

Vergaderjaar 2018–2019

31 524

Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

Nr. 403

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 februari 2019

Deze brief voorziet in mijn reactie op het onderzoek naar de schriftelijke onderwijsovereenkomst (OOK) in het middelbaar beroepsonderwijs.

Uw Kamer heeft mij middels een (gewijzigde) motie van het lid Özdil c.s.¹ gevraagd te onderzoeken of de OOK in de praktijk voldoende bijdraagt aan de versterking van de rechtspositie van mbo-studenten. In het VAO (Handelingen II 2016/17, nr. 94, item 3) Sterk beroepsonderwijs, praktijkleren en passende ondersteuning mbo-studenten² heeft mijn ambtsvoorganger, naar aanleiding van de (aangehouden) motie van het lid Bisschop c.s.³ toegezegd tevens te onderzoeken in hoeverre de belangen van studenten en scholen gediend zijn met het vervallen van het vereiste dat de overeenkomst schriftelijk moet worden aangegaan. Ik heb het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht (NCOR) gevraagd om dit onderzoek uit te voeren. Het NCOR-rapport⁴ heb ik op 11 februari jl. aan uw Kamer gestuurd.

Met uw brief d.d. 12 februari jl. bracht u het verzoek over van het lid Özdil zoals is gedaan in het ordedeбат van 12 februari jl. (Handelingen II 2018/19, nr. 52, item 25) Met deze brief ga ik tevens op uw verzoek in.

Het onderzoeksrapport van het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht (NCOR) is op 14 augustus 2018 aan mij ter beschikking gesteld. De eerste maand na het gereedkomen van het rapport heb ik de conclusies en aanbevelingen grondig bestudeerd. Het is een juridisch complexe materie die bovendien andere beleidsdossiers raakt, waardoor een zorgvuldige beoordeling van de conclusies en aanbevelingen op zijn plaats is. Op

¹ Kamerstuk 31 524, nr. 331

² AO d.d. 31 mei 2017 (Kamerstuk 31 524, nr. 316)

³ Kamerstuk 31 524, nr. 320

⁴ *Een nadere duiding van de schriftelijke onderwijsovereenkomst en de rechtspositie van de mbo-student*, NCOR (2018) (Bijlage bij Kamerstuk 31 524, nr. 396)

25 oktober 2018 heb ik de inhoud van het rapport met alle betrokken partijen gedeeld en hun oordeel daarover gevraagd. Mede op grond daarvan heb ik de denkrichting voor mijn reactie op het onderzoeksrapport bepaald en die op 6 december 2018 met deze partijen besproken. Voor de mbo-scholen heb ik op 23 en 24 januari jl. bij de regiobijeenkomst van de MBO Raad mijn denkrichting toegelicht.

Voorgaande stappen heb ik gezet om het draagvlak te vergroten voor de wijzigingen die ik naar aanleiding van het NCOR-rapport voornemens ben door te voeren. Wel betreur ik mijn woordkeuze in de brief aan uw Kamer d.d. 17 december 2018 (Kamerstuk 31 524, nr. 392) waarin ik schreef dat het onderzoek «onlangs» was afgerond. Daarmee heb ik ten onrechte de indruk gewekt dat het definitieve rapport toen net in mijn bezit was.

Op grond van het NCOR-onderzoek en op basis van overleg met belanghebbenden ben ik voornemens om de OOK in de huidige vorm te schrappen en tegelijkertijd de rechtspositie en -bescherming van de mbo-student te versterken door deze beter in de WEB te verankeren. Daarnaast wil ik de administratieve last voor de mbo-scholen verminderen. In deze brief licht ik dit voornemen toe. Daarbij ga ik achtereenvolgens in op de conclusies van het NCOR, de opvattingen van bestuurlijke partners en de wijzigingen die ik voornemens ben in te voeren.

Wat is de onderwijsovereenkomst?

In het mbo wordt de rechtspositie van de student onder andere geborgd door de wettelijke verplichting voor mbo-scholen om een schriftelijke onderwijsovereenkomst met de student af te sluiten. In deze overeenkomst worden de rechten en plichten van de student en de school vastgelegd. Individuele maatwerkafspraken tussen de student en de school, bijvoorbeeld in het kader van passend onderwijs, worden als bijlage bij de OOK vastgelegd. De inschrijving van de student vindt plaats op grond van de onderwijsovereenkomst. De OOK wordt schriftelijk aangegaan en moet door de school en de student – en bij minderjarige studenten tevens door de ouders of verzorgers – worden ondertekend.

De OOK is dus een contract tussen de school en de individuele student, waarin de rechten en plichten van de student en de school worden geregeld. De achterliggende gedachte was dat de student met een individueel (schriftelijk) contract in handen beter in staat zou zijn om de mbo-school aan te spreken op datgene wat redelijkerwijs van de school verwacht mag worden. Elke school dient over een model-onderwijsovereenkomst te beschikken waarop de studentenraad instemmingsrecht heeft.

Achtergrond en uitgangspunten

Om de positie van de student te versterken, is in 1996 met de WEB de onderwijsovereenkomst ingevoerd. Het in een sturende positie brengen van studenten en andere belanghebbenden in en rond het mbo is vanaf de invoering van de WEB samen gegaan met het toedelen van meer beleidsruimte aan de mbo-scholen (en de daarmee verband houdende terugtred van de rijksoverheid). Bij het beantwoorden van de vraag of de onderwijsovereenkomst de positie van de student daadwerkelijk versterkt moet dan ook de mate waarin de mbo-scholen hun beleidsruimte kunnen benutten (en dus het punt van regeldruk en administratieve lasten) betrokken worden.

Ik behandel de vraag van uw Kamer mede tegen de achtergrond van het bestuursakkoord, dat ik in februari vorig jaar met de mbo-scholen heb afgesloten. De uitgangspunten daarvan vragen van mbo-scholen adequaat te reageren op de dynamiek van de arbeidsmarkt, de behoeften van studenten, de decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten, demografie en andere maatschappelijke ontwikkelingen. Om die uitdaging aan te kunnen hebben mbo-scholen ruimte nodig om hun eigen missie en keuzes te bepalen in afstemming met de partners in hun werkgebied. De afspraken in het bestuursakkoord zijn er dan ook op gericht om deze ruimte te creëren, het onderwijs continu te innoveren en te verbeteren met het oog op de uitdagingen in onze samenleving. Het bestuursakkoord moet ertoe leiden dat studenten in hun onderwijs meer «up to date» raken met de nieuwste ontwikkelingen in het werkveld en meer gelijke kansen krijgen. Daar hebben zij zelf ook invloed op; via de medezeggenschap hebben studenten wettelijk instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting en daarmee op de totstandkoming van de Kwaliteitsagenda's voor de Kwaliteitsafspraken. Ook op andere punten is de invloed van studenten in het afgelopen jaar versterkt, bijvoorbeeld op het punt van het schoolkostenbeleid. In het verlengde daarvan zie ik in het onderhavige onderzoek aanleiding om ervoor te zorgen dat de mbo-student nog meer als «countervailing power» kan optreden.

Onderzoek NCOR

Het NCOR heeft gekeken naar de rechtspositie en rechtsbescherming van de mbo-student en naar de voor- en nadelen van de OOK. Daarnaast heeft de NCOR een inschatting gemaakt van de administratieve lastendruk van de OOK voor mbo-scholen. Hieronder geef ik de belangrijkste conclusies van het NCOR weer.

Conclusies NCOR over de rechtspositie van de mbo-student

De rechtspositie van de student wordt in het mbo in belangrijke mate geborgd door de OOK en daaraan verbonden documenten zoals het studentenstatuut en het Onderwijs- en Examenreglement (OER). Het NCOR plaatst kanttekeningen bij het borgen van de rechtspositie van de student via een individueel contract met de school. Vanuit juridisch perspectief is het noodzakelijk dat er bij het sluiten van een overeenkomst sprake is van een gelijkwaardige relatie én daadwerkelijke onderhandelingsruimte tussen de partijen die de overeenkomst sluiten. Bij de OOK is dit in de praktijk niet het geval. Een mbo-student zal in het algemeen zijn eigen belangen niet voldoende kunnen behartigen en zal beperkt kennis nemen van relevante informatie in het contract⁵. In die zin lijkt met de OOK niet voldaan te worden aan de basisvoorwaarden die gelden voor het sluiten van een overeenkomst. Het NCOR geeft de voorkeur aan het schrappen van de OOK uit de WEB en een wettelijke verankering van de rechtspositie. Daarmee sluit het mbo aan bij regulering zoals in andere onderwijssectoren het geval is.

Conclusies NCOR over rechtsbescherming van de mbo-student

Niet alleen heeft het NCOR gekeken naar de OOK, ook is geïnventariseerd welke mogelijkheden er voor mbo-studenten zijn om «hun recht te halen» als zij een geschil hebben met hun school. Wat het NCOR opvalt is dat voor mbo-studenten de geschilbeslechting minder goed geborgd is dan voor leerlingen en studenten in andere onderwijssectoren. Zo zijn er in de

⁵ Dit blijkt ook uit de recente klachtenrapportage van het JOB waarin wordt gesteld dat studenten vaak niet op de hoogte van de rechten en plichten zijn die in de OOK staan (JOB 2019, Klachtenrapportage 2018).

WEB geen nadere wettelijke voorschriften opgenomen ten aanzien van een (interne of externe) geschillenregeling. Als een mbo-student het niet eens is met naleving van de afspraken die zijn vastgelegd in de OOK of problemen ervaart met de naleving van individuele maatwerkafspraken, dan is wettelijk gezien een stap naar de civiele rechter de enige optie. Dit is echter een grote stap voor studenten, zo merkte de Onderwijsraad⁶ eerder ook op, waardoor studenten hier in de praktijk zelden gebruik van maken. Het NCOR stelt daarom dat het wenselijk is wettelijk te verankeren dat er een laagdrempelige vorm van geschillenbeslechting in het mbo wordt ingericht.

Administratieve last

Wat betreft de administratieve lastendruk die mbo-scholen ervaren als gevolg van de OOK merkt het NCOR op dat hier winst valt te behalen. De ervaren last is vooral verbonden aan het tijdig en ondertekend retour ontvangen van de overeenkomst. Met name bij late aanmelders en bij studenten die jonger zijn dan 18 jaar (ouders moeten dan mede ondertekenen) zorgt dit voor lastendruk voor de scholen. Vanuit dit perspectief is voor mbo-scholen afschaffing van de OOK een wenselijke stap.

Voorgenomen wijzigingen

De conclusies van het NCOR zijn helder: de OOK heeft niet geleid tot versterking van de rechtspositie van de student, zoals het oorspronkelijke doel was. Dit beeld wordt ook herkend door studenten, ouders, mbo-scholen en de Onderwijsinspectie, met wie ik naar aanleiding van het NCOR-onderzoek overleg heb gevoerd. Bij alle belanghebbenden is er draagvlak voor afschaffing van de OOK, mits dit leidt tot een sterkere en eenduidigere positie van de student, waarbij er ruimte blijft voor het maken van (individuele) maatwerkafspraken en er minder administratieve lasten voor mbo-scholen voor in de plaats komen. Daarom ben ik voornemens om de wet te wijzigen, waarbij de OOK wordt afgeschaft en de rechtspositie en -bescherming van mbo-studenten in de wet wordt verankerd. Tevens wil ik ervoor zorgen dat, wanneer er zich geschillen voordoen, alle studenten toegang hebben tot geschillenbeslechting die voldoende laagdrempelig is. Daarbij streef ik er naar de administratieve last voor mbo-scholen te verminderen. Hieronder schets ik de voorgenomen wijzigingen.

1. Versterken van de rechtspositie van de mbo-student

De rechtspositie van de mbo-student wil ik versterken door procedurevereisten ten aanzien van schorsing en verwijdering in de WEB op te nemen, in plaats van dit onderdeel te laten zijn van een onderhandeling tussen school en student in de vorm van een OOK. In de praktijk betekent dit dat elke mbo-school eenzelfde procedure zal moeten hanteren. Daarnaast ben ik voornemens om de zorgplicht die mbo-scholen hebben op grond van de Wet Gelijke Behandeling om studenten met handicap of chronische ziekte ondersteuning te bieden, op te nemen in de WEB, mits het geen onevenredige belasting voor de mbo-scholen betekent. Door dit wettelijk te borgen kan de inspectie hier beter op toezien. Mbo-scholen houden de mogelijkheid om algemene voorwaarden (rechten en plichten voor studenten) op te stellen en individuele maatwerkafspraken te maken, bijvoorbeeld over extra ondersteuning van studenten⁷. Scholen moeten hierbij de mogelijkheid hebben om de algemene voorwaarden en

⁶ *Positie van de deelnemer*, Advies Onderwijsraad (1998)

⁷ Tijdvak, locatie, restitutie van cursusgeld, verzuimbeleid, rechten en plichten in het kader van zwangerschap en bevalling

individuele maatwerkafspraken te integreren in het deelnemersstatuut, waarop de studentenraad instemmingsrecht heeft.

2. Verbeteren van de rechtsbescherming van de mbo-student

Op grond van de conclusies van het NCOR ben ik voornemens om te voorzien in een onafhankelijk orgaan dat voldoende laagdrempelig is voor de student om bij een geschil met de school, bijvoorbeeld over schorsing en verwijdering of over individuele maatwerkafspraken, zijn of haar recht te kunnen halen. Veel mbo-scholen beschikken nu al, naast een klachtencommissie, over een interne geschillencommissie. Ik zal onderzoeken of deze vorm van interne geschillenprocedure voldoet. Daarnaast wil ik ook de mogelijkheid verkennen of voor het mbo aansluiting kan worden gezocht bij het College van Beroep voor examens van het mbo of het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs. Dit College heeft veel expertise op het gebied van onderwijsrecht in huis, wat bijdraagt tot een soepele procesgang. Samen met JOB en MBO Raad wil ik afspraken maken om te komen tot opschoning en vereenvoudiging van procedures en commissies, zodanig dat de route die een student moet doorlopen bij een klacht of een geschil zo helder en eenvoudig mogelijk is.

3. Verminderen administratieve lasten

Naast het verbeteren van de rechtspositie en -bescherming van mbo-studenten wil ik ook voor scholen de administratieve lasten verlagen die samenhangen met de OOK. Duidelijk is dat scholen hoe dan ook de nodige gegevens van de student moeten inwinnen, voordat de inschrijving kan plaatsvinden. Om de administratieve lasten voor de mbo-scholen te verlichten wil ik de ouderhandtekening op de inschrijving van minderjarige studenten laten vervallen. Hierdoor hoeven scholen in de toekomst niet meer achter de handtekening van de ouders aan, iets wat nu een grote administratieve last met zich meebrengt. Ik neem mij voor om de wijze van aanmelden en inschrijven niet voor te schrijven. Om de betrokkenheid van ouders te borgen wil ik onderzoeken of zij via *Centraal Aanmelden*⁸ vroegtijdig betrokken kunnen worden bij de aanmelding en inschrijving van hun zoon of dochter. Daarnaast overweeg ik in de WEB op te nemen dat mbo-scholen informatie met betrekking tot onder andere de studievoortgang kunnen delen met ouders indien dit minderjarige studenten betreft. Meerderjarige studenten kunnen ook instemmen met het delen van bepaalde informatie met hun ouders. Een digitale aanmeldfaciliteit maakt dit proces waarschijnlijk goed uitvoerbaar.

Tot slot

De in deze brief aangekondigde wijzigingen zorgen ervoor dat de rechten van mbo-studenten beter worden geborgd dan nu. De rechtspositie van mbo-studenten en de plichten van scholen worden duidelijker in de wet verankerd, waardoor studenten of ouders makkelijker hun bezwaren tegen besluiten van de school kunnen aanvechten. De regeldruk voor mbo-scholen beoog ik te verminderen door de mogelijkheden van *Centraal Aanmelden* te benutten en de ouderhandtekening voor minderjarige studenten te laten vervallen. Zo komen de maatregelen in deze brief zowel ten goede aan studenten als aan de scholen en dragen dus bij aan de verdere verbetering van ons middelbaar beroepsonderwijs. Ik zal dit

⁸ MBO-instellingen werken op dit moment aan een sectorbrede digitale aanmeldfaciliteit. Wanneer begin 2019 de aanbesteding is afgerond, is de voorziening in bedrijf voor de aanmeldingen ten behoeve van het cursusjaar 2020/2021. De voorziening voor centraal aanmelden wordt gebouwd en getest in 2019.

wetsvoorstel verder uitwerken en daarbij nauw optrekken met alle belanghebbenden. Ik streef er naar het wetsvoorstel in de zomer van 2020 in te dienen.

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