

Rechtmatigheid en behoorlijkheid

De Nationale Ombudsman behandelt in zijn Jaarverslag 2006 het spanningsveld tussen rechtmatigheid en behoorlijkheid.¹ In veel klachten over het handelen van overheidsorganen gaat het om het probleem dat ze zich wel aan de regels houden, maar dat ze die op onbehoorlijke wijze toepassen. De Ombudsman toetst die klachten aan de Behoorlijkheidswijzer.² Openbare universiteiten en hogescholen vallen onder de jurisdictie van de Ombudsman, maar hij krijgt uit die sector weinig klachten binnen. Mag men daaruit opmaken dat studenten behoorlijk behandeld worden?

Ik wil het hebben over de Richtlijn Onderwijs van het College van Bestuur (CvB) van de Universiteit Utrecht (UU).³ Studenten volgen in principe acht cursussen per jaar. Om het diploma te halen, moet elke cursus met een voldoende eindbeoordeling worden afgesloten. De cursussen zijn geprogrammeerd in vier blokken van elk tien weken. Dus per blok volgen studenten twee parallelcursussen, elk met een eindtoetsing in de laatste weken. Als ze zakken voor een cursus, krijgen ze een herkansing, maar daaraan zijn wel drie beperkingen verbonden:

- als eerste voorwaarde geldt dat ze moeten hebben voldaan aan gestelde inspanningsverplichtingen;
- in de tweede plaats moeten ze hebben voldaan aan een resultaatsverplichting (eindcijfer minimaal 4);
- als ze aan beide voorwaarden hebben voldaan, krijgen ze één en niet meer dan één herkansing; en als ze die niet halen, moeten ze de cursus volgend jaar doubleren.

Tekstkader 1: De Richtlijn Onderwijs van de Universiteit Utrecht (2006)³

Artikel B.2.3: Indien de student voldaan heeft aan de in de cursusbeschrijving beschreven inspanningen wordt hij, uitsluitend bij een onvoldoende eindbeoordeling van een vier of een vijf, éénmaal in de gelegenheid gesteld om op een door de docent te bepalen wijze, alsnog een voldoende te halen.

Toelichting: (...) Een belangrijk sleutelwoord in het onderwijs is commitment. Opleidingen bieden activerend en zoveel mogelijk persoonlijk en kleinschalig onderwijs aan. Daarbij wordt een beroep gedaan op de betrokkenheid van studenten bij hun onderwijs: als ze zich voor een cursus inschrijven, wordt van hen verwacht dat ze de inspanningsverplichtingen nakomen en dat ze voldoende presteren. Algemene herkansingen behoren niet meer tot de praktijk. (...)

Een veelgehoorde klacht van docenten was dat studenten vaak pas bij de herkansing voor het eerst tentamen aflegden. De UU heeft bij de invoering van de bachelor-masterstructuur daarom een einde willen maken aan de mogelijkheid tot eindeloos herkansen: een student wordt slechts eenmaal in de gelegenheid gesteld om alsnog een voldoende te halen. (...)

Om de studeerbaarheid te bevorderen heeft de UU als stelregel dat toetsing is afgerond bij het einde van de cursus en dat docenten gehouden zijn aan een nakijktermijn van tien werkdagen vanaf de toetsdatum. (...) Een student heeft recht op een aanvullende of vervangende toets bij een onvoldoende eindbeoordeling van ten minste een vier (...). Het [CvB] gaat daarbij uit van een niet-afgerond cijfer; een 3,51 is in die interpretatie dus geen 4. Bij een lagere eindbeoordeling dan een vier, beheerst de student de stof onvoldoende en zal hij of zij de cursus op een later moment opnieuw moeten volgen. Het onderwijs van die cursus hoeft niet identiek te zijn aan dat wat de student de eerste keer volgde (...). [Artikel B.2.3. heeft] uiteraard geen betrekking op onvoorziene omstandigheden als ziekte, omdat de hardheidsclausule in de OER daarvoor een oplossing biedt.⁴

De bepaling B.2.3 (...) zal twee jaar nadat de richtlijn in werking treedt door het [CvB] worden geëvalueerd. Daarbij zal worden bezien of het wenselijk is om de "vier" te wijzigen in een "vijf".

Op het eerste gezicht klinkt deze regeling plausibel. De student betaalt jaarlijks 1500 euro collegegeld, dat is 188 euro per cursus. Als hij zich inschrijft voor een cursus, verplicht hij zich de nodige inspanning te leveren. Als hij dat willens en wetens weigert, verspeelt hij zijn recht op herkansing en moet hij volgend jaar wederom 188 euro betalen om de cursus opnieuw te volgen.

Als er persoonlijke omstandigheden in het spel zijn, dan wordt daar een mouw aangepast. Maar aan die hardheidsclausule zit al een onbehoorlijk luchtje. De student verliest *automatisch* zijn recht op herkansing als hij niet aan de voorwaarden voldaan heeft. Indien getroffen door 'onvoorziene omstandigheden als ziekte', moet hij zijn recht op herkansing zien terug te winnen via een tijdrovende, ambtelijke procedure, de examencommissie gehoord. Inmiddels is de datum van de eerstvolgende herkansing vermoedelijk allang voorbij. Het ware behoorlijk geweest in het kader van de regeling een redelijke grens te stellen aan de duur van die procedure; en gezien het feit dat de UU 'zoveel mogelijk persoonlijk en kleinschalig onderwijs' aanbiedt, had het méér voor de hand gelegen de beslissingsbevoegdheid in dezen bij de docent te leggen.

Er is evenwel nog meer aan de hand. Laten we aannemen dat een student wel aan de inspanningsverplichting heeft voldaan, maar veel meer tijd nodig heeft om een voldoende te halen. Méér dan binnen

het cursusprogramma mogelijk is. Het is zelfs denkbaar dat hij er aan het eind van de cursus nog niet in geslaagd is het eindcijfer vier te halen. Moet hij dan gestraft worden met het verlies van zijn recht op herkansing? En als hij het recht op herkansing *niet* verspeeld heeft, zou dan niet in elk geval moeten worden vastgelegd dat hij de herkansing mag afleggen op een tijdstip dat in redelijkheid haalbaar is zonder zijn studiesucces in volgende cursussen in gevaar te brengen? Een behoorlijke regeling zou, denk ik, moeten voorzien in een herkansingsmogelijkheid aan het eind van de zomervakantie.

We gingen er tot nu toe van uit dat het onderwijs is afgestemd op het studietempo van een student die zich redelijk inzet (de UU hanteert een norm van minimaal 35 netto-uren per week). Maar gesteld dat vele studenten, ondanks een redelijke studie-inzet, het onderwijstempo niet kunnen bijbenen: hun beginniveau of hun leersnelheid (gerekend per geïnvesteerd studieuur) is veel lager dan dat van hun medestudenten. Is het redelijk van hen te verlangen dat ze aan de gestelde inspanningsverplichtingen voldoen als het zonneklaar is dat die inspanning nauwelijks leerwinst oplevert? Dit risico wordt door de Universiteit Utrecht geheel en al op de studenten afgewenteld: als je het bijltje erbij neer moet gooien omdat het onderwijs onvoldoende op jouw leertempo is afgestemd, dan verspeel je je recht op herkansing en moet je de cursus volgend jaar overdoen. Een behoorlijke regeling had in dat geval een beroep op *overmacht* moeten toestaan: je hebt niet de *gelegenheid* gekregen om de nodige inspanning te leveren binnen de grenzen van een studiebelasting die draaglijk kan worden geacht voor een student. Het is onbehoorlijk om een student in dat geval zijn recht op herkansing te ontfangen.

Ik zou verder nog één onderwerp willen aansnijden. Dat betreft de wijze waarop de onderwijsinstelling met haar studenten omgaat. De student krijgt een standaardbriefje dat hij niet in aanmerking komt voor de herkansing. Als motivering wordt opgevoerd dat hij niet aan de gestelde inspanningsverplichtingen heeft voldaan en/of niet minimaal het eindcijfer 4 heeft behaald. Zo'n motivering is voldoende als hij er echt met de pet naar heeft gegooid. Maar als hij werkelijk zijn best heeft gedaan, dan is zo'n briefje beneden de maat. De opleidingen pretenderen 'activerend en zoveel mogelijk persoonlijk en kleinschalig onderwijs' aan te bieden, maar als hun diensten niet tot het beoogde studiesucces blijken te hebben kunnen leiden, zetten ze hun onpersoonlijke, bureaucratische pet op en dumpen de serieuze student een jaar lang in de wachtkamer.

De Ombudsman heeft het in zijn jaarverslag over het spanningsveld tussen rechtmatigheid en behoorlijkheid. Hij denkt dan vooral aan onbehoorlijke toepassing van eenmaal gestelde regels, of aan het niet-toepassen van een hardheidsclausule. Maar in onze voorgaande analyse hebben we het vooral gehad over onbehoorlijke regelgeving. De Universiteit Utrecht heeft regels gesteld met het doel studenten te ontmoedigen en straffen als ze er met de pet naar gooien. Dat is de officiële strekking van de regeling. Maar de universiteit heeft bij het opstellen van die regeling geen enkele moeite gedaan om *collateral damage* te voorkomen. Daarvan worden studenten die wél hun best doen maar die het tempo niet kunnen bijbenen de dupe.

De Behoorlijkheidswijzer van de Ombudsman gaat niet over onbehoorlijke regelgeving, maar strekt zich wel tot een zonde uit die daar dicht in de buurt komt: misbruik van bevoegdheid.² De UU-regeling is zodanig ingericht dat degenen die haar moeten toepassen gedwongen zijn beslissingen te nemen die in strijd zijn met het doel en de strekking van die regeling. Hun handelen is misschien rechtmatig maar in elk geval volstrekt onbehoorlijk. Ze zijn geworden tot productiewerkers in een onderwijsfabriek die weliswaar efficiënt en winstgevend draait maar ook immens veel afval produceert. Uit een oogpunt van professionele beroepsethiek zouden docenten moeten weigeren daaraan mee te werken. Of moet er een speciale Ombudsman voor het hoger onderwijs aan te pas komen?⁵

Wes Holleman
weblog onderwijs 30-3-2007
www.onderwijsethiek.nl

¹ <http://www.ombudsman.nl/ombudsman/jaarverslag/2006/inhoudsopgave.asp>

² <http://www.ombudsman.nl/ombudsman/beoordeling/NOwijzer.pdf>

³ http://www.uu.nl/content/richtlijn_2006.pdf

⁴ Hardheidsclausule in de Onderwijs- en Examenregeling (OER): In die gevallen waarin deze regeling niet voorziet, niet duidelijk voorziet of tot kennelijke onredelijke uitkomsten leidt, wordt door of namens de decaan [van de faculteit] beslist, na de examencommissie te hebben gehoord.

⁵ <http://applicaties.csc.uu.nl/uuzoeken/projects/uraad/documents/public/2003/bijlage/04.148.bijlage.pdf>