



Aangepaste mogelijkheden voor onderwijsprogramma, examens en ondersteuning in mbo en hoger onderwijs

Een verkennende studie

Rita Kennis
Tessa Jenniskens
Ton Eimers
Renée van Schoonhoven

15 april 2022

Projectnummer: 2020.037

© 2022 KBA Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van KBA Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	9
1.1 Onderzoeksvragen en opzet van het onderzoek	11
1.2 Leeswijzer	12
2 Analyse wet- en regelgeving	13
2.1 Algemeen kader	13
2.1.1 VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap	13
2.1.2 Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte	16
2.2 Voorschriften voor onderwijsinstellingen	18
2.2.1 Toelating en bindend studieadvies	18
2.2.2 Aanpassingen in onderwijsprogramma en examens en tentamens	22
2.2.3 Aanpassingen in begeleiding en (financiële) ondersteuning	25
2.2.4 Wetgeving voor andere doelgroepen	29
2.3 Studiefinanciering en andere (inkomens-)voorzieningen	29
2.3.1 Wet studiefinanciering 2000	29
2.3.2 Individuele studietoeslag op grond van de Participatiewet	31
2.3.3 Toekenning van onderwijsvoorzieningen vanuit het UWV	33
2.4 Rechtsbescherming	34
2.5 Conclusie	36
3 Praktijk binnen instellingen in het mbo en hoger onderwijs	39
3.1 Praktijk binnen vijf mbo-instellingen	39
3.1.1 Afbakening van het aanbod	40
3.1.2 Afbakening van de doelgroep	44
3.1.3 Recht van de student vs. zorgplicht van de onderwijsinstelling	45
3.2 Praktijk binnen vijf hbo-instellingen en vijf universiteiten	47
3.2.1 Afbakening van het aanbod	47
3.2.2 Afbakening van de doelgroep	52
3.2.3 Recht van de student vs. zorgplicht van de onderwijsinstelling	54
4 Analyse, conclusies en aanbevelingen	57
4.1 Faciliteiten en ondersteuning voor een brede doelgroep	57
4.2 Naar een duidelijker wettelijk kader	62
4.3 Voorwaarden voor een zorgplicht	64
4.4 Aanbevelingen	67
Bijlage 1 – interviews en deelnemers expertmeeting	71
Bijlage 2 – Schematisch overzicht van genoemde wet- en regelgeving	73

Managementsamenvatting

De Tweede Kamer heeft de regering verzocht “om te verkennen hoe de WEB en de WHW aangepast kunnen worden zodat studenten met een functiebeperking, een chronische ziekte of een mantelzorgtaak via de OER geïnformeerd moeten worden over aangepaste mogelijkheden voor zowel het onderwijsprogramma, de examens als het ondersteuningsaanbod” (motie Kuik/Wes-terveld). In deze rapportage wordt van dit onderzoek verslag gedaan.

Opzet van het onderzoek

Het onderzoek betreft een **verkennend onderzoek**, waarin eerst een analyse van relevante wet- en regelgeving is gedaan. Vervolgens is bij een beperkt aantal instellingen in het mbo en hoger onderwijs verkend hoe wet- en regelgeving in praktijk wordt toegepast. Omdat dit empirisch onderzoek beperkt van omvang is, kan binnen het bestek van dit onderzoek geen uitputtend beeld van de bestaande praktijk in het mbo en hoger onderwijs worden verkregen. Wél geeft het onderzoek een goede indicatie van de succesfactoren en knelpunten in de bestaande praktijk.

Tot slot is een analyse gemaakt van de rol van wet- en regelgeving in de praktijk en een analyse van de consequenties van mogelijke aanpassingen van wet- en regelgeving.

Wetgevend kader

Als eerste stap in het onderzoek is een analyse uitgevoerd naar wat er op dit moment in wet- en regelgeving voor mbo en hoger onderwijs is vastgelegd over aangepaste mogelijkheden voor het onderwijsprogramma, de examens en het ondersteuningsaanbod voor studenten met een handicap en chronische ziekte en studenten met andersoortige ondersteuningsvragen. Daarbij is een analyse gemaakt van de WEB (mbo) en de WHW (hoger onderwijs), maar ook van andere relevante wetgeving, waaronder de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz). In [hoofdstuk 2](#) is hiervan verslag gedaan.

Smalle en brede benadering van doelgroep en aanbod in wet- en regelgeving

In de huidige wet- en regelgeving is er in de terminologie – en daarmee in de *doelgroep* waarop de wetgeving betrekking heeft – een **tweedeling te maken tussen handicap en chronische ziekte enerzijds en persoonlijke omstandigheden en bijzondere familieomstandigheden anderzijds**. Soms heeft wetgeving betrekking op de smallere doelgroep van handicap en chronische ziekte, op andere plekken zijn voorzieningen of faciliteiten voor een bredere doelgroep toegankelijk. **In het aanbod is ook een onderscheid tussen breed en smal te maken**: enerzijds is er een smal aanbod dat alleen voorzieningen en faciliteiten betreft, anderzijds is er een breed aanbod dat daarnaast ook (extra) begeleiding en ondersteuning omvat. **In de wet- en regelgeving is het smalle aanbod vaker vastgelegd dan het brede**. Zie verder [paragraaf 2.5](#).

Intentie voor brede doelgroep, maar geen eenduidig wetgevend kader

Het huidige wetgevend kader laat twee dingen zien.

Enerzijds is er de **intentie om extra faciliteiten en ondersteuning voor een bredere doelgroep van studenten toegankelijk te maken**. De aanpassingen, voorzieningen of extra begeleiding die voor studenten met een handicap of chronisch ziekte in wet- en regelgeving zijn vastgelegd, worden vaak – maar niet altijd en consequent – ook voor studenten met bijzondere persoonlijke omstandigheden benoemd.

Aan de andere kant **is deze intentie niet consequent en eenduidig uitgewerkt voor de bredere doelgroep en voor verschillende situaties** (o.a. examinering, financiële ondersteuning, onderwijsprogramma, begeleiding). Het wettelijk kader is voor studenten met bijzondere omstandigheden niet hetzelfde vormgegeven als voor de doelgroep met handicap en chronische ziekte. Dat is zowel zichtbaar in termen van het aanbod (dit is niet altijd vergelijkbaar met het aanbod waar studenten met een handicap of chronische ziekte aanspraak op kunnen maken), als in h^{óe} zaken voor deze doelgroep zijn vastgelegd en voor wie precies (welke bijzondere omstandigheden). Op elementen hanteert de wetgever een smalle benadering, gericht op handicap en chronische ziekte. Op andere plekken zijn (ook) mogelijkheden uitgewerkt voor een bredere doelgroep. Zie verder [paragraaf 2.5](#).

Verkenning van de praktijk in mbo en hoger onderwijs

De tweede stap in het onderzoek bestond uit een verkenning van de praktijk in mbo en hoger onderwijs. Centraal stond de vraag hoe onderwijsinstellingen invulling geven aan de bestaande wet- en regelgeving over aangepaste mogelijkheden voor het onderwijsprogramma, de examens en het ondersteuningsaanbod. [Hoofdstuk 3](#) omvat het verslag hiervan.

Vertaling naar de praktijk van onderwijsinstellingen: smalle en bredere benaderingen van de doelgroep en het aanbod

De verkenning van de praktijk in het mbo en hoger onderwijs laat zien dat er overeenkomsten maar ook grote verschillen zijn in de praktijk van extra facilitering en ondersteuning voor de student. Naast verschillen in informatievoorziening (overwegend passief of juist ook meer actief), zijn met name verschillen in het *aanbod* en verschillen in de afbakening van de *doelgroep* voor specifieke voorzieningen voor dit onderzoek relevant.

In het *aanbod* is, zoals ook in wetgeving zichtbaar is, een onderscheid te maken tussen faciliteiten en voorzieningen enerzijds en (extra) begeleiding en ondersteuning anderzijds. Met name op het punt van extra begeleiding en ondersteuning van studenten komen uit de verkenning van de praktijk **aanzienlijke verschillen naar voren in de aard en mate van extra begeleiding en ondersteuning en in de wijze waarop die ondersteuning wordt uitgevoerd**. Mbo en hoger onderwijs laten op dit punt een verschillend beeld zien: het mbo heeft over het algemeen een breder en groter aanbod aan ondersteuningsmogelijkheden voor studenten dan het hoger onderwijs.

Ook in de afbakening van de *doelgroep* voor specifieke voorzieningen zien we verschillende benaderingen. In een smalle benadering wordt onderscheid gemaakt in het aanbod van voorzieningen en extra ondersteuning tussen studenten met een handicap of chronische ziekte en studenten met ondersteuningsbehoeften op andere gronden. In een brede(re) benadering wordt dat onderscheid in doelgroepen losgelaten en komen ook studenten met problematiek die niet voortkomt uit een handicap of chronische ziekte in aanmerking voor extra ondersteuning en faciliteiten.

Hoewel ook andere factoren, zoals het instellingsbeleid of de verschillen tussen opleidingen en studies, een rol spelen, zijn de verschillen ook deels vanuit wetgeving te verklaren. **Met name voor de facilitering en ondersteuning van een bredere doelgroep (anders dan handicap en chronische ziekte) biedt wetgeving minder houvast. Dat leidt tot aanzienlijke verschillen tussen en binnen onderwijsinstellingen en tussen de onderwijssectoren.** In het mbo hanteert de meerderheid van de mbo-instellingen een brede definitie van de doelgroep die voor extra faciliteiten en ondersteuning in aanmerking komt (voor specifieke faciliteiten gelden soms wel striktere criteria). Die keuze voor een brede afbakening van de doelgroep is voornamelijk ingegeven door het uitgangspunt van passend onderwijs dat men behoeftegericht wil werken. In het hoger onderwijs laat de verkenning zien dat er in het beleid van de instellingen en de uitvoering

daarvan relatief beperkter aandacht is voor de groep met bijzondere omstandigheden. Het aanbod van voorzieningen en de informatievoorziening daarover richt zich meer/sterker op studenten met een handicap of chronische ziekte (in het hoger onderwijs functiebeperking genoemd). Hoewel ook daar verschillen zichtbaar zijn, is de benadering van de doelgroep dus smaller. Wel is (ook) in het hoger onderwijs een verbreding zichtbaar, met ruimere aandacht voor studentenwelzijn. In welke mate dat leidt tot onwenselijke situaties is op basis van dit verkennende onderzoek niet vast te stellen. Wel is duidelijk dat onderwijsinstellingen verschillen in de mate waarin zij inspanningen willen en kunnen verrichten om studenten te ondersteunen.

Rol van wetgeving in smalle en bredere benaderingen van de doelgroep en het aanbod

Wetgeving kan een impuls geven aan een bredere, gemeenschappelijke ontwikkeling. In het mbo heeft de invoering van passend onderwijs in 2014 het mbo sterk in beweging gebracht. Daarin speelden ook de min of meer gelijktijdige invoering van andere beleidsmaatregelen een rol, waaronder de Wet vroegtijdige aanmeldatum en toelatingsrecht mbo en eerder al de aanpak voortijdig schoolverlaten. Passend onderwijs zorgt en zorgt voor een extra impuls voor de interne zorgstructuur van ondersteuning en begeleiding. In het mbo ligt mede daardoor nadruk op de *verantwoordelijkheid* van de mbo-instelling om de student te ondersteunen.

In het hoger onderwijs wordt een grotere mate van zelfstandigheid en initiatief van de student verwacht. In combinatie met een primaire focus op faciliteiten en voorzieningen (in plaats van ondersteuning en begeleiding), ligt de nadruk in het hoger onderwijs meer op het *recht* van de student om aanspraak te maken op faciliteiten en voorzieningen. Mede door de coronapandemie en de weerslag die dat heeft op de mentale gezondheid van studenten, is ook in het hoger onderwijs een omslag zichtbaar en komt er steeds meer focus te liggen op preventie en studentenwelzijn.

Mogelijke aanpassingen van wet- en regelgeving

In het laatste deel van het onderzoek stond de vraag centraal in hoeverre wettelijke aanpassingen nodig zijn om maatwerk voor alle studenten die dat nodig hebben mogelijk te maken en hen daarover te informeren. Hierover is in [hoofdstuk 4](#) gerapporteerd.

Aanpassing in wetgeving: een model van zorgplicht

Aanpassing van wetgeving zou gericht moeten zijn op de vraag hoe met name de extra facilitering en ondersteuning van studenten die door persoonlijke omstandigheden, niet zijnde handicap of chronisch ziekte, in problemen raken met hun studie, een meer solide wettelijke basis kan krijgen. In de motie Kuik/Westerveld wordt specifiek voor deze doelgroep (in de motie wordt verwezen naar studenten met een mantelzorgtaak) aandacht gevraagd. Specifiek voor de mogelijkheden voor die groep is de intentie van de wetgever niet adequaat vertaald in wet- en regelgeving en biedt wetgeving minder houvast.

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek constateren we echter dat dat het **niet zinvol, noch uitvoerbaar lijkt om wetgeving aan te passen door de rechten van de student op extra faciliteiten en ondersteuning in wet- en regelgeving beter, uitgebreider of gedetailleerder vast te leggen.** Deze mate van detaillering sluit namelijk niet goed aan op de diversiteit die er bestaat in vormen van begeleiding en ondersteuning, noch op de breedte en diversiteit van de doelgroep waar de ondersteuningsvraag in plaats van de beperking van de student centraal staat.

In de motie Kuik/Westerveld wordt gewezen op “het informeren van studenten met een functiebeperking, een chronische ziekte of een mantelzorgtaak via de OER over aangepaste mogelijkheden voor zowel het onderwijsprogramma, de examens als het ondersteuningsaanbod”. De constatering dat met name de faciliteiten en ondersteuning voor de bredere doelgroep (ook

bijzondere/persoonlijke omstandigheden) niet adequaat in criteria en regelgeving te definiëren zijn, maakt dat ook de in de motie voorgestelde uitbreiding van informatie via de OER geen afdoende oplossing kan zijn. De diversiteit in de zowel de doelgroep als het aanbod aan faciliteiten en ondersteuningsmogelijkheden is daarvoor te groot. Bovendien laat het onderzoek zien dat het vergroten van het bewustzijn van zowel de student als het onderwijzend personeel van ondersteuningsbehoeftes en de mogelijkheden tot aanpassingen en ondersteuning belangrijker is dan het passief informeren van studenten hierover.

Dit leidt tot het dilemma waarin er de wens is om studenten met een ondersteuningsvraag passende faciliteiten en ondersteuning te bieden, maar waar het door de diversiteit van situaties en hulpvragen niet mogelijk is om concreet in regelgeving te vangen welke ondersteuning in welke situaties geboden moet worden. Juist door de verbreding van de doelgroep (van 'wat heb je' naar 'wat heb je nodig') volstaat een medisch model waarin diagnostiek de basis vormt voor toewijzing van ondersteuning niet meer.

Een zogenaamd zorgplichtmodel, waarin onderwijsinstellingen en opleidingen de verantwoordelijkheid hebben om studenten te faciliteren en te ondersteunen sluit om de hiervoor genoemde redenen wel goed aan. In een dergelijk model worden de doelen door de overheid gesteld en ligt in de uitvoering de verantwoordelijkheid (zorgplicht) bij instellingen – gebaseerd op de uitgangspunten van behoorlijk bestuur.

Naleving van wet- en regelgeving is afhankelijk van verschillende factoren.

- Brede consensus en gedeelde urgentie zijn voorwaardelijk voor spontane naleving van een zorgplichtmodel. Er moet een gezamenlijke wil zijn om een brede definitie van doelgroep en aanbod te hanteren. In het mbo is dat eerder al zichtbaar geworden bij de invoering van passend onderwijs. In het hoger onderwijs is ook een cultuuromslag gaande, verder versterkt door de problemen met studentenwelzijn als gevolg van corona.
- Voldoende kennis, expertise en bewustwording zijn een belangrijke factor om beleid en intenties in de praktijk te laten slagen. Het gaat dan zowel om specialistische kennis over ondersteuningsbehoeften, maar ook om adequaat management om het beleid uitvoerbaar te maken en om de informatievoorziening aan en betrokkenheid van studenten bij de vorming en evaluatie van beleid.
- Een zekere mate van homogeniteit binnen het onderwijsveld leidt tot een praktijk waarin beleid en uitvoering bij onderwijsinstellingen meer op elkaar lijkt. Een zorgplichtmodel biedt ruimte voor vernieuwing en verandering, omdat eisen en criteria in wet- en regelgeving minder strikt worden vastgelegd. Zelfregulering door koepelorganisaties (bv. handreikingen, actieve kennisdeling) speelt daarom een belangrijke rol om een zeker mate van homogeniteit te bewerkstelligen. Om zichtbaar en kenbaar te maken hoe de onderwijsinstellingen het doel van de wet nastreven en realiseren zou een toetsingskader ontwikkeld moeten worden waarin de onderwijsinstellingen en koepelorganisaties zelf (bv. via benchmarking en horizontale verantwoording) een grote rol spelen.

Bovenstaande maakt duidelijk dat **een zorgplichtmodel, met verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen, dus geen startpunt maar eerder het (wettelijk) sluitstuk is van een beweging die al door het veld wordt ingezet. Wettelijke verankering kan dit proces – de bewustwording en de sturing daarop – versterken en versnellen.** Ook bij een zorgplichtmodel zullen individuele verschillen tussen en binnen instellingen en tussen de onderwijssectoren tot op zekere hoogte aanwezig blijven. Het wettelijk verankeren van een zorgplicht versterkt echter wel het uitgangspunt van een breed ondersteuningsaanbod voor een bredere doelgroep van studenten met een ondersteuningsbehoefte.

1 Inleiding

De Tweede Kamer heeft de regering verzocht “om te verkennen hoe de WEB en de WHW aangepast kunnen worden zodat studenten met een functiebeperking, een chronische ziekte of een mantelzorgtaak via de OER geïnformeerd moeten worden over aangepaste mogelijkheden voor zowel het onderwijsprogramma, de examens als het ondersteuningsaanbod”.¹ In de betreffende motie van de Tweede Kamerleden Kuik en Westerveld² wordt gewezen op maatwerk dat voor topsporters mogelijk zou zijn en dat ook voor genoemde andere doelgroepen ingezet zou moeten kunnen worden. Het verzoek van de Kamer werd gedaan in een Algemeen Overleg over studenten met een functiebeperking in het mbo en hoger onderwijs. In haar reactie op het verzoek van de Kamer heeft de minister toegezegd onderzoek te laten doen om te laten “inventariseren wat de consequenties zijn voor onder andere instellingen en studenten als we op dit punt de wetten zouden aanpassen”³. In opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) en het ministerie van OCW is een verkennende studie uitgevoerd.

Het verzoek om meer mogelijkheden tot maatwerk en betere informatievoorziening voor studenten met een extra ondersteuningsbehoefte staat niet op zichzelf. In de afgelopen jaren is er verschillende keren zorg geuit over de toegankelijkheid van het mbo en ho voor deze doelgroep. Dat betreft op de eerste plaats de directe toegankelijkheid in de vorm van toelating tot de gekozen opleiding. Het recht op toelating is in het mbo en ho wettelijk vastgelegd en omschreven. De invoering van de wet Vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht mbo (2017) en de wet Passend onderwijs (2014) hebben in het mbo geleid tot een verdere aanscherping van het recht op toelating en de daarbij te volgen procedures. Specifiek voor studenten met een extra ondersteuningsbehoefte is de toegankelijkheid van de studie of opleiding niet alleen een kwestie van toelating, maar ook van facilitering. In de wet Gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (2003) is vastgelegd dat bij de toelating tot en het volgen van onderwijs geen onderscheid gemaakt mag worden op grond van een handicap of chronische ziekte (tenzij sprake is van ‘onevenredige belasting’ voor de school). Toegankelijkheid hangt af van toelating (‘open deur’) en van een passend aanbod van onderwijs en ondersteuning (‘open armen’).

Het verzoek van de Kamer richt zich op aanpassing van wetgeving, waarbij de WEB en WHW genoemd worden. Het bredere wettelijke kader omvat ook andere wet- en regelgeving, zoals het VN-verdrag Handicap, de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, de wijzigingswetten in het kader van passend onderwijs en het toelatingsrecht in het mbo, en in het hoger onderwijs het Uitvoeringsbesluit wet hoger onderwijs (UWHW). Daarnaast worden in

1 De volledige tekst van de motie luidt: “overwegende dat voor topsporters maatwerk mogelijk is in het onderwijsprogramma, bij examens en het ondersteuningsaanbod, en dat het van belang is dat voor studenten met een functiebeperking, chronische ziekte of mantelzorgtaak gelijksoortig maatwerk mogelijk is, constaterende dat zowel in de WEB als in de WHW, al dan niet voor een beperkte doelgroep of een beperkt gedeelte van de opleiding, geregeld is dat via de Onderwijs- en Examenregeling (OER) studenten hierover geïnformeerd moeten worden; verzoekt de regering, om te verkennen hoe de WEB en de WHW aangepast kunnen worden zodat studenten met een functiebeperking, een chronische ziekte of een mantelzorgtaak via de OER geïnformeerd moeten worden over aangepaste mogelijkheden voor zowel het onderwijsprogramma, de examens als het ondersteuningsaanbod; verzoekt de regering tevens, om de inspectie structureel de naleving van de wetten voor wat betreft dit onderdeel te laten nagaan, en gaa over tot de orde van de dag.”

2 *Kamerstukken II 2018/19*, 31524, 425.

3 *Kamerstukken II 2019/20*, 31497, 335.

het mbo en ho zaken ook vastgelegd in vormen van zelfregulering, vaak op basis van (beleids)-afspraken tussen overheid en onderwijssector. Op verschillende plaatsen in het bredere juridische kader zijn rechten en plichten vastgelegd voor specifieke doelgroepen in het mbo en ho. Een complicatie is dat het daarbij deels gaat om verschillende doelgroepen en deels om verschillende termen om vergelijkbare groepen aan te duiden. Zo wordt in het hoger onderwijs vaak gesproken over studenten met een functiebeperking, terwijl deze term in het mbo niet gangbaar is. De aanduidingen handicap en chronische ziekte worden vaak gebruikt, maar sinds een aantal jaren is er – mede onder invloed van Passend onderwijs – behoefte om een ander soort terminologie te hanteren die niet de aandoening of problematiek als uitgangspunt neemt, maar de daadwerkelijke behoefte aan ondersteuning die nodig is om een studie of opleiding te kunnen volgen. Met die kanteling in de terminologie is ook de afbakening van de doelgroep veranderd. De bredere definitie ‘studenten met een extra ondersteuningsbehoefte’ omvat verschillende categorieën, waaronder naast de traditionele groep met een handicap of chronische ziekte ook studenten met psychische en sociale problematiek, studenten met een mantelzorgtaak, zwangere studenten en studerende ouders.

Het onderzoek naar de consequenties van aanpassingen van de wet, zoals bedoeld in het verzoek van de Kamer, moet een overzicht bieden van het wettelijk kader en van de gehanteerde afbakeningen van de doelgroep waarop de maatregelen betrekking zouden moeten hebben. Een factor die voor het onderzoek van belang is, is het eerdergenoemde punt dat er zowel in het mbo als in het hoger onderwijs sprake is van een zekere mate van zelfregulering. Het is de vraag in welke mate studenten met een extra ondersteuningsbehoefte nu géén maatwerk mogelijkheden of aanpassingen krijgen aangeboden en daar adequaat over worden geïnformeerd en op welke wijze wetgeving en toezicht daarop van invloed zijn.

Reikwijdte van het onderzoek

In het onderzoek is bij een beperkt aantal instellingen in mbo en hoger onderwijs verkend hoe wet- en regelgeving in praktijk worden toegepast en of daarbij (voor bepaalde doelgroepen) knelpunten optreden. Vanwege het beperkte aantal instellingen dat betrokken is in het onderzoek, betreft het een *verkennend onderzoek* en kan binnen het bestek van dit onderzoek geen uitputtend beeld van de bestaande praktijk in het mbo en ho worden verkregen. Wel geeft het onderzoek een goede indicatie van de succesfactoren en knelpunten in de bestaande praktijk. Het onderzoek richt zich op de rijksbekostigde mbo- en ho-instellingen.⁴

Het onderzoek richt zich verder op de wet- en regelgeving zoals die van toepassing is ‘onder normale omstandigheden’. Op dit moment wordt als gevolg van Corona op onderdelen anders omgegaan met bepaalde wet- en regelgeving, bijvoorbeeld ten aanzien van de afgifte van het bindend studieadvies. In de beschrijving van relevante wet- en regelgeving zijn deze tijdelijke uitzonderingen niet verder uitgewerkt.

4 In hoofdstuk 2 wordt het wettelijk kader beschreven. Een deel van de wetgeving is ook van toepassing op particulier onderwijs, zoals de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Binnen andere wet- en regelgeving zoals het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en de sectorale onderwijswetgeving blijft wetgeving beperkt tot de bekostigde instellingen. Binnen het VN-Verdrag bijvoorbeeld kan de overheid alleen de naleving bevorderen daar waar er bekostigingsvoorwaarden of regels gesteld kunnen worden aan onderwijsinstellingen.

1.1 Onderzoeksvragen en opzet van het onderzoek

De onderzoeksvragen die in dit onderzoek centraal staan zijn:

1. Wat is er op dit moment in wet- en regelgeving voor mbo en ho vastgelegd over aangepaste mogelijkheden voor het onderwijsprogramma, de examens en het ondersteuningsaanbod?
2. Hoe hebben de te onderzoeken instellingen in het mbo en ho de bestaande wet- en regelgeving naar ondersteuningsmogelijkheden voor studenten vertaald en hoe zijn die mogelijkheden vastgelegd in eigen regelingen?
3. In welke mate speelt (het ontbreken van) wet- en regelgeving een rol in de huidige praktijk van aangepaste mogelijkheden (en de informatie daarover) bij de te onderzoeken instellingen in het mbo en ho?
4. Welke concrete aanpassingen van wet- en regelgeving dragen potentieel bij aan aangepaste mogelijkheden (en de informatie daarover) en wat zijn daarvan mogelijke consequenties voor instellingen, studenten en andere belanghebbenden?

Opzet van het onderzoek

Het onderzoek bestond uit een aantal stappen: een analyse van wet- en regelgeving, een inventarisatie van de bestaande praktijk in mbo en ho, een analyse van de rol van wet- en regelgeving in de praktijk en een analyse van de consequenties van mogelijke aanpassingen van wet- en regelgeving. We bespreken de stappen hieronder.

Stap 1 – Analyse wet- en regelgeving

Als eerste stap is in het onderzoek een inventarisatie gemaakt van wat er op dit moment in wet- en regelgeving voor mbo en ho is vastgelegd over aangepaste mogelijkheden voor het onderwijsprogramma, de examens en het ondersteuningsaanbod. Aan de hand van literatuurstudie en documentanalyse, is relevante wet- en regelgeving en de beleidscontext van deze wet- en regelgeving (Kamerbrieven, Kamerdebatten, memorie van toelichting) geanalyseerd. Zowel wet- en regelgeving specifiek gericht op het mbo en hoger onderwijs als algemene wetgeving (waaronder de wet Gelijke behandeling, VN-verdrag Handicap, Participatiewet) was onderdeel van de studie. Aan de hand van deze analyse kan onderzoeksvraag 1 beantwoord worden.

Stap 2 – Voorbeelden bestaande praktijk in mbo en ho

Als tweede stap is middels interviews onderzocht hoe onderwijsinstellingen invulling geven aan de bestaande wet- en regelgeving over aangepaste mogelijkheden voor het onderwijsprogramma, de examens en het ondersteuningsaanbod. Daarvoor zijn gesprekken gevoerd met in totaal vijftien mbo-, hbo-, en wo-instellingen (5x mbo, 5x hbo, 5x wo). Binnen elke instelling is één interview afgenomen met een medewerker op centraal niveau van de instelling. Dat waren vaak studentendecanen (hbo en wo), hoofden of adviseurs studentbegeleiding of leidinggevenden van het team Passend Onderwijs (mbo). Daarnaast zijn ook zeven gesprekken gevoerd met een aantal relevante landelijke organisaties, waaronder de drie koepelorganisaties Universiteiten van Nederland (voorheen VSNU), Vereniging Hogescholen en de MBO Raad.

Een overzicht van de afgenomen interviews is te vinden in bijlage 1. De uitkomsten van deze gesprekken geven een verkennend beeld van de bestaande praktijk. Daarmee kan onderzoeksvraag 2 worden beantwoord.

Thema's in de interviews

Zoals hiervoor benoemd zijn gesprekken gevoerd bij onderwijsinstellingen, met koepelorganisaties, belangenbehartigende partijen en experts. In deze gesprekken stond de vraag centraal hoe de onderwijsinstellingen de relevante wet- en regelgeving hebben vertaald naar hun eigen instelling. De interviews zijn gevoerd aan de hand van een gestructureerde interviewleidraad. De belangrijkste thema's in deze gesprekken waren wát er door de instellingen is geregeld (aan voorzieningen, ondersteuning, aanpassingen) en voor welke doelgroepen, hoe deze mogelijkheden zijn vastgelegd in beleid en regelingen, wat binnen de instelling de gangbare procedures zijn, hoe studenten hierover worden geïnformeerd, in hoeverre studenten en medewerkers binnen de instelling bekend zijn met de mogelijkheden en procedures, in welke mate studenten van de mogelijkheden gebruik maken en wat positieve punten en knelpunten/tekortkomingen zijn.

Stap 3 en 4 – Analyse rol van wet- en regelgeving en consequenties van mogelijke aanpassingen in wet- en regelgeving

De uitkomsten van de analyse van wet- en regelgeving en de inventarisatie van de bestaande praktijk zijn vervolgens in samenhang geanalyseerd. In de analyse is nagegaan wat de rol is van de wet- en regelgeving in de huidige praktijk, is een overzicht gemaakt van de succesfactoren en tekortkomingen in de praktijk en van discrepanties tussen wet en praktijk.

Op basis van deze analyse is nagegaan – in lijn met de motie Kuik/Westerveld – of en zo ja welke aanpassingen in wet- en regelgeving er nodig zijn om maatwerk voor alle studenten die dat nodig hebben mogelijk te maken. Daarvoor is een expertmeeting met vertegenwoordigers van wetenschap, koepel- en belangenorganisaties georganiseerd waarin de bevindingen zijn besproken en de discussie is gevoerd over mogelijke aanpassingen (en de consequenties daarvan) van wet- en regelgeving.

Op basis van deze activiteiten kan onderzoeksvraag 3 en 4 beantwoord worden.

1.2 Leeswijzer

De resultaten van de verschillende onderdelen van het onderzoek zijn achtereenvolgend gepresenteerd in het voorliggende rapport. In het tweede hoofdstuk zijn de resultaten van de analyse naar wet- en regelgeving gepresenteerd. Vervolgens is in hoofdstuk drie de uitwerking van wet- en regelgeving in de bestaande praktijk beschreven. Dit hebben we separaat voor het mbo en het hoger onderwijs gedaan. Hoofdstuk 4 tot slot omvat de analyse van de rol van wet- en regelgeving in de praktijk. In dit laatste hoofdstuk zijn verschillende implicaties van de bestaande wetgeving geschetst en de consequenties van mogelijke aanpassingen.

2 Analyse wet- en regelgeving

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag wat er op dit moment in wet- en regelgeving voor mbo en ho is vastgelegd over aangepaste mogelijkheden voor het onderwijsprogramma, de examens en het ondersteuningsaanbod voor verschillende doelgroepen. We maken daarbij het onderscheid tussen wat er wettelijk is geregeld voor studenten met een handicap of chronische ziekte enerzijds en studenten met andersoortige ondersteuningsvragen anderzijds. Deze tweede groep bestaat onder andere uit studenten die als gevolg van persoonlijke omstandigheden of bijzondere familieomstandigheden (waaronder mantelzorg) tegen problemen aanlopen in het volgen of tijdig afronden van hun opleiding.

We beschrijven eerst het algemeen juridisch kader, daarna wordt ingegaan op de meer specifieke voorschriften voor onderwijsinstellingen vanuit de sectorale onderwijswetten en vervolgens beschrijven we wat er in de wet is vastgelegd ten aanzien van studiefinanciering en andere vormen van inkomensvoorziening.

Afsluitend wordt ingegaan op enkele aandachtspunten bij dit juridisch kader waaronder de overeenkomsten en verschillen tussen mbo en hoger onderwijs. Vanwege de veelheid aan verschillende wetten is in bijlage 2 een schematisch overzicht opgenomen van de mogelijkheden die in wet- en regelgeving zijn opgenomen.

2.1 Algemeen kader

Onder meer in internationaal rechtelijk opzicht is de Nederlandse overheid er aan gehouden de rechten van mensen met een beperking te bevorderen, beschermen en te waarborgen. Dit vloeit voort uit VN-verdragen, in Nederland recentelijk geaccentueerd met ratificatie van het Verdrag inzake de rechten en plichten van personen met een handicap. Ook Europese richtlijnen zetten de overheid aan tot het nakomen van deze verplichting. Deze verdragen, richtlijnen en de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) vormen een belangrijk kader.

2.1.1 VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap⁵

Het VN-Verdrag Handicap is door Nederland in 2016 geratificeerd en in werking getreden. Doel van het verdrag is het bevorderen, beschermen en waarborgen van de mensenrechten van mensen met een beperking. Met het verdrag zegt de Nederlandse overheid toe de positie van mensen met een beperking in diverse sectoren van de samenleving, waaronder het onderwijs, te versterken. Twee van de grondbeginselen van het verdrag zijn het bieden van gelijke kansen en het

5 Bronnen:

- https://wetten.overheid.nl/BWBV0004045/2016-07-14#Verdrag_2
- *Kamerstukken II* 2013/14, 33992-(R2034), 3.
- <https://mensenrechten.nl/nl/vn-verdrag-handicap>
- College voor de rechten van de mens (2019). *Toegankelijkheid van goederen en diensten. Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland.*

zorgdragen voor toegankelijkheid (artikel 3). Met het verdrag geven de deelnemende staten aan dat mensen met een handicap recht hebben om naar school te gaan of aan het werk te zijn, net als ieder ander.

Artikel 9 van het VN-Verdrag Handicap verplicht de overheid om passende maatregelen te nemen om te waarborgen dat particuliere aanbieders van goederen en diensten rekening houden met de toegankelijkheid. Dit betekent dat de overheid maatregelen neemt om te waarborgen dat onder andere scholen rekening houden met de toegankelijkheid van hun goederen en diensten; schoolgebouwen moeten toegankelijk zijn. In de Memorie van Toelichting bij de goedkeuringswet is uitgelegd dat inclusief onderwijs inhoudt dat *alle* aspecten van het onderwijs toegankelijk zijn. Zo gaat het bij een reguliere school niet alleen om de toegankelijkheid van de schoolvoorziening op zich, maar ook om het interne proces daarbinnen, de voorwaarden waaronder het onderwijs voor leerlingen met een beperking succesvol kan zijn. Dus behalve schoolgebouwen moeten bijvoorbeeld ook informatie en communicatie, studiematerialen, het curriculum, de lesmethoden en overige onderwijsvormen die (extra) kansen en perspectief bieden⁶ toegankelijk zijn voor scholieren en studenten met een beperking.

Met artikel 24 van het VN-Verdrag Handicap geeft de Nederlandse overheid aan dat alle mensen recht hebben op kwalitatief goed onderwijs zonder discriminatie en op basis van gelijke kansen. Om dit te realiseren moet de overheid streven naar een inclusief onderwijssysteem op alle onderwijsniveaus en voorzieningen voor een leven lang leren waarborgen. Dit betekent dat alle kinderen en studenten, met en zonder een beperking, samen onderwijs moeten kunnen volgen en dat personen met een handicap niet worden uitgesloten van het algemene onderwijssysteem. Het in de vorige alinea genoemde artikel 9 moet deze toegankelijkheid waarborgen. Naast het realiseren van deze algemene toegankelijkheid, geldt ook de verplichting om in individuele situaties een redelijke aanpassing te doen als leerlingen en studenten dit nodig hebben en dat zij binnen het algemene onderwijssysteem de ondersteuning ontvangen die nodig is om effectief deel te nemen aan het onderwijs. Alleen als het treffen van een zogeheten redelijke aanpassing onevenredig belastend is, hoeft dit niet.

In het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs bestaat er – anders dan in het primair en voortgezet onderwijs – geen speciaal onderwijssysteem. De reguliere instellingen zijn gehouden adequaat onderwijs te verzorgen en op grond van de Wgbh/cz daartoe de noodzakelijke redelijke aanpassingen te treffen voor studenten met een handicap die voldoen aan de vooropleidingseisen (zie ook hierna). In het VN-Verdrag Handicap komt dit terug in lid 5 van Artikel 24 waarin is geformuleerd dat de toegang tot (o.a.) het hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs en de verplichting tot het doen van redelijke aanpassingen aan personen met een handicap door de overheid wordt gewaarborgd.

Om te voldoen aan het VN-Verdrag Handicap zijn bij de inwerkingtreding van het verdrag verschillende wetten aangepast. Dit is gedaan door de Wgbh/cz in 2016 uit te breiden met het terrein 'aanbod van goederen en diensten'. Sindsdien is het wettelijk verboden om te discrimineren op grond van handicap en chronische ziekte bij het aanbieden van goederen en diensten.

6 Bijvoorbeeld deelname aan studiereizen, bedrijfsbezoek, stage, internationaliseringsactiviteiten, etc.

Doelgroep

Het verdrag betreft de rechten van personen met een *handicap*. In Artikel 1 van het verdrag worden personen met een handicap omschreven als «personen met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen ...». Bij handicap gaat het dus om personen met een langdurige beperking.

De conceptwetsvoorstellen tot goedkeuring en tot uitvoering van het VN-Verdrag zijn destijds voorgelegd in een internetconsultatie. De koepelorganisatie Ieder(in), het netwerk voor mensen met een beperking of chronische ziekte, heeft daar aandacht gevraagd voor de gehanteerde terminologie, omdat de regelgeving in Nederland nogal eens gaat over «personen met een beperking». In de memorie van toelichting is daarover gezegd dat als het beleid of de regelgeving in Nederland ter sprake komt, waar mogelijk wordt aangesloten bij het desbetreffende beleid of de desbetreffende regelgeving, wat betekent dat waar mogelijk gebruikt gemaakt wordt van de omschrijving 'personen met een beperking'.

Inkadering

Het verdrag is een aanvulling op de bestaande mensenrechtenverdragen. Het verdrag roept geen nieuwe rechten in het leven, maar geeft een verder toegepaste uitwerking van de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit bestaande mensenrechtenverdragen.

Het verdrag bindt de Nederlandse Staat aan de verplichtingen die voortvloeien uit het verdrag. Anders gezegd: studenten kunnen zich tegenover een instelling voor mbo of hoger onderwijs niet direct beroepen op bepalingen uit dit verdrag.⁷

Recentelijk is het kabinet het programma Onbeperkt meedoen!⁸ gestart. Daarmee wordt praktisch uitvoering gegeven aan het VN-Verdrag Handicap. Onderwijs is één van de thema's binnen dit programma. Binnen de actielijn Onderwijs is het doel dat alle kinderen/jongeren toegang hebben tot het onderwijs en een aanbod krijgen dat bij hen past. Doel is ook dat onderwijsondersteuning en begeleiding beter vindbaar is voor leerlingen en studenten. In het kader van het programma wordt extra begeleiding ingezet voor leerlingen en studenten, bespreken scholen met leerlingen/studenten, leraren en ouders hoe iedereen op school kan meedoen en wordt ingezet op het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en zorg. Binnen het hoger onderwijs heeft het Expertisecentrum inclusief onderwijs (ECIO) een netwerk opgezet waarin hogescholen en universiteiten kennis kunnen uitwisselen en van elkaar kunnen leren. Ook heeft ECIO een Intentieverklaring VN-verdrag opgesteld, die inmiddels door een aantal hogeronderwijsinstellingen is getekend⁹. In het mbo wordt via de verbeteragenda passend middelbaar beroepsonderwijs 2020-2025 ingezet op het passender maken van het mbo. Via de verbeteragenda werken partijen gezamenlijk aan: (1) de intake van aspirant-studenten en betrokkenheid van hun ouders, (2) de kwaliteit van ondersteuning door onderwijsteams, (3) de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp en volwassenenzorg, en (4) de begeleiding bij stages en eerste stappen op de arbeidsmarkt. Daarnaast betreft de minister van OCW het Jongerenpanel FNO, JOB, de MBO Raad, mbo-instellingen, mbo-studenten en het ministerie van VWS bij het verkennen van de drempels waar studenten tegen aanlopen bij het studeren op het mbo. Bijvoorbeeld op het gebied van informatievoorziening en begeleiding. Daarmee wil men laten zien de positie van studenten met een beperking in het onderwijs te willen verbeteren.

⁷ Zie daarover ook P.W.A. Huisman e.a. (red.), *Basisboek onderwijsrecht*. Den Haag: SDU 2020, p. 229-231.

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rechten-van-mensen-met-een-handicap/programma-onbeperkt-meedoen>

⁹ Deze intentieverklaring is specifiek gericht op het hoger onderwijs.

2.1.2 Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte¹⁰

Mede vanwege Europese richtlijnen, in het bijzonder Richtlijn 2000/78/EG, heeft Nederland zich vanaf de eeuwwisseling expliciet uitgesproken voor het tegengaan van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. De Europese Unie heeft met genoemde richtlijn aangegeven dat de lidstaten alle passende maatregelen moeten nemen om alle vormen van discriminatie te bestrijden, met name als het gaat om directe en indirecte discriminatie op grond van handicap bij (beroeps-) opleiding, werk en op de arbeidsmarkt. Tegen deze achtergrond is in 2003 de Wet gelijke behandeling op grond van handicap op chronische ziekte (Wgbh/cz) tot stand gekomen.

De Wgbh/cz verbiedt het maken van direct en indirect onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte. Direct onderscheid houdt in dat een persoon op grond van de handicap of chronische ziekte op een andere wijze wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie. Indirect onderscheid houdt in dat iets (bepaling, maatstaf, handelswijze) dat ogenschijnlijk neutraal is, personen met een handicap of chronische ziekte meer of bijzonder treft dan andere personen.

Artikel 2 en artikel 2a van de Wgbh/cz bepalen – kort weergegeven – dat het verbod van onderscheid mede inhoudt de verplichting doeltreffende aanpassingen te verrichten en te zorgen voor algemene toegankelijkheid, tenzij deze een onevenredige belasting vormen. In de volgende alinea's wordt daarop uitgebreider ingegaan.

De werkingsfeer van het verbod op onderscheid op grond van handicap en chronische ziekte is op verschillende sectoren van toepassing en strekt zich ook uit tot 'het laten volgen van onderwijs, scholing en vorming tijdens of voorafgaand aan een arbeidsverhouding' (art. 4 onder f). In artikel 5b lid 1 onder c is verder omschreven dat onderscheid verboden is bij het aanbieden van of verlenen van toegang tot goederen of diensten en bij het sluiten, uitvoeren of beëindigen van overeenkomsten ter zake, alsmede bij het geven van loopbaanoriëntatie en advies of voorlichting over school- of beroepskeuze, indien dit geschiedt door instellingen die werkzaam zijn op het gebied van [...] onderwijs.

Bovenstaande maakt duidelijk dat de Wgbh/cz gericht is op het realiseren van gelijke *deelname* van mensen met een handicap of chronische ziekte aan het onderwijs. Dat betekent dat de aanpassingen die uit hoofde van deze wet worden gedaan vooral daarop gericht zijn. Vanuit onderwijswetgeving (zie de volgende paragraaf) worden voorts eisen gesteld aan de onderwijs- en exameninhoud. Het realiseren van doeltreffende aanpassingen door de onderwijsinstelling moet tevens passen binnen dát kader.

10 Bronnen:

- *Kamerstukken II* 2013/14, 33992-(R2034), 3.
- Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (2003, 3 april). Geraadpleegd van: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014915/2017-01-01>
- Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (2003, 3 april). Informatie van het College voor Arbeidszaken over de Wet gelijke behandeling op grond van handicap en chronische ziekte. Geraadpleegd van: https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Marz/CVA/handicap_en_chronisch_zieken.pdf
- *Kamerstukken II* 2001/02, 28169, 3.

Doeltreffende aanpassingen

Doeltreffende aanpassingen kunnen betrekking hebben op al die maatregelen die gehandicapten en chronisch zieken in staat stellen om daadwerkelijk te participeren op de terreinen in de wet genoemd. Naar het oordeel van de wetgever ligt de verantwoordelijkheid bij de gehandicapte of chronisch zieke om de behoefte van een aanpassing aan te kaarten. De 'doeltreffende aanpassingen' kunnen zowel materieel (bv. aangepaste materialen, aanpassingen in toegankelijkheid van een gebouw) als immaterieel (bv. aangepaste begeleiding) van aard zijn. Doeltreffend houdt in dat de aanpassingen geschikt en noodzakelijk moeten zijn om de gehandicapte of chronisch zieke als ieder ander te laten deelnemen aan het maatschappelijk leven: het neemt de belemmering weg en bevordert een volwaardige participatie en integratie. De verplichting tot het treffen van een doeltreffende aanpassing is geen generieke verplichting, maar een verplichting die afhankelijk van de situatie specifiek ingevuld moet worden.

Onevenredige belasting

Pas nadat is vastgesteld welke aanpassing (met welk prijskaartje) doeltreffend is, kan de vraag worden gesteld of het treffen van deze aanpassing een onevenredige belasting vormt. Op voorhand kan niet nauwkeurig worden aangegeven wat doeltreffend is en wat als een onevenredige belasting moet worden beschouwd. De norm is dus in zekere mate 'open'. In de memorie van toelichting staat dat in zijn algemeenheid de onderwijsinstelling dit zal moeten bepalen door een brede afweging te maken van de baten en lasten van de betrokken aanpassing. In de praktijk spelen daarin elementen een rol zoals de grootte van de instelling, de kosten van de aanpassing en eventuele beschikbare financiële tegemoetkomingen, de operationele en technische haalbaarheid van de aanpassing en de financiële draagkracht van de instelling. Specifiek voor het beroepsonderwijs kan bijvoorbeeld ook de aantasting van het belang van andere deelnemers aan het onderwijs meespelen of de aanwezigheid en beschikbaarheid van vergelijkbaar onderwijs in de regio.¹¹

Doelgroep

Handicap en chronische ziekte worden in de Wgbh/cz niet nader omschreven. Een sluitende definitie van de begrippen handicap of chronische ziekte is volgens de wetgever niet wenselijk omdat het afhankelijk is van de context waarbinnen iemand functioneert, of iemand belemmeringen ondervindt wegens zijn handicap of ziekte. Een aantal uitgangspunten wordt wel gegeven. Handicaps en chronische ziekten kunnen fysiek, verstandelijk of psychisch van aard zijn. Dit is door het College van de Rechten van de Mens geoperationaliseerd naar 'alle langdurige lichamelijke, verstandelijke en psychische beperkingen die personen kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met andere te participeren in de samenleving'. In beginsel is een handicap onomkeerbaar, een chronische ziekte is dat soms niet, maar het is in ieder geval langdurig van aard. De wetgever merkt hierbij op dat korte of langdurige beperkingen als gevolg van een ongeval in beginsel niet onder de bescherming van deze wet vallen omdat de mogelijkheid van herstel hier een wezenlijk element is.

Op basis van deze afbakening van de doelgroep is ook duidelijk dat studenten die belemmeringen ervaren enkel als gevolg van omstandigheden in zijn of haar omgeving of familie (zoals mantelzorg) buiten de reikwijdte van de Wgbh/cz vallen. Ook studenten die als gevolg van persoonlijke omstandigheden niet of moeilijker kunnen deelnemen aan het onderwijs vallen in principe niet

¹¹ *Kamerstukken II 2001/02, 28169, 3.*

binnen het kader van de Wgbh/cz. Deze groepen studenten, waaronder ook de hiervoor genoemde groep van tijdelijk zieke studenten en studenten die beperkingen hebben als gevolg van een ongeval, zijn voor aanpassingen in het onderwijs, examens/tentamens of extra begeleiding of ondersteuning aangewezen op de mogelijkheden die de instelling in dat verband aanbiedt – al dan niet op grond van bepalingen in de sectorale onderwijswetten die tot een dergelijk aanbod verplichten (zie daarvoor de volgende paragraaf).

Inkadering

De Wgbh/cz geeft aan de in artikel 1 van de Grondwet neergelegde norm van gelijke behandeling nader inhoud wat betreft de grond handicap of chronische ziekte. Voor de grond handicap en chronische ziekte expliciteert de wet het gelijkheidsbeginsel op een aantal maatschappelijke terreinen, formuleert uitzonderingsgronden en geeft handhavingsmogelijkheden aan. De wet is (o.a.) van toepassing op de terreinen arbeid en het gehele onderwijsterrein (van basisonderwijs tot en met wetenschappelijk onderwijs).

2.2 Voorschriften voor onderwijsinstellingen

Met de sectorale onderwijswetten – de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) – worden voorschriften gegeven aan instellingen voor mbo en hoger onderwijs. Deze omvatten onder meer bepalingen die relevant (kunnen) zijn voor studenten met een functiebeperking, chronische ziekte of mantelzorgtaak. We beschrijven deze bepalingen hieronder thematisch. Eerst gaan we in op wat is vastgelegd over toelating en bindend studieadvies, vervolgens op relevante bepalingen over het onderwijsprogramma en examens en tot slot op de mogelijkheden voor aangepaste of extra ondersteuning.

2.2.1 Toelating en bindend studieadvies¹²

Toelating

Alle studenten in het mbo hebben sinds 1 augustus 2017 recht op toelating als zij voldoen aan de wettelijk vastgelegde vooropleidingseisen (artikel 8.1.1c WEB). Handicap, chronische ziekte of bijzondere omstandigheden mogen als zodanig geen reden zijn om te weigeren. Ook het mogelijk (op termijn) niet kunnen voldoen aan eisen uit het kwalificatiedossier is geen reden om een

12 Bronnen:

- *Kamerstukken II* 2015/16, 34457, 3.
- Wet educatie en beroepsonderwijs (1995, 31 oktober). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007625/2020-08-01>
- *Stb*, 2020, 234.
- *Stb*, 2016, 362.
- *Kamerstukken II* 2018/19, 35252, 3.
- Regeling persoonlijke omstandigheden bindend studieadvies mbo (2020, 3 juli). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043972/2020-08-01>
- Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (1992, 8 oktober). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005682/2020-08-01>
- Uitvoeringsbesluit WHW 2008 (1993, 22 september). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006152/2020-09-05>
- Regeling aanvullende eisen toelating middelbaar beroepsonderwijs (2017, 27 november). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040310/2019-08-01>

student te weigeren. Alleen indien de begeleiding van de student of de benodigde aanpassingen een onevenredige belasting voor de instelling vormen, kan de student met in achtneming van de Wgbh/cz de toelating tot de opleiding worden geweigerd.¹³

Specifieke opleidingen kunnen naast de vooropleiding nog aanvullende eisen stellen zoals fysieke gesteldheid of creatieve aanleg. De minister wijst deze opleidingen bij ministeriële regeling aan als dit nodig is in verband met de uitoefening van het beroep waarop de opleiding voorbereid of als de organisatie of inrichting van het onderwijs specifieke eisen stelt aan studenten (artikel 8.2.2a WEB).¹⁴

Er zijn enkele uitzonderingsmogelijkheden, waarin het bevoegd gezag de student kan weigeren (artikel 8.1.1c WEB):

- De student is niet meer kwalificatieplichtig, is reeds driemaal uitgeschreven van een opleiding met een negatief bindend studieadvies en er zijn sinds de laatste dag van inschrijving minder dan drie studiejaar verstreken;
- De student is zes jaar of langer ingeschreven geweest in het mbo zonder een diploma te hebben behaald en er zijn sinds de laatste dag van inschrijving minder dan drie studiejaar verstreken;
- De student is niet meer kwalificatieplichtig en hij heeft zich niet voor 1 april aangemeld of heeft niet deelgenomen aan de door de mbo-school verplicht gestelde intake-activiteiten waardoor geen studiekeuzeadvies is uitgebracht.

Bij de bepalingen over het toelatingsrecht en de uitzonderingsmogelijkheden in de WEB wordt geen onderscheid gemaakt tussen studenten zonder of met een handicap of chronische ziekte. Naast de hierboven genoemde weigeringsgronden kan een mbo-instelling het aantal studenten voor een opleiding beperken vanwege de (beperkte) opleidingscapaciteit of uit oogpunt van arbeidsmarktperspectief (numerus fixus; 8.1.1c tweede lid WEB). Ook hierbij geldt dat geen toelatingscriteria mogen worden gehanteerd anders dan de wettelijk vastgestelde vooropleidingseisen. Wel hebben in geval van een numerus fixus studenten die zich voor 1 april hebben aangemeld voorrang.

Ook in het hoger onderwijs wordt de student toegelaten als deze voldoet aan de wettelijke vooropleidingseisen. In het mbo is dit expliciet aangeduid als een toelatingsrecht, in het hoger onderwijs is dit niet als zodanig omschreven, maar heeft een student in praktijk wel het recht tot toelating als hij of zijn voldoet aan de vooropleidingseisen (artikel 7.24 WHW), eventuele nadere vooropleidingseisen (artikel 7.25 WHW) en/of eventuele aanvullende eisen (artikel 7.26 WHW) die worden gesteld aan de toelating voor de betreffende opleiding. Deze aanvullende eisen kunnen alleen worden gesteld voor opleidingen waar de uitoefening van het beroep waar de opleiding op voorbereid of de organisatie en de inrichting van het onderwijs specifieke eisen stelt ten aanzien van kennis of vaardigheden die niet of niet in voldoende mate onderdeel zijn van het vo- of mbo-diploma. Opleidingen met nadere vooropleidingseisen en/of aanvullende eisen worden daartoe bij ministeriële regeling aangewezen.¹⁵¹⁶

13 Mbo Raad (2017). *Questions & Answers Wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht mbo*. Geraadpleegd van: https://www.mboraad.nl/sites/default/files/publications/memo_qa_wet_vroegtijdige_aanmelddatum_en_toelatingsrecht_120117.pdf

14 Regeling aanvullende eisen toelating middelbaar beroepsonderwijs, Stcrt 2019, 39763

15 Regeling aanmelding en toelating hoger onderwijs, Stcrt 2014, 540459

16 Per 1 januari 2022 is het instellen van nadere vooropleidingseisen facultatief geworden. Dat betekent dat het in beginsel aan de instellingsbesturen is om te bepalen of zij de (in de Ratho neergelegde) nadere vooropleidingseisen hanteren.

Naast deze eisen die (kunnen) worden gesteld aan de vooropleiding, zijn er in de wet enkele uitzonderingen waar om andere redenen dan de vooropleiding een selectie mag plaatsvinden:

- voor bepaalde kleine en intensieve opleidingen die specifieke eisen stellen ten aanzien van de eigenschappen van de student (artikel 6.7 WHW) vindt omwille het bijzondere karakter van kleinschalig intensief onderwijs een selectie plaats.
- voor opleidingen met een capaciteitsfixus (een beperking van het aantal inschrijvingen op grond van de beschikbare onderwijscapaciteit) vindt een decentrale selectie plaats (artikel 7.53 WHW).
- voor opleidingen waar het aanbod van afgestudeerden de behoefte daaraan op de arbeidsmarkt overtreft of dreigt te overtreffen of in andere situaties waarin in verband met beheersing van de arbeidsmarkt een beperking van het aantal studenten wenselijk wordt geacht, kan een zogenaamde arbeidsmarktfixus worden ingesteld (artikel 7.56 WHW).

Een opleiding met een capaciteitsfixus mag door het bestuur van de instelling zelf worden aangewezen, opleidingen met een arbeidsmarktfixus worden bij ministeriële regeling vastgesteld. Ook toestemming om studenten te mogen selecteren voor intensieve trajecten moet door de instelling bij de minister worden aangevraagd.

Bindend studieadvies

Alle mbo-studenten krijgen in het eerste jaar van hun opleiding een bindend studieadvies (BSA). Dat is bepaald in artikel 8.1.7a van de WEB. Bij een negatief advies betekent dit dat de instelling de onderwijsovereenkomst met de student kan ontbinden. Voorafgaand aan een negatief bindend studieadvies wordt eerst een schriftelijke waarschuwing gegeven; er moet voor de student tijd en gelegenheid zijn om de studieresultaten te verbeteren. In lid 2 onder a van artikel 8.1.7a van de WEB is opgenomen dat bij het komen tot een negatief bindend studieadvies op grond van onvoldoende studievoortgang, de persoonlijke omstandigheden van de student in acht moeten worden genomen. Die persoonlijke omstandigheden zijn omschreven in de *Regeling persoonlijke omstandigheden bindend studieadvies mbo*. Onder meer ziekte, handicap, chronische ziekte, zwangerschap en bevalling van de student en bijzondere familieomstandigheden zijn daarin opgenomen als persoonlijke omstandigheid. Het begrip bijzondere familieomstandigheden moet breed worden uitgelegd. Hieronder valt bijvoorbeeld mantelzorg, maar ook bijvoorbeeld ouders met jonge kinderen met een bijzondere zorgtaak (een ziek kind, gebrek aan kinderopvang, problemen in het onderwijs van het kind zoals wendagen of het wegvallen van lesuren) vallen hieronder.¹⁷ Daarnaast is in artikel 1 onder f van de regeling opgenomen dat ook andere persoonlijke omstandigheden in acht kunnen worden genomen 'indien het achterwege laten daarvan zouden leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard'.

Ook het hoger onderwijs kent een (bindend) studieadvies, in de propedeutische fase, waar een afwijzing aan verbonden kan worden als de studieresultaten van de student niet voldoen aan de vereisten die het bestuur van de instelling daarvoor heeft vastgesteld (artikel 7.8b WHW). Vergelijkbaar met het mbo moeten bij de afgifte van een negatief studieadvies persoonlijke omstandigheden zijn meegewogen. Deze zijn benoemd in artikel 2.1 van het *Uitvoeringsbesluit WHW*. Het gaat onder meer om ziekte, lichamelijke, zintuiglijke of andere functiestoornissen, zwangerschap en bijzondere familieomstandigheden. In 2018 is het uitvoeringsbesluit WHW gewijzigd en is aan artikel 2.1 (onder h) toegevoegd dat opleidingen zelf nog andere persoonlijke omstandigheden

17 Regeling persoonlijke omstandigheden bindend studieadvies mbo, Stcr.2020, 41073

kunnen vastleggen in de onderwijs- en examenregeling (OER)¹⁸, én dat – net als voor het mbo – bij het komen tot het besluit eventuele andere persoonlijke omstandigheden kunnen worden meegewogen als het niet toepassen daarvan zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard (artikel 2.1 onder j).¹⁹

Voor bacheloropleidingen die na het propedeusejaar meerdere afstudeerrichtingen kennen, mag de instelling besluiten om studenten niet tot alle afstudeerrichtingen toegang te geven (artikel 7.9 WHW). Die opleidingen moeten van tevoren door de instelling worden aangewezen en het besluit om een student niet toe te laten mag enkel gebaseerd zijn op de studieresultaten en het gevolgde studieprogramma. Bij dit besluit moeten persoonlijke omstandigheden van de student worden meegewogen (zie ook hierna).²⁰

Tussenconclusie

De wet- en regelgeving voor het mbo en hoger onderwijs zijn voor wat betreft toelating en bindend studieadvies, en meer specifiek de kaders voor studenten met een beperking of met persoonlijke omstandigheden, in inhoudelijk opzicht vergelijkbaar. Een beperking of persoonlijke omstandigheid mogen geen reden zijn een student niet toe te laten tot het mbo of hoger onderwijs; bij het komen tot een negatief studieadvies moeten persoonlijke omstandigheden worden meegewogen. Een verschil is wel dat binnen het hoger onderwijs in het Uitvoeringsbesluit expliciet wordt genoemd dat opleidingen ervoor kunnen kiezen om aanvullend ook nog andere persoonlijke omstandigheden mee te laten wegen in de afgifte van het studieadvies (vastgelegd in de OER). Dit is in de regeling voor het mbo beperkt tot de clausule dat dit enkel kan als het niet toepassen van bijzondere omstandigheden zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.²¹ Dat betekent niet dat mbo-instellingen in hun eigen reglementen daar niet toe kunnen overgaan, maar wel dat dit in wet- en regelgeving niet als zodanig is opgenomen.

Los van de inhoud is een formeel verschil in de wet- en regelgeving dat in het hoger onderwijs de persoonlijke omstandigheden die relevant zijn voor het bindend studieadvies, zijn benoemd in een algemene maatregel van bestuur (amvb) en in het mbo in een regeling. Een regeling is eenvoudiger te wijzigen dan een amvb onder meer omdat voor een wijziging van een amvb advies nodig is van de Raad van State.

18 In 2018 is artikel 2.1 van het uitvoeringsbesluit WHW aangepast, zodat hoger onderwijs instellingen ook zelf andere persoonlijke omstandigheden kunnen vastleggen in de onderwijs- en examenregeling. Dat is gedaan omdat in het Regeerakkoord nadrukkelijk aandacht is voor het beoefenen van sport in de samenleving. Er moest meer ruimte komen voor topsporttalenten om topsport met onderwijs te combineren. Met het wijzigingsbesluit is het voor instellingen mogelijk geworden om topsport aan te merken als persoonlijke omstandigheid waarmee rekening moet worden gehouden bij de afgifte van een bindend studieadvies. (Stb. 2018, 174)

19 Naast eisen aan het meewegen van persoonlijke omstandigheden in de afgifte van het BSA, zijn in de wet andere eisen opgenomen ten aanzien van de afgifte van het BSA, o.a. ten aanzien van het tijdig afgeven van dit advies (student moet een redelijke termijn zijn gegund om zijn studieresultaten alsnog te verbeteren), een hoorplicht voor de instelling die moet zijn nagekomen voordat tot afwijzing wordt besloten en de tijdige bekendmaking van de regels over de afgifte van het studieadvies. Deze worden niet verder besproken omdat dit buiten de scope van dit onderzoek valt.

20 Deze zijn als zodanig benoemd in artikel 2.1 Uitvoeringsbesluit WHW.

21 Tenzij het niet toepassen van bijzondere omstandigheden zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

2.2.2 Aanpassingen in onderwijsprogramma en examens en tentamens²²

Mbo-scholen en hoger onderwijsinstellingen zijn op grond van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) verplicht voor iedere student met een beperking doeltreffende aanpassingen te verrichten, tenzij deze een onevenredige belasting vormen voor de instelling. Onder deze verplichting valt ook *aanpassing van opleidingen* en van de *wijze van examinering* aan de handicap van de deelnemer. De wettelijke inrichtingsnormen uit de WEB en de WHW dienen daarbij in acht te worden genomen; de aanpassingen mogen niet leiden tot verlaging van het niveau van de opleiding en het examen/tentamen.

Voor het mbo is in artikel 7.4.8 tweede lid van de WEB vastgelegd dat mbo-scholen de plicht hebben om (potentiële) studenten volledig en tijdig te informeren over het onderwijsprogramma, de examens en het ondersteuningsaanbod voor gehandicapte studenten en deelnemers²³ die extra ondersteuning behoeven. De manier waarop zij dat doen staat hen vrij, zoals melding in het studentenstatuut en/of studiegids. Het onderwijsprogramma (beschrijving, aantal uren) en de regels met betrekking tot het examen moeten tijdig voor aanvang van de opleiding vastgelegd zijn in de onderwijs- en examenregeling (OER) van de instelling.

In het licht van de Wgbh/cz kunnen examencommissies in hun examenreglement en op grond van de OER voorzieningen treffen voor studenten die in verband met een handicap of chronische ziekte aangepaste instellingsexamens nodig hebben.

Ook in de centrale examinering zijn aanpassingen mogelijk voor studenten met een beperking. Het College voor Toetsen en Examens (CvTE) is belast met het geven van regels voor een aangepaste wijze of vorm van examineren bij studenten met een handicap, rekening houdend met de aard van de handicap (artikel 6 onder i, *Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB*). De kaders daarvoor zijn vastgelegd in de regeling *aangepaste wijze of vorm van examineren centrale examens mbo*²⁴. Er moet gebruik gemaakt worden van de door het CvTE geleverde aangepaste centrale examens, of van de door het CvTE voorgeschreven mogelijkheden tot aangepaste afdnamecondities van het examen. Het CvTE brengt daarvoor jaarlijks een *Special Needs Special*²⁵ uit die dient als handleiding om vast te stellen wat de mogelijkheden voor aanpassingen zijn.

Daarnaast hebben studenten met aantoonbaar ernstige problemen met de beheersing van de vereiste rekenvaardigheden de mogelijkheid voor het afleggen van het centraal examen ER

22 Bronnen:

- *Kamerstukken II 2011/12*, 33106, 3.
- Servicedocument onderwijstijd in het MBO in relatie tot jongeren met een extra ondersteuningsbehoefte
- Wet educatie en beroepsonderwijs (1995, 31 oktober). Geraadpleegd van: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007625/2020-08-01>
- Servicedocument Passende Examinering. Geraadpleegd van: <https://onderwijsenexaminering.nl/publicaties/servicedocument-passende-examinering/>
- *Stb*, 2020, 234.
- *Kamerstukken II 2018/19*, 35252, 3.

23 Het woord deelnemers slaat op deelnemers educatie. Voorheen kende de WEB alleen het begrip deelnemers, maar de WEB onderscheidt sinds 1 augustus 2020 (mbo-)studenten, vavo-studenten en deelnemers aan overige opleidingen educatie. Als het wetsvoorstel verbetering rechtsbescherming mbo-studenten wordt aangenomen, wordt de terminologie 'gehandicapte studenten' veranderd in 'studenten met een handicap of chronische ziekte' (*Kamerstukken II 2020/21*, 35625, 2).

24 Regeling aangepaste wijze of vorm van examineren centrale examens mbo, Stcrt 2014, 17718

25 CvTE (2020) SPECIAL NEEDS SPECIAL. *Centrale examinering en studenten met een ondersteuningsbehoefte in het mbo 2020-2021*.

(ernstige rekenproblemen) voor het onderdeel rekenen (artikel 12c lid 1 van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB). In lid 2 van ditzelfde artikel zijn criteria voor aantoonbare ernstige rekenproblemen beschreven. Dit zijn in ieder geval studenten die zich hebben ingespannen de vereiste rekenvaardigheden te leren, daarbij gebruik hebben gemaakt van de door de instelling geboden extra ondersteuning, en die desondanks aanhoudend onvoldoende resultaten hebben laten zien.²⁶ Op dit punt leiden de aanpassingen voor deze studenten – een apart centraal rekenexamen – dus (toch) tot een verlaging van het niveau van het examen, als onderdeel van de opleiding.

Vanaf het schooljaar 2022-2023 gaan er nieuwe rekeneisen voor het mbo gelden. De Coöperatie Examens MBO ontwikkelt rekenexamens volgens de nieuwe rekeneisen voor alle mbo-studenten, inclusief studenten met 'special needs'. Het gaat om instellingsexamens. MBO-instellingen kunnen ervoor kiezen deze rekenexamens als instellingsexamen in te zetten. De Coöperatie Examens MBO heeft bij de ontwikkeling van de nieuwe rekenexamens ook een rapportage Special Needs gepubliceerd. Daarvoor is kennisgenomen van de richtlijnen van het CvTE ten aanzien van studenten met Special Needs.

Voor het hoger onderwijs is in artikel 7.13 tweede lid onder m van de WHW opgenomen dat de instelling in de onderwijs- en examenregeling²⁷ moet opnemen op welke manier studenten met een handicap of chronische ziekte redelijkerwijs in de gelegenheid worden gesteld tentamens af te leggen. Ook hier geldt dat examencommissies in het licht van de Wgbh/cz voorzieningen kunnen treffen voor studenten die in verband met een beperking of chronisch ziekte aangepaste examinering/tentaminering nodig hebben door dit op te nemen in het OER. Deze mogelijkheden moeten wel passen binnen de kwaliteitseisen die zijn gesteld. Examencommissies hebben de taak en bevoegdheid om de kwaliteit van de tentamens en examens te borgen (artikel 7.12b eerste lid onder a WHW) evenals de kwaliteit van de organisatie en de procedures rondom tentamens en examens (artikel 7.12b eerste lid onder e WHW).

In het beperken van de geldigheidsduur van tentamens moet rekening gehouden worden met bijzondere omstandigheden van de student (artikel 7.10 vierde lid WHW). De geldigheidsduur moet ten minste worden verlengd met de duur waarop studenten met bijzondere omstandigheden recht hebben op financiële ondersteuning als gevolg van studievertraging (zie verder onder het kopje *financiële ondersteuning*). Deze duur is niet vastgelegd in de WHW, maar wordt bepaald door de instelling zelf.

Afwijking van onderwijsprogramma

Op individueel niveau kan de student extra ondersteuning worden geboden. Deze kan bestaan uit een (inhoudelijk en/of organisatorisch) aangepast onderwijsprogramma en/of uit extra ondersteuning naast het bestaande onderwijsprogramma.

Voor het mbo geldt dat een afwijkende invulling van het onderwijsprogramma aan de criteria van de WEB moet voldoen, zoals van voldoende kwaliteit zijn. Ook moet de student voldoen aan de eisen uit het kwalificatiedossier. De student voldoet bij diplomering dan aan alle kwalificatie-eisen, inclusief eventuele wettelijk vastgelegde beroepsvereisten. Bovenstaande afwijking van het standaard onderwijsprogramma betreft een individuele student en niet de hele klas.²⁸

26 Er is voor deze wat algemener formulering gekozen. Daarmee kan dan ook niet gezegd worden dat (alle) ER-studenten een beperking of handicap hebben.

27 De OER moet voor één opleiding of een groep van opleidingen worden vastgelegd.

28 Servicedocument onderwijstijd in het MBO in relatie tot jongeren met een extra ondersteuningsbehoefte

Voor het hoger onderwijs zijn in de WHW geen specifieke mogelijkheden noch eisen gesteld om af te kunnen wijken van het onderwijsprogramma. Wel zijn net zoals in het mbo eisen gesteld aan de kwaliteit van de opleiding. In de WHW is dat toegespitst op de tentamens en examens (zie de voorgaande alinea's). In de WHW is in artikel 7.3j wel opgenomen dat studenten in het wetenschappelijk onderwijs zelf een programma kunnen samenstellen waaraan een examen is verbonden uit onderwijseenheden die door een instelling worden verzorgd. Indien nodig wijst het instellingsbestuur een examencommissie aan die daarvoor de toestemming moet verlenen. Via deze manier hebben studenten, waaronder studenten met een handicap, chronische ziekte of andere ondersteuningsvraag de mogelijkheid om zelf een programma op maat samen te stellen.

Afwijking van de onderwijstijd / urennorm

Voor het mbo geldt dat in artikel 7.2.7 derde en vierde lid van de WEB eisen zijn opgenomen met betrekking tot het aantal begeleide onderwijsuren en beroepspraktijkvorming (stage). De urennormen gelden op programmaniveau, niet op individueel niveau.²⁹

Als een *individuele* student door zijn beperking, ziekte of ondersteuningsbehoefte niet in staat is het volledig aantal uren onderwijstijd te volgen, dan geldt dat de student voor deze uren geoorloofd afwezig is. Het onderwijsprogramma wordt in dat geval niet verkort, maar de student realiseert minder uren onderwijstijd dan er staan geprogrammeerd.³⁰ Studenten in het mbo jonger dan 18 jaar zijn in deze gevallen in het kader van de Leerplichtwet 1969 geoorloofd afwezig.³¹ Voor studenten die niet onder de leer- of kwalificatieplicht vallen, hangen de mogelijkheden af van het beleid van de instelling hierover. In alle gevallen geldt dus dat de instelling de afwezigheid van de student die door ziekte, handicap of andere ondersteuningsbehoefte niet in staat is het volledig aantal uren onderwijstijd te volgen wel moet kunnen onderbouwen als geoorloofd.

29 In dit artikel 7.2.7 van de WEB is de mogelijkheid opgenomen om een onderwijsprogramma te verzorgen dat minder uren omvat. Daar zijn wel voorwaarden aan verbonden: de opleiding moet aantoonbaar van voldoende kwaliteit zijn (7.2.7 derde lid), de studentenraad heeft er van tevoren mee ingestemd (artikel 8a.2.2, derde lid, onder m), het bevoegd gezag beslist hierover en legt over de onderwijshoudelijke visie hieromtrent verantwoording af in het bestuursverslag (artikel 7.2.7, derde lid). Bij afwijking van de urennormen moet de instelling (nog steeds) zorgen voor een voldoende intensief en evenwichtig programma om de studenten in staat te stellen binnen de vastgestelde studieduur een diploma te halen (artikel 7.2.7, eerste lid). De mogelijkheid van afwijking van de urennorm van het standaard onderwijsprogramma geldt voor iedereen die voor die opleiding wordt ingeschreven of kan vormkrijgen in een (tweede/apart) onderwijsprogramma voor een specifieke groep binnen een opleiding. Het is dus mogelijk om op programmaniveau af te wijken van de onderwijstijd als deze studenten binnen één opleiding als groep kunnen worden geclusterd. Deze mogelijkheid zal in praktijk niet altijd bestaan. Deze mogelijkheid is echter niet gericht op studenten met een handicap, chronische ziekte of andere ondersteuningsbehoefte. Het wetsartikel ziet in de praktijk vooral toe op de mogelijkheid voor erkende opleidingen om het onderwijsprogramma op een andere manier in te vullen: met minder begeleide onderwijsuren of minder BPV, zonder aan kwaliteit in te leveren. Het gaat dan bijvoorbeeld om combinaties van e-learning met face to face-onderwijs (blended learning) of andere innovatieve werkvormen, aan intensiever onderwijs op maat in kleinere groepen, zodat per saldo met minder uren volstaan kan worden, of het laten verzorgen van bepaalde lessen door vakkrachten uit het bedrijfsleven (*Kamerstukken II*, 2012/13, 33187, 17).

30 Inspectie van het Onderwijs (2017). *Servicedocument onderwijstijd in het mbo in relatie tot jongeren met een extra ondersteuningsbehoefte*.

31 Geoorloofde afwezigheid in het kader van de Leerplichtwet 1969 is een zeer lastige terminologie. In de Leerplichtwet 1969 zijn onder meer ziekte (artikel 11 onder d) en andere gewichtige omstandigheden (artikel 11 onder 9) benoemd. Het benutten van 'gewichtige omstandigheden' (voor studenten jonger dan 18) wordt sterkt beperkt door de inkadering in de Beleidsregel gewichtige omstandigheden en is daarom niet te benutten in het kader van bijvoorbeeld mantelzorg). Recentelijk is over geoorloofde afwezigheid een zeer uitgebreid artikel geschreven door Maud van Erp in het Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht (nr 4 2021, vanaf p. 29).

Tussenconclusie

In zowel het mbo als het hoger onderwijs zijn instellingen vanuit de Wgbh/cz verplicht doeltreffende aanpassingen te verrichten voor studenten met een handicap of chronische ziekte. Deze aanpassingen mogen niet leiden tot een verlaging van de opleidingseisen. In het mbo is het onder voorwaarden mogelijk om op individueel niveau af te wijken van het onderwijsprogramma. Het onderwijsprogramma wordt dan niet verkort; de student wordt voor een deel van de uren gezien als geoorloofd afwezig. Daarnaast kunnen inhoudelijke en/of organisatorische aanpassingen worden gedaan in het onderwijsprogramma en kan extra ondersteuning worden geboden naast het bestaande onderwijsprogramma. In het wetenschappelijk onderwijs is ruimte om zelf een programma (op maat) samen te stellen. Een examencommissie moet daar (in bepaalde gevallen) toestemming voor verlenen.

Het informeren van studenten met een handicap of chronische ziekte over de mogelijkheden is voor mbo en hoger onderwijs wat anders geregeld. In het mbo zijn instellingen verplicht om studenten te informeren over het ondersteuningsaanbod voor gehandicapte studenten en in algemene zin over het onderwijsprogramma en de examens. In het hoger onderwijs is vastgelegd dat in het onderwijs- en examenregeling opgenomen moet zijn op welke manier studenten met een handicap of chronische ziekte redelijkerwijs in de gelegenheid worden gesteld tentamens af te leggen.

2.2.3 Aanpassingen in begeleiding en (financiële) ondersteuning³²

Extra ondersteuning in het mbo

In 2014 is de Wet passend onderwijs ingevoerd. Voor het primair en voortgezet onderwijs leidde deze wet tot aanscherping van de aansluitingsverplichting van schoolbesturen bij samenwerkingsverbanden en tot de welbekende 'zorgplicht passend onderwijs'. Voor het mbo zijn bij deze wet in formeel opzicht minder verplichtingen opgelegd.

Voor het mbo betekende de Wet passend onderwijs – ten eerste – dat mbo-instellingen hun aanbod aan extra ondersteuning voor studenten met een beperking moeten formuleren en openbaar maken, zodat voor studenten en potentiële studenten duidelijk is welke extra ondersteuning bij die school beschikbaar is (artikel 7.4.8 tweede lid WEB).³³ In de memorie van toelichting is daarover gezegd: 'dit betekent dat de instelling uitleg geeft over de manier waarop vorm wordt gegeven aan de verplichtingen voortvloeiend uit de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Wat kan wel, wat kan niet: niet alles mag van een instelling worden verwacht. Juist de begrenzingen nopen tot publicatie van het aanbod'.³⁴

32 Bronnen:

- *Kamerstukken II* 2011/12, 33106, 3.
- *Stb*, 2012, 533.
- Wet educatie en beroepsonderwijs (1995, 31 oktober). Geraadpleegd van: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007625/2020-08-01>
- *Kamerstukken II* 2018/19, 35252, 3.
- *Stb*, 2020, 234.
- *Stb*, 2020, 276.
- Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (1992, 8 oktober). Geraadpleegd van: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005682/2020-08-01>
- *Stb*, 2018, 174.
- Wet studiefinanciering 2000 (2000, 9 juni). Geraadpleegd van: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011453/2020-09-01>

33 Mbo-scholen doen dat in hun ondersteuningsprofiel

34 *Kamerstukken II* 2011/ 12, 33106, 3, p. 88.

Het passend maken van het onderwijs is maatwerk dat in overleg met de student tot stand moet komen. Als de student aangeeft in verband met zijn beperking extra ondersteuning nodig te hebben, moet de instelling met de student bekijken waaruit die ondersteuning kan bestaan. Instellingen hebben de verplichting om de afspraken over extra ondersteuning vast te leggen in (een *bijlage bij*) de *onderwijsovereenkomst* die door zowel de student als de mbo-school wordt ondertekend. Dit is – ten tweede – vastgelegd in artikel 8.1.3 lid 3 onder g van de WEB. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat in elk geval de essentiële zaken – zoals de omvang van de extra ondersteuning en de functie van de persoon die de extra ondersteuning verzorgt – in de overeenkomst zelf moeten worden geregeld en dat voor de uitvoering naar een bijlage bij de overeenkomst kan worden verwezen.³⁵

De Inspectie van het onderwijs ziet toe op de naleving van de voorwaarden in de WEB die betrekking hebben op de ondersteuning van studenten met specifieke behoeften (waaronder studenten met een beperking), als één van de kwaliteitsaspecten.³⁶

Recentelijk heeft de minister van OCW het wetsvoorstel Verbetering rechtsbescherming mbo-studenten ingediend bij de Tweede Kamer.³⁷ Onderdeel van het wetsvoorstel is dat een belangrijke randvoorwaarde voor de naleving van de Wgbh/cz als bekostigingsvoorwaarde in de WEB wordt opgenomen. Scholen krijgen de verplichting om schriftelijke ondersteuningsafspraken met een student maken minimaal jaarlijks gezamenlijk te evalueren. Ook wordt het verplicht om deze afspraken vóór inschrijving van de student te maken. De Inspectie kan zo concreter toezien op de naleving van deze verplichtingen door de mbo-instellingen.³⁸ De verplichting om de onderwijs-overeenkomst in het mbo schriftelijk met de student aan te gaan komt voorts te vervallen. Het wetsvoorstel Verbetering rechtsbescherming mbo-studenten heeft een beoogde ingangsdatum van 1 augustus 2023.

Doelgroep Passend onderwijs in het mbo

Binnen de Wet passend onderwijs wordt gesproken over de *extra ondersteuning* voor studenten in plaats van over 'zorg'. Het gaat niet primair om de beperkingen die de student heeft, maar om de *aanpassingen die nodig zijn* zodat de student onderwijs kan volgen. Dit betekent dat mbo-scholen zelf bepalen welke studenten extra ondersteuning nodig hebben in het kader van passend onderwijs. Waar wetsartikelen specifiek betrekking hebben op het extra ondersteuningsaanbod wordt gesproken over *gehandicapte studenten en deelnemers (educatie) die extra ondersteuning behoeven*.

Financiële ondersteuning in het mbo

Mbo-instellingen moeten sinds 1 augustus 2021 voorzien in een studentenfonds. Dit volgt uit de invoering van de Wet versterken positie mbo-studenten, meer in het bijzonder de bepalingen in artikel 8.1.5 (lid 2 onder d en lid 3) en artikel 8.1.5a t/m g van de WEB. De wetswijziging richt zich in principe op alle studenten in het mbo, maar in het bijzonder op studenten in een meer kwetsbare positie.

³⁵ *Kamerstukken II* 2011/12, 33106, 3, p. 88.

³⁶ Het betreft standaard OP2 Ontwikkeling en begeleiding: "De opleiding zorgt voor een passende intake en plaatsing. De opleiding houdt de ontwikkeling en voortgang van de studenten in de gaten en biedt waar nodig passende begeleiding en extra ondersteuning." Inspectie van het onderwijs, *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het middelbaar beroepsonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs 2021, p. 82.

³⁷ *Kamerstukken II* 2020/21, 35635, 1-3.

³⁸ Kamerbrief OCW, 5 oktober 2020, Reactie op de evaluatie van passend onderwijs en advies Steeds inclusiever van de Onderwijsraad.

Het studentenfonds, dat elke instelling zelf regelt, is een voorziening die kwetsbare studenten financieel moet ondersteunen. Het doel is om te voorkomen dat zij om financiële redenen afzien van het (ver)volgen van een mbo-opleiding, van deelname aan een studentenraad of om hen financieel te ondersteunen als zij als gevolg van bijzondere omstandigheden studievertraging oplopen. De instellingen ontvangen in dit verband een extra bijdrage in de lumpsum.

De in artikel 8.1.5 lid 3 van de WEB genoemde bijzondere omstandigheden zijn ziekte, zwangerschap en bevalling, een handicap of chronische ziekte, bijzondere familieomstandigheden, een onvoldoende studeerbare opleiding en overige door het bevoegd gezag vastgestelde bijzondere omstandigheden. Daarnaast is in de wet opgenomen dat het bevoegd gezag indien sprake is van een onbillijkheid van overwegende aard ook ondersteuning kan verstrekken voor andere bijzondere omstandigheden dan voornoemde bijzondere omstandigheden (artikel 8.1.5b WEB).

Ondersteuning vanuit het studentenfonds voor financieel nadeel bij vertraging is alleen mogelijk wanneer de student een opleiding in de beroepsopleidende leerweg (bol) volgt³⁹ en geen aanspraak (meer) heeft op de basisbeurs⁴⁰ op grond van de Wet studiefinanciering 2000 (artikel 8.1.5a lid 3 WEB). Ook hiervan kan worden afgeweken indien sprake is van een onbillijkheid van overwegende aard (artikel 8.1.5b WEB).

Het studentenstatuut dient informatie te bevatten over het mbo-studentenfonds⁴¹, zoals de regels die de instelling hanteert bij de toepassing van het mbo-studentenfonds.

(Financiële) ondersteuning in het hoger onderwijs

Met de Wet passend onderwijs zijn geen wijzigingen aangebracht in de WHW. De WHW bevat wel een algemene bepaling in artikel 7.34, die stelt dat de student recht heeft gebruik te maken van studiebegeleiding en van de diensten van de studentendecaan (artikel 7.34 vierde en vijfde lid WHW).

In het hoger onderwijs is de financiële ondersteuning van studenten met bijzondere omstandigheden die studievertraging oplopen, vastgelegd in de bepalingen die gaan over het profileringsfonds hoger onderwijs. Elke instelling dient zelf een profileringsfonds in te stellen. Dit is geregeld in artikel 7.51 eerste lid van de WHW. De doelgroep is in de wet ook gespecificeerd (tweede lid van artikel 7.51 WHW). Grofweg zijn drie groepen studenten te onderscheiden:

- studenten in overmachtssituaties: onder meer ziekte, zwangerschap of bevalling, handicap of chronische ziekte en bijzondere familieomstandigheden [zoals mantelzorg];
- studenten in de medezeggenschap of bestuursleden van door de instelling erkende studie- of studentenverenigingen;
- studenten op basis van omstandigheden die de instelling zelf vastlegt en waarmee de instelling zich wil profileren. Dit kan bijvoorbeeld topsport zijn.

Daarnaast is in de wet ook de mogelijkheid opgenomen om andere omstandigheden in aanmerking te laten komen als het niet meenemen daarvan zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

39 Instellingen kunnen op basis van zelf aangewezen categorieën en «een onbillijkheid van overwegende aard» studenten die een bbl-opleiding volgen in specifieke gevallen wel [ook] een tegemoetkoming bieden.

40 In de memorie van toelichting is dit uitgewerkt als een mbo-student die geen studiefinanciering ontvangt in de vorm van een gift of prestatiebeurs (behalve als de student alleen een prestatiebeurs ontvangt in de vorm van een reisproduct). Via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35252-3.html>

41 Bepaald in nota van wijzigingen van het wetsvoorstel Rechtsbescherming mbo-studenten 27 mei 2021 (35 625, nr. 7)

Om voor financiële ondersteuning in aanmerking te komen geldt dat de student voor de opleiding wettelijk collegegeld is verschuldigd en aanspraak kan maken (of heeft gehad) op de prestatiebeurs hoger onderwijs (artikel 7.51c WHW).

De instellingen in het hoger onderwijs zijn vrij om keuzes te maken in de wijze van aanvraag, de duur en de hoogte van de financiële ondersteuning. Uit een brief van de minister van OCW blijkt dat dit in praktijk leidt tot aanzienlijke verschillen tussen instellingen.⁴²

Tot 2021 was in de gezamenlijke ambitie studentenwelzijn van de Vereniging Hogescholen, Universiteiten van Nederland, de studentenbonden LSVb en ISO, de Universiteit voor Humanistiek en het ECIO is opgenomen dat de bekendheid van financiële voorzieningen zoals het profileringsfonds onder de doelgroep moest worden vergroot. De verwachting van de minister was dat door deze aangekondigde verbeterde voorlichting en de expliciete aandacht voor mantelzorgende studenten, meer studenten in overmachtssituaties de weg naar het profileringsfonds zouden gaan vinden. Om die reden is vanaf 2018 een intensivering van het profileringsfonds opgenomen van twee miljoen euro. Dit bedrag is toegevoegd aan de lumpsum van de hoger onderwijs instellingen.

Inmiddels is een naamswijziging aangekondigd van het profileringsfonds. In de toekomst, waarschijnlijk per 1 januari 2023 zal dit fonds het Studentondersteuningsfonds gaan heten.

Extra inzet ondersteuning van studenten door corona

Als gevolg van de coronacrisis en de invloed van de maatregelen (waaronder het afstandsonderwijs) is het (mentale) welzijn van studenten een belangrijk aandachtspunt. Studenten ervaren naar mate zij meer online onderwijs volgen, meer eenzaamheid, concentratie- en motivatieproblemen. Studenten met een functiebeperking of ingewikkelde thuissituatie hebben als gevolg daarvan vaker geen contact gehouden met de opleiding en medestudenten tijdens de lockdowns dan andere studenten. Om het welzijn van studenten te verbeteren zijn vanuit het Nationaal Programma Onderwijs – en gecoördineerd door het ministerie van OCW – middelen beschikbaar gesteld ter ondersteuning van de verbetering van het welzijn van studenten in het mbo en ho. Ook is er – gecoördineerd door het ministerie van VWS – een speciaal steunpakket sociaal en mentaal welzijn en leefstijl voor jongeren tot 27 jaar en er zijn mogelijkheden om via de gewone gezondheidszorg behandeld te worden. Ook onderwijsinstellingen zelf monitoren de ontwikkelingen rond het welzijn van studenten en treffen maatregelen. Zij ontvangen op basis van het Nationaal Programma Onderwijs ook middelen die zij kunnen inzetten om de ontwikkeling van studenten in brede zin te bevorderen en studenten met een hulpvraag extra te begeleiden.⁴³

Tussenconclusie

Wat betreft aanpassingsmogelijkheden in ondersteuning is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen (extra) ondersteuning/begeleiding en financiële ondersteuning. Wat betreft de mogelijkheden voor ondersteuning/begeleiding is het kader voor mbo anders dan voor het hoger onderwijs. Mbo-instellingen zijn op basis van de Wet passend onderwijs verplicht om mogelijkheden tot ondersteuning vast te leggen en te publiceren en om afspraken over individuele ondersteuning vast te leggen. In het hoger onderwijs is in de WHW alleen een bepaling over het recht

42 Kamerbrief over profileringsfonds hoger onderwijs (25 oktober 2018)

43 *Kamerstukken II 2020/21, 31524 / 31288, 493, p. 5/6.*

Het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) analyseert samen met onderwijsinstellingen welke maatregelen in de praktijk het meest effectief zijn. Deze kennis wordt gedeeld met het idee van elkaar te leren en lessen te trekken voor de toekomst.

op studiebegeleiding en diensten van de studentendecaan opgenomen. Echter: zoals eerder beschreven geldt voor zowel mbo als hoger onderwijs dat instellingen vanuit de Wgbh/cz verplicht zijn om doeltreffende aanpassingen te verrichten voor studenten met een handicap of chronische ziekte. Voor het mbo wordt een belangrijke randvoorwaarde voor de naleving van de Wgbh/cz, namelijk het maken en gezamenlijk evalueren van schriftelijke afspraken over extra ondersteuning, als bekostigingsvoorwaarde in de WEB verankerd (wetsvoorstel Verbetering rechtsbescherming mbo-studenten).

De mogelijkheden voor financiële ondersteuning van studenten zijn sinds augustus 2021 voor het mbo en hoger onderwijs vergelijkbaar. Zowel het mbo als het hoger onderwijs kennen een financieel fonds voor studenten die door bijzondere omstandigheden studievertraging oplopen. Het gaat in beide gevallen om een fonds dat door de instellingen zelf in stand moet worden gehouden. De doelgroep is zowel voor mbo als hoger onderwijs in de wet gespecificeerd en zijn voor mbo en hoger onderwijs vergelijkbaar. Een verschil is wel dat de mbo-student geen recht (meer) mag hebben op studiefinanciering, terwijl in het hoger onderwijs juist een voorwaarde is dat de student aanspraak heeft of aanspraak heeft gehad op de prestatiebeurs om in aanmerking te komen voor een uitkering uit het profileringsfonds.

2.2.4 Wetgeving voor andere doelgroepen⁴⁴

Naast de wet- en regelgeving voor studenten met een handicap of extra ondersteuning zijn in de WEB voor een aantal andere groepen zaken vastgelegd. Het gaat bijvoorbeeld om de per 1 augustus 2020 in de WEB opgenomen verplichting om de rechten en plichten ten aanzien van zwangerschap en bevalling op te nemen in de onderwijsovereenkomst (artikel 8.1.3 lid 3 onder h WEB).

2.3 Studiefinanciering en andere (inkomens-)voorzieningen

Voor wat betreft het voorzien in de kosten van levensonderhoud tijdens studie is vooral de studiefinanciering van belang. Daarnaast is onder meer de Participatiewet relevant voor studenten met een beperking omdat deze voorziet in een studietoeslag, en de Wajong omdat studerende jonggehandicapten in de Wajong een volledige Wajong-uitkering genieten.

2.3.1 Wet studiefinanciering 2000

De mogelijkheden die vanuit de Wet studiefinanciering 2000 worden geboden voor studenten met 'bijzondere omstandigheden van structurele aard' (hiermee wordt bedoeld op studenten met een functiebeperking of chronische ziekte) zijn voor het mbo vergelijkbaar met die voor het hoger onderwijs. Toch is er ook een belangrijk verschil: mbo-studenten op mbo-niveau 3 en 4 krijgen een prestatiebeurs⁴⁵ die bestaat uit een basisbeurs, een reisvoorziening (ov-kaart) en eventueel

44 Bronnen:

- Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB (2010, 2 juli). Geraadpleegd van: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027963/2020-08-01>
- *Kamerstukken II* 2011/12, 33106, 3.

45 Op mbo-niveau 1 en 2 is de studiefinanciering een gift.

een aanvullende beurs of éénoudertoeslag. De prestatiebeurs van studenten in het hoger onderwijs omvat een reisvoorziening al dan niet aangevuld met een aanvullende beurs of éénoudertoeslag. De basisbeurs is in 2015 vervangen voor het leenstelsel (studievoorschot). De mogelijkheden voor verlenging van de prestatiebeurs (zie hierna), verschillen dus inhoudelijk wel van elkaar.

De mogelijkheden die vanuit de Wet studiefinanciering 2000 worden geboden zijn:

- Een verlenging van de prestatiebeurs voor de duur van één jaar als de student als gevolg van een lichamelijke, zintuiglijke of andere functiestoornis (mbo) of handicap of chronische ziekte (hoger onderwijs) niet in staat is om de opleiding met succes af te ronden binnen het aantal jaren prestatiebeurs. Dit is voor het mbo vastgelegd in artikel 4.12 van de Wet studiefinanciering 2000 en voor het hoger onderwijs in artikel 5.2b van diezelfde wet. Voor de student in het mbo betekent dit een jaar extra prestatiebeurs, die bestaat uit een basisbeurs, reisproduct en eventueel aanvullende beurs en/of een eenoudertoeslag. Voor de student in het hoger onderwijs is de basisbeurs niet van toepassing. Wel kan een extra kwijtschelding van de lening plaatsvinden wanneer het diploma binnen tien jaar behaald is (artikel 6.2a eerste lid Wet studiefinanciering 2000). Dit vindt gelijktijdig plaats met de toekenning van een jaar extra prestatiebeurs.
- Naast de financiële mogelijkheden die in de Wet studiefinanciering 2000 zijn benoemd, is een verlenging van de diplomatermijn bij studievertraging in de wet vastgelegd: de periode van 10 jaar die geldt voor de omzetting van de prestatiebeurs in een gift kan worden verlengd voor studenten die daar als gevolg van bijzondere omstandigheden niet toe in staat zijn (artikel 4.14 [mbo] en 5.16 [hoger onderwijs] van de Wet studiefinanciering 2000). Voor studenten bij wie die omstandigheden tijdelijk van aard zijn kan de duur worden verlengd met de duur van de bijzondere omstandigheden (4.14 eerste lid/5.16 eerste lid).⁴⁶ Voor studenten waar de bijzondere omstandigheden structureel van aard zijn kan die termijn, op aanvraag, worden verlengd met vijf jaar. Functiebeperking en chronische ziekte zijn in de wet expliciet als bijzondere omstandigheid van structurele aard benoemd (4.14 tweede lid/5.16 tweede lid).⁴⁷ De bijzondere omstandigheden van tijdelijke aard zijn niet nader in de wet omschreven of benoemd.
- Als de student ook na deze verlenging niet in staat is een diploma te halen, dan wordt de prestatiebeurs omgezet in een gift (artikel 4.14 derde lid/5.16 derde lid).
- Tot slot is vastgelegd dat studenten die door hun handicap of ziekte genooddaakt zijn hun opleiding te beëindigen (bijvoorbeeld omdat zij niet meer het beroep kunnen uitoefenen waarvoor ze worden opgeleid) opnieuw aanspraak kunnen maken op studiefinanciering bij de start van een andere opleiding (artikel 4.14 vierde lid/5.16 vierde lid).

Voor het vaststellen van bijzondere omstandigheden en het recht op één jaar extra prestatiebeurs moet de student een gedagtekende verklaring van een arts en van het bestuur van de onderwijsinstelling kunnen overleggen. Indien de bijzondere omstandigheden uitsluitend van niet-medische aard zijn, volstaat een gedagtekende verklaring van de natuurlijke persoon of het bestuur van de onderwijsinstelling waar de student is ingeschreven.

46 Dit geldt bijvoorbeeld voor (zwangere) studenten met medische complicaties tijdens de zwangerschap of bevalling (Landelijke werkgroep studentenwelzijn (2021). *Zwangere studenten en studerende ouders in het hoger onderwijs*).

47 Andere bijzondere omstandigheden van structurele aard zijn niet uitgesloten, maar ook niet expliciet benoemd. Dat is in artikel 4.14 tweede lid en 5.16 tweede lid geformuleerd als: 'Onder bijzondere omstandigheden van structurele aard kunnen in ieder geval worden verstaan functiebeperking of chronische ziekte'.

2.3.2 Individuele studietoelage op grond van de Participatiewet⁴⁸

Vanuit de Participatiewet (artikel 36b) bestaat de mogelijkheid voor een gemeente om schoolgaande en studerende jongeren die 18 jaar of ouder zijn een individuele studietoelage te verlenen. Met individuele studietoelage wordt een onderwijsvolgende jongere met een structurele medische beperking vanaf 18 jaar een tegemoetkoming geboden omdat hij niet in staat is naast de studie bij te verdienen. De regeling is dankzij een amendement⁴⁹ opgenomen in de Participatiewet en in deze wet uitgewerkt in de vorm van bijzondere bijstand.

Volgens de toelichting op het amendement is voor jongeren die in aanmerking komen voor individuele studietoelage de drempel om te lenen hoger, omdat zij onzekerder zijn over hun baan-kansen en terugbetaalmogelijkheden later. De individuele studietoelage is dan ook bedoeld om het (ver)volgen van de schoolloopbaan (i.c. het volgen van een studie) te stimuleren. Ook is het een financiële compensatie voor de moeilijkheid voor de doelgroep om een studie te combineren met een bijbaan.

De uitvoering van de regeling individuele studietoelage ligt bij de gemeenten (als uitvoerder van de Participatiewet); zij geven in een gemeentelijke verordening nadere invulling aan de individuele studietoelage, waaronder de hoogte van de toelage en de frequentie van betaling. Het verlenen van een individuele studietoelage is een discretionaire bevoegdheid van het College van Burgemeester en Wethouders. De Inspectie SZW constateerde in 2019 dat er vanwege deze vrijheden grote verschillen tussen gemeenten zijn in de inhoud en uitvoering van de regeling.

Doelgroep

Om voor de individuele studietoelage in aanmerking te komen moet een persoon:

- 18 jaar of ouder zijn;
- recht hebben op studiefinanciering op grond van de Wet studiefinanciering 2000 of recht hebben op een tegemoetkoming op grond van hoofdstuk 4 van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten;
- niet beschikken over in aanmerking te nemen vermogen als bedoeld in artikel 34 van de Participatiewet;
- door een structurele medische beperking tijdens de studie geen inkomsten kunnen verwerven.

Het hebben van een structurele medische beperking is een recente aanpassing (vanaf 1 januari 2020) in de afbakening van de doelgroep. Tot begin 2020 was het criterium dat een jongere niet

48 Bronnen:

- Participatiewet (2003, 9 oktober). Geraadpleegd van: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2020-07-01#Hoofdstuk4>
- *Kamerstukken II* 2016/17, 31288, 557.
- Ministerie van SZW, 8 juli 2019. Maatregelen individuele studietoelage in de Participatiewet
- Kamerstuk 35394; Wijziging van Participatiewet en de Ziektewet in verband met het verbeteren van de regeling voor loonkostensubsidie en enkele andere wijzigingen (uitvoeren breed offensief)
- Inspectie SZW (2019). *Evaluatie Individuele studietoelage. Onderzoek naar de gemeentelijke uitvoering van de Individuele studietoelage voor onderwijsvolgende jongeren (vanaf 18 jaar) met een arbeidsbeperking.*
- *Kamerstukken II* 2013/14, 33161, 121.
- *Kamerstukken II* 2019/20, 35394, nr. 5.

49 *Kamerstukken II* 2013/14, 33161, nr. 121.

in staat was het wettelijk minimumloon (WML) te verdienen maar wel mogelijkheden tot arbeidsparticipatie had.

Onder een medische beperking wordt zowel een fysieke als psychische beperking verstaan. Een individuele sociale beperking - zoals het verlenen van mantelzorg - valt niet onder reikwijdte van de regeling omdat deze niet voortkomt uit een in de persoon gelegen ziekte of medisch gebrek. De beperking moet *structureel van aard* en *voldoende ernstig* zijn dat er een rechtstreeks verband kan worden gelegd tussen het gebrek en het niet in staat zijn van het verwerven van inkomsten door betrokkene naast de studie.

Personen die voor individuele studietoelage in aanmerking komen moeten deze toelage zelf aanvragen.

Voorstel tot (verdere) aanpassing van de wet

Deze regeling is herhaaldelijk in het nieuws geweest vanwege de sterke verschillen tussen gemeenten in de hoogte van de studietoelage. Daarnaast zouden veel jongeren geen gebruik van de regeling maken. Uit een evaluatie van de Inspectie SZW (2019)⁵⁰ naar de individuele studietoelage bleek dat er sprake is van onderbenutting van de individuele studietoelage doordat gemeenten de doelgroep moeilijk kunnen bereiken, de gemiddelde hoogte van de studietoelage lager is dan de eerder geldende studieregeling Wajong2010^{51 52}.

Om die reden kondigde de staatssecretaris van SZW in 2019 aan een wetsvoorstel voor te bereiden (nota van wijziging bij het wetsvoorstel van het Breed offensief⁵³) om de uitvoering van de individuele studietoelage binnen de Participatiewet te verbeteren. Men is voornemens om:

- Een geharmoniseerd normbedrag te hanteren;
Voornemen is om een normbedrag te hanteren van circa 300 euro per maand, waarbij in ieder geval rekening gehouden zal worden met de leeftijd van de aanvrager vanwege het toepasselijke wettelijk minimumjeugdloon. Dit houdt in dat er een onderscheid wordt gemaakt naar leeftijd.
- De leeftijdsgrens van minimaal 18 jaar te schrappen (wel een maximumleeftijd van 30 jaar);
- De regeling uit de bijstandssystematiek halen en de vermogenstoets te schrappen;
De achterliggende reden daarvan is dat anders dan bij de verstrekking van bijstand er tegenover de verstrekking van de studietoelage geen kosten staan die van de toelage geacht worden te worden betaald. De studietoelage is bedoeld om studenten met een structurele medische beperking zoveel mogelijk in een gelijke positie te brengen als hun niet medisch beperkte studenten en te zorgen dat de (beperkte) energie en mogelijkheden die de medisch beperkte studenten hebben, besteed wordt aan het afronden van de studie.
- Flankerend beleid in te zetten om de bekendheid van de studieregeling te vergroten;
Er wordt ingezet op het verbeteren van de communicatie tussen de doelgroep en gemeenten zodat de bekendheid met de regeling en hoe deze aan te vragen wordt vergroot.

50 Inspectie SZW (2019). *Evaluatie Individuele studietoelage. Onderzoek naar de gemeentelijke uitvoering van de Individuele studietoelage voor onderwijsvolgende jongeren (vanaf 18 jaar) met een arbeidsbeperking*.

51 Onderbenutting vond ook plaats doordat aanvullende voorwaarden werden gesteld, zoals het criterium 'niet in staat zijn het WML te kunnen verdienen'. Dit punt is sinds begin 2020 al aangepast in de wet naar het hebben van een structurele medische beperking.

52 De studieregeling in de Wajong2010 is sinds 1 september 2020 komen te vervallen. Jonggehandicapten in de Wajong2010 die (gaan) studeren behouden hun volledige Wajong-uitkering. Sinds 2015 kunnen enkel jonggehandicapten die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben nog instromen in de Wajong. Voor hen is het volgen van een studie/opleiding geen uitsluitingsgrond meer voor het verkrijgen van een Wajong-uitkering. Mensen in de Wajong kunnen (dus) geen aanspraak (meer) maken op de individuele studietoelage.

53 *Kamerstukken II 2019/20, 35394, nr. 5.*

Het wetsvoorstel Breed Offensief, waarin de aangepaste studieregeling met een centrale normering van de studietoeslag is opgenomen, is vanwege de toen demissionaire status van het kabinet op 13 april 2021 door de Tweede kamer controversieel verklaard. De minister heeft gemeenten in navolging van de oproep in het Gemeentenuws SZW 2020-9 echter wel nogmaals opgeroepen om de individuele studietoeslag in de geest van de herziening te verstrekken.⁵⁴ Op 18 november 2021 is een amendement⁵⁵ gelijkluidend aan het voorstel van de regering bij het wetsvoorstel Uitvoeren breed offensief aangenomen om de herziening van de individuele studietoeslag via de Verzamelwet SZW 2022 te regelen. In een algemene maatregel van bestuur worden de geharmoniseerde bedragen voor de studietoeslag uitgewerkt. De verwachting is dat de herziene studietoeslag (zowel de wet als de AMvB) op 1 april 2022 in werking treedt.

2.3.3 Toekenning van onderwijsvoorzieningen vanuit het UWV⁵⁶

Jongeren met een handicap die vanwege hun ziekte of gebrek belemmeringen ondervinden bij het volgen van onderwijs, kunnen bij het UWV voorzieningen aanvragen die hen in staat stellen onderwijs te volgen. Dit is vastgelegd in de Wet overige OCW-subsidies (artikel 19a). In het Uitvoeringsbesluit onderwijsvoorzieningen voor jongeren met een handicap zijn de voorzieningen verder uitgewerkt (artikel 5 eerste lid). Het betreft intermediaire activiteiten voor personen met een auditieve handicap en meeneembare voorzieningen ten behoeve van de inrichting van de opleidingslocatie en de bij de opleiding te gebruiken hulpmiddelen die zijn afgestemd op het individu. Hieronder vallen onder andere ook tolkvoorzieningen voor auditief beperkten.⁵⁷ Daarnaast kunnen jongeren met een handicap ook een aanvraag doen voor vervoersvoorzieningen die de leefomstandigheden van de jongere verbeteren en die samenhangen met de onderwijsvoorzieningen; i.c. bedoeld zijn om de opleidingslocatie te kunnen bereiken (artikel 19a, lid 2b Wet overige OCW-subsidies; artikel 5 lid 1 onder a Uitvoeringsbesluit onderwijsvoorzieningen voor jongeren met een handicap).⁵⁸

54 *Kamerstukken II 2020/2021* 34352, nr. 220

55 *Kamerstukken II 2021/2022*, 35897, nr. 16

56 Bronnen:

- Wet overige OCW-subsidies (1998, 12 maart). Geraadpleegd van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0009458/2019-01-01/#Paragraaf2_Artikel19a
- Regeling onderwijsvoorzieningen voor jongeren met een handicap (2008, 15 januari). Geraadpleegd van: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025261/2015-01-01>
- Uitvoeringsbesluit onderwijsvoorzieningen voor jongeren met een handicap (2008, 4 december). Geraadpleegd van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0024869/2019-07-01/#Paragraaf2_Artikel5
- Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (1997, 24 april). Geraadpleegd van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0008657/2020-09-01/#Hoofdstuk1_Artikel1:4

57 De toekenning van tolkvoorzieningen in het onderwijsdomein vindt (ook) plaats via het UWV (op grond van artikel 19a van de Wet Overige OCW-subsidies) en is geregeld in het Uitvoeringsbesluit WMO 2015. Bij ministeriële regeling is de omvang van de aanspraak op tolkvoorzieningen voor personen vastgesteld (artikel 4a.1.1). Daarnaast kan het UWV ook tolkdiensten toekennen aan instellingen voor activiteiten die zich mede richten op auditief beperkte personen (artikel 4a.1.2). (Staatsblad 2019,225).

58 In artikel 11 van de *Regeling onderwijsvoorzieningen voor jongeren met een handicap* is een lijst van voorzieningen opgenomen die niet zijn uitgesloten (indien de middelen louter nodig zijn voor onderwijsdeelname), en die kunnen worden verstrekt ten behoeve van de onderwijsparticipatie zoals bedoeld in artikel 5 tweede lid onder b van het *Uitvoeringsbesluit onderwijsvoorzieningen voor jongeren met een handicap*. Het betreft onder meer orthetische hulpmiddelen (zoals aangepaste werkschoenen), visuele hulpmiddelen (zoals beeldschermloepen), hulpmiddelen voor de mobiliteit (zoals rollators), hulpmiddelen voor communicatie, informatievoorziening en signalering (zoals bladoslag-apparatuur), telefoonhulpmiddelen en signaleringsapparatuur en alarmeringssystemen.

In de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (artikel 1:4)⁵⁹ en artikel 19a van de wet Overige OCW-subsidies⁶⁰ is de doelgroep nader omschreven. Om dergelijke voorzieningen aan te kunnen vragen moet de jongere studerende zijn in het mbo of hoger onderwijs, recht hebben op studiefinanciering of een financiële voorziening ontvangen uit het profileringsfonds hoger onderwijs en niet ouder zijn dan 30 jaar. Deze leeftijdsgrens van 30 jaar zal waarschijnlijk geschrapt gaan worden.⁶¹ Bij algemene maatregel van bestuur kunnen ook andere personen als studerend worden aangemerkt.

Het UWV kent de aanvragen toe en het ministerie van OCW vergoedt de kosten ervan aan het UWV (Artikel 10 eerste lid Uitvoeringsbesluit onderwijsvoorzieningen voor jongeren met een handicap).

Tussenconclusie

Vanuit de Wet studiefinanciering 2000, vanuit de Participatiewet en vanuit de Wet Overige OCW-subsidies zijn er mogelijkheden tot (financiële) ondersteuning van studenten met een handicap of chronische ziekte of in sommige gevallen ook bijzondere omstandigheden (Wet studiefinanciering 2000). In de drie wetten zijn de mogelijkheden voor studenten afkomstig uit het mbo vergelijkbaar met die voor studenten uit het hoger onderwijs. Wel geldt dat de studiefinanciering voor het mbo inhoudelijk anders is dan voor het hoger onderwijs (een andere invulling van de prestatiebeurs).

2.4 Rechtsbescherming

Om de rechten van studenten (en onderwijsinstellingen) te beschermen, zijn er een aantal wijzen waarop de naleving van de rechten van de studenten worden geborgd. De werkwijze en procedure hangt af van de vraag waar de klacht precies betrekking op heeft.

Mbo

In algemene zin kunnen studenten in het mbo met een klacht in eerste instantie terecht bij de klachtencommissie van de eigen mbo-instelling. Indien de instelling is aangesloten bij de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs (LKC) kan de klacht ook bij deze commissie worden ingediend. Indien de klacht van de student niet wordt opgelost, kan de student terecht bij de interne geschillencommissie van de onderwijsinstelling. Een dergelijke geschillencommissie is echter niet bij wet verplicht. Als een student het niet eens is met een negatief BSA of met een beslissing van de examencommissie of examinatoren geldt een andere werkwijze. De student kan dan in beroep gaan bij de commissie van beroep voor de examens (CBE). De instelling moet de procedure voor een klacht binnen de instelling vastleggen in een klachtenregeling.

Als ook de uitspraak van de geschillencommissie of de CBE niet leidt tot een passende oplossing (of de mbo-instelling geen geschillencommissie heeft), dan kan de student met zijn of haar geschil in beroep gaan bij de civiele rechter.

59 Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (2022, 1 januari). Geraadpleegd van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0008657/2022-01-01/#Hoofdstuk1_Artikel1:4

60 Wet overige OCW-subsidies (2019, 1 januari). Geraadpleegd van: https://wetten.overheid.nl/BWBR0009458/2019-01-01/#Paragraaf2_Artikel19a

61 De minister van OCW heeft aangekondigd om de leeftijdsgrens van 30 jaar te schrappen. Hiervoor is een wetswijziging in voorbereiding om de WOOS artikel 19a te wijzigen. De tolkvoorziening is al uitgebreid naar boven de 30 jaar.

Wanneer een student in het mbo of hoger onderwijs (naar eigen zeggen) ongelijk behandeld wordt op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz), dan kan hij/zij een klacht indienen bij het College voor de Rechten van de Mens. Het oordeel van het College is weliswaar gezaghebbend, maar niet bindend. Wel worden in praktijk de oordelen van het College in de meeste gevallen opgevolgd. Eventueel kan de student (daarna) ook naar de civiele rechter.

Hoger onderwijs

In het hoger onderwijs hebben alle hbo- en wo-instellingen een eigen klachtencommissie en een geschillenadviescommissie waar de student terecht kan als zijn of haar ingediende klacht niet passend is opgelost. Deze geschillenadviescommissie adviseert het CvB over het ingediende bezwaar van de student en het CvB neemt vervolgens een besluit op het bezwaar. Voor geschillen inzake BSA en examinering geldt net als in het mbo de route via de commissie van beroep voor de examens (CBE). Als het geschil blijft bestaan en dit geschil gebaseerd is op een beslissing op grond van de WHW, dan kan de student in beroep bij het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs (CBHO). Het CBHO is een onafhankelijk rechtscollege. Tegen de uitspraak van het CBHO is geen hoger beroep (meer) mogelijk. Bij geschillen die voortkomen uit de Wgbh/cz kan de student een klacht indienen bij het College van de Rechten van de Mens.

Verandering in het mbo

Met het wetsvoorstel verbetering rechtsbescherming mbo-studenten, staan er een aantal veranderingen gepland (per 1 augustus 2023) aangaande de rechtsbescherming van de mbo-student. De rechtsbescherming van de mbo-student zal in grote mate vergelijkbaar worden met die voor studenten in het hoger onderwijs.

Dit betekent dat mbo-instellingen worden verplicht een interne faciliteit in huis te hebben die met de student kan bepalen of het een klacht of geschil betreft en de zaak vervolgens kan doorgeleiden. Bij klachten worden studenten dan doorgeleid naar de klachtencommissie. Indien het een geschil betreft, dan zijn er verschillende commissies waar een student geleid naar toegeleid kan worden:

- In het geval van geschillen inzake BSA wordt een student naar de commissie van beroep voor de Examens (CBE) geleid.
- In het geval van geschillen inzake een beslissing van de examencommissie of examinatoren wordt een student naar de commissie van beroep voor Examens (CBE) geleid.⁶²
- In geval van 'algemene' geschillen over een beslissing van de instelling wordt een student naar de geschillenadviescommissie geleid: deze commissie adviseert het bevoegd gezag over het ingediende bezwaar van de student. Het bevoegd gezag neemt vervolgens een besluit op het bezwaar.
- In het geval van klachten wordt de student naar de klachtencommissie geleid.⁶³

Indien een student het niet eens is met een beslissing op het bezwaar van het bevoegd gezag of met een uitspraak van het CBE, kan hij/zij in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS). Het ABRvS is vergelijkbaar met het huidige College van Beroep voor het Hoger Onderwijs (CBHO). In de toekomst zal het CBHO overgaan in het ABRvS (het is nu feitelijk al onderdeel van deze afdeling). Mbo- en ho-studenten kunnen dan beide in beroep bij de ABRvS.

62 Dit is ook al zo in de bestaande situatie

63 idem

De rechtsbescherming van mbo-studenten gaat dus gespiegeld worden aan die van studenten in het hoger onderwijs. Voor de studenten in het mbo leidt dit tot een betere bescherming van hun rechten.

2.5 Conclusie

In de voorgaande paragrafen is beschreven in hoeverre studenten met een beperking, chronische ziekte of bijzondere omstandigheden in het mbo en hoger onderwijs recht hebben op aanpassingen in of ondersteuning bij hun opleiding. We hebben omschreven in welke wet- en regelgeving (algemeen recht, onderwijsrecht, overige wetgeving) de rechten en plichten zijn vastgelegd, hoe de mogelijkheden eruitzien, op welke doelgroep de wet- en regelgeving zich richt en in welke mate er sprake is van overeenkomsten en verschillen tussen mbo en hoger onderwijs.

De belangrijkste conclusies raken aan drie punten: de doelgroep waarop de wetgeving betrekking heeft, het aanbod waarop de wetgeving betrekking heeft en de manier waarop mogelijkheden in wet- en regelgeving zijn vastgelegd.

Geen eenduidigheid in het wetgevend kader

De belangrijkste conclusie die op basis van dit hoofdstuk wordt getrokken is dat het wetgevend kader voor aangepaste mogelijkheden voor onderwijsprogramma, examens en ondersteuningsaanbod niet eenduidig is. De analyse laat zien dat er voor **studenten met een handicap of chronische ziekte** op diverse plekken in wet- en regelgeving rechten voor aanpassingen, voorzieningen of extra begeleiding zijn vastgelegd, evenals plichten die instellingen daarbij hebben. Ook voor **studenten met bijzondere omstandigheden (anders dan handicap of chronische ziekte)** zijn een aantal zaken wettelijk geregeld. Omdat voor beide groepen studenten in wetgeving mogelijkheden zijn vastgelegd, wordt geconcludeerd dat de intentie van de wetgever duidelijk niet alleen gericht is op de (smalle) doelgroep van studenten met een handicap of chronische ziekte, maar breder gericht is. Tegelijkertijd laat de analyse ook zien dat het wettelijk kader voor studenten met bijzondere omstandigheden niet hetzelfde is vormgegeven als voor de doelgroep met handicap en chronische ziekte. Niet alleen in termen van het aanbod (dit is niet altijd vergelijkbaar met het aanbod waar studenten met een handicap of chronische ziekte aanspraak op kunnen maken), maar ook in hóe zaken voor deze doelgroep zijn vastgelegd en voor wie precies (welke bijzondere omstandigheden). Van een eenduidig kader is dan ook geen sprake.

Bovenstaande hoofdconclusie is hieronder op een aantal punten nader toegelicht:

- In de in wet- en regelgeving vastgelegde mogelijkheden voor aanpassing van het onderwijsprogramma, examens en ondersteuningsaanbod wordt een heel diverse terminologie gebruikt ten aanzien van de doelgroep waar de wet- en regelgeving zich op richt. Het gaat onder meer om handicap, beperking, functiebeperking, (lichamelijke, zintuigelijke of andere) functiestoornis, structurele medische beperking, chronische ziekte, persoonlijke omstandigheden, bijzondere familieomstandigheden, bijzondere omstandigheden structureel van aard, bijzondere omstandigheden tijdelijk van aard, enzovoort. Deels gaat het om termen die naar hetzelfde verwijzen (o.a. handicap, beperking, functiestoornis), hoewel deze termen ook voor verschillende uitleg vatbaar zijn. Deels gaat het om terminologie die duidelijk van elkaar verschilt (o.a. handicap versus bijzondere familieomstandigheden). In grote lijnen is in de terminologie en daarmee in de doelgroep waarop de wetgeving betrekking heeft een tweedeling te maken in handicap en chronische ziekte enerzijds en bijzondere (familie)omstandigheden anderzijds.

- In de manier waarop mogelijkheden in wet- en regelgeving zijn vastgelegd – de rechten of plichten – is een tweedeling zichtbaar in de hiervoor genoemde doelgroepen. Voor personen met een *handicap of chronische ziekte* is in de Wgbh/cz vastgelegd dat het maken van onderscheid op basis van handicap of chronische ziekte verboden is. Vanuit deze wet vloeit ook voort dat onderwijsinstellingen de plicht hebben om doeltreffende aanpassingen te doen voor deze groep studenten zodat zij net als andere studenten in staat worden gesteld om onderwijs te volgen. Dit betekent dat aan de ‘voorkant’, door middel van algemene wetgeving, is bepaald dat studenten met een handicap of chronische ziekte recht hebben op aanpassingen in hun opleiding als dat als gevolg van de handicap of chronische ziekte nodig is. Dit werkt door in de specifieke onderwijswetgeving (WEB, WHW). Waar zaken niet via algemene wetgeving zijn geregeld, geldt dat studenten met handicap en chronische ziekte altijd als één van de doelgroepen zijn benoemd waar rekening mee moet worden gehouden of die aanspraak kunnen maken op daar waar het wetsartikel op betrekking heeft. Voor studenten die als gevolg van *bijzondere omstandigheden* aanpassingen of extra begeleiding nodig hebben, is niet via algemene wetgeving aan de ‘voorkant’ bepaald dat zij standaard ‘recht’ op aanpassingen hebben, zoals dat vanuit de Wgbh/cz wel geldt voor personen met een handicap of chronische ziekte. Deze studenten met bijzondere omstandigheden, waaronder ook studenten met een mantelzorgtaak kunnen in het algemeen dan ook op minder wettelijk vastgelegde aanpassingen of voorzieningen rekenen.
- Er is in wet- en regelgeving geen eenduidigheid in welke bijzondere omstandigheden reden kunnen zijn om aanspraak te maken op aangepaste mogelijkheden. Ook de manier waarop (het hoe) en wát precies is vastgelegd in wet- en regelgeving voor studenten met bijzondere omstandigheden (anders dan handicap of chronische ziekte) verschilt en is in verschillende wetten en wetsartikelen anders geregeld en geformuleerd; meer of juist minder specifiek uitgewerkt. De in de verschillende wetsartikelen omschreven bijzondere omstandigheden zijn vaak ten dele gespecificeerd en benoemd in de betreffende wetsartikelen. Óf en welke bijzondere omstandigheden zijn omschreven verschilt per wet/wetsartikel. Zwangerschap en bijzondere familieomstandigheden zijn vaak expliciet benoemd, maar niet altijd of overal. Daarnaast is in sommige wetsartikelen de mogelijkheid opgenomen om als instelling aanvullend op de in de wet benoemde bijzondere omstandigheden ook andere bijzondere omstandigheden te laten meewegen, in andere wetsartikelen weer niet.
- In de motie van Kuik en Westerveld – die de aanleiding vormt voor dit onderzoek – wordt gewezen op maatwerk dat voor topsporters mogelijk is en dat ook voor genoemde andere doelgroepen (in de motie wordt verwezen naar studenten met een mantelzorgtaak) ingezet zou moeten kunnen worden. Specifiek ten aanzien van de in de motie genoemde groep studenten met een mantelzorgtaak is de conclusie dat mantelzorg als zodanig nergens expliciet in de besproken wet- en regelgeving wordt benoemd als bijzondere omstandigheid, maar dat het in een aantal gevallen wel opgevat kán worden als bijzondere familieomstandigheid of dat instellingen dit zelf kunnen vastleggen als bijzondere omstandigheid. Voor topsport geldt iets vergelijkbaars: in wet- en regelgeving zijn geen (uitzonderings)mogelijkheden opgenomen expliciet voor topsporters. Wel kunnen instellingen op een aantal terreinen topsport als bijzondere omstandigheid/persoonlijke omstandigheid vastleggen.

Uitwerking in wetgeving

Een tweede conclusie heeft betrekking op de manier waarop de mogelijkheden tot aanpassingen, faciliteiten en extra ondersteuning in wet- en regelgeving zijn vastgelegd. De conclusie is dat hierbij een beetje op twee gedachten wordt gehinkt. Enerzijds geeft de wetgeving heel concreet en specifiek aan voor welke doelgroep – meestal handicap en chronische ziekte – welke regels

gelden en aan welke verplichtingen moet worden voldaan. Ook de uitwerking in nadere regelgeving is soms heel specifiek (vgl. Special Needs Special). Anderzijds wordt ook veel aan de onderwijsinstelling zelf overgelaten – met name voor '(bijzondere) omstandigheden', maar bijvoorbeeld ook ten aanzien van de voorlichtingsplicht die instellingen hebben. Daarnaast is niet altijd helder of de wetgever het initiatief bij de student legt (heeft de student recht op, kan hij/zij een beroep doen op), of bij de instelling (heeft de plicht tot). In de praktijk pakt dat voor mbo en hoger onderwijs op een verschillende manier uit, zoals we zien in het volgende hoofdstuk.

3 Praktijk binnen instellingen in het mbo en hoger onderwijs

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste uitkomsten van de gesprekken die zijn gevoerd bij de mbo-, hbo-, en wo-instellingen, koepelorganisaties, belangenbehartigende partijen en experts. Centraal staat de vraag hoe onderwijsinstellingen invulling geven aan de bestaande wet- en regelgeving over aangepaste mogelijkheden voor het onderwijsprogramma, de examens en het ondersteuningsaanbod. Omdat de context in het mbo door passend onderwijs sterk afwijkt van die in het hoger onderwijs, beschrijven we de belangrijkste uitkomsten eerst voor het mbo. In de tweede paragraaf komt het hoger onderwijs aan bod.

Zoals in de inleiding al is benoemd, zijn gesprekken gevoerd bij in totaal vijftien instellingen, evenredig verdeeld over mbo, hbo en wo, en zeven landelijke (koepel)organisaties. In elke instelling is gesproken met één vertegenwoordiger. Het in de volgende paragrafen gepresenteerde beeld van de praktijk is dan ook geen uitputtend beeld, maar laat wel de diversiteit tussen instellingen en onderwijssectoren zien.

3.1 Praktijk binnen vijf mbo-instellingen

Voor een goed begrip van de wijze waarop de faciliteiten en ondersteuning voor studenten in het mbo zijn geregeld, schetsen we kort de impact die de invoering van passend onderwijs in het mbo heeft gehad. Die achtergrond helpt ook om de verschillen tussen mbo-instellingen te begrijpen.

Net als in het primair en voortgezet onderwijs is in het mbo in 2014 passend onderwijs ingevoerd. Voor het mbo golden globaal dezelfde doelstellingen als voor het primair en voortgezet onderwijs, maar het aantal concrete maatregelen dat in de wet werd vastgelegd, was voor het mbo beperkter. De doelen hadden vooral betrekking op het bieden van passende (extra) ondersteuning voor studenten (maatwerk), het realiseren van een dekkend aanbod van ondersteuning en het betrekken van de student (en eventueel ouders) bij het toewijzen van extra ondersteuning. De concrete aanpassingen in de wet betroffen de verplichting om de afspraken met de student over extra ondersteuning vast te leggen in een bijlage bij de onderwijsovereenkomst, het opstellen van een zogenaamd schoolondersteuningsprofiel (waarin is aangegeven welke extra ondersteuning en faciliteiten de instelling kan bieden) en de afschaffing van de leerlinggebonden financiering. Later is de verplichting voor mbo-instellingen om deel te nemen aan regionaal overleg over passend onderwijs met onder meer gemeenten en voortgezet onderwijs daaraan toegevoegd.

De invoering van passend onderwijs is gemonitord en geëvalueerd in een meerjarig onderzoeksprogramma.⁶⁴ De belangrijkste uitkomsten van dat onderzoek waren:⁶⁵

- De impact van passend onderwijs was veel groter dan werd verwacht en leidde binnen instellingen tot nieuw beleid en aanpassingen in de organisatie. De impact van passend onderwijs

64 Zie evaluatiepassendonderwijs.nl

65 Ledoux, G. & Waslander, S., m.m.v. Eimers, T. (2020). *Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport* Mei 2020. Amsterdam: Kohnstamm Instituut | Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University | Nijmegen: KBA Nijmegen

werd versterkt doordat het samenviel met ander, aanpalend beleid in het mbo, met name het beleid om voortijdig schoolverlaten terug te dringen en de invoering (in 2017) van het toelatingsrecht in het mbo. De optelsom van deze wettelijke en beleidskaders leidde tot een sterk bewustzijn in het mbo dat toegankelijkheid, kwaliteit van ondersteuning en rendement (voorkomen uitval) voor studenten met een ondersteuningsbehoefte hand in hand moeten gaan.

- Een belangrijk doel van passend onderwijs was om tot een andere manier van toewijzing van ondersteuning te komen. Men wilde af van de zogenaamde slagboom-diagnostiek en toe naar maatwerk gebaseerd op de ondersteuningsbehoefte van de student. Met het afschaffen van de leerlinggebonden financiering en de daaraan gekoppelde indicaties hebben veel mbo-instellingen afscheid genomen van (medische) diagnostiek als basis voor toewijzing van ondersteuning. Ongeveer twee derde van de instellingen hanteert een brede definitie van passend onderwijs: zij kijken uitsluitend naar de ondersteuningsbehoefte van een student en maken geen onderscheid meer naar de achterliggende oorzaak. Voor deze instellingen betreft passend onderwijs alle studenten met een extra ondersteuningsbehoefte. Ongeveer een derde van de instellingen kiest een andere benadering. Zij hanteren een smalle definitie en gaan er vanuit dat passend onderwijs alleen bedoeld is voor studenten met een handicap of chronische ziekte. Beide opvattingen bestaan naast elkaar in het mbo.
- Het mbo kent een lange geschiedenis van het bieden van extra ondersteuning voor student. Alle instellingen kennen een tweedelijns structuur voor ondersteuning. Bij grotere instellingen kan het gaan om een uitgebreide dienst met meerdere typen professionals. Het ontstaan van deze tweedelijnsvoorzieningen gaat terug op de vorming van regionale opleidingscentra en kreeg een sterke impuls door de aanpak van het voortijdig schoolverlaten. Mede onder invloed van passend onderwijs is in het mbo een beweging op gang gekomen om de ondersteuning van studenten meer naar de eerste lijn, het primaire onderwijsproces, te brengen.
- Een groot deel van de studenten in het mbo volgt de beroepsbegeleidende leerweg (bbl). Zij werken en leren in een erkend leerbedrijf en komen vaak een dag in de week naar school. De begeleiding en ondersteuning van deze studenten is een gedeelde verantwoordelijkheid van de school en het leerbedrijf. Uit onderzoek blijkt dat deze groep studenten veel minder vaak bereikt wordt met extra ondersteuning. Binnen het mbo is de begeleiding en ondersteuning van studenten in de bbl (in het kader van passend onderwijs) nog in ontwikkeling.

De impact van passend onderwijs op het mbo is sterk bepalend voor het aanbod van voorzieningen en ondersteuning, de afbakening van de doelgroep en de wijze waarop passende ondersteuning voor de student geborgd is.

3.1.1 Afbakening van het aanbod

Voor dit onderzoek is gesproken met vertegenwoordigers van vijf mbo-instellingen. De instellingen verschillen in omvang (van klein tot zeer groot) en in samenstelling van de studentenpopulatie: van een breed opleidingsaanbod op ROC's tot een smal aanbod op vakscholen, van een grootstedelijke tot een meer rurale setting. Toch kan van alle vijf de instellingen gezegd worden dat zij een breed aanbod aan voorzieningen en ondersteuning bieden. Dat geldt voor voorzieningen en faciliteiten, zoals aanpassingen aan gebouw of lesomgeving, speciale faciliteiten voor studenten met een beperking, tentamen- en examenfaciliteiten en financiële tegemoetkoming. Daarnaast bieden de instellingen ook extra ondersteuning voor studenten die dat nodig hebben. Het valt op dat het geheel van het aanbod aan voorzieningen, faciliteiten en ondersteuning binnen de instellingen niet onder één beleid of één financiering valt. Dat geldt onder meer voor de

toelatingsprocedures, de toewijzing van extra ondersteuning, aanpassingen rondom examens en toekenning van financiële ondersteuning.

Intake en toelating

De meeste mbo-instellingen kennen een speciale, vaak aanvullende intake voor studenten met een ondersteuningsbehoefte. Als de student tijdens de intake bekend maakt een ondersteuningsbehoefte te hebben, of als dat blijkt uit het overdrachtdossier van de aanleverende school, dan wordt er een aanvullend gesprek gevoerd. Als de student minderjarig is, worden daar ook wel de ouders bij betrokken. In deze 'verlengde intake' wordt gekeken wat de student nodig heeft en wat de school aan faciliteiten en extra ondersteuning kan bieden. De afspraken hierover worden vastgelegd in een document (bijlage bij de onderwijsovereenkomst). Veelal worden deskundigen uit de tweede lijn betrokken bij het opstellen van de afspraken en beslist de teammanager op basis van het advies van de deskundige (en de intaker).

Alle vijf de instellingen die zijn benaderd voor dit onderzoek geven – in wisselende bewoording – aan dat zij vrijwel alle denkbare vormen van faciliteiten of ondersteuning willen bieden: “vrijwel alle opties mogelijk”, “wie kan en wil, is welkom”, “alles wat nodig is voor de student”. Toelating tot de opleiding staat, ook bij een ondersteuningsbehoefte van de student, voorop.

Faciliteiten en voorzieningen

De verwijzing naar de voorzieningen en faciliteiten – of de toewijzing daarvan – verschilt per type voorziening of faciliteit. De toewijzing van extra ondersteuning verloopt meestal via de studieloopbaanbegeleider (slb'er) en de teammanager, in overleg met de specialist uit het (tweedelijns) ondersteuningsteam. De examencommissie beslist over faciliteiten of aanpassingen bij examens, vaak op basis van advies van de betrokken specialist uit de tweedelijns ondersteuning. Directies gaan over grotere aanpassingen aan gebouwen en lesomgeving. Dit wordt veelal op locatie besloten en geregeld en komt relatief weinig voor.

Financiële ondersteuning

De vijf mbo-instellingen bieden de mogelijkheid van financiële ondersteuning voor de aanschaf van leermiddelen en vergoeding van schoolkosten. Deze voorziening is bedoeld voor ouders van minderjarige studenten die de kosten niet (geheel) zelf kunnen dragen. Andere vormen van financiële ondersteuning die worden genoemd zijn de ondersteuning voor studenten die als gevolg van een handicap of chronische ziekte geen bijbaan kunnen hebben en ondersteuning van studenten die als gevolg van studievertraging in problemen komen met hun studiefinanciering.

Examinering

Het mbo kent voor een beperkt aantal vakken centrale examens. Verzoeken om aanpassing of faciliteiten bij deze centrale examinering worden door de examencommissies beoordeeld, bij alle vijf instellingen op basis van de Special Needs Special uitgegeven door het College voor Toetsen en Examens.⁶⁶ De geboden faciliteiten sluiten aan bij de mogelijkheden die het College noemt: aangepast meubilair, aangepaste tijd, lettertype of instructie.

Voor de beroepsgerichte vakken gelden geen centrale examens. Ook hier beslist de examencommissie over verzoeken tot aanpassing of faciliteiten, maar geldt er geen landelijke richtlijn.

66 CVTE (2020) SPECIAL NEEDS SPECIAL. *Centrale examinering en studenten met een ondersteuningsbehoefte in het mbo 2020-2021.*

Sinds enkele jaren wordt er gewerkt met aangepaste examinering voor de beroepsgerichte vakken voor studenten met een extra ondersteuningsbehoefte.⁶⁷

Bindend studieadvies

Studenten krijgen in het eerste jaar van hun opleiding een studieadvies. Dat kan in voorkomende gevallen ook een negatief (en daarmee bindend) studieadvies zijn. Ten tijde van het onderzoek hadden de mbo-instellingen in dat studiejaar nog te maken met de gevolgen van de coronacrisis en gold er aangepast beleid wat betreft het bindend studieadvies. De gevolgen van de coronamaatregelen werden meegewogen in het af te geven advies. Los daarvan wegen zij bij het advies ook de persoonlijke omstandigheden van de student mee. Bij sommige van de instellingen geldt het 'label' van student passend onderwijs als een bijzondere omstandigheid.

Extra begeleiding en ondersteuning

De extra ondersteuning komt boven op de normale begeleiding door mentoren of studieloopbaanbegeleiders. De extra ondersteuning wordt geboden door professionals, vaak vanuit de tweede lijn, zoals begeleiders passend onderwijs, schoolmaatschappelijk werkers, orthopedagogen, psychologen en loopbaanadviseurs. Het is kenmerkend voor het mbo – en anders dan in het hoger onderwijs - dat juist deze extra ondersteuning het zwaartepunt vormt van het aanbod. Ook kleinere instellingen hebben het uitgangspunt van een breed ondersteuningsaanbod, maar in de praktijk zijn de mogelijkheden beperkter en is er vaak één centraal multidisciplinair team dat de extra ondersteuning verzorgt. Bij de grote ROC's is er een uitgebreide dienst, bestaande uit tientallen professionals, vaak verdeeld over meerdere lokaal opererende teams.

Bij de mbo-instellingen is een trend van verdere verbreding van de ondersteuning te zien. Zo is men bezig om de ondersteuning tijdens de stages (beroepspraktijkvorming) te verbeteren en onderzoekt men hoe de overgang van opleiding naar werk en de nazorg vanuit het mbo vormgegeven kan worden. De gesproken mbo-instellingen noemen dit zelf nadrukkelijk als verbeterpunten.

Ondersteuning in het kader van passend onderwijs of daarbuiten

Hiervoor is al beschreven dat sommige instellingen kiezen voor een brede en andere voor een smalle afbakening van passend onderwijs (zie ook paragraaf 3.1.2). Instellingen met een smalle afbakening hebben de ondersteuning voor studenten met een handicap of chronische ziekte apart geregeld van de ondersteuning voor studenten met bijvoorbeeld een sociale of thuisproblematiek. Dat wil niet zeggen dat de laatste groep geen ondersteuning krijgt, maar wel via een andere weg. Zo heeft één van de instellingen een team voor ondersteuning in het kader van passend onderwijs en daarnaast zijn er trajectbegeleiders die andere studenten ondersteuning bieden.

Het brede aanbod van voorzieningen en ondersteuning gaat bij de instellingen samen met een opvatting dat het maximale gedaan moet worden om de student de opleiding met succes te laten volgen. Bij enkele instellingen is dat ook expliciet vastgelegd in het beleid. De invoering van passend onderwijs en het toelatingsrecht is voor de instellingen een sterke impuls geweest om de mogelijkheden voor studenten nog verder op te rekken.

Binnen de mbo-instellingen treden verschillen op in de wijze waarop het beleid wordt gevormd en uitgevoerd. Zo is er bijvoorbeeld binnen een kleinere instelling duidelijk op centraal niveau besloten om studenten maximaal te ondersteunen tijdens de opleiding, ook als de ondersteuningsvraag gecompliceerd is. Toch komt het voor dat niet bij alle opleidingsteams binnen de instelling dat even goed lukt of wordt toegepast. Vaak gaat het om individuele professionals of managers

67 Büscher-Touwen, M., Soyer, H. & Hetteema, H.J. (2020) *Passend Examineren: Er kan meer dan u denkt*. Woerden/Den Bosch: Kennispunt Onderwijs en Examinering / ECIO.

die andere keuzes maken. Bij een andere instelling ontbreekt het aan duidelijk centraal beleid en ligt de uitvoering in handen van management en professionals binnen de organisatie. Er treden grote verschillen op tussen locaties van de instelling.

Terwijl er breed binnen het mbo de gedachte overheerst dat men toegankelijkheid en ondersteuning moet bieden voor studenten met een ondersteuningsbehoefte, is er ook discussie over de grenzen van wat men kan en wil bieden. Binnen één van de instellingen in dit onderzoek overweegt men om passend onderwijs smaller af te bakenen en alleen beschikbaar te stellen voor studenten met een handicap of chronische ziekte. Op die manier hoopt men meer grip te krijgen op de inhoud en kwaliteit van de ondersteuning voor deze doelgroep.

Organisatie van het aanbod

De organisatie van het aanbod heeft betrekking op veel verschillende aspecten, zoals de voorlichting, de intake, de toewijzing, het maken en vastleggen van afspraken (handelingsplan), toewijzing van faciliteiten of voorzieningen en het bieden van extra begeleiding en ondersteuning. Instellingen hebben dat op verschillende manier georganiseerd. Daarbij spelen verschillende factoren een rol:

- Afbakening passend onderwijs
Instellingen met een smalle afbakening van passend onderwijs hebben vaak een aparte dienst/voorziening voor studenten met een handicap of chronische ziekte. Dat kan een centraal, tweedelijns team zijn of een organisatie met decentrale, aan opleidingsteams gekoppelde specialisten. Instellingen met een brede afbakening hebben ook specialisten op het gebied van bijvoorbeeld handicaps en (psychische) stoornissen, maar die maken onderdeel uit van een breed samengesteld team of dienst.
- Centraal of decentraal
De wijze van organisatie hangt sterk samen met de omvang van de instelling en met de mate van centrale of decentrale aansturing. Sommige grote instellingen kennen een sterk gedecentraliseerd beleid en laten de uitvoering over aan de betreffende managers en professionals. Anderen kiezen voor een duidelijk centraal beleid en vertalen dat naar een decentrale uitvoering, maar met een grote rol voor een tweedelijns dienst die de eenheid van werken moet borgen. De omvang speelt een grote rol, maar is niet alles bepalend: ook bij kleinere instellingen zijn er opleidingsteams die een zekere autonomie van handelen hebben om recht te doen aan de verschillen tussen opleidingen en studentenpopulaties.
- Tweede of eerste lijn
De keuze tussen (meer of minder) centraal/decentraal hangt ook samen met de trend die breed in het mbo zichtbaar is, om de ondersteuning van studenten niet alleen of hoofdzakelijk bij de tweedelijns dienst te beleggen, maar ook meer bij de eerste lijn, de opleidingsteams. Die ontwikkeling doet zich bij vrijwel alle instellingen voor.⁶⁸ Men probeert mentoren, studieloopbaanbegeleiders, stagebegeleiders en opleidingsmanagers een grotere rol en verantwoordelijkheid te geven in de extra ondersteuning van studenten. Dat gebeurt door mentoren training en begeleiding te bieden, door specialisten passend onderwijs aan de opleidingssteams te koppelen, of door samen met de mentor en opleidingsmanager afspraken te maken over begeleiding en extra ondersteuning.

Hoewel bij alle vijf de instellingen in het onderzoek de organisatie van de ondersteuning volop in ontwikkeling is, lijkt er wel een gemeenschappelijke richting zichtbaar: men kiest voor centraal beleid met ruimte voor maatwerk per opleiding en per individu, men kiest voor een centrale

68 Eimers, T., & Kennis, R. (2019). *Passend onderwijs in het mbo: derde meting monitor*. Nijmegen: KBA Nijmegen.

stafdienst (ook wel multidisciplinair team) die de tweedelijns ondersteuning biedt en men kiest ervoor om die tweedelijns dienst decentraal te laten werken, met nauwe samenwerking met de opleidingsteams, soms ook door koppeling aan die teams.

3.1.2 Afbakening van de doelgroep

Breed of smal

Zoals beschreven, maakt het merendeel van de mbo-instellingen bij het aanbod van extra ondersteuning of faciliteiten geen onderscheid tussen studenten met een handicap of chronische ziekte en studenten met een ondersteuningsbehoefte op andere gronden. Deze instellingen hanteren een brede definitie van passend onderwijs. Dat wil zeggen dat ook studenten met (niet chronische) problematiek in de thuissituatie, met sociaal-psychische problemen, met problemen als verslaving of schulden of met mantelzorgtaken in aanmerking komen voor de extra ondersteuning en faciliteiten. Daarbij moet worden aangetekend dat er voor specifieke faciliteiten wel striktere criteria kunnen gelden. Zo hanteren de instellingen voor centrale examens de criteria van de eerdergenoemde Special Needs Special van de CVTE, die juist weer van een smalle afbakening uitgaat (namelijk handicap en chronische ziekte).

De keuze voor een brede afbakening van de doelgroep is voornamelijk ingegeven door het uitgangspunt van passend onderwijs dat men behoeftegericht wil werken. Het gaat er niet om wat de student heeft (diagnose), maar wat hij/zij nodig heeft (behoefte). Typerend is dat men daarvoor de terminologie van passend onderwijs heeft overgenomen: er wordt niet gesproken over een student met een beperking of handicap of problematiek, maar over een student met een (extra) ondersteuningsbehoefte. Naast de inhoudelijke overweging speelt vaak ook een praktische overweging een rol. Men kiest voor één stafdienst die alle vormen van ondersteuning aanbiedt of, in kleine mbo-instellingen, voor één centraal team dat alle ondersteuningsvragen ziet.

Een minderheid van de mbo-instellingen kiest voor de smalle afbakening van passend onderwijs en regelt de ondersteuning voor studenten met een handicap of chronische ziekte apart van de andere ondersteuningsmogelijkheden. Men houdt vast aan het eigen, specifieke karakter van deze smallere doelgroep en kan daarbij ook verwijzen naar wet- en regelgeving, zoals de wet gelijke behandeling en de eerdergenoemde regeling voor centrale examens.

Praktisch gezien gaat het vaak om een voortzetting (en doorontwikkeling) van de situatie die bestond voor de invoering van passend onderwijs. Veel mbo-instellingen kenden toen een dienst Studie & Handicap, die zich richtte op studenten met een 'rugzak' (leerlinggebonden financiering).

Toegankelijkheid en ondersteuning

Ongeacht de smalle of brede afbakening verkondigen alle mbo-instellingen de opvatting dat men er het maximale aan wil doen om de opleiding voor de student mogelijk en succesvol te maken. Daarbij gaat men uit van individueel maatwerk: wat heeft de student nodig en hoe kunnen we dat realiseren? Zoals eerder aangegeven, neemt dat niet weg dat er ook binnen de instellingen verschillen kunnen zijn over wat 'het maximale' is en hoever individueel maatwerk kan gaan. Dat ligt vaak aan individuele professionals, maar heeft ook te maken met de eisen die de opleiding stelt. De opvatting dat de opleidingen breed toegankelijk moeten zijn en dat men het maximale wil doen om de student te ondersteunen, is deels een uitdrukking van de maatschappelijke verantwoordelijkheid die men ervaart. Eén van de instellingen in het onderzoek is de grootste mbo-aanbieder in zijn regio en beschouwt het als een verantwoordelijkheid om alle jongeren uit de regio een opleidingsplek te kunnen bieden. De opvatting over toegankelijkheid en ondersteuning is

daarnaast ook sterk verankerd in het mbo door wetgeving en beleid van de afgelopen jaren. Al eerder wezen we op het samenvallen van passend onderwijs, toelatingsrecht en de aanpak voortijdig schoolverlaten. Deze beleidskaders leggen sterk de nadruk op de combinatie van toegankelijkheid, kwaliteit van onderwijs en ondersteuning, en rendement (beperking uitval), niet alleen vanuit het belang van de student geredeneerd, maar ook vanuit doelmatigheid en efficiëntie van de organisatie.

Criteria

Criteria voor afbakening van de doelgroep hangen vanzelfsprekend af van de vooraf gemaakte keuzes. Breed betekent geen of weinig criteria, smal betekent een set van criteria. Los daarvan gelden voor specifieke voorzieningen specifieke criteria, bijvoorbeeld voor examinering of voor financiële ondersteuning.

Opvallend is dat ook wanneer er criteria gelden, de instellingen ervoor kiezen zelf de regie te houden. Zo hanteert de instelling in het onderzoek met een smalle afbakening van de doelgroep wel een omschrijving met criteria, maar bepaalt men zelf of een individueel geval daaraan voldoet. Daar kan een medische verklaring (bewijsvoering) een rol spelen, maar dat hoeft niet. Als de betrokken passend onderwijs professional beoordeelt dat de student in aanmerking komt voor de extra ondersteuning of faciliteiten, dan geeft dat de doorslag (vaak als advies aan het management). Men vertrouwt op het oordeel van de professionals in de eigen organisatie.

Datzelfde patroon is ook terug te zien als het gaat om voorzieningen waarvoor (wel) scherpere criteria gelden, zoals bij de examinering. Ook dan beoordeelt de professional de situatie en helpt hij/zij de student bij het verzoek aan de examencommissie. Dat geldt met name als er geen eenduidig medische grond voor het verzoek is. Men helpt de student met 'dossieropbouw' om de aanvraag te onderbouwen.

3.1.3 Recht van de student vs. zorgplicht van de onderwijsinstelling

Sterk besef verantwoordelijkheid mbo-instellingen

Zowel uit de verkenning bij vijf mbo-instellingen in dit onderzoek als uit de meerjarige evaluatie van passend onderwijs blijkt dat mbo-instellingen een sterke eigen verantwoordelijkheid ervaren als het gaat om toegankelijkheid en ondersteuning voor studenten met een extra ondersteuningsbehoefte. Dat verantwoordelijkheidsgevoel is versterkt door passend onderwijs en toelatingsrecht, maar kende daarvoor ook al een lange traditie. Van oudsher heeft het middelbaar beroeps-onderwijs een belangrijke functie gehad in de opvang en scholing van zogenaamde risicjongeren, met name op de lagere opleidingsniveaus. Nog altijd kent het mbo een aanzienlijke instroom van jongeren uit het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en praktijkonderwijs en van ongediplomeerde of laagopgeleide oudere instromers. In de laatste jaren is men zich daarnaast ook steeds meer gaan richten op studenten in een kwetsbare positie op de hogere opleidingsniveaus. Hoewel de uitval daar procentueel lager ligt, komt door de veel grotere studentaantallen het merendeel van de ongediplomeerde uitval van deze opleidingen.

Opvallend is dat de wet passend onderwijs en wet toelatingsrecht⁶⁹ een grote impact hebben op het mbo, terwijl de wetten zelf weinig concreet zijn over wat van het mbo wordt verwacht en ook

69 De wet vroegtijdige aanmeldatum en toelatingsrecht mbo.

weinig concrete maatregelen omvatten.⁷⁰ De bedoeling van de wetgeving, namelijk borgen en waar nodig vergroten van de toegankelijkheid en versterken van de ondersteuning van studenten, heeft echter duidelijk weerklank gevonden. Er was voor die doelstellingen al een breed draagvlak in het mbo.

Minderjarige en volwassen deelnemers

Voor minderjarige studenten in het mbo gelden deels specifieke (beleids)kaders. Dat geldt bijvoorbeeld voor de leer- en kwalificatieplicht en voor de leeftijdsgrenzen in de jeugdzorg. Voor het overgrote deel van de ondersteuning en faciliteiten die de mbo-instellingen bieden wordt echter geen onderscheid naar leeftijd gemaakt. Vanzelfsprekend hebben de leeftijd en de leefsituatie van de student invloed op de ondersteuningsbehoefte, maar er is meestal geen fundamenteel onderscheid tussen minder- en meerderjarigen. Ruim twee derde van de mbo-studenten is meerderjarig.⁷¹

Zorgplicht of studentenrecht

Ook in het mbo zijn er in de afgelopen jaren klachten geweest over toegankelijkheid van opleidingen en ontoereikende steun van studenten met een ondersteuningsbehoefte. Hoewel onderzoek liet zien dat er geen sprake is van weigering van studenten op grotere schaal⁷², was er toch behoefte om zowel de toegankelijkheid als de ondersteuning (nog) beter te verankeren in wetgeving. Zowel bij de wet passend onderwijs, als bij de wet toelatingsrecht heeft dat – blijkens de (tussentijdse) evaluaties – vooral gewerkt als een ‘zorgplicht’. Dat geldt in twee betekenissen van het woord:

- Op de eerste plaats worden passend onderwijs en toelatingsrecht door de instellingen ervaren als een verantwoordelijkheid die zij dragen, als een plicht om zorg te dragen voor toegankelijkheid en ondersteuning.⁷³
- Op de tweede plaats heeft de wetgeving passend onderwijs en toelatingsrecht in sterke mate het karakter van doelwetgeving, waarbij het doel (resultaat of inspanning) in de wet wordt gedefinieerd en grote ruimte wordt gelaten aan partijen voor de invulling daarvan. Dit wordt ook wel zorgplichtwetgeving genoemd, omdat het de verantwoordelijkheid (zorgplicht) voor de uitvoering legt bij, in dit geval, de onderwijsinstellingen. Dergelijke wetgeving kan alleen succesvol zijn als er al een breed draagvlak voor het doel van de wet is.⁷⁴

De wet toelatingsrecht richt zich (wat betreft het onderdeel toelatingsrecht) expliciet op het recht van de student en lijkt daarmee een andere weg in te slaan dan de wetgeving rondom passend onderwijs, waarin vooral de instellingen worden aangesproken. In de praktijk blijkt het toelatingsrecht echter vooralsnog vooral te werken als een prikkel voor instellingen. Uit de tussentijdse evaluatie van de wet blijkt dat situaties waarin expliciet een beroep op het toelatingsrecht wordt

70 Zie samenvatting evaluatie passend onderwijs aan het begin van deze paragraaf. Zie Eimers, T. e.a. (2021) *Evaluatie en monitoring wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht mbo. Tussenrapportage 2021 Samenvattend rapport*. Nijmegen/Den Bosch: KBA Nijmegen/Esco.

71 Het mbo had in 2020 ruim 340.000 ofwel 67,6 procent studenten van 18 jaar en ouder. (DUO, open onderwijsdata).

72 Ledoux, G. & Waslander, S., m.m.v. Eimers, T. (2020). *Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport Mei 2020*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut | Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University| Nijmegen: KBA Nijmegen

73 Niet te verwarren met de zorgplicht in het primair en voortgezet onderwijs. De zorgplicht die daar geldt regelt de toelating/plaatsing van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte.

74 Zie onder meer Timmer, W.W. (2011) *Het doel wel gesteld. Een praktijkonderzoek naar de toepassing van doelreggeving*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

gedaan (nog) zeer weinig voorkomen. Het overgrote deel van de studenten komt niet in een situatie waarin dat aan de orde is.

Informatievoorziening

Uit hetzelfde onderzoek naar de wet toelatingsrecht blijkt ook dat een deel van de studenten onvoldoende op de hoogte is van regels en procedures rondom de toelating.⁷⁵ De respondenten uit de vijf mbo-instellingen in dit onderzoek onderschrijven die constatering ook voor wat betreft de extra faciliteiten en ondersteuning die aangeboden wordt. Mbo-instellingen zijn verplicht om hun ondersteuningsaanbod kenbaar te maken en doen dat op hun website. Daarnaast wordt de student tijdens de (verlengde) intake geïnformeerd over de mogelijkheden die er zijn. Soms hebben ouders daarin ook een actieve betrokkenheid.

De algemene indruk is dat studenten die een actieve begeleiding krijgen (in het kader van passend onderwijs) vaak wel op de hoogte zijn, of anders door hun begeleider worden geïnformeerd. De studenten die niet onder een dergelijke begeleiding vallen, zijn naar verwachting veel minder op de hoogte, terwijl ook zij gedurende hun opleiding behoefte aan extra faciliteiten of ondersteuning kunnen hebben.

Er wordt door de instellingen dan ook gezocht naar andere manieren om studenten te informeren en hen te betrekken. Voorbeelden zijn:

- Voorlichting op open dagen van de mbo-instelling
- Inzet van het intranet van de instelling (of whatsapp) om de studenten te informeren en met hen te communiceren.
- Inrichten van een nieuw leerlingvolgsysteem, waarin de studenten zelf aanvragen voor extra faciliteiten of ondersteuning kunnen doen (bijvoorbeeld bijles, aangepaste examinering, training studievaardigheden).
- Informatieverstrekking op ouderavonden.
- Voorlichting op vso-scholen (toekomstige studenten).
- Inzet van nieuwsbrieven, filmpjes en posters.
 - Opnemen van informatie in het studentenstatuut.

De belangrijkste informatiebron is echter nog steeds de websites. In de interviews wordt daarover opgemerkt dat de informatie voor de doelgroep lang niet altijd goed vindbaar is op de website. Het vergt bovendien dat de (aankomende) student zichzelf als lid van een speciale doelgroep moet zien en zo de juiste zoektermen/ingangen moet kunnen vinden. Vooral voor aankomende studenten en ouders kan dit een belemmering vormen.

3.2 Praktijk binnen vijf hbo-instellingen en vijf universiteiten

3.2.1 Afbakening van het aanbod

Om opleidingen studeerbaar te maken voor studenten die te maken hebben met bijzondere omstandigheden, zijn er in het hoger onderwijs verschillende mogelijkheden tot aanpassingen en ondersteuning (in het hoger onderwijs *voorzieningen* genoemd). Er is een aantal typen voorzieningen voor studenten met bijzondere omstandigheden te onderscheiden in het hoger onderwijs. Zo zijn er tentamenvoorzieningen, kan het BSA uitgesteld worden, zijn er mogelijkheden tot financiële ondersteuning, zijn er aanpassingen in het studieprogramma mogelijk, kunnen er

⁷⁵ Eimers, T. e.a. (2021) *Evaluatie en monitoring wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht mbo. Tussenrapportage 2021 Samenvattend rapport*. Nijmegen/Den Bosch: KBA Nijmegen/Ecbo.

materiële aanpassingen worden gedaan en kunnen studenten (extra) begeleiding en ondersteuning ontvangen.

Aanmelding

Hoger onderwijsinstellingen trachten om direct bij aanmelding van de studie na te gaan of een student met bepaalde bijzondere omstandigheden te maken heeft die mogelijk van invloed zouden kunnen zijn op het studeren. Deze bijzondere omstandigheden hebben geen invloed op de toelaatbaarheid van de aspirant-student: een student wordt toegelaten als er wordt voldaan aan de toelatingseisen. Bij de aanmelding in studielink vraagt de meerderheid van de gesproken ho-instellingen studenten zich te melden wanneer ze te maken hebben met bijzondere omstandigheden, onder andere om ervoor te zorgen dat bepaalde voorzieningen tijdig aangevraagd en toegekend kunnen worden. Een voorbeeld hiervan zijn de tentamenvoorzieningen. De eerste tentamens vinden vaak al zo'n 8 weken na aanvang van de studie plaats. Om ervoor te zorgen dat een student bij deze eerste tentamens al gebruik kan maken van de tentamenvoorzieningen die nodig zijn om het tentamen succesvol af te kunnen leggen, dienen aanvraagprocedures snel in gang gezet te worden. Daarnaast kunnen studenten er direct bij aanmelding op gewezen worden dat ze een gesprek aan kunnen vragen met de studentendecaan om te bespreken welke voorzieningen ze nodig zullen hebben om de opleiding succesvol te kunnen volgen.

Tentamenvoorzieningen

De meest aangevraagde voorzieningen zijn volgens de gesproken hbo- en wo-instellingen tentamenvoorzieningen. Dit zijn alle voorzieningen die ingezet kunnen worden om een student met een functiebeperking of andere bijzondere omstandigheden een tentamen succesvol te laten maken. De ho-instellingen maken onderscheid tussen standaard tentamenvoorzieningen die betrekking hebben op de toetsplek, de toetstijd, de toets zelf (formaat, digitaal vs. papier), hulpmiddelen en gezondheid (bijv. eten of toiletbezoek). Naast de standaardvoorzieningen zijn er ook nog overige maatwerkvoorzieningen (bijv. voor studenten met een visuele beperking). Enkele hbo-instellingen hebben een kaart ontwikkeld met daarop alle standaard tentamenvoorzieningen. Op deze manier is voor studenten snel inzichtelijk welke aanpassingen er mogelijk zijn bij tentamens en wordt er bovendien gezorgd voor kleinere verschillen tussen faculteiten.

Wanneer studenten niet alle studiepunten in het eerste jaar hebben kunnen behalen vanwege persoonlijke omstandigheden, dan kan het BSA uitgesteld worden. Dit komt ook veel voor op de gesproken ho-instellingen, maar niet per definitie alleen bij studenten met een functiebeperking. Waar voor deze groep studenten de ondersteuningsbehoefte duidelijker naar voren komt en ze vaker vanaf het begin van de studie gebruik maken van voorzieningen, is de ondersteuningsbehoefte voor studenten met andere persoonlijke omstandigheden vaak minder duidelijk. Dit maakt dat er voor deze groep studenten wellicht vaker het BSA wordt uitgesteld.

Een knelpunt daarbij is volgens enkele instellingen dat er tijdig melding gemaakt dient te worden van de omstandigheden, om enigszins aantoonbaar te hebben dat het niet behalen van het BSA het gevolg is van de persoonlijke omstandigheden. Daarbij zijn studenten uiteraard afhankelijk van het oordeel van degene die de beslissing neemt (en tevens van degene die een adviserende rol heeft aan degene met het mandaat).

Begeleiding en ondersteuning

Binnen de instellingen kan er op verschillende niveaus ondersteuning worden geboden aan de studenten. Op het niveau van de studie (studieloopbaanbegeleiders en studieadviseurs) en op centraal niveau (de studentendecaan, maar ook de studentenpsycholoog, vertrouwenspersoon,

studiekeuzebegeleider etc.). De studentendecanen begeleiden studenten, maar zijn ook vaak slechts het ‘middel’: zij begeleiden studenten in het aanvragen van voorzieningen, waaronder extra begeleiding of ondersteuning. In artikel 7.34 van de WHW wordt gesteld dat de student recht heeft op het gebruik te maken van studiebegeleiding en van de diensten van de studentendecaan. In het hbo ontvangen alle studenten begeleiding van een studieloopbaanbegeleider, maar het aantal uren dat een student (ongeacht bijzondere omstandigheden) wordt begeleid verschilt tussen en binnen instellingen. In de wet wordt ook geen minimum gesteld aan het aantal uren dat een student begeleiding dient te ontvangen. Bij de vijf onderzochte wo-instellingen betekent het recht op begeleiding van de student in de praktijk dat een student enkel begeleiding van een (zorg)professional ontvangt wanneer de student daar zelf actie toe onderneemt. Er wordt met deze open formulering van de wet in het hoger onderwijs een beroep gedaan op de zelfstandigheid van de student, studenten dienen zelf aan te geven wat ze nodig hebben.

Financiële ondersteuning

De omvang van de financiële ondersteuning en de eisen in de procedure voor het profileringsfonds verschillen tussen instellingen. Instellingen dienen zelf een profileringsfonds in te stellen en zijn binnen de gestelde kaders vrij in het bepalen van de criteria, procedure en de duur en de hoogte van de financiële ondersteuning. Instellingen kunnen, naast de in de WHW gespecificeerde omstandigheden, zelf omstandigheden vastleggen op basis waarvan studenten in aanmerking kunnen komen voor financiële ondersteuning uit het profileringsfonds. Het kunnen omstandigheden betreffen waar de instelling zich mee wil profileren. Dit leidt tot verschillen tussen instellingen. Ook wat betreft de procedure en de hoogte en omvang van de vergoeding zijn er duidelijke verschillen tussen instellingen. Enkele in het onderzoek betrokken instellingen kennen een ruime regeling wat betreft de duur van de ondersteuning en de hoogte van het bedrag, maar kennen wel een strenge toetsing of een student er recht op heeft (juridische insteek). Bij andere instellingen is er meer sprake van een ‘sociale’ insteek: de procedure is er minder streng en studenten zullen sneller een vergoeding krijgen (die wellicht minder hoog is of van kortere duur).

Aanpassingen

Naast tentamenvoorzieningen, begeleiding en financiële ondersteuning zijn er op de hbo- en wo-instellingen ook een aantal aanpassingen mogelijk voor studenten met bijzondere omstandigheden. Het gaat hierbij om een breed spectrum van faciliteiten, van aanpassingen in het onderwijsprogramma, het gebruik van voorleessoftware (buiten tentamens) tot aan het gebruik van een aangepaste stoel of van de lift.

Digitale toegankelijkheid is momenteel een belangrijk aandachtspunt op de in het onderzoek betrokken hbo- en wo-instellingen. De coronacrisis heeft de aandacht voor dit thema versterkt en tevens in stroomversnelling gebracht.

Beleid en uitvoering

Zowel in het mbo als in het hoger onderwijs zijn het beleid ten aanzien van de ondersteuning van bepaalde doelgroepen als de belangrijkste regelingen meestal op centraal (instellings-) niveau uitgewerkt. Op enkele in dit onderzoek betrokken instellingen is er op decentraal niveau beleid geformuleerd voor studeren met een functiebeperking, waarbij er per faculteit beleid wordt gevoerd. Bestaande wet- en regelgeving biedt instellingen kaders: het maakt duidelijke welke voorzieningen aangeboden moeten worden voor studenten en welke eisen daarbij gelden. Dit neemt niet weg dat de uitvoering daarvan binnen kaders kan verschillen, om diverse redenen die hierna besproken worden.

De *uitvoering* van het beleid en de regelingen, evenals de procedures, is niet altijd centraal, maar wordt ten dele ook neergelegd bij lagere 'eenheden'. Binnen het hoger onderwijs zijn dit vaak faculteiten, of (groepen van) opleidingen. Welke mogelijkheden of voorzieningen op centraal niveau worden uitgevoerd en welke mogelijkheden of voorzieningen op decentraal niveau verschilt per instelling en hangt ook af van het type voorziening. Toch zijn er op hoofdlijnen wel een aantal zaken te benoemen die bij alle instellingen op centraal niveau worden uitgevoerd, bijvoorbeeld de financiële ondersteuning.

De keuze om centraal of decentraal te organiseren leidt binnen de instellingen soms tot discussie. Bij een centraal beleid en een centrale aanpak worden standaardisering en uniformiteit als belangrijkste voordelen benoemd. Een decentrale aanpak heeft als voordeel dat het beter kan aansluiten bij de verschillen tussen opleidingen. Ook verschillen in de (bestuurs-)cultuur en de organisatie van het onderwijs binnen de faculteiten zijn redenen om decentraal te organiseren. Dit leidt tot verschillen in de aanpak tussen opleidingen of faculteiten. Door een aantal respondenten wordt benoemd dat deze verschillen niet in alle gevallen *wenselijke* verschillen zijn. Het kan in potentie leiden tot onwenselijke verschillen in uitkomst tussen twee (vergelijkbare) studenten bij de toepassing van wet- en regelgeving en eigen beleid. Andere respondenten benoemen dat een decentrale aanpak inderdaad leidt tot individuele verschillen in de aanpak (andere ondersteuning), maar dat dit op het uiteindelijke 'resultaat' geen effect heeft. De verschillen zijn volgens hen terug te voeren op verschillen in de vormgeving van het onderwijs en niet op andere opvattingen over bijvoorbeeld inclusiviteit.

Aanvragen voorzieningen en besluitvorming

In officiële zin zijn de procedures rondom de toekenning van tentamenvoorzieningen of de regeling rondom afgifte van BSA bij alle instellingen vastgelegd in regelingen, zoals een studentenstatuut en het onderwijs- en examenreglement (OER) van de opleiding. In deze stukken zijn de rechtspositie van de student, de rechten en plichten van studenten en de rechtsbescherming van studenten op hoofdlijnen beschreven. De inhoud van de procedure verschilt tussen en soms ook binnen instellingen.

Wanneer een student door een functiebeperking of door andere bijzondere omstandigheden tegen problemen aanloopt in het volgen van onderwijs of afleggen van examens en tentamens, dan is het eerste aanspreekpunt vrijwel altijd de studieloopbaanbegeleider (hbo), studiecoördinator of studieadviseur (wo). Bij enkele instellingen ligt de verantwoordelijkheid en het initiatief volledig bij de student zelf, op andere instellingen is sprake van een meer 'warme' overdracht. De procedure die daarna volgt verschilt per instelling, maar is ook afhankelijk van het type ondersteuning of voorziening dat nodig is en het niveau waarop deze voorziening is ingericht (centraal of decentraal). De studentendecaan brengt samen met de student in kaart welke voorzieningen een student op basis van de belemmeringen nodig heeft om het onderwijs wél succesvol te kunnen volgen. Hoe de aanvraag vervolgens is ingericht verschilt per instelling. Bij een enkele universiteit dient een student zelf de aanvraag in voor een voorziening, bij de meerderheid van de universiteiten en hbo-instellingen wordt deze aanvraag door de studentendecaan verzorgd.

Afhankelijk van het type voorziening, zal de procedure rondom de besluitvorming verschillen binnen instellingen. Voor (tentamen)voorzieningen neemt de examencommissie het besluit over de toekenning van de aanvraag. Wettelijk (WHW, artikel 7.12 lid 2) is de examencommissie het orgaan dat op objectieve en deskundige wijze vaststelt of een student voldoet aan de voorwaarden die de onderwijs- en examenregeling stelt ten aanzien van kennis, inzicht en vaardigheden die nodig zijn voor het verkrijgen van een graad. Zij zijn verantwoordelijk voor het borgen van de kwaliteit van de tentamens zelf, maar ook de organisatie en procedures hieromheen. Bij de meeste instellingen is er ook een aantal 'standaardvoorzieningen' waar de examencommissie

niet meer over hoeft te besluiten. Studentendecanen, studieadviseurs of slb'ers zijn dan gemandateerd om een dergelijke voorziening toe te kennen, zoals extra tijd bij tentamens voor studenten met een dyslexieverklaring. Wat er precies gemandateerd is, verschilt per instelling en soms ook binnen instellingen.

Bij een aantal hbo- en wo-instellingen ligt het mandaat voor de toekenning van onderwijsvoorzieningen bij de onderwijscoördinator, opleidingsmanager of -directeur. Voor deze organisatie wordt gekozen omdat er aan onderwijsvoorzieningen vaak bepaalde kosten kleven, waarover de opleidingsmanager dan moet beslissen. De examencommissie kijkt toe op de kwaliteit van de toetsing: blijft de kwaliteit van de toetsing ondanks aanpassingen in de tentamen en examens (bijv. bij stages) geborgd.

De toekenning van financiële voorzieningen gebeurt op de onderzochte instellingen altijd op centraal niveau (dat wil zeggen: er is één centrale regeling profileringsfonds per instelling) en ligt meestal bij de studentendecaan. Soms zijn studentendecanen formeel gemandateerd om besluiten te nemen, soms zijn zij daarin adviserend aan het CvB. Specifiek voor het profileringsfonds is door een aantal respondenten opgemerkt dat de procedure veelomvattend en intensief is. Er moeten veel (bewijs)stukken worden ingediend, binnen beoogde termijnen. Dat leidt in sommige gevallen tot staken of voortijdig beëindigen van een aanvraag voor een bijdrage uit het fonds.

Over het algemeen moeten voorzieningen binnen hoger onderwijsinstellingen formeel aangevraagd worden via de reeds besproken procedures, ook als het bijvoorbeeld gaat om extra ondersteuning van de studieloopbaanbegeleider. In de praktijk blijkt echter dat sommige opleidingen binnen instellingen informeel extra ondersteuning verlenen als blijkt dat een student daar behoefte aan heeft. Ook op docentniveau is zichtbaar dat sommige docenten afwijken van formele procedures om een student passend te ondersteunen. Zij verlenen dan bijvoorbeeld zelf uitstel van een opdracht etc. Afhankelijk van de visie (en grootte) van de opleiding zullen hier meer/minder mogelijkheden toe zijn. Dit kan zorgen voor verschillen tussen opleidingen binnen de instellingen. Enerzijds wordt er getracht door instellingen zoveel mogelijk centraal te bepalen welke aanpassingen er mogelijk zijn en is er sprake van afstemming tussen de faculteiten om uniformiteit te waarborgen. Anderzijds is er de wens om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de inrichting en cultuur van de opleiding met de mogelijkheden. Dat wringt af en toe.

In het onderzoek komt naar voren dat er in het hoger onderwijs een cultuuromslag gaande is. Waar de insteek de afgelopen jaren – en nog steeds wel – is gericht op het doen van aanpassingen voor studenten op basis van een aandoening, geven instellingen en koepelorganisaties voor het hoger onderwijs aan dat er steeds meer focus komt te liggen op het studentenwelzijn en preventie⁷⁶. De preventie zit er voor hoger onderwijsinstellingen met name in de omstandigheid dat studenten tijdig hun ondersteuningsbehoefte herkennen en daarover in gesprek gaan met de universiteit of hbo-instelling en met medestudenten. De visie daarachter is dat studenten met wie het goed gaat, die weerbaar en veerkrachtig zijn, beter (succesvoller) kunnen studeren en zich prettig voelen.

Informatievoorziening

Om studenten tijdig hun ondersteuningsbehoefte te laten herkennen en ze bewust te laten worden dat er überhaupt aanpassingen mogelijk zijn in bepaalde omstandigheden, zal er volgens de respondenten nog meer ingezet moeten worden op de informatievoorziening aan studenten, maar ook aan onderwijspersoneel.

76 Dit is in lijn met het advies voor een integrale aanpak van studentenwelzijn, n.a.v. de monitor Mentale gezondheid en middelengebruik Studenten hoger onderwijs (RIVM, GGDGHOR en Trimbos, 2021)

Studenten worden door de hoger onderwijsinstellingen over het algemeen vooral passief geïnformeerd over de mogelijkheden tot ondersteuning en aanpassingen via de website van de onderwijsinstelling, via folders, maar ook via officiële documenten zoals een OER en het studentenstatuut. Instellingen voldoen hiermee aan de wettelijke eisen rondom informatievoorziening. Daarnaast is er ook sprake van actieve informatievoorziening over studeren met bijzondere omstandigheden bij open dagen en bij aanmelding van de studie. Ook in de eerste weken van de studie geven studentendecanen of studieloopbaanbegeleiders (hbo) en studieadviseurs (universitair) voorlichting.

De informatievoorziening is primair gericht op de mogelijkheden voor studenten met een handicap of chronische ziekte (in het hoger onderwijs meestal *functiebeperking* genoemd), terwijl dezelfde informatie ook vaak van toepassing is voor studenten met andere bijzondere omstandigheden. Voor studenten uit deze laatstgenoemde groep, is de informatievoorziening over mogelijkheden vaak lastiger terug te vinden op internet e.d. omdat niet altijd duidelijk is dat een bepaalde omschrijving ook betrekking heeft op hen. Zo weten bijvoorbeeld mantelzorgende studenten niet altijd dat zij onder de groep 'studenten met bijzondere omstandigheden' vallen. Studenten herkennen zich met andere woorden niet altijd in de door de instellingen gebruikte terminologie. Studenten zijn ook afhankelijk van het onderwijzend personeel hierin: een deel van de (actieve) informatievoorziening komt voor uit de interactie. De hoop van studentendecanen, slb'ers en studieadviseurs is dat onderwijzend personeel studenten doorverwijst wanneer zij signaleren dat een student een ondersteuningsbehoefte heeft als gevolg van een aandoening of bijzondere omstandigheid. De respondenten geven aan dat er verschillen bestaan in bewustwording bij het onderwijzend personeel dat bepaalde omstandigheden (buiten de duidelijk zichtbare functiebeperkingen) bij studenten kunnen leiden tot een ondersteuningsbehoefte. Dit kan ertoe leiden dat de ene student binnen eenzelfde instelling wordt doorverwezen naar de studentendecaan, terwijl dit voor een andere student niet gebeurt. Een bewuste docent zorgt voor een bewuste student. Inzetten op het vergroten van de kennis en de bewustwording van docenten (evenals decanen en studieadviseurs) van het bestaan en de omvang van deze groep studenten, de risico's die zij lopen en de mogelijke signalen, zal uiteindelijk ook maken dat studenten vaker doorverwezen worden en zich bovendien zelf ook meer bewust worden van hun ondersteuningsvraag.

3.2.2 Afbakening van de doelgroep

Beleid

Een aantal hoger onderwijsinstellingen, met name hbo's, hebben centraal beleid geformuleerd rondom studeren met een functiebeperking. Bij een deel van de instellingen heeft dit beleid ook betrekking op studenten met bijzondere omstandigheden, anders dan een handicap of chronische ziekte. Bij andere instellingen is dat formeel niet het geval, maar is dit beleid in praktijk wel vaak leidend voor deze andere doelgroepen. Op onderdelen kan de uitvoering wel verschillen, omdat het wettelijk kader voor deze andere doelgroepen niet op alle punten hetzelfde is als voor studenten met een functiebeperking. In de vorige paragraaf werd reeds vermeld op welk niveau het beleid wordt uitgewerkt en uitgevoerd.

Functiebeperking vs. andere ondersteuningsbehoefte

Er zijn verschillende groepen studenten te onderscheiden die vanwege de bijzondere omstandigheden waarin ze verkeren hulp, ondersteuning of aanpassingen nodig hebben om te kunnen studeren en de studie met goed gevolg af te kunnen ronden.

De groep studenten met een handicap of chronische ziekte – zoals eerder gezegd in hoger onderwijs vaak als *functiebeperking* benoemd – is een groep waarvoor het vanuit de wet zeer duidelijk is dat er voorzieningen getroffen moeten worden. In de Wgbh/cz staat namelijk beschreven dat onderwijsinstellingen verplicht zijn doeltreffende aanpassingen te verrichten voor deze groep, evenals in verschillende bepalingen in de WHW (zie hoofdstuk 2).

Voor studenten met een ondersteuningsbehoefte als gevolg van bijzondere omstandigheden anders dan handicap of chronische ziekte (persoonlijke omstandigheden of bijzondere familieomstandigheden) is er in wetgeving minder expliciet aandacht. Ten eerste is er geen algemene wetgeving die betrekking heeft op deze groep studenten, zoals de Wgbh/cz voor studenten met een handicap of chronische ziekte. Ook in de WHW is er minder expliciet aandacht voor deze groep studenten, een aantal uitzonderingen daargelaten, zoals in regelingen rondom het profileringsfonds en de afgifte van het BSA.

In de praktijk heeft dit tot gevolg dat de onderzochte hoger onderwijsinstellingen in hun beleid en de uitvoering daarvan relatief beperkter aandacht hebben voor de groep met bijzondere omstandigheden anders dan een functiebeperking. Het aanbod van voorzieningen en de informatievoorziening richt zich meer/sterker op studenten met een functiebeperking⁷⁷. In vergelijking met het mbo betekent dit dat de onderzochte ho-instellingen vaker een smalle(re) afbakening van de doelgroep hanteren in hun beleid en regelingen. Er ligt een relatief grote nadruk op diagnoses en bewijslast in de toekenning van voorzieningen. Daarin verschillen de onderzochte ho-instellingen van de mbo-instellingen. Daarop zijn wel uitzonderingen. Bepaalde voorzieningen, zoals het profileringsfonds, worden wel duidelijk (ook) ingezet voor andere groepen dan alleen studenten met een functiebeperking, zoals bijvoorbeeld voor mantelzorgende studenten (bijzondere familieomstandigheden). Daarnaast verschillen de onderzochte ho-instellingen ook onderling in de nadruk die wordt gelegd op de smallere doelgroep van handicap en chronische ziekte.

Zoals ook al vermeld in paragraaf 3.2.1 is er in het hoger onderwijs een ontwikkeling richting een brede(re) benadering van de doelgroep zichtbaar (inclusief studieklimaat, studentenwelzijn). Zo nemen enkele in het onderzoek betrokken onderwijsinstellingen deel aan de experimenten flexibel hoger onderwijs of hebben zij andere regelingen om flexibel studeren mogelijk te maken. Er worden door deze onderwijsinstellingen voorzieningen getroffen om het onderwijs passend te maken voor bepaalde groepen studenten die door omstandigheden praktisch en fysiek beperkt worden in het bijwonen van het onderwijs. Daarnaast zijn nagenoeg alle hoger onderwijsinstellingen actief bezig met dit thema, bijvoorbeeld in werkgroepen gericht op inclusief onderwijs en studentenwelzijn of door bepaalde communities binnen de instellingen op te richten.

Criteria

Om in aanmerking te komen voor *voorzieningen* (zie voorgaande paragraaf), dienen studenten te voldoen aan bepaalde criteria. Welke criteria dat precies zijn verschilt per regeling of type voorziening, maar zijn over het algemeen wel centraal bepaald.

Bij alle hbo-instellingen en universiteiten geldt dat er om enige vorm van bewijs wordt gevraagd wanneer een student voorzieningen aanvraagt. De commissie of persoon bij wie de besluitvorming is belegd moet een onderbouwde beslissing kunnen maken. Het moet duidelijk zijn dat een student als gevolg van de situatie waarin de student verkeert een ondersteuningsbehoefte heeft en daarvoor voorzieningen aanvraagt. Voor studenten met een handicap of chronische ziekte, is het vaak relatief eenvoudig om bewijs te overleggen. Voor studenten waarbij er nog geen

⁷⁷ De onbekendheid van de regeling is een van de redenen van de aanstaande naamswijziging van het profileringsfonds (zie paragraaf 2.2.3)

diagnose is gesteld of waarbij de omstandigheden minder expliciet aan te tonen zijn, is het lastiger. Uit de gesprekken met de instellingen blijkt echter dat er vaak wel een manier wordt gevonden om de omstandigheden aantoonbaar te maken, bijvoorbeeld in de vorm van minder officiële verklaringen (zoals een afspraakbevestiging van de ouder bij mantelzorg) of op basis van het oordeel van de studieloopbaanbegeleider/studieadviseur of de studentendecaan. De ene instelling (en daarbinnen faculteit of opleiding) gaat hier soepeler mee om dan de ander. Specifiek voor alle voorzieningen die toegekend worden door de examencommissie (voornamelijk tentamenvoorzieningen) geldt over het algemeen dat er een officieel (medisch) bewijs overlegd moet worden. De examencommissie weegt af welke aanpassingen of voorzieningen zij toe kunnen staan, zonder af te doen aan de kwaliteit van de tentamens en daarmee het diploma. In de wet staat niet omschreven wat 'borgen' van de kwaliteit inhoudt. Dat maakt dat de interpretatie van de examencommissie hierin leidend zal zijn voor de beslissingen en daarmee verschillen zal veroorzaken tussen instellingen en faculteiten. Voor andere voorzieningen, zoals bijvoorbeeld extra begeleiding of bepaalde faciliteiten, is er meestal sprake van een andere (lichtere) bewijslast. Dat wordt deels veroorzaakt doordat het mandaat over deze zaken bij andere eenheden dan de examencommissie ligt. Zaken waarover de examencommissie besluit, staan vaak in verband met de kwaliteit van het onderwijs, terwijl zaken als begeleiding en faciliteiten minder van invloed zijn op de kwaliteit van het onderwijs.

3.2.3 Recht van de student vs. zorgplicht van de onderwijsinstelling

Visie

Uit de gesprekken met de hoger onderwijsinstellingen en de twee koepelorganisaties komt naar voren dat hoger onderwijsinstellingen de zorg voor de student niet als primaire taak van het hoger onderwijs zien. Dit neemt niet weg dat er voor studenten in het hoger onderwijs verschillende mogelijkheden tot hulp, ondersteuning en aanpassingen zijn.

Respondenten wijzen erop dat de primaire taak van het hoger onderwijs is om kennis (theoretisch, wetenschappelijk) over te dragen op studenten en hen op te leiden tot kundige beroepsbeoefenaars of wetenschappers. Er wordt een grote mate van zelfstandigheid van de student verwacht. Om ervoor te zorgen dat studenten de zorg krijgen die ze nodig hebben, zien de (gesproken) hoger onderwijsinstellingen het als taak om ervoor te zorgen dat studenten hun ondersteuningsbehoefte herkennen en erkennen en daarover in gesprek te gaan. De onderwijsinstellingen hebben, volgens de respondenten, vooral de taak om goed door te verwijzen naar passende zorg. Deze visie van de hoger onderwijsinstellingen komt voort uit het wettelijk kader op dit thema. In wet- en regelgeving op dit thema worden de aanpassingen voor en ondersteuning van studenten voornamelijk geformuleerd als recht van de student en slechts beperkt als plicht van de instelling. Dit maakt dat instellingen ervoor moeten zorgen dat deze mogelijkheden er zijn, maar zij ook veel vrijheid hebben in de vormgeving daarvan.

In paragraaf 3.2.1 stelden we al dat er sprake is van een cultuuromslag in het hoger onderwijs. De focus wordt steeds meer verlegd van het denken in termen van handicap en chronische ziekte naar het denken in termen van ondersteuningsvraag of -behoefte. Er komt steeds meer aandacht voor studentenwelzijn en inclusief onderwijs.

De Landelijke Werkgroep Studentwelzijn met vertegenwoordigers van OCW, Universiteiten van Nederland (UNL, voorheen VSNU), Vereniging Hogescholen (VH), Universiteit voor de Humanistiek, LSVb en ISO, heeft een Gezamenlijke Ambitie Studentwelzijn opgesteld en richt zich op de implementatie daarvan binnen het hoger onderwijs. De werkgroep richt zich op

het aanjagen van de voortgang van landelijke activiteiten in het hoger onderwijs, het monitoren van de uitvoering van relevante moties en de beantwoording van Kamer- en Commissievragen over studentenwelzijn en studeren met een ondersteuningsvraag, het agenderen en inventariseren van actuele ontwikkelingen rondom studentenwelzijn, het afstemmen over studentenwelzijn en het faciliteren van onderwijsinstellingen met praktische handreikingen en bijeenkomsten. Er wordt een voorkeur uitgesproken naar het werken binnen de huidige wettelijk kaders, waarin er ingezet wordt op informatievoorziening.

4 Analyse, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk brengen we het wettelijke kader (zoals besproken in hoofdstuk 2) samen met het beeld dat uit de praktijk naar voren komt (hoofdstuk 3) en gaan we in op de vraag in hoeverre wettelijke aanpassingen nodig zijn om – zoals de motie Kuik/Westerveld impliceert – maatwerk voor alle studenten die dat nodig hebben mogelijk te maken en hen daarover te informeren.

4.1 Faciliteiten en ondersteuning voor een brede doelgroep

In deze paragraaf gaan we in op de eerste drie onderzoeksvragen, die zijn gesteld⁷⁸: wat is er op dit moment in wet- en regelgeving vastgelegd, hoe hebben onderwijsinstellingen dat vertaald in de praktijk en in hoeverre speelt (het ontbreken van) wet- en regelgeving een rol in de huidige praktijk?

Wat is vastgelegd in wet- en regelgeving?

In hoofdstuk 2 is een uitgebreid overzicht gegeven van wat er vastligt in wet- en regelgeving. Uit de analyse blijkt dat de wetgever de intentie heeft om, behalve voor studenten met een handicap of chronische ziekte, ook voor een bredere doelgroep van studenten extra faciliteiten en ondersteuning beschikbaar te maken. Tegelijkertijd is er een duidelijk verschil in de wet- en regelgeving als het gaat om enerzijds de doelgroep van studenten met een handicap of chronische ziekte en anderzijds de doelgroep van studenten, die vanwege persoonlijke/bijzondere omstandigheden behoefte hebben aan speciale faciliteiten of ondersteuning. Op elementen hanteert de wetgever een smalle benadering, waarin alleen de doelgroep handicap of chronische ziekte wordt benoemd. Op andere plekken zijn de mogelijkheden (ook) uitgewerkt voor een bredere doelgroep.

Voorbeeld smalle benadering

De verplichting om doeltreffende aanpassingen te doen vanuit de Wgbh/cz is een voorbeeld van de smalle benadering. De verplichting is toegespitst op studenten met een handicap of chronische ziekte. Dit werkt door in de mogelijkheden voor aangepaste examinering en tentaminering, omdat examencommissies in het licht van de Wgbh/cz in hun examenreglement (op grond van de OER) voorzieningen kunnen treffen voor studenten die in verband met een handicap of chronische ziekte aangepaste examens/tentamens nodig hebben. De plicht studenten hierover te informeren, is daarmee beperkt tot de (smalle) doelgroep van studenten met een handicap of chronische ziekte. Ook de mogelijkheden vanuit de Wet Studiefinanciering 2000 voor een jaar extra prestatiebeurs zijn in principe alleen beschikbaar voor studenten die vertraging hebben opgelopen als gevolg van een handicap of chronische ziekte.

Voorbeeld brede benadering

Een bredere benadering wordt gehanteerd bij de afgifte van bindend studieadvies en de mogelijkheden voor financiële compensatie vanuit het profileringsfonds/mbo-studentenfonds bij studievertraging. De wetgever benoemt hierin expliciet een bredere doelgroep en spreekt

78 Zie paragraaf 1.1

over 'persoonlijke omstandigheden'. Onder dat begrip vallen niet alleen handicap of chronische ziekte, maar ook ziekte, zwangerschap, bevalling en bijzondere familieomstandigheden.

De afbakening van doelgroepen is dus op sommige onderdelen/plekken smal en op andere onderdelen breder. De gepresenteerde voorbeelden laten zien dat het gemaakte onderscheid in doelgroepen in de wet ook niet eenduidig aan de inhoud van de wet is te koppelen. Er is met andere woorden geen duidelijke logica of zichtbare relatie tussen de onderdelen in de wet waar een bredere doelgroep wordt benoemd en de onderdelen waar een smalle doelgroep wordt gehanteerd.

Als voorbeeld: financiële compensatie vanuit het profileringsfonds of mbo-studentenfonds (WHW/WEB) is mogelijk voor een bredere doelgroep, maar financiële compensatie vanuit DUO (Wet Studiefinanciering 2000) wordt beperkt tot studenten met een handicap of chronische ziekte.

De huidige wet- en regelgeving laat twee dingen duidelijk zien. Enerzijds is er de intentie om extra faciliteiten en ondersteuning voor een bredere doelgroep van studenten toegankelijk te maken, waarbij naast handicap en chronische ziekte ook (andere) persoonlijke omstandigheden worden meegewogen. Anderzijds is die intentie niet consequent en eenduidig uitgewerkt voor de bredere doelgroep en de verschillende situaties (financiële ondersteuning, examinering, fysieke toegankelijkheid, onderwijsprogramma).

Hoe is de vertaling van wet- en regelgeving in de praktijk?

De verkenning van de praktijk in het mbo en hoger onderwijs laat zien dat er overeenkomsten maar ook grote verschillen zijn in de praktijk van extra facilitering en ondersteuning voor de student. Die verschillen zien we terug in de afbakening van de doelgroep voor specifieke voorzieningen, in de informatievoorziening, in aard en mate van extra begeleiding en ondersteuning en in de wijze waarop die ondersteuning wordt uitgevoerd. Deze verschillen zijn niet allemaal te verklaren met de rol die wetgeving speelt. Andere factoren, zoals het instellingsbeleid of de verschillen tussen opleidingen en studies spelen eveneens een (grote) rol.

In deze studie onderzoeken we hoe de wet- en regelgeving wordt vertaald naar de praktijk en of de geconstateerde verschillen een gevolg zijn van de wet- en regelgeving. Om daar een antwoord op te geven, maken we onderscheid tussen verschillen op drie niveaus: het niveau van de onderwijssector, het instellingsniveau en het uitvoeringsniveau binnen de instellingen.

Vershil tussen onderwijssectoren

Het mbo en het hoger onderwijs verschillen aanzienlijk in de mogelijkheden die studenten hebben voor extra faciliteiten en ondersteuning. Met name op het laatste punt, de extra ondersteuning, heeft het mbo een breder en groter aanbod voor studenten dan het hoger onderwijs.

Het verschil tussen de onderwijssectoren is voor een deel te verklaren uit de wetgeving. Veel van de wetgeving is voor mbo en hoger onderwijs gelijk of vergelijkbaar. Maar op essentiële punten zijn er ook verschillen. De overeenkomsten zijn terug te vinden in de toepassing van de Wgbh/cz die voor alle onderwijssectoren van toepassing is. Ook in de sectorale onderwijswetgeving zijn er diverse overeenkomsten.

Overeenkomsten zijn er bijvoorbeeld voor de toelating (geen weigeringsgronden op basis van handicap, chronische ziekte of bijzondere omstandigheden), afgifte van het bindend

studieadvies (meewegen van met persoonlijke omstandigheden), de regelgeving rondom examens/tentamens (treffen van voorzieningen in het licht van de Wgbh/cz) en de mogelijkheden voor financiële ondersteuning bij studievertraging voor studenten in overmachtssituaties (profileringsfonds/mbo-studentenfonds).

Maar er zijn ook duidelijke verschillen. Het belangrijkste verschil concentreert zich rondom de verschillen in wetgeving op het vlak van (extra) ondersteuning en begeleiding. Het mbo heeft sinds 2014 te maken met passend onderwijs.

Hoewel deze wijzigingswet Passend Onderwijs weinig nieuwe verplichtingen en concrete maatregelen met zich meebracht voor het mbo (zie hoofdstuk 2), heeft de invoering van passend onderwijs het mbo wel sterk in beweging gebracht. Daarin was de wet passend onderwijs niet de enige aanleiding. Ook de min of meer gelijktijdige invoering van andere beleidsmaatregelen speelde daarin een rol, waaronder de Wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht mbo en eerder al de aanpak voortijdig schoolverlaten. Passend onderwijs zorgt en zorgde voor een extra impuls voor de interne zorgstructuur van ondersteuning en begeleiding. De gemeenschappelijke deler is het accent dat wordt gelegd op het proces en de integrale verantwoordelijkheid van opleidingsteams voor: intake, onderwijs, ondersteuning, professionalisering, verbetering van kwaliteit en rendement.

Mede door passend onderwijs hanteert de meerderheid van de mbo-instellingen een brede definitie van de doelgroep die voor extra faciliteiten en ondersteuning in aanmerking komt.⁷⁹

In het hoger onderwijs wordt een grotere mate van zelfstandigheid en initiatief van de student verwacht. In combinatie met een primaire focus op faciliteiten en voorzieningen (in plaats van ondersteuning en begeleiding), ligt de nadruk in het hoger onderwijs meer dan in het mbo op het *recht* van de student om aanspraak te maken op faciliteiten en voorzieningen en in het mbo meer op de *verantwoordelijkheid* van de mbo-instelling om de student te ondersteunen.

De verschillende ontwikkeling in het mbo en hoger onderwijs kan ten dele worden teruggevoerd op het verschil in studentenpopulaties.

Diverse respondenten wijzen op de verschillen in de studentenpopulatie die het mbo, het hbo en het wo bedienen. Zij hebben het dan over de leeftijd van studenten – met een gemiddeld genomen iets oudere studentenpopulatie in het hbo en wo – maar ook over de mate van zelfstandigheid en zelfredzaamheid en de problematieken van studenten. In het mbo heeft een groot deel van de studenten nog geen startkwalificatie en dat maakt volgens een aantal respondenten het kader waarbinnen instellingen handelen anders. Mbo-instellingen worden immers – onder andere vanuit de leer- en kwalificatieplicht – gestimuleerd om voortijdig schoolverlaten te voorkomen. Vanuit dat kader is er volgens de respondenten meer aandacht voor begeleiding en ondersteuning van studenten. Bovendien zouden er in het mbo meer studenten zijn die te maken hebben met complexere problematiek in hun persoonlijke situatie of sociale omgeving.

⁷⁹ Eimers (2020). *Passend onderwijs in het mbo*. In: Ledoux, G. & Waslander, S., m.m.v. Eimers, T. (2020). *Evaluatie passend onderwijs Eindrapport*. Amsterdam/Tilburg/Nijmegen: Kohnstamm Instituut / TIAS School for Business and Society, Tilburg University / KBA Nijmegen.

De vraag is echter hoe groot deze verschillen tussen mbo, hbo en wo in werkelijkheid (nog) zijn. Ook in het mbo is ruim twee derde van alle studenten ouder dan 18 jaar⁸⁰. Bovendien wordt door respondenten uit hbo en wo aangegeven dat de groep studenten met een ondersteuningsvraag groeit. Door emancipatie en sociale groei is de problematiek waar studenten in het mbo mee te maken hebben ook steeds meer zichtbaar in het hoger onderwijs. Verschillen in de studentenpopulatie verklaren in praktijk dus maar ten dele de grotere focus die in het mbo ligt op ondersteuning en begeleiding. Dat roept de vraag op waarom een 24-jarige student in het hoger onderwijs een ander ondersteuningsaanbod zou moeten krijgen dan een eveneens 24-jarige student met eenzelfde ondersteuningsbehoefte in het mbo.

Verschillen tussen instellingen

Tussen de onderwijsinstellingen zien we verschillen in de benadering die zij hanteren van de doelgroep. Er zijn instellingen die een 'smallere' benadering hebben en meer vanuit een zogenaamd medisch model in doelgroepen denken. Binnen het mbo is dat zichtbaar doordat deze instellingen de ondersteuning vanuit het beleid passend onderwijs beperken tot de traditionele doelgroep van studenten met een handicap of chronische ziekte. In het hoger onderwijs zien we dat terug doordat er binnen deze instellingen meer nadruk wordt gelegd op het kunnen overleggen van medische verklaringen of andere schriftelijke bewijsstukken. Andere instellingen hanteren juist een 'brede(re)' benadering. Zij laten (meer of minder vergaand) het onderscheid naar doelgroepen los en kijken primair naar de ondersteuningsbehoefte of -vraag van de student ongeacht de oorzaak daarvan. Betrokkenen spreken hier over het 'sociaal model'.

Los van de benadering die de instelling kiest, heeft ook de aard van de aangeboden faciliteit of ondersteuning invloed op de afbakening van de doelgroep. Over het algemeen gelden voor faciliteiten rondom examinering striktere criteria waaraan de student moet voldoen, dan voor bijvoorbeeld extra begeleiding of ondersteuning. Ook op dit punt zien we echter dat instellingen die kiezen voor de bredere doelgroep, ook een breder begrip van bewijsvoering hanteren. Het 'goede' gesprek of andere vormen van schriftelijk bewijs (bv. afsprakenlijst van het ziekenhuis van een ziek familielid waar student voor zorgt) zijn dan ook voldoende om in aanmerking te komen voor aanpassingen, voorzieningen of extra ondersteuning/begeleiding.

Verschillen binnen instellingen

Binnen onderwijsinstellingen bestaan vaak ook nog aanzienlijke verschillen. Voorbeelden zijn het wel of niet beschikbaar stellen van extra ondersteuning op basis van (bepaalde) persoonlijke omstandigheden, het wel of niet 'oprekken' van de bewijslast om voor faciliteiten in aanmerking te komen, verschillende inzet voor extra begeleiding of ondersteuning. Dat is een kwestie van instellingsbeleid, maar ook hier zijn de verschillen ook te verklaren uit eigen keuzes en soms een tekortschietende uitvoeringspraktijk. Grote onderwijsinstellingen kennen vaak de ruimte om decentraal in de organisatie eigen keuzes te maken, zodat de inzet van extra faciliteiten en ondersteuning optimaal aansluit bij de studentenpopulatie en studies. Uit de gehouden interviews blijkt daarnaast dat, óók bij duidelijk beleid, het niet altijd lukt om in alle geledingen en onderdelen van de organisatie de uitvoeringskwaliteit te garanderen. Het gaat dan om verschillen in de competentie en vaardigheden van docenten (*kunnen*) en om de houding/begrip van docenten (*willen*) in het doen van aanpassingen of het bieden van de extra begeleiding.

80 Bron: DUO open onderwijsdata

Wat is de rol van (het ontbreken van) wet- en regelgeving?

De wetgever heeft de intentie om ook studenten die vanwege andere persoonlijke omstandigheden dan handicap of chronische ziekte met hun studie in problemen dreigen te komen, extra faciliteiten en ondersteuning te bieden. Die intentie is op dit moment echter niet adequaat vertaald in wet- en regelgeving.

Hoewel dit onderzoek alleen een beperkte verkenning van de praktijk in het mbo en hoger onderwijs betrof, kan – ook op basis van ander onderzoek – worden geconstateerd dat voor studenten met een handicap of chronische ziekte er duidelijke regels en richtlijnen gelden en dat die in de praktijk meestal ook worden toegepast. Het punt waarop de wetgeving minder houvast biedt, namelijk de faciliteiten en ondersteuning voor de *bredere* doelgroep, vertaalt zich in de praktijk naar aanzienlijke verschillen, zowel tussen de onderwijssectoren mbo en hoger onderwijs, als daarbinnen tussen en binnen instellingen.

Het beleid voor zwangere studenten is hier een voorbeeld van. In het mbo hebben zwangere studenten recht op 16 weken zwangerschapsverlof. In het hoger onderwijs is het uitgangspunt van het beleid voor zwangere studenten dat van maatwerk. Daardoor kan het per hoger onderwijsinstelling, maar ook per vak, verschillen hoe wordt omgegaan met het missen van onderwijs. Het College voor de Rechten van de Mens concludeerde in 2004 en opnieuw in 2018 en 2019 dat deze instellings- of opleidingsspecifieke benadering vanuit maatwerk, in combinatie met het ontbreken van een landelijke regeling in/voor het hoger onderwijs op gespannen voet staan met de wetgeving inzake gelijke behandeling.⁸¹

Een belangrijke vraag is of de huidige wet- en regelgeving leidt tot onwenselijke situaties. De verschillen zijn onwenselijk en problematisch als ze ertoe leiden dat studenten die behoefte hebben aan faciliteiten of ondersteuning, niet geholpen worden en daardoor hun opleiding of studie voortijdig moeten afbreken. Dat geldt dus met name voor de bredere doelgroep van studenten (met bijzondere / persoonlijke omstandigheden) waarvoor de wetgeving nu geen eenduidig kader biedt. Op basis van de beperkte verkenning in dit onderzoek kan niet worden vastgesteld in welke mate dat leidt tot ongelijke behandeling van studenten in vergelijkbare situaties en tot studieuitval van studenten die geen of onvoldoende faciliteiten of ondersteuning krijgen. Duidelijk is wel dat sommige instellingen een grotere inspanning willen en kunnen verrichten om studenten hulp te bieden, dan andere. Ook de verschillen tussen mbo en hoger onderwijs springen daarbij in het oog.

De onduidelijkheid in de wetgeving over de keuze tussen een smalle of brede doelgroep en een smal (faciliteiten) of breed (ook ondersteuning) aanbod wordt weerspiegeld in de verschillende keuzes die er worden gemaakt in het onderwijs. Wetgeving verklaart niet alle verschillen, maar kan – zoals we in het mbo hebben gezien – wel een impuls geven aan een bredere, gemeenschappelijke ontwikkeling. Zowel in het mbo als in het hoger onderwijs is een ontwikkeling zichtbaar waarin het welzijn van de student steeds belangrijker wordt gevonden en waarbij minder vanuit een ‘medisch’ en meer vanuit een ‘sociaal’ model ondersteuning en faciliteiten worden aangeboden. Door in de wetgeving de keuze voor de bredere doelgroep duidelijker uit te werken, wordt aangesloten bij die ontwikkeling en kan daaraan een impuls worden gegeven.

Het is de vraag hoe met name de extra facilitering en ondersteuning van studenten die door persoonlijke omstandigheden, niet zijnde handicap of chronisch ziekte, in problemen raken met

⁸¹ Kamerbrief 16 september 2019 *Motie Kwint en Van den Hul: het in kaart brengen van belemmeringen voor zwangerschapsverlof in het hoger onderwijs.*

hun studie, een meer solide wettelijke basis kan krijgen. In de volgende paragraaf bespreken we twee strategieën voor de versterking van die wettelijke basis. De eerste strategie is die van het nog beter, uitgebreider en gedetailleerder vastleggen van de rechten van de student op extra faciliteiten en ondersteuning in wet- en regelgeving. We laten zien dat die, vaak als eerste gekozen optie, in dit geval geen begaanbare weg biedt. Als alternatief presenteren we een tweede strategie die beter aansluit bij de zeer diverse en complexe situaties van studenten met persoonlijke omstandigheden en hun studies. In deze strategie wordt gekozen voor een type wetgeving waarin de intenties en doelen van de wetgever worden vastgelegd, maar waarbij de onderwijssectoren zelf verantwoordelijkheid krijgen en nemen voor de invulling daarvan.

4.2 Naar een duidelijker wettelijk kader

De vierde onderzoeksvraag heeft betrekking op de mogelijke aanpassingen van de wet. In deze paragraaf laten we zien dat een verdere aanscherping van de rechten van de student geen begaanbare weg is om tot een eenduidiger wettelijk kader te komen. Beter sluit een vorm van wetgeving aan die helder maakt wat de bedoeling is en wat de gestelde doelen zijn, en die de verantwoordelijkheid vervolgens bij de onderwijssectoren legt om tot een adequate uitvoering te komen. We beschrijven hieronder eerst beide strategieën.

Recht van de student

In een benadering waarin de rechten van studenten centraal staan ligt de focus in wetgeving op de uitwerking van het recht van de student.

Een voorbeeld is het recht op een jaar langer prestatiebeurs bij studievertraging als gevolg van een handicap of chronische ziekte. In de Wet studiefinanciering 2000 is dat voor studenten in het hoger onderwijs geformuleerd als 'de prestatiebeurs hoger onderwijs wordt op aanvraag eenmalig één jaar langer verstrekt indien de ho-student blijktens gedagtekende verklaringen van een arts en van het bestuur van de onderwijsinstelling waar hij is ingeschreven, als gevolg van een handicap of chronische ziekte niet in staat is het afsluitend examen met goed gevolg af te ronden binnen het aantal jaren prestatiebeurs hoger onderwijs dat zonder deze verlenging aan de ho-student kan worden verstrekt' (artikel 5.2b Wet studiefinanciering 2000)⁸².

In een benadering waarin het recht van de student centraal staat, richt naleving van de wet zich op mogelijkheden om tegen de besluitvorming in beroep te kunnen gaan. Naleving wordt dus mogelijk gemaakt door klachtenregelingen en beroepsmogelijkheden. Die mogelijkheden om als student 'je recht te kunnen halen' zijn er op het niveau van de instellingen zelf (bezwaarprocedure bij het College van Bestuur of in beroep gaan bij het College van Beroep voor de Examens). Als studenten het niet eens zijn met dit besluit kunnen zij beroep instellen bij het betreffende (landelijke) orgaan.⁸³

82 Met woorden van gelijke strekking is dit ook voor studenten in het mbo geformuleerd in artikel 4.12 van de Wet studiefinanciering 2000.

83 Welk orgaan dit is hangt af van de wetgeving die van toepassing is. Voor de Wgbh/cz is dat het College van de Rechten van de Mens. Voor de WHW is dat (nu nog) het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs. Voor het mbo geldt dat studenten zich nu nog moeten wenden tot de civiele rechter. Via het wetsvoorstel verbetering rechtsbescherming mbo-studenten zal dit veranderen. Zowel mbo-studenten als ho-studenten kunnen gaan procederen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hiermee wordt voorzien in een gelijke procedure voor studenten in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Het CBHO wordt opgeheven.

Een dergelijke benadering, gericht op (het naleven van) de rechten van de student is goed werkbaar bij een (smallere) focus op faciliteiten en voorzieningen, maar wordt complex op het moment dat je een bredere benadering hebt waarin de focus ook ligt op begeleiding en (extra) ondersteuning. Het generiek formuleren van rechten van de student biedt geen oplossing in situaties waarin maatwerk wordt verleend. De diversiteit van opleidingen/studies, niveaus en opleidingssituaties is te groot voor generieke oplossingen. De vraag die dan ontstaat is hoe je rechten in termen van extra begeleiding en ondersteuning op een passende wijze definieert. Een omschrijving in de vorm van 'recht op 30 minuten extra begeleiding' sluit niet aan op de diversiteit van de doelgroep en de uiteenlopende vormen van ondersteuning en begeleiding die nodig zijn.

Ook de benadering van de doelgroep is bepalend voor de vraag in hoeverre een model dat uitgaat van de rechten van de student kan functioneren. Bij een smalle benadering met een focus op studenten met een handicap of chronische ziekte, zijn criteria om recht te hebben op aanpassingen, voorzieningen of extra ondersteuning relatief eenvoudig te beschrijven. In de huidige wet- en regelgeving is dat op diverse plekken terug te zien in de uitwerking van het begrip handicap. In de praktijk bij de onderzochte instellingen blijkt dat uit de focus op medische verklaringen en andere vormen van schriftelijk bewijs.

In het geval van een bredere benadering van de doelgroep, waarin de behoefte van de student centraal staat, in plaats van wat de student heeft (diagnose), is het niet haalbaar om een uitputtende opsomming te geven van alle criteria om in aanmerking te komen voor aanpassingen, voorzieningen of extra ondersteuning. Dit is, met andere woorden, onmogelijk juridisch 'dicht te timmeren'. Veel minder dan bij een focus op een smallere doelgroep kan immers worden teruggevallen op medische verklaringen en andere vormen van bewijslast.

Samengevat concluderen we dat een model in wetgeving dat uitgaat van de rechten van de student, bijna automatisch terugvalt op een smalle benadering van zowel de doelgroep (focus op handicap en chronische ziekte) als de kenmerken van het aanbod (focus op faciliteiten en voorzieningen). Een model dat uitgaat van de rechten van de student vraagt om uitwerking in wet- en regelgeving in waar studenten recht op hebben. Deze detaillering sluit niet goed aan op de 'open' definitie van begeleiding en ondersteuning, noch op de brede en open definitie van de doelgroep waarin de ondersteuningsvraag centraal staat in plaats van de beperking van de student.

In de motie Kuik/Westerveld wordt gewezen op "het informeren van studenten met een functiebeperking, een chronische ziekte of een mantelzorgtaak via de OER over aangepaste mogelijkheden voor zowel het onderwijsprogramma, de examens als het ondersteuningsaanbod". De constatering dat met name de faciliteiten en ondersteuning voor de bredere doelgroep (ook bijzondere/persoonlijke omstandigheden) niet adequaat in criteria en regelgeving te definiëren zijn, maakt dat ook de in de motie voorgestelde uitbreiding van informatie via de OER geen afdoende oplossing kan zijn. De diversiteit in de zowel de doelgroep als het aanbod aan faciliteiten en ondersteuningsmogelijkheden is daarvoor te groot. Bovendien laat het onderzoek zien dat het vergroten van het bewustzijn van zowel de student als het onderwijzend personeel van ondersteuningsbehoeftes en de mogelijkheden tot aanpassingen en ondersteuning belangrijker is dan het passief informeren van studenten hierover.

Dit leidt tot het dilemma waarin er de wens is om studenten met een ondersteuningsvraag passende faciliteiten en ondersteuning te bieden, maar waar het door de diversiteit ('breedte') van situaties en hulpvragen niet mogelijk is om concreet in regelgeving te vangen welke ondersteuning in welke situaties geboden moet worden. Een zorgplichtmodel sluit bij deze context wel goed aan.

Zorgplicht voor de onderwijsinstelling

Tegenover een benadering waarin de rechten van studenten centraal worden gesteld, staat een benadering waarin onderwijsinstellingen en opleidingen de *verantwoordelijkheid* hebben om studenten te faciliteren en te ondersteunen. In een dergelijk model wordt in wet- en regelgeving het normatieve kader gesteld. Het model gaat uit van zogenaamde doelwetgeving: er wordt een zorgplicht voor de onderwijsinstellingen geformuleerd. We doelen met de term zorgplicht nadrukkelijk op de juridische constructie (doelwetgeving⁸⁴) en niet op de meer inhoudelijke betekenis die eraan gegeven kan worden (plicht om te zorgen).⁸⁵ Samengevat worden in een dergelijk model de doelen door de overheid gesteld en vastgelegd in wetgeving, en ligt er in de uitvoering een zorgverantwoordelijkheid bij instellingen – uitgaande van behoorlijk bestuur.

Naleving van de wet- en regelgeving is in een zorgplichtmodel afhankelijk van verschillende factoren. De belangrijkste is brede consensus en een gedeelde urgentie van de onderwijsinstellingen en koepelorganisaties over dat waar de instellingen verantwoordelijkheid voor (gaan) dragen. Dat betekent dat er een gezamenlijke wil is om een brede definitie van doelgroep en aanbod te hanteren.

Andere voorwaarden, die in de literatuur genoemd worden, zijn:⁸⁶

- Er moet een grote bereidheid tot spontane naleving van de wet zijn. De opgelegde verantwoordelijkheid moet aansluiten bij wat de partijen zelf als eigen verantwoordelijkheid ervaren.
- Er moet sprake zijn van een voldoende kennisniveau bij de betrokken partijen om de opgelegde verantwoordelijkheid ten uitvoering te kunnen brengen.
- Er moet sprake zijn van voldoende handelingsruimte voor partijen om de uitvoering naar de eigen situatie in te richten.
- Er moet sprake zijn van een zekere homogeniteit en een focus op de kernactiviteiten bij de onderwijsinstellingen.
- Het zorgplichtmodel sluit het beste aan in een diverse en veranderlijke context, waarin behoefte aan innovatie bestaat.

In de volgende paragraaf bespreken we in welke mate de onderwijssectoren mbo en hoger onderwijs voldoen aan de genoemde voorwaarden en wat er nodig is om het zorgplichtmodel succesvol toe te kunnen passen.

4.3 Voorwaarden voor een zorgplicht

De keuze voor een zorgplichtmodel heeft verschillende implicaties, die bovendien voor het mbo anders zijn dan voor het hoger onderwijs. De context voor het mbo en hoger onderwijs heeft veel overeenkomsten, maar is op bepaalde punten ook afwijkend, bijvoorbeeld als het gaat om schaal-grootte in het onderwijs (klas/collegezaal). Het zwaartepunt ligt in beide sectoren echter bij de onderwijsinstellingen, bij hun bereidheid tot naleving van de wet (verantwoordelijkheid voor facilitering/ondersteuning) en tot behoorlijk bestuur.

84 In de literatuur wordt ook wel de term constitutieve (tegenover regulatieve) regelgeving gebruikt. Constitutieve regels bieden een kader waarbinnen partijen of individuen eigen invulling kunnen geven. Vgl. Stevenson, L. & Honing, M. (2021) Hoe verder met artikel 23? Regulering in de laatmoderniteit. In: Liberale reflecties, december 2021.

85 De zorgplicht in het primair en voortgezet onderwijs is van andere aard, want richt zich specifiek op de toelating en plaatsing van leerlingen.

86 Zie onder meer Timmer, W.W. (2011) Het doel wel gesteld. Een praktijkonderzoek naar de toepassing van doelregelgeving. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Breed draagvlak en spontane naleving

De voorwaarde van draagvlak en spontane naleving bij een zorgplichtmodel leunt zwaar op een breed gedragen en gemeenschappelijke definitie van wat de opgelegde verantwoordelijkheid inhoudt. Binnen de onderwijssectoren zijn daarin verschillen te zien, zoals de brede en smalle definitie van passend onderwijs in het mbo. Maar het grootste verschil is er tussen het mbo en het hoger onderwijs: in het mbo heeft de opvatting van een bredere doelgroep en een breder aanbod van ondersteuning een breed draagvlak, in het hoger onderwijs is er weliswaar een beweging in die richting, maar is het vertrekpunt anders.

Eerder beschreven we al dat in het mbo de invoering van passend onderwijs in 2014 een sterke impuls betekende voor de ervaren verantwoordelijkheid bij de onderwijsinstellingen. Het mbo kende al een traditie van 'zorg' en ondersteuning van studenten. De invoering van passend onderwijs leidde tot een grote mate van 'spontane naleving', hoewel dat niet betekende dat daarmee passend onderwijs en passende ondersteuning in alle gevallen geborgd was.⁸⁷

Het hoger onderwijs kent een andere traditie en een ander uitgangspunt, met meer nadruk op het recht van de student. Echter ook in het hoger onderwijs is een zekere cultuuromslag gaande. Corona heeft het bewustzijn en de inzet van hogescholen en universiteiten verder vergroot, omdat de problematieken van studenten groter zijn en zichtbaarder zijn geworden.

De Landelijke Werkgroep Studentenwelzijn, waarin de Vereniging Hogescholen, de Universiteiten van Nederland, het Expertisecentrum Inclusief Onderwijs (ECIO), de studentenbonden en OCW samenwerken, heeft veel aandacht besteed aan studentenwelzijn in coronatijd. Dit heeft geresulteerd in de 'Handreiking studentenwelzijn in Coronatijd'.

Het thema studentenwelzijn en sociale binding met de opleiding is bovendien één van de zes thema's in het Bestuursakkoord NPO Middelbaar beroepsonderwijs en Hoger Onderwijs dat het ministerie van OCW, de MBO Raad, de Vereniging Hogescholen, Universiteiten van Nederland (voorheen VSNU), de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU) en de Nederlandse Levensbeschouwelijke Universiteiten (NLU) in mei 2021 zijn overeengekomen. Mede door de vrijgekomen NPO-gelden wordt op dit thema ook extra geïnvesteerd door de onderwijsinstellingen.⁸⁸

Het zorgplichtmodel van wetgeving is sterk afhankelijk van spontane, dat wil zeggen niet afgedwongen naleving. Daarmee wordt gerefereerd aan de eigen verantwoordelijkheid en intrinsieke motivatie van de onderwijsinstellingen en aan de bereidheid uitvoering te geven aan die verantwoordelijkheid. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur bieden daarvoor een bruikbaar kader, zoals het fair-play beginsel, het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, de duidelijke motivering van besluiten en het evenredigheidsbeginsel (willekeurverbod).

De keuze voor een zorgplicht- in plaats van een rechtenmodel impliceert ook een verandering in de relatie tussen student (met ondersteuningsbehoefte) en onderwijsinstelling. In het zorgplichtmodel wordt een meer actieve en proactieve houding van de onderwijsinstelling gevraagd. De instelling wacht niet louter op de vraag van de student, maar handelt vanuit een eigen

87 De invoering van passend onderwijs in het mbo heeft strikt genomen, en anders dan voor po en vo, geen zorgplicht met zich meebracht. Toch wordt door de mbo-instellingen passend onderwijs wel opgevat als zorgplicht van de instellingen.

88 In opdracht van OCW en VWS wordt tweejaarlijks de Monitor Mentaal welzijn uitgevoerd. RIVM, Trimbos-instituut & GGD GHOR Nederland (2021) Monitor Mentale gezondheid en Middelengebruik Studenten hoger onderwijs. Deelrapport I Mentale gezondheid van studenten in het hoger onderwijs.

verantwoordelijkheid. Dat komt tot uitdrukking in vroegtijdige signalering van ondersteuningsvragen, actieve informatie-uitwisseling tussen professionals in het primaire proces (docenten, mentoren) en professionals in de tweedelijns ondersteuning (studieadviseurs, medewerkers passend onderwijs).

Voldoende kennisniveau en handelingsruimte

Als het gaat om het bieden van faciliteiten en ondersteuning aan studenten kennen de onderwijssectoren mbo en hoger onderwijs een hoge mate van vrijheid om dit naar de eigen situatie in te richten. De handelingsruimte is groot, ook omdat de instellingen een lumpsum-bekostiging hebben en zelf bepalen hoeveel en op welke wijze middelen voor faciliteiten en ondersteuning ingezet worden.

Dat wil niet zeggen dat de handelingsruimte onbepert is. Juist de verbreding van de doelgroep en verbreding van het aanbod aan faciliteiten en ondersteuning leidt ook tot discussie over de grenzen waar de onderwijsinstellingen mee te maken krijgen. Zo kan een ondersteuningsbehoefte bij een student leiden tot een 'onevenredige belasting' voor de instelling. Andere grenzen worden bepaald door het waardebehoud van het diploma, door praktische uitvoerbaarheid of door beschikbare capaciteit en deskundigheid. Meer in het algemeen stelt men zich de vraag hoever de ondersteuningstaak van een onderwijsinstelling moet gaan, zonder dat dit ten koste gaat van de kerntaak, het aanbieden van onderwijs.

De interviews in deze verkennende studie lieten zien dat het kennis- en competentieniveau op verschillende manieren een belangrijke rol speelt. Zo stopt de uitvoering van het beleid rondom het faciliteren en ondersteunen van studenten bij onvoldoende expertise, bewustzijn en draagvlak in de uitvoering. Verhogen van het kennisniveau en bewustzijn bij de uitvoerende professionals en het management is een belangrijke voorwaarde om beleid en intenties ook in de praktijk te laten slagen. Nadrukkelijk gaat het daarbij niet alleen om specialistische kennis over ondersteuningsbehoeften, maar juist ook om aspecten als de taakverdeling, belastbaarheid, informatievoorziening en aansturing. Zonder een adequaat management kan de uitbreiding van begeleidings- en ondersteuningstaken snel tot onuitvoerbaarheid en overbelasting (van bv. docenten) leiden. Slechte uitvoerbaarheid gaat ten koste van studenten en ten koste van de professionals zelf en hun draagvlak voor het beleid.

Het bredere ondersteuningsaanbod in het mbo heeft er enerzijds toe geleid dat er veel expertise is ontwikkeld binnen de instellingen en men op bepaalde punten verder is dan het hoger onderwijs (signalering van ondersteuningsbehoeften, samenwerking en afstemming tussen eerste en tweedelijns begeleiding, ondersteuning van mentoren/studieloopbaanbegeleiders). Tegelijkertijd liggen er ook voor het mbo nog verbetermogelijkheden, zoals in de samenwerking met externe zorgaanbieders en in de begeleiding van stages en de overgang van opleiding naar werk.

Het kennisniveau – of de mate van geïnformeerdeheid – van studenten is een andere bepalende factor. Hoewel onderwijsinstellingen veel aandacht besteden aan het toegankelijk maken van informatie voor studenten, onder meer via hun websites, is het kennisniveau van studenten (met betrekking tot faciliteiten en ondersteuningsmogelijkheden) in veel gevallen nog onvoldoende. Om optimaal gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden die de instelling biedt, moet de student daarvan op de hoogte zijn, de procedures kennen en zijn of haar situatie kunnen

beoordelen. Een deel van de studenten wordt met de bestaande informatiekanalen nog onvoldoende bereikt. Dat geldt zowel voor het hoger onderwijs als voor het mbo.⁸⁹

Het informeren en betrekken van de student is niet alleen een individueel belang van de student zelf, maar draagt ook bij aan het versterken van de positie van de student als 'onderwijsconsument'. Grotere betrokkenheid van studenten, ook bij de vorming en evaluatie van beleid, kan positief bijdragen aan het realiseren van een adequate uitvoeringspraktijk.

Homogeniteit en innovatie

Een zorgplichtmodel sluit het beste aan bij situaties waarin sprake is van een zekere homogeniteit binnen, in dit geval, het onderwijsveld. Zelfregulering door de koepelorganisaties in het onderwijsveld speelt daarin een belangrijke rol. Naar mate de koepelorganisaties een actieve, adviseerende rol hebben naar de leden, zal de praktijk van beleid en uitvoering bij de instellingen meer op elkaar lijken. Dat kan bijvoorbeeld door handreikingen, voorbeelden en formats of door actieve kennisdeling in overlegplatforms.

Het zorgplichtmodel biedt bij uitstek ruimte voor vernieuwing. Door minder strikt in wet- en regelgeving vast te leggen aan welke eisen en criteria voldaan moet worden, wordt ruimte gelaten voor verandering. In dit opzicht sluit het model goed aan bij bestaande ontwikkelingen, zowel in het mbo als het hoger onderwijs. De coronapandemie heeft het denken over studentenwelzijn en -ondersteuning in een stroomversnelling gebracht en vraagt om nieuwe oplossingen. Ontwikkelingen als afstandsonderwijs, met nieuwe vormen van communicatie en samenwerking, zullen ook in de komende jaren om verdere ontwikkeling van de facilitering en ondersteuning van studenten vragen.

Bovenstaande maakt duidelijk dat een zorgplichtmodel, met verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen, dus geen startpunt maar eerder het (wettelijk) sluitstuk is van een beweging die al door het veld wordt ingezet. Wettelijke verankering kan dit proces – de bewustwording en de sturing daarop – versterken en versnellen. Ook bij een zorgplichtmodel zullen individuele verschillen tussen en binnen instellingen en tussen de onderwijssectoren tot op zekere hoogte aanwezig blijven. Het wettelijk verankeren van een zorgplicht versterkt echter wel het uitgangspunt van een breed ondersteuningsaanbod voor een bredere doelgroep van studenten met een ondersteuningsbehoefte.

4.4 Aanbevelingen

In deze laatste paragraaf formuleren we aanbevelingen die voortbouwen op het zorgplichtmodel voor het wettelijk kader en de voorwaarden voor de invoering daarvan.

Zorgplichtmodel wetgeving

Werk toe naar een zorgplichtmodel in de wetgeving, waarin het doel is vastgelegd om voor alle studenten met een ondersteuningsbehoefte (handicap, chronische ziekte en andere bijzondere omstandigheden) passend onderwijs en passende ondersteuning te bieden. De zorgplichtwetgeving benoemt het doel, maar ook de kaders (begrenzing van de verantwoordelijkheid, verantwoording, governance).

⁸⁹ Zie bijvoorbeeld Eimers, T e.a. (2021) *Evaluatie en monitoring wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht mbo. Tussenrapportage 2021. Samenvattend rapport*. Nijmegen/Den Bosch/Amsterdam: KNBA Nijmegen/Echo/VU.

Deze aanbeveling geldt zowel voor het mbo als het hoger onderwijs, maar heeft voor de onderwijssectoren een andere aanlooproute. In het mbo is er tot op zekere hoogte een impliciete zorgplicht, althans een door instellingen ervaren verantwoordelijkheid. Onderzocht moet worden of en hoe het expliciet vastleggen van doelen en verantwoordelijkheden in zorgplichtwetgeving kan bijdragen aan versterking van de ondersteuning van studenten in het mbo. Op voorhand lijkt ook de discussie binnen het mbo over een brede of smalle afbakening van passend onderwijs baat te kunnen hebben bij een duidelijk wettelijk kader.

In het hoger onderwijs is de uitgangssituatie anders en ligt het accent op het creëren en versterken van het draagvlak voor het doel van de wet (zie hierna). Enerzijds vormen draagvlak en spontane naleving voorwaarden voor succes van de zorgplichtwetgeving, anderzijds kan de zorgplichtwetgeving een impuls geven aan de totstandkoming van draagvlak. We adviseren daarom om de aanpassing van wetgeving en het realiseren van draagvlak parallel te laten verlopen.

Behoud regelgeving voor handicap en chronisch ziekte

Behoud binnen het aanbevolen zorgplichtmodel de bestaande wet- en regelgeving specifiek gericht op (de rechten van) studenten met een handicap of chronische ziekte.

De rechten van deze specifieke groep liggen vast in nationale en internationale wetgeving (en verdragen). Belangenvertegenwoordigers van deze groep wijzen erop dat het recht op gelijke behandeling voor deze groep niet mag 'verwateren' in bredere of meer algemene wetgeving.

Ontwikkelagenda

Stel als overheid, samen met het onderwijsveld, een ontwikkelagenda op, waarin wordt toegevoerd naar volledige invoering en naleving van het zorgplichtmodel.

Voor het mbo en het hoger onderwijs wordt een eigen agenda opgesteld. Deze agenda's bouwen voort op bestaande initiatieven, zoals die van de Landelijke Werkgroep Studentenwelzijn in het hoger onderwijs en de Verbeteragenda Passend onderwijs in het mbo en gaan dus uit van een ontwikkeling die al (eerder) is ingezet en door de coronacrisis in een stroomversnelling is gekomen. Het accent in de agenda's ligt op zelfregulering door de onderwijssectoren. De agenda's adresseren onder meer de punten benoemd in de navolgende aanbevelingen.

Breed draagvlak

Werk aan het realiseren van een breed draagvlak bij (en binnen) de onderwijsinstellingen voor het doel en de kaders van de zorgplichtwetgeving.

Voor het hoger onderwijs betekent dat aansluiting bij de ontwikkeling naar bredere aandacht voor studentenwelzijn en het verhogen van de doelmatigheid en het rendement van studies. Zowel de overheid als de koepelorganisaties kunnen daarin een stimulerende en faciliterende rol spelen. Het kernpunt is verbreding van het draagvlak om voor een bredere doelgroep een breder aanbod te realiseren.

Voor het mbo ligt het accent minder op vergroting van het draagvlak en meer op het behouden en versterken van het draagvlak, met name bij de uitvoerende professionals. Daarbij gaat het om bewustwording en professionalisering, maar ook om de ontwikkeling van methodieken en samenwerkingsmodellen die de professional ondersteunen en ontlasten in de begeleiding en ondersteuning van studenten.

Spontane naleving

Ontwikkel een 'toetsingskader'; een systematiek waarin onderwijsinstellingen kenbaar maken hoe zij het doel van de wet nastreven en realiseren en waarin de resultaten daarvan zichtbaar gemaakt worden en besproken worden. Het uitgangspunt van een dergelijke systematiek is dat

studenten met een vergelijkbare ondersteuningsvraag op een vergelijkbare (of in ieder geval passende) manier ondersteund worden.

Daarbij moet primair gedacht worden aan een systematiek van en voor de onderwijsinstellingen zelf (benchmarking, horizontale verantwoording, branchecodes goed bestuur) en niet direct aan een toezichthoudende rol voor de overheid. Wel kan gedacht worden aan een systeem waarbij een (door de overheid en/of sector aangestelde) commissie de plannen en resultaten van de instellingen met hen bespreekt, zoals de Commissie Kwaliteitsafspraken MBO. De commissie is ingesteld door de minister van OCW en heeft als taak de minister te adviseren over de kwaliteitsagenda's van de mbo-scholen, alsmede over de resultaten die de scholen boeken.

Handelingsruimte

Stimuleer de totstandkoming en verspreiding van sectorale handreikingen, formats en voorbeelden om tot een gemeenschappelijke handelingsruimte te komen, die enerzijds gekenmerkt wordt door homogeniteit, maar anderzijds ook ruimte biedt voor eigen invulling en maatwerk.

Kennisdeling en gezamenlijke ontwikkelactiviteiten kunnen sterk bijdragen aan de gemeenschappelijke handelingsruimte. De sectorale koepelorganisaties kunnen daarin een belangrijke rol vervullen.

Kennisniveau professionals

Investeer in bewustwording, professionalisering en ondersteuning van docenten, mentoren/begeleiders en tweedelijns ondersteuners.

Zoals aangegeven gaat het daarbij niet alleen om (individuele) professionalisering, maar ook om het organiseren van werk en ondersteuning van de uitvoerende professionals.

In het mbo werken de meeste instellingen aan het intensiever betrekken van docenten en studieloopbaanbegeleiders (in het primaire proces) bij de ondersteuning van studenten. Daarbij gaat het niet louter om extra begeleiding, maar ook om wat genoemd wordt 'passend onderwijzen'. Deze ontwikkeling legt extra druk en verantwoordelijkheid bij het opleidingsteam. Voor het behoud van draagvlak en voor de uitvoerbaarheid is het belangrijk dat (samen met de professionals) nagedacht wordt over werkbare organisatievormen.

In het hoger onderwijs is de afstand tussen de onderwijsprofessionals en de studieadviseur of studentendecaan nog vaak erg groot. Vergroting van het kennisniveau en bewustzijn houdt in dat ook wordt gewerkt aan informatie-uitwisseling en kennisdeling (in de keten).

Informeren en betrekken van studenten

Werk aan (nieuwe vormen van) het actief informeren en betrekken van studenten bij zowel het beleid als de uitvoering van de extra facilitering en ondersteuning.

Onderzoek hoe studenten effectief en actief geïnformeerd kunnen worden. Bestaande informatiekanalen zijn voor een groot deel toereikend: studenten maken gebruik van informatie op websites en bezoeken voorlichtingsbijeenkomsten. Tegelijkertijd wordt een deel van de doelgroep niet bereikt met de huidige informatievoorziening. Meer kennis is nodig om preciezer te bepalen welke (groepen van) studenten dit zijn en hoe zij wel effectief bereikt kunnen worden. Zowel in het mbo als hoger onderwijs wordt daaraan al gewerkt.

Een actieve rol van studenten en studentenorganisaties draagt ook bij aan het vormen van een systeem van *checks and balances*, waarbij de urgentie van naleving van de wet zichtbaar wordt gemaakt en waarbij onvolkomen praktijken sneller aan het licht komen en gecorrigeerd kunnen worden.

Innovatie

Werk aan een gezamenlijke agenda voor innovatie.

Mede door de coronacrisis zijn ontwikkelingen rondom passend onderwijs, studentenwelzijn en preventie van studieuitval in een stroomversnelling gekomen. Er zijn veel extra middelen beschikbaar gesteld om studievertraging en -achterstand te repareren en om de, vaak ook psychische en sociale gevolgen van corona bij studenten te herstellen. Er worden tal van nieuwe, innovatieve aanpakken ontwikkeld. Het is zaak om die innovaties te delen, binnen en ook tussen de onderwijssectoren. De vernieuwingen zijn een beweging die een belangrijke bijdrage kan leveren aan het realiseren van het zorgplichtmodel en de randvoorwaarden daarvoor.

Bijlage 1 – interviews en deelnemers expertmeeting

Overzicht interviews – inhoudsdeskundigen vanuit onderwijsinstellingen

Organisatie	Functie
Universiteit 1	Studentendecaan
Universiteit 2	Studentendecaan Hoofd Juridische Zaken
Universiteit 3	Studentendecaan Beleidsmedewerker Onderwijs en Studentzaken
Universiteit 4	Studentendecaan Teamleider Studentendecanen
Universiteit 5	Studentendecaan (2x)
Hbo-instelling 1	Studentendecaan en aandachtsfunctionaris studeren met een functiebeperking
Hbo-instelling 2	Studentendecaan
Hbo-instelling 3	Programmableider Studeren met een functiebeperking Studentendecaan
Hbo-instelling 4	Studentendecaan
Hbo-instelling 5	Studentendecaan Coördinator studeren met een ondersteuningsbehoefte
Mbo-instelling 1	Adviseur Passend Onderwijs bij het Trajectbureau Juridisch adviseur
Mbo-instelling 2	Manager Team Passend Onderwijs
Mbo-instelling 3	Hoofd studentbegeleiding Studentbegeleider en studentendecaan
Mbo-instelling 4	Zorgdecaan
Mbo-instelling 5	Hoofd studentbegeleiding Hoofd expertisecentrum passend onderwijs Manager loopbaanexpertisecentrum Senior strategisch beleidsadviseur

Overzicht interviews – inhoudsdeskundigen vanuit koepel- en belangenorganisaties

Naam	Organisatie	Functie
Roel Esselink	Universiteiten van Nederland	Beleidsadviseur
Saskia Cornets de Groot	Vereniging Hogescholen	Senior beleidsmedewerker
Doride de Bruijn	MBO Raad	Beleidsadviseur
Judith Jansen	ECIO	Projectmanager
Femke van Zoggel	JongPit	Beleidsmedewerker
Barbera Voskuil	JOB	Beleidsmedewerker
Rianne Hanning	MantelzorgNL	Projectleider en trainer

Overzicht deelnemers expertmeeting

Naam	Organisatie	Functie
Roel Esselink	Universiteiten van Nederland	Beleidsadviseur
Saskia Cornets de Groot	Vereniging Hogescholen	Senior beleidsmedewerker
Doride de Bruijn	MBO Raad	Beleidsadviseur
Judith Jansen	ECIO	Projectmanager
Maurits de Haan	JongPit	Beleidsmedewerker
Sarah Boulehoual	Landelijke Studenten Vakbond	Beleidsmedewerker
Renée van Schoonhoven	VU	Hoogleraar Onderwijsrecht
Guuske Ledoux	Zelfstandig	Onderzoeker en coördinator landelijke evaluatie Passend Onderwijs
Charlotte van Trier	OCW – directie mbo	Senior beleidsmedewerker mbo
Gea Wijers	OCW – directie Hoger Onderwijs	Senior beleidsadviseur

Bijlage 2 – Schematisch overzicht van genoemde wet- en regelgeving

Omschrijving van de wetgeving / wetsartikel	Doelgroep	Aard van de wet- en regelgeving op landelijk niveau: voorschrift of recht?	Toelichting
VN-Verdrag Handicap	Handicap, beperking of chronische ziekte	Ambitie	De Nederlandse staat verbindt zich de rechten van mensen met een beperking te bevorderen, te beschermen en te waarborgen. Gericht op het doel: positie van mensen met een beperking te versterken, ook in het onderwijs, door (o.a.) het bieden van/ streven naar gelijke kansen en het waarborgen dat aanbieders van goederen en diensten rekening houden met de toegankelijkheid. Om hieraan te voldoen is o.a. de Wgbh/cz aangepast.
	Bijzondere omstandigheden	-	Het VN-Verdrag Handicap is gericht op mensen met een beperking en niet op personen met bijzondere omstandigheden.
Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte	Handicap, beperking of chronische ziekte	Recht van de student Voorschrift voor de instelling	Verbod om onderscheid te maken op grond van handicap of chronische ziekte en de verplichting om doeltreffende aanpassingen te verrichten en te zorgen voor algemene toegankelijkheid, tenzij deze een onevenredige aanpassing vormen. De wet is ook van toepassing op het onderwijs. In het licht van de Wgbh/cz moeten instellingen voorzieningen treffen voor studenten die extra ondersteuning nodig hebben en/of aangepaste examens/tentamens. Door het College voor de rechten van de mens zijn verschillende oordelen gegeven, onder meer over de reikwijdte van het begrip 'handicap'.
	Bijzondere omstandigheden	-	De Wgbh/cz is niet van toepassing op personen met bijzondere omstandigheden.
Toelating tot het mbo en hoger onderwijs (WEB, WHW)	Handicap, beperking of chronische ziekte	MBO: voorschrift voor de instelling en recht van de student HO: Voorschrift voor de instelling	In zowel het mbo als hoger onderwijs moeten studenten worden toegelaten als zij aan de vooropleidingseisen voldoen. Handicap of chronische ziekte mag als zodanig geen reden zijn om te weigeren, tenzij sprake is van een onevenredige belasting van de onderwijsinstelling. Formeel juridisch verschil tussen mbo en ho is dat in het mbo expliciet gekozen is voor het benoemen van een 'toelatingsrecht' terwijl in de WHW wordt gesproken over een 'toelatingsbesluit' van het CvB.
	Bijzondere omstandigheden	Voorschrift voor de instelling	In zowel het mbo als hoger onderwijs moeten studenten worden toegelaten als zij aan de vooropleidingseisen voldoen. Bijzondere omstandigheden mogen geen reden zijn om te weigeren.

Omschrijving van de wetgeving / wetsartikel	Doelgroep	Aard van de wet- en regelgeving op landelijk niveau: voorschrift of recht?	Toelichting
Bindend studieadvies in het mbo en hoger onderwijs (WEB, WHW)	Handicap, beperking of chronische ziekte	Voorschrift voor de instelling	Bij de afgifte van een bindend negatief studieadvies moeten door de instelling de persoonlijke omstandigheden van de student worden meegewogen. Voor het mbo zijn die beschreven in een <i>Regeling</i> , in het hoger onderwijs als een <i>Algemene maatregel van bestuur</i> . Voor zowel het mbo als het hoger onderwijs zijn ziekte en handicap opgenomen als persoonlijke omstandigheid.
	Bijzondere omstandigheden	Voorschrift voor de instelling	<p>Voor het mbo en hoger onderwijs zijn er verschillen. Zowel in mbo als hoger onderwijs zijn een aantal persoonlijke omstandigheden benoemd, zoals zwangerschap en bijzondere familieomstandigheden. In het hoger onderwijs is in de regelgeving expliciet benoemd dat instellingen ook andere (door de instelling gekozen) persoonlijke omstandigheden kunnen opnemen in hun reglementen.</p> <p>Mbo: bijzondere familieomstandigheden, zwangerschap en bevalling zijn in de <i>Regeling persoonlijke omstandigheden bindend studieadvies mbo</i> opgenomen als persoonlijke omstandigheid. Andere persoonlijke omstandigheden kunnen door de instelling worden meegewogen als het achterwege laten daarvan zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.</p> <p>Hoger onderwijs: zwangerschap en bijzondere familieomstandigheden zijn opgenomen als persoonlijke omstandigheid in het <i>Uitvoeringsbesluit WHW</i>. In het besluit is tevens bepaald dat instellingen ook andere persoonlijke omstandigheden kunnen vastleggen in de onderwijs- en examenregeling (bv. mantelzorg) én kunnen zij andere persoonlijke omstandigheden laten meewegen als het achterwege laten daarvan zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.</p>
Informereren over onderwijsprogramma, examens/tentamens en ondersteuningsaanbod (WEB, WHW)	Handicap, beperking of chronische ziekte	Voorschrift voor de instelling	<p>In het mbo hebben scholen de plicht om studenten te informeren over het onderwijsprogramma, de examens en het ondersteuningsaanbod voor studenten met een handicap (uitleg over de manier waarop vorm wordt gegeven aan de verplichtingen voortvloeiend uit de Wgbh/cz). De manier waarop zij dat doen staat hen vrij.</p> <p>In het hoger onderwijs moet de instelling in de OER opnemen op welke wijze studenten met een handicap of chronische ziekte in de gelegenheid worden gesteld om tentamens af te leggen.</p>

Omschrijving van de wetgeving / wetsartikel	Doelgroep	Aard van de wet- en regelgeving op landelijk niveau: voorschrift of recht?	Toelichting
	Bijzondere omstandigheden	-	Studenten met bijzondere omstandigheden zijn in de WEB of WHW niet als aparte groep benoemd waarvoor de instellingen de verplichting hebben studenten te informeren.
Aanpassingen in het onderwijsprogramma, onderwijstijd of tentamens (WEB, WHW)	Handicap, beperking of chronische ziekte	Voorschrift voor de instelling	Mbo: afwijkende invulling van het onderwijsprogramma moet aan de criteria van de WEB en de eisen uit het kwalificatiedossier voldoen. Hoger onderwijs: bij het beperken van de geldigheidsduur van tentamens moet rekening gehouden worden met bijzondere omstandigheden van de student. In de WHW wordt voorgeschreven op welke manier (berekening) de geldigheidsduur moet worden verlengd. Hierin echter spelen ook keuzes van de instelling een rol (ten aanzien van de inrichting van het profileringsfonds).
	Bijzondere omstandigheden		Voor studenten met bijzondere omstandigheden kunnen dezelfde regels gelden als voor studenten met een handicap of chronische ziekte. Bijzondere omstandigheden zijn echter niet nader in de wetgeving omschreven (in mbo en hoger onderwijs)
Afwijking in onderwijstijd / urennorm (WEB)	Handicap, beperking of chronische ziekte	Voorschrift voor de instelling	Mbo: er zijn mogelijkheden om af te wijken van het programmeerde aantal begeleide onderwijsuren en BPV-uren, maar enkel voor alle studenten van een opleiding of een specifieke groep studenten binnen de opleiding. Er zijn dus geen individuele aanpassingen van de geprogrammeerde onderwijstijd mogelijk, maar dat hoeft ook niet. De urennormen gelden namelijk op programmaniveau en niet op individueel niveau en hoeven dus ook niet per se door de student gehaald hoeven te worden; studenten kunnen bijvoorbeeld geoorloofde afwezig zijn). De doelgroep is niet nader gespecificeerd in de WEB. Voor het hoger onderwijs is er geen regelgeving wat betreft afwijking in onderwijstijd.
	Bijzondere omstandigheden	Voorschrift voor de instelling	De in het mbo omschreven mogelijkheden voor afwijking in onderwijstijd kunnen ook van toepassing zijn op studenten met bijzondere omstandigheden (bv. topsporters).

Omschrijving van de wetgeving / wetsartikel	Doelgroep	Aard van de wet- en regelgeving op landelijk niveau: voorschrift of recht?	Toelichting
Extra ondersteuning of begeleiding (WEB, WHW)	Handicap, beperking of chronische ziekte	Voorschrift voor de instelling Recht van de student	Mbo: de verplichting tot het doen van doeltreffende aanpassingen volgt uit de Wgbh/cz. Afspraken over extra ondersteuning moeten worden vastgelegd in (een bijlage bij) de onderwijsovereenkomst. Hoger onderwijs: de verplichting tot het doen van doeltreffende aanpassingen volgt uit de Wgbh/cz. Daarnaast hebben studenten recht om gebruik te maken van studiebegeleiding en van de diensten van de studentendecaan.
	Bijzondere omstandigheden	-	Mbo: scholen bepalen zelf welke studenten ondersteuning nodig hebben (de ondersteuningsvraag staat centraal en niet de beperking). Studenten met bijzondere omstandigheden <i>kunnen</i> ook extra ondersteuning krijgen en afspraken worden dan vastgelegd in (een bijlage bij) de onderwijsovereenkomst.
Financiële ondersteuning (WEB, WHW)	Handicap, beperking of chronische ziekte	Voorschrift voor de instelling	In het mbo (vanaf augustus 2021) en hoger onderwijs moeten instellingen een voorziening hebben om studenten die door bijzondere omstandigheden studievertraging oplopen financieel te kunnen ondersteunen (o.b.v. aanvraag van een student). Studenten met een handicap of chronische ziekte vallen onder de in de wet omschreven bijzondere omstandigheden.
	Bijzondere omstandigheden	Voorschrift voor de instelling	Naast handicap of chronische ziekte zijn in de regelgeving (zowel mbo als hoger onderwijs) andere bijzondere omstandigheden omschreven. Instellingen hebben daarnaast mogelijkheden om ook andere (door de instelling gekozen) persoonlijke omstandigheden te laten meewegen. Mbo: omschreven zijn ziekte, zwangerschap en bevalling, bijzondere familieomstandigheden en een onvoldoende studeerbare opleiding. Daarnaast kunnen instellingen zelf aanvullend andere persoonlijke omstandigheden vastleggen in de onderwijs- en examenregeling (bv. mantelzorg) én kunnen zij andere persoonlijke omstandigheden laten meewegen als het achterwege laten daarvan zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. Hoger onderwijs: omschreven zijn ziekte, zwangerschap en bevalling, bijzondere familieomstandigheden, studenten in de medezeggenschap of bestuursleden van door de instelling erkende studie- en studentenverenigingen. Daarnaast kunnen instellingen zelf aanvullend andere persoonlijke omstandigheden vastleggen in de onderwijs- en examenregeling (bv. mantelzorg) én kunnen zij andere persoonlijke omstandigheden laten meewegen als het achterwege laten daarvan zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Omschrijving van de wetgeving / wetsartikel	Doelgroep	Aard van de wet- en regelgeving op landelijk niveau: voorschrift of recht?	Toelichting
Studiefinanciering (Wet studiefinanciering 2000)	Handicap, beperking of chronische ziekte	Recht van de student	Voor zowel mbo als hoger onderwijs hebben studenten het recht op een verlenging van de prestatiebeurs voor de duur van één jaar als zij niet in staat zijn om de opleiding tijdig af te ronden binnen het aantal jaren prestatiebeurs. Voor het mbo moet dit het gevolg zijn van een lichamelijke, zintuiglijke of andere functiestoornis, voor het hoger onderwijs moet dit het gevolg zijn van een handicap of chronische ziekte. De invulling van de prestatiebeurs is voor mbo en hoger onderwijs verschillend; in het hoger onderwijs geldt een leenstelsel. Studenten in het hoger onderwijs kunnen daarom ook een extra kwijtschelding van de lening krijgen. Daarnaast geldt de mogelijkheid tot verlenging van de diplomatermijn bij studievertraging, onder meer voor studenten met een handicap of chronische ziekte. Studenten die door hun handicap of ziekte genoodzaakt zijn de opleiding te beëindigen kunnen opnieuw aanspraak maken op studiefinanciering bij de start van een andere opleiding.
	Bijzondere omstandigheden	Recht van de student	Studenten die als gevolg van bijzondere omstandigheden studievertraging hebben opgelopen, kunnen een aanvraag doen voor verlenging van de diplomatermijn bij studievertraging. In de wet wordt onderscheid gemaakt naar studenten bij die de bijzondere omstandigheden structureel van aard zijn en bij wie de bijzondere omstandigheden tijdelijk van aard zijn. De verlengingstermijn verschilt voor beide groepen. De bijzondere omstandigheden zijn niet gespecificeerd. Wel geldt dat de bijzondere omstandigheden uitsluitend kunnen worden aangetoond door gedagtekende verklaringen van een arts en de natuurlijke persoon of het bestuur van de rechtspersoon van de onderwijsinstelling waar de student is ingeschreven. Indien de bijzondere omstandigheden uitsluitend van niet-medische aard zijn, volstaat een gedagtekende verklaring van de natuurlijke persoon of het bestuur van de rechtspersoon van de onderwijsinstelling waar de student is ingeschreven.
Individuele studietoeslag (Participatiewet)	Handicap, beperking of chronische ziekte	Recht van de student	De mogelijkheid voor gemeenten om studenten met een structurele medische beperking vanaf 18 jaar een tegemoetkoming te bieden in hun levensonderhoud, omdat ze niet in staat zijn om naast de studie te werken. Gemeenten geven zelf nadere invulling aan de regeling. Studenten moeten zelf een aanvraag doen voor de toeslag.

Omschrijving van de wetgeving / wetsartikel	Doelgroep	Aard van de wet- en regelgeving op landelijk niveau: voorschrift of recht?	Toelichting
			Een structurele medische beperking kan zowel een fysieke als psychische beperking zijn. Voorwaarde is dat de beperking structureel van aard is en voldoende ernstig, zodanig dat een rechtstreeks verband kan worden gelegd tussen het gebrek en het niet in staat zijn van het verwerven van inkomsten naast de studie.
	Bijzondere omstandigheden		Vanuit de Participatiewet worden geen mogelijkheden geboden voor studenten met bijzondere omstandigheden, zoals met een individuele sociale beperking (bv. mantelzorgers).
Onderwijsvoorzieningen vanuit het UWV (Wet overige OCW-subsidies / uitvoeringsbesluit onderwijsvoorzieningen voor jongeren met een handicap)	Handicap, beperking of chronische ziekte	Recht van de student	Voorzieningen (toegekend door het UWV) om onderwijs te kunnen volgen voor studenten met een handicap die vanwege hun ziekte of gebrek belemmeringen ondervinden bij het volgen van onderwijs. De jongere moet onder de doelgroepbepaling uit art. 19a Wet overige OCW subsidies vallen.
	Bijzondere omstandigheden		De mogelijkheid tot aanvraag van onderwijsvoorzieningen is er niet voor studenten met bijzondere omstandigheden.

