No.W05.15.0215/I 's-Gravenhage, 11 september 2015

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 6 juli 2015, no.2015001195, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs BES met betrekking tot enkele kwaliteitsaspecten in het beroepsonderwijs, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel omvat een regeling van het klachtrecht in het middelbaar beroepsonderwijs, de invoering van een adviesrecht van de deelnemersraden over het beleid inzake de schoolkosten, een inkorting van de sanctietrajecten en een aanpassing van de diploma-erkenning van niet-bekostigde opleidingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar heeft opmerkingen over de motivering van een deel van het voorstel. Dit betreft de versterking van de positie van de studenten ten aanzien van het klachtrecht en het toekennen van een wettelijk adviesrecht over het schoolkostenbeleid.

1. Klachtrecht

a. *Actualisering toelichting*

In 2009 zijn door de MBO-raad en de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) richtlijnen opgesteld voor de klachtenbehandeling in het mbo. Vanaf 1 januari 2009 werd ook de code “Goed bestuur in de bve-sector” van kracht. Eén van de afspraken daarin is dat instellingen een klachtenregeling moeten hebben. Volgens de toelichting blijkt uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: Inspectie) over het schooljaar 2011-2012 dat de kwaliteit van de opzet van de klachtbehandeling sinds 2009 geen duidelijke verbetering heeft ondergaan. Ongeveer de helft van de instellingen beschikt niet over een interne klachtencommissie, minimaal de helft van de klachtenregelingen wijkt af van een of meer principes van de richtlijnen en een kwart van de websites geeft geen informatie over de behandeling van klachten. De JOB-monitor 2014 laat weinig verbetering zien; nog steeds is 30% van de studenten negatief over de klachtenafhandeling bij de bekostigde instellingen, aldus de toelichting.

Volgens de regering is de aanleiding voor het voorstel dat de initiatieven van de MBO-Raad en JOB “tot op heden” nog in onvoldoende mate tot verbetering geleid hebben. Het is niet zonder meer duidelijk of deze vaststelling in overeenstemming is met de feiten. Het onderzoek van de Inspectie waarop de regering zich beroept is geruime tijd geleden uitgebracht. Inmiddels is in 2014 de branchecode van het mbo vernieuwd. Nieuw is dat de code lidmaatschapseisen stelt en de mogelijkheid van royement kent. Voorts voorziet de code in een klachtenprocedure voor in- en externe belanghebbenden die menen dat mbo-scholen zich niet aan de code houden, bijvoorbeeld op het punt van de interne klachtencommissie. Ten slotte is in 2014 de richtlijn Klachtenbehandeling in het mbo geactualiseerd. De toelichting bij deze richtlijn vermeldt dat er sinds 2009 ‘veel verbeterd’ is in de behandeling van klachten: ”Alle scholen hebben een klachtenregeling, en vrijwel alle scholen hebben deze klachtenregeling op hun website staan. Daarbij hebben alle scholen een medewerker aangesteld om studenten te helpen bij het indienen van een klacht.” De toelichting bij het wetsvoorstel besteedt geen aandacht aan deze ontwikkelingen. De Afdeling adviseert dat wel te doen en tevens te voorzien in een actualisatie van het door de Inspectie uitgevoerde onderzoek.

b. *Toepasselijkheid Algemene wet bestuursrecht*

Het voorgestelde artikel 7.4.8a bevat een kader ten behoeve van de afhandeling van klachten, waarbij het merendeel van bepalingen van titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. Hoofdstuk 9 van de Awb is in werking getreden op 1 juli 1999 (Stb. 241). Daarbij is een uitzondering gemaakt voor het onderwijs, omdat nog nadere wetgeving nodig was. In het hoger onderwijs is titel 9.1 Awb inmiddels rechtstreeks van toepassing op de openbare instellingen; bij bijzondere wet is deze titel ook van overeenkomstige toepassing verklaard op de bijzondere instellingen.[[1]](#footnote-1)

De Afdeling adviseert in de toelichting uiteen te zetten waarom in het middelbaar beroepsonderwijs niet eveneens gekozen wordt voor rechtstreekse toepassing van de Awb op openbare instellingen, en in de Wet educatie en beroepsonderwijs van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op de bijzondere instellingen.

c. *Overige opmerkingen*

i. Artikel 9.7, tweede lid, van de Awb houdt in dat bestuursorganen en leden van een collegiaal orgaan een klacht zelf behandelen indien de klacht tegen henzelf is gericht. In artikel 7.4.8.a, tweede lid, wordt deze bepaling zonder toelichting van overeenkomstige toepassing uitgezonderd.

De Afdeling adviseert deze bepaling alsnog toe te lichten.

ii. In artikel 7.4.8.a, tweede lid, wordt de toepassing van artikel 9.7, eerste lid, onderdeel f, van de Awb uitgesloten, om te voorkomen “dat geen klacht kan worden ingebracht omdat eerst zou moeten gewacht op de afloop van de strafrechtelijke procedure.”

Anders dan de toelichting veronderstelt, staat de Awb in geval van samenloop niet in de weg aan het indienen of behandelen van een klacht. Het bestuursorgaan is niet verplicht, maar wel bevoegd om de klacht te onderzoeken. Voorts herleeft de verplichting tot behandeling van de klacht als de opsporing of vervolging ten einde zijn.
De Afdeling adviseert de uitsluiting van artikel 9.7, eerste lid, onderdeel f, van de Awb opnieuw te bezien.

iii. Artikel 7.4.8a, vierde en vijfde lid, voorzien in een waarborg voor vertrouwelijkheid.
De Afdeling wijst erop dat artikel 2.5 van de Awb hier reeds in voorziet, zodat kan worden volstaan met een van overeenkomstige toepassing verklaring van dit artikel voor het onderwijs.

2. Medezeggenschap schoolkostenbeleid

De medezeggenschap van bekostigde instellingen heeft thans een instemmingsrecht over de hoogte en de besteding van de vrijwillige ouder- of deelnemerbijdrage, en over de wijze waarop deze bijdrage tussen deelnemer en bevoegd gezag wordt overeengekomen. Het wetsvoorstel voorziet daarnaast in een adviesrecht van de medezeggenschap over “het beleid inzake het beperkt en beheersbaar houden van de middelen die van de studenten worden gevraagd voor schoolkosten die door het bevoegd gezag noodzakelijk worden bevonden”. Volgens de toelichting bestaan bij bekostigde instellingen en deelnemers onduidelijkheden over de schoolkosten en de vrijwillige bijdrage. Gewezen wordt op het ‘Zwartboek schoolkosten’ van de JOB uit 2012 en de brief van 11 mei 2012, waarin de Minister een handreiking heeft gegeven aan de instellingen over de bedoeling van de WEB op dit punt.

a. De Afdeling merkt op dat de toelichting actualisering behoeft, omdat zij slechts betrekking heeft op de situatie in 2012. Nieuw in de brief van 11 mei 2012 is dat de schoolkosten een vast element worden in het reguliere toezicht van de inspectie van het onderwijs. De Afdeling adviseert daarom bij de actualisering ook de uit het toezicht voortvloeiende informatie te betrekken.

b. De schoolkosten bestaan uit vier elementen: de wettelijk vastgestelde verplichte bijdrage (les- of cursusgeld), de vrijwillige bijdrage, de ‘basisuitrusting’ waarvoor de instelling vanuit de overheidsbekostiging verantwoordelijk is en de ‘onderwijsbenodigdheden’ waarvoor de student zelf verantwoordelijkheid draagt.
Omdat de verplichte bijdrage en de basisuitrusting vast staan en voor de vrijwillige bijdrage een instemmingsrecht geldt, zullen klachten over de schoolkosten veelal te maken hebben met de kosten die voortvloeien uit de door het bevoegd gezag vastgestelde onderwijsbenodigdheden (studieboeken, leermiddelen, werkkleding). De Afdeling betwijfelt of een adviesrecht over het schoolkostenbeleid (in feite: de schoolbenodigdheden) aan de klachten een einde zal maken, omdat de zienswijze over wat nodig is kan uiteenlopen en de beoordeling van wat nodig is uiteindelijk een verantwoordelijkheid van de instelling is en blijft. Informatie voorafgaand aan de inschrijving lijkt daarom van meer belang. Een voorwaarde voor inschrijving is dat instelling en deelnemer een onderwijsovereenkomst sluiten.[[2]](#footnote-2) De deelnemersraad heeft instemmingsbevoegdheid over het model van de overeenkomst.[[3]](#footnote-3) Indien in het model voorschriften worden opgenomen over de kosten van schoolbenodigdheden, dan is een ‘verborgen of tussentijdse verhoging van de schoolkosten’ minder waarschijnlijk.

Gelet hierop adviseert de Afdeling de toegevoegde waarde van een wettelijk adviesrecht over het schoolkostenbeleid alsnog dragend te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen.

3. Diploma-erkenning

Ingevolge het voorgestelde artikel 1.4.1, derde lid, van de Web kan in bepaalde gevallen een aanvraag om erkenning van een opleiding ten behoeve van de afgifte van een diploma of certificaat voor anderhalf jaar worden toegewezen. Het vierde lid regelt dat de toewijzing na afloop van de termijn van rechtswege voor onbepaalde is tijd gegeven, tenzij de Minister twee maanden voordat die periode is verstreken besluit om de beschikking in te trekken. Indien een beschikking is ingetrokken wegens onvoldoende kwaliteit moet het bevoegd gezag de kwaliteit eerst op peil brengen, voordat het een nieuwe aanvraag kan indienen, aldus de strekking van het vijfde lid. Volgens de toelichting wordt aldus voorkomen dat een opleiding waarvan de toewijzing is ingetrokken, opnieuw wordt aangevraagd zonder dat er kwaliteit verbeterende maatregelen zijn getroffen.

Hoofdregel is dat een diploma-erkenning wordt verleend voor onbepaalde tijd. Om te voorkomen dat opleidingen worden erkend waarvan het onzeker is of zij in de praktijk aan de eisen zullen voldoen, introduceert het wetsvoorstel in afwijking van de hoofdregel voor sommige opleidingen de mogelijkheid van een erkenning voor bepaalde tijd.
De Afdeling adviseert het derde lid daarom als een afwijking van de hoofdregel weer te geven.

Het voorgestelde vierde lid bepaalt dat de toewijzing na die periode van rechtswege voor onbepaalde tijd is gegeven. Het gebruik van ficties dient echter achterwege te worden gelaten. Het volstaat om te bepalen dat de beschikking voor bepaalde tijd na het verstrijken van de bepaalde tijd wordt omgezet in een beschikking voor onbepaalde tijd, tenzij de minister anders beslist.

Het vijfde lid is naar het oordeel van de Afdeling overbodig. Het bevoegd gezag zal immers altijd met voorstellen tot verbetering van de kwaliteit moeten komen, wil het niet het risico van een afwijzing lopen. Ook de toewijzing voor bepaalde tijd is immers vormgegeven als een discretionaire bevoegdheid. Voor zover de toelichting opmerkt dat de minister de nieuwe aanvraag niet in behandeling hoeft te nemen, wijst de Afdeling erop dat artikel 4:5 van de Awb niet van toepassing is, omdat als gevolg van de intrekking van het eerdere besluit geen sprake is van een herhaalde aanvraag.

De Afdeling adviseert het voorgestelde artikel 1.4.1, derde lid, met inachtneming van het voorgaande aan te passen.

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W05.15.0215/I

* Aanwijzing 89a van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht nemen.
* In artikel I, onderdeel B, “een diploma” beide malen vervangen door: geen diploma.
* In artikel I, onderdeel F (artikel 6.4.4, derde lid) “en het bevoegd gezag de kennisgeving, bedoeld in het eerste lid, niet of niet tijdig doet” schrappen.
* In artikel I, onderdeel I, “onderdeel e” vervangen door: onderdeel f. Voorts het toegevoegde onderdeel f vernummeren tot onderdeel g.
* In artikel II, onderdeel A (artikel 7.4.10a) in het belang van de toegankelijkheid en zelfstandige leesbaarheid de inhoud van artikel 52 van de Wet voortgezet onderwijs BES opnemen.
1. Artikel 7.59b, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. [↑](#footnote-ref-1)
2. Artikel 8.1.3 van de Wet educatie en beroepsonderwijs. [↑](#footnote-ref-2)
3. Artikel 8a.2.2, derde lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs. [↑](#footnote-ref-3)