

ECLI:NL:RVS:2025:6121

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	17-12-2025
Datum publicatie	17-12-2025
Zaaknummer	202502653/1/A2
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bij beslissing van 6 februari 2025 heeft de examencommissie Curio Specials de inschrijving van [appellant] beëindigd. [appellant] heeft op 14 december 2015 het MBO-diploma, Helpende Zorg &, Welzijn, niveau 2, gehaald en wil bij stichting Curio onderwijsgroep West-Brabant het MBO-diploma van de middenkaderopleiding Persoonlijk begeleider maatschappelijke zorg halen. Hiertoe heeft hij zich aangemeld voor een traject op basis van eerder verworven leeruitkomsten, dat een duur van een jaar kent. Met dat doel heeft hij vooraf bij F&P Educatie een ervaringscertificaat behaald, waarmee elders verworven competenties zijn erkend. Het EVL-traject van Curio is ondergebracht bij de organisatie-eenheid Curio Specials en ziet alleen op de examinering van de generieke vakken van de opleiding. [appellant] is het niet eens met de beslissing zijn inschrijving voor de opleiding te beëindigen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

202502653/1/A2.

Datum uitspraak: 17 december 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend in [woonplaats],

appellant,

en

de Raad van Bestuur van stichting Curio onderwijsgroep West-Brabant (hierna: de Raad van Bestuur),
verweerder.

Procesverloop

Bij beslissing van 6 februari 2025 heeft de examencommissie Curio Specials (hierna: examencommissie) de inschrijving van [appellant] beëindigd.

Bij beslissing van 20 maart 2025 heeft de directeur student en onderwijs van Curio (hierna: directeur) het door [appellant] hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

De Raad van Bestuur heeft een verweerschrift ingediend.

Partijen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 juli 2025, waar [appellant], bijgestaan door mr. R. Verspaandonk, advocaat in Den Haag, en de Raad van Bestuur, vertegenwoordigd door mr. N.J.A.P.B. Niessen, advocaat in Eindhoven, drs. M.M. van der Wiel, dr. mr. C.M.E.P. van Lent, A.A. Lamers en F.F. Knoet, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] heeft op 14 december 2015 het MBO-diploma, Helpende Zorg &, Welzijn, niveau 2, gehaald en wil bij stichting Curio onderwijsgroep West-Brabant (hierna: Curio) het MBO-diploma van de middenkaderopleiding Persoonlijk begeleider maatschappelijke zorg (hierna: opleiding) halen. Hiertoe heeft hij zich aangemeld voor een traject op basis van eerder verworven leeruitkomsten (hierna: EVL-traject), dat een duur van een jaar kent. Met dat doel heeft hij vooraf bij F&P Educatie een ervaringscertificaat behaald, waarmee elders verworven competenties zijn erkend (hierna: EVC). Het EVL-traject van Curio is ondergebracht bij de organisatie-eenheid Curio Specials en ziet alleen op de examinering van de generieke vakken van de opleiding.

Wat is EVC

2. De landelijke certificering van EVC is een initiatief van de overheid. De Examenkamer (voorheen: Nationaal Kenniscentrum EVC) heeft in dat verband een kwaliteitscode opgesteld. EVC-certificaten worden door gecertificeerde ondernemingen afgegeven. De procedure voor de afgifte van een dergelijk certificaat bestaat - onder meer - uit het opbouwen van een portfolio en het afnemen van een assessment. Het EVC-certificaat wordt gevormd door het rapport dat de assessor opstelt over de behaalde competenties. Het certificaat wordt opgenomen in het Ervaringsregister. Na het behalen van het certificaat kan een opleidingsplan voor de opleiding worden aangevraagd, om het beoogde diploma te behalen. De examencommissie van de opleiding bepaalt vervolgens welke vrijstellingen worden verleend en betreft daarbij het ervaringscertificaat van de desbetreffende student. Dit is de zogenoemde verzilvering van het EVC-certificaat. F&P Educatie was ten tijde van het behalen van het ervaringscertificaat door [appellant] erkend aanbieder van de EVC-procedure. Sinds 10 mei 2024 is F&P Educatie dat niet meer.

Inschrijving

3. [appellant] heeft zijn EVC-certificaat op 27 juni 2023 behaald, waarna hij zich bij Curio heeft aangemeld als examendeelnemer EVL. Daarbij is hij akkoord gegaan met een portfolio-onderzoek. Op 6 mei 2024 is de examencommissie akkoord gegaan met de aanvraag hem als examendeelnemer/erkennen EVL toe te laten en heeft zij hem vrijstelling verleend voor de niet-generieke vakken van de opleiding. Met ingang van 15 juni 2024 is [appellant] ingeschreven als examendeelnemer van de MBO-opleiding, niveau 4, Persoonlijk begeleider maatschappelijke zorg in de beroepsbegeleidende leerweg en daarbinnen het EVL-traject. Het EVL-traject omvatte enkel de generieke vakken namelijk Nederlands, Engels en rekenen.

Signalen ondeugdelijke EVC-certificaten

4. Begin januari 2024 is een brandbrief "Alarmerende misstanden in de zorgsector" namens een groep anonieme zorgprofessionals binnengekomen bij meerdere instanties. In deze brandbrief zijn signalen gegeven over slecht opgeleide mensen in de zorg en mogelijke fraude met diplomas, curricula vitae en Verklaringen omtrent het Gedrag bij diverse schakels in de zorgketen. Op initiatief van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna: IGJ) is in januari 2024 met de Inspectie van het Onderwijs (hierna: IvHO) in samenwerking met Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven een verkenning naar deze gesignaleerde problematiek gestart. De verkenning richt zich onder meer op de kwaliteit en naleving van de EVC-procedure en op de waarborging van de EVC-certificering. De IGJ en de IvHO hebben in juni 2024 het rapport "Er is meer aan de hand" uitgebracht. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft vervolgens alle MBO-instellingen die de desbetreffende opleidingen aanboden, verzocht om stappen te nemen tegen fraude en terughoudend te zijn met het in behandeling nemen van EVC-certificaten. Hieronder valt ook de opleiding tot Persoonlijk begeleider maatschappelijke zorg.

Besluitvorming Curio naar aanleiding van de signalen

5. Naar aanleiding van het verzoek van de minister heeft de Raad van Bestuur het EVL-traject van [appellant] gepauzeerd. De examencommissie heeft hem op 18 december 2024 verzocht om opnieuw mee te werken aan een portfolio-onderzoek, waaraan hij gehoor heeft gegeven. De examencommissie heeft vervolgens geconcludeerd dat op basis van het portfolio onvoldoende vast is komen te staan dat [appellant] voldoet aan de eisen die gelden voor de verzilvering hiervan.

6. In de beslissing op bezwaar staat dat [appellant] op basis van het portfolio niet voldoet aan de eisen en kwaliteitsnormen voor een EVC-certificaat. Gelet op de ernst van de signalen over ondeugdelijke

EVC-certificaten acht de directeur het - in afwijking van het advies van de geschillenadviescommissie - noodzakelijk om terug te komen van de inschrijving van [appellant] en heeft hij zich op het standpunt gesteld dat het maatschappelijk belang zwaarder weegt dan het belang van [appellant]. De beslissing op bezwaar is gebaseerd op de ontbindende voorwaarde van de inschrijving, dat voldaan wordt aan de vooropleidingseisen van artikel 8.2.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: Web), dan wel dat daarvoor op grond van het zesde lid van die bepaling vrijstelling is verleend wegens aangetoonde geschiktheid.

Beoordeling van het beroep

7. [appellant] is het niet eens met de beslissing zijn inschrijving voor de opleiding te beëindigen en voert daartoe vier gronden aan die de Afdeling achtereenvolgens zal bespreken en zal afsluiten met een conclusie.

8. [appellant] betoogt dat de beslissing van 6 februari 2025 onbevoegd is genomen door de directeur en dat dit gebrek niet is hersteld in bezwaar.

8.1. Op grond van artikel 8.1.1, eerste lid, van de Web ligt de bevoegdheid tot inschrijving (en in het verlengde daarvan ook uitschrijving) bij het bevoegd gezag. Op grond van artikel 7.5.8 van de Web ligt ook de bevoegdheid tot het beslissen op bezwaar bij het bevoegd gezag. In het verweerschrift staat dat, hoewel de beslissing namens de examencommissie is ondertekend, het de directeur was die de beslissing van 6 februari 2025 in mandaat heeft genomen. In het verweerschrift staat verder dat de beslissing op bezwaar is ondertekend door de directeur, maar formeel is genomen door de Raad van Bestuur. Omdat de bekrachtiging achteraf van de beslissing op bezwaar door de Raad van Bestuur het daaraan klevende bevoegdheidsgebrek niet ongedaan maakt, zal de Afdeling de beslissing op bezwaar vernietigen en beoordelen of de rechtsgevolgen daarvan in stand kunnen blijven (vgl. de uitspraak van 23 september 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AP5827, r.o. 2.1). Daarvoor moet worden beoordeeld of de uitschrijving van [appellant] in het besluit van 6 februari 2025 de toets in rechte kan doorstaan, ervan uitgaande dat die beslissing door of namens de Raad van Bestuur is genomen.

9. [appellant] betoogt dat de Raad van Bestuur onzorgvuldig heeft gehandeld door zijn bezwaar tegen de beslissing van 6 februari 2025 niet te verwijzen naar de commissie van beroep voor de examens (hierna: CBE).

9.1. De Raad van Bestuur heeft op de zitting toegelicht dat het in het kader van de inschrijving advies vraagt aan de examencommissie over het EVC-certificaat. Daarbij beoordeelt de examencommissie of het certificaat is afgegeven door een erkend EVC-aanbieder en of het certificaat is opgenomen in het Ervaringsregister. De Raad van Bestuur heeft daarnaast toegelicht dat de examencommissie in het kader van de verlening van vrijstellingen voor vakken aan de opleiding een afzonderlijke beoordeling uitvoert. Niet in geschil is dat deze beoordeling in deze procedure niet aan de orde is. Omdat de beslissing van 6 februari 2025 beperkt is tot de uitschrijving van [appellant] heeft de Raad van Bestuur terecht geen aanleiding gezien om het bezwaar te verwijzen naar de CBE ter behandeling als administratief beroep.

10. [appellant] betoogt dat de Raad van Bestuur haar besluit niet heeft gebaseerd op een deugdelijke wettelijke grondslag. De beslissing tot uitschrijving is namelijk een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De ontbindende voorwaarde, waar de Raad van Bestuur de uitschrijving op heeft gebaseerd, is daarom niet van toepassing.

10.1. [appellant] heeft terecht aangevoerd dat ingevolge artikel 7.5.9, eerste lid, van de Web de beslissing van de Raad van Bestuur om hem uit te schrijven wordt aangemerkt als een besluit en onder de werking van de Awb valt. De Afdeling wijst in dit kader op haar uitspraak van 3 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4206, over een vergelijkbare bepaling in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. De Raad van Bestuur heeft de uitschrijving van [appellant] dan ook ten onrechte gebaseerd op de aan de inschrijving verbonden ontbindende voorwaarde. Deze voorwaarde is - wat daarvan ook zij - niet van toepassing.

10.2. De Awb bevat geen algemene regeling voor de intrekking van besluiten. In de Web is ook geen regeling opgenomen voor de intrekking van een inschrijving, dan wel uitschrijving. Het is echter vaste rechtspraak dat ook als een regeling over de intrekking van een besluit ontbreekt, het bestuursorgaan dat bevoegd is een besluit te nemen dat ook mag intrekken als dat besluit onjuist is. Deze bevoegdheid wordt afgeleid uit de bevoegdheid om een begunstigend besluit te nemen. Voorwaarde is wel dat de aard van het

besluit en de inhoud van de wettelijke regeling zich daartegen niet verzetten. Daar komt bij dat de bevoegdheid wordt beperkt door algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. In beginsel mag de belanghebbende er namelijk op vertrouwen dat een jegens hem genomen besluit juist is. Dat is niet het geval als de onjuistheid van het besluit te wijten is aan het feit dat de belanghebbende onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt of als hij wist of behoorde te weten dat het besluit onjuist is. In deze gevallen is intrekking van het besluit toegestaan (zie hiervoor bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5265, r.o. 14.1 en van 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4557, r.o. 8.3). Voor intrekking op grond van deze zogenoemde geïmpliceerde intrekkingbevoegdheid is in beginsel geen plaats als de besluitnemer toen hij het besluit nam, wist of had kunnen weten dat dit besluit onjuist is.

11. [appellant] betoogt dat de beslissing tot uitschrijving ook met de beslissing op bezwaar ontoereikend is onderbouwd. Hij voert aan dat F&P Educatie een erkend aanbieder van EVC-certificaten was en dat de Raad van Bestuur niet heeft gemotiveerd waarom zijn certificaat niet voldoet aan de daaraan gestelde eisen en kwaliteitsnormen.

11.1. De signalen over slecht opgeleide mensen in de zorg en mogelijke fraude met diplomas, curricula vitae, en Verklaringen omtrent het Gedrag bij diverse schakels in de zorgketen en de reactie daarop van de minister rechtvaardigen dat de Raad van Bestuur extra alert is waar het EVC-trajecten betreft. Dit vermoeden brengt mee dat van studenten, zoals [appellant], die bezig zijn met een EVC-traject verwacht mag worden dat zij volledig meewerken aan een portfolio-onderzoek. Een potentiële student moet bij de inschrijving overigens ook akkoord gaan met een eventueel portfolio-onderzoek. Als een student niet meewerkt aan z'n onderzoek kan dit ertoe leiden dat de Raad van Bestuur inschrijving voor de opleiding weigert, dan wel later tot uitschrijving overgaat.

11.2. Vast staat dat de Raad van Bestuur in het kader van de inschrijving van [appellant] geen portfolio-onderzoek heeft laten verrichten, terwijl dat wel had gekund. Evenmin is in geschil dat [appellant] bij zijn verzoek om inschrijving toestemming heeft gegeven voor portfolio-onderzoek en dat hij zodra daarom door de Raad van Bestuur werd verzocht volledig aan dit onderzoek heeft meegewerkt. Onder deze omstandigheden kan de na de inschrijving ontstane twijfel over het portfolio en in het verlengde daarvan het EVC-certificaat, niet aan de beslissing tot uitschrijving ten grondslag worden gelegd. Als de Raad van Bestuur de examencommissie voorafgaand aan de inschrijving onderzoek naar het portfolio had laten doen, had zij immers al op dat moment kunnen weten dat F&P Educatie geen erkend EVC-aanbieder meer was. Ook had zij dan op de hoogte kunnen zijn van eventuele twijfel of het portfolio wel voldoet aan de daaraan te stellen eisen en in het verlengde daarvan de waarde van het EVC-certificaat. Zoals hiervoor is overwogen staat de omstandigheid dat het bestuursorgaan al bij het nemen van het besluit op de hoogte was of had kunnen zijn van de onjuistheid van het besluit, er in beginsel aan in de weg dat het later gebruik maakt van de geïmpliceerde intrekkingbevoegdheid.

11.3. De Raad van Bestuur heeft ook niet onderbouwd dat zij niet kon volstaan met een minder verstrekkend middel dan uitschrijving. Zij heeft geen nader onderzoek gedaan naar mogelijke oplossingen op basis waarvan alsnog tot de vaststelling kan worden gekomen dat [appellant] voldoet aan de kwalificaties die verondersteld worden aanwezig te zijn bij EVC-certificering. Zo is [appellant] bijvoorbeeld niet in de gelegenheid gesteld om de door de examencommissie geconstateerde tekortkomingen in het portfolio, eventueel in samenwerking met een EVC-bureau, te (laten) herstellen. Dit klemmt in dit geval te meer, nu [appellant] op het moment van uitschrijving de voor hem bij de inschrijving vastgestelde examens voor de niet-beroepsgerichte vakken al had gehaald.

12. Los hiervan heeft de Raad van Bestuur ook geen blijk gegeven van een voldoende belangenafweging. Zij heeft terecht uiteengezet dat de waarborging van de kwaliteitscode voor EVC-certificaten zeker bij opleidingen tot zorgberoepen een zwaarwegend maatschappelijk belang is, maar heeft niet op kenbare wijze rekening gehouden met het gegeven dat [appellant] geen verwijt lijkt te kunnen worden gemaakt van de onvolkomenheden in zijn portfolio en evenmin met de grote gevolgen die de uitschrijving voor hem heeft.

12.1. Hierbij is ook van belang dat niet-uitschrijving er niet toe leidt dat [appellant] zonder meer in aanmerking komt voor het diploma. Voordat tot afgifte van het diploma kan worden overgegaan, moet de examencommissie immers op objectieve en deskundige wijze vaststellen of een student voldoet aan de voorwaarden voor het verkrijgen van het diploma (artikel 7.5.4a, eerste lid, aanhef en onder c, van de

Web). Daarmee is gewaarborgd dat iedere student die de opleiding afrondt en een diploma krijgt ook daadwerkelijk voldoet aan de eindtermen daarvan. In dit kader kan de examencommissie ook beoordelen of [appellant] op basis van zijn EVC-certificaat al dan niet aanspraak heeft op vrijstellingen voor examens in de zogenoemde beroepsgerichte vakken en, zo dat niet het geval is, of de geconstateerde tekortkomingen in samenwerking met een EVC-bureau of anderszins kunnen worden hersteld.

12.2. De examencommissie heeft deze beoordeling verricht en op basis daarvan op 2 juli 2025 het voornemen uitgesproken de eerder op basis van het bij de inschrijving overgelegde EVC-certificaat verleende vrijstellingen in te trekken. Mocht [appellant] het niet eens zijn met de door het CBE genomen of nog te nemen beslissing, dan kan of kon hij daartegen beroep instellen bij de Afdeling.

13. Uit wat hiervoor is overwogen, volgt dat de beslissing [appellant] uit te schrijven de toets in rechte niet kan doorstaan. Dit betekent dat de rechtsgevolgen van de beslissing op bezwaar niet in stand kunnen worden gelaten.

14. Het beroep is gegrond. De Afdeling vernietigt de beslissing op bezwaar. Gelet op wat hiervoor is overwogen, herroept zij ook de beslissing van 6 februari 2025, waardoor de inschrijving van [appellant] herleeft. Dit betekent niet dat hij nu zonder meer aanspraak heeft op uitreiking van het diploma. Of en onder welke voorwaarden het diploma kan worden uitgereikt, is namelijk afhankelijk van de uitkomst van de procedure tegen de beslissing van de examencommissie van 2 juli 2025.

15. De Raad van Bestuur moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep gegrond;
- II. vernietigt de beslissing op bezwaar van 20 maart 2025;
- III. herroept de beslissing van 6 februari 2025;
- IV. veroordeelt de Raad van Bestuur van de stichting Curio onderwijsgroep West-Brabant tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 907,00 geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatige verleende rechtsbijstand;
- V. gelast dat de Raad van Bestuur van de stichting Curio onderwijsgroep West-Brabant aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van 53,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, mr. J. Th. Drop en mr. J.C.A. de Poorter, leden, in tegenwoordigheid van mr. O. van Loon, griffier.

w.g. Daalder

voorzitter

w.g. Van Loon

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 december 2025

284-1159