

Verslag openbare internetconsultatie wetsvoorstel tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs met betrekking tot enkele kwaliteitsaspecten in het beroepsonderwijs

Inleiding

Allereerst worden degenen die hebben gereageerd op het concept-wetsvoorstel hartelijk bedankt. Doel van deze internetconsultatie was het verkrijgen van reacties van betrokkenen en deze te betrekken bij de finale afwegingen in het wetsvoorstel waardoor de kwaliteit van het wetsvoorstel kan worden verbeterd.

De internetconsultatie heeft tot vijf reacties geleid, waarvan vier openbaar. Drie ervan waren afkomstig van of namens een organisatie, te weten de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB), de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO) en een landelijke klachtencommissie (Onderwijsgeschillen) en twee reacties waren individueel.

Deze reacties hebben op een aantal punten geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel of de memorie van toelichting, zoals hierna wordt toegelicht. De tekst van het wetsvoorstel en van het advies van de afdeling advisering van de Raad van State worden pas openbaar nadat het wetsvoorstel is ingediend bij de Tweede Kamer. Tot die tijd is er sprake van geheimhouding.

Samenvatting van de reacties

De reacties van de internetconsultatie hadden betrekking op de klachtenregeling en de aanscherping van de diploma-erkenning voor niet bekostigde opleidingen.

Klachtenregeling

De reacties op de wettelijke verankering van het klachtrecht zijn overheersend positief. Een respondent denkt dat wettelijke verankering van klachtrecht studenten niet gaat helpen, omdat studenten niet durven te klagen omdat ze afhankelijk zijn van docenten.

De JOB geeft in haar reactie aan niet alleen blij te zijn met de verankering, maar het ook als positief te zien dat met dit wetsvoorstel duidelijkheid wordt gecreëerd over waaraan een behoorlijke klachtenregeling dient te voldoen. In één reactie wordt bepleit om verder te gaan dan deze regeling en naast de klachtenprocedure bij een klachtencommissie ook wettelijk voor te schrijven dat aan de instelling een ombudsman wordt benoemd om juist (formele) klachten te voorkomen.

De NRTO geeft in zijn reactie aan er de voorkeur aan te geven, gezien de diversiteit van de (niet bekostigde) instellingen – van heel groot tot heel klein – dat de wet zich beperkt tot het voorschrift dat er een klachtenprocedure dient te zijn, zonder verdere voorschriften. Uit de reactie van de klachtencommissie blijkt dat deze juist uniformiteit in een klachtenregeling om redenen van transparantie en rechtsgelijkheid nodig acht.

Naar aanleiding van deze reacties wordt in de memorie van toelichting nader ingegaan op de ruimte die de klachtenregeling biedt.

Klachtenregeling volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Voordat wordt ingegaan op de ruimte die de klachtenregeling volgens de Awb biedt, wordt opgemerkt dat het natuurlijk de voorkeur verdient dat klachten worden voorkomen en dat situaties die kunnen leiden tot het indienen van klachten vroegtijdig worden onderkend en dat daar werk van wordt gemaakt. Goede communicatie op de instelling, een open houding waarin studenten serieus worden genomen en geen angst hoeven te hebben voor repercussies als zij problemen melden, mogelijkheden tot bemiddeling, bijvoorbeeld met behulp van een vertrouwenspersoon of een ombudsfunctionaris zijn in dat licht een goede zaak en zeker aan te bevelen. Over de diverse manieren om problemen en ongewenste situaties te voorkomen, worden in dit wetsvoorstel geen wettelijke voorschriften opgenomen omdat dat bij uitstek een zaak wordt geacht die op het niveau van de instelling het best kan worden bepaald.

Voor het geval dat er klachten rijzen, ondanks het bestaan van middelen of instrumenten om problemen en onbevredigende situaties te voorkomen of bij het ontbreken hiervan, biedt dit wetsvoorstel formeel de mogelijkheid tot het indienen van een klacht en geeft het daarvoor een klachtenregeling met waarborgen voor een behoorlijke, zorgvuldige behandeling van klachten. De voorschriften daarvoor – die afkomstig zijn uit de Awb – zijn beperkt tot een minimum, juist met het doel ruimte te geven aan partijen om met kwesties die spelen zo goed mogelijk aangepast aan de specifieke situatie en zonder onnodig juridificeren of bureaucratische rompslomp te kunnen omgaan. Bij mondelinge klachten wordt volstaan met de bepaling dat deze behoorlijk worden afgehandeld. Als het gaat om schriftelijk ingediende klachten geeft het wetsvoorstel nadere specificaties. Maar ook dit zijn minimumvoorwaarden voor het behoorlijk behandelen van klachten.

Zij komen overeen met de principes die de MBO Raad en de JOB in hun 'Handreikingen inzake klachtrecht voor mbo-instellingen (2009 en 2014)' samen hebben opgesteld, te weten onafhankelijkheid, vertrouwelijkheid en geheimhouding, toegankelijkheid, helderheid in de procedure, tijdsafspraken en termijnregels alsmede registratie.

Verder geldt dat bij klachten die volgens de Awb-klachtenregeling worden behandeld, in elk stadium van de klachtbehandeling informele afdoening mogelijk is, mits dat geschiedt tot tevredenheid van de klager (artikel 9:5 Awb). De meer formele weg behoeft vanaf dat moment niet meer gevolgd te worden. Het kan de duidelijkheid voor de klager wel ten goede komen als hij erop wordt gewezen, dat hij recht heeft op volledige behandeling van zijn klacht, indien hij dat wenst. Voor het hanteren van een alternatief instrumentarium, zoals bijvoorbeeld het aanbieden van mediation om tot een oplossing te komen, zoals in de huidige praktijk – waaraan de klachtencommissie in haar reactie refereert – blijkens de reactie van de klachtencommissie, momenteel gebeurt, wordt binnen deze wettelijke regeling dan ook voldoende ruimte gelaten.

Overige onderwerpen klachtenregeling

Hierna wordt ingegaan op overige onderwerpen die in de reacties aan de orde zijn gekomen.

Laagdrempeligheid van de klachtencommissie

De onderhavige klachtenregeling voorziet in een klachtencommissie. Deze commissie kan op het niveau van de instelling werkzaam zijn, maar ook is het mogelijk aansluiting te zoeken bij een klachtencommissie die breder werkt, of landelijk, zoals op dit moment het geval is bij veel scholen in het po en vo en instellingen in het mbo, die zijn aangesloten bij een landelijke geschillencommissie. Zoals de JOB opmerkte, is het een aandachtspunt dat de klachtenprocedure ook laagdrempelig moet blijven als de klachtbehandeling niet op het niveau van de instelling plaatsvindt. Daarvoor is in de eerste plaats van belang dat het klimaat op de instelling open is en de mogelijkheid van indienen van klachten en de wijze waarop dat kan goed worden gecommuniceerd door het bevoegd gezag. In dit verband wordt ook gewezen op het zesde lid van het voorgestelde artikel 7.4.8a dat voorschrijft dat het bevoegd gezag de klachtenregeling voor de instelling nader uitwerkt en openbaar maakt.

Externe klachtenprocedure

JOB vroeg zich af of het met deze wetswijziging mogelijk blijft om een scheiding te maken tussen een interne klachtencommissie (geheel georganiseerd binnen de instelling) en een externe klachtencommissie, bijvoorbeeld een landelijke klachtencommissie (volledig onafhankelijke klachtencommissie). Dit wetsvoorstel voorziet niet in extern klachtrecht waarbij de behandeling en afdoening van de klacht geheel in handen is van een onafhankelijke instantie als de nationale ombudsman of een decentrale ombudsman of ombudscmissie. Het wetsvoorstel voorziet er in dat een onafhankelijke klachtencommissie wordt ingesteld. Dat kan, zoals hiervoor is aangegeven, door – intern – op het niveau van de instelling een commissie in te stellen of door aansluiting bij een – externe – , bijvoorbeeld, landelijke commissie. In beide gevallen is de commissie een onafhankelijk adviseur van het bevoegd gezag en niet een instantie die buiten het bevoegd gezag om uitspraak doet. Daarmee is het een interne klachtprocedure en geen externe (omdat het bevoegd gezag de instantie is die oordeelt over de klacht en daaraan conclusies verbindt en niet de externe klachtencommissie). Het advies van de commissie speelt overigens wel een belangrijke rol: als het bevoegd gezag daarvan afwijkt, moet het de redenen daarvoor expliciet aangeven.

Dus in een scheiding tussen een interne klachtencommissie en een volledig onafhankelijke commissie voorziet dit wetsvoorstel niet. Wel is het, zoals hierboven is aangegeven, mogelijk dat er binnen de instelling voorzieningen zijn om klachten te voorkomen. Een student kan bijvoorbeeld problemen aankaarten bij een vertrouwenspersoon of ombudsvoorziening binnen de instelling en dit kan worden gecombineerd met aansluiting bij een landelijke klachteninstantie die het bevoegd gezag *adviseert* als er een formele, schriftelijke, klacht is ingediend.

Uitbreiding kring van klagers/beklaagden

Mede naar aanleiding van reacties is de categorie personen die een klacht kan indienen uitgebreid met personeel en overige betrokkenen bij het onderwijs of de praktijkbegeleiding van de instelling. In de reacties is ook aandacht gevraagd voor de mogelijkheid van stagiairs om klachten in te kunnen dienen in verband met gedragingen van bijvoorbeeld stagebegeleiders. Mede naar aanleiding daarvan is de kring van mogelijke beklaagden verbreed tot "ten behoeve van de instelling met taken belast personen". Hiermee wordt, in een navolging van een suggestie daartoe, aangesloten bij de formulering die ook elders in de WEB wordt gehanteerd (artikel 1.3.8) en die bijvoorbeeld ook betrekking kan hebben op stagebegeleiders.

Termijnen

Ook is een aanpassing aangebracht ten aanzien van de termijn waarbinnen een klacht moet zijn afgedaan in bijzondere gevallen, bijvoorbeeld in gecompliceerde zaken, of rond (school-) vakantieperiodes. Daartoe is nu ook het tweede lid van artikel 9:11 van de Awb van toepassing verklaard en is de artikelsgewijze toelichting daarop aangepast.

Voorts is in de artikelsgewijze toelichting naar aanleiding van de reacties nader aangegeven *waar een klacht betrekking op kan hebben* en op de *informatie over de afdoening van klachten*.

De aanscherping van de diplomaerkenning voor niet bekostigde instellingen

Periode om een niet bekostigde instelling te erkennen

Op het voorstel om de periode van erkenning van één jaar aan te scherpen bij niet bekostigde instellingen heeft de NRTO aangegeven dat deze termijn praktische bezwaren oplevert. Het bezwaar van de NRTO is dat de periode van een jaar te kort is. De opleiding kan niet starten op het moment dat de erkenning is verkregen; er zullen nog studenten geworven moeten worden zodra de erkenning is verkregen. Ook de inspectie heeft aangegeven dat de periode van één jaar krap is. Naar aanleiding hiervan is de periode, waarna de voorlopige erkenning ofwel wordt omgezet in een definitieve dan wel wordt ingetrokken, aangepast en gewijzigd in een termijn van anderhalf jaar. De NRTO kan zich vinden in deze termijn.

Procedure intrekken licentie

De NRTO had vragen over de procedure inzake het intrekken van de licentie van een niet bekostigde instelling en wilde weten waaraan de opleiding wordt getoetst, alvorens wordt besloten de voorlopige erkenning in te trekken of om te zetten naar een definitieve erkenning. De inspectie toetst door middel van een kwaliteitsonderzoek, waarbij het alsdan geldend waarderingskader van de inspectie leidend zal zijn.

Termijn van drie jaar na waarschuwing

De NRTO gaf aan de termijn van drie jaar voor een instelling na een waarschuwing als risico-instelling wordt gezien, te lang te vinden. Deze opmerking heeft niet geleid tot aanpassing van de termijn. Wel is de bepaling in die zin aangepast dat nu wordt bepaald dat het verlenen van een tijdelijke beschikking een *bevoegdheid* van de minister betreft. De minister kan een beschikking voor anderhalf jaar afgeven. De mogelijkheid tot het geven van een voorlopige erkenning in het geval dat er aanleiding is geweest tot het geven van een waarschuwing, heeft tot doel extra de vinger aan de pols te kunnen houden om te voorkomen dat studenten te maken krijgen met opleidingen van onvoldoende kwaliteit. Het is denkbaar dat naar het oordeel van de inspectie de aanleiding voor een waarschuwing, die bijvoorbeeld aan het begin van de periode van drie jaar is gegeven, helemaal van de baan is. In dat geval kan de minister ervoor kiezen zonder voorbehoud diploma-erkenning aan de nieuwe aangevraagde opleiding te geven in plaats van een erkenning voor anderhalf jaar.

De JOB gaf in haar reactie aan dat studenten bij het intrekken van een diploma-erkenning de opleiding zouden moeten kunnen vervolgen. Een niet bekostigde instelling zou afspraken moeten maken voor het begin van de opleiding met de student hoe de opleiding kan worden afgerond als de erkenning niet wordt verlengd. Nu is in het wetsvoorstel opgenomen de verplichting dat het bevoegd gezag (aspirant-)studenten op de hoogte stelt dat de opleiding op dat moment over een 'voorlopige' erkenning beschikt en hen informeert over de mogelijkheden waarop de opleiding kan worden afgerond indien de diploma-erkenning niet verlengd wordt.