

Position paper van Annemie Wortelboer t.b.v het rondetafelgesprek over studenten met een handicap of chronische ziekte (h/cz) op woensdag 10 april 2019. Stages in Zuid, Amsterdam.

Mijn standpunt:

In 2003 is de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ) als eerste ingevoerd voor de terreinen arbeid en beroepsonderwijs. Ook voor studenten met een handicap of chronische ziekte (h/cz) zou dit moeten leiden tot een versterking van hun rechtspositie, en meer gelijke kansen om zich te ontplooien en aan de samenleving deel te nemen. Mijn standpunt is, net als in de vorige hoorzitting over Passende ondersteuning voor studenten, mei 2017, dat het mijn ervaring is dat er ook op het juridische vlak sprake is van een papieren werkelijkheid, en dat er in de praktijk bij de studenten zelf en de mbo instellingen veel onwetendheid is over de rechten en plichten vanuit de gelijkebehandelingswetgeving. Er is sprake van gemiste kansen als het treffen van een *doeltreffende aanpassing* achterwege blijft.

De titel van mijn paper voor de leergang Onderwijsrecht aan de VU kreeg de titel: Kansloos! Van gelijke kansen naar echte kansen. Dit omdat er in praktijk vaak gezegd wordt dat er veel begeleiding is geweest en de student dus “veel kansen heeft gekregen”. De vraag begint met in kaart te brengen wat een student nodig heeft zodra duidelijk wordt dat een aanpassing vereist is. Echter is er ook regelmatig sprake van gemiste kansen omdat er in mbo-instellingen nogal eens het idee heerst dat er geen aanpassingen mogelijk zijn vanwege onderwijstijd en examinering, zoals flexibele roosters, didactische aanpassingen, aanpassingen in tijden en de hoeveelheid uren bij de stage. En mocht het dan mis gaan, dan is ook de ervaring dat mbo studenten tegen hoge schoolmuren oplopen als ze vinden dat ze niet goed geholpen zijn of zelfs uitgeschreven zijn. Vanwege de prestatiebeurs krijgen ze dan te maken met een (hoge) studieschuld.

* Niemand mag het recht op onderwijs worden ontzegd * Artikel 2, Protocol bij EVRM

Inleiding

Sinds 2012 ben ik in Amsterdam betrokken geraakt bij stageprojecten voor jongeren die in de problemen kwamen op het mbo. In 2016 heb ik hier een artikel over geschreven voor het vakblad Profiel, met als titel: Geschikt of Ongeschikt? Daarin beschrijf ik de oplopende kansongelijkheid bij de beroepspraktijkvorming. Met name jongeren waar “iets” mee is, lopen tegen allerlei obstakels aan met het risico op uitval voor allerlei jongeren met een ondersteuningsbehoefte. Soms worden ze door de opleiding gedwongen te stoppen en ‘uitgeschreven’. Deze groep wordt hiermee een groot onrecht aan gedaan omdat met ingang van het schooljaar 2006 de prestatiebeurs is ingevoerd voor studenten van 18 jaar en ouder, op niveau 3 of 4 van een BOL opleiding. Dat betekent dat bij het behalen van het diploma de studieschuld wordt omgezet in een gift, en ontstaat er een studieschuld als het diploma niet behaald wordt. Lees [hier](#) het hele artikel ‘geschikt of ongeschikt’

In het voorjaar van 2017 is dit onderwerp onder de aandacht gebracht bij Radar waarna een uitzending volgde. Dat heeft in de Tweede Kamer geleid tot een rondetafelgesprek over passende ondersteuning in het mbo en volgde de motie waarin de minister verzocht werd om onderzoek te doen naar de schriftelijke onderwijsovereenkomst in het mbo, en de rechtspositie en rechtsbescherming van de mbo student. De uitkomst is inmiddels bekend, namelijk dat de schriftelijke onderwijsovereenkomst in het mbo niet heeft geleid tot versterking van de rechtspositie van mbo deelnemers. De onderzoekers stellen dat een laagdrempelige vorm van geschilbeslechting wenselijk is, aldus de NCOR (Prof. dr. R. van Schoonhoven, en prof. mr. P.W.A. Huisman).

Historische schets, wettelijk kader m.b.t. jongeren met een h/cz

- Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB, 1996)

Met de inwerkingtreding van de Wet Educatie Beroepsonderwijs (mbo) in 1996 deed de schriftelijke onderwijsovereenkomst zijn intrede in het middelbaar beroepsonderwijs. Het uitgangspunt was dat de relatie tussen mbo-instelling en deelnemers het beste contractueel geregeld kon worden om helderheid te scheppen over de wederzijdse rechten en plichten, maar vooral ook om de rechtspositie van de deelnemers te versterken. De gedachte was verder dat met de schriftelijke onderwijsovereenkomst meer maatwerk geleverd kon worden en dat individuele afspraken op basis van wederzijdse instemming konden worden gemaakt. In artikel 1.3.5. kregen mbo-instellingen de maatschappelijke opdracht 'om mede zorg te dragen voor de toegankelijkheid van het onderwijs, in het bijzonder voor kansarme groepen' (zoals jongeren met een handicap en achterstandsgroepen). De instellingen krijgen voor gehandicapte deelnemers een bijdrage uit de rijksbekostiging. In 2006 werd de leerlinggebonden financiering (LGF/rugzakje) geïntroduceerd in de WEB om de positie van leerlingen met een h/cz gelijk te stellen met leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs.

- Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ, 2003)

Op 1 december 2003 is de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ) in werking getreden, en geldt op het terrein van *arbeid, beroep en beroepsopleidingen*. Met de wet wilde de regering discriminatie op grond van een handicap of chronische ziekte tegengaan, en stimuleren dat mensen met een h/cz gelijke kansen hebben om zich te ontplooiën en aan de samenleving deel te nemen. Hier wordt het beginsel geformuleerd dat 'ongelijke gevallen ongelijk moeten worden behandeld naar de mate van ongelijkheid'¹ Dat betekent dat er een verplichting is tot het treffen van een doeltreffende aanpassing om de ongelijkheid te compenseren zodat een gehandicapte of chronisch zieke student in staat wordt gesteld om te participeren in arbeid (stage) en onderwijs.

Met de formulering van "doeltreffend" wilde de regering tot uitdrukking brengen dat een aanpassing geschikt en noodzakelijk moet zijn. Geschikt betekent dat een aanpassing de belemmeringen weg kan nemen, dat moet eerst onderzocht worden.

¹ Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28169, nr 3. pg 25

Aanpassingen kunnen materieel of immaterieel van aard zijn, zoals aangepaste materialen, aangepaste werktijden, aangepaste begeleiding, aangepaste examinering etc, in feite alle maatregelen die een gehandicapte of chronisch zieke in staat stellen om te participeren.

De wet geldt voor alle onderdelen van het onderwijs; van voorlichting, beroepskeuze, toegang, de lessen, de stages, en de examens (art. 6 WGBH/CZ 2003). Sinds de ratificatie van het IVRPH op 14 juli 2016 is de werking van de WGBH/CZ uitgebreid naar alle aanbieders van goederen en diensten, en is inclusief onderwijs het leidende principe geworden.

Wet Gelijke Behandeling op grond van een handicap of chronische ziekte (2003), art. 2:

Het verbod van onderscheid houdt mede in dat degene, tot wie dit verbod zich richt, gehouden is *naar gelang de behoefte doeltreffende aanpassingen* te verrichten tenzij deze voor hem een onevenredige belastingen vormen.

Tijdens de evaluatie van de WGBH/CZ in opdracht van het ministerie van VWS werd door alle partijen in het betrokken veld (arbeid, beroepsonderwijs en belangenorganisaties) de WGBH/CZ als onvoldoende bekend gekenschetst (2009) ²

- Deregulering (2006 - 2008)

In 2008 werden als gevolg van deregulering een aantal wettelijke bepalingen uit de WEB geschrapt met als doel dat rechten en plichten van deelnemers opgenomen moeten worden in een Deelnemersstatuut (Studentenstatuut).

- *Voorschriften omtrent de OER (onderwijs- en examenregeling) werden vervangen door een zorgplicht voor het regelen van het onderwijsprogramma en de examens en een goede en tijdige informatieverstrekking aan de deelnemers* ³.

- *Allerlei onderwerpen die te maken hebben met de rechten en plichten van de mbo deelnemer hoeven niet meer in de onderwijsovereenkomst worden opgenomen omdat JOB en de MBO-raad een model deelnemersstatuut zullen opstellen. Het gaat om de onderdelen loopbaanoriëntatie- en begeleiding, schorsing en verwijdering, beëindiging van onderwijsovereenkomst, schadevergoeding aan deelnemers (Kamerstukken II 2006/07, 30853, nr. 3, pg. 16).*

- De Wet passend onderwijs

In 2014 wordt met de invoering van passend onderwijs de leerlinggebonden financiering in het mbo toegevoegd aan de lumpsum. Het bevoegd gezag hoeft niet meer in overeenstemming met de onderwijsdeelnemer een handelingsplan op te stellen waarin onderwijsdoelen werden beschreven met de nodige voorzieningen en ambulante begeleiding. Daarvoor in plaats kwam de bepaling in de WEB dat afspraken met de gehandicapte student over de extra ondersteuningsbehoefte in de onderwijsovereenkomst moeten worden opgenomen. En dat het bevoegd gezag ervoor zorgt dat deelnemers volledig en tijdig worden geïnformeerd over o.a. het ondersteuningsaanbod voor gehandicapte deelnemers die extra ondersteuning behoeven.

² Beperkingen, recht en gelijkheid. Evaluatie WGBH/CZ, Verwey Jonker Instituut, febr. 2009, pg 94-96

³ Lexplicatie Wet Educatie Beroepsonderwijs, Kluwer, 2013, 2e druk, pg. 319, door dr. R. van Schoonhoven. Zie ook: Kamerstukken II 2006/07, 30853, nr. 3, pg. 5.

Ervaringen uit de praktijk: klachten

Gedurende de stageprojecten in Amsterdam viel bij problemen tussen een mbo student en de mbo-instelling vooral de chaos op waar de jongeren mee te maken krijgen, waar alleen met heel veel volhardendheid doorheen te komen is. Zonder een betrokken ouder, tante, broer, nicht etc. laten jongeren op het mbo problemen voor wat ze zijn, die worden dan ook niet zichtbaar en niet opgelost. Jongeren worden door de instelling niet gewezen op het klachtrecht.

- In 2013 stuurt het Netwerk Ouderinitiatieven een Brandbrief naar de minister, 'Knelpunten passend onderwijs in het mbo'. Zie bijlage 0.1. en de reactie van de minister 0.2.
- De Kinderombudsman Amsterdam heeft in 2016 rapportages gemaakt over haar bevindingen in het mbo en de klachtenprocedures. Tijdens de behandeling van deze Rapportage spreken een aantal mbo studenten in tijdens de raadscommissievergadering in Amsterdam. Bijlage 1.1, 1.2, 1.3.
- Na een oproep van Radar komen er in april 2017 rond de 80 reacties uit het hele land over uitschrijving door een mbo-instelling, vaak met een studieschuld als gevolg. Zie: Bijlage 1.4.
- Tijdens het rondetafelgesprek in mei 2017 over passende ondersteuning in het mbo zijn allerlei ervaringen uit de praktijk te lezen in position papers van diverse sprekers. Bijlage 1.5.
- In de zomer van 2018 verschijnt een rapportage van Oudervereniging Balans en de Nederlandse Vereniging van Autisme over studeren met een beperking in het mbo. Bijlage 1.6.

Obstakels m.b.t. klacht of geschillenprocedures:

Onbekendheid met onderwijsovereenkomst, die vaak ook onvindbaar is.

Geen bekendheid over en weer van het Studentenstatuut of de OER.

Eenzijdige beëindiging, geen wederzijds goedvinden/instemming van de student (reden uitstroom)

Vervulde, onvolledige leerlingdossiers

Geen onderzoek naar de feiten (waarheidsvinding)

Procedure worden niet gevolgd, termijnen onduidelijk

Onderwijs-examenregeling onbekend + onduidelijkheid over bezwaar/beroep examencommissie

Geen besluit van bevoegd gezag (WEB)

Geen brief met motivering (verplicht in WEB)

Uitschrijf brieven: 'Hierbij bevestigen wij je uitschrijving' (DUO brief).

Niet gewezen op mogelijkheid tot bezwaar.

Op verschillende locaties is de klachtprocedure verschillend ingericht.

Niet duidelijk waar en bij wie je moet zijn.

Als frustraties oplopen, dan verhoogd risico op 'agressief gedrag' bij de jongere (bijv. ASS).

Schrijven van bezwaarschrift of klaagschrift

Advocaten met mbo-kennis/ervaring zijn niet/moeilijk te vinden.

Verwijzing door juridisch loket verloopt moeizaam

Problemen met toevoegingen voor rechtsbijstand.

Er is nauwelijks jurisprudentie

Bij interne klachtencommissie: geen deskundigenoordeel en kennis van WGBH/CZ

Uitspraken bij rechter: geen rekening gehouden met WGBH/CZ

Of een student met een extra ondersteuningsbehoefte met succes een opleiding afmaakt lijkt vaak te maken hebben met de bereidheid van zijn of haar mentor die het wel of niet ziet zitten met de leerling. Er is sprake van willekeur bij uitschrijvingen. Een neutrale, objectieve houding ontbreekt vaak in de gevallen waar het mis gaat. Studenten krijgen meestal onverwachts in een gesprek of per telefoon te horen dat ze moeten stoppen. Op de vraag van een leerling met ADHD of ze daar nog iets tegen kon doen, was het korte antwoord van de zorgcoördinator: "Nee".

Er zijn mbo instellingen die geen eigen interne klachtencommissie hebben en aangesloten zijn bij de *Landelijke Klachtencommissie Onderwijsgeschieden*. De ervaring is positief vanwege de deskundigheid van gelijke behandelingswetgeving (naast de AWGB/HZ ook de AWGB en WGB). Een oordeel in een zaak van een jonge studerende moeder was dat ze meerdere keren ten onrechte was uitgeschreven en dat de mbo-instelling geen invulling had gegeven aan haar zorgplicht. Buikklasten en een hoger gemiddeld verzuim bleken nadien te maken hebben met de pijnlijke, chronische aandoening Endometriose.

Aansprakelijk stellen van de onderwijsinstelling is een pad met een (te) hoog risico voor onvermogen jongeren. In het hbo komt het vaker voor, zoals in het geval bij studievertraging.

De ervaring heeft geleerd dat mbo-instellingen alles uit de kast halen om een leerling in diskrediet te brengen bij het voeren van procedures. Dit verstoort de relatie nog meer dan die al was, maar het is bovendien zeer stressvol, zelfs traumatiserend voor de jongere. Louter naar de leerling wijzen leidt niet tot zelfreflectie op het eigen handelen en dus ook niet tot kwaliteitsverbetering.

Samenvatting:

- Rechten van kwetsbare groepen jonge burgers zouden wettelijk maximaal geborgd moeten worden zodat daarover geen onduidelijkheid heerst, en omdat bij eenzijdige beëindiging van onderwijsovereenkomst door de mbo-opleiding een studieschuld ontstaat als gevolg van de prestatiebeurs.
- Voor de groep studenten met een handicap, beperking of een chronische ziekte is er sprake van gemiste kansen als doeltreffende aanpassingen achterwege blijven. Daardoor raken jongeren overbelast, overprikkeld of ontmoedigd, met een verhoogd risico op uitval etc.
- Enerzijds komt het voor dat er bij docenten geen besef is van de gelijkebehandelingswetgeving, waardoor studenten onnodig in de problemen komen als er bijvoorbeeld onbegrip is over ziekte of verzuim. Of zelfs opgejaagd worden met een eis van 100% aanwezigheid in 'wurgcontracten'. Anderzijds wordt ten onrechte gedacht dat er wettelijke verplichtingen zijn waardoor aanpassingen m.b.t. bijvoorbeeld onderwijstijd⁴ of examinering niet mogelijk zijn (controle door de onderwijsinspectie).
- De verplichtingen van mbo-scholen bij de beroepspraktijkvorming (stage) zijn niet altijd duidelijk, of niet bekend bij betrokkenen, evenmin bij de studenten, terwijl de stage een cruciaal onderdeel is voor diplomering (zie: BPV protocol).

⁴ zie:

<https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2016/05/18/servicedocument-onderwijstijd-mbo-relatie-jongeren-extra-ondersteuningsbehoefte>

Klachtrecht staat (nog) in de kinderschoenen, en problemen worden niet zichtbaar. Echter is het voeren van (klachten)procedures zeer onwenselijk omdat de tijd en energie (en kosten) beter besteed kan worden in het zoeken naar constructieve oplossingen van problemen. Door het bieden van goed onderwijs, goede begeleiding/zorg en goede stages kunnen studenten ononderbroken de opleiding doorlopen, binnen de gestelde duur van de opleiding, zonder onnodige studievertraging. En een goede start maken op de arbeidsmarkt zonder dat er extra schulden ontstaan als gevolg het moeten bijlenen bij DUO.

BIJLAGE

0.1 Brandbrief Knelpunten Passend Onderwijs in het MBO, Netwerk Ouderinitiatieven.

Brief van ouderorganisaties aan de Tweede Kamer. Knelpunten die o.a. worden genoemd: geen aandacht voor ontwikkeling, organisatorische ondeskundigheid, inhoudelijke ondeskundigheid, geen ouderbetrokkenheid. tinyurl.com/netwerkoudereninitiatieven

0.2 Reactie van minister Bussemaker op de brandbrief van ouders/leerlingen.

Download [hier](#) de volledige reactie op de brandbrief.

1.1 Raadscommissie voor Onderwijs, Gemeente Amsterdam

Op 17 november 2016 vertellen mbo'ers uit Amsterdam over de problemen waar ze tegenaan liepen tijdens hun opleiding. Aan het woord komen een mbo'er die een chronische ziekte heeft, een jonge studerende mbo-moeder, een mbo'er met een beperking en een mbo'er met stageproblematiek. Zo vertelt Sana dat ze erg ziek is, en dat daar geen rekening mee werd gehouden tijdens haar stage terwijl ze beperkt belast is. Ze kreeg te horen dat ze het hele jaar over moest doen.

stagesinzuid.nl/blog/november-2016

1.2 Discussionpaper: Problematiek in het mbo, Kinderombudsman Amsterdam.

Bevindingen van Kinderombudsman Amsterdam Anne Martien van der Does, 2016. Onder andere:

1. Mbo-leerlingen worden door de school behandeld als 'student' en geacht om zelfredzaam te zijn. Ze zijn bij de start van hun opleiding en/of in de lagere niveaus nog te jong en onvoldoende ontwikkeld om de betekenis van regels en procedures te snappen. Ze zijn niet goed op de hoogte van hun rechten en plichten en hebben moeite om de juiste weg of contactpersoon te vinden als het mis dreigt te gaan.

2. Regels en procedures in de ROC's zijn te complex en daardoor voor de gemiddelde leerling niet te begrijpen. Omdat er gedurende het schooljaar sprake is van een veelvoud aan wisselingen van leraren, roosters, met steeds weer andere informatie, zien ze hierdoor 'door de bomen het bos niet meer'

3. Leerlingen voelen zich onvoldoende begeleid, ondersteund en serieus genomen door de school. Dat geldt tijdens de stage, maar er zijn ook veel klachten gehoord over de gebrekkige organisatie van de school in het algemeen. Aparte aandacht verdient 'passend onderwijs'. Jongeren die in het verleden 'een rugzakje' hadden ervaren een groot verschil tussen de met dat rugzakje ingekochte deskundige begeleiding en de extra aandacht die ze nu krijgen. Bovendien worden stagebedrijven door de school niet op de hoogte gesteld als er sprake is van een extra ondersteuningsbehoefte.

4. Rollen en verantwoordelijkheden bij stages zijn onvoldoende duidelijk.

5. Er zijn praktische factoren die het vinden van een stage bemoeilijken, dan wel de schoolloopbaan negatief beïnvloeden.

6. Discriminatie van jongeren van niet-Westerse komaf.

De gehele Discussion paper van de Kinderombudsman kunt u [hier](#) lezen.

1.3 Rapportage Kinderombudsman Amsterdam

Klachtenprocedures bij MBO-secties van ROC van Amsterdam en ROC TOP, Centre for Children's Rights Amsterdam, mr. drs. L. Schäperkötter. juli 2016

Lees [hier](#) de gehele rapportage.

1.4. Radar uitzending, 2017. Jongeren die zijn uitgeschreven door mbo-instellingen.

<https://radar.avrotros.nl/uitzendingen/gemist/03-04-2017/zorgplicht-in-het-mbo/>

1.5. Hoorzitting/Rondetafelgesprek Passende Ondersteuning mbo. Tweede Kamer, 3 april 2017.

Na de uitzending van Radar werd een Ronde Tafel gesprek geïnitieerd in de Tweede Kamer.

De eerste 2 sprekers zijn leerlingen die meerdere keren tegen hun zin werden uitgeschreven door hun mbo-school, en hebben daardoor een forse studieschuld.

<https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/passende-ondersteuning-voor-mbo-studenten>

De MBO raad geeft in haar schriftelijke inbreng aan dat de signalen die zijn binnengekomen bij Radar voornamelijk reacties zijn van studenten die uitgeschreven zijn voor de opleidingen op niveau 3 en 4. Het gaat om verschillende opleidingen bij verschillende mbo-instellingen en is er sprake van verzuim. De redenen daarvoor zijn: psychische klachten, gezondheidsredenen (bijv. chronische ziekte), zorg voor kind, bedreiging, stoppen met stage en geen nieuwe kunnen vinden, verkeerde studiekeuze en wachten op een nieuwe opleiding. De mbo raad stelt dat hoewel de betreffende situatie vervelend kan zijn, dat de de casussen naar hun overtuiging geen signaal zijn dat er een breed, algemeen mbo-probleem is.

- Position paper van Annemieke de Jong, Steunpunt Studerende Moeders

Rechten ter bescherming van zwangere studenten en studerende moeders, en verplichtingen voor de onderwijsinstellingen.

Download [hier](#) de positionpaper.

- Position paper van Katinka Slump, Advies Onderwijsrecht

Inventarisatie van de problematiek, de rechtspositie van de onderwijsdeelnemer, de rechtsbescherming t.b.v. de onderwijsdeelnemer, de rol van de sectorraad (klachtrecht en governance), de rol van de Inspectie van Onderwijs.

Download [hier](#) de positionpaper.

- Position paper van Annemie Wortelboer, Stages in Zuid.

Geschikt of Ongeschikt? Oplopende kansongelijkheid bij de beroepspraktijkvorming in het mbo.

Lees [hier](#) het hele artikel 'geschikt of ongeschikt'.

- Position paper Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs.

Passende ondersteuning voor alle studenten.

Oorzaken van onvoldoende begeleiding die regelmatig (onterechte) uitschrijving tot gevolg heeft.

Download [hier](#) de position paper.

1.6. Studeren op het mbo met een beperking. Zorgelijke ervaringen uit de praktijk. Oudervereniging

Balans & Nederlandse Vereniging voor Autisme, september 2018.

autisme.nl/wp-content/uploads/2019/01/dossier_mbo_2018.pdf