

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw mr. drs. I.K. van Engelshoven
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Datum
25 januari 2019

Onderwerp
Wetsvoorstel
versterking positie
mbo-studenten

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/MR/bs/
ATR0390/2019-U008

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Van Engelshoven,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 12 december 2019 het wetsvoorstel "Wijziging Wet educatie en beroepsonderwijs" (Wetsvoorstel versterken positie mbo-studenten) ontvangen voor advisering. Het wetsvoorstel beoogt met vijf maatregelen de positie van de mbo-studenten te versterken. Hierbij gaat het enerzijds om mbo-studenten in meer kwetsbare posities, anderzijds om alle mbo-studenten. De openbare internetconsultatie is gehouden van 6 december 2018 tot 17 januari 2019. Het wetsvoorstel treedt inwerking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Het wetsvoorstel behelst de onderstaande vijf maatregelen:

1. Het oprichten van een mbo-studentenfonds.
2. Het introduceren van maatregelen voor zwangere studenten.
3. Het afgeven van een mbo-verklaring.
4. Het wijzigen van de wettelijke benaming voor leerlingen van "deelnemer" naar "student".
5. Het niet langer verplicht stellen van mbo-instellingen om aanvullende vooropleidingseisen te stellen.

ATR adviseert alleen over de onderdelen van het wetsvoorstel met gevolgen voor de regeldruk. De maatregelen 4 en 5 hebben geen gevolgen voor de regeldruk en zijn daarom buiten beschouwing gelaten in dit advies. De maatregelen 1, 2 en 3 zijn afzonderlijk getoetst.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

Maatregel 1: het oprichten van een mbo-studentenfonds

1. Nut en noodzaak

Om de toegankelijkheid van het onderwijs te bevorderen, worden mbo-instellingen verplicht “voorzieningen” te treffen om kwetsbare studenten financieel te ondersteunen. Het gaat met name om 16- en 17-jarige studenten uit gezinnen met lage inkomens, die in het kader van hun mbo-opleiding geen studiefinanciering of loon ontvangen. Om deze doelgroep tegemoet te komen, is vanaf 1 augustus 2016 al de ‘Tijdelijke regeling voorziening leermiddelen voor deelnemers uit minimagezinnen’ van kracht. Deze regeling vervalt per 1 augustus 2020. Er is door uw ministerie gezocht naar een meer structurele oplossing om ervoor te zorgen dat de aanschaf van onderwijsbenodigdheden voor specifiek deze groep geen belemmering is om een mbo-opleiding te volgen. Maar studenten kunnen ook op grond van bijzondere omstandigheden, zoals ziekte, zwangerschap en bevalling, een handicap of chronische ziekte, bijzondere familieomstandigheden en lidmaatschap van een studentenraad, financiële ondersteuning vragen uit het fonds. De gedachte is dat zij door deze bijzondere omstandigheden studievertraging oplopen en daardoor financieel nadeel kunnen ondervinden. De wet biedt ook ruimte om “overige door het bevoegd gezag vastgestelde bijzondere omstandigheden” te laten gelden. De wet heeft tevens een vangnetbepaling, waarmee voorkomen kan worden dat het “niet verlenen van ondersteuning leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard.”

Het college constateert dat nut en noodzaak van de maatregel zijn onderbouwd. Het heeft op dit punt geen aanvullende opmerkingen of adviespunten.

2. Minder belastende alternatieven

Er zijn naast het instellen van een mbo-studentenfonds aantoonbaar andere opties overwogen, zoals het verhogen van het kindgebonden budget, het toekennen van studiefinanciering aan 16- en 17-jarigen en het gratis verstrekken van leermiddelen.¹ Er is uiteindelijk gekozen voor het instellen van een mbo-studentenfonds, waarbij het ook mogelijk is ondersteuning te bieden aan studenten die studievertraging oplopen vanwege bijzondere omstandigheden. Het gegeven dat een aantal mbo-instellingen in het kader van de bovengenoemde ‘Tijdelijke regeling’ al een fonds heeft ingericht, speelde begrijpelijkerwijs een rol bij de keuze. Deze instellingen kunnen hun fonds voortzetten onder de naam mbo-studentenfonds.

Het college constateert dat alternatieven voor het mbo-studentenfonds zijn onderzocht en gewogen. Het heeft op dit punt geen aanvullende opmerkingen of adviespunten.

3. Werkbaarheid en merkbaarheid

De bekostigde mbo-instellingen zijn verantwoordelijk voor de financiering van het mbo-studentenfonds. Hiervoor kunnen middelen uit de ‘lumpsum’ worden ingezet die voor dit doel wordt verhoogd met € 10 miljoen per jaar. De instelling moet ervoor zorgen dat het duidelijk is hoe en onder welke condities studenten een beroep kunnen doen op de voorziening. Er is ruimte voor de mbo-instellingen om zelf te bepalen wanneer studenten in aanmerking te komen voor financiële ondersteuning. Het wetsvoorstel voorziet daarom ook in een instemmingsbevoegdheid voor de mbo-studentenraad. Het bevoegd gezag legt vast of de aanvraag al dan niet is toegekend en voegt dit toe aan het dossier van de student. De verantwoording vindt plaats via de reguliere jaarverslaggeving. Om te toetsen of een student in aanmerking komt voor financiële ondersteuning

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/08/23/kamerbrief-over-de-schoolkosten-van-minderjarige-mbo-studenten>

voor onderwijsbenodigdheden, kan de instelling samenwerken met gemeenten en/of Stichting Leergeld, zoals dat ook nu al gebeurt bij de uitvoering van de 'Tijdelijke regeling'.

Het college verwacht dat de uitvoering voor de instellingen zwaarder en complexer wordt, omdat men bij het mbo-studentenfonds te maken krijgt met een grote(re) en meer gedifferentieerde doelgroep. Om de instellingen verder te ondersteunen bij de invoering van het fonds denkt uw ministerie aan de ontwikkeling van een handreiking en de organisatie van intervisiebijeenkomsten. Het college meent dat de evaluatie van de 'Tijdelijke regeling' aanknopingspunten biedt voor de ondersteuning van de (toekomstige) uitvoeringspraktijk.² Uit deze evaluatie blijkt onder andere dat de ruimte/vrijheid die wet- en regelgeving biedt wordt gewaardeerd, maar vooral bij aanvang van een traject zorgt voor vragen en onzekerheid over de aanpak en de procedures. Het is voor de instellingen belangrijk om te weten wat (wettelijk gezien) mag en wat moet bij de besteding van de middelen.

3.1 Het college adviseert om bij de voorbereiding van de implementatie van het mbo-studentenfonds, het voor de instellingen inzichtelijk te maken welke beleidsruimte de wet concreet biedt.

Maatregel 2: het treffen van maatregelen voor zwangere studenten.

1. Nut en noodzaak

Voor studenten is afwezigheid wegens zwangerschap en bevalling momenteel geen geldige reden om afwezig te zijn. Het gaat om circa 4000 zwangere studenten per jaar. Met dit wetsvoorstel wordt het recht op zwangerschaps- en bevallingsverlof geregeld. Ook wordt geregeld dat instellingen beleid moeten voeren voor zwangere studenten. De instellingen worden verplicht de afspraken over de rechten en plichten bij zwangerschap en bevalling op te nemen als onderdeel van de Onderwijsovereenkomst. En bij het zogenoemde "bindend studieadvies" moet rekening gehouden worden met zwangerschap. Volgens de toelichting zijn de maatregelen in lijn met nationale wetgeving en het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (hierna: VN Vrouwenverdrag).

Het college constateert dat nut en noodzaak van deze maatregel zijn onderbouwd. Het heeft op dit punt geen aanvullende opmerkingen of adviespunten.

2. Minder belastende alternatieven

Met deze maatregelen worden omissies in de huidige wet- en regelgeving ongedaan gemaakt. Onduidelikheden voor de uitvoeringspraktijk worden zodoende weggenomen. De maatregelen zijn in lijn met nationale wetgeving en internationale afspraken, zoals het VN Vrouwenverdrag. Het wegen van meerdere alternatieven is bij deze maatregelen niet aan de orde.

Het college heeft op dit punt geen opmerkingen of adviespunten.

3. Werkbaarheid en merkbaarheid

De verplichting om de afspraken over de rechten en plichten bij zwangerschap en bevalling op te nemen als onderdeel van de Onderwijsovereenkomst gaat gelden voor de *nieuwe* overeenkomsten. Er hoeft dus niets achteraf aangepast te worden.

Het college heeft op dit punt geen aanvullende opmerkingen of adviespunten.

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/07/10/drempels-weg>

Maatregel 3: Het afgeven van een mbo-verklaring.

1. Nut en noodzaak

Deze maatregel vloeit voort uit het huidige regeerakkoord 'Vertrouwen in de Toekomst'. Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel verlieten in het studiejaar 2016-2017 18.500 jongeren tot en met 23 jaar het mbo zonder startkwalificatie. Dit zijn de zogenoemde vroegtijdig schoolverlaters, veelal jongeren met een "kwetsbare arbeidsmarktpositie". Het wetsvoorstel regelt dat een mbo-verklaring gegeven moet worden aan "iedere jongere tot 23 jaar die zonder startkwalificatie de instelling verlaat, niet bij een andere instelling staat ingeschreven, en een deel van de opleiding heeft gevolgd." Het gaat hierbij om studenten van bekostigde instellingen. Daarbij is ook opgenomen dat de examencommissie niet verplicht is een mbo-verklaring af te geven, als de student en de examencommissie overeen zijn gekomen dat wordt afgezien van de afgifte/ontvangst van een mbo-verklaring. De niet bekostigde mbo-instellingen zijn pas verplicht studenten een mbo-verklaring te geven als zij daarom vragen. In een mbo-verklaring moeten de onderdelen van de opleiding zijn vermeld die door de student met goed gevolg zijn afgelegd. Ook de examenresultaten moeten erin staan. De huidige wetgeving biedt mbo-instellingen al de mogelijkheid om een dergelijk document (een "instellingsverklaring") uit te reiken. Dit is echter niet verplicht en studenten moeten nu eventueel zelf een aanvraag doen.

De verwachting van uw ministerie is dat vroegtijdig schoolverlaters met een mbo-verklaring op zak een betere uitgangpositie op de arbeidsmarkt krijgen, omdat het voor werkgevers eenvoudiger wordt om de kwaliteiten van een (potentiële) werknemer in te schatten. Een mbo-verklaring heeft nadrukkelijk geen zelfstandige waarde op de arbeidsmarkt, zoals een mbo-certificaat. Een "mogelijk risico" is, volgens de toelichting bij het wetsvoorstel, een extra uitstroom van ongediplomeerde studenten, in het bijzonder naar sectoren die te maken hebben met krapte op de arbeidsmarkt. Werkgevers die mensen in dienst nemen die "enkel een mbo-verklaring hebben behaald, worden gestimuleerd om hen in staat te stellen op een later moment alsnog een diploma te behalen." De verwachting is ook dat schoolverlaters in het bezit van een mbo-verklaring hun opleiding op een later moment makkelijker kunnen voortzetten, eventueel bij een andere instelling. Een mbo-verklaring wordt afgegeven door de examencommissie van de mbo-instelling en kan (andere) examencommissies helpen bij het verlenen van vrijstellingen. Uit de toelichting blijkt echter niet hoe schoolverlaters, en eventueel ook hun werkgevers en mbo-instellingen, gestimuleerd worden om de opleiding af te (laten) maken.

Na vier jaar wordt de mbo-verklaring geëvalueerd om te beoordelen "in hoeverre de mbo-verklaring studenten helpt bij het vinden van een baan of bij het later instromen in een opleiding". In de periode tot aan die evaluatie "zal de uitvoerbaarheid en de effectiviteit van de mbo-verklaring regelmatig worden besproken met belanghebbenden", aldus de toelichting. Hierbij is niet aangegeven welke criteria gehanteerd worden om de uitvoerbaarheid en effectiviteit van de mbo-verklaring te beoordelen en welke vorm gegeven wordt aan de monitoring.

Het is volgens het college lovenswaardig als mbo-studenten kunnen beschikken over de informatie over hun behaalde studieresultaten, zoals die door de examencommissies worden vastgelegd. De mbo-verklaring is vanuit dat perspectief onderdeel van een efficiënte administratieve organisatie van de mbo-examencommissies. In het wetsvoorstel is de onderbouwing van nut en noodzaak van deze maatregel echter nog onvoldoende, gelet op de ambities daarbij van uw ministerie.

1.1 Het college adviseert in het wetsvoorstel toe te lichten hoe vroegtijdig schoolverlaters met een mbo-verklaring gestimuleerd en ondersteund worden om de opleiding weer voort te zetten.

- 1.2 Het college adviseert in het wetsvoorstel toe te lichten hoe werkgevers en mbo-instellingen gestimuleerd en ondersteund worden om vroegtijdig schoolverlaters met een mbo-verklaring de opleiding af te laten maken.**
- 1.3 Het college adviseert in het wetsvoorstel toe te lichten aan de hand van welke criteria de uitvoerbaarheid en effectiviteit van de mbo-verklaring beoordeeld wordt en welke vorm er gegeven wordt aan de monitoring.**

2. Minder belastende alternatieven

De voorkeur gaat uit naar een uniforme mbo-verklaring. Als alternatief is overwogen instellingen vrij te laten in hun keuze voor een format. Hier is uiteindelijk niet voor gekozen, omdat de uniformiteit van de mbo-verklaring voor werkgevers van “groot belang” wordt geacht om een inschatting te kunnen maken van de waarde ervan. De uniformiteit en herkenbaarheid is ook voor studenten en instellingen van belang. Hoe de mbo-verklaring er precies uit gaat zien, wordt nog in een ministeriële regeling vastgelegd. Om de regeldrukkosten voor de instellingen te beperken, wordt bekeken of het uitreiken van een mbo-verklaring zoveel mogelijk geautomatiseerd kan plaatsvinden.

Het college constateert dat nog wordt gezocht naar een lastenluwe manier om de mbo-verklaring af te geven. Het heeft op dit punt verder geen opmerkingen of adviespunten.

3. Werkbaarheid en merkbaarheid

In het wetsvoorstel is over de mbo-verklaring geregeld dat de bekostigde mbo-instellingen een mbo-verklaring moeten verstrekken aan studenten die de opleiding verlaten op het moment dat zij jonger zijn dan 23 jaar, niet meer aan een instelling staan ingeschreven en geen startkwalificatie hebben. Daarbij is ook opgenomen dat de examencommissie niet verplicht is een mbo-verklaring af te geven, als de student en de examencommissie overeen zijn gekomen dat wordt afgezien van de afgifte/ontvangst van een mbo-verklaring. De niet bekostigde mbo-instellingen zijn overigens pas verplicht studenten een mbo-verklaring te geven als zij daarom vragen.

Het college is van mening dat het (ook) in het belang van het principe een ‘leven lang ontwikkelen’, goed is als studenten makkelijk (digitaal) kunnen beschikken over de informatie over de eigen opleidingsresultaten. Het is daarom positief dat gezocht wordt naar een manier om de mbo-verklaring zoveel mogelijk geautomatiseerd te verstrekken. Om de regeldruk en beheerlast voor de instellingen te beperken, is het belangrijk dat zij voor het verstrekken van een mbo-verklaring kunnen aansluiten bij al bestaande werkprocessen en automatisering voor het verwerken van de studieresultaten.

- 3.1. Het college adviseert bij de ontwikkeling van een (digitale) mbo-verklaring zoveel als mogelijk aan te sluiten bij de gangbare werkprocessen en de bestaande automatisering van de instellingen.**

4. Gevolgen regeldruk (voor alle maatregelen)

De gevolgen voor de regeldruk zijn kwalitatief en kwantitatief zorgvuldig (op handelingen niveau) en overzichtelijk in beeld gebracht. Er is onderscheid gemaakt tussen de verwachte incidentele en structurele kosten voor mbo-instellingen en burgers. De totale regeldrukkosten structureel per jaar zijn naar verwachting € 1.065.000,- De totale eenmalige kosten zijn naar verwachting € 268.200,-. De belasting voor het mbo is/blijft een aandachtspunt. Uit de evaluatie van de huidige ‘Tijdelijke

regeling' blijkt dat de uitvoering veel tijd kost. De instellingen geven aan dat met name de communicatie met ouders en samenwerkingspartners (zoals Stichting Leergeld en gemeenten) aandacht vergt. De uitvoering wordt nog zwaarder en complexer, omdat het mbo-studentenfonds te maken krijgt met een grote(re) en meer gedifferentieerde doelgroep. Het is daarom positief dat er één jaar na inwerkingtreding al onderzoek start naar de werking van het mbo-studentenfonds.

4.1 Om te weten te komen wat het mbo-studentenfonds betekent voor de inzet van de mbo-instellingen, adviseert het college de gevolgen voor de (ervaren) regeldruk te betrekken bij het onderzoek naar de werking van het mbo-studentenfonds.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel.

Indienen/ vaststellen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

De gevolgen voor de regeldruk voor de ontwikkeling van de uniforme mbo-verklaring, worden in beeld gebracht en berekend bij het opstellen van de ministeriële regeling. Het college vraagt het ministerie daarom de regeling voor toetsing en advisering voor te leggen aan ATR.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris