vavo een belangrijke rol speelt bij het voorkomen van vsv;
- 2 De toegankelijkheid van het vavo niet afhankelijk te laten zijn van besluitvorming door de gemeente.

De nieuwe bekostiging betreft een deelnemersonafhankelijk macrobudget dat wordt verdeeld over de instellingen op basis van drie maatstaven (één inputcomponent en twee outputcomponenten), namelijk:

- 1 het aantal ingeschreven deelnemers ongeacht het aantal vakken dat zij volgen;
- 2 het aantal vakken dat de deelnemers hebben afgerond met een voldoende (certificaten);
- 3 het aantal afgegeven diploma's.

Aan de maatstaven zijn gewichten toegekend. Het aantal ingeschrevenen telt voor 0,4 mee, het aantal certificaten voor 0,5 en het aantal diploma's voor 0,1.

Voorts geldt een t-2-systematiek: de bekostiging die een instelling ontvangt in jaar t is gebaseerd op de cijfers van twee jaar daarvoor: het aantal ingeschrevenen op 1 oktober in jaar t-2 en het aantal afgegeven certificaten en diploma's gedurende het jaar t-2.

Deze bekostigingssystematiek staat los van bekostiging van het onderwijs aan leerlingen die vo-scholen uitbesteden aan het vavo. Deze uitbestede leerlingen blijven bij de vo-school ingeschreven. De vo-school ontvangt hiervoor de gebruikelijke financiering van het Rijk, en treft met de vavo-instelling een regeling voor de kosten.

⁶ Tweede Kamer (2012). *Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake voortgezet algemeen volwasseneneducatie en overige educatie*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 146, nr. 3.

⁷ OCW (2011). Actieplan mbo Focus op vakmanschap. P. 7.

Toelating

De rechtstreekse toelating tot het vavo staat uitsluitend open voor volwassenen. Het bevoegd gezag bepaalt verder onder welke voorwaarden leerlingen en studenten toelaatbaar zijn. De instelling dient consequent en consistent te zijn. Een leerling kan van de instelling het advies krijgen een andere keuze te maken dan zijn eerste voorkeur, bijvoorbeeld een lager niveau in het vavo of een mbo-opleiding in plaats van een vavo-opleiding.

Op handen zijnde wijzigingen in wet- en regelgeving

Op het moment van uitvoering van dit onderzoek zijn er twee wijzigingen in wet- en regelgeving voor het vavo in aantocht. Een eerste voorgenomen wijziging betreft het Besluit Samenwerking VO-BVE aangaande minderjarigen met een startkwalificatie die een extra vak of een hoger cijfer willen halen op het vmbo-tl, havo of vwo. Op dit moment kunnen deze leerlingen alleen via dispensatie of een gedoogconstructie het gewenste vak (of hogere cijfer) alsnog op het vavo halen. Voornemen is om de toegang van deze groep tot het vavo via uitbesteding door de vo-scholen in de wet te regelen.

Een tweede verwachte wijziging betreft de 17-jarigen die uit het vo zijn gevallen en alsnog hun vo-diploma willen halen. Op het moment van uitvoering van onderhavig onderzoek ligt er een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer om hen - na overleg met de gemeente - rechtstreeks toegang tot het vavo te verlenen in het studiejaar waarin zij 18 jaar worden, in plaats van te moeten wachten tot zij 18 zijn geworden.

Terminologie

In dit rapport worden steeds twee groepen vavo-deelnemers onderscheiden: Rijksbekostigde deelnemers en Rutte-leerlingen. Met Rijksbekostigde deelnemers bedoelen we deelnemers van 18 jaar en ouder die zijn ingeschreven bij een vavo-instelling. Zij worden rechtstreeks door het Rijk gefinancierd. Over die financieringsmethodiek gaat de voorliggende evaluatie. Met Rutte-leerlingen bedoelen we leerlingen die ingeschreven staan bij een school voor voortgezet onderwijs en die zijn uitbesteed aan het vavo. In feite worden zij ook door het Rijk gefinancierd, maar hun bekostiging verloopt via de vo-scholen. De vavo-instellingen maken met de vo-scholen afspraken (convenanten) over de over te dragen financiering. Sommige vavo-instellingen noemen deze leerlingen convenantleerlingen. Door de termen Rijksbekostigde deelnemers en Rutte-leerlingen te gebruiken sluiten we aan bij terminologie die in het vavo-werkveld herkenbaar is.

1.2 Aanleiding en doel van de evaluatie, onderzoeksvragen

In de wetswijziging die de Rijksbekostiging regelt is een evaluatiebepaling opgenomen, waarin gesteld wordt dat de wijziging binnen vijf jaar na inwerkingtreding geëvalueerd moet worden op doeltreffendheid en effecten. Het ministerie van OCW heeft als doel van de evaluatie gesteld dat deze duidelijk moet maken:

- of de doelen van de nieuwe bekostiging zijn bereikt. Deze doelen zijn:
 - het waarborgen van het vavo-aanbod gezien de belangrijke bijdrage aan het VSV-beleid;
 - de toegankelijkheid van het vavo niet afhankelijk te laten zijn van besluitvorming door de gemeente;

- of instellingen hun toelatingsbeleid hebben gewijzigd als gevolg van de nieuwe bekostiging;
- of er ontwikkelingen in het onderwijsbeleid zijn die kansen dan wel risico's vormen voor het vavo en impact kunnen hebben op de vavo-infrastructuur en de bekostiging.

Deze doelen zijn nader uitgewerkt in onderstaande onderzoeksvragen.

Ontwikkelingen vavo-deelnemers

- 1 Hoe heeft het aantal vavo-deelnemers zich ontwikkeld in absolute zin?
- 2 Zijn er sinds de nieuwe bekostiging wijzigingen opgetreden in de (samenstelling van) doelgroepen die instellingen bedienen? In hoeverre zijn eventuele veranderingen in de samenstelling van de doelgroep vergelijkbaar met veranderingen in de ongediplomeerde uitstroom van het vo?
- 3 In hoeverre zijn wijzigingen in de (samenstelling van) doelgroepen terug te voeren op de nieuwe bekostiging? Welke rol spelen mogelijke ontwikkelingen in de ongediplomeerde uitstroom uit het vo?

Uitvoering nieuwe bekostiging

- 4 Hoe hebben vavo-instellingen de verandering in de bekostiging ervaren?
 - Hebben de roc's veranderingen doorgevoerd in hun vavo-aanbod? Zo ja, welke en waarom?
 - Welke positieve effecten heeft de verandering in bekostiging gehad en tegen welke knelpunten zijn instellingen aangelopen?
- 5 Hoe ervaren vavo-instellingen de drie maatstaven voor de verdeling van het macrobudget? Zijn de drie maatstaven voldoende om het budget te verdelen?
- 6 Wat hebben docenten op vavo-instellingen gemerkt van de nieuwe bekostiging?
- 7 Heeft de invoering van de nieuwe bekostiging invloed gehad op de mate van uitbesteding door vo-scholen aan het mbo? Is er een verschil in de mate van uitbesteding van het onderwijs voor leerlingen jonger dan 18 en leerlingen ouder dan 18?

Toelatingsbeleid van instellingen

- 8 Hebben vavo-instellingen hun toelatingsbeleid naar aanleiding van de nieuwe bekostiging gewijzigd?
- 9 Welke rol speelt de RMC-regio bij het toelatingsbeleid?
- 10 Worden gemeenten in de regio betrokken bij het toelatingsbeleid? Zo ja, hoe ziet die betrokkenheid eruit?

Toekomstige ontwikkelingen vavo

- 11 Welke ontwikkelingen zien vavo-instellingen die kansen dan wel risico's vormen voor het vavo en die impact kunnen hebben op de vavo-bekostiging/infrastructuur?

1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestond uit de volgende stappen:

- Verkenning door middel van interviews met een vertegenwoordiger van het vavo-platform en met de Inspectie van het Onderwijs.

- Analyse van gegevens uit BRON over de deelnemersaantallen.
- Een enquête onder vavo-instellingen (respons 90%).
- Verdiepende interviews (15) met directeuren van vavo-instellingen of vertegenwoordigers uit onderwijsteams.

De laatste drie stappen lichten wij kort toe.

BRON-data analyse

De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) heeft deelnemersaantallen aangeleverd over de jaren 2013 tot en met 2017. De aantallen ingeschreven leerlingen, certificaten en diploma's in 2013 gelden als een nulmeting voor de ontwikkeling in de rest van de periode. 2013 kan als een redelijke nulmeting worden beschouwd, omdat er in 2013 en 2014 sprake was van een overgangsbekostiging, waarbij de verdeling van de middelen zoveel mogelijk is gebaseerd op de situatie in de jaren 2011 en 2012. Voor de overgangsbekostiging is uitgegaan van de opgave van gemeenten over de verdeling van de educatiemiddelen over vavo en educatie in de jaren 2011 en 2012. De t-2-systematiek kon in die jaren nog niet worden gehanteerd, omdat de registratie van de gegevens in de jaren voor 2013 hiervoor nog niet was ingericht. Daarmee sluit de verdeling van de middelen in 2013 en 2014 zoveel mogelijk aan bij de situatie in 2011 en 2012.⁸

Verder terugkijken dan 2013 is helaas niet mogelijk. Gegevens over het vavo in de periode tot 2013, die gemeenten aan het ministerie van OCW hebben aangeleverd, worden door DUO als onvoldoende betrouwbaar en compleet beschouwd om een integraal en betrouwbaar beeld op te kunnen baseren. Daardoor is het niet mogelijk om te onderzoeken of de ontwikkelingen die vanaf 2013 worden geconstateerd een voortzetting zijn van ontwikkelingen die al eerder gaande waren. Dit beperkt de mate waarin we ontwikkelingen in verband kunnen brengen met de invoering van de bekostiging.

Vragenlijst instellingen

Er is een elektronische vragenlijst uitgezet onder directeuren/managers van alle vavo-instellingen. Gevraagd is de vragenlijst in te vullen samen met een controller van de instelling, indien ervaringen met de bekostiging bij de aangeschreven directeur/manager onvoldoende bekend zijn. De vragenlijst had betrekking op: de ervaring met de nieuwe bekostiging en de tevredenheid daarover; ontwikkelingen in de omvang en samenstelling van de deelnemers; het toelatingsbeleid; het vavo-aanbod in de regio; samenwerking met partners en ontwikkelingen in de toekomst. De vragenlijst is opgenomen in de bijlage van dit rapport. In totaal hebben 30 van de 33 instellingen de vragenlijst ingevuld (respons 90%).⁹ De enquête is in november 2017 afgenomen.

Telefonische interviews instellingen

Op basis van de gegevens over leerlingenaantallen en de antwoorden op de enquête zijn 15 vavo-instellingen geselecteerd voor verdiepende telefonische interview op basis van omvang, aandeel Rutte-leerlingen en de ontwikkeling daarin en de mate van tevredenheid met de

⁸ Tweede Kamer (2012). *Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake voortgezet algemeen volwassenenonderwijs en overige educatie*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 146, nr. 3, p. 4.

⁹ In 2017 waren er bij DUO 33 instellingen bekend waar leerlingen stonden ingeschreven. De instellingen zijn te vinden in de bijlage van dit rapport. Eén instelling heeft de vragenlijst twee keer ingevuld. Beide respondenten van deze instelling zijn meegenomen in de analyse van de vragenlijst.

bekostiging. Om verschillende perspectieven te kunnen belichten is een zo divers mogelijke groep instellingen samengesteld. Bij de meeste instellingen is met een directeur of manager gesproken (invuller van de enquête). In een aantal gevallen is met een vertegenwoordiger uit het onderwijsteam gesproken, om ook zicht te krijgen op het perspectief van de docenten. De interviews hebben in december 2017 plaatsgevonden.

1.4 Leeswijzer

Het rapport start met de ontwikkelingen in het aantal leerlingen, de samenstelling van de populatie en de ontwikkeling van het aantal afgegeven diploma's en certificaten. Ook worden er mogelijke verklaringen gegeven voor opvallende ontwikkelingen (hoofdstuk 2). Daarna gaan we in op de ervaringen van vavo-instellingen met de nieuwe wijze van bekostiging. Zijn instellingen tevreden met de verandering en wat zijn positieve aspecten en knelpunten? Ook wordt hier specifiek ingegaan op ervaringen van docenten. Ten slotte komt in dit hoofdstuk het belang van Rutte-leerlingen voor instellingen aan bod (hoofdstuk 3). Daarna beantwoorden we vragen omtrent de invloed van de nieuwe bekostiging op het beleid van de vavo-instellingen met betrekking tot toelating en aanbod (hoofdstuk 4). In het laatste hoofdstuk komen toekomstige ontwikkelingen voor het vavo aan de orde waarvan de vavo-instellingen verwachten dat ze gevolgen kunnen hebben voor de financiering en de infrastructuur van het vavo (hoofdstuk 5).

2 Ontwikkelingen deelnemers vavo

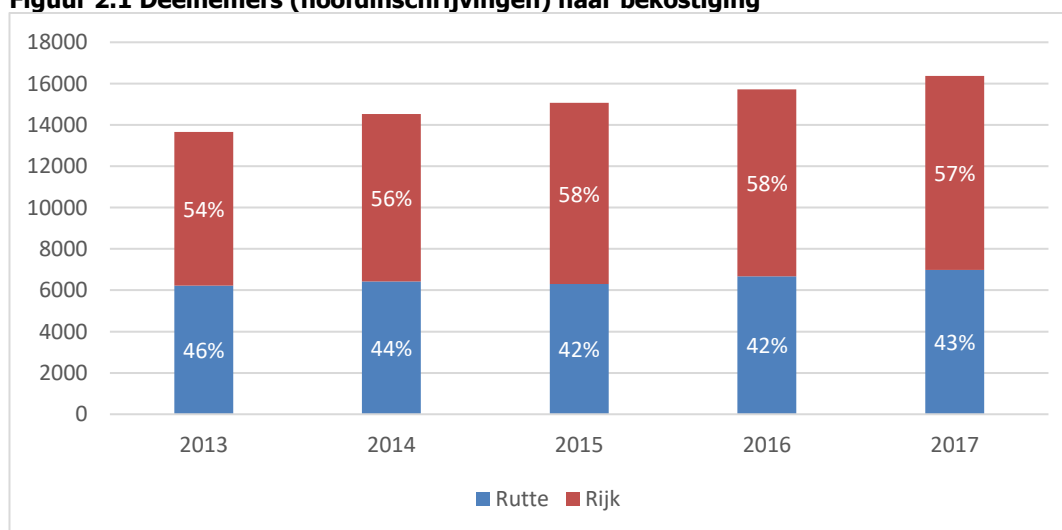
2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de ontwikkelingen in deelnemers centraal. Daarbij gaat het om de aantallen inschrijvingen, uitgereikte diploma's en certificaten, alsook de samenstelling van de doelgroepen. Ook komen de mogelijke verklaringen voor de geconstateerde ontwikkelingen aan bod. De paragraaf is als volgt opgebouwd. Eerst gaan we in op de ontwikkeling van het aantal vavo-deelnemers in absolute zin (paragraaf 2.2) en op de (samenstelling van) doelgroepen (paragraaf 2.3). Daarna wordt gekeken naar mogelijke verklaringen voor de ontwikkeling, zoals de verhouding met de ongediplomeerde uitstroom uit het vo en de relatie van de ontwikkeling met de nieuwe bekostiging (paragraaf 2.4). Als laatste kijken we naar de ontwikkeling van het aantal verstrekte diploma's en certificaten en naar de verhouding met het aantal inschrijvingen (paragraaf 2.5). In paragraaf 2.6 trekken we conclusies.

2.2 Ontwikkeling in inschrijvingen

Het aantal Rijksbekostigde deelnemers is sinds 2013 gestegen met 26%, van 7.448 in 2013 naar 9.393 in 2017. Ook het aantal Rutte-leerlingen is gestegen, zij iets minder snel (met 12%, van 6.220 naar 6.983). In totaal is het absolute aantal leerlingen op het vavo daarmee met 20% gestegen, van 13.668 naar 16.376. Dat is een toename van 20%. Tussen 2013 en 2014 was de stijging het sterkst (ruim 6%). In de jaren daarna blijft het aantal deelnemers met jaarlijks ongeveer 4% doorgroeien. Er zijn meer Rijksbekostigde deelnemers (57%) dan Rutte-leerlingen (43%). Sinds 2013 is het aandeel Rijksbekostigde deelnemers met 3 procentpunt gestegen in het totaal.

Figuur 2.1 Deelnemers (hoofdinschrijvingen) naar bekostiging



Bron: DUO (bewerkingen echo).

In figuur 2.2 zijn de vavo-deelnemers uitgesplitst naar onderwijssoort. Hieruit blijkt onder meer het volgende.

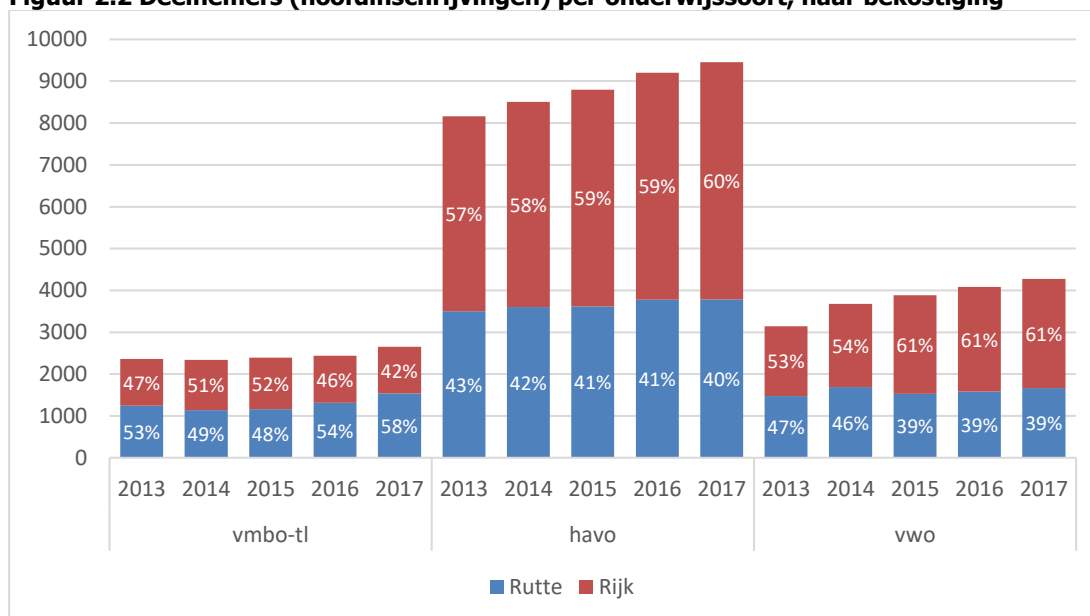
- Veruit de meeste vavo-deelnemers zijn ingeschreven op het havo.

- De stijging van het aantal deelnemers is in absolute zin het grootst op het havo (1.288, +16%), maar procentueel gezien is de stijging het grootst op het vwo (1.131 leerlingen, +36%).
- Het aantal vmbo-deelnemers is zowel absoluut als relatief minder snel gegroeid (289, +12%).

De ontwikkeling in de verhouding tussen Rijksbekostigde en Rutte-leerlingen verschilt tussen de onderwijssoorten:

- Het aandeel Rutte-leerlingen is gemiddeld over jaren het grootst bij het vmbo-tl. Dit is logisch aangezien het vmbo een kortere duur kent en vmbo-leerlingen op jongere leeftijd examen doen en voor hun 18^e jaar nog niet rechtstreeks naar het vavo mogen. Met name tussen 2016 en 2017 is sprake van een toename van Rutte-leerlingen. Het aandeel Rutte-leerlingen in het vmbo bedroeg 58% in 2017.
- In het havo en vwo zijn de verhoudingen juist andersom: in het havo is het aandeel Rijksbekostigde deelnemers gestegen naar 60% in 2017. In het vwo ligt het aandeel Rijksbekostigde deelnemers de laatste 3 jaar op 61%.

Figuur 2.2 Deelnemers (hoofdinschrijvingen) per onderwijssoort, naar bekostiging



Bron: DUO (bewerkingen ecbo).

Verschillen tussen vavo-instellingen

De hiervoor beschreven ontwikkelingen verschillen sterk tussen de instellingen:

- De gemiddelde vavo-instelling heeft in 2017 496 deelnemers. De kleinste heeft er 116 en de grootste 1.469.
- De omvang van de meeste vavo-instellingen is toegenomen tussen 2013 en 2017, met gemiddeld 20%. Er zijn daarbij enkele uitschieters met een groei van 50% of meer, met zelfs een uitschieter van 90%. Maar er zijn ook 6 vavo-instellingen gekrompen. De grootste krimp bedraagt 26%. Er is één instelling opgeheven; in die regio wordt nu gebruik gemaakt van een naburige instelling.¹⁰

¹⁰ Daarnaast is er sprake van een fusie tussen twee roc's. De leerlingaantallen voor het vavo in schooljaar 2017-2018 zijn nog steeds separaat bekend bij DUO.

- In 2017 is gemiddeld 43% van de vavo-populatie een Rutte-leerling. Zes instellingen hebben meer dan 60% Rutte-leerlingen, met een maximum van 70%. Echter, twee instellingen hebben met respectievelijk 12 en 13% relatief weinig Rutte-leerlingen.
- Bij de meeste instellingen is het aandeel Rutte-leerlingen afgenomen: gemiddeld van 46 naar 43%. Er zijn echter 13 instellingen waar sprake is van een toename van het aandeel Rutte-leerlingen, variërend van 1 tot 13 procentpunt.

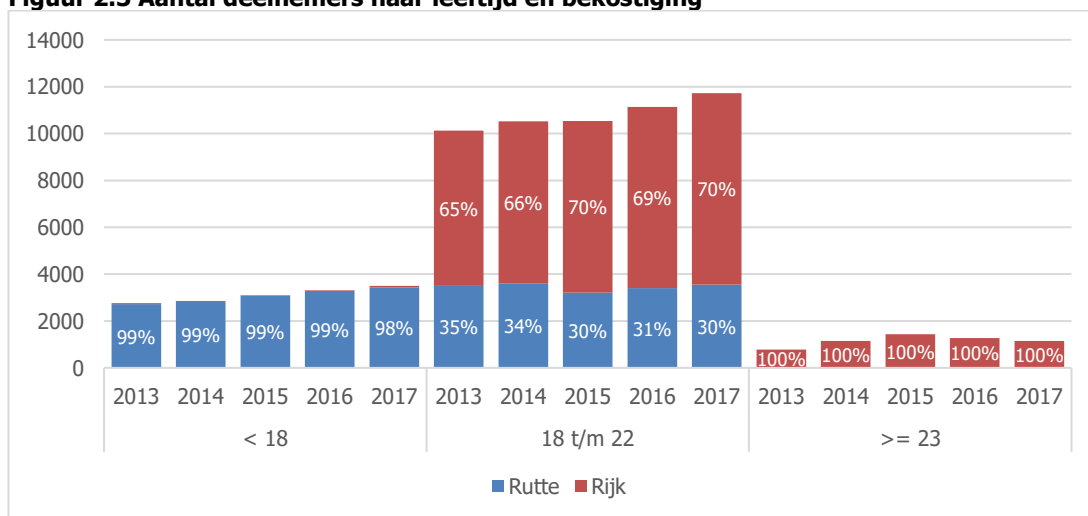
In aanvullende analyses hebben we geen statistisch verband kunnen constateren tussen de ontwikkelingen in de aantallen inschrijvingen en kenmerken van vavo-instellingen. We hebben onder meer gekeken naar mogelijke verbanden tussen omvang en groei van instellingen, het aandeel Rutte-leerlingen en de ontwikkeling daarvan en naar de ligging van de instelling binnen of buiten de Randstad. We kunnen dus bijvoorbeeld niet zeggen dat bij grote instellingen het aandeel Rutte-leerlingen zich anders heeft ontwikkeld dan bij kleine instellingen.

Deelnemers naar leeftijd

Figuur 2.3 toont de ontwikkeling van de vavo-populatie naar leeftijdscategorieën, uitgesplitst naar soort bekostiging. De figuur laat behalve de procentuele verdeling ook de ontwikkeling in absolute aantallen zien. Onder de Rijksbekostigde deelnemers is de groep van 18 tot en met 22 jaar veruit de grootste. Deze groep groeit met 23% van 6.630 in 2013 naar 8.178 in 2017. De groep Rijksbekostigde deelnemers van 23 jaar en ouder neemt aanvankelijk toe, maar daalt weer na 2015.

Wat verder opvalt is dat onder de Rutte-leerlingen sinds 2013 een constante groei te zien is van de groep jonger dan 18 jaar. Onder de 18-plussers daarentegen is sprake van fluctuaties, met in de laatste jaren een daling. In de gehele groep 18-plussers (Rutte- en Rijksbekostigd), daalt het aandeel Rutte-leerlingen van 35 naar 30%. Uit interviews blijkt dat vavo-instellingen leerlingen van 18 jaar en ouder bij voorkeur als Rijksbekostigde deelnemer inschrijven. De bekostiging voor een Rijksbekostigde deelnemer is namelijk meestal gunstiger dan de vergoeding voor uitbesteding die met het vo is afgesproken, zeker wanneer rekening wordt gehouden met de outputfinanciering.

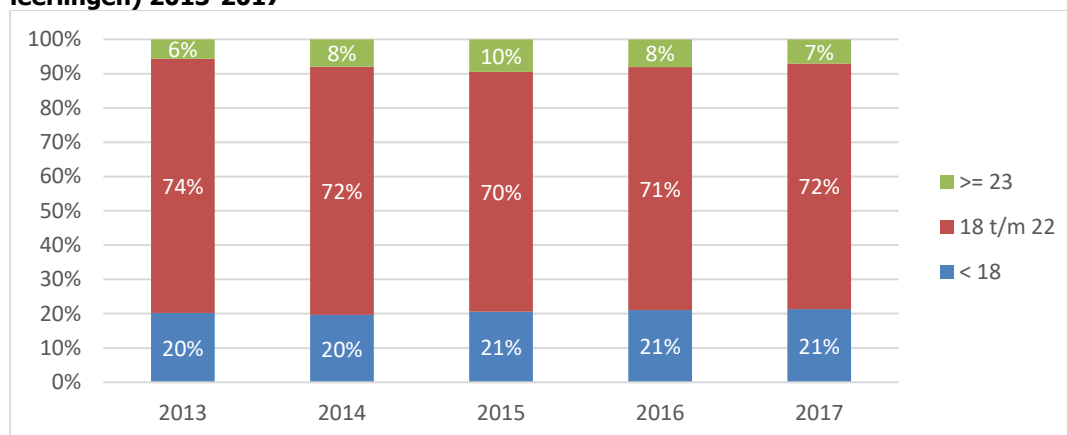
Figuur 2.3 Aantal deelnemers naar leeftijd en bekostiging



Bron: DUO (bewerkingen echo).

Voor het vavo als geheel kan niet gesteld worden dat er sprake is van een trend van verjonging of veroudering van de populatie. De onderstaande figuur toont de ontwikkeling van de leeftijdsopbouw van de vavo-populatie, met daarbij het onderscheid naar deelnemers jonger dan 18 jaar, jongvolwassen deelnemers die relatief recent nog vo-deelnemer waren (18 tot en met 22 jaar) en oudere deelnemers (23 jaar en ouder). Hieruit blijkt dat zich geen grote veranderingen in de leeftijdsopbouw van de vavo-populatie voordoen.

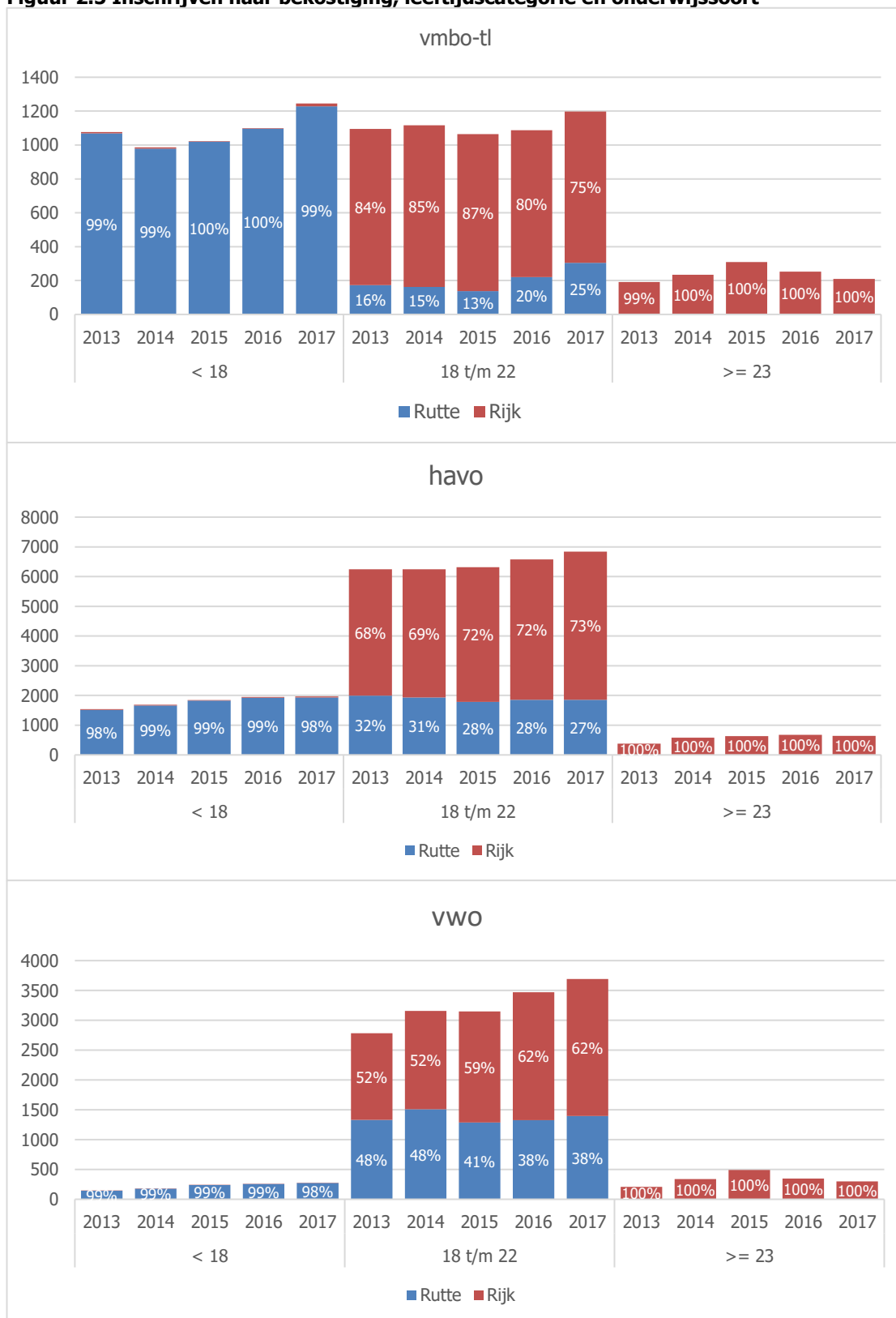
Figuur 2.4 Verdeling naar leeftijdscategorieën vavo-populatie (Rijksbekostigde en Rutte-leerlingen) 2013-2017



Bron: DUO (bewerkingen echo).

De vavo-deelnemers zijn naast leeftijdscategorie en vorm van bekostiging ook uitgesplitst naar onderwijssoort. Figuur 2.5 laat zien dat in het vmbo-tl de categorie tot 18 jaar in de meeste jaren de grootste groep is en dat er, derhalve, in het vmbo-tl meer Rutte-leerlingen zijn dan Rijksbekostigde deelnemers. In het havo en vwo is de leeftijdscategorie 18 tot en met 22 jaar het grootst. Verder is het aandeel Rutte-leerlingen onder 18-plussers hoger naarmate het onderwijsniveau hoger is. Beide punten houden rechtstreeks verband met de lengte van de opleiding. Vwo-leerlingen zijn ouder wanneer ze examen doen, dus vaker 18-plus, en staan daarom ook langer ingeschreven in het voortgezet onderwijs. We zien ook dat het aandeel Rutte-leerlingen ouder dan 18 jaar in het vmbo na 2015 sterk stijgt. De reden hiervoor is onbekend. Wellicht is er een relatie met passend onderwijs, waardoor het vo met een groep oudere vmbo-leerlingen te maken heeft die moeite heeft in het reguliere vo een diploma te halen.

Figuur 2.5 Inschrijven naar bekostiging, leeftijdscategorie en onderwijssoort



Bron: DUO (bewerkingen ecbo).

2.3 Ontwikkelingen in het vo

Zoals in de inleiding gesteld, bestaat de doelgroep van het vavo grofweg uit volwassenen die op latere leeftijd een vo-diploma of certificaten willen halen, en jonge uitvallers uit het vo die onmiddellijk na het uitvallen via het vavo toch hun diploma willen halen. Daarnaast zijn er deelnemers die graag een hoger diploma willen of hun profiel willen veranderen of verbreden. Ontwikkelingen in de ongediplomeerde uitstroom en de aantallen leerlingen in het vo zijn daarom van belang voor de potentiële instroom in het vavo. We kijken ten eerste naar de volledige vo-populatie. Ten tweede kijken we naar de ongediplomeerde uitstroom, omdat dit een potentiële groep vavo-deelnemers vormt zodra zij 18 jaar zijn.

Ontwikkeling leerlingaantallen vo

Ten eerste is de volledige vo-populatie een potentiële doelgroep voor het vavo: indien jongeren na het behalen van het examen aanvullende certificaten willen halen, hun cijfers willen verbeteren of uit voorzorg naar het vavo gaan als uitval dreigt. In de periode 2013-2017 is het aantal leerlingen vanaf klas 4 in vmbo-tl, havo en vwo toegenomen met bijna 7%. Dit heeft gedeeltelijk te maken met demografische ontwikkelingen. Deels is dit te verklaren doordat leerlingen in het vo steeds vaker in- of doorstromen naar een hoger niveau en daardoor een langere verblijfsduur kennen.¹¹ De groei van het aantal leerlingen in het vo betekent dat de potentiële doelgroep voor het vavo ook is gegroeid. Zoals we aan het begin van dit hoofdstuk hebben gezien is echter het aantal vavo-leerlingen sterker gegroeid (+20%) dan de groep vo-leerlingen (+7%).

Tabel 2.1 Aantal leerlingen vo vanaf klas 4, naar niveau, 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017	'13-'17
Vmbo-tl 4	43.300	44.100	45.100	45.500	44.200	2%
Havo 45	112.300	115.300	118.500	119.100	119.500	6%
Vwo 456	118.300	119.900	122.500	126.500	128.100	8%
<i>Totaal:</i>	<i>273.900</i>	<i>279.300</i>	<i>286.100</i>	<i>291.100</i>	<i>291.800</i>	<i>7%</i>

Bron: Referentieraming 2017.

Ten tweede is de niet-gediplomeerde uitstroom¹² uit het vo relevant. Deze groep leerlingen vormt een belangrijke potentiële groep vragers naar vavo-onderwijs (als zij 18 jaar of ouder zijn). Ongeveer twee derde van de ongediplomeerde uitstroom uit vo stroomt direct door naar een vervolgopleiding, vooral naar het vavo en de entreeopleidingen (niveau 1) in het mbo.¹³ We hebben daarom naar de ontwikkeling van de ongediplomeerde uitstroom gekeken om te zien hoe de stijgende deelnemersaantallen in het vavo zich verhouden tot de ontwikkeling van het vsv. Uit deze analyse blijkt dat er een afname is van de ongediplomeerde uitstroom uit het vo. Tussen 2012 en 2015 is er een daling van 24% (van 22.700 naar 17.300). Deze daling was in het havo kleiner dan in het vmbo en vwo. Opgemerkt moet worden dat Rutte-leerlingen niet in deze groep zitten, want die staan

¹¹ Min. OCW (2017). *Referentieraming 2017*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. In plaats van leerlingen vanaf de vierde klas is het ook zinvol om te kijken naar de gediplomeerde uitstroom uit vmbo-tl, havo en vwo. Hierin zien we een vergelijkbare ontwikkeling. We hebben gekozen voor het tonen van de groep leerlingen vanaf klas 4 omdat dit ook iets zegt over de omvang van de groep potentiële Rutte-leerlingen.

¹² Dit is een grotere groep dan de voortijdig schoolverlaters, aangezien in deze groep ook leerlingen zitten die veranderen van opleiding en zich na het verlaten van het vo daarvoor inschrijven (in bijvoorbeeld het vavo of een entreeopleiding). Vsv'ers zijn degenen die zich helemaal niet inschrijven bij een nieuwe school en/of opleiding. Zie bijvoorbeeld: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vsv/cijfers-schooluitval-meten>.

¹³ Min. OCW (2017). *Referentieraming 2017*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

immers nog ingeschreven in het vo. De conclusie is dat de groei van het vavo zich niet laat verklaren met een grotere ongediplomeerde uitstroom uit het vo.

Tabel 2.2 Ongediplomeerde uitstroom vo (afgerond naar duizendtallen)

Absoluut	2012	2013	2014	2015
vmbo 34*	6.300	6.200	5.100	4.600
havo 345	11.200	9.900	9.200	8.900
vwo 3456	5.200	3.900	4.200	3.800
Totaal:	22.700	20.000	18.500	17.300
<i>Indexcijfers</i>				
vmbo 34*	100,0	98,4	81,0	73,0
havo 345	100,0	88,4	82,1	79,5
vwo 3456	100,0	75,0	80,8	73,1
Totaal:	100,0	88,1	81,5	76,2

Bron: Referentieraming 2017.

* Vmbo 3-4 voor geheel vmbo, geen uitsplitsing naar tl mogelijk.

Op basis van de referentieramingen kan ook een voorzichtige blik vooruit worden geworpen. Het ministerie van OCW merkt in de Referentieramingen op dat er voor de komende jaren een lichte groei van de ongediplomeerde uitstroom uit het vo wordt verwacht als gevolg van een groei in het leerlingenvolume in de bovenbouw.¹⁴ Dat betekent dat de instroom in het vavo uit deze groep in de komende jaren kan stijgen; dat geldt ook voor het potentiële aantal Rutte-leerlingen. Deze groei houdt echter niet aan, na 2020 zal de populatie in de bovenbouw van het vo afnemen. Vanaf dat moment kan het vavo dus te maken krijgen met een kleinere doelgroep, temeer omdat de vo-scholen die gaan krimpen wellicht minder gaan uitbesteden.

Verder is uiteraard de omvang van de instroom in het vavo en het aantal uitbestedingen afhankelijk van beleid van vavo-instellingen en vo-scholen. Daarnaast zijn de op handen zijnde veranderingen in wet- en regelgeving, zoals besproken in hoofdstuk 1, van invloed. De voorgestelde veranderingen zullen de potentiële doelgroep voor het vavo verder verruimen.

Ontwikkelingen verklaard door de vavo-instellingen

In de interviews is instellingen gevraagd naar mogelijke verklaringen voor ontwikkelingen in hun deelnemerspopulatie. Bij de meeste instellingen is sprake van een groei in deelnemersaantallen. De groei is voor een deel in verband te brengen met de bekostiging. Volgens twee instellingen heeft de stijging in deelnemers te maken met de verschuiving van de bekostiging van de gemeente naar het Rijk. Doordat gemeenten geen inspraak meer hebben in de toelating, kunnen vavo-instellingen een ruimer aannamebeleid hanteren. Er worden bijvoorbeeld geen leeftijdsgrenzen meer gehanteerd of beperkingen voor kandidaten die al een startkwalificatie hebben. Verder zeggen verschillende instellingen dat, doordat het leerlingaantal belangrijker is geworden in de bekostiging, zij meer moeite doen om leerlingen te werven. Twee instellingen geven als reden voor de stijging dan ook hun goede marketing: open dagen, de website, en door het gebruikmaken van sociale media. Andere verklaringen die genoemd worden zijn: goede inspectieresultaten, een stijging van het aantal jongeren in de Randstad en de sluiting van een vavo-instelling in de regio. Bij een aantal instellingen is er ook sprake van een stijging van het aantal Rutte-leerlingen. Volgens

¹⁴ Min. OCW (2017). *Referentieraming 2017*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

twee instellingen heeft dit te maken met het feit dat er is ingezet op meer bekendheid bij vo-scholen, bijvoorbeeld door informatieavonden en beter contact met decanen. Andere redenen die genoemd worden zijn: een 'probleemschool' in de regio die veel uitbesteedt, aanwas uit vluchtelingen- en andere migrantengroepen, een moeilijk examenjaar en meer zorgleerlingen die worden uitbesteed als gevolg van het passend onderwijs. Dit laatste wordt overigens ook als reden voor de stijging van het aantal Rijksbekostigde deelnemers genoemd.

2.4 Certificaten en diploma's

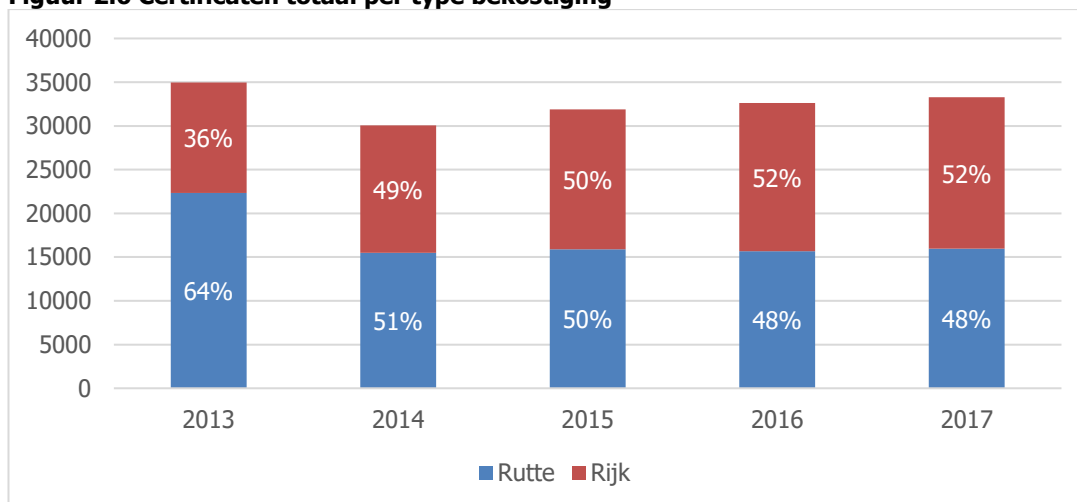
Certificaten en diploma's zijn de twee outputcomponenten in de verdeling van het macrobudget voor het vavo. Een behaald certificaat krijgt het gewicht 0,5 en een behaald diploma het gewicht 0,1 (zie paragraaf 1.1 voor een toelichting op de systematiek). In deze paragraaf beschrijven we het aantal afgegeven certificaten en diploma's sinds de invoering van de nieuwe bekostiging. Tevens kijken we naar de verhouding met het aantal inschrijvingen.

Certificaten

Het aantal uitgereikte certificaten aan Rijksbekostigde deelnemers is tussen 2013 en 2017 gestegen met 37%, van 12.632 naar 17.325. De grootste stijging vond plaats tussen 2013 en 2014. In de jaren daarna vlakt de stijging iets af. Als we echter naar het totaal aantal uitgereikte certificaten in de periode 2013-2017 kijken, dan zien we een daling van 5%. Die daling vindt vooral plaats tussen 2013 en 2014 en wordt in zijn geheel veroorzaakt doordat minder certificaten zijn afgegeven aan Rutte-leerlingen: zij behaalden in 2014 31% minder certificaten dan in 2013. Na 2014 stabiliseert dit aantal. Er worden dus verhoudingsgewijs sinds 2013 steeds meer Rijksbekostigde certificaten afgegeven in vergelijking met certificaten voor Rutte-leerlingen. Er zijn geen betrouwbare gegevens van eerdere jaren beschikbaar. Daarom is onbekend of het hoge aantal certificaten aan Rutte-leerlingen in 2013 een tijdelijke piek betrof, of dat er in de jaren voor 2013 ook meer certificaten werden behaald.

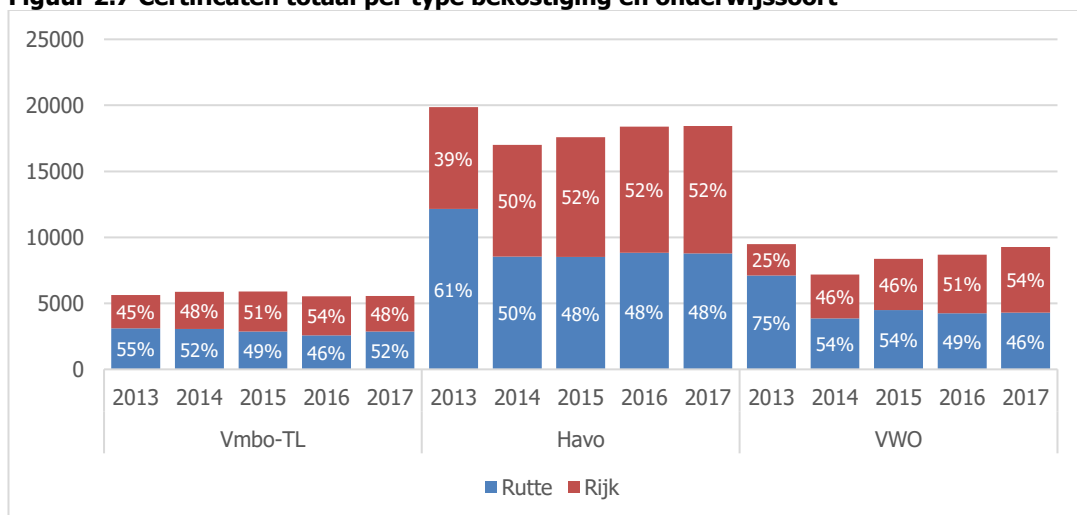
De meeste certificaten worden afgegeven op het havo, gevolgd door vwo. Op het vmbo is het aantal certificaten gelijk gebleven. Voor havo en vwo zien we ontwikkelingen die gelijklopen met de totale ontwikkelingen: tussen 2013 en 2014 een sterke daling van het aantal afgegeven certificaten voor Rutte-leerlingen, dit aantal stabiliseert vervolgens tussen 2014 en 2017, met iets meer fluctuatie in het vwo. Het aantal afgegeven certificaten aan Rijksbekostigde deelnemers neemt tussen 2013 en 2017 juist toe: met 24% in het havo en zelfs een verdubbeling in het vwo. Hierdoor worden er op deze niveaus ook verhoudingsgewijs steeds meer Rijksbekostigde certificaten afgegeven in vergelijking met certificaten voor Rutte-leerlingen.

Figuur 2.6 Certificaten totaal per type bekostiging



Bron: DUO (bewerkingen ecbo).

Figuur 2.7 Certificaten totaal per type bekostiging en onderwijssoort



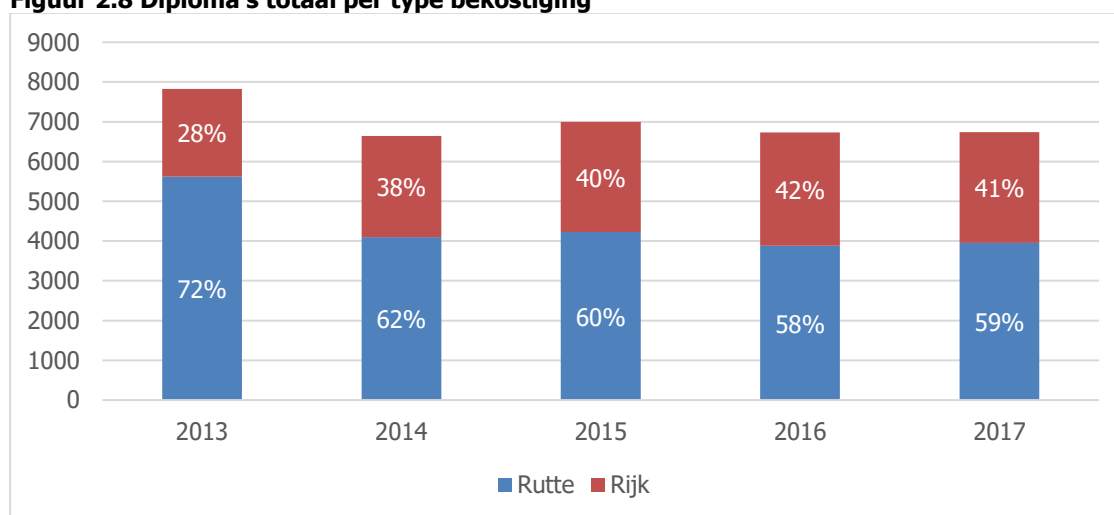
Bron: DUO (bewerkingen ecbo).

Diploma's

Het aantal afgegeven diploma's kent een ontwikkeling die vergelijkbaar is met de ontwikkeling bij certificaten. Het aantal diploma's dat aan Rijksbekostigde deelnemers is afgegeven, is met 27% gestegen van 2.203 in 2013 naar 2.791 in 2017. Als ook de diploma's worden meegerekend die aan Rutte-leerlingen zijn uitgereikt, is er tussen 2013 en 2017 een daling van 14%. Deze daling vindt in zijn geheel plaats tussen 2013 en 2014 bij Rutte-leerlingen. Dan daalt het aantal aan Rutte-leerlingen uitgereikte diploma's van 5.622 naar 4.102. In de jaren daarna fluctueert het aantal diploma's voor Rutte-leerlingen rond de 4.000. Evenals bij de certificaten is niet te zeggen of het hoge aantal aan Rutte-leerlingen uitgereikte diploma's in 2013 een eenmalige piek was, of dat dit in de jaren daarvoor ook hoger was. Dit komt doordat er over de jaren voor 2013 geen betrouwbare gegevens beschikbaar zijn.

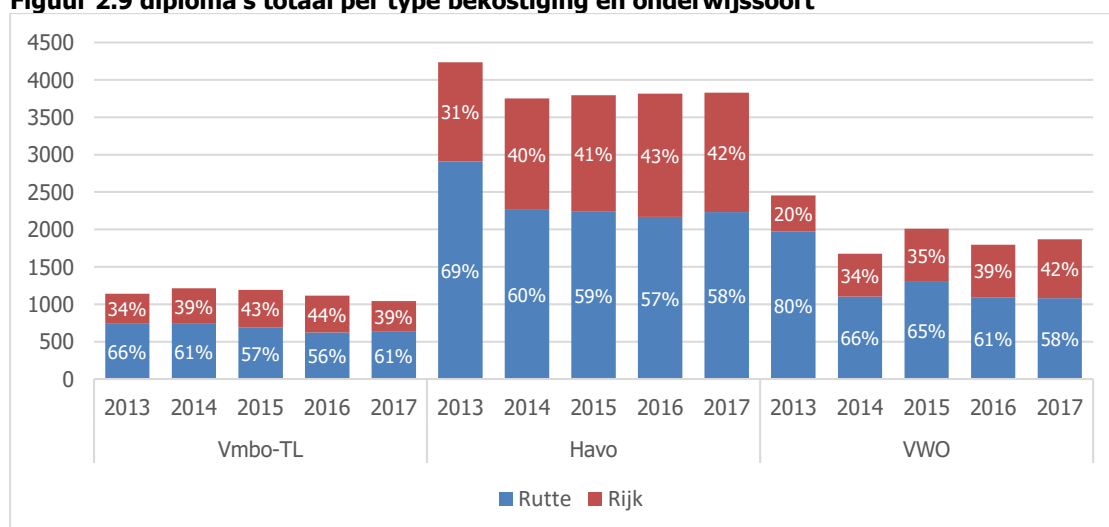
Als we kijken naar de onderwijssoort zien we dat de meeste diploma's worden afgegeven op het havo, gevolgd door het vwo. Dit is logisch gezien het aantal deelnemers. Wat betreft ontwikkelingen zien we dat het aantal afgegeven diploma's op het vmbo tussen 2013 en 2014 licht stijgt en daarna geleidelijk afneemt. Voor havo en vwo zien we ontwikkelingen die gelijklopen met de totale ontwikkelingen: tussen 2013 en 2014 een sterke daling van het aantal afgegeven diploma's voor Rutte-leerlingen, dit aantal stabiliseert vervolgens tussen 2014 en 2017, met iets meer fluctuatie in het vwo. Het aantal afgegeven diploma's voor Rijksbekostigde deelnemers neem in deze periode iets toe in havo en vwo. Hierdoor worden er op deze niveaus ook verhoudingsgewijs steeds meer Rijksbekostigde diploma's afgegeven in vergelijking met diploma's voor Rutte-leerlingen.

Figuur 2.8 Diploma's totaal per type bekostiging



Bron: DUO (bewerkingen ecbo).

Figuur 2.9 diploma's totaal per type bekostiging en onderwijssoort



Bron: DUO (bewerkingen ecbo).

Certificaten en diploma's per deelnemer

Als we een vergelijking maken tussen ontwikkelingen in de input (deelnemers) en output (certificaten en diploma's) van het vavo in de periode 2013-2017, dan zien we dat het aantal

afgegeven diploma's en certificaten per deelnemer langzaam daalt. Veranderingen in de verhouding tussen het aantal inschrijvingen en het aantal certificaten en diploma's kunnen te maken hebben met het rendement, bijvoorbeeld doordat de doelgroep lastiger wordt (zie paragraaf 2.4). Maar het aantal deelnemers in pre-examenklassen (wel inschrijvingen, geen output), of het aantal vakken per deelnemer kunnen deze verhouding ook beïnvloeden. Om beter in beeld te krijgen waarom zich verschillen voordoen in de verhouding tussen de input (inschrijvingen) en output (certificaten en diploma's) is het noodzakelijk onderzoek te doen naar de onderwijsloopbanen van de deelnemers in het vavo. Dat is in het kader van dit onderzoek niet gebeurd.

Tabel 2.3 Ontwikkeling verhouding input (deelnemers) en output (certificaten, diploma's)

<i>Jaar</i>	<i>Deelnemers</i>	<i>Certificaten</i>	<i>Diploma's</i>	<i>Verhouding cert//II*</i>	<i>Verhouding dipl//II*</i>
<i>Totaal</i>					
2013	13.668	34.977	7.825	-	-
2014	14.527	30.073	6.643	2,20	0,49
2015	15.074	31.875	6.997	2,19	0,48
2016	15.724	32.618	6.728	2,16	0,45
2017	16.376	33.274	6.743	2,12	0,43
<i>Rijksbekostigd</i>					
2013	7.448	12.632	2.203	-	-
2014	8.097	14.599	2.541	1,96	0,34
2015	8.777	15.995	2.773	1,98	0,34
2016	9.043	16.951	2.848	1,93	0,32
2017	9.393	17.325	2.791	1,92	0,31
<i>Rutte</i>					
2013	6.220	22.345	5.622	-	-
2014	6.430	15.474	4.102	2,49	0,66
2015	6.297	15.880	4.224	2,47	0,66
2016	6.681	15.667	3.880	2,49	0,62
2017	6.983	15.949	3.952	2,39	0,59

Bron: DUO (bewerkingen echo).

** Het aantal deelnemers is steeds vergeleken met het aantal certificaten en diploma's van een jaar later.*

Ook is onderzocht of zich verschillen voordoen in de verhouding tussen het aantal inschrijvingen en het aantal uitgereikte diploma's en certificaten tussen enerzijds Rutte-leerlingen en Rijksbekostigde deelnemers, en anderzijds tussen de onderwijssoorten. Het blijkt dat onder Rutte-leerlingen het aantal diploma's en certificaten per inschrijving hoger is (gemiddeld over alle jaren 0,65 diploma's en 2,4 certificaten per Rutte-leerling en 0,33 diploma's en 1,9 certificaten per Rijksbekostigde deelnemer). Deze verschillen kunnen te maken hebben met een verschil in het aantal vakken waarop Rijksbekostigde deelnemers en Rutte-leerlingen zich inschrijven, of met een verschil in studierendement tussen beide groepen.

Het bovenstaande verschil geldt echter niet voor alle onderwijssoorten. Uit een aanvullende analyse, waarin we naar de onderwijssoorten en bekostiging hebben gekeken, blijkt dat aan Rutte-leerlingen op het vvo gemiddeld meer diploma's per leerling worden afgegeven (0,73 over alle jaren) dan op het vmbo (0,55 diploma's per leerling over alle jaren). Het havo zit hier tussenin. Voor de Rijksbekostigde deelnemers is er een ander patroon: het aantal

diploma's is per vmbo-leerling met 0,4 hoger dan bij havo- en vwo-leerlingen, waar ruim 0,3 diploma's per deelnemer worden uitgereikt. Bij de certificaten zien we een vergelijkbaar patroon tussen onderwijssoort en bekostiging.¹⁵ Omdat deze analyse in een later stadium van het onderzoek heeft plaatsgevonden, is vavo-instellingen niet gevraagd naar een verklaring voor deze verschillen.

2.5 Conclusie

De eerste onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk aan de orde is gekomen is: hoe heeft het aantal vavo-deelnemers zich ontwikkeld in absolute zin? Hierbij hebben we tevens gekeken naar de afgegeven diploma's en certificaten. De belangrijkste ontwikkelingen zijn als volgt:

- Het aantal Rijksbekostigde vavo-deelnemers is in de periode 2013-2017 gegroeid met 26%, van 7.448 naar 9.393. Inclusief Rutte-leerlingen betrof het een groei van 20%, van 13.668 naar 16.376.
- Meer dan de helft van de totale vavo-populatie doet havo (58% in 2017). Vwo is met een toename van 36% tussen 2013 en 2017 het sterkst gegroeid.
- Het aantal certificaten en diploma's dat is uitgereikt aan Rijksbekostigde deelnemers is in de periode 2013-2017 toegenomen, met respectievelijk 37% en 27%.
- De aantallen certificaten en diploma's voor Rutte-leerlingen volgen een ander patroon: eerst een daling tussen 2013 en 2014, daarna is sprake van lichte fluctuaties.

Ten tweede is in dit hoofdstuk beschreven of er zich wijzigingen hebben voorgedaan in de samenstelling van de doelgroep die de vavo-instellingen bedienen. We zien dan het volgende:

- De groei heeft zich voorgedaan onder zowel de Rijksbekostigde deelnemers als de Rutte-leerlingen, maar was onder de Rijksbekostigde (+26%) wel sterker dan onder de Rutte-leerlingen (+12%).
- De snellere groei onder Rijksbekostigde deelnemers heeft niet geleid tot een drastische verandering in de verdeling over leeftijdscategorieën. De verhoudingen fluctueren iets maar er is geen sprake van een duidelijke toe- of afname van een bepaalde leeftijdscategorie.
- De vavo-instellingen wijzen wel op verschuivingen in populatiekenmerken die niet uit de cijfers te halen zijn. Instellingen geven aan dat het aantal zorgleerlingen groter wordt, een gevolg van het passend onderwijs waardoor vo-scholen ook meer met zorgleerlingen te maken hebben. Enkele instellingen geven aan dat er relatief meer migranten, waaronder vluchtelingen, zijn ingeschreven.

Ten slotte is in dit hoofdstuk aan de orde gekomen in hoeverre de ontwikkelingen in de (samenstelling van) doelgroepen zijn terug te voeren op de nieuwe bekostiging. De belangrijkste verklaringen voor de ontwikkelingen zijn de volgende.

- De groei van het aantal vavo-leerlingen lijkt voor een deel toe te schrijven aan de nieuwe bekostiging: instellingen zijn actiever gaan werven aangezien de financiering sterker afhankelijk is geworden van het deelnemersaantal.
- In een aantal gemeenten is de potentiële doelgroep groter geworden, doordat sommige gemeenten in het verleden een aantal beperkingen stelden aan doelgroep voor het

¹⁵ Onder Rutte-leerlingen halen vwo'ers iets meer certificaten (2,70) dan vmbo'ers (2,35), maar onder Rijksbekostigde deelnemers halen vmbo'ers meer certificaten (2,46) dan havisten (1,82) en vwo'ers (1,96).

vavo. Met de invoering van de Rijksbekostiging zijn die beperkingen niet meer aan de orde. Deelnemers kunnen via het vavo voor een hoger diploma, hogere cijfers of een breder profiel gaan.

- De sterkere groei van het aantal Rijksbekostigde deelnemers ten opzichte van de Rutte-leerlingen kan voor een deel te maken hebben met het feit dat de financiering voor Rijksbekostigde deelnemers meestal ruimer is. Daarom is er een stimulans om leerlingen van 18 jaar en ouder direct bij het vavo in te schrijven in plaats van dat de leerling wordt uitbesteed door het vo.
- Verder hebben de vavo-instellingen geprofiteerd van de groei van de vo-populatie vanaf klas 4 in de periode 2013-2017. De ongediplomeerde uitstroom uit het vo is juist afgenomen.

3 Nieuwe bekostiging voor het vavo

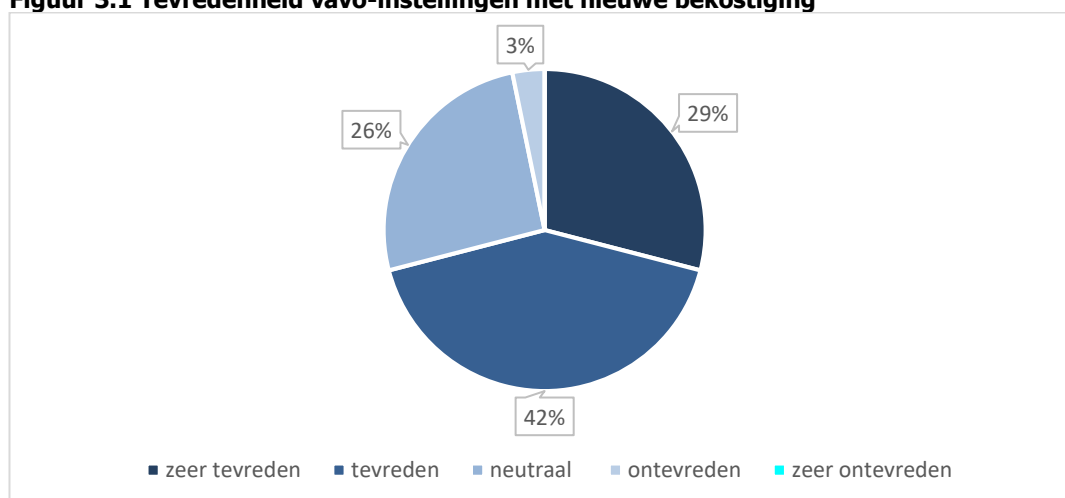
3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de vraag hoe vavo-instellingen de verandering in de bekostiging ervaren hebben (paragraaf 3.2). We kijken daarbij naar positieve en negatieve aspecten die zij ervaren en de mate waarin zij de maatstaven waarop de verdeling van de middelen gebaseerd is realistisch vinden. Ook gaan we in op de vraag wat docenten van de wijziging in de bekostiging hebben gemerkt en welke veranderingen worden waargenomen in het beleid van vo-scholen om het onderwijs uit te besteden (paragraaf 3.3).

3.2 Ervaringen nieuwe bekostiging

Ongeveer 70% van de instellingen is tevreden of zeer tevreden met de nieuwe bekostiging. Een kwart staat hier neutraal in en één instelling is ontevreden. Er zijn geen instellingen zeer ontevreden.

Figuur 3.1 Tevredenheid vavo-instellingen met nieuwe bekostiging



Bron: Enquête onder vavo-instellingen.

In aanvulling op het bovenstaande is onderzocht of de tevredenheid van instellingen samenhangt met de omvang, samenstelling en ontwikkeling van de populatie van de instellingen.

- De mate van tevredenheid over de nieuwe bekostiging blijkt samen te hangen¹⁶ met de omvang van de vavo-instelling: hoe meer deelnemers de instelling in totaal had in 2017, hoe tevredener de instelling was met de nieuwe bekostiging. Anders gesteld: kleinere instellingen zijn minder tevreden met de nieuwe bekostiging.
- Er is geen verband tussen enerzijds de verhouding tussen Rijksbekostigde deelnemers en Rutte-leerlingen en anderzijds de tevredenheid over de bekostiging. Instellingen die bijvoorbeeld relatief weinig Rijksbekostigde deelnemers hebben, zijn niet meer of minder tevreden.

¹⁶ Er is een significante correlatie van -0.65 gevonden tussen het aantal deelnemers in 2017 en de tevredenheid met de nieuwe bekostiging.

- Hetzelfde geldt voor de groei in het totaal aantal deelnemers tussen in de periode 2013-2017 en de tevredenheid met de nieuwe bekostiging: instellingen die meer gegroeid zijn in deze periode zijn niet meer of minder tevreden.

De instellingen noemen onder meer de volgende positieve aspecten van de bekostiging:

- Het vaakst worden de maatstaven of weging daarvan genoemd (9 keer genoemd). Instellingen zijn over het algemeen tevreden met de weging van input- en outputmaatstaven. Ze vinden het logisch dat de output meeweegt in de bekostiging en dat de weging van certificaten recht doet aan het feit dat de meeste Rijksbekostigde deelnemers naar het vavo gaan om nog een of enkele certificaten te behalen.
- Verder vinden de instellingen het systeem rondom de nieuwe bekostiging duidelijk (5 keer genoemd). Het systeem geeft zekerheid: doordat de maatstaven bekend zijn, weten instellingen waar ze aan toe zijn.
- Twee instellingen noemden het feit dat de financiering is gebaseerd op de t-2-systematiek als positief aspect. Hierdoor kun je als instelling anticiperen op veranderingen.
- Ook vinden de instellingen het positief dat de gemeente geen inspraak meer heeft in de nieuwe bekostiging, waardoor de instelling een grotere autonomie heeft in hun toelatingsbeleid (2 keer genoemd). Hierdoor krijg je een eerlijker systeem, omdat er geen verschillen tussen gemeentes meer bestaan.
- Ten slotte worden enkele positieve effecten van de bekostiging genoemd, zoals de positieve prikkel die uitgaat om goede resultaten te halen (4 keer genoemd), het feit dat onder de nieuwe bekostiging het aanbod behouden kan blijven (2 keer genoemd) en de verminderde administratieve lasten (2 keer genoemd).

Naast positieve aspecten zijn er ook knelpunten aangegeven: ongeveer 60% van de instellingen ervaart knelpunten bij de nieuwe wijze van bekostiging. Het gaat daarbij om het volgende:

- Het ontbreken van een aparte weegfactor voor Rijksbekostigde deelnemers in pre-examenklassen wordt vaak als knelpunt genoemd. Deze deelnemers leveren in hun pre-examenjaar (bijvoorbeeld havo 4) geen outputfinanciering op, aangezien ze dan geen examens doen en dus ook geen diploma's of certificaten behalen. Deze instellingen vinden dat in de verdeling van het landelijk budget het aantal inschrijvingen voor pre-examenklassen meer gewicht moet krijgen.
- Vavo-instellingen zeggen veel zorgleerlingen van de vo-scholen op te nemen die specifieke behoeftes hebben. Dit betreft zowel Rijksbekostigde deelnemers als Rutte-leerlingen. De vavo-instellingen wijzen erop dat zij, als onderdeel van een mbo-instelling, geen partner zijn in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs, waar vo-scholen wel in zitten.¹⁷ De vavo-instellingen ervaren dit als een nadeel, omdat ze hiermee geen toegang hebben tot het budget voor passend onderwijs. Sommige vavo-instellingen krijgen wel een deel van het extra budget mee van de vo-scholen, maar deze praktijk lijkt nochtans beperkt te zijn.¹⁸
- Kritiekpunt van een aantal instellingen is dat ze in de huidige situatie minder geld krijgen dan in de oude situatie. Een aantal instellingen vindt de omvang van de nieuwe

¹⁷ <https://www.passendonderwijs.nl/veelgestelde-vragen/mbo-en-passend-onderwijs/#aansluitenswv>

¹⁸ Voor het vavo is er voor de Rijksbekostigde deelnemers met een ondersteuningsbehoefte een gehandicaptenbudget, als onderdeel van de lumpsumbekostiging. Instellingen kunnen zelf bepalen hoe zij de middelen inzetten. Een aantal vavo-instellingen vindt dat dit budget ontoereikend is. Zie ook: <https://www.passendonderwijs.nl/mbo/passend-onderwijs-in-het-mbo/bekostiging/>

bekostiging dan ook ontoereikend: zij kunnen hun begroting niet of nauwelijks rond krijgen. Instellingen krijgen soms minder geld vanwege een dalend aantal deelnemers, terwijl zij niet kunnen bezuinigen op hun personeel omdat zij gebonden zijn aan het aantal vakken en profielen dat ze moeten aanbieden. Sommige instellingen geven aan dat de financiering via gemeenten wellicht minder stabiel was, maar dat (sommige) gemeenten wel ruimhartiger waren.

- Instellingen lopen er tegen aan dat ze bij de toelating van Rutte-leerlingen goede (financiële) afspraken met vo-scholen moeten maken over de uitbesteding van deze leerlingen. Dit kan extra administratieve lasten met zich meebrengen.
- Een instelling zegt dat de nadruk op outputfinanciering kan leiden tot een vicieuze cirkel: instellingen die slechte resultaten behalen, krijgen minder geld en kunnen daardoor niet in hun kwaliteit investeren.
- Niet alle instellingen zijn blij met de t-2-systematiek. In geval van groei van het aantal leerlingen moet je de extra uitgaven daarvoor voorfinancieren.

Maatstaven

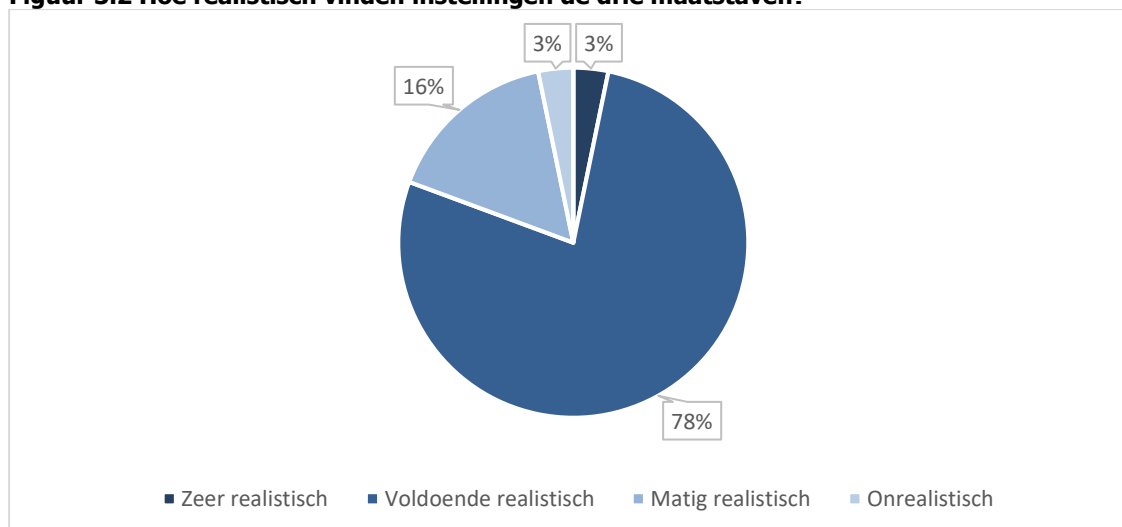
Het merendeel van de vavo-instellingen (ongeveer 80%) vindt de maatstaven waarop de verdeling van de middelen gebaseerd is voldoende realistisch of zeer realistisch. Ongeveer 16% vindt de maatstaven matig realistisch en één instelling vindt de maatstaven onrealistisch. De reden die deze instelling hiervoor geeft, is dat het volledige budget voor de instelling afhankelijk is van het aantal deelnemers, terwijl de instelling wel te maken heeft met de vaste lasten om in het minimaal vereiste aanbod te voorzien.

Net als bij de algehele tevredenheid is bij de mate waarin instellingen de maatstaven realistisch vinden gekeken naar samenhang met de omvang, samenstelling en ontwikkeling van de populatie.

- Hoe de maatstaven worden ervaren, hangt samen met de omvang van een instelling¹⁹: hoe meer deelnemers een vavo-instelling in totaal had in 2017, hoe realistischer ze de maatstaven vinden. Anders gezegd: kleinere instellingen vinden de maatstaven minder realistisch.
- Er is geen verband tussen het aandeel Rijksbekostigde deelnemers in 2017 en hoe de maatstaven worden ervaren: instellingen die relatief meer of minder Rijksbekostigde deelnemers hebben ten opzichte van Rutte-leerlingen, vinden de maatstaven niet meer of minder realistisch.
- Er is ook geen verband tussen de groei in het totaal aantal deelnemers tussen 2013 en 2017 en hoe de maatstaven worden ervaren.

¹⁹ Er is een significante correlatie gevonden tussen aantal deelnemers in 2017 en hoe realistisch de maatstaven worden bevonden van -.40.

Figuur 3.2 Hoe realistisch vinden instellingen de drie maatstaven?



Bron: enquête onder vavo-instellingen.

Enkele instellingen vinden dat er minder gewicht op de outputfinanciering moet komen, dat wil zeggen het aantal afgegeven certificaten en diploma's. Verder noemen instellingen ook dat er in de maatstaven meer rekening gehouden moet worden met bepaalde kenmerken van de populatie. Het aantal deelnemers in pre-examenklassen werd het meest genoemd. Daarvoor zou er volgens een aantal instellingen bij Rijksbekostigde pre-examendeelnemers meer gewicht op de inputfinanciering (aantal inschrijvingen) kunnen liggen, aangezien deze deelnemers in het eerste jaar geen outputfinanciering (aantal afgegeven certificaten en diploma's) opleveren. Daar komt bij dat er volgens de instellingen in de pre-examenklassen relatief veel zorgleerlingen zitten, wat de kosten van deze klassen hoog maakt. Verder is de uitval in pre-examenklassen vrij hoog, waardoor het onzeker is of de deelnemer in het volgende jaar outputfinanciering oplevert.

Verder vinden enkele instellingen dat er rekening gehouden moet worden met de omvang van het vavo en de vaste lasten voor het voorzien in het minimaal vereiste aanbod. Eén instelling zegt in dit kader: "Door het vavo fysiek dichtbij de leerling te willen aanbieden, resulteert dit in onze regio in kleine en daardoor duurdere opleidingen." Eén instelling pleit voor een vaste vergoeding om de minimaal noodzakelijke kosten van een vavo-instelling te dekken, onafhankelijk van het aantal deelnemers.

Andere aanbevelingen financiering

20% van de instellingen vindt dat er, los van de maatstaven, meer geld beschikbaar moet komen voor zorgleerlingen. Dit zou kunnen vanuit het budget voor passend onderwijs, in overleg met de regionale samenwerkingsverbanden passend onderwijs. In enkele gevallen gebeurt dit ook, maar lang niet overal. Een andere oplossing is dat in de vaststelling van het landelijk lumpsumbudget rekening wordt gehouden met het aantal deelnemers met een zorgvraag.

Rutte-leerlingen

Zes vavo-instellingen geven in de interviews aan dat Rutte-leerlingen belangrijk zijn voor hun financiering. Voor een aantal instellingen zijn ze zelfs cruciaal: Rutte-leerlingen zijn nodig om de begroting rond te krijgen en op die manier het personeel en daarmee het

aanbod aan vakken te kunnen behouden. Wel geeft één instelling aan dat dit met name geldt voor pre-examenklassen: in dit geval is de financiering van Rutte-leerlingen vaak gunstiger dan de Rijksbekostiging, omdat pre-examenklassen onder Rijksbekostiging geen outputfinanciering opleveren. Bij examenklassen valt de financiering van Rutte-leerlingen juist vaak lager uit dan de Rijksbekostiging. Een instelling geeft aan de Rutte-financiering prettig te vinden, aangezien de financiering snel binnen is en er gelijk in docenten geïnvesteerd kan worden. Een andere instelling geeft aan het aantal Rutte-leerlingen niet te hoog wil laten oplopen, vanwege de beperkte financiering. Weer een andere instelling houdt het percentage Rutte-leerlingen bewust laag om een klimaat van volwassenenonderwijs te behouden. Voor veel instellingen is het juist de mix van Rijksbekostiging en uitbesteding van vo-scholen die maakt dat zij een volledig aanbod kunnen financieren.

Uitbesteding vo-scholen

Uit de interviews blijkt dat vavo-instellingen op verschillende manieren tot afspraken komen met vo-scholen over de financiering van Rutte-leerlingen. Drie instellingen geven aan per vo-school afspraken te maken over de financiering. Een instelling gaf aan dat dit te maken heeft met concurrentie van andere vavo-instellingen in de regio. Andere instellingen hanteren een vast tarief voor alle vo-scholen. De bekostiging van het vavo speelt overigens geen rol in het beleid van vo-scholen omtrent uitbesteding. Daarin spelen volgens de vavo-instellingen andere zaken een rol, zoals de eigen bekostiging of de eigen taakopvatting en gevoelde verantwoordelijkheid voor leerlingen.

Enkele instellingen wijzen erop dat leerlingen van 18 jaar en ouder beter direct bij het vavo ingeschreven kunnen worden zodat zij onder Rijksbekostiging vallen. Die is voor het vavo vaak gunstiger dan de met het vo afgesproken vergoeding voor de uitbesteding. In paragraaf 2.4 hebben we al gezien dat het aandeel Rutte-leerlingen van 18 jaar en ouder ten opzichte van de Rijksbekostigde deelnemers wel iets afneemt, maar dat het absolute aantal ongeveer gelijk blijft (zie figuur 2.4).

3.3 Gevolgen nieuwe bekostiging voor docenten

Iets meer dan de helft van de directeuren (55%) denkt dat docenten niets gemerkt hebben van de nieuwe bekostiging. Directeuren die denken dat docenten wel iets hebben gemerkt zijn van mening dat de effecten per instelling verschillen en vooral afhankelijk zijn van de ontwikkeling in aantal deelnemers sinds 2013, maar ook van de financiering door de gemeente in de oude situatie. Zo heeft een stijging van het aantal deelnemers (al dan niet een direct gevolg van de wijziging in bekostiging) grotere klassen tot gevolg, meer vraag naar docenten en derhalve meer baanzekerheid. Maar indien de instelling te maken had met een gemeente die ruim bekostigde en momenteel nauwelijks voldoende deelnemers heeft om de vaste lasten te betalen, hebben de docenten van die instelling juist met minder baanzekerheid te maken. Verder noemt één instelling ook de verminderde administratieve lasten als positief gevolg voor docenten. Ten slotte blijkt uit de interviews dat enkele docenten een intensievere rol hebben gekregen in het werven van leerlingen door contact met schoolbesturen en decanen.

Een docent ervaart de nieuwe bekostiging als positief omdat de gemeente geen inspraak meer heeft in de toelating. Hierdoor verloopt het intakeproces en de voorlichting makkelijker

en komen er weer meer oudere deelnemers die eerder niet door de gemeente werden bekostigd. Deze docent geeft aan in het werk verder niets gemerkt te hebben als gevolg van de nieuwe bekostiging.

3.4 Deelconclusie

In dit hoofdstuk is aan de orde gekomen hoe vavo-instellingen de verandering in de bekostiging hebben ervaren, wat ze van de maatstaven vinden, of de wijziging van invloed is geweest op de uitbestedingen door het vo en of docenten iets van de wijziging hebben gemerkt.

- Het merendeel van de instellingen is tevreden over de verandering in de bekostiging. Dit heeft voornamelijk te maken met het wegvallen van de rol van de gemeenten, waardoor er minder verschillen zijn in de financiering en het systeem als eerlijker en stabiel wordt ervaren.
- De t-2-systematiek wordt soms als positief (je kunt anticiperen) en soms als negatief ervaren (bij groei moet je voorfinancieren).
- Het merendeel van de vavo-instellingen vindt de maatstaven waarop de verdeling van het macrobudget is gebaseerd (zeer) realistisch. Kleine instellingen zijn hierover minder positief dan grote instellingen. Doordat het budget volledig op input en output is gebaseerd, zeggen kleine instellingen sneller een kritische ondergrens te raken aangezien in de maatstaven geen rekening wordt gehouden met de vaste lasten die horen bij het minimaal vereiste aanbod.
- Verder wijzen enkele instellingen op punten waar de huidige verdeling geen rekening mee houdt, namelijk het groeiend aantal zorgleerlingen en het ontbreken van een aparte financiering voor pre-examenklassen.
- Docenten hebben weinig gemerkt van de verandering in de bekostiging. In een enkel geval ervaren docenten minder administratieve lasten, door de verminderde rol van de gemeente. Ook hebben enkele docenten een intensievere rol in het werven van leerlingen door contact met schoolbesturen en decanen. Afhankelijk van wat de wijziging voor de instelling in financieel opzicht heeft betekend, kunnen docenten meer of minder baanzekerheid ervaren.
- De vavo-bekostiging heeft geen directe invloed op de uitbesteding door vo-scholen. Wel werven de instellingen actiever, waaronder Rutte-leerlingen, door de contacten met het vo goed te onderhouden. Voor een aantal instellingen zijn de Rutte-leerlingen van groot belang om de begroting rond te krijgen.

4 Beleid van de vavo-instellingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen beleidsontwikkelingen bij vavo-instellingen aan de orde. Het gaat ten eerste om het toelatingsbeleid van de instellingen en ten tweede om het aanbod (paragraaf 4.2). We beantwoorden hierbij steeds de vraag in hoeverre ontwikkelingen te maken hebben met de wijziging in de bekostiging (paragraaf 4.3). Ook gaan we in op de samenwerking van vavo-instellingen met de vo-scholen (paragraaf 4.4) en andere partners in de regio (paragraaf 4.5). Tot slot beantwoorden we de onderzoeksvragen die relevant zijn voor dit hoofdstuk (paragraaf 4.6).

4.2 Toelatingsbeleid

Om te achterhalen of vavo-instellingen hun toelatingsbeleid hebben gewijzigd als gevolg van de nieuwe bekostiging, is instellingen gevraagd naar hun huidige toelatingsbeleid en in hoeverre dit is veranderd sinds 2013.

Op één instelling na raden alle vavo-instellingen weleens kandidaten af voor het vavo te kiezen. Dan gaat het vaak om 'stapelaars', die reeds een diploma vo hebben maar die een hoger diploma willen halen. Uit de enquête blijkt dat de vooropleiding de indicator is waarop de meeste instellingen kandidaten toelaten:

- vooropleiding (13: 43%)
- houding (5: 17%)
- leeftijd (5: 17%)
- persoonlijke omstandigheden (5: 17%)
- haalbaarheid (5: 17%)
- overig (5: 17%)
- intellectueel niveau (4: 13%)
- studievaardigheden (4: 13%)
- toets (3: 10%)
- cijfer (3: 10%).

Ruim de helft van de instellingen geeft aan het toelatingsbeleid op geen enkel vlak te hebben gewijzigd. Bij de meeste instellingen waar het toelatingsbeleid wel is veranderd, ging het om een verruiming voor verschillende doelgroepen (7: 23%) zoals vwo'ers, deelnemers uit andere regio's of deelnemers die alleen bepaalde certificaten willen behalen. Een aantal instellingen hanteert het toelatingsbeleid strikter dan vóór 2013 door kritischer te zijn op de kansrijkheid van het traject. Er wordt bijvoorbeeld kritischer gekeken naar de capaciteit van deelnemers die willen overstappen van vmbo naar havo. Het gaat dan niet zozeer om een verandering in het toelatingsbeleid, maar een zorgvuldiger intakeproces.

Tabel 4.1 laat een overzicht zien van redenen die ten grondslag liggen aan een verandering in het toelatingsbeleid van vavo-instellingen sinds 2013. Bij de meeste instellingen waar sprake was van een wijziging in het toelatingsbeleid, heeft de wijziging te maken met de nieuwe bekostiging. Het gaat dan met name om een verruiming van het toelatingsbeleid,

omdat een gemeente geen beperkingen meer kan opleggen door de nieuwe bekostiging. Ook heeft een aantal instellingen veranderingen doorgevoerd in het toelatingsbeleid vanwege een verandering in de vraag of afspraken in de regio. Een verenging van het toelatingsbeleid werd in de meeste gevallen doorgevoerd vanwege tegenvallende resultaten. Bijvoorbeeld: leerlingen die wilden overstappen van vmbo naar havo, haalden dit vaak niet.

Tabel 4.1 Reden verandering in toelatingsbeleid naar type verandering

Type verandering	Reden verandering			
	Nieuwe bekostiging	Verandering vraag	Afspraken in de regio	Andere reden
Verruiming	4	2	1	1
Verenging	0	0	1	2
Overig	1	2	1	0

Bron: enquête onder vavo-instellingen.

4.3 Aanbod

In de enquête is gevraagd naar veranderingen in het aanbod sinds de nieuwe bekostiging in 2013. De verandering kan betrekking hebben op aangeboden onderwijssoorten, vakken en het aantal momenten dat lessen worden aangeboden.

Bij vier instellingen hebben zich sinds 2013 wijzigingen voorgedaan in het aanbod van onderwijssoorten. Bij twee instellingen is er een vwo-afdeling bijgekomen. Dit kwam door een verandering in de vraag vanuit het voortgezet onderwijs en afspraken die gemaakt werden met partners in de regio. Bij één instelling is de vmbo-tl-afdeling gesloten, vanwege bezuinigingen op het roc. Bij één instelling wordt de pre-examenklas vmbo-tl niet meer aangeboden, vanwege een verandering in de vraag naar vavo.

De veranderingen zijn groter wanneer we kijken naar de vakken die worden aangeboden: meer dan de helft van de instellingen (52%) geeft aan dat hierin wijzigingen zijn doorgevoerd sinds 2013. In de meeste gevallen gaat het om een uitbreiding van vakken, in alle onderwijssoorten. In een enkel geval ging het om een beperking van vakken op vmbo of vwo. Bij één instelling ging het om een ander soort wijziging, namelijk het aanbieden van pre-examenklassen. In ongeveer 36% van de gevallen werd de wijziging in het aanbod van vakken teweeggebracht door de veranderde vraag. Een enkele keer had het te maken met afspraken met partners in de regio of overige redenen, zoals het gebruikmaken van multi-inzetzbare docenten.

Iets meer dan de helft van de instellingen (52%) heeft geen veranderingen doorgevoerd in het aantal lesmogelijkheden. Ruim een derde (36%) heeft het aantal lesmogelijkheden beperkt en ongeveer 13% heeft het aantal lesmogelijkheden juist uitgebreid. Tabel 4.2 laat redenen zien voor een verandering in het aantal lesmogelijkheden, uitgesplitst per type verandering. De vaakst genoemde reden voor een uitbreiding dan wel inperking van het aantal lesmogelijkheden is een veranderende vraag vanuit de (potentiële) doelgroep. Slechts enkele instellingen noemen de nieuwe bekostiging als achterliggende oorzaak.

In de interviews wordt bevestigd dat wijzigingen in aanbod veelal losstaan van de bekostigingssystematiek. De behoefte van vavo-deelnemers is leidend voor de aanpassingen. Eén instelling geeft aan mogelijkheden voor leren op afstand te willen ontwikkelen, omdat dat goed zou aansluiten bij de mogelijkheden van een deel van de doelgroep. In de interviews heeft een aantal instellingen ook gezegd dit juist niet te doen, omdat de doelgroep veel begeleiding nodig heeft, iets wat bij leren op afstand juist ontbreekt.

Tabel 4.2 Reden verandering in aantal lesmogelijkheden naar type verandering

Type verandering	Reden verandering				Anders
	Nieuwe bekostiging	Verandering vraag	Afspraken in de regio	Mogelijkheden leren op afstand	
Uitbreiding	1	3	0	0	0
Beperking	4	8	0	0	0

Bron: enquête onder vavo-instellingen.

Pre-examenklassen

Uit de interviews blijkt dat een behoorlijk deel van de vavo-instellingen pre-examenklassen aanbiedt, sommige zijn daar ná de nieuwe bekostiging mee begonnen of hebben deze uitgebreid. Eén instelling heeft erover getwijfeld ermee te starten en vanwege de toen nog bestaande onduidelijkheid over de bekostigingssystematiek ervan afgezien. Sommige vavo's bieden voor een beperkt aantal vakken pre-examenklassen aan, of alleen voor ISK-leerlingen (Internationale Schakelklas). De instellingen die pre-examenklassen aanbieden vinden aan de ene kant dat zij hiermee de deelnemers meer kunnen bieden en hen een grotere kans geven op het behalen van een diploma. Zij hebben echter wel te maken met een relatief hoge uitval in deze klassen.

Voor een aantal vavo-instellingen is de wegingsfactor van 40% voor inschrijvingen een groot struikelblok bij het in de lucht houden van pre-examenklassen. Deze instellingen schatten in de interviews in dat inschrijvingen voor 60 tot 80% zouden moeten meetellen in de verdeling van het vavo-budget. Voor een andere instelling is 40% voor inschrijvingen wel voldoende om een pre-examenklas in stand te houden. Deze instelling geeft echter aan dat tot nu toe nog weinig zorgleerlingen instromen. Het lijkt erop dat de mening over deze bekostigingsfactor sterk afhankelijk is van het aandeel leerlingen met speciale behoeften dat zij binnen krijgen. Zoals in hoofdstuk 3 al aan bod kwam, hoe complexer de zorgbehoefte van de leerlingen in de pre-examenklas, hoe meer aanvullende voorzieningen getroffen moeten worden.

4.4 Samenwerking met vo-scholen

Geïnterviewden geven aan dat de samenwerking met vo-scholen veelal goed verloopt, met name op 'uitvoerend niveau'. Dan gaat het over de warme overdracht van leerlingen en de contacten tussen de decanen. Daarbij zijn vooral de persoonlijke relaties (de 'poppetjes') van belang. Een aantal instellingen is nog bezig met het intensiveren van de contacten en het verbeteren van de informatievoorziening aan vo-scholen. Als het echter gaat om het beleid van vo-scholen (op school- of bestuursniveau), dan verloopt de samenwerking moeizamer. Volgens sommige instellingen heeft een aantal vo-scholen moeite met het overdragen van

leerlingen aan het vavo, ofwel vanwege het imago van vavo onder de vo-scholen, ofwel uit financiële overwegingen. Enkele geïnterviewden zeggen expliciet dat in hun ervaring vo-scholen aan 'cherry picking' doen: de gemakkelijkere leerlingen houden ze liever bij zichzelf en de moeilijkere leerlingen dragen ze het liefst over aan het vavo. Andere instellingen zien echter dat de vo-scholen zich juist sterk verantwoordelijk voelen voor deze leerlingen en er daarom moeite mee hebben hen door te verwijzen naar het vavo.

Met de wijziging in de bekostiging van het vavo, hebben vavo-instellingen zelf meer de regie gekregen, zo blijkt uit de interviews: over hun toelatingsbeleid, maar ook de wijze waarop ze samenwerken met vo-scholen. Uit de interviews blijkt dat verreweg de meeste vavo-instellingen aparte afspraken maken met individuele vo-besturen. Sommige instellingen werken met convenanten: hierbij worden voor alle scholen dezelfde afspraken gehanteerd, elke nieuwe school (of bestuur) dient hetzelfde convenant te ondertekenen. Voordeel is dat niet met elke school elk jaar opnieuw onderhandeld hoeft te worden. Nadeel is dat het moeilijker is om veranderingen door te voeren. Zo geeft een vavo-instelling aan dat als ze afspraken wil opnemen over een extra vergoeding voor leerlingen met een zorgbudget, ze de onderhandelingen nu al moet starten met de verschillende scholen om afspraken hierover over vijf jaar in het convenant te krijgen.

Sommige vavo-instellingen spreken een vast bedrag af per leerling die ze doorverwezen krijgen, andere vavo-instellingen krijgen het gehele bedrag minus een bepaald (variabel) percentage dat de school zelf houdt. Er is in ieder geval één instelling die werkt met 'detacheringsovereenkomsten', op basis waarvan zij factureren. Volgens één instelling is het vooral lastig om financiële afspraken te maken met vso-scholen²⁰, omdat het budget voor vso-leerlingen uit verschillende componenten is opgebouwd. Dit maakt dat het minder transparant is hoeveel financiering er voor de individuele leerlingen beschikbaar is.

4.5 Afspraken met andere partners

Naast de samenwerking met vo-scholen maken vavo-instellingen afspraken met de volgende partijen, zo blijkt uit de enquête:

- Ongeveer 70% van de vavo-instellingen maakt weleens afspraken met de RMC-regio, bijvoorbeeld over voortijdig schoolverlaten/leerplicht/absentie, de toelating van hun deelnemers of het aanbod.
- Ongeveer een derde van de vavo-instellingen maakt wel eens afspraken met andere vavo-instellingen in andere/naburige regio's, bijvoorbeeld over het toelatingsbeleid, aanbod of de examens.
- Ongeveer een kwart van de vavo-instellingen maakt weleens afspraken met gemeentes, bijvoorbeeld over het toelatingsbeleid, aanbod, leerplicht of voortijdig schoolverlaten.

Uit de interviews blijkt dat de samenwerking van vavo-instellingen met partners in de regio vooral informeel is. Met welke partners wordt samengewerkt en welke afspraken worden gemaakt, verschilt sterk per instelling. RMC's zijn in ieder geval belangrijk als het gaat om het terugdringen van verzuim en uitval. Contact met RMC's over nieuwe leerlingen is er weinig, het doorverwijzen van deelnemers door RMC's gebeurt sporadisch. Een paar

²⁰ Uitbesteding van vso-leerlingen is sinds 2012 mogelijk voor leerlingen die vmbo-tl, havo of vwo volgen in combinatie met het uitstroomprofiel vervolgonderwijs.

geïnterviewden gaven aan dat de samenwerking met RMC's versterkt zou moeten worden en dat het goed zou zijn als vavo-instellingen ook tot de RMC-keten gerekend zouden worden.

De samenwerking met andere vavo-instellingen wordt ook op verschillende wijzen vormgegeven. Volgens een geïnterviewde is een positief effect van de nieuwe bekostiging dat vavo-instellingen op landelijk niveau meer overleggen over hun beleid, doordat de gemeente als actor is weggefallen en het om een landelijke lumpsum gaat. Daarnaast werken vavo-instellingen bilateraal of in regionale setting samen, vooral op het gebied van kennisdeling en zoeken zij elkaar op als sparringpartners. Zo leggen zij elkaar beleidsstukken voor en geven elkaar feedback. Ook beleggen zij informele besprekingen om te discussiëren over bepaalde problematieken. Een paar vavo-instellingen heeft een verdergaande samenwerking en maakt afspraken over de toelating van deelnemers (gebaseerd op de 'oude' regionale afbakening) en/of het aanbod. Een enkele instelling meent dat de samenwerking in de toekomst zal moeten intensiveren om te kunnen overleven.

Eén geïnterviewde geeft aan een overeenkomst te hebben met het samenwerkingsverband passend onderwijs. Verschillende anderen menen dat het vavo ook onderdeel van het samenwerkingsverband zou moeten worden, aangezien er steeds meer leerlingen met speciale behoeften instromen.

Sinds de gewijzigde bekostiging is de samenwerking met gemeenten sterk verminderd. De meeste vavo-instellingen hebben alleen nog met gemeenten te maken als het gaat om hun RMC-functie.

4.6 Deelconclusie

In dit hoofdstuk staat het beleid van vavo-instellingen centraal en in hoeverre de gewijzigde bekostiging invloed heeft op dit beleid.

- We kunnen stellen dat het wegvallen van de rol van gemeenten de grootste invloed heeft gehad. De meeste instellingen voelden zich in de oude situatie beperkt in het voeren van eigenstandig beleid wat betreft hun toelatingsbeleid. Met de nieuwe bekostiging voelen de instellingen zich dan ook autonomer.
- Na 2012 zijn de doelgroepen in de meeste gevallen verruimd vanwege het verdwijnen van gemeentelijke beperkingen.
- Tegelijkertijd zijn instellingen strikter geworden in de intake: het vertrouwen dat een deelnemer een reële kans van slagen heeft, is van doorslaggevend voor toelating.
- De outputmaatstaven die worden gehanteerd voor de verdeling van het vavo-budget zijn volgens de instellingen mede van invloed geweest op hun beleid.

Er zijn bij sommige instellingen enkele veranderingen in het aanbod in de onderzochte periode. De nieuwe bekostiging is hierop slechts in zeer beperkte mate van invloed geweest.

- De meest genoemde verandering is dat instellingen het aantal vakken hebben uitgebreid, als reactie op een verandering in de vraag van de deelnemers.
- Wat betreft lesmogelijkheden betrof de verandering meestal een beperking. Dit kwam met name door een verandering in de vraag (minder vraag naar avondonderwijs), maar ook doordat de nieuwe bekostiging voor een aantal instellingen tot een reductie van het budget heeft geleid en zij daardoor bepaalde keuzes moeten maken.

5 Toekomstige ontwikkelingen vavo

5.1 Inleiding

Instellingen is gevraagd welke (toekomstige) ontwikkelingen zij zien in de doelgroep en de vraag naar het vavo waarvan zij verwachten dat die gevolgen kunnen hebben voor de financiering en de infrastructuur van het vavo. De verandering in doelgroep is de vaakst genoemde verandering die in de toekomst gevolgen kan hebben voor het vavo. Daar gaan we eerst op in. Daarnaast zijn er veranderingen in wet- en regelgeving.

5.2 Ontwikkelingen in de doelgroep

De door vavo-instellingen vaakst genoemde ontwikkeling waarmee ze in de (nabije) toekomst te maken krijgen, zijn wijzigingen in de doelgroep. Deze veranderingen kunnen extra kosten met zich meebrengen maar ze kunnen ook kansen bieden voor het aanboren van nieuwe doelgroepen.

Het gaat in eerste instantie om het groeiend aantal *zorgleerlingen*, genoemd door 45% van de instellingen. Dit kunnen zowel Rijksbekostigde deelnemers zijn als Rutte-leerlingen. Vavo-instellingen hebben hier reeds mee te maken, maar ze verwachten dat het aantal deelnemers met bijvoorbeeld dyslexie, faalangst, autisme of gedragsproblemen verder zal toenemen. Met het passend onderwijs heeft het voortgezet onderwijs meer te maken met zorgleerlingen, en dat werkt door in het vavo. Eén instelling benadrukt ook dat het vavo voor zorgleerlingen vaak een uitkomst is, omdat je per vak een certificaat kunt halen en het daardoor een lichtere studielast geeft. Zorgleerlingen vragen om een bepaalde pedagogische aanpak en begeleiding van docenten, die hier op enkele instellingen ook in geprofessionaliseerd worden. Een deel van de instellingen speelt hier reeds op in, door het aanbieden van meer ondersteunende faciliteiten voor de leerlingen die moeilijker leren en/of een problematische thuissituatie hebben. In sommige gevallen zullen er extra specialisten moeten worden aangetrokken op het vavo. Daarnaast kunnen zorgleerlingen om extra organisatie vragen tijdens toetsen, bijvoorbeeld omdat ze apart moeten zitten en er daardoor extra surveillanten nodig zijn of omdat ze auditieve ondersteuning nodig hebben. Eén instelling heeft, na afspraken met vo-scholen, het intakeproces geïntensiveerd om zo beter te kunnen bepalen welke begeleiding nodig is.

Een andere verandering met betrekking tot de doelgroep betreft het groeiend aantal migranten dat gebruik maakt van het vavo. Een kwart van de instellingen noemt deze ontwikkeling. Het gaat daarbij zowel om leerlingen die vanuit een internationale schakelklas (ISK) doorstromen en 18 jaar zijn, als om nieuwe vluchtelingen. Deze groep vraagt ook om extra begeleiding van docenten, omdat ze de Nederlandse taal niet goed beheersen. Bij één instelling wordt meer aandacht besteed aan de overdracht van ISK-leerlingen naar het vavo, door ze een aantal uren extra Nederlands in de week aan te bieden en ze voor te bereiden op het vavo. Dit wordt gefinancierd door het roc. Een andere instelling geeft aan dat de nodige extra begeleiding voor migranten, net als het groeiend aantal zorgleerlingen, negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor de financiering en het aanbod van het vavo.

Wat door de instellingen niet wordt genoemd maar waar zij waarschijnlijk wel mee te maken krijgen zijn de ontwikkelingen in de vo-populatie (zie paragraaf 2.4). De verwachting is dat na een toename van de bovenbouwpopulatie in het vo in de periode 2013-2017 er vanaf 2020 sprake zal zijn van krimp. Hierdoor wordt een belangrijke doelgroep van het vavo kleiner, temeer omdat de krimp ertoe kan leiden dat vo-scholen minder geneigd zullen zijn uit te besteden.

5.3 Beleid en wet- en regelgeving

Vavo-instellingen noemen een aantal zaken die te maken hebben met overheidsbeleid die van belang kunnen zijn voor het in stand houden van het aanbod. Ten eerste noemen enkele instellingen het feit dat mbo-studenten in de toekomst ook keuzedelen kunnen gaan volgen op het vavo. Het gaat dan om havo-vakken, bijvoorbeeld voor leerlingen die willen doorstromen naar het hbo. Deze mbo-studenten kunnen een interessante doelgroep worden voor het vavo. Eén instelling geeft als voorbeeld dat onderwijsassistenten een aantal vakken op het vavo kunnen volgen die deels als toelating voor de pabo kunnen gelden. Ook zou het vavo-aanbod in de toekomst in keuzedelen kunnen worden aangeboden die onderdeel uitmaken van excellentieprogramma's. Eén instelling zegt dat de mbo-keuzedelen moeilijk op gang komen, omdat de meerjarige vavo-vakken vaak lastig zijn in te roosteren voor mbo-studenten. Eén instelling noemt dat naast mbo-studenten ook hbo-studenten vakken kunnen volgen op het vavo die kunnen gelden als toelating voor de universiteit. Financiering zou bijvoorbeeld via uitbestedingsconstructies kunnen plaatsvinden. Deze ontwikkelingen hebben dus geen negatieve gevolgen voor de financiering van het vavo. Eén instelling geeft aan dat het wellicht positieve gevolgen kan hebben voor de outputfinanciering, aangezien deze studenten vaak erg gemotiveerd zijn om hun diploma of certificaat te behalen.

Nieuwe mogelijkheden voor flexibilisering in het vo vormen volgens een aantal instellingen een ontwikkeling die bedreigend kan zijn voor het vavo. Binnen het experiment Regelluwe Scholen zijn er initiatieven om reguliere vo-scholen de mogelijkheid te geven certificaten uit te reiken voor afgeronde vakken, zoals nu alleen in het vavo mogelijk is. Dit wordt ervaren als een mogelijke bedreiging voor de financiering en aanbod van het vavo. Maar instellingen geven ook aan dat het nog maar de vraag is of deze ontwikkeling zich echt zal gaan doorzetten. Voorlopig lijkt het niet zo'n vaart te lopen, volgens de instellingen.

Aanvullend geeft het ministerie van OCW aan dat er op handen zijnde wet- en regelgeving is waarmee vavo-instellingen in de komende jaren te maken krijgen (zie paragraaf 1.1). Deze nieuwe maatregelen zullen vavo-instellingen mogelijkheden bieden om hun doelgroep te verruimen. Dit betreft zowel meer mogelijkheden om leerlingen als rechtstreeks Rijksbestedingsdeelnemers toe te laten als meer mogelijkheden voor uitbesteding door het vo.

5.4 Deelconclusie

Instellingen zien een aantal ontwikkelingen in de doelgroep en functie van het vavo die gevolgen kunnen hebben voor de financiering van het vavo. De ontwikkelingen hebben

enerzijds te maken met veranderingen in de doelgroep, en anderzijds met overheidsbeleid. In beide gevallen bieden de ontwikkelingen zowel kansen als bedreigingen.

- Ten eerste wordt het groeiend aantal zorgleerlingen genoemd. Volgens een aantal instellingen betekent dit extra kosten in de begeleiding en faciliteiten terwijl instellingen geen toegang hebben tot budgetten voor passend onderwijs.
- Het groeiend aantal migranten is enerzijds een nieuwe doelgroep voor het vavo. Anderzijds gaat het om een groep waarvoor het onderwijs complex is vanwege bijvoorbeeld taalachterstanden.
- Mbo- en hbo-studenten kunnen een nieuwe doelgroep worden, gekoppeld aan specifieke vakken die zij nodig hebben voor toegang tot het hbo of universiteit. Mbo'ers kunnen die vakken mogelijk als keuzedeel volgen.
- Instellingen noemen de mogelijkheden voor flexibilisering in het vo als ontwikkeling die mogelijk concurrentie voor het vavo kan betekenen.
- Ontwikkelingen die niet genoemd worden, maar wel van invloed kunnen zijn, zijn ten eerste de op handen zijnde wet- en regelgeving die de mogelijkheden verruimt om leerlingen zowel voor rechtstreekse Rijksbekostiging als uitbesteding in aanmerking te laten komen. Ten tweede is de verwachting dat de vo-populatie in de toekomst zal krimpen, wat doorwerkt in de potentiële vavo-doelgroep.

Bronnen

- Groenenberg, R., B. van Wijk, W. van Esch. (2010). *De vavo deelnemers in beeld. 's-Hertogenbosch: expertisecentrum beroepsonderwijs.*
- Min. OCW (2011). *Actieplan mbo Focus op vakmanschap.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Min. OCW (2017). *Referentieraming 2017.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Schoonhoven, R. van (2008). *Educatie: een tak apart? Deel II: Vavo en overige trajecten.* Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.
- Tweede Kamer (2012). *Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake voortgezet algemeen volwassenenonderwijs en overige educatie.* Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 146, nr. 3.

Websites

- <https://www.passendonderwijs.nl/mbo/passend-onderwijs-in-het-mbo/bekostiging/>
- <https://www.passendonderwijs.nl/veelgestelde-vragen/mbo-en-passend-onderwijs/#aansluitensvw>
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/volwassenenonderwijs>
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/volwassenenonderwijs/vraag-en-antwoord/diploma-voortgezet-onderwijs-via-vavo>
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vsv/cijfers-schooluitval-meten>
- <https://www.vavoscholen.nl>

Bijlage 1: Vragenlijst instellingen

Vragenlijst over de gewijzigde bekostiging van het vavo

Uitnodiging per e-mail

Het Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ecbo) voert, in opdracht van het Ministerie van OCW, onderzoek uit naar de vernieuwde bekostiging van het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo). Het onderzoek bestaat uit een vragenlijst en interviews. Het doel van de vragenlijst is om inzicht te krijgen in de ervaringen met de nieuwe wijze van bekostiging en de gevolgen daarvan. U ontvangt deze vragenlijst omdat u lid bent van Platform vavo van de MBO Raad. Helpt u ons om hier zicht op te krijgen door de vragenlijst in te vullen? Het invullen kan tot [].

Gewijzigde bekostiging vavo

Tot 2013 was het vavo onderdeel van de specifieke uitkering voor educatie aan gemeenten en bepaalde gemeenten of en hoe deze middelen ingezet werden voor vavo bij roc's. De gewijzigde bekostiging van het vavo bestaat, net als die voor het mbo, uit een verdeelmodel van het landelijk beschikbare budget voor vavo. De verdeling voor elk kalenderjaar vindt plaats op basis van de ingeschreven deelnemers op 1-10-t-2, het aantal afgegeven certificaten en het aantal afgegeven diploma's in het kalenderjaar t-2. De ingeschreven deelnemers krijgen een gewicht van 4, de certificaten van 5 en de diploma's van 1. Door deze gewichten tellen bepaalde onderdelen zwaarder mee voor de bekostiging. De reden hiervoor is dat de (onderwijs-)inspanning die een instelling moet leveren om een deelnemer naar een diploma te leiden vooral af te meten is aan het aantal ingeschreven studenten en het aantal vakken (certificaten) dat de deelnemer daarvoor moet behalen.

Vragenlijst

Alle antwoorden worden anoniem verwerkt. In de rapportage wordt niet verwezen naar specifieke personen of opleidingen en zijn antwoorden ook niet herleidbaar.

- 1 Bij welke vavo-instelling bent u werkzaam?

Dit antwoord wordt gebruikt om de respons op de vragenlijst te monitoren, en om antwoorden in verband te brengen met kenmerken van de instelling. In de rapportage wordt niet verwezen naar specifieke personen of opleidingen en zijn antwoorden ook niet herleidbaar.

- *Lijst overnemen van <https://www.vavoscholen.nl/w/vavoscholen-volwassen-nieuwe-kans/waar-is-het/>*
- Anders, namelijk ...

Uitvoering nieuwe bekostiging

In 2013 is een nieuwe wijze van bekostiging voor het vavo in werking getreden. De wijziging betrof drie elementen: verschuiving van bekostiging via gemeenten naar het Rijk, een vast macrobudget voor het hele vavo en verdeling van het budget op basis van drie maatstaven:

- het aantal ingeschreven deelnemers (40%);
- het aantal met voldoende afgeronde vakken (50%);
- het aantal afgegeven diploma's (10%).

- 2 Vindt u deze drie maatstaven realistische maatstaven om de bekostiging op te baseren?
- Zeer realistisch [*naar 4*]
 - Voldoende realistisch [*naar 4*]
 - Matig realistisch [*naar 3*]
 - Onrealistisch [*naar 3*]

*

INDIEN MATIG/ONREALISTISCH

- 3 Zijn er volgens u maatstaven die niet meegenomen moeten worden in de verdeling van het macrobudget?
- Nee
 - Ja, namelijk
- 4 Zijn er volgens u andere maatstaven die meegenomen zouden moeten worden om het budget op te baseren?
- Nee
 - Ja, namelijk
- 5 Ervaart u knelpunten bij deze wijze van bekostiging?
- Ja
 - Nee [*naar 7*]
- 6 Zo ja, welke?
- Knelpunten in de uitvoering van de regeling, toelichting indien gewenst ...
 - Knelpunten in de financiering van het vavo, toelichting indien gewenst ...
 - Anders, namelijk ...
- 7 Wat zijn volgens u de positieve aspecten van deze wijze van bekostiging?
[*Open antwoord*]

*

- 8 Over het algemeen: in hoeverre bent u tevreden met de verandering in de bekostiging die in 2013 is doorgevoerd?
- Zeer tevreden
 - Tevreden
 - Neutraal
 - Ontevreden
 - Zeer ontevreden

*

Toelatingsbeleid

Onderstaande vragen hebben betrekking op het toelatingsbeleid van uw instelling sinds 2013.

- 9 Hebben zich wijzigingen in het toelatingsbeleid van uw instelling voorgedaan in de periode sinds 2013?
- Ja
 - Nee [*naar 12*]
 - Weet niet [*naar 12*]

*

INDIEN JA:

- 10 Kunt u aangeven of het een verruiming of verenging van het toelatingsbeleid betrof, en voor welke doelgroep?

[open antwoord]

- 11 Wat was de reden van deze wijziging? *[meerdere antwoorden mogelijk]*

- Veranderingen in de bekostiging
- Veranderingen in de vraag
- Afspraken met partners of overheden in de regio
- Anders, namelijk ...

*

- 12 Worden er weleens aanmeldingen voor het vavo afgewezen?

- Ja
- Nee *[naar 14]*

INDIEN JA:

- 13 Op grond waarvan? Wat zijn daar de indicatoren voor?

[open antwoord]

*

- 14 Kunt u een inschatting geven van het percentage van alle aanmeldingen dat niet wordt toegelaten?

	%	Weet niet
Totaal	...%	
Deelnemers jonger dan 18	...%	
Deelnemers ouder dan 18	...%	

*

Aanbod

De volgende vragen hebben betrekking op het vavo-aanbod. Daarbij onderscheiden we niveaus, vakken en lesmogelijkheden (aantal keer dat en/of tijden waarop onderwijs worden aangeboden)

- 15 We willen graag weten of het aantal niveaus waarop u vavo aanbiedt is veranderd.

In 2013 boden wij vavo op de volgende niveaus aan:

- Vmbo
- Havo
- Vwo

In 2017 bieden wij vavo op de volgende niveaus aan:

- Vmbo
- Havo
- Vwo

- 16 Wat zijn de redenen voor deze wijzigingen? *[meerdere antwoorden mogelijk]*

- Veranderingen in de bekostiging
- Veranderingen in de vraag
- Afspraken met partners of overheden in de regio
- Anders, namelijk ...

*

17 Hebben zich bij uw instelling ontwikkelingen voorgedaan in het aanbod van vakken sinds 2013?

- Vmbo: het aanbod van vakken is groter geworden
- Vmbo: het aanbod van vakken is kleiner geworden
- Havo: het aanbod van vakken is groter geworden
- Havo: het aanbod van vakken is kleiner geworden
- Vwo: het aanbod van vakken is groter geworden
- Vwo: het aanbod van vakken is kleiner geworden
- Andere wijziging, namelijk ...
- Geen wijziging [*naar 19*]

18 Wat zijn de redenen voor deze wijzigingen? [*meerdere antwoorden mogelijk*]

- Veranderingen in de bekostiging
- Veranderingen in de vraag
- Afspraken met partners of overheden in de regio
- Anders, namelijk ...

*

19 Hebben zich wijzigingen voorgedaan in de mogelijkheden om lessen te volgen (bv. aantal keer per week; overdag/'s avonds)?

- Het aantal lesmogelijkheden is uitgebreid
- Het aantal lesmogelijkheden is beperkt
- Andere wijziging, namelijk ...
- Geen wijziging [*naar 21*]

20 Wat zijn de redenen voor deze wijzigingen? [*meerdere antwoorden mogelijk*]

- Veranderingen in de bekostiging
- Veranderingen in de vraag
- Afspraken met partners of overheden in de regio
- Mogelijkheden voor leren op afstand
- Anders, namelijk ...

Docenten

21 Welke betekenis heeft de nieuwe bekostiging gehad voor docenten?

- Geen verschil
- Zij hebben wel iets gemerkt van de nieuwe bekostiging, namelijk: ...

Afspraken in de regio

Het vavo speelt een belangrijke rol in het voortijdig schoolverlaten (vsv). Gemeenten en RMC-regio's ([Regionaal Meld- en Coördinatiepunt](#)), hebben ook een belangrijke rol in het signaleren en terugdringen van vsv.

22 Worden er afspraken gemaakt met het RMC in uw regio? Zo ja, waarover?

- Nee
- Ja, over het toelatingsbeleid
- Ja, over het aanbod van vavo
- Ja, anders, namelijk...

*

23 Worden er afspraken gemaakt met de gemeenten? Zo ja, waarover?

- Nee
- Ja, over het toelatingsbeleid
- Ja, over het aanbod van vavo
- Ja, anders, namelijk...

*

24 Maakt u afspraken met andere vavo-instellingen, in uw regio of naburige regio's? Zo ja, waarover?

- Nee
- Ja, over het toelatingsbeleid
- Ja, over het aanbod van vavo
- Ja, anders, namelijk...

Toekomstige ontwikkelingen vavo

25 Tot slot willen wij graag weten of u op dit moment bepaalde ontwikkelingen in het vavo ziet, die nu of in de toekomst van invloed kunnen zijn op de kosten of bekostiging van het vavo of op het aanbod/ de vavo-infrastructuur.

Welke ontwikkelingen ziet u op dit moment in het vavo?

- Geen ontwikkelingen
- Verandering in de doelgroep, namelijk [open vraag]
- Verandering in de vraag naar vavo, namelijk [open vraag]
- Verandering in de functie van het vavo, namelijk [open vraag]
- Anders, namelijk [open vraag]

Hartelijk dank voor het invullen van de vragenlijst!

Bijlage 2: Aanvullende tabellen en figuren

Tabel B2.1 Deelnemers (hoofdinschrijvingen) naar bekostiging

<i>Bekostiging</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Rutte	6.220	6.430	6.297	6.681	6.983
Rijk	7.448	8.097	8.777	9.043	9.393
Totaal	13.668	14.527	15.074	15.724	16.376

Tabel B2.2 Deelnemers (hoofdinschrijvingen) per onderwijssoort, naar bekostiging

<i>Niveau</i>	<i>Bekostiging</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Vmbo-tl	Rutte	1.243	1.140	1.158	1.317	1.532
	Rijk	1.120	1.197	1.238	1.121	1.120
Havo	Rutte	3.501	3.601	3.614	3.780	3.782
	Rijk	4.663	4.908	5.183	5.424	5.670
Vwo	Rutte	1.476	1.689	1.525	1.584	1.669
	Rijk	1.665	1.992	2.356	2.498	2.603

Tabel B2.3 Deelnemers per instelling

	<i>2013</i>		<i>2014</i>		<i>2015</i>		<i>2016</i>		<i>2017</i>	
	<i>Rutte</i>	<i>Rijk</i>	<i>Rutte</i>	<i>Rijk</i>	<i>Rutte</i>	<i>Rijk</i>	<i>Rutte</i>	<i>Rijk</i>	<i>Rutte</i>	<i>Rijk</i>
Deltion College	276	339	282	349	290	444	291	441	265	468
Koning Willem I College	176	206	151	287	136	273	195	281	196	322
Landstede Centraal	129	70	112	67	110	82	86	75	106	80
Regio College Zaanstreek-Waterland	122	88	105	90	95	106	118	129	127	147
ROC A12	107	57	98	72	141	83	113	78	148	84
ROC Alfa-college	269	211	268	170	280	204	330	219	330	221
ROC Arcus College	48	75	66	78	71	90	80	81	93	86
ROC Da Vinci College	186	58	169	77	193	21	190	74	216	91
ROC de Leijgraaf	52	105	47	92	41	125	33	104	51	65
ROC Drenthe College	120	80	131	93	135	95	124	90	127	115
ROC Friesland College	170	161	199	156	212	151	242	141	266	162
ROC Gilde	115	116	110	141	131	163	144	177	161	176
ROC Gouda	160	246	211	350	255	483	254	470	298	475
ROC Graafschap College	101	126	97	151	110	164	122	163	142	198
ROC Horizon College	254	152	260	148	248	164	245	163	261	198
ROC Kop van Noord-Holland	27	76	29	76	11	76	25	91	35	82
ROC Leeuwenborgh	152	234	143	265	163	258	194	267	200	272

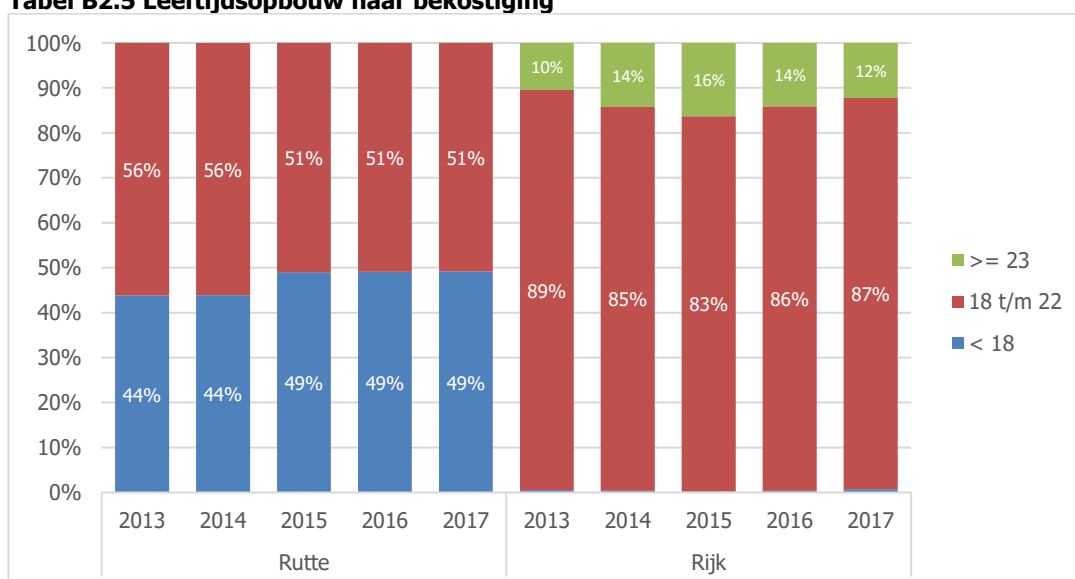
	2013		2014		2015		2016		2017	
	Rutte	Rijk	Rutte	Rijk	Rutte	Rijk	Rutte	Rijk	Rutte	Rijk
ROC Leiden Duinen Bollenstreek	331	167	332	222	296	193	305	187	310	246
ROC Midden Nederland	411	681	430	604	375	621	372	552	435	591
ROC Mondriaan	297	263	304	292	257	249	120	374	149	359
ROC Nijmegen eo	258	91	238	118	221	153	269	138	287	157
ROC Nova College	656	457	658	478	627	539	750	555	706	616
ROC Rijn IJssel	267	202	268	215	265	257	404	242	396	248
ROC Rivor	52	81	57	76	62	88	78	90	72	91
ROC Ter AA	18	75	21	98	24	110	21	146	19	135
ROC Tilburg	127	152	150	178	191	175	210	127	192	150
ROC van Amsterdam	98	871	114	1047	116	982	130	1085	161	1094
ROC van Flevoland	27	131	0	0	0	0	0	0	0	0
ROC van Twente	195	232	227	263	184	354	174	395	176	468
ROC West-Brabant	146	247	177	237	173	239	178	258	166	251
Scalda	84	144	98	126	97	126	83	130	82	137
St. ROC Summa College	268	237	268	242	281	241	279	292	267	302
Stichting ROC Aventus	126	179	111	171	108	163	123	212	135	245
Zadkine	395	838	499	1068	398	1305	399	1216	408	1061
<i>Eindtotaal</i>	<i>6.220</i>	<i>7.448</i>	<i>6.430</i>	<i>8.097</i>	<i>6.297</i>	<i>8.777</i>	<i>6.681</i>	<i>9.043</i>	<i>6.983</i>	<i>9.393</i>

Tabel B2.4 Verhouding Rijksbekostigde deelnemers en Rutte-leerlingen in %

	2013		2014		2015		2016		2017	
	Rutte	Rijk	Rutte	Rijk	Rutte	Rijk	Rutte	Rijk	Rutte	Rijk
Deltion College	45	55	45	55	40	60	40	60	36	64
Koning Willem I College	46	54	34	66	33	67	41	59	38	62
Landstede Centraal	65	35	63	37	57	43	53	47	57	43
Regio College Zaanstreek-Waterland	58	42	54	46	47	53	48	52	46	54
ROC A12	65	35	58	42	63	37	59	41	64	36
ROC Alfa-college	56	44	61	39	58	42	60	40	60	40
ROC Arcus College	39	61	46	54	44	56	50	50	52	48
ROC Da Vinci College	76	24	69	31	90	10	72	28	70	30
ROC de Leijgraaf	33	67	34	66	25	75	24	76	44	56
ROC Drenthe College	60	40	58	42	59	41	58	42	52	48
ROC Friesland College	51	49	56	44	58	42	63	37	62	38
ROC Gilde	50	50	44	56	45	55	45	55	48	52
ROC Gouda	39	61	38	62	35	65	35	65	39	61
ROC Graafschap College	44	56	39	61	40	60	43	57	42	58
ROC Horizon College	63	37	64	36	60	40	60	40	57	43

	2013		2014		2015		2016		2017	
	Rutte	Rijk	Rutte	Rijk	Rutte	Rijk	Rutte	Rijk	Rutte	Rijk
ROC Kop van Noord-Holland	26	74	28	72	13	87	22	78	30	70
ROC Leeuwenborgh	39	61	35	65	39	61	42	58	42	58
ROC Leiden Duin- en Bollenstreek	66	34	60	40	61	39	62	38	56	44
ROC Midden Nederland	38	62	42	58	38	62	40	60	42	58
ROC Mondriaan	53	47	51	49	51	49	24	76	29	71
ROC Nijmegen eo	74	26	67	33	59	41	66	34	65	35
ROC Nova College	59	41	58	42	54	46	57	43	53	47
ROC Rijn IJssel	57	43	55	45	51	49	63	37	61	39
ROC Rivor	39	61	43	57	41	59	46	54	44	56
ROC Ter AA	19	81	18	82	18	82	13	87	12	88
ROC Tilburg	46	54	46	54	52	48	62	38	56	44
ROC van Amsterdam	10	90	10	90	11	89	11	89	13	87
ROC van Flevoland	17	83								
ROC van Twente	46	54	46	54	34	66	31	69	27	73
ROC West-Brabant	37	63	43	57	42	58	41	59	40	60
Scalda	37	63	44	56	43	57	39	61	37	63
Stg ROC Summa College	53	47	53	47	54	46	49	51	47	53
Stichting ROC Aventus	41	59	39	61	40	60	37	63	36	64
Zadkine	32	68	32	68	23	77	25	75	28	72
Deltion College	45	55	45	55	40	60	40	60	36	64

Tabel B2.5 Leeftijdopbouw naar bekostiging



Gebruikte afkortingen

BRON	Basisregistratie Onderwijsnummer
Bve	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
Ecbo	Expertisecentrum Beroepsonderwijs
Havo	Hoger algemeen voortgezet onderwijs
Hbo	Hoger beroepsonderwijs
ISK	Internationale schakelklas
Lwoo	Leerwegondersteunend onderwijs
Mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Pabo	Pedagogische academie voor leraren in het basisonderwijs
RMC	Regionale Meld- en Coördinatiefunctie
Roc's	Regionale opleidingencentra
TI	Theoretische leerweg
Vavo	Voortgezet algemeen volwassenenonderwijs
Vmbo	Vorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
Vo	Voortgezet onderwijs
Vso	Voortgezet speciaal onderwijs
Vsv	Voortijdig schoolverlaten
Vwo	Vorbereidend wetenschappelijk onderwijs
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs