

# Rechtspositie van buitenlandse studenten in de medezeggenschap aan Zuyd Hogeschool

## 1. Inleiding

Op 19 december 2024 nam de Verkiezingscommissie voor de medezeggenschapsraden identiek verwoorde besluiten ten aanzien van de twee voor de CMR verkozen Italiaanse studenten aan Zuyd Hogeschool, waarbij aan hen het lidmaatschap van de CMR wordt ontzegd. De commissie stelde daarbij vast dat de kandidatuur van elk van de twee 'onjuist was', nu beiden 'onvoldoende' beschikken 'over de vereisten ten aanzien van het beheersen van het minimale Nederlandse taalniveau.' Suggesties van de zijde van beide studenten om hulpmiddelen in te schakelen die de taalbarrière kunnen overbruggen en die hen in staat stellen om wel als lid van de CMR te functioneren werden afgewezen, omdat deze 'niet zullen resulteren in een rolvulling die van een CMR-lid verwacht mag worden.'

De CMR herhaalde in zijn beslissingen op het bezwaar van beide studenten d.d. 7 januari 2025 de overwegingen en het besluit van de Verkiezingscommissie. Hij licht daarbij het beroep op art. 37, lid f. van het Medezeggenschapsreglement als juridische grond voor het besluit nader toe:

'(d)aarin wordt bepaald dat elke kandidaat-opgave vergezeld dient te gaan van een schriftelijke verklaring van de kandidaat waaruit blijkt dat hij bewilligt in zijn kandidaatstelling op de lijst alsook in de plaats die hij daarop inneemt en dat hij een eventueel lidmaatschap van de betrokken medezeggenschapsraad aanvaardt *met alle daaruit voortvloeiende verplichtingen*. (...) Via diverse kanalen is gecommuniceerd dat de voertaal binnen de medezeggenschap Nederlands is en de kandidaten het Nederlands in voldoende mate dienen te beheersen, in woord en geschrift. Kandidaten zijn zelf verantwoordelijk voor de inschatting of ze aan alle verplichtingen kunnen voldoen die uit een eventueel lidmaatschap voortvloeien. Ze moeten dus ook zelf onderzoeken of ze de Nederlandse taal voldoende beheersen om te kunnen participeren in de CMR. Dat eigen onderzoek heeft niet plaatsgevonden, althans heeft niet geleid tot afzien van de kandidatuur.'

Binnen Zuyd Hogeschool is over de besluiten van de Verkiezingscommissie en van de CMR discussie ontstaan, waarbij de vraag is opgekomen of de studenten niet op ontoelaatbare wijze naar nationaliteit worden gediscrimineerd. In het algemeen kan de vraag worden gesteld of de besluiten van de Verkiezingscommissie en de CMR juridisch juist zijn, in die zin dat daarmee het lidmaatschap van de CMR aan beide daartoe verkozen studenten terecht is ontnomen. In het navolgende ga ik daarop nader in. Mijns inziens laat de gevolgde procedure te wensen over en zijn de besluiten in strijd met de wet en het Europese recht. Ik zal daarbij ook en vooral ingaan op de gevolgen die dat voor Zuyd Hogeschool met zich meebrengt.

## 2. Strijd met de WHW

Art. 7.34 van de WHW kent aan de student die zich inschrijft aan een Nederlandse instelling voor hoger onderwijs rechtstreeks een viertal rechten toe: 1. op initieel onderwijs, 2. op het doen van tentamens en examens, 3. op toegang tot inrichtingen en verzamelingen en 4. op het gebruik van voorzieningen die ten behoeve van studenten in het leven zijn geroepen. Vooral de laatste categorie is hier interessant. In de memorie van toelichting bij de WHW wordt daarover opgemerkt:

'Tenslotte heeft de student het recht gebruik te maken van andere ten behoeve van de studenten getroffen voorzieningen, de zogenaamde collectieve studentenvoorzieningen. Hieronder zijn uitdrukkelijk begrepen de diensten van een studentendecaan. De student aan de Open Universiteit heeft bovendien nog enkele rechten die verband houden met het feit

dat deze instelling ingevolge artikel 1.3, derde lid, het onderwijs verzorgt in de vorm van afstandsonderwijs. De rechten van de student in het kader van de medezeggenschap en de rechtsbescherming zijn geregeld in de bestuurshoofdstukken van deze wet onderscheidenlijk in de bepalingen betreffende de colleges van beroep voor het hoger onderwijs. Het recht op studiefinanciering is geregeld in de Wet op de studiefinanciering.<sup>1</sup>

Het recht op medezeggenschap wordt hier uitdrukkelijk genoemd als een van de elementen van het recht op gebruikmaking van voorzieningen,<sup>2</sup> wat hier in gewone mensentaal betekent: de student die is ingeschreven aan de Zuyd Hogeschool heeft wettelijk het recht deel te nemen aan de medezeggenschap. Er is geen bepaling voorhanden in de wet die dit recht uitsluitend voorbehoudt aan Nederlandse studenten. Integendeel, krachtens EU-recht hebben studenten uit andere EU-landen op voet van gelijkheid toegang tot Nederlandse HO-instellingen. Voor hen geldt ook hetzelfde tarief aan collegegeld als voor Nederlandse studenten (art. 7.45a WHW jo. art. 2.2 WSF 2000). Ook is er geen bepaling in de wet te vinden die met een eis van het Nederlands als instructie-, spreek- of bestuurstaal binnen de instelling een beperking stelt aan de met de inschrijving verbonden rechten van studenten. Art. 7.2 WHW stelt slechts regels in het kader van het onderwijs en de instructie, maar naar algemene opvatting wordt die bepaling niet als bijzonder bindend of beperkend voor de instellingen beschouwd, nu er zowel in het hbo als wo een stijgende trend te zien is in het aandeel anderstalig onderwijs.<sup>3</sup> De bepaling van de aard van de spreektaal of bestuurstaal is een bevoegdheid tot 'beheer' binnen de instelling zelf. Voor de hogeschool volgt die uit art. 10.3b WHW dat aangeeft dat de beheersbevoegdheden inzake de instelling in eerste en laatste instantie bij het college van bestuur berusten.

Alles afwegende: het kan niet zo zijn dat op basis van een algemene, decentraal belegde beheersbevoegdheid of – zoals de Verkiezingscommissie stelt – van informatie omtrent het gebruik van de Nederlandse taal binnen bestuur en medezeggenschap die op intranet is gepubliceerd, afbreuk kan worden gedaan aan artikel 7.34 WHW. Dat is nu eenmaal van hoger recht, waaraan organen van de instelling niet kunnen tornen. Veelzeggend is voorts dat het Medezeggenschapsreglement over enige taaleis zwijgt. Maar zou dat wel zijn gebeurd dan zou natuurlijk toch weer de wet moeten prevaleren. De conclusie is derhalve dat buitenlandse studenten die zijn ingeschreven aan de instelling, op voet van gelijkheid met hun Nederlandse evenknieën het recht hebben op medezeggenschap, wat inhoudt het recht om te kiezen, verkozen te worden en deel te nemen aan de vergaderingen van de CMR. Dat betekent dat voor een goede gang van zaken niet zozeer iets van de buitenlandse studenten, maar van het instellingsbestuur mag worden verwacht. Verderop kom ik daarop terug.

In de casus die voorligt moet worden vastgesteld dat de twee studenten op rechtmatige wijze zijn verkozen, omdat hun kandidaatstelling volgens de regels plaatsvond en zij volgens de regels zijn gekozen. De twee studenten dienen dus alsnog als lid toegang te hebben tot de CMR. Hun plaatsvervangers nemen daarmee tegelijkertijd zonder rechtsgeldige titel de plaats in van de beide studenten, wat ertoe moet leiden dat hun werkzaamheden in de CMR met onmiddellijke ingang worden stopgezet.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1988/89, 21 073, nr. 3, p. 133.

<sup>2</sup> Zie ook R.G. Louw, Het Nederlands hoger onderwijsrecht, een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, Leiden: Leiden University Press 2011, p. 354, 357.

<sup>3</sup> Memorie van toelichting bij voorstel van Wet internationalisering in balans, Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 3, p. 14.

### 3. Strijd met hoger EU-recht

Zelfs al zou de WHW een bepaling als art. 7.34 ontberen, of de meningen over die bepaling – quod non – zouden zo verdeeld zijn dat aan haar betekenis getwijfeld moet worden, dan nog moet een taaleis als opgelegd door de Verkiezingscommissie in strijd met het recht geoordeeld worden. Discriminatie naar nationaliteit van EU-studenten is op grond van artikelen 18 ('Binnen de werkingssfeer van de Verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld, is elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden) en 21 (Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld) van het EU-Werkingsverdrag (VWEU) verboden. In de jurisprudentie van het HvJ-EU concentreert die eis zich, wat de positie van studenten betreft, op het moment van inschrijving tot MBO- en HO-instellingen. In de loop der tijd heeft die jurisprudentie zich langs de materiële lijn ontwikkeld van de eis van een gelijk bedrag aan collegegeld voor buitenlandse studenten<sup>4</sup> tot het genot van gelijke studiefinanciering ten laste van de ontvangende lidstaat indien de student er langer verblijf heeft.<sup>5</sup> Het is vast uitgangspunt in het Europese recht dat de bescherming van de nationale taal en cultuur een zwaarwegend belang is. Meer in het bijzonder speelt de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel en van hun culturele en taalkundige verscheidenheid een belangrijke rol.<sup>6</sup> Een en ander betekent dat in de fase van inschrijving waarin zoveel mogelijk gelijke behandeling geboden is, het maken van onderscheid – discriminatie – niettemin toelaatbaar is, als daarmee een gerechtvaardigd belang van eigen taal en cultuur wordt gediend. Als de student eenmaal toegelaten is, kan een nieuw onderscheid in de fase van deelname aan het onderwijs niet meer alsnog worden opgelegd. Zou het anders zijn dan zou het Europeesrechtelijke verbod van discriminatie naar nationaliteit alsnog kunnen worden ondergraven, omdat de buitenlandse student dan afhankelijk wordt gesteld van een veelheid aan grillig – en naar plaats en tijd verschillend – handelende instellingen die op vele onvoorspelbare manieren het studietraject alsnog zouden kunnen verstoren. Een student die de beslissing van de Verkiezingscommissie op grond van strijd met Europees recht zou aanvechten bij de Nederlandse rechter en in laatste instantie het HvJ-EU heeft daarom een goede kans van slagen.

### 4. Bevoegdheden en procedure

Het bestaan en de taken van de Verkiezingscommissie zijn geregeld in het Medezeggenschapsreglement. Zij is in het leven geroepen om te waken over een ordelijk verloop van de verkiezingen van de leden van de medezeggenschapsraden. Hoewel de leden volgens het Reglement per zittingsperiode door de CMR worden benoemd, gaat het hier om een orgaan dat eigen bevoegdheden bezit en wat betreft haar rol en taak strikt moet worden onderscheiden van de CMR. Het werk van de Verkiezingscommissie is vooral technisch van aard. Haar toetsingskader is het Medezeggenschapsreglement. De commissie heeft onder meer tot taak het beslissen over de geldigheid van de kandidaatstelling. Die beslissingsbevoegdheid is op principiële niveau niet ruim: democratische kiesstelsels vereisen naar de aard dat toezichthouders weinig tot geen speelruimte hebben bij het interpreteren of invullen van regels. De objectiviteit, voorspelbaarheid, algemeenheid en strikte geslotenheid van het kiessysteem staan in het belang van een democratisch proces voorop. In het staats- en bestuursrecht geldt daarom de regel dat toezichthouders bij vrije verkiezingen alleen maar *gebonden bevoegdheden* kunnen bezitten. In het Medezeggenschapsreglement staat

---

<sup>4</sup> Arrest Gravier, HvJ EG 13 februari 1985, C-293/83.

<sup>5</sup> Arrest Bidar, HvJ EG 15 maart 2005, C-209/03.

<sup>6</sup> Art. 165, eerste en vierde lid, VWEU.

niets vermeld, zoals al is aangegeven, over het Nederlands als taal. Daarentegen bepaalt art. 34, tweede en derde lid, van het Reglement het volgende:

‘Kiesgerechtigd en verkiesbaar tot lid van de studentengeleding van de CMR is degene, die zowel op de peildatum als op de verkiezingsdata als student is ingeschreven bij de Stichting Zuyd Hogeschool. De leden van de CMR worden rechtstreeks gekozen door en uit de kiezers van de geleding waartoe zij behoren.’

De Verkiezingscommissie had en heeft niet de ruimte om bij het vaststellen van de geldigheid van de kandidaatstelling verder te kijken dan art. 34 van het Medezeggenschapsreglement. Daaraan doet art. 37 onder f. Medezeggenschapsreglement niet af: de daar bedoelde term ‘verplichtingen’ moet enkel worden beoordeeld in het licht van wat het Reglement zelf bepaalt.<sup>7</sup> De Verkiezingscommissie is al met al haar bevoegdheid te buiten gegaan.<sup>8</sup>

De procedure van bezwaar tegen het besluit van de Verkiezingscommissie bij de CMR leverde een herhaling van het besluit op, wat te verwachten was. Maar hier had niet de CMR op bezwaar moeten beslissen maar de Verkiezingscommissie zelf. De eigen verantwoordelijkheid en het eigen takenpakket, alsmede het ontbreken van een hiërarchische verhouding tussen CMR en Verkiezingscommissie laten geen andere keus. Door de gevolgde procedure van het besluit in eerste aanleg had de Verkiezingscommissie zich inhoudelijk al dermate ingegraven dat zij de ruimte voor een echte heroverweging feitelijk had afgesloten. Het zou beter zijn als het bezwaar tegen dergelijke gevoelige besluiten van de Verkiezingscommissie voortaan eerst door de onafhankelijke bezwaaradviescommissie worden getoetst, alvorens de Verkiezingscommissie (en niet de CMR in de toekomst) daar zelf een besluit op neemt.

## 5. Conclusie en aanbevelingen

De beslissingen van de Verkiezingscommissie en van de CMR ten aanzien van het lidmaatschap van de CMR van de twee studenten zijn onrechtmatig, omdat ze in strijd met de WHW en het Europese recht moeten worden beschouwd. De gang van zaken leidt tot een aantal aanbevelingen.

1. De twee studenten dienen zo snel mogelijk alsnog als lid toegang te hebben tot de CMR. De twee plaatsvervangers nemen tegelijkertijd zonder rechtsgeldige titel de plaats in van beide studenten wat ertoe moet leiden dat hun werkzaamheden in de CMR met onmiddellijke ingang worden stopgezet.
2. Dat het Nederlands de bestuurstaal is, hoort een zorg van de instelling te zijn, niet van de studenten. Dat betekent dat moet worden nagedacht over adequate hulpmiddelen om de vergaderingen van de CMR soepel te laten verlopen. Hier ligt een taak voor het CvB om in overleg met de CMR te beslissen welk(e) middel(en) – bv. een tolk, (gedeeltelijk) overschakelen op het Engels, taalcursussen aanbieden aan de studenten – dient of dienen te worden ingezet.
3. De studenten kunnen niet worden verplicht tot het volgen van een cursus Nederlands, nu daarvoor een wettelijke basis ontbreekt. Dat wordt met de komende wet Internationalisering in Balans wellicht anders. Geregeld gaat worden dat de bekostigde instellingen zich in het

---

<sup>7</sup> Door na te gaan of de student die zich kandidaat stelt als ingeschreven geldt danwel of de kandidaatstelling door het indienen van een kandidatenlijst is geschied.

<sup>8</sup> Bovendien, als er binnen de Hogeschool de afspraak geldt dat vergaderingen in het Nederlands geschieden, houdt dat nog niet de verplichting in voor studenten om Nederlands te spreken. Hooguit geldt dan een plicht voor de (buitenlandse) student zich te conformeren aan die afspraak, maar dat is geen aangelegenheid waar de Verkiezingscommissie zich mee bezig moet houden.

kader van hun werkzaamheden op het gebied van het onderwijs *mede op de bevordering van de taalvaardigheid in het Nederlands van studenten richten* (mijn curs. PZ) en dat bij amvb regels kunnen worden gesteld over de uitvoering van dit uitgangspunt. Gezien de onderhavige problematiek is het op termijn verstandig dat Zuyd Hogeschool hierover een standpunt inneemt.

4. Start een discussie op de instelling over de rol, taak en bevoegdheden van de Verkiezingscommissie en leg dat vast in een protocol dat door de CMR, het College van Bestuur en een meerderheid van de Academieraden wordt onderschreven. Schakel daarvoor een externe deskundige in, bijvoorbeeld een publiekrecht jurist van een naburige universiteit.
5. Respecteer dat de Verkiezingscommissie een eigen taak en verantwoordelijkheid heeft die moet worden onderscheiden van de CMR. Er is geen hiërarchie tussen deze twee organen. Dat betekent dat bezwaar thuishoort bij de Verkiezingscommissie zelf en niet bij de CMR. Regel de procedure van bezwaar tegen beslissingen van de Verkiezingscommissie anders, en wel zodanig dat de onafhankelijke bezwaaradviescommissie de zaak behandelt en eerst een advies geeft voordat de Verkiezingscommissie een beslissing neemt op bezwaar.
6. Bezie het Medezeggenschapsreglement op de vraag of het verduidelijking behoeft in het licht van onderhavige zaak en de uitgangspunten die in dit advies geformuleerd zijn.

Prof.mr. P.J.J. Zoontjens  
Tilburg, 20 februari 2025.