

Examencommissies hbo worden belangrijker!

□ Roeland Smits

Iedereen die als belanghebbende betrokken is bij onderwijs (leerlingen en studenten, docenten, werkgevers) moet in principe blindelings kunnen vertrouwen op de waarde van afgegeven diploma's. Dat geldt voor alle soorten van onderwijs. Helaas is in de zomer van 2010 maatschappelijke en politieke beroering ontstaan over de kwaliteit van sommige diploma's van het hoger beroepsonderwijs (hbo). Hoewel de wetswijziging die moet leiden tot een sterkere positie van de Examencommissies al tot stand was gekomen vóór dat deze kwestie speelde, was dit voor de HBO-raad toch een aanleiding om een handreiking op te stellen voor de (vernieuwde) examencommissies.

Inleiding

Met ingang van 1 september 2010 is de *Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek* (Whw) ingrijpend gewijzigd. Met deze wetswijziging, die bekend staat onder de naam *Wet versterking besturing*, beoogde de wetgever een aantal terreinen aan te pakken waarop verbetering nodig is in het bestuur van universiteiten en hogescholen, zoals 'de voorwaarden voor een goed bestuur en een goede positie van studenten, het bevorderen van de onderwijskwaliteit en de internationale positie van het hoger onderwijs' (Tweede Kamer, 2008-2009, p.1). Kwaliteit was één van

de (deel)onderwerpen waarop de wetswijziging nader inging, en dan meer in het bijzonder de kwaliteit van de examens. Ter verbetering van de kwaliteit van de examens kondigde het kabinet voornemens aan om de positie van de Examencommissies te versterken. Dat het kabinet daar terecht wel enige aanleiding voor zag, blijkt onder meer uit een rapport van de Onderwijsraad (2006) en een rapport van de Inspectie van het Onderwijs (2009). In dat laatste rapport gaf de Inspectie onder meer de aanbeveling om de positie van de Examencommissie te versterken.

Inhoud van de wetswijziging

De Examencommissie heeft volgens de Whw tot taak 'op objectieve en deskundige wijze' (artikel 7.12 lid 2) te beoordelen of het gerealiseerde eindniveau van een afgestudeerde voldoet aan de eisen die daaraan gesteld zijn. Onder andere op grond van de twee eerder genoemde rapporten, maar ook op basis van andere, meer algemene signalen, concludeerde het kabinet in de *Memorie van Toelichting bij de Wet versterking besturing*, dat de Examencommissie onvoldoende mogelijkheden heeft om deze taak naar behoren te verrichten. Daarom kondigde het kabinet maatregelen aan 'om de onafhankelijkheid [van de Examencommissies, RS] te waarborgen, [...] te handhaven en [...] te versterken' (Tweede Kamer, 2008-2009, p. 27). De belangrijkste wijzigingen in de taak en de positie van de Examencommissie liggen op de volgende terreinen:

- taakverschuiving: van procedure naar kwaliteit;
- onafhankelijkheid en deskundigheid,
- transparantie.

Van procedure naar kwaliteit

Oneerbiedig gezegd kwam het er in het verleden nog wel eens op neer dat de taak van de Examencommissie zich beperkte tot het controleren of alle tentamens waren afgelegd en daarna te besluiten dat het examen was behaald, en het daarbij behorende getuigschrift uit te reiken. Met de inwerkingtreding

Men moet blindelings kunnen vertrouwen op de waarde van diploma's



van de Whw behoort die beperkte taak van 'stempel-machine' tot het verleden. De Examencommissie (één per opleiding of één voor een groep van opleidingen) moet zich garant stellen voor de kwaliteit van het examen en het diploma. De wetgever draagt daartoe aan de Examencommissie de volgende taken op (artikel 7.12b lid 1 sub a t/m d):

- borgen van de kwaliteit van de tentamens en examens,
- vaststellen van richtlijnen ter beoordeling van de uitslag van tentamens en examens,
- verlenen van toestemming aan een student om een afwijkend programma te volgen,
- verlenen van vrijstellingen, waaronder die op grond van elders verworven competenties (EVC) (Tweede Kamer, 2008-2009, p. 37).

Onafhankelijk

De zorg voor een voldoende onafhankelijke positie van de Examencommissie wordt door de Whw (artikel 7.12a lid 2) opgedragen aan het instellingsbestuur. Zoals blijkt uit de *Memorie van Toelichting* doelt de wetgever daarbij vooral op het zorgdragen voor het ontbreken van de mogelijkheid dat het bestuur van een instelling aan de Examencommissie richtlijnen kan geven, bijvoorbeeld doordat er een hiërarchische relatie bestaat tussen leden van de Examencommissie (Tweede Kamer, 2008-2009, p. 28). In het algemeen wordt dit geïnterpreteerd als een gebod dat vertegenwoordigers van het management van een opleiding of instelling, geen lid mogen zijn van de Examencommissie (van die opleiding). Dit omdat het management van een instelling andere (bijvoorbeeld financiële) belangen kan hebben bij het vaststellen van de uitslag van een examen.

Deskundig

De nieuwe taak van de Examencommissie, het borgen van de kwaliteit van de tentamens en examens, brengt met zich mee dat de commissie over deskundigheid moet beschikken op het gebied van zowel de inhoud van de opleiding, als de kwaliteit van de toetsen. Vooral op dat laatste gebied werd in het verleden wel getwijfeld of de Examencommissies over voldoende 'toetsdeskundigheid' beschikten. In de nieuwe situatie is dit ondervangen doordat de Whw stelt dat leden

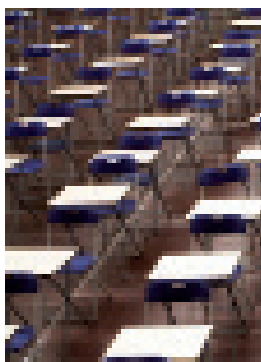
van de Examencommissie worden benoemd 'op basis van hun deskundigheid op het terrein van de desbetreffende opleiding' (artikel 7.12a lid 1), maar ook dat 'ten minste één lid [...] als docent (is) verbonden aan de opleiding' (artikel 7.12b lid 1 sub a t/m d). Dit impliceert dat deskundigen van buiten de opleiding of zelfs de instelling lid kunnen zijn van de Examencommissie en dat op die manier toets- of andere deskundigheid (bijvoorbeeld, in het geval van het hbo, omtrent het afnemende werkveld) in de Examencommissie kan worden opgenomen. Maar om als lid van de examencommissie volwaardig gesprekspartner te zijn van het instellingsbestuur, examinatoren en docenten is een zekere mate van toetsdeskundigheid van alle leden vereist, al kan de Examencommissie besluiten deze toetsdeskundigheid 'uit te besteden' aan een aparte toetscommissie.

Overigens wordt aan de Examencommissie de bevoegdheid toegekend om de examinatoren aan te wijzen, zonder dat daarbij expliciet is gesteld dat examinatoren ook lid zouden moeten zijn van de Examencommissie. Net als in het verleden wordt daarmee geborgd dat de docenten van de opleiding allen examinator kunnen zijn, los van de vraag wie de leden van de Examencommissie zijn.

Door te bepalen dat de Examencommissie zelf regels kan vaststellen over de uitvoering van haar taken en bevoegdheden, wordt de mogelijkheid geopend dat de Examencommissie taken mandateert aan een subcommissie. De Examencommissie kan dus binnen de grenzen van de Whw bijvoorbeeld een toetscommissie instellen. De verantwoordelijkheid blijft echter in alle gevallen bij de Examencommissie liggen en daarvoor is het nodig om te weten welke (toetskundige) vragen gesteld kunnen worden aan gemandateerde commissies en/of personen.

Transparant

Nieuw in de Whw is de verplichting voor de Examencommissie om jaarlijks een verslag op te stellen van haar werkzaamheden (artikel 7.12b lid 5). Dit verslag wordt opgemaakt ten behoeve van het instellingsbestuur of de decaan, en is openbaar. Daarmee wil de wetgever enerzijds de transparantie in het werk van de Examencommissie bevorderen en anderzijds benadrukken dat de Examencommissie een onafhankelijk



Het vertrouwen in diploma's heeft deuken opgelopen

orgaan is binnen de instelling, dat zelfstandig opereert, buiten de hiërarchische lijn (Tweede Kamer, 2008-2009, p. 29/30). Omdat deze verplichting nieuw is, kan nog geen voorbeeld voor de opzet van een dergelijk verslag worden gegeven.

Actualiteit

Het zal weinig betrokkenen bij het (hoger beroeps) onderwijs zijn ontgaan dat er in de maatschappelijke en politieke arena een discussie woedt over de kwaliteit van de diploma's van het hbo. Directe aanleiding voor de vernieuwde aandacht voor de kwaliteit van diploma's in het hbo was een artikel dat in de zomer van 2010 werd gepubliceerd door *De Volkskrant*. De strekking daarvan was dat bij een opleiding van de Hogeschool Inholland via een speciaal afstudeertraject voor langstudeerders concessies zouden worden gedaan aan het eindniveau. Dit bericht werd in de publiciteit snel gevolgd door enkele andere berichten, waarin werd gesteld dat zulk soort situaties vaker zouden voorkomen, ook aan andere hogescholen. De Inspectie van het Onderwijs betrok deze ontwikkelingen vervolgens in een lopend onderzoek naar alternatieve afstudeertrajecten in het hoger onderwijs. In de *Tussenrapportage Alternatieve afstudeertrajecten in het hoger onderwijs* (2010) kondigde de Inspectie vervolgacties aan. Inmiddels heeft de Tweede Kamer een aantal malen over deze onderwerpen gediscussieerd, en is – overigens zonder dat het ter zake tot besluitvorming is gekomen – door politici een aantal verstrekkende uitspraken gedaan, onder meer met betrekking tot de mogelijkheid om reeds verstrekte diploma's in te trekken. Het behoeft geen verder betoog dat het 'blindelings vertrouwen' in de kwaliteit van de diploma's door deze affaires ernstige deuken heeft opgelopen.

Handreiking Examencommissies HBO-raad

Tegen de achtergrond van dit maatschappelijk en politiek rumoer heeft de HBO-raad een handreiking voor examencommissies opgesteld. Deze handreiking bevat richtlijnen hoe instellingen omgaan met onafhankelijkheid, deskundigheid, kwaliteitszorg van toetsing en examinering en de rol van externen. Hoewel natuurlijk geenszins ter discussie staat dat

hogescholen vrij zijn om hun onderwijs in te richten op basis van hun eigen profiel en missie, meende het bestuur dat in dit geval een zekere mate van uniformiteit voordelen biedt die opwegen tegen een (geringe) inperking van de vrije beleidsruimte van de hogescholen. Dat de Algemene vergadering van de HBO-raad het bestuur daar in kon volgen moge blijken uit het feit dat de uitgangspunten van de *Handreiking examencommissies* als bindingsbesluit (dat wil zeggen een besluit waaraan alle hogescholen verplicht zijn zich te houden) werden vastgesteld. Hiermee is de basis gelegd voor een duurzaam en breed gedragen vertrouwen in de kwaliteit van onze getuigschriften. Uiteindelijk hebben alle hogescholen zich verplicht om:

- de manier te expliciteren waarop leden van examencommissies worden benoemd, en de criteria die daarbij gelden;
- alleen voorzitters en leden te benoemen die 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;
- geen personen te benoemen met een managementfunctie, die verantwoordelijk zijn voor de financiële toestand van de hogeschool;
- te borgen dat elke examencommissie jaarlijks verslag uitbrengt aan het instellingsbestuur;
- in hun jaarverslag aan te geven, op welke wijze zij bijdragen aan deskundigheidsbevordering van de leden van examencommissies;
- zorg te dragen 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. Een voorbeeld daarvan is de situatie van een zeer kleine opleiding waarbij de manager geen fulltime leidinggevende is, maar meer een meewerkend voorman/-vrouw. In die situatie kan deze manager over persoonsgebonden deskundig-

De HBO-raad heeft een handreiking voor examencommissies opgesteld



heid beschikken die onontbeerlijk is voor het functioneren van de Examencommissie.

Deskundigheidsbevordering als noodzaak

Deskundigheidsbevordering voor de Examencommissies is noodzakelijk. Tot nu toe hadden de Examencommissies vooral een procedurele rol. De Examencommissie 'nieuwe stijl' heeft een heel andere, zwaardere rol die grotere eisen stelt aan de inhoudelijke deskundigheid van de Examencommissie. En een kwalitatieve rol, die hogere eisen stelt aan het functioneren van de Examencommissie als 'counterbalance' tegen de (ook) op bedrijfsvoering gerichte verantwoordelijkheden van het College van Bestuur. Leden van Examencommissies kunnen terecht eisen dat zij ook in de positie worden gebracht om beide rollen waar te maken. Dat vereist scholing en training.

Ten slotte

De rol van de Examencommissie verandert. De Examencommissie wordt binnen de hogeschool (en universiteit) de voornaamste speler als het gaat om het bewaken van de kwaliteit en het niveau van de examens, en daarmee van de waarde van het hbo-diploma. Dat betekent dat Examencommissies en de individuele leden van die commissies een belangrijke rol gaan spelen in het publieke debat rond de waarde van dat diploma. Een goede zaak, omdat daarmee een machtscheiding in het leven wordt geroepen die duidelijk maakt dat bedrijfsvoeringaspecten als efficiëntie nimmer de doorslag mogen geven bij het besluit of iemand al dan niet voldaan heeft aan de inhoudelijke vereisten om het diploma te mogen ontvangen. Daar gaat de Examencommissie over, niet het instellingsbestuur. De Examencommissie wordt dus niet alleen belangrijker, de Examencommissie moet ook zelfstandiger en deskundiger worden. De *Wet versterking besturing* heeft de voorwaarden gecreëerd. De rest moeten de instellingsbesturen en de Examencommissies zelf doen. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten goed worden geregeld. De Examencommissies moeten zelfbewuster worden en, zo nodig, hun eigen verantwoordelijkheid nemen. In de instelling, bijvoorbeeld tegenover het College van Bestuur, maar ook naar buiten toe. Met de *Handreiking*

Examencommissies beoogt de HBO-raad voor die nieuwe rol (opvatting) van de Examencommissies, een handvat te bieden. *De Handreiking examencommissies* verschijnt begin april 2011 in de vorm van een brochure van de HBO-raad. Een tweemaal volgeboekt congres voor examencommissies (6 april en 6 juni) toont aan dat de examencommissies beseffen dat hun rol in de kwaliteitsbewaking een serieuze is.

Literatuur

Inspectie van het Onderwijs (2009). *Boekhouder of wakend oog. Verslag van een onderzoek bij examencommissies in het hoger onderwijs over de garantie van het niveau*. Inspectierapport 2009-16 (april). <http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/publicaties/Boekhouder+of+wakend+oog.html>.

Inspectie van het Onderwijs (2010). *Tussenrapportage Alternatieve afstudeertrajecten in het hoger onderwijs*. Utrecht (oktober). <http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/publicaties/Tussenrapportage+alternatieve+afstudeertrajecten+in+het+hoger+onderwijs.html>.

Onderwijsraad (2006). *Advies Examinering: draagvlak en toegankelijkheid, uitgebracht aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Nr. 20060320/865. Den Haag (november). http://www.onderwijsraad.nl/upload/publicaties/316/documenten/examinering__draagvlak_en_toegankelijkheid.pdf.

Tweede Kamer (2008-2009). *Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enige andere wetten onder meer in verband met de verbetering van het bestuur bij de instellingen voor hoger onderwijs, de collegegeldsystematiek en de rechtspositie van studenten (versterking besturing)*. 31 821 Memorie van toelichting, vergaderjaar 2008-2009, nr. 3. <http://www.rijksbegroting.nl/algemeen/gerefererd/1/2/6/kst126544.html>.

□ De heer drs. R. Smits is beleidsadviseur juridische zaken, kwaliteitszorg en onderzoeksbeleid bij de HBO-raad. Hij was betrokken bij de totstandkoming van de *Handreiking examencommissies* van de HBO-raad. E-mail: smits@hbo-raad.nl.