



COLLEGE VAN BEROEP VOOR DE EXAMENS

Uitspraak van het College van Beroep voor de Examens van Tilburg University

in de zaak tussen

de heer X, appellant

mevrouw Y, gemachtigde

en

**de examencommissie van de Tilburg School of Economics and Management (TiSEM),
verweerster**

1. Procesverloop

- 1.1 Bij haar besluit van 29 januari 2021 heeft verweerster appellantes verzoek om een extra kans voor het vak Strategy for Pre-master afgewezen (hierna: “bestreden besluit”).
- 1.2 Tegen dit besluit heeft de gemachtigde van appellant, Y, tijdig, te weten op 12 februari 2021, een beroepschrift ingediend. In het beroep heeft appellant het College tevens gevraagd om een voorlopige voorziening te treffen, namelijk om alvast deel te kunnen nemen aan de extra kans voor het vak Strategy for Pre-Master. De gevraagde voorzieningen zijn op 3 maart 2021 toegewezen.
- 1.3 Partijen zijn op 16 februari 2021 uitgenodigd om in overleg na te gaan of een minnelijke schikking mogelijk is. Een schikkingsoverleg heeft plaatsgevonden op 25 februari 2021. Tussen partijen is geen minnelijke schikking bereikt.
- 1.4 Verweerster heeft op 3 maart 2021 een verweerschrift ingediend.
- 1.5 Op 25 maart 2021 heeft het College het beroep ter zitting behandeld welke hoorzitting vanwege de geldende coronamaatregelen met instemming van partijen via Teams heeft plaatsgevonden. Aan die Teams-zitting hebben appellant zelf met zijn gemachtigde en zijn vader als toehoorder, en namens verweerster Z (voorzitter examencommissie) en A (ambtelijk secretaris examencommissie) deelgenomen.

2. Feiten en omstandigheden

2.1 Appellant staat sinds het collegejaar 2020/2021 (september 2020 instroom) ingeschreven voor de premaster Strategic Management. Deze premaster dient op grond van artikel 4.3 lid 2 van de Onderwijs- en Examenregeling 2020/2021 voor de pre-masterprogramma's (hierna: "OER") binnen één semester volledig te worden afgerond om te kunnen doorstromen naar de aansluitende master (100%-regel).

2.2 Appellant heeft één vak van de premaster, het vak Strategy for Pre-master, niet behaald. Voor de eerste poging behaalde appellant een 3.3. Appellant behaalde voor de herkansing een 5.1.

2.3 In artikel 4.3 van de OER voor de HBO Premasters is het volgende bepaald:

- 1. Het hbo pre-masterprogramma van 30 ECTS-credits dient binnen een semester te zijn afgerond, gerekend vanaf de eerste inschrijving.*
- 2. De student dient alle vakken (=100%) van het programma behaald te hebben om te kunnen instromen in de aansluitende masteropleiding.*
- 3. Studenten die in het eerste semester van het eerste jaar van inschrijving niet voldaan hebben aan de eis dat het pre-masterprogramma volledig moet zijn afgerond binnen dat eerste jaar mogen zich niet herinschrijven voor hetzelfde programma. Zij mogen zich evenmin inschrijven voor één van de andere pre-masterprogramma's van de Tilburg School of Economics and Management voor een periode van vijf (5) jaar.*

2.4 In artikel 6.1 van de OER voor de HBO Premasters is het volgende bepaald:

Artikel 6.1 Algemene hardheidsclausule

- 1. De examencommissie is bevoegd om in geval van onbillijkheden van overwegende aard in individuele gevallen ten voordele van de student een uitzondering te maken op de Onderwijs- en Examenregeling.*
- 2. In gevallen waarin de Onderwijs- en Examenregeling niet voorziet, beslist de examencommissie.*

2.5 Op 14 januari 2021, zijnde twee weken voor het einde van de premaster, heeft de Tilburg School of Economics and Management uit coulance een 'extra kans'- regeling gepubliceerd. Deze 'extra kans'- regeling houdt in dat aan alle pre-masterstudenten die in september 2020 zijn gestart met hun premaster uit coulance eenmalig een extra tentamenkans wordt toegekend, indien zij aan alle gestelde voorwaarden voldoen. Deze 'extra kans'-regeling is als volgt geformuleerd:

"De School kent een zogenaamde 'laatste kans regeling', waarbij studenten enkel en eenmalig een extra tentamenkans kunnen aanvragen voor het laatste openstaande vak uit het premaster programma. Om in aanmerking te komen voor een extra tentamenkans dient de student daartoe een verzoek te doen bij de opleidingscoördinator en moet aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:

- a. Alle overige vakken moeten behaald zijn; het is dus het laatste openstaande vak uit het premaster programma.*
- b. De student moet in het academisch jaar waarin hij/zij het verzoek voor de laatste kans regeling indient aan beide tentamengelegenheden in dat academisch jaar hebben deelgenomen.*

Daarbij geldt dat voor beide tentamengelegenheden, dat wil zeggen de reguliere tentamenkans en de herkansing, minimaal het cijfer 4,0 moet zijn behaald.

c. De student moet zijn/haar verzoek voor een extra tentamenkans binnen 5 werkdagen nadat het resultaat van zijn/haar laatste reguliere herkansing bekend is gemaakt, hebben ingediend bij de opleidingscoördinator.

d. De docent van het vak waarvoor de extra tentamenkans wordt toegekend bepaalt de vorm - mondeling dan wel schriftelijk - van de extra tentamenkans.

Alleen studenten die voldoen aan deze voorwaarden kunnen gebruik maken van de regeling. Hierop wordt geen uitzondering gemaakt. De extra kans zal plaatsvinden op een nader te bepalen datum in maart of april. Studenten die gebruik maken van deze laatste kans kunnen niet instromen in de master in februari. Zij kunnen na een positief resultaat van de extra kans instromen in het academisch jaar 2021 – 2022, startend in september 2021.

- 2.6 Op 18 maart 2021 heeft verweerster aan appellant medegedeeld dat aan appellant op grond van erkende bijzondere, persoonlijke omstandigheden, een uitzondering op voornoemde 100%-regel wordt verleend. Dit betekent dat appellant het nog niet behaalde vak van zijn premaster in het eerste semester van het academisch jaar 2021/2022, aldus per september 2021, opnieuw mag volgen.

3. Standpunten partijen

Standpunten appellant

- 3.1 Gemachtigde doet namens appellant een beroep op artikel 4.3 lid 4 van de OER (d.i. de uitzondering op de 100% regel), in combinatie met artikel 6.1 lid 1 van de OER (d.i. de algemene hardheidsclausule) jo. artikel 15 lid 4 sub b van de Regels en Richtlijnen 2020-2021 van de examencommissie TiSEM (hierna: "R&R") (d.i. de uitzondering op de 100% als bedoeld in artikel 4.3 lid 4 van de OER). Tevens doet gemachtigde een beroep een (analoge) toepassing van de regeling voorwaardelijke toelating zoals opgenomen in het Tilburg University Education Service Document COVID-19 (hierna: "TiU Service Document"). Appellant stelt zich op het standpunt dat de analoge toepassing van de regeling gerechtvaardigd is, nu de coronacrisis nog in diezelfde hevigheid het leven beheerst als het vorige studiejaar en appellant de gehele premaster op 6 EC na heeft behaald.
- 3.2 Appellant stelt zich op het standpunt dat hij geen volwaardige eerste kans heeft gekregen voor het maken van het tentamen van het vak Strategy for Pre-master. Appellant stelt dat hij door de familieomstandigheden en de psychische klachten die appellant ten gevolge van deze omstandigheden heeft ervaren, niet optimaal aan het onderwijs en aan het tentamen heeft kunnen deelnemen. Ter verduidelijking overlegt appellant een tijdlijn van de gebeurtenissen die gedurende zijn tentamenperiode hebben plaatsgevonden. Voorts overlegt appellant een rouwkaart van het overlijden van zijn grootvader.

- 3.3 Appellant merkt op dat de uitzonderingen in artikel 4.3 lid 4 van de OER c.q. artikel 15 van de R&R enkel zien op familieomstandigheden die betrekking hebben op eerstegraads familieleden. Appellant stelt zich op het standpunt dat hij reden ziet om in zijn situatie de bijzondere familieomstandigheden uit te breiden naar tweedegraads familieleden, vanwege de relatie die appellant had met zijn grootvader, waarbij die relatie de normale kleinzoon-grootvader relatie ver oversteeg. Appellant merkt op dat grootvader altijd een vast en nauw betrokken onderdeel van het leven van appellant is geweest.
- 3.4 Appellant merkt voorts op dat hij in de tentamenperiode door de hiervoor genoemde omstandigheden dusdanige psychische klachten heeft ondervonden dat die zijn functioneren en studeervermogen negatief hebben beïnvloed. Daarbij speelt ook de coronacrisis een rol. Contacten tussen studenten onderling, alsmede tussen studenten en docenten, worden door de coronacrisis zwaar belemmerd, aldus appellant. Appellant stelt dat deze generieke omstandigheden de eigen klachten van appellant hebben verzwaard. Appellant overlegt ter onderbouwing een brief van zijn huisarts, waarin wordt gemeld dat appellant sinds het (naderend) overlijden van grootvader klachten heeft ondervonden. Verder overlegt appellant mailcorrespondentie aan onderwijscoördinator E, waarin appellant melding doet van zijn familieomstandigheden.
- 3.5 Tot slot merkt appellant met betrekking tot de 'extra kans'- regeling op dat hij aan alle voorwaarden van deze regeling voldoet, behalve de voorwaarde inhoudende dat appellant voor beide tentamengelegenheden ten minste een 4.0 moet hebben behaald, waarbij wel in ogenschouw moet worden genomen dat appellant gemiddeld voor beide tentamenpogingen een 4,2 heeft behaald. Appellant stelt dat gezien voornoemde omstandigheden het niet meer dan redelijk is toch voor deze uitzondering in aanmerking te komen. Ter zitting begrijpt gemachtigde dat verweerster rekening houdt met het gelijkheidsbeginsel, maar benadrukt dat met een beroep op de hardheidclausule er altijd sprake is van maatwerk. In de huidige stand van zaken zal appellant het hele jaar bezig zijn met één vak. Gemachtigde is van mening dat deze 6 tot 12 maanden durende studievertraging leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard, op grond waarvan er met toepassing van de hardheidsclausule een extra kans toegekend zou moeten worden.
- 3.6 Appellant verzoekt het College om het beroep gegrond te verklaren, het bestreden besluit te vernietigen met veroordeling van de proceskosten.

Standpunten verweerster

- 3.7 Verweerster merkt op dat appellant niet betwist dat hij niet voldoet aan de gestelde voorwaarden van de op 14 januari 2021 gepubliceerde 'extra kans'- regeling. In de regeling is opgenomen dat er geen uitzondering wordt gemaakt op de voorwaarden van de extra kans regeling.
- 3.8 Verweerster benadrukt dat de 'extra kans'- regeling voor premasterstudenten een coulanceregeling is. Appellant is reeds bij de toelating van de premaster geïnformeerd dat hij alle vakken van zijn premaster in het eerste semester van het eerste jaar van inschrijving diende te behalen.

Verweerster stelt zich dan ook op het standpunt dat het bestreden besluit correct tot stand is gekomen. Verweerster meent dat appellant op geen enkele manier is benadeeld, temeer omdat de situatie al vanaf het begin zo was dat hij alle vakken behaald moest hebben.

- 3.9 Verweerster merkt ten aanzien van het beroep van appellant op de hardheidsclausule op dat dit beroep niet in behandeling kan worden genomen, omdat er volgens verweerster nog een mogelijkheid openstaat voor appellant om toegang te krijgen tot de aansluitende masteropleiding. Een beroep op de hardheidsclausule brengt volgens verweerster met zich mee dat alle eerdere rechtsingangen reeds benut zijn en niet tot het gewenste resultaat hebben geleid. Pas op dát moment kan volgens verweerster duidelijk gemaakt worden of er sprake is van onbillijkheden van overwegende aard die ertoe nopen ten voordele van appellant een uitzondering te maken op de OER. Daarbij merkt verweerster op dat er ook geen ruimte is om bij de 'extra kans'- regeling de hardheidclausule toe te passen, gelet op de uitdrukkelijke bepaling dat er geen enkele uitzondering wordt gemaakt op de voorwaarden van de 'extra kans'- regeling. Verweerster merkt daarbij op dat de mogelijkheid dat een student niet voldoet aan de voorwaarden van de 'extra kans'- regeling, omdat hij bij een van de gelegenheden een lager cijfer heeft behaald dan een 4.0, uitdrukkelijk is onderkend bij het opstellen van de regeling. Het is volgens verweerster geen onbedoeld gevolg van de regeling en kan volgens verweerster daarom geen onbillijkheid opleveren als bedoeld in de hardheidsclausule. Ter zitting legt verweerster uit dat de 'extra kans'-regeling voor een kleine meerderheid van de aanmeldingen succesvol is geweest. Dit betekent, aldus verweerster, dat de 'extra kans'-regeling op zichzelf een relevante en nuttige regeling is te noemen, waarbij het leggen van een scheidslijn ergens op het midden zeker geen onbedoeld gevolg is geweest.
- 3.10 Wat betreft het beroep van appellant op een analoge toepassing van de regeling voor pre-masterstudenten in het academisch jaar 2019/2020, zoals beschreven in het TiU Service Document, ook wel aangeduid als de 'zachte knip', merkt verweerster op dat de universiteit geen 'zachte knip' kent voor studenten die in het academisch jaar 2020/2021 (september instroom) zijn gestart met een premaster van 30 EC aan de universiteit. Daarbij is volgens verweerster op grond het TiU Service Document de decaan – en niet verweerster – bevoegd om voornoemde regeling voor alle premasterstudenten naar analogie toe te passen voor de premasterstudenten die in het academisch jaar 2020/2021 zijn gestart met hun programma. Verweerster merkt daarbij op dat zij gelet op het gelijkheidsbeginsel de regeling niet analoog kan toepassen op alleen appellant. Volgens verweerster zou dit leiden tot willekeur. Verweerster constateert dat de decaan geen gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid om de regeling voor alle premasterstudenten naar analogie toe te passen.
- 3.11 Alle feiten en omstandigheden in acht nemend, verzoekt verweerster het College om het beroep van appellant ongegrond te verklaren.

4. Overwegingen College

- 4.1 Artikel 7.61 lid 2 van de Wet op Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) bepaalt dat het beroep kan worden ingesteld ter zake dat een beslissing in strijd is met het recht. Dit betekent dat de toetsing door het College beperkt dient te blijven tot rechtmatigheidscriteria, zoals de vraag of verweester zorgvuldig heeft gehandeld en of gezegd zou moeten worden dat verweester niet in redelijkheid tot de bestreden beslissing heeft kunnen komen.
- 4.2 Het College heeft het beroepschrift en verweerschrift beoordeeld en partijen gehoord. Het College overweegt vervolgens als volgt.
- 4.3 Tussen partijen is niet in geschil dat de door appellant geschetste en hiervoor onder 3.3 en 3.4 beschreven omstandigheden te zien zijn als bijzondere omstandigheden die een uitzondering op de 100% regeling rechtvaardigen.
- 4.4 Tijdens de hoorzitting is gebleken dat de 'extra kans'-regeling voor premasterstudenten in het leven is geroepen naar aanleiding van een door premasterstudenten opgezette petitie. In deze petitie zijn door studenten bijzondere omstandigheden die samenhangen met het Corona-virus aangevoerd.
- 4.5 Het College overweegt dat dit bevestigt dat de 'extra kans'-regeling in het leven is geroepen naar aanleiding van de bijzondere omstandigheden die samenhangen met het Corona-virus op verzoek van studenten met als achterliggende gedachte dat deze dient open te staan voor iedere student, ongeacht de reden die aan een verzoek om een extra kans ten grondslag ligt. Verweester heeft tijdens de hoorzitting gemeld dat de 'extra kans'-regeling is geformuleerd naar analogie van de reguliere laatste kans regelingen bij andere opleidingen. Verweester heeft verklaard dat op het moment van vaststelling van de nieuwe regeling zij zich ervan bewust was dat niet alle betrokken studenten aan voorwaarde b van de 'extra kans'-regeling zouden kunnen voldoen en - anders dan bij de reguliere laatste kans regelingen - voorafgaand ook niet op de hoogte hadden kunnen zijn van deze voorwaarde.
- 4.6 Het College stelt vast dat de 'extra kans'-regeling dient te worden aangemerkt als beleidsregel in de zin van artikel 4:81 Awb en een uitwerking vormt van de toepassing door verweester van de hardheidsclausule van artikel 6.1 van de OER. Artikel 4:84 Awb bepaalt dat het bestuursorgaan overeenkomstig de beleidsregel handelt, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.
- 4.7 Op grond van vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State kunnen omstandigheden die bij het opstellen van een beleidsregel zijn verdisconteerd, dan wel moeten worden geacht te zijn verdisconteerd, niet reeds daarom buiten beschouwing kunnen worden gelaten. Een bestuursorgaan moet alle omstandigheden van het geval betrekken in zijn beoordeling en dient te bezien of deze op zichzelf dan wel tezamen met andere omstandigheden, moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 Awb die maken dat het handelen overeenkomstig

de beleidsregel gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen (ECLI:NL:RVS:2016:2840). Ook het CBHO heeft in de zaken CBHO 2018/067 en CBHO 2019/162 deze uitleg gegeven aan de toepassing van beleidsregels.

- 4.8 Het College oordeelt dat onverkorte toepassing van de beleidsregel, en het op voorhand uitsluiten van het maken van een uitzondering op de beleidsregel, in strijd is met hetgeen bepaald is in artikel 4:84 Awb. Het onverkort toepassen van in het bijzonder de voorwaarde dat voor zowel de reguliere tentamenkans en de herkansing minimaal het cijfer 4.0 moet zijn behaald, leidt ertoe dat het handelen overeenkomstig de beleidsregel gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Het doel van de beleidsregel is het tegemoetkomen van studenten die – op welke wijze dan ook – hinder hebben ondervonden van de corona-situatie. Dit is een situatie die alle studenten heeft getroffen. Verweester heeft daarom onvoldoende gemotiveerd waarom het gemaakte onderscheid in deze situatie desondanks nodig is. Het doel en effect kan niet zijn het op basis van achteraf geformuleerde kwalitatieve criteria selecteren van een deel van de studenten voor doorstroom naar de Master. Voor dat doel is de aan te bieden toets het selecterende instrument. In het bijzonder is het College van oordeel dat de noodzaak van de keuze voor de voorwaarde van twee keer minimaal het cijfer 4.0 onvoldoende gemotiveerd is gelet op het doel en de achtergrond van de 'extra kans'-regeling. Zo is het voor het College niet duidelijk waarom een student die voor de eerste tentamengelegenheid een 3.3 en vervolgens voor de tweede tentamengelegenheid een 5.1 haalt niet in aanmerking komt voor een extra kans terwijl juist dan sprake is van progressie en een beter resultaat dan wanneer een student twee keer het cijfer 4.0 zou halen. Voorts is het voor het College niet duidelijk waarom is gekozen voor toepassing van deze voorwaarde waarvan op voorhand al bekend was dat een deel van de premasterstudenten daar niet aan kon voldoen en daar ook geen rekening mee had kunnen houden.
- 4.9 In dit concrete geval komt hier nog bij dat appelland stelt voor de bewuste eerste tentamengelegenheid een 3,3 te hebben gehaald vanwege zijn bijzondere familieomstandigheden, die door verweester reeds zijn onderkend en op grond waarvan appelland de uitzondering op 100% regel is toegestaan. Nu appelland in staat is gebleken om kort nadien een 5,1 te behalen en daarmee progressie te tonen, overweegt het College dat voldoende waarschijnlijk is dat de eerder behaalde 3,3 (hoofdzakelijk) een gevolg lijkt te zijn van deze onderkende bijzondere omstandigheden. Weliswaar is vanwege deze bijzondere omstandigheden voor appelland al een uitzondering op de 100% regeling gemaakt, maar gevolg daarvan is dat appelland pas in het academisch jaar 2021 – 2022 het onderhavige tentamen kan halen, terwijl het toekennen van een extra kans appelland de mogelijkheid geeft het tentamen nog dit academisch jaar te behalen om zodoende het komende academisch jaar zonder openstaande vakken uit de premaster te starten. In de door verweester aangevoerde feiten en omstandigheden ziet het College geen rechtvaardiging voor dat – voor appelland nadelige – gevolg en onderscheid ten opzichte van studenten die wel in aanmerking komen voor de extra kans.

- 4.10 Onverkorte toepassing van de beleidsregel leidt er volgens het College bovendien toe dat appellant wordt uitgesloten van een extra kans, waardoor hij zijn pre-master niet in het lopende academisch jaar kan afronden, zich niet mag her-inschrijven voor hetzelfde programma, niet kan doorstromen naar de master in september 2021 en de komende vijf jaar niet mag deelnemen aan een ander pre-masterprogramma van de Tilburg School of Economics and Management. Het College is van oordeel dat deze gevolgen onevenredig zijn gelet op het doel van de regeling. Daarbij is van belang dat de regeling op dezelfde manier is geformuleerd als de extra kans regeling voor reguliere opleidingen, terwijl voor studenten in reguliere opleidingen de gevolgen van het niet krijgen van een extra kans meestal veel minder ernstig zijn dan de hiervoor genoemde gevolgen voor pre-master studenten. Het College neemt bij het voorgaande nadrukkelijk in overweging dat dit oordeel niet afdoet aan het recht van verweerster om vast te houden aan de aan te bieden toets als het selecterende instrument voor afronding van de pre-master.
- 4.11 Nu het bovenstaande betekent dat het beroep gegrond moet worden verklaard, is er geen reden om in te gaan op de overige door appellant aangevoerde gronden. De bestreden beslissing dient te worden vernietigd.

5. **Beslissing**

Het College:

- I. Verklaart het beroep gegrond;
- II. Vernietigt het bestreden besluit;
- III. Draagt verweerster op om binnen vier weken een nieuw besluit te nemen met inachtneming van deze uitspraak;
- IV. Bepaalt dat appellant recht heeft op vergoeding van bij hem in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1068,- (cf. Besluit proceskosten bestuursrecht, 2 punten), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus besloten op 10 juni 2021 door het College van Beroep voor de Examen.