

Vergaderjaar 2020–2021

35 625

Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs met het oog op de verbetering van de rechtsbescherming van mbo-studenten

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel heeft tot doel om studenten in het middelbaar beroeps-
onderwijs (mbo) een betere rechtspositie en rechtsbescherming te geven.
Onder rechtspositie wordt het geheel van rechten en plichten die de
student tegenover zijn instelling heeft verstaan. Onder rechtsbescherming
wordt het geheel aan voorzieningen en procedures verstaan waarmee de
student voor zijn rechten kan opkomen. Daarnaast beoogt de regering met
dit wetsvoorstel de administratieve lasten voor instellingen te vermin-
deren door de onderwijsovereenkomst af te schaffen.¹ Beide maatregelen
zijn aangekondigd in de brief van 27 februari 2019 aan de Tweede Kamer.²

Iedereen die wil studeren moet een eerlijke kans krijgen om dit te doen.
Goed onderwijs behoort dan ook toegankelijk te zijn en iedereen die aan
een opleiding begint moet de ondersteuning krijgen die nodig is om deze
af te ronden. Een goede rechtspositie en goede rechtsbeschermingsmoge-
lijkheden van studenten dragen hieraan bij. In de eerste plaats zorgen zij
ervoor dat aan niemand de toegang tot het onderwijs of benodigde
ondersteuning zomaar kan worden ontzegd. In de tweede plaats verze-
keren zij dat studenten en instellingen elkaar kunnen aanspreken op de
verantwoordelijkheden die zij tegenover elkaar hebben. Het goede
onderlinge gesprek tussen de student en de instelling is vaak voldoende
om verder te komen, maar mocht er daadwerkelijk sprake zijn van een
probleem of verbeterpunt dan moet er een toegankelijk systeem van
rechtsbescherming bestaan. Rechtsbeschermingsprocedures dragen op
deze wijze ook bij aan de interne verbetercultuur van de instelling.

¹ De onderwijsovereenkomst is een overeenkomst die instelling en student (en bij minderjarige
studenten, ook de ouder) met elkaar aangaan. In de overeenkomst zijn de wederzijdse rechten
en plichten van student en instelling vastgelegd en staan eventuele maatwerkafspraken
beschreven. De onderwijsovereenkomst wordt aangegaan vóór aanvang van de opleiding,
omdat inschrijving van de student alleen op grond van een onderwijsovereenkomst mag
gebeuren.

² Kamerstukken II 2018/19, 31 524, nr. 403.

Het verdient daarom de aandacht van de wetgever als blijkt dat de rechtspositie of de rechtsbescherming van onderwijsdeelnemers uit een specifieke groep of een bepaalde onderwijssector minder goed ontwikkeld is. Zoals in deze memorie van toelichting aan de orde zal komen, laten de rechtspositie en rechtsbescherming van studenten in het mbo in vergelijking met andere onderwijssectoren een aantal lacunes zien, die de regering met dit wetsvoorstel beoogt weg te nemen.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1. Aanleiding

Een kwart van alle mbo-studenten geeft aan slecht geïnformeerd te zijn over hun rechten en plichten en bijna één derde is ontevreden over de manier waarop hun instelling klachten afhandelt.³ Hierbij zijn verwijdering en schorsing van de opleiding voor mbo-studenten structureel de grootste bronnen van onduidelijkheid en de sterkste aanleidingen voor klachten.⁴ Herhaaldelijk ontvangt OCW signalen dat studenten van hun opleiding worden verwijderd, maar dat ze hier niet over gehoord zijn of dat ze niet weten hoe ze een dergelijk besluit kunnen aanvechten. Studenten voeren in deze gevallen regelmatig aan dat ze onvoldoende studievoortgang hebben kunnen boeken, omdat de instelling hen geen passende ondersteuning heeft geboden.

De onduidelijkheid rondom rechten en plichten van de student is ook aangekaart in het algemeen overleg in de Tweede Kamer op 31 mei 2017.⁵ Tijdens dit debat werd gewezen naar de onderwijsovereenkomst als oorzaak van de onduidelijkheid over de rechten en plichten van studenten. Daarom zegde de Minister van OCW toe te gaan onderzoeken of de onderwijsovereenkomst nog het beoogde doel van het versterken van de rechtspositie van de student dient. Door middel van een tweetal moties heeft de Tweede Kamer de regering gevraagd te onderzoeken of met alternatieven voor de onderwijsovereenkomst de rechtspositie van de student versterkt kon worden.⁶ Eind 2017 is daarom opdracht gegeven aan het Nederlandse Centrum voor Onderwijsrecht (NCOR) om onderzoek te doen naar het nut en de wenselijkheid van de onderwijsovereenkomst. Op 11 februari 2019 is het onderzoeksrapport van het NCOR naar de Tweede Kamer gestuurd.⁷

De onderwijsovereenkomst zou een goede rechtspositie moeten verzekeren. Het onderzoek van het NCOR betwijfelde echter of de onderwijsovereenkomst dit daadwerkelijk doet (zie paragraaf 2.2). De rechtsbescherming van mbo-studenten is volgens het NCOR ook minder toegankelijk dan in andere onderwijssectoren. Om deze redenen raadde het NCOR aan de onderwijsovereenkomst af te schaffen en maatregelen te treffen ter verbetering van de rechtspositie en rechtsbescherming van de mbo-student. Hiermee wordt de rechtspositie van studenten in het mbo meer gelijkgeschakeld aan het hoger, voortgezet en primair onderwijs.⁸

³ JOB Monitor 2018.

⁴ Alleen in 2016 stond dit onderwerp *niet* in de top 3 thema's van klachten en vragen in de klachtenrapportage van JOB (2015–2019).

⁵ Kamerstukken II 2016/17, 31 524, nr. 316.

⁶ Kamerstukken II 2016/17, 31 524, nr. 320 en Kamerstukken II 2016/17, 31 524, nr. 331.

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 31 524, nr. 396.

⁸ R. van Schoonhoven en P.W.A. Huisman, *Een nadere duiding van de schriftelijke onderwijs-overeenkomst en de rechtspositie van de mbo-student*, Rotterdam: NCOR 2018, p. 68–69 en 81.

2.2. Probleembeschrijving

Rechtspositie onvoldoende gewaarborgd

De onderwijsovereenkomst is met de inwerkingtreding van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) in 1996 in het mbo geïntroduceerd. Een van de doelen van de onderwijsovereenkomst was dat instellingen ook door individuele studenten beter konden worden aangesproken op het realiseren van datgene wat redelijkerwijs van de instelling verwacht mag worden.⁹ In de onderwijsovereenkomst zouden de instelling en de student eenduidig de wederzijdse rechten en plichten kunnen regelen. Ook zouden student en instelling afspraken kunnen maken over bijvoorbeeld extra ondersteuning of het volgen van een versneld opleidings-traject.

Belangrijke voorwaarden voor het beoogde functioneren van de onderwijsovereenkomst zijn dat er bij het sluiten van een overeenkomst sprake is van daadwerkelijke onderhandelingsruimte en dat de relatie tussen de partijen die de overeenkomst sluiten gelijkwaardig is. Verschillende onderzoeken tonen echter aan dat in de praktijk weinig sprake is van dergelijke onderhandeling tussen student en instelling. Wat betreft de onderhandelingsruimte stelde een onderzoek van de Vrije Universiteit Amsterdam dat «in de praktijk met de student geen gesprek plaatsvindt over het contract dat wordt aangegaan» en «dat het veelal een kwestie is van «bij het kruisje tekenen»».¹⁰ De ruimte die noodzakelijk is voor een student om zijn belang in ieder geval te proberen te behartigen, is in de praktijk vaak afwezig.

Bovendien is de relatie tussen instelling en student bij het onderhandelen over de onderwijsovereenkomst niet gelijkwaardig. Waar een student hoogstens een paar keer in zijn leven een onderwijsovereenkomst sluit, sluit een gemiddelde mbo-instelling jaarlijks duizenden overeenkomsten. Onderwijsinstellingen werken daarbij, begrijpelijkerwijs, met zorgvuldig samengestelde model-overeenkomsten, terwijl de student de informatie uit de overeenkomst vaak niet tot zich neemt vóórdat hij deze aangaat. Het NCOR merkte in zijn rapport op dat het zeer moeilijk zo niet ondoenlijk is om door middel van verbetering van informatievoorziening over de overeenkomst een gelijkwaardiger verhouding te realiseren tussen partijen.¹¹

Het probleem van ongelijkwaardigheid doet zich overigens ook voor bij andere soorten overeenkomsten, zoals de arbeidsovereenkomst en de huurovereenkomst. Voor deze overeenkomsten zijn daarom dwingende regels vastgesteld waar partijen niet door middel van een overeenkomst van af kunnen wijken.¹² Met dit wetsvoorstel beoogt de regering op vergelijkbare wijze de rechtspositie van de mbo-student te verbeteren.

Het feit dat de onderwijsovereenkomst ook een bekostigingsfunctie heeft, helpt verklaren waarom de onderwijsovereenkomst de rechtspositie van de student niet heeft versterkt. De aanwezigheid van een getekende onderwijsovereenkomst is voorwaarde voor een bekostigde inschrijving, vandaar dat dit nu door de instellingsaccountant wordt gecontroleerd.

⁹ Kamerstukken II 1993/94, 23 778, nr. 3, p. 108.

¹⁰ A. Baas e.a., *De waarde van de onderwijsovereenkomst in het mbo*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam 2017, p. 15.

¹¹ R. van Schoonhoven en P.W.A. Huisman, *Een nadere duiding van de schriftelijke onderwijs-overeenkomst en de rechtspositie van de mbo-student*, Rotterdam: NCOR 2018, p. 76 en 86.

¹² R. van Schoonhoven en P.W.A. Huisman, *Een nadere duiding van de schriftelijke onderwijs-overeenkomst en de rechtspositie van de mbo-student*, Rotterdam: NCOR 2018, p. 73.

Instellingen kijken daarom meer naar de onderwijsovereenkomst als een belangrijk administratief document dan als de set afspraken die student en instelling met elkaar maken.¹³

Een andere factor die de rechtspositie van mbo-studenten negatief beïnvloedt, is de beperkte mate waarin studenten geïnformeerd zijn over hun rechten en plichten. Dit blijkt uit het feit dat een kwart van alle studenten aangeeft slecht geïnformeerd te zijn over hun rechten en plichten.¹⁴ Daar komt bovenop dat het voor studenten vaak onduidelijk is hoe het zit met bezwaar- en beroepsmogelijkheden.¹⁵ De onderwijsovereenkomst heeft een aandeel in deze onbekendheid en onduidelijkheid rondom rechten en plichten. Aangezien de onderwijsovereenkomst in de praktijk een document is waar enkel bij ondertekening aandacht aan wordt besteed, is deze overeenkomst een minder geschikte plaats voor informatie waar studenten gedurende hun hele studieperiode van op de hoogte moeten zijn.

Het onderzoek van het NCOR concludeerde dat niet gesteld kan worden dat de onderwijsovereenkomst de rechtspositie van de student heeft versterkt.¹⁶

Positie studenten met handicap of chronische ziekte verdient verbetering

Hiervoor is ingegaan op de betekenis van de onderwijsovereenkomst voor mbo-studenten in het algemeen. Voor mbo-studenten met een handicap of chronische ziekte geldt bovendien dat onvoldoende kan worden toegezien op de wijze waarop hun recht op passende ondersteuning wordt verwezenlijkt. Verbeterd stelselmatig toezicht op deze ondersteuning is noodzakelijk, omdat een significante groep studenten nog steeds aangeeft onvoldoende ondersteuning te krijgen. Uit de JOB Monitor van 2018 blijkt dat een kwart van alle studenten met een beperking ontevreden is over de aanpassingen die de instelling treft ter ondersteuning. Aangezien 36% van alle mbo-studenten aangeeft een vastgestelde beperking of ziekte te hebben, gaat dit over een aanzienlijke groep.¹⁷

Op basis van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbhcz) hebben deze studenten recht op doeltreffende ondersteuning, tenzij de instelling daarmee onevenredig wordt belast. Om voor het mbo de rechtspositie van deze studenten te versterken, is in de WEB vastgelegd dat instellingen en studenten met een handicap afspraken over extra ondersteuning moeten maken.¹⁸ Deze verplichting is een belangrijke randvoorwaarde voor instellingen om te kunnen voldoen aan de zorgplicht die zij naar studenten met een handicap op chronische ziekte hebben.

De Inspectie van het onderwijs (hierna: inspectie) kan momenteel echter onvoldoende toezicht houden op de verplichting van instellingen om aan deze randvoorwaarde te voldoen. De wettelijke grondslag hiervoor in de WEB is namelijk ontoereikend in de huidige formulering. Zo is momenteel niet in de WEB opgenomen dat instellingen ook ondersteuningsafspraken

¹³ R. van Schoonhoven en P.W.A. Huisman, *Een nadere duiding van de schriftelijke onderwijs-overeenkomst en de rechtspositie van de mbo-student*, Rotterdam: NCOR 2018, p. 79.

¹⁴ JOB Monitor 2018.

¹⁵ A. Baas e.a., *De waarde van de onderwijsovereenkomst in het mbo*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam 2017, p. 18.

¹⁶ R. van Schoonhoven en P.W.A. Huisman, *Een nadere duiding van de schriftelijke onderwijs-overeenkomst en de rechtspositie van de mbo-student*, Rotterdam: NCOR 2018, p. 85–86.

¹⁷ JOB Monitor 2018.

¹⁸ Artikel 8.1.3, derde lid, onderdeel g, WEB.

moeten maken met studenten met een chronische ziekte, terwijl de WgbhcZ ook hen beschermt. De WEB schrijft op dit moment ook niet voor dat periodiek wordt gezien of de ondersteuningsafspraken nog doeltreffend zijn. Hierdoor kan de inspectie niet ingrijpen indien een instelling onvoldoende maatregelen treft die randvoorwaardelijk zijn voor het bieden van passende ondersteuning.

Rechtsbescherming van mbo-studenten onvoldoende toegankelijk

Niet alleen is het vanwege de onderwijsovereenkomst lastig voor studenten om op de hoogte te raken van hun rechten, ook is het in het mbo moeilijk voor studenten om voor hun rechten op te komen. De WEB voorziet voor geschillen rondom de onderwijsovereenkomst, denk aan opzegging, namelijk niet in een interne of externe rechtsgang. Dit betekent dat de student direct is aangewezen op de civiele rechter.¹⁹ De stap naar de rechter is fysiek, gevoelsmatig en financieel groot. Zo is het griffierecht voor dergelijke rechtszaken normaliter € 304. Het is daarmee begrijpelijk dat studenten van deze rechtsgang zelden gebruik maken.

In andere onderwijssectoren zijn er meer rechtsbeschermingsmogelijkheden waar onderwijsdeelnemers of hun ouders gebruik van kunnen maken. In het funderend onderwijs is wettelijk geregeld dat ouders bij het bevoegd gezag bezwaar kunnen maken tegen een beslissing tot weigering van de toelating of tot verwijdering.²⁰ Geschillen over toelating of verwijdering van leerlingen die extra ondersteuning behoeven, kunnen worden voorgelegd aan de Tijdelijke geschillencommissie toelating en verwijdering.²¹ In het hoger onderwijs kunnen studenten tegen beslissingen van het bevoegd gezag eveneens bezwaar maken en gebruik maken van de geschillenadviescommissie van de instelling.²² Het mbo kent deze voorzieningen niet. Het NCOR stelde dan ook vast dat voor de mbo-student minder dan in andere onderwijssectoren is voorzien in een specifieke rechtsbeschermingsmogelijkheid bij geschillen over andere toelating en verwijdering.²³

Administratieve lasten rondom onderwijsovereenkomst

Het proces van het sluiten en het wijzigen van de onderwijsovereenkomst gaat gepaard met administratieve lasten voor de instelling. Uit het onderzoek van het NCOR komt naar voren dat instellingen circa één fte per 2500 studenten besteden aan de administratie rondom de onderwijsovereenkomst.²⁴ Goede administratie is voor instellingen mede van belang omdat een getekende overeenkomst voorwaarde is voor het ontvangen van bekostiging voor de student. Voor studenten jonger dan 18 geldt dat óók hun ouder de overeenkomst moet tekenen. Met name het proces van het fysiek ter ondertekening verzenden en retour krijgen van de overeenkomst en eventuele rappels is een tijdrovend proces voor instellingen. Door de portokosten voor het verzenden van de schriftelijke stukken en rappels is dit bovendien voor instellingen een duur proces.

¹⁹ R. van Schoonhoven en P.W.A. Huisman, *Een nadere duiding van de schriftelijke onderwijs-overeenkomst en de rechtspositie van de mbo-student*, Rotterdam: NCOR 2018, p. 28.

²⁰ Artikel 63 Wet op het primair onderwijs, artikel 61 Wet op de expertisecentra en artikel 27 Wet op het voortgezet onderwijs.

²¹ Artikel 43 Wet op het primair onderwijs, artikel 44 Wet op de expertisecentra en artikel 27c Wet op het voortgezet onderwijs.

²² Artikelen 7.63a en 7.63b WHW.

²³ R. van Schoonhoven en P.W.A. Huisman, *Een nadere duiding van de schriftelijke onderwijs-overeenkomst en de rechtspositie van de mbo-student*, Rotterdam: NCOR 2018, p. 33–34.

²⁴ R. van Schoonhoven en P.W.A. Huisman, *Een nadere duiding van de schriftelijke onderwijs-overeenkomst en de rechtspositie van de mbo-student*, Rotterdam: NCOR 2018, p. 39.

Een andere bron van administratieve lasten is dat de door de student gekozen keuzedelen opgenomen moeten worden in de onderwijsovereenkomst. Aangezien de onderwijsovereenkomst vóór aanvang van de opleiding gesloten moet zijn, terwijl een student de vrijheid heeft om gedurende de studie keuzedelen te kiezen, betekent dit dat de onderwijs-overeenkomst vaak aangepast moet worden.

Onduidelijkheid mogelijkheden tot informatiedeling met ouders minderjarige studenten

Een andere bron van ervaren regeldruk blijkt de regelgeving over het informeren van studenten en hun ouders. Het is voor instellingen onduidelijk welke informatie zij direct met ouders mogen delen en in welke gevallen scholen toestemming van de student nodig hebben om informatie met ouders te mogen delen. Hierbij gaat het in het bijzonder om het delen van informatie met ouders van 16- en 17-jarige studenten. De Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) biedt grondslagen voor het delen van deze informatie, maar er is geen garantie dat dit ook daadwerkelijk gebeurt.²⁵ Gegeven de onduidelijkheid die instellingen ervaren is de kans aanzienlijk dat instellingen ervoor kiezen informatie niet te delen met ouders.

Een gebrek aan informatiedeling tussen instelling en ouders kan leiden tot een vermindering van ouderbetrokkenheid. Dit is onwenselijk om verschillende redenen. In de eerste plaats hebben ouders van minderjarige kinderen een opvoedkundige verantwoordelijkheid en is het van belang dat zij deze verantwoordelijkheid kunnen nemen. In de tweede plaats heeft ouderbetrokkenheid een positieve invloed op de studieprestaties van kinderen en is het daarom van belang ouderbetrokkenheid te stimuleren.²⁶

2.3. Doelstelling

Dit wetsvoorstel voorziet in het opnemen van rechten aangaande schorsing en verwijdering in de WEB en de afschaffing van de onderwijs-overeenkomst. Daarnaast leidt dit wetsvoorstel tot het opzetten van toegankelijke geschilleninstanties.

Dit wetsvoorstel heeft tot doel:

- *Verbeteren rechtspositie van de mbo-student*
Het opnemen van rechten ten aanzien van schorsing en verwijderen in de WEB, zodat iedere student hierin gelijke rechten krijgt;
- *Verbeteren rechtsbescherming van de mbo-student:*
Het verlagen van drempels voor studenten om op te komen voor hun rechten, zodat het gemakkelijker wordt voor studenten om eventuele misstanden aan te kaarten;
- *Verlichting van regeldruk van de onderwijsinstelling:*
Het verminderen van ervaren regeldruk door administratieve verplichtingen zoveel mogelijk te beperken, waardoor instellingen meer middelen overhouden om aan onderwijs te besteden.

Verhouding tot andere wetgeving

Dit wetsvoorstel is onderdeel van een bredere beweging van de wetgever om iedereen in het mbo een eerlijke kans te geven om een opleiding te starten en af te ronden. Een belangrijke stap die eerder in dezelfde richting

²⁵ Deze grondslagen zijn opgenomen in artikel 6, eerste lid, van de AVG.

²⁶ D. Prins, D. Wienke en K. van Rooijen, *Ouderbetrokkenheid in het onderwijs*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut (2013), p. 6.

is gezet, is de invoering in 2017 van de Wet vroegtijdige aanmelddatum voor en toelatingsrecht tot het beroepsonderwijs.²⁷ Met deze wet hebben studenten een afdwingbaar recht gekregen op toelating tot opleidingen waarvoor zij voldoen aan de vooropleidingseisen. Deze verbetering in de rechtspositie van mbo-studenten draagt eraan bij dat studenten de studie van hun voorkeur kunnen volgen en schetst een duidelijk kader waardoor onterechte selectie wordt voorkomen.²⁸ De maatregelen ter verbetering van de rechtsbescherming van mbo-student uit dit wetsvoorstel zorgen ervoor dat mbo-studenten, in het geval zij toch te maken krijgen met onterechte weigering, een toegankelijke weg hebben om hun recht op toelating te verwezenlijken.

Om er verder aan bij te dragen dat alle mbo-studenten, ongeacht persoonlijke of financiële omstandigheden, in staat zijn een opleiding te volgen, is de Wet versterken positie mbo-studenten ontwikkeld.²⁹ Deze wet verbetert, onder andere, de rechtspositie van zwangere en bevallen studenten. Zo worden scholen verplicht studenten te informeren over de rechten en plichten van zwangere en bevallen studenten en wordt zwangerschap expliciet een omstandigheid die scholen moeten betrekken bij het afgeven van een bindend studieadvies. Daarnaast voorziet de Wet versterken positie mbo-studenten in de oprichting van het mbo-studentenfonds. Het doel van dit fonds is te voorkomen dat studenten vanwege financiële redenen afzien van het (ver)volgen van een mbo-opleiding. De maatregelen ter verbetering van de rechtspositie van mbo-studenten uit het onderhavige wetsvoorstel proberen ook studieuitval vanwege persoonlijke omstandigheden te voorkomen. Zo draagt het wetsvoorstel er aan bij dat studenten met een handicap of chronische ziekte passende ondersteuning krijgen.

Daarnaast vormt dit wetsvoorstel een vervolg op een eerdere stap ter verbetering van de rechtsbescherming van mbo-studenten die de wetgever met de invoering van het klachtrecht in 2017 heeft gezet. Met de Wet verbetering kwaliteitsaspecten in het middelbaar beroepsonderwijs zijn mbo-onderwijsinstellingen verplicht om een klachtenregeling te hebben die ertoe leidt dat klachten van studenten behoorlijk behandeld worden.³⁰ Het klachtrecht geeft studenten bijvoorbeeld de mogelijkheid om een klacht in te dienen als zij van mening zijn dat een instelling haar inspanningsverplichting voor de beschikbaarheid van een praktijkplaats niet nakomt.³¹ Met dit wetsvoorstel beoogt de wetgever de rechtsbescherming van studenten verder te verbeteren, zodat mbo-studenten in bredere zin toegankelijke voorzieningen krijgen om de onderwijsinstelling aan te spreken.

Tot slot beoogt de wetgever met dit wetsvoorstel de rechtsbescherming van mbo-studenten te harmoniseren met die van studenten uit het hoger onderwijs. Er is namelijk geen reden waarom een student uit het mbo andere, minder toegankelijke rechtsbeschermingsmogelijkheden zou hebben. Hier komt bij dat in het rapport *Anders, of toch niet?* over verbetering van de aansluiting tussen de onderwijswetgeving en de

²⁷ Wet van 5 oktober 2016, houdende wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en enkele andere wetten ter invoering van een vroegtijdige aanmelddatum voor en toelatingsrecht tot het beroepsonderwijs (Stb. 2016, 362).

²⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34 457, nr. 3.

²⁹ Wet van 1 juli 2020 tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en een aantal andere wetten in verband met diverse maatregelen gericht op het versterken van de positie van mbo-studenten (Wet versterken positie mbo-studenten).

³⁰ Wet van 26 oktober 2016 tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs BES met betrekking tot enkele kwaliteitsaspecten in het beroepsonderwijs (Stb. 2016, 417).

³¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 347, nr. 3.

Algemene wet bestuursrecht (Awb) is aanbevolen om te komen tot meer uniformiteit in de geschillenregelingen.³² De onderzoekers van dit rapport constateerden dat het systeem van procedures in de onderwijswetgeving voor de verschillende onderwijssectoren op dit moment verbrokken is wat betreft procesgang, instantie of uitspraakbevoegdheid. In reactie hierop heeft de toenmalige regering opgemerkt dat in de onderwijswetten voor de verschillende sectoren inderdaad verschillende procedures zijn ontstaan, mede te verklaren uit historische achtergronden of verschillen in sectoren. De regering gaf aan dat bij toekomstige wetswijzigingen die betrekking hebben op de rechtsbeschermingsprocedures in de verschillende onderwijssectoren steeds zal worden bezien of er aanleiding is voor aanpassing van de regelgeving op dit punt, omdat er verschillen zijn en dit in de praktijk niet goed blijkt te werken.³³ Dit wetsvoorstel geeft hier invulling aan. De voorzieningen uit dit wetsvoorstel ter verbetering van de rechtsbescherming van mbo-studenten zijn daarom nagenoeg identiek aan de voorzieningen die reeds voor studenten uit het ho bestaan.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

Ter verbetering van de rechtspositie van de mbo-student voorziet dit voorstel in de volgende maatregelen:

- het opnemen van rechten aangaande schorsing en verwijdering van de instelling in de WEB;
- het verbeteren van de informatievoorziening over de rechten en plichten van mbo-studenten;
- het aanscherpen van de randvoorwaarden van de zorgplicht van instellingen op basis van de Wgbhcz; en
- het verbreden van landelijke financiële ondersteuning voor student-bestuursleden naar het mbo.

Ter verbetering van de rechtsbescherming van mbo-studenten worden de volgende maatregelen voorgesteld:

- het oprichten van een toegankelijke faciliteit waar studenten met al hun vragen naartoe kunnen;
- het oprichten van onafhankelijke geschillenadviescommissies; en
- het oprichten van een toegankelijke, externe beroepsinstantie voor geschillen.

Ter verlichting van de regeldruk voor instellingen regelt dit wetsvoorstel het volgende:

- afschaffing van de onderwijsovereenkomst en de bijbehorende administratieve verplichtingen; en
- het wegnemen van onduidelijkheid over de mogelijkheden tot informatiedeling met ouders van minderjarige studenten door introductie van een rapportageplicht.

De inhoud van dit wetsvoorstel sluit in grote mate aan bij de aanbevelingen die het NCOR in zijn onderzoek heeft gedaan.

³² J.A. de Boer, F.C.M.A. Michiels, W. den Ouden, P.J.J. Zoontjens, *Anders, of toch niet? Een onderzoek naar de mogelijkheden van meer Awb-conforme onderwijswetgeving*, Tilburg/Leiden 2013.

³³ Kamerstukken II 2016/17, 34 607, nr. 3, p. 3.

3.1. Verbeteren rechtspositie van de mbo-student

Opnemen rechten aangaande schorsing en verwijdering in WEB

Op dit moment wordt in de onderwijsovereenkomst geregeld onder welke voorwaarden de overeenkomst kan worden ontbonden.³⁴ In de WEB zijn over schorsing en verwijdering slechts in beperkte mate voorschriften opgenomen.³⁵ Om de rechtspositie van de mbo-student te versterken wordt een aantal waarborgen voor een zorgvuldige schorsings- en verwijderingsprocedure in de WEB opgenomen.

Voor schorsing regelt dit wetsvoorstel dat studenten maximaal voor twee weken geschorst mogen worden. Hiermee beoogt de regering te voorkomen dat studenten onredelijk lang toegang tot de onderwijsinstelling wordt ontzegd. Overigens geldt deze maximale schorsingstermijn niet in het geval dat de instelling een student schorst als onderdeel van de verwijderingsprocedure. De kern van de voorgestelde regels over verwijdering is dat instellingen de plicht krijgen bezwaren tegen verwijdering binnen vier weken af te handelen. Hierbij moeten instellingen de student de gelegenheid hebben gegeven gehoord te worden. Dit wetsvoorstel wijzigt overigens niets aan de gronden waarop een student verwijderd mag worden. Zo blijft het negatief bindend studieadvies het enige instrument waarmee instellingen studenten op basis van onvoldoende studievoortgang mogen uitschrijven (en eventueel verwijderen). Tot slot krijgen instellingen met dit wetsvoorstel de verplichting om in hun bestuursverslag verantwoording af te leggen over de schorsingen en verwijderingen die dat jaar hebben plaatsgevonden. Hierdoor kan de inspectie schorsing en verwijdering meenemen in het inspectietoezicht.

Verbeteren informatievoorziening rechten en plichten

Om ervoor te zorgen dat studenten beter geïnformeerd zijn over hun (bestaande en nieuwe) rechten en plichten, verplicht dit wetsvoorstel instellingen om deze rechten en plichten in het studentenstatuut op te nemen en dit statuut openbaar te maken. In het studentenstatuut zullen (onder andere) de rechten en plichten van studenten rondom verzuim, schorsing en verwijdering staan en zullen de procedures voor de behandeling van klachten en geschillen zijn beschreven. Doordat de belangrijkste rechten en plichten van de student op één plek staan en deze informatie openbaar is, wordt de toegankelijkheid van deze informatie verhoogd ten opzichte van de huidige situatie waarin deze informatie veelal in de individuele onderwijsovereenkomst staat.

Aanscherping randvoorwaarden zorgplicht Wgbhcz

Naast bovengenoemde maatregelen ter verbetering van de rechtspositie van alle mbo-studenten, beoogt de regering met dit wetsvoorstel een verbetering specifiek voor studenten met een handicap of chronische ziekte. Het wetsvoorstel scherpt de randvoorwaarden aan voor de ondersteuning die instellingen deze studenten moeten bieden. Hierdoor kan de inspectie beter toezicht houden. De zorgplicht om studenten met een handicap of chronische ziekte doeltreffend te ondersteunen hebben

³⁴ Artikel 8.1.3, derde lid, onderdeel h, WEB.

³⁵ De studentenraad heeft een instemmingsrecht op het beleid omtrent schorsing en verwijdering (artikel 8a.2.2, derde lid, onderdeel i, WEB). Ten aanzien van de studenten die leer- of kwalificatieplichtig zijn, heeft de instelling een zorgplicht die inhoudt dat gezocht moet worden naar een andere onderwijsinstelling alvorens de student definitief kan worden verwijderd (artikel 8.1.3, vijfde lid, WEB).

instellingen op basis van de Wgbhcz. Het wetsvoorstel verscherpt de randvoorwaarden in de WEB voor deze zorgplicht als volgt:

- Instellingen worden verplicht tot het maken van schriftelijke afspraken met studenten met handicap of chronische ziekte over de doeltreffende ondersteuning waar zij op basis van de Wgbhcz recht op hebben.
- Instellingen worden verplicht deze afspraken minstens één keer per jaar met de student te evalueren.
 - Onderdeel van het bieden van doeltreffende ondersteuning is dat instellingen, na het maken van afspraken, ook nagaan of de afgesproken ondersteuning de student daadwerkelijk helpt.
 - De verplichting tot evaluatie is nieuw ten opzichte van de huidige situatie.
- De afbakening in de WEB van de groep studenten die op deze doeltreffende ondersteuning recht hebben, wordt terminologisch aangepast aan de Wgbhcz.
 - Momenteel wordt in de WEB enkel van «handicap» gesproken. Hieraan wordt toegevoegd het begrip «chronische ziekte».
 - Hierdoor wordt duidelijk dat alle langdurige lichamelijke, verstandelijke en psychische beperkingen onder deze wet vallen.³⁶

Deze aanscherping en verduidelijking zorgen ervoor dat de inspectie straks de middelen heeft om te handhaven indien instellingen niet voldoen aan de randvoorwaarden voor het bieden van doeltreffende ondersteuning aan studenten met handicap of chronische ziekte. Het toezicht van de inspectie behelst de controle dát instellingen afspraken maken met studenten met handicap of chronische ziekte en dát ze deze afspraken op hun doeltreffendheid evalueren. Dit wetsvoorstel bevat geen voorschriften over de inhoud van de te maken afspraken. Als het bevoegd gezag in het kader van de uitvoering van de afspraken een beslissing neemt, kan de student die meent dat hij daardoor in belangen wordt geschaad die worden beschermd door de Wgbhcz, een oordeel vragen aan het College voor de Rechten van de Mens. De taak om inhoudelijk te oordelen óf in individuele gevallen de ondersteuning doeltreffend is, blijft derhalve bij het College voor de Rechten van de Mens belegd. Dit College heeft bovendien de expertise om over individuele gevallen inhoudelijk een oordeel te vormen. Studenten kunnen eventueel ook een klacht indienen wanneer zij constateren dat de schriftelijke afspraken over extra ondersteuning niet of onvoldoende worden nagekomen door de instelling, dan wel een geschil voorleggen aan de burgerlijke rechter.

Met bovengenoemde maatregelen bouwt de regering voort op andere wetgeving die als doel heeft de rechtspositie van mbo-studenten met een handicap of chronische ziekte te verbeteren. Met het ondertekenen van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Gehandicaptenverdrag) heeft de regering zich er onder meer aan verbonden te waarborgen dat personen met een handicap, zonder discriminatie en op voet van gelijkheid met anderen, toegang verkrijgen tot het tertiair onderwijs, beroepsopleidingen, volwassenenonderwijs en een leven lang leren.³⁷ De verplichtingen uit het Gehandicaptenverdrag zijn nader uitgewerkt in andere wetgeving, hoofdzakelijk in de Wgbhcz. Voor het mbo betekent deze wet voornamelijk dat instellingen verplicht zijn doeltreffende aanpassingen te verrichten voor studenten met een handicap of chronische ziekte, tenzij dit een onevenredige belasting vormt.³⁸ Ook mogen mbo-instellingen geen onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte maken bij het verlenen van toegang tot het onderwijs.

³⁶ <https://www.mensenrechten.nl/nl/gelijkebehandelingswetgeving>

³⁷ Artikel 24, vijfde lid, Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

³⁸ Artikel 2, eerste lid, Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte.

De rechten en plichten van mbo-studenten en -instellingen die voortvloeien uit het Gehandicaptenverdrag en de Wgbhcz zijn met wetgeving die specifiek op het mbo toeziet nader ingevuld. Zo heeft de Wet vroegtijdige aanmelddatum voor en toelatingsrecht tot het beroepsonderwijs bevestigd dat het hebben van een handicap of chronische ziekte geen weigeringsgrond mag zijn in het mbo.³⁹ Daarnaast hebben studenten met de Wet versterken positie mbo-studenten het recht gekregen op financiële ondersteuning als zij vanwege bijvoorbeeld handicap of chronische ziekte studievertraging oplopen. Tot slot hebben mbo-instellingen met de Wet passend onderwijs de verplichting gekregen om studenten volledig en tijdig te informeren over hun ondersteuningsaanbod voor gehandicapte studenten die extra ondersteuning behoeven en om afspraken over deze extra ondersteuning vast te leggen in de onderwijsovereenkomst. Het zijn met name de verplichtingen uit de Wet passend onderwijs die met dit wetsvoorstel worden aangescherpt en waarop wordt voortgebouwd.

Het verbreden van landelijke financiële ondersteuning voor studentbestuursleden naar het mbo

Tot slot voorziet dit wetsvoorstel in een bepaling waarmee mbo-studenten in aanmerking komen voor financiële ondersteuning als zij bestuurslid zijn van een politieke jongerenorganisatie of van een organisatie die actief is voor het beroepsonderwijs. Deze maatregel past bij het doel van dit wetsvoorstel om de rechtspositie van mbo-studenten waar mogelijk te harmoniseren met die van studenten uit het hoger onderwijs. Studenten uit het hoger onderwijs kunnen namelijk al aanspraak maken op dergelijke financiële ondersteuning. De regeling waarin deze financiële ondersteuning momenteel is geregeld, wordt zodanig uitgebreid dat mbo-studenten er ook aanspraak op kunnen maken.

3.2. Verbeteren rechtsbescherming van de mbo-student

3.2.1. Oprichten toegankelijke faciliteit

Dit wetsvoorstel voorziet in verschillende maatregelen die de rechtsbescherming van de mbo-student moeten verbeteren. Om te verzekeren dat deze maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan de rechtsbescherming van de student, moet het gebruik hiervan voor studenten bovenal eenvoudig zijn. Daarom wordt elke instelling verplicht een «faciliteit» te hebben waar studenten voor al hun kwesties met de instelling terecht kunnen.

Instellingen hebben de vrijheid om deze faciliteit naar eigen inzicht vorm te geven, met als uitgangspunt dat bij de gekozen vorm sprake is van laagdrempeligheid. Deze faciliteit kan bijvoorbeeld een fysiek loket zijn (op één of meerdere vestigingen), een plek op de website van de instelling waar de student terecht kan, of een persoon zijn die als aanspreekpunt fungeert voor studenten met een klacht of geschil.⁴⁰ Om te waarborgen dat de faciliteit voor studenten toegankelijk is, heeft de studentenraad instemmingsrecht op de inrichting van de faciliteit.

Het is de verantwoordelijkheid van de instelling om de gehele procedure van klachten- en geschillenbehandeling zorgvuldig te laten verlopen. De toegankelijke faciliteit beoordeelt of er sprake is van een geschil en/of

³⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 457, nr. 3, p. 25.

⁴⁰ Klachten en geschillen zijn te onderscheiden. Bij een klacht gaat het om de vraag of de instelling (on)behoorlijk heeft gehandeld, bij een geschil wordt een rechtens bindend oordeel gezocht. R. van Schoonhoven en P.W.A. Huisman, *Een nadere duiding van de schriftelijke onderwijsovereenkomst en de rechtspositie van de mbo-student*, Rotterdam: NCOR 2018, p. 26–27.

klacht en zet vervolgens de juiste procedure in gang. De faciliteit zendt het klaag-, bezwaar- of beroepschrift door naar het bevoegde orgaan.

Instellingen kunnen ervoor kiezen om klachten en bezwaren te behandelen in afzonderlijke commissies (klachtencommissie en geschillenadviescommissie), maar zij kunnen er eveneens voor kiezen om één commissie te belasten met de behandeling van zowel klachten als adviezen. Hiervoor geldt wel de voorwaarde dat zowel aan de wettelijke eisen die gelden voor klachtafhandeling als aan die voor bezwaarafhandeling voldaan moet blijven worden.⁴¹

In een aantal situaties hoeven instellingen een klacht niet in behandeling te nemen.⁴² Bijvoorbeeld als een student een klacht indient tegen een gedraging die meer dan een jaar geleden heeft plaatsgevonden. Ook wanneer een klacht wordt ingediend tegen een beslissing waartegen bezwaar had kunnen worden gemaakt, maar de student hiervan geen gebruik heeft gemaakt en de bezwaartermijn inmiddels is verstreken, hoeft de klacht niet in behandeling te worden genomen door de instelling.

3.2.2. Oprichten onafhankelijke geschillenadviescommissie

De tweede maatregel is de verplichting voor instellingen tot het inrichten van een onafhankelijke geschillenadviescommissie. Bij deze commissie kunnen studenten bezwaar maken als zij het oneens zijn met een beslissing van de instelling, bijvoorbeeld over weigering van de toelating, over verwijdering of over de beoordeling van de beroepspraktijkvorming. De geschillenadviescommissie geeft vervolgens advies aan het bevoegd gezag over het geschil. De commissie van beroep voor de examens blijft bevoegd voor geschillen die gerelateerd zijn aan examens. Deze maatregel zorgt ervoor dat studenten gebruik kunnen maken van een interne rechtsgang voor zij hun geschil eventueel voorleggen aan de rechter. Om te voorkomen dat geschillen onnodig op een formele manier worden beslecht, heeft de geschillenadviescommissie de taak eerst na te gaan of minnelijke schikking mogelijk is.

3.2.3. Toegankelijke beroepsinstantie voor geschillen

3.2.3.1. Beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Ten derde beoogt dit wetsvoorstel de rechtsbescherming te verbeteren door een toegankelijke beroepsinstantie voor mbo-studenten te creëren. Dit gebeurt door de bevoegdheid van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) uit te breiden naar geschillen tussen mbo-instellingen en studenten. Studenten in het mbo zullen de mogelijkheid hebben om tegen beslissingen van organen van de instelling, genomen op grond van de WEB en de daarop gebaseerde regelingen, in beroep te gaan bij de ABRvS, na het doorlopen van de procedure bij de commissie van beroep voor de examens of de geschillenadviescommissie. Deze beroepsgang komt in de plaats van de rechtsgang naar de burgerlijke rechter, waar studenten in het mbo nu op zijn aangewezen.

Ten opzichte van de rechtsgang naar de burgerlijke rechter heeft de rechtsgang naar de ABRvS een aantal voordelen:

- concentratie van kennis van het onderwijsrecht binnen één rechterlijk college;

⁴¹ Artikelen 7.5.7, vijfde lid, WEB en 7.63a, vijfde lid, WHW.

⁴² Artikel 9:8, eerste lid, onderdelen a tot en met e, Awb jo. artikel 7.5.2 (nieuw) WEB (artikel 7.4.8a (oud) WEB).

- de rechtsgang is minder formeel, onder andere doordat geen dagvaarding hoeft te worden uitgebracht;⁴³
- een lager griffierecht: € 48 ten opzichte van € 304; en
- de student kan in beginsel niet worden veroordeeld tot het vergoeden van de proceskosten van de wederpartij.⁴⁴

De ABRvS zal in deze mbo-zaken recht in eerste en enige aanleg spreken. Doordat deze geschillen onder de competentie van de ABRvS komen te vallen, is het niet meer mogelijk ze aan de burgerlijke rechter voor te leggen. De burgerlijke rechter zal een eventuele vordering niet ontvankelijk verklaren. De burgerlijke rechter behoudt zijn rol in de geschillenbeslechting voor zover het gaat om privaatrechtelijke geschillen. Het betreft hier geschillen die geen betrekking hebben op een bepaalde beslissing van de instelling, jegens de student genomen op grond van de WEB of daarop gebaseerde regelingen. Te denken valt aan bijvoorbeeld nalevingsgeschillen of een vordering voor schadevergoeding wegens onrechtmatig feitelijk handelen.

In samenhang met deze mogelijkheid van beroep op de ABRvS voor studenten in het mbo, wordt de ABRvS met dit wetsvoorstel ook bevoegd gemaakt om kennis te nemen van geschillen tussen ho-instellingen en studenten. Deze bevoegdheid is op dit moment opgedragen aan het College van beroep voor het hoger onderwijs (CBHO), dat wordt opgeheven; dit wordt hierna toegelicht. Het mbo en ho kennen veel overeenkomsten als het gaat om de aard van de geschillen tussen instellingen en studenten. Te denken valt aan bijvoorbeeld geschillen over toelating, examens of het bindend studieadvies. Ook het toepasselijke recht (de sectorwetgeving voor het mbo en ho) kent veel overeenkomsten; een eenduidige uitleg van deze wetgeving is dan van belang. Vanuit een oogpunt van rechtseenheid en het voorkomen van versnippering in de rechtspraak is het daarom wenselijk de geschillenbeslechting voor zowel mbo als ho op te dragen aan één rechtscollege.

3.2.3.2. Het opdragen van geschillen op ho- en mbo-terrein aan de ABRvS en opheffing van het CBHO

Het CBHO is in 1993 ontstaan, toen de WHW in werking trad.⁴⁵ In de loop van de jaren is de bevoegdheid van het CBHO enkele keren uitgebreid. Sinds de Wet versterking besturing uit 2010 is het CBHO bevoegd om kennis te nemen van alle geschillen op grond van de WHW die de relatie student-instelling betreffen. Het CBHO is gehuisvest bij de Raad van State en wordt ondersteund door een secretaris en twee bureaumedewerkers. Deze zijn in dienst zijn van het Ministerie van OCW, maar leggen voor hun werkzaamheden uitsluitend aan het college verantwoording af. De zittingen van het CBHO vinden eveneens plaats bij de Raad van State, en worden in hoofdzaak mede ondersteund door ambtenaren van de Raad van State. Het CBHO kent momenteel twaalf leden en plaatsvervangende leden, waarvan tien tevens staatsraad of lid van de Raad van State zijn. Het CBHO behandelt circa 250 zaken per jaar.

Met het CBHO staat studenten een laagdrempelige en gespecialiseerde rechterlijke instantie ter beschikking. Met gemiddeld circa 95 dagen zijn de doorlooptijden bij het CBHO relatief kort. Dit is zeer positief te waarderen.

⁴³ Opgemerkt wordt dat aan de rechtsgang naar de ABRvS, in tegenstelling tot de rechtsgang naar de burgerlijke rechter, wel een verplichte voorprocedure vooraf gaat.

⁴⁴ Artikel 8:75 Awb bepaalt dat een natuurlijke persoon slechts in de kosten kan worden veroordeeld in geval van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht.

⁴⁵ Het CBHO vormde de opvolger van het College van beroep voor het w.o. en het College van beroep voor het h.b.o.

Tegelijkertijd is het CBHO, als kleine organisatie, in beheersmatig opzicht kwetsbaar. De continuïteit van het functioneren van het CBHO zou beter gewaarborgd zijn wanneer de ondersteuning van het CBHO zou zijn ingebed in een grotere organisatie. Daarom is in 2019 een verkenning gestart naar de mogelijkheden om de ambtelijke ondersteuning van het CBHO onder te brengen bij de ABRvS. In dezelfde periode is onderzocht hoe het beste gevolg kan worden gegeven aan de aanbeveling uit het NCOR-rapport om voor mbo-studenten een centrale beroepsinstantie in te stellen, vergelijkbaar met het CBHO. Overwogen is om het CBHO uit te breiden naar het mbo-terrein; in het conceptwetsvoorstel dat in internetconsultatie is gebracht was dit nader uitgewerkt. Een andere mogelijkheid die is onderzocht is om zowel de nieuwe rechtsprekende taak voor het mbo als de bestaande rechterlijke taak van het CBHO voor het ho alsook de ambtelijke ondersteuning hierbij onder te brengen bij de ABRvS. Het behoud van een laagdrempelige toegang tot de rechter, de snelheid waarmee geschillen worden beslecht en het behoud van geconcentreerde expertise op het terrein van het onderwijsrecht waren belangrijke aandachtspunten bij dit onderzoek. Het is mogelijk gebleken de rechtsprekende taak van het CBHO onder te brengen bij de ABRvS zonder in te boeten op deze positieve kenmerken van de huidige externe rechtsgang in het ho.

Competentie van de ABRvS

Kenmerkend voor het CBHO nu – en enigszins afwijkend van de reguliere bestuursrechtspraak – is dat het beroep wordt ingesteld tegen een «beslissing» van een orgaan van een instelling als bedoeld in de WHW.⁴⁶ In de reguliere bestuursrechtspraak ligt in een beroepszaak een «besluit» in de zin van de Awb voor.⁴⁷ Het begrip «beslissing» is ruimer dan het begrip «besluit» in de zin van de Awb. Het omvat ook beslissingen die geen Awb-besluit zijn. Te denken valt aan beslissingen van bijzondere instellingen over toelating en verwijdering van studenten of heffing van collegegeld. Uit de jurisprudentie blijkt dat dit in het bijzonder onderwijs geen Awb-besluiten zijn.⁴⁸ Dergelijke zaken vallen nu wel onder de competentie van het CBHO en dit blijft zo na overdracht van de rechtsprekende taak aan de ABRvS. Op deze manier kunnen zowel studenten van openbare instellingen als studenten van bijzondere instellingen gebruik blijven maken van één en dezelfde beroepsinstantie (eenduidige rechtsbescherming). De huidige competentie van het CBHO gaat derhalve integraal over op de ABRvS. Verder wordt de ABRvS bevoegd geschillen te beslechten tussen mbo-instellingen en -studenten.

Beroep in één instantie

Dit wetsvoorstel regelt dat het beroep op de ABRvS een beroep in eerste en enige aanleg is. Dit komt de snelheid waarmee studenten een finale rechterlijke uitspraak tegemoet kunnen zien, ten goede. Bij veel geschillen, bijvoorbeeld over toelating tot een opleiding of over examens, hebben studenten een groot belang bij een korte doorlooptijd van de rechterlijke procedure. Het is voor studenten in zulke situaties belangrijk zo snel mogelijk te weten op welke manier zij hun onderwijsloopbaan kunnen vervolgen. Het CBHO spreekt thans ook recht in eerste en enige aanleg.⁴⁹

⁴⁶ Artikel 7.66, eerste lid, WHW.

⁴⁷ Artikel 8:1 Awb: «Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.»

⁴⁸ Beslissingen over het uitreiken van een diploma of getuigschrift worden in het bijzonder onderwijs wel als een Awb-besluit aangemerkt. Dit is echter een uitzondering.

⁴⁹ Het beroep in eerste en enige aanleg wordt geregeld door een aanpassing van bijlage 2 bij de Awb (de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak).

Griffierecht

De Awb bepaalt de hoogte van het griffierecht in bestuursrechtzaken, waarbij jaarlijks indexering plaatsvindt door een ministeriële regeling van de Minister voor Rechtsbescherming. Voor bepaalde zaken geldt een verlaagd griffierecht. In hoofdzaak gaat het hierbij om beroep tegen besluiten die financieel kwetsbare burgers raken, zoals sociale zekerheidszaken. Ook voor studiefinancieringszaken geldt nu reeds een verlaagd griffierecht.⁵⁰ Het CBHO hanteert momenteel hetzelfde, verlaagde griffierecht.⁵¹ Om de rechtsbescherming laagdrempelig te houden, blijft dit verlaagde griffierecht behouden.⁵²

Procesrecht

Op dit moment bepaalt de WHW dat hoofdstuk 8 van de Awb van overeenkomstige toepassing is in CBHO-zaken.⁵³ In hoofdstuk 8 Awb zijn de procesregels vastgelegd die gelden tijdens een beroep of hoger beroep (onder andere termijnen, uitspraakbevoegdheden). Deze bepaling uit de WHW zorgt ervoor dat, ongeacht het precieze juridische karakter van de beslissing waartegen beroep is ingesteld, dezelfde procesregels gelden. De bepaling leidt er toe dat het voor het verloop van de beroepsprocedure niet uitmaakt of het geschil aanhangig is gemaakt door een student van een openbare instelling of door een student van een bijzondere instelling (eenduidige rechtsbescherming). Ook voor de laagdrempeligheid van de rechtsbescherming is hoofdstuk 8 Awb van belang, omdat uit dit hoofdstuk volgt dat er geen sprake is van verplichte procesvertegenwoordiging en dat natuurlijke personen in beginsel niet kunnen worden veroordeeld in de kosten van de wederpartij.⁵⁴ Met het oog hierop regelt dit wetsvoorstel dat hoofdstuk 8 van de Awb blijft gelden in alle beroepszaken die de relatie student-instelling betreffen.⁵⁵

Concentratie van expertise

Momenteel worden de ho-zaken binnen één rechtscollege, het CBHO, behandeld en wordt bij het benoemen van leden van CBHO rekening gehouden met specifieke expertise op het gebied van het onderwijsrecht of verbinding met de hoger onderwijspraktijk. Na overdracht aan de ABRvS zullen de zaken behandeld worden binnen een groter rechtscollege, dat veel verschillende soorten zaken behandelt. Dit neemt niet weg dat er goede mogelijkheden zijn om expertise te behouden en op één plek te concentreren in de nieuwe situatie. De ABRvS kent drie juridische kamers: de Algemene kamer, de Omgevingskamer en de Vreemdelingenkamer. In één van de units binnen de Algemene kamer worden op dit moment reeds onderwijszaken behandeld (dit betreft onder meer geschillen tussen instellingen en het Ministerie van OCW of gemeenten) en is veel kennis van het onderwijsrecht aanwezig. Met de ABRvS is afgesproken dat in deze unit ook de geschillen waar dit wetsvoorstel op

⁵⁰ De Wet studiefinanciering 2000 en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten zijn opgenomen in bijlage 3 bij de Awb (Regeling verlaagd griffierecht).

⁵¹ Artikel 7.67 WHW en de Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 20 november 2019, nr. 2742859, tot indexering van bedragen in de Algemene wet bestuursrecht, het Besluit proceskosten bestuursrecht, de Wet griffierechten burgerlijke zaken en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Stcrt. 2019, 65091).

⁵² Dit wordt geregeld door een aanpassing van bijlage 3 bij de Awb (de Regeling verlaagd griffierecht).

⁵³ Artikel 7.66, tweede lid, WHW.

⁵⁴ Artikel 8:21 e.v. en artikel 8:75 Awb.

⁵⁵ Om hoofdstuk 8 van toepassing te laten zijn wordt in de WHW en de WEB geregeld dat beslissingen van organen van instellingen jegens studenten die zijn genomen op grond van die wetten, worden aangemerkt als besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb.

ziet zullen worden behandeld. Door inzet van specifieke staatsraden en ondersteunende juristen bij de zaken van deze unit kan expertise op het gebied van het onderwijsrecht worden behouden en verder worden ontwikkeld. Ook het feit dat de huidige leden van het CBHO voor het merendeel tevens staatsraad zijn, draagt bij aan behoud van expertise en continuïteit.

Overige wijzigingen in verband met de overgang van de rechtsprekende taak van het CBHO naar de ABRvS en de opheffing van het CBHO

De leden en plaatsvervangende leden van het CBHO zijn bij koninklijk besluit benoemd. Dit wetsvoorstel regelt dat deze benoemingen op het tijdstip van de opheffing van het CBHO van rechtswege eindigen. Dit wetsvoorstel bevat voorts een voorziening voor zaken die bij het CBHO aanhangig zijn op het moment dat het CBHO wordt opgeheven. Bepaald wordt dat deze zaken verder behandeld worden door het nieuwe bevoegde rechtscollege, de ABRvS. In dit wetsvoorstel, dat onder meer de opheffing van het CBHO regelt, is tevens een voorziening getroffen voor het archief van het CBHO. De dossiers van nog lopende zaken gaan over naar de Raad van State. De dossiers van reeds afgesloten zaken worden overgedragen aan het Ministerie van OCW. De overgang van de rechtsprekende taak van het CBHO naar de ABRvS en de uitbreiding van deze taak naar het mbo brengen extra kosten met zich mee. Zoals in paragraaf 9 aangegeven zullen deze kosten worden gedekt uit artikel 4, 6 en 7 van de OCW-begroting.

De bepalingen in de WHW over de instelling en organisatorische inrichting van het CBHO, de rechtspositie van de leden van CBHO, de bevoegdheid en procedure van het CBHO en het griffierecht dat het CBHO hanteert (artikelen 7.64–7.67 WHW) komen te vervallen.

3.2.3.3. Colleges van beroep bijzonder onderwijs

Op de regel dat alle beroepen worden voorgelegd aan de ABRvS, bestaat een uitzondering. Het is voor de bijzondere instellingen mogelijk om vanwege de levensbeschouwelijke aard (denominatie) van de instelling, zelf of in samenwerking met een of meer andere bijzondere instellingen met een levensbeschouwelijke aard, een college van beroep bijzonder onderwijs in het leven te roepen. Deze mogelijkheid vloeit voort uit de eigen positie die deze instellingen hebben binnen het mbo en ho.⁵⁶

Een college van beroep bijzonder onderwijs biedt instellingen de mogelijkheid om geschillen zoveel mogelijk in eigen kring te beslechten, hetgeen in het licht van de vrijheid van onderwijs van belang is. De instelling van een college van beroep bijzonder onderwijs doet naar het oordeel van de regering niet af aan de bevoegdheid van de burgerlijke rechter om kennis te nemen van geschillen tussen de betrokken bijzondere instelling en studenten. De burgerlijke rechter is steeds bevoegd als een eiser stelt in een burgerlijk recht te worden geraakt, en treedt slechts terug (verklaart een vordering niet ontvankelijk) indien voor de eiser een andere, met voldoende waarborgen omklede rechtsgang openstaat.⁵⁷ Uit jurisprudentie blijkt dat dit onder meer vergt dat sprake is van een procedure bij een bij wet aangewezen, onafhankelijk rechtscollege.⁵⁸ Hoewel het uiteindelijk aan de burgerlijke rechter is om de ontvankelijkheid te bepalen, gaat de regering ervan uit dat de burgerlijke rechter de rechtsgang naar een college van beroep bijzonder onderwijs niet zal aanmerken als een met voldoende waarborgen omklede

⁵⁶ In het ho bestaat deze mogelijkheid reeds (zie artikel 7.68 WHW).

⁵⁷ HR 28 februari 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0527.

⁵⁸ Vgl. HR 3 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1049, r.o. 4.1.5.

rechtsgang zoals hier bedoeld. In dit verband kan betekenis worden toegekend aan het feit dat colleges van beroep bijzonder onderwijs niet bij wet maar bij regeling van de instelling worden ingesteld en dat de leden niet bij koninklijk besluit maar door de instelling worden benoemd.⁵⁹ De verwachting is dan ook dat studenten van instellingen die een college van beroep hebben ingesteld, rechtsbescherming door de burgerlijke rechter zullen hebben.

De verwachting is verder dat studenten een geschil aan de burgerlijke rechter kunnen voorleggen nadat zij de procedure bij het college van beroep hebben doorlopen, maar dat het ook mogelijk is om het geschil rechtstreeks aan de burgerlijke rechter voor te leggen (zonder tussenkomst van het college van beroep bijzonder onderwijs). Ook dit wordt uiteindelijk door de burgerlijke rechter bepaald bij de ontvankelijkheidsbeoordeling. De verwachting dat het volgen van de procedure bij het college van beroep bijzonder onderwijs geen voorwaarde zal zijn voor de ontvankelijkheid bij de burgerlijke rechter, wordt ontleend aan rechtspraak over de voorheen bestaande commissies van beroep voor onderwijspersoneel.⁶⁰ Vanuit een oogpunt van kosten en doorlooptijd heeft een procedure bij een college van beroep bijzonder onderwijs bepaalde voordelen ten opzichte van een procedure bij de burgerlijke rechter. Zo is procesvertegenwoordiging niet verplicht en dient een college van beroep bijzonder onderwijs binnen tien weken na afloop van de beroepstermijn te beslissen.

Tegen beslissingen van het college van beroep bijzonder onderwijs kan geen beroep worden ingesteld bij de ABRvS. Dit is geregeld in het voorgestelde artikel 7.5.9, tweede lid, WEB en 7.64, tweede lid, WHW.

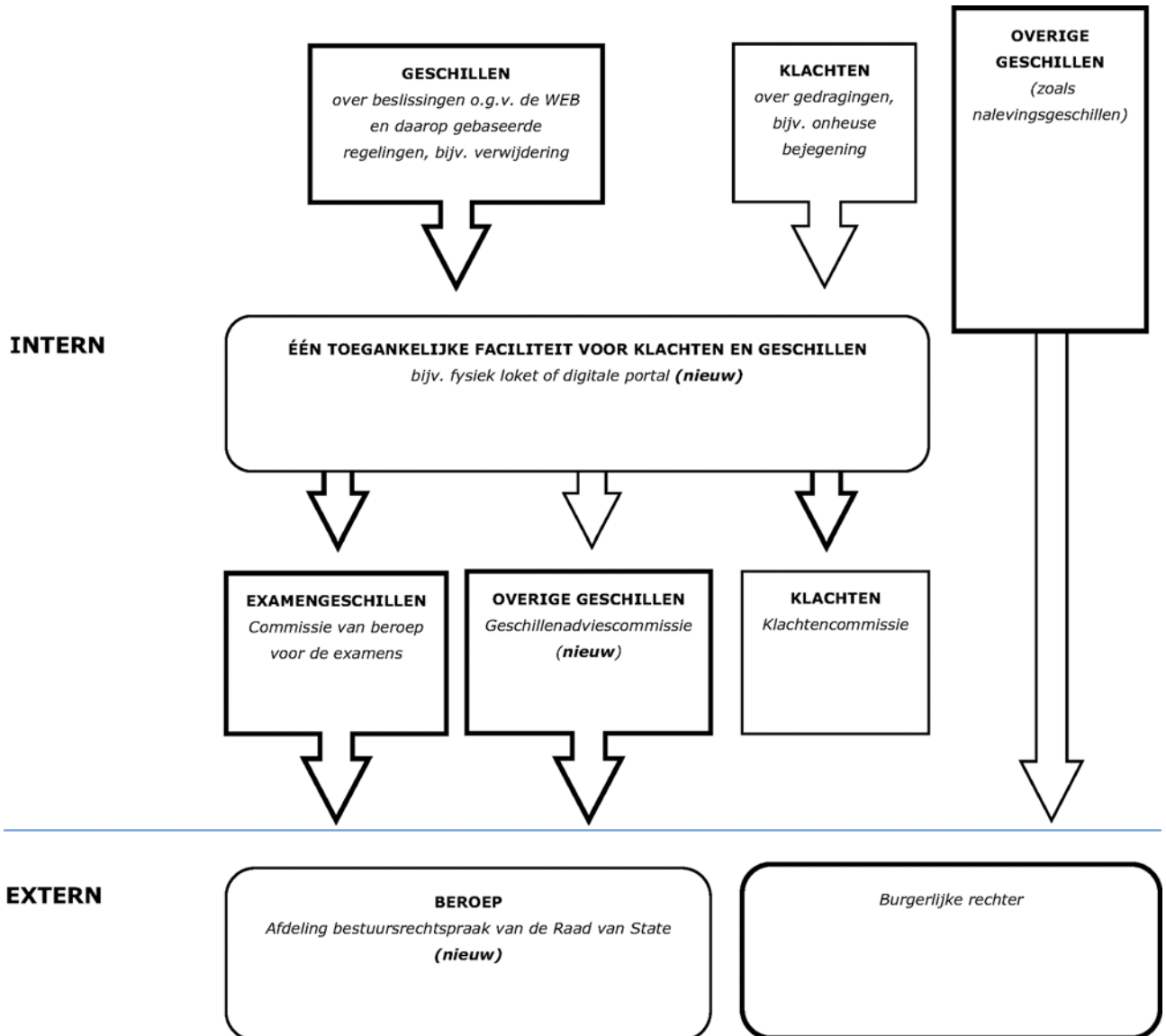
Over de maatstaven die het college van beroep bijzonder onderwijs en de burgerlijke rechter zouden hanteren wanneer instellingen er voor zouden kiezen om een college van beroep in te stellen – van deze mogelijkheid is in het bijzonder ho tot nu toe geen gebruik gemaakt – wordt het volgende opgemerkt. De rechtsverhouding tussen de bijzondere instelling en studenten heeft een gemengd privaatrechtelijk en publiekrechtelijk karakter, zoals wordt toegelicht in paragraaf 4. Publiekrechtelijke maatstaven zouden naar het oordeel van de regering een grote rol spelen in de beoordeling door het college van beroep en de burgerlijke rechter. Zij zouden immers te oordelen hebben over beslissingen die organen van de instelling hebben genomen op grond van de WEB of WHW of de daarop gebaseerde regelingen. Dit brengt toetsing van deze beslissingen aan wettelijke voorschriften met zich mee, waaronder de bepalingen van de Awb over besluiten. De regering verwacht in dit verband dat het college van beroep en de burgerlijke rechter acht slaan op de jurisprudentie van de ABRvS. Dat neemt niet weg dat de rechtsverhouding tussen bijzondere instellingen en studenten tevens een privaatrechtelijk element heeft. De inschatting is derhalve dat privaatrechtelijke regels en beginselen ook een rol spelen in de geschillenbeslechting door het college van beroep bijzonder onderwijs en de burgerlijke rechter.

⁵⁹ Vgl. ABRvS 18 december 1997 (ECLI:NL:RVS:1997:ZF3098), waarin met betrekking tot de colleges van beroep voor de examens in het ho werd overwogen: «Reeds omdat ingevolge art. 7.60 lid 4 WHW de leden van het college worden benoemd door het instellingsbestuur en niet bij koninklijk besluit en ingevolge art. 7:62 lid 1 de omvang en samenstelling van het college in een reglement van orde worden geregeld, kan het college niet als een onafhankelijke administratieve rechter als bedoeld in art. 1:4 Awb worden aangemerkt».

⁶⁰ Zie HR 9 november 2001 (ECLI:NL:PHR:2001:AB2752, NJ 2001, 692) inzake de verhouding van de procedure bij de commissie van beroep voor onderwijspersoneel van bijzondere ho-instellingen tot de procedure bij de burgerlijke rechter.

3.2.4. Schematisch overzicht

In deze paragraaf zijn de verschillende rechtsbeschermingsvoorzieningen toegelicht die met dit wetsvoorstel geïntroduceerd worden in het mbo. Om een overzicht te bieden van de rechtsbeschermingsvoorzieningen van de mbo-student, inclusief de bestaande, wordt in figuur 1 de toekomstige situatie schematisch weergegeven. Opmerking verdient dat de hier voor het mbo weergegeven interne en externe rechtsgangen overeenkomen met de rechtsgangen die in het ho op dit moment al van toepassing zijn (met dien verstande dat momenteel het CBHO in plaats van de ABRvS recht spreekt in ho-geschillen).



Figuur 1. Toekomstige rechtsbescherming van de mbo-student t.o.v. de instelling

3.3. Verlichting van regeldruk van de onderwijsinstelling

Algemeen

Instellingen hebben aangegeven achter de doelen van dit wetsvoorstel te staan.⁶¹ Daarnaast is er overeenstemming dat deze doelen het best met wetgeving bereikt worden. In het NCOR-onderzoek zijn verschillende manieren onderzocht om de rechtspositie van mbo-studenten te verbeteren. De maatregelen uit dit wetsvoorstel sluiten aan bij de aanbevelingen van de onderzoekers.⁶²

Daarnaast is bij het opstellen van dit wetsvoorstel rekening gehouden met de werkbaarheid van de maatregelen voor instellingen en studenten. Om de werkbaarheid van de maatregelen voor instellingen in kaart te brengen, is in de voorbereiding van dit wetsvoorstel uitvoerig overleg gevoerd met de MBO Raad. Daarnaast is in samenwerking met de MBO Raad een bijeenkomst met een ROC, AOC en vakinstelling georganiseerd om de uitwerking van de maatregelen in de praktijk te bespreken en te onderzoeken hoe de werkbaarheid van deze maatregelen vergroot kan worden. Ook is met de partijen gesproken die betrokken zijn bij de informatiesystemen in het mbo om de uitvoeringsgevolgen van het wetsvoorstel voor hen na te gaan.

Uit deze gesprekken en bijeenkomsten blijkt dat de werkbaarheid van de maatregelen uit dit wetsvoorstel in grote mate wordt beïnvloed door de tijd die instellingen en studenten krijgen om zich op deze maatregelen voor te bereiden. Ook gelet op hetgeen de Raad van State hierover heeft geadviseerd, kiest de regering dan ook voor een ruim tijdspad voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Zo krijgen instellingen de ruimte om de nieuwe rechtsbeschermingsmaatregelen goed te organiseren en om hun eigen inschrijfproces te herzien. Het Ministerie van OCW zal in samenwerking met de MBO Raad instellingen ondersteunen bij de transitie die dit wetsvoorstel vergt. Zo zullen instellingen geruime tijd voor inwerkintreding van het wetsvoorstel geïnformeerd worden over de gevolgen die het wetsvoorstel voor hen heeft. Ook zal het Ministerie van OCW blijvend in contact staan met de MBO Raad om eventuele nieuwe vragen die instellingen bij (de implementatie van) dit wetsvoorstel hebben tijdig te beantwoorden.

Voor instellingen is verder in het bijzonder gekeken naar de werkbaarheid van de voorzieningen ter rechtsbescherming van de student (zie figuur 1). Zo zijn de eisen voor de onafhankelijkheid en grootte van de klachtencommissie en geschillenadviescommissie nagenoeg gelijk. Dit maakt het voor instellingen mogelijk om met relatief gemak de taken van hun klachtencommissie uit te breiden met die van de geschillenadviescommissie. Bij het vormgeven van de procedures voor klachten- en geschillenafhandeling is ernaar gestreefd om deze zoveel mogelijk te uniformeren, zonder dat dit ten koste zou gaan van de rechtsbescherming van de student. Dit heeft ertoe geleid dat de afhandelingstermijn bij klachten en bezwaren in beginsel gelijk is (10 weken).⁶³

⁶¹ Dit blijkt uit gesprekken met instellingen en hun vertegenwoordiging die in de voorbereiding op dit wetsvoorstel gevoerd zijn.

⁶² R. van Schoonhoven en P.W.A. Huisman, *Een nadere duiding van de schriftelijke onderwijs-overeenkomst en de rechtspositie van de mbo-student*, Rotterdam: NCOR 2018, p. 76.

⁶³ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat bij bezwaren de mogelijkheid bestaat van een spoedprocedure, waarbij het bevoegd gezag binnen 4 weken beslist. Bij klachten bestaat de mogelijkheid om, als dat nodig is voor een goede afhandeling van de klacht, de afhandeling voor ten hoogste 4 weken te verdagen.

Voor studenten is het van belang dat zij goed geïnformeerd zijn over het voorstel, zodat zij kennis hebben van en eventueel gebruik kunnen maken van de verbeteringen in hun rechtspositie en rechtsbescherming. Het Ministerie van OCW zal in overleg met de Jongerenorganisatie Beroeps- onderwijs (JOB) zoeken naar een effectieve manier om studenten over hun nieuwe rechtspositie te informeren.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel een aantal specifieke maatregelen gericht op vermindering van regeldruk.

Afschaffen onderwijsovereenkomst en gevolgen inschrijfproces

Door de rechtspositie en de rechtsbescherming van de student in de WEB te waarborgen en te versterken, wordt het mogelijk de onderwijsovereenkomst af te schaffen en de daarbij horende administratieve verplichtingen weg te nemen. Hierdoor vervalt bijvoorbeeld de verplichting om (wisselingen in) de door een student gekozen keuzedelen in een aparte overeenkomst vast te leggen. Met het vervallen van de onderwijsovereenkomst in de WEB, vervalt de onderwijsovereenkomst ook als onderdeel van het onderwijsaccountantsprotocol. In het onderwijsaccountantsprotocol zullen verder geen wijzigingen optreden als gevolg van dit wetsvoorstel.

Het afschaffen van de onderwijsovereenkomst heeft ook tot gevolg dat instellingen bij de inschrijving van de student niet langer met papieren stukken hoeven te werken die fysiek getekend moeten worden. Op die manier verdwijnt de rompslomp rondom het archiveren van de overeenkomsten. Hierdoor krijgt het mbo de mogelijkheid om het inschrijfproces op een minder belastende wijze in te richten. Zo kunnen instellingen het aanmeld- en inschrijfproces zodanig inrichten dat de student alle benodigde gegevens bij aanmelding verstrekt. Tegelijkertijd kunnen bepaalde bestaande werkwijzen behouden blijven die de regeldruk verlichten. Een voorbeeld hiervan is dat instellingen bij de aanmelding de afspraak met ouders van minderjarige studenten kunnen maken dat hun kind zelfstandig een praktijkovereenkomst mag aangaan.

Ook na afschaffing van de onderwijsovereenkomst blijven mbo-instellingen studenten inschrijven voor een beroepsopleiding en leerweg. Zij nemen een beslissing over inschrijving nadat is beoordeeld of de student voldoet aan de wettelijke voorwaarden voor inschrijving. De mbo-instelling maakt de beslissing schriftelijk bekend aan de student en gaat over op inschrijving van de student voor de betreffende opleiding en leerweg in het schoolinformatiesysteem van de instelling.⁶⁴ Bij de beslissing tot inschrijving verwijst de onderwijsinstelling naar de onderwijs- en examenregeling (OER) van de opleiding en leerweg die de student gaat volgen.⁶⁵ Wanneer de instelling en student, in het kader van een individueel maatwerktraject, afspraken maken die (op een of meer punten) afwijken van deze OER, spreekt het voor zich zij hierover afspraken maken die voor beide partijen inzichtelijk zijn. Met de beslissing tot inschrijving ontstaat tussen instelling en student een rechtsbetrekking – een overeenkomst – waarmee beide partijen gecommitteerd worden aan

⁶⁴ De voorwaarden voor inschrijving zijn beschreven in hoofdstuk 8 van de WEB.

⁶⁵ Denkbaar is namelijk dat een mbo-instelling, binnen de wettelijke kaders van de WEB, voor dezelfde beroepsopleiding meerdere onderwijs- en examenregelingen heeft opgesteld. Bijvoorbeeld als de instelling bij een beroepsopleiding verschillende didactische concepten hanteert.

hun rechten en plichten, zoals die in onder andere de OER en het studentenstatuut zijn vermeld.⁶⁶

Dit wetsvoorstel zorgt er verder voor dat mbo-instellingen ook zonder onderwijsovereenkomst goed zicht kunnen houden op de verwachte instroom van nieuwe studenten. Een goede inschatting van de verwachte instroom is nodig voor instellingen om hun onderwijsprogrammering voor het komende studiejaar goed te kunnen voorbereiden. Aspirant-studenten kunnen zich voor verschillende opleidingen en bij verschillende instellingen aanmelden, onder andere omdat zij zo de mogelijkheid hebben zich verder te oriënteren op hun vervolgopleiding. Hierdoor leidt een aanmelding voor een opleiding er niet per definitie toe dat de student het komend studiejaar aan die opleiding gaat studeren. Momenteel krijgen instellingen zicht op de verwachte instroom van nieuwe studenten, doordat zij aangemelde aspirant-studenten een onderwijsovereenkomst aanbieden en hen pas inschrijven nadat de onderwijsovereenkomst ondertekend is.

Om goed zicht te houden op de verwachte instroom van nieuwe studenten krijgen instellingen de mogelijkheid om aspirant-studenten te vragen om vóór 1 juli aan te geven of zij hun aanmelding willen handhaven.⁶⁷ Als de aspirant-student niet reageert op dit verzoek kan de instellingen ervoor kiezen de toelating te weigeren. Als een instelling ervoor kiest van deze mogelijkheid gebruik te maken, moet de instelling aspirant-studenten hierover tijdig en duidelijk informeren. Ook is het van belang dat alleen het uitblijven van een tijdige reactie van een aspirant-student aanleiding kan zijn om diens toelating te weigeren. Zo lang de aspirant-student een reactie geeft op het verzoek van de instelling, bijvoorbeeld dat hij nog twijfelt tussen verschillende opleidingen, is dat voldoende om zijn recht op toelating te behouden.

Rapportageplicht instellingen aan ouders minderjarige studenten

Het wetsvoorstel voorziet in een rapportageplicht voor instellingen om ouders van minderjarige studenten te informeren. Instellingen worden verplicht studievoortgangresultaten met de ouders van minderjarige, dus ook 16- en 17-jarige, studenten te delen. Onder studievoortgangresultaten wordt ook het bindend studieadvies verstaan. Deze rapportageverplichting sluit aan bij de wijze waarop ouders in het voortgezet onderwijs worden geïnformeerd over vorderingen van hun kinderen.

Met deze rapportageplicht wordt beoogd de ouderbetrokkenheid in het mbo te versterken. Bovendien neemt de plicht onduidelijkheid bij instellingen weg; door deze plicht komt er een heldere grondslag op basis waarvan instellingen ouders kunnen betrekken bij de studievoortgang van hun minderjarige kinderen. De voorgestelde rapportageplicht heeft tot ook doel om de regeldruk van instellingen te verlichten. Door onduidelijkheid over de mogelijkheden tot informatiedeling weg te nemen met een rapportageplicht kunnen instellingen gemakkelijker informatie delen. Zo hoeven instellingen bijvoorbeeld straks geen toestemming van individuele studenten te vragen vóór zij ouders informeren. Het aantal vragen van ouders aan de instelling om geïnformeerd te worden, zal ook afnemen als gevolg van de rapportageplicht. Instellingen kunnen voor het

⁶⁶ Het rapport van het NCOR laat zien dat er tussen onderwijsdeelnemers en instellingen in het bijzonder onderwijs een overeenkomst bestaat, ook wanneer deze overeenkomst niet wettelijk is voorgeschreven. Wanneer de wettelijk verplichte (schriftelijke) onderwijsovereenkomst in het mbo komt te vervallen, blijft er juridisch gezien dus sprake van een overeenkomst tussen instelling en student.

⁶⁷ Het voorgestelde artikel 8.1.1c, derde lid, onderdeel d, en lid 3a, WEB.

delen van studievoortgangsinformatie benodigde contactgegevens van ouders opvragen tijdens de aanmeldingsprocedure.

Regeldrukkosten

Om een duiding te geven aan de regeldrukkosten die verbonden zijn aan dit wetsvoorstel is hieronder een berekening gemaakt die de financiële gevolgen per instelling per jaar in kaart brengt.⁶⁸ Voor de berekening is uitgegaan van een instelling met ongeveer 7500 studenten. Dat het wetsvoorstel per saldo een kostenbesparing oplevert, volgt hoofdzakelijk uit de afschaffing van de onderwijsovereenkomst en het aantal formatieplaatsen dat nu met de administratie ervan gemoeid is.⁶⁹

Handelingen	Inhoudelijke nalevingskosten (kosten die burgers of instellingen moeten maken om te voldoen aan de inhoudelijke eisen die wet- en regelgeving stellen)		Administratieve lasten (kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid)		Totale regeldrukkosten (administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten opgeteld)	
	eenmalig	structureel	eenmalig	structureel	eenmalig	structureel
Inrichten en onderhouden van de toegankelijke faciliteit	€ 1.600	€ 40.000			€ 1.600	€ 40.000
Inrichten en onderhouden van de geschillenadviescommissie	€ 800	€ 10.000			€ 800	€ 10.000
Betrokkenheid zaken toegankelijke beroepsinstantie voor geschillen	€ 800	€ 2.250			€ 800	€ 2.250
Publiceren studentenstatuut	€ 50				€ 50	
Integreren van bestaande klachtregeling, bestuursregeling en studentenstatuut	€ 50				€ 50	
Rapportageplicht instellingen aan ouders minderjarige studenten		-€ 2.000				-€ 2.000
Conformereren aan nieuwe regelgeving schorsing en verwijdering				€ 2.000		€ 2.000
Conformereren aan nieuwe regelgeving ondersteuning handicap en chronische ziekte				€ 16.000		€ 16.000
Afschaffen van de schriftelijke onderwijs-overeenkomst			€ 16.000	-€ 120.000	€ 16.000	-€ 120.000
Totaal					€ 19.300	-€ 51.750
Totaal mbo-sector (x63)					€ 1.215.900	-€ 3.260.250

4. Verhouding tot hoger recht

Artikel 112, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat aan de rechterlijke macht de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en over schuldvorderingen is opgedragen. De rechterlijke macht bestaat uit de rechtbanken, gerechtshoven en Hoge Raad. Volgens het tweede lid van artikel 112 van de Grondwet kan de wet de berechting van geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan, hetzij aan de rechterlijke macht opdragen, hetzij aan gerechten die niet behoren tot de rechterlijke macht.

De vraag kan worden gesteld of geschillen tussen instellingen en studenten in het mbo en ho die volgens dit wetsvoorstel aan de ABRvS zullen kunnen worden voorgelegd, al dan niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan. Dit mede gelet op het feit dat het in het mbo gaat om bijzondere instellingen die uitgaan van privaatrechtelijke rechtspersonen, hoewel de WEB tevens de mogelijkheid van openbare instellingen kent, en een deel van de ho-instellingen bijzondere instellingen zijn.

⁶⁸ Voor de berekening van de regeldrukkosten is uitgegaan van een tarief van € 50 per uur.

⁶⁹ R. van Schoonhoven en P.W.A. Huisman, *Een nadere duiding van de schriftelijke onderwijs-overeenkomst en de rechtspositie van de mbo-student*, Rotterdam: NCOR 2018, p. 39.

Zoals de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies over dit wetsvoorstel heeft opgemerkt, heeft de rechtsverhouding tussen bijzondere instelling en student een gemengd – privaat- en publiekrechtelijk – karakter.⁷⁰ De vorm van de rechtsverhouding is privaatrechtelijk; tussen bijzondere instellingen en studenten bestaat een overeenkomst.⁷¹ De inhoud van de rechtsverhouding wordt evenwel voor een groot deel bepaald door het publiekrecht (de sectorwetten WEB en WHW en daarop gebaseerde regelingen). In de onderwijswetgeving opgenomen bekostigingsvoorwaarden richten zich in beginsel tot het bevoegd gezag, maar kunnen onder omstandigheden doorwerken in de verhouding tussen instelling en student. In de jurisprudentie komt naar voren dat deze publiekrechtelijke «inkleuring» van de rechtsbetrekking tussen bijzondere instellingen en studenten gevolgen heeft voor de duiding van die rechtsbetrekking in de context van artikel 112 van de Grondwet. In 2016 heeft de Hoge Raad in een uitspraak (onder meer) overwogen dat de rechtsbetrekking tussen studenten en bijzondere instellingen in het ho, als het gaat om inschrijving, toelating en collegegeld, niet burgerrechtelijk van aard is als bedoeld in artikel 112, tweede lid, van de Grondwet, in het licht van de publiekrechtelijke regeling van deze onderwerpen in de WHW.⁷²

Gelet op het feit dat de bevoegdheid van de ABRvS specifiek en uitsluitend betrekking zal hebben op beslissingen van instellingen jegens studenten die zijn genomen *op grond van* de WEB of de WHW en daarop gebaseerde regelingen, en in het licht van genoemd advies van de Afdeling advisering en genoemde uitspraak van de Hoge Raad, moet ervan worden uitgegaan dat het hier gaat om geschillen waarvan de beslechting door de wetgever kan worden opgedragen aan een niet tot de rechterlijke macht behorend gerecht. Dit is in het verleden gebeurd toen de wetgever het CBHO de bevoegdheid toekende om geschillen tussen ho-instellingen en studenten te beslechten, ook waar het de bijzondere instellingen betrof. Dit wetsvoorstel bouwt hierop voort door de ABRvS – eveneens een buiten de rechterlijke macht gelegen college – zowel de ho- als de mbo-geschillen te laten behandelen. Met het oog hierop worden beslissingen van mbo- en ho-instellingen jegens studenten in dit wetsvoorstel gelijkgesteld aan besluiten in de zin van de Awb en wordt geregeld dat het beroep hiertegen wordt behandeld door de ABRvS.⁷³ De grondslag voor het opdragen van de beslechting van geschillen op mbo- en ho-terrein aan de ABRvS is derhalve gelegen in artikel 112, tweede lid, van de Grondwet.

5. Niet-bekostigd onderwijs

Het niet-bekostigd onderwijs valt buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel. De WEB schrijft niet-bekostigde instellingen enkel regels voor indien zij diploma's willen afgeven met hetzelfde civiele effect als diploma's van bekostigde opleidingen. Voor dit type niet-bekostigde instellingen geldt dat zij aan dezelfde eisen voor kwaliteitszorg moeten voldoen als bekostigde instellingen. Aangezien de maatregelen uit dit wetsvoorstel geen eisen behelzen met betrekking tot de onderwijskwaliteit

⁷⁰ Paragraaf 3 van het advies.

⁷¹ R. van Schoonhoven en P.W.A. Huisman, *Een nadere duiding van de schriftelijke onderwijs-overeenkomst en de rechtspositie van de mbo-student*, Rotterdam: NCOR 2018, hoofdstuk 5.

⁷² HR 3 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1049. Zie in dit verband ook J.A. de Boer en P.J.J. Zoontjens, die het bevoegd verklaren van een buiten de rechterlijke macht gelegen instantie ten aanzien van onderwijsgeschillen mogelijk achten. J.A. de Boer en P.J.J. Zoontjens, «Naar duidelijkere rechtsbescherming in het duale bestel», *Nederlands tijdschrift voor onderwijsrecht* 2016/3, p. 10–14.

⁷³ Zie artikelen 7.5.9 WEB, 7.64 WHW en de wijziging van bijlage 2 van de Awb.

van bekostigde instellingen, zullen deze maatregelen niet van toepassing zijn op het niet-bekostigd onderwijs.

6. Bescherming van persoonsgegevens

Enige maatregelen uit dit wetsvoorstel zorgen voor nieuwe verwerkingen van persoonsgegevens in de zin van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG). Dit betreft in de eerste plaats de verplichting voor instellingen om ouders te informeren over de studievoortgang van minderjarige studenten. In de tweede plaats betreft dit de jaarlijkse evaluatie van de schriftelijke afspraken over extra ondersteuning van studenten met een handicap of chronische ziekte, alsmede de mogelijkheid om pas na de start van de opleiding schriftelijke afspraken te maken over extra ondersteuning vanwege een handicap of chronische ziekte van de student, omdat de behoefte van de student hiertoe pas op een later moment ontstaat.

Er zijn in de huidige situatie een aantal grondslagen als bedoeld in artikel 6 van de AVG op grond waarvan informatie over studievoortgang (mogelijk) kan worden gedeeld met ouders van minderjarige studenten:

- a. het delen van de informatie met (één van de) ouders is vastgelegd in de onderwijsovereenkomst waarbij (één van die) ouders partij (is) zijn, en/of
- b. de minderjarige student heeft toestemming gegeven voor het delen van de informatie en de student is niet jonger dan 16 jaar⁷⁴, en/of
- c. de instelling acht het delen van de informatie noodzakelijk voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de instelling of een derde, waarbij de instelling het belang om de informatie te delen zwaarder heeft gewogen dan de belangen van de minderjarige student en diens grondrechten en fundamentele vrijheden aangaande de bescherming van persoonsgegevens.

Bij instellingen bestaat evenwel veel onduidelijkheid over de vraag op welke grondslag(en) zij zich kunnen beroepen. Gelet op het in paragraaf 2.2 genoemde belang van de ouderbetrokkenheid, wordt voorgesteld de instellingen wettelijk te verplichten om de studievoortgangresultaten van minderjarige studenten met de ouders te delen. Daarmee is sprake van een rechtmatige verwerking in de zin van artikel 6 van de Algemene verordening gegevensbescherming. Met betrekking tot de gegevensverwerkingen die samenhangen met de ondersteuning voor studenten met een handicap of chronische ziekte wordt het volgende opgemerkt. Op dit moment worden bij de inschrijving schriftelijke afspraken over de extra ondersteuning van studenten met een handicap of chronische ziekte opgenomen in de onderwijsovereenkomst.⁷⁵ De onderwijsovereenkomst ligt ten grondslag aan de inschrijving. Met het vervallen van de onderwijs-overeenkomst zullen deze afspraken in het vervolg in een aparte schriftelijke overeenkomst worden opgenomen.⁷⁶ Dit veroorzaakt geen nieuwe verwerking van persoonsgegevens. De gegevens worden immers al verstrekt om de onderwijsovereenkomst te kunnen sluiten. De voorgestelde jaarlijkse evaluatie van de schriftelijke afspraken en de mogelijkheid om na inschrijving te komen tot schriftelijke afspraken over extra ondersteuning, omdat de behoefte hiertoe pas na de inschrijving ontstaat bij de student met een handicap of chronische ziekte, betreffen wel nieuwe verwerkingen van persoonsgegevens zoals bedoeld in de AVG.

⁷⁴ Het leeftijds criterium van 16 jaar vloeit voort uit artikel 8 van de AVG. In artikel 5 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming is de leeftijds grens van 16 jaar gehandhaafd.

⁷⁵ Artikel 8.1.3, derde lid, onderdeel g, WEB.

⁷⁶ Artikel 8.1.3, eerste lid (nieuw), WEB.

Het verschilt per geval welke persoonsgegevens moeten worden verwerkt om de schriftelijke afspraken jaarlijks te evalueren of de schriftelijke afspraken na inschrijving te maken. Persoonsgegevens die in ieder geval verwerkt moeten worden zijn bijvoorbeeld de naam, het adres en de woonplaats van de student. Dit zijn persoonsgegevens, niet zijnde bijzondere categorieën van persoonsgegevens. Op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel c, AVG mogen deze gegevens worden verwerkt als dit noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de mbo-instellingen (de verwerkingsverantwoordelijke) rust.

Bij deze processen worden ook bijzondere categorieën persoonsgegevens verwerkt. Dit zijn gevoelige persoonsgegevens waarvoor de AVG een bijzonder en verhoogd beschermingsregime kent. De verwerking van deze persoonsgegevens is verboden, tenzij één van de in de AVG genoemde uitzonderingen van toepassing is. Deze uitzonderingen zijn benoemd in artikel 9, tweede lid, van de AVG. In het kader van de jaarlijkse evaluatie van de na de inschrijving gemaakte schriftelijke afspraken worden er gegevens over de gezondheid verwerkt. Dit is een bijzondere categorie van persoonsgegevens. Deze gegevens moeten door de mbo-instellingen worden verwerkt om tot een goede beoordeling te kunnen komen van de benodigde extra ondersteuning.

Artikel 9, tweede lid, onderdeel g, AVG biedt de mogelijkheid om deze gegevens te verwerken als dat nodig is voor een zwaarwegend algemeen belang. Zoals hierboven al is toegelicht gaat het hier om ondersteuning aan studenten met een handicap of chronische ziekte. Het doel is te voorkomen dat deze groep studenten vanwege praktische redenen samenhangend met hun handicap of chronische ziekte afziet van het vervolgen van een mbo-opleiding. Door de verplichting op te nemen om de afspraken schriftelijk vast te leggen, worden de specifieke rechten van mbo-studenten met een handicap of chronische ziekte beschermd en creëert dit randvoorwaarden aan de ondersteuning die mbo-instellingen deze studenten moeten bieden.

Mbo-instellingen moeten nagaan of de gegevensverwerkingen die zij nodig achten voor het uitvoeren van de voorgestelde wettelijke plichten, voldoen aan de criteria voor proportionaliteit en subsidiariteit. In dit geval worden de gegevens verwerkt om te voorkomen dat mbo-studenten hun opleiding niet kunnen vervolgen vanwege praktische problemen samenhangend met de handicap of chronische ziekte. De wettelijke plichten creëren randvoorwaarden voor de ondersteuning die mbo-instellingen aan deze groep studenten moeten bieden waardoor de specifieke rechten van deze groep studenten beter beschermd zijn. De gegevens die gevraagd worden zijn noodzakelijk om de schriftelijke afspraken te kunnen maken en evalueren en daarmee om bovenstaand doel te bereiken. In het algemeen kan worden gezegd dat de verwerking van deze gegevens in verhouding staat tot het doel. Daarnaast is van belang dat alleen gegevens worden gevraagd die nodig zijn voor het bereiken van het doel. De instelling zal daarom steeds moeten bezien of de gegevens echt nodig zijn om de schriftelijke afspraken te kunnen maken of te evalueren.

7. Caribisch Nederland

De hierboven uiteengezette wijzigingen zullen grotendeels op dezelfde wijze worden overgenomen voor Caribisch Nederland. Dit is conform het uitgangspunt dat bepalingen voor Europees en Caribisch Nederland synchroon worden gewijzigd, rekening houdend met de specifieke situatie op de eilanden. De mbo-school op Bonaire heeft aangegeven geen bezwaren te hebben bij de voorgestelde wijzigingen.

Een voorstel dat niet wordt overgenomen voor Caribisch Nederland is de uitbreiding van de rechtsmacht van de ABRvS naar geschillen tussen mbo-studenten en instellingen. De rechtsbescherming voor studenten in Caribisch Nederland zou niet worden verbeterd indien zij hun geschil zouden moeten voorleggen aan de ABRvS. Door de afstand tussen Caribisch Nederland en de in Den Haag gevestigde ABRvS zou immers geen sprake zijn van een toegankelijke beroepsinstantie voor deze studenten. Voor studenten in Caribisch Nederland verandert er daarom niets in de externe rechtsbescherming. Dit betekent dat studenten hun geschil in eerste instantie kunnen voorleggen aan het Gerecht in eerste aanleg en eventueel in hoger beroep kunnen gaan bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie.

Tot slot moet opgemerkt worden dat de Awb niet van toepassing is in Caribisch Nederland. Waar in het wetsvoorstel wordt verwezen naar artikelen uit de Awb, wordt om die reden voor Caribisch Nederland verwezen naar de equivalenten uit de Wet administratieve rechtspraak BES.

8. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) voor de uitvoeringstoets. DUO geeft aan dat het wetsvoorstel geen directe gevolgen heeft voor de uitvoeringspraktijk van DUO. Wel geven DUO, de Inspectie en de Accountantsdienst Rijk, die DUO bij de uitvoeringstoets heeft betrokken, aan dat de gevolgen van de afschaffing van de onderwijs-overeenkomst duidelijk moeten zijn. Hierbij gaat het om de gevolgen voor de accountantscontrole en de rechtmatigheid van de inschrijving. Mede naar aanleiding hiervan is aan de memorie van toelichting toegevoegd wanneer er sprake is van een inschrijving (waarmee een (juridische) overeenkomst tot stand komt). Ook is in de memorie van toelichting aangegeven dat het onderwijsaccountantsprotocol wordt aangepast.

Met betrekking tot de handhaafbaarheid heeft de Inspectie kanttekeningen geplaatst bij de bepalingen over schorsing en verwijdering, zoals deze waren opgenomen in de versie van het wetsvoorstel die voor internetconsultatie is opengesteld. Hierbij ging het om de verplichting voor instellingen om bij iedere schorsing en verwijdering een melding te maken bij de Inspectie (of in overleg te treden met de Inspectie). De Inspectie geeft aan dat het acteren op meldingen van individuele casussen minder goed past in de huidige ontwikkeling van het risicogerichte, bestuursgerichte toezicht in het mbo. Het acteren op individuele casussen zou ook extra capaciteit vergen bij de Inspectie. Om deze redenen is ervoor gekozen om de meld- en overlegplicht te vervangen door een verplichting voor instellingen om schorsingen en verwijderingen te verantwoorden in het bestuursverslag (zie ook paragraaf 10, internetconsultatie).

9. Financiële gevolgen rijksbegroting

Deze wetswijziging legt geen extra beslag op de rijkskas.

De financiële gevolgen die de maatregelen uit dit wetsvoorstel voor mbo-instellingen hebben, bestaan enerzijds uit de kosten die instellingen maken om te voldoen aan de verplichtingen uit het wetsvoorstel en anderzijds uit de baten die voortvloeien uit de maatregelen ter lastenverlichting, met name de afschaffing van de onderwijsovereenkomst. Deze kosten en baten staan beschreven in de regeldrukkostentabel in paragraaf 3.3. Hieruit volgt de inschatting dat dit wetsvoorstel per saldo een lastenverlichting van jaarlijks ca. € 3 mln. oplevert. De kosten van mbo-instellingen voortvloeiend uit het wetsvoorstel worden gedekt vanuit de bekostiging die op grond van artikel 4 van de OCW-begroting wordt

verstrekt. De middelen voor de toegankelijke beroepsinstantie voor zowel mbo- als ho-geschillen, die worden geraamd op jaarlijks ca. € 1 mln., worden gedeeltelijk ook gedekt uit de bekostiging op grond van artikel 4 van de OCW-begroting en voor een gedeelte uit de bekostiging op grond van artikelen 6 en 7 van de OCW-begroting, de artikelen die over het hoger onderwijs gaan. Gelet op het voorgaande, is adequate rijksfinanciering voor de uitvoering van dit wetsvoorstel gewaarborgd.

Verder is vastgesteld dat er geen noemenswaardige gevolgen zijn voor het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand. De overdracht van ho-zaken van het CBHO naar de ABRvS betekent dat er een andere beroepsinstantie komt, maar dit heeft geen invloed op aanspraken op gesubsidieerde rechtsbijstand. De inrichting van geschillenadviescommissies bij mbo-instellingen heeft evenmin invloed hierop, omdat voor bezwaarprocedures geen rechtsbijstand wordt toegekend. Het aantal mbo-geschillen bij de rechter kan toenemen, maar het gaat hierbij om een relatief zeer gering aantal zaken, naar verwachting maximaal 150 zaken per jaar. Bovendien zal in lang niet al die zaken sprake zijn van gefinancierde rechtsbijstand. Veel studenten zullen immers zonder advocaat procederen, en niet alle studenten die met een advocaat willen procederen, zullen voldoen aan de inhoudelijke criteria en inkomenstoets van de Raad voor Rechtsbijstand.

10. Advies en consultatie

Adviescollege toetsing regeldruk

Het wetsvoorstel is ter advisering voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het ATR adviseert om het wetsvoorstel in te dienen, nadat rekening is gehouden met enkele adviespunten op het gebied van werkbaarheid en de regeldrukberekening. Door de wijze van verantwoording over schorsing en verwijdering aan te passen is tegemoet gekomen aan de punten die het ATR hierover maakt (zie internetconsultatie). Daarnaast adviseert het college om onnodige juridisering van klachten en ongenoegens tegen te gaan. Ook om deze reden is in de memorie van toelichting verduidelijkt dat de geschillenadviescommissie allereerst de taak heeft om na te gaan of minnelijke schikking tussen de partijen mogelijk is.

Ook op basis van het ATR-advies is in de memorie van toelichting verduidelijkt wat de afschaffing van de onderwijsovereenkomst betekent voor het inschrijfproces. Hiermee zijn de gevolgen van de afschaffing van de onderwijsovereenkomst op de bedrijfsvoering van mbo-instellingen verduidelijkt. Daarnaast is naar aanleiding van het ATR-advies in de memorie van toelichting aangegeven wat het gevolg van de afschaffing van de onderwijsovereenkomst is voor het onderwijsaccountantsprotocol.

Tot slot adviseert het ATR om de regeldrukkostenberekening vollediger te maken. Naar aanleiding van dit advies is in de berekening opgenomen dat instellingen ook transitiekosten moeten maken om structureel gebruik te kunnen maken van de lastenverlichting die met het vervallen van de onderwijsovereenkomst mogelijk wordt gemaakt. Ook zijn de kosten die gepaard gaan met de geschillenadviescommissie verhoogd met de kosten die verbonden zijn aan de verantwoording die deze commissie moet afleggen. Tot slot is aan de regeldrukkostentabel toegevoegd wat de financiële gevolgen voor de mbo-sector als geheel zijn.

Het advies van het ATR om kennisnamekosten voor studenten op te nemen in de kostentabel is niet overgenomen. Voor nieuwe mbo-studenten, die ook zonder dit wetsvoorstel kennis moeten nemen

van de rechten en plichten in het mbo, verandert dit wetsvoorstel nagenoeg niets aan de kennisnamekosten ten opzichte van de huidige situatie. Voor de cohorten mbo-studenten die in de transitieperiode kennis moeten nemen van hun nieuwe rechten en plichten zijn de kennisnamekosten dusdanig beperkt dat ze geen aparte kostentabel rechtvaardigen.

Advies Autoriteit Persoonsgegevens

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens. Op 21 april 2020 bracht de Autoriteit Persoonsgegevens advies uit. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft geen opmerkingen bij het wetsvoorstel.

Advies Raad voor de Rechtspraak

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan de Raad voor de Rechtspraak in verband met de gevolgen voor de rechtspleging. Op 25 februari 2020 bracht de Raad advies uit. De Raad geeft hierin aan begrip te hebben voor de wens om de rechtspositie en de rechtsbescherming van mbo-studenten meer in lijn te brengen met die van studenten in het ho. De Raad heeft tevens een aantal kanttekeningen geplaatst, waarop hierna wordt ingegaan. Voorafgaand hieraan moet worden opgemerkt dat de Raad heeft geadviseerd over het conceptwetsvoorstel zoals dat in internetconsultatie is gebracht. Dat voorstel ging (nog) uit van een College van beroep voor het hoger onderwijs en beroepsonderwijs (CBHOB) waaraan geschillen tussen mbo-instellingen en studenten konden worden voorgelegd. Het CBHO zou hiertoe worden uitgebreid naar het mbo-veld. Later is er voor gekozen om de mbo- en ho-geschillen onder te brengen bij de ABRvS; in paragraaf 3.2 is dit toegelicht. Deze wijziging heeft echter geen gevolgen gehad voor het soort geschillen dat mbo- en ho-studenten kunnen voorleggen aan de beroepsinstantie of voor de condities waaronder dit mogelijk is, noch voor de werklast van de burgerlijke rechter.⁷⁷ Om deze reden is het wetsvoorstel niet opnieuw voorgelegd aan de Raad.

De Raad merkte op dat veel geschillen tussen mbo-studenten en mbo-instellingen onder de competentie van het CBHO zullen komen te vallen, maar dat mbo-studenten voor sommige geschillen, zoals bijvoorbeeld verzoeken tot schadevergoeding, toch nog naar de burgerlijke rechter moeten gaan. Het systeem van rechtsbescherming zou er hierdoor niet overzichtelijker op worden, aldus de Raad. Studenten zullen tegen alle beslissingen die (organen van) instellingen nemen op grond van de WEB en daarop gebaseerde regelingen beroep kunnen instellen bij de ABRvS. Te denken valt aan toelatings- en verwijderingsgeschillen, geschillen over examens en het bindend studieadvies. De ABRvS zal ook verzoeken om schadevergoeding die samenhangen met (onrechtmatige) beslissingen kunnen afhandelen; het is bevoegd om verzoeken om schadevergoeding tot een bedrag van € 25.000 in behandeling te nemen.⁷⁸ Voor een deel van de zaken blijft de burgerlijke rechter bevoegd, namelijk indien de student met de instelling een geschil heeft dat niet terug te voeren is op een beslissing genomen op grond van de WEB (of daarop gebaseerde regelingen). De regering heeft er vertrouwen

⁷⁷ De competentie van de ABRvS inzake geschillen tussen instellingen en studenten is dezelfde als de competentie van het CBHOB in het conceptwetsvoorstel zoals dat is voorgelegd aan de Raad voor de Rechtspraak. De afbakening met de competentie van de burgerlijke rechter is dan ook niet gewijzigd als gevolg van de keuze om de geschillen onder te brengen bij de ABRvS. De voorstellen voor het griffierecht, het procesrecht (hoofdstuk 8 Awb) en het beroep in eerste en enige aanleg zijn evenmin gewijzigd als gevolg van de keuze om de geschillen onder te brengen bij de ABRvS.

⁷⁸ Zie titel 8.4 Awb.

in dat het nieuwe systeem van rechtsbescherming voor studenten voldoende duidelijk zal zijn, onder meer door voorlichtingsactiviteiten die zullen volgen.

De Raad voor de Rechtspraak erkent in zijn advies dat de rechtsingang bij het CBHO tot op zekere hoogte minder formeel is dan bij de burgerlijke rechter. Hier staat volgens de Raad tegenover dat voor toegang tot het CBHO weer andere vereisten gelden die niet voor toegang tot de burgerlijke rechter gelden, zoals een verplichte voorprocedure. Het is juist dat voorafgaand aan beroep op de ABRvS een voorprocedure dient te worden doorlopen bij de commissie van beroep voor de examens of de geschillenadviescommissie. Het gaat hierbij overigens om laagdrempelige, weinig formele procedures (zo is er geen verplichte procesvertegenwoordiging, griffierecht of proceskostenveroordeling). Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is een nuancering aangebracht in paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting.

Ten aanzien van de hoogte van het griffierecht en de regels over proceskostenveroordeling constateert de Raad dat deze bij het CBHO voor studenten gunstiger zijn dan bij de burgerlijke rechter. Volgens de Raad rijst wel de vraag of wetgever hiermee de keuze voor de ene of de andere rechtsgang zou moeten motiveren, nu de wetgever zelf de hoogte van de griffierechten en de regels over proceskosten vaststelt. De financiële toegankelijkheid van de rechtspleging voor de student heeft een rol gespeeld bij de keuze om geschillen bij de ABRvS onder te brengen, maar er zijn ook andere overwegingen op grond waarvan de regering hiervoor kiest. De expertise op het gebied van het onderwijsrecht wordt meer op één plaats bijeengebracht wanneer onderwijsgeschillen bij één rechtcollege worden behandeld dan wanneer deze geschillen worden behandeld door de civiele kamers van de rechtbanken en gerechtshoven. Ook wordt de doorlooptijden van geschillen tussen studenten en instellingen bekort doordat sprake is van beroep bij één instantie.

De Raad stelt vast dat de verplichte onderwijsovereenkomst uit de wet wordt gehaald en adviseert in de memorie van toelichting in te gaan op de vraag wat dit betekent voor de aard van de rechtsverhouding tussen mbo-student en onderwijsinstelling. In het NCOR-rapport is geanalyseerd wat de aard van de rechtsbetrekking tussen onderwijsdeelnemers en onderwijsinstellingen in de verschillende onderwijssectoren is. Het rapport laat zien dat er tussen onderwijsdeelnemers en instellingen in het bijzonder onderwijs een overeenkomst bestaat, ook wanneer deze overeenkomst niet wettelijk is voorgeschreven. Wanneer de wettelijk verplichte (schriftelijke) onderwijsovereenkomst in het mbo komt te vervallen, blijft er juridisch gezien dus sprake van een overeenkomst tussen instelling en student. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de memorie van toelichting, in het bijzonder paragraaf 3.3, aangevuld.

De Raad merkt op dat het CBHO een college zal zijn dat niet behoort tot de rechterlijke macht. Artikel 112, eerste lid, Grondwet bepaalt dat aan de rechterlijke macht de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en over schuldvorderingen is opgedragen, maar dat geldt volgens het tweede lid niet voor geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan. Door eerst de onderwijsovereenkomst uit de wet te schrappen en daarmee de civielrechtelijke rechtsverhouding wordt vervolgens de verplichte toegang tot de overheidsrechter afgesloten, aldus de Raad. De Raad plaatst vraagtekens bij het op deze wijze afsluiten van de gang naar de overheidsrechter en vraagt om expliciet op dit aspect in te gaan in de memorie van toelichting.

In het NCOR-rapport is de aard van de rechtsbetrekking tussen instellingen en studenten onderzocht. De rechtsbetrekking tussen bijzondere instellingen en studenten is in het rapport gekenschetst als een (civiel-rechtelijke) overeenkomst. Dat geldt niet alleen voor het mbo waar de overeenkomst wettelijk is voorgeschreven, maar ook voor sectoren waarin de overeenkomst niet wettelijk is voorgeschreven (het po, vo en ho). Het schrappen van de overeenkomst uit de WEB betekent daarom niet dat tussen mbo-instellingen en studenten niet langer een overeenkomst zal bestaan. Tegelijkertijd blijkt uit jurisprudentie van de Hoge Raad dat bij beslissingen van instellingen die genomen zijn op grond van een publiekrechtelijke regeling (zoals beslissingen over toelating of collegegeld, genomen op grond van de WHW), de rechtsbetrekking in zoverre wordt beheerst door deze publiekrechtelijke regeling.⁷⁹ Gevolg hiervan is dat geschillen over deze beslissingen moeten worden aangemerkt als geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan, in de zin van artikel 112, tweede lid, Grondwet. Deze geschillen kunnen worden opgedragen aan gerechten die niet tot de rechterlijke macht behoren. In het verleden is dat gebeurd toen de wetgever geschillen tussen (onder meer) bijzondere ho-instellingen en studenten opdroeg aan het CBHO, dat niet tot de rechterlijke macht behoort. Het wetsvoorstel bouwt hierop voort door geschillen tussen bijzondere mbo-instellingen eveneens op te dragen aan een buiten de rechterlijke macht gelegen instantie, de ABRvS. Opgemerkt kan worden dat met dit wetsvoorstel de toegang tot de overheidsrechter niet wordt afgesloten, aangezien de Afdeling bestuurs-rechtspraak van de Raad van State ook een overheidsrechter is.

Tot slot constateert de Raad dat tegen uitspraken van het CBHO geen hoger beroep openstaat, en vraagt zich af hoe dit zich verhoudt tot de doelstelling van verbetering van de rechtsbescherming van mbo-studenten.

Bij een geschil met de onderwijsinstelling hebben studenten er in veel gevallen een groot belang bij dat zij binnen afzienbare termijn een (finale) rechterlijke uitspraak tegemoet kunnen zien. Te denken valt aan geschillen over toelating of verwijdering of over examens, vrijstellingen of het bindend studieadvies. Het is voor studenten in zulke situaties belangrijk zo snel mogelijk te weten op welke manier zij hun onderwijsloopbaan kunnen vervolgen. Gelet hierop vindt de regering het gerechtvaardigd het beroep op de ABRvS een beroep in eerste en enige aanleg te laten zijn.

Internetconsultatie

Het wetsvoorstel is van 17 december 2019 tot en met 27 januari 2020 opengesteld voor internetconsultatie. Er zijn 32 reacties binnengekomen van met name mbo-instellingen en belangenorganisaties. De internetconsultatie heeft geleid tot enkele wijzigingen in het wetsvoorstel en tot aanpassingen in de memorie van toelichting.

Maatregelen ter verbetering rechtspositie mbo-studenten

De meerderheid van respondenten is van mening dat het wetsvoorstel de rechtspositie van mbo-studenten verbetert. Een groot aantal respondenten geeft echter aan dat met name de voorgestelde regels voor schorsing en verwijdering een lastenverzwaring voor instellingen tot gevolg hebben. Bovendien geven enkele instellingen aan dat de voorgestelde meld- en overlegplicht bij schorsing en verwijdering niet past binnen de bredere wijze waarop de inspectie toezicht op het mbo houdt (zie paragraaf 8). Om deze redenen is ervoor gekozen om de meld- en overlegplicht te vervangen door een plicht aan instellingen om schor-

⁷⁹ HR 3 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1049.

singen en verwijderingen te verantwoorden in het bestuursverslag. Een dergelijke plicht sluit beter aan bij het inspectietoezicht op het mbo.

Maatregelen ter verbetering rechtsbescherming mbo-studenten

De grote meerderheid van respondenten geeft aan dat het wetsvoorstel volgens hen de rechtsbescherming van mbo-studenten verbetert. Tegelijkertijd uiten respondenten hun zorgen over de werkbaarheid voor instellingen van de maatregelen ter verbetering van de rechtsbescherming. Een aantal respondenten geeft aan dat het proces van klachten- en geschillenbehandeling niet alleen voor studenten, maar ook voor instellingen duidelijk moet zijn. Om deze reden is in het verslag van de internetconsultatie het onderscheid tussen klacht en geschil verduidelijkt, en is aangegeven wat instellingen kunnen doen als studenten zowel een klacht als een geschil in willen dienen. Ook in de verdere communicatie over dit wetsvoorstel zal aandacht zijn voor dit onderscheid.

Daarnaast geeft een aantal respondenten aan dat hun instellingen al voorzieningen hebben die dezelfde functie hebben als de voorzieningen die met dit wetsvoorstel worden verplicht. Om deze reden is in de memorie van toelichting aangegeven dat instellingen veel vrijheid hebben in de inrichting van de toegankelijke faciliteit. Ook is verduidelijkt dat instellingen de mogelijkheid hebben om de taken van de klachtencommissie uit te breiden met die van de geschillenadviescommissie, zoals sommige instellingen de rechtsbescherming momenteel al organiseren.

Respondenten hebben verschillende opvattingen over de wettelijke termijnen die gelden voor het behandelen van klachten en geschillen. Sommige respondenten vragen om complete uniformiteit van indienings- en behandelingstermijnen of langere termijnen ten behoeve van de werkbaarheid voor instellingen. Andere respondenten geven aan dat behandelingstermijnen te ruim zijn en daardoor studenten niet snel genoeg duidelijkheid geven over hun kwestie. Specifiek geven respondenten aan dat studenten benadeeld worden door de voorgestelde verlenging van de indieningstermijn voor examengeschillen van twee weken naar zes weken. Bij examengeschillen in het bijzonder is het van belang dat studenten snel duidelijkheid krijgen, bijvoorbeeld omdat dit gevolgen heeft voor het bindend studieadvies dat de instelling uitbrengt. In deze kwestie dient het belang van duidelijkheid voor studenten zwaarder te wegen dan het belang van uniformiteit van procedures. Daarom is ervoor gekozen om de indieningstermijn voor examengeschillen niet te verlengen en deze termijn op twee weken te houden.

Een paar respondenten pleiten voor het verplichten van een ombudspersoon in het mbo. Deze zou meer ingesteld zijn op minnelijke schikking en daarmee juridisering van de relatie tussen student en instelling voorkomen. Naar aanleiding van deze reacties is in de memorie van toelichting verduidelijkt dat de geschillenadviescommissie al de taak heeft om na te gaan of minnelijke schikking mogelijk is. Daarnaast is de regering van mening dat het de werkbaarheid van de rechtsbeschermingsmaatregelen voor instellingen ten goede komt, als instellingen zoveel mogelijk de ruimte hebben om de rechtsbescherming te organiseren. Het verplichten van een ombudspersoon legt onnodige beperkingen op aan deze ruimte voor instellingen.

Tot slot pleit een respondent er voor de studentenraad instemmingsrecht te geven op de inrichting van de toegankelijke faciliteit. Aangezien de faciliteit toegankelijk voor studenten moet zijn, ligt het in de rede dat de studentenvertegenwoordiging mee mag denken over de inrichting

hiervan. Daarom is dit instemmingsrecht toegevoegd aan het wetsvoorstel.

Afschaffing onderwijsovereenkomst

Een aantal respondenten geeft aan het effect van de afschaffing van de onderwijsovereenkomst op de regeldruk van instellingen moeilijk te kunnen duiden. Respondenten geven namelijk aan vragen te hebben over hoe inschrijving na afschaffing van de onderwijsovereenkomst eruit ziet. Ook vragen respondenten zich af hoe instellingen studenten kunnen blijven committeren aan hun plichten. Om deze reden is aan paragraaf 3.3 een passage toegevoegd over inschrijving van de student en de mogelijkheden die instellingen hebben om een inschrijffproces in te richten dat administratief lichter is.

11. Monitoring en evaluatie

Dit wetsvoorstel zal binnen vijf jaar na inwerkingtreding op zijn effectiviteit worden geëvalueerd. Om een vollediger beeld te krijgen van de rechtspositie en rechtsbescherming van mbo-studenten zal de evaluatie een breder kader hanteren dan enkel die aspecten van de rechtspositie en rechtsbescherming waarop dit wetsvoorstel toeziet. In dit bredere kader wordt ook de vraag opgenomen in hoeverre het wenselijk is de kring van beroepsgerechtigden te verbreden naar examinatoren en examencommissies, zoals de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies over dit wetsvoorstel in overweging heeft gegeven.

Ook tussentijds zal worden gekeken naar de effectiviteit van dit wetsvoorstel. Vanwege de inhoudelijke samenhang die dit wetsvoorstel heeft met de Wet versterken positie mbo-studenten, zal de tussentijdse monitoring van dit wetsvoorstel worden gecombineerd met de eindevaluatie van deze wet.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A (artikel 1.1.3 WEB)

Artikel 1.1.3 bepaalt welke artikelen van de WEB regels voor het openbaar onderwijs of bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs zijn. Dit artikel wordt technisch aangepast. Artikel 7.5.10 (colleges van beroep bijzonder onderwijs) geldt uit de aard der zaak niet voor het openbaar onderwijs en daarom wordt dit artikel in artikel 1.1.3, eerste lid, uitgesloten. Het nieuwe artikel 8.1.3a over afspraken over extra ondersteuning is zowel een regel voor het openbaar onderwijs als een bekostigingsvoorwaarde voor het bijzonder onderwijs, en wordt daarom toegevoegd aan het eerste en tweede lid van artikel 1.1.3. Tot slot wordt in artikel 1.1.3, tweede lid, een verwijzing opgenomen naar artikel 8.1.2, derde lid. Dat regelt dat als tot een bijzondere instelling andere studenten worden toegelaten dan voor wie de instelling in verband met de godsdienstige of levensbeschouwelijke richting in stand wordt gehouden, deze studenten niet kunnen worden verplicht tot het volgen van onderwijs dat in verband met de richting wordt verzorgd. Deze bepaling wordt verplaatst van artikel 8.1.3, vierde lid, naar artikel 8.1.2, derde lid. Aangezien de bepaling een bekostigingsvoorwaarde voor bijzondere instellingen is, dient zij te worden vermeld in artikel 1.1.3, tweede lid.

Artikel I, onderdelen B, C en D (artikelen 1.4.1 en 1.4a.1 WEB)

De rechtsbeschermingsvoorzieningen (de toegankelijke faciliteit, de geschillenadviescommissie en de rechtsgang naar het CBHOB) die dit

wetsvoorstel introduceert en die in hoofdstuk 7, titel 5 worden geregeld, worden niet voorgeschreven voor niet bekostigde instellingen. In het algemeen deel van de toelichting is hierop ingegaan. Naar aanleiding hiervan wordt de verwijzing in artikel 1.4.1, eerste lid, onderdeel c, naar «de rechtsbescherming, bedoeld in hoofdstuk 7, titel 5» vervangen door een verwijzing naar de commissie van beroep voor de examens. De huidige verplichting van niet bekostigde instellingen om een commissie van beroep voor de examens in stand te houden blijft gehandhaafd. De bepaling over het verstrekken van studievoortgangsinformatie aan ouders en studenten (artikel 7.1.5 WEB) zal niet gelden voor het niet bekostigd onderwijs. Hiertoe wordt dit artikel uitgezonderd in de artikelen 1.4.1 en 1.4a.1 WEB.

Dit onderdeel schrapt verder de verwijzing naar de schriftelijke onderwijs-overeenkomst in artikel 1.4.1, onderdeel d, WEB. Tot slot voegt dit onderdeel een nieuw lid 1c toe aan artikel 1.4.1 WEB, dat bepaalt dat het bevoegd gezag met studenten aan niet bekostigde beroepsopleidingen kan overeenkomen dat zij slechts een onderdeel van de beroepsopleiding volgen. Dit is een technische wijziging. In artikel 8.1.3 WEB over de onderwijsovereenkomst, dat thans mede voor niet bekostigde beroepsopleidingen geldt, is geregeld dat de overeenkomst wordt gesloten voor de duur van de beroepsopleiding «of een deel daarvan». De verplichte onderwijsovereenkomst komt te vervallen. Lid 1c beoogt buiten twijfel te stellen dat inschrijving voor delen van opleidingen (bijvoorbeeld een keuzedeel) mogelijk blijft in het niet bekostigd onderwijs.

Artikel I, onderdeel E (artikelen 2.2.1, 2.2.4, 2.2a.4 en 7.4.8 WEB)

Het begrip «gehandicapte studenten» wordt veranderd in «studenten met een handicap of chronische ziekte» om de terminologie in overeenstemming te brengen met de Wgbhcz.

Artikel I, onderdeel F (artikel 2.5.4 WEB)

Dit onderdeel regelt dat in het bestuursverslag informatie moet worden opgenomen over schorsing en verwijdering van studenten in het afgelopen jaar. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de inrichting van het bestuursverslag (artikel 2.5.4, tweede lid, WEB), derhalve ook over de informatie over schorsingen en verwijderingen die in het bestuursverslag moet worden opgenomen.

Artikel I, onderdelen H en I (artikel 7.4.8, tweede lid en lid 2a, WEB)

Artikel 7.4.8, tweede lid, WEB verplicht het bevoegd gezag tot het vaststellen van een onderwijs- en examenregeling. In verband met het vervallen van de schriftelijke onderwijsovereenkomst wordt het aantal verplicht in de onderwijs- en examenregeling op te nemen onderwerpen uitgebreid. Hiertoe wordt een nieuw lid 2a ingevoegd, en worden twee onderwerpen die nu in het tweede lid van artikel 7.4.8 zijn benoemd – het aantal begeleide onderwijsuren en het aantal klokuren beroepspraktijkvorming per studiejaar – naar het nieuwe lid 2a verplaatst. Daarnaast wordt in lid 2a, in overeenstemming met het hoger onderwijs, bepaald dat de regels omtrent het verlenen van vrijstellingen in de onderwijs- en examenregeling moeten worden opgenomen.

Artikel I, onderdeel J (artikel 7.4.8, vierde lid, WEB)

Het bevoegd gezag moet volgens artikel 7.4.8 WEB ervoor zorgen dat de instelling beschikt over een studentenstatuut, waarin de rechten en plichten van de studenten zijn beschreven. In verband met de nieuwe rechtsbeschermingsvoorzieningen die dit wetsvoorstel introduceert,

wordt het aantal onderwerpen dat aan de orde dient te komen in het studentenstatuut uitgebreid. Hierbij is tevens aansluiting gezocht bij de regeling van het studentenstatuut in de WHW (artikel 7.59 WHW). Geregeld wordt dat het studentenstatuut informatie moet bevatten over de procedures voor de behandeling van klachten en geschillen, met inbegrip van de inrichting van de toegankelijke faciliteit (onderdeel a), de procedures voor de behandeling van medezeggenschapsgeschillen (onderdeel b), de beroepsrechten van de student (onderdeel c), aanvullende procedures voor de rechtsbescherming (onderdeel d), de regels over het bindend studieadvies (onderdeel e), het beleid inzake schoolkosten (onderdeel f), regels over terugbetaling van voorschotten die door de instelling zijn verstrekt (onderdeel g), regels over de terugbetaling van cursusgeld (onderdeel h) en het verzuim-, schorsings- en verwijderingsbeleid van het bevoegd gezag (onderdeel i). Onderdeel j, tenslotte, ziet op de rechten en plichten ten aanzien van zwangerschap en bevalling. In de Wet versterken positie mbo-studenten is voorgesteld om deze rechten en plichten op te nemen in de onderwijsovereenkomst. Omdat die onderwijs-overeenkomst met dit wetsvoorstel komt te vervallen, wordt bepaald dat bedoelde rechten en plichten opgenomen moeten worden in het studentenstatuut.

Met het oog op een goede informatievoorziening over de rechten en plichten van studenten wordt aan artikel 7.4.8, vierde lid, WEB tevens toegevoegd dat het bevoegd gezag het studentenstatuut bekend moet maken. Het bevoegd gezag kan het statuut bijvoorbeeld op de website van de instelling plaatsen.

Artikel I, onderdeel K (artikel 7.4.8a, vijfde lid, WEB)

Het vijfde lid van artikel 7.4.8a bepaalt thans dat het bevoegd gezag een regeling moet vaststellen waarin de klachtbehandeling nader is uitgewerkt. Op grond van dit wetsvoorstel dient het bevoegd gezag een nadere regeling vast te stellen met betrekking tot paragrafen 1 en 2 van titel 5 van hoofdstuk 7 WEB (zie artikel 7.5.1, eerste lid, (nieuw) WEB). Deze regeling heeft betrekking op de behandeling van zowel klachten als bezwaren en beroepen. Gelet hierop kan de verplichting tot het vaststellen van een afzonderlijke klachtenregeling komen te vervallen.

Artikel I, onderdeel L (artikel 7.4.11, zesde lid, WEB)

Artikel 7.4.11, zesde lid, verklaart bepalingen uit artikel 7.4.8 (onderwijs- en examenregeling, studentenstatuut, regels examencommissie) en 7.4.8a (behandeling van klachten) van overeenkomstige toepassing op opleidingen vavo en opleidingen Nederlands als tweede taal I en II. Naar aanleiding van de wijzigingen in artikel 7.4.8 en de vernummering van artikel 7.4.8a tot artikel 7.5.2, wordt artikel 7.4.11, zesde lid, technisch aangepast.

Artikel I, onderdeel M (opschrift hoofdstuk 7, titel 5, WEB)

In titel 5 van hoofdstuk 7 WEB, zoals dat nu luidt, zijn de commissies van beroep voor de examens geregeld. De rechtsbeschermingsvoorzieningen worden met dit wetsvoorstel zo veel mogelijk samengebracht in titel 5. Hierbij is aansluiting gezocht bij de WHW, waar de rechtsbeschermingsvoorzieningen voor studenten zijn geconcentreerd in titel 4 van hoofdstuk 7 WHW. Het opschrift van titel 5 wordt in verband hiermee aangepast. De opzet van de nieuwe titel 5 is als volgt:

- Paragraaf 1 bevat bepalingen over de toegankelijke faciliteit (artikel 7.5.1) en de behandeling van klachten (artikel 7.5.2; voorheen artikel 7.4.8a);

- Paragraaf 2 bevat bepalingen over de commissie van beroep voor de examens (artikelen 7.5.3 tot en met 7.5.6) en de geschillenadviescommissie (artikel 7.5.7 en 7.5.8);
- Paragraaf 3 bevat bepalingen over het beroep op de ABRvS (artikel 7.5.9);
- Paragraaf 4 bevat bepalingen over het college van beroep dat bijzondere instellingen kunnen instellen in verband met de levensbeschouwelijke aard van de instelling (artikel 7.5.10).

Artikel I, onderdeel N (artikel 7.5.1 WEB)

Op grond van dit artikel dient het bevoegd gezag een faciliteit in te richten waar een betrokkene zijn klacht, beroep⁸⁰ of bezwaar kan indienen. Het bevoegd gezag dient ook een regeling vast te stellen waarin uitwerking wordt gegeven aan de paragrafen 1 en 2 van titel 5 van hoofdstuk 7 (de toegankelijke faciliteit, de klachtencommissie, de commissie van beroep voor de examens en de geschillenadviescommissie). Deze regeling wordt opgenomen in het bestuursreglement.

Onder een betrokkene wordt verstaan een student, vavo-student, extraneus of deelnemer. Het kan ook gaan om een aanstaande of voormalige student, vavo-student, extraneus of deelnemer. De faciliteit neemt alle klachten, beroepen en bezwaren in de relatie betrokkene-onderwijsinstelling in ontvangst, registreert ze en stuurt ze voor behandeling naar de juiste commissie of personen. De betrokkene ontvangt een ontvangstbevestiging van de faciliteit.

Mocht de faciliteit een klacht, beroep of bezwaar naar een verkeerd orgaan gestuurd hebben, dan dient dit orgaan het stuk terug te sturen naar de faciliteit. Dit geldt ook als een stuk elementen bevat die voor verschillende procedures in aanmerking komen, terwijl het maar naar een orgaan is gezonden. Zo kan worden gedacht aan een beroepschrift dat alleen naar de commissie van beroep voor de examens is gestuurd, terwijl dit ook een klacht bevat. Een orgaan dat rechtstreeks een klacht, beroep of bezwaar van een betrokkene ontvangt, stuurt het stuk naar de faciliteit voor registratie voordat met de behandeling van het stuk wordt gestart. Om een goede werking van de faciliteit te waarborgen wordt een aantal bepalingen uit de Awb over behandeling van bezwaar- en beroepschriften buiten toepassing verklaard, voor zover het gaat om openbare instellingen. Het gaat om:

- Artikel 6:4, eerste en tweede lid, Awb, die bepalen dat het maken van bezwaar geschiedt door het indienen van een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen en dat het instellen van administratief beroep geschiedt door het indienen van een beroepschrift bij het beroepsorgaan. In dit geval dienen bezwaarschriften en beroepschriften bij de faciliteit te worden ingediend (artikel 7.5.1, derde lid).
- Artikel 6:15, eerste en tweede lid, Awb, die bepalen dat als een bezwaar- of beroepschrift wordt ingediend bij een onbevoegd bestuursorgaan, het onbevoegde bestuursorgaan het zo spoedig mogelijk doorstuurt naar het bevoegde orgaan. In dit geval dient het onbevoegde orgaan het stuk terug te sturen naar de faciliteit (artikel 7.5.1, zevende lid).
- Artikel 6:15, derde lid, Awb, dat bepaalt dat het tijdstip van indiening bij het onbevoegde orgaan bepalend is voor de vraag of het bezwaar- of beroepschrift tijdig is ingediend. In dit geval is de datum van ontvangst bij de faciliteit bepalend (artikel 7.5.1, zesde lid).

⁸⁰ Het betreft beroep ingesteld bij de commissie van beroep voor de examens, die oordeelt over beslissingen van de examencommissie en van examinatoren (artikel 7.5.4, eerste lid, (nieuw) WEB) en daarnaast kennis neemt van beroepen tegen het door het bevoegd gezag vastgestelde bindend studieadvies (artikel 8.1.7a, vijfde lid, WEB).

Artikel I, onderdeel P (artikel 7.5.4, tweede lid (nieuw), WEB)

In huidig artikel 7.5.2, tweede lid, WEB is de termijn voor het indienen van een beroepschrift bij de commissie van beroep voor de examens bepaald op twee weken. Deze termijn wordt met dit wetsvoorstel opgenomen in artikel 7.5.1, vierde lid (nieuw), WEB. In artikel 7.5.4, tweede lid (nieuw), WEB wordt opgenomen dat het beroep op de commissie van beroep voor de examens kan worden ingesteld terzake dat een beslissing van de examinerator of examencommissie «in strijd is met het recht». Dit brengt met zich mee dat de commissie van beroep voor de examens slechts toetst of beoordelingsbeslissingen in strijd zijn met enig algemeen verbindend voorschrift of in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur en of de examinerator of examencommissie bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot de beslissing heeft kunnen komen. Hiermee wordt de competentie van de commissie van beroep voor de examens in het mbo op dit punt gelijk getrokken met de competentie van het college van beroep voor de examens in het ho.

Artikel I, onderdeel Q (artikel 7.5.7 WEB)

Dit artikel brengt voor het bevoegd gezag de verplichting met zich om een geschillenadviescommissie op te richten, eventueel samen met andere bevoegde gezagsorganen, of zich bij zo'n commissie aan te sluiten. Op de geschillenadviescommissie is artikel 7:13 van de Awb inzake bezwaaradviescommissies van overeenkomstige toepassing. Artikel 7:13 regelt een aantal procedurele aspecten van de behandeling van geschillen, zoals de wijze van horen, en schrijft voor dat de commissie bestaat uit een voorzitter en ten minste twee leden, waarvan de voorzitter geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Daarnaast wordt in artikel 7.5.7, eerste lid, bepaald dat de leden functioneel onafhankelijk moeten zijn. Dat betekent dat het bevoegd gezag de leden geen instructie mag geven over de manier waarop de commissie zijn taak uitoefent.

De geschillenadviescommissie behandelt geschillen die gerelateerd zijn aan de WEB of de daarop gebaseerde regelingen. Te denken valt onder meer aan geschillen over toelating of verwijdering van studenten. Ook de beoordeling van het bevoegd gezag over de beroepspraktijkvorming van de student als bedoeld in artikel 7.2.8, derde lid, van de WEB, is een beslissing waartegen bezwaar kan worden gemaakt bij de geschillenadviescommissie en vervolgens eventueel beroep kan worden ingesteld bij de ABRvS. De instelling dient, gelet op artikel 3:2 van de Awb, de beslissing zorgvuldig voor te bereiden en te nemen. Een redelijke toepassing van dit zorgvuldigheidsbeginsel brengt met zich dat de instelling in beginsel mag uitgaan van de juistheid van het oordeel van het leerbedrijf dat de beroepspraktijkvorming heeft verzorgd, maar dat de instelling het oordeel van het leerbedrijf niet onder alle omstandigheden zonder meer mag overnemen. In het geval waarin de student de juistheid van het oordeel van het leerbedrijf betwist, zal de instelling zelf onderzoek moeten doen naar de feiten die ten grondslag hebben gelegen aan het oordeel van het bedrijf, en zal de instelling daarbij de inbreng van de student moeten meewegen. Tegen het oordeel van het bedrijf of de organisatie die de beroepspraktijkvorming heeft verzorgd, kan op zichzelf echter geen bezwaar of beroep worden ingesteld. De student kan eventueel wel bij het leerbedrijf een klacht indienen of een geschil aanhangig maken bij de burgerlijke rechter.

Voor geschillen die gerelateerd zijn aan examens en het bindend studieadvies, is niet de geschillenadviescommissie, maar de commissie van beroep voor de examens bevoegd.

Onderdeel van de procedure bij de geschillenadviescommissie is dat de commissie onderzoekt of een minnelijke schikking tussen de student en de instelling mogelijk is.

Het bevoegd gezag beslist, mede op basis van het advies van de commissie, binnen tien weken na ontvangst van het bezwaar. Bij spoedeisende zaken kan de voorzitter van de commissie ervoor kiezen het geschil versneld behandelen. De geschillenadviescommissie brengt dan zo spoedig mogelijk advies uit en het bevoegd gezag heeft in dat geval vier weken om op het bezwaar te beslissen.

In dit artikel is ook opgenomen dat het is toegestaan om de geschillenadviescommissie samen te voegen met de klachtencommissie mits aan de vereisten van artikelen 7.5.2, 7.5.7 en 7.5.8 WEB is voldaan.

Artikel I, onderdeel Q (artikel 7.5.8 WEB)

In beginsel moet het bevoegd gezag binnen tien weken na ontvangst van het bezwaar beslissen, behalve wanneer de versnelde procedure van artikel 7.5.7, vierde lid, wordt gekozen. Artikel 7:10, derde lid, van de Awb wordt voor de openbare instellingen buiten toepassing verklaard. Dit betekent dat de beslissing niet met (ten hoogste) zes weken kan worden verdaagd.

Artikel I, onderdeel R (artikel 7.5.9 WEB) en artikel II, onderdeel E (artikel 7.64 WHW)

Eerste lid

Het eerste lid van artikel 7.5.9 WEB en 7.64 WHW bepaalt dat een beslissing van een orgaan van een instelling die jegens een betrokkene is genomen op grond van deze wet en daarop gebaseerde regelingen, voor de toepassing van de bepalingen van de Awb over besluiten wordt aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Deze bepaling zorgt er in de eerste plaats voor dat tegen beslissingen die de relatie instelling-student betreffen, beroep op de bestuursrechter open staat. Op dit beroep zijn alle bepalingen van hoofdstuk 8 Awb en de bijlagen van de Awb van toepassing. Daarbij zorgt de wijziging van bijlage 2 van de Awb ervoor dat de ABRvS bevoegd is om in eerste en enige aanleg kennis te nemen van dit beroep (zie artikel IV, onderdeel A). In de tweede plaats zorgt het eerste lid van artikel 7.5.9 WEB en 7.64 WHW er voor dat andere Awb-bepalingen omtrent besluiten, zoals het vereiste van zorgvuldige voorbereiding en deugdelijke motivering, eveneens van toepassing zijn. Dit is in overeenstemming met de rechtspraak van het CBHO, waarin voorschriften uit de Awb over besluiten van toepassing werden geacht op zowel openbare als bijzondere instellingen.⁸¹

In het algemeen kan beroep worden ingesteld door belanghebbenden (artikel 8:1 Awb). In de onderwijszaken die met dit wetsvoorstel aan de ABRvS worden opgedragen kan beroep alleen worden ingesteld door betrokkenen (studenten, vavo-studenten, extraneï, deelnemers en aanstaande of voormalige studenten, vavo-studenten, extraneï en deelnemers). Zo kan tegen een beslissing van de commissie van beroep voor de examens alleen door de betrokkene beroep worden ingesteld en niet bijvoorbeeld door de examencommissie. Dit is in de huidige situatie ook zo; artikel 7.66, eerste lid, WHW bepaalt dat het beroep op het CBHO alleen door betrokkenen kan worden ingesteld.

⁸¹ Zie bijvoorbeeld CBHO 4 maart 2013, 2012/207.5 (artikel 4:18 Awb), CBHO 12 januari 2016, 2015/293 en 2015/293.1 (artikel 3:2 Awb), CBHO 14 september 2016, 2016/057 (artikel 7:12 Awb) en CBHO 14 januari 2020, 2019/162 (artikel 4:84 Awb).

Over de uitleg van het begrip «beslissing van een orgaan van een instelling die jegens een betrokkene is genomen op grond van deze wet en daarop gebaseerde regelingen» wordt nog het volgende opgemerkt. Dit begrip ziet, als het gaat om het openbaar onderwijs, in beginsel op besluiten in de zin van de Awb en als het gaat om het bijzonder onderwijs, in beginsel op beslissingen die, als zij waren genomen in het openbaar onderwijs, zouden kwalificeren als besluit in de zin van de Awb. Te denken valt aan beslissingen over toelating, verwijdering, examens en tentamens, vaststelling van het verschuldigde collegegeld of toekenning van financiële ondersteuning uit het studenten- of profileringsfonds. Kenmerkend voor deze beslissingen is dat zij gericht zijn op rechtsgevolg. De voorwaarde van gerichtheid op rechtsgevolg brengt met zich mee dat intern-organisatorische maatregelen in het algemeen buiten het besluitbegrip (en derhalve ook buiten het begrip «beslissing» in artikelen 7.5.9 WEB en 7.64 WHW) vallen.⁸² In specifieke omstandigheden kunnen onder het begrip «beslissing» ook beslissingen worden verstaan die weliswaar niet kwalificeren als besluit, maar met het oog op de rechtsbescherming wel met een besluit gelijk te stellen zijn. In de rechtspraak van het CBHO over het gelijklopende begrip «beslissing» in de WHW is dit te zien.⁸³ Het CBHO heeft in een aantal zaken bepaald dat een beslissing die op zichzelf beschouwd geen besluit was, zoals een aan de student gegeven waarschuwing, vanuit een oogpunt van effectieve rechtsbescherming toch vatbaar voor bezwaar en beroep behoorde te zijn en daarom met een besluit gelijk te stellen was.⁸⁴

Beslissingen van (organen van) bijzondere instellingen genomen op grond van de WEB of WHW zijn naar huidig recht geen besluiten in de zin van de Awb (met uitzondering van beslissingen over de verstrekking van een diploma of getuigschrift).⁸⁵ Door deze beslissingen met dit wetsvoorstel, voor de toepassing van de Awb-bepalingen over besluiten, aan te merken als besluit, wordt bereikt dat die bepalingen wel van toepassing zijn op bijzondere instellingen bij het nemen van de beslissingen en bij de rechtsbescherming ertegen. Dit sluit, zoals hiervoor aangegeven, aan bij de jurisprudentie van het CBHO.

Beslissingen van (organen van) openbare instellingen over bijvoorbeeld toelating of vaststelling van het collegegeld zijn besluiten (meer bepaald: beschikkingen) in de zin van de Awb. Hoewel zij hierdoor strikt genomen geen expliciete aanmerking als besluit behoeven, moet onder «beslissing» in het eerste lid mede een beslissing van een openbare instelling, genomen op grond van de WEB of WHW, worden verstaan. Dit houdt verband met de juiste toepassing van de Awb-bepalingen over het beroep op de ABRvS. Dit beroep staat open tegen besluiten, genomen op grond van voorschriften die zijn genoemd in bijlage 2 van de Awb.⁸⁶ Artikelen 7.5.9 WEB en 7.64 WHW worden met dit wetsvoorstel toegevoegd aan deze bijlage. Het beroep op de ABRvS dient open te staan tegen beslissingen van zowel openbare als bijzondere instellingen (gelijke rechtsbescherming). Het eerste lid van artikelen 7.5.9 WEB en 7.64 WHW heeft dus op beslissingen van zowel bijzondere instellingen als openbare instellingen betrekking.

⁸² Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 38–39.

⁸³ Artikelen 7.66, eerste lid, en 7.63a, tweede lid, WHW.

⁸⁴ CBHO 12 oktober 2018, 2018/092, CBHO 3 april 2019, 2018/197.6, CBHO 24 oktober 2018, 2018/078.

⁸⁵ Kamerstukken II 1999/2000, 27 265, nr. 3, p. 4. Zie ook ABRvS 19 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY4273.

⁸⁶ Artikel 2 van bijlage 2 van de Awb.

Tweede lid

Het tweede lid van artikel 7.5.9 WEB en 7.64 WHW bepaalt dat tegen beslissingen van een college van beroep bijzonder onderwijs geen beroep kan worden ingesteld bij de ABRvS. Studenten van instellingen die een college van beroep bijzonder onderwijs hebben ingesteld, kunnen het geschil wel voorleggen aan de burgerlijke rechter.

Derde lid

Het derde lid van artikel 7.5.9 WEB en 7.64 WHW bevat een inlichtingenplicht voor instellingen jegens de ABRvS. Het naleven van deze verplichting is een bekostigingsvoorwaarde. Dit lid komt overeen met artikel 7.66, derde lid, WHW, waarin eenzelfde inlichtingenplicht tegenover het CBHO is geregeld.

Artikel I, onderdeel R (artikel 7.5.10 WEB)

Eerste lid

Betrokkenen – zowel van openbare als van bijzondere instellingen – kunnen na het doorlopen van de interne rechtsbeschermingsprocedure in beginsel terecht bij de ABRvS. Voor de bijzondere instellingen bestaat de mogelijkheid om in verband met de levensbeschouwelijke aard van de instelling een college van beroep bijzonder onderwijs in te stellen, al dan niet samen met andere bijzondere instellingen. De beslissing hiertoe moet worden opgenomen in een regeling.

Tweede lid

Naast de instelling van het college van beroep bijzonder onderwijs dient de regeling een aantal organisatorische zaken te regelen, zoals de omvang en samenstelling van het college van beroep bijzonder onderwijs, de zittingstermijn van (plaatsvervangende) leden en de eventuele splitsing in kamers.⁸⁷

Derde lid

De voorzitter en de plaatsvervangende voorzitter(s) dienen benoembaar te zijn tot rechterlijk ambtenaar. Deze voorwaarde geldt ook voor colleges van beroep bijzonder onderwijs in het ho.⁸⁸

Vierde lid

Ook wordt in de regeling de rechtsgang bij het college nader uitgewerkt. Het tweede lid bepaalt hierbij dat een aantal bepalingen die gelden voor de commissie van beroep voor de examens, ook dienen te gelden indien een college van beroep bijzonder onderwijs is ingesteld. Het gaat hier om:

- Artikel 7.5.3, derde en vierde lid (huidig artikel 7.5.1, derde en vierde lid WEB): hierin zijn regels over benoeming en ontslag van voorzitter en

⁸⁷ Ook voor bijzondere instellingen in het ho geldt de verplichting om deze organisatorische zaken te regelen in de regeling voor het college van beroep bijzonder onderwijs. In artikel 7.68, tweede lid, WHW is bepaald dat deze regeling een uitwerking moet bevatten van de onderwerpen, genoemd in artikel 7.62, eerste lid, WHW (dit zijn de onderwerpen die in het reglement van orde van het college van beroep voor de examens een plaats moeten krijgen). De WEB bevat echter geen bepaling die overeenkomt met artikel 7.62, eerste lid, WHW. Daarom worden de organisatorische zaken die in de regeling voor het college van beroep bijzonder onderwijs moeten worden uitgewerkt, specifiek benoemd in artikel 7.5.10, tweede lid, WEB.

⁸⁸ Zie artikel 7.68, tweede lid, juncto artikel 7.60, vijfde lid, WHW.

- leden van de commissie van beroep voor de examens opgenomen, alsook waarborgen voor de onafhankelijkheid van hen.
- Artikel 7.5.4, zesde lid (huidig artikel 7.5.2, zesde lid WEB): hierin is onder meer geregeld dat als een commissie van beroep voor de examens een beroep gegrond acht, zij de beslissing geheel of gedeeltelijk vernietigt.
 - Artikel 7.5.5, eerste lid (huidig artikel 7.5.3, eerste lid) WEB: de mogelijkheid om een voorlopige voorziening te vragen bij de voorzitter van de commissie van beroep voor de examens.
 - Artikel 7.5.6 (huidig artikel 7.5.4) WEB: de inlichtingenplicht van examencommissies en examinatoren tegenover de commissie van beroep voor de examens.

Vijfde lid

Dit lid bepaalt dat het college van beroep bijzonder onderwijs tien weken heeft om te beslissen op een beroep, gerekend vanaf het verstrijken van de beroepstermijn. Deze beslissingstermijn geldt eveneens voor colleges van beroep bijzonder onderwijs in het ho (zie artikel 7.68, tweede lid, juncto 7.61, vierde lid, WHW).

Zesde en zevende lid

De regeling dient na vaststelling of wijziging aan de Minister te worden voorgelegd. De Minister kan binnen drie maanden verklaren dat het bevoegd gezag bij het vaststellen van de regeling of de wijziging daarvan op door hem aan te wijzen punten het in titel 5 van hoofdstuk 7 bepaalde niet in acht heeft genomen, zonder dat het bevoegd gezag in redelijkheid een beroep heeft kunnen doen op de eigen levensbeschouwelijke aard, die zich tegen inachtneming daarvan zou verzetten. De instelling heeft dan drie maanden de tijd om het bezwaar te ondervangen door aanpassing van de regeling (zesde lid). Het nakomen hiervan is een bekostigingsvoorwaarde. Tegen de verklaring van bezwaar afgegeven door de Minister staat bezwaar en beroep open.

De werking van een verklaring van bezwaar wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of op het beroep is beslist (zevende lid).

Artikel I, onderdelen S, BB, CC en EE (artikelen 8.1.1, lid 1a, 8.1.7a, tweede en derde lid, en 8.1.7b, eerste lid, WEB)

Deze onderdelen bevatten technische wijzigingen. De te wijzigen artikelen regelen dat in bepaalde situaties (niet correcte inschrijving, negatief bindend studieadvies, ongeschiktheid van de student voor toekomstige beroepsuitoefening) de onderwijsovereenkomst kan worden ontbonden. Aangezien de onderwijsovereenkomst vervalt, wordt nu geregeld dat in deze situaties de inschrijving kan worden beëindigd.

Artikel I, onderdelen T en V (artikel 8.1.1, lid 1c, en vierde lid, WEB)

De beslissing van het bevoegd gezag over inschrijving is een handeling waarmee rechtsgevolg wordt beoogd. Als gevolg van de beslissing tot inschrijving ontstaan er tussen de student en de instelling wederzijds rechten en plichten. Met de schriftelijke bevestiging van de inschrijving wordt het ontstaan van deze rechtsverhouding gemarkeerd. Ook wanneer de inschrijving wordt geweigerd, is het vanuit een oogpunt van rechtszekerheid van belang dat de beslissing schriftelijk bekend wordt gemaakt en wordt gemotiveerd.

In het vierde lid van artikel 8.1.1 WEB is voor het weigeren van de inschrijving en het beëindigen van de inschrijving al voorgeschreven dat zij schriftelijk en met redenen omkleed moeten gebeuren. Dit wordt

beperkt tot beëindigingen van de inschrijving, omdat voor weigeringen van de inschrijving het nieuwe lid 1c al een voorziening bevat.

Artikel I, onderdeel U (artikel 8.1.1, tweede lid, WEB)

Dit betreft een technische wijziging. In artikel 8.1.1, tweede lid, is bepaald dat bij de inschrijving alle gegevens worden vermeld die het bevoegd gezag nodig heeft om te voldoen aan de verplichting, bedoeld in de artikelen 2.3.6a, tweede lid, of 2.5.5a, tweede lid. Dit betreft de gegevenslevering aan het basisregister onderwijs (BRON). Met de Wet register onderwijsdeelnemers komt de BRON-wetgeving te vervallen. De verwijzing in artikel 8.1.1, tweede lid, wordt daarom vervangen door een verwijzing naar het leveringsartikel in de Wet register onderwijsdeelnemers.

Artikel I, onderdeel W (artikel 8.1.1c WEB)

Dit onderdeel geeft instellingen de mogelijkheid als voorwaarde voor de toelating te stellen, dat de aspirant-student voor 1 juli dient te reageren op een verzoek van de instelling om aan te geven of hij zijn aanmelding wenst te handhaven (zie nader paragraaf 3.3 van het algemeen deel). De instelling kan bij het uitblijven van een reactie de toelating weigeren, maar kan dit alleen doen indien de instelling de aspirant-student na de aanmelding schriftelijk heeft geïnformeerd over deze voorwaarde.

Artikel I, onderdeel X (artikel 8.1.2, derde lid, WEB)

Dit is geen nieuwe bepaling, maar een bepaling die thans is opgenomen in artikel 8.1.3, vierde lid, en wordt verplaatst naar artikel 8.1.2.

Artikel I, onderdeel Y (artikel 8.1.3 WEB)

Over de bepalingen in het huidige artikel 8.1.3 WEB wordt het volgende opgemerkt. Het eerste tot en met derde lid van het artikel heeft betrekking op de schriftelijke onderwijsovereenkomst, die komt te vervallen. Het vierde lid van huidig artikel 8.1.3 regelt dat als tot een bijzondere instelling andere studenten worden toegelaten dan voor wie de instelling in verband met de godsdienstige of levensbeschouwelijke richting in stand wordt gehouden, deze studenten niet kunnen worden verplicht tot het volgen van onderwijs dat in verband met de richting wordt verzorgd. De inhoud van dit lid wordt opgenomen in een nieuw derde lid van artikel 8.1.2.

Het vijfde lid van huidig artikel 8.1.3 schrijft voor dat het bevoegd gezag een leer- of kwalificatieplichtige student pas definitief mag verwijderen indien een andere instelling of school is gevonden die bereid is de student toe te laten, of gedurende acht weken daarnaar is gezocht. De inhoud van dit lid wordt opgenomen in artikel 8.1.7d, tweede lid.

Artikel I, onderdeel Z (artikel 8.1.3a WEB)

Het nieuwe artikel 8.1.3a heeft betrekking op de ondersteuning aan studenten met een handicap of chronische ziekte. Het bevoegd gezag dient hierover schriftelijke afspraken te maken met de student en deze afspraken periodiek te evalueren (eerste en tweede lid). Het kan zijn dat de ondersteuningsnoodzaak zich pas na de inschrijving voordoet. Ook in dat geval dienen er schriftelijke afspraken te worden gemaakt (derde lid).

Artikel I, onderdeel AA (artikel 8.1.6 WEB)

Dit artikel biedt de grondslag om studenten financiële ondersteuning te kunnen verlenen in verband met lidmaatschap van een politieke jongerenorganisatie of van een organisatie die actief is in het mbo. Het hoger onderwijs kent een dergelijke regeling al (artikel 7.51k WHW).

Artikel I, onderdeel DD (artikel 8.1.7a, vijfde lid, WEB)

De zinsnede «binnen twee weken na het uitbrengen van het advies,» vervalt omdat de termijn voor het instellen van beroep tegen het bindend studieadvies wordt geregeld in het nieuwe artikel 7.5.1, vierde lid.

Artikel I, onderdeel FF (artikel 8.1.7c WEB)

Eerste lid

Schorsing is een ordemaatregel waarbij een student (hieronder tevens begrepen een extraneus)⁸⁹, vavo-student of deelnemer – hierna gezamenlijk te noemen: student – die de binnen de instelling geldende normen heeft overtreden, tijdelijk de toegang tot de instelling wordt ontzegd. In heel bijzondere omstandigheden kan een student worden geschorst wegens het (ontoelaatbaar) gedrag van de ouders.⁹⁰ Een student kan voor ten hoogste twee weken worden geschorst.

Tweede lid

Het bevoegd gezag moet de beslissing tot schorsing schriftelijk bekendmaken aan de student en – bij studenten jonger dan 18 jaar – ook aan de ouders.

Derde lid

Dit lid bevat de grondslag voor het kunnen vaststellen van uitvoeringsvoorschriften: nadere regels over schorsing.

Artikel I, onderdeel FF (artikel 8.1.7d WEB)

Eerste lid

Verwijdering is een maatregel waarbij een student (hieronder tevens begrepen een extraneus), vavo-student of deelnemer – hierna gezamenlijk te noemen: student – de verdere toegang tot de instelling wordt ontzegd. Een student kan worden verwijderd als hij door zijn wangedrag een ernstige bedreiging vormt voor de orde, rust of veiligheid op de instelling. Verwijdering kan ook aan de orde zijn bij een negatief bindend studieadvies. In heel bijzondere omstandigheden kan een student worden verwijderd wegens het (ontoelaatbaar) gedrag van de ouders. De bevoegdheid tot verwijderen ligt bij het bevoegd gezag.

Tweede lid

Definitieve verwijdering van een student die leer- of kwalificatieplichtig is, mag alleen als het bevoegd gezag een andere instelling of school heeft gevonden die de student wil toelaten, of gedurende acht weken naar zo'n

⁸⁹ Zie Kamerstukken II 2018/19, 35 252, nr. 3, p. 31, waarin is aangegeven dat in het begrip «student» extraneus al besloten ligt.

⁹⁰ P.W.A. Huisman en P.J.J. Zoontjens, *Selectie bij toegang tot het onderwijs*, Deventer 2009, p. 127.

instelling of school is gezocht. Het doel daarvan is om thuiszitten te voorkomen. Dit lid komt overeen met het huidige artikel 8.1.3, vijfde lid, WEB.

Derde lid

Voorafgaand aan de verwijdering kan de student worden geschorst. Voor deze schorsing geldt de maximumduur van twee weken, opgenomen in artikel 8.1.7c, eerste lid, niet. Bij schorsing in afwachting van verwijdering moet het bevoegd gezag wel nagaan hoe de geschorste student toch onderwijs kan volgen.

Vierde lid

Dit lid regelt een specifieke termijn voor het beslissen op bezwaarschriften tegen beslissingen over verwijdering van studenten. Voor openbare instellingen wijkt deze termijn af van die in de Awb. In verband met de verkorte beslissingstermijn van vier weken, dient de geschillenadviescommissie zo spoedig mogelijk te adviseren, conform artikel 7.5.7, vierde lid. Ook is geregeld dat pas wordt beslist nadat de betrokkenen de relevante adviezen of rapporten hebben kunnen inzien.

Vijfde lid

Dit lid bevat de grondslag voor het kunnen vaststellen van uitvoeringsvoorschriften: nadere regels over verwijdering.

Artikel I, onderdeel GG (artikel 8a.2.2 WEB)

Artikel 8a.2.2, derde lid, onderdeel g, regelt het instemmingsrecht van de studentenraad op de model-onderwijsovereenkomst. Dit onderdeel kan met het vervallen van de onderwijsovereenkomst worden geschrapt. Onderdelen i en n kunnen ook worden geschrapt. Deze onderdelen regelen het instemmingsrecht van de studentenraad op het beleid met betrekking tot toelating, schorsing en verwijdering van studenten en schoolkosten. Met dit voorstel wordt dit beleid verplicht opgenomen in het studentenstatuut waar de studentenraad instemmingsrecht op heeft (artikel 8a.2.2, derde lid, onderdeel b, WEB). Hiermee worden onderdelen i en n overbodig.

Artikel I, onderdeel HH (artikel 12.5.1b WEB)

Deze wet zal vijf jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd.

Artikel II, onderdeel A (artikel 7.59a WHW)

In artikel 7.59a, tweede lid, is geregeld dat onder meer artikel 7:1a van de Awb niet van toepassing is. In dat artikel is de mogelijkheid geregeld om de bezwaarfase over te slaan en rechtstreeks beroep in te stellen bij de bestuursrechter. Deze mogelijkheid wordt nu ook opengesteld voor bezwaren die worden ingediend bij HO-instellingen. Voorwaarde is dat het bestuursorgaan (c.q. de HO-instelling) instemt en dat de zaak geschikt is voor rechtstreeks beroep. Gevallen waarin nog onvoldoende onderzoek naar de feiten is gedaan, lenen zich vanzelfsprekend niet voor rechtstreeks beroep op de rechter.⁹¹ Ook kan de bestuursrechter (i.c. het ABRvS) een zaak terugverwijzen indien de bezwaarfase ten onrechte is overgeslagen (artikel 8:54a Awb).

⁹¹ Kamerstukken II 2000/01, 27 563, nr. 3, p. 4.

Artikel II, onderdeel B (artikel 7.63a WHW)

In dit artikel 7.63a, vijfde lid, is expliciet opgenomen dat het is toegestaan om de geschillenadviescommissie samen te voegen met de klachtencommissie mits aan de vereisten van artikelen 7.59b, 7.63a en 7.63b WHW is voldaan.

Artikel II, onderdeel C (artikel 7.63b WHW)

Het tweede lid van artikel 7.63b, dat bepaalt dat een aantal Awb-bepalingen over het behandelen van bezwaren van overeenkomstige toepassing zijn op bijzondere instellingen, wordt geschrapt. Uit het nieuwe artikel 7.64, eerste lid, WHW, waarin beslissingen van organen van de instelling voor de toepassing van de Awb-bepalingen over besluiten worden aangemerkt als besluit, vloeit reeds voort dat de in artikel 7.63b, tweede lid, genoemde Awb-bepalingen van overeenkomstige toepassing zijn op bijzondere instellingen.

Artikel II, onderdelen F en G (artikelen 7.65 tot en met 7.68 WHW)

Enkele artikelen over het CBHO komen te vervallen (onderdeel F). In verband daarmee, en in verband met de vernieuwing van artikel 7.64 WHW, worden enkele verwijzingen in artikel 7.68 WHW, dat gaat over de colleges van beroep bijzonder onderwijs, technisch aangepast (onderdeel G).

Artikel II, onderdeel H (artikelen 18.97 tot en met 18.99 WHW)

Dit onderdeel voegt aan hoofdstuk 18 WHW, dat overgangs- en invoeringsbepalingen van wijzigingswetten sinds 2002 bevat, een titel toe met overgangsbepalingen in verband met de opheffing van het CBHO. Uitgegaan is van hoofdstuk 18 WHW zoals dat komt te luiden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel taal en toegankelijkheid (Kamerstukken 35 282) en het wetsvoorstel variawet hoger onderwijs (Kamerstukken 35 582).

Artikel 18.97 zorgt ervoor dat de benoemingen van de huidige leden en plaatsvervangende leden van het CBHO van rechtswege worden beëindigd op het moment waarop het CBHO wordt opgeheven.

Artikel 18.98, eerste en tweede lid, regelt dat alle lopende zaken overgaan van het CBHO naar de ABRvS. Het derde lid van artikel 18.98 stelt buiten twijfel dat een verzets- of herzieningsprocedure die na de opheffing van het CBHO wordt gevoerd tegen een uitspraak van het CBHO, kan worden gevoerd bij de ABRvS.

Artikel 18.99 bevat een voorziening voor het archief van het CBHO. Artikel 4 van de Archiefwet 1995 bepaalt dat een regeling waarbij overheidsorganen worden opgeheven, samengevoegd of gesplitst, of waarbij een of meer taken van een overheidsorgaan worden overgedragen aan een ander overheidsorgaan, een voorziening inhoudt omtrent hun archiefbescheiden. Volgens artikel 2, eerste lid, van het Besluit archiefoverdrachten rijksadministratie worden de archiefbescheiden met betrekking tot de op het tijdstip van opheffing van het CBHO nog niet afgedane zaken overgedragen aan de ABRvS, die deze zaken verder zal afdoen. Artikel 18.98, eerste lid, tweede volzin, geeft hieraan nadere invulling. Archiefbescheiden met betrekking tot reeds afgedane zaken dienen volgens artikel 3 van het Besluit archiefoverdrachten rijksadministratie, tot hun overbrenging naar een rijksarchiefbewaarplaats, te worden overgedragen aan het archiefvormende onderdeel van hetzelfde ministerie of het andere

overheidsorgaan, dat het grotere deel van de taken wordt toegewezen dan wel met de afwikkeling van de opheffing wordt belast. In dit geval wordt ervoor gekozen deze archiefbescheiden over te dragen aan het Ministerie van OCW.

Artikel IV, onderdeel A (wijziging bijlage 2 Awb)

Deze wijziging maakt de ABRvS bevoegd in eerste en enige aanleg recht te spreken in geschillen die de relatie student-instelling betreffen, zowel in het ho als in het mbo. Dit is verder toegelicht in het algemeen deel van de toelichting. Gefaseerde inwerkingtreding (voor ho en mbo op verschillende momenten) is mogelijk.

Artikel IV, onderdelen B en C (wijziging bijlage 3 Awb)

Deze wijzigingen zorgen ervoor dat het verlaagd griffierecht mede van toepassing is in beroepszaken in het ho en mbo die de relatie student-instelling betreffen. Dit is verder toegelicht in het algemeen deel van de toelichting. Gefaseerde inwerkingtreding (voor ho en mbo op verschillende momenten) is mogelijk.

Artikelen V en VI (artikel 3.104 Wet inkomstenbelasting 2001 en artikelen 8 en 20 Wet inkomstenbelasting BES)

Met deze wijzigingen wordt bereikt dat de financiële ondersteuning die studenten ontvangen in verband met het lidmaatschap van een politieke jongerenorganisatie of van een organisatie die actief is in het mbo, niet in de inkomstenbelastingheffing wordt betrokken. Uitgegaan is van de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet inkomstenbelasting BES zoals die komen te luiden nadat artikelen XV en XVI van de Wet versterken positie mbo-studenten in werking zijn getreden (1 augustus 2021). Ingevolge laatstgenoemde wet wordt in de Wet inkomstenbelasting BES een vergelijkbare vrijstelling opgenomen voor studenten in het hoger onderwijs. Een dergelijke vrijstelling voor studenten in het hoger onderwijs is reeds opgenomen in de Wet inkomstenbelasting 2001.

Artikel VII

Het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet wordt bij koninklijk besluit bepaald, waarbij gefaseerde inwerkingtreding mogelijk is. Beoogd wordt de wet op 1 augustus 2022 in werking te laten treden, met dien verstande dat de bepalingen over de overdracht van de rechtsprekende taak van het CBHO aan de ABRvS mogelijk reeds op 1 januari 2022 in werking zullen treden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven