

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de 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.¹ Hierbij zijn verwijdering en schorsing van de opleiding voor mbo-studenten structureel de grootste bronnen van onduidelijkheid en de sterkste aanleidingen voor klachten.² 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 2017.³ 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 voorziet in het beoogde doel van het versterken van de rechtspositie van de student. 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.⁴

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.⁵

De rechtspositie, de rechten en plichten die de student tegenover de onderwijsinstelling heeft, zou de onderwijsovereenkomst moeten verzekeren. Het onderzoek van het NCOR betwijfelde echter of de onderwijsovereenkomst dit daadwerkelijk doet (zie paragraaf 2.2). De rechtsbescherming van mbo-studenten, de mogelijkheid voor studenten om bij de onderwijsinstelling 'hun recht te halen', 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.⁶

2. Wie zijn betrokken?

Mbo-studenten en de Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs (JOB), mbo-scholen en de MBO Raad, de Inspectie van het Onderwijs en DUO.

3. Wat is het probleem?

Rechtspositie onvoldoende gewaarborgd

¹ JOB Monitor 2018.

² Alleen in 2016 stond dit onderwerp *niet* in de top 3 thema's van klachten en vragen in de klachtenrapportage van JOB (2015-2019).

³ Kamerstukken II 2016/17, 31 524, nr. 316.

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 31 524, nr. 320 en Kamerstukken II 2016/17, 31 524, nr. 331.

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 31524, nr. 396.

⁶ Een nadere duiding van de schriftelijke onderwijsovereenkomst en de rechtspositie van de mbo-student, NCOR (2018), p.68 en p. 81.

In tegenstelling tot wat de wetgever met de onderwijsovereenkomst ambieerde, heeft de overeenkomst niet de rechtspositie van de student versterkt.⁷ In de onderwijsovereenkomst zouden de instelling en de student eenduidig de wederzijdse rechten en plichten kunnen regelen. In de praktijk blijkt echter geen sprake van de onderhandelingsruimte en gelijkwaardige relatie die nodig zijn voor studenten om hun belang te behartigen. Op school vindt veelal geen gesprek plaats over het contract dat wordt aangegaan en is vaak een kwestie van 'bij het kruisje tekenen'.⁸

Rechtsbescherming van mbo-studenten onvoldoende toegankelijk

Niet alleen is het vanwege de onderwijsovereenkomst lastig voor studenten om hun rechten te verwerven, ook is het in het mbo moeilijk voor studenten om hun recht te halen. De WEB voorziet voor geschillen rondom de onderwijsovereenkomst, denk aan verwijdering of opzegging, namelijk niet in een interne of externe rechtsgang. Dit betekent dat de student direct is aangewezen op de civiele rechter.⁹ De stap naar de rechter is fysiek, gevoelsmatig en financieel groot. Zo is het griffierecht voor dergelijke rechtszaken normaliter € 297. Het is daarmee begrijpelijk dat studenten van deze rechtsgang zelden gebruik maken.¹⁰

Administratieve lasten rondom onderwijsovereenkomst

Het proces rondom het sluiten en het wijzigen van de onderwijsovereenkomst gaat vaak 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. 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.¹¹

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 haar keuzedelen te kiezen, betekent dit dat de onderwijsovereenkomst vaak aangepast moet worden.

4. Wat is het doel?

- *Verbeteren rechtspositie mbo-student*
Het opnemen van rechten ten aanzien van schorsing en verwijderen in de WEB, zodat iedere student hierin gelijke rechten krijgt;
- *Verbeteren rechtsbescherming mbo-student:*
Het weghalen van drempels voor studenten om hun recht te halen, zodat het makkelijker wordt voor studenten om eventuele misstanden aan te kaarten;
- *Verlichting van regeldruk onderwijsinstelling:*
Het verminderen van administratieve verplichtingen, waardoor instellingen meer middelen hebben om aan onderwijs te besteden, en van ervaren regeldruk.

⁷ Een nadere duiding van de schriftelijke onderwijsovereenkomst en de rechtspositie van de mbo-student, NCOR (2018), p. 81.

⁸ A. Baas e.a., De waarde van de onderwijsovereenkomst in het mbo. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam 2017, p. 15.

⁹ Een nadere duiding van de schriftelijke onderwijsovereenkomst en de rechtspositie van de mbo-student, NCOR (2018), p. 28.

¹⁰ Onderwijsraad, WEB: werk in uitvoering. Een voorlopige evaluatie van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs. Den Haag: Onderwijsraad 2001, p. 29.

¹¹ Een nadere duiding van de schriftelijke onderwijsovereenkomst en de rechtspositie van de mbo-student, NCOR (2018), p. 39.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Goed onderwijs behoort toegankelijk te zijn en iedereen die aan een opleiding begint dient de ondersteuning te krijgen die nodig is om deze af te ronden. Een goede rechtspositie en goede rechtsbeschermingsmogelijkheden van studenten dragen hieraan bij.

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

6. Wat is het beste instrument?

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; en
- Het verbeteren van de informatievoorziening over de rechten en plichten van mbo-studenten.

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;
- Het oprichten van een toegankelijke, externe beroepsinstantie voor geschillen; en
- Het aanscherpen van de randvoorwaarden van de zorgplicht van instellingen op basis van de Wgbhcz.

Ter verlichting van de regeldruk voor instellingen treft dit wetsvoorstel de volgende maatregelen:

- Afschaffing van de onderwijsovereenkomst en de bijbehorende administratieve verplichtingen.
- 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 haar onderzoek heeft gedaan.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is rekening gehouden met de werkbaarheid van de maatregelen voor instellingen en studenten. 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 Beroepsonderwijs (JOB) zoeken naar een effectieve manier om studenten over hun nieuwe rechtspositie te informeren.

Voor instellingen is in het bijzonder gekeken naar de werkbaarheid van de voorzieningen ter rechtsbescherming van de student. Bij het vormgeven van de procedures rondom 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 eenzelfde termijn zal gelden voor het aanhangig maken van een geschil bij de commissie van beroep voor de examens en bij de geschillenadviescommissie (6 weken) en dat de beslistermijn bij klachten en bezwaren in beginsel gelijk is (10 weken).¹²

Daarnaast bevat het wetsvoorstel een aantal specifieke maatregelen gericht op vermindering van regeldruk. Hierbij gaat het hoofdzakelijk om de afschaffing van de onderwijsovereenkomst, maar ook over het wegnemen van onduidelijkheid over de mogelijkheden tot informatiedeling van instellingen met ouders. Uit de berekening van de verwachte regeldrukkosten van dit wetsvoorstel blijkt dat de maatregelen per saldo een kostenbesparing opleveren.

¹² 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.