

WIJ **W**ILLEM **A**ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

**Besluit van ...
tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WEB, houdende maatstaven
voor studiesucces in het mbo**

Op de voordracht van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
van xxx, nr. xxx directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 6.1.4b, tweede lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs,

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van xxx, nr.
xxx);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap, van xxx, nr. xxx, directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I. Wijziging van het Uitvoeringsbesluit WEB

Het Uitvoeringsbesluit WEB wordt als volgt gewijzigd:

A

Hoofdstuk 1 komt als volgt te luiden:

Hoofdstuk 1. Algemeen

Artikel 1.1. Begripsbepalingen

wet: Wet educatie en beroepsonderwijs.

Artikel 1.2. Uitbreiding grondslag

Dit besluit berust mede op de artikelen 2.6.2, eerste lid, 2.6.3, eerste lid en
6.1.4b, tweede lid, van de wet.

B

Na hoofdstuk 4 wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 4A. Maatstaven studiesucces beroepsonderwijs

Artikel 4a.1. Begripsbepalingen studiesucces

In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
beroepsopleiding mbo-2-3-4: basisberoepsopleiding en daarmee beroepsopleiding van het tweede niveau, vakopleiding en daarmee beroepsopleiding van het derde niveau, dan wel middenkader- of specialistenopleiding en daarmee beroepsopleiding van het vierde niveau als bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, onderdelen b tot en met e, en derde lid, van de wet;

diploma: getuigschrift dat een beroepsopleiding met goed gevolg is afgesloten als bedoeld in artikel 7.4.6, eerste en tweede lid, van de wet;

extraneus: degene die uitsluitend wordt toegelaten tot examenvoorzieningen als bedoeld in artikel 8.1.1, eerste lid, van de wet;

gediplomeerde: student of extraneus die een diploma heeft behaald bij de instelling voor een beroepsopleiding mbo 2-3-4;

instellingsverlater: student of extraneus die op 1 oktober was ingeschreven voor een beroepsopleiding bij de instelling en niet op 1 oktober van het daarop volgende jaar;

jaartijdvak: tijdvak van 1 oktober tot en met 30 september van het daarop volgende jaar.

Artikel 4a.2. Maatstaven studiesucces bekostigd mbo 2-3-4

1. Het studiesucces van een bekostigde beroepsopleiding, bedoeld in artikel 6.1.4b, eerste lid, aanhef, van de wet, wordt gemeten en beoordeeld aan de hand van de volgende indicatoren:
 - a. jaarresultaat: het aantal gediplomeerden in een jaartijdvak, afgezet tegen hetzelfde aantal gediplomeerden plus het aantal instellingsverlaters zonder diploma in hetzelfde jaartijdvak;
 - b. diplomaresultaat: het aantal gediplomeerde instellingsverlaters in een jaartijdvak, afgezet tegen totaal aantal instellingsverlaters in hetzelfde jaartijdvak;
 - c. startersresultaat: het aantal in een jaartijdvak nieuw ingeschreven studenten dat in dat jaartijdvak het diploma heeft behaald dan wel op 1 oktober van het volgende jaartijdvak nog is ingeschreven bij dezelfde instelling, afgezet tegen het totaal aantal studenten dat in dat jaartijdvak was gestart met de beroepsopleiding.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op een entreeopleiding.

Artikel 4a.3. Grondslag voor uitvoeringsregels

Bij ministeriële regeling worden regels vastgesteld ter uitvoering van dit hoofdstuk, waaronder de berekeningswijze voor het meten van studiesucces en de normering voor het beoordelen van studiesucces voor mbo 2-3-4.

Artikel 4a.4. Beoordeling studiesucces bekostigd mbo 2-3-4

Een beroepsopleiding heeft voldoende studiesucces indien wordt voldaan aan de bij ministeriële regeling bepaalde norm voor ten minste twee van de in artikel 4a.2, eerste lid, genoemde indicatoren.

C

Artikel 7a.1 vervalt.

Artikel II. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 augustus 2022.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Robbert Dijkgraaf

NOTA VAN TOELICHTING

A. Algemeen deel

1. Aanleiding

Kwalitatief goed onderwijs is voor iedere student en voor de samenleving als geheel van groot belang. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) houdt toezicht op de kwaliteit. Dit doet de inspectie onder meer door het geven van oordelen over opleidingen. Om het laagste oordeel, zeer zwak, goed te borgen voor het beroepsonderwijs (hierna ook: mbo), is het door het amendement Bisschop, Van Meenen en Rog per 1 augustus 2022 verankerd in de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna ook: WEB).¹ Om dit oordeel te krijgen, dient een opleiding zowel onvoldoende te scoren op studiesucces alsook op minimaal één andere wettelijke kwaliteitseis.

De mate van studiesucces van studenten is een indicator voor de kwaliteit van een beroepsopleiding. Iedere mbo-instelling, bekostigd of niet, is gehouden haar onderwijsprogramma en bijbehorende examinering goed te organiseren. Geen enkele opleiding kent echter jaar op jaar een slagingspercentage van 100%. Dat zou ook geen realistische eis zijn. Studenten kunnen vertraging oplopen of uitvallen door uiteenlopende factoren, zowel binnen als buiten de invloedssfeer van de opleiding. Hiermee zal rekening worden gehouden bij het oordeel omtrent studiesucces.

De grondslag voor deze algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB of besluit) is het nieuwe artikel 6.1.4b, tweede lid, van de WEB als het gaat om het bekostigde beroepsonderwijs. Onvoldoende studiesucces kan leiden tot het oordeel zeer zwak. De wetswijziging codificeert daarmee zeer zwak, welk oordeel de inspectie voorheen ook al gaf aan een opleiding in het mbo als inkleuring van onvoldoende kwaliteit.

Artikel 6.2.2a, tweede lid, van de WEB is de grondslag voor het stellen van regels voor het meten en beoordelen van studiesucces in het niet-bekostigde beroepsonderwijs. Dit laatstgenoemde artikel treedt voorsnog niet in werking op 1 augustus 2022. Om die reden bevat dit besluit nog geen uitwerking van de maatstaven voor studiesucces voor het niet-bekostigd onderwijs.²

2. Hoofdpijnen besluit

Hier volgt eerst een korte weergave van het wettelijk kader (artikel 6.1.4b, eerste lid, WEB) waaruit het meten en beoordelen van studiesucces voortkomt. Een bekostigde beroepsopleiding is zeer zwak als:

- (I) het studiesucces van de beroepsopleiding onvoldoende is, en
- (II) het bevoegd gezag onvoldoende uitvoering geeft aan ten minste één van onderstaande drie criteria:
 - a. de zorgplicht inzake het onderwijsprogramma en de examinering, bedoeld in artikel 7.4.8 van de WEB,
 - b. de beroepspraktijkvorming, bedoeld in de artikelen 7.2.8 en 7.2.9 van de WEB, of
 - c. de regels op het gebied van veiligheid, bedoeld in artikel 8a.2.2, derde lid, onderdeel k, van de WEB.

¹ Amendement van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog, *Kamerstukken II* 2019/20, 35102, nr. 7.

² Het amendement wijzigt de Wet educatie en beroepsonderwijs en het is opgenomen in de Wet van 1 juli 2020 (actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs) *Stb.* 2020, 235. Zie ook *Stb.* 2021, 336 samen met 2020, 469.

Artikel 6.1.4b, tweede lid, van de WEB bepaalt vervolgens dat bij of krachtens AMvB regels dienen te worden gesteld over het meten en beoordelen van studiesucces in het mbo.

Met deze AMvB worden de indicatoren voor het meten van studiesucces voor bekostigd mbo 2-3-4 vastgelegd in het Uitvoeringsbesluit WEB (hierna: UWEB). Het doel hiervan is om studenten mbo 2-3-4 te beschermen tegen het verlaten van de mbo-instelling zonder startkwalificatie ofwel diploma en tegen onderwijs dat kwalitatief onvoldoende is. Met genoemde wetsbepaling in samenhang gelezen met artikel 20, zesde lid, van de Wet op het onderwijstoezicht, krijgt de mbo-instelling ook dezelfde rechtsbeschermingsmogelijkheden als een school in het funderend onderwijs tegen het oordeel zeer zwak.

Voor het mbo is het belangrijk dat de instelling ervoor zorgdraagt dat de student met een diploma de instelling verlaat. Zeker nu dat meestal de wettelijk vereiste startkwalificatie betreft. Daarom is het belangrijk om vast te leggen wanneer het studiesucces nog als voldoende kan worden beschouwd. Komt men hieronder, dan is er sprake van onvoldoende studiesucces. Conform artikel 6.1.4b, eerste lid, van de WEB is het vertrekpunt voor het meten van studiesucces altijd de beroepsopleiding van inschrijving van de student.

2.1 Studiesucces voor bekostigde opleidingen op mbo-niveau 2, 3 en 4

Studiesucces voor het bekostigd beroepsonderwijs op niveau 2, 3 en 4 wordt gemeten aan de hand van de indicatoren jaarresultaat, diplomaresultaat en startersresultaat. Deze indicatoren zijn overgenomen uit het 'Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het middelbaar beroepsonderwijs' (hierna: onderzoekskader) van de inspectie.³ Deze indicatoren zijn tot stand gekomen na veelvuldig overleg tussen het ministerie van OCW, de inspectie, DUO en de MBO Raad. De indicatoren zijn daardoor breed gedragen als goede graadmeters voor studiesucces van een bekostigde beroepsopleiding.

In de AMvB worden enkele nieuwe termen geïntroduceerd zoals jaartijdvak. Jaartijdvak duidt de periode van 1 oktober tot en met 30 september het daarop volgende jaar aan. Dit is gedaan, omdat de begrippen 'jaar' en 'studiejaar' te algemeen zijn of reeds een andere betekenis in wetgeving hebben. De teldatum van 1 oktober als begin en einde van die periode is logisch, omdat die datum ook gebruikt wordt voor de vaststelling van de bekostiging.

Het jaarresultaat geeft een beeld van de prestaties van een opleiding in een bepaald jaar. Het diplomaresultaat meet over een langere periode of een student bij de instelling een diploma haalt en niet zonder startkwalificatie uitvalt. Het startersresultaat meet wat de situatie is van een nieuwe student één jaar na zijn instroom in de instelling. Door studiesucces te meten aan de hand van deze drie verschillende indicatoren, ontstaat er een genuanceerd beeld dat recht doet aan de realiteit van verschillende typen opleidingen. Ook doet dit recht aan wat er wordt verstaan onder studiesucces in het mbo: namelijk het succesvol begeleiden van een student naar een diploma mbo 2-3-4 en dus een van de vereiste startkwalificaties in de zin van artikel 4a, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969.

Een meer gedetailleerde omschrijving van de indicatoren staat in de artikelsgewijze toelichting. In een bij deze AMvB behorende ministeriële regeling wordt verder uitgewerkt hoe de berekening van bovenstaande indicatoren plaatsvindt, evenals de normering ervan voor het oordeel onvoldoende studiesucces. Daarnaast zijn het onderzoekskader van de inspectie

³ Besluit van 24 juni 2021, Stcrt.2021, 34766.

en de mbo-encyclopedie van belang voor uitleg van de details die nodig zijn voor de berekening. In de mbo-encyclopedie gaat het bijvoorbeeld om uitleg hoe om te gaan met studenten die meerdere diploma's hebben behaald in een jaartijdvak. Of die bij meerdere opleidingen tegelijkertijd zijn ingeschreven. Omdat het om niet veel voorkomende en daarmee een zeer klein aantal studenten gaat, voert het te ver om die situaties allemaal in een ministeriële regeling vast te leggen. Deze mbo-encyclopedie is tot stand gekomen in een technische werkgroep met vertegenwoordigers vanuit het ministerie van OCW, de inspectie, DUO en de MBO Raad.⁴

Het UWEB bevat tot nu toe vooral rekenregels voor de bekostiging. De reden om de maatstaven voor studiesucces in het UWEB te regelen, is dat het oordeel zeer zwak, waarvoor een oordeel omtrent studiesucces is vereist, kan leiden tot het ontnemen van het recht op bekostiging. Een ander argument is dat een ander meer geschikt besluit om bij aan te sluiten ontbreekt, terwijl het onderwerp te gering van omvang is voor een aparte AMvB.

2.2 Gegevens voor berekening van het studiesucces

Om de administratieve last van mbo-instellingen niet te vergroten, is ervoor gekozen om voor het meten en beoordelen van studiesucces uit te gaan van gegevens die reeds worden geregistreerd. Mbo instellingen hoeven dus geen extra gegevens aan te leveren. Het gaat dan om gegevens over diplomering en in- en uitstroom. Het betreft cijfers die instellingen nu al verplicht zijn om aan te leveren ten behoeve van registratie in het Register Onderwijsdeelnemers (ROD, voorheen bekend als BRON). Alle mbo-instellingen zijn verplicht inschrijven en resultaatgegevens van studenten hierin te registreren. Bij een bekostigde opleiding kan de bekostiging worden opgeschort of lager worden vastgesteld indien er onvoldoende of onjuiste gegevens worden aangeleverd. Ook mag de inspectie deze gegevens gebruiken voor het toezicht op de naleving van wettelijke bepalingen zoals het meten van studiesucces.

2.3 Onvoldoende beschikbare gegevens

Er zijn verschillende situaties waarin (een deel van) de in deze AMvB genoemde indicatoren voor bekostigde mbo-opleidingen op niveau 2, 3 en 4 niet gebruikt kunnen worden om tot een betrouwbaar beeld van studiesucces te komen. Hiervan is sprake als er te weinig gegevens uit het ROD kunnen worden gehaald. Bijvoorbeeld doordat de studentenpopulatie te klein is, zoals het geval kan zijn bij pas gestarte of juist aflopende opleidingen. Voor een oordeel omtrent studiesucces is in ieder geval nodig dat twee van de drie indicatoren (jaarresultaat, diplomaresultaat en startersresultaat) kunnen worden berekend.

Het gevolg is dat er voor deze opleidingen geen studiesucces kan worden bepaald. Dit maakt het onmogelijk om voor deze opleidingen tot het oordeel zeer zwak te komen op grond van de wetsbepaling die als gevolg van het amendement is ingevoerd. Eventuele bestuurlijke maatregelen bij gebleken tekortkomingen in het onderwijs dienen dan op grond van een andere wetsbepaling te worden opgelegd. Bijvoorbeeld op grond van artikel 6.1.4, eerste lid, onderdeel b, van de WEB bij tekortkomingen in het onderwijs of de examens. Of op grond van artikel 6.1.4, eerste lid, onderdeel c, van de WEB, wanneer niet wordt voldaan aan een van de zorgplichten doelmatigheid of arbeidsmarktperspectief zoals bepaald in artikel 6.1.3. van de WEB.

2.4 Samenwerkingscolleges

Bij een gezamenlijk door twee instellingen verzorgde beroepsopleiding in de vorm van een samenwerkingscollege als bedoeld in hoofdstuk 8, titel 6, van de

⁴ <https://www.informatie-encyclopedie.nl/>

WEB, wordt het studiesucces zoveel mogelijk op dezelfde wijze bepaald alsof er sprake is van één instelling die de opleiding verzorgt. Indien mede op basis van het studiesucces een oordeel zeer zwak wordt gegeven, zal dit gevolgen hebben voor alle aan de beroepsopleiding verbonden instellingen.

2.5 Inschrijving op opleidingsdomein

Bij de inschrijving van een student op een opleidingsdomein of op het niveau van het kwalificatiedossier in plaats van een kwalificatie overeenkomstig artikel 8.1.1, tweede lid, van de WEB, moet de student uiteindelijk examen afleggen voor een bepaalde kwalificatie. Voor het bepalen van studiesucces van een opleiding kunnen studenten die vooralsnog ingeschreven staan op een opleidingsdomein of kwalificatiedossier nog niet worden meegenomen in de bepaling van studiesucces. De meting van studiesucces vindt niet op dat niveau plaats. De student kan pas meegenomen worden in de bepaling van studiesucces zodra hij overgeschreven wordt van het domein of dossier naar een specifieke beroepsopleiding en daarmee corresponderende kwalificatie en opleidingscode.

2.6 Toepassing in Caribisch Nederland

Dit besluit heeft geen gevolgen voor Caribisch Nederland, omdat de Wet educatie en beroepsonderwijs BES geen wettelijke opdracht kent om normen voor studiesucces vast te stellen in de regelgeving.

2.7 Monitoring en evaluatie

De berekening van het studiesucces van een beroepsopleiding vindt jaarlijks plaats conform hoofdstuk 4A van het UWEB en de daarop gebaseerde ministeriële regeling. De uitkomsten en eventuele problemen worden ook besproken in de reeds genoemde technische werkgroep, waarin zowel het ministerie van OCW, de inspectie, DUO als de MBO Raad zijn vertegenwoordigd. Zo nodig kan de regelgeving hierop worden gewijzigd. Het onderzoekskader van de inspectie geeft een uitleg van de geldende wet- en regelgeving. Dit kader wordt ieder jaar bijgesteld naar aanleiding van herziene wet- en regelgeving. Een wijziging in de regelgeving zal daarmee leiden tot een wijziging in het onderzoekskader.

2.8 Maatwerksituaties, entree- en niet-bekostigde opleidingen

Er wordt in deze AMvB geen uitwerking gegeven aan het meten van studiesucces bij entreeopleidingen en niet-bekostigde beroepsopleidingen. Er zal evenmin studiesucces worden beoordeeld bij een bekostigde opleiding op niveau 2, 3 en 4 wanneer er onvoldoende (betrouwbare) cijfers beschikbaar zijn voor een betrouwbare berekening, zoals reeds aangestipt in paragraaf 2.2. Dan is er maatwerk nodig. Aanvankelijk is beoogd dit wel mee te nemen in dit besluit. Daarvan is echter uiteindelijk afgezien. Hierover is uitvoerig gesproken met de inspectie, MBO Raad en NRTO.

In die gesprekken hebben deze organisaties grote zorgen geuit over een andere manier van beoordelen van studiesucces ten opzichte van het onderzoekskader 2021. Naar aanleiding daarvan is het ontwerpbesluit nog voor de internetconsultatie aangepast en wordt er voorlopig geen indicator voor studiesucces in bovenstaande situaties bepaald.

Het streven is te komen tot een aangepast wettelijk kader voor in ieder geval entreeopleidingen, zodat het niet steeds nodig zal zijn om studiesucces te berekenen of beoordelen.

Voor maatwerksituaties is dit van belang, omdat studiesucces zoals hierboven uitgelegd, niet altijd goed kan worden berekend en daarmee beoordeeld bij kleine studentenaantallen of pas gestarte opleidingen.

Bij entreeopleidingen speelt een andere reden, namelijk dat het meten van studiesucces onwenselijk is gezien de maatschappelijke doelstelling van deze opleidingsvorm met een drempelloze instroom. Voor de entreeopleiding is immers de enige toelatingseis die artikel 8.1.1b, eerste lid, WEB stelt, dat de student die zich wil inschrijven geen enkel ander schooldiploma heeft behaald. Ingevolge het tweede lid mag een aspirant-student die aan die voorwaarde voldoet, weliswaar alleen worden geweigerd door de instelling indien de student kort ervoor reeds elders ingeschreven heeft gestaan voor een entree-opleiding. Het afdwingen van deze wettelijke eis stelt echter wel hoge eisen aan het zogenoemde doenvermogen van de student of zijn ouders indien hij minderjarig is.⁵ De kans dat hij na een eventuele klacht een gerechtelijke procedure zal aanspannen, wordt in dit geval als te laag ingeschat. De studentpopulatie entreeopleidingen is daarmee significant anders dan die voor mbo 2-3-4. Het beoordelen van studiesucces voor entreeopleidingen zal daarmee naar verwachting een ongewenst effect hebben op het toelatingsbeleid ervan.

Voor een niet-bekostigde beroepsopleiding bevat het huidige onderzoekskader drie verschillende onderverdelingen voor het oordeel zeer zwak; deze zijn afhankelijk van de leerweg en de studentpopulatie (met name de leeftijd is een onderscheidend criterium). De onderliggende redenering is dat een beroepsopleiding minder invloed heeft op uitval van een oudere student (23 of ouder), omdat zij vaker uitvallen door externe factoren zoals ontslag bij de werkgever die de opleiding betaalt. Omdat het nog niet in werking getreden artikel 6.2.2a WEB niet de mogelijkheid biedt om zonder een oordeel omtrent studiesucces deze werkwijze over te nemen, is ook voor niet-bekostigde opleidingen meer tijd nodig om te bepalen hoe onvoldoende kwaliteit het beste beoordeeld kan worden.

In de tussentijd zal voor entreeopleidingen, niet-bekostigde beroepsopleidingen en maatwerksituaties een andere wettelijke route dan zeer zwak worden gevolgd om tekortkomingen in de kwaliteit van het onderwijs te kunnen adresseren, zoals in paragraaf 2.3 toegelicht.

3. Verhouding tot nationale regelgeving

Artikel 23, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat het onderwijs de aanhoudende zorg van de regering behoeft. Ingevolge het vijfde lid van dat artikel kunnen er deugdelijkheidseisen aan het onderwijs worden gesteld. Een van deze eisen is dat het onderwijs van voldoende kwaliteit is. Zeer zwak onderwijs voldoet daar niet aan.

De inspectie gebruikte het oordeel zeer zwak reeds in het onderzoekskader, voordat deze term in de WEB te vinden was. De grondslag voor dit oordeel was tot nu toe "onvoldoende onderwijskwaliteit" in de zin van artikel 6.1.4, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de WEB. Het nieuwe artikel 6.1.4b, eerste lid, van de WEB zorgt voor een expliciete grondslag voor dit oordeel voor bekostigde opleidingen. Alleen tegen een oordeel zeer zwak in de zin van artikel 6.1.4b van de WEB staat bezwaar en beroep open, nu artikel 20, zesde lid, van de Wet op het onderwijstoezicht zich daartoe beperkt. Aangezien deze AMvB alleen uitwerking geeft aan studiesucces van bekostigde opleidingen op niveau 2, 3 en 4, ziet deze rechtsbescherming dus alleen op de oordelen zeer zwak bij bekostigde beroepsopleidingen van niveau 2, 3, of 4.

Indien een beroepsopleiding onvoldoende studiesucces heeft én niet voldoet aan een ander wettelijk criterium, genoemd in artikel 6.1.4b, eerste lid, van de

⁵ Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid 24-4-2017; [Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid | Rapport | WRR](#)

wet, dan krijgt de opleiding het oordeel zeer zwak. Het bevoegd gezag kan dan vervolgens een officiële waarschuwing krijgen, waarbij het een jaar de tijd krijgt tot het herstellen van de gesignaleerde tekorten.

Indien de inspectie bij een vervolgonderzoek vaststelt dat na de herstelperiode de gesignaleerde tekortkomingen niet zijn opgelost of de opleiding wederom het oordeel zeer zwak verdient, kan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op grond van artikel 6.1.4, eerste lid, onderdeel a, van de WEB de rechten op bekostiging voor die beroepsopleiding en het recht op het uitreiken van officiële getuigschriften opschorten, zo nodig beperkt tot een van de twee leerwegen. Op grond van artikel 6.1.4, eerste lid, aanhef, van de WEB duurt de opschorting twee jaren.

Deze opschorting van rechten is een discretionaire bevoegdheid voor de minister van OCW. Dat wil zeggen dat de minister na een belangenafweging kan besluiten af te zien van diens bevoegdheid gebruik te maken of deze slechts gedeeltelijk in te zetten.

4. Gevolgen

Deze AMvB maakt het voorspelbaarder en duidelijker volgens welke maatstaven het studiesucces van een beroepsopleiding wordt gemeten, berekend en beoordeeld. Dit maakt het mogelijk om opleidingen het oordeel zeer zwak toe te kennen op een eenduidige wijze, welk oordeel zo nodig bij de rechter kan worden getoetst. Op deze wijze kan de kwaliteit van het mbo hoog worden gehouden, omdat de stok achter de deur is, dat de rechten op bekostiging en diplomering kunnen worden ontnomen. Aangezien zowel het oordeel als de waarschuwing conform de WEB openbaar zullen worden gemaakt, zal dit ook tot gevolg kunnen hebben dat minder studenten zich zullen aanmelden voor die opleiding. Een instelling heeft er dus alle belang bij te voldoen aan de normen voor studiesucces.

Gevolgen voor mbo-instellingen

De regeldruk en administratieve druk voor mbo-instellingen wordt niet vergroot, omdat de beoordeling van het studiesucces wordt gebaseerd op reeds bestaande gegevens. De AMvB is zo opgesteld dat de huidige werkwijze van het toezicht (zoals beschreven in het onderzoekskader mbo 2021) op het gebied van het bepalen van studiesucces en daarmee ook het oordeel zeer zwak voor de opleidingen waarop deze AMvB van toepassing wordt, hetzelfde kan blijven. De concrete uitwerking van studiesucces in deze AMvB heeft voor de instellingen het voordeel dat er een duidelijkere rechtsbasis is voor een ingrijpend oordeel als zeer zwak, en een bij de bestuursrechter geconcentreerde rechtsbescherming.

Gevolgen voor studenten

Het meten van studiesucces zoals geregeld met deze AMvB heeft geen directe gevolgen voor studenten. Indirect wel, omdat een onvoldoende studiesucces de opmaat kan zijn naar een besluit zeer zwak en uiteindelijk de eventuele ontneming van rechten voor de opleiding.

5. Uitvoering en toezicht

De inspectie is de toezichthouder. Aangezien de indicatoren aan het onderzoekskader zijn ontleend, verandert de werkwijze van de inspectie niet, behalve de rechtsbescherming. DUO is verantwoordelijk voor de behandeling van bezwaar- en beroepszaken. Een geringe stijging van het aantal bestuursrechtelijke procedures is niet uitgesloten doordat de rechtsbescherming omtrent het oordeel zeer zwak anders zal zijn vormgegeven dan voorheen.

Rechtsbescherming

Tegen het oordeel zeer zwak is ingevolge artikel 20, zesde lid, van de Wet op het onderwijstoezicht (hierna: Wot) bezwaar en beroep mogelijk, omdat de vaststelling van dit inhoudelijke oordeel nadrukkelijk als besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt aangemerkt. Dit is een verbijzondering van de bestuursrechtelijke procedure die altijd mogelijk is bij openbaarmaking van een rapport op grond van artikel 21 Wot. Er is sprake van beroep in twee instanties, namelijk eerst bij de rechtbank en vervolgens hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikelen 8:6 en 8:105, eerste lid, Awb). Tegen een oordeel "onvoldoende studiesucces" staat geen bezwaar en beroep open, omdat dit op zichzelf nog geen rechtsgevolg heeft. Er zijn geen rechten of plichten aan dat oordeel te ontleen. Dat oordeel kan wel bij de civiele rechter worden getoetst, indien de instelling meent dat er sprake is van een onrechtmatige daad. Indien de Minister vanwege het oordeel zeer zwak besluit een waarschuwing te geven of vervolgens een besluit tot ontneming van rechten neemt, staat daartegen in beide gevallen rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open (Awb, bijlage 2, hoofdstuk 2, artikel 2). Wanneer er beroep openstaat, is er in beginsel ook een voorlopige voorziening mogelijk.

6. Financiële gevolgen

Deze AMvB heeft geen of nauwelijks financiële gevolgen voor de Rijksoverheid of mede-overheden. Een beperkte stijging van de uitvoeringskosten bij DUO voor bezwaar- en beroepszaken is niet geheel uitgesloten. In overleg met DUO wordt de vinger aan de pols gehouden. Indien er toch een stijging van de kosten is, zal dit in eerste instantie ten laste komen van het OCW-bestedingsplan.

Voor mbo-instellingen en studenten worden geen financiële gevolgen voorzien. De reden hiervoor is dat er geen kosten gemaakt hoeven te worden om aan de benodigde gegevens te komen voor het berekenen van het studiesucces. Er kan namelijk gebruik gemaakt worden van reeds bestaande data uit het Register onderwijsdeelnemers (ROD).

7. Regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft. Zoals aangegeven worden bestaande registers en gegevens gebruikt.

8. Advies en consultatie

Internetconsultatie

Een eerdere versie van dit besluit is voor de start van de internetconsultatie besproken met de inspectie, DUO, de MBO Raad en de Nederlandse Raad voor Training en Opleidingen (NRTO). Deze versie is opengesteld voor commentaar tijdens een openbare internetconsultatie in de periode van 11 december 2021 tot en met 14 januari 2022. De nota van toelichting van dit besluit is als gevolg daarvan op enkele punten gewijzigd.

De MBO Raad gaf in een reactie op de internetconsultatie aan het belangrijk te vinden dat de werkwijze van het onderzoekskader 2021 ongewijzigd blijft.

Een docent stelde dat het oordeel zeer zwak onwenselijk is, omdat het de mbo-instellingen niet aanzet tot verbetering. Hij vraagt zich af of de term onvoldoende niet stimulerender is. De term zeer zwak is echter wettelijk bepaald en daar kan deze AMvB niets aan veranderen. De docent merkt ook op dat de gebruikte indicatoren te veel op elkaar lijken. Op de indicatoren en de

verschillen daartussen wordt in paragraaf 2 en de artikelsgewijze toelichting ingegaan.

Daarnaast heeft het ministerie van OCW tijdens de internetconsultatie gevraagd naar het voornemen om voor entreeopleidingen, niet-bekostigde opleidingen en maatwerksituaties een andere wettelijke route tot zeer zwak te creëren en voor die opleidingen dan ook de huidige werkwijze van de inspectie te behouden. Op deze vraag kwamen de meeste reacties. In deze reacties werd de wens geuit om zo nodig met een wetswijziging te bewerkstelligen dat de huidige werkwijze uit het onderzoekskader voor deze opleidingen in stand kan blijven.

Uitvoeringstoets

Een eerdere versie van dit besluit is voor uitvoeringstoets aan Dienst uitvoering onderwijs (DUO), inspectie en Auditdienst Rijk voorgelegd. Meermaals is het ontwerpbesluit besproken met vertegenwoordigers van de inspectie en DUO. Naar aanleiding van de uitvoeringstoets is het ontwerp en de toelichting bij dit besluit gewijzigd en aangescherpt. Dit betreft met name de uitleg over de indicatoren, de rechtsbescherming en de verhouding met de ministeriële regeling. DUO en inspectie achten het besluit uitvoerbaar en handhaafbaar. Voor DUO heeft het besluit gevolgen als het gaat om de rechtsbescherming (bezwaar en beroep). De inspectie berekent en beoordeelt studiesucces.

9. Inbreng Tweede en Eerste Kamer

PM voorhangfase

10 . Overgangsrecht en inwerkingtreding

Deze AMvB treedt in werking op 1 augustus 2022 en is daarmee met ingang van dat studiejaar van toepassing. Een oordeel omtrent zeer zwak als bedoeld in de wet, zal vanaf dan steeds mede gebaseerd moeten zijn op onvoldoende studiesucces overeenkomstig de normen hiervoor gesteld in hoofdstuk 4a van het UWEB.

Er is geen overgangsrecht. Dit omdat de indicatoren voor studiesucces mbo 2-3-4 niet wijzigen ten opzichte van het onderzoekskader. Er is daarmee geen strijd met de rechtszekerheid. Hierdoor kan de inspectie de berekende indicatoren voor studiesucces voor bekostigd mbo niveaus 2, 3 of 4, van een jaartijdvak vóór inwerkingtreding van deze AMvB gebruiken voor een bij ministeriële regeling te bepalen oordeel omtrent het studiesucces van de betreffende beroepsopleiding. Daarmee 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.

B. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdelen A en C (hoofdstuk 1 en artikel 7a.1)

Hoofdstuk 1 is opnieuw vastgesteld. Artikel 1.1.1 is daarbij vernummerd naar artikel 1.1 en anders vormgegeven, zonder dat de inhoud is aangepast. De artikelnummering is aangepast in dit hoofdstuk, nu het niet in titels of paragrafen is onderverdeeld. In het nieuwe artikel 1.2 is bepaald dat het Uitvoeringsbesluit WEB mede berust op artikel 6.1.4b, tweede lid, van de WEB, omdat hoofdstuk 4A van het Uitvoeringsbesluit WEB voortaan regels stelt over het meten en beoordelen van studiesucces. Omdat artikel 7a.1 een bepaling van dezelfde strekking is, is de inhoud daarvan overgebracht naar artikel 1.2,

zodat alle aanvullende grondslagen voor dit besluit in een artikel zijn genoemd.

Artikel I, onderdeel B (hoofdstuk 4A UWEB)

Hoofdstuk 4A bestaat uit vier artikelen die de belangrijkste regels ter uitwerking van studiesucces bevatten voor het bekostigd beroepsonderwijs op niveau 2, 3 of 4. De grondslag hiervoor is gegeven in artikel 6.1.4b, tweede lid, van de WEB.

Artikel 4a.1

In hoofdstuk 4A worden enkele voor het meten en beoordelen van studiesucces noodzakelijke begripsbepalingen ingevoegd in artikel 4a.1. Met diploma wordt bedoeld het getuigschrift dat wordt uitgereikt bij het met goed gevolg afronden van de gehele beroepsopleiding. Dit omdat studiesucces alleen wordt gemeten voor hele, diplomagerichte beroepsopleidingen. En dus niet voor een gedeelte ervan waarvoor een certificaat kan worden uitgereikt. Een diploma is dus geen certificaat of mbo-verklaring als bedoeld in de artikelen 7.2.3, eerste lid, respectievelijk 7.4.6a, eerste lid, van de wet.

Het begrip instellingsverlater komt uit de mbo-encyclopedie. Dit is een niet wettelijk document dat in samenspraak tussen MBO Raad, DUO en inspectie is opgesteld, met een uniform begrippenkader voor de toepassing van het UWEB en de indicatoren uit het onderzoekskader. Jaartijdvak is een nieuw begrip dat tot uitdrukking brengt dat wordt gemeten van 1 oktober van een bepaald studiejaar tot 1 oktober van het daaropvolgende jaar. Extraneus verwijst naar degene die alleen is ingeschreven als examendeelnemer mbo en niet als student, en dus geen recht heeft op het volgen van beroepsonderwijs. Het onderscheid student en extraneus wordt gemaakt in artikel 8.1.1, eerste lid, van de wet.

Artikel 4a.2; de drie indicatoren

Artikel 4a.2 bevat de drie indicatoren voor het meten van het studiesucces van een bekostigde beroepsopleiding die wordt verzorgd als basisberoeps-, vak-, middenkader- of specialistenopleiding. Een beroepsopleiding is in artikel 7.1.2, tweede lid, van de WEB omschreven als een onderwijstraject, ingericht volgens de eisen van de wet en gericht op het behalen van een kwalificatie in het beroepsonderwijs. De opleiding is beschreven in een kwalificatiedossier en geregistreerd in het Centraal register beroepsonderwijs, bedoeld in artikel 6.4.1. van de wet. Dit Crebo wordt mettertijd omgedoopt tot Registratie instellingen en opleidingen (Rio).

Deze drie indicatoren zijn gelijk aan die van het bestaande onderzoekskader mbo 2021 van de inspectie. Het gaat om jaarresultaat, diplomaresultaat en startersresultaat. Hoewel er enige overlap bestaat tussen de indicatoren en daarmee ook in de uitkomst van de meting, verschilt het perspectief per indicator.

Bij zowel jaar- als diplomaresultaat vormen de in het mbo behaalde diploma's het uitgangspunt. In die zin verschillen zij van het startersresultaat. Anders gezegd: bij startersresultaat gaat het om de instroompopulatie en bij jaar- en diplomaresultaat om het meten van de uitstroompopulatie.

Artikel 4a.2, eerste lid, aanhef, en tweede lid

Iedere indicator wordt conform de wet (artikel 6.1.4b, eerste lid, WEB)

berekend en beoordeeld per beroepsopleiding en daarmee per kwalificatie. Daarin wordt steeds ook onderscheid gemaakt tussen de verschillende niveaus van beroepsonderwijs, omdat een kwalificatie per niveau van beroepsonderwijs is vastgesteld, zoals hierboven aangestipt. De drie indicatoren zijn niet van toepassing op een entreeopleiding, zo bepaalt artikel 4a.2, tweede lid.

Jaarresultaat versus diplomaresultaat

Bij de indicator jaarresultaat gaat het alleen om de toegevoegde waarde in een tijdsbestek van een jaar. Het gaat er bij jaarresultaat om of studenten in een bepaald jaar een diploma hebben gehaald of niet. Dit in tegenstelling tot het diplomaresultaat waarin naar een behaald diploma over een langere periode wordt gekeken.

Een belangrijk verschil ten opzichte van het diplomaresultaat is voorts dat het jaarresultaat ook de toegevoegde waarde van de instelling in geval van stapelen in beeld brengt. Studenten die diploma's stapelen en dus verschillende diploma's behalen en de instelling niet verlaten, dragen positief bij aan het rendement, want zo'n student telt elk jaartijdvak dat hij een ander diploma heeft behaald, gunstig mee voor de instelling. Bij diplomaresultaat telt slechts één behaald diploma mee op het moment dat de student de instelling verlaat.

Het jaarresultaat heeft betrekking op een beroepsopleiding in een bepaald jaartijdvak (de periode van 1 oktober tot en met 30 september). Het geeft de verhouding weer tussen gediplomeerden voor een bepaalde beroepsopleiding en de studenten voor die opleiding die zonder diploma de instelling verlaten. Zowel jaar- als diplomaresultaat laten studenten voor een opleiding die nog niet in aanmerking zijn gekomen voor een diploma in het gemeten jaartijdvak en daarna wel blijven studeren buiten beschouwing voor de berekening van studiesucces.

startersresultaat

Het startersresultaat meet wat de situatie is van een nieuwe student één jaar na zijn instroom in de instelling. Het brengt tot uitdrukking in hoeverre nieuwe studenten een jaar na het begin van hun beroepsopleiding nog ingeschreven staan voor een opleiding aan de instelling en dus nog studeren of inmiddels een diploma hebben behaald. De uitkomst daarvan wordt afgezet tegen het totaal aantal nieuwe studenten dat met de betreffende beroepsopleiding is begonnen. Om precies te zijn wordt de noemer van de breuk bepaald door het totaal aantal instromende nieuwe studenten in datzelfde jaartijdvak. Studenten die reeds een inschrijving hadden bij de instelling, tellen dus niet mee. Het verschil wordt gevormd door de studenten die binnen het betreffende jaartijdvak zonder diploma de instelling hebben verlaten. De uitkomst van startersresultaat is voor beroepsopleidingen die langer dan een jaar duren eerder beschikbaar dan die van beide andere indicatoren, zodat er eerder zicht is op dit deelaspect van studiesucces. Daarmee heeft een instellingsbestuur ook sneller kwantitatieve data om op te sturen.

Artikel 4a.3 delegatiegrondslag

Artikel 4a.3 bevat de grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen ter uitvoering van hoofdstuk 4A UWEB omtrent studiesucces. Het zal dan in ieder geval gaan om de vaststelling van een berekeningswijze voor elke studiesuccesindicator alsmede de beoordelingsnorm om te bepalen in welk geval er sprake is van onvoldoende studiesucces.

Artikel 4a.4 beoordeling studiesucces

Artikel 4a.4 UWEB regelt dat het voldoen aan minimaal twee indicatoren een voldoende studiesucces betekent. De norm wordt vastgesteld met behulp van een bij ministeriële regeling vast te stellen percentage of andere berekeningswijze.

Overigens betekent een onvoldoende voor studiesucces nog geen oordeel zeer zwak. Zoals eerder aangegeven is daarvoor ook noodzakelijk dat wordt vastgesteld dat het bevoegd gezag van de instelling onvoldoende uitvoering geeft aan een ander in wetsartikel 6.1.4b, eerste lid, van de WEB genoemd criterium zoals onvoldoende uitvoering geven aan de eisen rondom de beroepspraktijkvorming of de organisatie van het onderwijs

Artikel II (Inwerkingtreding)

De inwerkingtreding van dit besluit vindt plaats met ingang van 1 augustus 2022, omdat op dat tijdstip ook de wijzigingen in de WEB als gevolg van het amendement Bisschop c.s. in werking treden.⁶ Het gaat dan om de wijzigingen voor het bekostigd mbo in de artikelen 6.1.4 WEB waarbij "onvoldoende" wordt vervangen door "zeer zwak", alsmede inwerkingtreding van het nieuwe artikel 6.1.4b WEB. Laatstgenoemde bepaling bevat de grondslag voor het onderhavige besluit. Het is niet gelukt een termijn van twee maanden in acht te nemen tussen publicatie in het Staatsblad en de inwerkingtreding van het onderhavige besluit. Deze afwijking van het kabinetsbeleid voor vaste verandermomenten is gerechtvaardigd ter voorkoming van ongewenste nadelen voor de mbo-instellingen. Immers, met de wettelijke verankering van zeer zwak en studiesucces in de wet- en regelgeving, krijgen instellingen een beter wettelijk geborgd kader voor het kwaliteitsoordeel zeer zwak waartegen ook inhoudelijk de bestuursrechtelijke procedure openstaat.

De hiermee vergelijkbare inwerkingtreding van de wijziging in artikel 6.2.2 en het nieuwe artikel 6.2.2a WEB inzake het oordeel zeer zwak en het bijbehorende meten van studiesucces voor het niet-bekostigd mbo zal op een later tijdstip plaatsvinden, zodat deze AMvB daaraan nog geen uitvoering geeft.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Robbert Dijkgraaf

⁶ *Stb.* 2020, 469 en *Stb.* 2021, 336.