



**In de WHW is goede
rechtsbescherming
voor studenten
geregeld**

Nieuwe instantie voor onderwijsrechtspraak voor wo, hbo en mbo

■ Ton Lamers

Mr. dr. A.H. Lamers is voorzitter van de Centrale Examencommissie van de ArtEZ hogeschool voor de Kunsten, alsmede universitair docent, onderzoeker en examinerator aan de faculteit Rechtswetenschappen van de Open Universiteit. E-mail: Lamers@musiconomie.nl

In 1993 is bij de inwerkingtreding van de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek tevens goede rechtsbescherming voor de studenten geregeld. Deze rechtsbescherming werd vormgegeven door de toenmalige twee colleges van beroep voor het wo en het hbo in het nieuwe College van Beroep voor het Hoger onderwijs (CBHO) samen te voegen. Voor zover ik dat als regelmatig annotator van uitspraken van het CBHO in het tijdschrift Examens kan overzien, is het CBHO een goed functionerende rechtsprekende instantie die op een laagdrempelige manier voorziet in rechtsbescherming voor studenten in het hoger onderwijs. De wetgever is nu voornemens de wet te wijzigen: het CBHO wordt opgeheven en haar rechtsprekende taken worden overgeheveld naar de Afdeling bestuursrechtspraak van Raad van State (ABRvS), zie terzake wetsvoorstel Kamerstukken II. 35 625. Nr. 3 (memorie van toelichting). In deze bijdrage wordt beschreven hoe de wetgever tot dit initiatief heeft kunnen komen en worden enkele opmerkingen gemaakt.

Raad van State, twee instituties in één.

De Raad van State (RvS) is primair het hoogste adviesorgaan van de regering. Formeel wordt de RvS voorgezeten door de koning, maar in de praktijk wordt die taak uitgeoefend door de vicevoorzitter die daarom ook wel de 'onderkoning' wordt genoemd. Momenteel is mr. Thom de Graaf vicevoorzitter van de RvS. Naast optreden als adviesorgaan van de regering is de RvS ook de hoogste algemene bestuursrechter van het land. De rechtspraak wordt gedaan door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). Soms is de ABRvS rechter in laatste instantie, soms in enige instantie.

De aanleiding van de wetgever

Zoals in de inleiding al is genoemd, is er sinds jaren voorzien in een maatwerksysteem van rechtsbescherming voor de student in het hoger onderwijs. Dat is heel anders voor de leerlingen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). De huidige Wet Educatie Beroepsonderwijs (WEB) voorziet in een systeem waarbij de 'onderwijs-overeenkomst' die bescherming zou moeten brengen. De gedachte daarachter is dat de relatie tussen partijen (onderwijsinstelling en leerling) gelijkwaardig is en er zodoende een overeenkomst zal worden gesloten waarin de belangen van beide partijen naar evenredige balans een plaats zullen krijgen. Dit, omdat deze overeenkomst na onderhandeling tot stand zal komen. Hoe naïef is de wetgever in deze geweest?

Op deze plaats is een uitstapje naar het arbeidsrecht, het huurrecht (van woningen) en het consumentenrecht gewenst. Deze drie rechtsthema's zijn alle drie geregeld in het zevende boek van het Burgerlijk Wetboek dat is getiteld 'bijzondere overeenkomsten'. Die overeenkomsten zijn niet zelden bijzonder in die zin dat de wetgever de rechtsongelijkheid poogt te matigen. Een aantal sprekende voorbeelden: een werkgever kan een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd alleen maar opzeggen als daar heel goede redenen voor zijn, een huurder van een woning met achterstallig onderhoud kan de kosten van het onderhoud op de verhuurder verhalen en zo nodig met de huur verrekenen als de verhuurder de woning na aanmaning niet opknapt, een consument die een cv-ketel heeft gekocht met een garantietermijn van drie jaar kan als de ketel het na drie jaar begeeft onder bepaalde voorwaarden toch aanspraak maken op (gratis) reparatie, enzovoorts. Dit soort dwingende rechtsregels zijn gemaakt, omdat er niet zelden sprake is van een disbalans in de macht van partijen die een overeenkomst sluiten. Als de werknemer, de huurder van een woning of de consument die een duur apparaat koopt dat een langere termijn dient te functioneren geen wettelijke bescherming geniet, kan deze 'het wel

vergeten' tijdens de onderhandelingen die ten grondslag moeten liggen aan het sluiten van de overeenkomst. Tekenen bij het kruisje of anders zoeken we een ander!

Precies hetzelfde geldt voor de verhouding tussen de (immens) grote mbo-onderwijsinstellingen en een leerling die daar een vak wil leren. Aan de leerling wordt een standaardovereenkomst voorgelegd, die ruim in het voordeel van de instelling is en daar kan de leerling in spé het mee doen. Niet? Dan gaat u maar ergens anders een vak leren, we wensen u veel succes. Vervolgens krijgt de leerling in spé bij een volgende mbo-instelling precies hetzelfde contract voorgelegd.

De wetgever heeft nu op basis van meerdere onderzoeken ingezien dat de onderwijsovereenkomst in die zin heeft gefaald, dat deze niet heeft geleid tot een soort van juridische gelijkwaardigheid tussen onderwijsinstelling en leerling.

Daar komt nog bij dat gebleken is dat studenten in het mbo in (te) beperkte mate geïnformeerd worden over hun rechten en plichten en dat het voor deze leerlingen niet zelden onduidelijk is hoe de bezwaar- en beroepsmogelijkheden geregeld zijn.

De wetgever is mede op grond van voorgaande voornemens de WEB te wijzigen. Deze wijziging gaat echter verder dan het 'afschaffen' van de onderwijsovereenkomst. Er zal immers moeten worden voorzien in een nieuw systeem van rechtsbescherming voor de leerlingen in het mbo. Aanvankelijk had de wetgever het idee om de rechtsmacht van het CBHO uit te breiden met onderwijsgeschillen uit het mbo. Gedurende de consultatieronden bleek al snel dat de voordelen van een afzonderlijke rechtsprekende instantie voor het onderwijs, zoals de laagdrempelige toegang, de snelheid waarmee geschillen worden beslecht en geconcentreerde expertise op het gebied van het onderwijsrecht niet aan kracht zullen inboeten als de beslechting van het totaalpakket aan onderwijsrechtelijke geschil-

lenbeslechting wordt ondergebracht bij het ABRvS, die toch al de andere bestuursrechtelijke geschilbeslechting voor zijn rekening neemt. De wetgever heeft uiteindelijk voor het laatste gekozen: het CBHO zal worden opgeheven en de onderwijsgeschillen van mbo, hbo en wo kunnen worden voorgelegd aan de ABRvS.

Overweging

Het CBHO is gevestigd in het gebouw van de Raad van State in Den Haag, alwaar ook de zittingen plaatsvinden en ook mede ondersteuning wordt gegeven door de ambtenaren van de Raad van State. Vanuit puur organisatorisch perspectief is de gedachte om het CBHO op te laten gaan in de ABRvS wel logisch.

Zowel van de Afdeling advisering van de Raad van State als van de Vereniging voor Onderwijsrecht is kritiek gekomen op het plan om de onderwijsgeschillen door een algemene instantie te laten beslechten. Er is angst dat de nu nog snelle gemiddelde doorlooptijden van vijftien negentig dagen in de toekomst niet meer zullen worden gehaald. Deze angst is niet geheel onterecht, want de ABRvS haalt deze snelle doorlooptijden niet en studenten zijn gebaat bij snelle doorlooptijden. Een student die bijvoorbeeld een jaar op de uitspraak over een bindend afwijzend studieadvies moet wachten heeft niets meer aan die uitspraak.

Momenteel is de ABRvS ingedeeld in drie kamers: de Algemene kamer, de Omgevingskamer en de Vreemdelingenkamer. Mocht in de toekomst blijken dat de doorlooptijden voor onderwijszaken in de Algemene kamer onaanvaardbaar oplopen, dan zou kunnen worden overwogen een 'Onderwijskamer' in te stellen. Het aantal zaken op het gebied van het onderwijsrecht zal immers fors kunnen toenemen, gezien het grote aantal mbo-leerlingen in Nederland. Momenteel behandelt het CBHO ongeveer 250 zaken per jaar, terwijl er bij benadering 350.000 hbo- en 330.000 wo-studenten zijn ingeschreven, in totaal ongeveer



Jaarlijks behandelt het CBHO ongeveer 250 zaken

780.000 studenten. Als daar de momenteel ongeveer 500.000 ingeschreven mbo-studenten bij komen, zal de capaciteit bij de ABRvS fors moeten worden uitgebreid als het gaat om het beslechten van onderwijsgeschillen binnen een redelijke termijn.

In eerdere publicaties in dit medium (Examens 2017-3 en 2020-3) heb ik me al eerder verwonderd dat de wetgever expliciet niet wil dat in het onderwijsprocesrecht bezwaarprocedures worden ingezet. Wellicht is dit ook het moment om deze keuze nog eens te heroverwegen. Door studenten eerst de mogelijkheid te geven bezwaar te maken tegen een besluit bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, kunnen immers op laagdrempelige en snelle wijze de meeste geschillen worden opgelost. ■