

Klagen in het hbo doe je zo!

“Onderzoek naar de wettelijke en jurisprudentie eisen van de klachtenprocedure in het hoger beroepsonderwijs”



Naam:	Charlotte Deij
Studentnummer:	2046874
Afstudeerorganisatie:	Leido Academy
Afstudeerbegeleider:	Hans Daale
Naam opleiding:	HBO-rechten, Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Eerste stagedocent:	Mevrouw mr. N.H.P.G. Sommers
Tweede stagedocent:	Meneer mr. E.J. Nicolai
Stageperiode:	9 februari 2015 – 15 mei 2015

's-Hertogenbosch, juni 2015

Klagen in het hbo doe je zo!

“Onderzoek naar de wettelijke en jurisprudentie eisen van de klachtenprocedure in het hoger beroepsonderwijs”

Naam:	Charlotte Deij
Studentnummer:	2046874
Opleiding:	HBO-rechten
School:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Afstudeerorganisatie:	Leido Academy
Opdrachtgever:	Hans Daale
Stagementor:	Hans Daale
Eerste stagedocent:	Mevrouw mr. N.H.P.G. Sommers
Tweede stagedocent:	Meneer mr. E.J. Nicolai
Stageperiode:	9 februari 2015 – 15 mei 2015

's-Hertogenbosch, juni 2015

Voorwoord

In februari 2015 is mijn afstudeerstage bij Leido Academy begonnen. Bij het afstuderen gaat het om onderzoek doen naar een juridisch probleem van de afstudeerorganisatie. Mijn opdrachtgever is Hans Daale. Hij is werkzaam bij Leido Academy. Ik heb voor Leido Academy gekozen, omdat dit bedrijf zich op het onderwijs en op het onderwijsrecht richt. Het onderwijsrecht is niet opgenomen in het verplichte curriculum van mijn opleiding. Ik wilde mijn horizon graag verbreden en heb daarom iets buiten het verplichte curriculum gezocht. Ik heb van Hans Daale een interessante opdracht gekregen over het klachtrecht in het hoger onderwijs en over het hoger beroepsonderwijs in het bijzonder. Het doel van dit onderzoeksrapport is om Leido Academy te informeren en adviseren over de bevindingen over het klachtrecht. De doelgroep van mijn onderzoek is mijn afstudeerorganisatie Leido Academy. Zij kan dit onderzoek gebruiken om vragen van decanen en studentenvakbonden over het klachtrecht te beantwoorden en om de onderzochte hogescholen te adviseren over het klachtrecht.

Ik heb in dit onderzoeksrapport gebruikgemaakt van praktijkgericht juridisch onderzoek. Daarbij heb ik als onderzoeksstrategie voornamelijk de casestudy gebruikt. In ieder hoofdstuk wordt een deelvraag beantwoord, waardoor uiteindelijk de centrale vraag kan worden beantwoord.

Ik wil Leido Academy graag bedanken omdat ik de mogelijkheid voor een afstudeerstage heb gekregen. Hierdoor heb ik de kans gekregen om onderzoek binnen het onderwijsrecht te doen. Verder wil ik mijn eerste docent Nicolle Sommers bedanken voor haar ondersteuning bij de totstandkoming van het onderzoeksrapport. Daarnaast wil ik ook Corine Deij bedanken voor de mentale ondersteuning.

Charlotte Deij

's-Hertogenbosch, juni 2015

Inhoudsopgave

Samenvatting

Lijst met afkortingen

Hoofdstuk 1 Inleiding	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Probleembeschrijving.....	1
1.3 Doelstelling	2
1.4 Centrale vraag	2
1.5 Werkwijze	2
1.6 Opbouw.....	3
Hoofdstuk 2 De klachtenprocedure in het hoger beroepsonderwijs	4
2.1 De wetswijziging van de klachtenprocedure	4
2.2 Het duale stelsel	5
2.3 Conclusie	8
Hoofdstuk 3 Het juridisch kader van de klachtenprocedure	9
3.1 De definitie van een klacht in het hoger beroepsonderwijs.....	9
3.2 De klachtenprocedure	11
3.2.1 De voorprocedure	11
3.2.2 De algemene klachtenprocedure	12
3.2.3 Tweede instantie	21
3.3 De afwijkende klachtenprocedure	26
3.4 Samenvatting.....	28
Hoofdstuk 4 Vergelijking van hogeschoolbeleid	29
4.1 Hogeschool van Arnhem en Nijmegen	29
4.2 De Haagse Hogeschool	30
4.3 NHL Hogeschool	31
4.4 Conclusie	32
Hoofdstuk 5 Naleving van de wet.....	33
5.1 De medezeggenschapsraad van een hogeschool	33
5.2 Extern toezicht	36
5.3 De onderzoeksprocedure en sancties	38
5.4 Conclusie	40
Hoofdstuk 6 Conclusies & aanbevelingen	41
Evaluatie	45
Literatuurlijst.....	46
Jurisprudentielijst.....	49

Bijlagen staan in de bijlagenbundel 'Bijlagen klagen in het hbo doe je zo!'.

Samenvatting

In dit onderzoeksrapport staat de klachtenprocedure in het hoger onderwijs en in het bijzonder de klachtenprocedure in het hoger beroepsonderwijs centraal. Het doel is om op 1 juni 2015 bij Leido Academy en de Juridische Hogeschool Avans-Fontys een onderzoeksrapport aan te leveren, waarin ik uiteenzet waaraan de klachtenprocedure in het hoger beroepsonderwijs moet voldoen op grond van wetten en jurisprudentie. De klachtenprocedures van de hogescholen de NHL Hogeschool, de Haagse Hogeschool en de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen zullen op deze eisen getoetst worden. Bovendien zal ik een advies uitbrengen over welke stappen studenten kunnen nemen wanneer de hogeschool niet voldoet aan de eisen van een goed functionerende klachtenprocedure. Ik zal Leido Academy adviseren over de rechtspositie van studenten in de klachtenprocedure in het hoger beroepsonderwijs, zodat Leido Academy de decanen en studentenvakbonden beter kan informeren en adviseren. Verder zal ik Leido Academy adviseren over de conclusies die volgen uit de toetsing van de genoemde hogescholen aan wetten en jurisprudentie.

De afgelopen tijd heeft Leido Academy veel vragen van decanen en studentenvakbonden gekregen. Zij stellen deze vragen namens hun studenten. Uit deze vragen blijkt dat studenten vaak niet weten wanneer en hoe een klachtenprocedure juridisch gezien gevoerd moet worden. Uit onderzoek blijkt dat het voor studenten niet altijd helder is op welke wijze de klachtenprocedure volgens de wet moet verlopen.¹ Er zijn een aantal belangrijke onduidelijkheden in de klachtenprocedure: wat valt er onder een klacht, waar moet de klacht ingediend worden, welke procedure moet worden gevolgd en binnen welke termijn moet dat moet gebeuren.² Ook blijkt dat studenten kennis over klachten ontberen.³ Als de procedure onduidelijk is voor studenten en ze kennis op dit gebied ontberen, ontstaat gemakkelijk een drempel om de klacht niet meer in te dienen. Studenten gaan dan naar decanen of studentenvakbonden waarvan zij denken dat ze uitleg kunnen geven over de klachtenprocedure in het hoger beroepsonderwijs.⁴ De decanen, studenten en studentenvakbonden kloppen op hun beurt regelmatig aan bij Leido Academy om advies omtrent de klachtenprocedure in te dienen. Daarom wil Leido Academy dat onderzoek wordt gedaan naar het klachtrecht in het hoger beroepsonderwijs. De centrale vraag luidt: voldoet de klachtenprocedure bij NHL Hogeschool, de Haagse Hogeschool en de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen aan de eisen van de wet en jurisprudentie en wat kunnen studenten ondernemen wanneer de hogeschool niet aan deze eisen voldoet?

Bij het zoeken naar het antwoord op de centrale vraag heb ik gebruikgemaakt van de casestudy als onderzoeksstrategie. Verder heb ik het recht onderzocht en getoetst aan de praktijk. Bij dit praktijkgerichte onderzoek heb ik gebruikgemaakt van bestaand materiaal zoals de wet, kamerstukken en literatuur. Verder heb ik een inhoudsanalyse gedaan en een interview gehouden. Daarom kan deze werkwijze als valide en betrouwbaar worden gekwalificeerd.

Het belangrijkste resultaat van dit onderzoeksrapport is dat de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) enkel de verplichting voor een klachtenprocedure verplicht stelt. Hierdoor dient titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zo veel mogelijk te worden gevolgd. De NHL Hogeschool volgt titel 9.1 Awb bijna tot op de komma. De klachtenprocedure van de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen wijkt op enkele punten af van titel 9.1 Awb. Alleen hogescholen dienen een beschrijving van de klachtenprocedure op te nemen in hun bestuurs- en beheersreglement. Voor alle hogescholen zijn nog specifieke aanbevelingen voor de klachtenprocedure gedaan, waardoor de klachtenprocedures (meer) in overeenstemming met de wet zijn.

¹ Jurriaan Berger, *Het kastje en de muur voorbij? Evaluatie van de rechtsgang voor studenten* (Panteia eindrapport Zoetermeer), 2013, p. 19.

² Jurriaan Berger, *Het kastje en de muur voorbij? Evaluatie van de rechtsgang voor studenten* (Panteia eindrapport Zoetermeer), 2013, p. 21.

³ Jurriaan Berger, *Het kastje en de muur voorbij? Evaluatie van de rechtsgang voor studenten* (Panteia eindrapport Zoetermeer), 2013, p. 29.

⁴ Hoger Onderwijs persbureau, 'ISO luidt noodklok over rechtsbescherming studenten', *Punt* 10 december 2013.

Lijst met afkortingen

ABRvS	=	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Awb	=	Algemene wet bestuursrecht
BW	=	Burgelijke Wetboek
CBHO	=	College van Beroep voor het Hoger Onderwijs
COBEX	=	College van Beroep voor de Examens
Gw	=	Grondwet
HAN	=	Hogeschool van Arnhem en Nijmegen
ISO	=	Interstedelijk Studenten Overleg
KB	=	Koninklijk Besluit
IvhO	=	Inspectie van het Onderwijs
LSVB	=	Landelijke Studenten Vakbond
MvT	=	Memorie van toelichting
NVAO	=	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	=	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OER	=	Onderwijs- en Examenregeling
OM	=	Openbaar Ministerie
vovo	=	voorlopige voorziening
WHW	=	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
WNo	=	Wet Nationale ombudsman
WOB	=	Wet openbaarheid van bestuur
WOR	=	Wet op de ondernemingsraden
WOT	=	Wet op het onderwijstoezicht
zbo	=	zelfstandig bestuursorgaan

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Inleiding

Dit onderzoeksrapport gaat over het klachtrecht in het hoger beroepsonderwijs. Daarbij wordt gekeken naar welke eisen de wet en jurisprudentie stellen aan deze procedure. Daarnaast worden klachtenprocedures van verschillende hogescholen getoetst aan deze eisen.

In dit hoofdstuk wordt de probleembeschrijving, de doelstelling, de centrale vraag, de werkwijze en de opbouw van het onderzoeksrapport besproken.

1.2 Probleembeschrijving

De laatste tijd krijgt Leido Academy veel vragen over situaties in het hoger beroepsonderwijs. De decanen en studentenvakbonden stellen deze vragen namens hun studenten, omdat Leido Academy beschikt over jarenlange ervaring met advieswerkzaamheden in het hoger beroepsonderwijs. Op basis van deze vragen concludeert Leido Academy dat studenten vaak niet weten wanneer en hoe een klachtenprocedure juridisch gezien gevoerd moet worden. Dit blijkt ook uit de memorie van toelichting (hierna: MvT) van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW).

Daarin staat: 'De bescherming van de positie van de student leidt in de praktijk vaak tot problemen. Dat kan er in de praktijk toe leiden dat studenten de zaak maar op zijn beloop laten'.⁵ Daarom kwam er in september 2010 een wetswijziging om de rechtsbescherming van de studenten in het hoger beroepsonderwijs te versterken. De wet had een optimaal toegankelijke en goed functionerende klachtenprocedure tot doel.⁶

Na het ingaan van de wetswijziging om de rechtsbescherming van de student te versterken heeft Panteia er onderzoek naar gedaan. Panteia is een allround onderzoeksbureau voor beleidsonderzoek en heeft dit specifieke onderzoek uitgevoerd onder studenten.⁷ Uit het onderzoek kwam naar voren dat de wijze waarop de juridische klachtenprocedure moet worden doorlopen niet altijd helder is voor studenten.⁸ Er zijn een aantal belangrijke onduidelijkheden in de klachtenprocedure: wat valt er onder een klacht, waar moet de klacht ingediend worden, welke procedure moet worden gevolgd en binnen welke termijn moet dat gebeuren.⁹ Studenten gaven in het onderzoek aan dat ze graag zouden zien dat er duidelijkere informatie wordt gegeven en dat er beter moet worden gecommuniceerd over de klachtenprocedure.¹⁰ Uit het onderzoek kwam naar voren dat studenten kennis over klachten ontberen.¹¹ Als de procedure onduidelijk is voor studenten en de studenten kennis hierover missen, ontstaat er gemakkelijk een drempel om de klacht niet meer in te dienen. Studenten gaan dan naar decanen of (studenten)vakbonden waarvan zij denken dat zij uitleg kunnen geven over de klachtenprocedure in het hoger beroepsonderwijs.¹² De decanen, studenten en studentenvakbonden kloppen op hun beurt regelmatig aan bij Leido Academy om advies in te winnen over de klachtenprocedure.

Leido Academy wil deze vragen van de decanen en studentenvakbonden zo goed mogelijk kunnen beantwoorden. Daarvoor is nodig dat onderzoek gedaan wordt naar de huidige situatie rondom het klachtrecht in het hoger beroepsonderwijs. Een digitale handleiding omtrent het klachtrecht in het hoger beroepsonderwijs moet hieraan bijdragen. Door de benodigde kennis over het klachtrecht te bundelen zal Leido Academy beter in staat zijn om studentenvakbonden en decanen uit het hoger beroepsonderwijs te informeren en adviseren. Daarom wil Leido Academy dat uitgezocht wordt wat wettelijk is geregeld voor een

⁵ Kamerstukken II 2008-2009, 31821, 3, p. 19 (MvT).

⁶ Kamerstukken II 2008-2009, 31821, 3, p. 19 (MvT).

⁷ Juriaan Berger, *Het kastje en de muur voorbij? Evaluatie van de rechtsgang voor studenten* (Panteia eindrapport Zoetermeer), 2013.

⁸ Juriaan Berger, *Het kastje en de muur voorbij? Evaluatie van de rechtsgang voor studenten* (Panteia eindrapport Zoetermeer), 2013, p. 19.

⁹ Juriaan Berger, *Het kastje en de muur voorbij? Evaluatie van de rechtsgang voor studenten* (Panteia eindrapport Zoetermeer), 2013, p. 21.

¹⁰ Juriaan Berger, *Het kastje en de muur voorbij? Evaluatie van de rechtsgang voor studenten* (Panteia eindrapport Zoetermeer), 2013, p. 21.

¹¹ Juriaan Berger, *Het kastje en de muur voorbij? Evaluatie van de rechtsgang voor studenten* (Panteia eindrapport Zoetermeer), 2013, p. 29.

¹² Hoger Onderwijs persbureau, 'ISO luidt noodklok over rechtsbescherming studenten', *Punt* 10 december 2013.

klachtenprocedure in het hoger beroepsonderwijs. Het literatuuronderzoek richt zich op het juridische kader waarbinnen klachtenprocedures in het hbo zijn geregeld. Vervolgens zullen de klachtenprocedures van de NHL Hogeschool, de Haagse Hogeschool en de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen worden getoetst aan het wettelijke kader in het praktijkonderzoek. Het is de bedoeling dat wordt gekeken naar hoe hogescholen in hun eigen beleid omgaan met de eisen voor de klachtenprocedure. Leido Academy wil deze hogescholen hebben, omdat ze deze hogescholen adviseert over onder andere klachtenprocedures. Bovendien wil Leido Academy dat ik onderzoek wat studenten kunnen doen als hogescholen niet voldoen aan de wettelijke gestelde eisen voor klachtenprocedures in het hoger beroepsonderwijs. Op de conclusie van dit onderzoek volgt vervolgens een aantal aanbevelingen aan Leido Academy. Hierdoor kan Leido Academy voor zichzelf een digitale handleiding opstellen. Leido Academy kan de Landelijke Studenten Vakbond (hierna: LSVB), het Interstedelijk Studenten Overleg (hierna: ISO) en decanen uit het hoger beroepsonderwijs (en de NHL Hogeschool, de Haagse Hogeschool, en de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen) met de digitale handleiding als leidraad in goed overleg informeren en adviseren over het klachtrecht in het hoger beroepsonderwijs.

1.3 Doelstelling

Ik zal mijn opdrachtgever adviseren over de bevindingen van dit onderzoek.

Mijn doelstelling luidt als volgt:

Op 1 juni 2015 lever ik een onderzoeksrapport aan bij Leido Academy en bij de Juridische Hogeschool Avans-Fontys, waarin ik uiteenzet waaraan de klachtenprocedure in het hoger beroepsonderwijs moet voldoen op grond van de wet en jurisprudentie. De klachtenprocedure van de NHL Hogeschool, de Haagse Hogeschool en de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen zullen op deze eisen getoetst worden. Bovendien zal ik Leido Academy adviseren over welke stappen studenten kunnen ondernemen wanneer de hogeschool niet voldoet aan de eisen van een goed functionerende klachtenprocedure. Ik zal Leido Academy adviseren over de rechtspositie van studenten in de klachtenprocedure van het hoger beroepsonderwijs, zodat Leido Academy de decanen en studentenvakbonden goed kan informeren en adviseren. Ook zal ik Leido Academy adviseren over de getrokken conclusies uit de toetsing van genoemde hogescholen aan de wet en aan jurisprudentie.

1.4 Centrale vraag

In dit onderzoek staat derhalve de volgende vraag centraal:

Voldoet de klachtenprocedure bij de NHL Hogeschool, de Haagse Hogeschool en de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen aan de eisen van de wet en van de jurisprudentie en wat kunnen studenten ondernemen als de hogeschool niet aan deze eisen voldoet?

Om deze vraag te beantwoorden moeten allereerst de volgende deelvragen worden beantwoord.

1. Wat is de geschiedenis en de achtergrond van de klachtenprocedure van het hoger beroepsonderwijs in Nederland?
2. Welke eisen stellen de wet en jurisprudentie aan de klachtenprocedure in het hoger beroepsonderwijs?
3. Voldoen de klachtenprocedures van de NHL Hogeschool, de Haagse Hogeschool en de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen aan de voorwaarden uit de wet en jurisprudentie?
4. Welke mogelijkheden bestaan er voor studenten om hun recht te halen indien de klachtenprocedure van hun hogeschool niet voldoet aan de eisen van de wet en de jurisprudentie?

1.5 Werkwijze

Om de centrale vraag en de deelvragen te beantwoorden is gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden.

In dit onderzoeksrapport wordt gebruikgemaakt van praktijkgericht onderzoek. Bij praktijkgericht onderzoek is het onderzoek kwalitatief en diepgaand. In dit onderzoek is het

probleem in de praktijk dat studenten niet weten hoe de klachtenprocedure doorlopen moet worden. Op de vraag hoe een klachtenprocedure moet worden doorlopen kan niet direct een antwoord geformuleerd worden. Er is een diepgaand kwalitatief onderzoek nodig is om alle voorwaarden uit te zoeken en eventuele aanbevelingen te kunnen doen. Het begrijpen van het klachtproces is van belang om antwoord te kunnen geven op de centrale vraag. Er is gebruikgemaakt van de onderzoeksstrategie casestudy. Ik heb voor deze onderzoekstrategie gekozen, omdat het klachtrecht bij deze strategie in zijn geheel wordt onderzocht. Daarnaast wordt het klachtrecht als casestudy in relatie tot zijn omgeving – die uit studenten en hogescholen bestaat – bestudeerd. De strategie casestudy biedt verschillende methoden. In dit onderzoek wordt een documentatieanalyse en een interview gedaan. Ik heb niet voor een survey of veldonderzoek gekozen, omdat deze methoden geen mogelijkheden bieden om het probleem goed in kaart te brengen.

Ik heb dus gekozen voor een inhoudsanalyse en interview. Bij deze methoden zal ik gebruik maken van bestaande bronnen, zoals de wet, kamerstukken, documenten, literatuur enzovoort. Door de inhoudsanalyse ben ik erin geslaagd om een analyse van de klachtenprocedure te maken. Aan andere methoden was ik meer tijd kwijt geweest. De bronnen die ik gebruik zijn afkomstig van de wetgever, rechters, professoren, rechterlijke instanties, juridische vaktijdschriften en een aantal andere instanties. Hierdoor is de verkregen informatie uit die bronnen betrouwbaar en valide. Daarnaast heb ik een interview afgenomen met een jurist van de Inspectie van het Onderwijs. Hierdoor kon ik aan betrouwbare en goede informatie komen.

Door op bovengenoemde wijze gebruik te maken van de casestudy, de inhoudsanalyse en het interview kan deze werkwijze als betrouwbaar en valide worden gekwalificeerd. Door deze werkwijze heb ik een effectief en efficiënt onderzoek kunnen verrichten, waardoor ik mijn centrale vraag op een vakkundige wijze kan beantwoorden.

1.6 Opbouw

In hoofdstuk 2 wordt eerst de geschiedenis en daarna het ontstaan van de huidige klachtenprocedure uiteengezet. Vervolgens worden de verschillende onderwijsinstellingen besproken. In hoofdstuk 3 wordt het juridisch kader van de klachtenprocedure uiteengezet. Daarnaast worden de eisen van de klachtenprocedure besproken. Vervolgens wordt de mogelijkheid besproken om de klacht aan een andere instantie voor te leggen. Ook de afwijkende klacht wordt in dit hoofdstuk behandeld. In hoofdstuk 4 wordt het beleid van de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen, de Haagse Hogeschool en de NHL Hogeschool getoetst aan de eisen van de klachtenprocedure. In hoofdstuk 5 wordt uiteengezet wat studenten kunnen doen als de klachtenprocedure niet aan de eisen voldoet. Ten slotte komen in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen aan bod.

Hoofdstuk 2 De klachtenprocedure in het hoger beroepsonderwijs

De klachtenprocedure moet studenten de mogelijkheid bieden om een klacht in te dienen. Dit is in de wet geregeld en dient verder uitgewerkt te worden door hogescholen. In dit hoofdstuk wordt kort uitgelegd wat de achterliggende reden was voor de wetswijziging die een verandering in de klachtenprocedure tot gevolg had. Om het juridische kader in hoofdstuk 3 goed te kunnen begrijpen wordt eerst verder ingegaan op het onderwijssysteem in Nederland. In deze context wordt in paragraaf 2 het duale stelsel besproken. Dit is belangrijk omdat de eisen van een klachtenprocedure soms per soort onderwijsinstelling verschillen.

2.1 De wetswijziging van de klachtenprocedure

De klachtenprocedure was voor de wetswijziging van de WHW te vrijblijvend, te ondoorzichtig en te onduidelijk.¹³ Verandering was nodig. Daarom is in 2010 de wetswijziging versterking besturing in de WHW doorgevoerd. De wetgever heeft in deze wet de opdracht voor hogescholen en universiteiten vastgelegd om 'grote aantallen afgestudeerde van hoge kwaliteit af te leveren evenals excellent onderzoek en ondernemerschap'.¹⁴ Om deze opdracht te verwezenlijken is een aantal thema's geformuleerd waarop de hogescholen en universiteiten kunnen verbeteren. In de wet zijn deze thema's zo geregeld dat de instelling voldoende ruimte heeft om haar eigen verantwoordelijkheid te kunnen nemen volgens het beginsel van autonome instellingen. Een van deze thema's is de rechtspositie van de studenten. Loek Hermans heeft, toen hij minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) was, de Inspectie van het Onderwijs onderzoek laten doen naar het klachtrecht in het hoger onderwijs. Daarbij keek de inspectie vooral naar het gebruik van klachtenregelingen. Het onderzoek toonde aan dat maar enkele instellingen op eigen initiatief een klachtenregeling hadden ingesteld.¹⁵ Een groot aantal instellingen beschikte niet over een dergelijke regeling. De minister vond dit te vrijblijvend. Door de klachtenprocedure in de wet te regelen wilde hij de rechtspositie van de student verstevigen.

Voor de wetswijziging, waarbij een algemene klachtenprocedure werd ingevoerd, was werd het klachtrecht via het wettelijk collectief klachtrecht geregeld. Voor universitaire studenten was het op grond van art. 9.28 WHW mogelijk om het collectief klachtrecht in te zetten als de instelling hun afspraken met de studenten niet nakwam. Dit artikel is vervallen. Het collectief recht van universitaire studenten is volgens art. 18.72 WHW onder de reikwijdte van het huidige klachtrecht van art. 7.59b WHW komen te vallen. Volgens Orthol, jurist bij de afdeling Juridische Zaken aan de Wageningen University, is dit een beperking van het klachtrecht, omdat de rechten als rechtssubject en de onderwerpen beide niet uitwisselbaar zijn.¹⁶

Het doel van de wetswijziging is het bieden van rechtsbescherming bij individuele kwesties. De rechtsbescherming van studenten, die voor de wijziging in de WHW was geregeld, leidde in de praktijk vaak tot problemen. Een passage uit de MvT geeft dit aan:

'Voordat de student met een verschil van mening naar een daarvoor bevoegde instantie kan gaan, moet hij zich eerst afvragen of de instelling waaraan hij studeert een bijzondere of openbare instelling is, moet hij beoordelen of de instelling in zijn specifieke geval een handeling in privaatrechtelijke zin heeft uitgevoerd of een besluit in bestuursrechtelijke zin heeft genomen, moet hij ook nagaan of het gaat om een klacht of een geschil en – als sprake is van een geschil – waarop het geschil betrekking heeft om te kunnen bepalen welke instantie bevoegd is en moet hij ten slotte nagaan binnen welke termijn hij zijn probleem aanhangig moet maken. Dat kan er in de praktijk toe leiden dat studenten de zaak maar op zijn beloop laten'.¹⁷

¹³ Kamerstukken II 2008/09, 31821, 3, p. 3 (MvT).

¹⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31821, 3, p. 1 (MvT).

¹⁵ Kamerstukken II 2008/09, 31821, 7, p. 3 (MvT).

¹⁶ A. Orthol, 'Wetswijziging WHW: goed voor de rechtsbescherming van de student?', *NTOR* 2009, afl. 2 p. 69, 74.

¹⁷ Kamerstukken II 2008/09, 31821, 3, p. 19 (MvT).

Niet alleen de belangen van het collectief, maar ook de belangen van de individuele student moeten worden gewaarborgd. Om die reden is de huidige klachtenregeling in de WHW geïntroduceerd.¹⁸ Bij het individuele klachtrecht gaat het om een gedraging van de instelling, waaronder ook de gedragingen van organen vallen.¹⁹

De vernieuwde klachtenprocedure moet een toegankelijke en goed functionerende interne rechtsgang faciliteren.²⁰ Tot deze interne rechtsgang behoren de klachtenprocedure, de bezwaarprocedure en de administratieve procedure. De wetswijziging heeft gefaciliteerd dat alle klachten, bezwaren en beroepen bij de faciliteit kunnen worden ingediend. De wijziging moet de rechtsgang voor studenten laagdrempelig en transparant maken en het mogelijk maken om op een praktische manier naar oplossingen te zoeken.²¹ Voor deze interne rechtsgang is een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden opgesteld:

- De rechtsbescherming moet open staan voor studenten/ extranei en voor aanstaande studenten/ extranei.
- De procedure moet zorgvuldig zijn opgesteld en gericht zijn op praktische oplossingen waar bemiddeling en een voorlopige voorziening deel van uitmaken.
- In de procedure moet onafhankelijkheid worden gewaarborgd en belangenverstrengeling moet worden voorkomen.
- Tot slot moet jaarlijks verslag worden uitgebracht van de verrichte werkzaamheden. Dit doet het College van Bestuur van de onderwijsinstelling in het jaarverslag van de instelling.²²

2.2 Het duale stelsel

Het klachtrecht vormt een rechtsbeschermingsmogelijkheid in het onderwijs. Het Nederlandse onderwijs is onderverdeeld in verschillende niveaus. Hieronder valt onder meer het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het volwassen onderwijs en het hoger onderwijs. In het hoger onderwijs is sprake van een binair stelsel. Dit houdt in dat het hoger onderwijs uit zowel wetenschappelijk onderwijs als hoger beroepsonderwijs bestaat. Dit onderzoek zal zich richten op het hoger onderwijs en in het bijzonder op het hoger beroepsonderwijs.

In artikel 23 van de Grondwet (hierna: Gw) is het klassieke grondrecht voor het recht op onderwijs vastgelegd. Dit houdt een positieve verplichting in voor de regering om onderwijs te faciliteren. Dit is een klassiek grondrecht. Daarnaast vloeit uit art. 23 lid 2 Gw de vrijheid van het onderwijs voort, die van toepassing is op het hoger beroepsonderwijs. Deze vrijheid houdt de vrijheid van richting, vrijheid van oprichting en vrijheid van inrichting in.²³ Onder oprichting kan worden verstaan dat in principe iedereen een bijzondere onderwijsinstelling kan oprichten.²⁴ Onder inrichting wordt het recht om de school naar eigen inzicht – qua organisatie, inhoud van het onderwijs en organisatie van de instelling – in te richten verstaan.²⁵ Onder de vrijheid van richting wordt het confessionele karakter verstaan. Dit karakter moet tot uitdrukking komen in de schoolvisie. Tot de vrijheid van richting behoort onder andere de keuze voor onderwijzers en de keuze voor de leermiddelen.²⁶ Uit art. 23 Gw vloeien twee verschillende soorten instellingen voort, zowel openbare (lid 3) als bijzondere instellingen (lid 6). Daarom wordt het Nederlandse onderwijsstelsel ook wel aangemerkt als een duaal stelsel.

De openbare instelling

Een openbare instelling is een publiekrechtelijke rechtspersoon ex art. 1.1 sub j WHW. Een

¹⁸ Kamerstukken II 2008/09, 31821, 3, p. 3 (MvT).

¹⁹ Kamerstukken II 2008/09, 31821, 3, p. 21 (MvT).

²⁰ Kamerstukken II 2008/09, 31821, 3, p. 19 (MvT).

²¹ Kamerstukken II 2008/09, 31821, 3, p. 19 (MvT).

²² Kamerstukken II 2008/09, 31821, 3, p. 19 (MvT).

²³ D.E. Bunschoten, in: *Tekst & Commentaar Grondwet*, Deventer: Kluwer 2010, art. 23 Gw (online, laatst bijgewerkt op 1 september 2009).

²⁴ D.E. Bunschoten, in: *Tekst & Commentaar Grondwet*, Deventer: Kluwer 2010, art. 23 Gw (online, laatst bijgewerkt op 1 september 2009).

²⁵ D.E. Bunschoten, in: *Tekst & Commentaar Grondwet*, Deventer: Kluwer 2010, art. 23 Gw (online, laatst bijgewerkt op 1 september 2009).

²⁶ D.E. Bunschoten, in: *Tekst & Commentaar Grondwet*, Deventer: Kluwer 2010, art. 23 Gw (online, laatst bijgewerkt op 1 september 2009).

openbare instelling wordt door de overheid opgericht. Doordat een openbare instelling een publiekrechtelijke rechtspersoon is en krachtens publiekrecht is ingesteld, worden de openbare instelling en haar organen als bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 lid 1 sub a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gekwalificeerd.²⁷ De openbare instellingen worden aangemerkt als zelfstandige bestuursorganen (hierna: zbo's).²⁸ De openbare instellingen zijn publiekrechtelijk ingesteld, waardoor publieke wetten van toepassing zijn op de organen van de openbare instelling. Dit zijn wetten zoals de Ambtenarenwet, de Awb, de Archiefwet 1995, de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) en de Wet Nationale ombudsman (hierna: WNo).²⁹ De Awb is van toepassing op openbare instellingen, waardoor hun besluiten zijn vastgelegd in art. 1:3 lid 1 Awb, tenzij anders aangegeven.³⁰ De openbare instellingen mogen studenten inschrijven, personeel aannemen en de juridische positie van het personeel en de student regelen.³¹ Wanneer studenten zich inschrijven aan de instelling is er sprake van een eenzijdige handeling door het College van Bestuur.³² Voor deze instellingen bestaan geen statuten, maar regelt de WHW de interne organisatie en bevoegdheidsverdeling. Daardoor zijn de eisen die uit de WHW voortvloeien direct bindend voor openbare instellingen. Bovendien dient een openbare instelling een neutrale grondslag te hebben en ieders godsdienst of levensovertuiging te eerbiedigen ex art. 23 lid 3 Gw.

De bijzondere instelling

Naast de openbare instellingen bestaan er ook bijzondere instellingen. In art. 1.1 sub h WHW staat dat een bijzondere instelling uitgaat van een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die geen publiekrechtelijke rechtspersoon is. Deze instellingen worden krachtens het privaatrecht ingesteld. Iedereen kan een bijzondere instelling oprichten in de vorm van een stichting, vereniging, of een naamloze of besloten vennootschap.³³ In de statuten wordt verder geregeld welke organen vertegenwoordigingsbevoegd zijn en wie bij het instellingsbestuur hoort.³⁴ Bijzondere instellingen zijn geen bestuursorgaan, tenzij ze met openbaar gezag bekleed zijn.³⁵ Dit is het geval wanneer het instellingsbestuur van de bijzondere instelling beslist tot afgifte van een getuigschrift.³⁶ Een beslissing tot afgifte van een getuigschrift is een publiekrechtelijke bevoegdheid die wordt toegekend aan het instellingsbestuur.³⁷ Daardoor moet het instellingsbestuur, het orgaan van een bijzondere instelling, als incidenteel bestuursorgaan in de zin van art. 1:1 lid 1 sub b Awb worden aangemerkt.³⁸ Alleen bij een beslissing tot afgifte van een getuigschrift is sprake van een besluit in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb.³⁹ De bijzondere instelling mag, in tegenstelling tot de openbare instelling, een levensbeschouwelijke, godsdienstige of neutrale grondslag hebben.⁴⁰ Deze mogelijkheid vloeit voort uit de vrijheid van onderwijs.

In de WHW staat een aantal voorwaarden voor bijzondere instellingen vastgelegd die op straffe van ontneming van rechten van graadverlening en/of bekostiging moeten worden nageleefd.⁴¹ Er is verder niets in de wet geregeld voor wanneer de instelling de voorwaarden

²⁷ ABRvS 19 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY4273, m.nt. B.P. Vermeulen.

²⁸ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 45.

²⁹ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 47.

³⁰ ABRvS 19 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY4273.

³¹ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 45.

³² R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 47.

³³ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 46.

³⁴ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 46.

³⁵ ABRvS 19 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY4273, m.nt. B.P. Vermeulen.

³⁶ ABRvS 19 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY4273.

³⁷ ABRvS 19 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY4273.

³⁸ ABRvS 19 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY4273.

³⁹ ABRvS 19 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY4273.

⁴⁰ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 44.

⁴¹ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 46.

om de instelling te sluiten of op te heffen niet nakomt. In principe zijn de wetten voor openbare instellingen niet van toepassing op het handelen en de besluiten van de bijzondere instellingen.⁴² De WHW kan delen van deze regels van toepassing verklaren. In dat geval wordt het een voorwaarde en dient de instelling aan die voorwaarde te voldoen.⁴³

De inschrijving van een student wordt als civielrechtelijke overeenkomst tussen de instelling en de student gezien.⁴⁴ De student verzoekt om een inschrijving die door de instelling kan worden aanvaard. Als het instellingsbestuur het verzoek honoreert wordt de student ingeschreven. Op dit moment zijn alle hogescholen bijzondere instellingen. De openbare hogescholen in de bijlage van de WHW zijn inmiddels gefuseerd met bijzondere hogescholen, waardoor zij ook als bijzondere hogeschool worden aangemerkt.⁴⁵ Daarom richt dit onderzoek zich specifiek op bijzondere instellingen. Op enkele punten worden de openbare instellingen aangehaald voor het hoger onderwijs en anticiperend op wanneer een openbare hogeschoolinstelling weer wordt ingesteld.

De bekostigde en niet-bekostigde instellingen

Een bekostigde instelling wordt bekostigd door het Rijk en is opgenomen in de WHW-bijlage van a tot en met i of door een instelling met een rechtspersoonlijkheid die in de bijlage onder a, c, h en j valt, volgens art. 1.8 lid 1 jo. lid 2 WHW. Het is mogelijk dat de bijlage van de WHW niet meer helemaal recent is. Dit heeft geen verdere juridische consequenties, indien het gaat om een rechtsgeldige statutaire naamswijziging die is medegedeeld aan de minister ex art. 1.8 lid 3 WHW.

Om voor financiering in aanmerking te komen, moet een opleiding geaccrediteerd worden door de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (hierna: NVAO) of een opleiding moet de toets nieuwe opleiding of nieuw Ad-programma met positief gevolg hebben doorstaan. Het voordeel van een bekostigde instelling is dat studenten die met goed gevolg de examens of een Ad-programma hebben afgelegd een getuigschrift met graad krijgen krachtens 1.9 lid 2 WHW. Verder is er een aantal andere voorwaarden waaraan de instelling dient te voldoen, overeenkomstig art. 1.9 lid 3 WHW:

- a. De kwaliteitszorg (art. 1.18 WHW): hierin staat dat de verschillende instellingen zorg dragen voor een regelmatige beoordeling op kwaliteit door een onafhankelijk deskundige.
- b. De planning en bekostiging (hoofdstuk 2): hierin staan de regels omtrent de Rijksbijdrage en bijzondere bepalingen in verband met investeringen en leningen.
- c. Het personeel (hoofdstuk 4): hierin staan regels omtrent het personeelsbeleid, de rechtspositie en de commissie van beroep personeel bijzondere instellingen.
- d. Het onderwijsaanbod (hoofdstuk 6, titel 1), de registratie (hoofdstuk 6, titel 3), het onderwijs, de examens en de promoties (hoofdstuk 7, titel 1): hierin staat het onderwijsaanbod voor bekostigd hoger onderwijs en wordt beschreven hoe het recht van bekostiging en graadverlening kan worden ontnomen. Daarnaast staat alles omtrent de examens beschreven.
- e. De vooropleidings-, selectie- of toelatingseisen (hoofdstuk 7, titel 2): hierin staan de toelatingseisen voor een bachelor- of een masteropleiding.
- f. De studenten en extranei, (hoofdstuk 7, titel 3): hierin staan de rechten en verplichtingen van studenten en extranei zoals aanmelding, inschrijving, de eigen bijdrage en financiële ondersteuning door de minister van OCW.
- g. De rechtsbescherming van studenten en extranei (hoofdstuk 7, titel 4): onder deze rechtsbescherming valt het klachtrecht, het recht van bezwaar, het administratief beroep en het beroep.

⁴² R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 47.

⁴³ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 46.

⁴⁴ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 47.

⁴⁵ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 47.

h. Het bestuur en de inrichting (hogescholen hoofdstuk 10): hieronder valt de inrichting van het bestuur.

Als een instelling zich niet aan deze voorwaarden houdt, vervallen de rechten van bekostiging en graadverlening uit art. 1.9 lid 1 jo. lid 2 WHW niet van rechtswege.⁴⁶ Alleen instellingen in het initiële onderwijs worden bekostigd. Dit type onderwijs bestaat uit opleidingen die studenten voorbereiden op de arbeidsmarkt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de wetenschappelijke bachelor- en masteropleidingen die voortkomen uit de huidige doctoraalopleidingen en aan de hbo-bacheloropleidingen en de hbo-masteropleidingen die voortkomen uit de voortgezette opleidingen van het hbo.⁴⁷ Verder valt het post-hbo oftewel het postacademisch onderwijs ook onder het niet-initiële onderwijs.⁴⁸ Deze hogescholen krijgen dus geen financiële ondersteuning van het Rijk. Postinitieel onderwijs bouwt voort op het initieel onderwijs. Het verschil is dat postinitieel onderwijs, in tegenstelling tot initieel onderwijs, niet wordt bekostigd door de overheid, aangezien de overheid daar minder verantwoordelijkheid over heeft.⁴⁹ De niet-initiële instellingen moeten ondanks dat ze niet worden bekostigd, aan dezelfde kwaliteitseisen voldoen als het geaccrediteerde onderwijs.⁵⁰

Of studenten toegang hebben tot een klachtenprocedure verschilt per soort instelling. De klachtenprocedure in het hoger beroepsonderwijs is geregeld in hoofdstuk zeven van de WHW. Deze regeling is echter alleen van toepassing op bekostigde universiteiten en hogescholen, op de Open Universiteit en op de levensbeschouwelijke universiteiten. De klachtenprocedure is bijvoorbeeld niet van toepassing op hogescholen zoals Nyenrode en Schoevers. Dit zijn de particuliere niet-bekostigde rechtspersonen van het hoger onderwijs. Als er in dit onderzoek wordt gesproken over een hogeschool gaat het om een bekostigde hogeschool, tenzij anders aangegeven.

2.3 Conclusie

De Nederlandse wetgever heeft in 2010 besloten dat er een klachtenprocedure moest worden geïntroduceerd. De wetgever vond het te vrijblijvend dat instellingen zelf het initiatief moesten nemen om een klachtenprocedure in te voeren. Om de individuele rechtspositie van de student te versterken werd de klachtenprocedure ingevoerd. Daaronder valt ook het collectief klachtrecht. Het klachtrecht is een rechtsbeschermingsmogelijkheid in het hoger onderwijs. Het onderwijs is een klassiek grondrecht, waaruit de vrijheid van onderwijs voortvloeit. Hierdoor kan iedereen een bijzondere instelling oprichten. Een openbare instelling wordt ingesteld door de overheid. De bepalingen uit de WHW zijn voor bijzondere instellingen een voorwaarde en voor openbare instellingen bindend. De openbare en bijzondere instellingen worden alleen bekostigd als het gaat om initieel onderwijs dat aansluit op het voortgezet onderwijs. De klachtenregeling uit de WHW is alleen van toepassing op bekostigde instellingen.

⁴⁶ *Kamerstukken II* 1988/89, 21073, 3, p. 112 (MvT).

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2001/02, 28024, 3, p. 8 (MvT).

⁴⁸ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 8.

⁴⁹ *Kamerstukken II* 2001/02, 28024, 3, p. 6 (MvT).

⁵⁰ *Kamerstukken II* 2008/09, 31821, 3, p. 4 (MvT).

Hoofdstuk 3 Het juridisch kader van de klachtenprocedure

Het Nederlandse onderwijssysteem kent verschillende soorten onderwijsinstellingen in het hoger beroepsonderwijs. Voor deze instellingen gelden verschillende regels. Hierna zullen de eisen van de klachtenprocedure in het hoger beroepsonderwijs worden besproken. Allereerst wordt de definitie van een klacht in het hoger beroepsonderwijs gegeven. Daarna wordt het juridisch kader van de klachtenprocedure in Nederland weergegeven. In paragraaf 3 zijn de bijzondere regels voor afwijkende klachtenprocedures uitgelegd.

3.1 De definitie van een klacht in het hoger beroepsonderwijs

De wet voorziet in de mogelijkheid om een klacht in te dienen. Volgens art. 7:59a lid 2 WHW kan er een klacht worden ingediend. Een klacht is volgens Van Dale een 'hoorbare uiting van verdriet in kreten of woorden' of een 'mondelinge of schriftelijke uiting van ontevredenheid'.⁵¹ Een klacht wordt door Van Dale omschreven als een negatieve beleving. De WHW definieert het begrip 'klacht' niet. Wel kan uit art. 7:59a lid 2 WHW worden afgeleid dat een klacht kan worden ingediend ondanks dat er geen beslissing is op grond van de WHW.⁵² Dit betekent dat er een klacht kan worden ingediend over een gedraging van een medewerker van de instelling en dat het geen vereiste is dat een besluit aan de klacht ten grondslag ligt.⁵³

Voor de invulling van het klachtrecht kan aansluiting worden gezocht in de Awb. De wetgever heeft ook in de Awb geen definitie van een klacht opgenomen, omdat de wetgever dat niet nodig achtte en het eerder als een beperking dan een verheldering van het klachtrecht zag.⁵⁴ In art. 9:1 van de Awb staat:

'Eenieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan.'

Volgens de MvT van de WHW zou in dit artikel het woord 'bestuursorgaan' vervangen kunnen worden door 'instelling'.⁵⁵ Daarbij benadrukt art. 9:1 lid 2 van de Awb dat het moet gaan om:

'een gedraging van een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, wordt aangemerkt als een gedraging van dat bestuursorgaan.'

In de MvT van de WHW wordt dit artikel zo geïnterpreteerd dat het gaat om gedragingen van de instelling en degenen die onder haar verantwoordelijkheid werken.⁵⁶ Uit de volgende jurisprudentie en literatuur volgt een beschrijving van wat er onder een klacht kan worden verstaan.

Een gedraging

Allereerst moet het gaan om een gedraging. Onder een gedraging valt elk handelen of nalaten.⁵⁷ De gedraging kan het verrichten van feitelijke handelingen, dan wel publieke of privaatrechtelijke rechtshandelingen inhouden.⁵⁸ Het moet gaan om een gedraging die in het verleden heeft plaatsgevonden.⁵⁹ Ook een besluit valt onder een gedraging.⁶⁰ Algemene wensen worden niet als klacht aangemerkt. Voorbeelden hiervan zijn wensen over hoe een instelling zou moeten optreden. Het gaat hierbij immers niet om een bepaalde

⁵¹ 'Klacht', *Dikke Van Dale* 1 april 2015, vandale.nl (zoek op *Klacht*).

⁵² A. Orthol, 'Wetswijziging WHW: goed voor de rechtsbescherming van de student?', *NTOR* 2009, afl. 2 p. 75.

⁵³ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 503.

⁵⁴ *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, 5, p. 7.

⁵⁵ *Kamerstukken II* 2008/09, 31821, 3, p. 21 (MvT).

⁵⁶ *Kamerstukken II* 2008/09, 31821, 3, p. 21 (MvT).

⁵⁷ *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, 3, p. 12 (MvT).

⁵⁸ *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, 3, p. 5 (MvT).

⁵⁹ *Kamerstukken II* 1976/77, 14178, 1-3, p. 26.

⁶⁰ *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, 3, p. 5 (MvT).

aangelegenheid en er is hierbij geen sprake van een gedraging ten opzichte van een aanwijsbaar persoon.⁶¹

Klacht alleen voor een betrokkene

Bovendien moet bij een gedraging sprake zijn van een betrokkene. Alleen een betrokkene kan gebruikmaken van de klachtenprocedure en alleen een betrokkene kan dus een klacht indienen. Een betrokkene is een student, een aanstaande student, een voormalige student, een extraneus, een aanstaande extraneus of een voormalige extraneus.⁶² Een student is degene die zich heeft ingeschreven bij een hogeschool of universiteit waar hij of zij het onderwijs volgt, niet zijnde een extraneus.⁶³ Een extraneus kan zich inschrijven bij een hogeschool of universiteit en heeft alleen recht op het afleggen van examens ex art. 7.36 WHW.⁶⁴ Deze persoon kan naast het maken van de examens ook werken. Voor het behalen van de graad is het echter noodzakelijk om alle examens te halen. Na de wetswijziging versterking en besturing werd de groep van betrokkenen uitgebreid, waardoor ook de voormalige studenten en de voormalige extranei onder art. 7:59a lid 3 WHW gingen vallen. Voor de wetswijziging werd deze groep wel meegenomen in de jurisprudentie als zijnde betrokkene.⁶⁵ De wetgever heeft ervoor gekozen om deze groep ook in de wet op te nemen, aangezien deze groep wordt beschermd door de rechtsbeschermingsmogelijkheid van de individuele kwesties. De gedachte hierachter was dat studenten en extranei nog een klacht kunnen hebben nadat zij de instelling hebben verlaten.⁶⁶ Als er wordt gesproken van een betrokkene in dit onderzoek vallen alle betrokkenen van art 7.59a lid 3 WHW daaronder, tenzij uitdrukkelijk anders aangegeven.

Handeling waarover wordt geklaagd dient te zijn uitgevoerd door een persoon werkzaam aan de onderwijsinstelling

De gedraging waarover wordt geklaagd dient volgens de MvT, te zijn verricht door een persoon die werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van de instelling. Pas dan wordt de gedraging aangemerkt als gedraging van de instelling. In art. 1.1 sub f WHW wordt onder instelling een instelling of een rechtspersoon verstaan zoals bedoeld in art. 1.2 WHW. In art. 1.2 sub a WHW worden de bekostigde hogescholen genoemd, zoals uitgelegd in hoofdstuk 2. Tevens noemt art. 1.2 sub b WHW de rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid. Dit zijn instellingen die niet vallen onder de staatsinstelling, waardoor zij bijzondere instellingen zijn.

De onvrede van betrokkene is kenbaar gemaakt

Bij de betrokkene is door een gedraging onvrede ontstaan. Onvrede is wel een subjectief element. Vervolgens zal een betrokkene zijn onvrede over een gedraging kenbaar moeten maken, anders kan de instelling immers niets doen om de onvrede te laten verdwijnen. Het gevolg is dat er dan geen kenbare klacht ligt bij de instelling, waardoor er geen klachtenprocedure gestart kan worden.⁶⁷

Op basis van de voorgenoemde bepalingen geldt een aantal criteria voor het definiëren van een klacht in de klachtenprocedure in het hoger beroepsonderwijs.⁶⁸ In bijlage 1 wordt schematisch uitgelegd wanneer er sprake is van een klacht aan de hand van de volgende criteria:

1. Het gaat om een gedraging die in het verleden heeft plaatsgevonden.
2. Bij deze gedraging was een persoon betrokken.
3. De persoon die de gedraging heeft verricht moet werkzaam zijn onder de

⁶¹ Kamerstukken II 1997/98, 25837, 3, p. 12-13 (MvT).

⁶² Art. 7.59a lid 3 WHW.

⁶³ Kamerstukken II 1988-89, 21073, 3, p. 100 (MvT).

Art. 1.1 lid 1 WSF2000.

⁶⁴ Kamerstukken II 1988-89, 21073, 3, p. 100 (MvT).

⁶⁵ A. Orthol, 'Wetswijziging WHW: goed voor de rechtsbescherming van de student?', *NTOR* 2009, afl. 2, p. 71.

⁶⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31821, 8, p. 10.

⁶⁷ J.M.C. Meulenbroek, *Klachtenrecht en ombudsman: een praktische handleiding*, Deventer: Kluwer 2014, p. 45.

⁶⁸ J.M.C. Meulenbroek, *Klachtenrecht en ombudsman: een praktische handleiding*, Deventer: Kluwer 2014, p. 43.

- verantwoordelijkheid van de instelling.
4. Er moet bij de betrokkene onvrede zijn ontstaan en hij moet zijn onvrede kenbaar hebben gemaakt bij de betreffende instelling.

3.2 De klachtenprocedure

In deze paragraaf zal de wettelijke klachtenprocedure worden besproken. Allereerst zal de voorprocedure in subparagraaf 3.2.1 worden uitgelegd. Als de voorprocedure geen soelaas biedt kan de betrokkene de algemene klachtenprocedure gaan volgen. Deze klachtenprocedure wordt in subparagraaf 3.2.2 besproken. Ten aanzien van de klachtenprocedure gelden de vereisten die in dit hoofdstuk per onderdeel worden uitgewerkt. Daarna wordt in subparagraaf 3.2.3 de mogelijkheid besproken om de klacht aan een tweede instantie voor te leggen. Er zal aandacht worden besteed aan bezwaar, beroep, de Nationale ombudsman en de burgerlijke rechter.

3.2.1 De voorprocedure

Voordat een betrokkene een klacht indient heeft hij een aantal alternatieve middelen tot zijn beschikking. Meestal ligt het voor de hand dat een betrokkene zich eerst wendt tot de persoon op wie de klacht gericht is of contact opneemt met een ander persoon van de instelling om hierover advies in te winnen, bijvoorbeeld de studentendecaan.⁶⁹ De MvT noemt dit het voortraject.⁷⁰

Wanneer een klacht heel gevoelig ligt of een gesprek met de desbetreffende persoon weinig zinvol blijkt, moet er voor de betrokkene een andere mogelijkheid zijn.⁷¹ Directe toegang tot een klachtenprocedure, zonder voortraject, moet dan mogelijk zijn. Het kan dan gaan om klachten als ongewenste intimiteiten, discriminatie, psychische en/of lichamelijke agressie of situaties waarin de student afhankelijk is van de persoon die zich onbehoorlijk heeft gedragen.⁷² Het voortraject wordt alleen genoemd in de MvT. Uit de MvT komt naar voren dat het voor hogescholen mogelijk is om een eventueel voortraject verplicht te stellen in hun klachtenprocedure.⁷³

De wetgever verplicht instellingen om een toegankelijke en eenduidige faciliteit in te richten waar studenten hun klachten kunnen indienen.⁷⁴ Voordat een klacht middels de klachtenprocedure wordt behandeld, dient deze dus eerst naar een interne faciliteit van de instelling te worden gestuurd. Bij de wetswijzing versterking en besturing werd deze faciliteit ingevoerd, zodat studenten er eenvoudig en duidelijk hun klacht, bezwaar of beroep kunnen indienen. Een toegankelijke en eenduidige faciliteit is bijvoorbeeld een studentenloket met één organisatie-eenheid, één adres, ruime openingstijden en toegankelijkheid voor studenten met of zonder functiebeperking.⁷⁵ Er zijn verder geen eisen gesteld aan de vorm van een faciliteit. De faciliteit kan daarom zowel fysiek als virtueel zijn. Bij een fysieke faciliteit moet worden gedacht aan een goed aangegeven loket. Indien hogescholen verschillende locaties hebben, moeten er meerdere loketten op de verschillende locaties zijn.⁷⁶ Een loket voor de hele hogeschool zou dan niet laagdrempelig genoeg zijn.⁷⁷ Een virtuele faciliteit is bijvoorbeeld een e-mailadres waarnaartoe de betrokkene zijn klacht kan sturen.⁷⁸ Een betrokkene kan alleen een kwestie indienen bij de faciliteit. Een kwestie bestaat uit een klacht of uit een geschil.⁷⁹ Een klacht is al omschreven in paragraaf 3.1. Aan een geschil ligt altijd een besluit ten grondslag, waartegen bezwaar of beroep kan worden

⁶⁹ Kamerstukken II 2008/09, 31821, 3, p. 21 (MvT).

⁷⁰ Kamerstukken II 2008/09, 31821, 3, p. 21 (MvT).

⁷¹ Kamerstukken II 2008/09, 31821, 3, p. 21 (MvT).

⁷² R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 503.

⁷³ Kamerstukken II 2008/09, 31821, 3, p. 64 (MvT).

⁷⁴ Art. 7.59a lid 3 WHW.

⁷⁵ P.C. Kwikkers, *Wet op Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek, tekst en toelichtend commentaar en de experimentenwet Vooropleidingseisen, Selectie en Collegegeldheffing*, Den Haag: Sdu Uitgevers BV 2015, p. 99.

⁷⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31821, 3, p. 20 (MvT).

⁷⁷ Kamerstukken II 2008/09, 31821, 3, p. 20 (MvT).

⁷⁸ Kamerstukken II 2008/09, 31821, 3, p. 20 (MvT).

⁷⁹ Kamerstukken II 2008/09, 31821, 3, p. 19-20 (MvT).

ingesteld. Er zijn twee soorten geschillen.⁸⁰ Ten eerste zijn er geschillen over beoordeling van de kwaliteit van de student. Hierbij kan gedacht worden aan besluiten van de examencommissie. Ten tweede zijn er dan nog de overige geschillen. Hierbij kan gedacht worden aan een geschil over de hoogte van het collegegeld.⁸¹

Als de faciliteit een kwestie heeft ontvangen, dient zij na te gaan of het gaat om een geschil of een klacht. Vervolgens zal de klacht of het geschil naar het bevoegde orgaan worden gestuurd.⁸² Indien de faciliteit een klacht of geschil naar een onbevoegd orgaan heeft gestuurd, stuurt dit orgaan het stuk terug naar de faciliteit.⁸³ Daarna stuurt de faciliteit het stuk naar het bevoegde orgaan. Uit art. 7.59a lid 5 WHW volgt dat de faciliteit een ontvangstbevestiging stuurt aan de student, waarin staat dat de klacht of het geschil is binnengekomen en wanneer het precies binnenkwam. In art. 7.59a lid 7 WHW staat dat als de student rechtstreeks zijn geschil of klacht bij het bevoegde orgaan heeft ingediend, deze klacht of dit geschil pas in behandeling mag worden genomen na tussenkomst van de faciliteit. Een uitzondering hierop staat beschreven in art. 7.12b WHW, waarin staat dat een student een klacht onder bepaalde omstandigheden rechtstreeks kan indienen bij de examencommissie. Deze procedure komt in paragraaf 3 van dit hoofdstuk aan bod.

De faciliteit kan de klacht of het geschil naar drie organen sturen: naar het College van Beroep voor de examens (hierna: COBEX), naar de geschillenadviescommissie en naar het instellingsbestuur. In bijlage 2 staat een volledig overzicht van de interne rechtsgang bij hogescholen.

3.2.2 De algemene klachtenprocedure

Als de voorprocedure geen uitkomst biedt, kan een betrokkene een klacht indienen voor de klachtenprocedure. In art. 7.59b WHW staat dat 'het instellingsbestuur een klacht behandelt van een betrokkene, wat een bijzondere instelling betreft met overeenkomstige toepassing van titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht'. In deze paragraaf worden de vereisten van de algemene klachtenprocedure besproken.

Toepasselijkheid Awb

Bij de vraag of de Awb van toepassing is moet onderscheid worden gemaakt tussen bijzondere en openbare instellingen.

De Awb is niet automatisch van toepassing op bijzondere hogescholen, aangezien een bijzondere instelling alleen een b-orgaan is bij afgifte van een getuigschrift, zoals ook in hoofdstuk 2 aangegeven werd.⁸⁴ Aangezien het hier om de klachtenprocedure gaat en niet om de afgifte van een getuigschrift, is de Awb niet automatisch van toepassing. De wetgever kan in de WHW voorwaarden stellen, waaraan de bijzondere bekostigde instelling zich dient te houden. Deze voorwaarden staan beschreven in hoofdstuk 2. De klachtenprocedure is zo'n voorwaarde, met toepassing van de Awb. Daarom heeft de wetgever voor de behandeling van klachten wat betreft bijzondere instellingen titel 9.1 Awb van toepassing verklaard. De wetgever geeft wel aan dat bijzondere instellingen kunnen afwijken van de bepaling in de Awb.⁸⁵ Desalniettemin gaat de wetgever ervan uit dat, met het oog op de rechtszekerheid voor studenten, de bijzondere instellingen zo min mogelijk mogen afwijken van de bepalingen in titel 9.1 Awb.⁸⁶

Een openbare instelling is een a-orgaan, waarop in dit geval de Awb al van toepassing is verklaard in een Koninklijk Besluit (hierna: KB), zoals beschreven in hoofdstuk 2.⁸⁷ Toch

⁸⁰ *Kamerstukken II* 2008/09, 31821, 3, p. 20 (MvT).

⁸¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 31821, 3, p. 20 (MvT).

⁸² Art. 7.59a lid 5 WHW.

⁸³ Art. 7.59a lid 7 WHW.

⁸⁴ ABRvS 19 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY4273.

⁸⁵ *Kamerstukken II* 2008/09, 31821, 3, p. 21 (MvT).

⁸⁶ *Kamerstukken II* 2008/09, 31821, 3, p. 21 (MvT).

⁸⁷ *Kamerstukken II* 2008/09, 31821, 3, p. 64 (MvT).

houdt dat niet in dat titel 9.1 Awb al van toepassing is op de openbare instellingen. Uit de MvT van versterking en besturing blijkt dat bij de invoering van titel 9.1 Awb nog niet op het hoger onderwijs van toepassing was verklaard.⁸⁸ Desalniettemin is titel 9.1 Awb onverkort van toepassing op de bestuursorganen van de openbare instellingen in het onderwijs.⁸⁹

De klachtenregeling van zowel de bijzondere als openbare instelling moet aan de voorwaarden uit titel 9.1 Awb, waarin de eisen en procedure voor de klachtenregeling zijn geformuleerd, voldoen.⁹⁰ De Awb laat nog ruimte over, waarmee de instelling de klachtenprocedure kan toespitsen op de eigen situatie.⁹¹ Uit de MvT van de WHW kwam naar voren dat het begrip 'bestuursorgaan', zoals omschreven in titel 9.1 Awb, moet worden vervangen door 'instelling'. De MvT van de WHW geeft wel enkele basisvereisten waaraan de klachtenprocedure moet voldoen. Iedere hogeschool dient de klachten op een behoorlijke wijze te behandelen. Daaronder wordt verstaan dat ze mondelinge en de schriftelijke klachten in behandeling nemen, een ontvangstbevestiging aan de klager sturen, de klager de gelegenheid geven om te worden gehoord en de klacht binnen zes weken afhandelen.⁹²

Bevoegd orgaan

In art. 7.59b WHW staat dat het instellingsbestuur de klachten behandelt. De faciliteit stuurt de klachten door naar het instellingsbestuur. De klachtenprocedure is van toepassing op bekostigde openbare en bijzondere hogescholen, zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven. Voor de wetswijziging versterking en besturing beschikten de hogescholen over een centrale directie. Deze centrale directie is komen te vervallen, waardoor alle bekostigde instellingen nu in beginsel hetzelfde instellingsbestuur hebben, tenzij anders bepaald is het College van Bestuur, het instellingsbestuur van een bekostigde instelling.⁹³ Alleen bij de WHW kan voor openbare instellingen anders worden bepaald. Bij een bijzondere hogeschool is het College van Bestuur het bevoegde orgaan dat in de statuten is aangewezen.⁹⁴

In art. 10.3 WHW staat de mogelijkheid beschreven dat de bij wettelijk voorschrift opgedragen taken en bevoegdheden van het College van Bestuur worden overgedragen aan het bestuur van een faculteit of het bestuur van een andere organisatorische eenheid, al dan niet met behoud van de eigen bevoegdheid.⁹⁵ Onder het delegeren van taken vallen ook de wettelijke taken van het College van Bestuur en de taken en bevoegdheden die het instellingsbestuur heeft overgedragen aan het College van Bestuur.⁹⁶ Tot op heden zijn de taken en bevoegdheden uit de WHW voor delegatie in aanmerking komen niet ingekaderd, waardoor alle taken en bevoegdheden van het College van Bestuur in aanmerking komen.⁹⁷ Het College van Bestuur dient in een bestuursreglement vast te leggen welke faculteiten of eenheden er zijn en welke opleidingen daaronder vallen⁹⁸ Tevens dient het College van Bestuur vast te leggen welke taken aan welk faculteitsbestuur of welke andere organisatorische eenheid zijn overgedragen.⁹⁹

Het bevoegde orgaan mag de klachten behandelen. Op grond van art. 9:7 Awb geldt een zogenoemd feitelijk mandaat, wat inhoudt dat de klacht niet mag worden behandeld door een persoon (bijvoorbeeld een docent) die betrokken is geweest bij de gedraging waarover

⁸⁸ Kamerstukken II 1997/98, 25837, 3, p. 26-27 (MvT).

⁸⁹ P.W.A. Huisman & P.J.J. Zoontjens, *Selectie bij toegang tot het onderwijs*, Deventer: Kluwer 2009, p. 286.

A. Orthol, 'Wetswijziging WHW: goed voor de rechtsbescherming van de student?', *NTOR* 2009, afl. 2 p. 74.

⁹⁰ J.C. Sperling, 'Knelpunten in de rechtsbescherming van studenten', *Expertise* 2014, afl. 4, p. 17.

⁹¹ Kamerstukken II 2008/09, 31821, 3, p. 64 (MvT).

⁹² Kamerstukken II 2008/09, 31821, 3, p. 21 (MvT).

⁹³ Kamerstukken II 2008/09, 31821, 3, p. 73 (MvT).

Art. 1.1 sub j WHW.

⁹⁴ Art. 1.1 sub j WHW.

⁹⁵ P.C. Kwikkers, *Wet op Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek, tekst en toelichtend commentaar en de experimentenwet Vooropleidingseisen, Selectie en Collegegeldheffing*, Den Haag: Sdu Uitgevers BV 2015, p. 126.

⁹⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31821, 3, p. 23 (MvT).

⁹⁷ Kamerstukken II 1994/94, 23944, 3, p. 10 (MvT).

⁹⁸ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 376.

⁹⁹ Art. 10.3b lid 3 sub a WHW.

Art. 10.3b lid 3 sub b WHW.

Kamerstukken II 1994/94, 23944, 3, p. 10 (MvT).

beklag is gedaan.¹⁰⁰

Daarnaast is art. 9:7 lid 1 Awb niet van toepassing volgens art. 9:7 lid 2 Awb als de klacht is gericht tegen het instellingsbestuur van de instelling. Het instellingsbestuur heeft de mogelijkheid om een klachtenfunctionaris of een klachtencommissie in te stellen op grond van titel 9.1 Awb. De instelling is vrij om hiervoor te kiezen. Om de schijn van partijdigheid weg te nemen kan het instellingsbestuur de klacht door een klachtenfunctionaris of een klachtencommissie laten behandelen en deze persoon of instantie een advies laten uitbrengen over de betreffende klacht.¹⁰¹ Het instellingsbestuur blijft bevoegd om de uiteindelijke beslissing te nemen.¹⁰² Bij een klachtenfunctionaris of klachtencommissie wordt tegemoetgekomen aan de in praktijk gevoelde behoefte om klachten met enige afstand te laten behandelen.¹⁰³ Als hiervoor gekozen wordt, moet er een besluit aan ten grondslag liggen. In het besluit staat dat de klachtadviesprocedure van afdeling 9.1.3. Awb van toepassing is en staat vermeld of een persoon of commissie belast is met de behandeling en advisering van de klachten.¹⁰⁴ De instelling dient dan zelf een functionaris of commissie in het leven te roepen of aan te sluiten bij bestaande commissies. De personen die binnen een commissie of als functionaris werken mogen ook werkzaam zijn binnen de instelling.¹⁰⁵ Bovendien mag de klachtencommissie of de klachtenfunctionaris, net zoals het instellingsbestuur, de klacht niet behandelen als de persoon bij de gedraging van de klacht (mede) betrokken is geweest.¹⁰⁶

Volgens art. 9:14 lid 2 WHW kan het instellingsbestuur alleen maar algemene – en dus geen concrete – aanwijzingen geven aan de klachtenadviescommissie in verband met de onafhankelijkheid die van de klachtencommissie wordt verwacht.

Behoorlijke behandeling klacht

Volgens art. 9:2 Awb is het van algemeen belang dat de instelling zorg draagt voor een behoorlijke en zorgvuldige behandeling van alle klachten, dit is dus ook zo op de hogescholen. Verder dient de instelling ervoor te zorgen dat een betrokkene zowel mondeling als schriftelijk een klacht in kan dienen.¹⁰⁷ Er zijn twee soorten klachten. Allereerst zijn er schriftelijke klachten, die volgens afdeling 9.1.2. Awb worden behandeld.¹⁰⁸ Hieronder vallen ook de elektronisch ingediende klachten, indien de instelling kenbaar heeft gemaakt dat deze wijze van communiceren kan worden gebruikt.¹⁰⁹ De tweede soort bestaat uit de overige klachten. Dit zijn bijvoorbeeld de mondelinge klachten. Ook deze klachten mogen volgens afdeling 9.1.2. Awb worden behandeld. Dit is echter niet verplicht. Voor beide soorten klachten geldt dat ze op een behoorlijke wijze moeten worden behandeld. In de volgende subparagrafen zal de procedure rond de schriftelijke klacht volgens afdeling 9.1.2. Awb worden uitgelicht. De mondelinge klacht heeft geen wettelijk voorgeschreven procedure.

Op grond van art. 9:5 Awb kan de klachtenprocedure in ieder stadium van het proces worden gestopt, indien naar tevredenheid aan de klacht van betrokkene tegemoet is gekomen. De verplichting voor het verder volgen van de klachtenprocedure vervalt dan. De tevredenheid moet vanuit de betrokkene komen en mag niet door het instellingsbestuur zijn opgelegd.

Gemachtigde

Uit de MvT kwam naar voren dat art. 2:1 Awb van toepassing is op de klachtenprocedure volgens titel 9.1 Awb.¹¹⁰ Tijdens de klachtenprocedure mag de betrokkene zich laten bijstaan of zich laten vertegenwoordigen door een gemachtigde. Bij bijstand wordt er een advocaat

¹⁰⁰ T. Borman, in: *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2013, art. 9:17 Awb (online, laatst bijgewerkt op 1 november 2013).
Nationale ombudsman 28 december 2000, ECLI:NL:XX:2000:AN6646.

¹⁰¹ Nationale ombudsman, *Rapport 2002/214*, Den Haag 19 juli 2002, p. 6.

¹⁰² *Kamerstukken II* 2008/09, 31821, 3, p. 22 (MvT).

¹⁰³ *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, 3, p. 23 (MvT).

¹⁰⁴ Art. 9:13 Awb jo. art. 9:14 lid 1 Awb.

¹⁰⁵ Nationale ombudsman 25 juli 2005, ECLI:NL:XX:2005:AU4075.

¹⁰⁶ *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, 3, p. 23 (MvT).

¹⁰⁷ *Kamerstukken II* 2008/09, 31821, 3, p. 21 (MvT).

¹⁰⁸ *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, 3, p. 14 (MvT).

¹⁰⁹ Art. 2:15 lid 1 Awb.

¹¹⁰ *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, 3, p. 12 (MvT).

ingeschakeld. Als het gaat om een gemachtigde is er een derde die als waarnemer voor de betrokkene kan optreden. Iedereen kan de rol van derde vervullen, bijvoorbeeld een jurist, een medestudent met veel kennis over de procedure of een ouder. De gemachtigde of bijstandsverlener kan onder andere het klaagschrift opstellen, correspondentie ontvangen en de betrokkene helpen bij de hoorzitting.

Klaagschrift

Als er een schriftelijke klacht wordt ingediend die betrekking heeft op een gedraging jegens de klager, wordt dit schriftelijke stuk het klaagschrift genoemd. Art. 9:4 lid 1 Awb schrijft voor dat eerst moet worden gekeken of aan alle vereisten van het klaagschrift is voldaan, alvorens verder wordt gegaan met de procedure. Op grond van art. 9:4 lid 2 Awb is een aantal minimale eisen aan het klachtschrift gesteld:

- de naam en het adres van de indiener moeten op het klachtschrift staan;
- het klachtschrift moet zijn voorzien van een dagtekening;
- in het klachtschrift moet omschreven staan waartegen of tegen wie de klacht is gericht;
- het klachtschrift moet zijn ondertekend.

In de MvT van de WHW worden dezelfde eisen uit art. 9:4 Awb genoemd voor de klager, ingeval een klacht schriftelijk wordt ingediend.¹¹¹ Het zou logisch zijn als het instellingsbestuur deze aspecten opneemt in de klachtenregeling, aangezien niet verwacht mag worden dat de betrokkenen weten wat de Awb bepaalt over hun rol bij de behandeling van klachten.¹¹²

Ook kan een klacht anoniem worden ingediend.¹¹³ De instelling mag het opgegeven adres in de klacht gebruiken als correspondentieadres. Verder moet het klaagschrift een dagtekening bevatten, aangezien de instelling moet controleren of de klacht binnen de indieningstermijn is ingediend. Daarnaast moet het stuk een omschrijving van de klacht bevatten. In het klaagschrift hoeven geen gronden te worden vermeld. Gronden zijn redenen waarom de klacht gegrond zou worden verklaard.¹¹⁴ Als het instellingsbestuur een toelichting wil, kan zij die telefonisch of tijdens de hoorzitting krijgen. Eveneens hoeft de klager in zijn klaagschrift niet te vermelden wie de gewraakte gedraging heeft verricht.¹¹⁵ Het ligt in de rede dat de instelling gaat uitzoeken wie de gewraakte gedraging heeft verricht.¹¹⁶ Wanneer een klaagschrift in een vreemde taal is opgesteld en een vertaling noodzakelijk is voor een goede behandeling van de klacht, dan dient de klager voor die vertaling te zorgen.¹¹⁷

Als een klaagschrift niet aan de eisen van art. 9:4 lid 2 Awb voldoet, is de instelling niet verplicht om afdeling 9.1.2. Awb verder te volgen. Het instellingsbestuur blijft hiertoe wel bevoegd. Een klacht moet volgens art. 9:2 Awb op een behoorlijke wijze worden behandeld. Uit de jurisprudentie blijkt dat herstel van verzuim mogelijk moet zijn wanneer een klaagschrift niet voldoet.¹¹⁸

Ontvangstbevestiging

Op grond van art. 9:6 Awb moet het instellingsbestuur een ontvangstbevestiging naar de betrokkene sturen. In dat geval voorziet art. 7.59a lid 5 WHW al in een regeling, aangezien schriftelijke bevestiging van ontvangst is voorgeschreven door de faciliteit. In de ontvangstbevestiging wordt vermeld of er een klachtenpersoon of klachtencommissie is.¹¹⁹ Deze brief heeft als functie de rechtszekerheid te dienen. Zo weet de betrokkene dat het klaagschrift is aangekomen en op welk tijdstip het klaagschrift arriveerde. Vanuit functioneel oogpunt kan het instellingsbestuur verdere informatie over de procedure in deze brief verwerken.¹²⁰

¹¹¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 31821, 3, p. 21 (MvT).

¹¹² *Kamerstukken II* 2008/09, 31821, 3, p. 21 (MvT).

¹¹³ T. Borman, in: *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2013, art. 9:4 Awb (online, laatst bijgewerkt op 1 november 2013).

¹¹⁴ *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, 3, p. 15 (MvT).

¹¹⁵ *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, 3, p. 15 (MvT).

¹¹⁶ *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, 3, p. 15 (MvT).

¹¹⁷ Art. 9:4 lid 3 Awb jo. 6:15 lid 3 Awb.

¹¹⁸ Nationale ombudsman 3 juni 2004, ECLI:NL:XX:2004:AQ7369.

¹¹⁹ Art. 9:15 lid 1 Awb.

¹²⁰ *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, 3, p. 16 (MvT).

Ontvankelijkheid

Er is een aantal niet-ontvankelijkheidsgronden waarop het instellingsbestuur niet verplicht is om de klacht in behandeling te nemen. De bevoegdheid om de klacht te mogen behandelen blijft wel bestaan. Wanneer een klacht tot een van de uitzonderingsgronden behoort, kan deze buiten behandeling worden gelaten. In art. 9:8 lid 1 jo. lid 2 Awb staan de volgende uitzonderingen opgesomd.

Sub a van lid 1 gaat over een klacht die nogmaals wordt ingediend, maar die al eerder is behandeld volgens afdeling 9.1.2. Awb. Deze klachten hoeven niet opnieuw te worden onderzocht.¹²¹ Een schriftelijke klacht die volgt op een mondelinge klacht wordt echter niet gezien als een herhaalde klacht.¹²² Ook moet rekening worden gehouden met nieuwe feiten en omstandigheden die voor een andere beslissing kunnen zorgen. In dat geval wordt deze klacht niet als herhaaldelijk bestempeld.¹²³ Een herhaalde klacht is een klacht waarbij de betrokkene naar tevredenheid tegemoet is gekomen en die opnieuw door betrokkene wordt ingediend. Als de klacht niet op deze grond wordt behandeld, bestaat er ook geen verplichting om de betrokkene te horen.¹²⁴

In sub b van lid 1 staat dat een klacht binnen een jaar na de gedraging moet worden ingediend. De achterliggende gedachte is dat het onderzoek naar de feiten en omstandigheden lastiger wordt naarmate de gebeurtenis langer geleden heeft plaatsgevonden.¹²⁵ Toch bestaat de mogelijkheid tot verschoning van de termijnoverschrijding. Dit kan alleen als het gaat om een klacht waarbij het effect de gedraging pas later merkbaar is.¹²⁶

In sub c van lid 1 staat dat een klacht ook buiten behandeling kan worden gelaten als het gaat om een gedraging waartegen bij de geschillenadviescommissie ook een bezwaar open stond. Het gaat dan om een gedraging die bestaat uit een besluit. Tegen een besluit kan inhoudelijk bezwaar worden gemaakt en tegen de gedraging kan worden geklaagd. De samenloop van bezwaarschrift en klaagschrift levert in beginsel geen problemen op, tenzij de indieningstermijn van de bezwaarschriftprocedure is verlopen en de klachtenprocedure als oneigenlijk wordt gebruikt.¹²⁷ Eerst zal onderzocht worden of de klachtenprocedure als oneigenlijk gebruikt kan gaan worden.¹²⁸ Wanneer de bezwaartermijn nog wel openstaat, moet de klacht in behandeling worden genomen. De bezwaartermijn is zes weken en begint op de dag nadat het besluit op de juiste wijze bekend is gemaakt.¹²⁹

In sub d van lid 1 staat dat een klacht buiten behandeling kan worden gelaten ingeval het mogelijk is of is geweest om een administratief beroep of beroep in te stellen, tenzij het gaat om klachten over het niet tijdig beslissen over het besluit. Het is niet de bedoeling om de procedures elkaar te laten doorkruisen.¹³⁰ In beginsel worden deze klachten wel in behandeling genomen, mits de mogelijkheid voor administratief beroep en beroep nog openstaat.¹³¹ De mogelijkheid voor administratief beroep en beroep is zes weken en de termijn begint op de dag nadat het besluit op de juiste wijze bekend is gemaakt.¹³² Tevens heeft de Nationale ombudsman deze lijn ook gecodificeerd in de jurisprudentie.¹³³

In sub e van lid 1 staat dat een klacht buiten behandeling kan worden gelaten wanneer de

¹²¹ Art. 9:8 lid 1 sub a Awb.

¹²² T. Borman, in: *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2013, art. 9:8 Awb (online, laatst bijgewerkt op 1 november 2013).

¹²³ *Kamerstukken II 1997/98*, 25837, 3, p. 17 (MvT).

¹²⁴ Nationale ombudsman, *Rapport 2003/422*, Den Haag 14 november 2003, p. 10.

¹²⁵ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 837, 3, p. 17 (MvT).

¹²⁶ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 837, 3, p. 17 (MvT).

¹²⁷ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 837, 3, p. 17-18 (MvT).

¹²⁸ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 837, 3, p. 17-18 (MvT).

¹²⁹ Art. 7.59a lid 4 WHW.

¹³⁰ *Kamerstukken II 1997/98*, 25837, 3, p. 18 (MvT).

¹³¹ *Kamerstukken II 1997/98*, 25837, 3, p. 18 (MvT).

¹³² Art. 7.59a lid 4 WHW.

¹³³ Nationale ombudsman 21 maart 2003, ECLI:NL:XX:2003:AN7474.

gedraging aan een andere rechterlijke instantie onderworpen is of onderworpen is geweest. Toch heeft de wetgever de bevoegdheid tot klachtenbehandeling niet uitgesloten wanneer er een lopende zaak bij een andere rechterlijke instantie gaande is. Het gaat hier om een procedure over een gedraging bij andere Nederlandse rechters, zoals bijvoorbeeld de burgerlijke rechter.¹³⁴ Uitgezonderd is in dit geval de strafrechter, aangezien hij invloed heeft op uitzonderingsgrond sub f.

In sub f van lid 1 staat dat het instellingsbestuur de klacht buiten behandeling kan laten, in het geval dat een situatie van dezelfde gedraging en dezelfde persoon in het strafrecht wordt getoetst. De verplichting tot behandelen van de klacht vervalt wanneer het Openbaar Ministerie (hierna: OM) een bevel uitvaardigt voor een opsporingsonderzoek of wanneer het OM tot vervolging overgaat. Deze verplichting vervalt indien de gedraging als ten laste gelegd feit door het OM wordt vervolgd om het vervolgens door de strafrechter te laten toetsen. De verplichting vervalt ook als de gedraging bij het onderzoek naar de ontvankelijkheid van het OM of de rechtmatigheid van het bewijs door de strafrechter wordt beoordeeld.¹³⁵ Het instellingsbestuur zal zelf moeten afwegen in hoeverre de samenloop van de strafrechtprocedure en de klachtbehandeling onwenselijk is.¹³⁶ In sub f wordt gesproken over 'zolang er samenloop is'. Nadat de strafzaak is afgerond, is het instellingsbestuur nog steeds bevoegd, waardoor de verplichting tot het behandelen van klachten weer kan herleven.¹³⁷

Als de klager onvoldoende belang of onvoldoende gewicht heeft bij het indienen van de klacht, is het instellingsbestuur niet verplicht om de klacht in lid 2 van art. 9:8 Awb in behandeling te nemen. Dit wordt de bagatelklacht genoemd.¹³⁸ Een voorbeeld van onvoldoende belang is wanneer het instellingsbestuur zijn excuses reeds heeft aangeboden.¹³⁹ Het gaat dan om niet-ernstige vergrijpen. Een voorbeeld van kennelijk onvoldoende gewicht is bijvoorbeeld een verkeerd geplakte postzegel.¹⁴⁰ Het instellingsbestuur heeft enige beoordelingsruimte bij deze buitenbehandelingsgrond. Echter, deze grond moet met terughoudend worden toegepast.¹⁴¹ Eveneens kan een klacht over een niet tijdige beslissing waarbij vervolgens alsnog een beslissing is genomen, er niet voor zorgen dat art. 9:8 lid 2 Awb van toepassing is.¹⁴² Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat een ongegronde klacht niet hetzelfde is als een klacht die kennelijk onvoldoende belang of gewicht heeft.¹⁴³ Bij een klacht die kennelijk onvoldoende belang of gewicht heeft, wordt geen onderzoek ingesteld. Er wordt dus ook geen uitspraak over de gedraging gedaan. Bij een klacht die kennelijk ongegrond is, wordt wel onderzoek gedaan, waarna een beslissing wordt genomen.

Als het instellingsbestuur ervoor kiest om een van deze gronden toe te passen en de klacht niet in behandeling te nemen, zal de betrokkene hiervan zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen vier weken na het indienen van het klaagschrift, op de hoogte worden gesteld, ex art. 9:8 lid 3 Awb. Als de vier weken zijn verstreken mag het instellingsbestuur zich in beginsel niet meer beroepen op art. 9:8 lid 2 Awb.¹⁴⁴ Deze beslissing is geen besluit in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb. Uit art. 9:8 lid 3 Awb volgt dat een beslissing altijd moet vermelden of een ombudsman bevoegd is, bij welke ombudsman de betrokkene terecht kan en binnen welke termijn hij vervolgens een verzoekschrift kan indienen. De bevoegdheid van de ombudsman wordt verder uitgelegd in paragraaf 3.2.3.

¹³⁴ *Kamerstukken II* 2002/03, 28747, 3, p. 29 (MvT).

¹³⁵ *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, 3, p. 18 (MvT).

¹³⁶ *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, 3, p. 18-19 (MvT).

¹³⁷ T. Borman, in: *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2013, art. 9:8 Awb (online, laatst bijgewerkt op 1 november 2013).

¹³⁸ T. Borman, in: *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2013, art. 9:8 Awb (online, laatst bijgewerkt op 1 november 2013).

¹³⁹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19426, 3, p. 14 (MvT).

¹⁴⁰ *Kamerstukken II* 1985/86, 19426, 3, p. 14 (MvT).

¹⁴¹ *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, 3, p. 19 (MvT).

¹⁴² Nationale ombudsman, *Rapport 2002/001*, Den Haag 11 januari 2002, p. 3.

¹⁴³ Nationale ombudsman 28 februari 2001, *JB* 2001/105.

¹⁴⁴ Nationale ombudsman, *Rapport 2002/301*, Den Haag 30 september 2002, p. 4.

Stukken en partijen

De partijen in de procedure zijn de betrokkene die de klacht indient en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft. De betrokkene zal een klaagschrift en eventuele andere stukken indienen. Uit art. 9:9 Awb volgt dat het klaagschrift en eventuele andere stukken verstuurd worden aan degene over wiens gedraging de klacht gaat. De stukken worden voorafgaand aan de hoorzitting verstuurd, zodat een voorbereiding op de hoorzitting mogelijk is.¹⁴⁵ Dit komt voort uit het verdedigingsbeginsel. Alleen als een klacht buiten behandeling wordt gelaten op grond van art. 9:8 Awb, hoeven de stukken niet te worden verstuurd.¹⁴⁶

De wet voorziet niet in een mogelijkheid om privacygevoelige gegevens te verwijderen. Het instellingsbestuur of de klachtencommissie is bevoegd om deze gegevens te verwijderen, al dan niet op verzoek van de betrokkene.¹⁴⁷ De gegevens mogen alleen worden verwijderd als er geen afbreuk wordt gedaan aan het verdedigingsbeginsel.¹⁴⁸ Het gaat dan bijvoorbeeld om persoonlijke gegevens van de betrokkene. Anonimiseren is niet toegestaan.¹⁴⁹

Hoor en wederhoor

Uit art. 9:10 lid 1 Awb volgt dat het instellingsbestuur beide partijen in de gelegenheid stelt om te worden gehoord. Als er een klachtenfunctionaris of klachtencommissie is, zijn zij bevoegd om beide partijen te horen conform art. 9:15 lid 2 jo. lid 3 Awb. Het horen van de partijen is een essentieel onderdeel van de schriftelijke klachtenprocedure en dient verschillende doelen: 'verduidelijking van de klacht, verkrijgen van nadere informatie, conflictoplossing, herstel van geschonden vertrouwen en waarheidsvinding'.¹⁵⁰

In beginsel worden beide partijen gehoord. Voor de klagende partij zijn er geen uitzonderingen. Voor de betrokkene is er een aantal uitzonderingen. Het instellingsbestuur of een ingestelde klachtencommissie kan beslissen over afzien van het horen van de betrokkene als de klacht kennelijk ongegrond is.¹⁵¹

Allereerst hoeft de betrokkene niet te worden gehoord als de klacht kennelijk ongegrond is. Uit de jurisprudentie kan afgeleid worden dat een klacht kennelijk ongegrond is 'wanneer uit het klaagschrift zelf aanstonds blijkt dat de klachten van de indiener van het klaagschrift ongegrond zijn en er redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over die conclusie'.¹⁵² In deze situatie voorziet de wet in de mogelijkheid dat de betrokkene kan afzien van het zich laten horen. De MvT van de Awb meldt dat horen in zo'n geval veelal weinig kan toevoegen. Uit de literatuur blijkt dat in dit geval ook van de verplichting tot het horen van degene op wie de gedraging betrekking heeft, kan worden afgezien.¹⁵³ Een voorbeeld van een kennelijk ongegronde klacht is een klacht van een betrokkene dat de directeur van haar opleiding tegen haar gezegd zou hebben dat zij gek en ziek is. Het ging hier echter om het ene woord tegen het andere. Er was geen bemiddelingsgesprek geweest. Het was dus moeilijk om de situatie waarover de klacht ging nog duidelijk boven tafel te krijgen. Hierdoor is de klacht kennelijk ongegrond verklaard.¹⁵⁴

Daarnaast kan het instellingsbestuur besluiten dat een betrokkene niet gehoord wordt als deze heeft verklaard geen gebruik te willen maken van dit recht. De betrokkene kan dit schriftelijk of mondeling aan het instellingsbestuur of de klachtencommissie laten weten. Als er twijfels over de verklaring van de betrokkene ontstaan, dan kan het instellingsbestuur of de klachtencommissie het beste nog steeds de betrokkene horen.¹⁵⁵ De Nationale

¹⁴⁵ Kamerstukken II 1997/98, 25837, 3, p. 19 (MvT).

¹⁴⁶ Kamerstukken II 1997/98, 25837, 3, p. 19 (MvT).

¹⁴⁷ T. Borman, in: *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2013, art. 9:9 Awb (online, laatst bijgewerkt op 1 november 2013).

¹⁴⁸ T. Borman, in: *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2013, art. 9:9 Awb (online, laatst bijgewerkt op 1 november 2013).

¹⁴⁹ T. Borman, in: *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2013, art. 9:9 Awb (online, laatst bijgewerkt op 1 november 2013).

¹⁵⁰ Kamerstukken II 1997/98, 25837, 3, p. 20 (MvT).

¹⁵¹ Art. 9:10 lid 2 Awb jo. art. 9:15 lid 3 Awb.

¹⁵² Nationale ombudsman, *Rapport 2003/290*, Den Haag 1 september 2003.

¹⁵³ T. Borman, in: *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2013, art. 9:10 Awb (online, laatst bijgewerkt op 1 november 2013).

¹⁵⁴ Landelijke Klachtencommissie bve 14 mei 2002, 102097 (advies).

¹⁵⁵ Kamerstukken II 1997/98, 25837, 3, p. 20.

ombudsman zegt dat niet te lichtvaardig moet worden afgegaan op een verklaring van de betrokkene om van het horen af te zien.¹⁵⁶

Verder hoeft de betrokkene ex 9:10 lid 2 sub c Awb niet te worden gehoord als de hij of zij niet binnen de gestelde termijn van het instellingsbestuur of klachtenfunctionaris of klachtencommissie reageert op de vraag of hij of zij gebruik wil maken van dit recht. Ten slotte hoeft de betrokkene niet te worden gehoord als niet is voldaan aan de ontvankelijkheidseisen.¹⁵⁷

De wetgever heeft de gang van zaken omtrent horen vrijgelaten voor verdere interpretatie, omdat klachten onderling van elkaar kunnen verschillen.¹⁵⁸ Het instellingsbestuur of de klachtencommissie moet zelf beoordelen of het gewenst is om partijen in elkaars aanwezigheid te horen. Uit de wetgeschiedenis komt naar voren dat het orgaan dat hoort geen passieve houding aanneemt.¹⁵⁹ Het is de bedoeling dat er ook vragen worden gesteld. In de rechtspraak van de Nationale ombudsman is een aantal aanknopingspunten teruggevonden:

- Er is geen tijdstip voor het horen vastgelegd. Er moet echter wel worden gehoord voordat het instellingsbestuur een inhoudelijk oordeel velt.¹⁶⁰ Verder is het beginsel van hoor en wederhoor aangemerkt als een beginsel voor een behoorlijke klachtenbehandeling van art. 9:2 Awb.¹⁶¹ Daarom zal het instellingsbestuur, de klachtenfunctionaris of de klachtencommissie consequent het beginsel van hoor en wederhoor moeten toepassen.
- Het instellingsbestuur of de klachtencommissie hoeft de betrokkene niet te voorzien in de mogelijkheid om voorafgaand aan het verhoor over de schriftelijke verweerstukken te beschikken.¹⁶² Tijdens het horen mag het instellingsbestuur de klachtenfunctionaris of de klachtencommissie niet in discussie gaan over de waardering of beoordeling van de klacht.¹⁶³ In het algemeen mogen getuigen alleen verhoord worden als het essentieel is voor de waarheidsvinding.¹⁶⁴
- De wetgeschiedenis sluit telefonisch horen niet uit. Aan telefonisch horen worden enkele eisen gesteld. Telefonisch horen mag alleen als dit overlegd is met de betrokkene en als de betrokkene ermee instemt.¹⁶⁵ Aan de betrokkene moet duidelijk worden gemeld dat het altijd mogelijk is om toch op een hoorzitting te worden gehoord.¹⁶⁶ Als de betrokkene instemt met telefonisch horen, dan moet op een ander moment worden gehoord dan het moment waarop toestemming voor telefonisch horen is gevraagd.¹⁶⁷ De reden hiervoor is dat de betrokkene zich moet kunnen voorbereiden op het telefonisch horen.¹⁶⁸

Er wordt een verslag van zowel het telefonisch horen als van het horen gemaakt ex art. 9:10 lid 3 Awb.¹⁶⁹ Belangrijk is dat eventuele nieuwe feiten en omstandigheden worden vermeld. Het verslag hoeft niet naar de partijen verstuurd te worden. Wel hebben zij de mogelijkheid om het verslag in te zien.¹⁷⁰ Als de klachtenfunctionaris of klachtencommissie de klacht behandelt, dragen zij zorg voor het verslag, blijkt uit art. 9:15 lid 4 Awb.

Termijnen

De betrokkene heeft na de gedraging een jaar tijd om een klacht in te dienen. Als de

¹⁵⁶ Nationale ombudsman 7 juli 2003, JB 2003/281.

¹⁵⁷ T. Borman, in: *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2013, art. 9:10 Awb (online, laatst bijgewerkt op 1 november 2013).

¹⁵⁸ *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, 3, p. 20.

¹⁵⁹ T. Borman, in: *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2013, art. 9:10 Awb (online, laatst bijgewerkt op 1 november 2013).

¹⁶⁰ Nationale ombudsman 20 oktober 2004, ECLI:NL:XX:2004:AR8036.

¹⁶¹ Nationale ombudsman 3 oktober 1995, ECLI:NL:XX:1995:AN4485.

¹⁶² Nationale ombudsman 23 juni 2005, ECLI:NL:XX:2005:AU5312.

¹⁶³ Nationale ombudsman 15 april 2015, ECLI:NL:XX:2005:AT6846.

¹⁶⁴ Nationale ombudsman, *Rapport 2004/138*, Den Haag 26 april 2004.

¹⁶⁵ Nationale ombudsman 31 januari 2002, JB 2002/110.

¹⁶⁶ *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, 3, p. 20.

¹⁶⁷ *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, 3, p. 20.

¹⁶⁸ Nationale ombudsman, *Rapport 2002/141*, Den Haag 8 mei 2002.

¹⁶⁹ *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, 3, p. 20.

¹⁷⁰ *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, 3, p. 20-21 (MvT).

betrokkene binnen een jaar een klaagschrift indient en deze in behandeling wordt genomen, zal het instellingsbestuur binnen zes of tien weken na het indienen van het klaagschrift een beslissing nemen. In art. 9:11 lid 1 Awb staat dat deze termijn tien weken is bij het gebruik van een klachtadviesprocedure en zes weken bij een normale procedure.

Het instellingsbestuur kan de beslistermijn met ten hoogste vier weken verdagen ex art. 9:11 lid 2 Awb. De betrokkene wordt hierover schriftelijk op de hoogte gebracht.¹⁷¹ De beslistermijn wordt dan verlengd en de beslissing wordt een aantal weken uitgesteld. Dit kan alleen in bijzondere gevallen, zoals bij gecompliceerde zaken.¹⁷² Volgens de Nationale ombudsman mag er niet standaard worden verdaagd.¹⁷³ Er mag wel worden verdaagd als de klachtencommissie niet op tijd adviseert. Het instellingsbestuur moet dan wel het belang afwegen van het verwachte advies en de mogelijke termijnoverschrijding.¹⁷⁴

In art. 9:11 lid 3 Awb staat dat het instellingsbestuur om verder uitstel kan vragen. De betrokkene kan dan schriftelijk instemmen met een langere (onbepaalde) beslistermijn. De betrokkene kan er ook voor kiezen er niet mee in te stemmen. In dat geval zal het instellingsbestuur:

‘een kennisgeving van dreigende termijnoverschrijding moeten versturen, met vermelding van een zo kort mogelijke termijn waarbinnen de klacht alsnog zal worden afgehandeld en met een verwijzing naar de bevoegde ‘externe’ klachtinstantie, voor het geval de klager zich niet kan verenigen met verder uitstel’.¹⁷⁵

Voor de volledigheid is in bijlage 3 een overzicht van de termijntabel klachtenprocedure toegevoegd. Het gevolg van een termijnoverschrijding is dat een betrokkene na overschrijding van de termijn een klacht daarover kan indienen. Deze termijnoverschrijdingsklacht kan worden ingediend bij een externe instantie, als deze bevoegd is.¹⁷⁶ Wel blijft het instellingsbestuur verplicht de klacht op een behoorlijke wijze af te handelen. Het gaat om een externe instantie die wordt besproken in paragraaf 3.2.3.

Uitspraak

Op grond van art. 9:12 lid 1 Awb brengt het instellingsbestuur de betrokkene schriftelijk en gemotiveerd op de hoogte van de bevindingen van het onderzoek, het oordeel daarover en de eventuele conclusies die zijn getrokken. Dit alles wordt in een afdoeningsbrief verwoord.¹⁷⁷ Onder de bevindingen worden de feiten uit het onderzoek verstaan.¹⁷⁸ Aan de hand van deze feiten wordt ook het oordeel geveld. Het instellingsbestuur zal voor een behoorlijke klachtenbehandeling gemotiveerd op alle bezwaren in moeten gaan. Indien niet op alle bezwaren wordt ingegaan of alleen in algemene bewoordingen, dan wordt er niet voldaan aan het beginsel van adequate klachtbehandeling.¹⁷⁹ De wet hanteert geen kader waaraan de klacht getoetst kan worden. Het is de bedoeling dat de klacht en de eindbeoordeling op een behoorlijke wijze worden behandeld. Het oordeel van het instellingsbestuur kan bestaan uit gegrond of ongegrond.¹⁸⁰ Bij een gedeeltelijke gegrondverklaring of gedeeltelijke ongegrondverklaring moet uitdrukkelijk worden aangegeven om welke onderdelen het precies gaat.¹⁸¹ In de jurisprudentie staat nog een andere uitzonderlijke oordeelsgrond, namelijk ‘onbeslist’. Dit is alleen mogelijk als er geen oordeel over de klacht kan worden geveld. Er moet dan gemotiveerd worden aangegeven dat er geen oordeel over de klacht kan worden geveld.¹⁸² Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid wordt deze oordeelsgrond alleen in uitzonderlijke gevallen gebruikt. Een

¹⁷¹ Kamerstukken II 1997/98, 25837, 3, p. 21 (MvT).

¹⁷² T. Borman, in: *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2013, art. 9:11 Awb (online, laatst bijgewerkt op 1 november 2013).

¹⁷³ Nationale ombudsman 27 maart 2001, ECLI:NL:XX:2001:AN6671.

¹⁷⁴ T. Borman, in: *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2013, art. 9:11 Awb (online, laatst bijgewerkt op 1 november 2013).

¹⁷⁵ Nationale ombudsman, *Rapport 2003/325*, Den Haag 29 september 2003.

¹⁷⁶ Nationale ombudsman, *Rapport 2003/166*, Den Haag 4 juni 2003.

¹⁷⁷ Kamerstukken II 1997/98, 25837, 3, p. 22.

¹⁷⁸ Kamerstukken II 1997/98, 25837, 3, p. 22.

¹⁷⁹ Nationale ombudsman, *Rapport 2003/246*, Den Haag 31 juli 2003.

¹⁸⁰ T. Borman, in: *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2013, art. 9:12 Awb (online, laatst bijgewerkt op 1 november 2013).

¹⁸¹ T. Borman, in: *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2013, art. 9:12 Awb (online, laatst bijgewerkt op 1 november 2013).

¹⁸² Nationale ombudsman, *Rapport 2004/063*, Den Haag 1 maart 2004.

voorbeeld van de oordeelsgrond 'onbeslist' is als het instellingsbestuur en de betrokkene tijdens de hoorzitting overeenstemming hebben bereikt over een klachtonderdeel.¹⁸³ Uit de jurisprudentie van de Nationale ombudsman blijkt dat als een klacht gegrond wordt verklaard, het instellingsbestuur maatregelen moet treffen om een herhaling in de toekomst te voorkomen.¹⁸⁴

Als het instellingsbestuur gebruik maakt van een klachtadviesprocedure zal de klachtenfunctionaris of de klachtencommissie een rapport opstellen conform art. 9:15 lid 4 Awb. In het rapport staan de bevindingen, het advies, eventuele aanbevelingen en het verslag van het horen. Dit rapport zal worden verstuurd aan het instellingsbestuur. Het advies wordt bij de afdoeningsbrief gevoegd.¹⁸⁵ Indien de conclusies van het instellingsbestuur afwijken van het advies van de klachtencommissie zal in de afdoeningsbrief voor de betrokkene de reden voor de afwijking worden vermeld. Bij een afdoeningsbrief moet altijd vermeld worden of er een klacht kan worden ingediend bij een externe instantie. Als dat mogelijk is moet volgens art. 9:12 lid 2 Awb vermeld worden waar en binnen welke termijn dat kan.

Jaarverslag

Op grond van art. 9:12a Awb draagt het instellingsbestuur er zorg voor dat schriftelijke klachten worden geregistreerd en jaarlijks worden gepubliceerd. De MvT van de WHW geeft aan dat in het jaarverslag vermeld wordt hoe de klachten zijn afgedaan.¹⁸⁶ Het gaat hierbij over alle klachten, dus ook over de klachten die buiten behandeling zijn gelaten.

Studentenstatuut & Bestuurs- en beheersreglement

Uit art. 7.59a lid 1 WHW en de MvT volgt dat het instellingsbestuur verplicht is om een regeling vast te stellen over hoofdstuk 7 paragraaf 1 en paragraaf 2 van de WHW.¹⁸⁷ De klachtenprocedure wordt vermeld in paragraaf 1. De klachtenprocedure moet worden vastgesteld en in een bestuurs- en beheersreglement. Volgens van art. 7.59 lid 5 WHW moet de klachtenprocedure beschreven staan in het studentenstatuut.

3.2.3 Tweede instantie

Na een eindbeslissing of een beslissing over de behandeling van de klacht zal worden gekeken of de klacht aan een tweede instantie kan worden voorgelegd. Daarbij zal worden gekeken naar bezwaar, beroep, de Nationale ombudsman en de burgerlijke rechter. In de klachtenprocedure kunnen twee beslissingen worden genomen, namelijk een afdoeningsbrief (het eindoordeel) of een beslissing over de behandeling van een klacht. Hieronder worden deze beslissingen en andere instanties belicht.

Bezwaar en beroep

Op grond van art. 9:12 Awb neemt het instellingsbestuur een beslissing over een klacht. Een beslissing van het instellingsbestuur over een klacht is geen besluit in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb.¹⁸⁸ De beslissing (het oordeel en de conclusie) is niet op enig rechtsgevolg gericht.¹⁸⁹ Eveneens leidt de beslissing niet tot een rechterlijk bindend oordeel als de rechtmatigheid van een besluit aan de orde is geweest.¹⁹⁰

Voor bezwaar, administratief beroep en beroep moet de afdoeningsbrief een besluit zijn in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb.¹⁹¹ De afdoeningsbrief is geen besluit, waardoor er geen rechtsbescherming meer open staat om in bezwaar en vervolgens in beroep te gaan. In het

¹⁸³ T. Borman, in: *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2013, art. 9:12 Awb (online, laatst bijgewerkt op 1 november 2013).

¹⁸⁴ Nationale ombudsman 7 juli 2003, ECLI:NL:XX:2003:AL8463.

¹⁸⁵ Art. 9:16 Awb.

¹⁸⁶ *Kamerstukken II* 2008/09, 31821, 3, p. 63 (MvT).

¹⁸⁷ *Kamerstukken II* 2008/09, 31821, 3, p. 64 (MvT).

¹⁸⁸ *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, 3, p. 22 (MvT).

¹⁸⁹ *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, 3, p. 22 (MvT).

¹⁹⁰ T. Borman, in: *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2013, art. 9:12 Awb (online, laatst bijgewerkt op 1 november 2013).

¹⁹¹ C.W.M. van Alphen & E.J. Govears, 'Het Awb-besluit in de gemeentelijke praktijk', *De gemeentestem* 2002, Gst.2002-7162,1, afl. 7162, p. 1.

hoger onderwijs is niet de bestuursrechter, ex art. 8:1 Awb, maar het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs (hierna: CBHO) bevoegd. Het CBHO bevestigt dat bij de beslissing van een klacht geen beroep open staat, aangezien 'een klacht geen besluit is in de zin van art. 7:66, eerste lid, van de WHW en het College is dan ook niet bevoegd daarvan kennis te nemen'.¹⁹² Hier wordt een uitzondering op gemaakt als een klacht over een gedraging gepaard gaat met bijvoorbeeld een verzoek om schadevergoeding. Dan kan laatstgenoemde beslissing soms wel worden aangemerkt als een formele beslissing waartegen bezwaar en vervolgens ook beroep bij het CBHO mogelijk is.¹⁹³

Het is mogelijk dat het oordeel en de conclusie uit de klachtenprocedure leidt tot een wijziging of intrekking van het onderliggende besluit. Het gaat hier om klachten over een gedraging die uit een besluit bestaat. Dit besluit moet apart van de afdoeningsbrief worden gezien. Een voorbeeld: als de klacht gegrond wordt verklaard is het mogelijk dat een examen of paper daardoor door een andere docent wordt nagekeken. Hierdoor kan een ander besluit volgen. Bij een wijziging, intrekking of het nemen van een nieuw besluit staat rechtsbescherming in de vorm van bezwaar, administratief beroep of beroep open. Echter staat dat besluit formeel los van de klachtenprocedure. Om rechtsbescherming van een bezwaar en vervolgens een beroep tegen het nieuwe of veranderde besluit te verwezenlijken, moet een andere procedure worden gevolgd. Bezwaar kan bij de geschillenadviescommissie worden gemaakt en administratief beroep kan worden ingediend bij het COBEX.

Tijdens de klachtenprocedure kan het instellingsbestuur nog een andere beslissing nemen over het in behandeling nemen van de klacht. Zo kan het instellingsbestuur ervoor kiezen om de klacht niet in behandeling te nemen, vanwege een van de gronden uit art. 9:8 Awb. Het instellingsbestuur kan ook beslissen om niet tot klachtbehandeling over te gaan vanwege tevredenheid op grond van art. 9:5 Awb.¹⁹⁴ Een beslissing over de behandeling van een klacht is geen besluit in de zin van art. 1:3 Awb.¹⁹⁵ In art. 9:3 Awb staat dat een beroep tegen een besluit over de behandeling van een klacht niet mogelijk is.. Er is dus geen beroep mogelijk bij CBHO, en lettende op het stelsel van art. 8:1 Awb jo. art. 7:1 Awb is er ook geen bezwaar mogelijk.¹⁹⁶ De gedachte hierachter was het voorkomen van een onnodige opeenstapeling van procedures. Daarnaast zou de klachtenprocedure haar informele karakter verliezen als beroep of bezwaar mogelijk zou zijn.¹⁹⁷

Nationale ombudsman

Een tweede mogelijkheid voor een tweede instantie is de Nationale ombudsman, een onafhankelijke en onpartijdige functionaris. Hij onderzoekt gedragingen van bestuursorganen, en houdt zich dus bezig met klachten over zaken die spelen tussen de bestuursorganen en burgers. De Nationale ombudsman wordt benoemd door de Tweede Kamer.¹⁹⁸ De werkwijze van de Nationale ombudsman is vastgelegd in titel 9.2 Awb en WNo. De Nationale ombudsman is geen rechter, waardoor zijn uitspraken niet rechtens afdwingbaar zijn. De betrokkene kan, met zijn eindbeslissing of beslissing over de behandeling, alleen naar een externe klachteninstantie als die instantie bevoegd is. Op grond van art. 1a WNo is de WNo alleen van toepassing op bestuursorganen die niet zijn uitgezonderd in het besluit WNo en in de WOB. Het hoger beroepsonderwijs is niet uitgezonderd van dit besluit. Openbare instellingen zijn publiekrechtelijk ingesteld, waardoor de WNo ook op het handelen van de openbare instellingen van toepassing is, zoals in hoofdstuk 2 al werd aangegeven. Een bijzondere hogeschool is alleen een b-orgaan bij het uitgeven van het getuigschrift en niet bij het behandelen van klachten. Alleen de beslissingen

¹⁹² College van beroep voor het hoger onderwijs 14 februari 2011, 2011/004.

¹⁹³ Zie bijlage 6 CBHO.

¹⁹⁴ Kamerstukken II 1997/98, 25837, 3, p. 14 (MvT).

¹⁹⁵ Kamerstukken II 1997/98, 25837, 3, p. 14 (MvT).

¹⁹⁶ Kamerstukken II 1997/98, 25837, 3, p. 14 (MvT).

College van beroep voor het hoger onderwijs 22 juli 2014, 2013/278.

College van beroep voor het hoger onderwijs 30 januari 2011, 2011/112.

¹⁹⁷ Kamerstukken II 1997/98, 25837, 3, p. 14 (MvT).

¹⁹⁸ Art. 78a Gw.

over klachten van een openbare hogeschool kunnen voorgelegd worden aan de Nationale ombudsman. De beslissingen over klachten van een bijzondere hogeschool kunnen dat niet.

Naast de Nationale ombudsman hebben zes hogescholen een eigen ombudsman.¹⁹⁹ Hij is echter geen klachtencommissie of klachtenfunctionaris. Een student kan alleen naar de ombudsman als hij of zij geen gebruik kan maken van de interne klachtenregeling.²⁰⁰ De klacht moet betrekking hebben op een gebeurtenis die niet langer dan een jaar geleden heeft plaatsgevonden, net als de algemene klachtenprocedure vereist.²⁰¹ Als er een ombudsman voor studenten is, dan kan men daar terecht met klachten over het al dan niet goed toepassen van de wet, over de hogeschool, het onderwijs of over een gedraging van een medewerker.²⁰² Deze ombudsmannen werken echter vaak voor het personeel en niet voor de studenten.²⁰³ Alleen de medewerkers, en dus niet de studenten, kunnen daarom met klachten en problemen naar de ombudsman. De Vereniging Ombudsmannen voor het Hoger Onderwijs vindt dat iedere hogeschool en universiteit een ombudsman moet hebben. Zij is van mening dat een ombudsman altijd zoekt naar de beste oplossing voor studenten en medewerkers, vooral voor wie tussen wal en schip valt, of voor wie zijn weg door het woud van regels niet kan vinden. Een ombudsman maakt daar dan een uitspraak over waaraan medewerkers en studenten zich moeten houden.²⁰⁴

Burgerlijke rechter

Een derde mogelijkheid voor de student is een rechtsgang naar de burgerlijke rechter. Op grond van art. 112 lid 1 Gw is iedere burger, student of instelling, vrij om een burgerlijk geschil voor te leggen aan de burgerlijke rechter als de student of instelling stelt dat hij of zij in het civiele recht is getroffen.²⁰⁵ Deze rechters zijn alleen bevoegd als het gaat om civielrechtelijke geschillen, zoals voor deze hogescholen alleen de wanprestatie en/ of de onrechtmatigde daad in de MvT wordt genoemd.²⁰⁶ Eveneens mag een geschil op grond van de WHW of een daarop gebaseerde regeling aan de burgerlijke rechter worden voorgelegd.²⁰⁷ De burgerlijke rechter is alleen bevoegd kennis te nemen van privaatrechtelijke geschillen, maar is pas ontvankelijk als de bestuursrechtelijke weg niet voldoende waarborg biedt.²⁰⁸ In dit geval kunnen de klachten niet naar een bestuursrechtelijke rechter en is de burgerlijke rechter ontvankelijk. De sector kanton is bij de rechtbank bevoegd voor zover de vordering niet boven de 25.000 euro gaat. In alle andere gevallen is de sector civiel bevoegd.²⁰⁹

Aan een wanprestatie ex art. 6:74 lid 1 BW dient altijd een overeenkomst ten grondslag te liggen of er moet sprake zijn van een verbintenis in de zin van artikel 6:1 Burgerlijk Wetboek (hierna: BW).²¹⁰ Bij een bijzondere instelling komt, nadat de inschrijving van de student is gehonoreerd, een civielrechtelijke overeenkomst tussen de instelling en de student tot stand.²¹¹ Deze overeenkomst is niet als bijzondere overeenkomst geregeld in de WHW of in boek 7 BW. De algemene bepalingen zijn van toepassing op overeenkomsten.²¹² Bij een openbare instelling krijgt de inschrijving niet het karakter van een overeenkomst, maar van een eenzijdige beschikking.²¹³ In het openbaar onderwijs wordt onderscheid gemaakt tussen een privaatrechtelijke overeenkomst, een gemengd publiek- en privaatrechtelijke

¹⁹⁹ P. Herfs & S. Teppema, 'Aanwinst voor het hoger onderwijs?', *THEMA Hoger Onderwijs* 2014, Afl. 2, p. 48.

²⁰⁰ 'Hoger onderwijs', *Rijksoverheid vraag en antwoord*, rijksoverheid.nl 28 april 2015 (zoek op *klachten hoger onderwijs*) (online).

²⁰¹ 'Hoger onderwijs', *Rijksoverheid vraag en antwoord*, rijksoverheid.nl 28 april 2015 (zoek op *klachten hoger onderwijs*) (online).

²⁰² 'Hoger onderwijs', *Rijksoverheid vraag en antwoord*, rijksoverheid.nl 28 april 2015 (zoek op *klachten hoger onderwijs*) (online).

²⁰³ P. Herfs & S. Teppema, 'Aanwinst voor het hoger onderwijs?', *THEMA Hoger Onderwijs* 2014, Afl. 2, p. 48.

²⁰⁴ Hoger Onderwijs persbureau, 'Ombudsman bij elke hogeschool of universiteit', *Punt* 10 juni 2014.

²⁰⁵ P.W.A. Huisman & P.J.J. Zootjens, *Selectie bij toegang tot het onderwijs*, Deventer: Kluwer 2009, p. 290-291.

²⁰⁶ *Kamerstukken II* 2008/09, 31821, 3, p. 24.

²⁰⁷ *Kamerstukken II* 2008/09, 31821, 3, p. 24.

²⁰⁸ P.W.A. Huisman & P.J.J. Zootjens, *Selectie bij toegang tot het onderwijs*, Deventer: Kluwer 2009, p. 290-291.

²⁰⁹ Art. 42 Wet RO jo. art. 93 sub a jo. sub b Wet RO.

²¹⁰ W.H.M. Reehuis, *Zwaartepunten van het vermogensrecht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 290.

²¹¹ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 47.

²¹² R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 294.

²¹³ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 348, 564.

overeenkomst, een privaatrechtelijke overeenkomst en een publiekrechtelijke rechtsverhouding.²¹⁴ De meningen over hoe deze inschrijving kan worden gekwalificeerd zijn verdeeld. Voor het openbaar onderwijs heeft de wetgever vastgesteld dat het niet duidelijk is of er sprake is van een overeenkomst dan wel een andere rechtsbetrekking tussen de student en de instelling.²¹⁵ De wetgever laat het expliciet aan de rechter over om hierover te beoordelen.²¹⁶ De rechter zal de rechtsverhouding kunnen kwalificeren. In de praktijk zorgt dit echter niet voor problemen. Studenten komen namelijk bij de civiele rechter uit en die laat vervolgens in het midden of er sprake is van een overeenkomst.²¹⁷ Wel blijkt uit de jurisprudentie van openbare universiteiten dat studenten ook de wanprestatie kunnen laten toetsen door de burgerlijke rechter. In een zaak tussen de publiekrechtelijke rechtspersoon Universiteit Maastricht en een student wordt gesproken van een onderwijsovereenkomst.²¹⁸ Bij een andere zaak tussen een student en de publiekrechtelijke rechtspersoon Universiteit van Amsterdam wordt gesproken van een studieovereenkomst.²¹⁹

Uit de overeenkomst vloeien rechten en plichten voort. Als een van de partijen haar verbintenis niet nakomt is dat een tekortkoming.²²⁰ Door de tekortkoming moet schade zijn ontstaan door een wanprestatie.²²¹ Deze tekortkoming moet wel aan de tegenpartij toegerekend kunnen worden op grond van schuld, de wet, een rechtshandeling of een verkeersopvatting. De tekortkoming kan niet aan de tegenpartij worden toegerekend als er sprake is overmacht.²²² Bij overmacht is er geen verplichting tot schadevergoeding.²²³ Bij schuld heeft de instelling verwijtbaar gehandeld.²²⁴ Eveneens kunnen hulppersonen, bijvoorbeeld docenten, die bij de instelling werkzaam zijn een gedraging verrichten, waardoor er sprake is van een tekortkoming. De instelling is voor deze gedragingen aansprakelijk ex art. 6:76 BW. Om van een wanprestatie te kunnen spreken moet voldaan worden aan de verzuimregeling. De verzuimregeling houdt in dat de eiser, als nakoming nog mogelijk is en nadat de vordering opeisbaar is, een ingebrekestelling moet sturen aan de tegenpartij. Behoudens de uitzonderingen genoemd in art. 6:83 BW.²²⁵ Als de schuldenaar niet binnen de ingebrekestellingstermijn heeft gepresteerd is de schuldenaar in verzuim. Hierdoor is de schuldenaar verplicht tot het vergoeden van de schade die ontstaan is door de tekortkoming.²²⁶ Als nakoming blijvend onmogelijk is, dan is de tegenpartij meteen in verzuim, waardoor de student meteen recht heeft op een vervangende schadevergoeding.²²⁷ De student kan om een aanvullende schadevergoeding vragen als nakoming nog mogelijk is.²²⁸ Een voorbeeld van vervangende schadevergoeding: een hogeschool geeft aan dat er in een periode een bepaald vak wordt gegeven. Echter door ziekte of lerarentekort hebben de lessen geen doorgang gehad en door de hogeschool is voorafgaand aan het tentamen geen mogelijkheid tot compensatie geboden dus is nakoming van die exacte lesperiode niet meer mogelijk. Voor die periode is dan sprake van vervangende schadevergoeding. Een voorbeeld van wanneer een aanvullende schadevergoeding moet worden aangeboden: een student wil gebruikmaken van de studievoorzieningen van de bibliotheek en de hogeschool – waar de bibliotheek zich bevindt – sluit in de zomer voor een aantal dagen of weken. Hierdoor kan de student geen studievoorzieningen gebruiken en loopt hij of zij een achterstand op. Door de vertraging zit de betrokkene langer op school en dient hij of zij door

²¹⁴ C.W. Noorlander & B. M. Paaijmans, 'Educational malpractice' als relatief nieuw fenomeen binnen het Nederlandse aansprakelijkheidsrecht', *NTVBR* 2011, afl. 6, p. 233.

²¹⁵ C.W. Noorlander & B. M. Paaijmans, 'Educational malpractice' als relatief nieuw fenomeen binnen het Nederlandse aansprakelijkheidsrecht', *NTVBR* 2011, afl. 6, p. 233.

²¹⁶ C.W. Noorlander & B. M. Paaijmans, 'Educational malpractice' als relatief nieuw fenomeen binnen het Nederlandse aansprakelijkheidsrecht', *NTVBR* 2011, afl. 6, p. 233.

²¹⁷ K. Maessen, 'De civielrechtelijke aansprakelijkheid van scholen voor kwalitatief ondeugdelijk onderwijs – Een instrument ter bevordering van de kwaliteit van het onderwijs?', *Nederlands juristenbald* 2012, afl. 12, p. 800.

²¹⁸ Rb. Maastricht 21 november 2007, ECLI:NL:RBMAA:2007:BB8510.

²¹⁹ Hof Amsterdam 12 oktober 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BO4988.

²²⁰ W.H.M. Reehuis, *Zwaartepunten van het vermogensrecht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 289.

²²¹ W.H.M. Reehuis, *Zwaartepunten van het vermogensrecht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 291.

²²² Art. 6:75 BW jo. art. 6:76 BW jo. art. 6:77 BW.

²²³ W.H.M. Reehuis, *Zwaartepunten van het vermogensrecht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 291, 296-300.

²²⁴ W.H.M. Reehuis, *Zwaartepunten van het vermogensrecht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 296.

²²⁵ Art. 6: 83 BW.

²²⁶ W.H.M. Reehuis, *Zwaartepunten van het vermogensrecht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 291.

²²⁷ W.H.M. Reehuis, *Zwaartepunten van het vermogensrecht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 301.

²²⁸ W.H.M. Reehuis, *Zwaartepunten van het vermogensrecht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 291.

toedoen van de hogeschool langer collegegeld te betalen. Voor dit probleem kan een aanvullende schadevergoeding geboden worden.

Bij een onrechtmatige daad komt de verbintenis voort uit de wet ex art. 6:162 BW. De onrechtmatige daad kan door studenten van zowel openbare als van bijzondere instellingen worden ingesteld. Het moet dan om een daad gaan waaronder doen of nalaten wordt verstaan. Deze daad moet onrechtmatig zijn. Dat is het geval wanneer inbreuk wordt gemaakt op een subjectief recht of wanneer in strijd met de wet of in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid wordt gehandeld. Wanneer er sprake is van een rechtvaardigingsgrond neemt dat de onrechtmatigheid weg. De rechtvaardigingsgronden zijn noodweer, overmacht, toestemming van de benadeelde en uitvoering wettelijk voorschrift.²²⁹ Deze daad kan worden toegerekend aan een dader op grond van schuld, de wet (art. 6:165 lid 1 BW) of de verkeersopvatting. Verder moet er door deze onrechtmatige gedraging schade zijn ontstaan. Ook is er geen verplichting tot schadevergoeding wanneer de norm die de dader overtreedt tot doel heeft om het recht van benadeelde te beschermen.²³⁰ De student kan hier vermogensschade vorderen (gederfde winst en geleden verlies). Het kan dan gaan om bijvoorbeeld seksuele intimidatie, waardoor de student vertraging kan oplopen. Het collegegeld dat extra moet worden betaald door de vertraging kan dan als vermogensschade kan worden gezien. Ook kan de student ander nadeel (letsel, aantasting van de goede naam of eer of een andere aantasting van de persoon) vorderen.²³¹ Het gaat dan bijvoorbeeld om seksuele intimidatie. De student kan dan een immateriële schadevergoeding vorderen.

In Nederland zijn er tot op heden alleen bijzondere hogescholen, waardoor in de jurisprudentie de wanprestatie en de onrechtmatige daad vaak zijn gecombineerd. Dit wordt gedaan zodat als een van beiden niet slaagt, een beroep op de andere schadevergoedingsgrond kan worden gedaan. Dit gaat echter vaak in tegen een besluit van het COBEX of van het College van Bestuur over bijvoorbeeld een vrijstellingsverzoek of negatief bindend studieadvies. In de jurisprudentie heeft de rechter bevestigd dat het mogelijk is om na de interne klachtenprocedure naar de burgerlijke rechter te gaan.²³² Tevens staat in de jurisprudentie vermeld dat als een klacht gegrond is verklaard, dat niet gelijk staat aan de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de hogeschoolinstelling.²³³ De burgerlijke rechter toetst het onderwijsbeleid marginaal, aangezien de hogescholen veel autonome vrijheid hebben om hun onderwijs vorm te geven.²³⁴ De onderwijsinspanningen voor een student worden in volle omvang getoetst door de rechter, aangezien naar alle inspanningen die de school heeft gepleegd gekeken wordt.²³⁵ Een vordering blijkt veelal moeilijk te slagen, aangezien de hogescholen een inspanningsverplichting hebben en geen resultaatverplichting. Ook zijn er andere klachten, zoals klachten over seksuele intimidatie, die net als de inspanningsverplichting een aanzienlijke bewijslast met zich meebrengen. Toch was er een zaak die een student van de Christelijke Hogeschool Nederland had gewonnen. De student vond dat de school te kort was geschoten in de begeleiding van de stage, waardoor zij zeven maanden studievertraging had opgelopen. De rechter ging hierin mee en zei dat hogescholen de studenten dienen te begeleiden tijdens het stage lopen. Wanneer een stage moeizaam verloopt zal deze begeleiding intensiever moeten, volgens de rechter. Daarnaast vond de rechter dat de student handvatten moet kunnen krijgen om een negatieve beoordeling af te wenden. De rechtbank was destijds van oordeel dat de hogeschool tekort was geschoten en de verplichtingen uit de overeenkomst niet goed waren nagekomen, waardoor een schadevergoeding aan de student werd toegekend (een extra

²²⁹ W.H.M. Reehuis, *Zwaartepunten van het vermogensrecht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 346-347.

²³⁰ W.H.M. Reehuis, *Zwaartepunten van het vermogensrecht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 347.

²³¹ Art. 6:95 jo. art. 6:96 BW jo. art. 6:106 BW.

²³² Rb. 's-Gravenhage 27 april 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BW5587.

²³³ C.W. Noorlander & B. M. Paaijmans, 'Educational malpractice' als relatief nieuw fenomeen binnen het Nederlandse aansprakelijkheidsrecht', *NTVBR* 2011, afl. 6, p. 235.

²³⁴ C.W. Noorlander & B. M. Paaijmans, 'Educational malpractice' als relatief nieuw fenomeen binnen het Nederlandse aansprakelijkheidsrecht', *NTVBR* 2011, afl. 6, p. 238.

²³⁵ C.W. Noorlander & B. M. Paaijmans, 'Educational malpractice' als relatief nieuw fenomeen binnen het Nederlandse aansprakelijkheidsrecht', *NTVBR* 2011, afl. 6, p. 238.

studiejaar en gedeelde inkomsten uit arbeid gedurende zeven maanden).²³⁶

3.3 De afwijkende klachtenprocedure

Naast de algemene klachtenprocedure bevat de WHW een afwijkende procedure. Voor bepaalde klachten moet een andere procedure worden gevolgd. Hieronder worden de organen die deze procedure behandelen besproken, zoals de examencommissie, het COBEX, het college van beroep voor het bijzonder onderwijs en het CBHO. In bijlage 4 wordt een schematisch overzicht gegeven van welke procedure op wat voor soort klacht van toepassing is. In bijlage 5 staan de termijnen die in deze afwijkende klachtenprocedure van belang zijn.

Examencommissie

Op grond van art. 7.12b lid 4 WHW kan een student direct een klacht bij de examencommissie, en niet bij de faciliteit, indienen. Deze klachten moeten over examens gaan.²³⁷ In art. 7.12 lid 1 WHW staat dat elke opleiding of groep opleidingen een examencommissie moet hebben.²³⁸ De examencommissie heeft verschillende taken toebedeeld gekregen in de WHW, waaronder klachtbehandeling. Verder spreekt de wet alleen van studenten en niet van andere betrokkenen. Er zijn geen wettelijke vormvereisten om een klacht in te dienen, waardoor de vorm dus vrij is. Een examiner die betrokken is bij de klacht mag echter niet deelnemen aan de behandeling van die klacht. Dit wordt de verschoningsplicht genoemd.²³⁹ De WHW stelt geen procedurevereisten aan het behandelen van klachten volgens deze klachtenprocedure. Deze vereisten worden overgelaten aan de examencommissie. Zij zullen deze procedure verder uitwerken in de Onderwijs- en Examenregeling (hierna: OER). De examencommissie zal de klacht behandelen zoals in de OER het voorschrijft. Daarna zal de examencommissie een beslissing nemen, waartegen een soort administratief beroep en vervolgens beroep voor open staat.

College van beroep voor examens of college van beroep bijzonder onderwijs

Betrokkenen kunnen een beroepschrift indienen. Onder betrokkenen vallen onder andere studenten. Aan een beroepschrift worden dezelfde eisen gesteld als aan een klaagschrift. Wel moet het beroepsschrift, in tegenstelling tot het klaagschrift, nog gronden van het beroep bevatten. Het beroepschrift dient binnen een termijn van zes weken ingediend te worden, na de uitspraak van de examencommissie. Het beroepsschrift wordt blijkens art. 7.59a lid 4 WHW bij de faciliteit ingediend. De Awb is wel van toepassing op een openbare instelling, maar de WHW voorziet al in een regeling als een beroepschrift naar een onbevoegd orgaan wordt gestuurd en wanneer de datum van ontvangst wordt vastgesteld. Hierdoor is art. 6:5 Awb niet van toepassing, blijkt uit art. 7.59a lid 5 jo. lid 6 WHW.²⁴⁰ Het is niet mogelijk om meteen in beroep te gaan en de fase van administratief beroep over te slaan, aangezien in art. 7.59a lid 2 WHW staat dat art. 7:1a Awb niet van toepassing is. De faciliteit zal het besluit doorsturen naar het bevoegde orgaan, COBEX of het college van beroep voor het bijzonder onderwijs. Er is hier sprake van een soort administratief beroep.²⁴¹

College van beroep voor examens

Op grond van art. 7.60 lid 1 WHW heeft elke instelling voor het hoger onderwijs een COBEX. Dit geldt alleen de bekostigde hogescholen, zoals omschreven in hoofdstuk 2. In art. 7.61 lid 1 sub e WHW staat dat het COBEX onder andere bevoegd is om zich uit te spreken over alle beslissingen van examencommissies.²⁴² Uit vaste jurisprudentie blijkt dat het COBEX geen onafhankelijke administratieve rechter is in de zin van art. 1:4 Awb, maar een

²³⁶ Rb. Leeuwarden 24 januari 2007, ECLI:NL:RBLLE:2007:AZ7651.

²³⁷ *Kamerstukken II* 2008/09, 31821, 3, p. 27.

²³⁸ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 412.

²³⁹ *Kamerstukken II* 2008/09, 31821, 28, p. 1.

²⁴⁰ Art. 7.59a lid 5 jo. lid 6 WHW.

²⁴¹ P.C. Kwikkers, *Wet op Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek, tekst en toelichtend commentaar en de experimentenwet Vooropleidingseisen, Selectie en Collegegeldheffing*, Den Haag: Sdu Uitgevers BV 2015, p. 86.

²⁴² A. Orthol, 'Wetwijziging WHW: goed voor de rechtsbescherming van de student?', *NTOR* 2009, afl. 2 p. 75.

bestuursorgaan in de zin van art. 1:1 lid 1 Awb, oordelend bij een administratief beroep.²⁴³

Voor de procedure bij het COBEX op openbare hogescholen is hoofdstuk 6 Awb en hoofdstuk 7, afdeling 7.3 Awb van toepassing, afgezien van de uitzondering zoals in de WHW genoemd.²⁴⁴ In deze afdeling staat dat de student in de gelegenheid moet worden gesteld om te worden gehoord, alvorens er een beslissing wordt genomen.

Voor het COBEX op bijzondere hogescholen is de Awb niet van toepassing op de WHW. Het COBEX zal dan moeten volstaan met de regels uit de WHW. Het COBEX zal het beroepschrift eerst naar het orgaan sturen waartegen het beroepschrift is gericht. Er wordt dan gepoogd een minnelijke schikking te treffen tussen de betrokkene en het betreffende orgaan.²⁴⁵ Binnen drie weken nadat het betreffende orgaan het beroepschrift heeft ontvangen, zal het betreffende orgaan aan het COBEX laten weten wat de uitkomst is van de minnelijke schikking.²⁴⁶ Als er geen minnelijke schikking tot stand is gekomen, zal het COBEX het beroep in behandeling nemen.

Op grond van art. 7.61 lid 2 WHW kan alleen een beroep worden ingesteld als een beslissing in strijd is met het recht. De wetgever onderstreept hier dat een beroep alleen marginaal wordt getoetst. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) legt dit criterium uit: 'Door het College van beroep dient te worden getoetst of het besluit in strijd is met enig algemeen verbindend voorschrift of in het algemeen bewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur en of de examinator bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot de beslissing heeft kunnen komen.'²⁴⁷ Het COBEX toetst terughoudend en niet in volle omvang. Dit houdt in dat het COBEX niet op de stoel gaat zitten van degene die de beslissing heeft genomen. Het COBEX onderzoekt of de beoordeling rechtmatig tot stand is gekomen waarbij het kijkt naar het 'geschreven en ongeschreven recht, wettelijke bepalingen (de WHW), interne regels zoals het OER, de redelijkheid en algemene beginselen'.²⁴⁸ Op grond van art. 7.61 lid 4 WHW zal het COBEX binnen tien weken, vanaf de dag nadat het beroepschrift is ontvangen, een beslissing nemen. Het COBEX mag de uitspraak bevestigen of (gedeeltelijk of geheel) vernietigen. Het COBEX is echter niet bevoegd om zelf een beslissing te nemen wanneer een uitspraak (geheel of gedeeltelijk) vernietigd wordt.²⁴⁹ Dit zou afbreuk doen aan de autonomie van de vakdeskundige en dus ook aan de vrijheid van onderwijs.²⁵⁰ Wel kan het COBEX bepalen dat de examencommissie opnieuw beslist. En als de beslissing is geweigerd, kan het COBEX de examencommissie vragen alsnog in de zaak te beslissen. De examencommissie kan het onderzoek of enig onderdeel daarvan opnieuw onder de loep nemen onder de voorwaarden die het COBEX gesteld heeft.²⁵¹ Het orgaan, in dit geval de examencommissie, moet dan eventueel opnieuw een beslissing in de zaak nemen met inachtneming van de uitspraak van het COBEX. Het COBEX kan in zijn uitspraak een termijn noemen waarbinnen de examencommissie de beslissing moet nemen.

Op grond van art. 7.61 lid 6 WHW heeft de voorzitter van het COBEX op verzoek van een student de bevoegdheid om een voorlopige voorziening (hierna: vovo) te treffen als er sprake is van onverwijlde spoed.. Een vovo kan van belang zijn als er met spoed een voorlopige uitspraak nodig is, doordat de beslissing van de examencommissie geen schorsende werking heeft en daardoor direct ten uitvoer kan worden gelegd.²⁵² De student hoeft bij een vovo niet naar de rechter en hoeft dus ook geen griffiegeld te betalen. Deze mogelijkheid staat wel open, aangezien art. 8:81 Awb niet is uitgesloten. In een vovo worden de partijen

²⁴³ ABRvS 13 maart 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE1795, m.nt. B.P. Vermeulen.

²⁴⁴ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 498.

²⁴⁵ J.C. Sperling, 'Knelpunten in de rechtsbescherming van studenten', *Expertise* 2014, afl. 4, p. 18.

²⁴⁶ Art. 7.61 lid 3 WHW.

²⁴⁷ ABRvS 13 maart 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE1795, m.nt. B.P. Vermeulen.

²⁴⁸ J.C. Sperling, 'Knelpunten in de rechtsbescherming van studenten', *Expertise* 2014, afl. 4, p. 18.

²⁴⁹ Art. 7.61 lid 5 WHW.

²⁵⁰ ABRvS 13 maart 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE1795, m.nt. B.P. Vermeulen.

²⁵¹ J.C. Sperling, 'Knelpunten in de rechtsbescherming van studenten', *Expertise* 2014, afl. 4, p. 18.

²⁵² R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 499.

eerst gehoord of in ieder geval opgeroepen, waarna een voorlopige beslissing wordt genomen.

College van beroep bijzonder onderwijs

Op grond van art. 7.68 WHW kan een bijzondere instelling in verband met de levensbeschouwelijke aard van de instelling na goedkeuring van de minister een college van beroep voor het bijzonder onderwijs instellen. Het college neemt dan beroepen tegen beslissingen die op grond van de WHW door een orgaan van de bijzondere instelling zijn genomen in behandeling. Tot op heden heeft geen bijzondere instelling zo'n college.²⁵³

CBHO

Op grond van art. 7.66 lid 1 WHW kan een betrokkene in beroep gaan tegen een beslissing van een orgaan van een instelling voor het hoger onderwijs, waarbij de beslissing is genomen op grond van de WHW of daarop gebaseerde regelingen. Enkele beslissingen die zijn uitgezonderd staan beschreven in art. 8:1 Awb, art. 8:2 lid 1 sub a Awb en art. 8:3 Awb. De beslissingen van de examencommissie over klachten zijn echter niet uitgezonderd. Een beroep bij het CBHO kan onder andere worden ingesteld tegen beslissingen van het COBEX die het in een uitspraak genomen heeft.²⁵⁴ Het CBHO is bevoegd om een beroep in te stellen tegen de beslissingen van het COBEX, wanneer het gaat om zowel openbare als bijzondere hogescholen. De student zal binnen zes weken beroep moeten instellen ex art. 6:7 Awb. Een student moet er rekening mee houden dat hij of zij griffierecht moet betalen. Op grond van art. 6:5 lid 1 Awb zijn de eisen voor het beroepschrift hetzelfde als de eisen voor een klaagschrift. In de MvT staat dat de partijen bestaan uit de student en de gedaagde, de examencommissie. Volgens doctorandus Ruud Louw, die gepromoveerd is op het hoger onderwijsrecht, is dit onjuist aangezien de partijen in deze procedure bestaan uit de student en het COBEX.²⁵⁵ De procedure zal overeenkomstig hoofdstuk 8 Awb worden doorlopen. De gedaagde krijgt het beroepschrift opgestuurd en kan binnen vier weken een verweerschrift indienen. De student kan, als de rechter de mogelijkheid biedt, weer op dat verweerschrift reageren ofwel het repliceren, waarna de gedaagde weer kan reageren ofwel dupliceren. Daarna volgt doorgaans een zitting, waarbij de partijen kunnen worden gehoord. Het CBHO zal dan binnen zes tot tien weken na de zitting schriftelijk uitspraak doen.²⁵⁶ Het CBHO toetst ex tunc, wat inhoudt dat gekeken wordt naar de feiten en omstandigheden en de wet- en regelgeving van het moment waarop het besluit wordt genomen.²⁵⁷ Volgens art. 8:40 Awb kan de beslissing als: onbevoegd, niet-ontvankelijk, ongegrond of gegrond worden aangemerkt. Op grond van art. 7.66 lid 3 WHW staat tegen de uitspraak van het CBHO geen hoger beroep open. De student kan wel naar de burgerlijke rechter gaan, zoals in paragraaf 3.2.2 staat omschreven.²⁵⁸ Ook is een vovo, onder dezelfde voorwaarden als bij het COBEX, mogelijk.

3.4 Samenvatting

De wet stelt een aantal eisen aan de algemene klachtenprocedure in het hoger beroepsonderwijs, zoals de facilititeit en de procedure volgens titel 9.1 Awb. Op grond van het rechtszekerheidsbeginsel kan ervan uitgegaan worden dat bijzondere instellingen niet afwijken van deze bepalingen die in titel 9.1 van de Awb beschreven staan. Er staat geen beroep en bezwaar open tegen een beslissing over een klacht. Ook kunnen studenten van een bijzondere hogeschool niet naar de Nationale ombudsman. Studenten kunnen het geschil aan de burgerlijke rechter voorleggen als het gaat om wanprestatie of onrechtmatige daad. Aan de afwijkende klachtenprocedure wordt ook een aantal eisen gesteld. Tegen deze uitspraak staat wel administratief beroep en vervolgens beroep open.

²⁵³ 'Aangesloten instellingen', CBHO, cbho.nl 9 april 2015 (zoek op: college van beroep bijzonder onderwijs) (online).

²⁵⁴ 'De volgende beslissingen kunnen aan het college worden voorgelegd', CBHO, cbho.nl 9 april 2015 (zoek op beslissing) (online).

²⁵⁵ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 490.

²⁵⁶ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 494.

²⁵⁷ College van Beroep voor het Hoger Onderwijs 17 maart 2003, 2003/005.

²⁵⁸ P.W.A. Huisman & P.J.J. Zootjens, *Selectie bij toegang tot het onderwijs*, Deventer: Kluwer 2009, p. 290-291.

Hoofdstuk 4 Vergelijking van hogeschoolbeleid

In het vorige hoofdstuk zijn de eisen van de algemene klachtenprocedure uit de wet, jurisprudentie, kamerstukken en literatuur besproken. In dit hoofdstuk worden deze eisen getoetst aan het hogeschoolbeleid. Er wordt gekeken naar drie hogescholen: de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen, de Haagse Hogeschool en de NHL Hogeschool. Er is gekozen voor deze drie hogescholen, omdat Leido Academy deze hogescholen advies geeft. Het doel is om te kijken naar hoe de drie hogescholen de algemene klachtenprocedure intern hebben geregeld. Daarbij wordt nagegaan of de wet verwerkt is in dit hogeschoolbeleid. Dit is vanuit het rechtszekerheidsbeginsel bezien van belang voor studenten. In de bijlagen zit een tabel per hogeschool waarin de vereisten van de klachtenprocedure staan. Waarbij getoetst wordt of de klachtenprocedure van de hogeschool voldoet of zo veel mogelijk in overeenstemming is met de gestelde eisen van hoofdstuk 3. In deze tabellen wordt met kruisjes aangegeven of de hogeschool het onderdeel verwerkt heeft in haar beleid.

De klachtenprocedures van de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen, de Haagse Hogeschool en de NHL Hogeschool worden in de volgorde waarop ze nu genoemd worden aan de wet getoetst.

4.1 Hogeschool van Arnhem en Nijmegen

De Hogeschool van Arnhem en Nijmegen (hierna: HAN) is een bijzondere bekostigde hogeschool volgens sub g bijlage van de WHW. Hierdoor is de klachtenprocedure uit de WHW van toepassing op de HAN. In art. 7.4 lid 1 sub f Studentenstatuut staat dat de HAN een klachtenregeling heeft in bijlage 14. Verder staat in art. 7.4 lid 1 sub a Studentenstatuut dat de faciliteit verwerkt is in bijlage 8. De HAN heeft nog andere klachten en geschillenregelingen, maar deze regelingen zijn geen klachtenregelingen in de zin van art. 7.59b WHW. Er wordt alleen naar de algemene klachtenregeling van art. 7.59b WHW gekeken, zoals ook in hoofdstuk 3 is onderzocht. In bijlage 7 staat een tabeloverzicht, waarin verwerkt is aan welke eisen wel of half wordt voldaan, welke eisen ontbreken en aan welke eisen niet wordt voldaan.

Klachtenregeling van de HAN

De HAN heeft een klachtenregeling conform art. 7.59b WHW. In deze klachtenregeling wordt niet gedefinieerd wat een klacht is. Alleen de klachten die geen betrekking hebben op ongewenst gedrag of rechtsbescherming van het onderwijs vallen onder de Klachtenregeling HAN.²⁵⁹ In het klachtenreglement van de HAN wordt niet gesproken over een voortraject. Een klacht wordt ingediend bij de faciliteit. De faciliteit is virtueel en heeft een postadres. Het is onbekend of de faciliteit een bezoekersadres of telefoonnummer heeft. De regeling meldt overigens wel dat mondelinge klachten op papier kunnen worden gezet. Hoe de faciliteit dit wil bereiken is onduidelijk. Dit is belangrijk voor studenten met of zonder functiebeperking die een klacht alleen mondeling kunnen indienen. Verder voldoet de faciliteit aan de eisen van art. 7.59a WHW. Bovendien mogen alle wettelijke betrokkenen uit art. 7.59a lid 3 WHW hun klacht schriftelijk dan wel mondeling indienen.

De HAN bestaat uit verschillende faculteiten. Elke faculteit bestaat uit een of meer instituten en een instituut bestaat uit een of meer opleidingen. Een instituut wordt geleid door een instituutsdirecteur, blijkt uit art. 4 van het algemene deel van het bestuurs- en beheersreglement. Als de klachtbevoegdheid wordt gedelegeerd moet dat wel in het bestuurs- en beheersreglement staan. De HAN heeft de overgedragen taken niet genoemd in het bestuurs- en beheersreglement, maar wel in het studentenstatuut, bijlage reglement klachten. De klachten worden alleen behandeld door het instellingsbestuur, tenzij de student of de groep studenten vindt dat de klacht niet naar genoegen is afgehandeld door de instituutsdirecteur. In dat geval kunnen de studenten als tweede mogelijkheid naar het

²⁵⁹ Art. 1 lid 2 Klachten reglement HAN.

College van Bestuur.²⁶⁰ De HAN kan juridisch gezien een keuze maken: of ze legt de overgedragen taken vast in het bestuurs- en beheersreglement of ze legt vast dat er een voortraject met de instituutsdirecteur is. Wanneer het voortraject geen soelaas biedt kan de betrokkene de klachtenprocedure volgen bij het instellingsbestuur. Verder geeft het bestuurs- en beheersreglement alleen uitleg over de faciliteit en wordt er geen beschrijving van de klachtenprocedure gegeven.

Titel 9.1 Awb

De HAN is een bijzondere hogeschool, waardoor van titel 9.1 Awb mag worden afgeweken. De klachtenprocedure heeft enige overeenkomsten met titel 9.1 Awb. Hieronder worden de afwijkingen besproken. Klachten moeten op een behoorlijke wijze worden behandeld. Hieronder wordt ook verstaan dat het klaagschrift hersteld kan worden binnen een redelijke termijn.²⁶¹ De faciliteit kan de betrokkene echter alleen mededelen dat hij een nieuw stuk bij het bevoegde orgaan moet indienen, als de handtekening ontbreekt.²⁶² Het is onbekend of andere vormverzuimen hersteld kunnen worden. Zoals het er nu staat wordt een klaagschrift met een vormverzuim niet behandeld volgens deze schriftelijke procedure.²⁶³ Daarnaast is er geen regeling die aangeeft wat de klager moet doen wanneer de klacht in een vreemde taal is opgesteld. In het Reglement Klachten zijn minder ontvankelijkheidsgronden opgenomen dan in de Awb, art. 9:8 lid 1 sub e jo. sub f Awb. Als een klacht niet-ontvankelijk is en de klager het niet eens is met de zienswijze van de behandelaar kan hij zich schriftelijk tot het College van Bestuur wenden.²⁶⁴ De klacht komt, net zoals bij de afdoeningsbrief, bij het College van Bestuur terecht. Concluderend voldoet de HAN grotendeels aan titel 9.1 Awb.

4.2 De Haagse Hogeschool

De Haagse Hogeschool is een bijzondere bekostigde hogeschool, blijkt uit sub g bijlage van de WHW. Hierdoor is de klachtenprocedure uit de WHW van toepassing. Ook deze hogeschool kan afwijken van de bepaling in de Awb, omdat de Haagse Hogeschool bijzonder is. In bijlage 8 staat een tabeloverzicht waarin aangegeven wordt aan welke eisen wordt voldaan, aan welke eisen half wordt voldaan, aan welke eisen niet wordt voldaan en welke eisen ontbreken.

Klachtenregeling van de Haagse Hogeschool

In het studentenstatuut staat een regeling voor het Loket Rechtsbescherming en een regeling voor klachten in de zin van art. 7.59b WHW. Uit art. 2 lid 1 Reglement Klachten volgt dat het er bij een klacht om gaat dat de student rechtstreeks in zijn belang is getroffen door een handeling of nalatigheid van een medewerker of een orgaan van de hogeschool en waarop de Klachtenregeling Ongewenst Gedrag niet van toepassing is. In het Reglement Klachten is geen voortraject opgenomen. Uit art. 1 lid 2 sub e Reglement Klachten blijkt dat alle betrokkenen uit art. 7.59a lid 3 WHW een klacht mogen indienen. De Haagse Hogeschool heeft een faciliteit ingesteld conform art. 7.59a WHW. In art. 2 lid 1 Reglement Loket Rechtsbescherming staat dat het loket per post, per e-mail, per telefoon en op locatie te bereiken is, waardoor het loket toegankelijk en eenduidig is. Er kunnen schriftelijke en mondelinge klachten worden ingediend. De faciliteit voldoet aan bijna alle eisen van art. 7.59a WHW. Het enige dat niet in het reglement wordt vermeld is dat de datum van de ontvangst bepalend is voor de indieningstermijn.

Op grond van art. 7.59b WHW wordt een klacht behandeld door het instellingsbestuur. Het instellingsbestuur van de Haagse Hogeschool is het College van Bestuur blijkens art. 5.1 Statuten Stichting Hoger Beroepsonderwijs Haaglanden. In het Reglement Klachten staat dat een klacht wordt behandeld door de faculteitsdirecteur, tenzij de klacht betrekking heeft op

²⁶⁰ Art. 9 lid 2 Klachten reglement HAN.

²⁶¹ Nationale ombudsman 3 juni 2004, ECLI:NL:XX:2004:AQ7369.

²⁶² Art. 3 lid 5 Reglement Bureau Klachten en Geschillen.

²⁶³ Art. 4 lid 1 Klachten reglement HAN.

²⁶⁴ Art. 10 lid 3 Klachten reglement HAN.

een handeling of nalatigheid van de faculteitsdirecteur.²⁶⁵ In dat laatste geval wordt de klacht door het College van Bestuur behandeld. Om de klacht te kunnen delegeren moet zowel de faculteitsdirecteur en de delegatie in het bestuurs- en beheersreglement staan, zoals beschreven staat in paragraaf 3.2.2. In art. 4 Bestuursreglement worden de verschillende faculteiten genoemd. In art. 5 Bestuursreglement staat dat op grond van artikel 6.3 van de statuten het College van Bestuur op wettelijk voorschrift opgedragen taken en bevoegdheden kan overdragen aan de faculteitsdirecteuren. Er worden verschillende beleidsterreinen genoemd, echter komt de klachtbehandeling niet naar voren. Verder staat er ook geen klachtenbeschrijving in het bestuurs- en beheersreglement.

Titel 9.1 Awb

De klachtenprocedure komt grotendeels overeen met titel 9.1 Awb. Hieronder worden de afwijkingen besproken. In de regeling is niet opgenomen op welke wijze mondelinge klachten worden afgedaan. Aan het klaagschrift worden zowel dezelfde eisen van art. 9:4 lid 2 Awb, de MvT en meer eisen gesteld dan in de wet omschreven. Zoals een aanduiding van de persoon die de handeling heeft verricht of nalatig is geweest en de gronden waarop de klacht berust. Bij een klaagschrift wordt echter niet geëist dat de klager de gronden van zijn klacht aangeeft. De klager kan volstaan met een omschrijving van de gedraging waarop de klacht betrekking heeft. De algemene omschrijving zal voldoende zijn.²⁶⁶ Verder kan niet van de klager worden verlangd dat hij vermeldt wie de gewraakte gedraging heeft verricht. De hogeschool zelf kan dit veel gemakkelijker nagaan dan de klager, die meestal niet bekend is met de namen van degenen die met hem in contact zijn geweest.²⁶⁷ Eveneens ontbreekt een regeling over wat de klager moet doen als de klacht in een vreemde taal is opgesteld. In art. 5 Reglement Klachten staat dat de klacht niet wordt behandeld, als een niet-ontvankelijkheidsgrond zich voordoet. Desalniettemin blijft de behandelaar bevoegd, maar niet verplicht. Dit is een kan-bepaling. Daarnaast zijn niet alle gronden (art. 9:10 lid 2 sub c Awb) om van het horen af te zien in de klachtenprocedure verwerkt. Verder is de afdoeningstermijn zelfs twee weken korter dan in de Awb en MvT staat aangegeven. Bovendien komt uit art. 8 Reglement Klachten niet naar voren dat de afdoeningsbrief een gemotiveerd oordeel en eventuele conclusies bevat. Er wordt alleen nagegaan of het orgaan of de medewerker zich behoorlijk heeft gedragen. Daarover kan wel een gemotiveerd oordeel worden gegeven, maar dat komt nu niet naar voren. Concluderend komt de klachtenprocedure grotendeels overeen met titel 9.1 Awb.

4.3 NHL Hogeschool

De NHL Hogeschool is ook een bijzondere bekostigde hogeschool, zoals blijkt uit sub g bijlage van de WHW. Hierdoor is ook de klachtenprocedure uit de WHW van toepassing. De NHL is een bijzondere hogeschool, waardoor de hogeschool kan afwijken van de bepaling in de Awb. In bijlage 9 staat een tabeloverzicht van de NHL Hogeschool. Daarin staat aan welke eisen wordt voldaan, aan welke eisen half wordt voldaan, aan welke eisen niet wordt voldaan en welke eisen ontbreken

Klachtenregeling van de NHL Hogeschool

In het studentenstatuut zelf ontbreekt een beschrijving van de behandeling van klachten. Aan het studentenstatuut is wel een Regeling klachten studenten verbonden. De WHW is letterlijk in het studentenstatuut overgenomen. Daarnaast is het bestuurs- en beheersreglement niet (openbaar) te raadplegen, waardoor onbekend is of daarin een regeling omtrent de klachtenprocedure is opgenomen.

In de Regeling klachten studenten staat de algemene klachtenprocedure beschreven. Onder een klacht wordt iedere uiting van ongenoegen over een gedraging verstaan. Onder een gedraging wordt volgens art. 1.1 lid 2 sub e Regeling klachten studenten een handeling of

²⁶⁵ Art. 2 lid 2 Reglement Klachten.

²⁶⁶ Kamerstukken II 1997/98, 25837, 3, p. 15.

²⁶⁷ Kamerstukken II 1997/98, 25837, 3, p. 15.

nalaten verstaan. Alle wettelijke betrokkenen uit art. 7.59a lid 3 WHW mogen ook een klacht indienen bij het Klachtenloket, art. 1.1 lid 2 sub b Regeling klachten studenten. De klacht kan worden ingediend bij het Klachtenloket. Op de site van de NHL Hogeschool staat dat het Klachtenloket zowel fysiek als virtueel bereikbaar is (per post, per e-mail, per telefoon en op kantoor). Dit volgt niet uit de Regeling klachten studenten. Er kunnen zowel mondelinge als schriftelijke klachten worden ingediend. Ook stuurt het Klachtenloket de betrokkene een schriftelijke ontvangstbevestiging van de klacht. Meer informatie over het Klachtenloket kunnen de studenten op hun interne account vinden. Dat is echter niet mogelijk voor een aanstaande of voormalige student of extraneus. Verder voldoet het Klachtenloket aan de eisen van de faciliteit uit art. 7.59a WHW. De klachten worden behandeld door de Klachtencommissie studenten. Voordat de Klachtencommissie studenten, de klacht gaat behandelen zal de directeur van het betrokken organisatiedeel eerst in de gelegenheid worden gesteld om de klager tegemoet te komen. Als dit voortraject geen soelaas biedt, neemt de Klachtencommissie studenten de klacht in behandeling. De Klachtencommissie studenten is ingesteld door het College van Bestuur (art. 2.1 lid 1 Regeling klachten studenten), aangezien het college van bestuur het instellingsbestuur is blijkens de art. 7 lid 8 Statuten van stichting NHL. In dit geval is het zo dat de Klachtencommissie studenten de klacht onderzoekt en er uitspraak over doet. Het College van Bestuur, ofwel het instellingsbestuur, is alleen bevoegd om beslissingen over een klacht te nemen. De klachtencommissie kan de klacht in behandeling nemen en er een onderzoek naar verrichten. Daarnaast kan zij de klager horen. Daarna stelt de klachtencommissie een advies op voor het instellingsbestuur.²⁶⁸ Het advies wordt samen met een rapport van bevindingen en eventuele aanbevelingen naar het College van Bestuur gestuurd.²⁶⁹ Het College van Bestuur beoordeelt de klacht zelf en trekt zijn eigen conclusies.²⁷⁰

Titel 9.1 Awb

De klachtenprocedure volgt grotendeels titel 9.1 Awb, waardoor er slechts enkele afwijkingen zijn. Allereerst staat niet in de Regeling klachten studenten welke procedure een mondelinge klacht moet doorlopen. Mondelinge klachten moeten wel op een behoorlijke wijze worden afgehandeld. Daarnaast kan in titel 9.1 Awb alleen de klachtencommissie de klacht behandelen en een advies opstellen voor het instellingsbestuur, zoals hierboven staat beschreven. Het College van Bestuur dient zelf een eindoordeel over de klacht te vellen. Verder is de klachtenprocedure conform titel 9.1 Awb.

In tegenstelling tot de andere twee hogescholen heeft de NHL Hogeschool nog extra regelingen uit de Awb opgenomen in de klachtenprocedure, zoals een klachtadviesprocedure, de geheimhoudingsplicht, het gebruikmaken van een gemachtigde, een regeling vreemde taal, de wijze van horen en de behandelingstermijn opschorten bij verzuim.

4.4 Conclusie

De drie hogescholen beschikken over een klachtenregeling. Bij de HAN komt de klachtenprocedure redelijk overeen met titel 9.1 Awb. De vraag is alleen hoe mondelinge klachten kunnen worden afgehandeld. In eerste instantie behandelt de instituutsdirecteur de klachten. Maar de klachtbevoegdheid is niet gedelegeerd aan de instituutsdirecteur. De procedure van de Haagse Hogeschool is ook redelijk hetzelfde als in titel 9.1 Awb beschreven staat. Op dit moment voldoet de delegatie niet aan de juridische gestelde eisen. De NHL Hogeschool heeft de klachtenregeling niet in haar studentenstatuut opgenomen. Deze klachtenprocedure komt sterk overeen met titel 9.1 Awb. Echter is de klachtencommissie juridisch gezien niet het orgaan dat bevoegd is om een beslissing te nemen over de klacht.

²⁶⁸ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 504.

²⁶⁹ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 504 -505.

²⁷⁰ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 505.

Hoofdstuk 5 Naleving van de wet

In het vorige hoofdstuk is het beleid omtrent de klachtenprocedure van hogescholen vergeleken met de eisen die in de wet en in de jurisprudentie terug te vinden zijn. Het is niet alleen van belang dat studenten de weg naar de klachtenprocedure weten te vinden, maar ook is het belangrijk dat studenten weten welke mogelijkheden ze hebben als niet aan deze vereisten wordt voldaan. In dit hoofdstuk wordt besproken wat studenten kunnen ondernemen wanneer de klachtenprocedure van de hogeschool niet aan de eisen van de wet en de jurisprudentie voldoet. In dit hoofdstuk wordt daarom aandacht geschonken aan een interne mogelijkheid via de medezeggenschapsraad en het extern toezicht door de Inspectie van het Onderwijs en de minister van OCW. In paragraaf 1 wordt de medezeggenschapsraad besproken, in paragraaf 2 het externe toezicht en tot slot komen de onderzoeksprocedure en sancties aan bod.

5.1 De medezeggenschapsraad van een hogeschool

De medezeggenschapsraad kan invloed uitoefenen op de uitvoering van de rechtsbescherming door het instellingsbestuur.²⁷¹ Uit de MvT van de wetswijziging versterking en besturing, waarin het ontstaan van de klachtenprocedure in wordt beschreven, komt naar voren dat de medezeggenschapsraad instemmingsrecht heeft ten aanzien van het bestuurs- en beheersreglement.²⁷² In het bestuurs- en beheersreglement staat onder andere de klachtenprocedure beschreven. Onder de rechtsbescherming valt ook het klachtrecht, omdat het klachtrecht in hoofdstuk 7 titel 4 WHW staat. Hoofdstuk 10 van de WHW voorziet in een regeling voor de medezeggenschapsraad. Deze regeling is alleen van toepassing op bekostigde hogescholen en dus niet op niet-bekostigde hogescholen.²⁷³ De klachtenprocedure zoals die in de WHW staat beschreven is dan ook alleen van toepassing op de bekostigde hogescholen. Voor niet-bekostigde hogescholen is de Wet op de ondernemingsraden (hierna: WOR) van toepassing op het betreffende personeel.²⁷⁴ Niet-bekostigde hogescholen hebben geen wettelijke medezeggenschapsregeling voor studenten.²⁷⁵ De klachtenprocedure voor niet-bekostigde hogescholen wordt daarom niet verder besproken.

Er zijn twee soorten medezeggenschapsraden voor bekostigde hogescholen in de WHW, namelijk het gesplitste en het ongesplitste model. Er is sprake van een gesplitst medezeggenschapsmodel als het College van Bestuur op grond van art. 10.16a lid 1 WHW besluit dat de WOR van toepassing is. In dat geval blijft volgens art. 10.16a lid 3 WHW de art. 10.17 tot en met 10.25 WHW buiten beschouwing.²⁷⁶ Er is sprake van een ongesplitst model als het College van Bestuur kiest voor gebruik van de WHW-regeling.²⁷⁷ Beide worden hierna besproken.

(i) Ongesplitst model

Op het ongesplitste model is de regeling uit de WHW van toepassing. In art. 10.17 lid 1 WHW staat dat aan elke hogeschool een medezeggenschapsraad is verbonden. Indien de hogeschool een of meer faculteiten of andere organisatorische eenheden heeft, is aan elke faculteit of eenheid een deelraad verbonden.

De deelraad bestaat voor de helft uit personeelsleden en voor de andere helft uit

²⁷¹ Kamerstukken II 2008/09, 31821, 3, p. 64 (MvT).

²⁷² Kamerstukken II 2008/09, 31821, 3, p. 64 (MvT).

²⁷³ P.C. Kwikkers, *Wet op Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek, tekst en toelichtend commentaar en de experimentenwet Vooropleidingseisen, Selectie en Collegegeldheffing*, Den Haag: Sdu Uitgevers BV 2015, p. 125.

²⁷⁴ P.C. Kwikkers, *Wet op Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek, tekst en toelichtend commentaar en de experimentenwet Vooropleidingseisen, Selectie en Collegegeldheffing*, Den Haag: Sdu Uitgevers BV 2015, p. 125.

²⁷⁵ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 431.

²⁷⁶ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 444.

²⁷⁷ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 447.

studenten.²⁷⁸ Op deze manier kunnen studenten hun mening laten horen. Via deze medezeggenschapsraad kunnen de studenten zelf of via de studenten die in de raad zitten vragen of ideeën of voorstellen over het klachtrecht in de medezeggenschapsraad onder de aandacht gebracht kunnen worden. Hierop kan de medezeggenschapsraad actie ondernemen door gebruik te maken van het initiatiefrecht.²⁷⁹ De medezeggenschapsraad is bevoegd om over alle aangelegenheden van de hogeschool voorstellen te doen en hun standpunt hierover kenbaar te maken.²⁸⁰ De medezeggenschapsraad kan dus ook zijn mening geven over de klachtenprocedure en er voorstellen over uitbrengen. Het College van Bestuur geeft de medezeggenschapsraad een schriftelijke, met redenen omklede reactie op het voorstel. Dit moet binnen drie maanden na het ingediende voorstel gebeuren. Het College van Bestuur moet de raad de gelegenheid geven om over het voorstel te overleggen. Het voorstel wordt als een ongevraagd advies gezien.²⁸¹

Tweemaal per jaar geeft het College van Bestuur de medezeggenschapsraad de gelegenheid om de algemene gang van zaken aan de hogeschool te bespreken op grond van art. 10.19 lid 1 WHW. De medezeggenschapsraad kan dan ook eventuele problemen met betrekking tot de klachtenprocedure bij het College van Bestuur aankaarten. Dit is dus ook mogelijk als de klachtenprocedure niet voldoet aan de eisen of als de regeling niet voldoende in overeenstemming is met titel 9.1 Awb.

Een belangrijke bevoegdheid die de medezeggenschapsraad heeft is het instemmingsrecht op grond van art. 10.20 lid 1. De medezeggenschapsraad moet instemmen met het College van Bestuur voordat zij een besluit neemt of wijzigt. De termijn waarbinnen de medezeggenschapsraad kan instemmen of zich onthouden van instemming is vastgelegd in het medezeggenschapsreglement.²⁸² Het instemmingsrecht geldt voor een beperkt aantal besluiten dat is opgesomd in art. 10.20 lid 1 WHW:

- 'a. Het instellingsplan,
- b. de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg overeenkomstig artikel 1.18, eerste lid, alsmede het voorgenomen beleid in het licht van de uitkomsten van de kwaliteitsbeoordeling, bedoeld in artikel 2.9, tweede lid, tweede volzin,
- c. het studentenstatuut,
- d. het bestuursreglement, alsmede indien artikel 10.8a van toepassing is, het desbetreffende deel van de statuten,
- e. de onderwijs- en examenregeling, bedoeld in artikel 7.13, met uitzondering van de onderwerpen genoemd in het tweede lid, onder a tot en met g en w, alsmede het derde lid,
- f. regels op het gebied van de arbeidsomstandigheden,
- g. de keuze uit medezeggenschapsstelsels, bedoeld in artikel 10.16a, eerste lid,
- h. het beleid van het College van Bestuur bij de toepassing van artikel 7.51, en de regels, bedoeld in het vierde lid van dat artikel, en
- i. een besluit tot fusie als bedoeld in artikel 16.16.'

In sub c en d van de voorgenoemde bepaling staan het studentenstatuut en het bestuurs- en beheersreglement. In deze reglementen staan de rechten van een student zoals in hoofdstuk 3 werd beschreven. In het studentenstatuut en in het bestuurs- en beheersreglement staat ook een beschrijving van de klachtenprocedure.²⁸³ Als het studentenstatuut of het bestuurs- en beheersreglement wordt gewijzigd, moet de medezeggenschapsraad hiermee instemmen. Op deze manier heeft de medezeggenschapsraad de mogelijkheid om de

²⁷⁸ Art. 10.17 lid 2 jo. lid 3 jo. lid 4 WHW.

P.C. Kwikkers, *Wet op Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek, tekst en toelichtend commentaar en de experimentenwet Vooropleidingseisen, Selectie en Collegegeldheffing*, Den Haag: Sdu Uitgevers BV 2015, p. 128.

²⁷⁹ P.C. Kwikkers, *Wet op Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek, tekst en toelichtend commentaar en de experimentenwet Vooropleidingseisen, Selectie en Collegegeldheffing*, Den Haag: Sdu Uitgevers BV 2015, p. 129.

²⁸⁰ Art. 10.19 lid 2 WHW.

²⁸¹ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 456.

¹³ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 460.

²⁸³ Art. 7.59 lid 5 sub b onder 1 WHW.

Kamerstuk II 2008/09, 31821, 3, p. 64 (MvT).

klachtenprocedure waar nodig aan te laten passen om deze alsnog zo veel mogelijk in overeenstemming met titel 9.1 Awb te krijgen.²⁸⁴ Als de medezeggenschapsraad het niet eens is met een beslissing, kan hij ervoor kiezen om niet in te stemmen met de wijziging of vaststelling van het besluit. Als een geschil tussen het College van Bestuur en de medezeggenschapsraad ontstaat, wordt het strijdpunt voorgelegd aan de raad van toezicht. De raad van toezicht onderzoekt of een minnelijke schikking mogelijk is. Wanneer er geen minnelijke schikking wordt getroffen, legt het College van Bestuur het geschil voor aan de geschillencommissie.²⁸⁵

(ii) Gesplitst model

Bij het gesplitste model is de WOR van toepassing, met uitzondering van hoofdstuk VII B WOR. Bij dit model moet een regeling worden getroffen voor de medezeggenschap van studenten. Deze regeling moet gelijkwaardig zijn aan die van de art. 10.17 t/m 10.25 WHW.²⁸⁶ Het model wordt gesplitst genoemd, omdat er drie aparte raden zijn. Dit zijn de ondernemingsraad, de studentenraad en de gezamenlijke vergadering. Volgens Louw zouden de hogescholen met faculteiten of eenheden voor deze faculteiten of eenheden decentrale studentenraden moeten hebben.²⁸⁷ Dit sluit ook aan bij art. 10.16a lid 6 WHW, waarin staat dat de medezeggenschapsregeling zoveel mogelijk moet aansluiten bij de organisatiecultuur, de besluitvormingsprocedure en de verantwoordelijkheidsverdeling.

Bij dit model is er van rechtswege een gezamenlijke vergadering. Dit volgt uit art. 10.16b lid 1 WHW. In de gezamenlijke vergadering zitten de studentenraad en de ondernemingsraad.²⁸⁸ In de ondernemingsraad zit het personeel.²⁸⁹ Er is voor een gezamenlijke vergadering gekozen, aangezien anders een situatie zou ontstaan waarin de studenten in het kader van de medezeggenschapsregeling meer rechten zouden hebben dan het personeel.²⁹⁰ De studenten kunnen zelf voorstellen over het klachtrecht onder de aandacht te brengen in de gezamenlijke vergadering of aan medestudenten uit de studentenraad vragen om ideeën of voorstellen.

Net als bij het ongesplitst model heeft de gezamenlijke vergadering de mogelijkheid om het College van Bestuur ten minste tweemaal per jaar uit te nodigen om het voorgenomen beleid te bespreken blijkens art. 10.16b lid 4 WHW. Hierdoor is het mogelijk om ideeën omtrent het klachtrecht uit te wisselen. Eveneens biedt dit model mogelijkheden voor het initiatiefrecht. De gezamenlijke vergadering is bevoegd om het College van Bestuur voorstellen te doen over 'aangelegenheden die de onderneming betreffen'.²⁹¹ Uitgezonderde aangelegenheden zijn 'het beleid ten aanzien van, alsmede de uitvoering van een bij of krachtens een wettelijk voorschrift aan de hogeschool opgedragen publiekrechtelijke taak'.²⁹² Hogescholen vervullen geen typische overheidstaken.²⁹³ Hierdoor is het mogelijk om ook voorstellen over het klachtrecht in te dienen. Een voorstel kan in en buiten de vergadering worden ingediend. Tijdens de overlegvergadering kan dat mondeling of schriftelijk.²⁹⁴ Het College van Bestuur hoeft dan alleen over het voorstel te overleggen. Buiten de vergadering moet het voorstel schriftelijk worden ingediend. Daarna zal het College van Bestuur ten minste eenmaal overleggen met de gezamenlijke vergadering, waarna het een gemotiveerde schriftelijke

²⁸⁴ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 459.

²⁸⁵ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 460.

²⁸⁶ Art. 10.16b lid 3 WHW.

²⁸⁷ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 444.

²⁸⁸ Art. 10.16b lid 1 WHW.

²⁸⁹ P.C. Kwikkers, *Wet op Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek, tekst en toelichtend commentaar en de experimentenwet Vooropleidingseisen, Selectie en Collegegeldheffing*, Den Haag: Sdu Uitgevers BV 2015, p. 120.

²⁹⁰ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 445.

²⁹¹ Art. 23 lid 2 jo. lid 3 WOR.

²⁹² R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 438.

²⁹³ *Kamerstukken II 1994/95*, 23551, 7, p. 2.

²⁹⁴ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 439.

reactie op het voorstel geeft.²⁹⁵

Bij dit model bestaat ook in het instemmingsrecht blijkens art. 10.16b lid 2 WHW. Het College van Bestuur heeft instemming nodig van de gezamenlijke vergadering voor:

- ‘- Instellingsplan;
- Vorming van het systeem van kwaliteitszorg;
- Het voorgenomen beleid in het licht van de uitkomsten van de kwaliteitsbeoordeling;
- Het bestuurs- en beheersreglement.’²⁹⁶

Daarnaast heeft de studentenraad voor een aantal besluiten instemmingsrecht, alvorens het College van Bestuur een beslissing neemt. Het gaat om de volgende besluiten:

- ‘- Het studentenstatuut uit art. 7. 59 WHW;
- Het beleid bij toepassing van het profileringsfonds uit art. 7. 51 lid 4 WHW’.²⁹⁷

Net zoals bij het ongesplitst model is het instemmingsrecht van toepassing op het bestuurs- en beheersreglement en op het studentenstatuut. In deze stukken staat de klachtenprocedure omschreven, waardoor de gezamenlijke vergadering en de studentenraad invloed kunnen uitoefenen op de klachtenprocedure. Zij kunnen instemmen met de regeling of zich onthouden van stemming.

Voor bijzondere hogescholen geldt nog een aparte regeling. Zij kunnen afwijken van de wettelijk bepaling, als bijzondere omstandigheden een goede toepassing van de medezeggenschapsregeling in de weg staan ex art. 10.38 WHW. Het College van Bestuur verzoekt de minister dan om ontheffing in verband met een godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging. Dit artikel is overigens nog nooit gebruikt.²⁹⁸

5.2 Extern toezicht

De vrijheid van het onderwijs wordt beperkt door het toezicht van de overheid. Dit toezicht wordt uitgevoerd door de NVAO en de Inspectie van het onderwijs (hierna IvHO). Daarnaast heeft de minister van OCW nog enkele bevoegdheden, voor zover het niet om onderwijs op het gebied van landbouw en natuurlijke omgeving gaat. In dat geval is de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie bevoegd.

NVAO

De NVAO accrediteert opleidingen. Het accreditatiestelsel van de NVAO heeft onder andere betrekking op bekostigde hogescholen, alsook op rechtspersonen met een volledige rechtsbevoegdheid die geaccrediteerd zijn. Het gaat alleen om instellingen die initieel of postinitieel onderwijs verzorgen. Net zoals bij de klachtenregeling vallen de bekostigde hogescholen onder het toezicht.

De NVAO beoordeelt de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs.²⁹⁹ Aan de hand van deze beoordeling wordt de opleiding geaccrediteerd. De NVAO levert ook een bijdrage aan het kwaliteitsbewustzijn in het hoger onderwijs.³⁰⁰ Verder heeft de NVAO nog meer opgedragen taken die in de wet zijn vastgelegd. Voor de accreditatie bestaat een vast accreditatiekader, waarin ook de wettelijke criteria zijn vastgelegd. Conform art. 5a.2a lid 1 WHW jo. art. 5a.8 lid 2 WHW wordt bij een accreditatie veel aandacht geschonken aan de kwaliteit van de opleiding. Onder deze kwaliteit wordt niet de regeling voor de klachtenprocedure verstaan. In art. 5a. 8 lid 2 WHW staat wat er onder kwaliteit wordt verstaan. Studenten kunnen klachten

²⁹⁵ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 439.

²⁹⁶ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 444.

²⁹⁷ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 447.

²⁹⁸ P.C. Kwikkers, *Wet op Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek, tekst en toelichtend commentaar en de experimentenwet Vooropleidingseisen, Selectie en Collegegeldheffing*, Den Haag: Sdu Uitgevers BV 2015, p. 131.

²⁹⁹ P. Huisman & F. De Vijlder, *sectorstudie toezicht hoger onderwijs* (WRR-project toezicht en vertrouwen), mei 2012, p. 28.

³⁰⁰ P. Huisman & F. De Vijlder, *sectorstudie toezicht hoger onderwijs* (WRR-project toezicht en vertrouwen), mei 2012, p. 28.

over de kwaliteit van de instelling neerleggen bij de NVAO, waardoor de NVAO na kan gaan of de instelling naar behoren functioneert.³⁰¹

Inspectie van het onderwijs

Als het instrumentarium van de NVAO niet toereikend is of als er sprake is van het een taak voor de IvhO, dan is de IvhO bevoegd om toezicht te houden op het hoger onderwijs. De bevoegdheden van de IvhO zijn complementair aan die van de NVAO.³⁰² Dit houdt in dat een onderzoek naar bijvoorbeeld de kwaliteit van een opleiding en een onderzoek naar de kwaliteit van de NVAO elkaar niet wederzijds mogen beïnvloeden.³⁰³ Op grond van art. 1 WHW wordt met inspectie de IvhO in de Wet op het onderwijstoezicht (hierna: WOT) bedoeld. In art. 3 WOT staat dat de IvhO bevoegd is om toezicht te houden op het onderwijs. Uit art. 1 sub d onder 1 WOT blijkt dat de WHW onder het toezicht van de IvhO valt. Overigens vallen niet alle instellingen van het hoger onderwijs onder het toezicht van de IvhO. De instellingen die hieronder vallen zijn de instellingen voor het hoger onderwijs ex art. 1 sub h WOT jo. art. 1.2 sub a jo. sub b WHW, oftewel de bekostigde hogescholen van art. 1.8 WHW. Daarnaast vallen ook niet-bekostigde rechtspersonen in het hoger onderwijs met volledige rechtsbevoegdheid die initiële opleidingen verzorgen met uitzondering van de Staat en rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid die postinitiële masteropleidingen verzorgen met uitzondering van de Staat.³⁰⁴ Net als bij het klachtrecht vallen de bekostigde instellingen onder het toezicht van de IvhO.

Op grond van art. 2 lid 1 WOT valt de IvhO onder de minister van OCW. Dit houdt in dat de IvhO, met ruime onafhankelijkheid, onder de minister van OCW werkt. De minister kan aanwijzingen geven, maar dan wel alleen schriftelijk. Deze aanwijzingen moeten medegedeeld worden aan de Staten-Generaal, ex art. 2 lid 2 WOT.

De IvhO is bevoegd om toezicht te houden op het stelselniveau, het instellingstoezicht en het kwaliteitstoezicht, dat niet onder de NVAO valt.³⁰⁵ De IvhO heeft een brandweerfunctie. Dit betekent dat het bij de uitoefening van de taken die zo genoemd zullen worden in beginsel gaat om het naleven van regels, om de rechtmatigheid van die regels en om de kwaliteit ervan.³⁰⁶ Uit art. 12a WOT jo. art. 3 lid 2 WOT blijkt dat de volgende toegekende taken kenmerkend zijn voor onderzoek in het hoger onderwijs:

- het beoordelen en bevorderen van de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften. Het gaat hier om de eisen uit de WHW;
- het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit en ontwikkeling van het stelsel voor hoger onderwijs, met inbegrip van het stelsel van accreditatie;
- het beoordelen en bevorderen van de financiële rechtmatigheid, doelmatigheid en continuïteit. Dit geldt alleen voor bekostigde instellingen.³⁰⁷
- incidenteel onderzoek bij instellingen bij ernstige klachten of signalen;³⁰⁸
- advisering over toetredingsaanvragen.³⁰⁹

In art. 12a WOT staat verder dat de bovengenoemde taken met in achtneming van art. 4 WOT worden uitgevoerd. Dit houdt in dat de IvhO haar toezicht uitoefent met inachtneming van de vrijheid van onderwijs. Daarbij neemt de IvhO het proportionaliteitsbeginsel in acht.³¹⁰ Dit houdt in dat de inspectie alleen onderzoeken instelt wanneer het vermoeden bestaat dat de bestaande 'checks and balances' in en rondom de instelling tekortschieten en waarvoor

³⁰¹ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 556.

³⁰² Inspectie van het Onderwijs, *Toezichtskader hoger onderwijs*, september 2014, p. 2.

³⁰³ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 82.

³⁰⁴ Inspectie van het Onderwijs, *Toezichtskader hoger onderwijs*, september 2014, p. 5.

³⁰⁵ Zie bijlage 10 Interview met de Inspectie van het Onderwijs.

³⁰⁶ *Kamerstukken II* 2012/13, 33472, 3, p. 10.

³⁰⁷ Inspectie van het Onderwijs, *Toezichtskader hoger onderwijs*, september 2014, p. 5.

³⁰⁸ Inspectie van het Onderwijs, *Toezichtskader hoger onderwijs*, september 2014, p. 4.

³⁰⁹ Inspectie van het Onderwijs, *Toezichtskader hoger onderwijs*, september 2014, p. 4.

³¹⁰ Art. 4 lid 2 WOT.

Kluwer Schoolmanagement, in: *Toelichting op de Wet op het onderwijstoezicht*, Deventer: Wolter Kluwer Nederland (online, laatst bijgewerkt op 27 juli 2011).

geldt dat het falen van de checks en balances kan uitstralen naar het stelselniveau of een grote maatschappelijke impact kan hebben.³¹¹ Verder is de intensiteit van het toezicht op het onderwijs afhankelijk van de kwaliteit van het onderwijs, van de wijze waarop de professionaliteit van de instelling en het bestuur wordt gewaarborgd, van de mate waarin wettelijke voorschriften nageleefd worden en, voor zover deze wordt bekostigd uit de kas van het Rijk, van de financiële situatie van de instelling.³¹² Tot slot heeft de IvhO een stimulerende taak. De IvhO verricht inspanningen, waardoor de hogeschoolinstellingen gestimuleerd worden om tot een optimale kwaliteit te komen.³¹³

5.3 De onderzoeksprocedure en sancties

De IvhO heeft een aantal taken, zoals beoordelen of de wettelijke voorschriften zijn nageleefd. Een van deze wettelijke voorschriften betreft de bekostigingsvoorwaarden, zoals omschreven in hoofdstuk 2. In de bekostigingsvoorwaarden is opgenomen dat de rechtsbescherming van studenten en extranei in overeenstemming met de WHW moet zijn. De klachtenprocedure moet dus in overeenstemming met art. 7.59b WHW jo. titel 9.1 Awb zijn of hier zoveel mogelijk mee in overeenstemming als het gaat om bijzondere instellingen. Omdat de klachtenprocedure van toepassing is op bekostigde instellingen worden hieronder de onderzoeksprocedure en de sancties omschreven.

Studenten kunnen klachten over de hogeschool indienen en kunnen zich daardoor dus ook beklagen over de klachtenprocedure bij de IvhO. Deze klachten kunnen zowel anoniem als onder de eigen naam ingediend worden.³¹⁴ Eerst kijkt de IvhO of de klacht niet terug kan worden gelegd en de interne klachtenprocedure van de hogeschool kan volgen.³¹⁵ Het hangt van de aard van de klacht af of de klacht ernstig genoeg is om een incidenteel onderzoek te verrichten. Het gaat dan vooral om betekenisvolle klachten over bijvoorbeeld rechtmatigheid of het opleidingsniveau van een hogeschool.³¹⁶ Maar ook als er meerdere klachten over een instelling zijn kan dat aanleiding geven tot een incidenteel onderzoek. Ook kunnen de studenten een kopie van hun klacht naar de IvhO sturen. De klachten van studenten worden als een bron van informatie gezien.³¹⁷ Een klacht of een klachtpatroon kan het signaal afgeven dat de wettelijke voorschriften niet worden nageleefd.³¹⁸ Ook het jaarverslag van een hogeschool is een belangrijke bron voor de IvhO.³¹⁹

De IvhO neemt contact op met het College van Bestuur als de klacht of klachten daar aanleiding toe geven. Als het College van Bestuur al op de hoogte was van de klacht en ermee aan de slag gaat of niets van de klacht wist, maar er wel iets aan gaat doen dan heeft het College van Bestuur de controle.³²⁰ Wanneer het college echter niet op de hoogte was van de klacht en er ook niets aan gaat doen heeft het College van Bestuur geen controle. Dan is er sprake van een escalatie van het bestuur.³²¹ De IvhO zal dan een afweging maken om onderzoek te gaan doen bij de hogeschool. Een onderzoek kan plaatsvinden als de instelling niet de controle heeft en als sprake is van een ernstig signaal of risico met een zekere uitstraling naar het gehele stelsel voor het hoger onderwijs dat het instellingsbestuur niet lijkt te beheersen.³²² De IvhO kan uit eigen beweging onderzoek doen onder de voorwaarden van de minister of op aanwijzing van de minister.³²³

Als er op de hogescholen toezicht wordt gehouden, zal de IvhO de taken uitoefenen die de

³¹¹ Inspectie van het Onderwijs, *Toezichtskader hoger onderwijs*, september 2014, p. 11.

³¹² Art. 4 lid 3 WOT.

³¹³ Kluwer Schoolmanagement, in: *Toelichting op de Wet op het onderwijstoezicht*, Deventer: Wolter Kluwer Nederland (online, laatst bijgewerkt op 27 juli 2011).

³¹⁴ Zie bijlage 10 Interview met de Inspectie van het Onderwijs.

³¹⁵ Zie bijlage 10 Interview met de Inspectie van het Onderwijs.

³¹⁶ Zie bijlage 10 Interview met de Inspectie van het Onderwijs.

³¹⁷ 'Meldingen over het hoger onderwijs', *Inspectie van het Onderwijs*, Onderwijsinspectie.nl 27 april 2015 (zoek op *Klachten over het onderwijs melden bij de Inspectie van het Onderwijs*).

³¹⁸ Inspectie van het Onderwijs, *Toezichtskader hoger onderwijs*, september 2014, p. 10.

³¹⁹ Zie bijlage 10 Interview met de Inspectie van het Onderwijs.

³²⁰ Zie bijlage 10 Interview met de Inspectie van het Onderwijs.

³²¹ Zie bijlage 10 Interview met de Inspectie van het Onderwijs.

³²² *Kamerstukken II* 2012/13, 33472, 3, p. 10 (MvT).

³²³ Art. 12a lid 3 WOT.

WOT haar voor het toezicht geeft. Hiervoor heeft de IvhO ook een aantal toezichtkaders ontwikkeld. De onderwijsraad en de Raad van State vonden dat de IvhO te veel macht zou krijgen als zij de toezichtkaders zou ontwikkelen.³²⁴ De IvhO zou zich volgens de onderwijsraad en de Raad van State bezig moeten houden met het toezicht op de deugdelijkheidseisen uit de wet en niet met het toezicht op kwaliteitseisen die niet in de wet zijn vastgelegd.³²⁵ De onderwijsraad en de Raad van State vonden het conform art. 23 Gw vrijheid van het onderwijs niet verenigbaar dat de IvhO de toezichtkaders zou maken.³²⁶ Toch mag de IvhO de toezichtkaders conform art. 13 WOT ontwikkelen. De IvhO heeft ook stimulerend toezicht en niet alleen een nalevingstoezicht. Binnen het kader van stimulerend toezicht wordt de bevoegdheid om toezichtkaders te ontwikkelen en te wijzigen geplaatst. Het toezichtkader moet door de minister worden goedgekeurd en moet worden gepubliceerd in de Staatcourant.³²⁷

Bij een onderzoek gaat de IvhO naar de hogeschool. De toezichthoudende ambtenaar heeft hiervoor een aantal uitoefeningsbevoegdheden van art. 5:12 Awb tot en met art. 5:17 Awb en art. 5:20 Awb.³²⁸ Hierdoor kunnen dossiers en andere documenten worden onderzocht. Tevens is er sprake van hoor en wederhoor. Van het onderzoek wordt een rapport opgesteld, waarin de IvhO haar oordeel vastlegt. Dit wordt een IvhO-rapport genoemd.³²⁹ Als een door de IvhO gegeven voorschrift van de onderwijswet (WHW) niet wordt nageleefd vermeldt de IvhO dit in het rapport.³³⁰ De hogeschool wordt in de gelegenheid gesteld om het ontwerprapport in te zien. Het bestuur van de hogeschool kan aangeven dat het oneens is met het rapport, waardoor het bestuur haar zienswijze kan indienen blijkens art. 20 lid 3 jo. lid 4 WOT.

Als de hogeschool tekortschiet in het nakomen van wettelijke voorschriften kan de IvhO een voorstel doen over de te treffen maatregelen.³³¹ De IvhO brengt de zwakke kanten en sterke kanten van klachtenprocedure in beeld. Hierdoor is het mogelijk om een verbetertraject in te stellen. Als de IvhO constateert dat de kwaliteit van het onderwijs ernstig of langdurig tekortschiet of als de IvhO merkt dat de naleving van de voorschriften zoals in art. 12a WOT tekortschiet zal de minister worden geïnformeerd. Daarnaast wordt het bestuur van de betreffende instelling in kennis gesteld over de voorstellen aan de minister volgens art. 14 lid 2 WOT.

Als na herhaald contact met de hogeschool en de gestelde verbeteringstermijnen de tekortschieting niet is verbeterd zal de IvhO de volgende stap zetten. Bij deze stap zoekt de IvhO de media op. In de publiciteit vermeldt de IvhO om welke hogeschool het precies gaat en wat zij niet heeft verbeterd ondanks aandringen van de IvhO. Daarna zal de IvhO pas gebruik maken van eventuele sancties. Uit ervaringen van de IvhO blijkt dat de media opzoeken een effectievere methode is dan het opleggen van sancties. Hogescholen zijn er gevoelig voor om op een negatieve manier in de media te komen. Bovendien zijn ze bang voor reputatieschade.

Voor het klachtrecht is het van belang dat de hogeschool een klachtenprocedure heeft die toegankelijk is. In hoeverre de bekostigde hogescholen titel 9.1 Awb moeten naleven is onduidelijk.³³² Er mag worden afgeweken van titel 9.1 Awb, maar in hoeverre dat toegestaan is, is onbekend.³³³ Zolang er een toegankelijke klachtenprocedure is, is het in orde.³³⁴ Als er

³²⁴ A.B. Dijkstra & F.J.G. Janssens, *Om de kwaliteit van het onderwijs: Kwaliteitsbepaling en kwaliteitsbevordering*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012, p. 190.

³²⁵ A.B. Dijkstra & F.J.G. Janssens, *Om de kwaliteit van het onderwijs: Kwaliteitsbepaling en kwaliteitsbevordering*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012, p. 190.

³²⁶ A.B. Dijkstra & F.J.G. Janssens, *Om de kwaliteit van het onderwijs: Kwaliteitsbepaling en kwaliteitsbevordering*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012, p. 190.

³²⁷ Art. 13 lid 1 jo. lid 3 WOT.

³²⁸ Art. 9 lid 1 WOT.

³²⁹ Art. 20 lid 1 WOT.

³³⁰ Art. 20 lid 2 WOT.

³³¹ Art. 14 lid 1 WOT.

³³² Zie bijlage 10 Interview met de Inspectie van het Onderwijs.

³³³ Zie bijlage 10 Interview met de Inspectie van het Onderwijs.

³³⁴ Zie bijlage 10 Interview met de Inspectie van het Onderwijs.

echter veel klachten over de klachtenprocedure binnenstromen kan de IvhO nagaan wat de zwakke en sterke punten van de klachtenprocedure zijn.³³⁵ Hierdoor kan worden gekeken naar waar verbetering mogelijk is om zo de klachtenprocedure toegankelijker te maken. In de praktijk worden er weinig sancties opgelegd. Wat betreft de klachtenprocedure wordt eerst geprobeerd om deze te versterken. Er zijn twee soorten sancties die op de bekostigingsvoorwaarden van toepassing zijn, namelijk art. 6.5 WHW en art. 15.1 WHW. In hoofdstuk 2 staat dat als niet aan de voorwaarden van art. 1.9 lid 3 WHW wordt voldaan, de rechten van lid 1 en lid 2 niet van rechtswege vervallen. Het gaat hier om de rechtenbekostiging (lid 1) en graadverlening (lid 2). In art. 6.5 lid 1 WHW staat dat rechten uit art. 1.9 lid 1 jo. lid 2 WHW kunnen worden ontnomen indien:

- sub a, de opleiding niet meer doelmatig wordt geacht;
- sub b, de wettelijke voorschriften omtrent de kwaliteitszorg, de registratie, het onderwijs, de examens, de promoties of de vooropleidingseisen of toelatingseisen worden overtreden.

Hier valt het klachtrecht niet onder.

Uit art. 15.1 lid 1 WHW blijkt dat als een orgaan van een bekostigde hogeschool in strijd handelt met de WHW, dit ook van toepassing is op de bekostigingsvoorwaarden.³³⁶ Onder deze bekostigingsvoorwaarden valt ook de rechtsbescherming en dus het klachtrecht. De minister kan sancties opleggen als deze instellingen zich niet aan de bekostigingsvoorwaarden houden of hebben gehouden.³³⁷ De sanctie op deze overtreding is het geheel of gedeeltelijk inhouden, dan wel opschorten van de bekostiging waar de voorschotten van bekostiging onder vallen.³³⁸ Deze sanctie bevat een kan-bepaling en is dus niet verplicht. Uit art. 15.1 lid 3 WHW volgt dat de minister de rijksbijdrage wederom toekent, als de reden voor opschorting of inhouding is vervallen. Voor art. 15.1 WHW heeft de WOT een speciale regeling. Op grond van art. 3 lid 3 sub a WOT is aan de IvhO een mandaat verleend om de bekostiging voor maximaal vijftien procent in te houden of geheel of gedeeltelijk op te schorten.³³⁹ Dit kan alleen bij overtreding van art. 15.1 WHW.

5.4 Conclusie

Als de hogeschool de wettelijke eisen en de eisen uit de jurisprudentie niet nakomt kunnen studenten twee dingen doen. In de eerste plaats kunnen ze via de medezeggenschapsraad intern proberen de problematiek omtrent het klachtrecht onder de aandacht te brengen. De medezeggenschapsraad of gezamenlijke raad kan dan een voorstel doen. Ook is het mogelijk om als medezeggenschapsraad ten minste tweemaal per jaar met het College van Bestuur over het beleid te praten. Daardoor kunnen eventuele gebreken of problemen in het klachtrecht onder de aandacht worden gebracht. Daarnaast heeft de medezeggenschapsraad of gezamenlijke raad (en de studentenraad) instemmingsrecht ten aanzien van het bestuurs- beheersreglement en het studentenstatuur, waardoor zij de stukken kunnen tegenhouden als de klachtenregeling niet of niet helemaal in overeenstemming is met titel 9.1 Awb. In de tweede plaats kunnen de studenten een klacht of een kopie daarvan bij de IvhO neerleggen. Als de IvhO een bepaalde klacht of veel klachten over het hetzelfde onderwerp krijgt, kan zij een incidenteel onderzoek instellen. Als uit het onderzoek blijkt dat de wetsvoorschriften niet zijn nageleefd, dan kan er een verbeteringstraject volgen. Als de hogeschool na herhaaldelijk contact en verbeteringstermijnen nog tekortschiet kan de IvhO de media opzoeken om te melden dat de hogeschool na verbetertrajecten nog steeds tekortschiet. Daarna zal pas worden overgegaan tot sancties. Dit kan bij een overtreding van de bekostigingsvoorwaarden, waarvan het klachtrecht een onderdeel is.

³³⁵ Zie bijlage 10 Interview met de Inspectie van het Onderwijs.

³³⁶ P.C. Kwikkers, *Wet op Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek, tekst en toelichtend commentaar en de experimentenwet Vooropleidingseisen, Selectie en Collegegeldheffing*, Den Haag: Sdu Uitgevers BV 2015, p. 139-140.

³³⁷ R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 115.

³³⁸ Art. 15.1 lid 1 WHW.

³³⁹ Artikel 7 lid 1 jo. lid 4 sub a, b, c Organisatie- en mandaatbesluit OCW 2008.

Hoofdstuk 6 Conclusies & aanbevelingen

De laatste tijd krijgt Leido Academy veel vragen van studentendecanen en studentenvakbonden over de rechtspositie van studenten in het klachtrecht. De decanen en vakbonden stellen deze vragen namens de studenten, omdat ze vaak niet weten wanneer en hoe een klachtenprocedure juridisch gevoerd moet worden. Het gaat dan om vragen over het hoger onderwijs en met name over het hoger beroepsonderwijs. Ook voor Leido Academy is onvoldoende duidelijk aan welke eisen uit de wet en de jurisprudentie de klachtenprocedure in het hoger beroepsonderwijs moet voldoen. Op grond daarvan is de volgende centrale vraag geformuleerd: voldoet de klachtenprocedure bij de NHL Hogeschool, de Haagse Hogeschool en de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen aan de eisen van de wet en de jurisprudentie en wat kunnen studenten ondernemen wanneer de hogeschool niet aan deze eisen voldoet? Hieronder worden eerst de conclusies en vervolgens de aanbevelingen besproken.

Eisen klachtenprocedure

In het hoger beroepsonderwijs zijn tot op heden alleen maar bijzondere hogescholen, zoals de HAN, de Haagse Hogeschool en NHL Hogeschool. Een bijzondere instelling is privaatrechtelijk ingesteld. Deze bijzondere hogescholen worden bekostigd door het Rijk, waardoor de klachtenprocedure van art. 7.59b WHW van toepassing is.

De klachtenprocedure is ingevoerd, omdat de vele hogescholen geen klachtenregeling hadden ingesteld. De klachtenprocedure moet een toegankelijke en goed functionerende interne rechtsgang zijn. De klachtenprocedure moet beschreven worden in het studentenstatuut en in het bestuurs- en beheersreglement.

De wetgever geeft geen definitie van wat er onder een klacht wordt verstaan. Op basis van jurisprudentie en literatuur kan worden vastgesteld dat een klacht een gedraging is die in het verleden heeft plaatsgevonden. Deze gedraging heeft tegenover een betrokkene plaatsgevonden. De persoon die de gedraging heeft verricht moet werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van de instelling. Er moet onvrede zijn ontstaan bij de betrokkene en hij of zij moet zijn onvrede kenbaar maken bij de betreffende instelling.

Voordat de klachtenprocedure begint kan de hogeschool een voortraject verplicht stellen. In het voortraject kan de student samen met degene op wie de gedraging betrekking heeft naar een oplossing zoeken. Van dit voortraject kan worden afgeweken bij klachten over ongewenste intimiteiten, discriminatie, psychische en/of lichamelijke agressie of situaties waarin de student afhankelijk is van de betreffende persoon die zich onbehoorlijk heeft gedragen. De reden hiervoor is dat deze klachten erg gevoelig liggen en een gesprek met de betrokkene dan meestal weinig zinvol is.

Alle bekostigde hogescholen moeten een toegankelijke en eenduidige faciliteit instellen, waar een betrokkene een klacht kan indienen. De niet-bekostigde hogescholen zijn daar niet toe verplicht. De faciliteit draagt zorg voor een ontvangstbevestiging en stuurt de klacht naar het bevoegde orgaan. Ook heeft de WHW verplicht gesteld dat de betrokkene, een aanstaande of voormalige student of extraneus moet zijn.

In de WHW is vastgelegd dat het instellingsbestuur bevoegd is om klachten te behandelen. Bij de bekostigde hogeschool is het College van Bestuur het instellingsbestuur, tenzij anders is bepaald. Alleen bijzondere instellingen kunnen hiervan afwijken als dit in de statuten is vastgelegd. Het College van Bestuur kan de klachtbevoegdheid delegeren aan een faculteit of aan een andere organisatorische eenheid. Van delegatie moet melding worden gemaakt in het bestuurs- en beheersreglement.

Bij bijzondere instellingen is de Awb in principe niet van toepassing. De Awb, titel 9.1 Awb, is

voor bijzondere instellingen wel van toepassing verklaard. De bijzondere instellingen kunnen afwijken van de bepaling in titel 9.1 Awb om de klachtenprocedure aan te passen aan de wensen van de eigen hogeschool. De wetgever gaat ervan uit dat de bijzondere instellingen zo min mogelijk afwijken van de bepalingen in titel 9.1 Awb met het oog op de rechtszekerheid van de studenten.

Tegen een eindbeslissing of een beslissing om de klacht in behandeling te nemen staat geen bezwaar of beroep open, omdat deze beslissing niet als besluit in de zin van art. 1:3 Awb kan worden aangemerkt. Studenten van een bijzondere hogeschool kunnen hun klacht niet aan de Nationale ombudsman voorleggen. Ze kunnen wel naar de burgerlijke rechter gaan als het geschil van civielrechtelijke aard is en als voldaan wordt aan de vereisten van een wanprestatie of een onrechtmatige daad. Als de klacht niet van privaatrechtelijke aard is kan de student verder nergens naartoe.

Bij andersoortige klachten over examens kan de klacht direct worden ingediend bij de examencommissie en niet bij de faciliteit. Als de examencommissie een beslissing heeft genomen staat tegen dit besluit wel administratief beroep open bij het COBEX. Daarna kan nog een beroep worden ingesteld. Dit kan niet bij de bestuursrechter, maar bij het CBHO. Bij deze andersoortige klachtenprocedure zijn er meer rechtsbeschermingsmogelijkheden, in tegenstelling tot bij de algemene klachtenprocedure.

Mogelijkheden voor studenten

Studenten kunnen invloed uitoefenen op de klachtenprocedure van bekostigde hogescholen door gebruik te maken van het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad. Het instemmingsrecht geldt voor het studentenstatuut en op het bestuurs- en beheersreglement waarin de klachtenprocedure is verwerkt. Daarnaast kan de medezeggenschapsraad het College van Bestuur uitnodigen om over het beleid te praten. Verder kan de medezeggenschapsraad gebruikmaken van het initiatiefrecht om voorstellen over het klachtrecht in te dienen bij het College van Bestuur. Studenten kunnen door de medezeggenschapsraad intern proberen de klachtenprocedure zoveel mogelijk in overeenstemming met titel 9.1 Awb te brengen.

De IvhO is bevoegd om toezicht te houden op onder andere de bekostigde hogescholen. Studenten kunnen klachten over de klachtenprocedure neerleggen bij de IvhO. Bij een of meerdere klachten kan de IvhO een incidenteel onderzoek instellen. Dit kan alleen als het bestuur niet de controle heeft. Als het bestuur niets van de klacht weet en er ook niets aan doet, oordeelt de IvhO of de wettelijke eisen van de WHW worden nageleefd. Zo oordeelt de IvhO ook de bekostigingsvoorwaarden, waar het klachtrecht een onderdeel van is. Echter is onduidelijk in hoeverre de klachtenprocedure nageleefd moet worden. Als het klachtrecht helemaal niet wordt nageleefd kan de IvhO een verbetertraject instellen. Als een hogeschool zich niet aan het verbetertraject houdt en er meerdere malen contact is geweest kan de IvhO de media opzoeken. In het uiterste geval wordt er een sanctie opgelegd.

Hogescholen

Conclusie HAN

Bij de HAN is de klachtenprocedure verwerkt in het studentenstatuut en komt de klachtenprocedure grotendeels overeen met titel 9.1 Awb. Er is een loket ingesteld dat een ontvangstbevestiging aan de betrokkene stuurt. De faciliteit stuurt het klaagschrift door naar het bevoegde orgaan. De faciliteit is enkel virtueel en per post bereikbaar. Onduidelijk is hoe de faciliteit van de HAN mondelinge klachten opneemt, aangezien er geen bezoekadres en telefoonnummer is. Op dit moment is het voor studenten met een functiebeperking onduidelijk op welke wijze zij een mondelinge klacht kunnen indienen. Verder mogen alle wettelijke betrokkenen een klacht indienen. De klachten worden behandeld door de instituutsdirecteur en niet door het instellingsbestuur. De klachtbevoegdheid is niet

gedelegeerd naar het bestuurs- en beheersreglement. Hierdoor is het College van Bestuur juridisch gezien bevoegd om de klachten te behandelen. Het bestuurs- en beheersreglement bevat ook geen beschrijving van de klachtenprocedure. Ook is het herstellen van een klaagschrift alleen mogelijk bij het ontbreken van de handtekening van de betrokkene. Verder is er ook geen regeling in het bestuurs- en beheersreglement opgenomen waarin staat wat de klager moet doen als de klacht in een vreemde taal is opgesteld. De HAN gebruikt ontvankelijkheidsgrond art. 9:8 lid 1 sub e jo. sub f Awb niet.

Aanbevelingen HAN

Het is aan te bevelen dat de HAN een beschrijving van de klachtenprocedure opneemt in het bestuurs- en beheersreglement, zoals de wet dat voorschrijft. Verder dient de HAN in de beschrijving van de klachtenprocedure aan te geven hoe een student een mondelinge klacht kan indienen. Dit kan zijn door een bezoekadres of een telefoonnummer toe te voegen, waardoor alle studenten een klacht kunnen indienen. Ook worden de klachten in de eerste plaats door de instituutsdirecteur behandeld en in de tweede plaats door het College van Bestuur. De HAN dient een keuze te maken dat het College van Bestuur of de instituutsdirecteur de klachten behandelt. Het is aan te bevelen dat de instituutsdirecteur, zoals nu in de klachtenprocedure staat omschreven, de klachten blijft behandelen. Daarvoor dient de klachtbevoegdheid aan de instituutsdirecteur te worden gedelegeerd en moet deze vast worden gelegd in het bestuurs- en beheersreglement. Door delegatie is de instituutsdirecteur juridisch gezien dan ook het bevoegde orgaan voor de klachtbehandeling.

Conclusies de Haagse Hogeschool

Bij de Haagse Hogeschool is de klachtenprocedure opgenomen in het studentenstatuut, maar niet in het bestuurs- en beheersreglement. De klachtenprocedure komt grotendeels overeen met titel 9.1 Awb. Er is een faciliteit ingesteld die de klacht naar het bevoegde orgaan stuurt en een ontvangstbevestiging stuurt naar de betrokkene. In het reglement wordt echter niet vermeld dat de datum van het ontvangst bepalend is voor de indieningstermijn. Alle wettelijke betrokkenen mogen een klacht indienen. De klacht wordt behandeld door de faculteitsdirecteur en in uitzonderingsgevallen door het College van Bestuur. Op welke wijze mondelinge klachten worden behandeld is onbekend. Ook is er in het studentenstatuut geen regeling opgenomen voor wanneer de klacht in een vreemde taal is opgesteld. Er is een grond minder om af te zien van horen in art. 9:10 lid 2 sub c Awb. In de afdoeningsbrief wordt alleen gekeken naar of een medewerker zich behoorlijk heeft gedragen en wordt niet gelet op een oordeel en conclusies over de gedraging.

Aanbevelingen de Haagse Hogeschool

De Haagse Hogeschool moet een beschrijving van de klachtenprocedure opnemen in het bestuurs- en beheersreglement, zoals de wet voorschrijft. Ook moet in de procedure worden opgenomen op welke wijze mondelinge klachten kunnen worden behandeld. Het is aan te bevelen om te vermelden dat dit kan op een behoorlijke wijze of volgens de schriftelijke procedure. Daarnaast hoeft het klaagschrift geen gronden te bevatten en ook hoeft er niet in te staan wie de gewraakte gedraging heeft gepleegd. Daarom is het aan te bevelen om de gronden en de gewraakte gedraging uit de regeling te halen. Er kan worden volstaan met een omschrijving in de regeling en de hogeschool zoekt dan uit wie de gedraging heeft gepleegd. Verder is aan te bevelen om in de klachtenregeling de datum van het ontvangst, die bepalend is voor de indieningstermijn, op te nemen, aangezien de wet dit verplicht stelt. Verder behandelt de faculteitsdirecteur de klachten. De klachtbevoegdheid is niet gedelegeerd. Het College van Bestuur dient de klachtbevoegdheid, al dan niet behoud van de bevoegdheid, te delegeren aan de faculteitsdirecteur. Van deze delegatie moet een melding worden gemaakt in het bestuurs- en beheersreglement. Daarom is het aan te bevelen dat het College van Bestuur de klachtbevoegdheid delegeert aan de faculteitsdirecteur en dit opneemt in het bestuurs- en beheersreglement. Pas dan is de faculteitsdirecteur juridisch gezien de klachtbehandelaar.

Conclusies NHL Hogeschool

De NHL Hogeschool heeft de klachtenregeling niet opgenomen in het studentenstatuut. Het bestuurs- en beheersreglement kan niet online geraadpleegd worden, waardoor onbekend is of daarin de klachtenregeling is opgenomen. Er is een faciliteit die het klaagschrift ontvangt en het doorstuurt naar het bevoegde orgaan. Ook stuurt de faciliteit een ontvangstbevestiging naar de betrokkene. Alle wettelijke betrokkenen mogen een klacht indienen. Bij de NHL Hogeschool kan de student alleen op zijn eigen account van de hogeschool nog verdere informatie krijgen over de procedure. Dit geldt echter niet voor de aanstaande of voormalige student. De faciliteit is zowel virtueel als fysiek te bereiken. Dit bleek niet uit de regeling, maar stond wel op de site vermeld. Verder heeft deze hogeschool een voortraject met de directie van het betreffende organisatiedeel. De klachten worden behandeld en de uitspraak wordt gedaan door de klachtencommissie. Op welke wijze mondelinge klachten worden behandeld is onbekend.

Aanbevelingen NHL Hogeschool

De NHL Hogeschool dient een beschrijving van de klachtenprocedure in het studentenstatuut en in het bestuurs- en beheersreglement op te nemen, zoals de wet voorschrijft. Daarom is het aan te bevelen dat de NHL Hogeschool de klachtenregeling als bijlage opneemt in het studentenstatuut, waardoor de klachtenregeling juridisch gezien in het studentenstatuut zit. Verder moet de informatie over het loket voor alle betrokkenen beschikbaar worden. Daarom is het aan te bevelen dat de site een digitaal informatieboekje over de klachtenprocedure beschikbaar maakt. Bovendien dient in de klachtenregeling te worden opgenomen op welke wijze de mondelinge klachten worden behandeld. Het is aan te bevelen om op te nemen dat mondelinge klachten op een behoorlijke wijze of volgens de schriftelijke procedure worden behandeld. Verder neemt de klachtencommissie een beslissing over de klacht. De klachtencommissie is juridisch gezien echter niet het bevoegde orgaan dat een beslissing neemt over de eindbeoordeling van een klacht. Het is aan te bevelen dat het College van Bestuur het besluit neemt, waardoor de klacht juridisch gezien door het bevoegde orgaan is genomen. Als het College van Bestuur geen tijd heeft, is het aan te bevelen om de klachtbevoegdheid te delegeren aan faculteitsdirecteuren of andere organisatorische eenheden en deze delegatie vast te leggen in het bestuurs- en beheersreglement. Pas dan wordt het besluit genomen door een juridisch bevoegd orgaan.

Evaluatie

Het onderzoek vond plaats van 9 februari 2015 tot 1 juni 2015. In het onderzoek is de literatuur (het theoretisch kader) uitgebreid aan de orde gekomen. In het theoretisch kader zijn de vereisten van de klachtenprocedure besproken. Ook is gekeken naar wat studenten kunnen ondernemen als de klachtenprocedure niet voldoet aan de gestelde eisen. Om deze informatie te achterhalen zijn verschillende bronnen geraadpleegd en is er een interview afgenomen. In dit onderzoek heeft, naast een theoretisch onderzoek, ook een praktijkonderzoek plaatsgevonden. De klachtenprocedures van de HAN, de Haagse Hogeschool en de NHL Hogeschool zijn getoetst aan de juridische eisen van de klachtenprocedure.

Dankzij dit onderzoek kan Leido Academy een digitaal handboekje opstellen over de eisen waaraan de klachtenprocedure in het hoger beroepsonderwijs moet voldoen en over wat studenten kunnen ondernemen als de hogeschool niet aan deze eisen voldoet. Leido Academy kan door de vergaarde kennis in het boekje op te nemen de vragen van decanen en studentenvakbonden over klachtenprocedures in het hoger onderwijs beantwoorden.

Naar aanleiding van het onderzoek heeft Leido Academy een aanbevelingen gekregen over de hogescholen. De aanbeveling voor Leido Academy is om de HAN, de Haagse Hogeschool en de NHL Hogeschool te adviseren over hun klachtenprocedures. Iedere hogeschool wijkt namelijk af van een wettelijke bepaling. Leido Academy kan de hogescholen adviseren om de klachtenprocedures aan te passen aan de wettelijke bepalingen.

Tot slot is deze scriptie interessant voor andere hogescholen en studenten die informatie willen over door de klachtenprocedure in het hoger beroepsonderwijs.

Literatuurlijst

Borman 2013

T. Borman, *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2013.

Bunschoten 2010

D.E. Bunschoten, *Tekst & Commentaar Grondwet*, Deventer: Kluwer 2010.

De Haagse Hogeschool, *Studentenstatuut deel 1 de Haagse Hogeschool 2014-2015*, Den Haag 24 juni 2014.

De NHL Hogeschool, *Studentenstatuut (instellingsspecifiek deel)*, 21 mei 2014.

Dijkstra & Janssens 2012

A.B. Dijkstra & F.J.G. Janssens, *Om de kwaliteit van het onderwijs: Kwaliteitsbepaling en kwaliteitsbevordering*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012.

Herfst & Teppema, THEMA 2014

P. Herfs & S. Teppema, 'Aanwinst voor het hoger onderwijs?', *THEMA Hoger Onderwijs* 2014, Afl. 2.

Hoger Onderwijs Persbureau, Punt 2015

Hoger Onderwijs persbureau, '6.000 euro schadevergoeding vanwege seksberichtjes docent', *Punt* 24 april 2015.

Hoger Onderwijs Persbureau, Punt 2014

Hoger Onderwijs persbureau, 'Ombudsman bij elke hogeschool of universiteit', *Punt* 10 juni 2014.

Hogeschool van Arnhem en Nijmegen, *Studentenstatuut algemeen deel studiejaar 2014-2015*, 8 juli 2014.

Huisman & Vijlder 2012

P. Huisman & F. De Vijlder, *sectorstudie toezicht hoger onderwijs* (WRR-project toezicht en vertrouwen), mei 2012.

Huisman & Zoontjens 2009

P.W.A. Huisman & P.J.J. Zoontjens, *Selectie bij toegang tot het onderwijs*, Deventer: Kluwer 2009.

Inspectie van het Onderwijs 2012

Inspectie van het Onderwijs, *Jaarwerkplan 2013*, Utrecht: ministerie van onderwijs, cultuur en wetenschap 2012.

Inspectie van het Onderwijs, *Toezichtskader hoger onderwijs*, september 2014.

Kwikkers 2015

P.C. Kwikkers, *Wet op Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek, tekst en toelichtend commentaar en de experimentenwet Vooropleidingseisen, Selectie en Collegegeldheffing*, Den Haag: Sdu Uitgevers BV 2015.

Louw 2011

R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden: Leiden University Press 2011.

Maessen, *Nederlands juristenblad* 2012

K. Maessen, 'De civielrechtelijke aansprakelijkheid van scholen voor kwalitatief ondeugdelijk onderwijs – Een instrument ter bevordering van de kwaliteit van het onderwijs?', *Nederlands juristenblad* 2012, afl. 12.

Meulenbroek 2014

J.M.C. Meulenbroek, *Klachtrecht en ombudsman: een praktische handleiding*, Deventer: Kluwer 2014.

Nationale ombudsman 2004

Nationale ombudsman, *Rapport 2004/138*, Den Haag 26 april 2004.

Nationale ombudsman 2004

Nationale ombudsman, *Rapport 2004/063*, Den Haag 1 maart 2004.

Nationale ombudsman 2003

Nationale ombudsman, *Rapport 2003/422*, Den Haag 14 november 2003.

Nationale ombudsman 2003

Nationale ombudsman, *Rapport 2003/325*, Den Haag 29 september 2003.

Nationale ombudsman 2003

Nationale ombudsman, *Rapport 2003/290*, Den Haag 1 september 2003.

Nationale ombudsman 2003

Nationale ombudsman, *Rapport 2003/246*, Den Haag 31 juli 2003.

Nationale ombudsman 2003

Nationale ombudsman, *Rapport 2003/166*, Den Haag 4 juni 2003.

Nationale ombudsman 2002

Nationale ombudsman, *Rapport 2002/301*, Den Haag 30 september 2002.

Nationale ombudsman 2002

Nationale ombudsman, *Rapport 2002/214*, Den Haag 19 juli 2002.

Nationale ombudsman 2002

Nationale ombudsman, *Rapport 2002/141*, Den Haag 8 mei 2002.

Nationale ombudsman 2002

Nationale ombudsman, *Rapport 2002/001*, Den Haag 11 januari 2002.

Noorlander & Paaijmans, *NTVBR* 2011

C.W. Noorlander & B. M. Paaijmans, 'Educational malpractice' als relatief nieuw fenomeen binnen het Nederlandse aansprakelijkheidsrecht', *NTVBR* 2011, afl. 6.

Orthol, *NTOR* 2009

A. Orthol, 'Wetswijziging WHW: goed voor de rechtsbescherming van de student?', *NTOR* 2009, afl. 2.

Sperling, *expertise* 2014

J.C. Sperling, 'Knelpunten in de rechtsbescherming van studenten', *Expertise* 2014, afl. 4.

Van Alpen & Govears, *De gemeentestem* 2002

C.W.M. van Alphen & E.J. Govears, 'Het Awb-besluit in de gemeentelijke praktijk', *De gemeentestem* 2002, *Gst.*2002-7162,1, afl. 7162.

Reehuis 2010

W.H.M. Reehuis, *Zwaartepunten van het vermogensrecht*, Deventer: Kluwer 2010.

Jurisprudentielijst

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 12 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5880.

ABRvS 19 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY4273.

ABRvS 13 maart 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE1795.

Gerechtshoven

Hof Amsterdam 12 oktober 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BO4988.

Rechtbanken

Rb. 's-Gravenhage 27 april 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BW5587.

Rb. Rotterdam 1 oktober 2008, ECLI:NL:RBROT:2008:BG2518.

Rb. Maastricht 21 november 2007, ECLI:NL:RBMAA:2007:BB8510.

Rb. Leeuwarden 24 januari 2007, ECLI:NL:RBLEE:2007:AZ7651.

College van beroep voor het hoger onderwijs

College van beroep voor het hoger onderwijs 22 juli 2014, 2013/278.

College van beroep voor het hoger onderwijs 14 februari 2011, 2011/004.

College van beroep voor het hoger onderwijs 30 januari 2011, 2011/112.

College van beroep voor het hoger onderwijs 17 maart 2003, 2003/005.

Nationale ombudsman

Nationale ombudsman 15 april 2015, ECLI:NL:XX:2005:AT6846.

Nationale ombudsman 25 juli 2005, ECLI:NL:XX:2005:AU4075.

Nationale ombudsman 23 juni 2005, ECLI:NL:XX:2005:AU5312.

Nationale ombudsman 20 oktober 2004, ECLI:NL:XX:2004:AR8036.

Nationale ombudsman 3 juni 2004, ECLI:NL:XX:2004:AQ7369.

Nationale ombudsman 7 juli 2003, *JB* 2003/281.

Nationale ombudsman 7 juli 2003, ECLI:NL:XX:2003:AL8463.

Nationale ombudsman 21 maart 2003, ECLI:NL:XX:2003:AN7474.

Nationale ombudsman 31 januari 2002, *JB* 2002/110.

Nationale ombudsman 27 maart 2001, ECLI:NL:XX:2001:AN6671.

Nationale ombudsman 28 februari 2001, *JB* 2001/105.

Nationale ombudsman 28 december 2000, ECLI:NL:XX:2000:AN6646.

Nationale ombudsman 3 oktober 1995, ECLI:NL:XX:1995:AN4485.

Landelijke klachtencommissie adviesinstantie

Landelijke Klachtencommissie bve 14 mei 2002, 102097.