



> Retouradres Postbus 30155, 9700 LG Groningen

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
t.a.v. [REDACTED]
plv. Directeur-Generaal HBWE
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Contact

Uw brief van
8 juni 2021

Onze referentie

Bijlage: 3

Datum: 22 september 2021

Betreft: Uitvoeringstoets wetsvoorstel leeruitkomsten hoger onderwijs

Geachte [REDACTED],

In uw brief van 8 juni 2021 hebt u mij verzocht een uitvoeringstoets uit te brengen op het conceptwetsvoorstel leeruitkomsten hoger onderwijs.

Conclusie

Aan dit wetsvoorstel zijn voor DUO zeer beperkte uitvoeringsconsequenties verbonden bestaande uit een verandercapaciteit van 50 uur voor het product Registers. Verder geldt als voorwaardelijk voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel dat het Besluit Register Onderwijsdeelnemers, de Regeling Register Onderwijsdeelnemers en het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 gelijktijdig met het wetsvoorstel zijn aangepast op de mogelijkheid van registratie van een inschrijving voor een eenheid van leeruitkomsten in het Register Onderwijsdeelnemers alsmede, in het geval van de Open Universiteit, de bekostiging daarvan.

Inhoud wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel wordt het experiment leeruitkomsten in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk (WHW) verankerd en wordt meer ruimte gecreëerd om voor studenten een gepersonaliseerde leerroute binnen de opleiding te kunnen ontwikkelen (ook wel flexibel onderwijs¹ genoemd). Tevens wordt de Wet Studiefinanciering 2000 (WSF2000) op een tweetal aspecten aangepast op de mogelijkheid van flexibel onderwijs.

Op grond van de huidige wetgeving vormt een opleiding een samenhangend geheel van onderwijseenheden en heeft daarmee een voor alle studenten gelijk onderwijsprogramma. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat een opleiding ook

¹ Aangaande de term flexibel onderwijs hebben we in samenspraak met uw medewerkers vastgesteld dat dit een verwarrende term is, beter is om te spreken van modulair onderwijs in de vorm van onderwijseenheden of in de vorm van eenheden van leeruitkomsten.

kan bestaan uit een samenhangend geheel van eenheden van leeruitkomsten, zonder vaststaand onderwijsprogramma. Daardoor is er meer ruimte voor regie door de student op zijn eigen leerroute.

Er verandert niets aan de kennis, het inzicht en de vaardigheden die een student aan het eind van de opleiding opgedaan moet hebben en het opleidingstraject blijft diplomagericht.

Het doel van dit wetsvoorstel is om door middel van flexibeler, aantrekkelijker en toegankelijker hoger onderwijs deelname en diplomering te bevorderen en zo in behoeften van studenten en de arbeidsmarkt te kunnen voorzien.

Verdere uitgangspunten voor het flexibel hoger onderwijs zijn:

- flexibel hoger onderwijs zal niet alleen gaan gelden voor duale en deeltijdse opleidingen, zoals in het experiment, maar ook voor voltijdse opleidingen;
- doelgroepen zijn de bekostigde en niet-bekostigde onderwijsinstellingen;
- de onderwijsinstelling bepaalt voor welke opleidingen en inrichtingen daarvan er gewerkt wordt met eenheden van leeruitkomsten. Daarmee is het geen recht van de student om te kunnen leren op basis van eenheden van leeruitkomsten;
- er verandert niets aan de studielast van een opleiding;
- aan een eenheid van leeruitkomsten zijn, net zoals aan een onderwijseenheid, studiepunten gekoppeld;
- studenten die ingeschreven staan voor eenheid van leeruitkomsten worden, voor wat betreft de rechten die de student ontleend aan de WSF 2000, gelijkgesteld aan de student die is ingeschreven voor het volgen van een onderwijseenheid (meer concreet, aanspraak op leven lang leren krediet en aanspraak op studievoorschotvouchers wegens inschrijving voor een eenheid van leeruitkomsten);
- bij hbo-bacheloropleidingen die bestaan uit een samenhangend geheel van eenheden van leeruitkomsten kan het instellingsbestuur ervoor kiezen om, net zoals in het wo, geen propedeutische fase in te stellen of kan door het instellingsbestuur, zowel in geval van hbo- als wo-bacheloropleidingen bestaande uit een samenhangend geheel van eenheden van leeruitkomsten, worden besloten per inrichting van de opleiding (voltijd, deeltijd of duaal) een propedeutische fase in te stellen.

Inwerkingtreding van het wetsvoorstel is beoogd per 1 juli 2022, na afloop van het experiment op 30 juni 2022.

Reactie Inspectie van het Onderwijs en Accountantsdienst Rijk

In het kader van het geïntegreerde toezicht is deze uitvoeringstoets ook uitgezet bij de Inspectie en de ADR. De reactie van de Inspectie is als bijlage 1 en 2 toegevoegd. De ADR heeft aangegeven geen opmerkingen te hebben met betrekking tot financiële rechtmatigheid.

Consequenties voor systemen en processen bij DUO.

Om vast te stellen of de in te voeren bepalingen invloed hebben op de (geautomatiseerde) processen bij DUO heeft DUO een analyse uitgevoerd op de voorgestelde wijzigingen. Daaruit is naar voren gekomen dat het wetsvoorstel zeer beperkte tot geen noemenswaardige gevolgen heeft op de systemen en uitvoeringsprocessen binnen de hoofdproducten Registers, Bekostiging en Studiefinanciering. De beperkte uitvoeringsgevolgen zien op het hoofdproduct Registers, waarover in het onderdeel "propedeutische fase" meer.

Verder is in de voorfase van deze uitvoeringstoets in samenspraak met uw medewerkers geconstateerd dat, wil dit wetsvoorstel uitvoerbaar zijn voor DUO, ook het Besluit Register Onderwijsdeelnemers (BRO) en de onderliggende Regeling

Register Onderwijsdeelnemers (RRO), alsmede het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 (ingeval van de Open Universiteit) aanpassing behoeft op (bekostiging van) de inschrijving van een student voor een eenheid van leeruitkomsten en de registratie daarvan in het Register Onderwijsdeelnemers als het gaat over de Open Universiteit en de rechtspersonen voor hoger onderwijs die modulair onderwijs verzorgen. In het hiernavolgende zal dit nader worden toegelicht.

Bekostigde instellingen (uitgezonderd de Open Universiteit)

Aangaande het nu nog lopende experiment leeruitkomsten geldt dat het experiment nooit impact heeft gehad voor DUO omdat de betreffende studenten als reguliere deeltijdse of duale student worden ingeschreven voor een opleiding en als zodanig worden aangeleverd aan het Register Onderwijsdeelnemers en daarmee meegaan in de reguliere processen van registratie, bekostiging en studiefinanciering.

Bij DUO is dus nu niet bekend dat het een student betreft die op basis van leeruitkomsten zijn opleiding volgt. Dit blijkt niet uit de inschrijfgegevens en blijkt ook niet aan de hand van de gegevens van de opleiding zelf.

Met de verankering van het experiment in de wet worden er geen wijzigingen aangebracht in de registratie van de inschrijvingen en herkenbaarheid, behoudens dat ook voltijdse opleidingen op basis van leeruitkomsten verzorgd kunnen worden, waarmee sprake is van een reguliere inschrijving als voltijdsstudent.

DUO ontvangt dus ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel reguliere inschrijvingen als student voor voltijdse, deeltijdse en duale opleidingen en uit de registratie bij DUO is niet is te herleiden of sprake is van een student die studeert op basis van leeruitkomsten of op basis van onderwijseenheden. Dit is ook niet af te leiden uit de opleidingsgegevens.

Conclusie is dat wetsvoorstel, als het bekostigde instellingen betreft, niet leidt tot aanpassingen in het administratieve ketenproces van aanmelden en inschrijven en ook niet leidt tot aanpassingen in de bepalingen van het recht op bekostiging of recht op studiefinanciering.

Open Universiteit en niet-bekostigde instellingen

Bij de Open Universiteit en de niet-bekostigde instellingen wordt modulair onderwijs verzorgd, inhoudende dat een student ingeschreven kan staan voor een onderwijseenheid. Een inschrijving voor een onderwijseenheid wordt ook geregistreerd in het Register Onderwijsdeelnemers, door het aantal studiepunten, dat is verbonden aan de onderwijseenheid, aan te leveren. Dit is gebaseerd op het bepaalde in artikel 6 lid 6 sub b van het BRO en bijlage 5 behorende bij artikel 15 van de RRO. Tevens geldt dat de inschrijving voor een onderwijseenheid bij de Open Universiteit in aanmerking komt voor bekostiging. Dit is gebaseerd op artikel 4.8a van het Uitvoeringsbesluit WHW.

Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat een student ook modulair in de vorm van een eenheid van leeruitkomsten, kan worden ingeschreven en daar worden ook bepaalde rechten aan gekoppeld middels uitbreiding van de artikelen 2.12, onderdeel d, en 12.15, onderdeel c in de WSF2000, inhoudende dat een student leven lang leren krediet kan aanvragen of in aanmerking komt voor een studievoorschotvoucher indien sprake is van een inschrijving voor een eenheid van leeruitkomsten.

Met uw medewerkers is afgestemd dat een inschrijving voor een eenheid van leeruitkomsten, gelijk een inschrijving voor een onderwijseenheid, in het Register Onderwijsdeelnemers geregistreerd moeten worden door het aantal studiepunten dat is verbonden aan de eenheid van leeruitkomsten, aan te leveren. Op die manier is bij de bepaling van het recht op leven lang krediet of een studievoorschotvoucher

in het Register Onderwijsdeelnemers inzichtelijk dat de student modulair onderwijs volgt. Ook is besproken en vanuit uw medewerkers aangegeven dat alleen het aantal studiepunten hoort te worden aangeleverd en dat niet herleid hoeft te worden of deze gekoppeld zijn een eenheid van leeruitkomsten of aan een onderwijseenheid, omdat er geen behoefte is aan dergelijke informatie.

Verder is besproken dat ook een inschrijving voor een eenheid van leeruitkomsten aan de Open Universiteit, gelijk een inschrijving voor een onderwijseenheid, in aanmerking komt voor bekostiging.

Voor aanlevering c.q. registratie van het aantal studiepunten verbonden aan een eenheid van leeruitkomsten is echter wel noodzakelijk dat daartoe een wettelijke grondslag wordt gecreëerd, zoals die nu al bestaat voor aanlevering c.q. registratie van het aantal studiepunten verbonden aan een onderwijseenheid. Dit betekent dat artikel 6 lid 6 sub b van het BRO en bijlage 5 behorende bij artikel 15 van de RRO (namelijk: het basisgegeven "de opleiding(en) of onderwijseenhe(i)d(en)" en de specificatie van het inschrijfggegeven "aantal studiepunten onderwijseenheid") moet worden uitgebreid met de eenheid van leeruitkomsten zodat de Open Universiteit en de niet-bekostigde instellingen (rechtspersonen voor hoger onderwijs) ingeval van een modulaire inschrijving voor een eenheid van leeruitkomsten het aantal studiepunten kunnen aanleveren aan het Register Onderwijsdeelnemers. Met deze aanpassing van het BRO en de RRO zou dan tevens de omissie in de omschrijving van het specificerende gegeven "aantal studiepunten onderwijseenheid" in bijlage 5 van het RRO kunnen worden hersteld doordat dit niet alleen geldt voor de Open Universiteit maar ook voor rechtspersonen voor hoger onderwijs.

Voor het kunnen bekostigen van een inschrijving voor een eenheid van leeruitkomsten aan de Open Universiteit is het eveneens noodzakelijk dat er een wettelijke grondslag word gecreëerd, zoals die nu bestaat voor het bekostigen van een inschrijving voor een onderwijseenheid. Dat betekent dat in artikel 4.8a van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 geregeld moet worden dat de Open Universiteit onder de in het artikel omschreven voorwaarden niet alleen bekostigd kan worden voor een inschrijving voor een onderwijseenheid, maar tevens voor een inschrijving voor een eenheid van leeruitkomsten.

Met u is afgestemd dat u de wijziging van het BRO, RRO en het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 tijdig ter uitvoeringstoetsing aan DUO voorlegt en dat de wijzigingen gelijktijdig met het wetsvoorstel in werking zullen treden. Alleen onder die voorwaarden is het wetsvoorstel uitvoerbaar voor DUO, omdat anders sprake zou zijn van het registreren van inschrijvingen zonder een wettelijke grondslag, het onrechtmatig toekennen van leven lang leren krediet en studievoorschotvouchers voor die inschrijvingen en het onrechtmatig bekostigen van die inschrijvingen in het geval van de Open Universiteit.

Voor DUO, hoofdproduct Registers, vloeien uit het bovenstaande verder geen werkzaamheden uit voort, behalve dat in het programma van eisen ROD HO (voor de Open Universiteit) en de handleiding loket onderwijsdeelnemers (voor niet-bekostigde instellingen) duidelijk moet worden aangegeven dat ingeval van modulair onderwijs zowel de inschrijvingen voor een onderwijseenheid als een eenheid van leeruitkomsten in de vorm van het aantal studiepunten aan het register dient te worden aangeleverd. Deze werkzaamheden zijn als verwaarloosbaar te beschouwen en hoeven niet separaat geoffreerd te worden. Dit betekent dus dat zodra de wetgeving in het BRO en RRO in overeenstemming wordt gebracht met het bestaan van inschrijvingen voor eenheden van leeruitkomsten, DUO de daaraan gekoppelde studiepunten kan verwerken in het Register Onderwijsdeelnemers. Daarvoor zijn verder geen technische aanpassingen noodzakelijk.

Voor het hoofdproduct Studiefinanciering (uitvoerder het leven lang leren krediet en studievoorschotvoucher) heeft het wetsvoorstel eveneens nauwelijks tot geen impact heeft op het proces toekennen leven lang lerenkrediet en het proces studievoorschotvouchers zoals DUO dat nu uitvoert omdat de niet-bekostigde instellingen en de Open Universiteit dezelfde informatie doorgeven als ze nu ook al doen ingeval van een inschrijving voor onderwijseenheden. De enige wijziging die optreedt is dat bij de controle van de opgave van de instelling niet alleen modulair onderwijs in de vorm van onderwijseenheden, maar ook in de vorm van eenheden van leeruitkomsten geaccepteerd mogen worden voor het toekennen van leven lang leren krediet/studievoorschotvouchers.

Voor het hoofdproduct Bekostiging heeft het wetsvoorstel geen impact als het gaat over de bekostiging van inschrijvingen voor eenheden van leeruitkomsten bij de Open Universiteit, onder de voorwaarde dat deze op dezelfde wijze worden aangeleverd (in de vorm van studiepunten) als inschrijvingen voor onderwijseenheden, zodat de bepaling dat een inschrijving voor een eenheid van leeruitkomsten een bekostigde inschrijving is op dezelfde manier plaatsvindt als bij een inschrijving voor een onderwijseenheid. Hierbij zal het dus net als bij de andere bekostigde instellingen, niet inzichtelijk zijn of het om een 'inschrijving onderwijseenheid' of een 'inschrijving eenheid voor leeruitkomsten' gaat.

Propedeutische fase

Met het wetsvoorstel wordt het eveneens mogelijk gemaakt dat het instellingsbestuur ervoor kan kiezen om, ingeval van hbo-bacheloropleidingen die bestaan uit een samenhangend geheel van eenheden van leeruitkomsten, geen propedeutische fase in te stellen of kan door het instellingsbestuur, zowel ingeval van hbo- als wo-bacheloropleidingen bestaande uit een samenhangend geheel van eenheden van leeruitkomsten, worden besloten per inrichting van de opleiding (lees voltijdse, deeltijdse of duale variant, hierna te noemen: variant) een propedeutische fase in te stellen.

Op basis van de huidige wetgeving geldt dat een propedeutische fase (en daaraan verbonden examen, tenzij de OER anders bepaalt) verplicht is voor een hbo-bacheloropleiding en optioneel voor een wo-bacheloropleiding. Op deze manier is de huidige systematiek van OA-omgeving (database met onderwijsaanbod) ook ingericht. Bij de vastlegging van deelnames aan de propedeutische fase en van resultaten in het Register Onderwijsdeelnemers wordt gecontroleerd of dit overeenkomt met de registratie in OA.

De huidige systematiek ondersteunt dus niet dat een instelling optioneel of per variant van de opleiding een propedeutische fase instelt en ook de controles in OA zijn hierop niet ingericht.

Dat betekent dus dat, om te voldoen aan de in de wet voorgestelde inrichting, er een aanpassing moet worden gedaan bij de registratie van opleidingen, bij de controles rondom vastleggen van deelnames aan de propedeutische fase en de controles rondom het vastleggen van propedeuse-diploma's.

Registratie opleidingen

Zoals bekend zal de huidige systematiek van de registratie van opleidingen en instellingen in het hoger onderwijs in 2022 worden vervangen door het systeem RIO (Registratie instellingen en opleidingen). RIO ondersteunt de in de wet voorgestelde inrichting van de propedeutische fase wel.

Dit betekent dat instellingen vanaf het moment dat RIO is geïmplementeerd optioneel een propedeutische fase en per variant, in overeenstemming met de bepalingen van het wetsvoorstel leeruitkomsten, kunnen registreren.

Gezien de aanstaande implementatie ligt het voor de hand daarom geen wijzigingen in de huidige OA-omgeving door te voeren.

Mocht RIO per 1 juli 2022 nog niet geïmplementeerd, dan zal DUO in CROHO een disclaimer opnemen inhoudende dat er, ondanks dat er in CROHO staat dat er een propedeutische fase (examen) is, het ingeval van leeruitkomsten kan zijn dat er voor een bepaalde variant van de opleiding geen propedeuse hoeft te worden gevolgd c.q. geen propedeutisch examen van toepassing is. Aan opname van deze disclaimer zijn verder geen werkzaamheden van betekenis c.q. kosten verbonden.

Controles

Verder zal DUO de huidige controles moeten aanpassen inhoudende dat zodra RIO is geïmplementeerd niet alleen de opleiding maar ook de variant van de opleiding wordt betrokken in de controle zodat kan worden gecontroleerd of bij het vastleggen van een deelname voor een variant van een opleiding ook een propedeutische fase is ingesteld voor de betreffende variant en dat bij het vastleggen van een resultaat voor een variant kan worden gecontroleerd of een propedeutisch examen is ingesteld voor de betreffende variant. Het aanpassen van deze controles vergt incidentele aanpassingen op het gebied van instructie en communicatie (aanpassing Programma van Eisen, werkinstructie SSG, communicatie naar instellingen en softwareleveranciers). Hiermee zijn in totaal 50 uur gemoeid.

Overige wetstechnische opmerkingen/aandachtspunten

Als bijlage 3 wordt meegezonden de betreffende wijzigingsregeling met daarin nog een aantal wetstechnische opmerkingen c.q. aandachtspunten.

Kosten

Verandercapaciteit Beleidsportfolio 2022 (in uren)

	Totaal
Registers	50
Studiefinanciering	0
Bekostiging	0
Totaal	50

Deze kosten worden, zoals eerder aangegeven, gemaakt in verband met het aanpassen van de controles bij Registers zodat naast opleidingen ook varianten van opleidingen worden betrokken bij de controle op het bestaan van een propedeutische fase. Voorgesteld wordt deze geringe verandercapaciteit ten laste te brengen van de stelpost kleine UT's en analyses Registers.

Instellingen, softwareleveranciers en overige afnemers

DUO zal, in afstemming met OCW en Studielink, via het HO-ketenoverleg de aangesloten instellingen op de hoogte stellen van de voorgenomen wijzigingen.

Opdrachtverlening

Ik verzoek u binnen acht weken na ontvangstdatum op deze toets te reageren en mij opdracht te verstrekken als het gaat over de aanpassingen op het gebied van communicatie inhoudende dat (na de noodzakelijke aanpassing van het BRO, de RRO en het Uitvoeringsbesluit WHW 2008) ook een (modulaire) inschrijving voor een eenheid van leeruitkomsten geleverd moet worden aan het Register Onderwijsdeelnemer in de vorm van studiepunten. Verder verzoek ik u mij opdracht te verstrekken voor de aanpassing van de controles ingeval van de propedeutische fase. Deze wordt geraamd op 50 uur voor 2022 en gekoppeld aan de Stelpost kleine UT's en analyses Registers met de omschrijving "wetsvoorstel leeruitkomsten". Wanneer de opdracht wordt verleend na het verstrijken van deze periode, moet u er rekening mee houden dat een actualisatie nodig kan zijn betreffende

haalbaarheid, maakbaarheid en de uren.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Directeur-generaal van de Dienst Uitvoering Onderwijs

[Redacted signature block]

==