

Advies wetsvoorstel verbetering rechtspositie en rechtsbescherming mbo- studenten

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
mevr. mr. drs. I.K. van Engelshoven
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Datum: 25 februari 2020

Inhoud van de brief

Geachte mevrouw Van Engelshoven,

Bij brief van 17 december 2020, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (**de 'Raad'**) advies uit te brengen over de wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs met het oog op de verbetering van de rechtspositie en de rechtsbescherming van mbo-**studenten (het 'Wetsvoorstel')**.

HET WETSVOORSTEL

Met het Wetsvoorstel wordt onder meer de competentie van het College van beroep voor het hoger onderwijs (**het 'CBHO'**) uitgebreid naar geschillen tussen mbo-instellingen en studenten, voor zover het gaat om geschillen over beslissingen die (organen) van de instelling hebben genomen op grond van de Wet educatie beroepsonderwijs (WEB) en de op de WEB gebaseerde regelingen. Het Wetsvoorstel beoogt hiermee te voorzien in een gespecialiseerde en laagdrempelige beslechting van geschillen tussen mbo-instellingen en studenten. Geschillen die onder de competentie van het CBHO vallen kunnen niet aan de burgerlijke rechter worden voorgelegd.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de

ADVIES

De Raad heeft begrip voor de wens om de rechtspositie en rechtsbescherming van mbo-studenten met dit Wetsvoorstel meer in lijn te brengen met die van andere studenten in het hoger onderwijs. Het Wetsvoorstel geeft de Raad evenwel aanleiding tot het plaatsen van enkele kritische kanttekeningen van juridische en rechtsstatelijke aard.

De keuze voor een rechtsgang naar het CBHO in plaats van naar de burgerlijke rechter

De keuze voor een rechtsgang bij het CBHO in plaats van bij de burgerlijke rechter wordt in de Memorie van Toelichting (MvT, p. 17) als volgt gemotiveerd:

- door concentratie van werkzaamheden is bij het CBHO meer gespecialiseerde kennis van het onderwijs(recht) aanwezig;
- de rechtsgang is minder formeel, onder andere doordat geen dagvaarding hoeft te worden uitgebracht;
- bij het CBHO geldt een lager griffierecht tarief (**€ 48 in plaats van € 297²**);
- de student kan in beginsel niet worden veroordeeld tot het vergoeden van de proceskosten van de wederpartij.

In reactie op de onderbouwing van de keuze voor uitbreiding van de competentie van het CBHO wenst de Raad de volgende kanttekeningen te plaatsen.

Hoewel met dit Wetsvoorstel veel geschillen tussen mbo-studenten en mbo-instellingen onder de competentie van het CBHO zullen komen te vallen, zal de mbo-student na invoering van dit Wetsvoorstel voor sommige geschillen, zoals bijvoorbeeld verzoeken tot schadevergoeding, toch nog naar de burgerlijke rechter moeten gaan. Met de keuze om een deel van de mbo-geschillen bij het CBHO onder te brengen wordt het systeem van rechtsbescherming voor mbo-studenten er niet overzichtelijker op.

Wat betreft de rechtsingang bij het CBHO geldt dat deze volgens de Raad inderdaad tot op zekere hoogte minder formeel is dan bij de burgerlijke rechter doordat er geen dagvaarding vereist is. Hier staat tegenover dat voor toegang tot het CBHO weer andere vereisten gelden die niet voor toegang tot de burgerlijke rechter gelden, zoals een verplichte voorprocedure. De opmerking in de MvT dat de rechtsgang bij het CBHO minder formeel is verdient dus enige nuancering.

Ten aanzien van het griffierecht constateert de Raad dat het tarief bij het CBHO inderdaad aanzienlijk lager is dan bij de burgerlijke rechter, al kan volledigheidshalve nog

Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechterlijke bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

² In 2020 is dit bedrag geïndexeerd en bedraagt het griffierecht € 304.

worden gewezen op het tarief voor onvermogenen van € 81³. In dit verband rijst echter wel de vraag of de wetgever met griffierechtdifferentiatie de keuze voor de ene of de andere rechtsgang zou moeten motiveren, waar de wetgever zelf de hoogte van de griffierechten vaststelt.

Iets vergelijkbaars geldt voor de proceskostenveroordeling. De wetgever heeft de (te billijken) keuze gemaakt om in zaken tegen een bestuursorgaan geen proceskostenveroordeling tot regel te verheffen en in zaken tegen een civiele partij de proceskostenveroordeling wel tot regel te verheffen. Met de impliciete gelijkstelling van een onderwijsinstelling met een bestuursorgaan wordt de facto bereikt dat de kosten van de procedure ten laste komen van de instelling, ook als zij in het gelijk wordt gesteld. Dat wordt echter niet gemotiveerd in de toelichting.

De Raad vraagt u om de voorgaande opmerkingen expliciet te betrekken bij de motivering van de keuze van de door mbo-studenten te volgen rechtsgang.

De aard van de rechtsverhouding

Op dit moment wordt de rechtsverhouding tussen mbo-student en onderwijsinstelling beheerst door de onderwijsovereenkomst: een civielrechtelijk construct waarin wederzijdse rechten en plichten zijn neergelegd. Geschillen tussen student en onderwijsinstelling worden in het licht van deze overeenkomst door de civiele rechter beoordeeld, die daarbij de overeenkomst uitlegt aan de hand van de regels van het Burgerlijk Wetboek inzake overeenkomstenrecht.⁴

In het Wetsvoorstel wordt de (verplichte) onderwijsovereenkomst mede uit oogpunt van terugdringing van administratieve lasten uit de wet gehaald en vervangen door de opname van rechten aangaande schorsing en verwijdering van de instelling in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs. In het Wetsvoorstel wordt echter niet expliciet ingegaan op de vraag wat dat betekent voor de aard van de rechtsverhouding.

De Raad vraagt u om hier aandacht aan te besteden in de MvT.

Verhouding tot hoger recht

Het CBHO zal een college zijn dat niet behoort tot de rechterlijke macht. Artikel 112 van de Grondwet bepaalt dat aan de rechterlijke macht de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en over schuldvorderingen is opgedragen, maar dat geldt volgens het tweede lid niet voor geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan.

Door eerst de onderwijsovereenkomst uit de wet te schrappen en daarmee de civielrechtelijke rechtsverhouding wordt vervolgens de verplichte toegang tot de overheidsrechter afgesloten.

³ In 2020 geïndexeerd naar € 83.

⁴ De heersende opvatting is dat de overeenkomst moet worden geduid als een overeenkomst van opdracht; de Hoge Raad heeft zich hierover echter nog niet duidelijk uitgelaten.



De Raad plaatst vraagtekens bij het op deze wijze afsluiten van de gang naar de overheidsrechter en vraagt u om expliciet op dit aspect in te gaan in de MvT.

Uitsluiting van hoger beroep

De Raad constateert dat hoger beroep wordt uitgesloten, zodat geen sprake zal zijn van twee feitelijke instanties. De Raad vraagt zich af hoe de uitsluiting van hoger beroep zich verhoudt tot de in dit Wetsvoorstel geformuleerde doelstelling van verbetering van de rechtsbescherming van mbo-studenten, en vraagt u om een nadere toelichting op dit punt.

WERKLAST

Als gevolg van het Wetsvoorstel zullen circa 150 zaken wegvallen bij de burgerlijke rechter. Daarmee zijn de werklastergevolgen voor de gerechten niet substantieel te noemen.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak vraagt u om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastergevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. A.A.E. Dorsman
Lid Raad voor de rechtspraak