



Adviescollege —
toetsing regeldruk

> **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

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/MR/bs/ATR1150/2020-U082

Uw referentie

Datum 22 mei 2020
Betreft Tijdelijke wet COVID-19 OCW

Geachte mevrouw Van Engelshoven,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 18 mei 2020 de Tijdelijke wet Covid-19 OCW ontvangen waarin enkele spoedeisende tijdelijke voorzieningen worden getroffen op het terrein van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 augustus 2020. Gelet op het spoedeisende karakter van het wetsvoorstel heeft er geen formele internetconsultatie plaatsgevonden.

Het wetsvoorstel bevat maatregelen om belemmeringen weg te nemen voor de uitvoeringspraktijk. Het gaat om:

- a. aanpassingen voor leraren bewegingsonderwijs in opleiding,
- b. verruiming van de samenloopregeling van de Erfgoedwet,
- c. het treffen van een voorziening voor de beoordeling van leerresultaten in het primair onderwijs,
- d. tegemoetkoming voor studievertraging in verband met uitbraak Covid-19, en
- e. de mogelijkheid tot inschrijving in het hoger onderwijs van (aspirant-)studenten die nog niet aan alle toelatingseisen voldoen.

De maatregelen behorende bij a. tot en met c. hebben geen directe gevolgen voor de regeldruk. Onderdeel d. wordt nog nader uitgewerkt in een ministeriële regeling die ter toetsing wordt voorgelegd aan ATR. Dit advies beperkt zich daarom tot onderdeel e.

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?

1. Nut en noodzaak

De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna WHW) bepaalt dat alleen degene die voldoet aan de vooropleidingseisen dan wel toelatingseisen, kan worden ingeschreven voor een associate degree opleiding, een bacheloropleiding of een masteropleiding. Het voorliggende wetsvoorstel regelt dat instellingen in het hoger onderwijs voor het studiejaar 2020-2021 studenten kunnen inschrijven, die als gevolg van de uitbraak van Covid-19 nog niet volledig voldoen aan genoemde eisen. Het wetsvoorstel regelt daarnaast de verplichting voor instellingen om studenten uit te schrijven als zij binnen een bepaalde termijn niet alsnog voldoen aan de eisen. De verwachting is dat het bij de verschillende doorstroomroutes zal gaan om een beperkte groep studenten die op één of enkele vakken na door de uitbraak van Covid-19 niet kunnen doorstromen naar het vervolgonderwijs, maar waarvan de verwachting is dat zij zonder de uitbraak van Covid-19 wel op tijd aan de eisen voor doorstroming hadden voldaan. Deze studenten worden "onnodig gedupeerd" als er voor hen geen uitzondering mogelijk wordt gemaakt.¹ Het college constateert dat nut en noodzaak van de voorgenomen maatregelen voldoende zijn onderbouwd. Het heeft geen opmerkingen of adviespunten.

2. Minder belastende alternatieven

De maatregelen zijn bedoeld om ruimte te bieden aan onderwijsinstellingen, met het doel studenten toe te kunnen laten die nog niet aan de vereisten daarvoor voldoen. Zodoende kan studievertraging voor studenten worden voorkomen. Gelet op het doel van de wet, te weten het beperken van de buitenproportionele nadelige gevolgen voor alleen die studenten die door de uitbraak van Covid-19 niet aan de vooropleidingseisen of toelatingseisen voldoen, ziet het college geen minder belastend alternatief.

3. Werkbaarheid

Bevoegdheid om coultance toe te passen

Het wetsvoorstel creëert een bevoegdheid voor instellingen om coultance toe te passen ten aanzien van studenten die één of enkele vakken niet tijdig hebben kunnen afronden door de uitbraak van Covid-19 en waarvan verwacht mag worden dat zij binnen een afzienbare periode dit alsnog kunnen doen. Deze bevoegdheid heeft tot doel de 'onderwijs carrière' van betrokkenen niet te frustreren. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar twee typen studenten:

- Studenten die in een voor hen nieuwe opleiding *instromen*, krijgen tot 1 januari 2021 de tijd om alsnog aan de reguliere vooropleidingseisen te voldoen.
- Voor studenten die *doorstromen* naar een masteropleiding, geldt dat de instelling zelf de termijn bepaalt waarbinnen de student alsnog aan de reguliere toelatingseisen moet voldoen, met dien verstande dat deze datum wel moet liggen vóór 1 september 2021.

Voor toepassing van de bevoegdheid om coultance toe te passen, moet eerst worden vastgesteld dat "uitsluitend de uitbraak van Covid-19 de oorzaak is van de studievertraging". De vraag is of de onderwijsinstellingen en/of de studenten zelf hier wel altijd toe in staat zijn. Daarbij zijn de inspanningen die geleverd moeten worden om dit vast te

¹ In het *Servicedocument HO-aanpak Coronavirus COVID-19* van 24 april 2020 zijn al afspraken vastgelegd.
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z05376&did=2020D11138

stellen, mogelijk niet proportioneel. De vraag rijst daarom of er niet andere criteria zijn die kunnen worden gebruikt bij het bepalen of er sprake moet zijn van *coulance*, te meer daar het bij de verschillende doorstroomroutes zal gaan om slechts een beperkte groep studenten. Mogelijke criteria zouden het aantal en de zwaarte van de nog af te sluiten vakken zijn. Dit zou de betreffende studenten ontslaan van een mogelijk zware bewijslast.

3.1 Het college adviseert vanuit het oogpunt van proportionaliteit en effectiviteit niet de voorwaarde te stellen dat studenten eerst moeten aantonen dat "uitsluitend de uitbraak van Covid-19 de oorzaak is van de studievertraging", maar onderwijsinstellingen de mogelijkheid te bieden om *coulance* toe te passen op basis van andere criteria.

Internationale studenten

Voor internationale bachelorstudenten die willen *doorstromen naar een masteropleiding* geldt dat instellingen de mogelijkheid houden die studenten toe te laten. Op grond van de WHW geldt al dat deze groep studenten in het bezit moet zijn van een bachelorgraad of van kennis, inzicht en vaardigheden op het niveau van een bachelor. Op grond van het voorliggende wetsvoorstel hebben instellingen de mogelijkheid om ook buitenlandse studenten die zij geschikt vinden voor de masteropleiding, toe te laten. De motivering hiervoor is dat Nederlandse instellingen vaak goed op de hoogte zijn van de bacheloropleidingen in het buitenland. Nederlandse instellingen kunnen daardoor zelf goed beoordelen of toelating tot een masteropleiding passend is. Instellingen krijgen op grond van dit wetsvoorstel de bevoegdheid om eigen beleid vast te stellen voor deze studenten.

Het wetsvoorstel staat ook stil bij studenten in de Europese regio die willen *instromen in een bacheloropleiding* in Nederland. Nederland is verplicht studenten toe te laten tot die opleiding als zij ook in het land van herkomst toelaatbaar zijn tot het hoger onderwijs. Volgens de toelichting blijft dit onveranderd: studenten uit de Europese regio die vertraging hebben opgelopen wegens Covid-19, zijn alleen tot een Nederlandse bacheloropleiding toelaatbaar zonder diploma, als zij ook in het land van herkomst zonder diploma worden toegelaten tot het hoger onderwijs. De toelichting bij het voorstel maakt echter niet duidelijk hoe de betreffende studenten binnen de Europese Regio gebruik kunnen maken van de mogelijkheid voor instroom in een bacheloropleiding in Nederland.

3.2 Het college adviseert in de toelichting bij het wetsvoorstel te verduidelijken hoe studenten in de Europese regio, die in eigen land zonder diploma kunnen worden toegelaten tot het hoger onderwijs, gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om in te stromen in een bacheloropleiding in Nederland.

4. Gevolgen regeldruk

De regeldrukkosten die het gevolg van het voorliggende wetsvoorstel zijn, zijn mede afhankelijk van de aantallen studenten die door het Covid-19 virus niet tijdig aan de vooropleidingseisen- of toelatingseisen voldoen. Deze aantallen zijn nog onbekend. In het onderwijs wordt in de periode april 2020 tot september 2020 nog geprobeerd studievertraging te beperken, zodat zoveel mogelijk studenten toch nog op tijd aan de eisen voldoen. De aantallen studenten die onder de mogelijkheid van dit wetsvoorstel voorwaardelijk worden toegelaten, worden nog in kaart gebracht door de VH en de VSNU.

Over de totale regeldrukkosten kunnen daarom nog geen concrete uitspraken worden gedaan. Wel is duidelijk dat bij de inschrijving van de betreffende studenten zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de bestaande inschrijfprocessen.

De regeldrukparagraaf bij het voorstel brengt de regeldrukkosten voor een deel in beeld. Dit betreft de inhoudelijke nalevingskosten voor de hogeronderwijsinstellingen voor het uitwerken van de maatregelen uit het wetsvoorstel en voor de afstemming hierover met de medezeggenschap. Deze eenmalige kosten zijn geraamd op 17.000,- euro, uitgaande van 56 instellingen. Voor de inschrijving zelf worden geen extra administratieve lasten verwacht. Het college constateert dat de volgende aspecten van de regeldruk echter nog niet in beeld zijn gebracht:

- Voor het bepalen van de geschiktheid van de student maken scholen en instellingen onderling afspraken, onder andere over het gebruik van een afrondingsadvies bij de overgang tussen verschillende sectoren. Dit advies wordt naar verwachting (verplicht) gebruikt bij de aanmelding door de student via Studielink. Het wordt voor de (aspirant-)student opgesteld door de onderwijsorganisatie waar hij vertraging heeft opgelopen. Het advies geeft aan of naar het oordeel van de betreffende organisatie in redelijkheid verwacht mag worden verwacht dat de (aspirant-)student binnen de gestelde termijn zijn opleiding afrondt. Deze aanpak met het afrondingsadvies heeft regeldrukgevolgen voor studenten en onderwijsorganisaties.
- De verplichting voor onderwijsinstellingen om studenten actief uit te schrijven als zij binnen de gestelde termijn niet aan de toelatingsvoorwaarden voldoen, heeft naar verwachting meer gevolgen voor de regeldruk dan nu is aangegeven in de toelichting, bijvoorbeeld door (extra) communicatie en begeleiding.
- De geraamde regeldrukgevolgen voor de instellingen zijn naar verwachting te laag ingeschat. Het kost de instellingen waarschijnlijk meer tijd om beleid te formuleren, vast te leggen en daarover te communiceren met diverse groepen studenten.
- De regeldrukgevolgen voor niet-bekostigde onderwijsinstellingen ontbreken nog.

4.1 Het college adviseert de gevolgen voor de regeldruk volledig in beeld te brengen in de toelichting bij het wetsvoorstel, conform de Rijksbrede methodiek.

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

Indienen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris