Handreiking Examencommissies 2026

mr. Philip Coté MBA

oktober 2026

Vereniging Hogescholen

Inhoud

1 Inleiding 4
1.1 Achtergrond 4
1.2 Bij de vierde druk 6
1.3 Thema's rond de examencommissie 6
1.4 Status van de Handreiking 8
2 De positie van de examencommissie 10
2.1 Onafhankelijkheid 10
2.2 Deskundigheid 11
2.3 Samenstelling examencommissie 13
2.3.1 Management en examencommissie 14
2.3.2 Benoeming door het instellingsbestuur 16
2.3.3 Externe examencommissieleden 19
3 De taken van examencommissies 22
3.1 Het borgen van de kwaliteit van de tentamens 22
3.1.1 Instellingsbreed toetsbeleid 23
3.1.2 Richtlijnen en aanwijzingen van de examencommissie 24
3.1.3 Worden alle eindkwalificaties getoetst? 24
3.1.4 Borging mandateren of zelf doen 25
3.1.5 Mandaat en delegatie 26
3.1.6 Online toetsing en proctoring 28
3.2 Aanwijzing van examinatoren 29
3.3 De uitreiking van diploma's 35
3.4 Vrijstellingen, EVC's en het experiment leeruitkomsten 38
3.4.1 Vrijstellingen 38
3.4.2 Erkenning van verworven competenties (EVC's) 39
3.4.3 Flexibilisering: van Leven Lang Leren naar experiment leeruitkomsten 40
3.5 De Wet leeruitkomsten 44
3.5.1 Internetconsultatieversie van wetsvoorstel Leeruitkomsten 45
3.5.2 De uiteindelijke versie van het wetsvoorstel Leeruitkomsten 46
3.5.3 De Inspectie van het Onderwijs over leeruitkomsten 47
3.5.4 Het studieplan 48
3.5.5 Leeruitkomsten vergen extra aandacht van examencommissies 48
3.6 De rol van de examencommissie bij de accreditatie 49
3.7 Het bindend studieadvies 51
3.8 Vaststellen richtlijnen en aanwijzingen 52

3.9 Toestemming geven voor een vrij studieprogramma 53
3.10 Maatregelen bij fraude 55
3.11 Fraude en AI 58
3.12 Klachtenbehandeling 60
3.13 Beroep 63
3.14 De organisatie en procedures rond tentamens 65
3.15 Regels van examencommissies 66
3.16 Het iudicium abeundi 68
3.17 Het jaarlijkse verslag aan het instellingsbestuur 69
4 Recapitulatie adviezen 71
4.1 Adviezen betrekking hebbend op het instellingsbestuur 71
4.2 Adviezen betrekking hebbend op de examencommissie 72
5 Bijlage A: Relevante artikelen uit de WHW 74
6 Bijlage B: Instructie opzoeken uitspraken CBHO en ABRvS 79
7 Bijlage C: Bindingsbesluit samenwerkende hogescholen 83
8 Bijlage D: Bronnen 84

1 Inleiding

Stakeholders en toezichthouders in het hoger beroepsonderwijs moeten kunnen vertrouwen op zorgvuldige toepassing van de regels rond de diplomaverlening[1] 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 enige 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.

[1] In overeenstemming met het spraakgebruik worden in deze Handreiking de termen diploma en getuigschrift door elkaar gebruikt. In beide gevallen gaat het om het getuigschrift zoals bedoeld in artikel 7.11 WHW.

In de zomer van 2010 verscheen vervolgens een krantenartikel[2] 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.

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 eerste editie van de Handreiking voor examencommissies in februari 2011. Het stof rond wat in de media de ‘diplomafraude’ is genoemd, is sindsdien 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 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.”[3]

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”.[4] Tegelijkertijd wees de inspectie erop, 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

[2] Sahadat, I., (2010, 10 juli), ‘Slechte scriptie, toch je bul’, Volkskrant.
[3] “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.
[4] Inspectie van het Onderwijs, Verdere versterking, onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs, 2015, p.6.

trend vereist dat examencommissies zich op juridisch vlak professioneel blijven ontwikkelen.

1.2 Bij de vierde druk

Aanleiding voor een nieuwe editie van de Handreiking zijn enkele ontwikkelingen in het hoger onderwijsrecht die het werk van de examencommissie raken. Zo is in deze vierde druk bijvoorbeeld een onderdeel toegevoegd over de flexibilisering van het hoger onderwijs en de Wet leeruitkomsten. Verder wordt aandacht besteed aan AI in relatie tot fraude en plagiaat, een onderwerp dat geleid heeft tot uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze en andere uitspraken zijn toegevoegd om daarmee de stand van de rechtspraak in studentenzaken weer bij de tijd te brengen. Ook de inzichten over het functioneren van examencommissies uit het Inspectie onderzoek uit 2025, “Verder vooruit: examencommissies in een veranderend hoger onderwijs” zijn verwerkt. Om de gebruiker beter in staat te stellen om zelf jurisprudentie te raadplegen is een instructie opgenomen in de bijlagen.

Zoals ook bij vorige edities is ook nu weer dankbaar gebruik gemaakt van onderwerpen die zijn aangedragen door deelnemers aan de trainingen voor examencommissieleden die de Vereniging Hogescholen ieder jaar organiseert. Uit de juridische kwesties die examencommissieleden en ambtelijk secretarissen van examencommissies inbrengen ter bespreking, blijkt dat het werk van examencommissies er zeker niet eenvoudiger op wordt. De soms ingewikkelde materie en de juridisering vereisen een grote juridische vaardigheid van examencommissies.

De Inspectie van het Onderwijs beschouwt “kennis van de WHW en van interne regelgeving (…) als een ondersteunende deskundigheid voor het goed functioneren van de examencommissie. (…) De inspectie maakt zich zorgen over de 3% van de examencommissies die aangeeft niet of nauwelijks over kennis van de relevante artikelen van de WHW te beschikken. (…) De inspectie vraagt examencommissies hun deskundigheden nog eens scherp tegen het licht te houden.”[5]

Dat deze Handreiking maar moge bijdragen aan de juridische deskundigheid van examencommissies. De rechtsbescherming van de student is erbij gebaat dat beslissingen van de examencommissie correct zijn en standhouden in administratief beroep bij het College van beroep voor de examens en in beroep bij de Raad van State.

Deze geheel herziene vierde druk van de Handreiking is er dan ook vooral op gericht om examencommissies te helpen zich verder te ontwikkelen, met oog voor de belangen van de student én de hogeschool als geheel. En meer in het algemeen beoogt de Handreiking 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.

1.3 Thema’s rond de examencommissie

In de wet[6] worden onafhankelijkheid en deskundigheid genoemd als belangrijke vereisten voor het goed functioneren van de examencommissie. Bij de uitwerking van

[5] Inspectie van het Onderwijs, Verder vooruit, 2025, p.27.
[6] Artikel 7.12a lid 2 WHW. Zie bijlage voor meer relevante wetsartikelen.

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 belangenverstrengeling uit te sluiten heeft de Algemene Vergadering van de Vereniging Hogescholen ter gelegenheid van de presentatie van de Handreiking in februari 2011 al een bindingsbesluit[7] 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 onderwijs[8] 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.”[9]

De verhouding tussen de examencommissie en de instelling is een volgend discussiepunt waarover onduidelijkheden moeten worden opgehelderd. Met de Wet versterking besturing[10] is beoogd de examencommissie een steviger en onafhankelijker positie te geven ten opzichte 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.”[11] De Handreiking gaat ook in op aandachtspunten die daarbij een rol spelen.

[7] Bindingsbesluit van 3 februari 2011. (Bijlage B)
[8] De Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs is een wijzigingswet. De bepalingen van deze wet zijn verwerkt in de WHW.
[9] Artikel 7.12a lid 3 sub c, WHW, ingangsdatum 1 september 2014
[10] De Wet versterking besturing is een wijzigingswet. De bepalingen van deze wet zijn verwerkt in de WHW.
[11] Artikel 7.12a lid 3 sub b, WHW, ingangsdatum 1 september 2014[11] Bindingsbesluit van 3 februari 2011. (Bijlage B)
[11] De Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs is een wijzigingswet. De bepalingen van deze wet zijn verwerkt in de WHW.
[11] Artikel 7.12a lid 3 sub c, WHW, ingangsdatum 1 september 2014
[11] De Wet versterking besturing is een wijzigingswet. De bepalingen van deze wet zijn verwerkt in de WHW.

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;
- de rol van de examencommissie bij de accreditatie.

1.4 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.

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."*[12]

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.

[12] 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.

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”.[13] 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.” [14]

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.” [15]

[13] Inspectie van het onderwijs, Alternatieve afstudeertrajecten en de bewaking van het eindniveau in het hoger onderwijs, Utrecht, 2011, p.27.
[14] Tweede Kamer, 2012-2013, 33472, nr 4, Advies Raad van State en nader rapport, p. 16.
[15] 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."[16] 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."* [17]

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."*[18]

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

[16] Artikel 7.12a lid 2 WHW.
[17] TK 2008-2009, 31821, nr. 3, p. 28 e.v.
[18] R.G. Louw, Het Nederlands hoger onderwijsrecht, 2011, Leiden, p. 418.

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".[19]

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.[20]

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"[21]. 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.

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.

[19] Artikel 7.12a lid 2 WHW.
[20] Inspectie van het Onderwijs, Boekhouder of wakend oog, 2009, p. 26 e.v.
[21] Artikel 7.12b lid 1 sub a WHW.

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."[22]

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 benadrukt eveneens de noodzaak van verdere deskundigheidsbevordering.[23]

Ook in het rapport "Verder vooruit" uit 2025 benadrukt de Inspectie het belang van deskundigheidsbevordering en facilitering door het instellingsbestuur:

> *"We zien opnieuw, net als in 2015, dat veel examencommissies onvoldoende gefaciliteerd worden door hun bestuur. Daardoor komen zij aan sommige taken minder toe. Met name de eigen professionalisering en het borgen dat alle eindkwalificaties getoetst worden, krijgen minder aandacht dan examencommissies zelf zouden willen. Dat levert een groot risico op voor de borging van het eindniveau. Wij roepen besturen met klem op examencommissies beter te faciliteren."*[24]

Bij de landelijke trainingen die de VH organiseert voor examencommissieleden 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

[22] Inspectie van het Onderwijs, Verdere versterking, onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs, 2015, p. 6.
[23] Zie ook de paragraaf over het jaarlijkse verslag van de examencommissie.
[24] Inspectie van het Onderwijs, Verder vooruit: Examencommissies in een veranderend hoger onderwijs, 2025, p.5.

van vrijstellingen, het nemen van maatregelen in geval van tentamenfraude. Op grond van criteria als aantal opleidingen, aantal studenten, aantal bindend studieadviezen, aantal bezwaarzaken, aantal verzoeken om vrijstelling is een inschatting te maken van de werklast 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 verstrekken[25]. Het verdient aanbeveling om daarin de werklast 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.

In het onderzoeksrapport "Verder vooruit" spreekt de Inspectie haar zorg uit over de facilitering van examencommissies:

> *"De inspectie vindt het zorgelijk dat veel examencommissies onvoldoende tijd hebben voor hun taakuitoefening en voor professionalisering. Bij het wo schort het daaraan het meest. Het risico bestaat dat examencommissies te weinig prioriteit kunnen geven aan hun borgingstaak ten opzichte van de andere taken van de examencommissie, zoals het verlenen van vrijstellingen en het behandelen van klachten en verzoeken. De inspectie roept de instellingsbesturen op om de facilitering met de examencommissies te bespreken en waar nodig te verbeteren."* [26]

De Inspectie constateert in het onderzoek dat de werkdruk voor examencommissies is toegenomen en roept examencommissies en instellingsbesturen op "om met elkaar te zoeken naar mogelijkheden en het evenwicht tussen facilitering en taken te herstellen."[27]

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 toegevoegd[28]. 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".[29] Naast het uitgangspunt dat alle leden van

[25] Artikel 7.12b lid 5 WHW.
[26] Inspectie van het Onderwijs, Verder vooruit, 2025, p. 30
[27] Ibid, p.33.
[28] TK 2008-2009, 31821, nr. 56.
[29] TK 2008-2009, 31821, nr. 7, p. 49.

de examencommissie deskundig moeten zijn op het gebied van de opleiding[30], 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.[31]

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. 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”[32]. 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”[33]. 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.[34] 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 bindingsbesluit[35] 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.”[36] Elke schijn van ongewenste vermenging van onderwijsinhoudelijke met bedrijfsmatige criteria wordt hiermee uitgesloten.

[30] Artikel 7.12a lid 1
[31] Artikel 7.12a lid 3 onderdelen a en b.
[32] TK 2008-2009, 31821, nr. 3, p. 28.
[33] TK 2008-2009, 31821, nr. 7, p. 50.
[34] 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.
[35] Bindingsbesluit van 3 februari 2011.
[36] Artikel 7.12a derde lid onderdeel c, WHW, ingangsdatum 1 september 2014.

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.

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 maximeren. 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 in een, eerder vermeld, citaat 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 álle 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."[37]

Deze nuancering van het verbod op managers in de examencommissie geldt dus voor "kleine opleidingen".

Uit 'Verdere versterking' blijkt dat 99% van de bevraagde examencommissies desgevraagd antwoordt "dat er geen personen met financiële verantwoordelijkheden in de examencommissie zitten".[38] 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 doordenking 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."[39] Het is denkbaar dat de onafhankelijke positie ertoe zou leiden dat de leden van examencommissies dan ook enige vorm van ontslagbescherming 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

[37] TK 2008-2009, 33472, nr. 10, p. 45.
[38] Inspectie van het Onderwijs, Verdere versterking, onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs, 2015, p. 39 e.v.
[39] TK 2008-2009, 31821, nr. 3, p. 28.

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.[40]

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". [41] 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 9.24[42] 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. Schorsing of ontslag staan immers op gespannen voet met de onafhankelijkheid van de examencommissie die met de Wet versterking besturing is beoogd.

[40] 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.

[41] TK 2008-2009, 31821, nr. 7, p. 49.

[42] 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.

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 een beperkte zittingstermijn van leden van de examencommissie te hanteren, 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 zittingstermijn. Een zittingstermijn mag echter ook weer 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 jaren productief te functioneren. Met een keuze voor een ruime termijn, benadrukt het instellingsbestuur het onafhankelijke karakter van de examencommissie.

In het onderzoeksrapport "Verder vooruit" zegt de Inspectie over zittingstermijn in relatie tot onafhankelijkheid het volgende:

> *"Voor de afhankelijkheid en deskundigheid van de examencommissie is ook continuïteit in de bezetting belangrijk, alhoewel de WHW daar geen eisen aan stelt. Sommige examencommissies benoemen leden voor een termijn van 1 jaar, of er geldt een maximale zittingstermijn van 2 of 3 jaar. Dit verzwakt de onafhankelijkheid van de examencommissie, omdat leden onvoldoende ingewerkt raken en afhankelijk zijn van het bestuur voor herbenoeming. Voor een onafhankelijk en deskundig functioneren van de examencommissie is een benoemingstermijn van een behoorlijk aantal jaren beter, bijvoorbeeld 5 jaar."*

Enige vorm van begrenzing van de zittingstermijn 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 verabsoluteren[43], 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

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

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."[44]

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 toelichting[45] 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" .[46] De memorie van toelichting bij dit artikel luidt: "Het laatstbedoelde lid mag wel binnen dezelfde instelling werkzaam zijn".[47]

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."[48]

Aan artikel 7.12a lid 3 sub b WHW is een jarenlange discussie gewijd die hieronder kort wordt weergegeven.

In meerdere adviezen[49] 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)[50]. 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 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.[51]

[44] TK 2008-2009, 31821, nr. 3, p. 28.
[45] TK 2008-2009, 31821, nr. 3, p. 28.
[46] Artikel 7.12a lid 3 sub b WHW, ingangsdatum 1 september 2014.
[47] TK 2012-2013, 33472, nr. 3, p. 21.
[48] TK 2012-2013, 33472, nr. 3, p. 13.
[49] Onderwijsraad, Examinering in het hoger onderwijs, 2004, p. 31 e.v., p. 68 e.v.
Onderwijsraad, Examinering: draagvlak en toegankelijkheid, 2006, p. 36.
[50] Inspectie van het Onderwijs, Boekhouder of wakend oog, 2009, p. 25.
[51] 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 is[52]. 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. [53]

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 een extern lid met juridische kennis aan. Bij de invulling in de huidige praktijk zien we daardoor een grote verscheidenheid."[54]

[52] 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.
[53] Vreemde ogen dwingen, Eindrapport commissie externe validering examenkwaliteit hoger beroepsonderwijs (commissie Bruijn), 2012, p. 6.
[54] Casteren, W. van, J. Warps, C. Braam, Externen in examencommissies hoger onderwijs, een verkenning van praktische varianten, ResearchNed, 2012.

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.

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”.[55]

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 figuurlijk[56] begrip is, met alle onduidelijkheid van dien.

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. In een poging om het onderscheid te concretiseren is wel geredeneerd dat, als de examencommissie de kwaliteitszorg van de toetsing moet *borgen*, het instellingsbestuur dan, logischerwijs, ervoor moet *zorgen* dat er kwaliteitszorg ís. Zie in dit verband ook paragraaf 3.1.4, waar het gaat over de toetscommissie.

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.

De Inspectie signaleert ook dat de verantwoordelijkheden van instellingsbestuur en examencommissie elkaar raken en pleit voor overleg en afspraken over de taakverdeling:

> *“De examencommissie moet de kwaliteit van toetsen borgen; het bestuur en management zijn verantwoordelijk voor de kwaliteitszorg van het onderwijs, waaronder de toetsing (artikel 1.18, van de WHW). Deze verantwoordelijkheden raken elkaar. De inspectie hecht belang aan goed overleg en concrete afspraken tussen opleidingsmanagement en examencommissie over de onderlinge verwachtingen en taakverdeling, (..)*[57]
> *(…)*
> *Daarnaast wezen we op het belang van heldere afspraken tussen het opleidingsmanagement en de examencommissie over de verantwoordelijkheidsverdeling in de zorg voor de kwaliteit van toetsing. De*

[55] TK 2008-2009, 31821, nr. 3, p. 27.
[56] Van Dale geeft als eerste betekenis van ‘borgen’: “(techniek) beveiligen tegen losgaan: een moer borgen” en als tweede: “(figuurlijk) beschermen tegen verwateren: ontwikkelingen borgen.”
[57] Inspectie van het Onderwijs, Verder vooruit, 2025, p.60.

inspectie hecht daarom veel waarde aan een goed en regulier overleg van examencommissie met zowel bestuur als opleidingsmanagement." [58]

Borgen suggereert dat de examencommissie iets onderneemt, iets repareert, als men een tekortkoming signaleert. De examencommissie kan aan andere medewerkers dan examinatoren geen instructies geven. De uren die examencommissieleden kunnen besteden aan examencommissiewerk zijn beperkt.

Het is wellicht werkzaam om de term 'borgen' op te vatten als 'toezicht houden op'. Dat is misschien een exacter begrip dan het figuurlijke begrip 'borgen'. De rol van toezichthouder is bovendien meer in overeenstemming met het karakter van de taak van de examencommissie. Ter vergelijking: waar de Inspectie toezicht houdt op stelselniveau, houdt de examencommissie toezicht het niveau van de "kwaliteit van de tentamens en examens". In die rol meldt de examencommissie gesignaleerde gebreken aan het instellingsbestuur. Zoals vermeld in de volgende paragraaf is het instellingsbestuur immers verantwoordelijk voor "de inhoud van de opleiding en van de daaraan verbonden examens". Het instellingsbestuur is dan ook de aangewezen partij om gebreken in de kwaliteit van de tentamens te repareren. De rol als toezichthouder brengt ook met zich mee dat een examencommissie in sommige gevallen bij geconstateerde gebreken in de kwaliteit van de toetsing ook zelf actie onderneemt, bijvoorbeeld door, als daar aanleiding toe is, een tentamen ongeldig te verklaren.

3.1.1 Instellingsbreed toetsbeleid

Het instellingsbestuur moet in de OER "de inhoud van de opleiding en van de daaraan verbonden examens" [59] 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 examen voor een bepaalde opleiding in een onderwijs- en examenregeling (OER). [60]

In dit verband moet vermeld worden dat de Inspectie van het Onderwijs in het rapport "Verder vooruit" aanbeveelt aan de minister van OCW om de WHW aan te passen en de examencommissie een "zwaarwegend adviesrecht [te geven] op de onderdelen van de OER die raken aan de taken en bevoegdheden van examencommissies". [61]

[58] Ibid. p.36.
[59] 7.13 lid 2 sub a WHW.
[60] TK 2008-2009, 31821, nr. 3, p. 28.
[61] Inspectie van het Onderwijs, Verder vooruit, 2025, p.125.

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.”*[62]

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 3.8 “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 7.12b lid 1 sub a WHW geeft de examencommissie de taak om de kwaliteit van de tentamens en examens te borgen. Artikel 7.13 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.[63] 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 examencommissie een taak weggelegd, namelijk om regelmatig te onderzoeken of het geheel van de tentamens inderdaad alle beoogde eindkwalificaties toetst.[64] Uit ‘Verdere versterking’ blijkt dat driekwart van de onderzochte examencommissies periodiek checkt of het geheel van 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

[62] TK 2008-2009, 31821, nr. 3, p. 27.
[63] Artikel 7.10 lid 2, eerste zinsdeel.
[64] Inspectie van het Onderwijs, Verdere versterking, onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs, 2015, p. 27.

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 moet de examencommissie kunnen aantonen dat ze heeft onderzocht of het geheel van de tentamens inderdaad alle beoogde eindkwalificaties toetst.

In “Verder vooruit“ schrijft de Inspectie heel stellig:

> *Examencommissies hebben de wettelijke taak om vast te stellen dat studenten de beoogde eindkwalificaties behalen en om de kwaliteit van het examen te borgen. Daartoe doen bijna alle examencommissies een procedurele check om vast te stellen of een student alle toetsen die vereist zijn voor het verkrijgen van het diploma, goed heeft afgerond. Slechts driekwart van de examencommissies doet daarnaast ook een inhoudelijke check door te onderzoeken of het totaal aan toetsen (het toetsprogramma) de beoogde eindkwalificaties dekt. Examencommissies die volstaan met een procedurele check kunnen zo niet volledig borg staan voor de waarde van het diploma. Ook de minister schreef in de beleidsreactie van 2015 op het vorige inspectieonderzoek Verdere versterking dat het voor de wettelijke kerntaak van de examencommissie nodig is om periodiek te checken of het geheel van tentamens de vereiste eindkwalificaties dekt. Daarbij merkte de minister toen tegelijkertijd op dat het niet is voorgeschreven dat examencommissies dit doen. Dat schept verwarring. De inspectie beveelt de minister aan om hierover duidelijkheid te scheppen door in de WHW op te nemen dat examencommissies de taak hebben om te borgen dat het geheel van tentamens de eindkwalificaties dekt. Dit kan er ook aan bijdragen dat besturen de examencommissies beter faciliteren, omdat er dan geen twijfel kan zijn dat examencommissies deze taak hebben.*

Overigens heeft de Inspectie in het onderzoek van 2025 aan de minister van OCW aanbevolen om “de WHW aan [te passen] zodat er geen twijfel kan bestaan dat examencommissies een inhoudelijke check van het toetsprogramma moeten uitvoeren, ter invulling van hun kerntaak om vast te stellen dat de student voldoet aan de eindkwalificaties.”[65] De minister heeft aangekondigd[66] dat hij over deze aanbeveling in gesprek gaat met de Inspectie. Misschien wordt deze taak dus in de toekomst wettelijk verplicht.

Ook zonder wettelijke verplichting kan een examencommissie natuurlijk het instellingsbestuur op de hoogte stellen als de examencommissie twijfels zou hebben over de relatie tussen tentamens en eindkwalificaties. 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

[65] Inspectie van het Onderwijs, Verder vooruit: Examencommissies in een veranderend hoger onderwijs, 2025, p.125.
[66] Kamerbrief van minister OCW over rapport Verder Vooruit, Tweede Kamer 2025-2026, 31 288, nr.1225 , p.2.

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 bepleit[67] 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 andere 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.[68] 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

[67] 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.
[68] Afdeling 10.1.1 (mandaat) en 10.1.2 (delegatie) Algemene Wet Bestuursrecht.

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.[69] Delegatie komt niet in aanmerking.

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 ontbreken[70].

De commissie Bruijn heeft destijds in haar rapport[71] aanbevolen dat alleen gecertificeerde[72] 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 gedelegeerd[73] 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.

[69] Artikel 10:3 lid 1 AWB.
[70] 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.
[71] Vreemde ogen dwingen, Eindrapport commissie externe validering examenkwaliteit hoger beroepsonderwijs (commissie Bruijn), 2012, p. 61.
[72] Inmiddels zijn er cursussen voor de basis- en een seniorkwalificatie examineren (BKE en SKE) ontwikkeld. Zie hieromtrent ook de paragraaf over externe examinatoren.
[73] 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 l 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 leverde de coronacrisis en de maatregelen die in dat kader genomen zijn bijzondere omstandigheden op. Maar die omstandigheden leidden 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, kon 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 l 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.[74] 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.[75] Deze kwalificatie komt in de huidige wettekst niet meer voor. Zodoende werd de kring van potentiële examinatoren verruimd.

De huidige wettekst[76] 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 Onderwijsraad[77] om externen te betrekken bij de examinering om de legitimiteit daarvan te vergroten. De eerdergenoemde commissie Bruijn adviseerde in haar eindrapport Vreemde ogen dwingen[78] (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’ 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

[74] Artikel 7.12c WHW.
[75] Artikel 7.12 lid 3 WHW oud.
[76] Artikel 7.12 WHW.
[77] Onderwijsraad, Examinering: draagvlak en toegankelijkheid, 2006, p. 36
[78] Vreemde ogen dwingen, Eindrapport Commissie externe validering examenkwaliteit hoger beroepsonderwijs (Commissie Bruijn), 2012, p. 61.

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 voorzien[79] van materiaal aan de hand waarvan de toetskwaliteit en de beoordelingswijze en –resultaten beoordeeld kunnen worden (zoals: leerdoelen, toetsplan, toetsmatrijs, een antwoordmodel, beoordelingsschema, 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.[80] 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 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

[79] Artikel 7.12c lid 2 WHW.
[80] Artikel 7.12b lid 1 sub a en b WHW.

BKE/SKE een onderdeel van de implementatie van 'Vreemde ogen dwingen' genoemd "waar de hbo-sector met recht trots op kan zijn."[81]
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*".

Zoals eerder genoemd, bepaalt artikel 7.12c WHW:

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 712b 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 om het tentamen te beoordelen.[82]

Het verdient aanbeveling dat een examencommissie duidelijk maakt wanneer men het nodig vindt om een tweede examinator een reeds beoordeeld tentamen na te laten kijken. Dat blijkt uit een uitspraak van het CBHO[83] waarin een student om een 'second opinion' vroeg. Het uitgangspunt is dat aan het oordeel van de examinator niet getornd kan worden, tenzij blijkt dat de examinator 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 examinator vragen om het reeds beoordeelde tentamen opnieuw te boordelen.

[81] Zienderogen vooruit, Eindrapport Commissie Evaluatie externe validering toetsing en examinering in het hbo, Den Haag, Vereniging Hogescholen, februari 2017.
[82] R.G. Louw, Het Nederlands hoger onderwijsrecht, 2011, Leiden, p. 426.
[83] CBHO 2017/016 en 2017/017

In de genoemde CBHO-zaak hadden examencommissie en college van beroep voor de examens geen reden om te twijfelen aan het oordeel van de examinator. 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 examinator 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 examinator 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 geval[84] 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 examinator is de bevoegde persoon daartoe; niet gebleken is dat van een herziening door een examinator sprake is geweest. Het standpunt van de hogeschool dat ook de examencommissie hiertoe bevoegd is, wordt niet gevolgd. De hogeschool moet het getuigschrift afgeven en moet schadevergoeding betalen.

In het tweede geval[85] 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 examinator 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*

[84] ECLI:NL:RBDHA:2013:14531.
[85] ECLI:NL:RBOVE:2014:1573.

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 examinator 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 examinator beëindigen. Wanneer de examencommissie vindt dat een examinator 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 examinator. 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 examinator 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 examinator 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 examinator in te trekken, is het uit het oogpunt van goed bestuur verstandig om het opleidingsmanagement daarvan vooraf op 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.[86] 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":

[86] Artikel 7.61 lid 1 sub e WHW.

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,[87]

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 procedurele 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."[88]

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.

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.[89] De examencommissie nodigt daartoe de student en de examinator 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.[90]

Bij de hoorzitting zou kunnen blijken dat de examinator naar het oordeel van de examencommissie een fout heeft gemaakt. Met een fout wordt in dit verband bedoeld een onrechtmatigheid, een afwijking van de formele of procedurele regels. Bijvoorbeeld als de examinator is afgeweken van het toetsbeleid van de instelling, of als instructies van de examencommissie aan examinatoren niet zijn opgevolgd. In zo'n geval kan de examencommissie beslissen om een of meer andere examinatoren het tentamen opnieuw te laten beoordelen. Zo zou de uitkomst kunnen zijn van het onderzoek dat de examencommissie moet instellen of een minnelijke schikking in het geschil bereikt kan worden.

Een verzoek van een student om een 'second opinion' zou per definitie afgewezen moeten worden. Immers, de examencommissie heeft deskundige en betrouwbare examinatoren aangewezen die het vertrouwen van de examencommissie verdienen. Bovendien worden examinatoren beschermd door artikel 8:4 Awb. Er staat geen beroep open tegen een beoordeling van het kennen en kunnen van een examinandus. Niettemin kunnen studenten die klagen over de hoogte van het cijfer administratief beroep instellen bij het CBE. Bij de behandeling van het beroep beperken de examencommissie, het CBE en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

[87] Artikel 8:4 lid 3 sub b AWB.
[88] Raad van State, 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3428
[89] Artikel 7.61 lid 3 WHW.
[90] Zie ook paragraaf 3.11.

(ABRvS) zich echter tot een marginale toets en controleren zij slechts of de examinator geen onrechtmatigheid heeft begaan. Die toets leidt zelden tot hetgeen een student wil bereiken: een hoger cijfer. Het begrip 'second opinion' vervult een functie in de medische sfeer, maar is betekenisloos als het gaat om de beoordeling door een examinator.

Dat er geen recht op herbeoordeling bestaat volgt ook uit uitspraken van het CBHO. In dit geval[91] had een student een 5 gehaald en wilde een 5,5. Hij vroeg om herbeoordeling door een andere examinator. Het CBHO verklaarde het beroep ongegrond en overwoog daartoe als volgt:

> *"2.5. Voor zover appellant heeft aangevoerd dat de examinator het cijfer 5,5 had moeten toekennen, kan het College, gelet op het beperkte toetsingskader zoals dat volgt uit rechtsoverweging 2.4, [daarin citeert CBHO artikel 8:4 Awb, PC] zich hierover niet uitspreken. Voorts heeft appellant ter zitting bij verweerder verklaard dat hij zich kan vinden in de beoordeling van de examinator, die helder uiteen heeft gezet op welke wijze hij tot de beoordeling is gekomen en dat de capaciteiten van de examinator niet in het geding zijn. Voor zover appellant heeft betoogd dat hij een andere beoordelaar toegewezen wenst te krijgen, omdat de kans bestaat dat die wel een positieve beoordeling geeft, volgt het College het standpunt van verweerder. Deze grond is onvoldoende zwaarwegend om het verzoek tot herbeoordeling te laten slagen, aangezien, zoals verweerder terecht heeft gesteld, elke beoordeling een zekere mate van subjectiviteit in zich draagt. Bovendien bestaat geen wettelijke regel die in gevallen als het onderhavige verplicht tot het geven van een herkansing."*

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."[92]

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.[93]

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 afgegeven, staat daar een geldboete .[94]

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."[95]

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 examencommissie[96].

[91] CBHO 2018, 164.
[92] Artikel 7.12 lid 2 WHW.
[93] Artikel 7.11 lid 2 eerste zin WHW.
[94] Artikel 15.5 WHW.
[95] Artikel 7.10a lid 2 eerste zin WHW.
[96] TK 2008-2009, 31821, nr. 3, p. 29.

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”.

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.[97]

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.[98]

Uit onderzoek door de Inspectie blijkt dat “het door de examencommissie te verrichten onderzoek” zelden wordt toegepast en bij veel examencommissieleden onbekend is.[99] De vraag is dan ook wat zo’n onderzoek zou moeten inhouden en in welke gevallen het kan worden toegepast.[100]

“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.[101]

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.[102]

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 examens[103]. De OER is voor de examencommissie een gegeven, maar op grond van artikel 7.10 lid 2, laatste zinsdeel WHW 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.

[97] Hier zij opgemerkt dat de Inspectie van het Onderwijs in “Verder vooruit” meer van examencommissies verlangt dan op grond van de huidige wet vereist wordt. De Inspectie heeft aanbevolen om in de WHW op te nemen dat examencommissies ook de taak hebben om te onderzoeken en te borgen dat het geheel van tentamens de eindkwalificaties dekt. Zie paragraaf 3.1.3.
[98] Artikel 7.10 lid 2, laatste zinsdeel WHW.
[99] Inspectie van het Onderwijs, Verdere versterking, onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs, 2015, p. 29.
[100] Noch de memorie van toelichting op de WHW, noch uitspraken van het CBHO verschaffen antwoord op deze vragen.
[101] Artikel 7.12c, lid 1 WHW.
[102] R.G. Louw, ibid, p. 421.
[103] Artikel 7.13, lid 1 en lid 2, sub a WHW.

Bij het ontbreken van duidelijkheid over de betekenis van artikel 7.10 lid 2, laatste zinsdeel WHW 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 de scheiding van uitvoerende en toezichthoudende taken moet het instellen van een eigen onderzoek door de examencommissie zelfs worden afgeraden.

De Inspectie van het Onderwijs constateerde in 2025 opnieuw dat artikel 7.10 lid 2 laatste zinsdeel WHW onduidelijk is.

> *"Examencommissies gebruiken niet of nauwelijks de mogelijkheid om een eigen onderzoek te doen, zoals beschreven in artikel 7.10, tweede lid van de Whw. Er is erg veel onduidelijkheid over deze bijzin in het artikel. De inspectie vraagt de minister toe te lichten wat wordt bedoeld met het eigen onderzoek of het wetsartikel te herzien."*[104]

In de aanbevelingen aan de minister van OCW verwoordt de Inspectie het aldus:

> *"Licht toe of heroverweeg wat de wetgever bedoelt met het eigen onderzoek van de examencommissie, zoals in artikel 7.10 tweede lid van de WHW staat."*

De minister heeft aangekondigd dat hij hierover in gesprek gaat met de Inspectie.[105] In afwachting daarvan blijft gelden dat het instellen van een eigen onderzoek door de examencommissie moet worden afgeraden.

Compensatie

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.[106] De examencommissie kan dus een compensatieregeling vaststellen.

Het is opmerkelijk dat de wetgever deze bevoegdheid aan de examencommissie heeft toegekend. Omdat compensatie zozeer met de inhoud van de opleiding verbonden is, zou het logischer zijn geweest om niet de examencommissie, maar het instellingsbestuur de bevoegdheid te geven om in de OER te bepalen of compensatie is toegestaan. Als het in de OER staat is het voor studenten en examinatoren waarschijnlijk ook beter kenbaar dan wanneer de examencommissie een eigen compensatieregeling publiceert. Om die redenen verdient het aanbeveling dat examencommissies terughoudend te werk gaan en eerst overleggen met het instellingsbestuur of een compensatieregeling überhaupt opportuun is en zo ja, of het instellingsbestuur het dan op wil nemen in de OER.

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.[107] 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.

[104] Inspectie van het Onderwijs, Verder vooruit, 2025, p.63.
[105] Kamerbrief van minister OCW over rapport Verder Vooruit, Tweede Kamer 2025-2026, 31 288, nr.1225 , p.2.
[106] Artikel 7.12b, lid 3, slotzin WHW.
[107] R.G. Louw, ibid, p. 217.

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 het experiment leeruitkomsten

3.4.1 Vrijstellingen

Een van de taken van de examencommissie is het verlenen van vrijstelling voor het afleggen van één of meer tentamens[108]. 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" [109] moeten dan ook vermeld worden in de OER.

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 al weer 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

[108] Artikel 7.12b lid 1, sub d WHW.
[109] Artikel 7.13 lid 2 sub r.

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.”[110]

3.4.2 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.

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.”[111]

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.”[112] Onder dergelijke omstandigheden is het voor examencommissies moeilijk om te bepalen welke vrijstellingen toegekend kunnen worden.

[110] Inspectie van het Onderwijs, Maatwerk voor aankomende leraren, een onderzoek naar maatwerk in deeltijd lerarenopleidingen, Utrecht, 2019, p.34.
[111] Wet versterking besturing, TK 2008-2009, 31821, nr. 3, p. 37.
[112] Inspectie van het onderwijs, Examencommissies en ervaringscertificaten, over EVC in het mbo en het hbo, Utrecht, 2012, p.3.

In 2026 heeft de Inspectie opnieuw onderzoek gedaan naar EVC's[113]. Hoewel het onderzoek zich richt op het mbo zijn de bevindingen toch ook relevant voor het hoger onderwijs.

> *Uit eerder onderzoek bleek dat er binnen EVC-trajecten in de zorgsector gefraudeerd wordt. Dit heeft grote gevolgen. Door diplomafraude komen er mensen in de zorg te werken die niet de juiste vaardigheden hebben. Daar voeren zij handelingen uit zonder dat zij daarvoor de nodige kennis hebben. Daarmee is de veiligheid van patiënten in gevaar.*
>
> *Bij het halen van een mbo-diploma met gebruik van EVC-certificaten ziet de inspectie het volgende:*
> - *Het toezicht op EVC-certificaten is geregeld door de betrokken partijen binnen het EVC-stelsel zelf. Dit toezicht is niet in staat fraude en/of ondermijning op te merken en aan te pakken.*
> - *Het vertrouwen van het onderwijs en de zorgaanbieders in het EVC-stelsel is geschaad.*
> - *Examencommissies moeten het proces om vrijstellingsbesluiten toe te kennen op basis van het EVC-certificaat verbeteren.*
> - *De uitwerking van het beleid Leven Lang Ontwikkelen (LLO), waarvan EVC een voorbeeld is, tast de waarde van een mbo-diploma aan.*[114]

Vanwege het gevaar voor ondermijning vindt de inspectie dat de overheid regie moet nemen op het EVC-stelsel en het toezicht daarop: "De maatschappij moet erop kunnen vertrouwen dat het mbo gekwalificeerde vakmensen opleidt. EVC-certificaten die studenten kunnen gebruiken voor het krijgen van een mbo-diploma, moeten betrouwbaar zijn."

Naar aanleiding van het Inspectierapport uit 2012 was al geconcludeerd "dat het voor examencommissies moeilijk is om te bepalen welke vrijstellingen toegekend kunnen worden op basis van EVC-certificaten". Het Inspectie onderzoek van 2026 toont aan dat examencommissies bij de beoordeling van EVC-certificaten extra alert moeten zijn en zelfs rekening moeten houden met fraude.

Ronduit verontrustend is ook de conclusie van de Inspectie dat: "de uitwerking van het beleid Leven Lang Ontwikkelen (LLO), waarvan EVC een voorbeeld is, (…) de waarde van een mbo-diploma aan[tast]." Examencommissies in het hbo kunnen deze conclusie ter harte nemen en opvatten als een oproep tot waakzaamheid om de waarde van het hbo-diploma te bewaken. Wat in het hbo 'de flexibilisering van het hoger onderwijs' is gaan heten, heeft immers dezelfde oorsprong: het stimuleren van Leven Lang Ontwikkelen. Over de ontstaansgeschiedenis, de uitwerking van het beleid en de uitmonding in 'leeruitkomsten' gaan de volgende paragrafen.

3.4.3 Flexibilisering: van Leven Lang Leren naar experiment leeruitkomsten

"Leven Lang Leren" (de term die eerder gebruikt werd voor wat tegenwoordig Leven Lang Ontwikkelen genoemd wordt) kwam in het hoger onderwijs slechts moeizaam en mondjesmaat van de grond, hoewel het een lang gekoesterde beleidswens was van sociale partners om te komen tot een grotere deelname van de volwassen beroepsbevolking aan het hoger onderwijs en een vergroting van het aandeel en aantal volwassenen met een hoger onderwijs graad (Associate degree, Bachelor en Master).

In 2012 werd in een onderzoek[115] naar de ervaringen van zeven hogescholen met Leven Lang Leren vastgesteld dat het ontwikkelen van beleid en de uitvoering van stapelen, certificeren en flexibiliseren relatief veel tijd kost. Het rapport noemt het

[113] Inspectie van het onderwijs, Van EVC naar diploma: een verborgen route achter diplomafraude, 2026, 28 p.

[114] www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/2026/04/21/fraude-met-evc-certificaten-overheid-moet-regie-nemen. Geraadpleegd 1 mei 2026.

[115] Een leven lang leren in het hbo: lessons learned, Evaluatie in opdracht van het Ministerie van OCW, 2012, p.48.

uitwerken van de rol van de examencommissies ten aanzien van het borgen van de variëteit aan en kwaliteit van individuele/maatwerk routes een uitdaging.

Wat het ook ingewikkeld maakt is dat het hoger onderwijs nu eenmaal is gestructureerd rond het kernbegrip “opleiding” zoals gedefinieerd in artikel 7.3 WHW. Accreditatie, bekostiging, oer, examencommissie en - nota bene - het diploma, worden in de WHW allemaal opgehangen aan het opleidingsbegrip. Een bouwwerk dat uitgaat van een vaststaand (want geaccrediteerd) onderwijsprogramma, waarvan de elementen vaak volgtijdelijk worden aangeboden, laat zich niet eenvoudig deconstrueren. Terwijl Leven Lang Leren juist vereist dat studenten, het liefst op een moment dat ze zelf kiezen en in onbepaalde volgorde, losse onderdelen kunnen volgen. Leven Lang Leren is niet zonder meer in te passen in de bestaande bedrijfsvoering van het hoger onderwijs.

Op verzoek van de minister van OCW adviseerde de commissie Rinnooy Kan in 2014 over maatregelen die er voor zouden zorgen dat meer werkenden hoger onderwijs zouden volgen. Een van de aanbevelingen was om experimenten met vraagfinanciering en pilots met flexibilisering van opleidingen te starten[116]. De aanbevelingen hebben geresulteerd in experimentbesluiten: het besluit experiment vraagfinanciering hoger onderwijs[117] en het besluit experimenten flexibel hoger onderwijs.[118] Voor beide besluiten is een bijbehorende subsidieregeling gemaakt.[119] Onder de verzamelnaam “flexibel hoger onderwijs” werden vier experimenten gehouden: een experiment met ‘leeruitkomsten’, een experiment ‘flexstuderen’[120], een experiment met de accreditatie van onvolledige opleidingen (van onbekostigde instellingen) en een experiment ‘educatieve module’[121] voor lerarenopleidingen.

Voor de examencommissie is vooral het experiment met leeruitkomsten van belang. Hieronder volgt daarom een beschrijving van het experiment leeruitkomsten. In de volgende paragraaf wordt beschreven hoe het experiment leeruitkomsten uiteindelijk in de WHW terecht is gekomen. Bij vergelijking van beide paragrafen zal opvallen dat ‘leeruitkomsten zoals beschreven in het experiment leeruitkomsten’ belangrijk verschillen van leeruitkomsten zoals ze naderhand in de WHW zijn opgenomen als gevolg van de Wet leeruitkomsten.

Het begrip ‘leeruitkomsten’ werd in de rapportage van de Commissie Rinnooy Kan als volgt omschreven:

> *“Leeruitkomsten (of learning outcomes) beschrijven wat een student aan kennis, inzicht, vaardigheden en/of competenties heeft verworven en op welk niveau. Leeruitkomsten in eenduidige, meetbare termen vormen een operationalisering van eindtermen en opleidingsprofielen. Door leeruitkomsten op een leerwegonafhankelijke manier te beschrijven wordt het mogelijk een diversiteit aan flexibele leerwegen te realiseren en tegelijkertijd te waarborgen dat studenten voldoen aan dezelfde eisen qua inhoud en niveau.”* [122]

[116] Adviesrapport «Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen», Kamerstukken II 2013/14, 31 288, nr. 383. In dit rapport worden de termen “leeruitkomsten (learning outcomes)” en “leerwegonafhankelijk” geïntroduceerd.
[117] Besluit experiment vraagfinanciering hoger onderwijs, Stsbld 2016, 146.
[118] Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs, Stsbld 2016, 145.
[119] Subsidieregeling vraagfinanciering hoger onderwijs, Stscrt 2015, nr. 32921, 5 oktober 2015.
Subsidieregeling flexibel hoger onderwijs voor volwassenen, Stscrt 2015, nr. 32922, 5 oktober 2015.
[120] Het experiment flexstuderen is beeindigd in 2023 en niet verankerd in de WHW. “Het is geen doelmatig en doeltreffend instrument om de specifieke doelgroepen te ondersteunen.” Volgens de minister van OCW in een brief aan de Tweede Kamer van 4 juli 2025 (TK 2024-205, 31288 nr. 1211.
[121] Het experiment educatieve module is verankerd in de WHW door middel van de Wet Verankering experiment educatieve module, Stbl. 2023, nr. 192. Inwerkingtreding 1 augustus 2023, Stbl. 2023, nr. 249.
[122] Adviesrapport «Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen», Kamerstukken II 2013/14, 31 288, nr. 383, p. 20.

Ook wanneer een opleiding is beschreven in termen van leeruitkomsten in de zin van het experimentbesluit 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 WHW kent hiervoor een instrument, namelijk het verlenen van vrijstellingen door de examencommissie.

Zoals opgemerkt door Pol en Drieënhuizen[123] leidden "met name de experimenten met leeruitkomsten tot taakverzwaring voor examencommissies". Zij constateerden: "Hoewel andere formuleringen zijn gehanteerd dan in de WHW, houdt de examencommissie dezelfde taken als bij reguliere opleidingen" en 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 examencommissie kreeg voor de zwaardere taken echter geen nieuwe instrumenten aangereikt in de experimentregelgeving. De term 'leerwegonafhankelijk' werd in de experimentregelgeving niet gedefinieerd. Het experimentbesluit bepaalde slechts dat "wordt afgeweken van de artikelen 7.3, tweede lid, en 7.4 van de wet." [124]

Examencommissie moest bepalen wanneer het examen is afgelegd
Het Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs liet 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 was 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* met goed gevolg zijn afgelegd". Dit artikel werd niet buiten werking gesteld door het Besluit en gold dus ook voor de opleidingen die meedoen aan het experiment leeruitkomsten. Volgens de bestaande systematiek van de WHW checkt de examencommissie of alle onderwijseenheden volgens de OER behaald zijn. In dat geval zijn alle tentamens behaald en is "het examen" behaald.

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

[124] Artikel 9 Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs. Op 1 januari 2016 luidden deze WHW-artikelen als volgt:

Artikel 7.3. Opleidingen en onderwijseenheden
1. Het onderwijs wordt door de instelling aangeboden in de vorm van opleidingen.
2. Een opleiding is een samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken. Een onderwijseenheid kan betrekking hebben op de praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening en op de beroepsuitoefening in verband met het onderwijs in een duale opleiding, voorzover deze activiteiten onder begeleiding van het instellingsbestuur plaatsvinden.

Artikel 7.4. Studielast en studiepunten
1. De studielast van elke opleiding en elke onderwijseenheid wordt door het instellingsbestuur uitgedrukt in studiepunten. De studielast voor een studiejaar bedraagt zestig studiepunten. Zestig studiepunten is gelijk aan 1680 uren studie.
2. Een opleiding wordt zodanig ingericht dat een student in staat is het aantal studiepunten te behalen waarop de studielast voor een studiejaar gebaseerd is.
3. Het instellingsbestuur bepaalt de jaarlijkse studielast van deeltijdopleidingen.

Het probleem is nu dat het begrip ‘onderwijseenheid’ door het Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs slechts in artikel 7.3 tweede lid WHW werd vervangen door ‘leeruitkomst’. Het Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs liet het begrip ‘onderwijseenheid’ verder overal in de WHW intact.[125] Dus ook in artikel 7.10 lid 2 WHW. Het is verwarrend dat de examencommissie in artikel 14 van het Besluit de opdracht kreeg om vast te stellen wanneer het examen is afgelegd, terwijl artikel 7.10 lid 2 WHW 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.

Het advies aan de examencommissie in de vorige editie van deze Handreiking luidde dan ook om voor de diplomaverlening vast te houden 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 in de zin van het experimentbesluit 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. In de volgende paragraaf zal worden beschreven dat deze systematiek ook na de verankering van leeruitkomsten in de WHW is gehandhaafd.

Het Besluit experimenten flexibel onderwijs definieerde het begrip leeruitkomst als “inhoud en niveau van kennis, inzicht en vaardigheden die zijn vereist om een bepaald aantal studiepunten te behalen”.[126] In de Handreiking die OCW bij de pilots publiceerde werd daarover opgemerkt:

> *“De pilots flexibilisering schrijven geen specifieke definitie van leeruitkomsten voor. De instellingen zijn vrij om hun eigen keuze te maken voor een definitie of benadering, zolang de leeruitkomsten maar de functie kunnen vervullen die de pilots flexibilisering beogen en voldoen aan de eisen die gelden voor deelname aan het experiment leeruitkomsten.”*[127]

Deze tekst zou de onterechte indruk hebben kunnen wekken dat er meer experimenteervrijheid bestond dan feitelijk het geval was. Sommige hogescholen zijn in ieder geval voortvarend aan de slag gegaan met leeruitkomsten. Mogelijk waren deze hogescholen in de veronderstelling dat ook andere dan de in het Besluit genoemde artikelen van de WHW tijdens de experimentsperiode waren losgelaten.

Tegelijkertijd met de term leeruitkomsten werd ook het begrip ‘valideren’ geïntroduceerd. ‘Valideren’ komt niet voor in de WHW en ook niet in het Besluit experimenten flexibilisering, maar werd genoemd in de Handreiking van OCW. Valideren werd daarin als volgt toegelicht:

> *“De eenheden van leeruitkomsten zijn ‘de basis, de spil en het anker’ van de flexibele opleidingstrajecten. De leeruitkomsten worden benut als basis voor de vaststelling van de voor de*

[125] 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,

[126] Artikel 1 onderdeel u Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs.

[127] OCW, Handreiking pilots flexibilisering hoger onderwijs, versie 01, d.d. 21 april 2016, p. 12. open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-6ee6d669-b474-46b3-971f-71f78887f1de/pdf, geraadpleegd augustus 2026.

opleiding relevante kennis en kunde die de student voorafgaand aan en/of buiten de opleiding al heeft opgedaan (validering). Door die validering kan worden bepaald of de student de leeruitkomsten van bepaalde eenheden aantoonbaar al geheel of gedeeltelijk beheerst. Als wordt vastgesteld dat een student de leeruitkomsten van een bepaalde eenheid al helemaal beheerst, dan kan de examencommissie besluiten de bijbehorende studiepunten voor die eenheid toe te kennen. Indien de student van een bepaalde eenheid van leeruitkomsten een deel al heeft gerealiseerd, dan kunnen afspraken worden gemaakt over de wijze waarop de student de andere leeruitkomsten van die eenheid gaat realiseren."

Wat hier beschreven werd is in feite de definitie van de vrijstelling om een tentamen af te leggen die gegeven wordt door de examencommissie zoals vermeld in artikel 7.13 lid 2 sub r WHW. Dat artikel maakt het zelfs mogelijk om "voor buiten het hoger onderwijs opgedane kennis of vaardigheden, vrijstelling (te verlenen)".

De introductie van nieuwe begrippen zoals valideren naar aanleiding van het experiment leeruitkomsten was in feite overbodig en heeft verwarrend gewerkt. Het suggereerde ten onrechte dat het bestaande begrippenkader van de WHW werd uitgebreid. Het begrip valideren is bij de verankering van leeruitkomsten uiteindelijk niet in de WHW opgenomen.

Examencommissie moeten grip houden op maatwerk
Zoals gezegd hadden Pol en Drieënhuizen al opgemerkt dat met name de experimenten met leeruitkomsten tot taakverzwaring leidden voor examencommissies.[128] Ze vreesden dat examencommissies door onzekerheden begrenst zouden worden in hun mogelijkheid om de kwaliteit te borgen.

De Inspectie van het Onderwijs besteedde 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." [129]

De minister van OCW heeft in maart 2020 al aangekondigd dat het experiment met leeruitkomsten een permanente status zou krijgen in de WHW.[130] Dat was opmerkelijk omdat een eindevaluatie van het experiment leeruitkomsten nog niet had plaatsgevonden en er bovendien nog geen studenten waren afgestudeerd van een opleiding die met leeruitkomsten werkte.

3.5 De Wet leeruitkomsten

De Wet leeruitkomsten[131] is in werking getreden op 1 januari 2025. Hogescholen die meegedaan hebben aan het experiment hebben hun praktijk met leeruitkomsten opnieuw moeten toetsen aan de Wet leeruitkomsten. In deze paragraaf wordt behandeld hoe leeruitkomsten in de WHW zijn beschreven. De hoofdlijn daarbij is dat het vanouds bestaande begrippenkader van de WHW gehandhaafd is. Dat luidt kort

[128] Pol, M. en Drieënhuizen, J., Flexibilisering zorgt voor taakverzwaring, Hoger Onderwijs Management 2017, nr. 6, p. 8 t/m 12.
[129] 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.
[130] Verslag van een notaoverleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 31 288, nr. 833 p. 55
[131] Wet leeruitkomsten hoger onderwijs, Stsbld 2024, nr. 279, 14 oktober 2024.

samengevat: eenheden van leeruitkomsten zijn onderwijseenheden.[132] Aan elke onderwijseenheid is een tentamen verbonden.[133] Voor het afnemen van tentamens wijst de examencommissie een examinator aan.[134] De examencommissie kan vrijstelling verlenen voor het afleggen van een tentamen.[135] Het begrip valideren is niet in de WHW opgenomen.

3.5.1 Internetconsultatieversie van wetsvoorstel Leeruitkomsten

Op 1 juni 2021 werd het wetsvoorstel Leeruitkomsten gepubliceerd voor consultatie. De tekst leidde tot 25 reacties, vooral over de onderwerpen 'validering' en 'eenheid van leeruitkomsten'. Opgemerkt werd onder meer:

> *"Valideren*
> *De begrippen validering (artikel 7.12b) en leerwegonafhankelijke toetsing lopen door elkaar heen: soms lijkt alsof hetzelfde wordt bedoeld, maar validering wordt als taak aan de examencommissie toebedeeld, terwijl leerwegonafhankelijke toetsing bij ons een taak van examinatoren is. Dat laatste lijkt ons een juiste invulling. De student kan bewijzen van buiten de opleiding opgedane kennis en vaardigheden meenemen in de leerwegonafhankelijke toets. De examencommissie borgt de kwaliteit van de toetsing en wijst de examinatoren toe. Toekenning van een nieuwe taak aan de examencommissie lijkt ons daarom niet nodig en leidt tot verwarring."*[136]

En over het onderscheid tussen onderwijseenheden en eenheden van leeruitkomsten werd in dezelfde reactie opgemerkt:

> *"Advies m.b.t. OE en EvL*
> *Leg niet twee smaken met specifieke en gedetailleerde regels vast in de Whw. Als we dit toekomstbestendig willen aanvliegen, formuleer dan liever één noemer waaronder verschillende praktijken uitgewerkt kunnen worden in de OER. Hanteer bijvoorbeeld een term als leereenheden ipv OE en EvL. In de OER legt de opleiding dan per leereenheid vast wat het doel is, welke wegen de opleiding (leerweg- en/of leerwegonafhankelijk) hiervoor aanbiedt en hoeveel studiepunten hierbij te verwerven zijn. Dat biedt opleidingen de keuze om doelen uit te werken in termen die passen bij de onderwijsvisie, werkveld en tijdsgeest (bv leerresultaten, leeruitkomsten, leerdoelen of competenties, etc."*

Ook de Raad van State was kritisch in diens advies over de consultatieversie van het wetsvoorstel.

> *d. Examencommissie*
> *Het voorstel brengt geen wijziging aan in de taken en bevoegdheden van de examencommissie. De examencommissie verzekert een verantwoord niveau van toetsing aan de eindtermen. Voorts dient de examencommissie onder meer om binnen het kader van de OER richtlijnen en aanwijzingen te formuleren om de uitslag van tentamens en examens te beoordelen en vast te stellen, en om de kwaliteit van de organisatie en de procedures inzake tentamens en examens te waarborgen. Omdat in het wetsvoorstel de wijze waarop de beheersing van de eenheid of eenheden leeruitkomsten zal worden aangetoond en beoordeeld in het studieplan zal moeten worden geregeld, rijst de vraag of de examencommissie daarover nog aanwijzingen of richtlijnen kan geven.*
> *Een andere vraag is of het voor haar nog wel mogelijk (uitvoerbaar) is om de kwaliteit van leerwegonafhankelijke toetsen te beoordelen en haar verantwoordelijkheid voor vrijstellingsprocedures waar te maken. Het lijkt er op dat de beoordeling van de leeruitkomsten zal plaatsvinden door de docent/begeleider die optreedt als examinator en voor zijn informatie sterk afhankelijk is van de informatie die wordt geleverd door bijvoorbeeld de praktijkbegeleider op de arbeidsplaats waar (een deel van) het leertraject wordt afgelegd. De toelichting gaat niet in op de vraag hoe de examencommissie in staat is toezicht te houden op het niveau van een opleiding die geheel of grotendeels leerwegonafhankelijk is.*[137]

De wetgever heeft de internetconsultatiereacties en het advies van de Raad van State deels ter harte genomen en de tekst van het wetsvoorstel aangepast, voordat het werd ingediend bij de Tweede Kamer.

[132] Artikel 1.1 onderdeel m1 WHW.
[133] Artikel 7.3 vierde lid WHW.
[134] Artikel 7.12c eerste lid WHW.
[135] Artikel 7.12b eerste lid onderdeel b WHW.
[136] Internetconsultatiereactie HvA, 10 juli 2021, www.internetconsultatie.nl/leeruitkomsten/reactie/62895a1a-a4e7-4392-acbb-5f97013bb38e
[137] Tweede Kamer, 2021–2022, 36 136, nr. 4, p.14

3.5.2 De uiteindelijke versie van het wetsvoorstel Leeruitkomsten

Leeruitkomsten zijn onderwijseenheden

Naar aanleiding van de commentaren uit de internetconsultatie en het advies van de Raad van State is het wetsvoorstel op belangrijke punten aangepast. Over de samenhang tussen leeruitkomsten en onderwijseenheden wordt het volgende opgemerkt in het verslag van de internetconsultatie dat is opgenomen in de memorie van toelichting bij het uiteindelijke wetsvoorstel.

> *"Er zijn suggesties gedaan om onderwijseenheden te koppelen aan leeruitkomsten, om alleen nog leeruitkomsten te hanteren, om «eenheden» als overkoepelende term te gebruiken waarbinnen zowel onderwijseenheden als eenheden van leeruitkomsten geformuleerd kunnen worden, of de onderwijseenheid als standaard te handhaven en de eenheid van leeruitkomsten te zien als specifieke vorm of uitwerking van een onderwijseenheid. Dit laatste voorstel is overgenomen, waarmee het strikte onderscheid verdwijnt tussen onderwijseenheden en eenheden van leeruitkomsten."* [138]

In de tekst van de WHW is dit tot uitdrukking gebracht in artikel 1.1 Begripsbepalingen:

> *m1. eenheid van leeruitkomsten: onderwijseenheid waarin een samenhangend geheel van kennis, inzicht en vaardigheden is opgenomen welke een student op een leerwegonafhankelijke wijze kan verwerven en waarvan de beheersing op een leerwegonafhankelijke wijze kan worden aangetoond;*

Voor instellingsbesturen en examencommissies is van groot belang dat (eenheden van) leeruitkomsten *onderwijseenheden* zijn. De wetgever heeft leeruitkomsten op deze manier ingepast in de bestaande systematiek van de WHW. Bestaande systematiek wil in dit geval zeggen: een opleiding bestaat uit onderwijseenheden.[139] Aan elke onderwijseenheid is een tentamen verbonden.[140] Voor het afnemen van tentamens en het vaststellen van de uitslag daarvan wijst de examencommissie examinatoren aan.[141] Toegepast op leeruitkomsten betekent de gelijkstelling van leeruitkomsten met onderwijseenheden bijvoorbeeld dat aan elke (eenheid van) leeruitkomsten een tentamen is verbonden dat wordt afgenomen door een examinator.

Leerwegonafhankelijk

De term leerwegonafhankelijk is een kernbegrip bij leeruitkomsten. Leeruitkomsten moeten op een leerwegonafhankelijke manier kunnen worden behaald, volgens het zojuist geciteerde artikel 1.1 onderdeel m1 WHW.

Het begrip leerwegonafhankelijk wordt overigens niet gedefinieerd in de tekst van de WHW. Het wordt slechts genoemd in de memorie van toelichting bij de Wet Leeruitkomsten:

> *"Leerwegonafhankelijk: de leeruitkomsten moeten een variatie aan leeractiviteiten en leerroutes mogelijk maken voor individuele studenten of groepen studenten."*[142]

In de memorie van toelichting worden enkele voorbeelden gegeven van leerwegonafhankelijke beoordeling:

> *"Vormen van leerwegonafhankelijke beoordeling zijn bijvoorbeeld portfolioassessment, performance assessment en voortgangstoetsing. Deze toetsvormen kunnen daarnaast gecombineerd worden met een andere toetsvorm, zoals een vorm van kennistoetsing. De toetsing en beoordeling moeten, net als elke andere vorm van beoordeling, voldoen aan de eisen van validiteit (de toets levert de juiste informatie op om te kunnen beoordelen of de leeruitkomsten zijn behaald), betrouwbaarheid (de mate waarin scores consistent, nauwkeurig en reproduceerbaar zijn) en transparantie (het volledig en tijdig*

[138] Tweede Kamer, 2021–2022, 36 136, nr. 3, p.26
[139] Artikel 7.3 lid 2 WHW.
[140] Artikel 7.3 lid 4 WHW.
[141] Artikel 7.12c lid 1 WHW.
[142] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 36 136, nr. 3, p.7.

informeren van studenten over de Toetsing en beoordeling, zodat zij zich adequaat kunnen voorbereiden).”[143]

Wat hierbij opvalt is dat dit bekende toetsvormen zijn die onder de WHW altijd al mogelijk waren. Wat de wetgever met het begrip ‘leerwegonafhankelijk’ nu precies heeft beoogd valt niet op te maken uit de memorie van toelichting. Mogelijk is bedoeld dat een student niet gebonden is aan de volgorde waarin onderwijseenheden worden aangeboden, maar zelf kan kiezen wanneer hij of zij een onderwijseenheid volgt en tentamen doet. Maar ook dat was in principe altijd al mogelijk. De WHW schrijft immers geen bepaalde volgorde voor, maar bepaalt slechts dat het instellingsbestuur in de OER een volgorde in de tentamens aan mag brengen.[144]

Ook een ander kernbegrip van leeruitkomsten, validering, heeft niet geleid tot wijziging van de WHW. De memorie van toelichting verduidelijkt dat het bestaande begrippenkader van de WHW wordt gehandhaafd.

“Valideren
In een aantal reacties is voorgesteld om het begrip «valideren» scherp te definiëren. Het is volgens deze respondenten namelijk onduidelijk wat het verschil is tussen valideren, leerwegonafhankelijk toetsen, en Erkenning Verworven Competenties (EVC). (…) Met name de verwarring tussen wat nu valt onder de verantwoordelijkheid van de examencommissie en wat bij de examinator ligt, werd als hinderlijk ervaren.
Deze feedback heeft ertoe geleid dat in de algemene toelichting van dit wetsvoorstel (paragraaf 2.3.4) nu helder wordt gemaakt dat valideren op twee manieren kan worden toegepast indien er gewerkt wordt met eenheden van leeruitkomsten: via vrijstellingen en via leerwegonafhankelijke toetsen. In het eerste geval valt het onder verantwoordelijkheid van de examencommissie zoals het nu al in de Whw is geregeld. In het tweede geval gaat het om een beoordeling van een toets en valt het onder verantwoordelijkheid van de examinator.
Ook dit is al geregeld in de Whw. Hierdoor verandert er niets aan de Whw, maar is er wel meer duidelijkheid gecreëerd over het begrip valideren en de toepassing hiervan.”[145]

Het begrip ‘valideren’ is dus niet in de wettekst van de WHW is opgenomen, maar komt alleen voor in de memorie van toelichting. Nu valideren twee betekenissen heeft, is het voor examencommissies zaak om, als de term valideren gebruikt wordt, vast te stellen wat er wordt bedoeld. Gaat het om het verlenen van een vrijstelling? Dan is de examencommissie verantwoordelijk. Gaat het om de beoordeling van een toets (in WHW termen: een tentamen)? Dan is de examinator verantwoordelijk. Het gebruik van de term ‘valideren’ zou om die reden vermeden moeten worden.

Als de WHW op deze punten niet aangepast hoefde te worden om leeruitkomsten mogelijk te maken, roept dat de vraag op waarom dit wetsvoorstel eigenlijk nodig was? Van verschillende kanten zijn er dan ook kritische kanttekeningen geplaatst bij de noodzaak voor het wetsvoorstel.[146]

3.5.3 De Inspectie van het Onderwijs over leeruitkomsten

De Inspectie heeft bij verschillende gelegenheden haar zorg uitgesproken over de zwaardere taak die de examencommissie krijgt als gevolg van de invoering van leeruitkomsten. In het meest recente rapport over examencommissies verwoordt de Inspectie deze zorg als volgt:

[143] Tweede Kamer, 2021–2022, 36 136, nr. 3, p.32,
[144] Artikel 7.13 tweede lid, onderdeel j WHW.
[145] Tweede Kamer, 2021–2022, 36 136, nr. 3, p.27
[146] Zie bijvoorbeeld H. Daale, LeiDocument 91, 23 juni 2023, p. 17. www.leidoacademy.nl/doorzeven/wp-content/uploads/2023/06/LeiDocument-91-leeruitkomsten-20-juni-2023.pdf. Geraadpleegd 1 november 2025. Zie ook P.C. Kwikkers, internetconsultatiereactie op het wetsvoorstel Leeruitkomsten, 1 juni 2021, getiteld: Doe dit niet! www.internetconsultatie.nl/leeruitkomsten/reactie/ef04ccfb-a9b1-4289-9b65-0bcfbd0d667f. Geraadpleegd 1 november 2025.

"Op basis van toezichtscontacten en toelichtingen van examencommissies signaleert de inspectie bij flexibilisering van het onderwijs waarbij gewerkt wordt met leeruitkomsten, enkele belangrijke risico's voor de toetsing die aandacht vragen. We noemen er twee.
Ten eerste de kwaliteitsborging van de validering van eerder verworven leerresultaten. Normaal gesproken is het de taak van de examencommissie om eerdere ervaring en opleiding op waarde te schatten en op basis daarvan vrijstellingen te geven. Alleen als de opleiding met leeruitkomsten werkt, gebeurt deze beoordeling door de examinator. De examencommissie komt dan dus meer op afstand te staan. Dit betekent een verzwaring van de verantwoordelijkheid van de examencommissie om gekwalificeerde examinatoren aan te wijzen en deze te voorzien van goede instructies. Bij de validering van leeruitkomsten is het ook van groot belang dat de examinator die leeruitkomsten heel scherp formuleert.
Een tweede risico doet zich voor bij het gebruik van individuele studieplannen, zoals voorzien in de Wet leeruitkomsten hoger onderwijs. Deze plannen moeten leiden tot het behalen van de eindkwalificaties, zoals vastgesteld in de OER. Het risico bestaat dat de examencommissie niet goed kan vaststellen of de studieplannen, die voor iedere student anders zijn, leiden tot het behalen van de eindkwalificaties. Het feit dat de Whw onvoldoende duidelijk maakt dat de examencommissie ook een inhoudelijke check moet doen om vast te kunnen stellen dat een student bij afstuderen voldoet aan de eindkwalificaties, vergroot dit risico (…)."[147]

3.5.4 Het studieplan

Als gevolg van de Wet Leeruitkomsten is er een nieuw artikel in de WHW opgenomen over het studieplan. Dat is kort gezegd het maatwerktraject dat wordt afgesproken met de student. Het artikel luidt als volgt:

"Artikel 7.14a. Studieplan bij eenheden van leeruitkomsten
1. Indien de student een of meerdere eenheden van leeruitkomsten volgt, en voornemens is gebruik te maken van de mogelijkheid tot leerwegonafhankelijke invulling daarvan, stelt het instellingsbestuur in overleg met de student per maximaal 30 studiepunten, of, indien de studielast van een eenheid van leeruitkomsten meer bedraagt, per eenheid van leeruitkomsten, een studieplan vast.
2. In het studieplan is ten minste opgenomen:
a. op welke eenheid of eenheden van leeruitkomsten het studieplan van toepassing is;
b. de wijze waarop de student de kennis, het inzicht en de vaardigheden van een eenheid van leeruitkomsten voornemens is te gaan verwerven;
c. de wijze waarop de student wordt begeleid; en
d. de wijze waarop de beheersing van de eenheid of eenheden leeruitkomsten zal worden aangetoond en beoordeeld.
3. De overeenkomst, bedoeld in artikel 7.7, vijfde lid, wordt, indien van toepassing, als bijlage aan het studieplan toegevoegd.
4. Bij het vaststellen van het studieplan wordt rekening gehouden met de uitgangspositie, werksituatie, kenmerken en behoeften van de student."

Het risico bestaat dat de studieplanbegeleider met de student in het studieplan afspraken maakt die de examencommissie niet voor haar rekening kan nemen. De examencommissie moet betrokken worden bij de afspraken met de student, om te voorkomen dat aan het eind van de opleiding de examencommissie het diploma niet kan geven. Dat zou kunnen gebeuren als de studieplanbegeleider een onjuiste inschatting gemaakt zou hebben over vrijstellingen, en de examencommissie moet constateren dat niet alle onderwijseenheden die in de OER vermeld staan behaald zijn. Uitsluitend de examencommissie mag vrijstellingen verlenen. Wanneer een studieplan een veronderstelling bevat over te verlenen vrijstellingen, moet de examencommissie bij de afspraken betrokken worden.

3.5.5 Leeruitkomsten vergen extra aandacht van examencommissies

Artikel 7.12b lid 2 WHW bepaalt dat de examencommissie 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". Dit artikel geldt net zo goed voor opleidingen die zijn opgebouwd uit (eenheden van) leeruitkomsten. Het is de taak van het instellingsbestuur om een goede OER te maken. Goed betekent in dit verband: een OER aan de hand waarvan de

[147] Inspectie van het Onderwijs, Verder vooruit: examencommissies in een veranderend hoger onderwijs, september 2025, p.80.

examencommissie kan vaststellen dat alle onderwijseenheden (want eenheden van leeruitkomsten zijn immers onderwijseenheden) zijn behaald. Examencommissies moeten er op letten dat het instellingsbestuur hen voorziet van een goede OER. Dat kan bijvoorbeeld door het instellingsbestuur op dit punt informeel te adviseren.[148]

Examencommissies hebben de taak om examinatoren te benoemen en vervolgens toezicht te houden op de manier waarop ze hun taak uitvoeren. Het toezicht op examinatoren wordt als gevolg van leeruitkomsten mogelijk lastiger omdat de examencommissie meer op afstand komt te staan.

Examencommissie moeten zich bemoeien met het studieplan dat afgesproken wordt met een student, want de examencommissie verleent vrijstellingen en het diploma. De student mag ervan uitgaan dat het geheel van de studieplannen leidt tot een diploma. De examencommissie moet bewaken dat er geen onjuiste afspraken met de student gemaakt worden. Wanneer een studieplan een veronderstelling bevat over te verlenen vrijstellingen, moet de examencommissie bij de afspraken betrokken worden, want alleen de examencommissie mag vrijstellingen verlenen.

3.6 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.[149] Ook de commissie Bruijn heeft aanbevolen dat de kwaliteit van de toetsing een stevige(r) plaats krijgt in de accreditatiekaders van de NVAO.[150]

In de loop van de tijd is er bij accreditaties inderdaad steeds meer aandacht aan examinering besteed. In eerdere accreditatiekaders van de NVAO[151] waren “toetsing en gerealiseerde 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.[152] In het accreditatiekader van de NVAO[153] 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.*

[148] De Inspectie heeft de minister van OCW aanbevolen om in de WHW op te nemen dat de examencommissie het recht krijgt om het instellingsbestuur te adviseren over de OER. Inspectie van het Onderwijs, Verder vooruit, 2025, p.33 en 125.
[149] Onderwijsraad, Examinering in het hoger onderwijs, 2004, p. 9.
[150] Vreemde ogen dwingen, Eindrapport Commissie externe validering examenkwaliteit hoger beroepsonderwijs (Commissie Bruijn), 2012, p. 11.
[151] Beoordelingskaders ten behoeve van het accreditatiestelsel, NVAO, 6 december 2010.
[152] Artikel 5a.8. lid 2, sub c en d WHW, ingangsdatum 1 juni 2014.
[153] Beoordelingskader accreditatiestelsel hoger onderwijs, NVAO, september 2018, p. 24 (toets nieuwe opleiding, uitgebreid kader) en p. 36 (toets bestaande opleiding, uitgebreid kader).

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 leerwegonafhankelijk 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." [154]

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 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.

Sinds 1 april 2024 geldt een nieuw Beoordelingskader[155]. Het doel van de vernieuwing was het kader eenvoudiger te maken. Het kader bevat de standaarden en beslisregels voor de erkenning Instellingstoets Kwaliteitszorg (ITK), de accreditatie nieuwe opleiding, de accreditatie bestaande opleiding en het bijzonder kenmerk Kleinschalig en intensief onderwijs (BKKI). De bijzondere aandacht voor toetsing lijkt verminderd ten opzichte van de voorgaande Beoordelingskaders. Standaard 3 gaat over toetsing en bepaalt:

[154] Beoordeling bestaande experimenten leeruitkomsten, NVAO, april 2019, p.9.
[155] NVAO, Beoordelingskader accreditatiestelsel hoger onderwijs Nederland, 2024, 27 p. www.nvao.net/files/attachments/.11273/Beoordelingskader_accreditatiestelsel_hoger_onderwijs_Nederland.pdf, geraadpleegd 1 november 2025.

"Toetsing
Standaard 3: De opleiding beschikt over een adequaat systeem van toetsing.
De beoordeling is valide, betrouwbaar en voldoende onafhankelijk. De eisen zijn helder voor de studenten. De kwaliteit van de tentaminering en examinering wordt voldoende gewaarborgd en voldoet aan de wettelijke deugdelijkheidsvereisten. De toetsen ondersteunen het eigen leerproces van de student. De examencommissie oefent haar wettelijke taken en bevoegdheden uit."

3.7 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.[156] 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.[157]
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 Servicedocument[158] instellingen handreikingen proberen te bieden waarmee in de praktijk invulling kan worden gegeven aan de maatregelen die van invloed zijn op het

[156] Artikel 7.61 lid 3 WHW.
[157] Artikel 7.8b lid 6 en 13 lid 2 sub f WHW.
[158] OCW Servicedocument hoger onderwijs 11 nov 2020, p.8]

hoger onderwijs. Over het bindend studieadvies vermeldde het Servicedocument het volgende:

> *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 dit studiejaar 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.*

Afgezien van deze tijdelijke maatregel om het bindend studieadvies uit te stellen, heeft de Tweede Kamer de minister van OCW eerder in een motie[159] gevraagd om het bindend studieadvies te vervangen voor een advies dat enkel adviserend is. De minister gaat hierover in gesprek met universiteiten en hogescholen.

In 2023 wilde minister Dijkgraaf het bsa aanpassen door in de wet op te nemen dat instellingen niet meer dan 30 studenten als norm zouden mogen stellen. Dat zou het welzijn van studenten bevorderen. Uit antwoorden op Kamervragen is intussen gebleken dat de wettelijke bepalingen over het bsa niet gewijzigd zijn.[160]

> *Ja, het kabinet heeft geen plannen om de wettelijke regels rond het bindend studieadvies (bsa) aan te passen. De voorgenomen wetswijziging van het vorige kabinet om het bsa verplicht te maximeren op 30 studiepunten aan het eind van het eerste jaar wordt dan ook niet doorgezet.*
> *(…)*
> *Ja, het kabinet ziet het bsa als nuttig instrument om de studievoortgang van studenten in de gaten te houden en om studiebegeleiding vorm te geven. Het beleid en de wetgeving daaromtrent wordt dus ook niet gewijzigd. Dit betekent dat de wettelijke bevoegdheid van universiteiten en hogescholen om zelf te bepalen of ze een bsa hanteren en zo ja, welke norm zij hanteren, ongewijzigd blijft. De wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Whw) schrijft voor dat instellingen alle studenten aan het eind van hun eerste studiejaar een advies geven over de voortzetting van de studie en dat het instellingsbestuur aan dit advies een afwijzing kán verbinden. Het blijft daarom de bevoegdheid van de instellingen om, in samenspraak met hun medezeggenschap, een bsa-norm te hanteren of niet, en zo ja, welke norm ze hiervoor hanteren.*

3.8 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.[161] 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

[159] TK 2020–2021, 35 570 VIII, nr. 48, Motie van het lid Westerveld, voorgesteld 15 oktober 2020.
[160] TK 2024–2025, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1584, 11 maart 2025, Antwoord op vragen van het lid Martens-America (VVD) aan de Minister van OCW over het bericht «Het bindend studieadvies verdwijnt langzaam van de hogeschool» (ingezonden 11 februari 2025).
[161] Artikel 7.12b lid 1 sub b WHW.

de wet er verder geen woorden aan wijdt, wordt aangenomen dat de “richtlijnen en aanwijzingen” betrekking hebben op de examinatoren.[162] 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.”[163]

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.[164] 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 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. De Inspectie heeft overigens in het rapport “Verder vooruit” aanbevolen “dat de examencommissie een zwaarwegend adviesrecht [krijgt] op de onderdelen van de OER die raken aan de taken en bevoegdheden van de examencommissie.”[165] De minister gaat hierover in gesprek met de Inspectie.[166]

3.9 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].[167]

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

[162] R.G. Louw, ibid, p. 420.
[163] Tweede Kamer, 2008–2009, 31 821, nr. 3, p. 28.
[164] Inspectie van het Onderwijs, Verdere versterking, onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs, 2015, p. 23.
[165] Inspectie van het Onderwijs, Verder vooruit: Examencommissies in een veranderend hoger onderwijs, 2025, p.33 en 125.
[166] Kamerbrief van minister OCW over rapport Verder Vooruit, Tweede Kamer 2025-2026, 31 288, nr.1225 , p.2.
[167] Artikel 7.12b lid 1 sub c WHW.

macrodoelmatigheidstoets. Op advies van een speciaal daartoe ingestelde commissie[168], 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’[169]. 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.
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.

[168] Wissen en Witten, Commissie regulering voorgestructureerde samengestelde programma’s hbo, 1996.
[169] www.kiesopmaat.nl. Op deze website wordt het gezamenlijke onderwijsaanbod gepresenteerd.

3.10 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".[170] Plagiaat is een vorm van fraude, omdat door werk van een ander te gebruiken, de examinator 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.

> *"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."* [171]

Uit dezelfde 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."* [172]

Rapportage door surveillant of examinator

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 geval[173] 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

[170] Zie bijvoorbeeld CBHO 2011/168
[171] CBHO 2014/096, r.o. 2.10
[172] Idem, r.o. 2.11
[173] CBHO 2012/259

“biedt geen grond te twijfelen aan de verklaringen van zowel de gangwacht als van de surveillant, dat het ongeoorloofde papier op de tafel van appellant 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.”*

Uit de volgende uitspraak[174] 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 appellant 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 appellant 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 appellant achteraf bezien 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 appellant 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 appellant opgelegde sanctie de evenredigheidstoets niet kan doorstaan.”* [175]

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 uitspraak[176] 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:

[174] CBHO 2014/244
[175] CBHO 2012/173
[176] CBHO 2012/087

"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 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."

Fraude moet 'buiten redelijke twijfel' vaststaan

De Raad van State stelt hoge eisen aan de bewijslast die op de examencommissie rust. Dat bleek in een zaak[177] waarin twee studenten vrijwel identieke antwoorden hadden gegeven op schriftelijke tentamenvragen, inclusief het gebruik van hoofd- en kleine letters, spelfouten en foute antwoorden. De examencommissie had de toets van de student ongeldig verklaard en haar uitgesloten van deelname aan alle toetsen behalve groepsopdrachten. Hoe de overeenkomsten tussen de antwoorden tot stand zijn gekomen kon niet worden achterhaald, ondanks dat daarnaar onderzoek is ingesteld. De Afdeling vindt niet dat de

"feiten en omstandigheden zoals deze voorliggen de conclusie kunnen dragen dat buiten redelijke twijfel is komen vast te staan dat [appellante] heeft gefraudeerd". (…) "Het CBE heeft de toedracht van de fraude niet kunnen achterhalen. De aangedragen feiten en omstandigheden wijzen weliswaar in de richting van een vorm van fraude zoals omschreven in artikel 8.1, tweede lid, van de OER, maar sluiten niet uit dat [appellante] het slachtoffer is van het handelen door een medestudent. De examencommissie is niet in haar bewijslast geslaagd."

De uitspraak van het CBE is daarmee onvoldoende zorgvuldig gemotiveerd. Het beroep van de student is gegrond en de sancties kunnen niet in stand blijven. De Raad van State zegt met deze uitspraak dat in geval van twijfel de student het voordeel van de twijfel moet krijgen.

In een overweging ten overvloede[178] merkt de Raad van State nog op dat:

"artikel 4.14, eerste lid, van de OER de mogelijkheid biedt om een toets of deeltoets ongeldig te verklaren als onregelmatigheden bij een toets of deeltoets zijn vastgesteld. Deze maatregel, die haar eigen procedure kent, kan worden toegepast als de kwaliteit van de tentamens en examens (die de examencommissie op grond van artikel 7.12b, eerste lid, aanhef en onder a, van de Whw moet waarborgen), niet meer is gegarandeerd. Onderzocht kan worden of in een geval als dit, waarin niet kan worden vastgesteld wat er precies is gebeurd, dergelijke maatregelen, die geen sancties zijn, kunnen worden genomen als de kennis en kunde van de studenten die de toets maakten niet meer objectief kan worden vastgesteld."

Wil een examencommissie nog in kunnen staan voor de waarde van het diploma, dan moet er, bij geconstateerde fraude, een mogelijkheid zijn om te voorkomen dat iemand onterecht een diploma krijgt, ook al kan de toedracht van de fraude niet worden vastgesteld. Met de overweging ten overvloede raadt de Raad van State examencommissies aan om in dat geval het tentamen ongeldig te verklaren op grond van artikel 7.12b eerste lid aanhef en onder a WHW (borgen van de kwaliteit van de tentamens) in plaats van het nemen van een maatregel tegen fraude op grond van artikel 7.12b tweede lid WHW.

Maatregelen tegen fraude zijn geen bestraffende sancties

Als de examencommissie een student vanwege fraude voor een jaar uitsluit van het maken van tentamens of examens is dat toch geen bestraffende sanctie, maar een herstelsanctie. Dat heeft de Afdeling bestuursrechtspraak in een uitspraak[179] van 23 april 2025 bepaald. De Afdeling bestuursrechtspraak gaat hierin 'om', want voorheen oordeelde zij dat dit een sanctie was die is gebaseerd op een 'criminal charge'.

[177] ECLI:NL:RVS:2023:2963
[178] ECLI:NL:RVS:2023:2963, r.o. 8.2
[179] ECLI:NL:RVS:2025:1831

Of een sanctie bestraffend is, wordt getoetst aan drie criteria. Ten eerste is de classificatie van de overtreding naar nationaal recht van belang, ten tweede de aard van de overtreding – ook bezien in relatie tot het doel van de sanctie - en ten derde de zwaarte van de sanctie. In dit geval is de sanctie er niet op gericht om de overtreder leed toe te voegen, zij heeft een pedagogisch en disciplinair karakter.

Dat de sanctie om een student voor maximaal een jaar het recht te ontnemen om tentamens of examens af te leggen, niet langer een bestraffende sanctie is, betekent dat hiervoor niet meer de zogenoemde cautie[180] geldt. Het recht om niet te worden gedwongen mee te werken aan een eigen veroordeling is ook niet langer van toepassing. Maar de Afdeling bestuursrechtspraak benadrukt in haar uitspraak wel dat het besluit om een student een herstelsanctie op te leggen moet voldoen aan de eisen die de Algemene wet bestuursrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur daaraan stellen, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel:

> *"Het zorgvuldigheidsbeginsel verplicht de examencommissie om voorafgaand aan de beslissing alle feiten en gegevens over de gedraging die aanleiding geeft tot het opleggen van een sanctie en de betrokken belangen te vergaren. Hierbij is ook van belang dat de student die informatie tijdig ontvangt, zodat hij daarop kan reageren. Het motiveringsbeginsel verplicht de examencommissie om kenbaar te maken welke regel is overtreden en te specificeren en te omschrijven hoe de student de overtreding heeft begaan. Het moet voor de student duidelijk zijn waarom de sanctie wordt opgelegd. Het is hierbij aan de examencommissie om te onderbouwen dat een student de regels heeft overtreden.*
> *In het kader van het evenredigheidsbeginsel moet de examencommissie meewegen dat een beslissing op grond van artikel 7.12b, tweede lid, van de Whw, een voor de student belastend besluit is. Naarmate de nadelige gevolgen van de opgelegde sanctie zwaarder zijn voor de student, zal de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel intensiever moeten zijn (…)."*[181]

Belangrijk voor examencommissies is dat fraude nog steeds 'buiten redelijke twijfel' moet worden bewezen. In zoverre wordt dus niet teruggekomen van de uitspraak uit 2023. Het blijft van belang te letten op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zo moet een student (tijdig) weten op grond van welke regel de examencommissie vindt dat er gefraudeerd is, welke aanwijzingen daarvoor zijn en waarom de examencommissie de maatregel passend en evenredig vindt.[182]

3.11 Fraude en AI

Generatieve AI brengt risico's mee voor de kwaliteit van toetsing. De examinator kan immers niet vaststellen of de student zelf beschikt over de kennis en kunde waarop het tentamen betrekking heeft of dat het werk gemaakt is met behulp van AI. Om die reden wordt het gebruik van AI bij tentamens over het algemeen als fraude aangemerkt in de OER van de instelling. Wanneer de student ontkent dat AI is gebruikt, is het tegendeel vaak lastig te bewijzen. Hoewel het onderwerp nog in de kinderschoenen staat, zijn er inmiddels een paar uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over fraude met AI. Hierna volgen enkele uitspraken van de ABRvS waar examinatoren en examencommissies gebruik van kunnen maken.

[180] De waarschuwing dat iemand niet hoeft te antwoorden op vragen en dat alles wat hij of zij zegt tegen hem of haar gebruikt kan worden.
[181] ECLI:NL:RVS:2025:1831, r.o. 11.1 en 11.2.
[182] Huisman, P., Addendum op Juridisch vademecum 2024/2025. https://nl.linkedin.com/posts/pieter-huisman-5120606_cautieplicht-whw-hogeronderwijs-activity-7320773227004256257-GDxv, geraadpleegd op 1 nov 2025.

Werkstuk onverwacht goed[183]

Op grond van de hoge kwaliteit van het werkstuk rees bij de docent twijfel aan de authenticiteit. Het niveau van het werk verschilde te veel van werk dat hij eerder van de student had gezien. Hij vroeg een mondelinge toelichting op enkele termen (bijvoorbeeld de techniek 'spuitgieten' en de termen 'overgangspassingszone' en 'interferentiepassing') die in het werkstuk voorkwamen. Tijdens het gesprek kon de student deze begrippen niet uitleggen. De docent deed vervolgens een melding van fraude aan de examencommissie. De examencommissie heeft, na de student te hebben gehoord, geconcludeerd dat zij heeft gefraudeerd en haar wegens fraude sancties opgelegd. Tegen de gelijkluidende beslissing van het CBE heeft de student beroep ingesteld. De Afdeling verklaart het beroep van student ongegrond en redeneert daartoe als volgt:

> *"De Afdeling vindt dat de voorliggende feiten en omstandigheden de conclusie kunnen dragen dat buiten redelijke twijfel is komen vast te staan dat [appellante] het werk niet (volledig) zelf heeft gemaakt en overweegt daartoe het volgende.*
> *5. De vakdocent van [appellante] heeft haar ontwikkeling gedurende het blok waarin het vak werd gegeven niet kunnen volgen omdat zij haar werkboek in de loop van het blok niet ter inzage heeft gegeven. Als zij tijdens coachingsessies wel inzage gaf in haar werk, liet zij weinig vooruitgang zien. Onder die omstandigheden bestond er, toen het werkstuk ineens werd ingeleverd en dit van onverwacht hoge kwaliteit was, aanleiding de kennis van [appellante] nader te toetsen door het vragen van een extra (mondelinge) toelichting. Het bieden van deze gelegenheid moet worden beschouwd als een geschikte wijze van het toetsen van de kennis en kunde van de student. Dat bij twijfel aan de authenticiteit van het ingeleverde werk van de student wordt gevraagd om het werk toe te lichten en eventueel ook een nadere opdracht te maken, betekent dus ook niet dat sprake is van een omkering van de bewijslast, zoals [appellante] aanvoert."*

Het vragen om een toelichting wordt door de ABRvS dus beschouwd "als een geschikte wijze van het toetsen van de kennis en kunde van de student" en niet als een extra tentamen of een omkering van de bewijslast.

Student kan bronnen niet terugvinden[184]

Een student Rechten moest in groepsverband een opdracht Jurisprudentie- en Literatuuronderzoek maken. De werkgroepdocent constateerde dat de in de opdracht gebruikte bronnen 2 tot en met 5 niet bestaan. De student heeft op navraag van de docent te kennen gegeven deze bronnen te hebben toegevoegd aan de lijst van de geannoteerde bibliografie. Nadat de docent de student te kennen heeft gegeven dat zij de bronnen niet kon vinden, heeft hij later op de dag links naar alternatieve bronnen aangeleverd. Bij de examinator is daardoor het vermoeden gerezen dat de bronnen zijn gegenereerd door AI of zijn verzonnen. De examencommissie verklaart het tentamen ongeldig en sluit de student uit van deelname aan enkele tentamens. Het CBE laat de beslissing van de examencommissie in stand. De student gaat in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Die verklaart het beroep van student ongegrond en redeneert daartoe als volgt:

> *"12.1. De Afdeling is van oordeel dat buiten redelijke twijfel is komen vast te staan dat [appellant] heeft gefraudeerd. Uit de op 28 oktober 2024 gegeven motivering voor het besluit van 15 oktober 2024 blijkt dat hij bij de examencommissie heeft erkend dat hij gebruik heeft gemaakt van AI en dat daardoor niet bestaande bronnen zijn opgenomen in de opdracht. Daarbij komt dat hij de opgenomen bronnen niet heeft kunnen terugvinden en daarom andere bronnen bij de docent heeft aangeleverd voor de opdracht. Voor het niet kunnen terugvinden van de eerder door hem gevonden bronnen, die hij zou hebben gebruikt bij de toepassing van AI, heeft hij geen afdoende verklaring gegeven. De Afdeling volgt daarom het CBE en de examencommissie dat het niet aannemelijk is dat [appellant], zoals hij stelt, de bronnen zelf heeft gevonden en alleen opdracht aan ChatGPT heeft gegeven om de bronnen conform de Leidraad voor juridische auteurs te formuleren. Dat het gaat om slordigheden, acht de Afdeling vanwege de aard van de onjuistheden evenmin aannemelijk. Dat hij geen intentie had om te frauderen, is voor het opleggen van een sanctie op grond van artikel 7.12b, tweede lid, van de Whw niet relevant (zie onder meer de uitspraak van het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs van 7 januari 2015, CBHO 2014/217, r.o. 2.4.2)."*

[183] ECLI:NL:RVS:2023:2874
[184] ECLI:NL:RVS:2025:3585

Het verdient aanbeveling om bij twijfel aan de authenticiteit de bronvermelding te controleren. In deze zaak waren de bronnen kennelijk door AI verzonnen en daardoor kon de student ze dus ook niet reproduceren. Voor de ABRvS was dit in ieder geval voldoende bewijs van toepassing van AI.

AI-fraude bewezen[185]
Bij de examinator van het vak is het vermoeden gerezen dat de student bij opdracht 3 gebruik heeft gemaakt van kunstmatige intelligentie, terwijl dit niet was toegestaan. Aan dit vermoeden heeft de examinator ten grondslag gelegd dat in de door de student gegeven antwoorden de termen "Thought for 4 seconds", "Thought for 5 seconds" en "Thought for 7 seconds" staan, terwijl dit, gelet op de vraagstelling, niet passend is en deze termen mogelijk duiden op de tijd, waarbinnen de antwoorden door kunstmatige intelligentie zijn gegenereerd. De examinator heeft daarom op 29 april 2024 melding van een vermoeden van fraude bij de examencommissie gedaan. De examencommissie kent het cijfer 0,0 toe (hetgeen neerkomt op een ongeldigverklaring) en sluit de student een maand uit voor deelname aan tentamens. In beroep bij de ABRvS betoogt de student dat AI alleen is gebruikt voor vertaling van enkele begrippen. Volgens de student is dat geen fraude.

De Afdeling verklaart het beroep van student ongegrond en redeneert daartoe als volgt:

> *"6.2. Het CBE heeft op goede gronden overwogen dat buiten redelijke twijfel is komen vast te staan dat [appellante] bij het maken van de opdracht gebruik heeft gemaakt van kunstmatige intelligentie, omdat in de antwoorden de termen "Thoughts for x seconds" voorkomen. Dat niet bij alle vragen kan worden achterhaald of [appellante] voor de beantwoording gebruik heeft gemaakt van kunstmatige intelligentie, laat onverlet dat [appellante] fraude heeft gepleegd door in ieder geval bij drie vragen kunstmatige intelligentie te gebruiken, terwijl het gebruik daarvan bij de opdracht in het geheel niet was toegestaan. Evenals het CBE is de Afdeling daarom van oordeel dat de examencommissie terecht een sanctie heeft opgelegd."*

Het verdient aanbeveling dat examinatoren werkstukken controleren op onbedoeld achtergebleven kenmerken van AI-toepassingen. In dit geval waren de vermeldingen van de 'bedenktijd' het bewijs dat AI is toegepast.

3.12 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 examinator betrokken is die lid is van de examencommissie, neemt de betrokken examinator geen deel aan de behandeling van het verzoek of de klacht."*

Het begrip klacht is als volgt omschreven[186] in de Algemene Wet Bestuursrecht: "Eenieder 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."[187]

[185] ECLI:NL:RVS:2026:459
[186] 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.
[187] 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."

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.”[188]

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 examinator. Tegen die beslissingen staat immers administratief beroep open bij het college van beroep voor de examens.[189]

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.[190] Toch is het een belangrijk onderscheid, alleen al omdat de rechtsgang verschilt.

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 moet dus niet afgaan 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 de ABRvS. Tegen een besluit inzake de behandeling van een klacht over een gedraging van een bestuursorgaan kan geen beroep worden ingesteld.[191]

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.[192]

Bij de parlementaire behandeling van de Awb kwam de noodzaak om onderscheid te maken tussen klachten en bezwaren[193] 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.”[194]

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 verontschuldigingen vaak een goede reactie zijn.[195]

[188] 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).
[189] Artikel 7.61 lid 1 sub e. Zie ook hieronder bij Beroep.
[190] 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.
[191] Artikel 9.3 AWB.
[192] TK 1997–1998, 25 837, nr. 3. p.5. Memorie van toelichting op het wetsvoorstel Aanvulling AWB etc
[193] Het administratief beroep is te beschouwen als een bijzondere vorm van bezwaar.
[194] Handelingen TK, 1998-1999, nr. 21, pagina 1367.
[195] TK 1997–1998, 25 837, nr. 3. p.8. Memorie van toelichting op het wetsvoorstel Aanvulling AWB etc.

Ook bij schriftelijk ingediende klachten geldt steeds dat iedere informele vorm van afdoening mogelijk is, mits dat geschiedt tot tevredenheid van de klager.[196] 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.[197]

Klachten bereiken de examencommissie rechtstreeks of via de "toegankelijke faciliteit"[198], bij sommige hogescholen ook wel aangeduid als "klachtenloket", "loket rechtsbescherming" of kortweg als "het loket". Bij ontvangst stuurt de examencommissie een bevestiging aan de student en een uitnodiging voor hoor en wederhoor.

Ook voor klachten geldt de doorzendplicht van artikel 2.3 van de Awb.[199] 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.[200] 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.[201]

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.[202]

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.[203]

[196] Artikel 9.5 AWB.
[197] TK 1997–1998, 25 837, nr. 3. p.8. Memorie van toelichting op het wetsvoorstel Aanvulling AWB etc.
[198] Artikel 7.59a WHW
[199] 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.
[200] Artikel 9.10 AWB.
[201] Artikel 7.12b lid 4 WHW.
[202] Artikel 9.11 AWB.
[203] Inspectie van het Onderwijs, Verdere versterking, onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs, 2015, p. 33.

3.13 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.

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 uit[204]. Dit blijkt o.m. uit de volgende uitspraak van de Rechtbank Utrecht,[205] 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."* [206]

[204] Artikel 6.4 en 7.1 Algemene Wet Bestuursrecht (Awb).
[205] ECLI:NL:RBUTR:2012:BW7753, 7 juni 2012.
[206] CBHO 2014/117, 31 oktober 2014.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
De wetgever heeft in de WHW een bijzondere administratieve rechter ingesteld: de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).[207] Evenals de rechtbank is de ABRvS een onafhankelijke rechter. Tegen uitspraken van de ABRvS staat geen hoger beroep open.[208]

De ABRvS 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.[209]

De minnelijke schikking
De "voorgeschreven poging tot een minnelijke schikking" die het CBHO in de hierboven genoemde zaak over de 'voorfase' aanhaalt, 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 vermeld[210] 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.

Een student kan alleen administratief beroep instellen bij het college van beroep voor de examens, bijvoorbeeld tegen een beoordeling door een examinator, op grond van het argument dat de beslissing "in strijd is met het recht".[211] 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 examinator), en mag dus ook niet zelf een nieuw besluit nemen dat in de plaats komt van het bestreden besluit.[212] 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.

[207] Tot 1 januari 2023 was het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs de hoogste bestuursrechter in het hoger onderwijs. Sindsdien zijn de taken van het CBHO overgenomen door de ABRvS.
[208] Artikel 7.66, eerste lid, slotzin WHW.
[209] Artikel 7.66, eerste lid, WHW.
[210] Zie paragraaf 3.2.
[211] Artikel 7.61 lid 2 WHW
[212] Artikel 7.61 lid 5 WHW.

Ook de beroepsinstantie ABRvS 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."*[213]

Examencommissie is geen procespartij

In sommige procedures bij het CBHO is wel naar voren gebracht dat de examencommissie c.q. de examinator 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 redeneerde 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 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." [214]

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. De ABRvS volgt dezelfde handelwijze als het CBHO.

3.14 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"[215]. Het instellingsbestuur "is verantwoordelijk voor de praktische organisatie van tentamens en examens".[216]

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".[217]

[213] CBHO 2011/135, 22 december 2011.
[214] CBHO 2010/81, 7 september 2011.
[215] Nieuw subartikel e bij artikel 7.12b, lid 1 WHW, inwerkingtreding 1 september 2015.
[216] Nieuw lid 3 bij artikel 7.10 WHW, inwerkingtreding 1 september 2015.
[217] Artikel 17.12 lid 4 (oud) WHW.

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 WHW[218] is deze taak van de examencommissie weer in ere hersteld.

Geldigheidsduur van tentamens

Bij de Wet versterking bestuurskracht[219] is de geldigheidsduur van tentamens in principe onbeperkt gemaakt. Als het instellingsbestuur de geldigheidsduur wil beperken, moet het de 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."*

3.15 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

[218] Wet technische verbeteringen WHW, Stsbld 2014, 219.
[219] 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).

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.[220]
In de derde plaats zullen examencommissies maatregels 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 Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en moeten dus aan de AVG 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

[220] 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.

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 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.

3.16 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 blijk 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 hebben geleid 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 blijk 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.[221]

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zet deze lijn voort. Erasmus mc mocht de inschrijving van een student beëindigen omdat "[appellante] met haar gedragingen blijk heeft gegeven van ongeschiktheid voor de uitoefening van het beroep van arts waarvoor de opleiding opleidt." [222] Rijksuniversiteit Groningen mocht de inschrijving van een student beëindigen omdat "[appellante] - moreel - ongeschikt is voor de uitoefening van het beroep van tandarts en de praktische voorbereiding daarvan."[223]

Als de examencommissie adviseert over de ongeschiktheid voor het beroep raakt men betrokken bij een voor de betrokken student zeer ingrijpende beslissing van het instellingsbestuur. Het is de vraag of de betrokkenheid van de examencommissie in alle gevallen vereist is. Uit de rechtspraak blijkt dat er in de meeste gevallen sprake is van een reeks gedragingen die vooraf gingen aan het iudicium abeundi en naar

[221] CBHO 2014, 284.
[222] ABRvS 15 maart 2023 ECLI:NL:RVS:2023:1048, r.o. 28.5.
[223] ABRvS 12 april 2023 ECLI:NL:RVS:2023:1437, r.o .9.

aanleiding waarvan het instellingsbestuur vaak al ordemaatregelen heeft genomen tegen de betreffende student, zoals een tijdelijk toegangsverbod tot de instelling. In die gevallen zou het instellingsbestuur gebruik kunnen maken van de eigen bevoegdheid ex artikel 7.57h lid 2 WHW[224] om de inschrijving van de student te beëindigen bij herhaalde "ernstige overlast binnen de gebouwen en terreinen van de instelling".

3.17 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 onafhankelijk orgaan is binnen de instelling.[225]Het feit dat de wet een reactie van het instellingbestuur 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.[226] 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 "vooruitblik" naar het komend jaar.[227] 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

[224] Artikel 7.57h. WHW (Huisregels en ordemaatregelen)
[225] TK 2008-2009, 31821, nr. 3, p. 30.
[226] Inspectie van het Onderwijs, Verdere versterking, onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs, 2015, p. 43.
[227] Inspectie van het Onderwijs, Verdere versterking, onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs, 2015, p. 44.

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.

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 werklast

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 en het bezit van een BKE- of SKE-kwalificatie.

Kwaliteitszorg van toetsing en examinering
- Vraag de examencommissie om te adviseren over het toetsbeleid van de instelling.
- Stel regels op voor gebruik van AI in de opleiding en bij de toetsing.

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.

AI

- Bij twijfel aan de authenticiteit van het werk: Vraag de examinator naar diens controle op het gebruik van AI. Check of de controle volgens de instructie van de examencommissie is verlopen.

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.
- Geef examinatoren praktische instructies over AI: omschrijf toegestaan gebruik en de controles die examinatoren moeten toepassen. Bijvoorbeeld: vraag om een toelichting op gebruikte termen, controleer de gebruikte bronnen op bestaan en inhoud en zoek naar onbedoeld achtergebleven kenmerken van AI-toepassingen in het werk.
- 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.

5 Bijlage A: Relevante artikelen uit de WHW

(Tekst geldend op: 1 mei 2026. 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 betrekt.
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 onderwijseenheden 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 onderwijseenheden 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 7.10a. Verlening van graden

1. Het instellingsbestuur verleent de graad Bachelor aan degene die in het wetenschappelijk onderwijs met goed gevolg het afsluitend examen van een bacheloropleiding heeft afgelegd en de graad Master aan degene die het afsluitende examen van een masteropleiding of een postinitiële masteropleiding als bedoeld in artikel 7.3b, onderdeel a, heeft afgelegd. Afhankelijk van het vakgebied waarin het met goed gevolg afgelegde afsluitend examen van een bacheloropleiding, een masteropleiding of postinitiële masteropleiding is afgelegd, wordt aan de verleende graad toegevoegd «of Arts» dan wel «of Science». Bij ministeriële regeling kan voor een opleiding of een groep van opleidingen een andere toevoeging worden vastgesteld.
2. Het instellingsbestuur verleent de graad Associate degree, aan degene die in het hoger beroepsonderwijs met goed gevolg het afsluitend examen van een associate degree-opleiding heeft afgelegd, de graad Bachelor aan degene die in het hoger beroepsonderwijs met goed gevolg het afsluitend examen van een bacheloropleiding heeft afgelegd en de graad Master aan degene die in het hoger beroepsonderwijs met goed gevolg een masteropleiding of een postinitiële masteropleiding als bedoeld in artikel 7.3b, onderdeel b, heeft afgelegd. Afhankelijk van het vakgebied waarin het met goed gevolg afgelegde afsluitend examen van een bacheloropleiding, een masteropleiding of een postinitiële masteropleiding is afgelegd, wordt aan de verleende graad de toevoeging verbonden die op grond van artikel 5.7, vierde lid, onderdeel b, met positief resultaat is getoetst.
3. Het instellingsbestuur kan de graad Associate degree en de graad Bachelor of Master en de toevoeging daaraan aanvullen met de vermelding van het vakgebied of het beroepenveld waarop de graad betrekking heeft.

Artikel 7.11. Getuigschriften en verklaringen

1. Ten bewijze dat een tentamen met goed gevolg is afgelegd, wordt door de desbetreffende examinator of examinatoren 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 en de voorschriften die zijn vastgesteld bij of krachtens de Wet NLQF.

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 7.11a. Vervanging getuigschriften en verklaringen

1. Aan de bezitter van een getuigschrift als bedoeld in artikel 7.11, tweede lid, of aan de bezitter van een verklaring als bedoeld in artikel 7.11, vijfde lid, wordt door een examencommissie van de betreffende instelling voor hoger onderwijs desgevraagd een vervangend getuigschrift of een vervangende verklaring uitgereikt in verband met een naamswijziging van de betrokkene ten gevolge van de toepassing van de artikelen 4, vierde lid, 7, eerste lid, 28b, tweede lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek of artikel 12 van de Rijkswet op het Nederlanderschap.
2. Het vervangende getuigschrift of de vervangende verklaring bevat geen andere wijzigingen van de oorspronkelijke relevante gegevens, bedoeld in artikel 7.11, tweede lid.
3. Het vervangende getuigschrift of de vervangende verklaring wordt verstrekt onder de voorwaarde dat het oorspronkelijke getuigschrift of de oorspronkelijke verklaring bij de betrokken examencommissie wordt ingeleverd.

4. Het vervangende getuigschrift of de vervangende verklaring heeft dezelfde bewijskracht als het oorspronkelijke getuigschrift onderscheidenlijk de oorspronkelijke verklaring.
5. Bij ministeriële regeling kunnen voorschriften worden gesteld met betrekking tot de door de aanvrager over te leggen gegevens en de wijze waarop de vervanging door de examencommissie wordt uitgevoerd.

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 7.3j 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 examinator betrokken is die lid is van de examencommissie, neemt de betrokken examinator 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 7.12d. Examencommissie en examinatoren bij opleidingen tot piloot of luchtverkeersleider

De artikelen 7.12 tot en met 7.12c zijn op opleidingen als bedoeld in artikel 7.3h van toepassing voor zover de bijzondere kenmerken van die opleidingen en de inhoud van de overeenkomst, bedoeld in het derde lid van dat artikel, zich daartegen niet verzetten.

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 opleidingen toepassing is gegeven aan artikel 7.5d,
h. het 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, alsmede de wijze waarop inschrijving hiervoor plaatsvindt en de reguliere inschrijfperiode die van toepassing is,
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 of voor een opleiding of afstudeerrichting als bedoeld in artikel 7.3h plaatsvindt,
x. de feitelijke vormgeving van het onderwijs, waaronder in ieder geval begrepen het aanbod aan premasters,
y. indien van toepassing: de regeling, bedoeld in artikel 7.9a, derde lid, tweede volzin.
z. indien van toepassing, de wijze waarop en de termijn waarbinnen het studieplan, bedoeld in artikel 7.14a, wordt vastgesteld.
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 7.14a. Studieplan bij eenheden van leeruitkomsten
1. Indien de student een of meerdere eenheden van leeruitkomsten volgt, en voornemens is gebruik te maken van de mogelijkheid tot leerwegonafhankelijke invulling daarvan, stelt het instellingsbestuur in overleg met de student per maximaal 30 studiepunten, of, indien de studielast van een eenheid van leeruitkomsten meer bedraagt, per eenheid van leeruitkomsten, een studieplan vast.
2. In het studieplan is ten minste opgenomen:
a. op welke eenheid of eenheden van leeruitkomsten het studieplan van toepassing is;
b. de wijze waarop de student de kennis, het inzicht en de vaardigheden van een eenheid van leeruitkomsten voornemens is te gaan verwerven;
c. de wijze waarop de student wordt begeleid; en
d. de wijze waarop de beheersing van de eenheid of eenheden leeruitkomsten zal worden aangetoond en beoordeeld.
3. De overeenkomst, bedoeld in artikel 7.7, vijfde lid, wordt, indien van toepassing, als bijlage aan het studieplan toegevoegd.
4. Bij het vaststellen van het studieplan wordt rekening gehouden met de uitgangspositie, werksituatie, kenmerken en behoeften van de student.

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 blijk 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 7.57h. Huisregels en ordemaatregelen

1 Het instellingsbestuur kan voorschriften geven en maatregelen nemen met betrekking tot de goede gang van zaken in de gebouwen en terreinen van de instelling. Die maatregelen kunnen inhouden dat aan degene die de bedoelde voorschriften heeft overtreden, de toegang tot die gebouwen en terreinen geheel of gedeeltelijk voor de tijd van ten hoogste een jaar wordt ontzegd, of de inschrijving gedurende eenzelfde periode wordt beëindigd.

2 Als de persoon die de voorschriften, bedoeld in het eerste lid, overtreedt, ernstige overlast binnen de gebouwen en terreinen van de instelling heeft veroorzaakt en deze overlast ook na aanmaning door of vanwege het instellingsbestuur niet heeft gestaakt, kan het instellingsbestuur die student de toegang tot de instelling definitief ontzeggen of zijn inschrijving beëindigen.

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, zesde 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 onverwijlde 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 7.64. Beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

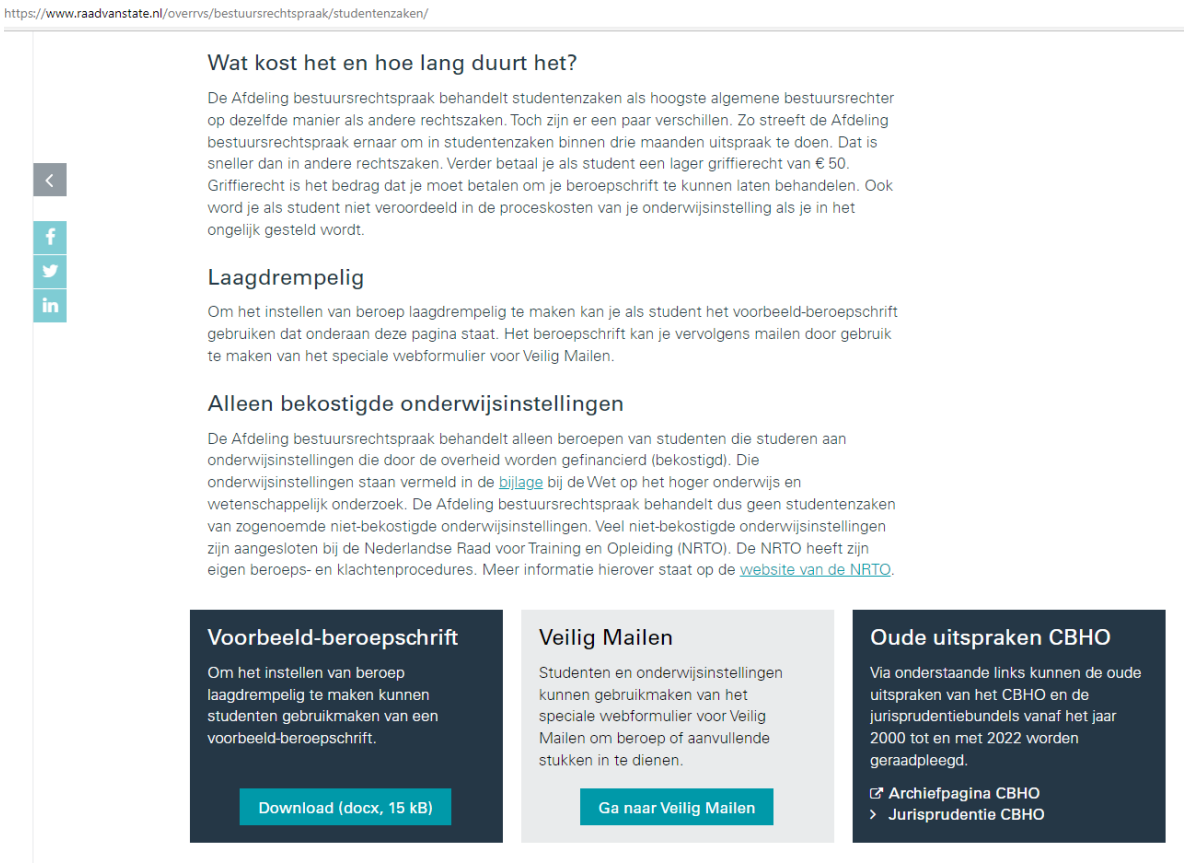
1. Een schriftelijke beslissing van een orgaan van een instelling voor hoger onderwijs inhoudende een rechtshandeling die jegens een betrokkene is genomen op grond van deze wet en daarop gebaseerde regelingen, wordt voor de toepassing van de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht met betrekking tot besluiten aangemerkt als een besluit als bedoeld in artikel 1:3 van die wet. Het beroep kan worden ingesteld door de betrokkene.

2. Tegen een beslissing van een college van beroep bijzonder onderwijs als bedoeld in artikel 7.68 kan geen beroep worden ingesteld.

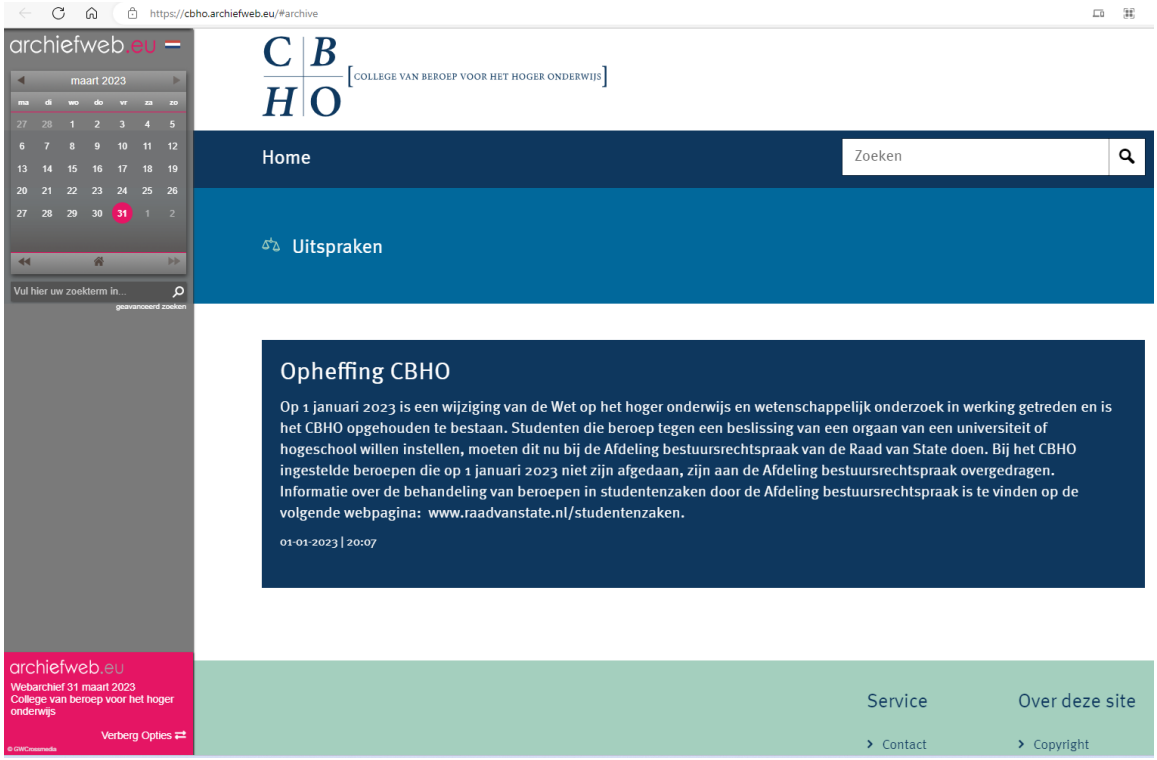
3. De organen van de instelling verstrekken aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de gegevens die zij voor de uitvoering van haar taak nodig oordeelt.

6 Bijlage B: Instructie opzoeken uitspraken CBHO en ABRvS

1. CBHO-uitspraken (t/m 2022)
In de Handreiking wordt als volgt verwezen naar CBHO-uitspraken: ”CBHO 17/253”.
Die uitspraak is te vinden op de archiefwebsite van het CBHO.
Via de website van de Raad van State (de opvolger van het CBHO) kom je op de archiefsite van het CBHO. Zie op RvS-pagina rechtsonder “Oude uitspraken CBHO":

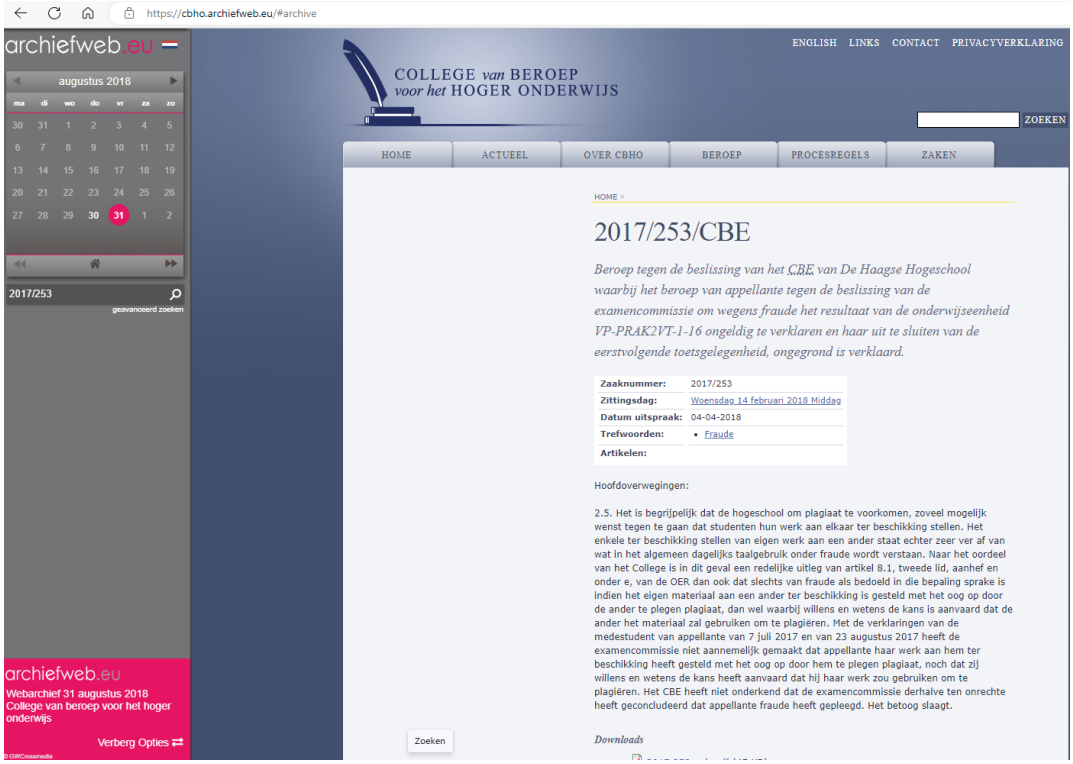


Als je daarop klikt kom je op deze pagina:



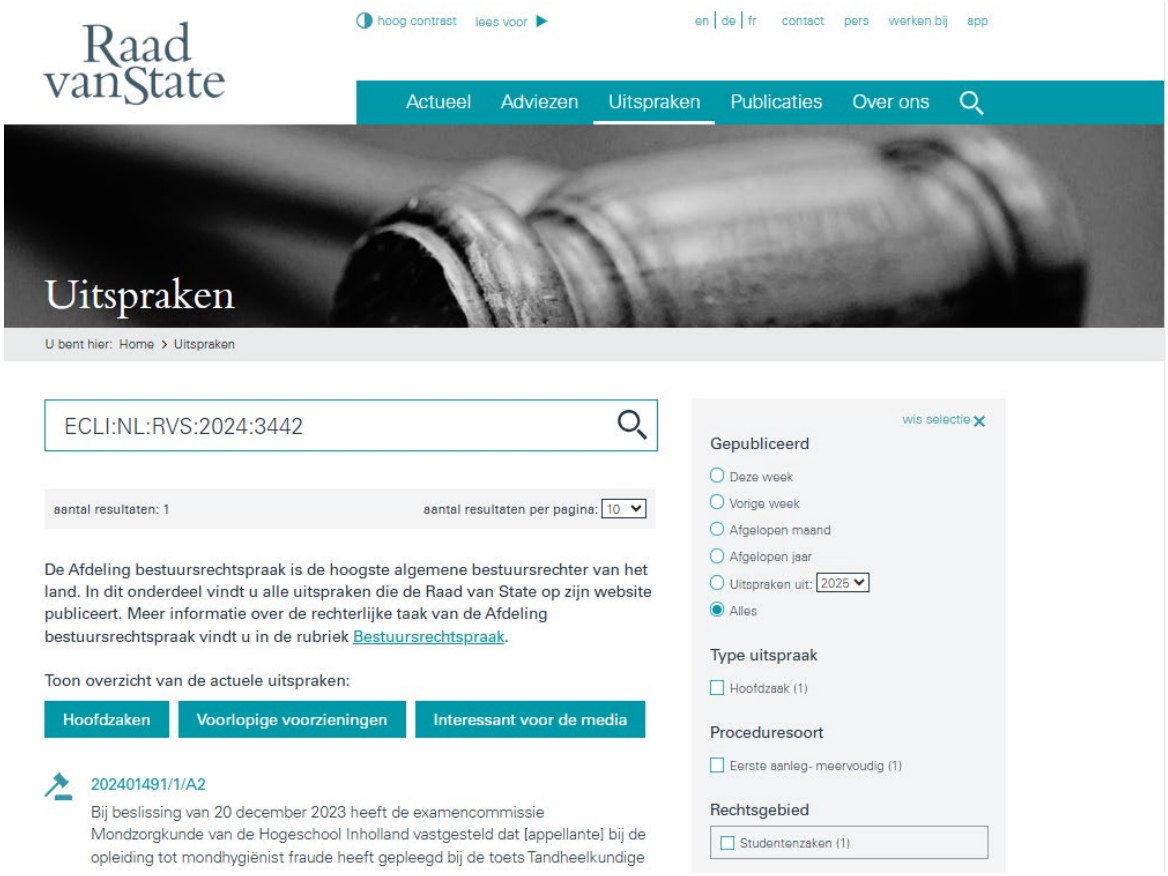
In het zoekvenster in de linker kolom, onder de kalender, kan je de zoekterm intikken. Bijvoorbeeld 2017/253.

Dat geeft het volgende resultaat:



2. Uitspraken Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak (na 2022)
In de Handreiking wordt naar uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) verwezen aan de hand van ECLI-nummers. Bijvoorbeeld: ECLI:NL:RVS:2024:3442.
Dat volledige nummer kun je intikken op de uitsprakenpagina van de Raad voor de Rechtspraak: https://uitspraken.rechtspraak.nl/
Dat geeft het volgende resultaat:

Je kan het ECLI-nummer natuurlijk ook intikken op de uitsprakenpagina van de Raad van State https://www.raadvanstate.nl/uitspraken.
Dat geeft het volgende resultaat:



Op deze pagina kun je ook op trefwoord zoeken.
Dat is handig als je op zoek bent naar uitspraken over een onderwerp, bijvoorbeeld "fraude".
Dan moet je wel het zoekgebied beperken tot "Studentenzaken".
Dat doe je in het dialoogvenster "Rechtsgebied" rechtsonder op de pagina www.raadvanstate.nl/uitspraken te scrollen naar "Studentenzaken".

7 Bijlage C: 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 bestuur[228], 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.[229]

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

[229] 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.

8 Bijlage D: 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).
- Wet leeruitkomsten (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.
- De kwaliteit van de toetsing in het hoger onderwijs, 2016.
- Verder vooruit: Examencommissies in een veranderend hoger onderwijs, 2025.
- Van EVC naar diploma: een verborgen route achter diplomafraude, 2026.

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 en toezicht hogescholen, 2023.
- 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.
- Zienderogen vooruit, Eindrapport Commissie Evaluatie externe validering toetsing en examinering in het hbo, Den Haag, 2017.

Overige:

- Berkel, H. van, Juridisch correct examineren, Een studie naar uitspraken van beroepscolleges in het hoger onderwijs, 2019.
- Biemond, I., Garziad, H., Heeneman, S., & Schilt-Mol, T. van, Borgen van de kwaliteit van

- toetsing in veranderend onderwijs, Een praktische leidraad voor examencommissies, Den Haag, Vereniging Hogescholen, 121 p.
- Bindels, R., Damme, J. van, Deemter R. van, Het onderscheid tussen onregelmatigheden en fraude, Handreiking voor examencommissie, Versnellingsplan Onderwijsinnovatie met ICT, 2022, 19 p.
- Casteren, W. van, J. Warps, C. Braam, Externen in examencommissies hoger onderwijs, ResearchNed, 2012.
- Commissie Diplomering Langstudeerders Inholland, Veel ruimte, weinig rekenschap, 2010. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-80560, geraadpleegd 1 mei 2026.
- Huisman, P.W.A., Juridisch vademecum Examencommissies Hoger Onderwijs, thematisch commentaar bij uitspraken van het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs, Den Haag, 2024.
- Louw, R.G., Het Nederlands hoger onderwijsrecht, Leiden, 2011, 775 p.
- NVAO, Beoordelingskaders ten behoeve van het accreditatiestelsel. Raadpleeg de NVAO-website voor de actuele versie: www.nvao.net/nl/wetgeving-nederland

Colofon

De Handreiking voor examencommissies (4e druk, oktober 2026) is een uitgave van de Vereniging Hogescholen, Den Haag. Geschreven door mr. Philip Coté MBA, Duthler Associates, Den Haag.

Licentie: CC BY-NC 4.0

Je bent vrij om:

1. **Delen** — het materiaal te kopiëren, te verspreiden en door te geven via elk medium of bestandsformaat
2. **Bewerken** — te remixen, te veranderen en afgeleide werken te maken
3. De licentiegever kan deze toestemming niet intrekken zolang aan de licentievoorwaarden voldaan wordt.

Onder de volgende voorwaarden:

1. **Naamsvermelding** — De gebruiker dient de maker van het werk te vermelden, een link naar de licentie te plaatsen en aan te geven of het werk veranderd is. Je mag dat op redelijke wijze doen, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat de licentiegever instemt met je werk of je gebruik van het werk.
2. **NietCommercieel** — Je mag het werk niet gebruiken voor commerciële doeleinden.
3. **Geen aanvullende restricties** — Je mag geen juridische voorwaarden of technologische voorzieningen toepassen die anderen er juridisch in beperken om iets te doen wat de licentie toestaat.

Let op:
Voor elementen van het materiaal die zich in het publieke domein bevinden, en voor vormen van gebruik die worden toegestaan via een uitzondering of beperking in de Auteurswet, hoef je je niet aan de voorwaarden van de licentie te houden.
Er worden geen garanties afgegeven. Het is mogelijk dat de licentie je niet alle gebruiksvrijheden geeft die nodig zijn voor het beoogde gebruik. Bijvoorbeeld, andere rechten zoals publiciteits-, privacy- en morele rechten kunnen het gebruik van een werk beperken.