

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap
Mevrouw mr. drs. I.K. van Engelshoven
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Onze referentie MvH/RvZ/JT/MR/bs/ATR0953/2020-U017

Uw referentie

Datum 17 februari 2020

Betreft Wet verbetering rechtspositie en rechtsbescherming van mbo-studenten

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Geachte mevrouw Van Engelshoven,

Het Adviescollege regeldruk (ATR) heeft op 17 december 2019 het wetsvoorstel ontvangen voor "Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs met het oog op de verbetering van de rechtspositie en de rechtsbescherming van mbo-studenten". Onder rechtspositie worden de rechten en plichten verstaan die de student tegenover zijn instelling heeft. Onder rechtsbescherming wordt het geheel aan voorzieningen en procedures verstaan waarmee de student voor zijn rechten kan opkomen, aldus de toelichting. Daarnaast beoogt het wetsvoorstel "de administratieve lasten voor instellingen te verminderen" door de 'onderwijsovereenkomst' die in het mbo wordt gebruikt, af te schaffen. Het wetsvoorstel is voor internetconsultatie aangeboden van 17 december tot 23 januari 2020. De inwerkingtreding van het wetsvoorstel is voorzien voor 1 augustus 2021.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Met de inwerkingtreding van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) in 1996 is de 'onderwijsovereenkomst' in het mbo geïntroduceerd. De overeenkomst wordt schriftelijk aangegaan tussen de school en de student en ondertekend, in het geval van minderjarige studenten ook door ouders of verzorgers. Individuele maatwerkafspraken tussen de student en de school worden als bijlage bij de overeenkomst vastgelegd. De overeenkomst is 'een contract' tussen de mbo-school en de individuele student, waarin de rechten en plichten van de student en de school worden geregeld. Alleen op grond van de overeenkomst mag inschrijving van de student plaatsvinden. Voor de instelling is de

overeenkomst van belang, omdat de bekostiging daarop is gebaseerd. Volgens onderzoek is het een tijdrovende en intensieve activiteit om ieder jaar de handtekeningen bijtijds op te halen. De onderwijsovereenkomst levert instellingen daarom veel administratieve lasten op.

Volgens de toelichting was de onderwijsovereenkomst bedoeld om de positie van de mbo-studenten te versterken. Maar een kwart van alle mbo-studenten geeft aan slecht geïnformeerd te zijn over hun rechten en plichten en bijna één derde is ontevreden over de manier waarop hun instelling klachten afhandelt. Hierbij zijn verwijdering en schorsing van de opleiding "voor mbo-studenten structureel de grootste bronnen van onduidelijkheid en de sterkste aanleiding voor klachten." De Tweede Kamer heeft door middel van moties de regering gevraagd te onderzoeken of met alternatieven voor de onderwijsovereenkomst de rechtspositie van de student versterkt kan worden.¹ Het Nederlandse Centrum voor Onderwijsrecht (NCOR) heeft vervolgens het nut van de onderwijsovereenkomst onderzocht.

Het NCOR heeft geconcludeerd dat de onderwijsovereenkomst niet aan de verwachting voldoet.² Het wijst daarbij op de, fundamentele, ongelijkwaardigheid van partijen en het gebrek aan onderhandelingsruimte daardoor voor de student. Volgens het NCOR is in het mbo de rechtsbescherming ook minder toegankelijk dan in de andere onderwijssectoren. Daarbij is het mbo de enige onderwijssector waarin een dergelijke onderwijs-overeenkomst wordt gebruikt. Het NCOR raad daarom aan de onderwijs-overeenkomst af te schaffen en andere maatregelen te treffen ter verbetering van de rechtspositie en rechtsbescherming van mbo-studenten. Uw brief van 27 februari 2019 aan de Tweede Kamer bevat een reactie op het NCOR-rapport en de voorgenomen maatregelen.³ Het wetsvoorstel voorziet in aanscherping van de randvoorwaarden van de zorgplicht op basis van de 'Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte' (Wgbhcz), verduidelijking van de rechten van studenten bij schorsing en verwijdering van de instelling en de oprichting van een interne, onafhankelijke geschillenadviescommissie. Er wordt voor het mbo ook een externe beroepsinstantie voor geschillen ingesteld. Dit gebeurt door de bevoegdheid van het huidige College van Beroep voor het Hoger Onderwijs (CBHO) uit te breiden en om te vormen tot het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs en Beroepsonderwijs (CBHOB).

Het college constateert dat nut en noodzaak van de maatregelen voldoende zijn onderbouwd. Het heeft geen aanvullende opmerkingen of adviespunten.

2. Minder belastende alternatieven

Het wetsvoorstel is in grote mate gebaseerd op de aanbevelingen van het NCOR, zoals opgenomen in het onderzoek. Er is gekozen voor wijziging van de 'Wet educatie en beroepsonderwijs' (WEB) met als doel de rechtspositie en rechtsbescherming van de student te verbeteren. Eventuele aanpassing van de situatie zonder wetswijziging is overwogen maar verworpen. De meerwaarde van de huidige onderwijsovereenkomst kon niet worden aangetoond. Daarbij maakt het afschaffen van de onderwijsovereenkomst naar verwachting de weg vrij om de inschrijving van studenten op een andere, minder belastende manier in te richten.

¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-239.html>

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/02/11/kamerbrief-over-onderzoeksrapport-ncor-over-nut-onderwijsovereenkomst-en-rechtspositie-mbo-student>

³ Brief van 27 februari 2019, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31524-403.pdf>

Het college constateert dat, een mogelijk minder belastend, alternatief is gewogen, maar op grond van argumenten niet is gekozen. Het heeft op dit punt geen aanvullende opmerkingen of adviespunten.

3. Werkbaarheid

In de onderwijsovereenkomst is benoemd onder welke voorwaarden de overeenkomst ontbonden kan worden. Met het wetsvoorstel wordt geregeld dat een aantal waarborgen voor de schorsings- en verwijderingsprocedure in de WEB wordt opgenomen. Ten aanzien van 'schorsing' van studenten betekent dit, dat een instelling een student niet langer dan één week mag schorsen. Bovendien worden de instellingen verplicht de schorsingen die langer dan één dag duren, te melden bij de Inspectie van het Onderwijs. Maar uit de toelichting blijkt niet wat met deze verplichting wordt beoogd en wat de meerwaarde is voor de betrokkenen.

3.1 Het college adviseert ten aanzien van de melding door de instelling bij de Inspectie van het Onderwijs, in het geval van schorsing van een student langer dan één dag, toe te lichten wat de verwachte meerwaarde is van deze verplichting.

Aangaande 'verwijdering' is de kern van het voorstel, dat een instelling een student alleen na "overleg" met de inspectie mag verwijderen. Maar uit de toelichting blijkt verder niet wat wordt beoogd met dit overleg en wat de verwachte meerwaarde daarvan is voor studenten en instellingen. Daarbij is het niet duidelijk hoe de bevoegdheden voor de mbo-instellingen en de inspectie zijn afgebakend in het geval van 'verwijdering'. Mede met het oog op (ervaren) regeldruk en de werkbaarheid van het voorstel, is het raadzaam bovengenoemde aspecten verder uit te werken en toe te lichten.

3.2 Het college adviseert toe te lichten wat, in het geval van verwijdering van een student, wordt beoogd met het "overleg" tussen de instelling en de Inspectie van het Onderwijs en hoe de bevoegdheden in een dergelijke situatie zijn afgebakend.

De instellingen moeten straks een 'geschillenadviescommissie' oprichten zodat studenten gebruik kunnen maken van de interne rechtsgang als zij het oneens zijn met een beslissing van de instelling. De commissie van beroep voor de examens blijft bevoegd voor geschillen die gerelateerd zijn aan examens. Om de instelling niet onnodig te belasten, is het mogelijk de taken van de al bestaande klachtencommissie uit te breiden met die van de geschillenadviescommissie. De route die een student moet doorlopen bij een klacht of geschil moet zo helder en eenvoudig mogelijk zijn. De oprichting door de mbo-instellingen van een laagdrempelige "faciliteit" moet daarvoor zorgen. Maar toenemende juridisering van klachten en ongenoegens kan bijdragen aan meer (ervaren) regeldruk, door zowel de instellingen als de studenten. Een stevige, voor de studenten herkenbare ombudsfunctie (bemiddeling) binnen de mbo-instelling blijft daarom van groot belang om studenten te ondersteunen en onnodige juridisering te voorkomen.

3.3 Het college adviseert de ombudsfunctie voor de studenten goed en herkenbaar in te richten, bijvoorbeeld als onderdeel van de 'faciliteit', om onnodige juridisering van klachten en ongenoegens tegen te gaan.

Uit het onderzoek en de internetconsultatie blijkt dat de onderwijsovereenkomst inmiddels is ingebed in de administratieve processen. Men heeft gaandeweg (digitale) oplossingen gevonden voor administratieve knelpunten. Voor de mbo-instellingen is de overeenkomst van belang omdat de bekostiging daarop is gebaseerd. De accountant hanteert een ondertekende onderwijsovereenkomst als het bewijs dat een student bij een instelling is ingeschreven. Uit de toelichting blijkt niet op welke basis de bekostiging van de mbo-instelling wordt verricht, op het moment dat de getekende onderwijs-overeenkomst als voorwaarde voor inschrijving en bekostiging van de student komt te vervallen.

3.4 Het college adviseert inzichtelijk te maken op welke basis de bekostiging van de mbo-instelling wordt verricht, op het moment dat de getekende onderwijsovereenkomst als voorwaarde voor inschrijving en bekostiging komt te vervallen.

De onderwijsovereenkomst is voor studenten en instellingen van belang voor de inschrijving en als document (dossier) waarin informatie wordt vastgelegd ten behoeve van het opleidingstraject van een student. In de toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat het afschaffen van de onderwijsovereenkomst de weg vrijmaakt om de inschrijving van studenten op een andere, minder belastende manier in te richten, bijvoorbeeld door middel van de toekomstige digitale aanmeldfaciliteit van de mbo-sector, *Centraal Aanmelden* die in ontwikkeling is. De inwerkingtreding van het voorstel is voorzien voor 1 augustus 2021. Het is essentieel dat mbo-instellingen voldoende tijd en mogelijkheden hebben om de bedrijfsvoering aan te passen om het inschrijfproces en de daarmee samenhangende informatievoorziening in te voeren.

3.5 Het college adviseert met het oog op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel per 1 augustus 2021 in beeld te brengen wat de afschaffing van de onderwijsovereenkomst mogelijk betekent voor de bedrijfsvoering van mbo-instellingen, in het bijzonder voor het inschrijvingsproces en de informatievoorziening (dossiervorming).

4. Regeldrukberekening

De verwachte gevolgen voor de regeldruk zijn in beeld gebracht en gekwantificeerd in de toelichting bij het voorstel. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de eenmalige en de structurele regeldrukkosten voor de nieuwe verplichtingen. Voor de berekening van de regeldrukkosten op jaarbasis, is uitgegaan van een mbo-instelling met ongeveer 7.500 studenten. Volgens deze berekening levert het wetsvoorstel, ondanks de nieuwe verplichtingen, jaarlijks per saldo een structurele kostenbesparing op, hoofdzakelijk door afschaffing van de onderwijsovereenkomst. Dit is, verwacht het college, voor de transitieperiode een te optimistische inschatting, omdat de mbo-instellingen de bedrijfsvoering moeten aanpassen, bijvoorbeeld voor het inschrijvingsproces en de informatievoorziening, zoals aangegeven bij adviespunt 3.3.

ATR constateert tevens dat in de regeldrukparagraaf nog enkele aspecten ontbreken, zoals:

- De eventuele aanpassingen in de bedrijfsvoering en rapportage voor de controle van de accountant ten behoeve van de bekostiging;
- De eventuele (aan te vullen) rapportage van de instellingen over de in behandeling genomen klachten en geschillen;
- De regeldrukeffecten voor de studenten, waaronder de kennisnamekosten;
- De regeldrukeffecten voor de mbo-sector als geheel (alle instellingen).

4.1 Het college adviseert de gevolgen voor de regeldruk volledig in beeld te brengen en te kwantificeren, volgens de daarvoor geldende systematiek van het Rijk.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van het wetsvoorstel:

Het wetsvoorstel indienen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris