

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:1026

Datum uitspraak

15 maart 2023

Inhoudsindicatie

Bij beslissing van 12 september 2022 heeft de examencommissie van de Academie Creatieve Technologie van de Saxion Hogeschool het verzoek van [appellant] om dispensatie te verlenen van de doorstroomnorm van de minor Audiovisuele Storytelling afgewezen. [appellant] is student aan de opleiding Creative Business - Media, Informatie en Communicatie aan de Academie Creatieve Technologie van de Saxion Hogeschool. Van het eerste, propedeutische studiejaar heeft hij 51 van de benodigde 60 studiepunten behaald. Hij moet nog drie vakken van elk drie studiepunten behalen. Van het tweede studiejaar heeft hij de volledige 60 studiepunten behaald. In het derde jaar van inschrijving, het studiejaar 2021-2022, heeft hij een voltijds bestuursjaar gedaan bij de studievereniging. Hij zit nu in zijn vierde jaar van inschrijving. [appellant] wilde deelnemen aan de minor Audiovisuele Storytelling die werd gegeven in de periode september 2022 tot februari 2023. Vereiste voor toelating tot de minor was dat alle eerstejaarsvakken (de propedeuse) waren behaald, tenzij de examencommissie hem dispensatie verleende.

Volledige tekst

202300039/1/A2.

Datum uitspraak: 15 maart 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te [woonplaats],

en

het college van beroep voor de examens van Saxion Hogeschool (hierna: het CBE),
verweerder.

Procesverloop

Bij beslissing van 12 september 2022 heeft de examencommissie van de Academie Creatieve Technologie van de Saxion Hogeschool het verzoek van [appellant] om dispensatie te verlenen van de doorstroomnorm van de minor Audiovisuele Storytelling afgewezen.

Bij beslissing van 17 november 2022 heeft het CBE het daartegen door [appellant] ingestelde administratief beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze beslissing heeft [appellant] beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs (hierna: het CBHO). Tevens heeft hij een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening ingediend.

Bij uitspraak van 12 december 2022 heeft de voorzieningenrechter van het CBHO bij wijze van voorlopige voorziening bepaald dat [appellant] in afwachting van een beslissing op zijn beroep wordt toegelaten tot de minor Audiovisuele Storytelling.

Het CBE heeft bij het CBHO een verweerschrift ingediend.

Het CBHO is op 1 januari 2023 opgehouden te bestaan en heeft de zaak overgedragen aan de Afdeling.

[appellant] en het CBE hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 februari 2023, waar [appellant], vertegenwoordigd door [gemachtigde], en het CBE, vertegenwoordigd door zijn [secretaris] zijn verschenen. Voorts is ter zitting de examencommissie, vertegenwoordigd door haar [voorzitter] gehoord.

Overwegingen

Aanleiding

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.
2. [appellant] is student aan de opleiding Creative Business - Media, Informatie en Communicatie aan de Academie Creatieve Technologie van de Saxion Hogeschool. Van het eerste, propedeutische studiejaar heeft hij 51 van de benodigde 60 studiepunten behaald. Hij moet nog drie vakken van elk drie studiepunten behalen. Van het tweede studiejaar heeft hij de volledige 60 studiepunten behaald. In het derde jaar van inschrijving, het studiejaar 2021-2022, heeft hij een voltijds bestuursjaar gedaan bij de studievereniging. Hij zit nu in zijn vierde jaar van inschrijving.
3. [appellant] wilde deelnemen aan de minor Audiovisuele Storytelling die werd gegeven in de periode september 2022 tot februari 2023. Vereiste voor toelating tot de minor was dat alle eerstejaarsvakken (de propedeuse) waren behaald, tenzij de examencommissie hem dispensatie verleende. Daarom heeft hij op 15 juni 2022 een verzoek bij de examencommissie ingediend om te worden toegelaten tot de minor. Dit verzoek is afgewezen en daartegen heeft [appellant] geen rechtsmiddelen aangewend. Niettemin heeft hij zich aan het einde van het studiejaar 2021/2022 voor de minor ingeschreven. Hoewel het aantal deelnemers voor deze minor beperkt was, heeft [appellant] de inschrijvingsprocedure

succesvol doorlopen en kon hij bij aanvang van het studiejaar 2022/2023 in beginsel starten met de minor. Op 8 september 2022 heeft hij een nieuw verzoek om dispensatie bij de examencommissie ingediend.

Besluitvorming

4. Aan de beslissing van 12 september 2022, waarbij het verzoek om dispensatie is afgewezen, heeft de examencommissie ten grondslag gelegd dat uit het studiecontract (Bison) blijkt dat [appellant] te ver van de norm is verwijderd. Hij kan in de komende periode nog voldoende toetsen doen, waardoor sprake is van een studeerbaar programma. Verder heeft de examencommissie erop gewezen dat [appellant] de mogelijkheid heeft om te kiezen voor een zogenaamde A-minor. Daarbij heeft de examencommissie opgemerkt dat de consequentie van de door hem opgelopen studievertraging is, dat hij niet vrij kan kiezen voor een eigen minor.

5. Bij de beslissing van 17 november 2022 heeft het CBE zich op het standpunt gesteld dat de examencommissie het verzoek terecht heeft afgewezen, omdat [appellant] niet aan de toelatingsvoorwaarde van artikel 10, vijfde lid, van de Onderwijs- en Examenregeling (hierna: de OER) - het behaald hebben van het propedeutisch examen - voldoet. Het stellen van toelatingsvoorwaarden voor deelname aan een minor is volgens het CBE legitiem en begrijpelijk omdat studenten over een bepaald basisniveau dienen te beschikken. De keuze van [appellant] om de door hem geambieerde minor te starten zonder dat hij daarvoor is toegelaten ligt, mede gezien zijn eerder in 2022 afgewezen verzoek, in zijn risicosfeer. Het CBE heeft zich verder op het standpunt gesteld dat de examencommissie met het oog op een studeerbaar programma terecht heeft gewezen op de mogelijkheid om een A-minor te volgen. Daarmee is de examencommissie volgens het CBE tegemoet gekomen aan het bezwaar van [appellant] dat hij zonder toelating tot de minor slechts negen studiepunten in het studiejaar kan behalen en hij aanzienlijke studievertraging zou oplopen.

Daarnaast heeft het CBE zich op het standpunt gesteld dat het beroep van [appellant] op de in het kader van corona uitgevaardigde centrale richtlijn niet kan slagen, omdat het dispensatieverzoek is gebaseerd op artikel 10, vijfde lid, van de OER. Dat het OER geen onderscheid kent tussen zogenaamde A- en B-minoren acht het CBE irrelevant, omdat [appellant] hiervan geen nadeel ondervindt. Omdat [appellant] formeel niet toelaatbaar is om deel te nemen aan de minor en de door hem aangedragen omstandigheden niet zodanig zijn dat op basis daarvan geconcludeerd moet worden dat sprake is van een bijzonder geval als bedoeld in artikel 15, vierde lid, van de OER, heeft het CBE zich concluderend op het standpunt gesteld dat de examencommissie in redelijkheid tot haar beslissing heeft kunnen komen.

6. [appellant] heeft, nadat de voorzitter van de CBE een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening had afgewezen, een verzoek bij het CBHO ingediend tot het treffen van een voorlopige voorziening. Het verzoek was om in afwachting van een beslissing op het administratieve beroep te worden toegelaten tot de minor Audiovisuele Storytelling. De voorzieningenrechter van het CBHO heeft dit verzoek bij uitspraak van 25 oktober 2022 toegewezen (zaaknummer CBHO 2022/129.1). Na de beslissing van het CBE heeft [appellant] een verzoek om een voorlopige voorziening hangende het beroep bij het CBHO gedaan. Dit verzoek is door de voorzieningenrechter van het CBHO, onder het uitdrukkelijke voorbehoud dat zijn voorlopige beslissing niet vooruitloopt op het oordeel in de hoofdzaak, bij uitspraak van 12 december 2022 (zaaknummer CBHO 2022/169.1) toegewezen.

Beroepsgronden en de beoordeling daarvan

7. [appellant] betoogt in beroep dat het CBE onvoldoende onafhankelijk is. De voorzitter van het CBE heeft bij de behandeling van zijn verzoek om een voorlopige voorziening fundamentele beginselen van behoorlijk bestuur geschonden, hetgeen doorwerking heeft gehad in het administratief beroep. Zo is hij voorafgaand aan de beslissing op zijn verzoek in strijd met het Reglement van orde College van beroep voor de examens Saxion (hierna: het Reglement) niet gehoord, is het verweerschrift van de examencommissie niet tijdig aan hem toegezonden en is de beslissing onjuist ondertekend. Daarnaast heeft de secretaris van het CBE de beslissing van de examencommissie tijdens de zitting van het CBHO over het aldaar ingediende verzoek om een voorlopige voorziening verdedigd. Dit leidt volgens [appellant] tot de conclusie dat het CBE de beslissing op het administratief beroep niet meer zonder vooringenomenheid als bedoeld in artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) heeft kunnen behandelen.

7.1. De klachten die [appellant] heeft gericht tegen de gang van zaken bij het CBE tijdens de behandeling van zijn verzoek aan het CBE om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 7.61, zesde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: de WHW) kunnen niet aan de orde komen, nu tegen een beslissing op een dergelijk verzoek geen beroep openstaat. Wel kon [appellant] een voorlopige voorziening hangende het beroep bij het CBHO indienen, hetgeen hij met succes heeft gedaan. [appellant] heeft voorts niet aannemelijk gemaakt dat het CBE vooringenomen was bij het nemen van de beslissing op administratief beroep.

8. [appellant] betoogt verder dat het CBE zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de examencommissie zijn verzoek om dispensatie alleen heeft afgewezen op de grond dat hij niet aan de toelatingsvoorwaarde van artikel 10, vijfde lid, van de OER - het behaald hebben van het propedeutisch examen - voldoet. De examencommissie heeft aan de beslissing ook ten grondslag gelegd dat hij een alternatieve studieroute kon volgen, namelijk door het behalen van een zogenaamde A-minor. Daarbij komt dat als aan de beslissing alleen het nog niet behaald hebben van de propedeuse ten grondslag zou liggen, hij juist een reden heeft om dispensatie aan te vragen. Immers, in dat geval zou hij een heel collegejaar moeten benutten voor het behalen van 9 studiepunten. Daarmee is de beslissing van het CBE onvoldoende gemotiveerd, aldus [appellant].

[appellant] betoogt ook dat het CBE niet heeft onderkend dat de examencommissie bij het afwijzen van zijn verzoek om dispensatie zijn bevoegdheid heeft misbruikt door de Centrale richtlijn corona inzake versoepeling minoren (hierna: de coronarichtlijn) op zijn situatie toe te passen. In die coronarichtlijn wordt examencommissies opgedragen om een beperkt aantal A-minoren - minoren waarvoor geen specifieke inhoudelijke voorkennis nodig wordt geacht - open te stellen voor studenten die hun propedeutisch examen nog niet hebben behaald. De examencommissie heeft deze bevoegdheid echter gebruikt om zijn verzoek om dispensatie af te wijzen, terwijl het verzoek niet corona-gerelateerd was. Daarbij komt dat de OER geen onderscheid kent tussen A- en B-minoren en hij nadeel ondervindt van dit onderscheid. Hij kan immers niet de door hem gewenste minor volgen.

Daarnaast betoogt [appellant] dat hij een bijzonder geval is als bedoeld in artikel 15, vierde lid, van de OER, waardoor de examencommissie hem alsnog dispensatie had moeten verlenen. Als bijzondere omstandigheden voert hij aan dat het onevenredig is dat hij een heel collegejaar moet benutten om 9 studiepunten te behalen, dat hij een bestuursjaar heeft gedaan waardoor hij vertraging heeft opgelopen, dat de nog te behalen vakken aan het einde van het collegejaar 2022/2023 worden getentamineerd en dat hij het afgelopen en huidige collegejaar bij elkaar meer dan € 4.000,00 aan collegegeld heeft moeten betalen. Het CBE is

in de bestreden beslissing niet ingegaan op de door hem aangevoerde persoonlijke omstandigheden, behoudens de enkele stelling dat de aangedragen omstandigheden niet zodanig zijn dat het een bijzonder geval oplevert. Daarmee heeft het CBE volgens [appellant] in strijd met artikel 7:26 van de Awb gehandeld.

8.1. Niet in geschil is dat [appellant] zijn propedeutisch examen nog niet met goed gevolg heeft afgelegd en daarvan niet is vrijgesteld en dat hij daarmee niet voldoet aan het vereiste zoals vermeld in artikel 10, vijfde lid, van de OER om deel te mogen nemen aan onderwijs en toetsen van een minor. In geschil is de vraag of het CBE kon vasthouden aan het standpunt van de examencommissie om hem geen dispensatie te verlenen.

8.2. De in artikel 10, vijfde lid, van de OER neergelegde hoofdregel houdt in dat studenten eerst het propedeutisch examen moeten hebben behaald voordat zij aan een minor mogen deelnemen en het tentamen daarvoor mogen afleggen. Het CBE heeft terecht naar voren gebracht dat de afwijzingsgrond voor het verzoek om dispensatie is. Hiermee wil Saxion bevorderen dat studenten in de postpropedeutische fase kansrijk studeren en hen stimuleren om achterliggende eenheden eerst af te ronden om verdere studievertraging te voorkomen. Tegelijk heeft Saxion oog voor het belang van studenten om in de situatie dat bijna aan de propedeuse-norm is voldaan, te bezien of de student kan deelnemen aan onderwijseenheden van de postpropedeuse. De examencommissie hanteert daartoe de regel dat een student toelaatbaar is tot minoren indien de student dichtbij de doorstroomnorm zit. Het CBE heeft het standpunt mogen innemen dat [appellant] met drie openstaande onderwijseenheden van ieder drie studiepunten te ver verwijderd is van die norm.

8.3. In de periode waarin de coronapandemie heerste heeft de examencommissie een algemene dispensatie aan studenten gegeven voor het volgen van bepaalde verbredende minoren waarvoor een bepaald basisniveau minder van belang was, de zogenoemde A-minoren. Dat neemt niet weg dat voor de resterende minoren die een meer verdiepend karakter hebben, de zogenoemde B-minoren, het vereiste van een afgerond propedeutisch examen bleef gelden, met de mogelijkheid van dispensatie. De minor Audiovisuele Storytelling is een B-minor. Het CBE heeft zich op het standpunt mogen stellen dat studenten voor deze verdiepende B-minoren over een bepaald basisniveau moeten beschikken en dichtbij de doorstroomnorm moeten zitten om toegelaten te worden.

8.4. Daarbij heeft het CBE de situatie van [appellant] niet als bijzonder hoeven aanmerken, omdat de ontstane situatie het gevolg is van eerder door [appellant] zelf gemaakte keuzes. Hij had immers in zijn tweede jaar prioriteit kunnen geven aan de resterende eerstejaarsvakken. Ook had hij ervoor kunnen kiezen om deze vakken in zijn derde jaar, dat hij als tussenjaar heeft gebruikt om zich in te zetten voor het bestuur van de studievereniging, te volgen en te halen. Bovendien heeft het CBE zich onweersproken op het standpunt gesteld dat Saxion een profileringsfonds kent om studenten die als gevolg van bestuursfuncties studievertraging oplopen financieel te compenseren en dat [appellant] hiervan gebruik heeft gemaakt. Gevolg van de keuzes die [appellant] heeft gemaakt, is dat hij nu in zijn vierde jaar eerst de propedeutische vakken dient te behalen.

8.5. Tot slot moet worden opgemerkt dat het CBE ter zitting heeft toegelicht dat [appellant] de minor met een voldoende resultaat heeft afgerond, maar dat hij daarvoor nog geen cijfer en studiepunten toegekend heeft gekregen omdat hij zijn propedeuse nog niet heeft behaald. Daarbij heeft het CBE zich op het standpunt gesteld dat in het geval [appellant] zijn propedeuse alsnog weet te behalen, en de inhoud en opzet van de minor Audiovisuele Storytelling niet zijn gewijzigd, het in de rede ligt dat hij alsnog een cijfer en studiepunten toegekend krijgt en hij de minor niet opnieuw hoeft te volgen. De uiteindelijke beslissing

hierover ligt echter bij de examinerator van de minor en niet bij de examencommissie of het CBE.

9. [appellant] betoogt dat de examencommissie de termijn van drie weken, genoemd in artikel 7.61, derde lid, van de WHW, om een minnelijke schikking te beproeven heeft overschreden. Weliswaar is er een minnelijk schikkingsgesprek gevoerd, maar de uitnodiging hiervoor is pas op 26 oktober 2022 verzonden. Dat is meer dan zes weken nadat het administratief beroep is ingesteld en daarmee ruim buiten de wettelijke termijn van drie weken. De examencommissie heeft de uitkomst van dit minnelijke schikkingsgesprek op 2 november 2022 op diezelfde dag, maar ruim buiten de wettelijke termijn van drie weken aan het CBE medegedeeld. Daarmee hebben het CBE en de examencommissie in strijd gehandeld met artikel 7.61, derde lid, van de WHW, zo stelt [appellant].

9.1. Ter zitting is vast komen te staan dat het administratief beroepschrift op 14 september 2022 door het CBE aan de examencommissie is doorgezonden en de examencommissie de uitkomst van het minnelijke schikkingsgesprek op 2 november 2022 aan het CBE heeft gemeld. Daarmee is de termijn van drie weken als bedoeld in artikel 7.61, derde lid, van de WHW overschreden. Het CBE heeft er op gewezen dat in de periode dat het CBE het administratief beroep naar de examencommissie had doorgezonden ter beproefing van een minnelijke schikking, [appellant] een verzoek om een voorlopige voorziening heeft ingediend bij het CBE en nadien bij het CBHO, waardoor het traject van de minnelijke schikking bij de examencommissie onbedoeld is komen stil te liggen. Onder deze omstandigheden bestaat er naar het oordeel van de Afdeling geen reden om gevolgen aan deze termijnoverschrijding te verbinden.

10. [appellant] betoogt tenslotte dat het CBE ten onrechte niet heeft beslist op zijn verzoek om vergoeding van de kosten die hij in verband met de behandeling van het administratief beroep redelijkerwijs heeft moeten maken. Dat hij niet in aanmerking zou komen voor vergoeding van proceskosten, maakt niet dat het CBE om die reden niet op het verzoek hoefde te beslissen.

10.1. Het CBE heeft het administratief beroep ongegrond verklaard. Uit die beslissing vloeit in dit geval voort, mede gelet op de overwegingen die aan die beslissing ten grondslag liggen, dat het verzoek om proceskosten als afgewezen moet worden beschouwd. De beslissing bevat daarom geen gebrek.

11. Het beroep is ongegrond.

12. Het CBE hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, voorzitter, en mr. H. Benek en mr. J. Schipper-Spanninga, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Rijdsdijk, griffier.

w.g. Daalder
voorzitter

w.g. Rijdsdijk
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 maart 2023

705

BIJLAGE - wettelijk kader

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

Artikel 7.8. Propedeutische fase en propedeutisch examen

[...]

2. Een bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs omvat een propedeutische fase, die voor studenten als bedoeld in artikel 7.9a, eerste en tweede lid, een afwijkende inhoud kan hebben.

3. Aan de propedeutische fase is, voorzover in de onderwijs- en examenregeling niet anders is bepaald, een propedeutisch examen verbonden.

[...]

5. De propedeutische fase wordt met het oog op de toepassing van artikel 7.8b zodanig ingericht dat er sprake is van het verkrijgen van inzicht in de inhoud van de bacheloropleiding met de mogelijkheid van verwijzing en selectie aan het eind van die fase.

Artikel 7.61. Bevoegdheid college van beroep voor de examens

[...]

3. Alvorens het beroep in behandeling te nemen zendt het college van beroep het beroepschrift aan het orgaan waartegen het beroep is gericht, met uitnodiging om in overleg met betrokkenen na te gaan of een minnelijke schikking van het geschil mogelijk is, wat de openbare instellingen betreft in afwijking van afdeling 7.3 van de Algemene wet bestuursrecht. [...] Het desbetreffende orgaan deelt binnen drie weken aan het college van beroep, onder overlegging van de daarop betrekking hebbende stukken, mede tot welke uitkomst het beraad heeft geleid. Is een minnelijke schikking niet mogelijk gebleken, dan wordt het beroepschrift door het college in behandeling genomen.

Onderwijs- en Examenregeling voor bacheloropleidingen aan de Academie Creatieve Technologie

Artikel 10 Minoren

[...]

5. Een student mag pas deelnemen aan onderwijs en toetsen van een minor als hij het propedeutisch examen met goed gevolg heeft afgelegd of als hij daarvan is vrijgesteld (zie artikel 4, lid 1 sub 3 en lid 2).

[...]

Artikel 15 Voorwaarden om te mogen deelnemen aan toetsen

[...]

2. Een student mag pas deelnemen aan toetsen in de postpropedeutische fase als hij het propedeutisch examen met goed gevolg heeft afgelegd, behalve als de examencommissie in

de uitwerking bij dit artikel daarover iets anders heeft vastgelegd.

3. Een student mag pas deelnemen aan toetsen die onderdeel zijn van de minor als hij voldoet aan wat is geregeld in artikel 10, leden 4, 5 en 6.

4. De examencommissie kan, in bijzondere gevallen, een student toestaan deel te nemen aan een toets als hij niet voldaan heeft aan de eisen die in leden 1, 2 en 3 zijn gesteld.