



Dienst Uitvoering Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

> Retouradres Postbus 30155, 9700 LG Groningen

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Contact

Postbus 30155
9700 LG Groningen

Uw brief van
20 oktober 2021

Onze referentie

Informatie bij

Bijlagen

1.

Datum 17 maart 2022

Betreft uitvoeringstoets i.v.m. Maatstaven studiesucces in het MBO

Geachte [REDACTED],

Aanleiding voor de brief

Op 20 oktober 2021 stuurde u mij een verzoek om een uitvoeringstoets te doen op de wijzigingen in het Uitvoeringsbesluit WEB houdende de maatstaven voor studiesucces in het MBO waarmee wordt geregeld dat de inspectie van het onderwijs het oordeel zeer zwak kan geven aan mbo opleidingen. De wijziging van het Uitvoeringsbesluit volgt op de wijziging van de WEB, die bij amendement Bisschop c.s. is opgenomen in het wetsvoorstel Actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs (2020). Op dat wetsvoorstel is, voorafgaand aan het genoemde amendement voor MBO een uitvoeringstoets afgegeven door DUO. Die toets had uitsluitend betrekking op de wetsartikelen voor het funderend onderwijs. De nieuwe artikelen in de WEB, zijn eerder niet door DUO op uitvoerbaarheid getoetst.

In de aanloop tot deze brief is een aantal malen overleg gevoerd tussen ambtenaren van OCW, DUO en IvHO over de concept AMvB en is de tekst van de artikelen en toelichting aangescherpt. De versie van oktober waarmee de toets op de uitvoerbaarheid is gestart is niet meer actueel. Ik heb daarom de laatste mij bekende versie (d.d. 8 februari 2022) als bijlage 1 bij deze brief gevoegd. De conclusie van de uitvoeringstoets is gebaseerd op die versie. De opmerkingen en vragen naar aanleiding van de versie die ook ter internetconsultatie werd aangeboden (bij DUO ontvangen op 9 december 2021) hebben mede geleid tot de gewijzigde versie van februari 2022 en zijn derhalve niet meer in deze brief opgenomen.

U vraagt in uw brief van 20 oktober om een reactie binnen acht weken, zijnde de standaard termijn voor het uitvoeren van een toets op de uitvoerbaarheid. Door de wijze waarop het ontwikkeltraject tot de meest actuele versie van de AMvB is gelopen, is dat niet mogelijk gebleken. Wel is er gedurende het gehele traject op ambtelijk niveau intensief inhoudelijk overleg geweest tussen OCW, de IvHO en DUO. De in deze brief opgenomen conclusie en inhoudelijke opmerkingen en vragen, zijn daar ook aan de orde geweest.

Conclusie

Het besluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WEB, houdende maatstaven voor studiesucces in het mbo (versie d.d. 8 februari 2022) heeft geen directe

impact op vier van de vijf hoofdproducten (Informatieproducten; Studiefinanciering; Examens; Registers) van DUO. Het betreft immers in hoofdzaak een hoofdtaak van de Inspectie van het Onderwijs.

Wel raakt de inhoud van de AMvB de bij het (vijfde) hoofdproduct Bekostiging behorende uitvoering van Bezwaar en Beroep. Met inachtneming van de hierna beschreven consequenties, kan worden gesteld dat de AMvB "wijziging van het Uitvoeringsbesluit WEB, houdende maatstaven voor studiesucces in het MBO" (versie van 8 februari 2022) door DUO voor wat betreft die taak wel uitvoerbaar geacht wordt, maar dat een stijging in aantal af te handelen zaken en in de arbeidsintensiviteit van deze zaken wordt voorzien.

Bovendien is de PIA (privacy impact assessment) met betrekking tot de voorliggende materie nog niet afgerond. Deze zal voor zover nodig in samenspraak met DUO worden opgesteld.

Inhoud

Het amendement Bisschop c.s. introduceert de term "zeer zwak" in het MBO. Met het voorstel dat deels per 1-8-2022 in werking moet treden worden daartoe wijzigingen aangebracht in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB), waaronder twee nieuwe artikelen (6.1.4b en 6.2.2a). Deze artikelen bevatten de bepaling over wanneer de term van toepassing is op respectievelijk bekostigde beroepsopleidingen en niet-bekostigde beroepsopleidingen. In beide artikelen is opgenomen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop het studiesucces, een van de indicatoren, wordt gemeten en beoordeeld. De nu voorliggende AMvB ter wijziging van het Uitvoeringsbesluit WEB (UWEB), houdende maatstaven voor studiesucces, is de eerste stap in het stellen van die regels.

De concept AMvB stelt voornamelijk alleen nadere regels op grond van artikel 6.1.4b van de Web, voor de bekostigde beroepsopleidingen en met uitzondering van de entree-opleidingen. Daartoe wordt een nieuw hoofdstuk 4a aan het UWEB toegevoegd. De nadere regels voor de (bekostigde) entree-opleidingen en de niet-bekostigde beroepsopleidingen (waarover het nieuwe 6.2.2a WEB handelt) worden op een later moment per AMvB uitgewerkt. Dit nieuwe wetsartikel treedt ook nog niet in werking per 1-8-2022.

Artikel 4.a.3 van de voorliggende AMvB stelt verder dat "bij ministeriële regeling regels worden vastgesteld ter uitvoering van dit hoofdstuk, waaronder de berekeningswijze voor de beoordeling van studiesucces". De inhoud van deze regeling wordt op een later moment getoetst op uitvoerbaarheid.

De toets op de uitvoerbaarheid door DUO is op dit moment dus vooral gericht geweest op de volledigheid en helderheid van het besluit en toelichting, juridische borging van de term zeer zwak en daarmee de mate van beroepsgevoeligheid van het toepassen daarvan.

De voorgenomen datum voor het inwerking treden van wijziging van de WEB, wijziging van het UWEB en de (nog op te stellen ministeriële regeling) is 1 augustus 2022. DUO acht de termijn ambitieus. Zo niet voor de AMvB, dan toch voor wat betreft publicatie van de regeling.

Reactie Inspectie van het Onderwijs en Accountantsdienst Rijk

In het kader van het geïntegreerde toezicht wordt deze uitvoeringstoets ook uitgezet bij de Inspectie en de ADR.

De door DUO ontvangen schriftelijke reactie van de Inspectie van het onderwijs is als bijlage 2 bij deze brief opgenomen.

De ADR heeft (nog) geen reactie afgegeven. Indien er van de ADR alsnog een reactie wordt ontvangen, zal DUO deze nasturen.

Consequenties voor DUO

De AMvB is uitvoerbaar.

De AMvB (versie van 9 december 2021) gaf aanleiding tot een aantal opmerkingen. Deze zijn in het eerder genoemde overleg aan de orde geweest. Dit heeft ertoe geleid dat met name de tekst van de toelichting is aangescherpt. Onderwerpen die niet in de AMvB, maar in de nog op te stellen ministeriële regeling worden geregeld zijn zo veel mogelijk uit de toelichting op de AMvB geschrapt. Dat maakt de inhoud overzichtelijker en eenduidiger.

De Wettelijke basis van de AMvB is artikel 6.1.4b. van de WEB. In dit artikel is bepaald wanneer een beroepsopleiding zeer zwak is. In artikel 4.a.1. van de AMvB is de bepaling van het studiesucces aan de hand van indicatoren beschreven. Daarbij wordt bij alle indicatoren gesproken over bijvoorbeeld "instellingsverlaters" waarbij niet duidelijk wordt aangegeven of deze op opleidingsniveau of instellingsbreed worden gedefinieerd. Voor het "aantal gediplomeerden" of "nieuw ingeschreven studenten" geldt hetzelfde. De definities dienen in het belang van de uitvoerbaarheid helder en eenduidig te zijn en in de toelichting bijvoorbeeld met voorbeelden versterkt.

Er is voor gekozen om in deze AMvB slechts de meting vast te leggen, voor de (wijze van) beoordeling wordt in de AMvB wel de basis gelegd voor een nog vast te stellen ministeriële regeling. In de toelichting op de AMvB, versie van februari 2022 is opgenomen dat er geen overgangsrecht is. Daarbij is vermeld dat "Dit is omdat de indicatoren voor studiesucces niet wijzigen ten opzichte van het onderzoekskader. Er is daarmee geen strijd met de rechtszekerheid. Hierdoor kan de inspectie de resultaten van indicatoren voor studiesucces voor bekostigd mbo niveaus 2, 3 of 4, van vóór inwerkingtreding van deze AMvB gebruiken voor een bij ministeriële regeling te bepalen oordeel omtrent het studiesucces van de betreffende beroepsopleiding. Hierdoor is er ook geen beletsel om voor een oordeel omtrent studiesucces eventueel een gemiddelde over meerdere jaren te gebruiken met gebruikmaking van gegevens van voor inwerkingtreding van dit besluit." DUO adviseert om dit in de toelichting op de ministeriële regeling verder te specificeren en de bepaling en toepassing van het gemiddelde helder en eenduidig te beschrijven. Onduidelijkheden zouden kunnen leiden tot juridische procedures.

In de toelichting wordt geduïd dat de indicatoren die met dit besluit worden vastgesteld zijn overgenomen uit het onderzoekskader 2021 dat de Inspectie van het Onderwijs al gebruikt. Daarnaast is opgenomen dat "In de ministeriële regeling nader wordt uitgewerkt hoe de berekening van de indicatoren plaatsvindt en hoe het studiesucces beoordeeld wordt." En dat "daarnaast het onderzoekskader van de inspectie en de mbo-encyclopedie van belang zijn voor uitleg van de details die nodig zijn voor de berekening." Deze beschrijvingen geven naar de mening van DUO een goed beeld van de uitvoeringspraktijk en de rangorde van instrumenten binnen het wettelijk kader op dit punt.

De bezwaar- en beroepsgevoeligheid is naar de mening van DUO toch nog hoog. Instellingen vinden het immers niet leuk als hun opleiding als zeer zwak wordt aangemerkt. Met het opnemen van zeer zwak in de WEB, krijgen de instellingen de mogelijkheid om daartegen in bezwaar en beroep te gaan. Ook worden de

rapporten, waarin het oordeel staat, als besluiten aangemerkt en openbaar gemaakt. De ervaring leert dat daartegen Voorlopige Voorzieningen (VOVO) worden aangespannen. Ervan uitgaande dat de inspectie het oordeel zeer zwak ook zal vellen, is een toename op de van DUO gevraagde bezwaar- en met name beroepscapaciteit te verwachten.

Het aantal zaken is moeilijk te schatten, dat zal ook afhankelijk zijn van de werkwijze van de inspectie. Wordt met inwerking treden van de artikelen in WEB en UWEB en het verschijnen van de ministeriële regeling het toezicht op basis van becijferde indicatoren geïntensiveerd? In dat geval zal het aantal zaken wellicht (nog) sneller toenemen.

De ervaring leert dat de bezwaar- en beroepszaken waarbij het oordeel zeer zwak wordt afgegeven zeer arbeidsintensief zijn; er ontstaan een keten van Voorlopige voorziening (VOVO), bezwaar, VOVO, beroep. Inschatting 320 uur per zaak.

De zaken waarbij het oordeel zeer zwak niet wordt afgegeven, maar het studiesucces wel onvoldoende is en het rapport openbaar wordt gemaakt, zijn eveneens arbeidsintensief. Ook hier zal voor de afhandeling in bezwaar eerst een VOVO plaatsvinden. Inschatting 160 uur per zaak.

DUO stelt voor om de ontwikkeling in aantallen zaken en gevraagde inspanning in 2022 te volgen maar voor 2023 wel al aanvullende capaciteit op te nemen in de MA. Zie verder de paragraaf "kosten".

Kosten

DUO onderscheidt een vijftal hoofdproducten. Alle werkzaamheden en daaruit voorkomende inzet en kosten moeten geormerkt worden toegedeeld aan deze producten. Voor de onderhavige wijziging, betreft dat het hoofdproduct Bekostiging.

Kosten structurele inzet bezwaar- en beroepscapaciteit.

Deze uitvoeringstoets leidt op basis van de verwachte stijging van het aantal bezwaar- en beroepszaken en de arbeidsintensiviteit daarvan tot een voorlopige raming van 2 FTE op jaarbasis (aantal uren: 2800 p/j). DUO schouwt de betreffende werkzaamheden, en indien substantiële wijzigingen optreden, dan brengt DUO dit tijdig ter tafel en afgestemd met OCW.

Managementafpraak

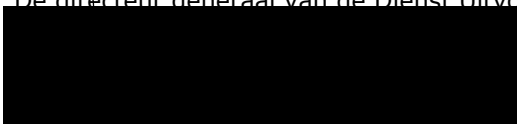
De geraamde kosten betreffen 2023 en verder. DUO stelt daarom voor de geraamde kosten op te nemen in de MA 2023.

Opdracht

Ik verzoek u binnen acht weken na ontvangstdatum op deze toets te reageren en mij opdracht te verstrekken voor de uitvoering. 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.

Met vriendelijke groet,

De directeur generaal van de Dienst Uitvoering Onderwijs



Bijlage 1 actuele versie van de AMvB

Bijlage 2. Inspectie:

Reactie per mail 18-1-2022 op de versie van 9 december 2021:

- Artikel 4a.2.: De definities van de indicatoren moeten zo worden geformuleerd dat de berekening door DUO dezelfde resultaten oplevert als in de huidige werkwijze.
- Punt 2.7 en 4 toelichting: dit zal moeten worden aangepast n.a.v. de gesprekken met de MBO Raad, omdat we geen zeer zwak oordeel meer zullen geven, maar onze werkwijze iets aan zullen passen. Ook wordt onder punt 2.7 genoemd dat we m.b.t. nbi z.s.m. het oordeel zeer zwak willen verankeren. Dat moet n.a.v. onze gesprekken met NRTO wellicht ook wat genuanceerd worden.
- Punt 4 toelichting: in de laatste alinea wordt gesproken over 'officiële waarschuwing'. Dat impliceert dat er ook een andere soort waarschuwing is. Het woord 'officiële' schrappen, of verwijzen naar het wetsartikel? Verder wordt in die alinea gesproken over 'opschorten' en 'opschorting'. Aangezien de wet spreekt over 'ontnemen' zou ik in de toelichting ook liever die term willen gebruiken.

- twijfel aan deze inschatting mbt claim capaciteit DUO.
Tot nu toe geven we ook het oordeel zeer zwak (niet vaker dan een handvol maal per jaar), vervolgens geeft de minister een waarschuwing af. Op die waarschuwing is bezwaar en beroep mogelijk. In de praktijk maken mbo-instellingen vrijwel nooit gebruik van die mogelijkheid. Die kans lijkt groter bij niet bekostigde instellingen, maar die vallen juist weer buiten dit besluit.