

# Wetteloosheid in het hoger onderwijs

Het hoogste bestuursrechtelijke orgaan voor het hoger onderwijs is het College van Beroep (CBHO). Onlangs gaf rechter Ben Olivier bij gelegenheid van zijn 70e verjaardag een opzienbarend afscheids-interview.<sup>1</sup> Hij hekelt de wetteloosheid van universiteiten en hogescholen: ze zijn met het Bindend Studieadvies (BSA) aan de haal gegaan. Sinds augustus 2014 heeft het CBHO ettelijke malen gevonnist dat studenten door sommige instellingen ten onrechte met een BSA worden heengezonden, op basis van lokale regels die in strijd met de wet zijn.<sup>2</sup> In principe mogen vertraagde propedeusestudenten namelijk alleen aan het eind van hun eerste en niet meer in hun tweede studiejaar wegens ongeschiktheid worden weggestuurd. Tot 25/8/2014 konden de betrokken instellingen nog redeneren dat ze zich aan de letter van de wet hielden, maar het CBHO vonniste toen dat hun interpretatie tegen de bedoelingen van de wetgever indruiste.<sup>3</sup>

Hoe is het mogelijk dat de betrokken universiteiten en hogescholen domweg voortgingen met hun onwettige selectiepraktijken en het CBHO-vonnis in de wind sloegen?

**1. Monitoring van nieuwe jurisprudentie.** Ik vraag me af of het CBHO voldoende zijn best heeft gedaan om bekendheid te geven aan de door hem gecreëerde nieuwe jurisprudentie. In zijn hoedanigheid van eindrechter staat het CBHO immers op het zelfde niveau als de Raad van State en de Hoge Raad. Het is dan tamelijk mager dat zijn uitspraken weliswaar op de eigen website worden gepubliceerd (onder andere in zijn ongeannoteerde jaarlijkse jurisprudentiebundels), maar dat ze niet worden gemonitord in de nieuwsrubriek van de website Rechtspraak.nl. Na het verslagjaar 2010 heeft het CBHO ook geen jaarverslag meer uitgebracht waarin aan de highlights uit de eigen jurisprudentie de nodige aandacht werd gegeven. Heeft het beroepscollege in voldoende mate de publiciteit gezocht, zodat mr. Ben Olivier niet in arren moede via een afscheidsinterview zijn gram had hoeven halen?

Publiciteit was eens te meer wenselijk daar vonnis was gewezen door de *enkelvoudige* kamer van het CBHO: uit het feit dat de zaak aan het oordeel van slechts één rechter werd overgelaten, kon de onjuiste indruk postvatten dat het een klare zaak van weinig gewicht betrof.<sup>4</sup>

**2. Verwarring over de status van CBHO-vonnissen?** De Rijksuniversiteit Groningen (UK 26/5/2016) heeft laten weten dat CBHO-jurisprudentie naar haar mening geen gevolgen heeft voor de wettigheid van haar beleid.<sup>5</sup> In zijn jaarverslag over 2009 (§III.2) erkent het CBHO dat hierover inderdaad verschillend wordt gedacht.<sup>6</sup> Maar het moge duidelijk zijn dat Groningse studenten telkens weer door de CBHO-rechters in het gelijk zullen worden gesteld als ze tegen de desbetreffende Groningse BSA-beschikkingen in beroep gaan.

**3. Het toezicht van de Onderwijsinspectie.** Eén van de wettelijke taken van de Onderwijsinspectie is toezicht te houden op de naleving van de wet- en regelgeving.<sup>7</sup> Niet dat zij continu loopt te surveilleren, met een bonnenboekje op zak, maar zij behoort wel alert te zijn op misstanden, zoals lokale regelgeving die lijnrecht in strijd is met de landelijke onderwijswetgeving. De inspectie is niet in het geweer gekomen naar aanleiding van het CBHO-vonnis van 25/8/2014, zo bleek november 2015 uit haar verslag van een thema-onderzoek over selectie in het hoger onderwijs.<sup>8</sup> In bijlage A van het rapport wordt een overzicht gegeven van de vigerende wetgeving, waarbij met betrekking tot het bindend studieadvies *zonder enig*

<sup>1</sup> <http://www.folia.nl/actueel/101428/hva-stopt-per-direct-met-bindend-studieadvies-in-tweede-jaar> (27/5/2016); <http://www.advalvas.vu.nl/nieuws/onderwijsinstellingen-overtreden-massaal-de-wet-met-bindend-studieadvies> (24/5/2016); <http://delta.tudelft.nl/artikel/onderwijsrechter-zwaait-af-de-positie-van-studenten-is-aanzienlijk-verzwakt/31644> (24/5/2016)

<sup>2</sup> <http://www.cbho.nl/search/node/2014/022> (zoekopdracht 2014/022 op de CBHO-webpagina)

<sup>3</sup> <http://www.cbho.nl/zaken/2014022cbe>

<sup>4</sup> Ik kan die verwijzing naar de enkelvoudige kamer moeilijk begrijpen gegeven het feit dat de rechtszekerheid in het geding is: de lokale regelgeving werd in deze zaak door de hogere rechter onverbindend verklaard.

<sup>5</sup> <http://www.ukrant.nl/nieuws/niets-mis-met-bsa-aan-de-rug>

<sup>6</sup> <http://www.cbho.nl/sites/default/files/Jaarverslag%202009.pdf>

<sup>7</sup> <http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/publicaties/2014/toezichtkader-hoger-onderwijs-2014.pdf> (bijlage 1)

<sup>8</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/documenten/rapporten/2015/11/01/selectie-en-toegankelijkheid-hoger-onderwijs-verkenning-naar-maatregelen-rond-in-en-doorstroom-in-het-bacheloronderwijs>

*juridisch voorbehoud* wordt bericht: ‘Sommige instellingen hebben bepaald dat de propedeutische fase (c.q. de studielast van 60 studiepunten) maximaal in twee jaren moeten worden behaald.’<sup>9</sup>

**4. Wetteloze bestuurscultuur.** Het Ministerie van Onderwijs is doordrenkt van de besturingsfilosofie van Besturen op Afstand. Aan de onderwijsinstellingen wordt een hoge mate van autonomie gelaten. Zelfs wat de naleving van wet- en regelgeving betreft, wordt hun de vrije teugel gegeven, zolang de instellingsbesturen het niet met de accreditatieorganen en de eigen medezeggenschapsorganen aan de stok krijgen. Daaraan zal niet vreemd zijn dat de rijksoverheid bezeten is van een beleid gericht op verlaging van onze overheidsuitgaven en verhoging van onze internationale concurrentiekracht. OCW wil de instellingen niet voor de voeten lopen als zij zich met wettige én onwettige middelen inspinnen om hun onderwijskosten te reduceren en hun kosteneffectiviteit te verhogen.

**5. Professionele mythe: de student staat centraal.** De parlementariërs gaan ervan uit dat universiteiten en hogescholen professionele organisaties zijn. Bij het opstellen van de wettelijke regels hanteren ze de impliciete vooronderstelling dat de professionals (docenten en bestuurders) het beste met hun studenten voorhebben. In de afgelopen decennia hebben de onderwijsinstellingen zich echter ontwikkeld tot ondernemingen waarin het bedrijfsbelang centraal staat. Ze zoeken daarbij de grenzen van de wet op: al wat door de wet niet uitdrukkelijk is verboden, is volgens hen toegestaan. Mr. Ben Olivier wijst in dat verband niet alleen op de uitwassen van het bindend studieadvies, maar bijvoorbeeld ook op ontspoorde regelgeving op het gebied van de geldigheidsduur van behaalde studiepunten. Wat het bindend studieadvies betreft had voorzieningenrechter Olivier al eerder de vraag opgeworpen of de Erasmusuniversiteit niet in strijd met de wet handelt als zij van eerstejaarsstudenten eist dat alle propedeutische studiepunten binnen twaalf maanden worden behaald: in de wet staat dat het BSA uitsluitend bedoeld is om *ongeschikte* studenten heen te zenden.<sup>10</sup>

**6. Rechteloze scholieren en studenten.** Het idee dat scholieren, studenten, burgers rechten hebben -- rechten die door gezagsdragers gerespecteerd moeten worden -- is in Nederland nauwelijks ontwikkeld. Binnen het onderwijsbestel is de *kwaliteitszorg* voornamelijk gericht op de kwaliteit van de uitstroom en niet op de kwaliteit van de diensten die aan de onderwijsdeelnemers verleend worden: hun rechten en belangen worden niet meegeteld bij de accreditatie. Ook in de *medezeggenschap* worden de rechten en belangen van de onderwijsdeelnemers te snel opgeofferd ten gunste van de bedrijfsbelangen en de vermeende belangen van de samenleving. Verder stemt men het *onderwijsbeleid* liever gemakzuchtig af op de belangen van de gemiddelde onderwijsdeelnemer, in plaats van de belangen van minderheidsgroepen en van de individuele onderwijsdeelnemer rechtvaardig af te wegen.

Wes Holleman  
weblog onderwijs 5-6-2016  
<http://www.onderwijsethiek.nl>

---

<sup>9</sup> Zie ook: <http://delta.tudelft.nl/artikel/onderwijsinspectie-ontduikt-vragen-bsa/31725> (3/6/2016)

<sup>10</sup> <http://www.onderwijsethiek.nl/onderwijs/proefproces-bsa-gewenst> (30/11/2015)