

Reactie op het ontwerp-wetvoorstel versterken positie mbo-studenten

d.d. 11 januari 2019

Op 6 december 2018 is een internetconsultatie opengesteld ten aanzien van het voornemen tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) vanwege het versterken van de positie van mbo-studenten.

Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om bij elk van de vijf onderdelen van dit ontwerp-wetsvoorstel enkele aandachtspunten aan te geven.

1. Mbo-studentenfonds

A. Voorstel

Met het voorstel worden de nieuwe artikelen 8.1.5 t/m 8.1.5e WEB geïntroduceerd. Met deze artikelen krijgt het bevoegd gezag van de instelling de opdracht te zorgen voor (a) financiële ondersteuning voor studenten die in verband met bijzondere omstandigheden studievertraging oplopen en (b) bekostiging van onderwijsbenodigdheden voor studenten die daarin niet zelf kunnen voorzien. Het voorschrift ad (a) geldt alleen als het een BOL-student betreft die niet in aanmerking komt voor studiefinanciering (tenzij enkel reisvoorziening). Het voorschrift ad (b) geldt alleen voor BOL-studenten jonger dan 18 jaar. Tevens wordt bepaald dat het bevoegd gezag van de instelling hiertoe een regeling opstelt. De studentenraad krijgt instemmingsrecht op deze regeling.

B. Uit de toelichting

“Met de instelling van een mbo-studentenfonds wordt beoogd een voorziening op elke instelling te creëren om met name kwetsbare studenten te ondersteunen. Dit zijn in ieder geval minderjarige studenten uit gezinnen met lage inkomens en studenten die door bijzondere omstandigheden vertraging oplopen. Daarnaast is het mogelijk om studenten die deelnemen aan een studentenraad te ondersteunen.”

“De bekostigde mbo-instellingen zijn verantwoordelijk voor de financiering van het mbo-studentenfonds. Hiervoor mogen zij middelen vanuit de algemene bekostiging die zij van de overheid ontvangen (‘lumpsum’) inzetten. De lumpsum wordt voor dat doel verhoogd met € 10 miljoen per jaar. De verantwoording van het mbo-studentenfonds vindt plaats via de jaarverslaggeving zoals beschreven in de Regeling jaarverslaggeving onderwijs.”

Over onderdeel (a):

“Een aantal studenten ondervindt financieel nadeel wanneer zij vertraging oplopen of eerder tijdens hun studie hebben opgelopen vanwege zwangerschap en bevalling, (chronische) ziekte of handicap of bijzondere familieomstandigheden. Dit geldt voor mbo-studenten die een bol-opleiding volgen en

geen studiefinanciering in de vorm van een gift of prestatiebeurs (meer) ontvangen. Zij hebben vanaf dat moment extra kosten door hun vertraging, bijvoorbeeld omdat zij langer over hun opleiding doen. (...) Ook studenten die deelnemen aan een studentenraad in het mbo kunnen vertraging oplopen door hun deelname. Daarnaast zijn er situaties waarbij zij door deelname niet of beperkt kunnen bijverdienen naast hun studie en daarom wel financieel nadeel, maar geen vertraging oplopen. Het is niet wenselijk dat studenten vanwege financiële redenen afzien van deelname aan een studentenraad.(...) Voorgesteld wordt om een plicht op te nemen voor instellingen om een voorziening in stand te houden, een zogenaamd mbo-studentenfonds, voor de (financiële) ondersteuning van studenten die bij de instelling ingeschreven staan en als gevolg van bijzondere omstandigheden studievertraging oplopen.”

Over onderdeel (b):

“Daarnaast komt een minderjarige student voor ondersteuning in aanmerking indien de student onvoldoende financiële middelen heeft voor de bekostiging van onderwijsbenodigdheden, waarover de student geacht wordt zelf te beschikken.” (...) “Om te toetsen of een student in aanmerking komt voor ondersteuning bij onderwijsbenodigdheden kan de instelling samenwerking zoeken met gemeenten en/of Stichting Leergeld. Stichting Leergeld helpt instellingen thans ook al met uitvoering van de Tijdelijke regeling leermiddelen door te toetsen of een student uit een minimagezin komt.”

C. Aandachtspunten bij het voorstel

- De presentatie van het voorstel als ‘fonds’ wekt de verwachting als ware sprake van een landelijk fonds waar studenten bij terecht kunnen; de indruk kan ontstaan dat sprake is van (publiekrechtelijke) besluiten op aanvragen door een overeenkomstig orgaan. In plaats daarvan is sprake van een bekostigingsvoorwaarde waar het bevoegd gezag van de instelling invulling aan dient te geven. Het landelijk beschikbare budget van € 10 miljoen wordt hiertoe via de lumpsum verdeeld over de instellingen. Vervolgens beslist het bevoegd gezag op basis van een eigen (privaatrechtelijke) regeling.
- De regelingen die de instellingen gaan maken, en de wijze waarop deze worden uitgevoerd, kunnen in de praktijk uiteen gaan lopen. Blijkens de toelichting wordt dat ook bewust beoogd, gelet op de terminologie ‘maatwerk’. Het kan straks dus zo zijn dat student X bij instelling Y aanspraak kan maken op een ruimere regeling en toepassingspraktijk dan student A bij instelling B. Dat terwijl de aanvragen en omstandigheden van beide studenten volledig gelijk kunnen zijn. De vraag is of de wetgever dat eveneens voorziet en als wenselijk beschouwt?
- De Stichting Leergeld is niet in elke gemeente / regio actief en werkt met vrijwilligers, waardoor er grenzen zijn aan de beschikbare capaciteit. Ook is de werkwijze van de lokale stichtingen niet in elke gemeente / regio eensluidend. In het evaluatieonderzoek naar de Tijdelijke regeling is dan ook aanbevolen de uitvoering van een regeling niet van deze stichtingen afhankelijk te laten zijn.¹ In de toelichting op het voorstel (p. 46) wordt echter

¹ Zie ook A. van der Vegt e.a., *Geld mag geen drempel zijn. Evaluatie van de tijdelijke regeling voorziening leermiddelen voor mbo-deelnemers uit minimagezinnen*. Utrecht: SEO / Oberon, 2017.

aangegeven dat voor wat betreft een toets op het inkomen van de student, de mbo-instellingen samen kunnen werken met de stichtingen annex gemeenten.

- Er kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de bepaling dat ondersteuning ad (a) alleen aan de orde kan zijn als de student *niet in aanmerking komt* voor studiefinanciering (gift of prestatiebeurs), daar waar artikelen 7.51 WHW e.v. ervan uitgaan dat studenten alleen voor vergelijkbare ondersteuning in aanmerking komen als zij *aanspraak kunnen (of konden) maken* op een prestatiebeurs. Dit verschil in benaderingswijze wordt in het voorstel niet nader toegelicht.
- Niet is voorzien in een regeling van, noch in een toelichting met betrekking tot, bezwaar en beroep ten aanzien van de beslissingen van het bevoegd gezag op de aanvragen. Opgemerkt dient te worden dat voor de mbo-student, in tegenstelling tot de student in het hoger onderwijs, na de interne procedure geen rechtsgang openstaat bij het publiekrechtelijke College van Beroep voor het Hoger onderwijs (CBHO). De mbo-student is ten aanzien van de betreffende beslissingen aangewezen op een civielrechtelijke procedure bij de kantonrechter.
- In de Notitie Helderheid uit 2004 wordt bij thema 4 opgemerkt dat mbo-instellingen fondsen kunnen vormen van waaruit zij het cursus- of lesgeld van deelnemers kunnen voldoen. “Dit fonds mag echter niet worden gevoed uit de rijksbijdrage. De instelling moet dit kunnen aantonen en zich erover verantwoorden in het financiële jaarverslag.” Om eventuele misverstanden in de uitvoering te voorkomen, zou het goed zijn in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen de mbo-studentenfondsen van de bevoegde gezagsorganen, gevoed vanuit de lumpsum, en deze passage uit de Notitie Helderheid.

2. Versterking positie zwangere studenten

A. Voorstel

Het voorstel gaat ervan uit dat in het vervolg in de onderwijsovereenkomst (artikel 8.1.3 WEB) tevens de rechten en plichten ten aanzien van zwangerschap en bevalling zijn opgenomen. Voorts wordt in artikel 8.1.7 eerste lid WEB bepaald dat zwangerschap en bevalling van een vrouwelijke student geldt als een geldige reden voor afwezigheid (i.c. verlof). In artikel 8.1.7a WEB (bindend studieadvies) wordt een nieuw 5^e lid ingevoegd; dit artikellid bepaalt dat bij ministeriële regeling wordt omschreven welke ‘persoonlijke omstandigheden’ het bevoegd gezag dient te betrekken bij het ontbinden van de onderwijsovereenkomst op basis van het negatief bindend studieadvies.

Zie voorts vorig onderdeel: studievertraging als gevolg van zwangerschap/bevalling geldt als bijzondere omstandigheid, en daarmee als basis voor een aanvraag voor financiële ondersteuning in verband met studievertraging.

B. Uit de toelichting

“De erkenning van de positie van zwangere mbo-studenten, en verbetering van begeleiding en ondersteuning wordt in dit wetsvoorstel vormgegeven door:

- a) het opnemen van een zwangerschaps- en bevalling als geldige reden voor afwezigheid in de wet. Dit betekent dat studenten vanwege zwangerschap en bevalling geoorloofd 16 weken afwezig mogen zijn. Hierdoor krijgen zwangere mbo-studenten feitelijk recht op zwangerschaps- en bevallingsverlof (zie de wijziging van artikel 8.1.7, eerste lid, van dit wetsvoorstel). Bijzondere familieomstandigheden is al een geldige reden voor langdurige afwezigheid. Op basis daarvan kan verlof aangevraagd worden bij de instelling vanwege bevalling van de partner, adoptie of het opnemen van pleegkinderen;
- b) de persoonlijke omstandigheden die nu al volgens de wet in acht moeten worden genomen bij het bindend studieadvies (BSA) in het mbo te specificeren. Hiervoor wordt een grondslag gecreëerd om persoonlijke omstandigheden te kunnen specificeren in lagere regelgeving. Hiermee wordt aangesloten bij de wet- en regelgeving in het hoger onderwijs waarin in artikel 7.8b, zevende lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek een vergelijkbare bepaling is opgenomen (zie de wijziging van artikel 8.1.7a van dit wetsvoorstel);
- c) het opnemen van afspraken over de rechten en plichten in het geval van zwangerschap en bevalling als onderdeel van de onderwijsovereenkomst (zie de wijziging van artikel 8.1.3, derde lid, van dit wetsvoorstel).”

C. Aandachtspunten bij het voorstel

Het voorstel stelt dat wat onder ‘persoonlijke omstandigheden’ moet worden verstaan die betrokken moeten worden bij de ontbinding van de onderwijsovereenkomst op basis van een negatief bindend studieadvies, worden beschreven in een ministeriële regeling. Daarbij wordt aangegeven dat hierin het hoger onderwijs wordt gevolgd. Formeel is dat echter niet zo, aangezien artikel 7.8b WHW

zevende lid voorschrijft dat dit bij algemene maatregel van bestuur plaatsvindt, hetgeen ook is gebeurd met opname van de betreffende persoonlijke omstandigheden in het Uitvoeringsbesluit WHW. Dit is een sterkere vorm van regulering (amvb) dan waarin het onderhavige voorstel voorziet (regeling). Niet toegelicht wordt waarom voor deze weg wordt gekozen, en niet voor de wijze waarop daarin is voorzien in het hoger onderwijs.

3. De mbo-verklaring

A. Voorstel

Het huidige artikel 7.4.6a WEB wordt vervangen. Op dit moment regelt het artikel dat een student op verzoek een instellingsverklaring kan krijgen, als hij onderdelen van de opleiding met goed gevolg heeft afgesloten maar geen diploma of certificaat wordt uitgereikt. De examencommissie geeft bij beëindiging van de opleiding alsdan de verklaring af.

In het nieuw voorgestelde artikel 7.4.6a WEB wordt ‘aanvullend’ (en alleen voor bekostigde instellingen) bepaald dat de examencommissie de verklaring altijd uitreikt als de student daar niet toe verzoekt indien hij / zij a) niet meer aan een instelling staat ingeschreven, b) jonger is dan 23 jaar en c) geen startkwalificatie heeft behaald. De verklaring hoeft niet te worden uitgereikt als de student en de examencommissie dit overeenkomen. Bij ministeriële regeling wordt een model mbo-verklaring vastgesteld.

Het voorstel omvat tevens een evaluatiebepaling, op te nemen in artikel 12.5.1b WEB; daarbij wordt bepaald dat het bevoegd gezag aan de minister de voor de evaluatie relevante persoonsgegevens van studenten verstrekt. De laatste bepaling wordt voorts geëxpliciteerd als bekostigingsvoorwaarde in artikel 1.1.3 WEB.

B. Uit de toelichting

“Voorgesteld wordt dat een mbo-verklaring moet worden uitgegeven 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. Daarnaast wordt voorgesteld dat overige studenten die de instelling zonder diploma verlaten, maar wel een deel van de opleiding hebben gevolgd, op eigen verzoek een mbo-verklaring kunnen krijgen. Dit laatste geldt ook voor studenten van niet-bekostigde instellingen. De mbo-verklaring vervangt de bestaande instellingsverklaring.

Bij ministeriële regeling wordt vastgesteld welk model mbo-instellingen dienen te gebruiken bij het afgeven van een mbo-verklaring. In het model wordt opgenomen hoe de mbo-verklaring vormgegeven moet worden.”

C. Aandachtspunten bij het voorstel

- M.b.t. het tweede lid van het nieuwe artikel 7.4.6a WEB rijst de vraag of / in hoeverre de instelling de voorwaarde kan nagaan dat de student ‘niet aan een instelling is ingeschreven’ en/of ‘geen startkwalificatie heeft behaald’.
- Enigszins onduidelijk blijft wat moet worden verstaan onder de inhoud van het nieuwe derde lid, inhoudende dat het tweede lid niet van toepassing is als examencommissie en student dit overeenkomen. In de toelichting wordt als voorbeeld genoemd dat dit aan de orde kan zijn als “een zodanig klein deel van de opleiding gevolgd is dat de student aangeeft aan een mbo-verklaring geen behoefte te hebben.” Vragen die hierbij rijzen zijn onder meer:

- hoe deze overeenkomst tussen student en examencommissie juridisch geduid moet worden, mede in het licht van de onderwijsovereenkomst tussen het bevoegd gezag van de instelling en student;
 - bij welk opleidingsvolume van ‘een zodanig klein deel’ sprake kan zijn;
 - wie het initiatief neemt tot het maken van de afspraak: de examencommissie dan wel de student.
- Het vaststellen van een model voor de mbo-verklaring bij ministeriele regeling doet vermoeden dat de intentie is dat van de verklaring enig civiel effect uitgaat, of op zijn minst enige uniformiteit dient te garanderen omdat “het document voor werkgevers van groot belang is om een inschatting te kunnen maken van de waarde ervan”. Echter, aangezien mbo-opleidingen in grote mate vrij zijn in de wijze waarop zij hun onderwijs programmeren en de onderwijs- en examenreglementen inrichten – hetgeen de uitdrukkelijke bedoeling is van de wetgever – valt niet goed en zonder nadere inhoudelijke toelichting op dit onderdeel in te zien hoe aan deze intentie van enig civiel effect tegemoet wordt gekomen, zónder dat dit leidt tot een substantiële toename van administratieve lasten voor de instellingen.
 - Overigens wordt niet toegelicht op welke gronden gegevensverstrekking in het kader van een – naar aangenomen kan worden tijdelijke – evaluatiebepaling, een vrij fundamentele vermelding als bekostigingsvoorwaarde verdient in artikel 1.1.3 WEB.

4. Wijziging wettelijke benaming

A. Voorstel

In de begripsbepalingen (artikel 1.1.1) worden vier categorieën onderscheiden: student, ho-student, vavo-student en deelnemer.

In het kader van samenwerking met vo-scholen (artikel 2.6aa) kan blijkens het voorstel (nog?) sprake zijn van een 'extraneus'.

Blijkens het voorstel worden 'examendeelnemers' in het vervolg eveneens aangeduid als 'student of vavo-student'; in artikel 8.1.3 WEB vervalt in dat verband het zesde lid en in artikel 8.2.1 het zevende lid (die beide nu nog verwijzen naar examendeelnemers zoals genoemd in artikel 8.1.1 eerste lid). Echter, in artikel 8.1.1 eerste lid, wordt de aanduiding 'examendeelnemer' gehandhaafd, waarbij overigens de aanduiding 'deelnemer' in de vierde volzin wordt vervangen door 'extraneus'.

In hoofdstuk 8a wordt de term 'deelnemersraad' vervangen door 'studentenraad'. Blijkens de tabel in Artikel XXIV wordt in artikel 8a.1.2 eerste lid bepaald dat aan elke instelling een studentenraad is verbonden die de belangen behartigt van de studenten en vavo-studenten van de instelling.

In de voorstelde wijziging van artikel 9.1.4a 2^e lid onder e wordt de term 'studenten' vervangen door 'studenten of vavo-studenten'.

Het voorstel is voorzien van diverse wijzigingstabellen om de omzetting van de terminologie in de WEB systematisch door te voeren (die in het kader van deze reactie niet zijn volledig gecheckt).

B. Aandachtspunten bij het voorstel

- Niet duidelijk wordt waarom in beginsel wordt afgestapt van de vigerende terminologie van examendeelnemers, mede betreffende deelnemers van exameninstellingen zoals omschreven in Hoofdstuk 1 titel 6 WEB². Noch wordt duidelijk waarom de term in artikel 8.1.1 eerste lid wordt gehandhaafd, en in de vierde volzin van dat lid gelijk gesteld lijkt te worden aan extraneus.
- Niet duidelijk wordt waarom 'examendeelnemer' en 'extraneus' niet tevens worden opgenomen in de begripsomschrijvingen.
- Met de huidige redactie van het voorstel (zie Artikel XXIV) komt Hoofdstuk 8a WEB, i.c. de regeling van medezeggenschap, voor educatiedeelnemers te vervallen. Kan het de bedoeling zijn van deze wet educatiedeelnemers uit te sluiten van medezeggenschap binnen de instelling?
- Voorts zijn educatiedeelnemers niet meer begrepen in artikel 9.1.4a 2^e lid WEB. Kan het de bedoeling zijn van deze wet educatiedeelnemers niet meer te vatten onder de mogelijkheid een aanwijzing te geven i.g.v. intimidatie of bedreiging van deze deelnemers door een bestuurder of toezichthouder?

² Hoewel in afnemend aantal, zijn nog steeds een twintigtal exameninstellingen in en voor het beroepsonderwijs actief, bijvoorbeeld Savantis en Vapro; zie voor een overzicht de website van DUO onder de rubriek 'exameninstelling bve'.

5. Schrappen verplichting nadere vooropleidingseisen

A. Voorstel

Artikel 8.2.2 WEB biedt op dit moment een grondslag voor zogeheten nadere vooropleidingseisen. Deze zijn opgenomen in een ministeriële regeling en bevatten voorschriften ten aanzien van het vmbo-programma en -examen dat een student moet hebben afgelegd om door de instelling te kunnen worden toegelaten tot een mbo-opleiding van niveau 2 en hoger. Van deze bepaling is gebruik gemaakt met de Doorstroomregeling vmbo-mbo uit 2001. Deze regeling is inmiddels obsoleet.

Het voorstel formuleert een nieuw artikel 8.2.2 dat ervan uitgaat dat nadere vooropleidingseisen in een ministeriële regeling *kunnen* worden opgenomen.

B. Uit de toelichting

“Daarnaast wordt voorgesteld om mbo-instellingen niet langer te verplichten om vooropleidingseisen te stellen bij de toelating tot een beroepsopleiding.”

“In de doorstroomregeling vmbo-mbo staan de nadere vooropleidingseisen genoemd die mbo-instellingen moeten hanteren bij toelating van studenten. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld niet langer te bepalen dat bij ministeriële regeling nadere vooropleidingseisen moeten worden gesteld. Deze zijn namelijk niet voor elke doorstroomroute noodzakelijk en werpen in dat geval onnodige drempels op voor aspirant-studenten.”

“Mbo-instellingen zijn niet genoodzaakt of verplicht hun beleid met betrekking tot vooropleidingseisen te wijzigen. Er zal wel een verminderde ervaren regeldruk voor mbo-instellingen en voor aankomende mbo-studenten. Mbo-instellingen kunnen immers als zij dit niet nodig achten vooropleidingseisen laten vervallen. Hierdoor hoeven studenten niet aan te tonen dat zij aan vooropleidingseisen voldoen (bijvoorbeeld bepaalde vakken hebben gevolgd). Instellingen hoeven vervolgens geen controle daar op uit te voeren.”

C. Aandachtspunten bij het voorstel

- Gelet op het sterk obsoleete karakter van de Doorstroomregeling (die inmiddels uitgaat van toelatingsbeslissingen aangaande oude, niet meer bestaande crebo-nummers) is het voor instellingen op dit moment niet mogelijk deze regeling toe te passen. Intrekken of aanpassen van de regeling volstaat om dit euvel te verhelpen; een wetswijziging is op dat punt niet direct noodzakelijk. Voorts volgt uit het voorstel niet dat de huidige Doorstroomregeling komt te vervallen (of wordt geactualiseerd).
- De keuze van de wetgever kan zijn in de wet te bepalen dat bij ministeriële regeling nadere vooropleidingseisen *kunnen* worden vastgesteld. Het voorstel geeft geen indicatie of / in hoeverre dit ook het voornemen is, en/of wat instellingen dienaangaande kunnen verwachten.
- De toelichting stelt op enkele plaatsen dat met dit voorstel mbo-instellingen straks geen vooropleidingseisen meer hoeven te hanteren. Deze passages roepen vragen op omdat vooropleidingseisen (artikel 8.2.1 WEB) niet gelijk gesteld kunnen worden aan nadere

vooropleidingseisen (artikel 8.2.2 WEB). In de voorschriften aangaande de vooropleidingseisen (artikel 8.2.1 WEB), als belangrijke basis van het toelatingsrecht van de student, brengt dit voorstel geen verandering.

- Voorts wordt gesteld dat het voorstel inhoudt dat de regeldruk zal afnemen. Echter, of dat het geval zal zijn is afhankelijk van de inhoud van een mogelijke ministeriële regeling terzake (waarover het voorstel zich niet uitlaat).

Prof. dr. Renée van Schoonhoven

bijzonder hoogleraar onderwijsrecht, Staats- en bestuursrecht
Faculteit der Rechtsgeleerdheid



T 06 24 777 289 | r.van.schoonhoven@vu.nl | WERKDAGEN: ma, di, wo, do, vr
POST- EN BEZOEKADRES: De Boelelaan 1105, 1081 HV Amsterdam