

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

105

Vragen van het lid **Jasper van Dijk** (SP) aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over *het bericht dat de Minister van mening blijft dat studiepunten afgepakt mogen worden* (ingezonden 20 juni 2014).

Antwoord van Minister **Bussemaker** (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) (ontvangen 26 september 2014).

Vraag 1

Wat is uw oordeel over het artikel «Oppositie aanvaardt afpakken tentamenpunten niet» en het commentaar van hogeronderwijsexpert Kwikkers, die stelt dat de wet en de wetsgeschiedenis op dit punt volkomen helder zijn en het hier geen kwestie van opinie betreft?¹

Antwoord 1

Het standpunt van de oppositie laat ik aan de oppositie. De opvattingen van de heer Kwikkers deel ik niet. Ik verwijs naar mijn antwoorden op onderstaande vragen en met name ook naar het in antwoord 3 verwerkte oordeel van de rechter.

Vraag 2

Op welke wijze heeft de druk die onderwijsinstellingen mogelijk ervaren, om aan prestatie- en rendementseisen te moeten voldoen, u bewogen om deze vrije interpretatie over het laten vervallen van tentamenpunten toe te staan?

Antwoord 2

Mijn opvatting, zoals verwoord in mijn brief van 12 maart 2014 (Kamerstuk 31 288, nr. 384) heeft geen relatie met de mogelijk door instellingen ervaren druk om hun prestatieafspraken te realiseren.

Vraag 3

Hoe verhoudt zich het vervallen van studiepunten met de beleidsdoelstelling verbetering van rendement?

¹ Hoger Onderwijs Persbureau (HOP) 14 mei 2014

Antwoord 3

In de beantwoording van eerdere kamervragen heb ik gewezen op de ontwikkeling dat de mogelijkheid om de geldigheidstermijn van met goed gevolg afgelegde tentamens te beperken ook in bredere zin in het kader van onderwijskundige doelstellingen wordt gebruikt dan alleen om te voorkomen dat studenten met verouderde kennis afstuderen. Bijvoorbeeld als maatregel om studiebevordering vorm te geven, die past in een pakket van kwaliteitsvervorderende maatregelen. Artikel 7.13, tweede lid, aanhef en onder k, van de WHW biedt ruimte voor een dergelijke toepassing. De rechter heeft dit bevestigd. Het College van beroep voor het hoger onderwijs (CBHO) heeft overwogen «dat argumenten als marginale studievoortgang en onvoldoende studieperspectief acceptabel zijn als geldigheidsbeperkende maatregel».²

Vraag 4

Kunt u uw onderbouwing van de antwoorden op de eerder gestelde vragen³ verder toelichten? Kunt u de passage uit de WHW⁴ en de daarbijbehorende toelichting die naar uw mening uw visie over het laten vervallen van tentamenpunten onderschrijft, hier weergeven en toelichten?

Antwoord 4

Mijn opvatting over de mogelijkheid om de geldigheidsduur van tentamens te beperken baseer ik op de tekst van artikel 7.13, tweede lid, aanhef en onder k, van de WHW, dat bepaalt dat in de onderwijs- en examenregeling «(...) per opleiding of groep van opleidingen worden vastgelegd de geldende procedures en rechten en plichten met betrekking tot het onderwijs en de examens, waaronder ten minste waar nodig, de geldigheidsduur van met goed gevolg afgelegde tentamens, behoudens de bevoegdheid van de examencommissie die geldigheidsduur te verlengen.» De tekst van de wet is leidend. De toelichting bij deze wettekst zegt «dat er in uitzonderingsgevallen aanleiding kan zijn om de geldigheidsduur van tentamens te beperken» (Kamerstukken II 1988/89, 21 073, nr. 3, bladzijde 129). Dit is niet in tegenspraak met het gestelde in antwoord 3. Ik ga er niet van uit dat het beperken van de geldigheidsduur in de Onderwijs- en Examenregeling (OER) de regel is, maar zoals het CBHO heeft overwogen, doet de toelichting bij artikel 7.13, tweede lid, onder k, van de WHW niet af aan de bredere toepassing als vermeld in antwoord 3.⁵ Het behoort tot de bevoegdheid van de instelling om te bepalen of er een reden is die de beperking van de geldigheidsduur nodig maakt. Via het instemmingsrecht op de OER kan de medezeggenschap invloed houden op de wijze waarop de instelling aan deze bevoegdheid uitvoering geeft. En de examencommissie kan in individuele gevallen om haar moverende redenen de geldigheidsduur verlengen.

Vraag 5

Wat is uw reactie op de volgende passages uit de wetshistorie die wel direct betrekking hebben op het laten vervallen van tentamenpunten, te weten de Toelichting van de regering op haar conceptontwerp WHW (Staatsuitgeverij, 1988, p. 22/23): «Onderdeel e⁶ maakt beperking van de geldigheidsduur van tentamens (dus niet van examens) mogelijk. Daartoe kan in uitzonderingsgevallen aanleiding zijn op gebieden waarop kennis snel verouderd.»; *alsook de* memorie van toelichting⁷: «Onderdeel f maakt beperking van de geldigheidsduur van tentamens (dus niet van examens) mogelijk. Daartoe kan in uitzonderingsgevallen aanleiding zijn.»? Geven deze passages in hun context helder aan dat tentamens alleen mogen vervallen in de uitzonderlijke situatie dat het duidelijk verouderde kennis betreft?

² www.cbho, uitspraak 2013/114 en uitspraak 2014/011

³ Aanhangsel van de Handelingen II, 2013–2014, nr. 1907

⁴ WHW: Wet op het hoger onderwijs

⁵ www.cbho, uitspraak 2014/011

⁶ «e» is verletterd tot – uiteindelijk – «k»

⁷ Kamerstuk 21 073, nr. 3, p. 128–129

Antwoord 5

De passage «op gebieden waarop kennis snel verouderd» stond alleen in het concept-wetsvoorstel dat was bedoeld voor consultatie van organisaties van belanghebbenden. In het wetsvoorstel zoals ingediend in de Tweede Kamer en daar is aanvaard is deze passage achterwege gelaten.

Voor wat betreft de passage uit de memorie van toelichting bij artikel 7.13, tweede lid, aanhef en onder f (later vernummerd naar 7.13, tweede lid, aanhef en onder k) die zegt «dat er in uitzonderingsgevallen aanleiding kan zijn om de geldigheidsduur van tentamens te beperken» (Kamerstukken II 1988/89, 21 073, nr. 3, bladzijde 129), verwijs ik naar het antwoord op vraag 4.

Vraag 6

Deelt u de uitleg in genoemd toelichtend commentaar bij artikel 7.13 van de WHW, dat de woorden «waar nodig» in de wettekst niet alleen impliceren dat de noodzaak ter beoordeling is van het bestuur met instemming van de medezeggenschapsraad, maar dat bovendien is vereist dat het instellingsbestuur die noodzaak objectief hard maakt vanwege de uitzonderlijke reden die moet bestaan om een ontneming van een recht (in dit geval op de gehaalde studiepunten) te rechtvaardigen? Zo nee, waarom niet? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 6

Ik deel deze uitleg niet. De zinsnede «waar nodig» in artikel 7.13, tweede lid, aanhef en onder k van de WHW betekent dat, uitsluitend indien een instelling gebruik maakt van de bevoegdheid om de geldigheidsduur van tentamens te beperken, zij de geldigheidsduur en de daarmee verband houdende procedures, rechten en plichten in de OER tot uitdrukking moet brengen. Maakt de instelling geen gebruik van de bevoegdheid de geldigheidsduur te beperken, dan hoeft dat alles niet. Uiteraard moeten instellingen bij de toepassing van hun bevoegdheid wel de maatschappelijke zorgvuldigheid betrachten. Zij mogen (hoge) eisen stellen aan studenten maar moeten ook rekening houden met gerechtvaardigde belangen van studenten. De medezeggenschap kan via het instemmingsrecht op de OER invloed houden op de wijze waarop de instelling van haar bevoegdheid om de geldigheidsduur van tentamens te beperken, gebruik maakt. Dat is elders in de WHW vastgelegd.

Vraag 7

Deelt u de opvatting dat ook artikel 7.11 van de WHW (vijfde lid) van belang is voor een juiste wetsuitleg, in die zin dat de genoemde verklaring (betreffende de verplichting dat een andere instelling (de desbetreffende examencommissie) deze verklaring meeweegt in beslissingen over vrijstelling) gezien tekst, strekking en wetsgeschiedenis onbepaald geldig is en dit wetssystematisch ook wijst op onbepaalde geldigheid van een gehaald tentamen? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 7

Ik deel deze opvatting niet. De artikelen hebben verschillende oogmerken. Artikel 7.13, tweede lid, aanhef onder k van de WHW strekt ertoe te regelen dat beperking van geldigheidsduur van tentamens blijkt uit de OER, alsmede de daarmee verband houdende procedures, rechten en plichten. Artikel 7.11, vijfde lid van de WHW is in het leven geroepen om te regelen dat degene die een opleiding, anders dan door het afronden daarvan, verlaat aan de examencommissie een verklaring kan vragen waaruit blijkt welke tentamens hij met succes heeft afgerond.

Vraag 8

Deelt u de mening dat financiële overwegingen en/of rendementsoverwegingen in ieder geval niet onder een onderwijskundige reden kunnen worden geschaard, zoals ook terug te lezen is in het toelichtend commentaar bij artikel 7.13 (tweede lid onder j)? Zo nee, op welke wijze kunt u onderbouwen dat met onderwijskundige redenen ook rendementsoverwegingen zijn bedoeld? Zijn er voorbeelden uit de parlementaire geschiedenis die uw opvatting staven?

Antwoord 8

Eerder heb ik de Kamer meegedeeld dat mijns inziens het verhogen van studievoortgang wel degelijk als onderwijskundige reden kan worden gezien, indien een verhoging van studievoortgang een kwalitatieve verbetering van het onderwijsaanbod en de ondersteuning van studenten impliceert, zodat zij op een goede manier in staat worden gesteld een kwalitatief goede studie binnen de daarvoor bestemde tijd af te ronden.

Ik ben van mening dat studievoortgang geen doel op zichzelf moet zijn. De maatregelen die instellingen treffen om studenten sneller te laten studeren moeten leiden tot een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Die kwaliteitsbevorderende maatregelen liggen bijvoorbeeld op het gebied van de intensivering van het onderwijs of de verbetering van de docentkwaliteit. Ook kunnen het maatregelen zijn op het gebied van een intensievere studie- en studentbegeleiding en de monitoring van de studieresultaten.

Overigens is het aan de instelling om, met inachtneming van de maatschappelijke zorgvuldigheidsnormen, inhoud te geven aan de bevoegdheid bedoeld in artikel 7.13, tweede lid, aanhef en onder k. De wetgever heeft daarbij voor diverse procedurele waarborgen gezorgd (regeling in het OER, instemmingsrecht medezeggenschap en een verlengingsbevoegdheid voor de examencommissie). Mij zijn geen voorbeelden in de wetgeschiedenis bekend.

Vraag 9

Deelt u de mening dat een instelling zich niet mag en kan verschuilen achter een (willekeurige) onderwijskundige reden?

Antwoord 9

De wet schrijft voor dat het instellingsbestuur de beperking van de geldigheidsduur in de OER opneemt. Van een verschuilen kan en mag geen sprake zijn. Ik wijs u er nogmaals op dat de medezeggenschap op dit deel van de OER instemmingsrecht heeft.

Vraag 10

Deelt u de mening dat de wetgever met artikel 7.13 (tweede lid, onder k) de bedoeling heeft de student te beschermen? Zo nee, tot wiens bescherming strekt deze wetbepaling dan? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 10

Ik deel de mening dat artikel 7.13, tweede lid, onder k, van de WHW de student beschermt. Maar het heeft ook een breder oogmerk. Dat geldt voor artikel 7.13 in zijn geheel, dat ziet op de inhoud van de OER. De OER moet de student helderheid verschaffen over de inhoud en de inrichting van de opleiding en het onderwijs het aantal en de volgtijdelijkheid van tentamens, of tentamens beperkt geldig zijn, de rechten en verplichtingen van de student etc. Dit alles dient de rechtszekerheid van de student.

Vraag 11

Deelt u de mening dat de wet en de daarbijbehorende toelichting geen kwestie zijn van een mening of opvatting, maar dat de wet tot een objectief oordeel en het waarborgen van rechten dient te leiden?

Antwoord 11

De wet moet te goeder trouw worden uitgelegd. De tekst van artikel 7.13, tweede lid, aanhef en onder k van de WHW is leidend.

Vraag 12

Bent u het er mee eens dat voorkomen moet worden dat studenten hun recht steeds in afzonderlijke gevallen bij de rechter zouden moeten bevechten en dat dit uit het oogpunt van duidelijkheid, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtsstatelijkheid een buitengewoon slechte zaak zou zijn?

Antwoord 12

Artikel 7.13, tweede lid, aanhef en onder k, beoogt precies dergelijke onwenselijke effecten te voorkomen door ervoor te zorgen dat de student weet in welke gevallen er een beperkte geldigheidsduur is en wat de

procedures en de rechten en plichten zijn in dat geval. Overigens, uit een oogpunt van rechtsstatelijkheid, moet de gang naar de rechter wel open staan.

Vraag 13

Deelt u de opvatting over vereiste staatsrechtelijke zuiverheid, dat het een Minister niet vrijstaat om bij brief de ook uit de wetsgeschiedenis duidelijk blijkende betekenis van een recht en de rechtspositie van studenten, noch de bedoeling van de wetgever, te wijzigen?

Antwoord 13

Ik heb mij in mijn brieven gebaseerd op de tekst van de wet, die ook voor mij leidend is. Ik verwijs naar het antwoord op de vragen 3, 4, 5 en 11.

Vraag 14

Hoe gaat u voorkomen dat een vrijere interpretatie zoals u die lijkt te hebben voorgesteld rechtsongelijkheid en willekeur in de hand werkt?

Antwoord 14

Er is geen sprake van een vrijere interpretatie. De wettekst is helder. Zoals bij alle wettelijk toegekende bevoegdheden zal bij de toepassing daarvan de vereiste zorgvuldigheid betracht moeten worden. Bovendien kan de medezeggenschap dit toetsen via haar instemmingsrecht op de OER. Daarnaast zien de Inspectie van het Onderwijs en de rechter toe op de rechtmatigheid van de bevoegdheidsuitoefening.

Vraag 15

Hoe gaat u voorkomen dat rechten zonder uitdrukkelijke wettelijke grondslag worden ontnomen?

Antwoord 15

Ik verwijs naar mijn antwoord op de vragen 4 en 5 en ook naar de in antwoord 3 verwerkte oordeel van de rechter. De tekst van artikel 7.13, tweede lid, aanhef en onder k, van de WHW geeft het instellingsbestuur de bevoegdheid om de geldigheidsduur van tentamens te beperken. Er is dus een wettelijke grondslag.

Vraag 16

Bent u van mening dat een principiële wijziging van de betekenis en reikwijdte van een wetsartikel, zoals u die kennelijk wenst, alleen kan plaatsvinden door middel van een wijziging van de WHW?

Antwoord 16

Ik verwijs naar mijn antwoord op de vragen 4 en 5 en de in antwoord 3 verwerkte oordeel van de rechter. Ik baseer mijn opvatting op de tekst van artikel 7.13, tweede lid, aanhef en onder k. Een wijziging van dat artikel is niet nodig.

Vraag 17

Op welke wijze gaat u ervoor zorgen dat er op zeer korte termijn helderheid en duidelijkheid is over de geldigheidsduur van tentamens?

Antwoord 17

Voor helderheid en duidelijkheid over het wettelijk kader waarbinnen de geldigheidsduur van tentamens kan worden beperkt verwijs ik naar mijn antwoord op de vragen 4 en 5.