

CBHO vonnist over bsa-student

Ze begon september 2010 aan haar bachelorstudie in het hbo. Aan het eind van haar eerste studiejaar had ze nog niet aan de lokale studievoortgangsnorm voldaan: ze had minder dan 55 van de 60 studiepunten behaald. Het instellingsbestuur was dus wettelijk bevoegd haar met een Bindend Studieadvies (BSA) uit de opleiding te verwijderen.¹ In verband met persoonlijke omstandigheden kreeg ze echter zes maanden extra de tijd om alsnog de volle 60 studiepunten te behalen. Maar opnieuw traden studievertragende persoonlijke omstandigheden op die (volgens haar) maakten dat ze de nieuwe deadline niet heeft gehaald. Met ingang van de achtste maand (1/4/2012) werd ze uit de opleiding verwijderd.

Zij maakte daartegen bezwaar omdat geen rekening was gehouden met deze persoonlijke omstandigheden. Dat bezwaar werd door het lokale beroepscollege verworpen omdat ze deze omstandigheden na het intreden ervan niet met spoed aan de studentendecaan gemeld had. In het overleg tussen examencommissie en studentendecaan, voorafgaande aan de beslissing tot verwijdering, had de studentendecaan dientengevolge geen melding kunnen maken van deze persoonlijke omstandigheden. De student zocht het hogerop bij het landelijke College van Beroep (CBHO), maar op 20/12/2012 werd het lokale beroepscollege in het gelijk gesteld.²

In het CBHO-vonnissen (CBHO/2012131-cbe) is niet vermeld of de student gehoord is voordat het instellingsbestuur zijn afwijzingsbeslissing nam. Wettelijk is het bestuur verplicht de student vóór die beslissing *in de gelegenheid te stellen gehoord te worden* (WHW art.7.8b). Is die gelegenheid in dit concrete geval geboden, heeft zij daarvan gebruik gemaakt en heeft ze bij die gelegenheid gewag gemaakt van de persoonlijke omstandigheden in kwestie? In eerdere gevallen heeft het CBHO gevonnisd dat het instellingsbestuur zich niet achter lokale spelregels mag verschuilen: in de wet staat dat het bestuur *'met inachtneming van zijn persoonlijke omstandigheden [dient te bepalen of de student] geschikt moet worden geacht voor de opleiding (...).'* Volgens de toenmalige CBHO-rechters was het bestuur wettelijk verplicht de persoonlijke omstandigheden mee te wegen, ook al waren deze niet conform de lokale regels vroegtijdig bij de aangewezen instantie gemeld.³ Eertijds oordeelde het CBHO dus dat een instellingsbestuur persoonlijke omstandigheden niet terzijde mocht schuiven met het blote argument dat de student er pas mee op de proppen kwam toen hem of haar een afwijzingsbeslissing boven het hoofd hing.

Bij deze casus moeten de volgende kanttekeningen worden gemaakt:

1. Onzorgvuldige rechtspleging. Het CBHO is het hoogste rechtscollege voor het hoger onderwijs, vergelijkbaar met de Hoge Raad. Er mogen dan ook hoge eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de CBHO-vonnissen, mede omdat ze precedentwerking hebben voor toekomstige lokale en landelijke rechtspleging. In deze casus laat de kwaliteit van het vonnis ernstig te wensen over. Niet alle relevante feiten zijn vermeld en de rechterlijke motivering is onvoldoende. Met name wordt onvoldoende gemotiveerd waarom eerdere jurisprudentie met betrekking tot late inbreng van persoonlijke omstandigheden in deze casus buiten toepassing is gelaten.

2. Kwaliteit van de lokale spelregels. In deze casus draait het om artikel 7.3 lid 7 van de lokale onderwijs- en examenregeling (OER):⁴ *'In zijn afweging om een negatief bindend studieadvies uit te brengen betreft de examencommissie op verzoek van de student diens persoonlijke omstandigheden of andere overmachtsituaties. Uitsluitend persoonlijke omstandigheden of andere overmachtsituaties die door de student na intreden zo spoedig als redelijkerwijs kan worden verlangd bij de studentendecaan zijn gemeld, worden door de examencommissie betrokken in haar afweging.'* De student is dus aan de honden overgeleverd. Gesteld bijvoorbeeld dat de broer van de student oktober 2011 bij een verkeersongeval om het leven is gekomen:

- Had de student dit direct na de begrafenis bij de studentendecaan moeten melden? Of pas op het moment dat ze van de huisarts antidepressiva kreeg voorgeschreven? Of toen ze een (of twee?) tentamens onvoldoende had gemaakt? Of pas toen de behandelend psycholoog opperde dat er wellicht een oorzakelijk verband bestond tussen die tragische familiegebeurtenis en de onvoldoende tentamencijfers?
- Hoe kan het dat het lokale beroepscollege aan deze lokale OER-bepaling heeft vastgehouden terwijl het CBHO in zijn vonnissen had bepaald dat zij in strijd met de wet is? Waarom heeft de Onderwijsinspectie niet ingegrepen, terwijl het toch tot haar taak behoort erop toe te zien dat de instellingen niet in strijd met de wet handelen?
- Het is gebruikelijk dat degenen die over de afwijzing beslissen, zich (mede om redenen van privacy-bescherming) door professionele studentenhulpverleners laten adviseren over persoonlijke omstandig-

heden die in het geding kunnen zijn. Zij kunnen inderdaad de ernst van die omstandigheden het beste inschatten, maar zij zijn niet beoordelingsbekwaam om de invloed van deze omstandigheden op de studievoortgang te bepalen. Welke conclusies moeten bijvoorbeeld worden getrokken als de student decaan oordeelt dat de student ten gevolge van die omstandigheden voor 30% 'tijdelijk studieongeschikt' is geweest? Wat ontbreekt is de taxatie of het studieprogramma geschikt is voor een student die tijdelijk met verminderde studiegeschiktheid te kampen heeft.

3. Kwaliteit van de wetgeving. Het Bindend Studieadvies, zoals geregeld in artikel 7.8b WHW, had oorspronkelijk tot doel *ongeschikte studenten* uit de bacheloropleiding te verwijderen. De afwijzing kan worden gegeven 'indien de student naar het oordeel van het instellingsbestuur, met inachtneming van zijn persoonlijke omstandigheden, niet geschikt moet worden geacht voor de opleiding, doordat zijn studieresultaten niet voldoen aan de vereisten die het bestuur daaromtrent heeft vastgesteld.' Als criterium placht te worden gehanteerd dat eerstejaarsstudenten in de propedeuse van een voltijdse bacheloropleiding minimaal 30 van de 60 studiepunten moesten behalen. Dat gaf studenten met een deficiënt beginrepertoire voldoende ruimte om hun achterstand bij te spijkeren. Ook werkstudenten konden dit criterium nog halen en voor studenten in een deeltijdse bacheloropleiding golden criteria die nog coulanter waren. Bovendien konden studenten op coulanter criteria rekenen als ze aannemelijk konden maken dat hun studievertraging aan persoonlijke omstandigheden te wijten was. Volgens het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 gelden als bijzondere omstandigheden: ziekte, zwangerschap of functiestoornis van betrokkene, bijzondere familieomstandigheden en bestuurlijke activiteiten.⁵

Maar de wetgever heeft verzuimd de instellingsbesturen op te dragen precies te omschrijven wat ze onder studieongeschiktheid verstaan, bijvoorbeeld in de volgende termen:

- gelieve in uw lokale BSA-regeling de criteria te specificeren om de effectiviteit van de BSA-selectie te evalueren: wie mogen *niet* wegens ongeschiktheid worden verwijderd? studenten die met maximaal één jaar studievertraging het bachelordiploma kunnen behalen? gehandicapte studenten die met maximaal twee jaar studievertraging het bachelordiploma kunnen behalen? studenten die vrijstellingen hebben verkregen op grond van elders behaalde studiepunten? studenten die weliswaar niet alle eerstejaarsvakken maar wel vele tweedejaarsvakken hebben voltooid? studenten die de selectieprocedure aan de poort hebben doorstaan?
- gelieve in uw lokale BSA-regeling het profiel te schetsen van De Ongeschikte Student die u in de propedeuse op rechtvaardige wijze meent te kunnen verwijderen; bijvoorbeeld studenten die ondanks hard werken en zonder aanwijsbare persoonlijke omstandigheden geen studiepunten halen? studenten die zonder aanwijsbare persoonlijke omstandigheden hebben zitten lanterfant? studenten met een irreparabel deficiënt beginrepertoire? studenten met een deficiënt doch reparabel beginrepertoire? parttime studenten (zoals werkstudenten of studenten met ouderlijke verplichtingen)?

Door het ontbreken van zo'n wettelijke opdracht hadden instellingsbesturen een vrijbrief om het puntencriterium op te schroeven, en dat is in de afgelopen acht jaar inderdaad gebeurd. Als de ene instelling ermee begon, kon de andere niet achterblijven, want niemand wilde met de langzame studeerders worden opgescheept. Voor een voltijdse bacheloropleiding ligt het puntencriterium tegenwoordig veelal boven de 40 of 50 studiepunten, en er zijn tegenwoordig zelfs opleidingen die domweg de volle 60 studiepunten eisen. Tegelijkertijd zijn vele deeltijdopleidingen in de loop der jaren wegbezuinigd.

Vervolgens heeft de wetgever verzuimd het Uitvoeringsbesluit aan te passen. Bij zo'n streng puntencriterium had men inzake het Uitvoeringsbesluit de volgende vragen moeten beantwoorden:

- mogen studenten op grond van ongeschiktheid worden verwijderd als ze weliswaar wettelijk toelatingsrecht hebben maar met '*informele*' *deficiënties in hun beginrepertoire* te kampen hebben? in hoeverre moet dat als een persoonlijke omstandigheid erkend worden?
- zou het niet tijd worden *concurrerende bezigheden* als een persoonlijke omstandigheid te erkennen, zoals topsportbeoefening, ondernemerschap, werkstudentschap, ouderlijke verplichtingen?
- (en omgekeerd:) is het nog verdedigbaar zo ruimhartig rekening te houden met ziekte, zwangerschap, functiestoornis, familieomstandigheden en bestuurlijke activiteiten, terwijl aan de overige studenten draconische studievoortgangseisen worden gesteld? zo nee, hoe, wanneer en door wie moeten deze omstandigheden worden gewogen en hoe moet (mede in het licht van de inrichting van het propedeuseprogramma) getaxeerd worden welke dispensatie de student op basis daarvan verdient?

Zo zijn er de laatste jaren met betrekking tot de meeweging van persoonlijke omstandigheden lokale uitvoeringspraktijken ontstaan die niet meer te rijmen vallen met de oorspronkelijke bedoelingen van de wetgever: aan studenten wordt de irreële eis gesteld aannemelijk te maken dat er een rechtstreeks causaal verband bestaat tussen de aangevoerde persoonlijke omstandigheden en de omvang van hun studievertraging.⁶

4. Kwaliteit van het landelijke onderwijsbeleid. Artikel 7.8b WHW, waarin het Bindend Studieadvies geregeld is, wordt tegenwoordig niet meer gebruikt voor het doel waartoe het oorspronkelijk was ingesteld. Het onuitgesproken doel van de BSA-regeling is tegenwoordig niet zozeer ongeschikte studenten te verwijderen, maar studievertraging te bestrijden en langzamer studeerders te verwijderen, die niet bereid of in staat zijn het programma in de nominale cursusduur te doorlopen. Dit misbruik kan het beste worden bestreden door artikel 7.8b resoluut te schrappen en de volgende beleidsvragen stuk voor stuk in discussie te brengen. Ik bedoel dus: men zou de navolgende zes beleidsvragen met een onbevangen blik moeten bekijken, zonder meteen naar hardhandige remedies te grijpen (zoals afwijzen, verwijderen, herkansingen ontzeggen, geldigheidsduur van behaalde studiepunten beperken).

Zes beleidsvragen

<p>I. Parttime studenten Welke studiemogelijkheden willen we scheppen voor parttime studenten en hoe bepalen we wie van die faciliteiten gebruik mag maken? Er zijn de volgende gegadigden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • studenten met concurrerende bezigheden (topsporters, student-ondernemers, student-bestuurders, werkstudenten, studenten met ouderlijke verplichtingen, mantelzorgers); en • studenten met een lagere belastbaarheid (ten gevolge van chronische ziekte, functiestoornis, etc.).
<p>II. Studenten met een deficiënt beginrepertoire Welke faciliteiten willen we scheppen opdat studenten met een deficiënt beginrepertoire hun deficiënties zonder overbelasting kunnen bijspijkeren en hoe bepalen we wie van die faciliteiten gebruik mag maken? Er zijn de volgende gegadigden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • studenten met vakinhoudelijke deficiënties; • studenten die de instructietaal (Nederlands? Engels?) onvoldoende beheersen; en • studenten die de nodige studie-, plannings- of rapportagevaardigheden ontberen, of die aan faalangst, overmatig perfectionisme of te hoog aspiratieniveau lijden.
<p>III. Excellente studenten en studenten die vrijstellingen hebben verworven Hoe zorgen we dat excellente studenten, als ook studenten die op grond van elders verworven studiepunten vrijstellingen hebben verworven, zonder over- en onderbelasting kunnen studeren?</p>
<p>IV. Vertraagde studenten Hoe voorkomen we dat studenten die studievertraging hebben opgelopen, getroffen worden door overbelasting, gedwongen onderbelasting en gedwongen leegloop?</p>
<p>V. Ongeschikte studenten Hoe identificeren we studenten die niet de benodigde capaciteiten voor de gekozen studie hebben of die irrepareabele deficiënties in hun beginrepertoire hebben? Hoe zorgen we dat ze aan de poort worden tegengehouden of snel daarna uit de gekozen studie verwijderd worden? En/of hoe zorgen we dat ze zo snel mogelijk terechtkomen in een passende studieloopbaan?</p>
<p>VI. Lanterfantende studenten Hoe voorkomen we dat studenten nodeloos lanterfant en daarmee kostbare studieplaatsen bezet houden? Hoe bevorderen we dat ze hun studietaken oppakken, maar hoe houden we tevens rekening met eventuele persoonlijke omstandigheden die hun daarin belemmeren? Hoe identificeren we onverbeterbare lanterfanters die uit de opleiding verwijderd moeten worden en welke procedures volgen we daartoe?</p>

Wes Holleman
weblog onderwijs 27-12-2012
<http://www.onderwijsethiek.nl>

¹ http://www.st-ab.nl/wetten/0718_Wet_op_het_hoger_onderwijs_en_wetenschappelijk_onderzoek_WHW.htm (art.7.8b)

² <http://www.cbho.nl/zaken/2012131-cbe> (20/12/2012); vergelijk ook:
<http://www.cbho.nl/zaken/20122191-cbe> (4/7/2012, 10/12/2012), <http://www.cbho.nl/zaken/2011163cbe> (10/5/2012),
<http://www.cbho.nl/zaken/2011189cbe> (3/5/2012), <http://www.cbho.nl/zaken/2011162cbe> (3/5/2012)

³ <http://www.cbho.nl/zaken/2012220cbe> (3/12/2012); <http://www.cbho.nl/zaken/2012015cbe> (18/6/2012);
<http://www.cbho.nl/zaken/2011018-cbe> (15/9/2011); <http://www.cbho.nl/zaken/2011028cbe> (27/7/2011);
<http://www.cbho.nl/zaken/2010059cbe> (26/4/2011)

⁴ http://sscweb.hku.nl/clk/show/id=888152/qwlo=565210_96100

⁵ http://wetten.overheid.nl/BWBR0006152/volledig/geldigheidsdatum_21-08-2012#Hoofdstuk2 (art. 2.1)

⁶ <http://www.cbho.nl/zaken/2012220cbe> (3/12/2012); <http://www.cbho.nl/zaken/2011170cbe> (27/11/2012);
<http://www.cbho.nl/zaken/2011191> (4/7/2012); <http://www.cbho.nl/zaken/2011189cbe> (3/5/2012)