



## Variawet en diverse gevolgen voor de WHW

### Inleiding

Eind vorig jaar is de zgn. Variawet door de Tweede Kamer aangenomen, waarna in april dit jaar de Eerste Kamer ook de zegen hieraan gaf, pas nadat een aantal vragen te hebben gesteld. De regelmatige lezers hebben wel gemerkt dat we alles kritisch hebben gevolgd, mede vanwege het feit dat artikel 7.25 van de WHW over de nadere toelatingseisen plotsklaps op basis van een tweetal amendementen werd aangepast. Daarbij is duidelijk niet gekeken naar de consequenties, ook niet voor andere artikelen in de wet en daaraan gekoppelde regelingen.

De Variawet is inmiddels in het Staatsblad gepubliceerd, met als consequentie dat dit artikel nu met alle bezwaren in de WHW zal worden opgenomen. Maar omdat er nog allerlei voorbereidingen nodig zijn door de instellingen en het overleg met de onderwijskoepels nog gaande is, gaat dit artikel pas actief worden per 1 januari 2022.

Dit wordt gemeld in een apart wetvoorstel, met in de toelichting de volgende passage:

Artikel I, onderdeel Ma (de wijziging van de bepaling over de nadere toelatingsvoorwaarden) treedt in werking met ingang van 1 januari 2021. Voor dit latere tijdstip van inwerkingtreding is gekozen om instellingen, mede gelet ook op de extra inzet die de gevolgen van COVID-19 van instellingen vraagt, in staat te stellen de benodigde aanpassingen in hun processen door te voeren.

Ten eerste: Het gaat niet om 'toelatingsvoorwaarden' maar om 'vooropleidingseisen'. Niet dat de wijziging er anders door wordt, maar het is wel slordig.

Ten tweede: Er staat hier 'per 1 januari 2021', maar dat is ook – en u weet het onderhand wel hoe het gaat bij onze wetgever... - een foutje, want in het wetsvoorstel staat:

2. Artikel I, onderdeel Ma, treedt in werking met ingang van 1 januari 2022.

### Invoeren artikel 7.25 en de consequenties

Het betekent dat vanaf dat moment de VH en de VSNU met voorstellen kunnen komen, maar ook dat individuele instellingen aan de nadere vooropleidingseisen mogen gaan sleutelen. Zwaarder maken mag, maar gelden de eisen pas voor de instroom in 2024. Lichtere eisen kunnen ook, en dan gelden die per direct (al zullen sommige leerlingen wel wat balen als ze bepaalde vakken hadden moeten doen en als ze daarop mogelijk gaan zakken...).

Hoe die procedures gaan lopen, is nog niet bekend. OCW wil namelijk een oogje in het zeil houden als het gaat om de aanpassingen en kan deze op basis van de wet verbieden dan wel anders laten formuleren. We houden dit in de gaten.

Zoals we in de betreffende nieuwsbrieven hebben gemeld, brengt deze aanpassing (nieuwe) fouten met zich mee. Juristen hebben al aangegeven dat er dan wel weer een volgend reparatietraject in gang kan worden gezet, met Variawet II. Om de invulling daarvan te voeden, zetten we meest in het oog springende fouten op een rijtje, als handreiking voor de nieuwe minister en de Vaste Kamercommissie voor onderwijs.

### Kantekeningen en suggesties voor aanpassingen

Daar gaan we, alles maar gewoon op een rijtje gezet.

1. **Geen inschrijving als extraneus in bepaalde situaties**

In lid 1 komt straks te staan:

Onverminderd het vierde lid kan bij ministeriële regeling bepaald worden dat een instellingsbestuur de mogelijkheid heeft om voor een bij die regeling aan te wijzen opleiding of groep van opleidingen enkel *studenten* in te schrijven van wie het diploma...

Vervolgens staat in lid 2 onder meer deze passage:

...groep van opleidingen enkel *studenten* in te schrijven van wie het examen ter verkrijging van een in het eerste lid bedoeld diploma...

Door in beide leden alleen te spreken over 'studenten' betekent het dat iemand die als 'extraneus' wil gaan studeren bij een opleiding die hieronder valt, niet kan worden toegelaten. Voor mbo-instroomers kan dit wel, als niet anders wordt bepaald op basis van andere leden van dit artikel.

Anders gezegd, als bij een havo- dan wel vwo-diploma eisen aan het profiel en eventueel aan vakken of examenonderdelen worden gesteld, wordt een bepaalde groep uitgesloten, ook als iemand aan de nadere vooropleidingseisen voldoet.

Overigens zou je natuurlijk kunnen tegenwerpen dat een 'extraneus' een student is die alleen maar studeert zonder het onderwijs zelf te volgen. Er wordt evenwel in de wet aan een student en een extraneus een verschillende status toegekend.

2. **Gebruik van het begrip 'studenten' in lid 1 en 2**

Los van hetgeen hierboven wordt aangegeven, is het gebruik van 'studenten' hier niet op z'n plaats. Degenen die zich willen inschrijven voor een opleiding, hebben op dat moment nog niet de status van 'student'.

Overigens is het wel zo dat als iemand aan bepaalde activiteiten meedoet met het oog op de inschrijving en de oriëntatie daarop, zoals de studiekeuzecheck en het toelatingsonderzoek, hij of zij in voorkomend geval in beroep kan gaan bij een commissie van de betreffende opleiding of instelling.

Een aanpassing op basis van deze twee zaken kan zijn voor lid 1: '*...van opleidingen tot inschrijving van over te gaan van degenen van wie...*' en voor lid 2: '*...van opleidingen tot inschrijving over te gaan van degenen van wie het examen ter verkrijging van een in het eerste lid bedoeld diploma...*'.

3. **Geen consequent gebruik: 'aspirant-student'**

Er wordt in het nieuwe lid 4 gesproken over 'aspirant- studenten':

...een of meer van de nadere vooropleidingseisen, bedoeld in het eerste, tweede of derde lid, stelt aan *aspirant-studenten* om te kunnen worden ingeschreven.

Los van het feit dat dus bepaalde groepen die willen gaan studeren als extraneus, dus de 'aspirant-extraneï', worden uitgesloten, is het opmerkelijk dat in lid 4 wel de formele status wordt gehanteerd van degene die zich aanmeldt. Dat voornemen heeft zich niet vertaald naar de andere leden van het artikel. Er dient derhalve in samenhang met eerdere opmerkingen te worden gezorgd voor aanpassingen.

4. **Verskillende begrippen in regelingen**

Het is van belang dat aanpassingen in de WHW worden gezien op de consequenties voor daaraan gerelateerde regelingen. Artikel 7.25 gaat over de toelatingseisen en daarvoor bestaat een zelfstandige landelijke regeling, de RATHO.

In het aangepaste artikel staan straks de volgende verschillende begrippen: '*aspirant-student*' en '*aanstaande student*', terwijl in de landelijke Regeling Aanmelding en Toelating Hoger Onderwijs wordt gesproken over '*kandidaat*' (hoewel, in alle opsommingen staat ineens ergens, één keer, '*aspirant-student*'...).

Het is dus zonder meer opmerkelijk dat, los van dat de 'extraneus' ontbreekt, in de RATHO ineens een ander begrip wordt gebruikt.

Dit zal dus moeten worden aangepast, om verwarring te voorkomen.

5. **Begrip student in het onderwijs**  
Het begrip 'student' is niet omschreven in de WHW, terwijl ook de mbo-student en de vavo-student in wettelijke zin bestaan. Tevens is het echter zo dat in de wetten voor het voortgezet onderwijs en het mbo (WEB) wordt gesproken over de 'ho-student'. Ook in de Wet studiefinanciering 2000 gaat het om de ho-student, ter onderscheid van andere soorten studenten.
6. **Inschrijven van studenten = inschrijven als student of extraneus**  
Het is een herhaling van hetgeen al is genoemd, maar er kan in de eerste twee leden geen sprake zijn van de *inschrijving* van een 'student', aangezien de betrokkene op dat moment *nog geen student* is, maar een vo-leerling dan wel mbo-student. Het zou wel kunnen als er zou worden gesproken van '*inschrijving als student of extraneus*'.
7. **Vakopleidingen niet op niveau 4**  
In lid 3b van het nieuwe artikel 7.25 staat: '...een bij de ministeriële regeling, bedoeld in artikel 7.24, tweede lid, onder g, aangewezen vakopleiding op een opleiding of een groep van opleidingen in het hoger beroepsonderwijs'.  
Echter, er zijn *geen 'vakopleidingen'* op niveau 4 in ons onderwijsstelsel en daarom dient de desbetreffende passage in lid 3b te worden verwijderd.
8. **Overbodige voorziening in lid 2, deel c**  
In het nieuwe lid 2, deel c, staat het volgende: '*... indien het betreft: (...) c. in bijzondere gevallen, een opleiding waarop geen enkel profiel zonder meer een goede voorbereiding geeft*'.  
Door de aanpassingen in het artikel dient dit deel c. te worden *verwijderd* aangezien die situatie niet kan voorkomen op basis van hetgeen de leden 1 en 2 voorschrijven voor de procedure. Tevens is het zo dat de regeling de nadere vooropleidingseisen betreft. Het gaat derhalve *niet om de voorbereiding op een opleiding* in het hbo of wo. Het draait om het diploma dat dient te zijn behaald, in z'n geheel te zien als 'passende' voorbereiding. Het profiel is daarbij een deel van het examen.
9. **MBO en vooropleidingseisen: tegenstrijdigheden**  
De regeling die nu wordt gemaakt voor de *doorstroom mbo-hbo* betekent dat er *tegenstrijdige acties mogelijk* zijn nl. het op landelijk niveau als VH en MBO Raad bezig zijn met de aansluiting – gelet op de doelen van het mbo – en het op regionaal/lokaal niveau vaststellen van nadere vooropleidingseisen die niet zijn vast te leggen in een gedetailleerde regeling vanwege de wijze waarop het mbo is ingericht. Er wordt in het mbo niet met vakken gewerkt maar met eenheden waarin de competenties en leeruitkomsten zijn opgenomen en daarover verspreid kunnen zijn.
10. **Eisen van meer vakken dan mogelijk is in het vwo**  
Gelet op het feit dat er volgens de RATHO (*wo*)-opleidingen zijn die *meer aanvullende vakken eisen* dan er passen in het profiel en het vrije deel, en er aldus een onmogelijke situatie voor a.s. studenten wordt geschapen zonder buiten het formele examen extra vakken te moeten doen, dient hierover een aanvullend lid te worden opgenomen.
11. **Afwijkingen vastleggen: invoeren en intrekken**  
Het is volgens het nieuwe artikel mogelijk dat instellingen zelf besluiten om af te wijken van de landelijke regeling voor de nadere toelatingseisen. Aangezien het gaat om ingrijpende besluiten die consequenties hebben voor de rechtsgelijkheid bij het gaan doen van vergelijkbare ho-opleidingen, dienen hiervoor *nadere procedures* te worden opgenomen, om dit *toe te staan en tevens weer in te trekken*.  
Tevens is op basis van dit artikel niet helder wat daarbij *de referentie* is voor de instellingen en OCW. Die helderheid is noodzakelijk voor de eisen die gaan gelden voor nieuwe opleidingen en nieuwe aanbieders ervan.
12. **Wegwerken deficiënties na inschrijving en start**  
Er dienen voor de mogelijkheid om *deficiënties na de start* met de opleiding te kunnen wegwerken *aanvullende regels* te komen, met betrekking tot de onderbouwing, de gevolgen van het daaraan niet voldoen en andere zaken die niet passen bij wat de wetgever bedoelt met het kunnen doorstromen met nadere vooropleidingseisen. Indien deze regels er niet komen, zal dit de toegankelijkheid van het hoger onderwijs minder transparant maken.

13. **Nadere eisen en de vormgeving ervan**

Er is ruimte in het artikel voor de instellingen om zelf de *nadere vooropleidingseisen aan te passen*, tevens daarna ook *weer een andere vorm* te geven. Hierbij is niet duidelijk wat dit betekent voor het *keuzeproces van a.s. studenten* die nog een profiel moeten kiezen dan wel reeds in het examentraject zitten.

14. **RATHO: propedeuse, maar Ad heeft die fase niet**

Zoals gemeld is het van belang om in samenhang met aanpassingen in de WHW ook te bezien wat de gevolgen voor andere regelingen zijn.

Zo wordt in de RATHO gesproken over de inschrijving en toelating tot de *propedeuse* maar daarmee zou in wettelijke zin de regeling *niet toepasbaar zijn op degenen die een associate degree-opleiding* willen gaan doen. Deze opleiding heeft geen propedeutische fase.

15. **Uitbesteden programma's voor deficiënte vakken**

Er dient te worden onderzocht op basis van de aanpassingen op welke gronden instellingen zelf de *programma's en de toetsen* om deficiënties weg te werken mogen *uitbesteden* aan private derde partijen en daarop *controle* kunnen uitoefenen. Hiervoor kan in de wetgeving een voorschrift worden opgenomen.

16. **Regelingen voor de varianten**

Het is niet duidelijk of, mede gelet op aanpassingen die kennelijk vooral op de voltijdse variant zijn gericht, of de *regeling verschillend kan, moet en mag worden gebruikt voor de varianten*.

17. **Taal- en stijlfouten**

Het nieuwe artikel 7.25 bevat, naast hetgeen al is gesteld rond het gebruik van begrippen, *een aantal taal- en stijlfouten*, mede als gevolg van de aanpassingen die worden voorgesteld. Hieronder wordt een overzicht gegeven.

---

1. In de artikelen 1, 2 en 3 is sprake van een opsomming. Bij lid 1 worden de onderdelen afgesloten met een , (komma) en bij de leden 2 en 3 met een ; (puntkomma).

Er is in de aanpassing binnen de Variawet besloten om in lid 2 bij c. achter de ; 'of' toe te voegen.

Echter, bij die aanpassing is verzuimd om te kunnen nagaan of die 'of' bij lid 1 eigenlijk wel taalkundig juist is. Het betreft namelijk wat in de inleidende zin bij lid 1 wordt gesteld – en dan gaat het om de nieuwe versie, maar wetende dat dit ook geldt voor de huidige versie:

...waarbij de profielen betrekking hebben op de volgende diploma's:

- a. het diploma voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, bedoeld in [artikel 7 van de Wet op het voortgezet onderwijs](#),
- b. het diploma voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, bedoeld in [artikel 13 van de Wet voortgezet onderwijs BES](#),
- c. het diploma hoger algemeen voortgezet onderwijs, bedoeld in [artikel 8 van de Wet op het voortgezet onderwijs](#), of
- d. het diploma hoger algemeen voortgezet onderwijs, bedoeld in [artikel 14 van de Wet voortgezet onderwijs BES](#).

In de inleidende zin gaat het niet om het moeten maken van een keuze uit de diploma's die worden genoemd bij a tot en met d, maar om een opsomming. In de ministeriële regeling worden voor elke opleiding de profielen genoemd, ook als er geen aanvullende vooropleidingseisen aan een profiel worden toegevoegd. Dat betekent dat het gaat om het betrekking hebben op alle genoemde diploma's.

Op basis daarvan dient er bij c. te staan 'en', als de komma's bij a, b en c blijven staan.

Echter, een alternatief is dat bij a, b en c niets aan het eind staat, en vervolgens bij d een . (een punt dus).

2. In lid 2 staat in de nieuwe tekst het volgende (waarbij 2c nog wordt meegenomen):

...in het eerste lid bedoeld diploma voor een deel bestaat uit bij die ministeriële regeling aangewezen vakken en andere programmaonderdelen, indien het betreft:

- a. een diploma dat betrekking heeft op een profiel waarvan het profieldeel niet voor alle kandidaten dezelfde vakken en andere programmaonderdelen omvat;
- b. een diploma dat betrekking heeft op een ander profiel dan een krachtens het eerste lid aangewezen profiel; of
- c. in bijzondere gevallen, een opleiding waarop geen enkel profiel zonder meer een goede voorbereiding geeft.

Door het gebruik van de zinsnede 'indien het betreft' is er sprake van het maken van een keuze uit de gevallen die bij a, b en c worden genoemd. Omdat het geen opsomming betreft, kan hier wel de 'of' blijven staan, maar kan de ; bij a en b worden verwijderd en worden vervangen door een , – dus een komma. Tevens is het taalkundig zo dat het leesteken ; al een 'of' impliceert.

3. Daarna komen we uit bij lid 3, met de volgende nieuwe tekst, nog maar even met b – ook al omdat de opmerkingen mede betrekking hebben op de huidige formuleringen:

Onverminderd het vierde lid kan bij ministeriële regeling bepaald worden dat een instellingsbestuur de mogelijkheid heeft om eisen te stellen om te worden ingeschreven voor een bepaalde opleiding of groep van opleidingen in het hoger beroepsonderwijs in verband met de gewenste aansluiting van het diploma van:

- a. een middenkaderopleiding of een specialistenopleiding als bedoeld in [artikel 7.2.2, eerste lid, onder d, onderscheidenlijk e, van de Wet educatie en beroepsonderwijs](#); of
- b. een bij de ministeriële regeling, bedoeld in [artikel 7.24, tweede lid, onder g](#), aangewezen vakopleiding op een opleiding of een groep van opleidingen in het hoger beroepsonderwijs.

- Er is hierbij geen sprake van een keuze omdat de regeling betrekking dient te hebben op beide soorten diploma's. Het kan best zo zijn dat het om verschillende gewenste aansluitingen gaat, maar er moet wel iets over worden gezegd. In de uitwerking van de huidige regeling, dus in de RATHO-tabellen, heeft men de uitspraak over de nadere vooropleidingseisen voor mbo-hbo laten vallen, maar dat is formeel gezien onjuist omdat er moet staan dat 'elke mbo'er naar elke hbo-opleiding kan doorstromen'. Dat betekent dat als a. en b. blijven staan, de 'of' dient te worden vervangen door 'en', en de ; een , wordt.
  - In b. kan na '...aangewezen vakopleiding' een punt worden gezet. De zinsnede 'op een (...) beroepsonderwijs' komt namelijk al voor in de inleidende zin van dit lid. Daarmee is er sprake van een onnodige dubbeling.
  - Het is opmerkelijk dat in a. wordt verwezen naar de WEB, dus de wet voor het mbo en vavo, terwijl in b. dat indirect gebeurt nl. door aldaar te verwijzen naar een artikel van de WHW alwaar sprake is van een (door)verwijzing naar de WEB. Dit dient te worden aangepast om aldus consequent te blijven handelen.
4. Zoals al eerder is besproken zal, als op basis van het voorstel geen gebruik meer wordt gemaakt van het begrip 'bezitter van een diploma' maar van 'aspirant-student', dit niet alleen in het nieuwe lid 4 dienen te gebeuren maar ook in de andere leden van het artikel (waar nu nog 'student' staat).
5. Gaan we naar het nieuwe lid 5, toch maar even weer voor de goede orde.

De vertegenwoordigers van de hogescholen en van de instellingen, bedoeld in [artikel 1.1.1, onderdeel b, van de Wet educatie en beroepsonderwijs](#), kunnen gezamenlijk voorstellen doen over de gewenste invulling van de aansluiting, bedoeld in het derde lid.

Elders in de wet gaat het om het hebben van een 'vertegenwoordiging' van de hogescholen en de instellingen voor mbo en vavo. Het gebruik van 'vertegenwoordigers' leidt tot verwarring nl. dat de voorstellen worden gedaan waarbij elke hogeschool en instelling meedoet. Het gaat nu juist om een advies aan de wetgevers via de formele vertegenwoordigers, dus de VH en de MBO Raad. Voor alle duidelijkheid, het zijn voorstellen, dus het is OCW dat uiteindelijk besluit (en dat kan mede op andere gronden gebeuren, met een andere uitkomst).

6. In lid 1 leidt de wens om het 'moeten' van de regeling te vertalen naar 'kunnen', tot een stevige verwarring. Dat heeft te maken met het opnemen in een en dezelfde zin van:
- a. Onverminderd (keuze tussen de betreffende leden van het artikel)
  - b. Kan... worden (keuze van de overheid)

- c. Mogelijkheid (keuze van een instellingbestuur).  
De vraag is dus hoe dit alles zich tot elkaar verhoudt, in de uitwerking.
- 

**Tenslotte**

Het blijft jammer dat dit artikel op deze wijze, met een niet-handige (maar wel wettelijke) procedure, is aangepast. Veel van bovenstaande zaken hadden al direct kunnen worden voorkomen als was gewacht met het opnemen van de amendementen in het wetsvoorstel, met een kennelijke haast. Het blijkt nu dat die snelheid van handelen voor dit artikel niet nodig was.

We pleiten er voor om eerst nog een goed te kijken naar de consequenties van wat er nu staat. Dat kan door te gaan overleggen met experts rond de aansluiting en het formuleren van dergelijke regels. Tevens zal in brede zin een onderzoek moeten worden gedaan naar andere regelingen, om alles te stroomlijnen – zeker ook als het gaat om de begrippen.