



**Het onderwijs-
management stelt de
examencommissie in
staat onafhankelijk te
functioneren.**

De ‘afhankelijke’ functionele onafhankelijkheid van de examencommissie in het hoger onderwijs

■ **Ton Lamers**

Mr. Dr. A.H. (Ton) Lamers is als docent onderwijsrecht verbonden aan de Open Universiteit
E-mail: ton.lamers@ou.nl

Sinds de inwerkingtreding van de wet versterking besturing in 2010 waarin de examencommissie in het hoger onderwijs een functioneel onafhankelijke positie kreeg, is het er niet rustiger op geworden in hoger onderwijsland. De wet had als doel ‘het bestuur van hogescholen en universiteiten te versterken’, lees: de macht te delen, onder andere door de medezeggenschap waaronder ook de opleidingscommissies, een meer prominenter positie te geven maar vooral door de positie van de examencommissie fors te versterken. In dit artikel wordt nagegaan in hoeverre er iets is terechtgekomen van de bedoelingen van de wetgever als het gaat om de bedoelde sterkere positie van de examencommissie in het hoger onderwijs.

De bedoeling van de wetgever

Wie wil lezen wat de exacte bedoelingen van de wetgever met de wet ‘versterking besturing’ waren op het moment dat het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer werd aangeboden in vergaderjaar 2008-2009, kan de zogenaamde memorie van toelichting raadplegen. In dit stuk beschrijft de indiener van de wet mede het waarom van het wetsvoorstel. De memorie is eenvoudig te vinden op internet onder het nummer van deze memorie: 31 821 nr. 3. In deze Memorie is te lezen dat de belangrijkste reden voor het willen versterken van de positie van de examencommissie was, dat de Inspectie van het Onderwijs alsmede de Onderwijsraad hadden geconstateerd, dat het hoger onderwijs te weinig kwaliteitsgarantie bood met betrekking tot de examinering en

tentaminering. Bovendien was deze toetsing onvoldoende transparant. De examencommissies zouden meer aandacht moeten kunnen besteden aan kwaliteitsborging en kwaliteitsbeleid rondom examens en toetsen. Daarom zou de examencommissie functioneel onafhankelijk moeten worden. Ook zou de deskundigheid van examencommissie-leden moeten worden bevorderd middels scholing. De wetgever laat daarover niets aan duidelijkheid te wensen over: “Het wetsvoorstel verklaart dat de examencommissie onafhankelijk en deskundig is. Dat betekent dat het onderwijsmanagement (...) geen richtlijnen of aanwijzingen kan geven over de beoordeling van examinandi (...). Aan het onderwijsmanagement is opgedragen ervoor zorg te dragen dat de examencommissie onafhankelijk (...) kan functioneren. Dit

impliceert dat het onderwijsmanagement de examencommissie daartoe in staat stelt en zich moet onthouden van inmenging in de taken van de examencommissie. De leden van de examencommissie staan niet in een hiërarchische positie ten opzichte van het onderwijsmanagement. Dit volgt ook uit het feit dat de (wettelijke) taken aan de examencommissie zijn geattribueerd (...).¹

Dit laatste behoeft enige toelichting. Als het gaat om bestuursrechtelijke bevoegdheidstoeiding zijn er drie niveaus:

1. Mandaat is het verkrijgen van een bevoegdheid van een ander orgaan dat deze bevoegdheid al door delegatie of attributie heeft verkregen om deze bevoegdheid namens de mandaatgever (mandans) uit

te oefenen met dien verstande dat de mandans zijn eigen bevoegdheid niet heeft afgegeven maar slechts heeft gedeeld, en aldus desgewenst de mandaatverkrijger (mandataris) kan overrulen.

2. Delegatie is het verkrijgen van een bevoegdheid van een ander orgaan dat deze bevoegdheid al door delegatie (doordelegeren) of attributie heeft verkregen, om deze bevoegdheid namens de mandaatgever uit te oefenen met dien verstande dat de delegans de bevoegdheid niet meer zelf kan uitoefenen. De delegans kan een besluit van de delegataris dus niet overrulen.
3. Attributie is de hoogste vorm van bevoegdheidstoekenning namelijk direct uit de wet. De wetgever wijst dan zelf aan welk orgaan een bepaalde bevoegdheid krijgt. De geattribueerde heeft zijn bevoegdheid dus niet via een ander gekregen maar rechtstreeks uit de wet. De wetgever geeft daarbij niet zelden ook aan of de geattribueerde de gegeven bevoegdheid mag doordelegeren. In het geval van de examencommissie mag dat niet.



Het onderwijsmanagement moet zich onthouden van inmenging in de taken van de examencommissie.

Voor de helderheid nog eens, een examencommissie heeft zijn bevoegdheden niet van of via het hoogste managementorgaan (College van Bestuur, CvB) gekregen maar direct van de wetgever zelf. Daarmee drukt de wetgever nog eens extra uit dat de examencommissie geen 'baas' heeft als het gaat om de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de wet en de bevoegdheden direct aan de examencommissie zelf heeft toegekend, die deze bevoegdheden vervolgens naar eigen inzicht mag uitoefenen. Er is dan sprake van een discretionaire bevoegdheid.

Wel of geen baas?

Voorgaande legt een lastigheid bloot. De personen die de examencommissie 'bemensen', zijn aangesteld door een baas, het CvB maar die

¹Overigens zijn in dit citaat alle benamingen en titels zoals 'College van Bestuur, directeur(en), hoofden van opleidingen' en dergelijke samengevat met de term 'onderwijsmanagement'.

baas heeft inhoudelijk niets over deze aangestelden te zeggen. Dat hoeft allemaal geen probleem te zijn als partijen het eens zijn over de gang van zaken. De aard van de werkzaamheden van een examencommissie is echter zodanig dat conflicten op de loer liggen. Om maar meteen de volle confrontatie aan te gaan: wat als de examencommissie weigert de diploma's te tekenen omdat ze van mening is dat ze de toetsing waarop het diploma is gebaseerd niet heeft kunnen borgen. Toegegeven dit is wel een heel heftige confrontatie maar zelfs als een examencommissie een student een extra kans weigert en het onderwijsmanagement van mening is dat de student die extra kans wel moet krijgen, kan een naar conflict zijn geboren. Ondergetekende wordt wel eens gevraagd om trainingen te verzorgen voor examencommissies en ook al staat het dan niet op het programma, toch komt tijdens deze trainingen en spreekbeurten niet zelden naar voren dat er van de functionele onafhankelijkheid in de praktijk weinig terecht komt omdat het onderwijsmanagement niet zo veel op heeft met deze onafhankelijkheid van de examencommissie en andere wegen heeft gevonden om de examencommissie aan de leiband te krijgen. De meeste gehoorde trucs zijn:

1. Beperkingen in tijd

Om de taken van een examencommissie een beetje goed op te kunnen pakken is voldoende tijd nodig. Een beetje afhankelijk van de positie van het lid, voorzitter, secretaris of gewoon lid en de vraag of er voldoende ambtelijke ondersteuning (ambtelijke secretarissen) is, red je dat niet in een namiddag. Er zijn (althans niet dat ik weet) geen standaarden voor de tijd die een lid van een examencommissie van zijn werkgever moet krijgen om de taken goed uit te kunnen voeren. De wet schrijft wel voor dat het onderwijsmanagement de examencommissie dient te faciliteren. Ondergetekende hoort echter stevast dat er te weinig tijd is en dat de examencommissie eigenlijk alleen maar dagelijkse dingen/

aanvragen en dergelijke kunnen oplossen en niet toekomen aan de hoofdtak, het borgen van de kwaliteit van toetsing bijvoorbeeld door te worden meegenomen in de vastlegging van toetsprogramma's en dergelijke, een en ander als dan niet in samenwerking met toetscommissies die alsdan hiërarchisch onder de examencommissie hangen.

Beperken in tijd is een makkelijke manier om examencommissies 'kort te houden'. Het is bovendien niet oké omdat de wetgever met de invoering van de wet versterking besturing ook een paragraaf heeft opgenomen die de financiering van de examencommissies faciliteert. Dat geld dient te worden besteed aan zaken waarvoor het is gegeven.

2. Benoemingstermijn

De wetgever heeft de deskundigheid van de leden van de examencommissie hoog in het vaandel. Het staat zelfs in art. 7.12a lid 2 van de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW): "Het instellingsbestuur draagt er zorg voor dat het onafhankelijk en deskundig functioneren van de examencommissie voldoende wordt gewaarborgd".

Dat betekent ondermeer dat een lid van een examencommissie deskundigheid moet ontwikkelen en bijhouden. De vereniging van Hogescholen biedt daarvoor een driedaagse cursus aan (die ondergetekende ook heeft gevolgd en waaraan ik een goede indruk heb overgehouden) maar een dergelijke éénmalige cursus is niet voldoende. Het werk van de leden van een examencommissie is niet alleen veelomvattend, van de leden kan worden verwacht dat zij zich ontwikkelen tot toetsdeskundige, bijvoorbeeld door het behalen van 'Senior Kwalificatie Examinator (SKE)' en dat zij voldoende juridische kennis opdoen om goed te kunnen functioneren in de juridische omgeving van de examencommissie.

Dit voorgaand heeft tot gevolg dat het wellicht enkele jaren kan duren voordat een lid op volle kracht is. Dat is 'an sich' niet zo erg maar als een instelling voor hoger onderwijs de benoemingstermijn beperkt tot één jaar dan is het lid van de examencommissie kansloos als het gaat om het vergaren van voldoende kennis om de verwachtingen van de wetgever waar te maken. Mij zijn meerdere instellingen voor hoger onderwijs bekend die een benoemingstermijn van één jaar voor leden van de examencommissie hanteren. Dat is niet alleen niet oké als het gaat om de hiervoor beschreven problematiek van het verwerven van voldoende kennis maar ook omdat het onderwijsmanagement zich op die manier gemakkelijk kan ontdoen van leden van examencommissies die naar het oordeel van dat onderwijsmanagement te kritisch zijn over de kwaliteit van toetsing. Wie (te) kritisch is, zit niet lang meer in de examencommissie. Een dergelijke instelling van het onderwijsmanagement druist regelrecht in tegen de bedoeling van de wetgever dat de examencommissie een volwaardige counterpartij van het onderwijsmanagement is.

3. *Kaping van bevoegdheden*

Een regelmatig geziene manier om de examencommissie 'kort te houden' is het kapen van bevoegdheden. Dat werkt als volgt. Hiervoor is al uitgelegd dat de examencommissie vele geattribueerde bevoegdheden heeft. Deze bevoegdheden komen aldus direct aan de examencommissie toe. Hier is een voorbeeld op zijn plaats: Op grond van art. 7.12b lid 1 sub d komt aan de examencommissie de bevoegdheid toe om vrijstellingen te verlenen voor het afleggen van tentamens. Deze bevoegdheid vereist nadere invulling want de student heeft recht op transparantie. Dat betekent dat nader moet worden uitgewerkt op basis waarvan wel of geen vrijstellingen worden verleend. Het is de

bedoeling van de wetgever dan ook dat degene die deze bevoegdheid heeft deze ook uitwerkt in een zogenaamde beleidsregel. De examencommissie kan zo een document (beleidsregel) opstellen waarin nadere regels worden uitgewerkt met betrekking tot de vrijstellingen. Toch heeft ondergetekende meerdere keren gezien dat de vrijstellingen nader zijn uitgewerkt in de Onderwijs en Examenregeling (OER). Deze OER is een regelgevingselement dat het bestuur van de onderwijsinstelling op grond van art. 7.13 WHW moet opstellen. Als daar een aan de examencommissie geattribueerde bevoegdheid is uitgewerkt dan is die bevoegdheid feitelijk 'gekaapt' door het bestuur. Op dezelfde wijze worden ook andere bevoegdheden van de examencommissie gekaapt. Dat hoeft overigens niet altijd een probleem te zijn. Het is mijns inziens mogelijk dat de examencommissie haar beleid onderbrengt in de OER, maar dan moet de examencommissie dat willen en de eindredactie hebben over die delen in de OER.

4. *Docent met leegstand*

Een andere lastigheid waarvan ik niet zelden kennis neem is het feit dat docenten met leegstand, dat is het geval als zij geen 100% invulling hebben voor de tijd waarvoor zij zijn aangesteld, min of meer in een examencommissie worden gedwongen. Alsdan heb je docenten die een taak in de examencommissie niet ambiëren. Het behoort gaan nader betoog dat een dergelijke werkwijze nooit zal leiden tot een optimaal functionerende examencommissie. Verder is het van belang erop te wijzen dat de wetgever in art. 7.12a lid 4 heeft bepaald dat alvorens tot benoeming van een lid over te gaan, het instellingsbestuur de leden van de desbetreffende examencommissie dient te horen. Een examencommissie hoeft dus niet zomaar te accepteren dat een lid aan hun geleding wordt toegevoegd waarover zij niet hun zegje hebben kunnen

doen. Overigens kan een bestuur een lid toch benoemen ondanks een negatief advies van de zittende leden. Een dergelijke bestuurscultuur kan de basis voor onacceptabele sociale onveiligheid zijn. Ik zou er voorstander van zijn dat leden van een examencommissie op een dergelijke ‘taak’ moeten solliciteren en dat een gecombineerde afvaardiging van bestuur en zittende leden van de examencommissie over de benoeming besluit.

Lastige positie

Wat van het voorgaande ook zij, de leden van een examencommissie zitten per definitie in een lastige positie omdat ze worden geacht hun ‘leidinggevende’ te controleren en in bepaalde gevallen zelfs te corrigeren. De wetgever heeft met de wet versterking besturing een ding onvoldoende opgepakt, namelijk de bescherming van de leden van de examencommissie. Mij zijn ook gevallen bekend waarin de bemensing van de examencommissie bij een instelling voor hoger onderwijs niet op peil is omdat de docenten bedanken voor de eer vanwege de sociale onveiligheid die de positie met zich brengt. Dat kan de bedoeling van de wetgever nooit zijn geweest. Het onderwijsmanagement is niet altijd bereidwillig gebleken de macht te delen zoals de WHW, sinds invoering van het deel ‘versterking besturing’, bedoeld heeft. Daarom is de invoering van de wet versterking besturing in 2010 in mijn opinie niet helemaal gelukt.

Verdere versterking

In maart 2015 verscheen het rapport ‘Verdere versterking, onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs’ van de Inspectie van het Onderwijs. In dit rapport wordt geconcludeerd dat examencommissies veel meer de kwaliteit van de tentamens en examens waarborgen. Ook werd vastgesteld dat de examencommissies een grote inzet en betrokkenheid tonen alsmede dat de instellingsbesturen het belang van examencommissies onderkennen. De inspectie merkt daarbij op dat



Een examencommissie kan niet zonder bestuurlijke steun.

de examencommissies niet zonder bestuurlijke steun kunnen en dat er behoefte is aan een transparante en heldere organisatiestructuur met duidelijke verdeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden. Dat laatste spreekt voor zich maar de verdeling van taken is in de wet geregeld en de kunst is dan om dat wettelijke kader te respecteren. Als het onderwijsmanagement de goede samenwerking met de examencommissie niet opzoekt en/of poogt grip te krijgen op de aan de examencommissie geattribueerde taken en bevoegdheden, maakt de wet ‘versterking besturing’ te weinig kans. De inspectie heeft nieuw onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van examencommissies. Het rapport met de titel Verder vooruit, examencommissies in een veranderend hoger onderwijs wordt eind september openbaar. Ik vroeg 13 juni jl. aan inspecteur Martine Pol, projectleider van het onderzoek, of de inspectie daarin aandacht besteedt aan de onafhankelijkheid van examencommissies. Haar antwoord vindt u in het kader.

Inspecteur Martine Pol over het lopende onderzoek naar examencommissies.

Tien jaar na Verdere Versterking (2015) heeft de inspectie een nieuw onderzoek gedaan naar examencommissies, waarvan het rapport eind september wordt gepubliceerd op www.onderwijsinspectie.nl. De accenten in het onderzoek liggen op de rol van de examencommissie bij onderwijsinnovaties, het borgen van de kwaliteit van portfolio's en de omgang met generatieve AI. Daarnaast gaan we uitgebreid in op de relatie van de examencommissie met het bestuur en management. Veel examencommissies en managers laten zich positief uit over hun onderlinge relatie. Tegelijkertijd noemen examencommissies de relatie met het management een intensieve, doorgaande zoektocht om tot een goede afstemming te komen. Bij een klein deel van de examencommissies ziet de inspectie zaken die de onafhankelijke positie van de examencommissie ondermijnen. Drie voorbeelden: korte benoemings- of zittingstermijnen van leden van de examencommissie, een OER waarin aangepaste routes voor bepaalde doelgroepen potentiële studenten zijn opgenomen zonder instemming vooraf van de examencommissie, en taken van de examencommissie die worden uitgevoerd door het management, zoals bijvoorbeeld het aanwijzen van examinatoren of het geven van vrijstellingen.

Net zoals in 2015 worden veel examencommissies onvoldoende gefaciliteerd; een aanzienlijk deel van de examencommissies is ontevreden over de facilitering en veel examencommissies komen aan sommige taken minder toe dan ze zouden willen. Met name de eigen professionalisering en het borgen dat alle eindkwalificaties getoetst worden, krijgen minder aandacht dan examencommissies zelf zouden willen. Voldoende facilitering is een voorwaarde voor examencommissies om te kunnen vaststellen dat studenten de eindkwalificaties hebben behaald, en daarmee hun verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken om garant te staan voor de waarde van het diploma.

Voorlopige conclusie

Voorgaande is gebaseerd op mijn persoonlijke observaties en dat is te mager op dit moment om harde conclusie te kunnen trekken. Deze observaties zijn wat mij betreft wel reden voor een gedegen empirisch onderzoek zodat de werkelijke omvang van de hiervoor beschreven problematiek in beeld komt en de minister via

de wetgever of via de onderwijsinspectie kan ingrijpen. Want al komen de hiervoor beschreven misstanden maar een enkele keer voor dan nog is dat alarmerend want zo worden de bedoelingen van de wetgever met betrekking tot de bedoelde kwaliteitsslag met de wetversterking besturing op ontoelaatbare wijze gefrustreerd. ■

Dit boekje bevat een verzameling annotaties en artikelen over onderwijsrechtelijke thema's.

De afzonderlijke bijdragen zijn alle reeds eerder gepubliceerd in 'Examens, tijdschrift voor de toetspraktijk'. Deze verzameling is bij elkaar gebracht omdat ze een overzicht geeft van de rechtsontwikkeling met betrekking tot onderwijsrechtelijke onderwerpen zoals onder andere het bindend afwijzend studieadvies, tentamenfraude, de waarde van buitenlandse diploma's, recht op inzage van gemaakt tentamenwerk, bijzondere persoonlijke omstandigheden, toelating tot opleidingen en de wijze van toetsing in de onderwijsrechtspraak.

Ton Lamers publiceert regelmatig over handelsrechtelijke-, arbeidsrechtelijke en onderwijsrechtelijke thema's.



Bestel nu bij: www.bol.com