

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 mei 2021

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de schriftelijke inbreng bij het wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs met het oog op de verbetering van de rechtsbescherming van mbo-studenten. De regering is erkentelijk voor de getoonde belangstelling en de vragen van de leden van de fracties van VVD, CDA, D66, GroenLinks, SP, PvdA en SGP.

Deze nota naar aanleiding van het verslag volgt de indeling van het verslag.

I ALGEMEEN

1. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de SP-fractie merken op dat zij blij zijn dat met deze wetswijziging mbo-studenten, in het geval zij te maken hebben met onterechte weigering van de toelating, een toegankelijke weg hebben om hun recht op toelating te verwezenlijken. Hoewel studenten nu wel aan de opleiding van hun keuze kunnen beginnen, bestaat er nog steeds het bindend studieadvies. Deze leden hebben zich altijd tegen het bindend studieadvies gekeerd omdat het naar het oordeel van deze leden niet werkt en onnodig studenten van de opleiding wegstuurt. Deze leden vragen of de regering de problemen met het bindend studieadvies in het mbo ook ziet en of zij bereid is deze af te schaffen.

Het BSA is in augustus 2018 in het mbo ingevoerd voor de mbo-niveaus 2, 3 en 4; voor de entreeopleiding bestond het al. Die invoering is gebeurd met de Wet vroegtijdige aanmelddatum voor en toelatingsrecht tot het beroepsonderwijs. Het BSA kon voor het eerst worden toegepast in het studiejaar 2018–2019. De eerste BSA's voor meerjarige opleidingen in het mbo zijn tussen mei en augustus 2019 afgegeven. We hebben hierdoor in feite pas één jaar ervaring met het BSA. Ik reken hierbij het afgelopen studiejaar niet mee vanwege de coronamaatregelen, waardoor er vermoedelijk minder BSA's zijn afgegeven. Ik laat onderzoek doen naar de effecten en uitvoering van de Wet vroegtijdige aanmelddatum voor en

toelatingsrecht tot het beroepsonderwijs. De eerstvolgende rapportage, waarin ook een evaluatie van de ervaringen van studenten met het BSA is meegenomen, verschijnt komende zomer (2021). Ik vind het dan ook te vroeg om te bepalen of het BSA werkt.

De leden van de SP-fractie geven verder aan dat studenten door het BSA onnodig van de opleiding weg worden gestuurd. De werking van het BSA in het mbo wordt nog onderzocht. Daarom kan ik deze conclusie nu niet onderschrijven. Het BSA is bedoeld als uiterst middel voor mbo-instellingen. Via het BSA kunnen mbo-instellingen studenten, die aantoonbaar onvoldoende studievoortgang hebben gemaakt, vanwege gebrek aan capaciteiten of onvoldoende onderwijsdeelname, met de opleiding laten stoppen en hen begeleiden naar een beter passende opleiding. De voorwaarden voor het afgeven van een (negatief) BSA zijn strikt: er moet rekening worden gehouden met persoonlijke omstandigheden van de student, de student moet eerder een waarschuwing hebben ontvangen en de student moet de tijd hebben gekregen om zaken te verbeteren. Ook moet het bevoegd gezag zodanige voorzieningen hebben getroffen dat de mogelijkheden voor goede voortgang van de opleiding zijn gewaarborgd. Wanneer de mbo-instelling een student een negatief bindend studieadvies heeft gegeven, dan zal de instelling de student daarna moeten begeleiden naar een alternatieve opleiding binnen de instelling, rekening houdend met diens voorkeuren. Of het BSA werkt zoals beoogd zullen we beoordelen naar aanleiding van de evaluatie in de zomer van 2021.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering in de toelichting heeft benoemd dat het wetsvoorstel een onderdeel is 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. Hoe ziet de regering het BSA in verhouding hiertoe, zo vragen deze leden.

Bij de vormgeving van het BSA in het mbo is sterk rekening gehouden met de rechten van studenten en de kansen die zij verdienen om een opleiding af te ronden en een mbo-diploma te halen. Studenten die in de eerste periode onvoldoende vordering maken worden ondersteund en in de gelegenheid gesteld om hun studieresultaten te verbeteren. Als het dan toch niet lukt, en studieresultaten blijven uit, dan kan de instelling, rekening houdend met de persoonlijke omstandigheden van de student, besluiten om de inschrijving voor die opleiding te beëindigen. Als de instelling daartoe besluit, dan moet de instelling zich inspannen om de student naar een andere opleiding binnen de instelling te begeleiden (behalve voor AOC's en vakinstellingen). Bij de keuze voor de andere opleiding wordt uiteraard rekening gehouden met de wensen van de student. Ik verwacht dat er bij het maken van die keuze al veel meer inzicht zal zijn in de interesse van de student en diens capaciteiten, waardoor de kansen van de student op die andere opleiding groter zullen zijn.

Deze leden van de PvdA-fractie vragen voorts hoe de regering in dit verband de analyse van de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) beoordeelt dat met het bindend studieadvies selectie voor de poort slechts is verschoven naar selectie achter de poort.

Voor de invoering van de Wet vroegtijdige aanmeldatum voor en toelatingsrecht tot het beroepsonderwijs hadden aspirant-studenten al recht op toelating tot het mbo wanneer zij voldeden aan de vooropleidingseisen. Het was toen echter de verantwoordelijkheid van de mbo-instelling om te bepalen of de student een reële kans had (op termijn) het diploma van die opleiding te halen. Daarvoor werden door de mbo-instellingen verschillende intake-instrumenten ingezet om de motivatie en capaciteiten van de student in te kunnen schatten. Die

vroegere aanpak, voor de invoering van het toelatingsrecht, zou je als selectie voor de poort kunnen betitelen. Het BSA is naar mijn mening geen selectie-instrument. Het BSA is gebaseerd op daadwerkelijk behaalde studieresultaten gedurende de opleiding en ondersteunt het studievoortgangsproces. Het BSA behoedt studenten ook voor onhaalbare keuzes en opbouw van schulden die met het vasthouden aan een onhaalbare keuze kunnen samenhangen.

Hoe groot blijken in de praktijk de risico's dat het BSA een enorm subjectief instrument is dat studenten sterk benadeelt, zo vragen deze leden.

Zoals ik hiervoor aangaf, zijn de voorwaarden voor het afgeven van een BSA strikt. Daar komt bij dat het bevoegd gezag van een mbo-instelling nadere regels moet vaststellen over de te behalen studieresultaten en over de voorzieningen die worden getroffen om een goede voortgang van de opleiding mogelijk te maken. Een negatief BSA moet ook schriftelijk en met redenen omkleed worden afgegeven. Mocht een student echter toch van mening zijn dat het advies om te stoppen met de opleiding onterecht is, dan kan de student tegen het advies in beroep gaan. Deze zaken moeten subjectiviteit voorkomen. Ik laat momenteel, zoals ik hiervoor heb opgemerkt, de effecten en uitvoering van de Wet vroegtijdige aanmelddatum voor en toelatingsrecht tot het beroepsonderwijs onderzoeken, met inbegrip van de ervaringen van studenten met het BSA.

1.1 Aanleiding

De leden van de VVD-fractie hebben gelezen dat een kwart van alle mbo-studenten aangeeft slecht geïnformeerd te zijn over hun rechten en plichten en dat bijna een derde ontevreden is over de manier waarop hun instelling klachten afhandelt. Deze leden vragen in hoeverre deze cijfers verschillen met studenten op het hbo en wo, en hoe de regering deze hoge cijfers verklaart.

De mate waarin studenten geïnformeerd zijn over hun rechten en plichten en de mate waarin studenten tevreden zijn over de manier waarop hun instelling klachten afhandelt, verschilt per student en hangt van verschillende factoren af. Eén van de factoren die van invloed is op de mate waarin studenten over hun rechten en plichten geïnformeerd zijn, is de manier waarop de informatievoorziening over rechten en plichten plaatsvindt. Momenteel worden veel van de rechten en plichten van mbo-studenten opgenomen in de onderwijsovereenkomst. Aangezien de onderwijsovereenkomst in de praktijk een document is waar alleen bij de 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. Waar in het mbo 28 procent van de studenten ontevreden is over de informatie van hun instelling over hun rechten en plichten geeft in het hoger onderwijs 16 procent van de studenten een onvoldoende voor de informatievoorziening.¹ In het hoger onderwijs is het wettelijk verankerde klachtrecht uitgewerkt in instellings specifieke regelgeving. Er zijn op stelselniveau geen cijfers beschikbaar over de mate waarin studenten tevreden zijn over de klachtenafhandeling.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of het niet primair de verantwoordelijkheid van de volwassen student is om goed geïnformeerd te zijn over zijn rechten en plichten.

Het is in het belang van alle betrokken partijen dat mbo-studenten goed geïnformeerd zijn over hun rechten en plichten. Daarom hebben instel-

¹ De cijfers over het mbo zijn gebaseerd op de JOB-monitor van 2020, de cijfers over het hoger onderwijs op de Nationale Studenten Enquête van 2019.

lingen, studenten en de Minister van OCW ieder hierin een verantwoordelijkheid. De mbo-instelling heeft de wettelijke zorgplicht om studenten volledig en tijdig te informeren over hun rechten en plichten.² Van studenten mag verwacht worden dat zij deze informatie tot zich nemen. Als studenten zich inschrijven voor een opleiding, verbinden zij zich immers aan de rechten en plichten die gelden op de betrokken instelling en kunnen zij en de instelling elkaar hierop aanspreken. Tot slot is het aan de Minister van OCW om ervoor te zorgen dat de manier waarop het mbo wettelijk is georganiseerd goede informatievoorziening bevordert. Aangezien is gebleken dat de wettelijk verplichte onderwijsovereenkomst onvoldoende bijdraagt aan de rechtspositie van de student, waaronder de mate waarin de student geïnformeerd is over diens rechten en plichten, kies ik er met dit wetsvoorstel voor om met andere maatregelen de rechtspositie van de student te verbeteren.

Deze leden hebben daarnaast gelezen dat studenten in enkele gevallen aangeven dat ze onvoldoende studievoortgang hebben geboekt, maar dat de instelling hen geen passende ondersteuning heeft geboden. Deze leden zien dit als een probleem en vragen in hoeverre de werkwijze op het mbo in het algemeen afwijkt van de werkwijze in het hoger onderwijs. Waarom trekken instellingen niet sneller aan de bel, als een student te weinig voortgang boekt? Waarom vraagt de student zelf geen hulp, zo vragen deze leden.

In het algemeen zijn de werkwijzen in het mbo en in het hoger onderwijs bij het verstrekken van het negatief bindend studieadvies, waarover de gevallen aangaande onvoldoende studievoortgang gaan, vergelijkbaar. In beide sectoren moet de instelling zorgen voor zodanige voorzieningen dat mogelijkheden voor goede voortgang zijn gewaarborgd, moet de instelling de persoonlijke omstandigheden van de student in acht nemen en bij een mogelijk negatief bindend studieadvies eerst een (schriftelijke) waarschuwing geven, met een redelijke termijn voor verbetering van de studieresultaten. Zonder in te gaan op individuele gevallen waarin een negatief bindend studieadvies is gegeven, valt in het algemeen te stellen dat onduidelijkheid over verwachtingen tussen student en instelling kunnen worden weggenomen als afspraken schriftelijk worden vastgelegd. Door met dit wetsvoorstel te bepalen dat met alle studenten die extra ondersteuning behoeven in verband met een handicap of chronische ziekte afspraken gemaakt moeten worden, verwacht ik bij te dragen aan de duidelijkheid over de wederzijdse rechten en plichten die student en instelling tegenover elkaar hebben.

1.2 Probleembeschrijving

De leden van de VVD-fractie constateren dat uit onderzoek blijkt dat bij het sluiten van een onderwijsovereenkomst er momenteel in de praktijk geen «onderhandelingsruimte» voor de student bestaat. Welke «onderhandelingsruimte» acht de regering dan wel zinvol, zo vragen deze leden. Deze leden vragen ook op welke manier het belang van de student hierin niet gekend wordt.

Het is in het belang van het goed functioneren van het onderwijs dat de rechten en plichten van studenten op een transparante wijze tot stand komen en dat studenten hun rechten kunnen effectueren. Om dit belang te dienen is in 1996 de onderwijsovereenkomst geïntroduceerd. In de onderwijsovereenkomst zouden de instelling en de student eenduidig de wederzijdse rechten en plichten kunnen regelen; de student zou met deze overeenkomst de instelling beter kunnen aanspreken «op het realiseren

² Artikel 7.4.8, tweede lid, WEB (informatie over onderwijs en examens) en artikel 7.4.8, vierde lid (nieuw), WEB (studentenstatuut).

van datgene wat van de instelling redelijkerwijs verwacht mag worden».³ Dit veronderstelde een zekere onderhandelingsruimte met betrekking tot de overeen te komen rechten en plichten. Uit onderzoek blijkt echter dat onderhandelingsruimte in de praktijk ontbreekt en dat de onderwijsovereenkomst voor studenten vaak een kwestie is van «bij het kruisje tekenen». Hierbij speelt niet alleen een verschil in ervaring tussen student en instellingen een rol; studenten zijn jong en sluiten één of hooguit enkele keren een onderwijsovereenkomst, instellingen doen dat veelvuldig. Ook speelt een belangrijke rol dat de wederzijdse rechten en plichten van studenten en instellingen in steeds grotere mate al door wet- en regelgeving worden bepaald. Het NCOR constateerde in dit verband: «Wanneer we de wettelijke ontwikkeling in de WEB bezien, kan worden geconstateerd dat die rechtsbetrekking in toenemende mate in verticale zin wordt gereguleerd, met name waar het de toelating (toelatingsrecht) en doorstroom betreft (randvoorwaarden aan bindend advies). Het werken met het horizontale instrument van de schriftelijke overeenkomst heeft in dat licht een afnemende meerwaarde».⁴ Het NCOR adviseerde de onderwijsovereenkomst af te schaffen. Voor schriftelijke afspraken in specifieke gevallen, bijvoorbeeld met studenten met een handicap over hun ondersteuning (maatwerkafspraken), zag het NCOR wel een rol weggelegd.⁵ Ook adviseerde het NCOR de rechtspositie van studenten op andere wijze dan via de onderwijsovereenkomst te versterken, door de wetgeving aan te vullen met regels over schorsing, verwijdering en rechtsbescherming. Dit wetsvoorstel geeft hier gevolg aan.

Deze leden hebben eveneens gelezen dat blijkt dat de student de informatie uit een overeenkomst vaak niet tot zich neemt, voordat hij deze aangaat. Deze leden vragen hoe dat kan. Dat is toch primair de verantwoordelijkheid van de student, zo vragen deze leden. Er mag toch redelijkerwijs verwacht worden dat een student de overeenkomst leest alvorens hij overgaat tot tekenen, zo vragen voorts deze leden. Deze leden vragen waarom de regering van mening is dat dit niet het geval is. De mate waarin studenten geïnformeerd zijn over hun rechten en plichten hangt van verschillende factoren af en zal per individu verschillen. Aangezien het in het belang van zowel student als instelling is dat studenten kennis van hun rechten en plichten hebben, dragen beide hierin een verantwoordelijkheid. De mbo-instelling heeft de wettelijke zorgplicht om studenten volledig en tijdig te informeren over hun rechten en plichten. Van studenten mag inderdaad redelijkerwijs verwacht worden dat zij deze informatie tot zich nemen. Als studenten zich inschrijven voor een opleiding, verbinden zij zich immers aan de rechten en plichten die gelden op de betrokken instelling en kunnen zij en de instelling elkaar hierop aanspreken.

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de toelichting wordt gesteld dat de meeste mbo-instellingen, begrijpelijkerwijs, met een modelovereenkomst werken. Zij vragen welke ruimte mbo-instellingen hebben om zogenaamde «oneerlijke» of «onevenwichtige» regels op te stellen in een onderwijsovereenkomst.

Mbo-instellingen maken inderdaad gebruik van modelovereenkomsten voor het sluiten van onderwijsovereenkomsten met de studenten. De

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

⁴ 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. 63.

⁵ 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. 64: «In gevallen waarin dus duidelijkheid moet zijn over «afwijking van de norm» of individuele afspraken nodig zijn over ondersteuning van de student, zijn overeenkomsten aangewezen, omdat de (sector)wet eenvoudigweg niet kan voorzien in individuele gevallen».

studentenraad heeft instemmingsrecht op de modelovereenkomst.⁶ Er worden wettelijke kaders gegeven aan de inhoud van de onderwijsovereenkomst in artikel 8.1.3, derde lid, WEB. Dit vermindert de ruimte voor mbo-instellingen voor het stellen van afwijkende regels. Studenten geven echter aan dat ze slechts beperkt geïnformeerd zijn over hun rechten en plichten.⁷ De onderwijsovereenkomst heeft hier een bijdrage aan, aangezien instellingen de onderwijsovereenkomst vooral zien als een belangrijk administratief document vanwege de bekostigingsfunctie die zij heeft.⁸ De onderwijsovereenkomst is daarom niet het meest geschikte middel om informatie in op te nemen waar studenten hun gehele studieperiode van op de hoogte moeten zijn. Daarnaast wordt er ook geen onderhandelingsruimte ervaren door studenten bij het aangaan van de onderwijsovereenkomst, waardoor de onderwijsovereenkomst ook in dat opzicht niet bijdraagt aan een verbetering van de rechtspositie van de student.

Is het niet zo dat er aan deze modelovereenkomsten ook eisen verbonden zijn, zo vragen deze leden. Want waarom zou een mbo-instelling een modelovereenkomst hanteren die juridisch gezien onredelijk is, zo vragen voorts deze leden.

In de wet zijn een aantal onderwerpen opgenomen die verplicht in de onderwijsovereenkomst geregeld moeten worden. Deze wettelijk verplichte onderwerpen staan opgesomd in artikel 8.1.3, derde lid, WEB en gaan onder meer over de inhoud en inrichting van de opleiding, financiële verplichtingen, het verzuimbeleid van de instelling en de gronden en de manier waarop de overeenkomst voortijdig ontbonden kan worden. Het ligt in de rede dat deze onderwerpen in modelovereenkomsten zijn opgenomen. In de modelovereenkomst die is opgenomen in een servicedocument van de MBO Raad is dit het geval.⁹ De studentenraad heeft medezeggenschap op de modelonderwijsovereenkomst die de instelling gebruikt, zoals hiervoor aangegeven.

De leden van de VVD-fractie hebben gelezen dat de beperkte mate waarin studenten geïnformeerd zijn over hun rechten en plichten een andere factor is die de rechtspositie van mbo-studenten negatief beïnvloedt, en vragen in hoeverre dit verschilt met studenten in het hoger onderwijs. Waar in het mbo 28 procent van de studenten ontevreden is over de informatie van hun instelling over hun rechten en plichten, geeft in het hoger onderwijs 16 procent van de studenten een onvoldoende voor de informatievoorziening. Dit blijkt uit de JOB-monitor van 2020 en de Nationale Studenten Enquête van 2019.

Deze leden vragen voorts op welke manier een onderwijsovereenkomst momenteel tot stand komt en welke rol de medezeggenschap hierin speelt.

Met inachtneming van de wettelijke kaders stelt iedere mbo-instelling een modelonderwijsovereenkomst op die als basis dient voor de individuele onderwijsovereenkomsten die de mbo-instelling met individuele studenten aangaat. Zoals eerder vermeld heeft de MBO Raad ook een servicedocument over de onderwijsovereenkomst dat mbo-instellingen kunnen benutten bij het opstellen van de modelonderwijsovereenkomst. De rol van de medezeggenschap in de totstandkoming van de onderwijs-

⁶ Artikel 8a.2.2, derde lid, onder g, WEB.

⁷ Een kwart van de studenten geeft aan slecht geïnformeerd te zijn over de rechten en plichten, zie JOB Monitor 2018.

⁸ 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. 79.

⁹ https://www.mboraad.nl/sites/default/files/publications/servicedocument_onderwijsovereenkomst_2019-2020.def_.pdf.

overeenkomst is dat de studentenraad instemmingsrecht op de modelonderwijsovereenkomst van de instelling heeft. Na de aanmelding en voor de inschrijving komt de individuele onderwijsovereenkomst tussen instelling en student tot stand. Ten opzichte van de modelonderwijsovereenkomst zal de individuele onderwijsovereenkomst aangepast zijn aan de situatie van de student. Zo zal de individuele onderwijsovereenkomst bepalingen bevatten die specifiek gelden voor de opleiding die de student gaat volgen. Indien er sprake is van een student met een beperking die extra ondersteuning behoeft, zal de onderwijsovereenkomst hierover ondersteuningsafspraken bevatten.

De leden van de VVD-fractie vragen eveneens welke plichten er momenteel aan mbo-studenten worden opgelegd in de huidige onderwijsovereenkomst, en of dit ook te maken heeft met de voortgang die een mbo-student moet hebben geboekt, bijvoorbeeld een minimaal aantal vakken die gehaald moeten zijn in het eerste jaar.

De inhoud van de onderwijsovereenkomst kan in een bepaalde mate per instelling en per student verschillen. Wel moet iedere onderwijsovereenkomst ten minste bepalingen, en daarmee verplichtingen, bevatten over onder andere de inhoud en inrichting van de opleiding, financiële verplichtingen, het verzuimbeleid van de instelling en de gronden en de manier waarop de overeenkomst voortijdig ontbonden kan worden. Als grond voor ontbinding wordt het BSA genoemd in onderwijsovereenkomsten die momenteel worden gesloten.¹⁰ De nadere regels omtrent het BSA, waaronder nadere regels over de te behalen studieresultaten, maken volgens de wet geen deel uit van de onderwijsovereenkomst, maar van het studentenstatuut.¹¹

De leden van de VVD-fractie vragen welke mogelijkheden instellingen hebben, na het eventueel verdwijnen van de onderwijsovereenkomst, om mbo-studenten bij onvoldoende studievoortgang te laten stoppen met de studie.

Het negatief bindend studieadvies (BSA) is het enige instrument waarmee mbo-instellingen studenten op basis van onvoldoende studievoortgang mogen uitschrijven (en eventueel verwijderen). In de wet zijn verschillende waarborgen opgenomen rond het BSA, zoals eerder beschreven in antwoord op vragen van de leden van de SP- en PvdA-fracties.

Daarnaast vragen deze leden welke rechten een mbo-student momenteel kan ontlenen aan een onderwijsovereenkomst, die na het verdwijnen hiervan niet meer gelden.

De zaken die volgens de huidige wet in de onderwijsovereenkomst moeten worden geregeld, zoals de inrichting van de opleiding, de terugbetaling van cursusgeld en de ondersteuning voor studenten met een handicap, worden met het wetsvoorstel overgeheveld naar de onderwijs- en examenregeling, het studentenstatuut en de schriftelijke afspraken over ondersteuning van bedoelde studenten.¹² Door het verdwijnen van de onderwijsovereenkomst vervallen er geen rechten van studenten.

¹⁰ Zo wordt het BSA als grond voor ontbinding genoemd in de modelonderwijsovereenkomst die is opgenomen in een servicedocument van de MBO Raad (https://www.mborraad.nl/sites/default/files/publications/servicedocument_onderwijsovereenkomst_2019-2020.def_.pdf).

¹¹ Artikel 7.4.8, vierde lid, WEB.

¹² Alleen de zaken die specifiek samenhangen met het instrument overeenkomst, keren niet terug in de onderwijs- en examenregeling, studentenstatuut en schriftelijke afspraken. Het betreft de wijze waarop partijen uit de overeenkomst voortkomende prestaties gestalte zullen geven (artikel 8.1.3, derde lid, onderdeel c, WEB) en de gevallen waarin en de wijze waarop de overeenkomst voortijdig kan worden ontbonden (artikel 8.1.3, derde lid, onderdeel i, WEB).

De leden van de VVD-fractie vragen tot slot om een overzicht van de verschillende selectie-instrumenten, denkende aan een BSA of selectie aan de poort, die mbo-instellingen momenteel hebben en welke ze behouden na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie vragen welke selectie-instrumenten mbo-instellingen nog hebben nadat dit wetsvoorstel is aangenomen en in werking is getreden. Mijn beleid is erop gericht de toegankelijkheid van het onderwijs maximaal te vergroten. Zeker in het mbo, waar een groot deel van de studenten nog een startkwalificatie moet halen, wil ik drempels voorkomen. De enige drempels die er bij de toelating nog zijn hebben te maken vooropleidingseisen die gesteld mogen worden om te zorgen dat het kennis- en vaardighedeniveau van instromende studenten ook past bij het niveau van de opleiding die de student wil gaan volgen en de opleiding haalbaar is. Bij de vooropleidingseisen gaat het om een specifiek vo-diploma (vmbo-vso-praktijkonderwijs). Verder zijn er nadere vooropleidingseisen; voor een aantal opleidingen in de techniek moet een student het vo-examen wiskunde of NASK-1 hebben gedaan. Daarnaast mogen mbo-instellingen voor sommige door mij aangewezen opleidingen aanvullende eisen stellen die te maken hebben met vaardigheden die niet of zeer moeilijk ontwikkelbaar zijn, zoals bij bepaalde creatieve opleidingen of sportopleidingen.¹³ Voorts biedt artikel 8.1.7b van de WEB de mogelijkheid om een student de toelating te weigeren of de inschrijving te beëindigen wanneer deze via gedragingen of uitlatingen heeft laten zien ongeschikt te zijn voor het beroep waarvoor hij wordt opgeleid of wenst te worden opgeleid. Naast deze regels, is er alleen het BSA als instrument om studenten die aantoonbaar niet in de juiste opleiding zitten, op basis van achterblijvende studieresultaten en na de nodige ondersteuning, te bewegen met de opleiding te stoppen en hen te begeleiden naar een andere opleiding.

De leden van de SGP-fractie wijzen op een situatie bij het Vossiusgymnasium, waar de Onderwijsinspectie constateerde dat de school fouten had gemaakt in de procedure inzake verwijdering. Deze leden vragen of de regering onderkent dat een strikte scheiding tussen het toezicht op de kwaliteitszorg en de uitwerking in individuele casus» voor situaties als deze onbevredigend is. Waarom kan in situaties als deze niet, evenals bij andere tekortkomingen, een specifieke herstelopdracht gegeven worden, bijvoorbeeld om de leerling weer toe te laten, zo vragen deze leden. De leden van de SGP-fractie vragen de regering eveneens te schetsen hoe zij de rol van het toezicht op de naleving van de bepalingen uit het wetsvoorstel ziet.

De toezichthoudende rol zal ook voor de bepalingen van dit wetsvoorstel belegd zijn bij de Inspectie van het Onderwijs. Het toezicht van de inspectie is risicogericht, op basis van de jaarlijkse prestatieanalyse en eventuele signalen. De bevoegdheid om te beslissen over de verwijdering van een student of leerling ligt zowel in het mbo als in het voortgezet onderwijs bij het bevoegd gezag van de instelling of school. De wet stelt daarbij (procedurele) randvoorwaarden. De inspectie ziet toe op de naleving van de wet- en regelgeving en kan het bestuur van een school of instelling dus aanspreken op de wijze waarop het bestuur uitvoering geeft aan die randvoorwaarden. Het is evenwel niet de taak van de inspectie om te treden in de individuele relaties tussen besturen en studenten of leerlingen (of leraren) of om ontstane individuele geschillen te beslechten, daar zijn andere routes voor. Zo voorziet dit wetsvoorstel ten aanzien van beslissingen over toelating en verwijdering in een toegankelijke rechtsgang (bezwaar en beroep) voor de individuele studenten of

¹³ Regeling aanvullende eisen toelating middelbaar beroepsonderwijs.

leerlingen of hun ouders.¹⁴ Een eventueel inspectierapport waaruit blijkt dat de verwijderingsprocedure niet juist is gevolgd, kan daarbij wel relevant zijn.

2. Inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de SP-fractie vinden het een goed idee om de rechten en plichten van studenten op te nemen in een studentenstatuut. Daarbij helpt het volgens deze leden dat studenten weten waar dit studentenstatuut te vinden is. Wellicht helpt het om dit studentenstatuut uit te delen bij aanvang van de opleiding, zo menen deze leden. Daarnaast vragen zij of er is nagedacht over hoe dit studentenstatuut verder verspreid kan worden.

Aangezien het in het belang van alle betrokken partijen is dat mbo-studenten goed geïnformeerd zijn over hun rechten en plichten, krijgen mbo-instellingen met dit wetsvoorstel de verplichting om het studentenstatuut bekend te maken. Instellingen zijn vrij om te bepalen hoe ze het studentenstatuut bekend maken, zodat ze dit techniekonafhankelijk kunnen doen op een wijze die bij de instelling en de studenten past. Zo kan de mbo-instelling bijvoorbeeld het studentenstatuut op de eigen website plaatsen en studenten via een nieuwsbrief hierop wijzen. Ook kan de mbo-instelling aan de start van ieder studiejaar het studentenstatuut uitreiken of per e-mail aan studenten toezenden. In deze vraag van de leden van de SP-fractie en vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van PvdA en GroenLinks heb ik aanleiding gezien de bekendmakingsbepaling van het studentenstatuut nog te preciseren, door te bepalen dat de instelling de actuele versie van het studentenstatuut beschikbaar dient te stellen aan studenten.¹⁵ Dit wordt geregeld met de nota van wijziging.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de toelichting is aangegeven dat het BSA het enige instrument is waarmee instellingen studenten op basis van onvoldoende studievoortgang mogen uitschrijven (en eventueel verwijderen). Erkent de regering dat dan wel als voorwaarde moet gelden dat verwijdering na een BSA gegrond plaatsvindt, zodat studenten ook weten wanneer een school het recht heeft om hen uit te schrijven, zo vragen deze leden. Deze leden vragen voorts of de regering op dat punt geen aanscherping nodig acht.

De voorwaarden voor het afgeven van een BSA zijn strikt: er moet rekening worden gehouden met persoonlijke omstandigheden van de student, de student moet eerder een waarschuwing hebben ontvangen en de student moet de tijd hebben gekregen om zaken te verbeteren. Ook moet het bevoegd gezag zodanige voorzieningen hebben getroffen dat de mogelijkheden voor goede voortgang van de opleiding zijn gewaarborgd. Wanneer de mbo-instelling een student een negatief bindend studieadvies heeft gegeven, dan zal de instelling de student daarna moeten begeleiden naar een alternatieve opleiding binnen de instelling, rekening houdend met diens voorkeuren. Ook aan de verwijderingsprocedure die eventueel op een negatief BSA volgt, zijn strikte voorwaarden gekoppeld. Zo moet de mbo-instelling bij een verwijdering de beslissing schriftelijk en gemotiveerd aan de student kenbaar maken en heeft de student de mogelijkheid om bezwaar te maken, waarbij de student het recht heeft om gehoord te worden. Ik ben van mening dat deze voorwaarden voldoende waarborgen dat een verwijdering enkel gegrond kan plaatsvinden en acht verdere aanscherping daarom niet nodig.

¹⁴ Artikelen 7.5.7, 7.5.8 en 7.5.9 WEB. Voor het voortgezet onderwijs is de bezwaarmogelijkheid bij toelatings- en verwijderingsbeslissingen geregeld in artikel 27, vierde lid, van de WRO en artikel 15 Inrichtingsbesluit WVO.

¹⁵ Dit is tevens in lijn met een vergelijkbare bepaling uit de WVO (artikel 24g WVO).

Deze leden merken op dat de regering terecht benoemt dat studenten ook moeten weten waar ze hun rechten en plichten kunnen vinden. Deze leden vragen of de regering ook onderkent dat de gemiddelde mbo-student een studentenstatuut niet voor de lol leest, en of de instelling niet een rol zou moeten spelen bij de bewustwording van dit statuut en daaraan moeten bijdragen.

Ik moge verwijzen naar de beantwoording van de vragen van de leden van de SP-fractie over de informatieverstrekking over het studentenstatuut aan het begin van deze paragraaf.

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze gaat de regering gaat waarborgen dat het centrale loket waar studenten terecht kunnen met vragen of klachten niet blijft steken bij een plaats waar een mbo-student nogmaals krijgt uitgelegd wat het beleid van zijn of haar onderwijsinstelling is, maar vooral gerichte informatie verstrekt zodat mbo-studenten daadwerkelijk beter kunnen opkomen voor hun rechten. De toegankelijke faciliteit, die met dit wetsvoorstel in het mbo wordt geïntroduceerd, heeft als wettelijke taak om klachten, bezwaren en beroepen van studenten door te geleiden naar de juiste commissie. Als een student zich bijvoorbeeld met een klacht bij de toegankelijke faciliteit meldt, dan dient de toegankelijke faciliteit deze ter behandeling door te geleiden naar de klachtencommissie van de mbo-instelling en de student hierover te informeren. Op die manier helpt de toegankelijke faciliteit de rechtsbescherming van studenten toegankelijker te maken. Het staat mbo-instellingen vrij om de toegankelijke faciliteit zo in te richten dat deze studenten ook informeert over hun rechten en plichten, maar dit zou dan in aanvulling zijn op de wettelijke taak die de toegankelijke faciliteit heeft.

Deze leden merken op dat één van de doelen van de onderwijsovereenkomst was dat instellingen door individuele studenten beter konden worden aangesproken op het realiseren van datgene wat redelijkerwijs van de instelling mag worden verwacht. Als de Kamer dit wetsvoorstel aanneemt, dan geldt voortaan de onderwijs- en examenregeling (OER) als richtlijn, aldus deze leden. In hoeverre biedt deze OER voldoende garanties dat ook individuele studenten instellingen beter kunnen aanspreken op de realisering van datgene wat redelijkerwijs mag worden verwacht van de instelling, zoals oorspronkelijk beoogd, zo vragen deze leden.

Datgene wat redelijkerwijs van de instelling mag worden verwacht, en nu nog deel uitmaakt van de onderwijsovereenkomst, wordt straks beschreven in een OER of een studentenstatuut. Daardoor is het voor de student die nadelig wordt geraakt door beslissingen van de instelling die nu nog voortkomen uit de toepassing van een onderwijsovereenkomst, niet langer noodzakelijk om een procedure bij de burgerlijke rechter aanhangig te maken. Als de toepassing van de OER leidt tot een voor de student nadelig besluit, kan de student straks beroep instellen bij een bestuursrechter waaraan voor hem minder kosten zijn verbonden (lagere griffierechten, gunstigere regels voor wat betreft proceskostenveroordeling en geen verplichte procesvertegenwoordiging). Ook de doorlooptijden van de bestuursrechtelijke procedure zijn korter, mede doordat er geen hoger beroep mogelijk is. Uit de jurisprudentie van de bestuursrechtelijke rechtsgang in het hoger onderwijs (CBHO) blijkt dat instellingen in rechte aanspreekbaar zijn op wat in de OER is opgenomen.¹⁶ Tot slot is de voorprocedure die moet worden doorlopen bij de commissie van beroep voor de examens of de geschillenadviescommissie voordat beroep kan worden ingesteld laagdrempelig en weinig formeel, waardoor het voor

¹⁶ In CBHO 14 november 2016, 2016/069, bijvoorbeeld, constateerde het CBHO dat in de betreffende OER was geregeld op welke manieren tentamens konden worden afgenomen, en bepaalde het dat het afnemen van een tentamen op andere wijze niet was toegestaan.

studenten een aantrekkelijkere procedure zal zijn dan het aanhangig maken van een procedure bij de burgerlijke rechter.

Deze leden vragen hoe de regering het geringe aantal bepalingen dat mbo-instellingen verplicht moet opnemen in de OER verklaart en hoe de regering in dit verband oordeelt over de mening van het JOB dat een zo uitgebreid mogelijke OER bijdraagt aan de rechtspositie van studenten. Blijken niet de meeste vragen en klachten die bij de JOB binnenkomen in het kader van haar klachtenrapportage betrekking te hebben op de OER, zo vragen de leden van de PvdA-fractie tevens. Voorts vragen zij of de regering nader kan toelichten op grond van welke overwegingen zij niet is tegemoetgekomen aan het pleidooi van het JOB voor aanvulling van de OER met een bepaling over de wijze waarop examens georganiseerd worden, een bepaling over het aantal keren en de momenten waarop examens plaatsvinden en een bepaling over de wijze waarop toets- en examenresultaten inzichtelijk worden gemaakt aan studenten.

Voor de rechtspositie die mbo-studenten aan de OER ontleen is de inhoud van de OER hetgeen dat van belang is. Het aantal bepalingen waarin die inhoud is beschreven, is van ondergeschikt belang. De JOB heeft tijdens de internetconsultatie de wens tot uitbreiding van de OER kenbaar gemaakt. Naar hun concrete voorstel heb ik zorgvuldig gekeken. Daar waar een voorgestelde nieuwe bepaling een inhoudelijke aanvulling was op de bestaande bepalingen die in de OER moeten zijn opgenomen, heb ik dergelijke bepaling in het wetsvoorstel opgenomen. Een voorstel van JOB dat ik heb overgenomen is dat de OER ook bepalingen moet bevatten over de gronden waarop de examencommissie vrijstelling kan verlenen van een instellingsexamen of een centraal examen. De andere bepalingen die JOB aan de OER zou willen toevoegen gaan ieder over examenvoorzieningen. Aangezien het wetsvoorstel reeds regelt dat de OER bepalingen over examenvoorzieningen moet bevatten, heb ik dit voorstel van JOB niet overgenomen.¹⁷ Met betrekking tot het voorstel van JOB dat de OER bepalingen moet bevatten over het recht van studenten om hun examenresultaten in te zien, vermeld ik graag dat studenten dat recht reeds hebben. Examenresultaten zijn persoonsgegevens en op basis van de Algemene verordening gegevensbescherming heeft een ieder het recht om zijn persoonsgegevens in te zien.

Zouden vakevaluaties geen onderdeel moeten worden van de kwaliteitscyclus in het mbo, zodat studenten ook zeggenschap krijgen over een betere vormgeving van een vak, zoals ook standaard gebeurt in de hoger onderwijs, zo vragen deze leden.

Studenten in het mbo hebben een wettelijk recht om regelmatig betrokken te worden bij de beoordeling van de onderwijskwaliteit (artikel 1.3.6 WEB). Mbo-instellingen en onderwijsteams doen dit op verschillende manieren en het organiseren van vakevaluaties is één daarvan. Toch kan het betrekken van studenten bij de beoordeling en verbetering van de onderwijs nog beter, zo constateerde de onderwijsinspectie vorig jaar in een themarapport *Beoordeling van eigen kwaliteit in het mbo*.¹⁸ In mijn reactie daarop die op 16 december 2020 aan uw Kamer is verzonden, heb ik samen met de sector verbeteracties aangekondigd.¹⁹ Een daarvan is het versterken van studentbetrokkenheid bij de kwaliteitszorg in het mbo. JOB en het NCP EQAVET zullen komende twee jaar tools ontwikkelen voor scholen en onderwijsteams en *good practices* verspreiden.²⁰ Daarbij zal

¹⁷ Zie artikel 7.4.8, lid 2a, onderdeel a (nieuw) WEB.

¹⁸ <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/themarapporten/2020/04/30/beoordeling-van-de-eigen-kwaliteit-in-het-mbo>.

¹⁹ Kamerstukken II 2020/2021, 31 524, nr. 482.

²⁰ NCP EQAVET staat voor nationaal coördinatiepunt *European Quality Assurance in Vocational Education and Training*.

ook gebruik worden gemaakt van goede voorbeelden uit andere EU-landen.

2.1. Verbeteren rechtspositie van de mbo-student

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven op welke gronden studenten momenteel geschorst kunnen worden en in welke gevallen dit langer dan twee weken beslaat.

Bij schorsen gaat het om een disciplinaire maatregel die het bevoegd gezag treft om wangedrag van een student tegen te gaan. Van wangedrag kan sprake zijn wanneer de student het onderwijsproces frustreert of zich niet houdt aan de afspraken, zoals die bijvoorbeeld zijn vastgelegd in de OER of het studentenstatuut. De wetgever heeft ervoor gekozen zelf geen specifieke gronden te benoemen op grond waarvan studenten kunnen worden geschorst. Het is aan de instelling om hier beleid op te maken. De wet bepaalt wel dat de studentenraad een instemmingsrecht heeft op dit beleid (artikel 8a.2.2, derde lid, aanhef en onderdeel i, van de WEB). Beslissingen van het bevoegd gezag waarbij studenten worden geschorst, moeten schriftelijk kenbaar worden gemaakt aan de student, en aan diens ouders wanneer de student jonger is dan 18 jaar. Het bevoegd gezag zal daarbij moeten motiveren dat de schorsingsmaatregel proportioneel is ten opzichte van het getoonde wangedrag van de student. Op dit moment kan het bevoegd gezag zelf beleid maken over schorsing, ook over de duur ervan. Deze duur wordt met dit wetsvoorstel beperkt tot maximaal twee weken. Slechts indien het wangedrag naar de mening van het bevoegd gezag dusdanig ernstig is dat het bevoegd gezag tot verwijdering van de student wil overgaan, kan de student volgens dit wetsvoorstel voor een langere periode dan twee weken worden geschorst.

Deze leden constateren dat instellingen verplicht worden afspraken voor studenten met een handicap of chronische ziekte een keer per jaar te evalueren. Waarom kiest de regering niet voor een methode dat in sommige gevallen er niet jaarlijks een evaluatie dient te worden uitgevoerd, zoals ook gebruikelijk is bij een tlv-verklaring in het primair en voortgezet speciaal onderwijs, zo vragen deze leden. Op die manier lopen studenten niet het risico dat ze in achtereenvolgende jaren niet meer gebruik mogen maken van bepaalde voorzieningen, terwijl sommige handicaps of chronische ziekten evident van langere aard zijn, aldus deze leden.

De verplichting uit dit wetsvoorstel om ondersteuningsafspraken ten minste één keer per studiejaar te evalueren heeft tot doel om de rechtspositie van de student te verbeteren. Het biedt de mogelijkheid aan de student om aan te geven of de gemaakte ondersteuningsafspraken doeltreffend zijn, waarna student en instelling de ondersteuningsafspraken eventueel kunnen aanpassen om ze wel doeltreffend te maken. De ondersteuningsafspraken gelden in beginsel voor de duur van de opleiding, tenzij ze tussentijds door instelling én student worden gewijzigd. Dat is een waarborg voor de continuïteit in de ondersteuning.

Deze leden vragen welke rol de medezeggenschap kan spelen, als studenten van mening zijn dat het bevoegd gezag in het kader van de uitvoering van de afspraken een beslissing neemt, waardoor hun belangen worden geschaad.

In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel ben ik ingegaan op de rechtsbescherming van studenten, die vinden dat zij worden benadeeld door een beslissing van de instelling ter uitvoering van een overeenkomst tussen de instelling en de student, aangaande de extra ondersteuning vanwege handicap of chronische ziekte. Vanwege het individuele karakter van deze overeenkomsten en de geschillen die daaruit kunnen voort-

vloeien, acht ik de rol van de medezeggenschap bij dergelijke geschillen beperkt. De studentenraad heeft in dit verband geen bijzondere bevoegdheden. Wanneer studenten de studentenraad informeren over voor hen nadelige beslissingen, en eventueel over de uitkomst van de juridische procedure die daarover wordt doorlopen, kan dat de studentenraad overigens wel aanleiding geven om die informatie met het bevoegd gezag te bespreken. Tijdens dat gesprek kan de studentenraad aan het bevoegd gezag voorstellen doen en standpunten kenbaar maken, in het belang van alle studenten met een handicap of chronische ziekte. Als de studentenraad het bevoegd gezag om zo'n gesprek vraagt, zal het bevoegd gezag daarmee moeten instemmen (artikel 8a.2.1, eerste lid, van de WEB).

De leden van de VVD-fractie vragen waarom er vanuit het budget van het Ministerie van OCW financiële ondersteuning wordt gegeven aan studenten die bestuurslid zijn van een politieke jongerenorganisatie en waarom politieke jongerenorganisaties hier niet zelf voor betalen.

De financiële ondersteuning van studenten die bestuurslid zijn van een politieke jongerenorganisatie heeft zijn basis in een wijziging van de regeling van het afstudeerfonds uit 1993.²¹ Dat bestuursleden van politieke jongerenorganisaties aanspraak maken op deze financiële ondersteuning is indertijd op verzoek van de Tweede Kamer mogelijk gemaakt.

Met betrekking tot de in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid om financiële ondersteuning te geven aan studenten die bestuurslid zijn van een politieke jongerenorganisatie of van een organisatie die actief is voor het beroepsonderwijs, vragen deze leden voorts of dit betekent dat bestuursleden van het JOB ook financiële ondersteuning krijgen.

Bestuursleden van JOB ontvangen momenteel een bestuursvergoeding, die onderdeel uitmaakt van de jaarlijkse subsidie-aanvraag van JOB bij het Ministerie van OCW. Op dit moment is er nog geen algemene regeling over financiële ondersteuning van mbo-studenten die bestuurslid zijn van een politieke jongerenorganisatie of een organisatie die actief is voor het beroepsonderwijs. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat hiervoor wel een voorziening komt en dat deze bij ministeriële regeling wordt uitgewerkt. In principe kunnen de JOB-bestuursleden in aanmerking komen voor deze voorziening. Ik zal JOB betrekken bij de uitwerking van de ministeriële regeling en het bepalen van de samenhang met de jaarlijkse subsidieaanvraag van JOB.

Daarnaast hebben deze leden gelezen dat de regeling waarin deze financiële ondersteuning momenteel is geregeld, zodanig wordt uitgebreid dat mbo-studenten er ook aanspraak op kunnen maken. Zij vragen of dit betekent dat de financiële ondersteuning voor studenten in het hoger onderwijs hierdoor lager uitvalt en op welke manier de regering deze extra financiële claim dekt.

De nieuwe regeling wordt nog uitgewerkt, maar zal geen gevolgen hebben voor de hoogte van de bestuursbeurzen in het hoger onderwijs. De financiële dekking van de bestuursbeurzen voor mbo-studenten zal afkomstig zijn uit het mbo-artikel van de OCW-begroting, niet zijnde het onderdeel dat bestemd is voor de bekostiging van mbo-instellingen.

De leden van de CDA-fractie vragen welke gronden voor schorsing en verwijdering mbo-instellingen na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel mogen hanteren en in hoeverre bijvoorbeeld het bezit van messen of drugs hieronder valt.

²¹ Besluit van 25 juni 1993, houdende wijziging van het Uitvoeringsbesluit W.W.O., het Uitvoeringsbesluit W.H.B.O. en het Uitvoeringsbesluit O.U., met betrekking tot de bepalingen inzake het afstudeerfonds (Stb. 1993, 376).

Het is aan instellingen zelf om beleid te voeren met betrekking tot verzuim, schorsing en verwijdering van studenten. Als onderdeel van dit beleid mogen instellingen bepalen dat het bezit van messen of drugs ontoelaatbaar gedrag vormt en een grond voor schorsing of verwijdering oplevert. Het wetsvoorstel bepaalt dat het beleid inzake verzuim, schorsing en verwijdering wordt opgenomen in het studentenstatuut.

Deze leden vragen welke ondersteuning er geldt voor mantelzorgende studenten en in hoeverre instellingen ook naar deze groep een zorgplicht hebben. Wat is de reden dat ondanks de aanbeveling van de Raad van State om de ondersteuning van deze groep nader in de wet te expliciteren het woord mantelzorg niet voorkomt in de memorie van toelichting, zo vragen deze leden.

Mbo-studenten met een mantelzorgtaak kunnen in de eerste plaats aanspraak maken op de ondersteuning die in de basis voor alle mbo-studenten beschikbaar is. Daarnaast kent de WEB enkele bepalingen die specifiek gelden voor studenten met bijzondere familieomstandigheden, waaronder de mantelzorgtaak valt. Zo kunnen studenten die als gevolg van bijzondere familieomstandigheden studievertraging oplopen aanspraak maken op ondersteuning uit het mbo-studentenfonds, dat 1 augustus a.s. in werking treedt. Ook is de mbo-instelling verplicht om rekening te houden met bijzondere familieomstandigheden bij het geven van een bindend studieadvies en zijn bijzondere familieomstandigheden een geldige reden voor afwezigheid. De reden dat mantelzorg niet in de memorie van toelichting genoemd is, is dat dit wetsvoorstel geen bepalingen kent die specifiek voor studenten met bijzondere familieomstandigheden gelden. Dat laat onverlet dat de maatregelen uit dit wetsvoorstel ter verbetering van de rechtspositie en rechtsbescherming gericht op mbo-studenten in het algemeen, ook gelden voor studenten met bijzondere familieomstandigheden.

De leden van de CDA-fractie steunen de verbreding van landelijke financiële ondersteuning voor student-bestuursleden naar het mbo en zouden graag willen weten of deze financiële ondersteuning vanuit het Ministerie van OCW geregeld wordt, of vanuit de instellingen. Tevens willen zij graag weten hoe dit in de afgelopen jaren was geregeld. Deze financiële ondersteuning zal worden geregeld vanuit het Ministerie van OCW. Deze nieuwe landelijke regeling zal los staan van het mbo-studentenfonds van de instellingen. Bestuursleden van JOB ontvangen reeds een bestuursvergoeding, die onderdeel uitmaakt van de jaarlijkse subsidie-aanvraag van JOB bij het Ministerie van OCW.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering heeft besloten dat mbo-instellingen studenten nog maar maximaal twee weken mogen schorsen en vragen waarom is gekozen voor een termijn van twee weken. Eén van de manieren waarop ik met dit wetsvoorstel de rechtspositie van mbo-studenten wil verbeteren, is door regels over schorsing in de wet op te nemen. De maximum schorsingstermijn van twee weken heb ik gekozen om te voorkomen dat studenten onnodig lang toegang tot het onderwijs wordt ontzegd. De maximale schorsingstermijn is niet korter dan twee weken, omdat deze tijd in sommige gevallen nodig is voor de instelling om het probleem dat ten grondslag aan de schorsing lag op te lossen. Zo kan het na een hevig conflict tussen twee studenten in het kader van een veilige leeromgeving nodig zijn om de studenten in gescheiden klassen te plaatsen.

Deze leden vragen voorts waarom is gekozen voor een termijn van vier weken in het geval van het afhandelen van bezwaren tegen verwijdering. Bij beslissingen van instellingen tot verwijdering van studenten is het zeer wenselijk dat bezwaren hiertegen snel worden behandeld. Verwijderings-

beslissingen hebben immers directe gevolgen voor de deelname van betrokken studenten aan het onderwijs; de toegang tot de instelling wordt hen ontzegd en inschrijving bij een andere instelling is noodzakelijk als het gaat om leer- of kwalificatieplichtige studenten. In zo'n situatie is de termijn voor het nemen van een beslissing op bezwaar die de Awb kent – deze bedraagt zes weken, of twaalf weken als een bezwaaradviescommissie is ingesteld – te lang.²² De in het wetsvoorstel gekozen termijn van vier weken is gelijk aan de termijn die in het primair en voortgezet onderwijs geldt voor het afhandelen van bezwaren tegen verwijderingsbeslissingen.²³

Met betrekking tot de schriftelijke afspraken met studenten met een handicap of chronische ziekte en de jaarlijkse evaluatie daarvan, vragen de leden van de D66-fractie hoeveel studenten de regering met dit voorstel verwacht te helpen.

Het daadwerkelijke aantal studenten met een handicap of chronische ziekte is onbekend, maar de JOB-monitor kan helpen hiervan toch een voorzichtige inschatting te geven. In de laatste JOB-monitor, die door meer dan 260.000 studenten is ingevuld, gaf één op de drie studenten aan een beperking, leerprobleem of blijvende ziekte te hebben.²⁴ De bepalingen aangaande handicap of chronische ziekte uit dit wetsvoorstel zijn alleen van toepassing op studenten voor zover hun handicap of chronische ziekte tot een extra ondersteuningsbehoefte leidt. Daarom zal het aantal studenten op wie deze bepalingen van toepassing zijn waarschijnlijk lager liggen dan de indicatie die de JOB-monitor geeft.

Deze leden vragen welke handvaten studenten hebben indien de afspraken niet worden nagekomen door een instelling.

Als een student van mening is dat de ondersteuningsafspraken die hij of zij heeft niet of onvoldoende door de instelling worden nagekomen, dan kan de student hierover een klacht indienen. Dit gaat via de toegankelijke faciliteit die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd. Daarnaast hebben studenten de mogelijkheid om een oordeel te vragen aan het College voor de rechten van de mens of kunnen zij hun geschil voorleggen aan de burgerlijke rechter.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering het met deze leden eens is dat de uitbraak van het coronavirus het voor veel (eerstejaars)studenten in het mbo onmogelijk maakt om te voldoen aan de BSA-norm. Zo nee, waarom niet, zo vragen deze leden.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat eerstejaarsstudenten in het mbo onmogelijk aan de BSA-norm kunnen voldoen vanwege de maatregelen ter bestrijding van de uitbraak van het coronavirus. Zoals aangegeven in de diverse servicedocumenten voor het mbo zijn de voorwaarden rond het afgeven van een negatief BSA in het mbo strikt in de wet geformuleerd. Mbo-instellingen moeten rekening houden met persoonlijke omstandigheden van een studenten en mbo-instellingen moeten ook dusdanige voorzieningen treffen dat een goede studievoortgang gewaarborgd is. Onder de persoonlijke omstandigheden vallen ook de gevolgen voor studievoortgang die er door corona zijn ontstaan. Daarnaast zal de bestrijding van corona en de coronamaatregelen zoals die voor het onderwijs gelden effect hebben op de voorzieningen die mbo-instellingen kunnen treffen voor de studievoortgang. Omdat ook dit studiejaar maatregelen ter bestrijding van corona getroffen moesten worden, was onderwijsdeelname nog lastiger en hebben meer studenten studievertraging opgelopen. Om die reden heb ik de mbo-instellingen

²² Artikel 7:10, eerste lid, Awb.

²³ Artikel 40, twaalfde lid, WPO, artikel 40, twintigste lid, WEC en artikel 27, vierde lid, WVO.

²⁴ <https://www.jobmbo.nl/monitor/>.

opgeroepen dit studiejaar geen negatieve BSA's af te geven. Vorig studiejaar konden alleen negatieve BSA's worden afgegeven aan studenten die vóór maart 2020, voor de coronamaatregelen, al dusdanige studie-achterstanden hadden en die ondanks de geboden ondersteuning, hun achterstand niet hebben kunnen inlopen. De mbo-instellingen hebben hen vervolgens naar een andere opleiding begeleid. In de evaluatie zullen we ook kijken naar de wijze waarop na maart 2020 is omgegaan met het BSA.

Deze leden zijn op de hoogte van het besluit van de hbo-instellingen om dit jaar geen bindend studieadvies te hanteren. Zij vragen of de regering voornemens is om in gesprek te gaan met de mbo-instellingen, zodat in uitzonderlijke situaties het BSA niet afgegeven zou kunnen worden. Zo nee, waarom niet, zo vragen deze leden.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd of ik bereid ben om in gesprek te gaan met de mbo-instellingen om dit jaar geen BSA te hanteren. Dat heb ik gedaan, mede naar aanleiding van een brandbrief van JOB. In vervolg op de gesprekken heb ik besloten mbo-instellingen op te roepen dit jaar geen negatieve BSA's af te geven. Nadere informatie daarover is te vinden in het servicedocument 5.1 mbo-aanpak coronavirus COVID-19, dat op 17 maart jl. verschenen is.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat het wetsvoorstel instellingen verplicht om de rechten en plichten van studenten in het studentenstatuut op te nemen en dit statuut openbaar te maken. In het studentenstatuut zullen (onder andere) de rechten en plichten rondom verzuim, schorsing en verwijdering staan en zullen de procedures voor de behandeling van klachten en geschillen zijn beschreven. Zij vragen of dit voldoende is om alle studenten te informeren over hun verbeterde positie en rechten, en of het niet verstandiger is om de studenten op een actievere manier te informeren inzake de verbeterde positie. Deze leden vragen voorts of de instellingen ook verplicht worden om studenten te wijzen op de veranderde situatie ten aanzien van hun rechten en plichten. Zo nee, is de regering bereid mbo-instellingen te stimuleren om de informatie over de nieuwe rechten en plichten en hiermee de statuten actiever onder de aandacht te brengen onder de studenten, zo vragen deze leden.

Evenals deze leden hecht ik zeer aan een goede informatievoorziening aan studenten met betrekking tot hun rechten. De verplichting tot bekendmaking van het studentenstatuut in dit wetsvoorstel vormde in dit opzicht al een stap vooruit ten opzichte van de huidige WEB, die alleen regelt dat het bevoegd gezag er voor moet zorgen dat de instelling over een studentenstatuut «beschikt».²⁵ Ik heb in de vragen van deze leden en die van de fracties van SP en PvdA over het studentenstatuut aanleiding gezien de bepaling over bekendmaking van het studentenstatuut nog te preciseren. Met de nota van wijziging wordt bepaald dat de instelling de actuele versie van het studentenstatuut beschikbaar stelt aan studenten. Wanneer er iets verandert in de rechten en plichten zoals neergelegd in het studentenstatuut, dient dit dus steeds gepaard te gaan met beschikbaarstelling van de nieuwste versie van het statuut aan studenten.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting schrijft dat in een aantal situaties instellingen een klacht niet in behandeling hoeven te nemen, bijvoorbeeld als een student een klacht indient tegen een gedraging die meer dan een jaar geleden heeft plaatsgevonden. Zij vragen of de regering uiteen kan zetten waarom hiervoor is gekozen. Deze leden vragen voorts of de ernst van de klacht nog een rol heeft in het besluit om de klacht niet in behandeling te nemen.

²⁵ Artikel 7.4.8, vierde lid, WEB.

Het klachtrecht dat in 2017 met de Wet verbetering kwaliteitsaspecten is ingevoerd in het mbo, sluit voor een zeer groot deel aan bij het klachtrecht in de Awb.²⁶ De Awb benoemt een aantal situaties waarin een bestuursorgaan een klacht niet in behandeling hoeft te nemen.²⁷ Dit omvat onder meer de situatie waarin de gedraging waarover wordt geklaagd meer dan een jaar geleden heeft plaatsgevonden, en de situatie waarin tegen de gedraging al eerder een klacht is ingediend en deze klacht conform de klachtenprocedure is behandeld. Deze bepalingen gelden ook voor mbo-instellingen.

De verschillende situaties waarin bestuursorganen niet verplicht zijn een klacht in behandeling te nemen, hebben alle hun eigen achtergrond en ratio. Deze zijn uiteengezet bij de totstandkoming van hoofdstuk 9 (Klachtbehandeling) van de Awb.²⁸ Bij de bepaling dat klachten over gedragingen ouder dan een jaar niet in behandeling hoeven te worden genomen, is destijds toegelicht dat de reden voor het stellen van deze termijn er onder meer in gelegen is dat een onderzoek naar feiten die lange tijd geleden hebben plaatsgevonden, lastiger uit te voeren is dan naar meer recente gebeurtenissen. Van de klager mag daarom ook verwacht worden dat hij niet te lang wacht met het indienen van een klacht.²⁹ De ernst van de klacht staat hier los van. Relevant is verder dat artikel 9:8, tweede lid, Awb bepaalt dat een bestuursorgaan niet verplicht is een klacht te behandelen indien het belang van de klager of het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is. Deze bepaling is bij de Wet verbetering kwaliteitsaspecten evenwel niet van overeenkomstige toepassing verklaard op mbo-instellingen, om te voorkomen dat klachten die voor de klager wel belang hebben, niet behandeld worden.³⁰ De ernst van de klacht is derhalve geen factor bij het in behandeling nemen door mbo-instellingen.

Wordt bijgehouden hoeveel klachten niet in behandeling worden genomen omwille van verjaring, zo vragen deze leden.

Er wordt niet bijgehouden hoeveel klachten vanwege verjaring niet in behandeling worden genomen. De klachtencommissie van een mbo-instelling is wel verplicht om alle ingediende klachten te registreren en deze jaarlijks te publiceren.³¹ Overigens zijn mij geen signalen bekend van studenten die vanwege verjaring van hun klacht nadeel hebben ondervonden.

Tenslotte hebben de leden van de GroenLinks-fractie gelezen dat de invoering van het mbo-studentenfonds vertraging heeft opgelopen en pas per 1 augustus 2021 in werking zal treden. Zij vragen of de regering uiteen kan zetten wat deze vertraging betekent voor de rechtspositie van studenten met een kleine beurs, beperkingen en zwaardere studenten.

Om te voorkomen dat studenten vanwege financiële redenen afzien van het vervolgen van hun studie kom ik hen ook voordat het mbo-studentenfonds in werking treedt financieel tegemoet. De Tijdelijke regeling voorziening leermiddelen voor deelnemers is met een jaar verlengd. Minderjarige studenten uit minimagezinnen kunnen, net zoals bij het mbo-studentenfonds, verzoeken om een vergoeding van onderwijsbenodigdheden. Daarnaast krijgen studenten die uit het recht op basisbeurs en/of aanvullende beurs lopen in de studiejaar 2021/22 en

²⁶ Zie artikel 7.4.8a, tweede lid, WEB, dat een aantal bepalingen uit hoofdstuk 9 Awb (Klachtbehandeling) van overeenkomstige toepassing verklaart.

²⁷ Artikel 9:8, eerste lid, Awb.

²⁸ Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 16–19.

²⁹ Bij andere gronden om klachten niet in behandeling te nemen, gelden andere overwegingen, zoals het voorkomen dat de klachtprocedure een andere procedure (bezwaar- of beroepsprocedure) doorkruist.

³⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34 347, nr. 3, p. 24.

³¹ Artikel 7.4.8a, tweede lid, WEB jo. artikel 9:12a Awb.

2022/23 het recht op compensatie. Voor hen is de bestaande tegemoetkominingsregeling verlengd.³²

Kan de regering tevens uiteenzetten hoe de medezeggenschap op mbo-instellingen geborgd wordt in coronatijd, zo vragen deze leden. Vanwege corona zijn diverse servicedocumenten opgesteld om instellingen te ondersteunen. Hierin is ook aandacht besteed aan de rechten van de medezeggenschap tijdens coronatijd. Daarbij zijn expliciet enkele uit de WEB voortvloeiende rechten aangehaald die van belang zijn tijdens coronatijd, evenals hoe instellingen kunnen handelen wanneer versnelde besluitvorming gewenst is. Uit onderzoek van JOB van vóór de zomer van 2020 blijkt dat twee derde van de studentenraden positief is over de bespreking over de coronamaatregelen met het instellingsbestuur.³³ Studentenparticipatie blijft ook tijdens de coronacrisis van cruciaal belang. JOB heeft aangegeven dat de signalen over participatie door de student-medezeggenschap wisselend blijven. Om deze reden heb ik samen met JOB en de MBO Raad een handreiking over de rechten van de medezeggenschap in tijden van corona gemaakt.³⁴ Dit moet de studentenraad en het bestuur van de onderwijsinstelling meer handvatten bieden om met elkaar in gesprek te blijven.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering ervoor kiest met dit wetsvoorstel de termijn voor schorsing uiteen te laten lopen met het voortgezet onderwijs. Naar aanleiding van de advisering van de Raad van State is deze termijn verdubbeld ten opzichte van het voortgezet onderwijs. Deze leden vragen welke inhoudelijke redenen er zouden zijn om te verdedigen dat de termijn voor schorsing in het mbo langer dient te zijn dan in het voortgezet onderwijs. Deze leden vragen waarom de rechtspositie van leerlingen ten aanzien van dergelijke onderdelen niet zoveel mogelijk wordt gelijkgetrokken, mede in het licht van de doorlopende trajecten waar leerlingen vanuit het vmbo in kunnen zitten. Om te voorkomen dat aan mbo-studenten onnodig lang toegang tot het onderwijs wordt ontzegd, wil ik met dit wetsvoorstel een maximale schorsingstermijn voor het mbo invoeren. Tegelijkertijd is het van belang dat een dergelijk maximum instellingen niet belemmert in het oplossen van de problemen die ten grondslag aan de schorsing liggen. In de internetconsultatie hebben mbo-instellingen aangegeven dat een termijn van één week onvoldoende zou zijn. De Raad van State gaf in zijn advies hetzelfde aan. Op basis daarvan heb ik in het wetsvoorstel de maximumtermijn van één naar twee weken verlengd. Aangezien ik vanuit het voortgezet onderwijs geen signalen ken dat de maximale schorsingstermijn voor scholen ontoereikend is, laat ik deze onaangepast. Dat er leerlingen zijn die deelnemen aan een doorlopende leerlijn vmbo-mbo is overigens niet complicerend. De eerste twee jaren van de doorlopende leerroute is de leerling ingeschreven op de vmbo-school. De vmbo-school is in die periode bevoegd de leerling voor een periode van maximaal één week te schorsen. Vanaf het derde jaar wordt de leerling ingeschreven in de mbo-instelling, waarna de leerling/student eventueel voor een periode van maximaal twee weken kan worden geschorst.

Deze leden vragen meer toelichting op de status van de schriftelijke afspraken over doeltreffende ondersteuning. In hoeverre verschillen de afspraken bijvoorbeeld van het ontwikkelingsperspectief in het funderend

³² Tijdelijke regeling tegemoetkoming studenten in verband met de uitbraak van COVID-19 (Staatscourant 2021, 5896).

³³ <https://www.jobmbo.nl/twee-derde-van-de-studentenraden-positief-over-betrokkenheid-bij-de-coronamaatregelen-in-het-mbo/>.

³⁴ <https://www.jobmbo.nl/wp-content/uploads/2021/02/Handreiking-Medezeggenschap.pdf>.

onderwijs, waarin vergelijkbare afspraken vastliggen en waarbij eveneens periodieke bijstelling plaatsvindt, zo vragen deze leden.

De schriftelijke ondersteuningsafspraken voor mbo-studenten met een handicap of chronische ziekte vertonen in een aantal opzichten gelijkenis met het ontwikkelingsperspectief uit het funderend onderwijs. Dit wetsvoorstel ziet erop toe dat mbo-instellingen met studenten met een handicap of chronische ziekte afspraken maken over extra ondersteuning. Op vergelijkbare wijze maken scholen in het funderend onderwijs als onderdeel van het ontwikkelingsperspectief afspraken met de ouders of de meerderjarige leerling over de individuele begeleiding van de leerling. Ook is het vergelijkbaar dat beide typen afspraken ten minste één keer per studie- of schooljaar geëvalueerd moeten worden. Een verschil tussen het ontwikkelingsperspectief en de schriftelijke ondersteuningsafspraken uit het mbo is dat het ontwikkelingsperspectief, indien de kerndoelen van de school niet op de betreffende leerling kunnen worden toegepast, een beschrijving van de reden hiervoor moet bevatten met een beschrijving van welke vervangende onderwijsdoelen worden gehanteerd.

In hoeverre is met deze afspraken sprake van een meerzijdige overeenkomst en wat is de status van de ouders en de student hierbij, zo vragen voorts deze leden.

De afspraken met betrekking tot extra ondersteuning in verband met handicap of chronische ziekte zijn aan te merken als een overeenkomst van privaatrechtelijke aard die in belangrijke mate wordt beheerst door publiekrechtelijke normen. Op grond van het Gehandicaptenverdrag en de Wgbhcz mag de student namelijk van de instelling verwachten doeltreffende aanpassingen te verrichten voor de student met een handicap of chronische ziekte, tenzij dit een onevenredige belasting vormt voor de instelling. In de overeenkomst leggen de student en de instelling vast hoe deze algemene verplichting uitgewerkt wordt voor de individuele student. Studenten vanaf de leeftijd van zestien jaar kunnen zelfstandig met de instelling afspraken maken met betrekking tot de extra ondersteuning die zij nodig hebben in verband met een chronische ziekte of handicap. Deze studenten mogen, wanneer zij de leeftijd van zestien jaar hebben bereikt, zelf beslissen in hoeverre zij hun ouders, voogden of verzorgers betrekken bij het maken van de afspraken en of zij hen willen informeren over de afspraken. Hiermee wordt aangesloten bij de rechten die minderjarigen in het internationaal recht hebben gekregen, onder andere in het Verdrag inzake de rechten van het kind dat in 1989 door de Verenigde Naties werd aanvaard, en de wijze waarop deze rechten zijn geïmplementeerd in de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO). Wanneer de student de leeftijd van zestien jaar nog niet heeft bereikt, geldt – evenals dat nu het geval is – dat de afspraken met betrekking tot de extra ondersteuning moeten zijn voorzien van een handtekening van de ouders, voogden of verzorgers.

De leden van de SGP-fractie begrijpen dat de verplichting om bij verwijdering een andere instelling te vinden moeilijk zo absoluut gesteld kan worden als in het voortgezet onderwijs. Deze leden constateren dat hiermee echter het risico blijft bestaan dat studenten door verwijdering meteen met een grote schuld opgezadeld worden, aangezien zij veelal de studiefinanciering terug zullen moeten betalen. Deze verschild van het voortgezet onderwijs, waarbij deze negatieve consequenties afwezig zijn. Zij vragen hoe de regering deze risico's beziet en waarom geen wettelijke voorzieningen worden getroffen inzake studiefinanciering om het ontstaan van grote problemen bij deze vaak kwetsbare groep zoveel mogelijk uit te sluiten.

Het deelnemen aan een mbo-opleiding is vrijwillig, maar niet vrijblijvend. Zo worden aan de student voorwaarden gesteld voor wat betreft de studievoortgang en zijn er algemeen aanvaarde gedragsregels waar de

student zich aan zal moeten houden. Studenten moeten zich er van bewust zijn dat als zij zich niet houden aan die voorwaarden of gedragsregels, de instelling daar gevolgen aan kan verbinden. Verwijdering is een maatregel waarbij de instelling op grond van bijvoorbeeld wangedrag, langdurig verzuim of een negatief bindend studieadvies, eenzijdig (zonder verzoek of instemming van de student) de inschrijving beëindigt. Met de voorgestelde verwijderingsbepaling en de verplichting om het verwijderingsbeleid in het studentenstatuut op te nemen, draag ik eraan bij dat het bewustzijn wordt vergroot over de voorwaarden die aan het volgen van de opleiding zijn verbonden. Verwijdering zal niet snel tot een studieschuld leiden, maar in de situatie dat dat toch het geval is, omdat de verwijderde student zich niet elders aanmeldt, dan wel niet elders kan worden ingeschreven, dan biedt het Besluit studiefinanciering 2000 een vangnet op grond waarvan de schuld vanwege de aanvullende beurs geheel of gedeeltelijk kan worden kwijtgescholden. Gezien de regels die er zijn om voor kwijtschelding in aanmerking te komen, samen met de rechtsbeschermingsmogelijkheden die de student heeft om tegen de verwijderingsbeslissing op te komen, acht ik de rechtspositie van de verwijderde student voldoende gewaarborgd. Daarbij merk ik op dat het moeilijk te rechtvaardigen is om studenten die bijvoorbeeld vanwege wangedrag van de instelling worden verwijderd financieel te bevoordelen ten opzichte van studenten die vanwege veranderde interesses vrijwillig en vroegtijdig hun mbo-loopbaan beëindigen. Het vorenstaande neemt niet weg dat wanneer een instelling tot verwijdering van een student overgaat, dat voor zowel de betreffende student als de instelling als een zware en ingrijpende maatregel zal worden ervaren.

Deze leden vragen waarom het vanuit het versterken van de rechtspositie van studenten wenselijk en logisch is om beslissingen over passende ondersteuning bij handicap of chronische ziekte niet als besluit aan te merken, of het geen onduidelijkheid en rompslomp in de hand werkt dat een wezenlijk en integraal onderdeel van de kwaliteit van het onderwijsleerproces wordt uitgezonderd van bestuursrechtelijke rechtsbescherming, en welke bezwaren er zouden zijn om die bescherming wel toe te kennen.

Dat beslissingen over passende ondersteuning niet aan te merken zijn als besluiten waartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open staat, hangt samen met het feit dat het wetsvoorstel slechts regelt dat instellingen en studenten over deze ondersteuning afspraken moeten maken. Het wetsvoorstel regelt niet welke inhoud deze afspraken dienen te hebben (deze inhoud hangt af van de specifieke situatie van de student) of dat de instelling ter uitvoering van de afspraken beslissingen dient te nemen. Een beslissing ter uitvoering van de afspraken over ondersteuning is daarom niet te beschouwen als een «beslissing genomen op grond van de WEB» waartegen (volgens artikelen 7.5.7 en 7.5.9 WEB) bezwaar en beroep open staan. Hierbij kan ik overigens niet overzien wat het zou betekenen voor de belasting van de geschillenadviescommissies en de bestuursrechter wanneer bezwaar en beroep wel open zouden staan. Als de instelling ter uitvoering van deze afspraken een beslissing neemt, kan de student wel een klacht indienen bij de klachtencommissie van de instelling of een oordeel vragen van het College voor de rechten van de mens, als hij meent dat hij in belangen wordt geschaad die worden beschermd door de Wgbhcz. Studenten kunnen eventueel ook een procedure bij de burgerlijke rechter voeren. Er zijn dus verschillende middelen waarmee studenten kunnen opkomen tegen beslissingen over passende ondersteuning.

2.2. Verbeteren rechtsbescherming van de mbo-student

2.2.1. Oprichten toegankelijke faciliteit

De leden van de D66-fractie hebben vernomen dat in een aantal situaties instellingen een klacht niet in behandeling hoeven nemen en vragen of de regering verder uiteen kan zetten in wat voor situaties hier sprake van is. Waarom wordt geen actie meer ondernomen als een situatie meer dan een jaar geleden heeft plaatsgevonden, zo vragen voorts deze leden. Instellingen hoeven een klacht niet in behandeling te nemen als de klacht betrekking heeft op een gedraging:

- waarover al eerder een klacht is ingediend die met inachtneming van de artikelen 9:4 en volgende van de Awb is behandeld;
- die langer dan een jaar voor indiening van de klacht heeft plaatsgevonden;
- waartegen door de klager bezwaar gemaakt had kunnen worden;
- waartegen door de klager beroep kan worden ingesteld, tenzij die gedraging bestaat uit het niet tijdig nemen van een besluit, of beroep kon worden ingesteld, of
- die door het instellen van een procedure aan het oordeel van een andere rechterlijke instantie dan een bestuursrechter onderworpen is, of onderworpen is geweest.

Dit volgt uit Awb-bepalingen die van overeenkomstige toepassing zijn op mbo-instellingen.³⁵ Dat klachten over gedragingen die meer dan een jaar geleden hebben plaatsgevonden niet hoeven te worden behandeld, heeft als achtergrond – zoals ik in paragraaf 2.1 aangaf in antwoord op vragen van de GroenLinks-fractie – dat een onderzoek naar feiten die lange tijd geleden hebben plaatsgevonden, lastiger is uit te voeren dan naar meer recente gebeurtenissen. Van de klager mag daarom ook verwacht worden dat hij niet te lang wacht met het indienen van een klacht.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het wetsvoorstel in het kader van de faciliteit spreekt over beslissingen van een orgaan van de instelling. Deze leden vragen een nadere toelichting op het orgaanbegrip. Is dit begrip, zoals de tekst doet vermoeden, beperkt tot organen van de instelling of vallen ook organen van de rechtspersoon onder de reikwijdte, zo vragen deze leden.

Het wetsvoorstel regelt dat een betrokkene bij de toegankelijke faciliteit een beroep of bezwaar kan indienen vanwege een genomen «beslissing van een orgaan van een instelling».³⁶ Gekozen is voor de algemene term «beslissing van een orgaan van een instelling» omdat de beslissingen waartegen beroep of bezwaar kan worden aangetekend afkomstig zijn van verschillende organen (colleges en personen). Het kan gaan om een beslissing van de examencommissie of de examiner, waartegen beroep op de commissie van beroep voor de examens open staat.³⁷ Het kan ook gaan – dit is onder meer het geval bij toelatings- en verwijderingsbeslissingen – om een beslissing van het bevoegd gezag, dat bij de bijzondere mbo-instellingen wordt gevormd door het college van bestuur van de instelling.³⁸ Tegen deze beslissingen van het bevoegd gezag (het college van bestuur van de instelling) staat bezwaar open bij het bevoegd gezag,

³⁵ Zie artikel 7.4.8a, tweede lid, WEB jo. artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onderdelen a tot en met e, Awb.

³⁶ Daarnaast regelt het wetsvoorstel dat de betrokkene bij de toegankelijke faciliteit klachten kan indienen tegen gedragingen van het bevoegd gezag of van personen die ten behoeve van de instelling met taken zijn belast (artikel 7.5.1 jo. artikel 7.4.8a (oud), 7.5.2 (nieuw) WEB).

³⁷ Zie artikel 7.5.2, eerste lid (oud), 7.5.4, eerste lid (nieuw), WEB.

³⁸ Indien gekozen wordt voor een functionele scheiding tussen bestuur en toezicht (het «one tier»-model), wordt het bevoegd gezag gevormd door het bestuur van de rechtspersoon waarvan de instelling uitgaat (zie artikel 1.1.1 WEB).

dat zich laat adviseren door de geschillenadviescommissie.³⁹ Het gaat dus in beginsel om beslissingen van organen op het niveau van de instelling in plaats van op het niveau van de rechtspersoon. Hierbij past wel de nuancering dat het in de praktijk voorkomt dat het bestuur van de rechtspersoon tevens het college van bestuur van de instelling vormt, en dat volgens het bij uw Kamer aanhangige wetsvoorstel «bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs» het bevoegd gezag niet langer wordt gedefinieerd als het college van bestuur, maar als de rechtspersoon die de bijzondere instelling in stand houdt.⁴⁰ Het is vervolgens aan de rechtspersoon om te bepalen door welke personen of colleges bepaalde beslissingsbevoegdheden van het bevoegd gezag worden uitgeoefend.

2.2.2. Oprichten onafhankelijke geschillenadviescommissie

De leden van de VVD-fractie merken op dat elke instelling de verplichting krijgt tot het inrichten van een onafhankelijke geschillenadviescommissie. Zij vragen op welke manier studenten hier ook terecht kunnen wanneer er sprake is van onveiligheid voor de student.

De geschillenadviescommissie houdt zich specifiek bezig met geschillen over beslissingen genomen op grond van de WEB, zoals een toelatings- of verwijderingsbeslissing. Als een student (sociale of fysieke) onveiligheid heeft ervaren, ligt het meer in de rede dat de student hierover een klacht indient bij de instelling. Een klacht kan gericht zijn op gedragingen van het bevoegd gezag of personen die ten behoeve van de instelling met taken belast zijn. Dat is breder dan het personeel van de instelling; ook kan hierbij worden gedacht aan uitzendkrachten, stagiaires en andere personen die (onderwijsondersteunende) werkzaamheden verrichten voor de instelling en die geen dienstverhouding hebben met de instelling.⁴¹ Onder gedraging valt ook het nalaten van een gedraging. Klachten worden behandeld door een onafhankelijke klachtencommissie die het bevoegd gezag adviseert. Daarnaast heeft een student in een dergelijke situatie de mogelijkheid om een melding te doen bij de vertrouwenspersoon van de instelling. Een vertrouwenspersoon kan een luisterend oor bieden en eventueel de student begeleiden bij het indienen van een klacht.

Deze leden vragen of hier ook sprake is van een ombudsmanfunctie, en zo nee, op welke manier de regering dit gaat borgen in dit wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel bepaalt dat iedere instelling een toegankelijke faciliteit moet hebben waar studenten op een laagdrempelige en eenduidige manier geholpen kunnen worden. Deze faciliteit geleidt klachten en geschillen van studenten door naar respectievelijk de onafhankelijke klachtencommissie en de onafhankelijke geschillenadviescommissie van de instelling. Mbo-instellingen zijn niet verplicht om voor deze taken een ombudspersoon aan te stellen, maar zijn vrij om de rechtsbescherming van de student op een manier te organiseren die past bij de instelling. De belangrijkste taak van een ombudspersoon, de onafhankelijke behandeling van klachten, is in het mbo reeds geborgd doordat iedere instelling over een onafhankelijke klachtencommissie moet beschikken.⁴²

³⁹ Tegen beslissingen van het bevoegd gezag inzake het bindend studieadvies staat geen bezwaar bij het bevoegd gezag open, maar beroep bij de commissie van beroep voor de examens (artikel 8.1.7a, vijfde lid, WEB).

⁴⁰ Kamerstukken 35 606.

⁴¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 347, nr. 3, p. 23.

⁴² Artikel 7.4.8a WEB.

2.2.3. Toegankelijke beroepsinstantie voor geschillen

De leden van de CDA-fractie vragen hoeveel zaken de Afdeling bestuurs-rechtspraak van de Raad van State (ABRvS) jaarlijks verwacht te gaan behandelen voor zowel mbo, hbo als wo.

Het CBHO behandelt thans circa 250 ho-zaken per jaar, waarvan ongeveer de helft uit hbo-zaken en ongeveer de helft uit wo-zaken bestaat. Verwacht mag worden dat de ABRvS jaarlijks vergelijkbare aantallen zaken zal behandelen. Dit wetsvoorstel brengt namelijk geen verandering in de voorwaarden waaronder ho-geschillen kunnen worden voorgelegd aan de rechter. Zo blijven de kring van beroepsgerechtigden, het griffierecht en het procesrecht hetzelfde. Verder wordt verwacht dat de ABRvS jaarlijks circa 150 mbo-zaken zal behandelen.

Deze leden vragen in hoeverre het klopt dat, ten opzichte van de ondersteuning van de College van beroep voor het hoger onderwijs (CBHO), er geen uitbreiding van de ondersteuning van de ABRvS plaats gaat vinden. Bij de overdracht van de taken van het CBHO aan de ABRvS en het verbreden van de mogelijkheid van beroep naar het mbo is wel degelijk sprake van een uitbreiding van de ondersteuning ten opzichte van de huidige situatie. Naar rato van het verwachte aantal mbo-zaken dat bij de ABRvS aanhangig zal worden gemaakt, is er extra financiële ondersteuning voor de ABRvS beschikbaar gemaakt. De totale kosten worden geraamd op jaarlijks ca. € 1 mln. en worden voor een gedeelte gedekt uit artikel 4 van de OCW-begroting (het artikel over het mbo) en voor een gedeelte uit artikelen 6 en 7 van de OCW-begroting (de artikelen over het hoger onderwijs).

2.2.3.1. Colleges van beroep bijzonder onderwijs

De leden van de CDA-fractie vragen of het waar is dat de mogelijkheid om een eigen college van beroep in te stellen in het mbo-onderwijs, op levensbeschouwelijke basis is toegestaan, en of deze mogelijkheid ook is toegestaan aan instellingen die zich als pedagogisch bijzonder afficheren. Het wetsvoorstel bepaalt dat het bevoegd gezag van een bijzondere mbo-instelling in een regeling kan bepalen dat de instelling «in verband met de levensbeschouwelijke aard» een college van beroep bijzonder onderwijs instelt (artikel 7.5.9, eerste lid, WEB). Dit komt overeen met de regeling in artikel 7.68 WHW voor de bijzondere ho-instellingen. Het begrip «levensbeschouwelijke aard» in deze bepalingen verwijst naar de godsdienstige of levensbeschouwelijke (op een levensovertuiging betrekking hebbende) grondslag van de instelling. Het begrip «levensbeschouwelijke aard» ziet niet op het pedagogisch-didactisch concept dat een instelling hanteert. Het hanteren van een pedagogisch-didactisch concept is geen grond voor het instellen van een college van beroep bijzonder onderwijs.

De leden van de SGP-fractie hebben begrepen dat het mogelijk is naast de procedure bij een college van beroep bijzonder onderwijs te kiezen voor een gang naar de burgerlijke rechter en vragen of de regering desalniettemin van mening is dat het onbevredigend is als na een procedure bij het college voor beroep alsnog een civielrechtelijke procedure gestart wordt. Bij instellingen die een college van beroep bijzonder onderwijs instellen, behouden studenten de mogelijkheid om een geschil met de instelling voor te leggen aan de burgerlijke rechter. Dit vloeit voort uit de algemene bevoegdheid van de burgerlijke rechter om kennis te nemen van geschillen, wanneer iemand stelt in een burgerlijk recht te worden geraakt. In dit licht vindt de regering het niet onbevredigend als na een procedure bij het college voor beroep alsnog een civielrechtelijke procedure wordt gestart.

Deze leden vragen op welke wijze de wet eraan kan bijdragen dat betrokkenen zoveel als mogelijk kiezen voor de snellere en toegankelijker route van het college van beroep.

Het wetsvoorstel schrijft een korte termijn voor waarbinnen een college van beroep bijzonder onderwijs uitspraak dient te doen. Deze termijn bedraagt tien weken na het verstrijken van de termijn voor het indienen van het beroepschrift.⁴³ Een procedure bij de burgerlijke rechter heeft gemiddeld een aanmerkelijk langere duur. Verder is er in procedures bij een college van beroep bijzonder onderwijs geen sprake van verplichte procesvertegenwoordiging, terwijl in civiele procedures procesvertegenwoordiging in de regel wel verplicht is. Hier gaat reeds een stimulans van uit om geschillen voor te leggen aan een college van beroep bijzonder onderwijs.

Deze leden vragen of de regering ook kan aangeven in hoeverre in het hoger onderwijs momenteel procedures na elkaar gevolgd worden. Momenteel zijn er in het hoger onderwijs geen bijzondere instellingen die een college van beroep bijzonder onderwijs hebben, zodat het na elkaar volgen van procedures bij zo'n college van beroep en de civiele rechter thans niet aan de orde is.

2.2.4. Schematisch overzicht

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering een verdere toelichting kan geven op het type «overige geschillen» zoals opgenomen in het schematisch overzicht op pagina 18 van de memorie van toelichting. Met de term «overige geschillen» worden alle geschillen bedoeld die tussen de instelling en student kunnen ontstaan die niet gekwalificeerd kunnen worden als een klachtgeschil of als een geschil over een beslissing van de instelling, genomen op grond van de WEB. Hierbij kan gedacht worden aan nakomingsgeschillen over bijvoorbeeld de kwaliteit van de opleiding of schadevergoedingszaken met betrekking tot feitelijke handelingen (bijvoorbeeld wanneer een ongeval is gebeurd tijdens een schoolactiviteit).⁴⁴ De burgerlijke rechter is bevoegd om over deze geschillen te oordelen.

De leden van de SGP-fractie merken op dat wel een erg uitgebreid landschap van voorzieningen, faciliteiten en commissies dreigt te ontstaan. Zij vragen in hoeverre de regering heeft overwogen of integratie van functies toch dienstbaar kan zijn aan de werking van het stelsel.

Bij de uitwerking van de maatregelen ter verbetering van de rechtsbescherming van studenten heb ik onderzocht op welke manier het volledige systeem aan rechtsbescherming zo werkbaar mogelijk voor instellingen kan zijn. 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. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State heb ik hiervoor ook expliciet een grondslag opgenomen in het wetsvoorstel. 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).

⁴³ Artikel 7.5.10, vijfde lid, WEB. De beslistermijn voor colleges van beroep bijzonder onderwijs in het ho bedraagt eveneens tien weken (zie artikel 7.68, tweede lid, jo. 7.61, vierde lid, WHW).

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld Rechtbank Maastricht 12 januari 2006 (ECLI:NL:RBMAA:2006:AV0664), Rechtbank Zwolle-Lelystad 19 april 2006 (ECLI:NL:RBZLY:2006:AY5758) en HR 28 oktober 2011 (ECLI:NL:HR:2011:BQ2324).

Deze leden vragen tevens of zij uit het overzicht en de toelichting terecht hebben begrepen dat alle instellingen verplicht zijn om, behoudens voor de overige geschillen, de faciliteit in te richten en richting de studenten te positioneren als de toegangspoort voor klachten, geschillen en vragen. De toegankelijke faciliteit is in ieder geval bedoeld als een eerste aanspreekpunt voor studenten die vragen hebben over beslissingen of gedragingen van de instelling, en die eventueel een klacht of een geschil aanhangig willen maken bij een orgaan van de instelling. Studenten zijn ook verplicht om van deze faciliteit gebruik te maken als zij een klacht of een bezwaar willen indienen. Voor wat betreft de overige geschillen, waartegen geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat, maar waartegen uitsluitend bij de burgerlijke rechter kan worden opgekomen, is de student niet verplicht van de faciliteit gebruik te maken. Het ligt echter voor de hand dat wanneer een student zich meldt bij de faciliteit, en de faciliteit vaststelt dat er sprake is van een geschil dat de student alleen bij de burgerlijke rechter aanhangig kan maken, de faciliteit de student dan doorverwijst naar de betreffende bevoegde rechtbank en eventueel op hoofdlijnen verder informeert over de te volgen procedure. Deze laatstgenoemde informatievoorziening aan de student maakt overigens geen deel uit van de wettelijke regeling. Het staat instellingen vrij om de toegankelijke faciliteit zelf in te richten. De studentenraad heeft daarbij een instemmingsrecht.

Deze leden vragen of het dan voor studenten niet overzichtelijker is om ook het afbakenen van de overige geschillen als verantwoordelijkheid van de faciliteit aan te merken.

De faciliteit stelt vast of er sprake is van een klacht of een geschil waartegen bij het bevoegde orgaan van de instelling kan worden opgekomen. Wanneer de faciliteit vaststelt dat er géén sprake is van een klacht of een geschil waartegen bij een orgaan van de instelling kan worden opgekomen, wordt daarmee feitelijk een afbakening gegeven van de overige geschillen (waartegen alleen rechtsbescherming bij de burgerlijke rechter mogelijk is). Voor het overige verwijs ik naar mijn antwoord op de vorige vraag.

Tot slot vragen de leden van de SGP-fractie of het als verantwoorde-lijkheid van de instelling aangemerkt wordt indien een studenten door toedoen van de faciliteit niet bij de juiste commissie terechtgekomen is en daardoor mogelijk met procedurele problemen te maken heeft gekregen. Juist om te voorkomen dat studenten met procedurele problemen te maken krijgen doordat de faciliteit een klacht, bezwaar of beroep onbedoeld naar een niet bevoegde commissie heeft doorgestuurd, is in het wetsvoorstel een voorziening getroffen. Het voorgestelde artikel 7.5.1, zevende lid, WEB bepaalt dat het onbevoegde orgaan het desbetreffende stuk zo spoedig mogelijk terug dient te zenden naar de faciliteit. De faciliteit biedt het stuk dan alsnog aan het bevoegde orgaan aan. Hierbij is – om studenten te beschermen tegen termijnoverschrijding – bepaald dat de datum van ontvangst die de faciliteit op het stuk heeft aangetekend voordat het werd doorgestuurd naar het onbevoegde orgaan, bepalend voor de vraag of het stuk tijdig is ingediend (artikel 7.5.1, zesde lid, WEB).

2.3. Verlichting van regeldruk van de onderwijsinstelling

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering ervoor kiest om een ruim tijdspad voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in te stellen. Hoe ruim is dit tijdspad en op welke manier borgt de regering, dat na goedkeuring van de wet, er op tijd begonnen zal worden met de voorbereidingen door instellingen, zo vragen deze leden.

Om ervoor te zorgen dat instellingen voldoende tijd hebben om zich voor te bereiden op het wetsvoorstel heb ik voor 1 augustus 2022 gekozen als

de beoogde inwerkingtredingsdatum voor het mbo-gedeelte van het wetsvoorstel. De bepalingen uit dit wetsvoorstel die toezien op de overdracht van de taken van het CBHO aan de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State wil ik 1 januari 2022 in werking laten treden. Om instellingen bij de nodige voorbereidingen voor implementatie van dit wetsvoorstel te ondersteunen, heb ik waar mogelijk informatie met instellingen en de MBO Raad gedeeld over het wetsvoorstel. Op de Ketendagen mbo zijn, ook voor de niet-bekostigde instellingen, presentaties over het wetsvoorstel gegeven. Daarnaast ben ik voornemens om dit voorjaar alle instellingen schriftelijk te informeren over wat dit wetsvoorstel concreet voor hen betekent en zal ik eventuele nieuwe vragen van instellingen tijdig beantwoorden.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre het ook voor het ho verplicht is voor instellingen om ouders van minderjarige studenten te informeren, onder andere om ouderbetrokkenheid te versterken. In het hoger onderwijs is er geen verplichting voor instellingen om ouders van minderjarige studenten te informeren. Instromers in het hoger onderwijs hebben – in tegenstelling tot mbo-studenten – reeds voldaan aan de kwalificatieplicht. Bovendien is in de regel slechts een beperkt deel van de studenten voor een beperkte periode (propedeuse) minderjarig bij de start in het hoger onderwijs. In het hoger onderwijsstelsel zijn voldoende waarborgen opgenomen om de studievoortgang van studenten te bewaken; een aanvullende informatieverplichting specifiek voor de beperkte groep minderjarige instromers acht ik niet noodzakelijk.

De leden van de D66-fractie constateren dat de instellingen een ruim tijdspad krijgen om de veranderingen door te voeren. Kan de regering specificeren om welk tijdspad het hier gaat, en zo nee, wanneer hier meer duidelijkheid over is, zo vragen deze leden.

Om ervoor te zorgen dat instellingen voldoende tijd hebben om zich voor te bereiden op het wetsvoorstel heb ik voor 1 augustus 2022 gekozen als de beoogde inwerkingtredingsdatum voor het mbo-gedeelte van het wetsvoorstel. De bepalingen uit dit wetsvoorstel die zien op de overdracht van de taken van het CBHO aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wil ik 1 januari 2022 in werking laten treden.

Deze leden stellen vast dat met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat instellingen verplicht worden om studievoortgangsresultaten met de ouders van minderjarige, dus ook 16- en 17-jarige, studenten te delen. Zij vragen hoe de privacy van studenten hier wordt gewaarborgd, welke gegevens precies worden gedeeld, en of studenten ervoor kunnen kiezen om deze gegevens niet te laten delen met hun ouders.

Om de ouderbetrokkenheid te versterken, voorziet het wetsvoorstel in een wettelijke grondslag voor instellingen om de studievoortgangsresultaten van minderjarige studenten met hun ouders, voogden of verzorgers te delen. De gegevensverwerking is daarmee rechtmatig in de zin van artikel 6 van de Algemene verordening gegevensbescherming. De studievoortgangsresultaten omvatten de beoordelingen van de student, verslagen van studievoortgangsgesprekken, eventuele schriftelijke waarschuwingen betreffende de studievoortgang, verbeterplannen en het (voorlopige) bindend studieadvies.

Studenten moeten er uiteraard op kunnen vertrouwen dat instellingen zorgvuldig met de studievoortgangsresultaten omgaan. De gegevens die met de ouders worden gedeeld moeten accuraat zijn. De instelling zal ook passende beschermingsmaatregelen moeten treffen om ongeautoriseerd gebruik, wijziging of vernietiging van de studievoortgangsgegevens te voorkomen, op een vergelijkbare wijze als de maatregelen die de instelling treft om de studievoortgangsresultaten met de student zelf te delen. Studenten hebben het recht om bij de instelling de over hem of

haar verzamelde studievoortgangsresultaten in te kunnen zien, en het moet voor hen daarom ook duidelijk zijn bij wie zij met vragen daarover terecht kunnen. Wanneer studenten van mening zijn dat de studievoortgangsgegevens die met de ouders worden gedeeld niet juist of niet volledig zijn, hebben zij het recht op rectificatie van die gegevens. Minderjarige studenten hebben geen vrije keuze of zij de studievoortgangsgegevens wel of niet met de ouders willen laten delen. Dit wetsvoorstel kent ouders immers een wettelijk recht op studievoortgangsinformatie toe, zoals ouders van minderjarige onderwijsdeelnemers in het funderend onderwijs dat op dit moment al hebben.⁴⁵

De leden van de SGP-fractie merken op dat volgens de regering de relatie tussen de student en de instelling ook na afschaffing van de wettelijk geregelde onderwijsovereenkomst een overeenkomst blijft. Deze leden constateren dat juist over de kwalificatie van de rechtsbetrekking al lange tijd discussie bestaat en dat in de jurisprudentie uiteenlopende keuzes zijn gemaakt en dat deze keuzes procesrechtelijk voor betrokkenen relevant zijn. Zij vragen de regering hierop te reflecteren. Eveneens vragen zij in hoeverre een duidelijker keuze in plaats van deze impliciete veronderstelling wenselijk zou zijn.

De discussie over de kwalificatie van de rechtsbetrekking tussen onderwijsdeelnemers en onderwijsinstellingen spitst zich meer toe op het openbaar onderwijs dan op het bijzonder onderwijs, zoals het NCOR-onderzoek laat zien. Als het gaat om de rechtsbetrekking tussen bijzondere onderwijsinstellingen en studenten (het mbo kent alleen bijzondere instellingen) wijzen de juridische literatuur, de jurisprudentie en de parlementaire geschiedenis in hoge mate op het bestaan van een overeenkomst.⁴⁶ In de toelichting is om deze reden aangegeven dat er sprake is van een overeenkomst tussen de aspirant-student en de instelling op het moment dat de student wordt ingeschreven. Echter, ik ben me ervan bewust dat deze overeenkomst in belangrijke mate beheerst wordt door publiekrechtelijke normen uit de WEB. De kwalificatie van de rechtsbetrekking als een overeenkomst doet hier niet aan af.

Deze leden begrijpen dat de regering duidelijkheid wil scheppen over de communicatie richting ouders. Zij merken echter op dat in de jurisprudentie ook uitspraken zijn gedaan over het recht van jongeren ouder dan 16 jaar om te kiezen welke ouder geïnformeerd wordt, bijvoorbeeld in situaties van (echt)scheiding. Deze leden vragen of op grond van het wetsvoorstel voldoende duidelijk is voor instellingen wat in zulke situaties de verwachtingen aan instellingen zijn en of het wetsvoorstel op dit punt toereikend is.

Uit de uitspraken van de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs komt naar voren dat het bij scheiding van ouders relevant is of beide ouders met gezag belast blijven.⁴⁷ Ouders die scheiden, behouden in de regel beiden het ouderlijk gezag over hun minderjarige kind(eren) en behouden dan beiden recht op alle informatie over hun kind. Het kan ook voorkomen dat een van de ouders niet langer belast is met het gezag. Ouders die niet met het ouderlijk gezag belast zijn, hebben ook recht op informatie over hun kind, maar dat recht is op grond van het Burgerlijk Wetboek meer beperkt. In dat geval is het de bedoeling dat de ouder die niet met het gezag is belast, wordt geïnformeerd door de andere, wel met gezag belaste ouder (artikel 1:377b Burgerlijk Wetboek). Een instantie zoals een onderwijsinstelling is verplicht een ouder die niet het ouderlijk gezag heeft, als hij of zij daarom vraagt, van informatie te voorzien over

⁴⁵ Zie artikelen 11 WPO, 20 WEC en 23b WVO.

⁴⁶ 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. 43–58.

⁴⁷ Zie <https://onderwijsgeschieden.nl/thema/informatieverstrekking-aan-gescheiden-ouders>.

belangrijke feiten en omstandigheden die het kind of de verzorging en opvoeding van het kind betreffen (artikel 1:377c Burgerlijk Wetboek). Er zijn op deze regel twee uitzonderingen:

- de informatie wordt niet verstrekt als de onderwijsinstelling de informatie niet op dezelfde manier aan de ouder met het ouderlijk gezag zou verstrekken;
- de informatie wordt niet verstrekt als het belang van het kind zich daartegen verzet.

Ik acht het wetsvoorstel ook op dit onderdeel toereikend. Daarbij merk ik op dat ik mij er bewust van ben dat veel privacyvraagstukken in de relatie tussen (minderjarige) studenten, ouders en onderwijsinstellingen, niet kunnen worden beantwoord aan de hand van alleen de onderwijswet- en regelgeving. Onderwijsinstellingen zijn voor het oplossen van die vraagstukken ook gebonden aan andere bronnen van wetgeving waarbij in de eerste plaats gedacht moet worden aan het Burgerlijk Wetboek en de Algemene verordening gegevensbescherming. Die complexiteit is er, en ik zal daarom bij de implementatie van dit wetsvoorstel in overleg treden met de MBO Raad om de informatievoorziening aan instellingen op dit vlak te verbeteren.

3. Verhouding tot hoger recht

De leden van de SGP-fractie vinden het belangrijk dat als het gaat om rechtsbetrekkingen niet in toenemende mate vermenging ontstaat van het duale bestel van openbaar en bijzonder onderwijs. Deze leden merken op dat bij het spreken van een gemengd karakter van de rechtsbetrekking en het gedeeltelijk niet tot burgerrechtelijk van aard verklaren gemakkelijk uit beeld kan raken dat de vorm en de grondslag van de rechtsbetrekking louter privaatrechtelijk zijn. Ziet de regering het belang om duidelijk onderscheid te blijven maken, zo vragen deze leden.

In het bijzonder onderwijs zijn de vorm en de grondslag van de rechtsbetrekking met de onderwijsdeelnemer, zoals de leden van de SGP-fractie naar voren brengen, privaatrechtelijk: er is sprake van een overeenkomst. Tegelijkertijd wordt deze rechtsbetrekking in belangrijke mate door het publiekrecht ingekleurd. Er zijn immers in de loop van de tijd vele (onderwijs)wettelijke voorschriften tot stand gekomen die zowel voor het bijzonder als voor het openbaar onderwijs gelden, en die doorwerken in de rechtsverhouding met de onderwijsdeelnemer. Een nieuw aspect binnen deze publiekrechtelijke inkleuring vormt de bestuursrechtelijke rechtsbescherming die dit wetsvoorstel introduceert voor bijzondere mbo-instellingen (in navolging van het ho waar reeds langer een stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming bestaat). Dit laat echter onverlet dat er onderscheid is en blijft tussen openbaar en bijzonder onderwijs, een onderscheid dat tot uitdrukking komt in kenmerken, bevoegdheden en verplichtingen die specifiek voor het openbaar of voor het bijzonder onderwijs gelden, zoals bijvoorbeeld de levensbeschouwelijke neutraliteit van het openbaar onderwijs en de mogelijkheid van bijzondere instellingen om eigen colleges van beroep bijzonder onderwijs in te stellen. Ik deel dan ook de mening van deze leden, dat het van belang is om duidelijk onderscheid te blijven maken.

Deze leden vinden het eveneens van belang om vanwege de principiële keuzes die hier gemaakt worden een integraal beeld te hebben van de regelingen voor de diverse onderwijssectoren. Zij vragen of de regering ten aanzien van de kernpunten in dit wetsvoorstel een vergelijking kan maken tussen het funderend onderwijs en het mbo. Deze leden vragen eveneens of de regering de opvatting deelt dat het gelet op de aard van het onderwerp niet voor de hand ligt bijvoorbeeld bij de regeling voor verwijdering van leerlingen andere keuzes te maken in het voortgezet onderwijs dan in het mbo.

Het eerste kernpunt van dit wetsvoorstel betreft de verbetering van de rechtsbescherming van de mbo-studenten. Dit onderdeel van het wetsvoorstel beoogt zoveel mogelijk aan te sluiten bij de wetgeving voor het hoger onderwijs, omdat beide sectoren in veel opzichten vergelijkbaar zijn. Dit heeft geleid tot de keuze om de rechtsbeschermingsvoorzieningen die het hoger onderwijs al kent, zoals de toegankelijke faciliteit, de geschillenadviescommissie en de toegang tot de bestuursrechter, nu ook te introduceren in het mbo. Deze keuze is mede gebaseerd op de aanbevelingen van het NCOR.

De rechtsbeschermingsvoorzieningen in het mbo na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn tevens op onderdelen vergelijkbaar met die in het voortgezet onderwijs, maar er zijn ook verschillen. In het voortgezet onderwijs is er de door scholen ingestelde commissie van beroep voor eindexamengeschillen, terwijl mbo-instellingen (eveneens) een commissie van beroep voor de examens hebben. In het voortgezet onderwijs bestaat de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen beslissingen omtrent toelating en verwijdering. VO-scholen kunnen ervoor kiezen hiervoor een bezwaarschriftencommissie in te richten. Met dit wetsvoorstel wordt een equivalent van die bezwaarschriftencommissie voorgesteld voor het mbo, in de vorm van een onafhankelijke geschillenadviescommissie. Naast bezwaarschriftencommissies kent het voortgezet onderwijs ook nog een geschillencommissie passend onderwijs. Daarnaast is het in het voortgezet onderwijs nu al mogelijk om tegen beslissingen over toelating en verwijdering van openbare scholen en over diplomabesluiten van openbare en bijzondere scholen beroep in te stellen bij de bestuursrechter. Dit wetsvoorstel voorziet erin dat vergelijkbare geschillen in het mbo eveneens aan de bestuursrechter kunnen worden voorgelegd. Een verschil tussen voortgezet onderwijs en mbo, tot slot, is dat het inrichten van een toegankelijke faciliteit voor VO-scholen niet verplicht is gesteld.

Het tweede kernpunt betreft de verbetering van de rechtspositie van de mbo-studenten. Rechten aangaande schorsing en verwijdering worden opgenomen in de wet, zoals het NCOR heeft aanbevolen. Ook ten aanzien van schorsing en verwijdering kenmerkt het wetsvoorstel zich door zowel overeenkomsten als verschillen ten opzichte van het voortgezet onderwijs. Artikel 27 van de WVO en de artikelen 13 en 14 van het Inrichtingsbesluit WVO bevatten voldoende duidelijke regels over schorsing en verwijdering in het voortgezet onderwijs. Een verschil is de maximale schorsingsduur die in het voortgezet onderwijs één week bedraagt en in het mbo twee weken. Hierop ben ik in paragraaf 2.1 ingegaan. Daarnaast zijn scholen in het voortgezet onderwijs verplicht om de inspectie te informeren over schorsingen voor een periode langer dan één dag en kunnen leerlingen eerst definitief van school worden verwijderd na overleg met de inspectie. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel heeft de inspectie aangegeven dat het acteren op meldingen van individuele casussen minder goed past in de huidige ontwikkeling van het risicogerichte, bestuursgerichte toezicht in het mbo. Om deze redenen is ervoor gekozen om voor het mbo de meld- en overlegplicht te vervangen door een verplichting voor instellingen om schorsingen en verwijderingen te verantwoorden in het bestuursverslag. Tot slot bepaalt de WVO dat verwijdering van leerplichtigen alleen is toegestaan wanneer het bevoegd gezag ervoor heeft zorggedragen dat de leerling elders kan worden toegelaten. In het mbo zijn er echter veel minder instellingen beschikbaar die onderwijs aanbieden dat aansluit op de capaciteiten en de behoeften van de student, dan in het voortgezet onderwijs het geval is. Een resultaatsverplichting, zoals vervat in artikel 27, eerste lid, van de WVO, valt om die reden in het mbo niet goed na te leven. Dit laatste verschil is overigens bestaand recht waar dit wetsvoorstel niet op ingrijpt.

Het derde kernpunt van dit wetsvoorstel betreft de afschaffing van de verplichte, tussen de student en instelling te sluiten, schriftelijke onderwijsovereenkomst. Het wetsvoorstel sluit hiermee aan bij de onderwijs-wetgeving van alle andere onderwijssectoren, waarin ook geen verplichting tot het sluiten van een schriftelijke overeenkomst is opgenomen.

4. Niet-bekostigd onderwijs

De leden van de CDA-fractie vragen wat de reden is dat de maatregelen die in dit wetsvoorstel genomen worden om de positie van gehandicapten en chronische zieke studenten te verbeteren niet gelden voor het 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 van bekostigde instellingen, zijn deze maatregelen niet van toepassing op het niet-bekostigd onderwijs. Breder geldende regels met betrekking tot het ondersteunen van mensen met een handicap of chronische ziekte, zoals de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, zijn wel van toepassing op het niet-bekostigd onderwijs.

5. Bescherming van persoonsgegevens

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre maatwerkafspraken voor ondersteuning van mantelzorgende studenten niet mogelijk zijn vanwege de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

De AVG kent verschillende grondslagen voor het verwerken van persoonsgegevens. Eén daarvan is dat de verwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is. Ik ga er dan ook vanuit dat de AVG geen belemmering vormt voor het uitwisselen van gegevens tussen instellingen en studenten in het kader van maatwerkafspraken.

6. Advies en consultatie

Adviescollege toetsing regeldruk

De leden van de CDA-fractie delen de zorg van het Adviescollege toetsing regeldruk om onnodige juridisering van klachten en ongenoegens tegen te gaan. Mbo-instellingen proberen juist een persoonlijke relatie met hun studenten te onderhouden, aldus deze leden. Deze leden willen graag weten in hoeverre de voorgenomen verduidelijking er daadwerkelijk toe gaat leiden dat er geen onpersoonlijke juridische houding op het mbo gaat ontstaan en op welke manier gaat de regering dit gaat monitoren. Ik ben van mening dat daar waar student en instelling een geschil onderling kunnen oplossen, dit de voorkeur heeft boven het opdragen van een geschil aan een derde partij. Daar waar student en instelling onderling geen oplossing kunnen vinden, moet de student een toegankelijke manier hebben om zijn geschil aanhangig te maken. Om ervoor te zorgen dat geschillen tussen instelling en student zoveel mogelijk onderling worden opgelost, heeft de geschillenadviescommissie de verplichting om bij bezwaren na te gaan of minnelijke schikking tussen de partijen mogelijk

is. Dit aspect van het wetsvoorstel zal worden meegenomen in de algemene evaluatie en tussentijdse monitoring van het wetsvoorstel.

Internetconsultatie

De leden van de CDA-fractie hebben gelezen dat meerdere instellingen hun zorgen uitten over lastenverzwaring. Zij vragen of de regering uiteen kan zetten hoe de totale lasten van de instellingen eruit komen te zien als de lastenverlichting door het afschaffen van de onderwijsovereenkomst en de lastenverzwaring door de voorgestelde regels voor schorsing en verwijdering zijn ingevoerd.

Om een overzicht te geven van de totale regeldrukkosten als gevolg van dit wetsvoorstel is hiervoor een berekening gemaakt die in een tabel in de memorie van toelichting is opgenomen (p. 36). Uit die berekening blijkt dat het wetsvoorstel per saldo een lastenverlichting voor mbo-instellingen betekent.

Deze leden vragen of regering tevens kan aangeven wat ervoor zorgt dat de voorgestelde regels voor schorsing en verwijdering leidt tot een lastenverzwaring.

In reactie op deze vraag wil ik verduidelijken dat mede naar aanleiding van de opmerkingen van instellingen in de internetconsultatie over de toenmalige bepalingen aangaande schorsing en verwijdering deze bepalingen zijn aangepast. In plaats van een verplichting om bij iedere schorsing een melding aan de inspectie te moeten maken en bij bepaalde verwijderingen in overleg met de inspectie te moeten treden, moeten instellingen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel jaarlijks in hun bestuursverslag rapporteren over de schorsingen en verwijderingen die hebben plaatsgevonden. Hierdoor zijn de regeldrukkosten verbonden aan de nieuwe verplichtingen van instellingen op het gebied van schorsing en verwijdering significant lager geworden.

De leden van de SP-fractie hebben gelezen dat de Raad van State in zijn advies spreekt over een centraal aanmeldregister dat is aangesloten op Digid, vergelijkbaar met Studielink in het hoger onderwijs. Volgens de Raad van State zou dit een oplossing zijn voor de papieren administratie, aldus deze leden. Deze leden zijn het eens met de Raad van State in deze en vragen of de regering het advies van de Raad van State over wil nemen.

Ik deel de gedachte dat Centraal Aanmelden, het gezamenlijk aanmeldportaal dat mbo-instellingen op eigen initiatief ontwikkeld hebben, het aanmeldproces kan vergemakkelijken. Echter, wetgeving is niet noodzakelijk om dit portaal te realiseren. Centraal Aanmelden is reeds ontwikkeld, kent een aansluiting op Digid, en instellingen kunnen zich vrijwillig op het portaal aansluiten.

II. ARTIKELSGEWIJS

De leden van de PvdA-fractie constateren dat artikel I, onderdeel J, instellingen verplicht om de rechten en plichten van studenten in het studentenstatuut op te nemen. Het aantal onderwerpen dat in het statuut aan de orde dient te komen wordt uitgebreid met onder meer het beleid inzake schoolkosten en de rechten en plichten ten aanzien van zwangerschap en bevalling. Deze leden juichen dat toe. Zij maakten zich al geruime tijd zorgen over de bijkomende schoolkosten die de toegankelijkheid van het mbo belemmeren en wijzen ook op de in 2017 aangenomen motie van de leden Kwint en Van den Hul over rechten voor

zwangere studenten.⁴⁸ Op grond van welke overwegingen neemt de regering in dit artikel niet tevens bepalingen op over de beschikbaarheid van financiële ondersteuning en de rechten en plichten van ouders/verzorgers van minderjarige studenten, zo vragen deze leden.

Het studentenstatuut is bedoeld als vindplaats voor studenten waarin zij hun rechten en plichten kunnen terugvinden. Om deze reden heb ik er van afgezien het bevoegd gezag ertoe te verplichten om in dit statuut ook de rechten en plichten op te nemen van andere belanghebbenden die bij het onderwijs betrokken zijn, zoals ouders en verzorgers. Voor wat betreft de beschikbaarheid van financiële ondersteuning, zal ik – gezien de inwerkingtreding van de bepalingen over het mbo-studentenfonds op 1 augustus 2021 – het voorgestelde artikel 7.4.8, vierde lid, WEB uitbreiden, zodat ook de instellingsregels ten aanzien van het mbo-studentenfonds in het studentenstatuut worden opgenomen. Dit is meegenomen in de nota van wijziging.

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

⁴⁸ Kamerstukken II 2016/17, 31 524, nr. 324.