



Handreiking Examencommissies 2021



Vereniging Hogescholen

Handreiking

Examencommissies 2021

Vereniging Hogescholen

Inhoud

Voorwoord	5
1 Inleiding	7
1.1 Achtergrond	7
1.2 Thema's rond de examencommissie	9
1.3 Status van de Handreiking	10
2 De positie van de examencommissie	12
2.1 Onafhankelijkheid	12
2.2 Deskundigheid	13
2.3 Samenstelling examencommissie	15
2.3.1 Management en examencommissie	15
2.3.2 Benoeming door het instellingsbestuur	18
2.3.3 Externe examencommissieleden	21
3 De taken van examencommissies	24
3.1 Het borgen van de kwaliteit van de tentamens	24
3.1.1 Instellingsbreed toetsbeleid	24
3.1.2 Richtlijnen en aanwijzingen van de examencommissie	25
3.1.3 Worden alle eindkwalificaties getoetst?	25
3.1.4 Borging mandateren of zelf doen	26
3.1.5 Mandaat en delegatie	27
3.1.6 Online toetsing en proctoring	29
3.2 Aanwijzing van examinatoren	30
3.3 De uitreiking van diploma's	36
3.4 Vrijstellingen, EVC's en leeruitkomsten	38
3.5 De rol van de examencommissie bij de accreditatie	42
3.6 Het bindend studieadvies	44
3.7 Vaststellen richtlijnen en aanwijzingen	46
3.8 Toestemming geven voor een vrij studieprogramma	47
3.9 Maatregelen bij fraude	48
3.10 Klachtenbehandeling	51
3.11 Beroep	53
3.12 De organisatie en procedures rond tentamens	57
3.13 Regels van examencommissies	58
3.14 Het iudicium abeundi	60
3.15 Het jaarlijkse verslag aan het instellingsbestuur	60
4 Recapitulatie adviezen	63
4.1 Adviezen betrekking hebbend op het instellingsbestuur	63
4.2 Adviezen betrekking hebbend op de examencommissie	64
Bijlagen	67
Bijlage A: Relevante artikelen uit de Whw	67
Bijlage B: Bindingsbesluit samenwerkende hogescholen	74
Bijlage C: Bronnen	75

Voorwoord

Zichtbaar goed functioneren, verantwoording afleggen, herkenbare deskundigheid en onafhankelijk opereren zorgen voor vertrouwen in de examencommissies. Dat vertrouwen is belangrijk, want de examencommissies zijn de 'poortwachters van de diplomakwaliteit'. Zij zijn het, die bij uitstek de waarde bewaken van het diploma dat een student ontvangt.

Daarom streeft de Vereniging Hogescholen verdere professionalisering na van de examencommissies in het hbo en van de leden van die examencommissies. Dat was de kwaliteitsimpuls die de Vereniging Hogescholen wilde bewerkstelligen met de eerste twee edities van de Handreiking examencommissies, die in 2011 en 2015 werden uitgebracht.

De Handreiking examencommissies heeft effect gehad, net als de training voor leden van examencommissies die de Vereniging Hogescholen al jaren verzorgt. Examencommissies en de onderwijsprofessionals die de examencommissies bemensen zijn beter toegerust voor hun onafhankelijke rol. Het stemt bovendien nog steeds tot tevredenheid dat de Handreiking een gezaghebbend document is geworden; zelfs de Raad van State verwees er naar (in haar advies over de Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs).

Maar sinds de tweede editie uit 2015 heeft de tijd niet stilgestaan. In de afgelopen 6 jaar zijn er allerlei uitspraken gedaan door beroepsinstanties en rechters die van belang zijn voor het werk van examencommissies. Ook is er sprake geweest van diverse wijzigingen in de Whw, zoals via de Wet versterking bestuurskracht (2017) en de Wet invoering associate degree (eveneens 2017). Deze en andere ontwikkelingen vormen, 10 jaar na de eerste editie, de aanleiding voor de publicatie van de derde versie van de Handreiking examencommissies, die u nu in handen heeft.

De gedachte achter de Handreiking is echter sinds de eerste editie dezelfde gebleven: een advies aan de hogescholen en aan de examencommissies. Aan de hogescholen, omdat de Handreiking beoogt hen te helpen bij het sterker neerzetten van de examencommissies, zowel inhoudelijk als bestuurlijk. Aan de examencommissies zelf, omdat we hen door middel van de Handreiking willen ondersteunen bij het blijvend versterken van hun functioneren en het invullen van hun rol.

Maar uiteindelijk is de achterliggende verwachting natuurlijk nog steeds, dat nóg beter gepositioneerde en nóg beter functionerende examencommissies de hogescholen helpen de waarde van hun getuigschriften en diploma's duurzaam te borgen. En dat zorgt voor bestendiging van het vertrouwen in de waarde van het diploma dat een hogeschool afgeeft. Dat was zo in 2011 en in 2015, en dat is nog steeds zo in 2021.

Maurice Limmen

Voorzitter Vereniging Hogescholen

1 Inleiding

Stakeholders en toezichthouders in het hoger beroepsonderwijs moeten kunnen vertrouwen op zorgvuldige toepassing van de regels rond de diplomaverlening door examencommissies en hogescholen. Het belang van de betrouwbaarheid van hbo-diploma's en de schade die ontstaat wanneer die betrouwbaarheid ter discussie gesteld wordt, hebben enkele jaren geleden geleid tot een maatschappelijke en politieke discussie over de betrouwbaarheid en de kwaliteit van diploma's in het hbo en de rol van de examencommissies daarbij. De regels die als gevolg van die discussie in wetgeving zijn verankerd, zijn tot op de dag van vandaag bepalend voor examencommissies.

In de bewaking van de kwaliteit van de diplomaverlening speelt de examencommissie een cruciale rol. Hogescholen hebben dan ook groot belang bij goed functionerende examencommissies.

De examencommissie bepaalt namelijk op objectieve en deskundige wijze of de student voldoet aan het eindniveau van de opleiding. Bij de wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek (Whw) per 1 september 2010 heeft de examencommissie meer inhoudelijke taken gekregen en is haar onafhankelijke positie verstevigd. De onafhankelijkheid is daarna steeds verder verankerd door opvolgende wetgeving.

Eén en ander betekent dat het instellingsbestuur zich moet onthouden van inmenging in de taken van de examencommissie, maar uiteindelijk wel verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs en de accreditatie. Die verantwoordelijkheden vereisen dat instellingsbestuur en examencommissie consequent professioneel en bestuurlijk zorgvuldig handelen en dat beide partijen daarbij de gebruikelijke principes van goed bestuur hanteren.

Deze Handreiking beoogt daarbij voor de examencommissie en het instellingsbestuur een houvast te bieden en leidraad te zijn.

1.1 Achtergrond

In mei 2009 publiceerde de Inspectie van het Onderwijs haar rapport "Boekhouder of wakend oog". De algemene aanbeveling die daarin werd gegeven luidde dat over het geheel genomen versterking van de examencommissies is geboden. Meer specifiek deed de Inspectie de aanbeveling aan koepelorganisaties VSNU, HBO-raad (inmiddels Vereniging Hogescholen) en PAEPON (Platform van Aangewezen/Erkende Particuliere Onderwijsinstellingen in Nederland, inmiddels Nederlandse Raad voor Training en Opleiding, NRTO) om in samenspraak met het veld te komen tot een 'code of good practice' voor examencommissies en wegen te vinden om 'goede praktijken' in brede kring te delen.

In de zomer van 2010 verscheen vervolgens een krantenartikel¹ met de strekking dat bij een hbo-opleiding via een speciaal traject voor langstudeerders concessies gedaan zouden worden aan het te behalen eindniveau. Daarop volgden meer berichten over de kwaliteit van het onderwijs en de examinering bij diverse instellingen.

¹ Sahadat, I., (2010, 10 juli), 'Slechte scriptie, toch je bul', Volkskrant.

De Inspectie van het Onderwijs heeft deze ontwikkelingen betrokken in een reeds lopend onderzoek naar alternatieve afstudeertrajecten in het hoger onderwijs. In de tussenrapportage "Alternatieve afstudeertrajecten in het hoger onderwijs" kondigde de Inspectie vervolgacties aan.

Tegen deze achtergrond verscheen de Handreiking voor examencommissies in februari 2011. Het stof rond wat in de media de 'diplomafraude' is genoemd, is inmiddels neergedaald. Maar de gevolgen voor het werk van examencommissies duren nog voort. Het functioneren van examencommissies krijgt daardoor nog steeds veel aandacht van hogeschoolbesturen, toezichthouders en de wetgever. Onderzoeken van de Inspectie van het Onderwijs, aanscherping van accreditatiekaders en verdere versterking van de wettelijke positie van examencommissies zijn het gevolg van de discussie rond de alternatieve afstudeerroutes. De politiek, werkgevers, studenten, hebben hoge verwachtingen van verwachtingen van de examencommissie als kwaliteitsbewaker van de toetsing en diploma's. Dat geldt ook voor de toezichthouder, de Inspectie van het Onderwijs.

Eén van de aanbevelingen van de Inspectie van het Onderwijs naar aanleiding van het onderzoek naar de alternatieve afstudeerroutes luidde dat colleges van bestuur moesten zorgen voor "alerte en proactieve" examencommissies. "Met name de combinatie van alerte en proactieve examencommissies en een goede beschrijving van het onderwijs is een belangrijke randvoorwaarde voor de bewaking van het eindniveau."²

Na de publicatie van "Boekhouder of wakend oog" is de onafhankelijke positie van de examencommissie extra benadrukt door bijvoorbeeld de introductie van het verplichte externe lid van de examencommissie.

Uit vervolgonderzoek van de Inspectie van het Onderwijs bleek dat examencommissies zich sinds het onderzoek 'Boekhouder of wakend oog' "duidelijk hebben versterkt".³ Tegelijkertijd wees de inspectie er terecht op, dat dit ontwikkelproces nog niet is voltooid.

Vijf jaar na de herziening van 2015 is de regelgeving voor examencommissies zodanig gewijzigd dat een vernieuwing van deze Handreiking noodzakelijk was. Een update was ook nodig omdat examencommissies steeds ingewikkelder zaken te behandelen krijgen. De toenemende complexiteit blijkt onder meer uit de casus die de deelnemers aan de training voor examencommissieleden van de Vereniging Hogescholen insturen. De ingestuurde casus weerspiegelen de zaken waar examencommissies mee te maken krijgen. De training wordt sinds 2012 meerdere keren per jaar gegeven. In de loop van de jaren zijn de deelnemers steeds deskundiger geworden en is de problematiek waarmee ze te maken krijgen ook juridisch complexer geworden. Deze vakinhoudelijke trend vereist dat examencommissies zich op juridisch vlak professioneel blijven ontwikkelen.

2 "Schat het belang van een goede beschrijving van het onderwijs en de toetsing en een proactieve, alerte examencommissie op waarde. Met name de combinatie van beide is een belangrijke randvoorwaarde voor de bewaking van het eindniveau" Inspectie van het onderwijs, Alternatieve afstudeertrajecten en de bewaking van het eindniveau in het hoger onderwijs, 2011, p. 15.

3 Inspectie van het Onderwijs, Verdere versterking, onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs, 2015, p.6.

Deze geheel vernieuwde en aangepaste Handreiking is er dan ook op gericht om examencommissies te helpen zich verder te ontwikkelen, met oog voor de belangen van de student én de hogeschool als geheel.

De Handreiking is voorts bedoeld om hogescholen en examencommissies in staat te stellen om nadere invulling te geven aan het bevorderen van het deskundig en onafhankelijk functioneren van examencommissies en zodoende bij te dragen aan een duurzaam en breed gedragen vertrouwen in de kwaliteit van de diploma's.

1.2 Thema's rond de examencommissie

In de wet⁴ worden onafhankelijkheid en deskundigheid genoemd als belangrijke vereisten voor het goed functioneren van de examencommissie. Bij de uitwerking van onderwerpen als 'de kwaliteitszorg van toetsing en examinering' en 'de rol van externen' moeten deze vereisten steeds in acht genomen worden. Zo moeten externe leden van de examencommissie onafhankelijk en deskundig hun werk doen.

Onafhankelijkheid

Wil de examencommissie haar werk goed kunnen doen, dan moet deze onafhankelijk kunnen opereren, dat wil zeggen: zonder druk van het management. De veronderstelling die hieraan ten grondslag ligt, is dat leden afkomstig uit het management een financieel belang (of een ander niet onderwijskundig) belang zouden kunnen laten prevaleren. Bij de discussie over diplomering van langstudeerders heeft dit onderwerp veel aandacht gekregen.

De veronderstelling daarbij was dat examencommissies wellicht onder druk van het management onterecht diploma's zouden hebben verleend. Om elke schijn van belangenverstremgeling uit te sluiten heeft de Algemene Vergadering van de Vereniging Hogescholen ter gelegenheid van de presentatie van de Handreiking in februari 2011 al een bindingsbesluit⁵ genomen, inhoudende dat personen met een managementfunctie, die verantwoordelijk zijn voor de financiële toestand van de hogeschool, geen zitting zullen hebben in de examencommissie.

Met de Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs⁶ is een overeenkomstige bepaling in de Whw opgenomen: "Bij de benoeming van de leden van de examencommissie draagt het instellingsbestuur er zorg voor dat (...) leden van het instellingsbestuur of personen die anderszins financiële verantwoordelijkheid dragen binnen de instelling niet worden benoemd."⁷

De verhouding tussen de examencommissie en de instelling is een volgend discussiepunt waarover onduidelijkheden moeten worden opgehelderd. Met de Wet versterking besturing⁸ is beoogd de examencommissie een steviger en onafhankelijker positie te geven ten opzichte

4 Artikel 7:12a lid 2 Whw. Zie bijlage voor meer relevante wetsartikelen.

5 Bindingsbesluit van 3 februari 2011. (Bijlage B)

6 De Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs is een wijzigingswet. De bepalingen van deze wet zijn verwerkt in de Whw.

7 Artikel 7:12a lid 3 sub c, Whw, ingangsdatum 1 september 2014

8 De Wet versterking besturing is een wijzigingswet. De bepalingen van deze wet zijn verwerkt in de Whw.

van het instellingsbestuur. Hoe ver gaat nu de onafhankelijkheid van de examencommissie? Waaruit bestaat de verantwoordelijkheid van het instellingsbestuur voor de examencommissie? En wat zijn de verantwoordelijkheden van de examencommissie? Deze Handreiking gaat op deze vragen in.

Door externen bij de examencommissie te betrekken kunnen transparantie, onafhankelijkheid en professionalisering worden vergroot. Met de Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs is nu in de Whw ook de verplichting opgenomen om een extern lid in de examencommissie te benoemen. "Bij de benoeming van de leden van de examencommissie draagt het instellingsbestuur er zorg voor dat (...) ten minste één lid afkomstig is van buiten de desbetreffende opleiding of een van de opleidingen die tot de groep van opleidingen behoort."⁹ De Handreiking gaat ook in op aandachtspunten die daarbij een rol spelen.

Deskundigheid

Uitgaande van de wettelijke taken moeten examencommissies op verschillende terreinen over deskundigheid beschikken. Om te bepalen of studenten voldoen aan de voorwaarden uit de onderwijs- en examenregeling (OER) voor het verkrijgen van de graad moet de examencommissie in ieder geval goede kennis van de OER hebben. Verder moet de examencommissie de kwaliteit van tentamens en examens kunnen waarborgen.

Andere onderwerpen binnen de thema's onafhankelijkheid en deskundigheid die in de discussie rond de examencommissie en diplomatoekenning een rol spelen en die in deze Handreiking aan de orde komen zijn: de benoeming van leden van de examencommissie door het instellingsbestuur, de betrokkenheid van de examencommissie bij het toetsbeleid, de vastlegging van besluiten van de examencommissie, het jaarlijkse verslag over de werkzaamheden dat de examencommissie aan het instellingsbestuur verstrekt en de rol van de examencommissie bij de accreditatie.

1.3 Status van de Handreiking

Voor het vertrouwen in de sector als geheel hebben hogescholen belang bij het goed functioneren van examencommissies. De Handreiking beoogt een bijdrage te leveren aan het vertrouwen in het correct functioneren van examencommissies.

Het karakter van de Handreiking is tweeledig. Ten eerste is een aantal aanbevelingen gericht op de Colleges van Bestuur. Zij moeten de randvoorwaarden voor examencommissies realiseren. In deze categorie valt ook het bindingsbesluit over de benoembaarheid tot lid van de examencommissie.

9 Artikel 7:12a lid 3 sub b, Whw, ingangsdatum 1 september 2014 Bindingsbesluit van 3 februari 2011. (Bijlage B)
De Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs is een wijzigingswet. De bepalingen van deze wet zijn verwerkt in de Whw.
Artikel 7:12a lid 3 sub c, Whw, ingangsdatum 1 september 2014
De Wet versterking besturing is een wijzigingswet. De bepalingen van deze wet zijn verwerkt in de Whw.

Bij de presentatie van de Handreiking heeft de Algemene Vergadering van de Vereniging Hogescholen op 3 februari 2011 een bindingsbesluit genomen over aanbevelingen uit de Handreiking. Met dat besluit hebben de hogescholen zich ten opzichte van elkaar verplicht om:

“Alleen voorzitters en leden te benoemen die a) in hun functioneren als lid van de examencommissie niet in een hiërarchische relatie staan ten opzichte van het college van bestuur, en die b) aantoonbaar beschikken over competenties gerelateerd aan hetzij de inhoud van het onderwijs(programma), hetzij de aard van het werkveld waarvoor de desbetreffende opleiding primair voorbereidt.”¹⁰

Ten tweede zijn er aanbevelingen die zich richten op de examencommissies zelf. Daarbij speelt het dilemma dat deze aanbevelingen geen verplichtend karakter kunnen hebben. Dat zou immers indruisen tegen de onafhankelijkheid waarmee de examencommissies hun werk moeten doen. De aanbevelingen aan de examencommissies hebben daarom het karakter van een ‘code of good conduct’: als deze aanbevelingen door examencommissies in acht worden genomen, vermijden zij, met handhaving van hun eigen beslissingsmogelijkheden daarbij, dat zij in troebel water belanden.

Bij de aanbevelingen is telkens aangegeven of zij tot de eerste of tweede categorie behoren.

De Handreiking heeft de afgelopen jaren een gezaghebbende positie verworven. De Inspectie van het Onderwijs noemde de Handreiking in het eindrapport over alternatieve afstudeerroutes “een waardevol instrument voor het verbeteren van het functioneren van examencommissies binnen instellingen”.¹¹ In haar advies bij het wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen stelde de Raad van State “geen meerwaarde in een wettelijke regeling” te zien, “omdat de Handreiking bindend is voor alle bekostigde hbo-instellingen, en zij door de Inspectie van het Onderwijs in haar onderzoek is aangemerkt als een waardevol document.”¹²

En tenslotte heeft de Handreiking ook een zekere werking gekregen buiten de grenzen van het hbo. Bij de behandeling van de Wet versterking kwaliteitswaarborgen vroegen Kamerleden of de uitsluiting van het management als lid van de examencommissie zoals verwoord in de Handreiking misschien ook voor het wetenschappelijk onderwijs zou kunnen gelden. Het antwoord luidde als volgt. “De regering onderschrijft de handreiking van de Vereniging Hogescholen. De inhoud daarvan heeft zij overgenomen in het voorliggende wetsvoorstel. Dat geldt voor het gehele hoger onderwijs, dus ook voor het wetenschappelijk onderwijs.”¹³

10 Zie voor de volledige tekst van het bindingsbesluit bijlage B bij deze Handreiking. Het bindingsbesluit is leidend geweest voor latere wetgeving. Artikel 7:12a lid 3 onderdeel c Whw over de samenstelling van de examencommissie is geïnspireerd door het bindingsbesluit.

11 Inspectie van het onderwijs, Alternatieve afstudeertrajecten en de bewaking van het eindniveau in het hoger onderwijs, Utrecht, 2011, p.27.

12 Tweede Kamer, 2012-2013, 33472, nr 4, Advies Raad van State en nader rapport, p. 16.

13 TK, 2012-2013, 33472, nr.10, Nota nav het verslag, p. 42.

2 De positie van de examencommissie

In de Handreiking komen afzonderlijke taken en verantwoordelijkheden van de examencommissie aan de orde. Voordat deze deelonderwerpen worden behandeld, volgt eerst een toelichting op de kernbegrippen onafhankelijkheid en deskundigheid, omdat deze de sleutel vormen tot een goed begrip voor de wijzigingen in de verhoudingen tussen examencommissie en instellingsbestuur. Tot besluit van de Handreiking worden de aanbevelingen aan het instellingsbestuur en aan de examencommissie gerecapituleerd.

2.1 Onafhankelijkheid

De onafhankelijke positie van de examencommissie ten opzichte van het instellingsbestuur is vastgelegd in de Whw. Het instellingsbestuur ervoor moet zorgen dat "het onafhankelijk en deskundig functioneren van de examencommissie voldoende wordt gewaarborgd."¹⁴ Hoe ver gaat nu de onafhankelijkheid van de examencommissie? Waaruit bestaat de verantwoordelijkheid van het instellingsbestuur voor de examencommissie? En: wat zijn de verantwoordelijkheden van de examencommissie?

In de memorie van toelichting bij de Wet versterking besturing is hierover het volgende opgemerkt:

*"De functionele onafhankelijkheid van de examencommissie ten opzichte van het college van bestuur betekent dat de examencommissie weliswaar wordt ingesteld door het college van bestuur, maar dat de instelling moet zorgen dat de examencommissies binnen de instelling onafhankelijk hun werk kunnen verrichten. Dat betekent bijvoorbeeld dat het college van bestuur geen verplichtingen kan opleggen aan de examencommissie inzake de beoordeling van studenten. Het college blijft wel eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en de graadverlening; een examencommissie moet handelen binnen de grenzen van de onderwijs- en examenregeling. Hierdoor is tevens geborgd dat de wijze van examinering past in het kader van de opleiding."*¹⁵

Louw nuanceert de onafhankelijkheid van de examencommissie als volgt:

*"Het gaat echter te ver de onafhankelijkheid van de examencommissie en examinatoren te verabsoluteren zoals de wetgever nu lijkt te doen. Examencommissies zijn organen van de instelling waarvoor het college van bestuur eindverantwoordelijk is. Een onafhankelijke positie van de examencommissie ten opzichte van het college van bestuur zou het voor het college onmogelijk maken zijn eindverantwoordelijkheid waar te maken. Van het binnen de instelling bestaande systeem van kwaliteitszorg zouden, bijvoorbeeld, de examencommissies zich niets behoeven aan te trekken. Zij zijn immers functioneel onafhankelijk van het college van bestuur en faculteitsbestuur. (...) Met de introductie van deze mate van onafhankelijkheid van examencommissies en examinatoren wordt het hoger onderwijs geen dienst bewezen."*¹⁶

14 Artikel 7.12a lid 2 Whw.

15 TK 2008-2009, 31821, nr. 3, p. 28 e.v.

16 R.G. Louw, Het Nederlands hoger onderwijsrecht, 2011, Leiden, p. 418.

De onafhankelijkheid van examencommissies is dus inmiddels zo zwaar aangezet dat gemakkelijk conflicten kunnen ontstaan als examencommissies en management niet met gezond verstand te werk gaan en een zekere flexibiliteit aan de dag leggen. Het stelt hoge eisen aan de communicatieve en bestuurlijke competenties van beide partijen om dit spel goed te spelen, en flexibel te functioneren waar de wetgever juist de verhoudingen verabsoluteert.

De grotere onafhankelijkheid en de meer inhoudelijke taken en verantwoordelijkheden van de examencommissie hebben onmiskenbaar geleid tot nieuwe verhoudingen tussen examencommissie en instellingsbestuur. Hierna wordt per onderwerp beschreven hoe deze actoren vanuit hun eigen verantwoordelijkheden en in overeenstemming met elkaar kunnen handelen om tot een zodanige werkwijze rond de examencommissies te komen dat hun correcte functioneren gewaarborgd is.

Bij de behandeling van de Wet versterking kwaliteitswaarborgen is de onafhankelijke positie van de examencommissie opnieuw aan de orde geweest. Met de discussie over alternatieve afstudeertrajecten en de waarde van diploma's nog vers in het geheugen werden opnieuw maatregelen voorgesteld om de onafhankelijkheid te vergroten. Dat ging de Raad van State te ver. De Raad achtte van geen enkel onderdeel van het wetsvoorstel de urgentie en noodzaak overtuigend aangetoond en adviseerde om af te zien van het voorstel om de onafhankelijkheid van de examencommissie te vergroten. Zoals bekend heeft het kabinet het advies van de Raad van State niet gevolgd en is bijvoorbeeld het externe lid van de examencommissie wettelijk verplicht geworden.

2.2 Deskundigheid

Uit de memorie van toelichting en de beantwoording van vragen door de minister blijkt dat de elementen 'deskundig' en 'onafhankelijk' de belangrijkste eigenschappen zijn waaraan de examencommissie moet voldoen. Verder is zoveel mogelijk afgezien van vereisten die aan de examencommissie gesteld worden.

Uit de wet blijkt dat het instellingsbestuur ervoor moet zorgen dat "het onafhankelijk en deskundig functioneren van de examencommissie voldoende wordt gewaarborgd".¹⁷

Deskundigheid

In het rapport van de Inspectie "Boekhouder of wakend oog" bleek dat examencommissies zelf de deskundigheid over zaken in hun taakgebied als 'voldoende' of 'ruim voldoende' beoordelen. Wel wordt aanzienlijk minder vaak 'ruim voldoende' geantwoord bij kennis van 'het toetsen' en van 'het wettelijk kader' dan bij kennis van 'het niveau van de opleiding' en van 'de OER'. Wat betreft de kennis van het toetsen en het wettelijk kader verwijzen examencommissies veelal naar toetsingscommissies of stafafdelingen die op deze terreinen meer bekwaam zijn.¹⁸

Bij de Wet versterking besturing is aan de Whw toegevoegd dat de examencommissie tot taak heeft "het borgen van de kwaliteit van de tentamens en examens"¹⁹. Dat brengt met zich mee, dat de examencommissie ook op dat gebied deskundig moet zijn en de gelegenheid moet krijgen om actief mee te denken over het toetsbeleid.

17 Artikel 7.12a lid 2 Whw.

18 Inspectie van het Onderwijs, Boekhouder of wakend oog, 2009, p. 26 e.v.

19 Artikel 7.12b lid 1 sub a Whw.

Het onderzoek van de Inspectie uit 2009 leverde een indicatie op dat de deskundigheid van de examencommissie op sommige aspecten verbeterd kon worden. Ook de wijzigingen in de Whw waren aanleiding om na te gaan hoe examencommissies het beste in staat gesteld worden om deskundig te functioneren.

Zowel examencommissies zelf als ook instellingsbesturen hebben veel geïnvesteerd in deskundigheidsbevordering en herdefiniëring van de rol en positie van de examencommissie. Sommige hogescholen organiseren jaarlijks of halfjaarlijks een scholingsbijeenkomst ten behoeve van leden van de examencommissies. Deze bijeenkomsten hebben een belangrijke functie in de harmonisatie van de werkwijze van de verschillende examencommissies. Voor nieuwe examencommissieleden organiseren hogescholen introductiecursussen, waarin aandacht besteed wordt aan aspecten als regelgeving, toetsdeskundigheid en goed bestuurlijk handelen.

Daarnaast verzorgt de Vereniging Hogescholen een landelijk opleidingsaanbod voor examencommissieleden. In die trainingen komen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden zoals ze voortvloeien uit de (gewijzigde) Whw aan de orde. Hogescholen kunnen de deskundigheidsbevordering zelf organiseren of gebruik maken van extern scholingsaanbod om te voldoen aan de wettelijke opdracht om het deskundig functioneren van de examencommissie te waarborgen. Dat is op ruime schaal gebeurd en heeft effect gehad.

Uit 'Verdere versterking' (het onderzoeksrapport dat de inspectie publiceerde in 2015) blijkt dat de deskundigheid van examencommissies sinds 2009 is toegenomen.

"Examencommissies hebben deelgenomen aan tal van professionaliseringsactiviteiten op het terrein van toetskwaliteit en juridische kennis. Met name het hbo heeft belangrijke stappen vooruitgezet in de implementatie van de Wet versterking besturing."²⁰

Volgens hetzelfde rapport bestaat er "consensus bij examencommissies over wat deskundigheid inhoudt: vakinhoudelijke deskundigheid, toetsdeskundigheid, kennis van regelgeving en ruime ervaring in de opleiding. Veel voorzitters van examencommissies voegen daar sociale vaardigheden en ethisch besef aan toe." Uit het onderzoek blijkt dat leden van examencommissies hun kennis graag verder willen verdiepen. De inspectie onderstreept eveneens de noodzaak van verdere deskundigheidsbevordering.²¹

Bij de landelijke trainingen is ook gebleken dat de uitwisseling tussen examencommissieleden van verschillende hogescholen een sterk leereffect heeft en bijdraagt aan de ontwikkeling van het examencommissielidmaatschap als vak.

Werklast

Behalve deskundigheid wordt er van de examencommissie ook een flinke portie uitvoerend werk gevraagd. Naast de werkzaamheden die uitmonden in de verstrekking van getuigschriften heeft de examencommissie nog een aantal andere taken die werk met zich meebrengen. Te denken valt aan de behandeling van klachten, de verlening van vrijstellingen, het nemen van maatregelen in geval van tentamenfraude. Op grond van criteria als aantal

20 Inspectie van het Onderwijs, Verdere versterking, onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs, 2015, p. 6.

21 Zie ook de paragraaf over het jaarlijkse verslag van de examencommissie.

opleidingen, aantal studenten, aantal bindend studieadviezen, aantal bezwaarzaken, aantal verzoeken om vrijstelling is een inschatting te maken van de werklust van een examencommissie.

Als gevolg van de wijziging van de Whw door middel van de Wet versterking besturing zijn de taken van de examencommissie uitgebreid. Sindsdien moet de examencommissie een verslag van werkzaamheden aan het instellingsbestuur verstrekken²². Het verdient aanbeveling om daarin de werklust van de examencommissie op gestructureerde manier in kaart te brengen, zodat het instellingsbestuur deze kengetallen kan gebruiken om de aard en omvang van de faciliteiten te bepalen die een examencommissie nodig heeft om haar werk goed te doen. Zo kan het instellingsbestuur voldoen aan de wettelijke opdracht om de examencommissie in staat te stellen deskundig en onafhankelijk haar taken te verrichten.

2.3 Samenstelling examencommissie

Volgens artikel 7.12a Whw stelt het instellingsbestuur de examencommissie in, en moeten de leden worden benoemd op basis van hun deskundigheid op het terrein van de desbetreffende opleiding of groep van opleidingen. Ten minste één lid moet afkomstig zijn van buiten de opleiding. Daarnaast moet ten minste één lid als docent verbonden zijn aan de opleiding (of aan één van de opleidingen die tot de groep van opleidingen behoort). De bepaling over het docentlid is bij amendement toegevoegd²³. Het oorspronkelijke wetsvoorstel Versterking besturing bevatte daartoe geen verplichting.

Bij de parlementaire behandeling zijn hierover vragen gesteld. Is het niet nodig, vroegen Tweede Kamerleden, dat er in ieder geval een professional zitting heeft in de examencommissie? De minister antwoordde dat hij geen eisen wilde stellen aan examencommissieleden, anders dan dat ze deskundig en onafhankelijk dienen te zijn. "De leden, ongeacht of ze nu intern of extern zijn, moeten daaraan voldoen". En: "Ik acht het niet op voorhand in alle gevallen noodzakelijk dat een docent van de instelling deel uitmaakt van de examencommissie, maar over het algemeen zal hiervan wel sprake zijn, zo is mijn verwachting"²⁴. Naast het uitgangspunt dat alle leden van de examencommissie deskundig moeten zijn op het gebied van de opleiding²⁵, schrijft de wet dus de hoedanigheid van twee leden van de examencommissie voor: één lid moet als docent verbonden zijn aan de opleiding en één lid moet juist van buiten de opleiding komen.²⁶

2.3.1 Management en examencommissie

Ook de kwestie of het management al of niet deel uit mag maken van de examencommissie is besproken bij de parlementaire behandeling van de Wet versterking besturing. Deelname van het management zou zich niet verhouden met het onafhankelijke karakter van de examencommissie.

22 Artikel 7.12b lid 5 Whw.

23 TK 2008-2009, 31821, nr. 56.

24 TK 2008-2009, 31821, nr. 7, p. 49.

25 Artikel 7.12a lid 1

26 Artikel 7.12a lid 3 onderdelen a en b.

De achtergrond van deze vraag is de veronderstelling dat door deelname van leden van het management bekostigingsoverwegingen bij de beoordeling van het eindniveau van de student een rol kunnen spelen.

In de memorie van toelichting is op dit punt vermeld dat "niet is aan te bevelen dat personen met een managementfunctie, die verantwoordelijk zijn voor de financiële toestand van de instelling, zitting hebben in de examencommissie"²⁷. Deze aanbeveling is niet in de wet opgenomen, zo schreef de minister, omdat "de uiteindelijke afweging over de samenstelling van de examencommissie door de instelling, geadviseerd door de commissie, zelf genomen moet worden. (...) Een stringent verbod op personen met een (financiële) managementfunctie als lid van de examencommissie doet geen recht aan de verschillen tussen de diverse instellingen, faculteiten en opleidingen"²⁸. Dit standpunt is, zoals eerder reeds is vermeld, inmiddels verlaten.

Uit onderzoek door de Inspectie uit 2009 bleek dat in de helft (50,5%, N=109) van de gevallen leden van het opleidingsmanagement deel uitmaakten van de examencommissie.²⁹ Met andere woorden: ook toen al was bij de helft van de ondervraagde hogescholen het opleidingsmanagement géén lid van de examencommissies.

Zoals bekend heeft de Algemene Vergadering van de Vereniging Hogescholen ter gelegenheid van de presentatie van de Handreiking in februari 2011 al een bindingsbesluit³⁰ genomen, inhoudende dat personen met een managementfunctie, die verantwoordelijk zijn voor de financiële toestand van de hogeschool, geen zitting zullen hebben in de examencommissie.

Dit bindingsbesluit is vervolgens gecodificeerd in de Whw. Bij de Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs (ingangsdatum 1 september 2014) is de volgende bepaling in de Whw opgenomen: "Bij de benoeming van de leden van de examencommissie draagt het instellingsbestuur er zorg voor dat (...) leden van het instellingsbestuur of personen die anderszins financiële verantwoordelijkheid dragen binnen de instelling niet worden benoemd."³¹ Elke schijn van ongewenste vermenging van onderwijsinhoudelijke met bedrijfsmatige criteria wordt hiermee uitgesloten.

Het verbod moet gezien worden tegen de achtergrond van de vertrouwenscrisis in het hbo die het gevolg is van de discussies over de waarde van de hbo-diploma's. Naar aanleiding van berichten in de zomer van 2010 over langstudeerders, alternatieve afstudeerroutes, tekortschietende examinering en diplomakwaliteit heeft de Inspectie van het Onderwijs onderzoek gedaan naar vijftien opleidingen bij tien bekostigde hogescholen. De bevindingen van de Inspectie hebben geleid tot aanbevelingen die bijna allemaal in wetgeving zijn verwerkt.

27 TK 2008-2009, 31821, nr. 3, p. 28.

28 TK 2008-2009, 31821, nr. 7, p. 50.

29 Inspectie van het Onderwijs, Boekhouder of wakend oog, 2009, p. 25 e.v. Opmerkelijk daarbij was dat 98% aangaf besluiten te nemen zonder druk van het management.

30 Bindingsbesluit van 3 februari 2011.

31 Artikel 7:12a derde lid onderdeel c, Whw, ingangsdatum 1 september 2014.

Een belangrijk thema van de aanbevelingen was de versterking van de positie en taakuitvoering van de examencommissie. De examencommissie moest beter de functie van 'countervailing power' vervullen: tegenwicht bieden tegen management en bestuur die diploma's het liefst cadeau gaven aan studenten, om maar snel de bekostiging te maximaleren. Dat is natuurlijk een karikatuur van de werkelijkheid, maar zulke beeldvorming heeft ongetwijfeld de discussie over de onafhankelijkheid van de examencommissie beïnvloed.

Als gevolg daarvan heeft de onafhankelijkheid van de examencommissie steeds meer nadruk gekregen. Deze denkbeelden zijn vastgelegd in de Wet versterking besturing. Het instellingsbestuur moet de examencommissie in staat stellen om "onafhankelijk en deskundig" haar werk te doen.

Louw heeft wat mij betreft gelijk als hij stelt dat "het (...) echter te ver [gaat] de onafhankelijkheid van de examencommissie en examinatoren te verabsoluteren zoals de wetgever nu lijkt te doen. Examencommissies zijn organen van de instelling waarvoor het college van bestuur eindverantwoordelijk is. Een onafhankelijke positie van de examencommissie ten opzichte van het college van bestuur zou het voor het college onmogelijk maken zijn eindverantwoordelijkheid waar te maken. Van het binnen de instelling bestaande systeem van kwaliteitszorg zouden, bijvoorbeeld, de examencommissies zich niets behoeven aan te trekken. Zij zijn immers functioneel onafhankelijk van het college van bestuur en faculteitsbestuur. (...) Met de introductie van deze mate van onafhankelijkheid van examencommissies en examinatoren wordt het hoger onderwijs geen dienst bewezen."

De onafhankelijkheid van examencommissies is hiermee namelijk zo zwaar aangezet dat gemakkelijk patstellingen kunnen ontstaan als examencommissies en management geen rekening zouden houden met elkaars verantwoordelijkheden. Het stelt hoge eisen aan de communicatieve en bestuurlijke competenties van beide partijen om, met behoud van de eigen verantwoordelijkheden, gezamenlijk problemen op te lossen. Beide partijen moeten daarbij flexibel kunnen functioneren, terwijl de wetgever de verhoudingen juist verabsoluteert.

Hier past ook de kanttekening dat de wetgever weliswaar de onafhankelijkheid van de examencommissie benadrukt, maar dat de leden van examencommissies als werknemer door de hogeschool betaald worden. De onafhankelijkheid is dus niet absoluut, maar berust op de bereidheid van examencommissieleden om zich onafhankelijk op te stellen.

Uitzondering

Bij het verbod op leden van het management in de examencommissie moet de volgende kanttekening gemaakt worden. Tijdens de parlementaire behandeling stelden Kamerleden de vraag of het mogelijk is om alle personen met een managementfunctie uit te sluiten? Het antwoord van de minister luidde als volgt: "Met dit wetsvoorstel wordt uitgesloten dat leden van het instellingsbestuur of personen die anderszins financiële verantwoordelijkheid dragen binnen de instelling zitting kunnen nemen in de examencommissie. Daar kan belangenverstrengeling ontstaan. Een verbod voor alle personen met een managementfunctie om lid te zijn van een examencommissie doet geen recht aan de verschillen tussen de diverse instellingen, faculteiten en opleidingen. Zo is het voorstelbaar dat er bij een kleine opleidingen waarbinnen weinig docenten werkzaam zijn dubbelfuncties zijn en de docenten dus een managementfunctie vervullen maar ook specifieke (onderwijskundige)

expertise meebrengen.”³² Deze nuancering van het verbod op managers in de examencommissie geldt dus voor “kleine opleidingen”.

Uit ‘Verdere versterking’ blijkt dat 99% van de bevroegde examencommissies desgevraagd antwoordt “dat er geen personen met financiële verantwoordelijkheden in de examencommissie zitten”.³³ De Inspectie merkt daarbij op dat opleidingsmanagers soms wel lid zijn van de examencommissie. Sommige instellingen wijzen erop dat alleen de *opleidingsdirecteur* financiële verantwoordelijkheid draagt. Andere instellingen vinden het lidmaatschap van het managementteam onverenigbaar met het lidmaatschap van de examencommissie. Verder blijkt uit het onderzoek dat “bij 16% van de examencommissies het opleidingsmanagement altijd of bijna altijd aanwezig is bij vergaderingen van de examencommissies.” De Inspectie merkt op “dat dit een risico met zich meebrengt voor de onafhankelijkheid van de examencommissies” en roept op tot “een nadere doordinking door alle betrokkenen” van de onafhankelijkheid van examencommissies.

Het ontbreken van managers in examencommissies maakt het nodig om extra aandacht te geven aan het overleg tussen examencommissie en het management. De examencommissie en het opleidingsmanagement moeten elkaar goed informeren en met elkaar overleggen om zaken af te stemmen. Dat is nodig voor het goede functioneren van de examencommissie en in het belang van studenten, de opleiding en de hogeschool. Beslissingen van de examencommissie hebben bijna altijd effect op de bedrijfsvoering van de opleiding en raken dus de verantwoordelijkheid van het opleidingsmanagement. Omgekeerd hebben beslissingen van het management vaak ook consequenties voor het werk van examencommissies. Om te voorkomen dat men elkaar voor verrassingen of voldongen feiten stelt, moeten beide partijen, met behoud van de eigen verantwoordelijkheden, zorgen voor een goede communicatie. Het verdient aanbeveling om afspraken te maken om het overleg tussen examencommissie en opleidingsmanagement te structureren.

2.3.2 Benoeming door het instellingsbestuur

Het instellingsbestuur benoemt de leden van de examencommissie op basis van deskundigheid op het terrein van de desbetreffende opleiding of groep van opleidingen. Art. 7:12a lid 4 van de Whw bepaalt dat het instellingsbestuur de leden van de examencommissie benoemt na de examencommissie gehoord te hebben.

Een bepaling over het ontslag of de beëindiging van de benoeming van de leden van de examencommissie ontbreekt. Betekent dat nu ook dat examencommissieleden niet kunnen worden ontslagen? In de memorie van toelichting is vermeld dat “de leden in hun functioneren als lid van de examencommissie niet in een hiërarchische relatie staan ten opzichte van het college van bestuur. Dit volgt ook uit het feit dat de taken rechtstreeks uit de wet aan de examencommissie zijn geattribueerd.”³⁴ Het is denkbaar dat de onafhankelijke positie ertoe zou leiden dat de leden van examencommissies dan ook enige vorm van ontslagbescherming

32 TK 2008-2009, 33472, nr. 10, p. 45.

33 Inspectie van het Onderwijs, *Verdere versterking, onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs*, 2015, p. 39 e.v.

34 TK 2008-2009, 31821, nr. 3, p. 28.

zouden genieten, vergelijkbaar met leden van de medezeggenschapsraad of ondernemingsraad. Het is immers mogelijk dat examencommissieleden, net als medezeggenschapsraad- of ondernemingsraadleden, in hun functioneren als examencommissielid, in conflict komen met de hogeschool. Uiteraard mag een examencommissielid, in zo'n geval niet worden benadeeld in zijn of haar positie binnen de hogeschool, evenmin als een lid van de medezeggenschapsraad. Een expliciet ontslagverbod, zoals in de Wet op de ondernemingsraden, ontbreekt echter in de Whw.³⁵

Zoals eerder gezegd heeft de wijziging van de Whw de positie van de examencommissie versterkt om zo oneigenlijke inmenging in de taken van de examencommissie uit te sluiten.

Met name op het terrein van de diplomaverlening moet voorkomen worden dat andere dan inhoudelijke overwegingen een rol spelen bij de beoordeling of studenten het eindniveau hebben behaald. Deze onafhankelijke positie van de examencommissie kan echter op gespannen voet komen te staan met de verantwoordelijkheid die het instellingsbestuur draagt voor de kwaliteit van het onderwijs en de graadverlening.

Bij de parlementaire behandeling is dan ook de vraag aan de orde gekomen wie kan ingrijpen "als een examencommissie [haar] taak niet serieus neemt".³⁶ De minister antwoordde hierop: "Als de examencommissie haar taken niet naar behoren vervult, kan het college van bestuur, respectievelijk de decaan, ingrijpen door de leden te schorsen. Het behoeft geen betoog dat dit een vergaande maatregel is en dat dit alleen kan indien deze maatregel proportioneel is". Vanwege het vergaande karakter en het feit dat een schorsingsbevoegdheid niet in de wet terecht is gekomen, zal deze maatregel van beperkte praktische betekenis zijn.

De minister lijkt bij de beantwoording van de vraag uit te gaan van een bevoegdheid van het instellingsbestuur om examencommissieleden te schorsen, kennelijk *omdat* het instellingsbestuur de examencommissieleden ook benoemt. Deze indruk wordt versterkt nu de toelichting op het schrappen van artikel 9.24³⁷ als volgt gemotiveerd wordt: "Indien de examencommissie onverhoopt niet naar behoren functioneert, werken andere waarborgen: benoeming *en ontslag* door het college van bestuur, een snelle, effectieve rechtsbeschermingsprocedure voor studenten en het voorschrift dat de examencommissie moet opereren binnen de grenzen van de onderwijs- en examenregeling."

De vermelding in de memorie van toelichting van "ontslag" heeft echter niet geleid tot opname in de Whw. De Whw vermeldt alleen de *benoeming* van examencommissieleden. Bepalingen over schorsing en ontslag van examencommissieleden ontbreken in de wet. Het is de vraag of de wetgever uitgaat van een (impliciete) bevoegdheid van het instellingsbestuur tot schorsing en ontslag. Waarschijnlijker is echter, dat de wetgever het instellingsbestuur juist de mogelijkheid van ontslag heeft willen *onthouden* door schorsing of ontslag niet in de Whw op te nemen.

35 Vergelijk artikel 21 Wet op de ondernemingsraden: "De ondernemer draagt er zorg voor, dat (...) de leden en de gewezen leden van de ondernemingsraad (...) niet uit hoofde van hun kandidaatstelling of van hun lidmaatschap van de ondernemingsraad (...) worden benadeeld in hun positie in de onderneming."

Hogeschoolmedezeggenschapsreglementen bevatten overeenkomstige bepalingen voor medezeggenschapsraadleden.

36 TK 2008-2009, 31821, nr. 7, p. 49.

37 TK 2008-2009, 31821, nr. 3, p. 68. Artikel 9.24 (oud) bepaalde dat het college van bestuur van een universiteit besluiten van decanen en examencommissies kon schorsen. Als gevolg van de Wet versterking besturing is deze bevoegdheid geschrapt.

Schorsing of ontslag staan immers op gespannen voet met de onafhankelijkheid van de examencommissie die met de Wet versterking besturing is beoogd.

Hoe dan ook, examencommissie en instellingsbestuur zijn erbij gebaat om te voorkomen dat de inzet van schorsing of ontslag als ultimum remedium zelfs maar wordt overwogen.

Een hulpmiddel daarvoor is om de zittingstermijn van leden van de examencommissie op één jaar vast te stellen, met de mogelijkheid van herbenoeming. Wanneer het instellingsbestuur van mening is dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs in het geding komt door het functioneren van de examencommissie, dan biedt de herbenoeming een moment om de samenstelling te veranderen. Dat zou pleiten voor een beperkte benoemingstermijn. Een benoemingstermijn mag echter niet te kort zijn. Als examencommissieleden het gevoel zouden hebben dat hun herbenoeming afhankelijk is van opvattingen van het instellingsbestuur over hun functioneren, is geen sprake meer van onafhankelijkheid.

De Whw geeft geen voorschriften over de benoemingstermijn. In de praktijk komen dan ook vele varianten voor. Sommige hogescholen kiezen voor een benoemingstermijn van vier jaar die een of meerdere keren verlengd kan worden. Zo'n termijn met mogelijkheid tot verlenging maakt het voor de examencommissieleden mogelijk om ervaring op te bouwen en enkele uren productief te functioneren. Met een keuze voor een ruime termijn, benadrukt het instellingsbestuur het onafhankelijke karakter van de examencommissie. Enige vorm van begrenzing van het lidmaatschap kan wenselijk zijn om te zorgen voor een zekere 'doorstroming' in de examencommissie en er af en toe een plek vrijkomt voor medewerkers die graag examencommissielid willen worden.

Het instellingsbestuur en de examencommissie kunnen de kwaliteit van de examencommissie door kandidaat-leden een training te geven om ze voor te bereiden op hun werk als examencommissielid. Kandidaat-leden zijn dan pas benoembaar als ze de training gevolgd hebben.

Wanneer het instellingsbestuur van mening is dat de examencommissie of individuele examencommissieleden zodanig functioneren dat de kwaliteit van het onderwijs in het geding is, en het verstrijken van de benoemingstermijn niet kan worden afgewacht, verdient het aanbeveling dat het instellingsbestuur de kwestie aan de orde stelt in het overleg met de examencommissie.

Ook al moeten we volgens Louw de onafhankelijkheid van de examencommissie niet verabsoluteren³⁸, toch dient het instellingsbestuur in een dergelijke situatie behoedzaam op te treden. De bestuurlijke speelruimte is beperkt omdat het instellingsbestuur zich – volgens de memorie van toelichting op de Wet versterking besturing – dient te onthouden van inmenging in de taken van de examencommissie: "Aan het college van bestuur is opgedragen ervoor zorg te dragen dat de examencommissie onafhankelijk en deskundig kan functioneren. Dit impliceert dat het college de examencommissie daartoe in staat stelt en zich moet onthouden van inmenging in de taken van de examencommissie."³⁹

38 R.G. Louw, Het Nederlands hoger onderwijsrecht, 2011, Leiden, p. 418. Zie ook paragraaf 2.1.

39 TK 2008-2009, 31821, nr. 3, p. 28.

Wanneer gesprekken niet tot een oplossing leiden, is het – bij gebreke van een wettelijke grondslag voor schorsing en ontslag van examencommissieleden – uiteindelijk aan examencommissieleden om zich op hun positie te beraden en te beoordelen of zij hun werk als examencommissielid kunnen voortzetten.

2.3.3 Externe examencommissieleden

“Vanuit het oogpunt van transparantie, onafhankelijkheid en professionalisering is het aan te bevelen dat gebruik gemaakt wordt van externe deskundigheid” aldus de memorie van toelichting⁴⁰ op de Wet versterking besturing. Als gevolg van de Wet versterking kwaliteitswaarborgen bevat de Whw sinds september 2014 de verplichting om er voor zorg te dragen dat “ten minste één lid afkomstig is van buiten de desbetreffende opleiding of één van de opleidingen die tot de groep van opleidingen behoort”.⁴¹ De memorie van toelichting bij dit artikel luidt: “Het laatstbedoelde lid mag wel binnen dezelfde instelling werkzaam zijn”.⁴²

De memorie van toelichting geeft enkele voorbeelden van externen: “Externen kunnen worden gezocht binnen de instelling; een vakgenoot van een andere discipline, een expert van een kennisinstituut of een beleidsmedewerker uit de centrale of facultaire staf. Externen kunnen natuurlijk ook afkomstig zijn van buiten de instelling, uit het werkveld, uit een andere instelling of uit een extern bureau of organisatie zoals een advocatenkantoor, adviesbureau etc.”⁴³

Aan artikel 7:12a lid 3 sub b Whw is een jarenlange discussie gewijd die hieronder kort wordt weergegeven.

In meerdere adviezen⁴⁴ heeft de Onderwijsraad geadviseerd om externen op te nemen in de examencommissie. Een argument dat daarvoor is aangevoerd is dat de gronden waarop getuigschriften worden uitgereikt daardoor transparanter worden.

Uit onderzoek in 2009 van de Inspectie naar de examencommissies bleek dat in het bekostigd hbo in 12,8% van de gevallen een of meer leden van buiten de opleiding deel uitmaakten van de examencommissies (N=109)⁴⁵. Bij deze ‘externen’ werden ook stafleden van een andere opleiding binnen de instelling gerekend. Zoals hierboven opgemerkt is het sinds september 2014 verplicht dat tenminste één lid afkomstig is van buiten de opleiding.

Bij het meest recente onderzoek van de Inspectie (gehouden in het voorjaar van 2014) had 35% van de examencommissies in het bekostigd hbo één of meer leden van buiten de instelling. 50% had een of meer leden van buiten de opleiding, maar van binnen de instelling.⁴⁶

40 TK 2008-2009, 31821, nr. 3, p. 28.

41 Artikel 7:12a lid 3 sub b Whw, ingangsdatum 1 september 2014.

42 TK 2012-2013, 33472, nr. 3, p. 21.

43 TK 2012-2013, 33472, nr. 3, p. 13.

44 Onderwijsraad, Examinering in het hoger onderwijs, 2004, p. 31 e.v., p. 68 e.v.

Onderwijsraad, Examinering: draagvlak en toegankelijkheid, 2006, p. 36.

45 Inspectie van het Onderwijs, Boekhouder of wakend oog, 2009, p. 25.

46 Inspectie van het Onderwijs, Verdere versterking, onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs, 2015, p. 41.

Het voordeel van externe leden van de examencommissie is dat het onafhankelijke karakter van de commissie en haar besluitvorming toeneemt. Door de verplichte deelname van een extern lid wordt ook de transparantie van het werk van de examencommissie bevorderd. Een nadeel kan zijn dat besluitvorming mogelijk trager wordt met externe leden als gevolg van beperkte beschikbaarheid. Dit nadeel kan gecompenseerd worden door voorzitter en secretaris als een “dagelijks bestuur” van de examencommissie te mandateren voor gevallen waarin spoedige besluitvorming vereist is⁴⁷. Hierbij moet wel bedacht worden dat alle examencommissieleden verantwoordelijk zijn voor de beslissingen die voorzitter en secretaris op basis van hun mandaat nemen. Het is dus belangrijk om in het mandaatbesluit te definiëren waartoe het “dagelijks bestuur” bevoegd is.

Willen externe leden goed kunnen functioneren, dan moeten ze competenties hebben op het terrein van de opleiding, van het onderwijs en van de formele regels rond de examencommissies (wettelijk kader en instellingsregels). Deskundigheid uit het werkveld is op zich geen vereiste, maar werd wel mede beoogd met de verplichting om ten minste één extern lid in de examencommissie te hebben. Aan de hand van profielschetsen voor interne en externe leden kunnen examencommissies bevorderen dat vereiste competenties vertegenwoordigd zijn. Profielschetsen kunnen tevens dienen als referentiekader en toetssteen bij de benoeming van leden van de examencommissie door het college van bestuur.

Ook de commissie Bruijn heeft in haar eindrapport “Vreemde ogen dwingen” aanbevolen om externe leden op te nemen in de examencommissie. “De oplossing voor de gerezen problemen heeft de commissie in dit advies in hoofdzaak gezocht in verdere objectivering van de beoordeling van het afstudeerniveau van studenten door daarbij waar mogelijk externen (deskundigen die niet verbonden zijn aan de desbetreffende hogeschool, of tenminste niet aan de desbetreffende opleiding) op een of andere manier te betrekken.”⁴⁸

In 2012 is er in opdracht van het ministerie van OCW onderzoek gedaan naar de ervaringen van hogescholen met externe leden. Uit dat onderzoek bleek in de praktijk van examencommissies “geen dominante vorm zichtbaar voor de betrokkenheid van externe leden”. De examencommissies met een extern lid kiezen voor een eigen invulling die hen het beste past. Daarbij valt bovendien op dat de commissies met een extern lid bepaalde specifieke keuzes soms heel verschillend beoordelen. Doelbewuste keuzes van de ene commissie met betrekking tot het externe lid kunnen door een andere commissie met een extern lid als overbodig en weinig relevant worden gezien. Dat betreft bijvoorbeeld het externe lid vanuit het werkveld dat door sommige examencommissies als zeer waardevol wordt gezien en door andere als overbodig.

Ook tegen de inbreng van bepaalde kennis wordt soms verschillend aangekeken. De ene commissie heeft bijvoorbeeld juridische kennis op afroep beschikbaar, de andere bevordert dat de leden zelf juridisch voldoende onderlegd zijn en een derde commissie trekt doelbewust

47 In het geval dat de secretaris geen lid is van de examencommissie zou het dagelijks bestuur moeten bestaan uit de voorzitter en een ander lid, ondersteund door de (ambtelijk) secretaris.

48 Vreemde ogen dwingen, Eindrapport commissie externe validering examenkwaliteit hoger beroepsonderwijs (commissie Bruijn), 2012, p. 6.

een extern lid met juridische kennis aan. Bij de invulling in de huidige praktijk zien we daardoor een grote verscheidenheid.⁴⁹

Gezien deze uiteenlopende praktijk verdient het aanbeveling dat examencommissies en instellingsbestuur de verwachtingen die zij hebben van de inzet van externe leden onderling afstemmen en het resultaat tot uiting brengen, bijvoorbeeld in criteria die men stelt aan externe examencommissieleden.

49 Casteren, W. van, J. Warps, C. Braam, Externen in examencommissies hoger onderwijs, een verkenning van praktische varianten, ResearchNed, 2012.

3 De taken van examencommissies

3.1 Het borgen van de kwaliteit van de tentamens

De wet bepaalt in artikel 7:12b lid 1 sub a dat de examencommissie de opdracht heeft om de kwaliteit van de tentamens en examens te borgen. Deze bepaling is in de Whw opgenomen als gevolg van de Wet versterking besturing en is mede gebaseerd op eerdere bevindingen van de Inspectie dat de examencommissies te weinig tijd besteden aan "kwaliteitsborging en kwaliteitsbeleid rond examens en toetsen".⁵⁰

Toetsen moeten valide en betrouwbaar zijn, anders kan de examencommissie aan het eind van de opleiding niet met zekerheid vaststellen of de student voldoet aan de voorwaarden die de onderwijs- en examenregeling stelt ten aanzien van kennis, inzicht en vaardigheden die nodig zijn voor het verkrijgen van een graad. Het borgen van de kwaliteit van de tentamens is dus een kerntaak van de examencommissie. Het probleem is echter dat 'borgen' geen exact maar een figuurlijk⁵¹ begrip. De Whw omschrijft niet wat 'borgen' in dit verband concreet betekent, zodat niet duidelijk is wat de examencommissie precies moet doen. Evenmin is duidelijk wat op dit punt de taak van het instellingsbestuur is. De wettekst deelt een verantwoordelijkheid aan de examencommissie toe, maar bepaalt niet hoever die verantwoordelijkheid reikt. Dat is onwenselijk en daarom volgt hierna een poging om de verantwoordelijkheden van de examencommissie en het instellingsbestuur voor de kwaliteit van de tentamens van elkaar te onderscheiden en te concretiseren.

3.1.1 Instellingsbreed toetsbeleid

Het instellingsbestuur moet in de OER "de inhoud van de opleiding en van de daaraan verbonden examens"⁵² vastleggen. Uit de memorie van toelichting op de Wet versterking besturing blijkt dat er "instellingsbreed examenbeleid" is en dat de OER daarvoor de basis is.

Het ligt daarnaast voor de hand dat de examencommissies door de instelling betrokken worden bij het formuleren van het examenbeleid. Om invulling te kunnen geven aan hun inhoudelijke taak is het immers van belang dat de examencommissies niet alleen het examenbeleid van de instelling uitvoeren, maar ook in de gelegenheid worden gesteld actief mee te denken over de manier waarop het examenbeleid wordt vormgegeven. Er zijn verschillende vormen denkbaar. De instelling kan examencommissies raadplegen bij instellingsbreed examenbeleid. Ook kan een examencommissie door het college van bestuur (of door een decaan of opleidingsdirecteur) worden betrokken bij de formulering van zaken betreffende tentamens en examens voor een bepaalde opleiding in een onderwijs- en examenregeling (OER).⁵³

50 TK 2008-2009, 31821, nr. 3, p. 27.

51 Van Dale geeft als eerste betekenis van 'borgen': "(techniek) beveiligen tegen losgaan: een moer borgen" en als tweede: "(figuurlijk) beschermen tegen verwateren: ontwikkelingen borgen."

52 7:13 lid 2 sub a Whw.

53 TK 2008-2009, 31821, nr. 3, p. 28.

3.1.2 Richtlijnen en aanwijzingen van de examencommissie

Naast het instellingbrede toetsbeleid afkomstig van het instellingsbestuur en vastgelegd in de OER is er dan nog de bevoegdheid van de examencommissie om op grond van 712b lid 1 sub a om 'richtlijnen en aanwijzingen' te geven om binnen het kader van de OER de uitslag van tentamens en examens te beoordelen en vast te stellen. Daarover zegt de memorie van toelichting het volgende.

"In dit wetsvoorstel is het een taak van de examencommissie om, binnen het kader van de onderwijs- en examenregeling, richtlijnen en aanwijzingen (beoordelingsnormen) voor tentamens en examens vast te stellen. Daarbij kan gedacht worden aan eisen die gesteld worden aan de examinatoren met betrekking tot de vorm van tentaminering, of eisen met betrekking tot de aansluiting op eventuele eindtermen."⁵⁴

De wetgever maakt dus onderscheid tussen instellingsbreed toetsbeleid dat in de OER is opgenomen en richtlijnen en aanwijzingen (beoordelingsnormen) van de examencommissie. Zie ook paragraaf 3.7 Vaststellen richtlijnen en aanwijzingen voor de inhoud van de richtlijnen en aanwijzingen en de vereiste afstemming daarover met het instellingsbestuur.

3.1.3 Worden alle eindkwalificaties getoetst?

Artikel 712b lid 1 sub a Whw geeft de examencommissie de taak om de kwaliteit van de tentamens en examens te borgen. Artikel 713 lid 2 sub a Whw bepaalt dat het instellingsbestuur verantwoordelijk is voor de vastlegging in de OER van de inhoud van het onderwijs en van de daaraan verbonden examens. De kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden die een student zich bij beëindiging van de opleiding moet hebben verworven, moeten ook in de OER worden opgenomen op grond van hetzelfde artikellid sub c.

De bevoegdheid van de examencommissie berust op artikel 7:12 lid 2 Whw: "De examencommissie is het orgaan dat op objectieve en deskundige wijze vaststelt of een student voldoet aan de voorwaarden die de onderwijs- en examenregeling stelt ten aanzien van kennis, inzicht en vaardigheden die nodig zijn voor het verkrijgen van een graad." De OER is voor de examencommissie een gegeven waar niet aan getornd mag worden. Als de student alle tentamens van de opleiding heeft behaald is het eindniveau bereikt.⁵⁵ In deze redenering behoort het tot de verantwoordelijkheid van het instellingsbestuur om in de OER vast te leggen dat alle eindkwalificaties getoetst worden.

De Inspectie ziet op grond van artikel 7:12b lid 1 sub a Whw hier echter óók voor de Examencommissies een taak weggelegd, namelijk regelmatig te onderzoeken of het geheel van de tentamens inderdaad alle beoogde eindkwalificaties toetst.⁵⁶ Uit 'Verdere versterking' blijkt dat driekwart van de onderzochte examencommissies periodiek checkt of het geheel van

54 TK 2008-2009, 31821, nr. 3, p. 27.

55 Artikel 7:10 lid 2, eerste zinsdeel.

56 Inspectie van het Onderwijs, Verdere versterking, onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs, 2015, p. 27.

tentamens de vereiste eindkwalificaties dekt. De Inspectie vindt het zorgelijk dat een kwart van de examencommissies deze taak nog niet oppakt.

Het is echter de vraag wat de verantwoordelijkheid van de examencommissie op dit punt precies is. Inderdaad is het de taak van de examencommissie te beoordelen of de student aan de eindkwalificaties voldoet. Dat doet zij aan de hand van het examenprogramma van de (individuele) student. Het gaat echter wel vrij ver om hieruit af te leiden dat de examencommissie er in algemene zin *verantwoordelijk* voor is, dat het geheel van tentamens alle beoogde eindkwalificaties aftoetst. Daardoor zou de examencommissie immers verantwoordelijk worden voor het niveau van het curriculum als geheel. Die verantwoordelijkheid draagt de wet echter op aan het instellingsbestuur. Wat er ook zij van deze bedenkingen, examencommissies zullen rekening moeten houden met het standpunt van de Inspectie. Desgevraagd moeten de examencommissie kunnen aantonen dat ze heeft onderzocht of het geheel van de tentamens inderdaad alle beoogde eindkwalificaties toetst.

Wanneer bij de examencommissie aan de hand van de beoordelingen van individuele studenten twijfels rijzen over het niveau van het curriculum, kan zij natuurlijk altijd het instellingsbestuur hiervan op de hoogte stellen. Het instellingsbestuur kan vervolgens overwegen of het signaal van de examencommissie moet leiden tot een wijziging van het curriculum en, daarmee samenhangend, een wijziging van de OER.

3.1.4 Borging mandateren of zelf doen

In het kader van de borging van de kwaliteit moet de examencommissie de toetsen regelmatig onderzoeken. De examencommissie hoeft de kwaliteitsborging niet geheel zelf te doen: zij kan een toetscommissie instellen die deze taken geheel of gedeeltelijk namens de examencommissie uitvoert. De examencommissie blijft echter verantwoordelijk, ook al doet de toetscommissie een deel van het feitelijke werk. De examencommissie moet zich er daarbij van vergewissen dat de wijze waarop de toetscommissie dit doet, aan de kwaliteitseisen voldoet die door de examencommissie zijn vastgesteld. Daartoe moet de examencommissie zelf beschikken over expertise op het gebied van toetsing. Bovendien moet de examencommissie de toetscommissie kunnen aansturen als de werkwijze van de toetscommissie naar het oordeel van de examencommissie niet aan de kwaliteitseisen voldoet. Bij de accreditatie zal de examencommissie zich moeten kunnen verantwoorden over het aspect 'toetsing', ook al doet een toetscommissie het feitelijke werk.

Als gevolg van de wetswijziging heeft de examencommissie een autonome verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de toetsing gekregen. De deskundigheid en verantwoordelijkheid waren voorheen binnen instellingen wellicht anders belegd. In het verleden was het gebruikelijk dat toetscommissies of toetsbureaus een band hadden met stafafdelingen op het gebied van onderwijskwaliteit. De wijzigingen in de Whw als gevolg van de Wet versterking besturing zorgen ervoor dat examencommissies en instellingsbesturen moeten nagaan of de formele en materiële verantwoordelijkheid voor de kwaliteitsborging van de toetsing correct is belegd.

Er is wel bepleit⁵⁷ om het onderscheid tussen deze verschijningsvormen van de toetscommissie betere tot uiting te brengen in de naamgeving. Vanuit wettelijk oogpunt is daarvoor geen belemmering, want het begrip 'toetscommissie' wordt überhaupt niet genoemd in de Whw. Daarom kan het begrip 'toetscommissie' bij verschillende hogescholen een ander invulling hebben. Dé toetscommissie bestaat niet.

In de praktijk zien we twee typen: toetscommissies die zijn ingesteld door een examencommissie en toetscommissies die onder het opleidingsmanagement vallen. In beide gevallen houdt de toetscommissie zich bezig met de toetskwaliteit, maar de invalshoek verschilt. Examencommissie en opleidingsmanagement hebben andere taken als het om toetskwaliteit gaat. Vaak wordt dit verschil samengevat als 'borgen versus zorgen'. Het opleidingsmanagement moet zorgen dat de toetskwaliteit op orde is, terwijl de examencommissie de wettelijke taak (artikel 7:12b, lid 1 Whw) heeft om de kwaliteit van tentamens en examens te borgen.

In deze redenering heeft "de toetscommissie die door de examencommissie is ingesteld een andere rol dan de toetscommissie die onder het management valt. De eerste onderzoekt en adviseert over toetskwaliteit. Haar output bestaat met name uit rapporten over de kwaliteit van de tentamens en de examens, eventueel aangevuld met adviezen hoe de kwaliteit te behouden en te versterken." De schrijvers pleiten ervoor om de toetscommissie die onder de examencommissie valt een 'toetsborgingscommissie' te noemen. De toetscommissie die door het management is ingesteld zou een 'toetsexpertteam' genoemd kunnen worden. In feite heeft de examencommissie niets te maken met een 'toetsexpertteam'. De examencommissie is daarentegen verantwoordelijk voor de borging van de kwaliteit van de tentamens, ook als die taak geheel of gedeeltelijk wordt uitgevoerd door een 'toetsborgingscommissie'.

3.1.5 Mandaat en delegatie

De begrippen mandaat en delegatie worden gedefinieerd in de Algemene wet bestuursrecht.⁵⁸ Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. Een besluit van de gemandateerde geldt als een besluit van de mandaatgever. De mandaatgever blijft bevoegd de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen.

Delegatie gaat verder dan mandaat. Onder delegatie wordt verstaan: het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent. Delegatie geschiedt slechts indien in de bevoegdheid daartoe bij wettelijk voorschrift is voorzien. Nu een dergelijk voorschrift ontbreekt kan de examencommissie hooguit bevoegdheden mandateren, en dan uitsluitend voor zover de aard van de bevoegdheid zich daar niet tegen verzet.⁵⁹ Delegatie komt niet in aanmerking.

57 Veen, E. van de, M. Pol, Moerkerke, G., De toetscommissie: borgen of zorgen? De rol en positie van de toetscommissie in het bekostigd hoger onderwijs, Hoger Onderwijs Management 2018 nr. 2.

58 Afdeling 10.11 (mandaat) en 10.12 (delegatie) Algemene Wet Bestuursrecht.

59 Artikel 10:3 lid 1 AWB.

Formeel kan de examencommissie de uitvoering van deze taken van de examencommissie mandateren aan een toetscommissie. Een alternatief is om een toetscommissie onderdeel te maken van de examencommissie. Het verdient aanbeveling dat het instellingsbestuur de formele kant van de zaak voor examencommissies faciliteert door dit onderwerp te regelen in een regeling examencommissie of in een model mandaatbesluit dat examencommissies kunnen gebruiken. Wanneer een examencommissie gebruik maakt van mandatering dient dat voor alle betrokken partijen helder gemaakt te worden, bijvoorbeeld door het mandaatbesluit te publiceren op een manier die het voor studenten inzichtelijk maakt welk deel van haar taken de examencommissie heeft gemandateerd, aan wie, en ook wat daarvan de (eventuele) gevolgen zijn voor studenten.

Omdat de examencommissie verantwoordelijk blijft voor de besluiten van een gemandateerde toetscommissie en moet controleren of het mandaat correct wordt uitgevoerd is hoe dan ook deskundigheid op het gebied van toetsing binnen de examencommissie nodig.

Examencommissies dienen na te gaan of deze in voldoende mate aanwezig is binnen de commissie of dat de commissie op dit punt versterkt moet worden, bijvoorbeeld door middel van deskundigheidsbevordering of door uitbreiding van de examencommissie met een toetsdeskundige. Toetsdeskundigheid is een van de competenties die in een profielschets van leden van examencommissies niet mag ontbreken⁶⁰.

De commissie Bruijn heeft destijds in haar rapport⁶¹ aanbevolen dat alleen gecertificeerde⁶² examinatoren zitting zouden hebben in de examencommissies: "Tevens moet de examencommissie over voldoende toetsdeskundigheid beschikken om de kwaliteit van toetsen en toetsing te kunnen beoordelen. Toetsbeoordeling wordt een verplicht onderdeel van het takenpakket van examencommissies. Dit kan overigens door de examencommissie gedelegeerd⁶³ worden naar een deskundige (gecertificeerde) toetsbeoordelingscommissie."

Vertaald in termen van deze Handreiking zou de laatste zin van deze aanbeveling luiden: Dit kan overigens door de examencommissie gemandateerd worden naar een deskundige (gecertificeerde) 'toetsborgingscommissie'.

Tenslotte zal het onderwerp "kwaliteitszorg van toetsing en examinering" ook aan de orde moeten komen in het jaarlijkse verslag van werkzaamheden dat aan het instellingsbestuur verstrekt wordt.

60 Niet ieder lid van de examencommissie behoeft te beschikken over toetsdeskundigheid, maar in de commissie als geheel dient toetsdeskundigheid in voldoende mate aanwezig te zijn.

61 Vreemde ogen dwingen, Eindrapport commissie externe validering examenkwaliteit hoger beroepsonderwijs (commissie Bruijn), 2012, p. 61.

62 Inmiddels zijn er cursussen voor de basis- en een seniorkwalificatie examineren (BKE en SKE) ontwikkeld. Zie hieromtrent ook de paragraaf over externe examinatoren.

63 Het gebruik van de term "gedelegeerd" door de commissie Bruijn is verwarrend en naar mijn mening onjuist. De examencommissie blijft zelf verantwoordelijk. De examencommissie kan de bevoegdheid om toetsen te beoordelen hooguit mandateren aan een toetsbeoordelingscommissie.

Vanuit de verantwoordelijkheid voor het waarborgen van het onafhankelijk en deskundig functioneren van de examencommissie moet het instellingsbestuur ervoor zorgen dat de deskundigheid van examencommissie ook op dit punt voldoende is, bijvoorbeeld door te voorzien in een scholingsaanbod. Bij de benoeming van de leden van de examencommissie dient het instellingsbestuur erop toe te zien dat de examencommissie als geheel over voldoende deskundigheid met betrekking tot toetsen en toetsbeleid beschikt. Op grond van de ruime formulering van de eisen voor benoembaarheid, is het mogelijk om bijvoorbeeld een toetsdeskundige van een stafafdeling te benoemen in de examencommissie. Een profielschets voor leden van examencommissies kan hierbij dienen als hulpmiddel.

3.1.6 Online toetsing en proctoring

'Proctoring' is, kort gezegd, het op afstand controleren of een student tijdens het online maken van een toets niet spiekt of andere verboden dingen doet. Proctoring is te vergelijken met surveilleren op afstand. Het kent verschillende vormen, maar in grote lijnen komt het erop neer dat de computer van de student wordt overgenomen door de proctoring software. Een webcam houdt in de gaten of een student overlegt of iets opzoekt. Met zijn mobiel moet de student de omgeving laten zien waarin hij werkt. Proctoring werd al eerder toegepast, maar heeft een impuls gekregen toen vanaf maart 2020 in verband met de covid-19 pandemie het onderwijs en de toetsing voor een groot deel 'online' plaatsvond.

Het staat buiten kijf dat proctoring een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer vormt. De privacy rechtelijke aspecten van proctoring laat ik hier verder buiten beschouwing, omdat de beslissing om al of niet proctoring toe te passen primair bij het instellingsbestuur berust. De afweging of proctoring een geoorloofde inbreuk op de privacy is, moet dan ook door het instellingsbestuur gemaakt worden. In deze paragraaf gaat het verder over online toetsing. Dat raakt immers de verantwoordelijkheid van de examencommissie voor de borging van de kwaliteitszorg voor de toetsing.

Zoals eerder gezegd ligt de basis van het toetsbeleid in de OER. In de OER moet worden bepaald of de tentamens mondeling, schriftelijk of op een andere wijze worden afgelegd. De examencommissie kan in bijzondere gevallen anders bepalen volgens artikel 7:13 tweede lid onder I Whw. Volgens deze bepaling moet het instellingsbestuur in de OER opnemen: "of de tentamens mondeling, schriftelijk of op een andere wijze worden afgelegd, behoudens de bevoegdheid van de examencommissie in bijzondere gevallen anders te bepalen".

Met "in bijzondere gevallen" heeft de wetgever in de eerste plaats bedoeld 'in individuele bijzondere gevallen'. Dat volgt uit de systematiek van de wet, waarbij het instellingsbestuur de OER vaststelt (inclusief de wijze van examinering) voor alle studenten. De examencommissie moet binnen het kader van de OER handelen en moet in individuele gevallen maatwerk oplossingen treffen bijvoorbeeld door een alternatieve toetsvorm toe te staan voor een student met een beperking.

Ongetwijfeld leveren de coronacrisis en de maatregelen die in dat kader genomen zijn bijzondere omstandigheden op. Maar die omstandigheden leiden ertoe dat alle studenten te maken krijgen met eventuele aanpassing van de toetsing aan de corona omstandigheden. Als mijn interpretatie, dat "bijzondere gevallen" gelezen moet worden als "individuele bijzondere gevallen", correct is, kun je bij aanpassing van de toetsing aan corona-

omstandigheden niet meer spreken van “bijzondere gevallen” in de zin van artikel 7.13 lid 2 sub I Whw. En zodra je het hebt over een aanpassing van de toetsing die geldt voor alle studenten, hoort die aanpassing in de OER te worden opgenomen. Dat leidt in ieder geval tot de conclusie dat de corona-omstandigheden voor examencommissies veelal geen bevoegdheid zullen opleveren om af te wijken van de in de OER voorgeschreven wijze van toetsing en dat er dus een oplossing op het niveau van de OER moet worden gevonden.

Als online toetsing een afwijking inhoudt van de OER moet de OER daarop aangepast worden door middel van een addendum. Een addendum komt tot stand met betrokkenheid van de medezeggenschap en wordt vastgesteld door het instellingsbestuur. Het addendum volgt de reguliere Whw-procedure voor de oer. Dat is wellicht omslachtig, maar de totstandkoming is in ieder geval transparant. Het addendum is voor iedereen kenbaar en maakt aan alle betrokkenen duidelijk wat de aangepaste regels inhouden. Uit het oogpunt van governance en verantwoording is dit het enig juiste alternatief. Het lijkt aantrekkelijk om een examencommissie te verzoeken om ad hoc afwijkingen van de OER op het gebied van de toetsing toe te staan. Maar de geschiedenis van de alternatieve afstudeerroutes leert dat het slecht kan aflopen als examencommissies gaan afwijken van de oer.

3.2 Aanwijzing van examinatoren

Eén van de wettelijke taken van de examencommissie is de aanwijzing van examinatoren.⁶⁴ In de wettekst van voor 2010 kon de examencommissie slechts leden van het personeel “die met het verzorgen van het onderwijs in de desbetreffende onderwijseenheid zijn belast alsmede deskundigen van buiten de instelling” aanwijzen als examinator.⁶⁵ Deze kwalificatie komt in de huidige wettekst niet meer voor. Zodoende werd de kring van potentiële examinatoren verruimd.

De huidige wettekst⁶⁶ luidt kortweg:

- 1 Voor het afnemen van tentamens en het vaststellen van de uitslag daarvan wijst de examencommissie examinatoren aan.*
- 2 De examinatoren verstrekken de examencommissie de gevraagde inlichtingen.*

Externe examinatoren

De discussie over de wenselijkheid van externe examinatoren heeft een lange geschiedenis. Al in 2006 adviseerde de Onderwijsraad⁶⁷ om externen te betrekken bij de examinering om de legitimiteit daarvan te vergroten. De eerdergenoemde commissie Bruijn adviseerde in haar eindrapport *Vreemde ogen dwingen*⁶⁸ (2012) om bij de feitelijke examinering (inclusief het beoordelen van scripties et cetera) examinatoren van buiten de hogeschool als mede-beoordelaar aan te trekken. En om bij het opstellen van toetsen, het nakijken en de beoordeling van de uitslagen, alsmede bij het opstellen van protocollen ‘vreemde ogen’

64 Artikel 7.12c Whw.

65 Artikel 7.12 lid 3 Whw oud.

66 Artikel 7.12 Whw.

67 Onderwijsraad, *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid*, 2006, p. 36

68 *Vreemde ogen dwingen*, Eindrapport Commissie externe validering examenkwaliteit hoger beroepsonderwijs (Commissie Bruijn), 2012, p. 61.

toe te laten in de vorm van tweede beoordelaars, externe deskundigen aan te trekken als adviseur, et cetera.

Deskundige examinatoren zijn een belangrijke waarborg voor goede toetsing. Daarom is het zinvol voor examencommissies om in de vorm van een profielschets te beschrijven welke deskundigheid zij voor de commissie als geheel nodig vinden. Van examinatoren zal steeds meer verwacht worden dat zij aantoonbaar gekwalificeerd zijn op het gebied van toetsing. Dat impliceert dat zij beschikken over onderwijskundige kennis en vaardigheden wat betreft opstellen van toetsen, het vaststellen van de beoordelingswijze en -norm, het organiseren van toetsing en het kunnen analyseren van de toetsresultaten op basis van richtlijnen en criteria voor betrouwbare, valide en transparante toetsing en beoordeling. Wanneer de examencommissie constateert dat deze deskundigheid op dit moment ontbreekt zijn gerichte scholingsactiviteiten noodzakelijk en zal zij dat moeten signaleren aan het instellingsbestuur, c.q. het management. Dat is immers verantwoordelijk voor de scholing van medewerkers. Examinatoren moeten desgevraagd de examencommissie kunnen voorzien⁶⁹ van materiaal aan de hand waarvan de toetskwaliteit en de beoordelingswijze en -resultaten beoordeeld kunnen worden (zoals: leerdoelen, toetsplan, toetsmatrijs, een antwoordmodel, beoordelings-schema, beoordelingscriteria bij opdrachten, het tentamen en/of de opdracht(en) zelf, de toetsresultaten en een analyse daarvan).

Vroeger regelden hogescholen de aanwijzing van examinatoren veelal door in een 'regeling examencommissies' op te nemen dat alle docenten binnen een opleiding tevens examinator waren. Dit is weliswaar een praktische manier om uitvoering te geven aan de aanwijzing van examinatoren, maar hierdoor dreigt uit beeld te raken dat het een bevoegdheid van de examencommissie betreft en dat de examencommissie dus voor de aanwijzing verantwoordelijk is.

Deze aanwijzingsbevoegdheid hangt nauw samen met de bredere verantwoordelijkheid van de examencommissie voor het borgen van de kwaliteit van de tentamens en het vaststellen van richtlijnen om de uitslag van tentamens en examens te beoordelen en vast te stellen.⁷⁰ En hoe zou de examencommissie aan het einde van de opleiding kunnen uitspreken dat het eindniveau behaald is, wanneer de onderliggende toetsen niet deugen? Oók de aanwijzing van examinatoren is dus een instrument om de kwaliteit van toetsing binnen de opleiding te beheersen dat de examencommissie bewust moet toepassen. Tegenwoordig ligt het dan ook niet meer voor de hand dat docenten 'en bloc' worden aangewezen als examinator. De examencommissie moet zich ervan overtuigen dat iemand geschikt is als examinator, voordat men tot aanwijzing overgaat.

De examencommissie moet de aanwijzing van de examinator meedelen aan de betrokkene en registreren, zodat de bevoegdheid om te examineren aangetoond kan worden bij controle door bijvoorbeeld de accountant of de Inspectie van het Onderwijs.

Instellingsbesturen zijn verantwoordelijk voor het aanname- en scholingsbeleid van docenten. Zij hebben daarmee ook een verantwoordelijkheid voor de toetsdeskundigheid van docenten. Het instellingsbestuur zal, in overleg met de examencommissie, moeten voorzien in

69 Artikel 7:12c lid 2 Whw.

70 Artikel 7:12b lid 1 sub a en b Whw.

deskundigheidsbevordering. Sinds het rapport van de commissie Bruijn "Vreemde ogen dwingen" met aanbevelingen kwam om de toetskwaliteit in het hbo te verbeteren, zijn er cursussen voor de basis- en een seniorkwalificatie examineren (BKE en SKE) ontwikkeld. De invoering van BKE en SKE in het hbo is in 2017 positief beoordeeld door de Commissie Evaluatie externe validering. In het eindrapport van deze commissie werd de ontwikkeling van de BKE/SKE een onderdeel van de implementatie van 'Vreemde ogen dwingen' genoemd "waar de hbo-sector met recht trots op kan zijn."⁷¹

Alle hogescholen hebben zich verplicht om in hun scholingsaanbod voor docenten tenminste een BKE-training op te nemen. Tegenwoordig is het gebruikelijk dat nieuwe docenten eerst een dergelijke training volgen, voordat ze in aanmerking komen voor aanwijzing als examinator.

De verhouding tussen examencommissie en examinatoren

Als iemand eenmaal is aangewezen als examinator moet de examencommissie controleren of de bevoegdheid correct wordt uitgeoefend. Daartoe vraagt de examencommissie inlichtingen aan examinatoren. Op grond van artikel 7:12c lid 2 Whw moeten examinatoren de examencommissie de gevraagde inlichtingen geven. Wat overigens niet betekent dat de examinator verantwoording verschuldigd is aan de examencommissie over diens beslissing om bijvoorbeeld een 6 en geen 7 te geven voor een tentamen. De examencommissie kan de examinator hooguit vragen hoe hij het tentamen heeft opgesteld en beoordeeld, om te controleren of de examinator het toetsbeleid van de instelling c.q. de opleiding zoals vastgelegd in de OER en de richtlijnen en aanwijzingen van de examencommissie in acht genomen heeft. Een dergelijke vraag past bij de taak van de examencommissie om de kwaliteit van de tentamens te borgen. De hoogte van het cijfer is echter de exclusieve bevoegdheid van de examinator. Dit blijkt uit de formulering van artikel 7:12b lid 1 sub a: de examencommissie heeft onder andere als taak: "het borgen van de kwaliteit van de tentamens en examens *onverminderd artikel 7:12c*".

Artikel 7:12c bepaalt:

- 1 Voor het afnemen van tentamens en het vaststellen van de uitslag daarvan wijst de examencommissie examinatoren aan.
- 2 De examinatoren verstrekken de examencommissie de gevraagde inlichtingen.

De term "onverminderd" in artikel 7:12b lid 1 sub a betekent dat artikel 7:12c onverkort van toepassing is. Met andere woorden: ook wanneer de examencommissie haar kwaliteit borgende taak uitvoert, blijft de examinator als enige bevoegd om de uitslag van het tentamen vast te stellen.

Als er een geschil ontstaat tussen de examencommissie en een examinator kan de examencommissie voorts niet besluiten om zelf een cijfer te geven in plaats van het cijfer dat de examinator heeft gegeven. Hooguit kan de examencommissie een of meer andere examinatoren aanwijzen, bijvoorbeeld voor een "second opinion".⁷²

⁷¹ Zienderogen vooruit, Eindrapport Commissie Evaluatie externe validering toetsing en examinering in het hbo, Den Haag, Vereniging Hogescholen, februari 2017.

⁷² R.G. Louw, Het Nederlands hoger onderwijsrecht, 2011, Leiden, p. 426.

Het verdient aanbeveling dat een examencommissie duidelijk maakt wanneer men het nodig vindt om een tweede examinerer een reeds beoordeelde tentamen na te laten kijken. Dat blijkt uit een uitspraak van het CBHO⁷³ waarin een student om een 'second opinion' vroeg. Het uitgangspunt is dat aan het oordeel van de examinerer niet getornd kan worden, tenzij blijkt dat de examinerer bij het maken of het beoordelen van het tentamen niet heeft voldaan aan "aan de voorschriften van procedurele aard die bij of krachtens de Awb, de Whw of enig andere wet in formele zin zijn gesteld." In dat geval kan de examencommissie een tweede examinerer vragen om het reeds beoordeelde tentamen opnieuw te beoordelen.

In de genoemde CBHO-zaak hadden examencommissie en college van beroep voor de examens geen reden om te twijfelen aan het oordeel van de examinerer. Zij wezen het verzoek van de student dan ook af, met als argument dat de beoordeling op correcte wijze heeft plaatsgevonden. Dit zou voldoende moeten zijn, niettemin vereist het CBHO dat de examencommissie opschrijft wanneer er sprake is van onrechtmatigheden bij de beoordeling.

Met het verzoek tot herbeoordeling wil appellante bereiken dat een tweede examinerer de door haar gemaakte opdrachten beoordeelt. Het College heeft ter zitting aan verweerder gevraagd in welke gevallen een dergelijk verzoek wordt toegewezen. Verweerder heeft daarop geantwoord dat dat alleen het geval is indien bij de beoordeling onrechtmatigheden hebben plaatsgevonden. Verweerder heeft evenwel niet kunnen toelichten wanneer daarvan sprake is. Verweerder heeft hiermee aldus onvoldoende gemotiveerd in welke gevallen voormeld verzoek wordt toegewezen.

Wat er ook zij van deze uitspraak, het is in ieder geval aan te bevelen dat de examencommissie opschrijft wanneer men aanleiding ziet om een tweede examinerer te benoemen en wat de status is van die tweede beoordeling. Telt het hoogste, het gemiddelde of het laatste cijfer? Op grond van artikel 7:12b lid 1 onderdeel b Whw noteert de examencommissie deze bepalingen in haar "richtlijnen en aanwijzingen (...) om de uitslag van tentamens en examens te beoordelen en vast te stellen".

De verhouding tussen examencommissie en examinatoren kwam ook aan de orde in twee rechterlijke uitspraken. In het eerste geval⁷⁴ was de afstudeerscriptie van een studente in juli 2009 met een voldoende beoordeeld. Kort daarvoor had de studente haar laatste werkstuk ingeleverd, maar dit werkstuk werd om onduidelijke redenen door de hogeschool pas eind 2011 (met een voldoende) beoordeeld. De hogeschool weigerde vervolgens het getuigschrift aan de studente uit te reiken omdat uit onderzoeken in 2010 en 2011 door de onderwijsinspectie en de NVAO was gebleken dat een aanzienlijk deel van het afstudeerwerk van verschillende opleidingen, waaronder de opleiding die de student volgde, niet van hbo-niveau was.

Een drietal uitspraken van het college van beroep voor de examens (het College), waarin het beroep van de studente steeds gegrond werd bevonden en de besluiten van de hogeschool werden vernietigd, leidden niet tot afgifte van het getuigschrift. De hogeschool stelde zich op het standpunt dat de rechter eerst moest oordelen. De rechter oordeelt in gelijke zin als het College. Een toetsuitslag kan worden herzien, maar een examinerer is de bevoegde persoon daartoe; niet gebleken is dat van een herziening door een examinerer sprake is geweest. Het standpunt van de

73 CBHO 2017/016 en 2017/017

74 ECLI:NL:RBDHA:2013:14531.

hogeschool dat ook de examencommissie hiertoe bevoegd is, wordt niet gevolgd. De hogeschool moet het getuigschrift afgeven en moet schadevergoeding betalen.

In het tweede geval⁷⁵ was de hogeschool vanwege de vrees dat zij haar accreditatie zou verliezen, scherper gaan controleren op de tentamens waarmee het eindniveau wordt getoetst, te weten de modules 'onderzoek' en 'stages'. Hoewel de feitelijke toedracht niet helder wordt, houdt de rechter het erop dat de examencommissie om die reden het cijfer van het onderzoeksverslag heeft gewijzigd van voldoende naar onvoldoende. Het oordeel van de Rechtbank luidde als volgt.

“Uit de tekst van de huidige regelgeving noch uit de memorie van toelichting bij de wijziging van de Whw [blijkt] dat de wetgever voor ogen heeft gehad om de examencommissie de bevoegdheid te geven om in individuele gevallen een uitslag die een examiner heeft toegekend te herzien. De examencommissie is het orgaan dat op objectieve en deskundige wijze moet vaststellen of een student voldoet aan de voorwaarden die de Onderwijs en Examenregeling stelt ten aanzien van kennis, inzicht en vaardigheden die nodig zijn voor het verkrijgen van een graad en zij is onder meer belast met het borgen van de kwaliteit van examens. De bevoegdheid tot het afnemen van examens en het vaststellen van de uitslag daarvan is echter voorbehouden aan de door de examencommissie aangewezen examinatoren. Hieruit moet worden afgeleid dat tot het instrumentarium waarover de examencommissie beschikt ter uitvoering van haar taken niet de bevoegdheid behoort om definitieve tentamenuitslagen vast te stellen dan wel te herzien”.

De rechter beoordeelde het handelen van de hogeschool als onrechtmatig en veroordeelt de hogeschool tot het afgeven van het getuigschrift en tot het betalen van schadevergoeding.

Benoeming examiner en beëindiging benoeming

Het is aan te bevelen examinatoren voor een vaste periode, bijvoorbeeld één jaar, en een nader omschreven opleidingsonderdeel aan te wijzen. De examencommissie kan zo nodig de aanwijzing als examiner beëindigen. Wanneer de examencommissie vindt dat een examiner niet goed functioneert, kan er snel een spanningsveld ontstaan tussen collega-docenten: de één in de rol van lid van de examencommissie, de ander in de rol van examiner. Dat mag echter geen belemmering vormen voor de examencommissie om de vinger aan de pols te houden en desnoods op te treden in gevallen waarin een examiner zich bijvoorbeeld niet houdt aan richtlijnen en aanwijzingen van de examencommissie om de uitslag van tentamens en examens te beoordelen en vast te stellen.

Wanneer gesprekken niet tot het door de examencommissie gewenste resultaat leiden, kan de examencommissie in een uiterste geval het besluit nemen om de aanwijzing als examiner in te trekken. Aan het eind van de opleiding moet de examencommissie er immers voor in kunnen staan dat de student voldoet aan de voorwaarden die de OER stelt ten aanzien van kennis, inzicht en vaardigheden die nodig zijn voor het verkrijgen van de graad. De examencommissie kan alleen het getuigschrift afgeven als de kwaliteit van de toetsing die eraan voorafging geborgd is. Daarvoor zijn toetsdeskundige examinatoren vereist.

Wanneer de examencommissie overweegt om een aanwijzing als examiner in te trekken, is het uit het oogpunt van goed bestuur verstandig om het opleidingsmanagement daarvan vooraf op

75 ECLI:NL:RBOVE:2014:1573.

de hoogte te stellen. Intrekking van de aanwijzing als examinator heeft namelijk consequenties voor de inzetbaarheid van de betrokkene als werknemer van de hogeschool en raakt daarmee de bedrijfsvoering. De formulering van de intrekking van de benoeming als examinator luistert nauw en moet afgestemd worden met het management, om duidelijk te maken dat de intrekking slechts betrekking heeft op de hoedanigheid van examinator. De examencommissie gaat immers niet over het dienstverband tussen de instelling en de betrokken examinator als werknemer van de hogeschool. Door verrassingen te voorkomen kunnen nadelige effecten voor de bedrijfsvoering, studenten en de betrokkene zoveel mogelijk beperkt worden.

De examinator en de student

Als een student het niet eens is met een beslissing van een examinator staat daartegen beroep open bij het college van beroep voor de examens.⁷⁶ Een beoordeling door een examinator is een beslissing. Als de student het niet eens is met een beoordeling kan hij dus administratief beroep instellen bij het college van beroep voor de examens.

Hier past de kanttekening dat de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) nu juist bepaalt dat geen beroep kan worden ingesteld tegen "beoordelingen van het kennen en kunnen van een kandidaat of leerling":

Artikel 8:4

3 Geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit:

(...)

b inhoudende een beoordeling van het kennen of kunnen van een kandidaat of leerling die ter zake is geëxamineerd of op enigerlei andere wijze is getoetst, dan wel inhoudende de vaststelling van opgaven, beoordelingsnormen of nadere regels voor die examinering of toetsing,⁷⁷

Als, ondanks deze AWB-bepaling, de student die het niet eens met diens cijfer toch administratief beroep instelt bij het college van beroep voor de examens zal de beslissing van de examinator dus niet inhoudelijk getoetst worden. Artikel 8:4 lid 3 sub b staat daaraan in de weg. Het college van beroep voor de examens en het CBHO zullen slechts toetsen of de beslissing van de examinator aan formele en processuele eisen voldoet. Aldus de Raad van State:

De bestuursrechter is in dat geval bevoegd van een beroep tegen een besluit van de administratieve beroepsinstantie kennis te nemen, maar kan dat besluit slechts toetsen aan voorschriften van procedurele aard die bij of krachtens de Awb of enige andere wet in formele zin zijn gesteld. Die beoordeling kan geen betrekking hebben op de inhoud van het afgelegde examen of afgelegde toets.⁷⁸

In het geval van de examinator in het hbo zal het college van beroep voor de examens beoordelen of deze zich bij diens beoordeling gehouden heeft aan de eisen uit de AWB (bijvoorbeeld het zorgvuldigheidsvereiste), de Whw, de OER (de bepalingen over toetsing) en de richtlijnen en aanwijzingen die de examencommissie aan de examinatoren heeft meegegeven.

⁷⁶ Artikel 7:61 lid 1 sub e Whw.

⁷⁷ Artikel 8:4 lid 3 sub b AWB.

⁷⁸ Raad van State, 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3428

Voordat het college van beroep voor de examens echter een beroep in behandeling neemt, stuurt ze het beroep aan de examencommissie met het verzoek om na te gaan of in overleg met betrokkenen een minnelijke schikking mogelijk is.⁷⁹ De examencommissie nodigt daartoe de student en de examiner uit. Als uit dat beraad blijkt dat er geen schikking mogelijk is, laat de examencommissie dat binnen drie weken weten aan het college van beroep voor de examens, waarna deze het beroep in behandeling neemt.⁸⁰

3.3 De uitreiking van diploma's

De examencommissie draagt de verantwoordelijkheid voor de vaststelling of een student het gewenste eindniveau heeft bereikt: "De examencommissie is het orgaan dat op objectieve en deskundige wijze vaststelt of een student voldoet aan de voorwaarden die de onderwijs- en examenregeling stelt ten aanzien van kennis, inzicht en vaardigheden die nodig zijn voor het verkrijgen van een graad."⁸¹

Daarnaast heeft de examencommissie tot taak het getuigschrift (diploma) uit te reiken. Ten bewijze dat het examen met goed gevolg is afgelegd, wordt door de examencommissie een getuigschrift uitgereikt, nadat het instellingsbestuur heeft verklaard dat aan de procedurele eisen voor de afgifte is voldaan.⁸²

Een belangrijke procedurele eis is dat de student het collegegeld heeft betaald en staat ingeschreven. Als de examencommissie deze controle op de inschrijving nalaat en het diploma ten onrechte zou afgeven, staat daar een geldboete op van maximaal € 8.100.⁸³

Het instellingsbestuur is verantwoordelijk voor de verlening van de graad: "Het instellingsbestuur verleent de graad Bachelor en de graad Master aan degene die met goed gevolg het afsluitend examen van een bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs onderscheidenlijk het afsluitend examen van een masteropleiding in het hoger beroepsonderwijs heeft afgelegd."⁸⁴

Aangezien de examencommissie vaststelt of het eindniveau voldoende is om een graad te verlenen en bovendien tot taak heeft het getuigschrift uit te reiken, is het goed denkbaar dat feitelijk de examencommissie de graad aan de student verleent. Het college van bestuur kan deze verantwoordelijkheid tot het verlenen van de graad aan een student immers desgewenst mandateren aan de examencommissie⁸⁵.

Hogescholen brengen deze mandatering veelal tot uitdrukking in een regeling examencommissies: "de graadverlening door het instellingsbestuur als bedoeld in artikel 7.10a Whw, wordt hierbij gemandateerd aan (de voorzitter van) de examencommissie".

79 Artikel 7.61 lid 3 Whw.

80 Zie ook paragraaf 3.11.

81 Artikel 7.12 lid 2 Whw.

82 Artikel 7.11 lid 2 eerste zin Whw.

83 Artikel 15 lid 5 Whw.

84 Artikel 7.10a lid 2 eerste zin Whw.

85 TK 2008-2009, 31821, nr. 3, p. 29.

Hoe bepaalt de examencommissie of het eindniveau behaald is?

De examencommissie kan het getuigschrift uitreiken als de student 'het examen' heeft behaald en aan de procedurele eisen is voldaan. "Het examen" in de zin van artikel 7:10 Whw bestaat uit de optelsom van de tentamens van de opleiding die de student heeft behaald. De examencommissie controleert of de student alle tentamens behaald heeft.

Om uiteindelijk te kunnen constateren dat het eindniveau volgens de OER is behaald, moet de examencommissie voortdurend waarborgen dat de kwaliteitszorg rond de toetsing in orde is, dat zij vrijstellingen correct verleent, dat zij deskundige examinatoren aanwijst. Alle onderdelen waaruit het eindoordeel is opgebouwd moeten kloppen om het diploma te kunnen uitreiken en om de waarde van het diploma te kunnen garanderen.

Daarnaast kan de examencommissie bepalen "dat het examen tevens een door haar zelf te verrichten onderzoek" naar de kennis, het inzicht en de vaardigheden van de examinandus, alsmede de beoordeling van de uitkomsten van dat onderzoek omvat.⁸⁶

Uit onderzoek door de Inspectie blijkt dat "het door de examencommissie te verrichten onderzoek" zelden wordt toegepast en bij veel examencommissieleden onbekend is.⁸⁷ De vraag is dan ook wat zo'n onderzoek zou moeten inhouden en in welke gevallen het kan worden toegepast.⁸⁸

"Het door de examencommissie te verrichten onderzoek" doorbreekt immers het systeem van de Whw, dat juist uitsluitend een *examinator* bevoegd maakt tot het afnemen van tentamens en het vaststellen van de uitslag daarvan.⁸⁹

Mocht de examencommissie toch gebruik willen maken van deze bevoegdheid dan moet zij in ieder geval vooraf in een regeling hebben vastgelegd in welke gevallen zij dat onderzoek zal verrichten. De studenten en extranei moeten hiervan tijdig op de hoogte zijn en willekeur moet worden uitgesloten.⁹⁰

Volgens artikel 7:13, lid 1 en lid 2, sub a Whw informeert het *instellingsbestuur* de student aan de hand van de OER over de inhoud van de opleiding en de daaraan verbonden examens⁹¹. De OER is voor de examencommissie een gegeven, maar op grond van artikel 7:10 lid 2, laatste zinsdeel kan de examencommissie dus toch regels maken die - naar hun aard - thuis zouden horen in de OER. Voor de studenten wordt het er zo niet helderder op.

Bij het ontbreken van duidelijkheid over de betekenis van artikel 7:10 lid 2, laatste zinsdeel verdient het aanbeveling dat de examencommissie zeer terughoudend omgaat met de bevoegdheid om een door haar te verrichten onderzoek in te stellen. Uit het oogpunt van

86 Artikel 7:10 lid 2, laatste zinsdeel Whw.

87 Inspectie van het Onderwijs, Verdere versterking, onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs, 2015, p. 29.

88 Noch de memorie van toelichting op de Whw, noch uitspraken van het CBHO verschaffen antwoord op deze vragen.

89 Artikel 7:12c, lid 1 Whw.

90 R.G. Louw, *ibid*, p. 421.

91 Artikel 7:13, lid 1 en lid 2, sub a Whw.

de scheiding van uitvoerende en toezichhoudende taken moet het instellen van een eigen onderzoek door de examencommissie zelfs worden afgeraden.

Verder heeft de examencommissie de bevoegdheid onder door haar te stellen voorwaarden te bepalen dat niet ieder tentamen met goed gevolg behoeft te worden afgelegd, om toch vast te stellen dat het examen met goed gevolg is afgelegd.⁹² De examencommissie kan dus een compensatieregeling vaststellen.

Ondertekening van het getuigschrift

Het getuigschrift is het bewijs dat de student aan alle eisen heeft voldaan. De leden van de examencommissie hebben dat vastgesteld en staan daarvoor borg. Om die reden is wel bepleit dat dan ook *alle* leden van de examencommissie het getuigschrift zouden moeten ondertekenen.⁹³ In de praktijk ondertekenen vaak alleen de voorzitter en een lid van de examencommissie het getuigschrift. Dat neemt niet weg dat de hele examencommissie verantwoordelijk is voor het getuigschrift.

Om te kunnen nagaan of alleen bevoegde examencommissieleden het getuigschrift hebben ondertekend moet ook de handtekening van elk examencommissielid worden geregistreerd.

Het getuigschrift als waardepapier

Diploma's zijn te beschouwen als waardepapieren en moeten dienovereenkomstig worden behandeld. Het verdient aanbeveling om het papier dat gebruikt wordt voor het diploma te voorzien van echtheidskenmerken om nabootsing te bemoeilijken. Sommige hogescholen werken met genummerd diplomapapier dat in een kluis bewaard wordt. Op aanvraag van examencommissies wordt het papier geleverd; de uitgegeven nummers worden genoteerd. Als bovendien "misdrukken" worden ingenomen en geregistreerd wordt een verdere beveiliging van de diplomaketen ingebouwd. Er is bovendien al geruime tijd overleg gaande om te komen tot een landelijk, fraudebestendig diplomapapier.

3.4 Vrijstellingen, EVC's en leeruitkomsten

Een van de taken van de examencommissie is het verlenen van vrijstelling voor het afleggen van één of meer tentamens⁹⁴. Net als bij de vaststelling door de examencommissie of de student het eindniveau heeft behaald, is de onderwijs- en examenregeling (OER) de toetssteen voor het verlenen van vrijstellingen.

"De gronden waarop de examencommissie voor eerder met goed gevolg afgelegde tentamens of examens in het hoger onderwijs, dan wel voor buiten het hoger onderwijs opgedane kennis of vaardigheden, vrijstelling kan verlenen van het afleggen van een of meer tentamens"⁹⁵ moeten dan ook vermeld worden in de OER.

92 Artikel 7:12b, lid 3, slotzin Whw.

93 R.G. Louw, *ibid*, p. 217.

94 Artikel 7:12b lid 1, sub d Whw.

95 Artikel 7:13 lid 2 sub r.

De verlening van vrijstellingen, al of niet op grond van EVC's, is van groot belang voor de betrouwbaarheid van diploma's. De examencommissie moet hierbij dezelfde zorgvuldigheid, objectiviteit en deskundigheid aan de dag leggen als bij de vaststelling van het eindniveau van de student. Het instellingsbestuur moet er zorg voor dragen dat de kaders op grond waarvan de examencommissie haar beoordeling maakt, goed zijn neergelegd in de OER.

Zelfs als de OER een goede beschrijving van het vrijstellingenbeleid bevat, blijft het verlenen van vrijstellingen een lastige taak. Dat is inherent aan het verschijnsel vrijstelling. De examencommissie moet zich een beeld zien te vormen van de kennis of vaardigheden waarover degene die verzoekt om de vrijstelling beschikt. Wanneer het verzoek vergezeld gaat van een diploma, dat bekend is bij de examencommissie, biedt dat enig houvast. Met werkervaring wordt het alweer moeilijker om te bepalen welke onderwerpen de verzoeker beheerst en op welk niveau.

Vervolgens moet de examencommissie bepalen of die kennis of vaardigheden zodanig overeenkomen met een onderwijseenheid uit de OER, dat de verzoeker het tentamen dat aan die onderwijseenheid is verbonden, niet meer hoeft af te leggen. In de praktijk komen de kennis of vaardigheden van de verzoeker slechts gedeeltelijk overeen met de onderwijseenheid waarvoor vrijstelling wordt gevraagd. In dat geval kan de vrijstelling niet verleend worden. Zoals in het voorbeeld dat de Inspectie noemt in het onderzoek *Maatwerk voor aankomende leraren over vakken die geïntegreerd worden aangeboden*. "Dat wil zeggen dat een kenniscomponent en een didactisch component geïntegreerd in een vak worden geboden. Studenten die al beschikken over vakinhoudelijke kennis of didactische kennis en vaardigheden, maar dus niet over beide, kunnen geen vrijstellingen krijgen voor het vak."⁹⁶

Erkenning van verworven competenties (EVC's)

De erkenning van verworven competenties (EVC) is bedoeld om te stimuleren dat werkenden en werkzoekenden weer gaan studeren. Het doel van EVC is het zichtbaar maken, waarderen en erkennen van competenties die zijn ontwikkeld door werkervaring, cursussen en trainingen, maar ook door vrijwilligerswerk. Een EVC-procedure eindigt met een EVC-rapportage waarin de vastgestelde competenties van de deelnemer beschreven worden, voorzien van een onderbouwing van de beoordeling. De examencommissie beoordeelt vervolgens op basis van de EVC-rapportage voor welke vrijstellingen de deelnemer in aanmerking komt.

De memorie van toelichting bij de Wet versterking besturing licht de rol van de examencommissie bij EVC's als volgt toe. "Deelnemers die een EVC-procedure ondergaan met als (mogelijk) doel in te stromen in een (verkort) opleiding(straject) zullen – na de erkenning – vervolgens willen weten voor welke vrijstellingen zij in aanmerking komen c.q. wat de inhoud en omvang van het verkorte opleidingstraject is. Het ligt voor de hand dat de examencommissie van de desbetreffende opleiding zich uitspreekt over de te verkrijgen vrijstellingen als de desbetreffende persoon zich zou inschrijven bij de opleiding. De feitelijke vrijstellingen worden verleend door de examencommissie en kunnen pas geëffectueerd worden na inschrijving.

96 Inspectie van het Onderwijs, *Maatwerk voor aankomende leraren, een onderzoek naar maatwerk in deeltijd lerarenopleidingen*, Utrecht, 2019, p.34.

Gezien het feit dat de examencommissie verantwoordelijk is voor het verlenen van vrijstellingen, op grond van EVC-rapportages of anderszins, ligt het voor de hand de examencommissies te betrekken bij de vaststelling van de EVC-beoordelingsstandaarden en het te hanteren EVC-instrumentarium. Immers, hoe meer inzicht en vertrouwen de examencommissies hebben in de totstandkoming van de EVC-rapportage, hoe makkelijker ze op grond daarvan kunnen verklaren welke vrijstellingen verleend zouden kunnen worden.⁹⁷

Let wel: de examencommissie *behoudt haar eigen verantwoordelijkheid* voor de verlening van vrijstellingen. *Het rapport van een EVC-bemiddelaar kan de examencommissie helpen bij haar eigen beoordeling, maar hoeft niet gevolgd te worden.*

De Inspectie van het onderwijs deed onderzoek naar de praktijk rond de EVC's in het hbo en het mbo en stelde vast: "Examencommissies geven aan vooral moeite te hebben met het interpreteren van ervaringscertificaten van niet-gelieerde instellingen die EVC aanbieden. Na analyse van 212 ervaringscertificaten begrijpen wij dit probleem. In het mbo en in het hbo schiet de onderbouwing van de erkenningen in de meeste ervaringscertificaten namelijk ernstig tekort. Slechts bij uitzondering onderbouwt het ervaringscertificaat de competenties die worden erkend op overtuigende wijze en even zelden is het een zelfstandig leesbaar document."⁹⁸ Onder dergelijke omstandigheden is het voor examencommissies moeilijk om te bepalen welke vrijstellingen toegekend kunnen worden.

Flexibilisering hoger onderwijs: leeruitkomsten

In 2014 adviseerde de commissie Rinnooy Kan om experimenten met vraagfinanciering en pilots met flexibilisering van opleidingen te starten om zodoende de deelname van volwassenen aan het hoger onderwijs te stimuleren. De aanbevelingen zijn overgenomen en hebben geresulteerd in experimentbesluiten: het besluit experiment vraagfinanciering hoger onderwijs⁹⁹ en het besluit experimenten flexibel hoger onderwijs.¹⁰⁰ Voor beide besluiten is een bijbehorende subsidie-regeling gemaakt.¹⁰¹ Onder de verzamelnaam "flexibel hoger onderwijs" worden vier experimenten gehouden: een experiment met 'leeruitkomsten', een experiment 'flexstuderen', een experiment met de accreditatie van onvolledige opleidingen en een experiment 'educatieve module'. Voor de examencommissie is vooral het experiment met leeruitkomsten van belang.

Ook wanneer een opleiding is beschreven in termen van leeruitkomsten zal een examencommissie moeten (laten) beoordelen wat iemand kan en vervolgens bepalen welke onderdelen van de opleiding de betrokkene niet hoeft te behalen, om toch, als de overige onderdelen van de opleiding zijn behaald, uiteindelijk het diploma te krijgen.

De taak van de examencommissie om vrijstellingen te verlenen wordt niet lichter door de regelgeving rond leeruitkomsten. De examencommissie krijgt hiervoor geen nieuwe instrumenten aangereikt in de experimentregelgeving.

97 Wet versterking besturing, TK 2008-2009, 31821, nr. 3, p. 37.

98 Inspectie van het onderwijs, Examencommissies en ervaringscertificaten, over EVC in het mbo en het hbo, Utrecht, 2012, p.3.

99 Besluit experiment vraagfinanciering hoger onderwijs, Stsblid 2016, 146.

100 Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs, Stsblid 2016, 145.

101 Subsidieregeling vraagfinanciering hoger onderwijs, Stscrt 2015, nr. 32921, 5 oktober 2015.

Subsidieregeling flexibel hoger onderwijs voor volwassenen, Stscrt 2015, nr. 32922, 5 oktober 2015.

Ook rond de diplomaverlening biedt de regelgeving rond de leeruitkomsten geen verlichting van de taak van examencommissies. Het Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs laat de vaststelling of “het examen (...) is afgelegd” aan de examencommissie over. Artikel 15 van het Besluit luidt:

De examencommissie stelt vast:

- a *hoe het behalen door studenten van leeruitkomsten door de examencommissie wordt beoordeeld;*
- b *wanneer het examen, bedoeld in artikel 7:10, tweede lid, van de wet is afgelegd; en*
- c *wanneer het afsluitend examen, bedoeld in artikel 7:10a, onderscheidenlijk het examen, bedoeld in artikel 7:10b van de wet, met goed gevolg is afgelegd.*

Dat is opmerkelijk, want het genoemde artikel 7:10 lid 2 Whw bepaalt al dat ‘het examen is afgelegd als alle tentamens van de tot een opleiding (...) behorende *onderwijseenheden* [cursivering PC] met goed gevolg zijn afgelegd’. Dit artikel is niet buiten werking gesteld door het Besluit en geldt dus ook voor de opleidingen die meedoen aan het experiment leeruitkomsten. Volgens de bestaande systematiek van de Whw checkt de examencommissie dus slechts of alle onderwijseenheden volgens de OER behaald zijn. In dat geval zijn alle tentamens behaald en is “het examen” behaald.

Het probleem is nu dat het begrip ‘onderwijseenheid’ door het Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs slechts in artikel 7.3 tweede lid Whw is vervangen door ‘leeruitkomst’. Het Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs liet het begrip ‘onderwijseenheid’ verder overal in de Whw intact.¹⁰² Dus ook in artikel 7:10 lid 2 Whw. Het is verwarrend dat de examencommissie in artikel 14 van het Besluit de opdracht krijgt om vast te stellen wanneer het examen is afgelegd, terwijl artikel 7:10 lid 2 daar al het recept voor geeft.

Juist over de diplomaverlening mag geen verwarring bestaan. De Whw vereist dat een student pas een diploma krijgt als de examencommissie heeft vastgesteld dat hij of zij “voldoet aan de voorwaarden die de onderwijs- en examenregeling stelt ten aanzien van kennis, inzicht en vaardigheden die nodig zijn voor het verkrijgen van een graad als bedoeld in artikel 7:10a.” En van dat artikel is evenmin afgeweken ten behoeve van het experiment leeruitkomsten.

Bij deze onduidelijke regelgeving moet de examencommissie voor de diplomaverlening vasthouden aan de vertrouwde Whw-systematiek, de check of alle onderwijseenheden volgens de OER behaald zijn. De OER moet de onderwijseenheden beschrijven, anders weet de examencommissie niet wanneer ze het diploma moet verlenen. Voor opleidingen die werken met leeruitkomsten moet de OER de onderwijseenheden in termen van leeruitkomsten beschrijven, zodat onomstotelijk vaststaat wanneer de examencommissie het diploma kan verlenen. Het risico dat achteraf wordt vastgesteld dat diploma’s onterecht verleend zijn, kan op deze manier worden uitgesloten.

¹⁰² Artikel 9 Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs bepaalt dat voor opleidingen die deelnemen aan het experiment leeruitkomsten ook wordt afgeweken van artikel 7.4 Whw over studielast en studiepunten per jaar. Deze wijziging blijft hier verder buiten beschouwing.

Een zwaardere taak

Pol en Drieënhuizen hebben opgemerkt dat met name de experimenten met leeruitkomsten tot taakverzwaring leiden voor examencommissies.¹⁰³ Zij constateren: “Hoewel andere formuleringen zijn gehanteerd dan in de Whw, houdt de examencommissie dezelfde taken als bij reguliere opleidingen”. Ze benoemen als risico: “Examencommissies worden daarbij geconfronteerd met onzekerheden en werkwijzen die nog niet uitgekristalliseerd zijn. Dit begrenst hun mogelijkheid tot borgen – een risico dat nu eenmaal verbonden is aan experimenteren.”

De Inspectie van het Onderwijs besteedt ook aandacht aan de kwestie in de Staat van het Onderwijs 2020. Onder de kop “Examencommissies in het hoger onderwijs moeten grip houden op maatwerk” is te lezen:

“Een toenemend aandeel studenten volgt onderwijs op maat op basis van leeruitkomsten. In korte tijd is dit gestegen tot 43% van alle deeltijd- en duale studenten in het bekostigd hoger onderwijs. Deze vorm van flexibel onderwijs maakt het hoger onderwijs aantrekkelijker voor volwassenen die een baan met een studie willen combineren. Omdat vanuit leeruitkomsten individuele opleidingstrajecten worden samengesteld, zal de route naar het diploma per student verschillen. Het is voor examencommissies een uitdaging om de kwaliteit van alle verschillende opleidingstrajecten te borgen. Elke student moet immers uiteindelijk aan dezelfde eindtermen voldoen.”¹⁰⁴

De minister van OCW heeft aangekondigd dat het experiment met leeruitkomsten een permanente status zal krijgen in de Whw.¹⁰⁵

3.5 De rol van de examencommissie bij de accreditatie

Examinering is een onderdeel van de kwaliteit van het onderwijs dat beoordeeld wordt in de accreditatie. De Onderwijsraad heeft er in haar rapporten van 2004 al op aangedrongen dat het onderwerp examens zwaarder meegenomen wordt in het accreditatieproces. Een onvoldoende op examenbeleid zou er dan toe moeten leiden dat een opleiding niet geaccrediteerd wordt.¹⁰⁶ Ook de commissie Bruijn heeft aanbevolen dat de kwaliteit van de toetsing een stevige(r) plaats krijgt in de accreditatiekaders van de NVAO.¹⁰⁷

In de loop van de tijd is er bij accreditaties inderdaad steeds meer aandacht aan examinering besteed. In eerdere accreditatiekaders van de NVAO¹⁰⁸ waren “toetsing en gerealiseerde

103 Pol, M. en Drieënhuizen, J., Flexibilisering zorgt voor taakverzwaring, Hoger Onderwijs Management 2017, nr. 6, p. 8 t/m 12.

104 www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/staat-van-het-onderwijs/trends-in-het-onderwijs/hoger-onderwijs/examencommissies-in-het-hoger-onderwijs-moeten-grip-houden-op-maatwerk, geraadpleegd nov 2020.

105 Verslag van een notaoverleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 31 288, nr. 833 p. 55

106 Onderwijsraad, Examinering in het hoger onderwijs, 2004, p. 9.

107 Vreemde ogen dwingen, Eindrapport Commissie externe validering examenkwaliteit hoger beroepsonderwijs (Commissie Bruijn), 2012, p. 11.

108 Beoordelingskaders ten behoeve van het accreditatiestelsel, NVAO, 6 december 2010.

eindkwalificaties” nog als één onderwerp opgenomen. De bijbehorende standaard luidde dat de opleiding (in het geval van een opleidingsaccreditatie) moet beschikken over een adequaat systeem van toetsing en aan moet tonen dat de beoogde eindkwalificatie wordt gerealiseerd. Een onvoldoende beoordeling voor dit onderwerp leidde tot verlies van de accreditatie.

Om het grote belang van beide onderwerpen te benadrukken worden de onderwerpen ‘de deugdelijkheid van beoordeling, toetsing en examinering van de studenten’ en ‘het gerealiseerde eindniveau’ tegenwoordig apart beoordeeld. Deze scheiding is ingevoerd bij de Wet versterking kwaliteitswaarborgen.¹⁰⁹ In het accreditatiekader van de NVAO¹¹⁰ is dat als volgt verwoord:

Toetsing

Standaard 10: De opleiding beschikt over een adequaat systeem van toetsing.

De beoordeling is valide, betrouwbaar en voldoende onafhankelijk. De kwaliteit van de tentaminering en examinering wordt voldoende gewaarborgd en voldoet aan de wettelijke deugdelijkheidsvereisten. De examencommissie oefent haar wettelijke bevoegdheid uit. De toetsen ondersteunen het eigen leerproces van de student.

Gerealiseerde leerresultaten

Standaard 11: De opleiding toont aan dat de beoogde leerresultaten worden gerealiseerd.

Het realiseren van de beoogde leerresultaten blijkt uit de uitkomsten van toetsen, de eindwerken en de wijze waarop afgestudeerden in de praktijk of in een vervolgopleiding functioneren.

Voor de beoordeling van opleidingen die deelnemen aan het experiment leeruitkomsten heeft de NVAO aan standaard 10 over toetsing de volgende aanvullende toelichting toegevoegd:

Aanvullende toelichting voor het experiment leeruitkomsten:

De opleiding hanteert een passende vorm van toetsing van de leeruitkomsten. De gehanteerde methoden en instrumenten zijn geschikt voor leerwegaafhankelijk toetsen en beoordelen. De opleiding hanteert een heldere procedure voor toetsing, waarop de examinatoren zijn voorbereid. De examencommissie heeft daarbij een uitgesproken, proactieve rol. Zij hanteert een adequate methode om te borgen dat leeruitkomsten door individuele studenten worden gerealiseerd en dat examinatoren voldoen aan de vereiste kwalificaties om de leeruitkomsten op een eenduidige wijze te toetsen en beoordelen.¹¹¹

Uit eerdere beoordelingskaders van de NVAO bleek dat bij de beoordeling zowel wordt gekeken naar de visie op toetsing, het toetsbeleid en de adequate organisatie van de toetsing, als naar de vorm en kwaliteit van de toetsen zelf en de beoordelingswijze en -criteria. Tevens wordt gelet op de rol van de examencommissie en de wijze waarop de kwaliteit van de

109 Artikel 5a.8. lid 2, sub c en d Whw, ingangsdatum 1 juni 2014.

110 Beoordelingskader accreditatiestelsel hoger onderwijs, NVAO, september 2018, p. 24 (toets nieuwe opleiding, uitgebreid kader) en p. 36 (toets bestaande opleiding, uitgebreid kader).

111 Beoordeling bestaande experimenten leeruitkomsten, NVAO, april 2019, p.9.

toetsing bewaakt en gewaarborgd wordt. Het visitatiepanel spreekt tijdens het locatiebezoek in elk geval met het opleidingsmanagement, de opleidingscommissie en leden van de examencommissie. Het huidige beoordelingskader is beknopter op dit punt, maar de genoemde onderwerpen kunnen niettemin aan de orde komen in het gesprek met de examencommissie.

Uit de accreditatiekaders vloeien voor instellingbesturen en examencommissies verschillende aandachtspunten voort. Bij de accreditatie van een opleiding zal de examencommissie toegerust moeten zijn voor de beantwoording van vragen over toetsbeleid en de kwaliteitszorg rond toetsing. Het instellingbestuur en de examencommissie hebben, ieder vanuit een eigen positie en verantwoordelijkheid, belang bij het slagen van de accreditatie. Voor de instellingsaccreditatie geldt bovendien dat instellingsbestuur en examencommissie moeten zorgen voor een duidelijke taakstelling en positionering van de examencommissie.

Een Regeling examencommissies die voor alle examencommissies binnen de instelling geldt zal hieraan bijdragen. Voor een goed begrip van de positie is niet alleen kennis van de opleiding en de OER, maar ook van het wettelijk kader voor de leden van de examencommissie een voorwaarde voor het slagen van een accreditatietraject.

3.6 Het bindend studieadvies

Het instellingsbestuur is verantwoordelijk voor het bindend studieadvies volgens artikel 7.8b lid 1 Whw, maar kan deze bevoegdheid mandateren aan de examencommissie. De student die bezwaar heeft tegen een bindend studieadvies kan daartegen beroep instellen bij het college van beroep voor de examens. Voordat het college van beroep het beroep in behandeling neemt, 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.¹¹² Als de examencommissie het studieadvies heeft gegeven, zal zij het overleg ten behoeve van de minnelijke schikking organiseren.

Bij de weging van de studieresultaten moet rekening gehouden worden met de persoonlijke omstandigheden van de student zoals omschreven in artikel 2.1 van het Uitvoeringsbesluit Whw 2008. Hierbij gaat het om, kort weergegeven, ziekte, lichamelijke, zintuiglijke of andere functiestoornis van betrokkene, zwangerschap, bijzondere familieomstandigheden, het lidmaatschap van een medezeggenschapsraad of een opleidingscommissie, het lidmaatschap van het bestuur van een stichting die tot doel heeft de exploitatie van studentenvoorzieningen, andere aan te geven omstandigheden waarin betrokkene activiteiten ontplooit in het kader van de organisatie en het bestuur van de zaken van de instelling, en het lidmaatschap van het bestuur van een studentenorganisatie van enige omvang met volledige rechtsbevoegdheid. Het instellingsbestuur moet in de OER nadere regels geven voor de uitvoering van de wettelijke bepalingen rond het bindend studieadvies.¹¹³

¹¹² Artikel 7.61 lid 3 Whw.

¹¹³ Artikel 7.8b lid 6 en 13 lid 2 sub f Whw.

Sinds de vorige editie van deze Handreiking zijn aan artikel 2.1 van het Uitvoeringsbesluit Whw 2008 twee artikelonderdelen h en i toegevoegd:

- h andere in de onderwijs- en examenregeling, bedoeld in artikel 7.13 van de wet, op grond van artikel 7.13, tweede lid, onderdeel f, van de wet, vast te leggen persoonlijke omstandigheden,*
- i andere dan in de onderdelen a tot en met h bedoelde persoonlijke omstandigheden die, indien zij door het instellingsbestuur niet in de beoordeling zouden worden betrokken, zouden leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.*

Onderdeel h biedt het instellingsbestuur de mogelijkheid om andere dan de in de onderdelen a tot en met g al genoemde persoonlijke omstandigheden in de OER vast te leggen. Onderdeel i bevat een hardheidsclausule die, als het bindend studieadvies uitgevoerd wordt door de examencommissie, ook door de examencommissie toegepast kan worden.

BSA en corona

De covid-19 pandemie leidde in 2020 tot maatregelen die het onderwijs raakten. Veel onderwijsactiviteiten moesten online plaatsvinden. Ook de toetsing moet voor een groot deel online gebeuren. Het ministerie van OCW heeft door middel van een Servicedocument¹¹⁴ instellingen handreikingen proberen te bieden waarmee in de praktijk invulling kan worden gegeven aan de maatregelen die van invloed zijn op het hoger onderwijs. Over het bindend studieadvies vermeldt het Servicedocument het volgende:

2.6 BSA

In studiejaar 2019-2020 lieten instellingen zoveel mogelijk het onderwijs en de tentaminering doorgang vinden (in alternatieve vormen). Toch was voor een deel van de opleidingen en studenten vertraging onvermijdelijk. Universiteiten en hogescholen gaven eerstejaarsstudenten die door de coronamaatregelen studievertraging opliepen en als gevolg daarvan de norm van het bindend studieadvies (bsa) in het studiejaar 2019-2020 niet haalden, de mogelijkheid de bsa-norm te halen in het huidige studiejaar. Instellingen konden dit op twee manieren vormgeven: (1) het bsa voor alle eerstejaarsstudenten generiek uitstellen naar het tweede jaar of (2) nadere richtlijnen vaststellen die voor studenten duidelijk maken wanneer zij voor uitstel van het bsa in aanmerking kwamen.

In het studiejaar 2020-2021 is opnieuw gesproken over de mogelijke effecten van de coronacrisis op het bsa. Leidend in dit gesprek is de doelstelling dat studenten niet benadeeld worden door de huidige coronacrisis. Hieronder worden afspraken rondom het bsa in studiejaar 2020-2021 voor (...) (bekostigde) hogescholen (...) toegelicht.

Bsa bij hogescholen

- Hogescholen geven vanwege de coronacrisis ook dit jaar voor eerstejaarsstudenten die studievertraging oplopen en daardoor de norm van het bsa in het studiejaar 2020-2021 niet halen, de mogelijkheid de bsa-norm te halen in het volgend studiejaar.*
- Daarbij zullen hogescholen zich inzetten om ook dit jaar studenten zo goed mogelijk te begeleiden en adviseren, wanneer de studie toch niet passend blijkt.*

114 OCW Servicedocument hoger onderwijs 11 nov 2020, p.8]

Afgezien van deze tijdelijke maatregel om het bindend studieadvies uit te stellen, heeft de Tweede Kamer de minister van OCW eerder in een motie¹¹⁵ gevraagd om het bindend studieadvies te vervangen voor een advies dat enkel adviserend is. De minister gaat hierover in gesprek met universiteiten en hogescholen.

3.7 Vaststellen richtlijnen en aanwijzingen

De examencommissie is bevoegd om, binnen het kader van de onderwijs- en examenregeling, richtlijnen en aanwijzingen vast te stellen om de uitslag van tentamens en examens te beoordelen en vast te stellen.¹¹⁶ Deze richtlijnen en aanwijzingen moeten gezien worden in relatie tot de kerntaak van de examencommissie om de kwaliteit van de tentamens en examens te borgen.

Ook voor dit onderwerp geldt dus dat de OER de kaders geeft en dat de examencommissie de eigen bevoegdheid mag uitoefenen binnen deze kaders. Hoewel de wet er verder geen woorden aan wijdt, wordt aangenomen dat de "richtlijnen en aanwijzingen" betrekking hebben op de examinatoren.¹¹⁷ Deze veronderstelling wordt bevestigd in de op dit punt eerder geciteerde memorie van toelichting: "In dit wetsvoorstel is het een taak van de examencommissie om, binnen het kader van de onderwijs- en examenregeling, richtlijnen en aanwijzingen (beoordelingsnormen) voor tentamens en examens vast te stellen. Daarbij kan gedacht worden aan eisen die gesteld worden aan de examinatoren met betrekking tot de vorm van tentaminering, of eisen met betrekking tot de aansluiting op eventuele eindtermen."¹¹⁸

Uit onderzoek van de Inspectie blijkt dat bijna alle examinatoren richtlijnen van examencommissies krijgen over de constructie en afname van tentamens en over het beoordelen en vaststellen van de uitslag.¹¹⁹ Richtlijnen voor de constructie van tentamens komen het minst voor, terwijl deze wel van groot belang zijn voor de validiteit van tentamens. Te denken valt aan richtlijnen over de relatie tussen de eindtermen enerzijds en de toetsitems en de toetsvorm anderzijds. Ook verdient het aanbeveling richtlijnen op te stellen voor de mate waarin oude tentamenvragen worden hergebruikt. Al was het alleen maar, omdat de wenselijkheid van hergebruik van tentamenvragen een kwestie is waarover (bijvoorbeeld vanuit het perspectief van fraudebestrijding) zeer verschillend wordt gedacht.

Wanneer een examencommissie gebruik maakt van de bevoegdheid om richtlijnen en aanwijzingen te formuleren, verdient het aanbeveling om af te stemmen met andere examencommissies om ervoor te zorgen dat studenten gelijk behandeld worden en om de hoeveelheid richtlijnen en aanwijzingen te beperken en overzichtelijk te houden. Bovendien zullen examencommissies af moeten stemmen met het instellingsbestuur wat

115 TK 2020–2021, 35 570 VIII, nr. 48, Motie van het lid Westerveld, voorgesteld 15 oktober 2020.

116 Artikel 7.12b lid 1 sub b Whw.

117 R.G. Louw, *ibid*, p. 420.

118 Tweede Kamer, 2008–2009, 31 821, nr. 3, p. 28.

119 Inspectie van het Onderwijs, *Verdere versterking, onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs*, 2015, p. 23.

het instellingsbrede toetsbeleid is dat door het instellingsbestuur in de OER opgenomen wordt en welke richtlijnen en aanwijzingen de examencommissie vaststelt. Andersom ligt het voor de hand, hetgeen veelal ook al de praktijk is, dat het instellingsbestuur de examencommissies advies vraagt over de concept OER.

3.8 Toestemming geven voor een vrij studieprogramma

In het wetenschappelijk onderwijs moet de meest daarvoor in aanmerking komende examencommissie toestemming verlenen aan een student om een door die student samengesteld programma als bedoeld in artikel 7.3d (een "vrij programma") te volgen, waarvan het examen leidt tot het verkrijgen van een graad, waarbij de examencommissie tevens aangeeft tot welke opleiding van de instelling dat programma wordt geacht te behoren voor de toepassing van deze wet [Whw].¹²⁰

Vroeger was een 'vrij programma' in de zin van artikel 7.3d Whw ook mogelijk in het hbo, maar dat is afgeschaft in 1998, om een einde te maken aan de praktijk om vrije studierichtingen te starten zonder ze voor te leggen voor de macrodoelmatigheidstoets. Op advies van een speciaal daartoe ingestelde commissie¹²¹, heeft de minister toen in overleg met hogescholen besloten om sommige van die "voorgestructureerde samengestelde opleidingsprogramma's" op te heffen en andere te verheffen tot officiële Croho-opleiding. Om te voorkomen dat er langs een omweg nieuwe opleidingen gestart worden, zijn vrije programma's dus verboden in het hbo.

Hoewel dit wetsartikel alleen geldt voor het wetenschappelijk onderwijs en niet meer voor het hbo, is het toch nuttig er kennis van te nemen. Het biedt namelijk een handvat voor de problematiek van de vrije minorkeuze. Het artikel bepaalt dat "de meest daarvoor in aanmerking komende examencommissie" toestemming kan verlenen aan een student, om een programma te volgen dat door de student zelf is samengesteld. De examencommissie moet dan beoordelen of het programma kan leiden tot het verkrijgen van een graad. De examencommissie moet ook bepalen tot welke opleiding dat programma wordt geacht te behoren.

Vrije minoren

In het hbo is het mogelijk om in het kader van de opleiding een ruim aanbod van minoren te volgen. Gewoonlijk zijn in de OER de minoren beschreven waaruit de student kan kiezen binnen de opleiding. Bij sommige opleidingen bepaalt de OER dat de student ook een minor kan kiezen die buiten de eigen opleiding of buiten de eigen instelling wordt gegeven. Dat wordt wel aangeduid met een "vrije" of "externe" minor.

Om studenten een keuze te bieden uit minoren werken een twintigtal hogescholen samen in 'Kies Op Maat'. Kies Op Maat zorgt ervoor dat studenten zich eenvoudig in kunnen schrijven bij een andere instelling om daar een minor te volgen. Via Kies Op Maat is ook verzekerd dat de behaalde resultaten meetellen voor de opleiding.

¹²⁰ Artikel 7.12b lid 1 sub c Whw.

¹²¹ Wissen en Witten, Commissie regulering voorgestructureerde samengestelde programma's hbo, 1996.

De student die zich inschrijft via de website van Kies Op Maat ontvangt een leerovereenkomst die ook voorgelegd moet worden aan de examencommissie van de eigen opleiding. Zonder toestemming van de examencommissie telt het resultaat van de minor niet mee.

Dit is een praktische oplossing die voorkomt dat de examencommissie aan het eind van de opleiding tot de conclusie moet komen dat de student niet heeft “voldaan aan de voorwaarden die de onderwijs- en examenregeling stelt ten aanzien van kennis, inzicht en vaardigheden die nodig zijn voor het verkrijgen van een graad.”

Op welke gronden geeft de examencommissie nu toestemming voor de externe minor? Met het oog op de bepaling van het eindniveau zouden criteria bijvoorbeeld kunnen zijn dat de minor moet passen binnen het portfolio van de student, dat de minor bijdraagt aan het behalen van het niveau dat nodig is voor de graad voor deze opleiding, dat er voldoende samenhang met het majorprogramma moet zijn en dat de minor naar omvang en diepgang vergelijkbaar is met de minoren van de thuisinstelling. Het verdient aanbeveling om criteria in de OER op te nemen, om de examencommissie houvast te geven en om studenten te informeren.

3.9 Maatregelen bij fraude

Een van de taken van de examencommissie is om maatregelen te nemen in het geval van tentamenfraude. Artikel 712b lid 2 bepaalt:

Indien een student of extraneus fraudeert, kan de examencommissie de betrokkene het recht ontnemen één of meer door de examencommissie aan te wijzen tentamens of examens af te leggen, gedurende een door de examencommissie te bepalen termijn van ten hoogste een jaar. Bij ernstige fraude kan het instellingsbestuur op voorstel van de examencommissie de inschrijving voor de opleiding van de betrokkene definitief beëindigen.

Nu de wet geen definitie van fraude geeft is dat aan de instelling overgelaten. Het verdient aanbeveling dat het instellingsbestuur in de OER een definitie van fraude en ernstige fraude opneemt. Een definitie van fraude luidt: “handelen of nalaten van de student dat ervoor zorgt dat dat degene die het tentamen afneemt niet meer in staat is het kennen en kunnen van de student op een correcte of eerlijke manier te beoordelen”.¹²² Plagiaat is een vorm van fraude, omdat door werk van een ander te gebruiken, de examinerator niet het kennen en kunnen van de student kan vaststellen.

Ernstige fraude

Omdat de wet aan ernstige fraude de mogelijkheid verbindt dat de inschrijving van student op voorstel van de examencommissie door het instellingsbestuur beëindigd kan worden, moet duidelijk zijn wat als fraude en wat als ernstige fraude beschouwd wordt. Dat bleek bijvoorbeeld uit de uitspraak in de zaak waarin de inschrijving van de student was beëindigd, maar waarbij een definitie van ernstige fraude ontbrak. Het beroep van de student slaagt.

¹²² Zie bijvoorbeeld CBHO 2011/168

Ernstige fraude is in de FPR [fraude- en plagiaatregeling, onderdeel van de OER, PC] in het geheel niet nader gedefinieerd. Het feit dat eerder fraude met inbegrip van plagiaat is gepleegd betekent nog niet dat daardoor de fraude die op zichzelf niet van ernstige aard is moet worden aangemerkt als ernstige fraude, en evenmin op zichzelf kan leiden tot de vaststelling dat sprake is van een vast patroon van het plegen van plagiaat. Het college van bestuur heeft voorts van betekenis geacht dat sprake is van verschillende vormen van plagiaat in de scriptie. Het College is van oordeel dat in dit geval weliswaar verschillende vormen kunnen worden onderscheiden, maar dat die verschillen niet van zodanige aard zijn dat daardoor sprake is van ernstige fraude in de zin van artikel 7.12b, tweede lid Whw. Ook de omstandigheid dat het plagiaat is gepleegd in het eindwerkstuk van de bacheloropleiding is op zichzelf niet van betekenis voor de vraag of sprake is van ernstige fraude.

Uit deze uitspraak blijkt ook dat 'recidive' op zichzelf geen reden is om ernstige fraude aan te nemen:

Dat [het beëindigen van de inschrijving van de student, PC] veronderstelt ook een mate en ernst van fraude die zich onderscheidt van de normale gevallen. Het College is van oordeel dat daarvan in dit geval geen sprake is. Recidive is op zichzelf geen reden om fraude, die op zichzelf niet ernstig is, alsdan als ernstig te kwalificeren, maar kan wel gevolg hebben voor de zwaarte van de sanctie.

Rapportage door surveillant of examiner

Een zorgvuldige vaststelling van de feiten rond de fraude is een voorwaarde voor het nemen van maatregelen door de examencommissie. Het verdient aanbeveling om een nauwkeurig proces-verbaal op te maken van de toedracht van de fraude en de student de gelegenheid te geven om zijn weergave van de feiten daarop te vermelden.

In het geval¹²³ van waarin een student beweerde dat getuigen konden bevestigen dat de spiekbrief op de grond lag en niet van hem was, hechtte het CBHO meer waarde aan de verklaringen van de gangwacht en de surveillant. De stelling van de student "biedt geen grond te twijfelen aan de verklaringen van zowel de gangwacht als van de surveillant, dat het ongeoorloofde papier op de tafel van appellante is aangetroffen".

Fraude vereist geen opzet

In diverse uitspraken heeft het CBHO bepaald dat voor fraude geen opzet nodig is. Zie bijvoorbeeld de zaak waarin de examencommissie de studente had uitgesloten voor deelname aan de eerstvolgende herkansing, waardoor zij dat studiejaar niet meer de propedeuse kon behalen.

Het CBE heeft overwogen dat appellante heeft toegegeven dat zij in het door haar ingeleverde rapport een paragraaf van een medestudente letterlijk heeft overgenomen en dat een aantal bronvermeldingen ontbreken. Voor het aannemen van plagiaat is geen bewijs van opzet vereist. De student is zelf verantwoordelijk voor zijn werk en in dat verband mag worden verlangd dat de student ook altijd controleert of zich geen plagiaat voordoet en of alle bronnen zijn vermeld. Naar oordeel van het CBE heeft de examencommissie zich op het standpunt mogen stellen dat appellante plagiaat heeft gepleegd en heeft de examencommissie een redelijke sanctie opgelegd.

123 CBHO 2012/259

Uit de volgende uitspraak¹²⁴ blijkt dat de student geen voordeel hoeft te hebben gehad van zijn handelen om het als fraude te bestempelen. Het feit dat de toetshuisregels zijn overtreden doordat er aantekeningen in een wettenbundel zijn gemaakt is voldoende voor fraude:

Niet in geschil is dat de wettenbundel die appelland tijdens de toets van de module Methodiek 1 heeft gebruikt aantekeningen bevatte die hij daarin had aangebracht. In de toetshuisregels is uitdrukkelijk vermeld dat dit niet is toegestaan. De enkele stelling van appelland dat geen opzet aanwezig was, doet er niet aan af dat hij handelingen heeft verricht die niet zijn toegestaan volgens de toetshuisregels. Door dat te doen heeft hij in strijd met artikel 19, eerste lid, van de OER gehandeld en mocht de examencommissie maatregelen nemen. De omstandigheid dat appelland achteraf gezien geen voordeel heeft behaald, doet er niet aan af dat hij in strijd met de OER heeft gehandeld. Die omstandigheid maakt dan ook niet dat de examencommissie geen maatregelen had mogen nemen.

Fraude geconstateerd na diplomaverlening

Als de examencommissie nadat het diploma is verleend vaststelt dat er fraude is gepleegd, kan de examencommissie het diploma intrekken. Dat is gebeurd in het geval van een student die plagiaat gepleegd had in zijn stageverslag. Het CBHO overwoog:

Onbestreden is dat appelland bestaand materiaal in zijn verslag heeft opgenomen zonder bronvermelding en hiermee plagiaat heeft gepleegd. Hetgeen hij in beroep heeft aangevoerd, maakt niet dat verweerder de hem hiervoor opgelegde sanctie ten onrechte in stand heeft gelaten. Hiertoe wordt in aanmerking genomen dat het plagiaat de onderzoeksopzet en de conclusies betreft, hetgeen, zoals namens de examencommissie ter zitting nog eens is bevestigd, de belangrijkste onderdelen van het verslag zijn. Nu het plagiaat deze onderdelen betreft, kan het voorts niet anders dan dat dit plagiaat ook welbewust is gepleegd. Gelet op het voorgaande bestaat geen grond voor het oordeel dat artikel 6, eerste lid, van de Regeling in dit geval van toepassing is en evenmin dat de aan appelland opgelegde sanctie de evenredigheidstoets niet kan doorstaan.

Dat het plagiaat anderhalve maand na de uitreiking van het diploma is geconstateerd, verhindert niet dat de examencommissie bevoegd is het diploma in te trekken. Deze uitspraak illustreert de vérgaande bevoegdheid van de examencommissie als het gaat om de bewaking van de kwaliteit en betrouwbaarheid van het diploma.

Motivering

De examencommissie moet de maatregelen die zij oplegt naar aanleiding van geconstateerde fraude zorgvuldig motiveren. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de uitspraak¹²⁵ van het CBHO in de zaak waarin een student plagiaat gepleegd had door een paper van een ander in te leveren. Dat dit fraude opleverde stond vast. Maar het CBHO vond dat de examencommissie de opgelegde maatregel onvoldoende had gemotiveerd:

“Uit het besluit van de examencommissie blijkt dat deze zonder nadere motivering mogelijkheid c van de op te leggen maatregel en met verwijzing naar artikel 1 van de regeling heeft opgelegd. Nu deze maatregel dient te worden opgevat als een

124 CBHO 2014/244

125 CBHO 2012/087

strafmaatregel had uit een oogpunt van zorgvuldigheid daaraan een afweging van alle daarop betrekking hebbende belangen en met name van de passendheid en proportionaliteit van de gekozen maatregel ten opzichte van het handelen waarvoor deze is opgelegd ten grondslag dienen te worden gelegd. Dat is niet gebeurd.”

3.10 Klachtenbehandeling

Uit artikel 7:12b lid 4 blijkt min of meer terloops dat de examencommissie ook klachten moet behandelen:

“Indien een student bij de examencommissie een verzoek of een klacht indient waarbij een examiner betrokken is die lid is van de examencommissie, neemt de betrokken examiner geen deel aan de behandeling van het verzoek of de klacht.”

Het begrip klacht is als volgt omschreven¹²⁶ in de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB):

“Enieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan.”¹²⁷

De wetgever heeft afgezien van een definitie van klacht ‘omdat het niet te juridisch moet worden opgevat. Het gaat om ieder schrijven of contact van een burger over de wijze van bejegening door een overheidsorgaan.’¹²⁸

De klachten die de examencommissie moet behandelen, gaan dus over gedragingen van de examencommissie(leden) of examinatoren. Studenten kunnen in principe geen klachten indienen die gaan over beslissingen van een examencommissie of een examiner. Tegen die beslissingen staat immers administratief beroep open bij het college van beroep voor de examens.¹²⁹

Of een klaagschrift behandeld moet worden als een klacht of als een administratief beroep is door de examencommissie in de praktijk vaak niet eenvoudig te bepalen.¹³⁰ Toch is het een belangrijk onderscheid, alleen al omdat de rechtsgang verschilt.

126 De wetgever heeft het begrip ‘klacht’ bewust niet gedefinieerd, “omdat het niet te juridisch moet worden opgevat. Het gaat om ieder schrijven of contact van een burger over de wijze van bejegening door een overheidsorgaan.” aldus de minister bij de parlementaire behandeling.

127 Artikel 9:1 lid 1 AWB. Uit artikel 7:59b Whw blijkt dat niet alleen openbare, maar ook bijzondere instellingen klachten moeten behandelen overeenkomstig de AWB bepalingen Artikel 7:59b (Klachten) luidt: “Het instellingsbestuur behandelt een klacht van een betrokkene, wat een bijzondere instelling betreft met overeenkomstige toepassing van titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht.”

128 Handelingen TK, 1998-1999, nr. 21, pagina 1367. Toelichting minister BZK op het begrip klacht bij de behandeling van wetsvoorstel Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten door bestuursorganen (25837).

129 Artikel 7:61 lid 1 sub e. Zie ook hieronder bij Beroep.

130 De toegankelijke faciliteit kan een nuttige rol vervullen bij de bepaling of het klaagschrift van de student als een klacht behandeld moet worden door de examencommissie, of als administratief beroep door het college van beroep voor de examens.

Als een student het niet eens is met een beslissing van de examencommissie of een examinator, moet de examencommissie diens klaagschrift kwalificeren als een administratief beroep en het doorsturen voor behandeling naar het college van beroep voor de examens (CBE). De examencommissie gaat niet af op de kwalificatie die de student aan het klaagschrift geeft, maar kwalificeert zelf het klaagschrift op grond van de inhoud.

Van een beslissing op administratief beroep door het college van beroep voor de examens kan de student in beroep bij het CBHO. Tegen een besluit inzake de behandeling van een klacht over een gedraging van een bestuursorgaan kan geen beroep worden ingesteld.¹³¹

Ook de inhoudelijke toetsing van klachten en administratieve beroepen verschilt. Bij een administratief beroep wordt de rechtmatigheid van de beslissing getoetst. Bij een klacht wordt getoetst of de gedraging waarover geklaagd wordt, "behoorlijk" is geweest, "hetgeen een ruimere toetsing impliceert" dan alleen de toetsing op rechtmatigheid.¹³²

Bij de parlementaire behandeling van de AWB kwam de noodzaak om onderscheid te maken tussen klachten en bezwaren¹³³ aan de orde. De minister van BZK formuleerde het toen als volgt: "Nu het begrip 'bezwaar' wél in de wet is gedefinieerd, is er geen behoefte aan de definitie van het begrip 'klacht'. Alles wat geen bezwaar is, zal in beginsel een klacht zijn."¹³⁴

Klachten kunnen steeds zowel mondeling als schriftelijk worden ingediend. Als algemene regel geldt dat de examencommissie moet zorgen voor een zorgvuldige afdoening van die klachten. Wat een zorgvuldige afdoening precies inhoudt zal van geval tot geval verschillen. Bij een mondeling of telefonisch ingediende klacht kan het geven van opheldering of het aanbieden van verontschuldigen vaak een goede reactie zijn.¹³⁵

Ook bij schriftelijk ingediende klachten geldt steeds dat iedere informele vorm van afdoening mogelijk is, mits dat geschiedt tot tevredenheid van de klager.¹³⁶ De examencommissie kan dus bij binnenkomst van een klaagschrift direct telefonisch contact opnemen met de klager om te proberen opheldering of genoegdoening te verschaffen. Indien de klager daarmee tevreden blijkt, is de klacht afgedaan en behoeft geen enkele procedurele stap meer te volgen.¹³⁷

Klachten bereiken de examencommissie rechtstreeks of via de 'toegankelijke faciliteit'¹³⁸, bij sommige hogescholen ook wel aangeduid als "klachtenloket" of kortweg als "het loket". Bij ontvangst stuurt de examencommissie een bevestiging aan de student en een uitnodiging voor hoor en wederhoor.

131 Artikel 9.3 AWB.

132 TK 1997–1998, 25 837, nr. 3. p.5. Memorie van toelichting op het wetsvoorstel Aanvulling AWB etc

133 Het administratief beroep is te beschouwen als een bijzondere vorm van bezwaar. Zie ook de paragraaf hierna over

134 Handelingen TK, 1998-1999, nr. 21, pagina 1367.

135 TK 1997–1998, 25 837, nr. 3. p.8. Memorie van toelichting op het wetsvoorstel Aanvulling AWB etc.

136 Artikel 9.5 AWB.

137 TK 1997–1998, 25 837, nr. 3. p.8. Memorie van toelichting op het wetsvoorstel Aanvulling AWB etc.

138 Artikel 7.59a Whw.

Ook voor klachten geldt de doorzendplicht van artikel 2.3 van de AWB.¹³⁹ Stel dat een student een klaagschrift bij de examencommissie indient, waaruit blijkt dat de klacht betrekking heeft op een gedraging van een docent, die niet heeft gehandeld in diens hoedanigheid van examinator. In dat geval moet de examencommissie het klaagschrift doorsturen, want deze klacht heeft geen betrekking op een examencommissielid of een examinator. Een klacht over een docent hoort behandeld te worden door het College van Bestuur, c.q. de verantwoordelijke manager. De doorzendplicht geldt overigens alleen als duidelijk is waar de klacht behandeld moet worden. De examencommissie stuurt schriftelijke klachten waaruit niet is op te maken door welk orgaan ze behandeld moeten worden, terug aan de afzender.

Aan degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, wordt een afschrift van het klaagschrift alsmede van de daarbij meegezonden stukken toegezonden. Als de examencommissie een klacht behandelt, hoort de examencommissie zowel de student als het examencommissielid c.q. de examinator.¹⁴⁰ Deze neemt vervolgens niet deel aan de besluitvorming over het verzoek of de klacht door de examencommissie, om te voorkomen dat hij of zij 'rechter in eigen zaak' wordt.¹⁴¹

De examencommissie beslist binnen zes weken op een klacht. De beslissing bevat een oordeel over de klacht en de eventuele conclusies die de examencommissie aan het oordeel verbindt.¹⁴²

Uit onderzoek van de Inspectie bleek in 2015 niettemin, dat nog steeds bij 8% van de examencommissies de betrokken examinator aanwezig was bij de behandeling van de klacht in de examencommissie. De Inspectie wees er terecht op, dat dit in strijd is met de Whw.¹⁴³

3.11 Beroep

Het college van beroep voor de examens

Een student die het niet eens is met een beslissing van de examencommissie of van een examinator kan daartegen beroep instellen bij het college van beroep voor de examens (CBE, ook wel Cobex). Dat blijkt uit artikel 7.66 lid 1 Whw in samenhang met artikel 7.61 lid 1 sub e Whw.

Wat opvalt is dat dit artikel spreekt van *beroep* in plaats van *bezwaar*. In het bestuursrecht is het gebruikelijk dat *bezwaar* wordt ingesteld bij het orgaan dat de beslissing heeft genomen. Bij bezwaar wordt aan hetzelfde bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, verzocht dat besluit te heroverwegen.

139 Artikel 2:3 AWB:

- 1 Het bestuursorgaan zendt geschriften tot behandeling waarvan kennelijk een ander bestuursorgaan bevoegd is, onverwijld door naar dat orgaan, onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de afzender.
- 2 Het bestuursorgaan zendt geschriften die niet voor hem bestemd zijn en die ook niet worden doorgezonden, zo spoedig mogelijk terug aan de afzender.

140 Artikel 9:10 AWB.

141 Artikel 7:12b lid 4 Whw.

142 Artikel 9:11 AWB.

143 Inspectie van het Onderwijs, Verdere versterking, onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs, 2015, p. 33.

In het hoger onderwijs echter, staat tegen beslissingen van examencommissies en examinatoren administratief beroep open bij het college van beroep voor de examens in plaats van bezwaar. Bij *administratief beroep* wordt een ander bestuursorgaan gevraagd over het besluit te oordelen.

Administratief beroep sluit bezwaar uit¹⁴⁴. Dit blijkt o.m. uit de volgende uitspraak van de Rechtbank Utrecht,¹⁴⁵ inzake de beroepsopleiding tot advocaat, waarin werd overwogen:

Het systeem van rechtsbescherming in de Awb is zo dat tegen een besluit beroep openstaat op de bestuursrechter, neergelegd in artikel 8:1, eerste lid, van de Awb, maar dat betrokkene eerst bezwaar moet maken, neergelegd in artikel 7:1, eerste lid, aanhef, van de Awb, tenzij al een bestuurlijke voorprocedure voorhanden is, waardoor bezwaar niet meer nodig is, neergelegd in de opsomming onder a tot en met d van artikel 7:1, eerste lid, van de Awb. Administratief beroep is zo'n bestuurlijke voorprocedure waarvan de wetgever in formele zin heeft geoordeeld dat het volgen van de bezwaarfase doorgaans een overbodige herhaling van zetten zou zijn. Tegen een besluit staat daarom hetzij administratief beroep, hetzij bezwaar open.

Niettemin hadden sommige hogescholen een 'voorfase' in hun procedures opgenomen, waarbij studenten eerst bezwaar konden indienen bij de examencommissie, voordat ze terecht konden bij het college van beroep voor de examens. Gezien de Whw en bovenstaande uitspraak is een dergelijke bezwaarfase bij de examencommissie formeel niet toegestaan. *Inhoudelijk* komt hetgeen wordt geregeld via een dergelijke voorfase, echter alsnog aan de orde, namelijk in het onderzoek of een minnelijke schikking mogelijk is (zie hierna).

Het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs (CBHO) neemt in zijn uitspraken hetzelfde standpunt in als de Rechtbank Utrecht, zoals blijkt uit de volgende uitspraak over een bezwaarmogelijkheid bij de examencommissie voorafgaand aan de behandeling van de zaak door het college van beroep voor de examens:

Het Reglement [van de hogeschool] staat toe dat studenten voorafgaand aan de beroepsprocedure bij het CBE een bezwaarprocedure bij de examencommissie volgen. Daarvoor biedt de Whw geen grond. Gelet op de voorgeschreven poging tot een minnelijke schikking heeft een dergelijke bezwaarprocedure ook geen toegevoegde waarde, terwijl de extra procedure voor studenten vertragend werkt en mogelijk problemen met termijnen oplevert. De omstandigheid dat de bezwaarfase optioneel is verdraagt zich evenmin met het systeem van de Whw. Gelet op het voorgaande is het beroep gegrond en dient de beslissing van het CBE van 7 mei 2014 te worden vernietigd.¹⁴⁶

144 Artikel 6.4 en 7.1 Algemene Wet Bestuursrecht (Awb).

145 ECLI:NL:RBUTR:2012:BW7753, 7 juni 2012.

146 CBHO 2014/117, 31 oktober 2014.

Het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs

De wetgever heeft in de Whw een bijzondere administratieve rechter ingesteld: het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs (CBHO) in Den Haag. Evenals de rechtbank is het CBHO een onafhankelijke rechter. Tegen uitspraken van het CBHO staat geen hoger beroep open.¹⁴⁷

Het CBHO oordeelt over het beroep dat een student of extraneus heeft ingesteld tegen een beslissing van een orgaan van een instelling voor hoger onderwijs die jegens hem op grond van de Whw en daarop gebaseerde regelingen is genomen. Onder orgaan van een instelling voor hoger onderwijs moet in dit verband ook worden verstaan het college van beroep voor de examens van die instelling.¹⁴⁸

Naar het zich laat aanzien zal het CBHO worden opgeheven. De taken zullen worden overgenomen door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Een wetsvoorstel¹⁴⁹ met die strekking is in november 2020 naar de Tweede Kamer gestuurd. Het CBHO kent momenteel twaalf leden en plaatsvervangende leden, waarvan tien tevens staatsraad of lid van de Raad van State zijn. De zittingen van het CBHO vinden al plaats bij de Raad van State. In de inhoudelijke behandeling van de beroepszaken zal er naar verwachting weinig veranderen.

De minnelijke schikking

De verwijzing die het CBHO hier maakt naar “de voorgeschreven poging tot een minnelijke schikking” heeft betrekking op artikel 7.61 lid 3 Whw, dat bepaalt dat de examencommissie binnen drie weken aan het college van beroep voor de examens moet meedelen tot welke uitkomst het beraad heeft geleid. Is een minnelijke schikking niet mogelijk gebleken, dan wordt het beroepschrift door het college van beroep voor de examens in behandeling genomen.

Op deze manier krijgt de examencommissie alsnog een rol in het geschil, en ook nog vóór het college van beroep voor de examens de zaak in behandeling neemt. De formele titel van deze betrokkenheid is echter niet ‘bezwaar’, maar ‘onderzoek of een minnelijke schikking mogelijk is in het kader van het administratief beroep’. *Procedureel* is er dus een verschil, *inhoudelijk* kunnen dezelfde argumenten aan de orde komen.

Besluiten over een “beoordeling van het kennen of kunnen”

Zoals eerder vermeld¹⁵⁰ bepaalt artikel 8.4 lid 3 sub b Awb bepaalt dat: “Geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit inhoudende een beoordeling van het kennen of kunnen van een kandidaat of leerling die ter zake is geëxamineerd of op enigerlei andere wijze is getoetst, dan wel inhoudende de vaststelling van opgaven, beoordelingsnormen of nadere regels voor die examinering of toetsing”. Met andere woorden: het heeft dus geen zin voor studenten om te proberen door middel van een beroepsprocedure een hoger cijfer te krijgen.

147 Artikel 7.66, eerste lid, slotzin Whw.

148 Artikel 7.66, eerste lid, Whw.

149 Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs met het oog op de verbetering van de rechtsbescherming van mbo-studenten, Tweede Kamer 2020-2021, 35 625, nr. 2.

150 Zie paragraaf 3.2.

Een student kan alleen administratief beroep instellen bij het college van beroep voor de examens, bijvoorbeeld tegen een beoordeling door een examiner, op grond van het argument dat de beslissing 'in strijd is met het recht'.¹⁵¹ Het college van beroep voor de examens mag niet op de stoel gaan zitten van degene die de beslissing genomen heeft (in het voorbeeld: de examiner), en mag dus ook niet zelf een nieuw besluit nemen dat in de plaats komt van het bestreden besluit.¹⁵² Het kan wel bepalen dat het tentamen opnieuw wordt afgenomen, onder voorwaarden die het college van beroep stelt. Het oorspronkelijke orgaan moet dan opnieuw een beslissing nemen en daarbij de uitspraak van het college van beroep voor de examens in acht nemen.

Ook de beroepsinstantie CBHO beoordeelt de zaak niet in volle omvang, maar toetst uitsluitend of het college van beroep voor de examens zijn taak als administratieve beroepsinstantie goed vervuld heeft. Zie bijvoorbeeld deze uitspraak van het CBHO inzake een student die vond dat zijn beantwoording van enkele toetsvragen hoger beoordeeld had moeten worden. Het beroep werd ongegrond verklaard.

Ingevolge artikel 8:4, aanhef en onder e, van de Awb [inmiddels vernummerd tot artikel 8.4 lid 3 sub b Awb] kan geen beroep worden ingesteld tegen een besluit inhoudende een beoordeling van kennen of kunnen van een kandidaat of leerling die ter zake is geëxamineerd of op enigerlei andere wijze is getoetst, dan wel inhoudende de vaststelling van opgaven, beoordelingsnormen of nadere regels voor die examinering of toetsing.

Deze bepaling staat eraan in de weg, dat door het instellen van beroep tegen een besluit van het CBE een oordeel van de bestuursrechter wordt verkregen over een zodanig besluit dat als zodanig van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming is uitgezonderd. Dit betekent dat, wat betreft het aan het besluit van 13 juli 2010 ten grondslag liggende besluit van de examencommissie, door de bestuursrechter slechts kan worden beoordeeld of het CBE zich al dan niet terecht op het standpunt heeft gesteld dat aan de formele voorschriften die bij of krachtens de Awb, de Whw of enig andere wet in formele zin zijn gesteld, is voldaan.¹⁵³

Examencommissie is geen procespartij bij het CBHO

In sommige procedures bij het CBHO is wel naar voren gebracht dat de examencommissie c.q. de examiner procespartij bij het CBHO zou moeten zijn, in plaats van het college van beroep voor de examens. Het CBHO heeft dat standpunt niet overgenomen en redeneert op dat punt als volgt.

Zoals in de eerdere uitspraak van het College van 22 december 2010, CBHO 2010/072.1, is overwogen, volgt het College het CBE niet in zijn standpunt dat in de onderhavige procedure de examencommissie als verwerende procespartij had moeten worden aangemerkt. Ingevolge artikel 7:66, eerste lid, van de Whw, zoals dat artikel luidt met

¹⁵¹ Artikel 7:61 lid 2 Whw

¹⁵² Artikel 7:61 lid 5 Whw.

¹⁵³ CBHO 2011/135, 22 december 2011.

ingang van 1 september 2010, oordeelt het College over het beroep tegen een beslissing van een orgaan van een instelling voor hoger onderwijs, genomen op grond van deze wet en de daarop gebaseerde regelingen. Het beroep dat door appellant is ingesteld is gericht tegen de beslissing van het CBE op het door appellant ingestelde beroep tegen het door de examencommissie gegeven bindend negatief studieadvies. De bestreden beslissing is als een beslissing van een orgaan van een instelling aan te merken en het CBE moet dan ook als verweerder worden aangemerkt. Dat het CBE geen onderdeel uitmaakt van een openbare, maar een bijzondere instelling, biedt geen grond voor een ander oordeel.¹⁵⁴

Naar aanleiding van deze discussie heeft het CBHO niettemin enige jaren geleden besloten in de uitnodiging voor de zitting het college van beroep voor de examens standaard te verzoeken zich bij de zitting te doen vergezellen door een vertegenwoordiging van de examencommissie of de examinator. Van deze mogelijkheid wordt ruim gebruik gemaakt.

3.12 De organisatie en procedures rond tentamens

Met ingang van 1 september 2015 worden examencommissies verantwoordelijk voor 'het borgen van de kwaliteit van de organisatie en de procedures rondom tentamens en examens'¹⁵⁵. Het instellingsbestuur "is verantwoordelijk voor de praktische organisatie van tentamens en examens".¹⁵⁶

Deze taak is niet geheel nieuw, want vóór de inwerkingtreding van de Wet versterking besturing van 2010 waren examencommissies al belast met de taak om "regels vast te stellen met betrekking tot de goede gang van zaken tijdens de tentamens en met betrekking tot de in dat verband te nemen maatregelen".¹⁵⁷

Ten onrechte is dat artikel echter geschrapt bij de invoering van de Wet versterking besturing. Dat was geen goed idee, want de examencommissie is nu eenmaal verantwoordelijk voor de borging van de kwaliteit van de toetsing en daar hoort bij dat de omstandigheden bij de toetsing in orde moeten zijn. Dat betekent overigens niet dat de examencommissie nu ook maar de tentamenruimte moet plannen en de surveillanten moet inhuren. Dat blijven taken van het instellingsbestuur c.q. het opleidingsmanagement. Bij wijziging van de Whw¹⁵⁸ is deze taak van de examencommissie weer in ere hersteld.

Geldigheidsduur van tentamens

Bij de Wet versterking bestuurskracht¹⁵⁹ is de geldigheidsduur van tentamens in principe onbeperkt gemaakt. Als het instellingsbestuur de geldigheidsduur wil beperken, moet het de

¹⁵⁴ CBHO 2010/81, 7 september 2011.

¹⁵⁵ Nieuw subartikel e bij artikel 7:12b, lid 1 Whw, inwerkingtreding 1 september 2015.

¹⁵⁶ Nieuw lid 3 bij artikel 7:10 Whw, inwerkingtreding 1 september 2015.

¹⁵⁷ Artikel 17:12 lid 4 (oud) Whw.

¹⁵⁸ Wet technische verbeteringen Whw, Stsbld 2014, 219.

¹⁵⁹ Wet van 15 juni 2016 tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met versterking van de bestuurskracht van onderwijsinstellingen, Stsbld 2016, nr. 2016, 273. Het vierde lid van artikel 7:10 Whw over de geldigheidsduur van tentamens is in werking getreden op 1 januari 2018 (Stsbld 2017,319).

beperking in de OER opnemen en motiveren waarom de geldigheidsduur beperkt moet zijn. Deze wijziging in de Whw is tot stand gekomen op aandringen van de Tweede Kamer. De bevoegdheid van de examencommissie om in individuele gevallen de geldigheidsduur te verlengen stond al in de voorgaande wettekst en is behouden:

Artikel 7:10. Examens en tentamens

(...)

4 Het instellingsbestuur kan de geldigheidsduur van met goed gevolg afgelegde tentamens beperken, behoudens de bevoegdheid van de examencommissie die geldigheidsduur in een individueel geval te verlengen.

3.13 Regels van examencommissies

De examencommissie stelt regels vast over de uitvoering van de taken en bevoegdheden, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a, b en d, en het tweede lid, en over de maatregelen die zij in dat verband kan nemen. (...) (art. 7:12b lid 3 Whw)

De taken waarop de regels betrekking hebben zijn:

- a) het borgen van de kwaliteit van de tentamens en examens,
 - b) het vaststellen van richtlijnen en aanwijzingen om de uitslag van de tentamens en examens te beoordelen en vast te stellen,
 - c) het verlenen van vrijstellingen en
 - d) het nemen van maatregelen tegen de student in geval van fraude.
-
- a) De regels voor het borgen van de kwaliteit van de tentamens en examens zijn reeds besproken in de paragrafen 3.1 en 3.7.
 - b) Regels die de examencommissie zichzelf kan opleggen voor het vaststellen van richtlijnen en aanwijzingen lijken niet erg zinvol. Dit berust waarschijnlijk op een vergissing.
 - c) De bevoegdheid om regels over de uitvoering van de taken en bevoegdheden vast te stellen voor het verlenen van vrijstellingen moet wel aansluiten bij de bevoegdheid van het instellingsbestuur om op grond van artikel 7:13 lid 3 sub 3 Whw in de OER vast te stellen "de gronden waarop de examencommissie (...) vrijstelling kan verlenen van het afleggen van een of meer tentamens". Voor zover de examencommissie behoefte voelt om eigen regels vast te stellen op grond van artikel 7:12b lid 3 Whw, zal hiervoor derhalve afstemming vereist zijn met het instellingsbestuur om consistentie met de OER en duidelijkheid voor studenten te realiseren.
 - d) De examencommissie kan regels stellen voor het nemen van maatregelen tegen de student in geval van fraude. In de eerste plaats zal de examencommissie fraude bij examens en tentamens zo veel mogelijk moeten proberen te voorkomen. In de tweede plaats zullen examencommissies onderzoek moeten doen of laten doen om fraude te constateren. Veel examencommissies hebben regels die examinatoren moeten hanteren bij een vermoeden van fraude zo blijkt uit onderzoek van de Inspectie. Daaruit bleek verder

dat slechts 40% van de examencommissies controleert of die regels ook nageleefd worden.¹⁶⁰ In de derde plaats zullen examencommissies maatregelen moeten nemen bij geconstateerde fraude. Hoewel de examencommissie bevoegd is om regels voor het nemen van maatregelen vast te stellen, is het vaak het instellingsbestuur dat voor de hele instelling in de OER vastlegt welke maatregelen ingeval van fraude genomen kunnen worden.

Zoals uit het voorgaande blijkt, raken de regels die de examencommissie kan stellen vaak aan de bevoegdheden van het instellingsbestuur om in de OER zaken rond tentamens en examens vast te leggen. Het vergt afstemming en consensus tussen examencommissies en instellingsbestuur om een consistent, kenbaar en begrijpelijk resultaat te bereiken.

Sommige hogescholen kennen naast de bovengenoemde regels een huishoudelijk reglement voor examencommissies waarin de examencommissie haar vergaderorde en wijze van besluitvorming vastlegt.

Wanneer examencommissies van verschillende opleidingen dezelfde regels hanteren, bevorderen zij dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden. Op die manier draagt het bij aan het kwaliteitsbeleid van de instelling en aan rechtszekerheid voor studenten. Dit is des te belangrijker nu de examencommissie ook nadrukkelijker door de NVAO bij de accreditatie betrokken wordt. Zeker bij een instellingsaccreditatie is een instellingsbrede regeling voor examencommissies nuttig om te kunnen aantonen dat examencommissies hun taken correct en op overeenkomstige wijze uitvoeren.

Uit het oogpunt van integere bedrijfsvoering is het aan te bevelen om te bepalen dat er altijd meer dan één persoon betrokken is bij een besluit van de examencommissie. Om achteraf verantwoording af te kunnen leggen is namelijk een goede vastlegging van de besluiten van de examencommissie nodig. En om ook achteraf na te kunnen gaan of getuigschriften zijn ondertekend door daartoe bevoegde personen moeten de handtekeningen van de leden van de examencommissie geregistreerd worden.

Verwerking van persoonsgegevens en privacy

Examencommissies verwerken persoonsgegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en moeten dus aan de Wbp voldoen. Besluiten van examencommissies zullen bijna altijd betrekking hebben op personen en zijn dus persoonsgegevens die beschermd moeten worden. De besluiten bevatten vaak ook gevoelige gegevens, bijvoorbeeld omdat ze gaan over beoordelingen of klachten. Bij beslissingen om aan studenten bij tentamens faciliteiten toe te kennen in verband met een handicap of chronische ziekte kunnen medische gegevens geregistreerd worden. Het privacygevoelige karakter van deze persoonsgegevens vraagt om beschermingsmaatregelen. Te denken valt aan beperking van de toegankelijkheid van de gegevens door middel van een password. Uitsluitend de leden van de examencommissie zijn geautoriseerd. Een eventueel papieren archief wordt steeds afgesloten. De examencommissie leeft het privacybeleid het informatiebeveiligingsbeleid

¹⁶⁰ Inspectie van het Onderwijs, Verdere versterking, onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs, 2015, p. 30 e.v. 94% van de opleidingen kent dergelijke regels.

van de hogeschool na. Er is een beschrijving van de verwerking van persoonsgegevens die bekend is bij de functionaris voor de gegevensbescherming van de hogeschool. Er is een regelmatige controle op 'datalekken'. Deze opsomming is niet uitputtend, maar is bedoeld om het belang van privacy en gegevensbescherming onder de aandacht te brengen.

3.14 Het iudicium abeundi

De examencommissie kan het instellingsbestuur adviseren om de inschrijving van een student te beëindigen als deze zich tijdens de opleiding of ongeschikt heeft betoond voor de uitoefening van het beroep waar de opleiding toe opleidt. Het iudicium abeundi, ofwel het oordeel dat de student moet weggaan.

Artikel 7.42a. Gedragingen student in relatie tot toekomstige beroepsuitoefening

*1 Het instellingsbestuur kan in bijzondere gevallen na advies van de examencommissie, de decaan of een met de decaan vergelijkbaar orgaan binnen de instelling en na zorgvuldige afweging van de betrokken belangen de inschrijving van een student voor een opleiding beëindigen dan wel weigeren, als die student door zijn gedragingen of uitlatingen blijkt heeft gegeven van ongeschiktheid voor de uitoefening van een of meer beroepen waartoe de door hem gevolgde opleiding hem opleidt, dan wel voor de praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening.
(...)*

Het verdient aanbeveling dat de examencommissie deze zwaarwegende bevoegdheid alleen in uitzonderlijk ernstige gevallen inzet en na een zorgvuldige belangenafweging. De enkele zaken die bij het CBHO tot een uitspraak leiden hebben betrekking op de opleiding Geneeskunde. Het CBHO heeft de beëindiging van de inschrijving in stand gelaten in (onder meer) het geval van een student die tijdens zijn coschap bij de afdeling kindergeneeskunde privé contact had, telefonisch en via Facebook, met een vijftienjarige patiënt en haar moeder en zich tijdens dit contact tegen beiden seksueel heeft uitgelaten. Volgens verweerder heeft appellant blijkt gegeven van ongeschiktheid als bedoeld in voormeld artikel 7.42a, eerste lid, omdat hij heeft gehandeld op een wijze die in strijd is met de binnen de zorgsector gangbare normen en waarden en die het basisvertrouwen dat een patiënt in een beroepsbeoefenaar moet kunnen stellen, raakt. Het CBHO wees het beroep dat de betrokkene tegen de beslissing had ingesteld af.¹⁶¹

3.15 Het jaarlijkse verslag aan het instellingsbestuur

Artikel 7.12b lid 5 bepaalt: "De examencommissie stelt jaarlijks een verslag op van haar werkzaamheden. De examencommissie verstrekt het verslag aan het instellingsbestuur of de decaan." Deze bepaling is in de Whw opgenomen als gevolg van de Wet versterking besturing. In de memorie van toelichting is hierover opgemerkt dat deze verplichting is bedoeld om de transparantie te bevorderen en om te benadrukken dat de examencommissie een

¹⁶¹ CBHO 2014, 284.

onafhankelijk orgaan is binnen de instelling.¹⁶² Het feit dat de wet een reactie van het instellingsbestuur niet verplicht stelt, benadrukt de onafhankelijkheid van de examencommissies. De wetgever heeft zo elke indruk willen vermijden dat het instellingsbestuur de examencommissie aanwijzingen zou kunnen geven. Aan de andere kant kan dit ook weer niet zo worden gelezen, dat niet reageren door het instellingsbestuur de norm moet zijn. Het instellingsbestuur moet het jaarverslag van de examencommissie immers wel serieus nemen. Met andere woorden: een reactie van het instellingsbestuur op het verslag is wel *toegestaan* en zo wordt het in de praktijk gelukkig ook opgevat. Bij vele hogescholen bestaat een regulier overleg tussen (voorzitters van) examencommissies en het instellingsbestuur. Daarbij kan ook het jaarlijks verslag van examencommissies aan de orde komen.

Uit onderzoek van de Inspectie bleek dat examencommissies in het bekostigd hbo in driekwart van de gevallen een reactie krijgen van het instellingsbestuur.¹⁶³ Om te bevorderen dat de examencommissie en het instellingsbestuur (c.q. het opleidingsmanagement), hetzelfde referentiekader delen is het nuttig dat zij met elkaar spreken over het werk van de examencommissie. Het verslag van de examencommissie en de reactie daarop van het instellingsbestuur vervullen daarbij een nuttige functie.

In het rapport van de Inspectie van 2015 heeft de Inspectie verslagen van examencommissies beoordeeld op drie criteria: "volledigheid en structuur", aanwezigheid van een "reflectie (...) op de belangrijkste aandachtspunten van het vorig jaar" en een "voortuitblik" naar het komend jaar.¹⁶⁴ Dat zijn zeker nuttige zaken om te vermelden. Toch gaat dit strikt genomen verder dan de opdracht van artikel 7:12b lid 5: de examencommissie stelt jaarlijks een verslag op van haar werkzaamheden.

Een dergelijke kanttekening past bij het format dat een instellingsbestuur kan aanreiken aan examencommissies. Hoewel de examencommissie vrij is om zelf de vorm van het verslag van werkzaamheden te bepalen, is het niettemin voor de vergelijkbaarheid van de verslagen van de verschillende examencommissies op een hogeschool nuttig dat examencommissies eenzelfde indeling kiezen. Een verzoek van het instellingsbestuur om een format te hanteren hoeft de examencommissie overigens niet te hinderen om ook zelf onderwerpen in het verslag op te nemen. Op die manier kan de examencommissie gesprekspunten agenderen voor het overleg met het instellingsbestuur.

162 TK 2008-2009, 31821, nr. 3, p. 30.

163 Inspectie van het Onderwijs, *Verdere versterking, onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs*, 2015, p. 43.

164 Inspectie van het Onderwijs, *Verdere versterking, onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs*, 2015, p. 44.

Uitgaande van de wettelijke taken van de examencommissie komen in ieder geval de volgende onderwerpen in aanmerking voor opname in het verslag:

- Vaststellen of studenten aan het eindniveau van de opleiding voldoen (uitreiking getuigschriften)
- Aanwijzing examinatoren (deskundigheid van de examinatoren vaststellen en borgen).
- Welke bijdrage heeft de examencommissie geleverd aan het toetsbeleid?
- Hoe heeft de examencommissie haar verantwoordelijkheid ten aanzien van het borgen van de kwaliteit van de tentamens en examens ingevuld?
- Het vaststellen van richtlijnen om de uitslag van tentamens te beoordelen en vast te stellen (beoordelingsnorm)
- Klachtenbehandeling
- Betrokkenheid bij minnelijke schikkingen ex artikel 7.61 lid 3 Whw
- Uitspraken college van beroep voor de examens (voor zover betrekking hebbend op de examencommissie)
- Vrijstellingen en EVC's
- Beoordeling van programma's op maat van individuele studenten
- Fraude bij tentamens (aantal gevallen, genomen maatregelen)
- Betrokkenheid bij accreditaties
- Samenstelling van de examencommissie (nieuwe benoemingen en beëindigingen van lidmaatschap)
- Hantering profielschetsen
- Gevolgde en gewenste deskundigheidsbevordering door leden
- De vastlegging van de besluiten van de examencommissie
- Hantering Handreiking examencommissies
- Beoordeling van het functioneren van de examencommissie
- De facilitering van de examencommissie in relatie tot de werklust

4 Recapitulatie adviezen

4.1 Adviezen betrekking hebbend op het instellingsbestuur

Bied deze Handreiking aan aan examencommissies

- Bespreek aan de hand van de Handreiking welke rollen en posities de Whw met zich meebrengt.
- Ga met examencommissies na welke behoefte aan scholing en faciliteiten er is.
- Bespreek de onderwerpen die aan de orde moeten komen in het jaarlijkse verslag.

Benoeming leden van de examencommissie

- Hoor de examencommissie voorafgaand aan de benoeming.
- Vraag de examencommissie om te werken met profielschetsen en gebruik deze als toetssteen.
- Stel in overleg met de examencommissie criteria op waaraan externe leden moeten voldoen.
- Benoem geen managers in de examencommissie.
- Benoem voor een langere periode, bijvoorbeeld vier jaar, met de mogelijkheid van verlenging.
- Overweeg de mogelijkheid om benoembaarheid te koppelen aan het gevolgd hebben van een training voor examencommissieleden.

Kwaliteitszorg van toetsing en examinering

- Vraag de examencommissie om te adviseren over het toetsbeleid van de instelling

Jaarlijks verslag aan het instellingsbestuur

- Vraag de examencommissies om in het verslag van werkzaamheden aandacht te besteden aan vooraf bepaalde onderwerpen.

Deskundigheidsbevordering

- Organiseer deskundigheidsbevordering voor leden van examencommissies en examinatoren.
- Bevorder dat alle examinatoren beschikken over certificering voor basis- en seniorkwalificering examinering (BKE/SKE).
- Organiseer een jaarlijkse of halfjaarlijkse gezamenlijke bijeenkomst met examencommissies.

Regeling en reglement

- Bied examencommissies een Regeling examencommissies en een Huishoudelijk reglement aan.
- Zorg ervoor dat de examencommissie de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het toetsbeleid formeel en materieel kan dragen.

Faciliteiten

- Zorg voor faciliteiten bijvoorbeeld aan de hand van kengetallen over de werklast.
- Zorg voor een goede beschrijving van het onderwijs en voor pro-actieve en alerte examencommissies.

De uitreiking van diploma's

- Beschouw diplomapapier als waardepapier en neem dienovereenkomstige maatregelen rond bewaring, uitgifte en registratie.

OER

- Beschrijf in de OER de gronden waarop de examencommissie vrijstellingen kan verlenen van het afleggen van een of meer tentamens.
- Beschrijf in de OER wat verstaan wordt onder fraude en wat verstaan wordt onder ernstige fraude.
- Geef in de OER criteria aan de hand waarvan de examencommissie studenten toestemming kan geven voor het volgen van minors buiten de eigen instelling.
- Bij opleidingen die met leeruitkomsten in plaats van onderwijseenheden werken: beschrijf in de OER de leeruitkomsten op een zodanige wijze dat de examencommissie kan toetsen of ze behaald zijn.

4.2 Adviezen betrekking hebbend op de examencommissie

Samenstelling

- Ga na welke deskundigheden in de examencommissie nog versterkt kunnen worden, bijvoorbeeld toetsdeskundigheid of deskundigheid over het wettelijk kader.
- Werk met profielschetsen waarin de vereiste deskundigheid wordt beschreven en pas de profielschetsen regelmatig aan.
- Overleg met het instellingsbestuur over deskundigheidsbevordering.
- Maak afspraken om het overleg tussen examencommissie en opleidingsmanagement te structureren.

Kwaliteitszorg van toetsing en examinering

- Stel richtlijnen en aanwijzingen (beoordelingsnormen) vast om de uitslag van tentamens vast te stellen.
- Organiseer toetsdeskundigheid bijvoorbeeld door een subcommissie voor toetsing in te stellen.
- Adviseer het instellingsbestuur over toetsbeleid.

Aanwijzing van examinatoren

- Overweeg om docenten van een andere hogeschool als externe examinator aan te wijzen.
- Controleer of examinatoren over toetsdeskundigheid beschikken, zeker in het geval van een generieke aanwijzing van alle docenten als examinator.
- Overleg met het instellingsbestuur over scholing voor examinatoren.
- Stel, na overleg met het instellingsbestuur, criteria vast waaraan kandidaten moeten voldoen om benoemd te worden als examinator.
- Registreer de aanwijzing van examinatoren en de beëindiging van de aanwijzing.

De uitreiking van diploma's

- Beschouw diplomapapier als waardepapier en neem dienovereenkomstige maatregelen rond bewaring, uitgifte en registratie.

Vrijstellingen en EVC's

- Zorg voor duidelijke beoordelingsmaatstaven voor de verlening van vrijstellingen.
- Overleg vooraf over EVC-beoordelingsstandaarden die het instellingsbestuur hanteert.

Accreditatie

- Zorg voor een goede voorbereiding op de vragen over toetsbeleid en kwaliteitszorg rond toetsing. Als bewijs kunnen regelmatige evaluaties dienen.
- Zorg met het oog op instellingsaccreditatie voor afstemming met andere examencommissies binnen de instelling.

Regeling en reglement

- Overleg met de overige examencommissies binnen de instelling en het instellingsbestuur over een regeling en reglement dat voor alle examencommissies geldt.
- Registreer de handtekeningen van de leden.
- Zorg dat altijd meer dan een persoon betrokken is bij een besluit.
- Mandateer een "dagelijks bestuur" voor gevallen waarin snelle besluitvorming vereist is.
- Neem maatregelen om persoonsgegevens te beschermen.

Richtlijnen en aanwijzingen (ex artikel 7:12b lid 1 sub b Whw)

- Stel richtlijnen en aanwijzingen op voor examinatoren.
- Controleer of examinatoren de richtlijnen en aanwijzingen naleven.
- Bepaal in welke gevallen de examencommissie een tweede examinator vraagt om een tentamen te beoordelen.
- Blijf bij het opstellen van richtlijnen en aanwijzingen binnen het kader van de oer.

Regels en maatregelen (ex artikel 7:12b lid 3 Whw)

- Stel regels op over:
 - het borgen van de kwaliteit van de tentamens en examens;
 - het verlenen van vrijstelling voor het afleggen van één of meer tentamens, en;
 - fraude.
- Bepaal welke maatregelen de examencommissie in het geval van fraude kan nemen.
- Blijf bij het opstellen van regels en maatregelen binnen het kader van de oer.

Jaarlijks verslag aan het instellingsbestuur

- Geef in het jaarverslag aan of en hoe profielschetsen gehanteerd zijn.
- Breng de werklast in kaart ten behoeve van de faciliteiten.
- Gebruik het jaarverslag als aanleiding voor dialoog met het instellingsbestuur.
- Overweeg om het jaarverslag te publiceren.

Faciliteiten

- Overleg met het instellingsbestuur over benodigde faciliteiten aan de hand van kengetallen.

Wees alert en pro-actief

Relevante artikelen uit de Whw

(Tekst geldend op: 31-12-2020. Raadpleeg voor de actuele tekst: wetten.overheid.nl)

Artikel 7.8b Studieadvies propedeutische fase

Het instellingsbestuur van een bekostigde universiteit, hogeschool of levensbeschouwelijke universiteit brengt iedere student uiterlijk aan het einde van diens eerste jaar van inschrijving voor de propedeutische fase van een voltijdse of duale associate degree-opleiding of bacheloropleiding advies uit over de voortzetting van zijn studie binnen of buiten de associate degree-opleiding of de bacheloropleiding. In geval van een deeltijdse associate degree-opleiding of bacheloropleiding regelt het instellingsbestuur het tijdstip waarop dat advies wordt uitgebracht.

- 1 Onverminderd het eerste lid kan het instellingsbestuur het advies aan de student uitbrengen zolang deze het propedeutisch examen niet met goed gevolg heeft afgelegd.
- 2 Aan een advies als bedoeld in het eerste of tweede lid kan het instellingsbestuur ten aanzien van opleidingen die daartoe door het instellingsbestuur zijn aangewezen, binnen het in het tweede lid bedoelde tijdvak, doch niet eerder dan tegen het einde van het eerste jaar van inschrijving, een afwijzing verbinden. Deze afwijzing kan slechts worden gegeven, indien de student naar het oordeel van het instellingsbestuur, met inachtneming van zijn persoonlijke omstandigheden, niet geschikt moet worden geacht voor de opleiding, doordat zijn studieresultaten niet voldoen aan de vereisten die het bestuur daaromtrent heeft vastgesteld. Het instellingsbestuur kan aan de afwijzing een termijn verbinden. Het instellingsbestuur kan de afwijzing uitstrekken tot opleidingen die met de desbetreffende opleiding het propedeutisch examen gemeen hebben. Het instellingsbestuur kan van de bevoegdheid krachtens dit lid slechts gebruikmaken, indien het in de propedeutische fase van de desbetreffende opleiding zorgt voor zodanige voorzieningen dat de mogelijkheden voor goede studievoortgang zijn gewaarborgd.
- 3 Voordat het instellingsbestuur tot afwijzing overgaat, geeft het de desbetreffende student een waarschuwing onder bepaling van een redelijke termijn waarbinnen de studieresultaten ten genoegen van dat bestuur moeten zijn verbeterd. Het instellingsbestuur stelt de student alvorens tot een afwijzing over te gaan in de gelegenheid te worden gehoord.
- 4 Van de student die op grond van het derde lid is afgewezen, wordt de inschrijving voor de desbetreffende opleiding aan de betrokken instelling beëindigd. De student kan niet opnieuw aan die instelling voor die opleiding worden ingeschreven, tenzij het instellingsbestuur toepassing heeft gegeven aan de derde volzin van het derde lid of tenzij de betrokkene op een later tijdstip verzoekt om te worden ingeschreven voor de desbetreffende opleiding en daarbij ten genoegen van het instellingsbestuur aannemelijk maakt dat hij die opleiding met vrucht zal kunnen volgen.
- 5 Het instellingsbestuur stelt ter uitvoering van de voorgaande leden nadere regels vast. Deze regels hebben in elk geval betrekking op de studieresultaten en de voorzieningen, bedoeld in het derde lid, alsmede op de termijn, bedoeld in het vierde lid.
- 6 Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke persoonlijke omstandigheden, bedoeld in het derde lid, het instellingsbestuur in zijn beoordeling betreft.
- 7 Voor de toepassing van dit artikel wordt onder «propedeutische fase» mede begrepen de eerste periode in een associate degree-opleiding of een bacheloropleiding in het wetenschappelijk onderwijs met een studielast van 60 studiepunten. Voor de toepassing van dit artikel worden onder «propedeutisch examen» mede begrepen de tentamens, verbonden

aan onderwijsseenheden in de eerste periode in een associate degree-opleiding of een bacheloropleiding in het wetenschappelijk onderwijs met een gezamenlijke studielast van 60 studiepunten.

Artikel 7.10 Examens en tentamens

- 1 Elk tentamen omvat een onderzoek naar de kennis, het inzicht en de vaardigheden van de examinandus, alsmede de beoordeling van de uitkomsten van dat onderzoek.
- 2 Indien de tentamens van de tot een opleiding of propedeutische fase van een bacheloropleiding behorende onderwijsseenheden met goed gevolg zijn afgelegd, is het examen afgelegd, voorzover de examencommissie niet heeft bepaald dat het examen tevens omvat een door haar zelf te verrichten onderzoek als bedoeld in het eerste lid.
- 3 Het instellingsbestuur is verantwoordelijk voor de praktische organisatie van tentamens en examens.
- 4 Het instellingsbestuur kan de geldigheidsduur van met goed gevolg afgelegde tentamens beperken, behoudens de bevoegdheid van de examencommissie die geldigheidsduur in een individueel geval te verlengen. De geldigheidsduur van een met goed gevolg afgelegd tentamen kan uitsluitend worden beperkt, indien de getentamineerde kennis of het getentamineerde inzicht aantoonbaar verouderd is, of indien de getentamineerde vaardigheden aantoonbaar verouderd zijn. Het instellingsbestuur stelt nadere regels vast omtrent de uitvoering van dit lid en over de wijze waarop bij het beperken van de geldigheidsduur in redelijkheid rekening wordt gehouden met bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 7.51, tweede lid. De geldigheidsduur van met goed gevolg afgelegde tentamens wordt in geval van bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 7.51, tweede lid, ten minste verlengd met de duur van de op grond van artikel 7.51, eerste lid, toegekende financiële ondersteuning.

Artikel 7.11 Getuigschriften en verklaringen

- 1 Ten bewijze dat een tentamen met goed gevolg is afgelegd, wordt door de desbetreffende examinerator of examineratoren een daarop betrekking hebbend bewijsstuk uitgereikt.
- 2 Ten bewijze dat het examen met goed gevolg is afgelegd, wordt door de examencommissie een getuigschrift uitgereikt, nadat het instellingsbestuur heeft verklaard dat aan de procedurele eisen voor de afgifte is voldaan. Per opleiding wordt één getuigschrift uitgereikt. De examencommissie is bevoegd in samenwerking met een of meer Nederlandse of buitenlandse instellingen voor hoger onderwijs een gezamenlijk getuigschrift uit te reiken. Op het getuigschrift van het met goed gevolg afgelegde examen worden relevante gegevens vermeld, waaronder in ieder geval:
 - a. de naam van de instelling en welke opleiding het betreft, zoals vermeld in het register, bedoeld in artikel 6.13,
 - b. welke onderdelen het examen omvatte,
 - c. in voorkomende gevallen welke bevoegdheid daaraan is verbonden, rekening houdend met artikel 7.6, eerste lid,
 - d. welke graad is verleend, in overeenstemming met de opleidingsgegevens in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs, en
 - e. wanneer aan de opleiding accreditatie nieuwe opleiding dan wel accreditatie bestaande opleiding is verleend en wanneer het behoud van accreditatie bestaande opleiding voor het laatst is bevestigd als bedoeld in artikel 5.16, derde lid, en

- f. indien het getuigschrift een gezamenlijke opleiding of een gezamenlijke afstudeerrichting als bedoeld in artikel 7.3c betreft, de naam van de instelling of instellingen die de gezamenlijke opleiding of de gezamenlijke afstudeerrichting mede heeft of hebben verzorgd.
- 3 Degene die aanspraak heeft op uitreiking van een getuigschrift, kan overeenkomstig door het instellingsbestuur vast te stellen regels de examencommissie verzoeken daartoe nog niet over te gaan.
- 4 De examencommissie voegt aan een getuigschrift van het met goed gevolg afgelegde afsluitend examen, een supplement toe. Het supplement heeft tot doel inzicht te verschaffen in de aard en inhoud van de afgeronde opleiding, mede met het oog op internationale herkenbaarheid van opleidingen. Het supplement bevat in elk geval de volgende gegevens:
 - a. de naam van de opleiding en de instelling die de opleiding verzorgt,
 - b. of het een opleiding in het wetenschappelijk onderwijs dan wel een opleiding in het hoger beroepsonderwijs betreft,
 - c. een beschrijving van de inhoud van de opleiding, en
 - d. de studielast van de opleiding.

Het supplement wordt opgesteld in het Nederlands of Engels en voldoet aan het Europese overeengekomen standaardformat.

5. Degene die meer dan een tentamen met goed gevolg heeft afgelegd en aan wie geen getuigschrift als bedoeld in het tweede lid kan worden uitgereikt, ontvangt desgevraagd een door de desbetreffende examencommissie af te geven verklaring waarin in elk geval de tentamens zijn vermeld die door hem met goed gevolg zijn afgelegd.

Artikel 7.12 Examencommissie

- 1 Elke opleiding of groep van opleidingen aan de instelling heeft een examencommissie.
- 2 De examencommissie is het orgaan dat op objectieve en deskundige wijze vaststelt of een student voldoet aan de voorwaarden die de onderwijs- en examenregeling stelt ten aanzien van kennis, inzicht en vaardigheden die nodig zijn voor het verkrijgen van een graad als bedoeld in artikel 7.10a.

Artikel 7.12a Benoeming en samenstelling examencommissie

- 1 Het instellingsbestuur stelt de examencommissie in en benoemt de leden op basis van hun deskundigheid op het terrein van de desbetreffende opleiding of groep van opleidingen.
- 2 Het instellingsbestuur draagt er zorg voor dat het onafhankelijk en deskundig functioneren van de examencommissie voldoende wordt gewaarborgd.
- 3 Bij de benoeming van de leden van de examencommissie draagt het instellingsbestuur er zorg voor dat:
 - a. ten minste één lid als docent verbonden is aan de desbetreffende opleiding of aan een van de opleidingen die tot de groep van opleidingen behoort;
 - b. ten minste één lid afkomstig is van buiten de desbetreffende opleiding of een van de opleidingen die tot de groep van opleidingen behoort;
 - c. leden van het instellingsbestuur of personen die anderszins financiële verantwoordelijkheid dragen binnen de instelling niet worden benoemd.
- 4 Alvorens tot benoeming van een lid over te gaan, hoort het instellingsbestuur de leden van de desbetreffende examencommissie.

Artikel 7.12b Taken en bevoegdheden examencommissie

- 1 Naast de taken en bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 7.11 en 7.12, tweede lid, heeft een examencommissie de volgende taken en bevoegdheden:
 - a. het borgen van de kwaliteit van de tentamens en examens onverminderd artikel 7.12c,
 - b. het vaststellen van richtlijnen en aanwijzingen binnen het kader van de onderwijs- en examenregeling, bedoeld in artikel 7.13, om de uitslag van tentamens en examens te beoordelen en vast te stellen,
 - c. het door de meest daarvoor in aanmerking komende examencommissie verlenen van toestemming aan een student om een door die student samengesteld programma als bedoeld in artikel 7.3h te volgen, waarvan het examen leidt tot het verkrijgen van een graad, waarbij de examencommissie tevens aangeeft tot welke opleiding van de instelling dat programma wordt geacht te behoren voor de toepassing van deze wet,
 - d. het verlenen van vrijstelling voor het afleggen van één of meer tentamens, en
 - e. het borgen van de kwaliteit van de organisatie en de procedures rondom tentamens en examens.
- 2 Indien een student of extraneus fraudeert, kan de examencommissie de betrokkene het recht ontnemen één of meer door de examencommissie aan te wijzen tentamens of examens af te leggen, gedurende een door de examencommissie te bepalen termijn van ten hoogste een jaar. Bij ernstige fraude kan het instellingsbestuur op voorstel van de examencommissie de inschrijving voor de opleiding van de betrokkene definitief beëindigen.
- 3 De examencommissie stelt regels vast over de uitvoering van de taken en bevoegdheden, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a, b en d, en het tweede lid, en over de maatregelen die zij in dat verband kan nemen. De examencommissie kan onder door haar te stellen voorwaarden bepalen dat niet ieder tentamen met goed gevolg afgelegd hoeft te zijn om vast te stellen dat het examen met goed gevolg is afgelegd.
- 4 Indien een student bij de examencommissie een verzoek of een klacht indient waarbij een examiner betrokken is die lid is van de examencommissie, neemt de betrokken examiner geen deel aan de behandeling van het verzoek of de klacht.
- 5 De examencommissie stelt jaarlijks een verslag op van haar werkzaamheden. De examencommissie verstrekt het verslag aan het instellingsbestuur of de decaan.

Artikel 7.12c Examinatoren

- 1 Voor het afnemen van tentamens en het vaststellen van de uitslag daarvan wijst de examencommissie examinatoren aan.
- 2 De examinatoren verstrekken de examencommissie de gevraagde inlichtingen.

Artikel 7.13 Onderwijs- en examenregeling

- 1 Het instellingsbestuur stelt voor elke door de instelling aangeboden opleiding of groep van opleidingen een onderwijs- en examenregeling vast. De onderwijs- en examenregeling bevat adequate en heldere informatie over de opleiding of groep van opleidingen.
- 2 In de onderwijs- en examenregeling worden, onverminderd het overigens in deze wet terzake bepaalde, per opleiding of groep van opleidingen de geldende procedures en rechten en plichten vastgelegd met betrekking tot het onderwijs en de examens. Daaronder worden ten minste begrepen:

- a. de inhoud van de opleiding en van de daaraan verbonden examens,
- a1. de wijze waarop het onderwijs in de desbetreffende opleiding wordt geëvalueerd,
- b. de inhoud van de afstudeerrichtingen binnen een opleiding,
- c. de kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden die een student zich bij beëindiging van de opleiding moet hebben verworven,
- d. waar nodig, de inrichting van praktische oefeningen,
- e. de studielast van de opleiding en van elk van de daarvan deel uitmakende onderwijseenheden,
- f. de nadere regels, bedoeld in de artikelen 7.8b, zesde lid, en 7.9, vijfde lid,
- g. ten aanzien van welke masteropleidingen toepassing is gegeven aan artikel 7.4a, achtste lid,
- h. et aantal en de volgtijdelijkheid van de tentamens alsmede de momenten waarop deze afgelegd kunnen worden,
- i. de voltijdse, deeltijdse of duale inrichting van de opleiding,
- j. waar nodig, de volgorde waarin, de tijdvakken waarbinnen en het aantal malen per studiejaar dat de gelegenheid wordt geboden tot het afleggen van de tentamens en examens,
- k. de nadere regels bedoeld in artikel 7.10, vierde lid,
- l. of de tentamens mondeling, schriftelijk of op een andere wijze worden afgelegd, behoudens de bevoegdheid van de examencommissie in bijzondere gevallen anders te bepalen,
- m. de wijze waarop studenten met een handicap of chronische ziekte redelijkerwijs in de gelegenheid worden gesteld de tentamens af te leggen,
- n. de openbaarheid van mondeling af te nemen tentamens, behoudens de bevoegdheid van de examencommissie in bijzondere gevallen anders te bepalen,
- o. de termijn waarbinnen de uitslag van een tentamen bekend wordt gemaakt alsmede of en op welke wijze van deze termijn kan worden afgeweken,
- p. de wijze waarop en de termijn gedurende welke degene die een schriftelijk tentamen heeft afgelegd, inzage verkrijgt in zijn beoordeelde werk,
- q. de wijze waarop en de termijn gedurende welke kennis genomen kan worden van vragen en opdrachten, gesteld of gegeven in het kader van een schriftelijk afgenomen tentamen en van de normen aan de hand waarvan de beoordeling heeft plaatsgevonden,
- r. de gronden waarop de examencommissie voor eerder met goed gevolg afgelegde tentamens of examens in het hoger onderwijs, dan wel voor buiten het hoger onderwijs opgedane kennis of vaardigheden, vrijstelling kan verlenen van het afleggen van een of meer tentamens,
- s. waar nodig, dat het met goed gevolg afgelegd hebben van tentamens voorwaarde is voor de toelating tot het afleggen van andere tentamens,
- t. waar nodig, de verplichting tot het deelnemen aan praktische oefeningen met het oog op de toelating tot het afleggen van het desbetreffende tentamen, behoudens de bevoegdheid van de examencommissie vrijstelling van die verplichting te verlenen, al dan niet onder oplegging van vervangende eisen,
- u. de bewaking van studievoortgang en de individuele studiebegeleiding,
- v. indien van toepassing: de wijze waarop de selectie van studenten voor een speciaal traject binnen een opleiding, bedoeld in artikel 7.9b, plaatsvindt,
- x. de feitelijke vormgeving van het onderwijs, en
- y. indien van toepassing: de regeling, bedoeld in artikel 7.9a, derde lid, tweede volzin.

3. In de onderwijs- en examenregeling van de associate degree-opleiding wordt beschreven welke mogelijkheden er zijn voor een aan de instelling afgestudeerde met een graad Associate degree om door te stromen naar een bacheloropleiding.
(...)

Artikel 7.42a Gedragingen student in relatie tot toekomstige beroepsuitoefening

- 1 Het instellingsbestuur kan in bijzondere gevallen na advies van de examencommissie, de decaan of een met de decaan vergelijkbaar orgaan binnen de instelling en na zorgvuldige afweging van de betrokken belangen de inschrijving van een student voor een opleiding beëindigen dan wel weigeren, als die student door zijn gedragingen of uitlatingen blijkt heeft gegeven van ongeschiktheid voor de uitoefening van een of meer beroepen waartoe de door hem gevolgde opleiding hem opleidt, dan wel voor de praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening.
- 2 Het instellingsbestuur dan wel het instellingsbestuur van een andere instelling die een zelfde of verwante opleiding verzorgt, kan besluiten de student niet opnieuw of niet voor die opleiding in te schrijven.
- 3 Indien de student, bedoeld in het eerste lid, is ingeschreven voor een andere opleiding en daarbinnen het onderwijs volgt van een afstudeerrichting die overeenkomt met of gelet op de praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening verwant is aan de opleiding waarvoor de inschrijving met toepassing van het eerste lid is beëindigd, kan het instellingsbestuur na advies van de examencommissie, de decaan of een met de decaan vergelijkbaar orgaan binnen de instelling en na zorgvuldige afweging van de betrokken belangen besluiten dat de student die afstudeerrichting of andere onderdelen van die opleiding niet mag volgen.
- 4 Artikel 7.42, vierde en vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.
(...)

Artikel 7.61 Bevoegdheid college van beroep voor de examens

- 1 Het college van beroep voor de examens is bevoegd ten aanzien van de volgende beslissingen:
 - a. beslissingen als bedoeld in de artikelen 7.8b, derde en vijfde lid, en 7.9, eerste lid,
 - b. beslissingen inzake het met goed gevolg hebben afgelegd van het afsluitend examen, bedoeld in artikel 7.9d,
 - c. beslissingen, niet zijnde besluiten van algemene strekking, genomen op grond van het bepaalde bij of krachtens titel 2 van dit hoofdstuk, met het oog op de toelating tot examens,
 - d. beslissingen, genomen op grond van het aanvullend onderzoek, bedoeld in de artikelen 7.25, vijfde lid, en 7.28, vierde lid,
 - e. beslissingen van examencommissies en examinatoren,
 - f. beslissingen van commissies als bedoeld in artikel 7.29, eerste lid, en
 - g. beslissingen, genomen op grond van artikel 7.30b met het oog op de toelating tot de in dat artikel bedoelde opleidingen.

- 2 Het beroep kan, wat de openbare instellingen betreft in afwijking van hoofdstuk 7 van de Algemene wet bestuursrecht, worden ingesteld terzake dat een beslissing in strijd is met het recht.
 - 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. Ingeval het beroep is gericht tegen een beslissing van een examinator, geschiedt de in de voorgaande volzin bedoelde toezending aan de desbetreffende examencommissie. Indien de examinator tegen wie het beroep is gericht, lid is van de examencommissie, neemt hij geen deel aan de beraadslaging. 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.
 - 4 Het college van beroep beslist binnen tien weken gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het beroepschrift is verstreken, wat de openbare instellingen betreft in afwijking van artikel 7:24, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.
 - 5 Indien het college van beroep het beroep gegrond acht, vernietigt het de beslissing geheel of gedeeltelijk. Het college is niet bevoegd in de plaats van de geheel of gedeeltelijk vernietigde beslissing een nieuwe beslissing te nemen, wat de openbare instellingen betreft in afwijking van artikel 7:25 van de Algemene wet bestuursrecht. Het kan bepalen dat opnieuw of, indien de beslissing is geweigerd, alsnog in de zaak wordt beslist, dan wel dat het tentamen, het examen, het toelatingsonderzoek, het aanvullend onderzoek of enig onderdeel daarvan opnieuw wordt afgenomen onder door het college van beroep te stellen voorwaarden. Het orgaan waarvan de beslissing is vernietigd, voorziet voorzover nodig opnieuw in de zaak met inachtneming van de uitspraak van het college van beroep. Het college kan daarvoor in zijn uitspraak een termijn stellen.
 - 6 Indien onverwijld spoed dat vereist kan de voorzitter van het college van beroep een voorlopige voorziening treffen op verzoek van de indiener van het beroepschrift, onverminderd het bepaalde in artikel 7:66, tweede lid, en artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht. De voorzitter beslist op dit verzoek na het desbetreffende orgaan dan wel de desbetreffende examinator te hebben gehoord, althans te hebben opgeroepen.
- (...)

Artikel 7.66 Bevoegdheid en procedure college van beroep voor het hoger onderwijs

- 1 Het college van beroep voor het hoger onderwijs oordeelt over het beroep dat een betrokkene heeft ingesteld tegen een beslissing van een orgaan van een instelling voor hoger onderwijs die jegens hem op grond van deze wet en daarop gebaseerde regelingen is genomen. Tegen uitspraken van het college van beroep voor het hoger onderwijs staat geen hoger beroep open.
- 2 Hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing, met uitzondering van de artikelen 8:1, 8:2, eerste lid, aanhef en onder a, en 8:13.
- 3 De organen van de instelling verstrekken aan het college van beroep de gegevens die dit college voor de uitvoering van zijn taak nodig oordeelt.

Bijlage B

Bindingsbesluit samenwerkende hogescholen

Bindingsbesluit ALV Vereniging Hogescholen, 3 februari 2011

De waarde van getuigschriften mag niet onder druk komen te staan. Daarom is het van belang dat de hogescholen naar elkaar en naar de buitenwereld duidelijk maken dat zij elkaar willen en zullen houden aan het waarborgen daarvan.

Ze hebben dat vastgelegd in een bindingsbesluit, rekening houdend met:

- het wettelijk kader;
- de onafhankelijke positie van de examencommissie;
- verschillen tussen hogescholen.

De Algemene Vergadering van de HBO-raad heeft op 3 februari 2011 de volgende uitgangspunten als bindingsbesluit aangenomen:

- De hogescholen expliciteren de wijze waarop leden van examencommissies worden benoemd, en de criteria die daarbij gelden.
- Daarbij zullen hogescholen alleen voorzitters en leden benoemen die a) in hun functioneren als lid van de examencommissie niet in een hiërarchische relatie staan ten opzichte van het college van bestuur¹⁶⁵, en die b) aantoonbaar beschikken over competenties gerelateerd aan hetzij de inhoud van het onderwijs(programma), hetzij de aard van het werkveld waarvoor de desbetreffende opleiding primair voorbereidt.
- Elke hogeschool borgt dat elke examencommissie jaarlijks verslag uitbrengt aan het instellingsbestuur.
- De hogescholen geven in hun jaarverslag aan op welke wijze zij bijdragen aan deskundigheidsbevordering van hun leden van examencommissies.
- Elke hogeschool draagt zorg voor de publicatie (via internet, studiegidsen en/of andere publicaties) van de vigerende onderwijs- en examenregeling (OER) en de vigerende regelingen voor examencommissies.
- Afwijking van deze algemene uitgangspunten is slechts dan toegestaan, wanneer (te) strikte toepassing leidt tot aantoonbaar negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de examinering.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Deze tekst is ontleend aan de Memorie van Toelichting bij de Wet versterking besturing, TK 2008–2009, 31821, nr. 3, p. 28.

¹⁶⁶ Dit gaat verder dan een 'pas toe of leg uit' benadering. Het algemene uitgangspunt geldt in alle gevallen, tenzij de kwaliteit van de examinering daar aantoonbaar onder lijdt. Voorbeeld: bij een kleine opleiding berust een voor de kwaliteit van examen onmisbare, specifieke inhoudelijke deskundigheid bij één docent, die tevens coördinerende/management-taken heeft. In dat geval zou kunnen worden afgeweken van de strikte formulering dat een lid van de examencommissie 'niet in een hiërarchische relatie mag staan' ten opzichte van het College van Bestuur.

Bijlage C

Bronnen

Bij de totstandkoming van de Handreiking is gebruik gemaakt van de volgende documenten:

Wettelijk kader

- Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Whw)
- Wet Versterking Besturing (wijzigingswet Whw): memorie van toelichting en parlementaire behandeling
- Wet kwaliteit in verscheidenheid (wijzigingswet Whw)
- Wet versterking kwaliteitswaarborgen in het hoger onderwijs (wijzigingswet Whw)

Inspectie van het Onderwijs:

- Boekhouder of wakend oog, 2009
- Tussenrapportage alternatieve afstudeertrajecten in het hoger onderwijs, 2010
- Alternatieve afstudeertrajecten en de bewaking van het eindniveau in het hoger onderwijs, 2011
- Examencommissies en ervaringscertificaten, over EVC in het mbo en het hbo, 2012
- Verdere versterking, onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs, 2015

Onderwijsraad:

- Examinering in het hoger onderwijs, 2004
- Examinering: draagvlak en toegankelijkheid, 2006
- Advisering over Examinering: een stand van zaken, 2008
- Een diploma van waarde, 2010

Vereniging Hogescholen:

- Branchecode goed bestuur hogescholen, 2013
- Statuten en huishoudelijk reglement, Vereniging Hogescholen, 2013
- Vreemde ogen dwingen, Eindrapport Commissie externe validering examenkwaliteit hoger beroepsonderwijs, commissie Bruijn, 2012
- Beoordelen is mensenwerk, bevindingen over de wenselijkheid en mogelijkheid van een gezamenlijk protocol voor het beoordelen van (kern)werkstukken van de expertgroep Protocol, 2014

Overige:

- Commissie Diplomering Langstudeerders Inholland, Veel ruimte, weinig rekenschap, 2010
- Beoordelingskaders ten behoeve van het accreditatiestelsel, NVAO, conceptversie, juni 2014
- R.G. Louw, Het Nederlands hoger onderwijsrecht, Leiden, 2011
- Casteren, W. van, J. Warps, C. Braam, Externen in examencommissies hoger onderwijs, ResearchNed, 2012
- Huisman, P.W.A., Juridisch vademecum Examencommissies Hoger Onderwijs, thematisch commentaar bij uitspraken van het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs, Den Haag, 2020.

Colofon

De Handreiking voor examencommissies is in opdracht van het bestuur van de Vereniging Hogescholen opgesteld door mr. Philip Coté MBA, Duthler Associates te Den Haag.



Vereniging Hogescholen
Prinsessegracht 21
Postbus 123

2501 CC Den Haag

T 070 312 21 21
vereniginghogescholen.nl



maart 2021