



Samenvatting

Juridisch correct examineren; een studie naar uitspraken van beroepscolleges in het hoger onderwijs

Deze studie gaat over de rechtsgang die een student in het hoger onderwijs kan doorlopen wanneer hij het oneens is met een beslissing van de examencommissie die hem raakt. Studenten hebben de mogelijkheid beslissingen aan te vechten bij het college van beroep voor de examens (CBE). Aan iedere instelling van het hoger onderwijs functioneert een dergelijk college. Dit college doet een uitspraak over het geschil. Als de student niet tevreden is over de uitspraak, kan hij vervolgens in beroep gaan bij het college van beroep voor het hoger onderwijs (CBHO). Het CBHO zetelt in Den Haag. Dit college beoordeelt of de beslissing van het CBE in strijd is met het recht.

De beroepscolleges hebben de beslissingen van examencommissies en examinatoren tegen het licht gehouden van juridische maatstaven: wat kan wel en wat kan niet? Er is veel literatuur die de kwaliteit van examens en het examenproces beziet vanuit de onderwijskundige invalshoek. Deze studie beoogt een brug te slaan tussen de onderwijskundige en juridische maatstaven over wat correct examineren is.

De studie rapporteert de bestudering van de uitspraken van de beroepscolleges om een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraagstelling van de studie:

Wat zijn de implicaties voor toetsing in het hoger onderwijs op basis van de juridische uitspraken rond geschillen over de examinering?

Met de uitkomsten van de bestudering van de uitspraken van de colleges is het mogelijk om de onderwijskundige inzichten over examens en examenprocessen aan te vullen met juridische. Op die wijze ontstaat een geheel aan richtlijnen om correct te examineren in het hoger onderwijs. Het uiteindelijke doel van deze studie is het verbeteren van het toetsproces door meer sturing te geven aan de processen. De weg ernaartoe verloopt langs twee lijnen: de onderwijskundige en de juridische.

Hoofdstuk 1: Inleiding

Het eerste hoofdstuk geeft een schets van de problematiek. Het begint met een beschrijving van de plaats van examens in het hoger onderwijs. Examenuitslagen hebben verstrekende gevolgen voor studenten. Een diploma geeft status en opent de weg naar een maatschappelijke loopbaan. Er moeten dus garanties zijn dat diploma's wat voorstellen. Met andere woorden, examens moeten kwalitatief aan de maat zijn. Onderwijskundigen c.q. toetsdeskundigen zijn geïnteresseerd in het analyseren van elementen uit het toetsproces die bijdragen aan de kwaliteit van examinering. Er is veel literatuur voorhanden over examineren. Er zijn boeken en artikelen die vol staan met handreikingen aan docenten én opleidingen over hoe ze ervoor kunnen zorgen dat hun studenten op een kwalitatief hoog niveau worden getoetst. En de aandacht voor examineren vergroot zich alsmaar. Dat is te verklaren. De politiek heeft het verhogen van de kwaliteit van examineren namelijk tot een speerpunt gemaakt. Dat uit zich onder andere in de standaarden die het accreditatieorgaan NVAO hanteert om de kwaliteit van opleidingen te beoordelen.

Het is niet verwonderlijk dat er veel literatuur voorhanden is over toetskwaliteit. De theorie over examineren heeft een lange traditie. Die dateert van het begin van de twintigste eeuw toen de intelligentietest door Binet & Simon werd ontwikkeld. De onderzoeksvragen naar de kwaliteiten van intelligentietesten en studietoetsen zijn in essentie hetzelfde. In beide onderzoeksgebieden zijn bijvoorbeeld de betrouwbaarheid en validiteit sleutelbegrippen.

Juristen begonnen zich pas later bezig te houden met het examineringsproces. In zijn proefschrift uit 1981 over studierechten van studenten besteedt Cohen aandacht aan juridische regels vanuit het onderwijskundig perspectief. Hij onderzoekt in hoeverre ze in de wetsregels ten aanzien van de rechten van studenten zijn terug te vinden. In de periode waarin hij zijn onderzoek verrichtte, waren de rechtsregels die studenten bescherming moesten bieden, zeer schaars. De Wet Universitaire Bestuurshervorming (WUB) besteedde er in één artikel aandacht aan. Het artikel gaat over de beroepsmogelijkheid van een examinandus. Verpaalen ontwierp een uitvoeringsreglement en een handleiding voor de toepassing van de beroepsmogelijkheid. Het is verrassend hoeveel van de ideeën van Verpaalen in latere wetgeving terecht is gekomen.

Het hoofdstuk beschrijft in het kort hoe de rechtsgang is die een examinandus moet doorlopen wanneer hij in beroep gaat tegen een beslissing van een examencommissie: eerst een administratief beroep bij het CBE en dan, eventueel, bij het CBHO. Een verder beroep is niet mogelijk, tenminste niet voor studenten van openbare instellingen. Het hoofdstuk eindigt met de hoofdvraagstelling van onderzoek, welke hiervoor al is weergegeven, plus vier concretere deelvraagstellingen.

Hoofdstuk 2: Examineren

In het maatschappelijk leven nemen examens een belangrijke plaats in. Het zijn proeven van bekwaamheid met veelal grote gevolgen. Slagen betekent dat de examinandus heeft bewezen te voldoen aan eisen. Dat geeft hem een bepaalde status. Maar ook voor de maatschappij zijn examens belangrijk. Slagen voor een examen is een bewijs dat afgestudeerden zekere kennis en vaardigheden hebben verworven die zij ten dienste kunnen stellen van de maatschappij. De maatschappij moet daarom vertrouwen kunnen hebben in de examens. Dus zowel de examinandus als de maatschappij hebben belang bij examens. De kwaliteit van examinering is van eminent belang.

Binnen het hoger onderwijs zijn examens onbetwistbaar het meetinstrument voor kennis, vaardigheden en attituden (tezamen aan te duiden met het begrip 'competenties'). Examens meten 'iets'. Competenties laten zich niet rechtstreeks meten. Het is een latente trek. Er is een instrument nodig dat competenties meet. De algemene benaming voor dat instrument is 'toets'.

Opleidingen dienen ten behoeve van de accreditatie aan te tonen dat hun toetsen en de toetsprocedures op orde zijn. Zij moeten aantonen dat de toetsen en de toetsprocedures aan kwalitatieve standaarden. Toetsdeskundigen houden zich al lange tijd bezig met studies naar de kwaliteit van toetsen, zowel naar het proces van toetsen als naar het instrument toets. Voor dat doel hebben zij het toetsproces in verschillende stappen ontleed. Dat maakt het makkelijker om een genuanceerd beeld te krijgen over de kwaliteit want kwaliteit is een veelomvattend begrip.

Hoewel met mondjesmaat, hebben ook juristen zich beziggehouden met het opstellen van richtlijnen voor examineren. Verpaalen geeft richtlijnen voor de praktische uitvoering van artikel 40 van de WUB. Dit artikel geeft studenten het recht om beroep aan te tekenen tegen de behandeling tijdens de toets of bij de beoordeling van een toets. Een groot aantal van die richtlijnen heeft een plaats gekregen in de later tot stand gekomen WHW. Cohen schreef een proefschrift over de studierechten van studenten in het wetenschappelijk onderwijs. Daarin beoordeelde hij onder andere in hoeverre uitspraken van beroepscolleges over geschillen tussen een student en de examencommissie voldeden aan de eisen van redelijkheid en billijkheid. Hij maakte daarbij gebruik van publicaties van De Groot, een Nederlandse toetsdeskundige die veel publiceerde over studietoetsen. Cohen onderzocht dus in hoeverre de uitspraken van juristen voldeden aan onderwijskundige maatstaven.

Hoofdstuk 3: Correct examineren vanuit onderwijskundig perspectief

Hoofdstuk 3 heeft tot doel de opvattingen over correct examineren vanuit onderwijskundig perspectief te benoemen. Voor de indeling van deze opvattingen maken we gebruik van de stappen in het proces van toetsconstructie, vanaf het formuleren van eindtermen tot en met het rapporten van de toetsresultaten. Het stappenplan is een handig hulpmiddel om de verschillende richtlijnen die gelden voor kwalitatief correct examineren in onder te brengen. In aanvulling daarop volgt een bespreking van de onderwerpen die buiten het directe toetsproces vallen. Het betreft onderwerpen als de toelating tot het hoger onderwijs, het verlenen van vrijstellingen en het bindend studieadvies. De inhoud van dit hoofdstuk kan worden opgevat als de opvattingen van onderwijskundigen over de besproken onderwerpen. Daarom sluit het hoofdstuk af met richtlijnen aan de hand waarvan de stappen in het toetsproces en de overige besproken onderwerpen kunnen worden beoordeeld.

Een deelvraagstelling van deze studie is of de genoemde richtlijnen de toets van de beoordeling door beroepscolleges kunnen doorstaan. Met andere woorden, zijn er uitspraken van de CBE's of het CBHO die niet sporen met de richtlijnen welke afkomstig zijn uit de onderwijskunde? Is er jurisprudentie die misschien kan worden gebruikt om de genoemde richtlijnen aan te scherpen of uit te breiden?

Hoofdstuk 4: De formele rechtsgang

In een rechtstaat heeft iedere burger in beginsel de mogelijkheid om een op hem betrekking hebbende beslissing, waarmee hij het oneens is, aan te vechten. Dat recht hebben examinandi ook. Een toetsuitslag kan worden beschouwd als een aanvechtbare beslissing. Wanneer een examinandus het oneens is met een beslissing van een examencommissie, of van een examiner en die hem persoonlijk raakt, heeft hij het recht daartegen in beroep te gaan. Aan iedere instelling van het hoger onderwijs is een CBE verbonden die beroepen van studenten tegen beslissingen van de examencommissie en examinatoren in administratief beroep behandelt. Het college zal, mits het beroep ontvankelijk is, in de regel eerst onderzoeken of een minnelijke schikking mogelijk is. Als die schikking niet wordt bereikt, zal het CBE zich over de kwestie buigen en een uitspraak doen. Het CBE beoordeelt de kwestie niet inhoudelijk: het zal beoordelen of de beslissing tot stand is gekomen door toepassing van geschreven of ongeschreven regels van het recht. Het college neemt niet rol van de examiner over.

Het CBE zal, als het beroep gegrond wordt verklaard, de beslissing niet herzien. Het vernietigt de beslissing en draagt de examencommissie op opnieuw een beslissing te nemen met inachtneming van de uitspraak van het CBE. In tweede instantie, wanneer de student het niet eens is met de uitspraak van het CBE, kan de student in beroep gaan bij het CBHO. Die beoordeelt of het CBE in redelijkheid tot de uitspraak had kunnen komen. Een eventueel daarop aansluitend hoger beroep is niet mogelijk. Het CBHO is de laatste halte in de reguliere beroepsgang, tenminste voor studenten van openbare instellingen van hoger onderwijs.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) stelt dat tegen besluiten van bestuursorganen over het kennen en kunnen van personen geen beroep mogelijk is. De achterliggende gedachte hierbij is dat beoordelingen over het kennen en kunnen een professionele deskundigheid vergen die het bestuursorgaan geacht wordt te hebben. De CBE's handelen in deze in het verlengde van de Awb, ook die aan bijzondere instellingen. CBE's gaan niet zitten op de stoel van de beoordelaar c.q. de examiner. Zij respecteren zijn deskundigheid en zullen uitsluitend beoordelen of zijn oordeel in redelijkheid tot stand is kunnen komen. Met andere woorden, een CBE beoordeelt terughoudend.

De formele rechtsgang is in beginsel ongelijk voor studenten aan openbare instellingen en bijzondere instellingen. Dat heeft alles te maken met artikel 112 Gw dat stelt dat geschillen over burgerlijke rechten aan de rechterlijke macht is opgedragen. Het CBE, maar ook het CBHO, is geen rechterlijke macht zodat voor studenten van bijzondere instellingen in theorie een andere rechtsgang openstaat dan voor studenten van openbare instellingen. Weinigen zijn gelukkig met dit verschil. In de praktijk zijn er oplossingen gevonden en doet het mogelijk probleem zich niet voor.

Hoofdstuk 5: Het onderzoek

In hoofdstuk 5 staat het onderzoek beschreven. De bestudering van de uitspraken van geschillen tussen studenten en examencommissies welke zijn gedaan door CBE's en door het CBHO vormen de kern van het onderzoek. De vergaring van de uitspraken heeft niet op een systematische wijze plaatsgevonden. Dat heeft te maken met het feit dat sommige instellingen van het hoger onderwijs de uitspraken niet alleen niet publiceren in publiekelijk toegankelijke media maar ook omdat ze niet bereid blijken te zijn tot het ter beschikking te stellen ervan aan derden. Gezien het feit dat het onderhavige onderzoek een kwalitatief karakter heeft, heeft de houding van deze instellingen (waarschijnlijk) geen gevolgen voor de uitkomsten van het onderzoek. Uiteindelijk zijn 412 uitspraken van CBE's bestudeerd en 123 uitspraken van het CBHO. Vervolgens zijn de uitspraken geclassificeerd, zo mogelijk onder een van de stappen van het toetsproces.

Hoofdstuk 6: Resultaten

Hoofdstuk 6 is een omvangrijk hoofdstuk dat de bespreking bevat van alle relevante uitspraken van de CBE's en het CBHO. De uitspraken zijn geaggregeerd naar een niveau c.q. klasse en zijn vervolgens gerangschikt in een volgorde die overeenkomt met de stappen in het toetsproces. Dit hoofdstuk is het *pièce de résistance* van de studie. Relevant betekent dat de inhoud van het geschil iets toevoegt aan de kennis over het examineringsproces in brede zin: een nieuw gezichtspunt, een verrassende redenering, een interessante onderbouwing van een element uit het toetsproces, et cetera. Vol-doet een uitspraak aan een van deze criteria, dan maakt de uitspraak deel uit van de rapportage. In hoofdstuk 5 is uiteengezet hoe de uitspraken zijn vergaard. Het oogmerk van de vergaring was een zo breed mogelijke verzameling aan te leggen. Dan is de kans het grootst dat de verzameling uitspraken bevat waarvan de implicaties betrekking hebben op alle aspecten van toetsen, en niet uitsluitend op sommige onderdelen van het toetsproces, mits uiteraard studenten op alle onderdelen een geschil hebben aangekaart.

De aangehouden systematiek bij de bespreking van de beroepszaak is steeds:

1. Een korte weergave van de essentie van het geschil;
2. De argumentatie en standpunten van de partijen;
3. De zienswijze van de rechtsprekende instantie over het geschil;
4. De uitspraak (gegrond/ongeground/niet-ontvankelijk) en, in voorkomende gevallen, de consequentie die het CBE of CBHO daaraan verbindt;
5. De uitspraken worden gevolgd door een annotatie waarin onder andere de mogelijke implicaties staan van de uitspraak voor het examineren.

Hoofdstuk 7: Conclusies

In hoofdstuk 7 staat de beantwoording van de deelvraagstellingen waaruit conclusies worden getrokken.

De eerste betreft de vraag naar wie de verantwoordelijkheid draagt voor de activiteiten in een van de stappen van het toetsproces. Het antwoord is van belang voor wie zich wat moet aantrekken van een uitspraak van een beroepscollege die te classificeren is in de betreffende stap. De conclusie is dat de examinerator in de meeste stappen de verantwoordelijkheid draagt. Hij is de spil waaromheen het proces van toetsen zich afspeelt. Verwonderlijk is dat niet. Het gaat bij het toetsen primair om inhoud. En het is duidelijk dat de examinerator, naar mag worden verwacht, het meest inhoudsdeskundig is. Examineratoren worden aangewezen door de examencommissie. De commissie kan door serieus werk te maken van deze taak een relatief grote bijdrage leveren aan de kwaliteit van toetsen door eisen aan de benoembaarheid te stellen.

De tweede deelvraagstelling gaat over de implicaties van uitspraken van beroepscolleges. In de annotaties bij de bespreking van de beroepszaken staat aangegeven wat het belang van de zaak is voor de toetspraktijk. In paragraaf 3 van het hoofdstuk zijn de implicaties per onderwerp samengevat en vervolgens, waar mogelijk, omgezet in richtlijnen. De richtlijnen zijn relevant voor het verantwoordelijke orgaan. Wie dat orgaan is, staat bij de beantwoording van de eerste deelvraagstelling. De richtlijnen zijn gebaseerd op beroepszaken waar het geschil tussen de student en de examinerator/examencommissie met behulp van de geschreven en ongeschreven regels van het recht zijn beslecht. Men zou daarom kunnen spreken van juridische richtlijnen. Tezamen met de in hoofdstuk 3 beschreven onderwijskundige richtlijnen vormen zij één geheel. In tabel 7.2 staan de juridische richtlijnen samengevat.

Deze studie heeft de kwaliteit van het examenproces vanuit twee domeinen onderzocht: het juridische domein en het onderwijskundige. In het bijzonder is geprobeerd uit beide domeinen richtlijnen te ontwikkelen die bruikbaar zijn bij het inrichten én beoordelen van een examensysteem. Er is in de loop der tijd een zekere verwevenheid ontstaan tussen beide domeinen. De derde deelvraagstelling heeft daarop betrekking. Beide domeinen beoordelen examensituaties en spelen daarom een rol bij de beoordeling van de kwaliteit van het examenproces. Het beoordelen van geschillen tussen een student en een orgaan van een opleiding behoort tot het juridisch domein en vindt plaats met behulp van maatstaven welke afkomstig zijn uit geschreven of ongeschreven rechtsregels, ter bescherming van de student, terwijl onderwijskundigen bij hun werkzaamheden om opleidingen te adviseren over hun examensystemen putten uit onderwijskundige of toetstechnische theorieën die de basis vormen voor de onderwijskundige richtlijnen. Het oogmerk van onderwijskundigen is goede toetsing.

Het is nog niet zo lang geleden dat juristen en onderwijskundigen actoren werden bij het examineren. Examineren was lange tijd uitsluitend een zaak voor hoogleraren. Pas in de twintigste eeuw kwamen er medewerkers die de hoogleraren bij het examineren gingen assisteren, mede vanwege de ontstane werkdruk. Die werkdruk werd nog hoger toen in de tweede helft van de vorige eeuw de toeloop van studenten naar universiteiten enorm toenam. Er werd daarom gezocht naar een meer doelmatige manier van examineren. De meerkeuzetoets deed daartoe zijn intrede in het universitaire onderwijs. Onderwijskundigen/toetsdeskundigen gingen de introductie van deze toetsvorm begeleiden en kwamen met richtlijnen om het toetsproces te verbeteren. Min of meer tegelijk met de toename van het aantal studenten ontstond de democratiseringsgolf op universiteiten. Studenten begonnen inspraak te eisen en wilden vertegenwoordigers in allerlei overlegorganen en commissies. Daar slaagden ze in. De heerschappij van examineren werd de hoogleraren verder uit handen genomen. Daarvoor in de plaats



kwamen examenreglementen met procedures, voorschriften, rechten en plichten van examinatoren én examinandi. Dat was ook het moment waarop juristen in beeld kwamen. Waar reglementen zijn, zijn immers juristen. Juristen gaven inhoud aan de reglementen. Op de geschetste wijze hebben beide domeinen, het onderwijskundige en het juridische, zich een plaats weten te veroveren in het hoger onderwijs. Eerst nog met ieder min of meer een eigen plek, maar later, bij het ontstaan van de rechtsbescherming, zijn ze met elkaar verweven geraakt. Juristen aan de regelgeving en rechtsprekende zijde van de bescherming en onderwijskundigen/toetsdeskundigen als ontwerpers van de richtlijnen voor correct examineren.

De onderhavige studie is het eerste grootschalige onderzoek waarin systematisch uitspraken van CBE's en het CBHO zijn bestudeerd. De studie richt zich specifiek en primair op de uitspraken, maar is niet los te zien van de context: het stelsel dat examinandi in het hoger onderwijs rechtsbescherming biedt wanneer zij het oneens zijn met de beslissing van de examencommissie of de examinerator. Hoewel het strikt genomen geen evaluatieve studie betreft, zijn we in de loop van het bestuderen van uitspraken, maar ook bij het bestuderen van de relevante literatuur, gestuit op bevindingen die op z'n minst opmerkelijk zijn en die, waarschijnlijk onbedoeld, niet positief bijdragen aan het stelsel van rechtsbescherming van examinandi. De vierde deelvraagstelling gaat daarover. Tijdens het verrichten van de studie zijn indrukken opgedaan die betrekking hebben op het stelsel van rechtsbescherming van examinandi.

Op de eerste plaats betreffen die indrukken de terughoudende toetsing van CBE's. Er is geconstateerd dat niet alle CBE-uitspraken zijn gebaseerd op een terughoudende beoordeling van het geschil. Uitputtende toetsing komt voor, evenals uitspraken waarin het CBE tot een dwingend advies komt. Bovendien hebben we geconstateerd dat het erop lijkt dat CBE's niet op te hoogte zijn van elkaars uitspraken. Dat is er mogelijk de oorzaak van dat CBE's in gelijksoortige kwesties op verschillende wijzen beoordelen. We hebben ook de rol van de minnelijke schikking belicht. Uit de uitspraken van de beroepszaken is gebleken dat een examencommissie lang niet altijd het initiatief neemt om tot een minnelijke schikking te komen. Een minnelijke schikking is een mogelijkheid om via een compromis, of via een gesprek waarin de ene partij de andere overtuigt, een hoorzitting te voorkomen.

Hoofdstuk 8: Discussie

In het slothoofdstuk staat een beschouwing van het verrichte onderzoek. De belangrijkste resultaten worden herhaald - een grote opbrengst van juridische richtlijnen voor correct examineren, rechtscolleges beoordelen tot op zeer grote hoogte eerst en vooral de rechtmatigheid van beslissingen, onderwijskundige en juridische richtlijnen spreken elkaar niet tegen, maar vullen elkaar wel aan - maar bovenal zoeken we naar een verklaring van de resultaten.

Het behoeft geen verbazing dat onderwijskundige en juridische maatstaven elkaar niet tegenspreken. De onderwijskundige richtlijnen zijn uiteraard primair gestoeld op onderwijskundige theorieën en/of op het onderwijskundige gedachtegoed. Dat wil echter niet zeggen dat de ontwikkelaars daarvan onafhankelijk van het juridische gedachtegoed te werk zijn gegaan. Het proefschrift van Cohen is er al lange tijd en zal met andere onderwijskundige literatuur ongetwijfeld een rol hebben gespeeld bij het formuleren van richtlijnen. Cohen is van invloed geweest op de gedachtevorming over de algemene beginselen van behoorlijk examineren waarin redelijkheid en billijkheid een vooraanstaande rol vervullen.

In het slothoofdstuk wordt ook geprobeerd meer kwantitatieve uitspraken te doen over de beroepszaken, ondanks het feit dat de steekproeftrekking niet systematisch heeft plaatsgevonden. Het blijkt dat er per jaar minimaal honderden beroepszaken door studenten worden aangespannen. Er is een licht stijgende tendens waar te nemen. In twintig procent van CBE-zaken 'wint' de student. Bij de CBHO-zaken is dit percentage dertig. Dat laatste percentage betekent dat het CBHO in drie van de tien beroepszaken de CBE-uitspraak corrigeert. Dat is een behoorlijke terechtwijzing.

Tot slot bevat het hoofdstuk een aantal aanbevelingen. Die hebben betrekking op: de rol van de minnelijke schikking (die meer het karakter zou moeten krijgen van een second opinion) en het oprichten van een centraal register van beroepszaken dat aan de hand van een uniform categoriseringssysteem raadpleegbaar is voor belangstellenden. Tot slot wordt een aanzet gegeven voor verder onderzoek.