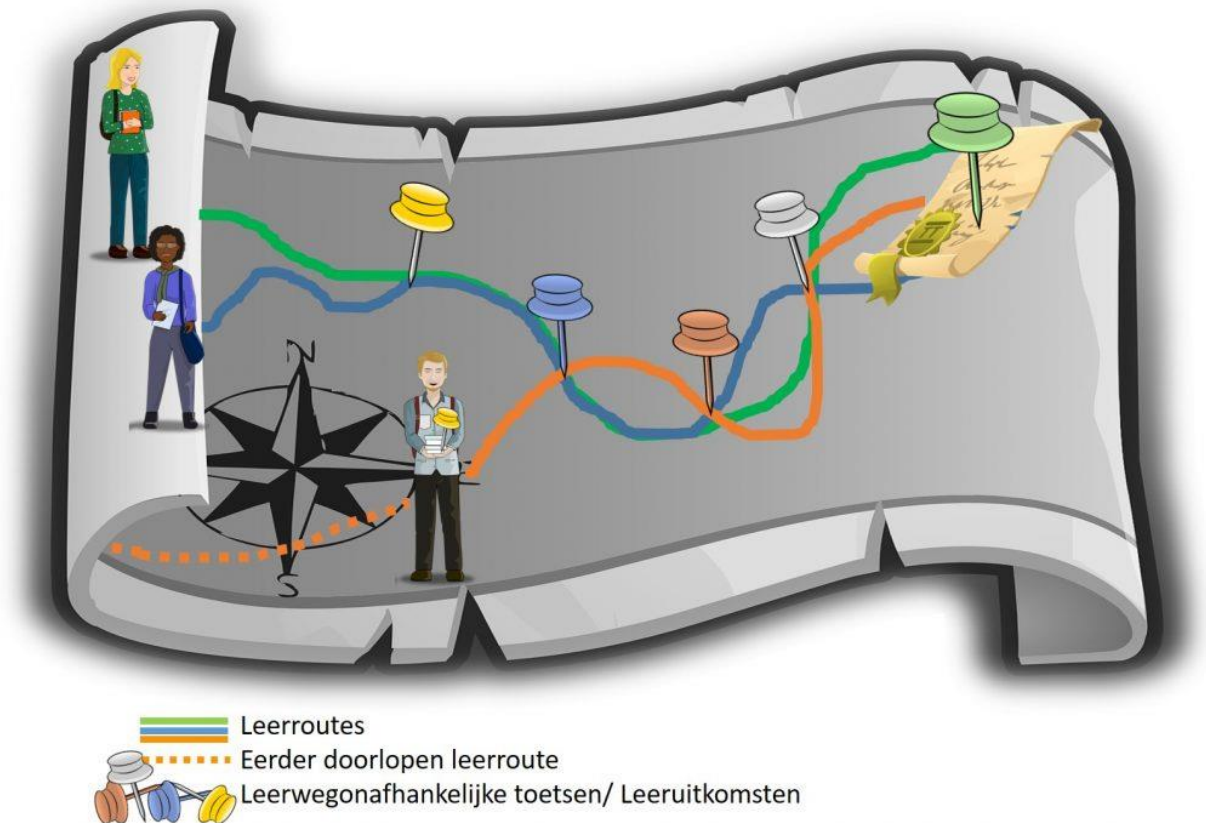


Flexibel onderwijs van kwaliteit

De rol van de examencommissie bij eenheden van leeruitkomsten in het hoger onderwijs



Bron: Hogeschool Utrecht, <https://husite.nl/toetsing-nieuw/leerwegonafhankelijk-toetsen-bij-deeltijdexperiment-leeruitkomsten/>

Auteur: Dirk Cornelissen¹
Studentnummer: 2750189
Begeleider: prof. dr. Renée van Schoonhoven
Tweede beoordelaar: prof. mr. Jan Struiksma
Faculteit: Rechtsgeleerdheid
Afstudeerrichting: Jurist en Overheid
Datum: 10 juli 2023

¹ Is werkzaam als bestuurlijk secretaris van Hogeschool IPABO. Hogeschool IPABO neemt niet deel aan het experiment leeruitkomsten.

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE.....	2
1. INLEIDING	3
1.1 THEORETISCH KADER	4
1.2 ONDERZOEKSVRAAG	6
1.3 OPBOUW VAN HET ONDERZOEK	7
1.4 ONDERZOEKSDSIGN EN -METHODE.....	8
1.5 BEPERKINGEN ONDERZOEK.....	10
2. BEGRIPPEN TOEGANKELIJKHEID, KWALITEIT EN DOELMATIGHEID	12
2.1 TOEGANKELIJKHEID	12
2.2 KWALITEIT	12
2.3 DOELMATIGHEID	13
2.4 CONCLUSIE	14
3. POSITIEFRECHTELIJKE KADER	15
3.1 VRIJHEID VAN ONDERWIJS.....	15
3.2 ALGEMENE DEUGDELIJKHEIDSEISEN: TOEZICHT.....	16
3.3 ALGEMENE DEUGDELIJKHEIDSEISEN: BEKWAAMHEID EN ZEDELIIKHEID VAN DOCENTEN	17
3.4 SPECIALE DEUGDELIJKHEIDSEISEN: BEKOSTIGINGSVOORWAARDEN	17
3.5 TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VAN DE EXAMENCOMMISSIE.....	17
3.6 CONCLUSIE	23
4. EENHEID VAN LEERUITKOMSTEN.....	24
4.1 VERSCHIL TUSSEN EENHEID VAN LEERUITKOMSTEN IN EXPERIMENT EN IN WETSVORSTEL.....	24
4.2 EENHEID VAN LEERUITKOMSTEN ALS SPECIALIS VAN HET BEGRIP ONDERWIJSEENHEID.....	25
4.3 BEPERKING TOT DEELTIJD- EN DUALE OPLEIDING EN SPECIFIEKE VOLTIJDOPLEIDINGEN	29
4.4 CONCLUSIE	30
5. BORGING DIPLOMAWAARDE BIJ EENHEDEN VAN LEERUITKOMSTEN	32
5.1 DIPLOMAWAARDE IN HET WETSVORSTEL	32
5.2 CONCLUSIE	34
6. ONDERZOEK NAAR ONDERWIJS- EN EXAMENREGELINGEN	36
6.1 SELECTIE ONDERWIJS- EN EXAMENREGELINGEN	36
6.2 ONDERZOEK NAAR ONDERWIJS- EN EXAMENREGELINGEN	39
6.3 ONDERWIJS- EN EXAMENREGELING EN HET WETSVORSTEL	44
6.4 CONCLUSIE	46
7. PRAKTIJKONDERZOEK NAAR EXAMENCOMMISSIE	48
7.1 BRONSELECTIE.....	48
7.2 BORGING VAN DE KWALITEIT VAN HET DIPLOMA BINNEN HET EXPERIMENT LEERUITKOMSTEN	49
7.3 CONCLUSIE	54
8. CONCLUSIE.....	55
9. AANBEVELINGEN.....	58
9.1 AANBEVELINGEN AAN DE WETGEVER.....	58
9.2 AANBEVELINGEN AAN HET INSTELLINGSBESTUUR	59
9.3 AANBEVELINGEN VOOR EXAMENCOMMISSIES	60
9.4 CONCLUSIE	61
LITERATUURLIJST	62
BIJLAGE 1: GESPREKSLEIDRAAD INTERVIEWS.....	70

1. Inleiding

Al jaren wordt voorspeld dat de Nederlandse arbeidsmarkt om steeds meer hoger opgeleiden zal vragen. Dit is reden voor opeenvolgende kabinetten om van een leven lang ontwikkelen (of een leven lang leren) een beleidsprioriteit te maken.² Desondanks halveerde het aantal eerstejaars studenten in bekostigde deeltijdopleidingen tussen 2003 en 2012 (van 16.199 naar 7.933).³

Deze halvering was in 2014 voor de toenmalige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) reden een adviescommissie onder leiding van Alexander Rinnooy Kan in te stellen. De commissie adviseerde de minister onder meer om het deeltijdonderwijs te ‘flexibiliseren’ door (in een pilot) te gaan werken met leerwegaafhankelijk geformuleerde leeruitkomsten.⁴

De minister nam het advies in 2016 over en bood het hoger onderwijs door middel van een experimenteer Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: Experimenteerbesluit) de mogelijkheid te werken met leeruitkomsten.⁵ Inmiddels is de eindevaluatie van het experiment leeruitkomsten bekend⁶ en heeft de minister in september 2022 een wetsvoorstel ingediend om de kaders voor het werken met leeruitkomsten structureel in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) te verankeren.⁷ De behandeling van het wetsvoorstel lag tot voor kort stil. Na een rappel van de vaste Kamercommissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap⁸ heeft de minister op 13 juni 2023 de nota naar aanleiding van het verslag en een nota van wijziging aan de Tweede Kamer gestuurd. De wijzigingsnota bevat slechts enkele kleine aanpassingen aan het wetsvoorstel.⁹

In de wetenschappelijke literatuur is al veel geschreven over leeruitkomsten. Die publicaties hebben veelal betrekking op de onderwijskundige of pedagogische kant van leeruitkomsten. Ze variëren van algemene introducties¹⁰ en domeinspecifieke handboeken¹¹ tot brede internationale vergelijkingen.¹²

Vanuit juridisch perspectief is tot op heden echter nauwelijks aandacht voor leeruitkomsten. Door enkele auteurs is wel geschreven over de rol van examencommissies bij het gebruik van leeruitkomsten zoals dit was vastgelegd in het Experimenteerbesluit,¹³ maar een bredere beschouwing over de juridische gevolgen van de introductie van leeruitkomsten in de WHW ontbreekt.

Deze lacune verdient nader onderzoek. Met dit onderzoek wordt dan ook getracht een deel van de lacune te vullen. Hiervoor wordt het onderzoek geplaatst binnen de context van het ‘onderwijstrilemma’.

² *Kamerstukken II* 31.288, 2007/08, 1, p. 26-30; *Kamerstukken II* 31.288, 2014/15, 481, p. 57-60; *Kamerstukken II* 30.012, 2022/23, 147.

³ Rinnooy Kan e.a. 2014, p. 34.

⁴ Rinnooy Kan e.a. 2014, p. vii, 20-21.

⁵ *Stb.* 2016, 145.

⁶ *Kamerstukken II* 31.288, 2020/21, 909; Casteren, van, e.a. 2021.

⁷ *Kamerstukken II* 36.136, 2021/22, 2.

⁸ *Kamerstukken II*, 2023D20796, ‘Besluitenlijst OCW-procedurevergadering d.d. 17-5-2023’, p. 13.

⁹ *Kamerstukken II* 36.136, 2022/23, 7; *Kamerstukken II* 36.136, 2022/23, 8.

¹⁰ Duvot & Brouwer 2015.

¹¹ Wolff 2021; Shaw & Van Zandt 2015; Dengerink e.a. 2021.

¹² Zlatkin-Troitschanskaia e.a. 2018; Werquin 2010.

¹³ Drieënhuizen, van, & Pol 2017, p. 8-12; Coté 2021, p. 38-42.

1.1 Theoretisch kader

Sinds het begin van de eeuw wordt beleidsvorming in het onderwijs gepositioneerd binnen de theorie van het 'onderwijstrilemma'.¹⁴ Dit trilemma is door SCP-onderzoeker Bronneman beschreven als een spanning tussen de drie doelstellingen van onderwijsbeleid: 'vergroten van de toegankelijkheid, verbeteren van de kwaliteit (in termen van niveau) en verhogen van rendement.' Volgens Bronneman kunnen niet alle drie de doelstellingen gelijktijdig worden behaald. Als het beleid bijvoorbeeld gericht is op de verhoging van de toegankelijkheid en de kwaliteit zal dat ten koste gaan van de doelmatigheid. Het onderwijstrilemma is met andere woorden de spanning tussen de drie publieke belangen toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid.¹⁵

Bronneman heeft haar theorie waarschijnlijk ontleend aan de Amerikaanse politicoloog Fishkin. In eerder werk heeft Bronneman namelijk Fishkin's trilemma ten aanzien van de drie kernwaarden van het liberalisme (meritocratische waarden, gelijke kansen en de vrijheid van opvoeding) omarmd.¹⁶ In navolging van Fishkin richtte Bronneman zich in eerste instantie op een trilemma tussen de opvatting van ouders (ten aanzien van de opvoedingswaarden die zij hun kinderen willen meegeven), doelmatigheid (kortere leerwegen in het voortgezet onderwijs en hoger rendement van middelbare scholieren in het vervolgonderwijs) en toegankelijkheid (middelbare scholen moesten zwakke leerlingen binnen de poort houden).¹⁷

Overigens zijn Fishkin en Bronneman niet de enigen die beleidskeuzes in de vorm van een trilemma schetsen. Zo kent de economische wetenschap Rodrik's politiek-economische trilemma (de keuze voor beleidsmakers tussen globalisering, nationale soevereiniteit en democratie)¹⁸ en het Mundell-Flemming-trilemma (de overheid kan niet gelijktijdig vaste wisselkoersen, vrij kapitaalverkeer en een onafhankelijke monetaire politiek handhaven).¹⁹ In de rechtswetenschap wordt onder meer gesproken over het trilemma van arbeidsmigratie (de spanning tussen toegang van werkgevers tot arbeidspotentieel, het beschermen van de nationale arbeidsmarkt en het tegengaan van uitbuiting van migrantenarbeiders).²⁰ Ook heeft Roth-Isigkeit in een rechtsfilosofische beschouwing van recht het *plurality trilemma* geïntroduceerd. In dit trilemma beschrijft hij dat de waarden²¹ die ten grondslag liggen aan het gedachtegoed van Habermans, de postmodernist Lumann en Dworkin over de sociale orde (en daarmee het recht) niet met elkaar te verenigen zijn.²²

De theorie van het onderwijstrilemma lijkt inmiddels algemeen aanvaard. Zo maken de Inspectie van het Onderwijs,²³ de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR),²⁴ het Sociaal

¹⁴ Bronneman 2004, p. 388; Huisman & De Vijlder 2012, p. 8, 47.

¹⁵ Bronneman 2011, p. 59, 406.

¹⁶ Bronneman 1999, p. 120, 150; Fishkin 1983, p. 1-6; Boxhill, *The Philosophical Review* 1984, p. 618-620.

¹⁷ Bronneman 1999, p. 253.

¹⁸ Rodrik, *Journal of Economic Perspectives* 2000, p. 177-186; Aizenman & Ito 2020 p. 1-5.

¹⁹ Mundell, *Canadian Journal of Economic and Political Science* 1963, p. 475-485; Flemming, *IMF staff papers* 1962, p. 369-380; Herwartz & Roestel, *Journal of International Money and Finance* 2017, p. 1; Aizenman & Ito 2020, p. 1.

²⁰ Marsden, Tucker & Vosko 2021, p. 63-82.

²¹ Het betreft de waarden legitimiteit, formaliteit en normativiteit.

²² Roth-Isigkeit 2018, p. 219-228.

²³ Inspectie van het Onderwijs 2014, p. 188; Inspectie van het Onderwijs 2015a, p. 184.

²⁴ Huisman & De Vijlder 2012, p. 43-48.

en Cultureel Planbureau (SCP),²⁵ de Onderwijsraad²⁶ en verschillende onderzoekers²⁷ gebruik van de theorie. Daarnaast wordt in het publieke²⁸ en politieke debat²⁹ geregeld gewezen op het onderwijstrilemma.

Hoewel algemeen aanvaard, vormt het onderwijstrilemma geen volledig sluitende theorie. Er zijn situaties denkbaar waarbij een beleidsinterventie niet voor een trilemma zorgt, maar voor alle drie de doelstellingen gunstig uitpakt. Zo beschrijven Harvey en Green Britse *polytechnics* en *colleges* in de jaren tachtig. Volgens de Britse onderwijsinspectie werd de kwaliteit gehandhaafd en verbeterd (stijging kwaliteit) terwijl het aantal afgegeven diploma's toenam (stijging toegankelijkheid). Tegelijkertijd namen de kosten per student in het Britse hoger onderwijs af (stijging doelmatigheid).³⁰ Ondanks deze kanttekening vormt de theorie van het onderwijstrilemma het theoretische kader van dit onderzoek. Voor het gebruik van de theorie is gekozen omdat de theorie ruim aanvaard is.

Algemene aanvaarding maakt de theorie overigens nog niet direct toepasbaar. Er zijn namelijk twee samenhangende problemen. Ten eerste wordt zelden³¹ gepreciseerd wat er met de begrippen 'toegankelijkheid', 'kwaliteit' en 'doelmatigheid' wordt bedoeld. En mede als gevolg hiervan wordt 'doelmatigheid' soms vervangen voor 'rendement'³² of (in het politieke debat) voor 'macrodoelmatigheid'.³³

Om de theorie toepasbaar te maken voor dit onderzoek worden de begrippen in dit onderzoek vanuit een juridische benadering gedefinieerd. De hieronder gegeven definities worden in hoofdstuk 2 uitgewerkt.

- 'Toegankelijkheid' is de mate waarin het een, op basis van diens vooropleiding geschikte, (aspirant-) student door middel van voorzieningen mogelijk wordt gemaakt hoger onderwijs te volgen. Waarbij voorzieningen zowel negatieve (bijv. hoog collegegeld) als positieve (bijv. gratis openbaar vervoer) invloed kunnen hebben op de toegankelijkheid.
- 'Kwaliteit' is (1) de mate waarin een opleiding voldoet aan de algemene deugdelijkheidseisen om rechtsgeldig bachelor- of mastergraden te verlenen en (2) de mate waarin een student aan wie een bachelor- of mastergraad wordt verleend voldoet aan de daarvoor in de onderwijs- en examenregeling gestelde voorwaarden ten aanzien van kennis, inzicht en vaardigheden.
- 'Doelmatigheid' is de mate waarin overheidsbekostiging door een instelling voor hoger onderwijs effectief en rechtmatig wordt ingezet voor het verzorgen van onderwijs.

²⁵ Uitzonderingen zijn: Bronneman 2011, p. 59; Herewijer & Turkenburg 2016, p. 15-16.

²⁶ Onderwijsraad 2014, p. 19; Onderwijsraad 2015, p. 5.

²⁷ Elffers 2018, p. 142-143.

²⁸ Vereniging Hogescholen 2015, p. 12; Vereniging Hogescholen & VSNU 2019, p. 5, 12; Blankestijn, *folia.nl* 20 mei 2021.

²⁹ *Kamerstukken II* 31.288, 2018/19, 664, p. 2; *Kamerstukken II* 31.288, 2016/17, 562, p. 2; *Handelingen II* 2016/17, 48, item 4, p. 7; *Handelingen II* 2018/19, 72, item 32, p. 3.

³⁰ Harvey & Green 1993, p. 13-14.

³¹ Uitzonderingen zijn Visser, de, e.a. 2022, p. 61-62; Bronneman 2011, p. 34-35.

³² Zie bijv. Bronneman 2004, p. 388.

³³ Bijv. D66 Kamerlid Paul van Meenen, zie *Handelingen II* 2018/19, 72, item 32, p. 3.

1.2 Onderzoeksvraag

Zoals hierna zal blijken heeft de introductie van leeruitkomsten tot doel om de toegankelijkheid en doelmatigheid van het hoger onderwijs te verhogen. Eenheden van leeruitkomsten worden namelijk geïntroduceerd om meer volwassen studenten in het hoger onderwijs te laten studeren (toegankelijkheid) en om meer graden toe te kennen, waarbij voor bepaalde doelgroepen de onderwijstijd kan worden verkort (doelmatigheid).³⁴

Op basis van het onderwijstrilemma is dan ook de verwachting dat de onderwijskwaliteit onder druk komt te staan. Op het eerste element van kwaliteit (de algemene deugdelijkheidseisen) wordt toezicht gehouden door de Nederlands Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) en de Inspectie van het Onderwijs. In hoofdstuk 3 wordt hun positie binnen het wettelijk stelsel nader toegelicht. Uit die toelichting wordt duidelijk dat de NVAO en de Inspectie van het onderwijs erop toezien dat instellingen voldoen aan de algemene deugdelijkheidseisen om rechtsgelding bachelor- of mastergraden te verlenen.

Voor de afbakening van het onderzoek is van belang dat de NVAO kenbaar heeft gemaakt dat opleidingen die deelnemen aan het experiment leeruitkomsten voldoen aan de accreditatie-eisen. Dat blijkt ook uit de accreditatiebeoordelingen van opleidingen die aan het experiment deelnemen. Daarnaast behoeft het accreditatiekader bij de introductie van eenheden van leeruitkomsten in de wet volgens de NVAO geen aanpassing.³⁵ De Inspectie van het Onderwijs was actief betrokken bij het experiment leeruitkomsten.³⁶ Op basis van die betrokkenheid voorziet de Inspectie geen problemen ten aanzien van kwaliteit. Zij verwacht alleen dat een aantal handhavingskaders ten aanzien van zorgplichten van instellingen, zoals het verzorgen van goede voorlichting, aangepast moet worden. Op basis van die aangepaste handhavingskaders kan de Inspectie toezien op de nakoming van de deugdelijkheidseisen (zie hoofdstuk 3).³⁷

Omdat NVAO en Inspectie geen kwaliteitsproblemen verwachten bij de introductie van eenheden van leeruitkomsten richt dit onderzoek zich op het tweede element van kwaliteit. Op grond van artikel 7.12 WHW is de examencommissie 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 examencommissie heeft daarnaast tot taak om de kwaliteit van de tentamens en examens te borgen.³⁸

In dit onderzoek staat daarom de volgende vraag centraal: aan de hand van welke maatstaven kan de examencommissie diens in artikel 7.12b WHW opgedragen taak om de kwaliteit van tentamens en examens te waarborgen realiseren als een opleiding in het bekostigde hoger onderwijs (mede) bestaat uit eenheden van leeruitkomsten?

Om tot de beantwoording van deze onderzoeksvraag te komen is het onderzoek onderverdeeld in de volgende deelvragen:

1. Wat is de definitie van de begrippen 'toegankelijkheid', 'kwaliteit' en 'doelmatigheid'?
2. Wat zijn de taken en verantwoordelijkheden van de NVAO en de Inspectie van het Onderwijs ten aanzien van onderwijskwaliteit?

³⁴ *Kamerstukken II* 36.136, 2021/22, 3, p. 3-5; *Kamerstukken II* 36.136, 2022/23, 7, p. 15.

³⁵ NVAO 2020, p. 2.

³⁶ Casteren, van, e.a. 2021, p. 5, 17-18, 49; Inspectie van het Onderwijs 2019, p. 193.

³⁷ Inspectie van het Onderwijs 2022a, p. 205.

³⁸ Artikel 7.12b, eerste lid, onder a, WHW.

3. Wat zijn de taken en bevoegdheden van de examencommissie ten aanzien van de onderwijskwaliteit?
4. Aan welke voorwaarden moet een onderwijseenheid voldoen om die te categoriseren als een eenheid van leeruitkomsten?
5. Hoe garandeert de wetgever in het wetsvoorstel Wet leeruitkomsten hoger onderwijs de diplomawaarde?
6. Op welke wijze hebben aan het experiment leeruitkomsten deelnemende opleidingen in hun onderwijs- en examenregelingen voldaan aan de in het Experimenteerbesluit voorgeschreven kwaliteitswaarborgen?
7. Op welke wijze borgt de examencommissie de kwaliteit van het diploma binnen het experiment leeruitkomsten?
8. Welke aandachtspunten zijn er voor wetgever, instellingsbestuur en examencommissies bij de wettelijke introductie van eenheden van leeruitkomsten?

1.3 Opbouw van het onderzoek

In het vervolg van dit eerste hoofdstuk worden het onderzoeksdesign en -methode (paragraaf 1.4) en de beperkingen van het onderzoek (paragraaf 1.5) beschreven.

In het tweede hoofdstuk worden de begrippen ‘toegankelijkheid’, ‘kwaliteit’ en ‘doelmatigheid’, die centraal staan in het onderwijstrilemma, nader gedefinieerd. Hiermee wordt deelvraag 1 beantwoord (Wat is de definitie van de begrippen ‘toegankelijkheid’, ‘kwaliteit’ en ‘doelmatigheid’?). Deze definiëring is noodzakelijk om de theorie van het onderwijstrilemma toepasbaar te maken.

In hoofdstuk drie wordt het positiefrechtelijk kader beschreven waarbinnen onderwijsinstellingen, examencommissies, NVAO en Inspectie van het Onderwijs zich tot elkaar verhouden. Uit die beschrijving wordt duidelijk dat de NVAO en de Inspectie van het Onderwijs toezien op de mate waarin een opleiding voldoet aan de algemene deugdelijkheidseisen om rechtsgeldig bachelor- of mastergraden te verlenen. Daarnaast worden in dit hoofdstuk de taken en bevoegdheden van examencommissies beschreven. In hoofdstuk drie worden dan ook deelvraag 2 (Wat zijn de taken en verantwoordelijkheden van de NVAO en de Inspectie van het Onderwijs ten aanzien van onderwijskwaliteit?) en deelvraag 3 (Wat zijn de taken en bevoegdheden van de examencommissie ten aanzien van de onderwijskwaliteit?) beantwoord.

In hoofdstuk vier wordt ingegaan op het begrip eenheid van leeruitkomsten. In het hoofdstuk staat daarom deelvraag 4 centraal: Aan welke voorwaarden moet een onderwijseenheid voldoen om die te categoriseren als een eenheid van leeruitkomsten? Duidelijk wordt dat alleen deeltijdopleidingen, duale opleidingen en bij ministeriële regeling aangewezen voltijdse opleidingen met een substantiële praktijkcomponent met eenheden van leeruitkomsten mogen werken. Daarnaast vloeit uit het wetsvoorstel voort dat de eenheid van leeruitkomsten gezien moet worden als een specialis van het begrip onderwijseenheid.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet leeruitkomsten hoger onderwijs heeft de minister van OCW benadrukt dat diploma's opgebouwd uit onderwijseenheden en diploma's (deels) opgebouwd uit eenheden van leeruitkomsten een vergelijkbare waarde hebben.³⁹ In hoofdstuk vijf is onderzocht hoe de wetgever deze belofte waar wil maken (deelvraag 5: Hoe garandeert de wetgever in het wetsvoorstel Wet leeruitkomsten hoger onderwijs de diplomawaarde?). Uit het onderzoek wordt

³⁹ *Kamerstukken II* 36.136, 2021/22, 3, p. 13.

duidelijk dat de wetgever hiervoor vier instrumenten inzet. Drie van deze instrumenten worden al toegepast binnen het experiment leeruitkomsten. Het betreft ten eerste de accreditatie van de NVAO. Zoals hiervoor toegelicht heeft de NVAO kenbaar gemaakt dat alle opleidingen die deelnemen aan het experiment leeruitkomsten aan de accreditatie-eisen voldoen. Daarom heb ik dit instrument buiten de scope van het onderzoek gehouden. De andere twee instrumenten voor kwaliteitsborging die zowel in het experiment als in het wetsvoorstel worden ingezet zijn de onderwijs- en examenregeling en examencommissies. In het empirische deel van dit onderzoek zijn de ervaringen met deze instrumenten binnen het experiment onderzocht. Mijn verwachting is namelijk dat deze ervaringen een voorspellende waarde hebben voor de situatie na invoering van het wetsvoorstel. De ervaringen uit het experiment geven dus een beeld van de maatstaven op basis waarvan de examencommissie de aan haar in artikel 7.12b WHW opgedragen taak kan realiseren als een opleiding is opgebouwd uit eenheden van leeruitkomsten.

In hoofdstuk zes wordt ingegaan op het onderzoek naar onderwijs- en examenregelingen binnen het experiment. Als uitgangspunt is gekozen voor punten die zowel volgens het wetsvoorstel als volgens het Experimenteerbesluit in de onderwijs- en examenregelingen moeten worden vastgelegd. In dit hoofdstuk staat daarom deelvraag 6 centraal: op welke wijze hebben aan het experiment leeruitkomsten deelnemende opleidingen in hun onderwijs- en examenregelingen voldaan aan de, in het Experimenteerbesluit, voorgeschreven kwaliteitswaarborgen?

Hoofdstuk zeven bevat het empirisch onderzoek naar examencommissies. In dit hoofdstuk wordt deelvraag 7 beantwoord: op welke wijze borgt de examencommissie de kwaliteit van het diploma binnen het experiment leeruitkomsten?

Vervolgens het onderzoek afgesloten met een conclusie.

Tot slot worden aanbevelingen aan de wetgever, instellingen en examencommissies gedaan. In hoofdstuk negen wordt dan ook deelvraag 8 beantwoord: welke aandachtspunten zijn er voor wetgever, instellingsbestuur en examencommissies bij de wettelijke introductie van eenheden van leeruitkomsten?

1.4 Onderzoeksdesign en-methode

Voor dit onderzoek is gekozen voor een combinatie van een juridisch-dogmatisch en empirisch onderzoeksdesign. Na een korte toelichting op de gekozen beperkingen wordt hieronder de gekozen onderzoeksmethode binnen deze combinatie van onderzoeksdesigns toegelicht.

1.4.1 Literatuuronderzoek

Een groot deel van het onderzoek is uitgevoerd door middel van onderzoek naar literatuur en jurisprudentie. Voor de selectie van relevante literatuur zijn verschillende methoden gehanteerd.

1. Alle (kamer)stukken behorend bij het Wetsvoorstel leeruitkomsten hoger onderwijs⁴⁰ en Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs⁴¹ zijn bestudeerd en er is gebruik gemaakt van verwijzingen in deze stukken.
2. Voor het onderzoek naar het positiefrechtelijke kader (hoofdstuk 2) is een aantal standaardwerken c.q. recent verschenen publicaties⁴² als startpunt gebruikt.

⁴⁰ *Kamerstukken II* 35.625, 2020/21, 1-5.

⁴¹ *Stb.* 2016, 145.

⁴² Louw 2011; De Boer 2021; Onderwijsraad 2021.

3. Op de website van de Onderwijsraad,⁴³ de Inspectie van het Onderwijs⁴⁴ en het Sociaal Cultureel Planbureau⁴⁵ zijn de online beschikbare publicaties doorzocht op relevantie.
4. In verschillende zoeksystemen (VU bibliotheek,⁴⁶ OU bibliotheek,⁴⁷ Koninklijke Bibliotheek,⁴⁸ Kluwer Navigator⁴⁹ en OpMaat⁵⁰) is naar 'leeruitkomsten', 'learning outcomes', 'vrijheid van onderwijs', 'examencommissie' en 'onderwijsinspectie' gezocht.
5. De laatste tien uitgaves van het Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid (NTOR) zijn onderzocht op relevante informatie.
6. Van het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs (CBHO) zijn de jurisprudentiebundels⁵¹ op trefwoorden doorzocht.
7. De op bovenstaande wijze gevonden literatuur en jurisprudentie leverden vervolgens door middel van de sneeuwbalmethode weer aanwijzingen voor andere interessante literatuur en jurisprudentie voor het onderzoek.

Ten aanzien van de gebruikte jurisprudentie is het noodzakelijk om op te merken dat het CBHO vanaf 2010 bevoegd was om kennis te nemen van alle geschillen op grond van de WHW die de relatie student – instelling betreffen. Daarvóór lag die bevoegdheid ten aanzien van Awb-besluiten bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Sinds 1 januari 2023 is de bevoegdheid om kennis te nemen van geschillen op grond van de WHW die de relatie student-instelling treffen overgeheveld naar de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het betreft een aparte bestuursrechtelijke rechtsgang⁵² waarin voor studenten beroep in één instantie mogelijk is (art. 7.64 WHW).⁵³ Omdat de overgang pas recent heeft plaatsgevonden wordt in dit onderzoek op een aantal plaatsen nog over de CBHO-jurisprudentie gesproken.

1.4.2 Documentanalyse

Voor deelvraag zes is onderzocht op welke wijze opleidingen in hun onderwijs- en examenregelingen hebben voldaan aan de in het Experimenteerbesluit voorgeschreven kwaliteitswaarborgen. Voor de beantwoording van deze deelvraag zijn daarom onderwijs- en examenregelingen bestudeerd.

De onderwijs- en examenregeling vormt een belangrijk kader voor de examencommissie (zie paragraaf 3.5). Van belang is dat iedere opleiding of groep van opleidingen een onderwijs- en examenregeling heeft (7.13, eerste lid, WHW). Het gaat om interne regelgeving van instellingen die,

⁴³ <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties>.

⁴⁴ <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten>.

⁴⁵ <https://repository.scp.nl/>.

⁴⁶ <https://vu.nl/nl/over-de-vu/diensten/universiteitsbibliotheek>.

⁴⁷ <http://bibliotheek.ou.nl>.

⁴⁸ <https://webggc.oclc.org/cbs/DB=2.37/>.

⁴⁹ <https://www.navigator.nl/>.

⁵⁰ <https://opmaat.sdu.nl/>.

⁵¹ <https://www.raadvanstate.nl/studentenzaken/jurisprudentie-cbho/>.

⁵² Hiermee zijn beslissingen van bijzondere instellingen onder het rechtsbeschermingsstelsel van het bestuursrecht gebracht (artikel 7.64, eerste lid, WHW). In het licht van de vrijheid van onderwijs én de reguliere Awb-rechtsbescherming is dat opmerkelijk. Er staat immers beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State open tegen beslissingen die niet zijn genomen door bestuursorganen in de zin van de Awb. Voor bijzondere instellingen is er daarom de mogelijkheid om uit dit rechtsbeschermingsstelsel te stappen. Zij kunnen zelf (of in samenwerking met andere bijzondere instellingen) een College van beroep bijzonder onderwijs in het leven roepen (artikel 7.68 WHW). Hiervan is tot op heden geen gebruik gemaakt. Zie: *Kamerstukken II* 35.625, 2020/21, 3, p. 16-17.

⁵³ *Stb.* 2022, 134; *Kamerstukken II* 35.625, 2020/21, 3, p. 13-16.

zoals Louw stelt, een beperkte, lokale betekenis heeft.⁵⁴ Als over onderwijs- en examenregelingen wordt geschreven, betreft het doorgaans een opsomming van onderdelen die volgens de wet in de onderwijs- en examenregeling moeten staan.⁵⁵

Onderzoek naar vorm en inhoud van de onderwijs- en examenregeling in de praktijk ontbreekt. Het gebrek aan praktijkonderzoek naar onderwijs- en examenregelingen is onterecht. Hoewel het om regelgeving van beperkte, lokale betekenis gaat, bevat de onderwijs- en examenregeling voor studenten en docenten van een opleiding zeer relevante regelgeving. De opleiding wordt immers concreet vormgegeven door middel van de onderwijs- en examenregeling.

In paragraaf 6.1 wordt uiteengezet op welke wijze de onderzochte onderwijs- en examenregelingen zijn geselecteerd.

1.4.3 Praktijkonderzoek naar examencommissies

Voor deelvraag zeven is onderzocht op welke wijze examencommissies, binnen het experiment leeruitkomsten, de kwaliteit van het diploma borgen. Hierover is in de literatuur beperkt informatie te vinden. Daarom zijn over de kwaliteitsborging een aantal expertinterviews gevoerd met leden van examencommissies. Voor deze interviewvorm is gekozen omdat examencommissieleden goed geïnformeerde onderzoeksobjecten vormen.⁵⁶

Ter borging van de betrouwbaarheid van de interviews zijn alle gesprekken via MS Teams gevoerd en opgenomen. Na afloop is er een woordelijk gespreksverslag opgesteld. Ter verhoging van de validiteit van het onderzoek is voorafgaand aan de gesprekken een vragenlijst met concrete vragen opgesteld. Daarnaast is gebruik gemaakt van een alternatieve informatiebron,⁵⁷ namelijk de jaarverslagen van examencommissies van Hogeschool Rotterdam en Hogeschool Zeeland.⁵⁸

Als potentiële gesprekspartners zijn de examencommissies geselecteerd waarvan ook de onderwijs- en examenregeling is onderzocht (voor de selectie van die regelingen wordt verwezen naar paragraaf 6.1). Voor zover online terug te vinden is aan de examencommissies rechtstreeks⁵⁹ een verzoek voor een gesprek gestuurd. De overige examencommissies zijn via een sleutelpersoon benaderd. Sleutelpersonen zijn medewerkers van de betreffende hogeschool uit het professionele netwerk van de onderzoeker of contactpersonen voor een specifieke opleiding.

Paragraaf 7.1 bevat een nadere duiding van de selectie van interviewsobjecten.

1.5 Beperkingen onderzoek

Vanwege de beschikbare onderzoekstijd is de onderzoeksomvang bewust op een aantal punten beperkt. Ten eerste is gekozen om enkel onderzoek te doen naar door de overheid bekostigde instellingen. Deze beperking is verankerd in de onderzoeksvraag (zie paragraaf 1.2). Er is bewust voor bekostigde instellingen gekozen omdat het positiefrechtelijke kader tussen deze instellingen gelijk is. Onbekostigde instellingen hoeven zich niet te houden aan de speciale deugdelijkheidseisen (zie hoofdstuk 2). Het

⁵⁴ Louw 2011, p. 1.

⁵⁵ Louw 2011, p. 205-213; Zoontjens & Van Berkel 2020, p. 63-67.

⁵⁶ Baarda & Van der Hulst 2017, p. 27.

⁵⁷ Baarda & Van der Hulst 2017, p. 32-33.

⁵⁸ Voor deze jaarverslagen is uit praktische overweging gekozen. Zij zijn namelijk online raadpleegbaar. Binnen de beschikbare onderzoekstijd was het niet mogelijk om een brede uitvraag naar (niet online gepubliceerde) jaarverslagen van examencommissies te doen.

⁵⁹ Het gaat om de examencommissies Werktuigbouwkunde van Avans, Verpleegkunde van de Hogeschool Arnhem Nijmegen, Social Work van Zuyd Hogeschool en Leraar basisonderwijs van Hogeschool Leiden.

betrekken van onbekostigde instellingen bij dit onderzoek zou de omvang en complexiteit van het onderzoek te zeer uitbreiden.

Ten tweede zijn voor het empirische onderzoek hogescholen als onderzoeksobject gekozen. Dat is een logisch gevolg van het feit dat universiteiten niet deelnemen aan het experiment leeruitkomsten. De aanname is dan ook dat onderwijs- en examenregelingen van universiteiten geen informatie over leeruitkomsten bevatten en universitaire examencommissies⁶⁰ er nog geen ervaring mee hebben.

⁶⁰ De uitkomsten van dit onderzoek zijn overigens voor universitaire examencommissies wel relevant. De voorgestelde wetswijziging maakt het namelijk ook voor universitaire opleidingen mogelijk om de opleiding vorm te geven op basis van eenheden van leeruitkomsten.

2. Begrippen toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid

In het vorige hoofdstuk is het onderwijsdilemma geïntroduceerd als algemeen aanvaarde theorie. In deze theorie staat de spanning tussen de publieke belangen 'toegankelijkheid', 'kwaliteit' en 'doelmatigheid' centraal. Om de theorie toepasbaar te maken is het noodzakelijk deze begrippen concreet te definiëren. Voor dit onderzoek is daarbij voor een juridische definiëring gekozen.

In dit hoofdstuk staat deelvraag 1 centraal: wat is de definitie van de begrippen 'toegankelijkheid', 'kwaliteit' en 'doelmatigheid'?

2.1 Toegankelijkheid

Het uitgangspunt van de toegankelijkheid van het Nederlandse hoger onderwijs is dat een ieder die de capaciteiten en de belangstelling heeft de door hem gewenste opleiding kan volgen. De geschiktheid wordt daarbij primair bepaald aan de hand van de vooropleiding. Een mbo4- of havodiploma (hbo) respectievelijk een vwo-diploma (wo en hbo) biedt toegang tot een bacheloropleiding (art. 7.24 WHW) en een verwant bachelorsdiploma geeft toegang tot een masteropleiding (art. 7.30b, eerste lid, WHW).⁶¹ De wetgever is van dit algemene uitgangspunt afgeweken met bijv. de introductie van toelatingstoetsen voor lerarenopleidingen (art. 7.25a en 7.25b WHW) en selectie bij numerus fixusopleidingen (art. 7.53 WHW).

Voor de student betekent een hoge mate van toegankelijkheid dat hij zich zonder verdere voorwaarden kan inschrijven voor een opleiding en dat hij gefaciliteerd wordt om aan de opleiding deel te nemen. Bij een lage toegankelijkheid moet een aspirant-student drempels beslechten (bijv. voldoen aan nadere toelatingsvoorwaarden of een hoog collegegeld betalen) voordat hij zich kan inschrijven bij een opleiding.

Voor een onderwijsinstelling betekent een hoge mate van toegankelijkheid een hoge instroom van een diverse groep studenten. Bij een lage toegankelijkheid schrijft zich een kleiner aantal studenten in, en is de populatie homogener (qua achtergrond, bijv. bemiddelde ouders of ouders die al hoger onderwijs hebben genoten, maar ook qua motivatie en voorkennis).

Toegankelijkheid kan dan ook worden gedefinieerd als de mate waarin het een, op basis van diens vooropleiding geschikte, (aspirant-)student door middel van voorzieningen⁶² mogelijk wordt gemaakt hoger onderwijs te volgen. Waarbij voorzieningen zowel negatieve (bijv. hoog collegegeld, toelatingstoetsen of numerus fixus) als positieve (bijv. gratis openbaar vervoer) invloed kunnen hebben op de toegankelijkheid.

2.2 Kwaliteit

Kwaliteit wordt vaak als een relatief begrip gezien. Ten eerste omdat kwaliteit voor iedere stakeholder (studenten, docenten, werkgevers, de instelling, de overheid etc.) iets anders kan betekenen. Ten tweede omdat verschillende beelden bestaan ten opzichte waarvan kwaliteit moet worden gemeten (het benchmark-relativisme). Kwaliteit kan als iets absoluuts worden gezien (een ideaal zonder compromis), als iets dat boven een bepaalde grens uitkomt (de gouden standaard) of als een proces dat tot de gewenste uitkomst leidt (als het product of dienst voldoet aan de claims van de producent bezit

⁶¹ *Kamerstukken II* 15.034, 1977/78, 2, p. 5; *Kamerstukken II* 19.253, 1985/86, 2, p. 18, 34-35; Louw 2011, p. 9.

⁶² Bij voorzieningen gaat het om (1) financiële voorzieningen zoals de hoogte van collegegeldtarief, het stelsel van studiefinanciering en het studentenreisproduct (gratis openbaar vervoer) (WSF 2000) en (2) om niet-financiële voorzieningen zoals extra toetstijd voor studenten met dyslexie (CBHO 13 februari 2018, 2017/126.5; CBHO 9 augustus 2022, 2022/090.5).

het kwaliteit).⁶³ Daarnaast is de invulling van het begrip kwaliteit afhankelijk van de discipline waaruit die wordt benaderd. Bestuurskundig,⁶⁴ onderwijs-sociologisch⁶⁵ of onderwijskundig⁶⁶ onderzoek leidt tot een andere invulling van het begrip.

In het kader van dit onderzoek wordt kwaliteit juridisch benaderd. Vanuit dit perspectief heeft het begrip naar mijn mening twee elementen. Het eerste element omvat algemene deugdelijkheidseisen waaraan voldaan moet worden om rechtsgeldig graden te verlenen. Daarbij gaat het met name om de algemene deugdelijkheidseisen voor erkenning en accreditatie (zie paragraaf 3.2.1). Als een instelling niet aan de algemene deugdelijkheidseisen voldoet is die instelling niet gerechtigd om getuigschriften uit te reiken en graden toe te kennen. Studenten ontvangen dan dus geen of een waardeloos diploma en instellingen verliezen hun recht op overheidsbekostiging.

Het tweede element van kwaliteit betreft de vaststelling dat een student aan wie een graad wordt verleend, voldoet aan de daarvoor in de onderwijs- en examenregeling gestelde voorwaarden ten aanzien van kennis, inzicht en vaardigheden (en dus een diploma kan ontvangen). De examencommissie is voor deze vaststelling verantwoordelijk (art. 7.12 WHW). Als een student niet aan de in de onderwijs- en examenregeling gestelde voorwaarden voldoet en desondanks een getuigschrift en graad ontvangt, moet de instelling deze weer intrekken.

Samengevat is 'kwaliteit' (1) de mate waarin een opleiding voldoet aan de algemene deugdelijkheidseisen om rechtsgeldig bachelor- of mastergraden te verlenen en (2) de mate waarin een student aan wie een bachelor- of mastergraad wordt verleend voldoet aan de daarvoor in de onderwijs- en examenregeling gestelde voorwaarden ten aanzien van kennis, inzicht en vaardigheden.

2.3 Doelmatigheid

'Doelmatig' heeft betrekking op de publiek bekostigde onderwijsinstellingen. Het gaat erom dat met de bekostiging behoedzaam wordt omgesprongen. De overheidsfinanciering kan immers maar één keer worden uitgegeven. Daarom moeten instellingen die bekostiging voor een nieuwe opleiding willen ontvangen daarvoor een aanvraag doen bij de Commissie Macrodoelmatigheid. Deze commissie beoordeelt een dergelijke aanvraag en adviseert de minister van OCW voordat die een bekostigingsbesluit neemt (art. 6.2 WHW).⁶⁷

Daarnaast wordt doelmatigheid ook gebruikt als synoniem voor de rechtmatige besteding van overheidsbekostiging. Doelmatigheid wordt dan gebruikt om uit te drukken in welke mate een instelling recht heeft op overheidsmiddelen en of zij die middelen aan de juiste zaken heeft uitgegeven.⁶⁸

De mate waarin de overheidsbekostiging doelmatig wordt ingezet, heeft voor de student in beginsel geen direct gevolg. Bij onrechtmatige besteding van overheidsbekostiging kan de minister van OCW de bekostiging terugvorderen. Bij een effectieve besteding van overheidsbekostiging zijn de voordelen ofwel voor de overheid (de laagst mogelijke bijdrage per student) en/of de student (een zo effectief mogelijke besteding van de bekostiging ten behoeve van het onderwijs).

⁶³ Harvey & Green 1993, p. 10-11.

⁶⁴ Beerkens & Groeneweg 2022.

⁶⁵ Peschar & Wesselingh 1995; Scheerens 2012, p. 50-51.

⁶⁶ Sluijsmans e.a. 2015.

⁶⁷ *Stc.* 2018, 35628, p. 17.

⁶⁸ Inspectie van het Onderwijs 2022b, p. 71, 73.

Doelmatigheid in de context van het hoger onderwijs wordt daarom gedefinieerd als de mate waarin overheidsbekostiging door een instelling voor hoger onderwijs effectief en rechtmatig wordt ingezet voor het verzorgen van onderwijs.

2.4 Conclusie

Voor dit onderzoek worden de begrippen toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid als volgt gedefinieerd:

- 'Toegankelijkheid' is de mate waarin het een, op basis van diens vooropleiding geschikte, (aspirant-)student door middel van voorzieningen mogelijk wordt gemaakt hoger onderwijs te volgen. Waarbij voorzieningen zowel negatieve (bijv. hoog collegegeld) als positieve (bijv. gratis openbaar vervoer) invloed kunnen hebben op de toegankelijkheid.
- 'Kwaliteit' is (1) de mate waarin een opleiding voldoet aan de algemene deugdelijkheidseisen om rechtsgeldig bachelor of mastergraden te verlenen en (2) de mate waarin een student aan wie een bachelor- of mastergraad wordt verleend voldoet aan de daarvoor in de onderwijs- en examenregeling gestelde voorwaarden ten aanzien van kennis, inzicht en vaardigheden.
- 'Doelmatigheid' is de mate waarin overheidsbekostiging door een instelling voor hoger onderwijs effectief en rechtmatig wordt ingezet voor het verzorgen van onderwijs.

3. Positiefrechtelijke kader

In dit hoofdstuk wordt het positiefrechtelijke kader beschreven. Enerzijds is dit van belang omdat onderwijsinstellingen en examencommissies binnen dit positiefrechtelijke kader opereren, anderzijds omdat duidelijk wordt dat de NVAO en de Inspectie van het Onderwijs een belangrijke rol hebben ten aanzien van het eerste aspect van kwaliteit (voor definitie zie paragraaf 2.2). Zij zien toe op de mate waarin een opleiding voldoet aan de algemene deugdelijkheidseisen om rechtsgeldig bachelor- of mastergraden te verlenen.

In paragraaf 3.1 tot en met 3.4 wordt stilgestaan bij de vrijheid van onderwijs en de beperkingsgronden uit artikel 23 Grondwet. Een toelichting op de taken en verantwoordelijkheden van de NVAO en de Inspectie van het Onderwijs ten aanzien van onderwijskwaliteit (deelvraag 2) maakt hier onderdeel van uit. Vervolgens worden in paragraaf 3.5 de taken en bevoegdheden van de examencommissie ten aanzien van onderwijskwaliteit (deelvraag 3) beschreven.

3.1 Vrijheid van onderwijs

Nederland kent een ruime mate van onderwijsvrijheid. Burgers zijn vrij om een school op te richten, te kiezen voor een (levensbeschouwelijke of pedagogische) richting voor die school (bijv. katholiek, islamitisch of antroposofisch) en zij zijn vrij om hun school in te richten (een school kan bijv. zelf lesmiddelen kiezen). De in de Grondwet (art. 23, lid 2, GW) vastgelegde onderwijsvrijheid wordt daarom ook wel samengevat als de vrijheid van stichting, richting en inrichting.⁶⁹

Van de vrijheid van stichting is in het hoger onderwijs gebruik gemaakt. Alle hogescholen en een aantal universiteiten⁷⁰ zijn namelijk ontstaan vanuit particulier initiatief. Zij gaan uit van een privaatrechtelijke rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid (artikel 1.1, onder i, WHW). Daarnaast is een groot deel van de universiteiten⁷¹ door de overheid in het leven geroepen. Zij vormen de openbare instellingen, die uitgaan van een publiekrechtelijke rechtspersoon (art. 1.1, onder h, WHW).

Het onderscheid tussen bijzondere en openbare instellingen is in het kader van de vrijheid van onderwijs van belang. Voor openbare instellingen is de WHW rechtstreeks bindend, terwijl dat voor bijzondere instellingen anders ligt. Als bijzondere instellingen niet voldoen aan de wettelijke bepalingen, kan de overheid hen enkel de bekostiging of het recht om graden te verlenen ontnemen. Zij kunnen in tegenstelling tot openbare instellingen dus niet door de overheid worden opgeheven of gesloten.⁷²

De vrijheid van onderwijs is niet absoluut; artikel 23 Grondwet⁷³ vormt een constitutioneel kader voor overheidsbemoeienis. Op grond van het tweede lid van artikel 23 GW worden 'algemene deugdelijkheidseisen' aan het onderwijs gesteld: de overheid mag toezicht houden en bij wet eisen

⁶⁹ De Boer 2021, p. 26, 31-36; Onderwijsraad 2002, p. 23; Onderwijsraad 2021, p. 12-13.

⁷⁰ Het gaat om de Radboud Universiteit, Vrije Universiteit, Universiteit van Tilburg, Universiteit voor de Humanistiek, Protestantse Theologische Universiteit, Theologische Universiteit Apeldoorn, en de Theologische Universiteit Kampen.

⁷¹ Het gaat om de Universiteit van Amsterdam, Technische Universiteit Delft, Technische Universiteit Eindhoven, Rijksuniversiteit Groningen, Universiteit Leiden, Universiteit Maastricht, Erasmus Universiteit Rotterdam, Universiteit Utrecht, Universiteit Twente, Wageningen Universiteit en Research Centre en de Open Universiteit Nederland.

⁷² Louw 2011, p. 44-47.

⁷³ In de grondwet zelf worden enkel het primair en voortgezet onderwijs genoemd. Het is van ongeschreven constitutioneel recht dat de principes die aan artikel 23 GW ten grondslag liggen ook zijn doorgetrokken naar het mbo en hoger onderwijs. Zie Onderwijsraad 2012, p. 21.

stellen ten aanzien van de bekwaamheid en zedelijkheid van hen die het onderwijs verzorgen. Daarnaast kunnen op grond van het vijfde, zesde en zevende lid van artikel 23 Grondwet ‘speciale deugdelijkheidseisen’ worden gesteld aan door de overheid bekostigde onderwijsinstellingen. Deze deugdelijkheidseisen worden ook wel bekostigingsvoorwaarden genoemd.⁷⁴

In de volgende paragrafen worden de algemene deugdelijkheidseisen (3.2 en 3.3) en speciale deugdelijkheidseisen (3.4) nader toegelicht.

3.2 Algemene deugdelijkheidseisen: toezicht

Het toezicht omvat het controleren van onderwijsinstellingen op de mate waarin zij voldoen aan wettelijke eisen, het verzekeren van naleving van de wettelijke eisen en het controleren van de onderwijsinstelling op nakoming van de algemene deugdelijkheidseisen. In het hoger onderwijs zijn deze eisen vormgegeven in voorwaarden voor erkenning waaraan ter waarborging van de deugdelijkheid van het onderwijs moet worden voldaan. Het betreft WHW-bepalingen ten aanzien van de kwaliteitszorg (art. 1.18 WHW), de registratie van instellingen en opleidingen (hoofdstuk 6, titel 3, WHW), het onderwijs, de examens, de promoties (hoofdstuk 7, titel 1, WHW) en de vooropleidingseisen (hoofdstuk 7, titel 2, WHW). Als een instelling niet aan deze deugdelijkheidseisen voldoet, heeft dat onmiddellijk gevolgen voor de erkenning van de instelling om graden te verlenen.⁷⁵

Naleving kan worden bevorderd door zowel informele als formele (sancties) acties.⁷⁶ Het hoger onderwijs kent twee organen die toezicht uitvoeren, te weten de Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) (paragraaf 3.2.1) en de Inspectie van het Onderwijs (paragraaf 3.2.2).

3.2.1 Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie

De NVAO beoordeelt de kwaliteit van bestaande opleidingen (accreditatie; hoofdstuk 5, titel 3 WHW) en nieuwe opleidingen (toets nieuwe opleidingen; hoofdstuk 5, titel 2 WHW) door middel van een accreditatie. Met het verlenen van een accreditatie geeft de NVAO een keurmerk af (art. 1.1, sub q, WHW) waaruit blijkt dat de geaccrediteerde opleiding voldoet aan bepaalde kwalitatieve maatstaven (in de wet neergelegde kwaliteitsstandaarden, die nader zijn uitgewerkt in het accreditatiekader). Het verkrijgen van een accreditatie is voor opleidingen van levensbelang, omdat instellingen van hoger onderwijs zonder accreditatie geen wettelijke graden mogen verlenen.

De NVAO beoordeelt een accreditatieaanvraag aan de hand van visitatierapporten over een opleiding die door een onafhankelijke visitatiecommissie in opdracht van het instellingsbestuur zijn opgesteld. Instellingen mogen alleen wettelijke graden verlenen op grond van een met goed gevolg afgelegd examen van opleidingen die zijn geaccrediteerd. Daarnaast komen alleen geaccrediteerde opleidingen in aanmerking voor bekostiging.⁷⁷

De NVAO beoordeelt op basis van het accreditatiekader of een opleiding aan de in dat kader vastgelegde standaarden voldoet aan de ‘basiskwaliteit’. In het accreditatiekader wordt basiskwaliteit gedefinieerd als ‘de kwaliteit die in internationaal perspectief redelijkerwijs mag worden verwacht van een associate degree-, bachelor- of masteropleiding binnen het hoger onderwijs’.⁷⁸

⁷⁴ Mentink 2012, p. 6 en 9; De Boer 2021, p. 26-27.

⁷⁵ De Boer 2021, p. 37-42; Louw 2011, p. 66-67.

⁷⁶ De Boer 2021, p. 37.

⁷⁷ Louw 2011, p. 73-82; Brussee, Broers & Blomen 2005, p. 19; Kwikkers e.a. 2011, p. 5.

⁷⁸ *Stcrt.* 2019, 3198, p. 18.

3.2.2 Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs heeft in de praktijk in het hoger onderwijs, in vergelijking met de andere onderwijssectoren, een beperkte rol als toezichthouder. De inspectie heeft ten eerste tot taak om toe te zien op de naleving van de bij of krachtens een in de WHW gegeven voorschriften (art. 3, sub a 1°, WOT⁷⁹). Daarnaast heeft de Inspectie tot taak de ontwikkeling (in het bijzonder van de kwaliteit) van het stelsel van hoger onderwijs, met inbegrip van het accreditatiestelsel, te bevorderen (art. 3, sub b 4°, WOT).

De vrijheid van onderwijs brengt overigens met zich mee dat iedereen een onbekostigde hoger onderwijsinstelling kan oprichten. Als zo'n instelling, door het ontbreken van een accreditatie en/of bekostiging, niet door de overheid wordt erkend, onttrekt het zich in beginsel⁸⁰ aan het toezicht van de onderwijsinspectie.⁸¹

3.3 Algemene deugdelijkheidseisen: bekwaamheid en zedelijkheid van docenten

De wetgever heeft geen (algemene) deugdelijkheidseisen gesteld ten aanzien van de bekwaamheid en zedelijkheid van onderwijzers in het hoger onderwijs. Anders dan in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs is daardoor geen specifiek diploma vereist om onderwijs te verzorgen in het hoger onderwijs. Ook is een verklaring omtrent gedrag (in tegenstelling tot de andere sectoren) niet vereist voor docenten in het hoger onderwijs.⁸²

3.4 Speciale deugdelijkheidseisen: bekostigingsvoorwaarden

Bekostigingsvoorwaarden gelden alleen voor instellingen die door de overheid worden bekostigd. Zij omvatten de hierboven benoemde voorwaarden voor erkenning waaraan ter waarborging van de deugdelijkheid van het onderwijs moet worden voldaan. Daarnaast behoren de WHW-bepalingen ten aanzien van planning en bekostiging (hoofdstuk 2, WHW), het personeel (hoofdstuk 4, WHW), het onderwijsaanbod (hoofdstuk 6, titel 1, WHW), studenten en extranei (hoofdstuk 7, titel 3, WHW), de rechtsbescherming van studenten en extranei (hoofdstuk 7, titel 4, WHW) en het bestuur en de inrichting inclusief medezeggenschap van hogeschool (hoofdstuk 10, WHW) respectievelijk universiteit (hoofdstuk 9, titel 3, WHW) tot de bekostigingsvoorwaarden.⁸³

Als een bekostigde instelling zich niet aan de bekostigingsvoorwaarden houdt, kan de minister de bekostiging van de aan die instelling verbonden opleiding(en) onthouden (art. 6.5, eerste lid, WHW). De minister is belast met het toezicht op de naleving van de bekostigingsvoorwaarden. Hij kan daarbij gebruik maken van de Inspectie van het Onderwijs.⁸⁴

3.5 Taken en bevoegdheden van de examencommissie

Ook de taken en bevoegdheden van examencommissies vallen binnen het positiefrechtelijke kader. In deze paragraaf worden die taken en bevoegdheden uiteengezet. Daarvoor wordt gekeken naar het instellen en samenstellen van de examencommissie als een deskundig en onafhankelijk orgaan (3.5.1). Vervolgens worden de onderwijs- en examenregeling (3.5.2) en de Awb (3.5.3) als kaders voor de

⁷⁹ Wet op het onderwijstoezicht.

⁸⁰ Met invoering van de wet namen en graden zijn de mogelijkheden voor het voeren van de naam hogeschool en universiteit en het afgeven van de graden bachelor, master, Ad en doctor ingeperkt. Zie *Stb.* 2017, 97.

⁸¹ Louw 2011, p. 48.

⁸² Louw 2011, p. 278.

⁸³ Louw 2011, p. 67-68.

⁸⁴ Louw 2011, p. 110.

examencommissie besproken. Tot slot komen de taken en bevoegdheden van de examencommissie aan bod (3.5.4).

3.5.1 Examencommissie: deskundig en onafhankelijk

De examencommissie is een door het instellingsbestuur ingesteld orgaan dat voor een opleiding of een groep opleidingen verantwoordelijk is voor het borgen van de kwaliteit (art. 7.12, eerste lid, WHW), waarvan de leden door het instellingsbestuur⁸⁵ worden benoemd (art. 7.12a WHW). Uit iedere opleiding waarvoor de examencommissie verantwoordelijk is, is ten minste één docent lid. Daarnaast is ten minste één extern lid (niet verbonden aan de betrokken opleidingen) benoemd.⁸⁶

De examencommissie moet deskundig en onafhankelijk functioneren (art. 7.12a, tweede lid, WHW). Met deskundig wordt vakinhoudelijke deskundigheid, kennis van regelgeving, kennis van de opleidingsorganisatie (c.q. ruime ervaring in de opleiding), het onderwijsprogramma en toetsexpertise bedoeld.⁸⁷

Onafhankelijk betekent dat de examencommissie een functioneel onafhankelijk orgaan vormt. De leden van de commissie staan in hun functioneren als lid niet in een hiërarchische relatie ten opzichte van het college van bestuur. Zo mag het instellingsbestuur de examencommissie geen verplichtingen opleggen inzake de beoordeling van studenten. Ter waarborging van de onafhankelijkheid is daarnaast uitgesloten dat personen die binnen de instelling financiële verantwoordelijkheid dragen worden benoemd tot lid van de examencommissie (art. 7.12a, derde lid, onder c, WHW). Hiervoor is gekozen omdat anders bekostigingsoverwegingen een rol zouden kunnen spelen bij de beoordeling van het eindniveau van de student.⁸⁸

3.5.2 Inkadering van taken en bevoegdheden binnen de onderwijs- en examenregeling

In de uitvoering van diens taken en bevoegdheden moet de examencommissie zich houden aan de bepalingen in de onderwijs- en examenregeling. De onderwijs- en examenregeling vormt de basis van het instellingsbrede examenbeleid en is daarmee een van de maatstaven aan de hand waarvan de examencommissie de kwaliteit van tentamens en examens waarborgt. Voor zover de examencommissie eigen beleid (in de vorm van richtlijnen en aanwijzingen, waarover hierna meer) voert, doet zij dit binnen de kaders van de onderwijs- en examenregeling. In artikel 7.13, tweede lid, WHW wordt een opsomming gegeven van de onderwerpen die in de regeling opgenomen moeten worden.⁸⁹

Studenten kunnen aan de onderwijs- en examenregeling rechten ontlelen. De onderwijs- en examenregeling legt dan ook verplichtingen op aan de examencommissie. De examencommissie moet de algemene regel uit de onderwijs- en examenregeling naar het bijzondere, individuele geval concretiseren. Daarbij moet de examencommissie er rekening mee houden dat zij (op grond van het gelijkheidsbeginsel) gelijke gevallen gelijk behandelt.⁹⁰

Voor taken die door de wetgever rechtstreeks aan de examencommissie zijn geattribueerd, geldt overigens dat de onderwijs- en examenregeling geen bindende voorschriften aan de examencommissie kan opleggen. Zo heeft de examencommissie een zelfstandige bevoegdheid om

⁸⁵ Op grond van art. 9.15, eerste lid onder e, WHW moet in deze bepalingen bij universiteiten voor instellingsbestuur worden gelezen de decaan of het faculteitsbestuur.

⁸⁶ Louw 2011, p. 414.

⁸⁷ Van Berkel en Zoontjens 2020, p. 35-36; Coté 2021, p. 14; Inspectie van het Onderwijs 2015b, p. 35-37.

⁸⁸ Coté 2021, p. 12-13, 15-18; *Kamerstukken II* 31.821, 2008/09, 3, p. 28.

⁸⁹ Coté 2021, p. 24-25, 46; Louw 2011, p. 205-206; *Kamerstukken II* 31.821, 2008/09, 3, p. 27.

⁹⁰ Zoontjens & Van Berkel 2020, p. 66; Louw 2011 p. 216.

regels over fraude vast te stellen (art. 7.12b, tweede juncto derde lid, WHW). Die bevoegdheid omvat ook het stellen van regels over de soort en de duur van de sanctie als fraude wordt vastgesteld. Het CBHO heeft bepaald dat zelfs bepalingen in het (door het college van bestuur of decaan vastgestelde) onderwijs- en examenregeling deze zelfstandige bevoegdheid van de examencommissie niet kunnen doorkruisen.⁹¹

3.5.3 Inkadering van taken en bevoegdheden binnen de Awb

Naast de onderwijs- en examenregeling vormt ook de Awb een belangrijk kader voor examencommissies. Voor examencommissies zijn met name de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van belang. Uit de Awb vloeit voort dat de examencommissie verplicht is om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen (art. 3:2 Awb) en geldt voor de examencommissie het verbod om een bevoegdheid te gebruiken voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is gegeven (art. 3:3 Awb). Ook moet zij de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afwegen (art. 3:4 Awb) en haar besluit baseren op een deugdelijke motivering (art. 3:46 Awb).

Dat de Awb een belangrijk kader vormt voor examencommissies van bijzondere instellingen was lange tijd niet vanzelfsprekend. Voor organen van bijzondere instellingen (vormgegeven vanuit privaatrechtelijke rechtspersoon) geldt namelijk dat zij alleen bij het nemen van een besluit over het al dan niet toekennen van een getuigschrift (in casu het instellingsbestuur) en een beoordelingsbesluit een bestuursorgaan in de zin van de Awb zijn. Volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is het instellingsbestuur bij het nemen van zo'n besluit namelijk bekleed met openbaar gezag en is het dus een zogenaamd B-orgaan (artikel 1:1, onder b, Awb). De overige beslissingen van organen van bijzondere instellingen worden verricht in het kader van een privaatrechtelijke rechtsverhouding.⁹²

Sinds het instellen van het CBHO (in 2010) is voor de rechtsbescherming van de student het verschil tussen openbare en bijzondere instellingen verleden tijd. Geschilbeslechting tussen student en instelling werd opgedragen aan een specifieke rechter, die niet werd beperkt door de tweedeling in openbaar en bijzonder onderwijs. Het CBHO fungeerde daarbij als bestuursrechter, doordat de WHW (ook voor het bijzonder onderwijs) de Awb van toepassing verklaarde op de rechtsgang bij het CBHO.⁹³ Examencommissies van bijzondere instellingen zijn sinds de instelling van het CBHO dan ook gehouden aan de kaders van de Awb. Zo oordeelde het CBHO dat er geen sprake was van willekeur (art. 3:3 Awb) en er voldoende rekening was gehouden met de belangen van een student (art. 3:2 Awb) bij de door een examencommissie van Hogeschool Saxion genomen fraudemaatregelen.⁹⁴

Inmiddels zijn de taken van het CBHO overgeheveld naar de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (zie hierover paragraaf 1.4.1). Een student kan tegen een beslissing (op bezwaar) van een orgaan van diens instelling beroep aantekenen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In het kader van het beroep wordt de desbetreffende beslissing fictief aangemerkt als een Awb-besluit en vanaf dat moment zijn ook (binnen het geschil) de Awb-normen op dat besluit van toepassing (art. 7.64 WHW).

⁹¹ CBHO 5 januari 2015, 2014/096.

⁹² Vermeulen 2019, p. 84-87; ABRvS 18 mei 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT5665; ABRvS 17 juli 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA6722, AB 2000/446 m.nt. B.P. Vermeulen.

⁹³ Vermeulen 2019, p. 87.

⁹⁴ CBHO 1 juni 2021, 2021/002; het CBHO toetst geregeld op een juiste belangenafweging, zie bijv. CBHO 27 januari 2021, 2020/054; CBHO 12 januari 2017, 2016/161.

3.5.4 Taken en bevoegdheden van de examencommissie

De examencommissie is binnen de instelling het orgaan dat verantwoordelijk is voor het borgen van de kwaliteit van de tentamens en examens (art. 7.12b, eerste lid onder a, WHW). Hoewel het instellingsbestuur verantwoordelijk is voor de praktische organisatie van tentamens en examens (art. 7.10, derde lid, WHW), heeft de examencommissie een centrale rol bij het organiseren en coördineren van tentamens en examens. De wet biedt de examencommissie namelijk verschillende bevoegdheden om de haar opgedragen borgingstaak waar te maken.⁹⁵

3.5.4.1 Taken en bevoegdheden ten aanzien van examinatoren

De examencommissie is verantwoordelijk voor het aanwijzen van examinatoren. Examinatoren nemen tentamens af en stellen de uitslag van die tentamens vast (art. 7.12c, eerste lid, WHW). Ter borging van de kwaliteit dient de examencommissie een (op het vakgebied) deskundig persoon (docent) aan te wijzen. Ook kan de examencommissie besluiten om bij de afname van een examen meerdere examinatoren aan te wijzen. Bijvoorbeeld in de vorm van een tweede beoordelaar van een afstudeerwerk.⁹⁶

Eenmaal door de examencommissie als examinerator aangewezen, bezit de examinerator exclusieve bevoegdheden. Zo is de examinerator exclusief bevoegd om de hoogte van een cijfer vast te stellen (art. 7.12b, eerste lid sub a, WHW juncto 7.12c WHW). Bij een geschil tussen de examencommissie en een examinerator over de hoogte van een cijfer is de examencommissie dan ook onbevoegd om zelf een cijfer vast te stellen. In beginsel kan dus niet aan het oordeel van de examinerator worden getornd. Deze autonome positie van de examinerator vloeit voort uit de academische vrijheid. Alleen in het geval de examencommissie vaststelt dat een examinerator bij de beoordeling van een tentamen niet heeft voldaan ‘aan de voorschriften van procedurele aard die bij of krachtens de Awb, de WHW of enige andere wet in formele zin zijn gesteld’ kan de commissie een tweede examinerator vragen om het al beoordeelde tentamen opnieuw te beoordelen.⁹⁷

De examencommissie is bevoegd om, binnen de kaders van de onderwijs- en examenregeling, richtlijnen en aanwijzingen vast te stellen. Deze richtlijnen en aanwijzingen hebben betrekking op het beoordelen en vaststellen van de uitslag van tentamens en examens (art. 7.12b, eerste lid onder b, WHW). Het betreft bijvoorbeeld eisen die worden gesteld aan examinatoren met betrekking tot de vorm van tentaminering, of eisen met betrekking tot de aansluiting van tentamens op eindtermen.⁹⁸

Daarnaast heeft de examencommissie de bevoegdheid om inlichtingen van een examinerator te vragen en zijn examinatoren verplicht de gevraagde inlichtingen te verstrekken (art. 7.12c, tweede lid, WHW). Hiermee kan de examencommissie controleren of de examinerator zich heeft gehouden aan de onderwijs- en examenregeling en de door de examencommissie vastgestelde richtlijnen en aanwijzingen.

Tot slot kan de examencommissie de aanwijzing van een examinerator intrekken. Een expliciete grondslag hiervoor ontbreekt evenwel.⁹⁹

⁹⁵ Louw 2011, p. 419; Onderwijsraad 2010, p. 51.

⁹⁶ Louw 2011, p. 419, 425.

⁹⁷ Coté 2021, p. 32-33; Buiting 2018, p. 14, 18-19; CBHO 17 mei 2021, 2021/019.

⁹⁸ Coté 2021, p. 46; Louw 2011, p. 420.

⁹⁹ Coté 2021, p. 32-33; Louw 2011, p. 425-426; Rb. Amsterdam (vzr) 6 augustus 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:5244.

3.5.4.2 Taken en bevoegdheden ten aanzien van vrijstellingen

De examencommissie is bevoegd te oordelen over een vrijstelling van het afleggen van één of meer tentamens (art. 7.12b, eerste lid onder d, WHW). Een student ontvangt dan op grond van een buiten de opleiding geleverde prestatie (bijv. een eerder behaald diploma) studiepunten.

De onderwijs- en examenregeling vormt hiervoor de toetssteen. Deze regeling moet namelijk de gronden vermelden waarop de examencommissie vrijstellingen kan verlenen. Het kan daarbij gaan om eerder afgelegde tentamens of examens in het hoger onderwijs, of om buiten het hoger onderwijs opgedane kennis of vaardigheden (art. 7.13, tweede lid sub r, WHW).¹⁰⁰

Voor de buiten het hoger onderwijs opgedane kennis of vaardigheden wordt gewerkt met erkenning van verworven competenties (EVC's). Deze EVC's zijn bedoeld om de deelname van werkenden aan het hoger onderwijs te bevorderen. Aspirant-studenten laten door een EVC-bemiddelaar een EVC-rapportage of ervaringscertificaat opstellen. De examencommissie kan zo'n rapportage of certificaat gebruiken als grondslag om vrijstellingen te verlenen.¹⁰¹ In de praktijk hebben examencommissies moeite om de EVC-rapportages en ervaringscertificaten om te zetten naar vrijstellingen (zie paragraaf 4.2.2).

3.5.4.3 Taken en bevoegdheden ten aanzien diploma's

De examencommissie heeft de verantwoordelijkheid om vast te stellen of een student het gewenste eindniveau heeft bereikt (art. 7.12, tweede lid, WHW). Daarnaast reikt de examencommissie het diploma uit. De examencommissie gaat tot uitreiking over nadat het instellingsbestuur heeft verklaard dat aan de procedurele eisen voor de afgifte is voldaan. Het getuigschrift dat de examencommissie uitreikt, vormt het bewijs dat het examen door de student met goed gevolg is afgelegd (art. 7.11, tweede lid, WHW).

Het examen wordt gevormd door de optelsom van alle tentamens van de opleiding die de student heeft behaald. De examencommissie kan bepalen dat het examen tevens een door haarzelf te verrichten onderzoek naar de kennis, het inzicht en de vaardigheden van de examinandus omvat (art. 7.10, tweede lid, WHW), maar in de praktijk wordt dit onderzoek zelden verricht.¹⁰² Om de kwaliteit van het examen te waarborgen en te kunnen constateren dat het eindniveau volgens de onderwijs- en examenregeling is behaald moet de examencommissie er dan ook voor zorgen zij haar overige taken goed uitvoert. Zo moet zij de kwaliteitszorg rond toetsing op orde hebben, correct vrijstellingen verlenen en ervoor zorgen dat deskundige examinatoren worden aangewezen.

Het instellingsbestuur is verantwoordelijk om de graad bachelor of de graad master te verlenen aan degene die het afsluitend examen met goed gevolg heeft afgelegd. In de praktijk wordt deze taak door het instellingsbestuur vaak aan de examencommissie gemandateerd.¹⁰³

3.5.4.4 Rol van de examencommissie bij de accreditatie

In paragraaf 3.2.1 is uiteengezet dat de NVAO door het verlenen van accreditatie een keurmerk afgeeft waaruit blijkt dat de geaccrediteerde opleiding voldoet aan de, in art. 5.7 respectievelijk art. 5.12 WHW

¹⁰⁰ Louw 2011, p. 420; Coté 2021, p. 38-39.

¹⁰¹ Coté 2021, p. 39-40.

¹⁰² Een examencommissie moet evenwel een getuigschrift uitreiken als alle tentamens die het examen vormen met goed gevolg zijn afgelegd. Zie Rb. Den Haag 4 november 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:14531.

¹⁰³ Coté 2021, p. 36-38; Louw 2011, 422-424.

en het accreditiekader, gestelde maatstaven. Deze accreditatie is randvoorwaardelijk om wettelijke graden te mogen verlenen.

De NVAO doet bij een accreditatie onder meer onderzoek naar de wijze waarop de examencommissie de kwaliteit van toetsing bewaakt en waarborgt. Daarbij staan de vragen centraal of een opleiding beschikt over een adequaat systeem van toetsing en of de opleiding kan aantonen dat de beoogde leerresultaten worden gerealiseerd. Het visitatiepanel spreekt daarom bij diens locatiebezoek ook altijd met de leden van de examencommissie.¹⁰⁴

3.5.4.5 Overige taken en bevoegdheden van de examencommissie

Tot slot heeft de examencommissie nog een aantal bevoegdheden, die in het kader van dit onderzoek van minder groot belang zijn.

Ten eerste kan het instellingsbestuur diens bevoegdheid, om een bindend negatief studieadvies aan eerstejaars studenten af te geven (art. 7.8b, eerste lid, WHW), mandateren aan de examencommissie. De onderwijs- en examenregeling geeft regels voor de uitvoering van de wettelijke bepalingen rond het bindend negatief studieadvies (art. 7.8b, zesde lid, WHW en 7.13, tweede lid sub f, WHW).¹⁰⁵

Ten tweede dient de examencommissie maatregelen te nemen in het geval van tentamenfraude. De examencommissie kan de betrokken student ten hoogste een jaar het recht ontnemen één of meer door de examencommissie aan te wijzen tentamens of examens af te leggen. Bij ernstige fraude kan de examencommissie daarnaast aan het instellingsbestuur voorstellen om de inschrijving voor de opleiding van de betrokken student definitief te beëindigen (art. 7.12b, tweede lid, WHW). Als de fraude na de diplomaverstrekking wordt geconstateerd is de examencommissie bevoegd het frauduleus verkregen diploma in te trekken.¹⁰⁶

Een derde bevoegdheid komt alleen de examencommissie in het wetenschappelijk onderwijs toe. Examencommissies van universiteiten kunnen studenten namelijk toestemming verlenen om een door de betreffende student samengesteld vrij programma (art. 7.3d WHW) te laten volgen. Het examen van dit programma leidt tot het verkrijgen van een graad, waarbij de examencommissie aangeeft tot welke opleiding van de instelling dat programma wordt geacht te behoren.¹⁰⁷

Daarnaast behandelt de examencommissie klachten over de gedragingen van de examencommissie(leden) of examinatoren. Het kan daarbij niet gaan om klachten over beslissingen van een examencommissie of een examinator, omdat daarvoor administratief beroep openstaat bij het college van beroep voor de examens.¹⁰⁸

Ten vijfde heeft de examencommissie de taak om in voorkomende gevallen te toetsen of een aanstaande student de Nederlandse taal voldoende beheerst om het onderwijs met goed gevolg te kunnen volgen (art. 7.28, tweede lid WHW en 7.30, derde lid WHW).

¹⁰⁴ Stc. 2019, 3198, p. 17, 26; Coté 2021, p. 42-44.

¹⁰⁵ Coté 2021, p. 44-46.

¹⁰⁶ Coté 2021, p. 48-51; Louw 2011, p. 422.

¹⁰⁷ Coté 2021, p. 47-48; Louw 2011, p. 421-422.

¹⁰⁸ Coté 2021, p. 51-53.

Tot slot wordt door de examencommissie van een lerarenopleiding een getuigschrift uitgereikt aan cursisten die het traject zij-instroom in het beroep van leraar in het primair of voortgezet onderwijs met goed gevolg hebben afgerond (artikelen 7a.3 en 7a.4 WHW).¹⁰⁹

3.6 Conclusie

De taken en verantwoordelijkheden van de NVAO en de Inspectie van het Onderwijs ten aanzien van onderwijskwaliteit vallen met name binnen het kader van toezicht op de naleving van de algemene deugdelijkheidseisen ex artikel 23, tweede lid, Grondwet:

- De NVAO accrediteert nieuwe en bestaande opleidingen. Deze accreditatie vormt een keurmerk waaruit blijkt dat de geaccrediteerde opleiding voldoet aan bepaalde kwalitatieve maatstaven en daarmee gerechtigd is om wettelijke graden te verlenen. Zonder accreditatie mag een opleiding geen graden verlenen.
- De Inspectie van het Onderwijs heeft als taak om toe te zien op de naleving van de bij of krachtens in de WHW gegeven voorschriften. Daarnaast heeft de Inspectie tot taak de ontwikkeling (in het bijzonder van de kwaliteit) van het stelsel van hoger onderwijs, met inbegrip van het accreditatiestelsel, te bevorderen.
- De minister kan bij diens toezicht op de naleving van de bekostigingsvoorwaarden gebruik maken van de Inspectie van het Onderwijs.

Iedere opleiding heeft een door het instellingsbestuur ingestelde examencommissie die als taak heeft om de kwaliteit van het onderwijs te borgen. De examencommissie vormt een functioneel onafhankelijk orgaan en de leden moeten deskundig zijn. De belangrijkste bevoegdheden van een examencommissie ten aanzien van onderwijskwaliteit zijn het:

- aanwijzen van examinatoren;
- intrekken van de aanwijzing van een examiner;
- vaststellen van richtlijnen en aanwijzingen voor examinatoren;
- vragen van inlichtingen aan examinatoren;
- verlenen van een vrijstelling van het afleggen van één of meer tentamens;
- vaststellen of een student het gewenste eindniveau heeft bereikt en het uitreiken van het diploma;
- nemen van maatregelen in het geval van tentamenfraude.

¹⁰⁹ Louw 2011, p. 424.

4. Eenheid van leeruitkomsten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het begrip eenheid van leeruitkomsten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de huidige situatie, waarin opleidingen op basis van een Experimenteerbesluit¹¹⁰ met leeruitkomsten werken, en de toekomstige situatie onder het Wetsvoorstel leeruitkomsten hoger onderwijs.¹¹¹ Uit het wetsvoorstel vloeit voort dat de eenheid van leeruitkomsten gezien moet worden als een specialis van het begrip onderwijseenheid.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal aan welke voorwaarden een onderwijseenheid moet voldoen om die te categoriseren als een eenheid van leeruitkomsten (deelvraag 4).

In paragraaf 4.1 wordt ingegaan op het verschil tussen de definitie van ‘eenheid van leeruitkomst’ in het Experimenteerbesluit en de definitie in het wetsvoorstel. In paragraaf 4.2 wordt de definitie uit het wetsvoorstel nader uitgewerkt. Vanuit juridisch oogpunt lijkt er door het wetsvoorstel weinig te veranderen. De belangrijkste juridische verandering vormt een koerswijziging ten aanzien van de bekostiging van elders verworven competenties. Deze elders verworven competenties worden door het wetsvoorstel namelijk effectief binnen het bereik van de bekostiging gebracht.

In paragraaf 4.3 wordt ingegaan op de beperkingen van het werken met eenheden van leeruitkomsten tot duale opleidingen, deeltijdopleidingen en een aantal bij ministeriele regeling aangewezen voltijdopleidingen.

4.1 Verschil tussen eenheid van leeruitkomsten in experiment en in wetsvoorstel

Vanuit onderwijskundig oogpunt worden leeruitkomsten gedefinieerd als een beschrijving van kennis, inzicht en vaardigheden die een individuele student moet bezitten en moet kunnen demonstreren om een onderwijseenheid af te ronden. Juridisch zijn er twee definities te geven van leeruitkomsten.

De eerste juridische definitie vloeit voort uit het experiment leeruitkomsten en sluit aan op de onderwijskundige definitie. In het Experimenteerbesluit wordt de ‘leeruitkomst’ namelijk gedefinieerd als: ‘inhoud en niveau van kennis, inzicht en vaardigheden die zijn vereist om een bepaald aantal studiepunten te behalen’.¹¹²

De tweede juridische definitie komt uit het Wetsvoorstel leeruitkomsten.¹¹³ Met het wetsvoorstel wordt een ‘eenheid van leeruitkomsten’ in de wet geïntroduceerd als ‘onderwijseenheid waarin een samenhangend geheel van kennis, inzicht en vaardigheden is opgenomen welke een student op een leerwegaafhankelijke wijze kan verwerven en waarvan de beheersing op een leerwegaafhankelijke wijze kan worden aangetoond’.¹¹⁴

Het cruciale onderscheid tussen leeruitkomsten in het experiment en de eenheid van leeruitkomsten in het wetsvoorstel is hoe zij zich verhouden tot de begrippen ‘onderwijseenheid’ en ‘opleiding’. Deze twee begrippen worden hieronder verduidelijkt.

Instellingen bieden hun onderwijs aan in de vorm van opleidingen (art. 7.3, eerste lid, WHW). Opleidingen worden gedefinieerd als een samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden

¹¹⁰ Stb. 2016, 145.

¹¹¹ Kamerstukken II 36.136, 2021/22, 2.

¹¹² Stb. 2016, 145, art. 1, sub u.

¹¹³ Kamerstukken II 36.136, 2021/22, 2.

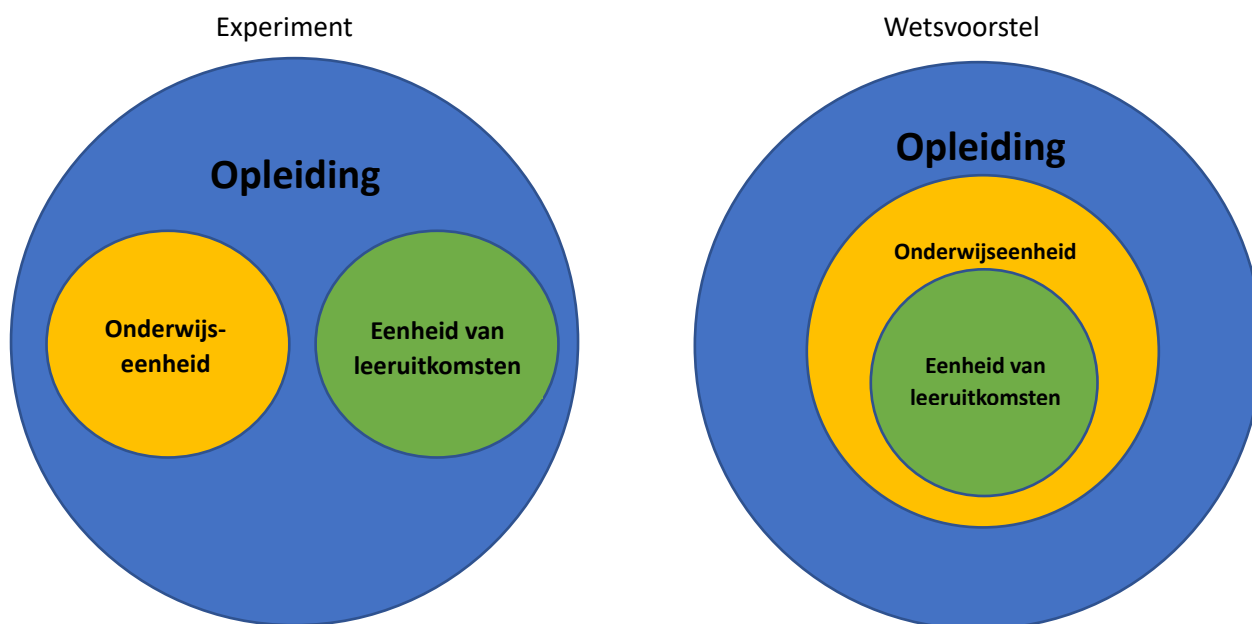
¹¹⁴ Het voorgestelde artikel 1, onder m1, van de WHW, zie: Kamerstukken II 2021/22, 36 136, 2, p. 1.

waarover degene die de opleiding voltooit dient te beschikken (lid 2). Aan elke onderwijseenheid is een tentamen verbonden; aan elke opleiding een examen (lid 3).

Volgens Zoontjens en Van Berkel moet bij onderwijseenheid worden gedacht aan vakken, een werkstuk, een scriptie, een stage of een presentatie. In de wet zelf worden ook nog voorbereiding op de beroepsuitoefening (stages) en de praktijkactiviteiten in een duale opleiding genoemd (art. 7.2, tweede lid, WHW). In feite vormen alle activiteiten waaraan een afsluitend tentamen is verbonden een onderwijseenheid. De afgelegde tentamens vormen op hun beurt de bouwstenen voor het examen waarmee een opleiding wordt afgesloten.¹¹⁵

De studielast van een opleiding en van elke onderwijseenheid wordt door het instellingsbestuur in studiepunten uitgedrukt. Studiepunten worden in artikel 7.4, eerste lid, WHW gedefinieerd als 28 studiebelastingsuren. Een studiejaar bedraagt 60 studiepunten wat gelijk staat aan 1.680 studiebelastingsuren.

Voor aan het experiment leeruitkomsten deelnemende instellingen is artikel 7.3 WHW gedeeltelijk aangepast. Zij hoeven een opleiding niet meer aan te bieden als ‘een samenhangend geheel van onderwijseenheden’, maar kunnen dat ook doen in de vorm van ‘een samenhangend geheel van leeruitkomsten’.¹¹⁶ In het verlengde hiervan wordt afgeweken van artikel 7.4 WHW, voor deelnemende opleidingen is de koppeling tussen studiepunt en 28 studiebelastingsuren losgelaten.¹¹⁷ De definitie uit het Wetsvoorstel leeruitkomsten (‘onderwijseenheid waarin [...]’) maakt daarentegen duidelijk dat de eenheid van leeruitkomsten een specialis van het begrip onderwijseenheid is.



4.2 Eenheid van leeruitkomsten als specialis van het begrip onderwijseenheid

De keuze voor het definiëren van eenheden van leeruitkomsten als specialis van onderwijseenheid heeft het voordeel dat wordt aangesloten bij de bestaande systematiek van de WHW. Zo merkte Coté op dat het Experimenteerbesluit het begrip onderwijseenheid enkel in artikel 7.3, tweede lid, WHW werd vervangen door ‘leeruitkomsten’, en het begrip onderwijseenheid voor de rest intact liet. Dogmatisch

¹¹⁵ Zoontjens & Van Berkel 2020, p. 21-22.

¹¹⁶ Stb. 2016, 145, art. 7, eerste lid.

¹¹⁷ Stb. 2016, 145, p. 25.

gezien leidt deze situatie tot problemen bij het uitreiken van getuigschriften. Volgens artikel 7.10, tweede lid, WHW is het examen immers afgelegd als alle tentamens van de tot een opleiding behorende onderwijseenheden met goed gevolg zijn afgelegd. Hoe nu te handelen als het examenprogramma ook bestaat uit iets anders dan onderwijseenheden?¹¹⁸ Met de definitie uit het wetsvoorstel worden dit soort vraagstukken voorkomen omdat een eenheid van leeruitkomsten tevens een onderwijseenheid is en dus wordt afgesloten met een tentamen.

De keuze voor een specialis begrip roept wel de vraag op wat het onderscheid tussen de generalis (onderwijseenheid) en de specialis (eenheid van leeruitkomsten) is. Naar mijn mening zijn er twee punten van onderscheid aan te wijzen:

1. Bij de specialis kan het samenhangende geheel van kennis, inzicht en vaardigheden op *leerwegonafhankelijke wijze* worden *verworven*.
2. Bij de specialis kan de beheersing van kennis, inzicht en vaardigheden op een *leerwegonafhankelijke wijze* worden *aangetoond*.¹¹⁹

In de volgende subparagrafen ga ik in op de vraag wat de wetgever met 'leerwegonafhankelijke wijze' en 'aantonen' bedoelt.

4.2.1 Leerwegonafhankelijk wijze van verwerven van kennis, inzicht en vaardigheden

Uit de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel leeruitkomsten wordt duidelijk dat 'leerwegonafhankelijk' gepositioneerd wordt tegenover een door het instellingsbestuur 'gefaciliteerde leerroute'. Deze gefaciliteerde leerroute wordt ook wel beschreven als een eenzijdig geprogrammeerd leeraanbod van de opleiding.¹²⁰ Met de door de onderwijsinstelling gefaciliteerde leerroute wordt dus het 'normale' onderwijs bedoeld waarbij vakken (onderwijseenheden) worden aangeboden in de vorm van een collegereeks met aan het einde een tentamen, een stage of een afstudeerwerk (scriptie).

In de leerwegonafhankelijke leerroute speelt het studieplan een centrale rol. In dit studieplan legt het instellingsbestuur met de student vast hoe de leerwegonafhankelijke route van de student eruit ziet. Het bevat de keuzes van de student ten opzichte van de door de instelling aangeboden leeractiviteiten, de leeractiviteiten die de student buiten de instelling uitvoert in de eigen (werk)omgeving en de wijze waarop de student begeleid en beoordeeld wordt.¹²¹ Voor de examencommissie vormt het studieplan dan ook een van de maatstaven voor de borging van de kwaliteit van tentamens en examens.

Het studieplan krijgt met het wetsvoorstel een wettelijke basis.¹²² Het studieplan is verplicht als de student het voornemen heeft om gebruik te maken van een leerwegonafhankelijke invulling van de eenheid van leeruitkomsten. Het gaat om een nieuw instrument. In het experiment is namelijk sprake van een (onderwijs)overeenkomst tussen student en instellingsbestuur waarin het onderwijsprogramma van de betrokken student is vastgelegd. Hierbij is dus sprake van een afspraak tussen twee gelijkwaardige partijen.¹²³ Het studieplan wordt daarentegen, na een gesprek tussen instelling en student, eenzijdig door het instellingsbestuur vastgesteld. Voor de student heeft dit als voordeel het studieplan onder het rechtsbeschermingsstelsel van de WHW wordt gebracht. Een student die het niet

¹¹⁸ Coté 2021, p. 41.

¹¹⁹ *Kamerstukken II* 36.136 2022/23, 7, p. 7, 25.

¹²⁰ *Kamerstukken II* 36.136 2021/22, 3, p. 7, 22.

¹²¹ *Kamerstukken II* 36.136, 2021/22, 3, p. 9-10.

¹²² Het voorgestelde art. 7.14a WHW (*Kamerstukken II* 2021/22, 36 136, 2, p. 2-3).

¹²³ *Stb.* 2016, 145, art. 16.

eens is met het vastgestelde studieplan kan bezwaar maken bij de geschillenadviescommissie (art. 7.63a WHW).¹²⁴

Het vastgestelde studieplan omvat maximaal 30 studiepunten, of, als de studielast van een eenheid van leeruitkomsten meer dan 30 studiepunten bedraagt, één eenheid van leeruitkomsten. Er is voor een omvang van 30 studiepunten gekozen omdat docent en student hierdoor ongeveer twee keer per studiejaar een gesprek voeren over de keuzes van de student en de afspraken over leeractiviteiten, begeleiding en beoordeling. Deze frequentie – zo leert het experiment leeruitkomsten – is voldoende om de student richting en houvast te bieden, terwijl het studieplan blijft aansluiten op de situatie en behoefte van de student.¹²⁵

Hoewel het studieplan vormvrij is, bevat het wetsvoorstel¹²⁶ een opsomming waaraan het studieplan ten minste moet voldoen. Het studieplan moet duidelijk maken (a) op welke eenheid of eenheden van leeruitkomsten het studieplan van toepassing is. Daarnaast moet het (b) de wijze bevatten waarop de student kennis, inzicht en vaardigheden van een eenheid van leeruitkomsten voornemens is te gaan verwerven. Het bevat informatie over (c) de wijze waarop de student wordt begeleid en tot slot over (d) de wijze waarop de beheersing van de eenheid van leeruitkomsten wordt aangetoond en de student wordt beoordeeld.¹²⁷

Tot slot moet in de onderwijs- en examenregeling de termijn waarop en de wijze waarbinnen het studieplan wordt vastgesteld worden opgenomen.¹²⁸

4.2.2 Leerwegaafhankelijk aantonen van de beheersing van kennis, inzicht en vaardigheden
Artikel 7.3, derde lid, WHW maakt duidelijk dat een onderwijseenheid wordt afgesloten met een tentamen. In de definitie van eenheid van leeruitkomsten wordt niet over een afsluitend tentamen gesproken. In de plaats daarvan wordt het aantonen van de beheersing van kennis, inzicht en vaardigheden geïntroduceerd. Dit roept de vraag op hoe die beheersing moet worden aangetoond. Kan dit op een andere wijze dan door middel van een tentamen?

Uit de memorie van toelichting wordt duidelijk dat het wetsvoorstel geen alternatief voor het tentamen beoogt te introduceren. Op verschillende punten wordt namelijk gesproken van een leerwegaafhankelijke ‘toets’ of ‘toetsing’.¹²⁹ Het kan niet anders dan dat daarmee wordt bedoeld op een tentamen in de zin van artikel 7.3, derde lid, WHW. De reden dat voor het ‘aantonen’ van kennis, inzicht en vaardigheden is gekozen, moet dan ook elders worden gezocht.

Volgens de toelichting maakt het werken met leeruitkomsten (deel)validering van elders verworven kennis en vaardigheden mogelijk. Opmerkelijk genoeg wordt validering niet in de wet geïntroduceerd, maar wel vrij uitgebreid toegelicht in de memorie. Volgens de memorie is validering een vorm van erkenning en waardering van (elders verworven) kennis en ervaringen. Het zou de student motiveren, doordat die erkenning krijgt voor al diens kennen en kunnen. Deze erkenning vindt plaats doordat de student (1) via de reguliere vrijstellingsprocedure van de examencommissie een vrijstelling

¹²⁴ Het voorgestelde art. 7.14a WHW (*Kamerstukken II 2021/22, 36 136, 2, p. 2-3*); *Kamerstukken II 36.136, 2021/22, 3, p. 14-15*; *Kamerstukken II 36.136, 2022/23, 7, p. 12*.

¹²⁵ *Kamerstukken II 36.136, 2021/22, 3, p. 10*.

¹²⁶ Het voorgestelde art. 7.14a, tweede lid, WHW (*Kamerstukken II 2021/22, 36 136, 2, p. 2*).

¹²⁷ *Kamerstukken II 36.136, 2021/22, 2; 3, p. 9-10*.

¹²⁸ Het voorgestelde art. 7.13, tweede lid onder z, WHW (*Kamerstukken II 2021/22, 36 136, 2, p. 2*).

¹²⁹ *Kamerstukken II 36.136, 2021/22, 3, p. 3, 7, 8, 11, 28, 32-33*.

kan aanvragen voor het afleggen van een tentamen¹³⁰ of (2) doordat de student via een beoordeling van een examiner van een leerwegonafhankelijke toets (een tentamen in de zin van de wet) kan aantonen dat hij over de vereiste kennis, inzicht en vaardigheden van de betreffende eenheid van leeruitkomsten beschikt.¹³¹

Via de omweg van ‘aantonen’ en ‘validering’ wordt het omzetten van elders verworven competenties (EVC) in studiepunten binnen de poort van de onderwijsinstelling gebracht en dat is een significante koerswijziging. De erkenning van verworven competenties is met de Wet versterking besturing¹³² namelijk geïntroduceerd als een middel om vóór de poort duidelijkheid te krijgen over kennis, inzicht en vaardigheden van aspirant-studenten die door de examencommissie omgezet kunnen worden in vrijstellingen (art. 7.12b, eerste lid onder d, WHW). Dat het om een aangelegenheid voor de poort gaat, is onder meer terug te zien in artikel 7.16 WHW. In dat artikel wordt het instellingsbestuur namelijk de bevoegdheid verleend om procedures en criteria voor de erkenning van EVC’s vast te stellen voor degenen die niet zijn ingeschreven. De op basis van een EVC-traject verkregen vrijstelling wordt overigens pas geëffectueerd (omgezet in studiepunten) als de betrokkene zich heeft ingeschreven voor de betreffende opleiding.¹³³

In de praktijk blijken examencommissies moeite te hebben om de EVC-rapportages en ervaringscertificaten om te zetten naar vrijstellingen. Dat komt vooral omdat de kwaliteit van de certificaten volgens examencommissies vaak te laag is. Volgens de Inspectie van het Onderwijs schiet de onderbouwing van de erkenning in een groot deel van de ervaringscertificaten die zij heeft onderzocht tekort. Door de ontoereikende onderbouwing en gebrekkige informatie over het gebruikte bewijsmateriaal is volgens de Inspectie 90% van de door haar onderzochte ervaringscertificaten geen zelfstandig leesbaar document. Het is voor examencommissies dan ook lastig ervaringscertificaten te verzilveren in de vorm van vrijstellingen.¹³⁴

Door deze koerswijziging komt de erkenning van elders verworven competenties voor het eerst ook binnen het bereik van bekostiging. Uitvoering van de met de Wet versterking besturing geïntroduceerde EVC-procedures vormt namelijk geen wettelijke taak van hoger onderwijsinstellingen. Deze EVC-procedures worden uitgevoerd door private EVC-aanbieders. Een bekostigde hogeschool of universiteit mag de EVC-procedure alleen als contractactiviteit, met een minimaal kostendekkend tarief, uitvoeren.¹³⁵ Het afnemen van tentamens is daarentegen wél een wettelijke taak voor hoger onderwijsinstellingen. Aangezien erkenning van elders opgedane kennis en vaardigheden (via validering) mede door middel van het afnemen van een tentamen kan plaatsvinden mogen hogescholen en universiteiten hiervoor bekostiging aanwenden.

De regering betoogt overigens dat er geen sprake is van een koerswijziging ten aanzien van EVC-procedures. De wijze waarop zij valideren uitlegt beoogt namelijk primair flexibel onderwijs en een flexibele manier van studeren te faciliteren. De regering wil daarom niet de indruk doen ontstaan dat het wetsvoorstel vooral een nieuwe vorm van EVC-procedure beoogt.¹³⁶ Formeel zal de regering hiermee willen voorkomen dat particuliere (onbekostigde) EVC-aanbieders binnen het bereik van

¹³⁰ Artikel 7.12, eerste lid, onder d, WHW.

¹³¹ *Kamerstukken II* 36.136, 2021/22, 3, p. 11-12.

¹³² *Stb.* 2010, 119.

¹³³ Louw 2011, p. 209-210, 401-402.

¹³⁴ Inspectie van het Onderwijs 2012, p. 3, 31 en 35.

¹³⁵ Louw 2011, p. 401-402.

¹³⁶ *Kamerstukken II* 36.136, 2022/23, 7, p. 30.

bekostiging komen. Echter, zoals hiervoor betoogd, gaan bekostigde examencommissies (vrijstellingen) en bekostigde examinatoren (beoordelingen) materieel hun werk overnemen door kennis, inzicht en vaardigheden die elders zijn verworven om te zetten in studiepunten.

4.3 Beperking tot deeltijd- en duale opleiding en specifieke voltijdsopleidingen

In het oorspronkelijke wetsvoorstel werd de reikwijdte beperkt doordat enkel deeltijd- en duale opleidingen geheel of gedeeltelijk kunnen bestaan uit eenheden van leeruitkomsten. Bij nota van wijziging is de reikwijdte verbreed naar deeltijd- en duale opleidingen én bij ministeriële regeling aangewezen voltijdse opleidingen met een substantiële praktijkcomponent.¹³⁷

De achtergrond van de aanvankelijke beperking tot deeltijd- en duale opleidingen ligt in het advies van de Raad van State. De bij de Raad van State voorgelegde versie van het wetsvoorstel voorzag namelijk in eenheden van leeruitkomsten in alle opleidingsvarianten. Volgens de Raad van State was daarbij door de regering onvoldoende onderbouwd waarom leerwegonafhankelijk onderwijs voor elk type student geschikt zou zijn. Volgens de Raad van State beschikt de gemiddelde voltijdstudent over onvoldoende opgedane kennis en ervaring voor een leerwegonafhankelijk traject.¹³⁸

Juridisch gezien snijdt de argumentatie van de Raad van State geen hout, omdat het onderscheid tussen deeltijd-, voltijd- en duale opleidingen een wetstechnische constructie is, zonder onderwijskundige betekenis.¹³⁹ De varianten zijn onderdeel van dezelfde opleiding. Hoewel instellingen het onderwijs per variant anders kunnen structureren, vormt dat geen juridisch onderscheid.¹⁴⁰ Het wetstechnische verschil komt bijv. tot uiting bij het bepalen van de hoogte van het verschuldigde collegegeld of het recht op studiefinanciering.¹⁴¹

De achtergrond van de verbreding naar 'voltijdse opleidingen met een substantiële praktijkcomponent, die bij ministeriële regeling zijn aangewezen' ligt bij een in 2021 gesloten bestuursakkoord tussen minister en lerarenopleidingen. In dat akkoord is afgesproken dat lerarenopleidingen met leeruitkomsten gaan werken, maar dat vergeet (volgens de bij het akkoord betrokken partijen) wel een wettelijke verankering. Door middel van de nota van wijziging geeft de regering haar afspraak daarover gestalte.¹⁴² Niet toevallig noemt de regering lerarenopleidingen als voorbeelden van voltijdsopleidingen met een substantiële praktijkcomponent. Naar de Kamer beargumenteert de regering daarnaast dat het voor voltijdsopleidingen met een substantiële praktijkcomponent beperkte gevolgen heeft als de opleiding overschakelt naar eenheden van leeruitkomsten.¹⁴³

Uit dit onderzoek blijkt dat een aantal voltijdsopleidingen al met (eenheden van) leeruitkomsten werkt (hoofdstuk 6). Gezien het positiefrechtelijke kader hebben instellingen daarvoor ook de vrijheid (hoofdstuk 3). Zo erkent ook de regering.¹⁴⁴ De onderwijskundige keuzes ten aanzien van

¹³⁷ In art. 7.3 WHW wordt een nieuw derde lid ingevoegd dat luidt 3. 'Uitsluitend deeltijdse en duale opleidingen kunnen geheel of gedeeltelijk bestaan uit eenheden van leeruitkomsten.', zie: *Kamerstukken II* 36.136, 2021/22, 2, p. 1-2. Bij nota van wijziging gewijzigd in 'Uitsluitend deeltijdse opleidingen, duale opleidingen en bij ministeriële regeling aangewezen voltijdse opleidingen met een substantiële praktijkcomponent kunnen geheel of gedeeltelijk bestaan uit eenheden van leeruitkomsten.', zie: *Kamerstukken II* 31.136, 7, p. 1.

¹³⁸ *Kamerstukken II* 36.136, 2021/22, 4, p. 7-8; *Kamerstukken II* 36.136, 2022/23, 7, p. 2.

¹³⁹ Louw 2011, p. 169.

¹⁴⁰ Ministerie van Onderwijs en Wetenschap 1993, p. 17.

¹⁴¹ Louw 2011, p. 314; art. 2.8 en art. 2.10 Wet studiefinanciering 2000.

¹⁴² *Kamerstukken II* 27.923, 2020/21, 418, p. 11.

¹⁴³ *Kamerstukken II* 36.136, 2022/23, 8, p. 2; *Kamerstukken II* 36.136, 2022/23, 7, p. 3-5, 10-11.

¹⁴⁴ *Kamerstukken II* 36.136, 2022/23, 7, p. 24, 42.

voltijdopleidingen dreigen met dit wetsvoorstel uit de pas te lopen met het wettelijke kader ten aanzien van eenheden van leeruitkomsten.

Er dreigen drie categorieën te ontstaan: (1) deeltijd- en duale opleidingen, die zonder restricties vormgegeven kunnen worden uit eenheden van leeruitkomsten, (2) voltijdopleidingen die zijn opgenomen in de ministeriële regeling en (3) voltijdopleidingen die niet zijn opgenomen in de ministeriële regeling. Dat gaat op termijn tot problemen leiden voor studenten, examinatoren en examencommissies. Is bij het onderwijskundige gebruik van leeruitkomsten in voltijdsopleidingen die niet in de ministeriële regeling zijn opgenomen bijvoorbeeld een studieplan (paragraaf 4.2.1) vereist? Volgens het huidige wetsvoorstel niet, want een voltijdopleiding die niet is opgenomen in de ministeriële regeling kan juridisch niet uit eenheden van leeruitkomsten bestaan¹⁴⁵ en een studieplan wordt alleen vastgesteld als de student een of meerdere eenheden van leeruitkomsten volgt.¹⁴⁶ Maar voor de (rechts)bescherming van de student is het wel wenselijk als er ook bij het onderwijskundig gebruik van leeruitkomsten in voltijdsopleidingen gewerkt wordt met een studieplan. Een student kan dan bijvoorbeeld bij de geschillenadviescommissie bezwaar maken tegen een door het instellingsbestuur vastgesteld studieplan.

In de nota naar aanleiding van het verslag wordt door de regering de deur op een kier gehouden om het werken met leeruitkomsten verder te verbreden naar alle voltijdopleidingen. Dat is namelijk afhankelijk van een aantal toekomstverkenningen die de regering laat uitvoeren. De verwachting is dat de uitkomsten van die toekomstverkenningen in de zomer van 2023 worden gepubliceerd.¹⁴⁷

Overigens is de gekozen bewoording voor de uitbreiding juridisch bijzonder opmerkelijk. De delegatiegrondslag wordt ingeperkt doordat de minister enkel ‘voltijdsopleidingen met een substantiële praktijkcomponent’ in de regeling mag opnemen. De grens lijkt volgens de toelichting bij een praktijkcomponent van rond de 40 procent te liggen. Aangezien het onderwijs van hogescholen is gericht op de beroepspraktijk (art. 1.3, vierde lid, WHW) komen potentieel vrijwel alle voltijdopleidingen in het hbo in aanmerking.¹⁴⁸

4.4 Conclusie

Met het wetsvoorstel wordt een onderwijskundig begrip (leeruitkomsten) gejuridiseerd (eenheid van leeruitkomsten). Voor de onderwijspraktijk wordt dit wetsvoorstel daarmee nodeloos ingewikkeld. Onder meer omdat de meeste voltijdsopleidingen volgens het wetsvoorstel niet mogen werken met eenheden van leeruitkomsten, terwijl zij vanuit het positiefrechtelijke kader wel de vrijheid hebben om te werken met het onderwijskundige begrip leeruitkomsten.

Waar het in feite omdraait, is dat de regering waarborgen wil introduceren voor opleidingen die leerwegonafhankelijke onderwijsroutes aanbieden. Die waarborgen hebben de vorm van een studieplan en een nieuw instemmingsrecht voor de opleidingscommissie op bepalingen in de onderwijs- en examenregeling. De wetgever zou kunnen volstaan met het introduceren van waarborgen voor leerwegonafhankelijke onderwijsroutes. Het juridiseren van het begrip leeruitkomsten kan dan

¹⁴⁵ Het voorgestelde art. 7.13, derde lid, WHW.

¹⁴⁶ Het voorgestelde art. 7.14a, eerste lid, WHW.

¹⁴⁷ *Kamerstukken II* 36.136, 2022/23, 7, p. 4, 6, 19, 39-40. Gelijktijdig hebben verschillende Kamerleden zich kritisch geuit over de verbreding van werken met leeruitkomsten naar het wetenschappelijk onderwijs. Universiteiten hebben namelijk niet deelgenomen aan het experiment. Zie: *Kamerstukken II* 36.136, 2022/23, 7, p. 18-20, 40.

¹⁴⁸ *Kamerstukken II* 36.136, 2022/23, 8, p. 1-2.

achterwege blijven. De eenheid van leeruitkomst valt immers binnen de marges van het al bestaande begrip onderwijseenheid. Leerwegonafhankelijke toetsing is binnen de huidige wetgeving ook al mogelijk, omdat het tentamen vormvrij is.

Vooralsnog ligt er echter een wetsvoorstel waarmee eenheden van leeruitkomsten in de wet worden verankerd. Na invoering van het wetsvoorstel vormt de eenheid van leeruitkomsten een specialis van het generieke begrip onderwijseenheid. De voorwaarden waaraan een onderwijseenheid moet voldoen om die te categoriseren als een eenheid van leeruitkomsten zijn:

- De eenheid van leeruitkomsten is onderdeel van een deeltijdopleiding, duale opleiding óf een bij ministeriële regeling aangewezen voltijdse opleiding met een substantiële praktijkcomponent;
- De onderwijseenheid moet naast een door de opleiding gefaciliteerde leerroute (het eenzijdig geprogrammeerde leeraanbod) een leerwegonafhankelijke route bevatten;
- Het instellingsbestuur moet aan de student die de onderwijseenheid wil volgen de mogelijkheid bieden dat het bestuur, na een gesprek met de student, een studieplan vaststelt; en
- De beheersing van kennis, inzicht en vaardigheden kan op een leerwegonafhankelijke wijze worden aangetoond (getentamineerd of vrijgesteld)

Voor de examencommissie vormt het door het instellingsbestuur vastgestelde studieplan een van de maatstaven voor de borging van de kwaliteit van tentamens en examens.

5. Borging diplomawaarde bij eenheden van leeruitkomsten

In de memorie van toelichting heeft de minister van OCW benadrukt dat diploma's opgebouwd uit onderwijseenheden en diploma's (deels) opgebouwd uit eenheden van leeruitkomsten een vergelijkbare waarde hebben. In een voetnoot van de memorie van toelichting wordt er wel op gewezen dat in het diplomasupplement melding gemaakt kan worden van de leerwegonafhankelijke invulling die een student aan diens opleiding heeft gegeven.¹⁴⁹

In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe de wetgever de belofte van vergelijkbare waarde wil waarmaken. Met andere woorden hoe garandeert de wetgever in het wetsvoorstel Wet leeruitkomsten hoger onderwijs de diplomawaarde? (deelvraag 5)

Met diplomawaarde wordt in deze context bedoeld dat het diploma van een opleiding een vergelijkbare waarde heeft, ongeacht of die opleiding is opgebouwd uit eenheden van leeruitkomsten of zonder eenheden van leeruitkomsten. Een afgestudeerde komt ongeacht de vorm waarin hij het onderwijs heeft genoten in aanmerking voor dezelfde specifieke vormen van vervolgonderwijs of voor dezelfde functies in de maatschappij. Met andere woorden studenten, vervolgoopleidingen en werkgevers stellen evenveel vertrouwen in het diploma ongeacht of de opleiding is opgebouwd uit eenheden van leeruitkomsten.¹⁵⁰

5.1 Diplomawaarde in het wetsvoorstel

Als waarborg van de diplomawaarde stelt de wetgever dat de kwaliteitsborging voor opleidingen (grotendeels) hetzelfde blijft; ongeacht of een opleiding (deels) bestaat uit eenheden van leeruitkomsten of volledig is opgebouwd uit onderwijseenheden (niet zijnde eenheden van leeruitkomsten). De kwaliteitswaarborgen worden gevormd door de NVAO, de onderwijs- en examenregeling en de examencommissie. Daarnaast introduceert de wetgever een nieuw instrument: het studieplan. Hieronder worden deze vier instrumenten toegelicht.

5.1.1 NVAO als kwaliteitswaarborg

Volgens de regering blijft de NVAO de kwaliteit van de opleiding als geheel toetsen. Het accreditiekader behoeft volgens de NVAO geen aanpassing bij invoering van eenheden van leeruitkomsten in de wet. De NVAO zal opleidingen dus op basis van het bestaande kader accrediten.¹⁵¹

Wel heeft de minister van OCW de NVAO gevraagd een protocol op te stellen voor visitatiepanels. In een dergelijk protocol worden door de NVAO aanvullende aandachtspunten opgenomen voor de te accrediten opleiding en het visitatiepanel. In het huidige accreditiekader is bijvoorbeeld als standaard 10 opgenomen dat 'de opleiding beschikt over een adequaat systeem van toetsing'.¹⁵² Volgens deze standaard wordt 'de kwaliteit van de tentaminering en examinering [...] voldoende gewaarborgd en voldoet [deze] aan de wettelijke deugdelijkheidsvereisten.'¹⁵³ In een protocol wordt deze standaard verder uitgewerkt. Het visitatiepanel moet volgens het protocol bijvoorbeeld beoordelen of 'de examencommissie een adequate methode hanteert om te borgen dat leeruitkomsten door individuele studenten worden gerealiseerd, en of examinatoren voldoen aan de

¹⁴⁹ *Kamerstukken II* 36.136, 2021/22, 3, p. 13.

¹⁵⁰ Onderwijsraad 2019, p. 10; Onderwijsraad 2010, p. 7.

¹⁵¹ NVAO 2020, p. 2.

¹⁵² *Stc.* 2019, 3198, p. 17.

¹⁵³ *Stc.* 2019, 3198, p. 17.

vereiste kwalificaties om de leeruitkomsten op een eenduidige wijze te toetsen en te beoordelen'.¹⁵⁴ In het experiment leeruitkomsten is van een dergelijk protocol gebruik gemaakt. De regering zal de NVAO verzoeken om een protocol te hanteren dat lijkt op het protocol uit het experiment.¹⁵⁵

5.1.2 Onderwijs- en examenregeling als kwaliteitswaarborg

De feitelijke opbouw van een opleiding is gebonden aan een aantal wettelijke eisen, ongeacht de vorm van de onderwijseenheden (wel/geen leeruitkomsten). Volgens de regering betekent dit concreet dat een opleiding die bestaat uit een samenhangend geheel van eenheden van leeruitkomsten in de onderwijs- en examenregeling minimaal moet beschrijven:

- 'Het geheel aan kennis, inzicht en vaardigheden (zoals bedoeld in onder andere artikel 7.3, tweede lid, van de WHW) die de student moet verwerven en aantonen om te voldoen aan het beoogde eindniveau van de opleiding;
- Op opleidingsniveau of op het niveau van eenheden van leeruitkomsten:
 - op welke wijze de student gefaciliteerd wordt om de leeruitkomsten op een leerwegonafhankelijke en studeerbare wijze te behalen. Dit omvat tevens het studieplan en de wijze van begeleiding van de student;
 - de aangeboden leeractiviteiten waar de student uit kan kiezen bij het realiseren van de leeruitkomsten van één of meerder [*sic*] eenheden van leeruitkomsten;
 - de gefaciliteerde leerroute (het onderwijsprogramma) waar de student ook voor kan kiezen.
- Op het niveau van eenheden van leeruitkomsten:
 - wat de kennis, het inzicht en de vaardigheden zijn (de leerinhoud) die de student moet verwerven;
 - hoe de leerwegonafhankelijke toets is vormgegeven en hoe de student de leeruitkomsten op een leerwegonafhankelijke wijze kan aantonen.'¹⁵⁶

De onderwijs- en examenregeling vormt dan ook een belangrijke maatstaf voor de examencommissie om de kwaliteit van tentamens en examens te waarborgen. De in de onderwijs- en examenregeling opgenomen beschrijving van het onderwijs(programma) vormt immers het hart van het examen(beleid). De examencommissie zal een vrijstelling verlenen door bijvoorbeeld de geleverde bewijsstukken te beoordelen aan de hand van hetgeen in de onderwijs- en examenregeling beschreven is over de vereiste kennis, inzicht en vaardigheden om een leeruitkomst aan te tonen.

Een deel van de opsomming hierboven moet al in de onderwijs- en examenregeling zijn opgenomen van opleidingen die deelnemen aan het experiment leeruitkomsten.¹⁵⁷ In hoofdstuk 6 wordt daarom een steekproefonderzoek beschreven. Mijn verwachting is dat onderwijs- en examenregelingen na aanvaarding van het wetsvoorstel met een vergelijkbare inhoud worden vastgesteld als onder het experiment. De wijze waarop opleidingen de onderwijs- en examenregeling binnen het experiment hebben vormgegeven levert dan ook inzichten op voor de situatie na invoering van het wetsvoorstel.

¹⁵⁴ *Kamerstukken II* 36.136, 2021/22, 3, p. 13-14. Het betreft standaard 10 van het accreditatiekader, zie: *Stc.* 2019, 3198, p. 17.

¹⁵⁵ *Kamerstukken II* 36.136, 2021/22, 3, p. 14; Grondslag voor het protocol vormt het door de NVAO vastgestelde accreditatiekader (*Strc.* 2019, 3198, p. 31) waarvan artikel 5.2 WHW de grondslag vormt.

¹⁵⁶ *Kamerstukken II* 36.136, 2021/22, 3, p. 7.

¹⁵⁷ *Kamerstukken II* 36.136, 2021/22, 3, p. 13.

5.1.3 Examencommissie

De examencommissie behoudt haar taak de kwaliteit van tentamens en examens te waarborgen. Volgens de regering heeft de examencommissie nadrukkelijk de rol om proactief erop toe te zien dat examinatoren voldoen aan de vereiste kwalificaties om leeruitkomsten op eenduidige wijze te toetsen en te beoordelen. Ook moet de examencommissie erop toezien dat examinatoren adequate methoden hanteren om te borgen dat de beoordeling van de realisatie van leeruitkomsten door individuele studenten op verantwoorde en adequate wijze wordt uitgevoerd.¹⁵⁸

Ook naar examencommissies van aan het experiment deelnemende opleidingen is steekproefonderzoek gedaan. Voor examencommissies verandert bij de invoering van het wetsvoorstel juridisch gezien niets. Examencommissies moeten de in artikel 7.12b opgedragen taak in het experiment dus op dezelfde wijze waarmaken als na aanvaarding van het wetsvoorstel. De ervaringen uit het experiment leveren daardoor informatie voor de situatie na invoering van het wetsvoorstel. In hoofdstuk 7 zijn de resultaten van dit onderzoek beschreven.

5.1.4 Het studieplan

Met het studieplan introduceert de regering een nieuw instrument voor de kwaliteitsborging van eenheden van leeruitkomsten. Het studieplan voor eenheden van leeruitkomsten is in artikel 7.14a van de WHW verankerd. Volgens dit nieuwe artikel stelt het instellingsbestuur in gesprek met de student die een of meerdere eenheden van leeruitkomsten zelf wil invullen (d.m.v. een persoonlijke leerroute) een studieplan vast. In dit studieplan zijn de belangrijkste afspraken over de invulling van (delen van) de opleiding vastgelegd (zie paragraaf 4.2.1).¹⁵⁹

5.2 Conclusie

De regering beoogt met het wetsvoorstel Wet leeruitkomsten hoger onderwijs de diplomawaarde te garanderen door de volgende instrumenten in te zetten:

- Accreditatie door de NVAO. De NVAO blijft de kwaliteit van de opleiding als geheel toetsen binnen het huidige accreditatiekader. Voor visitatiepanels wordt door de NVAO een protocol vastgesteld met aandachtspunten voor visitatiepanels die opleidingen accrediteren die (deels) bestaan uit eenheden van leeruitkomsten.
- De onderwijs- en examenregeling. Opleidingen die werken met eenheden van leeruitkomsten worden verplicht een aantal in de wet bepaalde zaken in de onderwijs- en examenregeling vast te leggen. De in de onderwijs- en examenregeling beschreven (opbouw van) leeruitkomsten en de daaraan verbonden studiepunten vormen een belangrijke maatstaf voor de examencommissie om de kwaliteit van tentamens en examens te waarborgen.
- De examencommissie. De examencommissie behoudt haar taak om de kwaliteit van tentamens en examens te waarborgen.
- Het studieplan. Het instellingsbestuur legt in het studieplan de concrete invulling (o.a. de te volgen leerroute en wijze van toetsing) van de eenheid van leeruitkomst voor een student vast.

In de volgende hoofdstukken wordt dieper ingegaan op de instrumenten onderwijs- en examenregeling (hoofdstuk 6) en examencommissie (hoofdstuk 7) in de praktijk van het experiment leeruitkomsten. De wijze waarop opleidingen deze instrumenten in het experiment hebben ingezet levert belangrijke inzichten op. Het is namelijk mijn verwachting dat opleidingen de onderwijs- en examenregeling na aanvaarding van het wetsvoorstel op vergelijkbare wijze blijven inzetten. Daarnaast

¹⁵⁸ *Kamerstukken II* 36.136, 2021/22, 3, p. 12.

¹⁵⁹ *Kamerstukken II* 36.136, 2021/22, 3, p. 9-10.

verandert er voor examencommissies van aan het experiment deelnemende opleidingen vanuit juridisch oogpunt niets met de aanvaarding van het wetsvoorstel. Zij zullen daarom op dezelfde wijze blijven handelen. Onderzoek naar de praktijk onder het experiment levert dan ook waardevolle informatie voor de situatie na invoering van het wetsvoorstel.

6. Onderzoek naar onderwijs- en examenregelingen

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat ter waarborging van de kwaliteit in de onderwijs- en examenregeling van een opleidingen een aantal zaken moet zijn vastgesteld. De onderwijs- en examenregeling vormt daardoor een van de maatstaven voor examencommissies om diens in artikel 7.12b WHW opgedragen taak te vervullen (hoofdstuk 5).

Voor dit onderzoek is een aantal onderwijs- en examenregelingen geanalyseerd van aan het experiment deelnemende opleidingen. Het is namelijk mijn verwachting dat opleidingen de onderwijs- en examenregeling na aanvaarding van het wetsvoorstel op vergelijkbare wijze blijven inzetten. De onderwijs- en examenregelingen van aan het experiment deelnemende opleidingen hebben daarmee een voorspellende waarde voor de praktijk na invoering van het wetsvoorstel.

In dit hoofdstuk staat deelvraag 6 centraal: op welke wijze hebben aan het experiment leeruitkomsten deelnemende opleidingen in hun onderwijs- en examenregelingen voldaan aan de in het Experimenteerbesluit voorgeschreven kwaliteitswaarborgen? Als uitgangspunt voor de beantwoording van deze vraag is gekozen voor onderdelen die zowel volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel als volgens het Experimenteerbesluit in de onderwijs- en examenregelingen vastgelegd moeten worden.

In paragraaf 6.1 wordt uiteengezet hoe de selectie van de onderzochte onderwijs- en examenregelingen tot stand is gekomen. Vervolgens worden de resultaten van de steekproefanalyse in paragraaf 6.2 uiteengezet. Tot slot wordt in paragraaf 6.3 een doorkijk geboden naar de verhouding van de huidige onderwijs- en examenregelingen ten opzichte van het wetsvoorstel.

6.1 Selectie onderwijs- en examenregelingen

Volgens de regering vormt de onderwijs- en examenregeling een belangrijke waarborg voor de kwaliteit van een opleiding. Daarom zijn voor dit onderzoek twaalf onderwijs- en examenregelingen geselecteerd.

Volgens Van Berkel en Zoontjens zijn de belangrijke delen van de onderwijs- en examenregeling per instelling (hogeschool) en faculteit (universiteit) vaak uniform geformuleerd voor alle opleidingen. Als verklaring hiervoor geven zij dat (1) het wiel niet steeds opnieuw hoeft te worden uitgevonden, (2) het instellingsbestuur (dat de onderwijs- en examenregeling vaststelt) gericht zou zijn op eenheid en (3) het voor studenten (die tussen opleidingen overstappen) begrijpelijker is als de regels op elkaar zijn afgestemd.¹⁶⁰

Omdat onderwijs- en examenregelingen binnen instellingen slechts beperkt verschillen, is voor de beantwoording van de deelvraag gekozen om een representatieve steekproef¹⁶¹ te analyseren.

¹⁶⁰ Zoontjens & Van Berkel 2020, p. 26.

¹⁶¹ Van de 21 aan het experiment deelnemende instellingen zijn er 15 bekostigde hogescholen. De zes onbekostigde hogescholen vallen buiten de scope van dit onderzoek. Van de 15 bekostigde hogescholen vallen onderwijs- en examenregelingen van 12 instellingen binnen de steekproef. Omdat van de onderzochte onderwijs- en examenregelingen 2 opleidingen niet bleken deel te nemen aan het experiment komt de steekproef uit op 10 van de 15 deelnemende hogescholen (66,7%). Exacte gegevens over het aantal deelnemende opleidingen zijn niet gevonden. In de evaluatie van het experiment wordt geschreven over ruim 250 opleidingen bij bekostigde hogescholen in het studiejaar 2017-2018. Maar dat aantal is in de loop der jaren nog gegroeid naar 400 opleidingen van zowel bekostigde als niet bekostigde instellingen (zie: Casteren, van, e.a. 2021, p. 21-22.). Op basis van deze gegevens valt 2,5% van alle deelnemende opleidingen (bekostigd en onbekostigd) binnen de steekproef.

Daarnaast is voor een steekproef gekozen vanwege de beschikbare onderzoekstijd. De onderzochte onderwijs- en examenregelingen zijn als volgt geselecteerd:

1. Er is gezocht naar de deeltijd- en duale opleidingen van aan het experiment deelnemende bekostigde instellingen (de facto hogescholen).¹⁶² Voltijdsopleidingen mogen immers niet aan het experiment deelnemen. Voor de beperking naar bekostigde hogescholen is gekozen omdat de onderzoeksvraag zich richt op het bekostigde hoger onderwijs (paragraaf 1.2 en 1.5).
2. Om tot een representatieve steekproef te komen, is gekozen aan te sluiten bij de door de sector gehanteerde indeling naar zeven onderwijssectoren.¹⁶³ Eventuele sectorspecifieke elementen¹⁶⁴ in een onderwijs- en examenregeling vallen daardoor binnen de steekproef.
3. De onderwijs- en examenregelingen zijn aan een eerste onderzoek onderworpen, waarbij gezocht is op de trefwoorden 'leeruitkomsten' (of bij Engelstalige regelingen 'learning outcomes') en 'deeltijd' ('part-time'). De verwachting was dat op basis van dit eerste onderzoek duidelijk zou worden of een opleiding deelneemt aan het experiment.
4. Van de onderwijs- en examenregelingen die door de eerste selectie kwamen, zijn vervolgens in principe per sector twee regelingen geselecteerd voor de steekproef:
 - a. Om de onderzoeksomvang te beperken is per instelling maximaal één onderwijs- en examenregeling geselecteerd. Omdat onderwijs- en examenregelingen binnen instellingen slechts beperkt verschillen heeft dit amper invloed op de representativiteit van de steekproef.¹⁶⁵
 - b. Om de vergelijking tussen instellingen te maximaliseren is er binnen de sector steeds voor dezelfde opleiding (met dezelfde CROHO-registratie code) gekozen.

Op basis van deze selectie zijn twaalf onderwijs- en examenregelingen nader onderzocht. Voor de sectoren 'agro & food' en 'kunst' was het niet mogelijk om twee onderwijs- en examenregelingen te selecteren. Uit de sector agro & food bleek alleen Hogeschool Inholland deel te nemen aan het experiment. Voor de kunstsector kwam uit de eerste analyse van onderwijs- en examenregelingen (stap 3) alleen de opleiding docent theater van Fontys naar voren als (mogelijke) deelnemer aan het experiment leeruitkomsten.¹⁶⁶

Bij het nadere onderzoek is bekeken of de onderwijs- en examenregeling een bekendmaking van deelname aan het experiment bevatte. Volgens het Experimenteerbesluit moet de onderwijs- en examenregeling namelijk een dergelijke bekendmaking bevatten.¹⁶⁷

¹⁶² Avans, Christelijke Hogeschool Ede, Fontys, Haagse Hogeschool, Hanzehogeschool, Hogeschool Leiden, Hogeschool Rotterdam, Hogeschool Utrecht, Hogeschool van Arnhem en Nijmegen, HZ University of Applied Sciences, Inholland, NHL Stenden, Saxion, Windesheim en Zuyd Hogeschool.

¹⁶³ Agro & Food, Bètatechniek, Economie, Gezondheidszorg, Hogere Sociale Studies, Kunst en Onderwijs.

¹⁶⁴ Daarbij kan worden gedacht aan (verplichte aanwezigheid bij) laboratoriumonderwijs of -onderzoek in de sector Bètatechniek.

¹⁶⁵ Zoontjens & Van Berkel 2020, p. 26.

¹⁶⁶ Bij de selectie van onderwijs- en examenregelingen zijn onderzocht:

- van Fontys de onderwijs- en examenregelingen 2022-2023: 'Docent beeldende kunst en vormgeving' (39100) en 'Docent theater' (34745);
- van Hogeschool Leiden de onderwijs- en examenregelingen 2022-2023: 'docent dans/euritmie' (34940);
- van Hogeschool Rotterdam: 'Hogeschoolgids bachelor Willem de Kooning Academie 2022-2023';
- van Hogeschool Zuyd de onderwijs- en examenregelingen 2022-2023: 'interdisciplinary arts' (30099), 'theater' (34860), 'muziek' (34739), 'docent theater' (34745), 'docent muziek' (39112), 'docent beeldende kunst en vormgeving' (39100) en 'autonome beeldende kunst' (39110).

¹⁶⁷ Artikel 2, aanhef en onder b, Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs.

Bij vier onderzochte onderwijs- en examenregelingen ontbrak een (duidelijke) bekendmaking van deelname aan het experiment leeruitkomsten. Ter verificatie van deelname aan het experiment leeruitkomsten is daarom voor deze opleidingen het accreditatiebesluit van de NVAO onderzocht. Daaruit blijkt dat de opleiding leraar basisonderwijs (34808) van Hogeschool Leiden¹⁶⁸ en de opleiding Social Work (34116) van Zuyd Hogeschool¹⁶⁹ deelnemen aan het experiment.

Uit het NVAO accreditatiebesluit blijkt daarentegen dat de opleidingen docent theater (34745) van Fontys¹⁷⁰ en human resource management (34609) van De Haagse Hogeschool¹⁷¹ niet deelnemen aan het experiment leeruitkomsten. Dat is opvallend omdat met name in de onderwijs- en examenregeling van De Haagse Hogeschool al veel elementen uit het experiment terug komen. Zo kunnen studenten een alternatieve toets voorstellen (leerwegaafhankelijke toetsing),¹⁷² kent de opleiding een aanbevolen leerroute (naast leerwegaafhankelijk onderwijs)¹⁷³ en kunnen studenten voor 'het *aantonen* [cursief DC] van een leeruitkomst een vrijstelling aanvragen bij de examencommissie'.¹⁷⁴

In de praktijk is het werken met leeruitkomsten dan ook al verder verbreid dan de wetgever zich lijkt te realiseren. Zo werkt ook de voltijd pabo van Hogeschool Leiden met leeruitkomsten,¹⁷⁵ terwijl het experiment (en aanvankelijk ook het wetsvoorstel)¹⁷⁶ leeruitkomsten beperkt tot deeltijd en duale opleidingen. Verwonderlijk is dat niet aangezien 'leeruitkomst' ook een onderwijskundig begrip vormt (hoofdstuk 1), instellingen binnen het juridische kader vrij zijn om met het onderwijskundige begrip leeruitkomst te werken (hoofdstuk 3) en het juridische verschil tussen een eenheid van leeruitkomsten en een onderwijseenheid beperkt is (hoofdstuk 4).

¹⁶⁸ NVAO, 'Bevestiging behoud accreditatie bestaande opleiding hbo-bachelor Opleiding tot leraar Basisonderwijs van de Hogeschool Leiden', 23 december 2021,

https://publicaties.nvao.net/ACCR_010465_21RI-34808_Besluit_2021.pdf.

¹⁶⁹ NVAO, 'Besluit experiment leeruitkomsten bestaande HBO-Bacheloropleiding Social Work van Zuyd Hogeschool', 11 mei 2022, https://publicaties.nvao.net/prd/AV-1285_20230104_Besluit_signed-Besluit%20Positief%20na%20voorwaarden%20AV-1285.pdf.

¹⁷⁰ NVAO, 'Bevestiging behoud accreditatie bestaande opleiding hbo-bachelor Docent Theater van Fontys Hogescholen', 10 september 2021, https://publicaties.nvao.net/ACCR_010439_30GB-34745_Besluit_2021.pdf.

¹⁷¹ NVAO, 'Bevestiging behoud accreditatie bestaande opleiding hbo-bachelor Human Resource Management van De Haagse Hogeschool', 9 mei 2019, https://publicaties.nvao.net/5ce28bc101db1_008101%20besluit%20HH%20hbo-ba%20Human%20Resource%20Management.pdf.

¹⁷² Artikel 4.1, eerste lid juncto vierde lid, OER HRM, De Haagse Hogeschool.

¹⁷³ Artikel 4.2, eerste lid, OER HRM, De Haagse Hogeschool.

¹⁷⁴ Artikel 4.1, vijfde lid, OER HRM, De Haagse Hogeschool.

¹⁷⁵ Artikel 5.3, derde lid, OER Leraar basisonderwijs, Hogeschool Leiden.

¹⁷⁶ Door middel van een nota van wijziging wordt het wetsvoorstel verbreed naar 'deeltijdse opleidingen, duale opleidingen en bij ministeriële regeling aangewezen voltijdse opleidingen met een substantiële praktijkcomponent', zie: *Kamerstukken II* 31.136, 7.

Het selectieproces heeft uiteindelijk geresulteerd in onderstaande selectie van onderwijs- en examenregelingen.

	Instelling	Opleiding	Instelling	Opleiding
Agro & Food	Inholland	Tuinbouw & Agribusiness (30024)		
Bètatechniek	Avans	Werktuigbouwkunde (34280)	Hogeschool Utrecht	Werktuigbouwkunde (34280)
Economie	HZ University of Applied Sciences	Human Resource Management (34609)	De Haagse Hogeschool	Human Resource Management (34609)*
Gezondheidszorg	Hogeschool Arnhem Nijmegen	Verpleegkunde (34560)	Hogeschool Rotterdam	Verpleegkunde (34560)
Hogere Sociale Studies	NHL Stenden	Social Work (34116)	Zuyd Hogeschool	Social Work (34116)
Kunst	Fontys	Docent Theater (34745)*		
Onderwijs	Christelijke Hogeschool Ede	Leraar basisonderwijs (34808)	Hogeschool Leiden	Leraar basisonderwijs (34808)

6.2 Onderzoek naar onderwijs- en examenregelingen

Concreet zijn de onderwijs- en examenregelingen op vijf punten met elkaar vergeleken. Het gaat om de volgende vijf elementen die volgens het Experimenteerbesluit onderdeel moeten zijn van de onderwijs- en examenregelingen:

1. Op welke wijze de vastgestelde leeruitkomsten, de daaraan verbonden studiepunten, alsmede de opbouw en samenhang daarvan zijn opgenomen.¹⁷⁷
2. Hoe het behalen door studenten van leeruitkomsten door de examencommissie wordt beoordeeld.¹⁷⁸
3. Wanneer het examen, bedoeld in artikel 7.10, tweede lid, WHW met goed gevolg is afgelegd.¹⁷⁹
4. Wanneer het afsluitend examen, bedoeld in artikel 7.10a WHW, met goed gevolg is afgelegd.¹⁸⁰
5. De wijze waarop de onderwijsovereenkomst wordt gesloten en welke wederzijdse rechten en verplichtingen daarin in ieder geval worden vastgelegd.¹⁸¹

De keuze van deze elementen is als volgt tot stand gekomen. Inhoudelijk vormen de eerste vier elementen kerninformatie die een examencommissie nodig heeft om diens in artikel 7.12b WHW opgedragen taak te kunnen vervullen. Zo is het voor een examencommissie vrijwel onmogelijk om de

* Bleken bij nadere analyse niet deel te nemen aan het experiment leeruitkomsten.

¹⁷⁷ Stb. 2016, 145, art. 14, vierde lid.

¹⁷⁸ Stb. 2016, 145, art. 14, vijfde lid aanhef en onder a.

¹⁷⁹ Stb. 2016, 145, art. 14, vijfde lid aanhef en onder b.

¹⁸⁰ Stb. 2016, 145, art. 14, vijfde lid aanhef en onder c.

¹⁸¹ Stb. 2016, 145, art. 16, eerste lid.

kwaliteit van het examen te borgen als niet is vastgelegd wanneer een examen met goed gevolg is afgelegd (element 3 en 4).

Hoewel de onderwijsovereenkomst (element 5) bij invoering van het wetsvoorstel verdwijnt levert een onderzoek naar dit element inzichten voor de praktijk na invoering van het wetsvoorstel op. Het studieplan (paragraaf 4.2.1) neemt namelijk de plaats van de onderwijsovereenkomst in. Het wetsvoorstel voorziet invoering van een nieuw artikel 7.13, tweede lid, WHW een nieuw sub z. Hierdoor wordt het voor opleidingen die (deels) zijn opgebouwd uit eenheden van leeruitkomsten verplicht om in de onderwijs- en examenregeling de wijze op te nemen waarop en de termijn waarbinnen het studieplan wordt vastgesteld.¹⁸²

Tot slot zijn deze elementen vanuit praktisch oogpunt onafhankelijk identificeerbaar in een onderwijs- en examenregeling. Het gaat met andere woorden om bepalingen die niet verscholen zitten in een artikel van de onderwijs- en examenregeling. In de praktijk bevatten artikelen van de onderwijs- en examenregeling bijvoorbeeld gelijktijdig informatie over de studielast van onderwijsseenheden (artikel 7.13, tweede lid, sub e WHW), het aantal en de volgtijdelijkheid van de tentamens alsmede de momenten waarop deze afgelegd kunnen worden (artikel 7.13, tweede lid, sub h WHW) en de feitelijke vormgeving van het onderwijs (artikel 7.13, tweede lid, sub x WHW).

6.2.1 Leeruitkomsten, studiepunten, opbouw en samenhang daarvan

In de onderzochte onderwijs- en examenregelingen wordt verschillend omgegaan met het opnemen van de vastgestelde leeruitkomsten, de daaraan verbonden studiepunten, alsmede de opbouw en samenhang daarvan. Bij zes van de onderzochte onderwijs- en examenregelingen gaat het om een traditioneel examenprogramma. Dit bestaat uit een tabel met de naam van de onderwijsseenheid, de periode waarin het onderwijs wordt aangeboden, de daarbij behorende toets en studiepunten etc. Figuur 1 is hiervan een voorbeeld.

Academie: Academie voor Deeltijd
Opleiding: Deeltijd Werktuigbouwkunde
Examen-programma: DTWK-8-19
Jaar 3 module 5; Materials and design

Gebruikte afkortingen:
OE = onderwijsseenheid, SP = studiepunten, NL = Nederlands, EN = Engels
Bij beoordeling: Cijfer = cijferbeoordeling, Woord = woordbeoordeling, VLD/NVD = voldaan/niet voldaan, NC/C = niet compensabel/compensabel.

Naam eenheid van leeruitkomsten	Leeruit-komst	Naam Leeruitkomst	Periode	Toets						Studiebelasting		Beoordeling				
				Code Osiris/rooster	Naam toets	Taal	Toetsvorm :	Toetsniveau Miller	Taal van	SP OE	SP Toets	Resultaat-schaal	Weging	Minimum eis Toets	NC/C	
Semester 1																
Materials and design	LU 5.1	Materials and design - Design methods	P2 P3	DTWK-3DM-20	3D modelling	NL	groeidocument met assesment	SH	NL	7	7	VLD/NV D	1	VLD	NC	
	LU 5.2	Materials and design - Materials	P2 P3	DTWK-MAT-19	Materials	NL	groeidocument met assesment	KH	NL	10	10	Cijfer	1	5,5	NC	
	LU 5.3	Materials and design - Construction elements	P2 P3	DTWK-CSE-19	Construction elements	NL	groeidocument met assesment	KN	NL	3	3	Cijfer	1	5,5	NC	
	LU 5.4	PROJECT: Materials and design	P2 P3	DTWK-PRO-MND-19	Project: Materials and design	NL	Beroeps-product met assesment	D	NL	5	5	Cijfer	1	5,5	NC	
LU 5.5	Vocational skills E	J1 J1	DTWK-VOCS-E-19	Vocational skills E	NL	Portfolio	D	NL	5	5	VLD/NV D	1	VLD	NC		
Totaal studiepunten Module 5										30	30					

Figuur 1 bron: OER Werktuigbouwkunde, Avans, p. 61.

¹⁸² Kamerstukken II 31.136, 7, p. 1-3.

Bij twee onderwijs- en examenregelingen ontbreekt een openbaar toegankelijk overzicht van de leeruitkomsten. In de onderwijs- en examenregeling van de Christelijke Hogeschool Ede wordt gesproken over een bijlage,¹⁸³ maar die is niet online gepubliceerd. Bij de Hogeschool Rotterdam worden acht 'onderwijseenheden' van 30 studiepunten aangeboden,¹⁸⁴ maar een verdere toelichting of een overzicht ontbreekt.

Beschrijvingen van de leeruitkomsten zijn voor deze opleidingen overigens veelal wel op een andere plek beschikbaar. Uit de expertinterviews met leden van examencommissies (hoofdstuk 7) werd duidelijk dat de leeruitkomsten en toetscriteria vastliggen in een voor studenten, docenten en examinatoren toegankelijk elektronisch systeem.¹⁸⁵

Tot slot zijn er bij vier van de onderzochte opleidingen uitgebreide beschrijvingen van de eenheden van leeruitkomsten in de onderwijs- en examenregeling opgenomen. Deze variant geeft aan betrokkenen (student, docent, examinator en examencommissie) via de onderwijs- en examenregeling inzicht in de eenheid van leeruitkomsten. Figuur 2 is hiervan een voorbeeld.

¹⁸³ Artikel 8.1, vierde lid, OER Leraar basisonderwijs, Christelijke Hogeschool Ede.

¹⁸⁴ Artikel 11.17, OER Verpleegkunde, Hogeschool Rotterdam.

¹⁸⁵ Interview lid examencommissie, 26 mei 2023; interview lid examencommissie, 14 juni 2023.

Titel		Inspectie- en Keuringstechnieken 3 (B)			
Collegejaar		2022-2023			
Cursuscode		TEWT-DLWIKBET-17			
Cursusnaam		Inspectie- en Keuringstechnieken 3 (B)			
Aantal EC's		30 European Credits			
Voertaal		Nederlands			
Toetsen:					
Toets	Toetsvorm	Toetsduur in minuten	Weging	Minimum cijfer	In welke blokken wordt de toets aangeboden?
Assessment NDO	Assessment		50	5.5	<u>bij aanvangsblok JAAR-</u> 1. blok JAAR 2. blok JAAR
Assessment Risicobeheersing	Assessment		50	5.5	<u>bij aanvangsblok JAAR-</u> 1. blok JAAR 2. blok JAAR
Ingangseisen					
Geen ingangseisen geregistreerd					
Opmerkingen					
Geen opmerking geregistreerd					
URL cursussite					
Geen cursussite geregistreerd					
Cursus inhoud					
Het certificaatprogramma Inspectie- en keuringstechnieken level 3 is onderdeel van het keuzeprogramma in de hoofdfase. Het programma wordt aangeboden door het IDE4P van de Hogeschool Utrecht. Met behulp van een beoordelingsportfolio en een assessmentgesprek wordt getoetst of de student de leeruitkomsten behorend bij het specialisatieprogramma heeft gerealiseerd. Door het maken van het portfolio is de student goed voorbereid op het assessmentgesprek, opdat deze kan aantonen dat de betreffende leeruitkomst met beroepsstaken wordt beheerst. In het assessmentgesprek vragen assessoren door op de beroepsproducten die in het portfolio zijn opgenomen. Er wordt per competentie met name ingegaan op: • de aanpak die de student zelf hanteert bij de uitvoering van taken en werkzaamheden, de problemen die de student daarbij signaleert en hoe hij daarmee is omgegaan; • de kennis en vaardigheden die de student daarbij nodig heeft; • hoe de student omgaat met 'niet-standaard' situaties; • de resultaten die de student zelfstandig realiseert en hoe de student terugkijkt op de wijze waarop hij taken en werkzaamheden uitvoert: wat gaat goed, wat kan de student ontwikkelen?					
Leeruitkomsten					
NDO		Kiest een betrouwbare onderzoekstechniek en laat deze uitvoeren op basis van de context, zoals type installatie en toegankelijkheid, nieuwbouw of gebruiksfase van de installatie en de verwachte degradatiemechanismen ervan. Stemt de onderzoekstechniek af op de bedrijfsprocessen en de vereiste betrouwbaarheid.			
Risicobeheersing		Kan een installatie beoordelen op inspecteerbaarheid, veiligheid en duurzaamheid en kan de kritische delen en mogelijke faalwijzen onderkennen. Kan daartoe de beschikbare documentatie interpreteren. Kan onder tijdsdruk een beargumenteerd reparatie- c.q. wijzigingsadvies, verwerven, beoordelen en geven.			

Figuur 2 bron: OER Werktuigbouwkunde, Hogeschool Utrecht, p. 104.

6.2.2 Beoordeling door examencommissie van behalen leeruitkomsten

Het Experimenteerbesluit bepaalt dat het instellingsbestuur in de onderwijs- en examenregeling bekend moet maken 'hoe het behalen door studenten van leeruitkomsten door de examencommissie wordt beoordeeld'.¹⁸⁶ Een bepaling die vermoedelijk is opgenomen met het oog op de introductie (zonder verdere grondslag) van validering van leeruitkomsten. Waarbij validering werd uitgelegd als 'het in kaart brengen en erkennen van wat mensen buiten de opleiding om hebben geleerd'.¹⁸⁷

Binnen het experiment is het niet tot een eenduidige uitleg van de term validering gekomen. Opleidingen leggen validering op verschillende wijze uit. Validering wordt ingezet voor het verlenen van vrijstellingen voor de poort, het verlenen van vrijstellingen binnen de poort en voor het naar voren

¹⁸⁶ Stb. 2016, 145, art. 14, vijfde lid aanhef en onder a.

¹⁸⁷ Stb. 2016, 145, p. 13.

halen van regulier geplande tentamens.¹⁸⁸ Daarnaast zijn er instellingen die helemaal geen gebruik maken van de mogelijkheid om leeruitkomsten te valideren. Zo komt het begrip validering niet voor in de onderwijs- en examenregelingen van de onderzochte opleidingen van Hogeschool Leiden, de Hogeschool van Arnhem & Nijmegen en HZ UAS. Daarnaast komt het begrip validering in de onderzochte onderwijs- en examenregelingen van de Haagse Hogeschool en Fontys alleen in de begrippenlijst voor. Opmerkelijk genoeg lijkt validering bij Fontys te duiden op een EVC-procedure oude-stijl waarvoor de student zelf moet betalen.¹⁸⁹

Opleidingen die wel gebruik maken van validering beschrijven dat uitgebreid in hun onderwijs- en examenregelingen. Er zijn vijf werkwijzen te onderscheiden: (1) validering vindt plaats door een examiner,¹⁹⁰ (2) validering vindt plaats door de examencommissie óf een examiner,¹⁹¹ (3) validering vindt plaats door de examencommissie (die op eigen initiatief advies aan een examiner kan vragen),¹⁹² (4) validering vindt plaats door de examencommissie op basis van een advies van een voor de opleiding ingestelde valideringscommissie,¹⁹³ en (5) examinatoren adviseren aan 'de opleiding' en 'de opleiding' stelt vervolgens vast welke studiepunten worden toegekend en hoe andere studiepunten kunnen worden gehaald.¹⁹⁴ Deze laatste werkwijze is mijns inziens juridisch onjuist. Deze constructie past namelijk alleen binnen het juridische kader als er voor 'de opleiding' 'examencommissie' moet worden gelezen.

De regering heeft via de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel duidelijkheid geschapen over de interpretatie van het begrip validering. Validering is volgens de regering juridisch gezien niets anders dan het afleggen van een tentamen of het verlenen van een vrijstelling (zie paragraaf 4.2.2).¹⁹⁵

Als in de onderwijs- en examenregelingen na invoering van het wetsvoorstel het begrip validering nog voorkomt, kan dat dus alleen in de vorm van een verwijzing naar het afleggen van een tentamen en/of het verlenen van een vrijstelling. De beoordeling van tentamens is – conform het wettelijk kader – in alle onderwijs- en examenregelingen opgedragen aan examinatoren die zijn aangesteld door de examencommissie.¹⁹⁶ De beoordeling van vrijstellingsverzoeken is in alle onderwijs- en examenregelingen opgedragen aan de examencommissie. De onderwijs- en examenregelingen geven ook de grondslag op basis waarvan de examencommissie vrijstellingen kan verlenen.¹⁹⁷

6.2.3 Afleggen propedeutisch examen

In feite wijken de aan het experiment deelnemende opleidingen niet af van de wijze waarop het afleggen van het propedeutisch examen bij reguliere opleidingen wordt vastgesteld. In de onderwijs- en examenregelingen is namelijk opgenomen dat de examencommissie dit vaststelt als alle tentamens c.q.

¹⁸⁸ Casteren, van, e.a. 2021, p. 27-28.

¹⁸⁹ In artikel 1 OER Docent theater van Fontys staat op: 'Intake-assessment' 'Portfolio-assessment op verzoek van de student om eerdere leerervaringen te valideren voordat de student staat ingeschreven voor de opleiding. Voor het intake-assessment wordt een kostendekkend tarief in rekening gebracht.'

¹⁹⁰ Artikel 11.7, OER Verpleegkunde, Hogeschool Rotterdam.

¹⁹¹ Artikel 13, OER Leraar basisonderwijs, Christelijke Hogeschool Ede.

¹⁹² Artikel 25, leden 3 t/m 8, OER Tuinbouw & Agribusiness, Inholland.

¹⁹³ Bijlage 6, OER Social Work, NHL Stenden.

¹⁹⁴ Bijlage 7, OER Werktuigbouwkunde, Avans.

¹⁹⁵ *Kamerstukken II* 36.136, 2021/22, 3, p. 11-12.

¹⁹⁶ Zie bijv. artikel 8.3, OER Verpleegkunde, Hogeschool Arnhem en Nijmegen.

¹⁹⁷ Zie bijv. artikel 8.11, OER Verpleegkunde, Hogeschool Arnhem en Nijmegen.

eenheden van leeruitkomsten van de propedeutische fase door de student zijn behaald.¹⁹⁸ Ook na invoering van het wetsvoorstel zal hierin geen verandering komen.

6.2.4 Afleggen bachelorexamen

Ook voor het vaststellen van het afleggen van het bachelor examen wordt niet afgeweken van de reguliere werkwijze. In de onderwijs- en examenregelingen is opgenomen dat de examencommissie het afleggen van het bachelorexamen vaststelt als alle tentamens van het bachelorexamen door de student zijn behaald. Bij een deel van de onderwijs- en examenregelingen is daarbij ook expliciet vermeld dat de examencommissie de bevoegdheid heeft om een extra onderzoek in te stellen naar inzicht, vaardigheden en kennis van de student.¹⁹⁹ Mijn verwachting is dat het onderwijs- en examenreglement bij invoering van het wetsvoorstel op dit punt geen wijziging behoeft.

6.2.5 De onderwijsovereenkomst

De wijze waarop het instellingsbestuur invulling geeft aan de verplichting om in de onderwijs- en examenregelingen informatie op te nemen over de onderwijsovereenkomst verschilt sterk. In de onderzochte onderwijs- en examenregeling van de Hogeschool Leiden ontbreekt de informatie volledig, terwijl in de onderwijs- en examenregeling van de Hogeschool Utrecht naast informatie over de inhoud en de wijze van vastlegging ook een modelovereenkomst is opgenomen.²⁰⁰

Dat bij sommige instellingen de verplichte informatie over de onderwijs- en examenregeling ontbreekt, is zorgelijk met het oog op de in het wetsvoorstel geïntroduceerde verplichting om informatie over het studieplan in de regeling op te nemen.²⁰¹

6.3 Onderwijs- en examenregeling en het wetsvoorstel

De vijf hierboven beschreven elementen moeten (op bepalingen over de onderwijsovereenkomst na) ook na aanvaarding van het wetsvoorstel in de onderwijs- en examenregeling worden opgenomen. De WHW bevat hiervoor in artikel 7.13, tweede lid, WHW al een grondslag. Alleen voor het met het wetsvoorstel geïntroduceerde studieplan wordt aan dit artikel een nieuw sub z toegevoegd.²⁰² Hieronder wordt per element kort ingegaan op situatie na invoering van het Wetsvoorstel leeruitkomsten hoger onderwijs.

6.3.1 Leeruitkomsten, studiepunten, opbouw en samenhang daarvan

De onderwijs- en examenregelingen zullen ook onder het wetsvoorstel informatie moeten bevatten over de vastgestelde leeruitkomsten, de daaraan verbonden studiepunten, alsmede de opbouw en samenhang daarvan.²⁰³

Het verschil tussen een 'normale' onderwijseenheid en de eenheid van leeruitkomst is kleiner dan bij het experiment. Voor studenten en docenten is het daarom belangrijk dat in de onderwijs- en examenregeling geëxpliciteerd wordt of een onderwijseenheid een eenheid van leeruitkomst is. Mede doordat de juridische en onderwijskundige begrippen van leeruitkomsten in onderwijs- en examenregelingen door elkaar lopen, is dat zelfs onder het experiment al lastig. Zo komen (eenheden van) leeruitkomsten voor in de onderwijs- en examenregelingen van opleidingen die niet aan het

¹⁹⁸ Zie bijv. artikel 8.14.1, OER Verpleegkunde, Hogeschool Arnhem en Nijmegen.

¹⁹⁹ Zie bijv. artikel 8.12, OER Verpleegkunde, Hogeschool Arnhem en Nijmegen.

²⁰⁰ Artikel 2.2.2 en artikel 11, OER Werktuigbouwkunde, Hogeschool Utrecht.

²⁰¹ Het voorgestelde artikel, 7.13, tweede lid sub z, WHW.

²⁰² *Kamerstukken II* 31.136, 7, p. 1-3.

²⁰³ Vergelijk art. 7.13, tweede lid aanhef en onder a, e en x, WHW.

experiment deelnemen²⁰⁴ en bij voltijdsopleidingen,²⁰⁵ terwijl dat onder de condities van het experiment helemaal niet is toegestaan.

Duidelijkheid is daarnaast van belang voor de rechtsbescherming van de student. Als de student voornemens is gebruik te maken van een leerwegonafhankelijke invulling van een eenheid van leeruitkomst, wordt immers door het instellingsbestuur een studieplan vastgesteld.²⁰⁶ In andere situaties kan het studieplan achterwege blijven. Tegen een vastgesteld studieplan staat bezwaar open bij de geschillenadviescommissie (art. 7.63a WHW).

Daarnaast moet een eenheid van leeruitkomsten aan alle onderstaande voorwaarden voldoen (zie hoofdstuk 4):

- De eenheid van leeruitkomsten is onderdeel van een deeltijdopleiding, duale opleiding óf een bij ministeriële regeling aangewezen voltijdse opleiding met een substantiële praktijkcomponent;
- De onderwijseenheid moet naast een door de opleiding gefaciliteerde leerroute (het eenzijdig geprogrammeerde leeraanbod) een leerwegonafhankelijke route bevatten;
- Het instellingsbestuur moet aan de student die de onderwijseenheid wil volgen de mogelijkheid bieden dat het bestuur, na een gesprek met de student, een studieplan vaststelt; en
- De beheersing van kennis, inzicht en vaardigheden kan op een leerwegonafhankelijke wijze worden aangetoond (getentamineerd of vrijgesteld).

Praktisch gezien betekent dit bijvoorbeeld dat er bij een leerwegonafhankelijke route geen aanwezigheidsplicht kan gelden. Met een aanwezigheidsplicht schrijft de opleiding de leerroute voor de student immers voor. Onder het experiment wordt de mogelijkheid tot een aanwezigheidsplicht in een aantal onderwijs- en examenregelingen nog open gehouden.²⁰⁷

6.3.2 Beoordeling door examencommissie van behalen leeruitkomsten

Een expliciete vermelding van de wijze waarop de examencommissie het behalen van leeruitkomsten beoordeelt, ziet op de gronden voor het verlenen van vrijstellingen door de examencommissie. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is namelijk verduidelijkt dat valideren het verlenen van een vrijstelling (bevoegdheid examencommissie) of het afnemen van een tentamen inhoudt (bevoegdheid examiner).²⁰⁸ De onderwijs- en examenregeling moet dus de gronden bevatten waarop de examencommissie een vrijstelling van het afleggen van een of meer tentamens kan verlenen. Dit is in de WHW al vastgelegd.²⁰⁹ Daarnaast moet de onderwijs- en examenregeling ook informatie over tentamens bevatten.²¹⁰

6.3.3 Afleggen propedeutisch examen en het bachelor examen

Er zal naar verwachting niets veranderen. Het propedeutisch examen respectievelijk het bachelor examen zijn afgelegd als alle tentamens door de student met goed gevolg zijn afgelegd.

6.3.4 Studieplan (in plaats van onderwijsovereenkomst)

Het door het instellingsbestuur vastgestelde studieplan neemt de plaats in van de onderwijsovereenkomst uit het experiment. Daarom wordt in het wetsvoorstel voorgesteld om aan art.

²⁰⁴ OER, Human Resource Management, De Haagse Hogeschool; OER, Docent Theater, Fontys.

²⁰⁵ OER, Leraar basisonderwijs, Hogeschool Leiden.

²⁰⁶ Het voorgestelde art. 7.14a WHW (*Kamerstukken II 2021/22, 36 136, 2, p. 2-3*).

²⁰⁷ Zie bijv. artikel 3.3, OER Werktuigbouwkunde, Hogeschool Utrecht of artikel 6.3, vierde lid, OER Human Resource Management, HZ University of Applied Sciences.

²⁰⁸ *Kamerstukken II 2021/22, 36 136, 3, p. 11-12*.

²⁰⁹ Artikel 7.13, tweede lid aanhef en onder r, WHW.

²¹⁰ Artikel 7.13, tweede lid aanhef en onder h, j, l, m, n, o, p, q, s, en t, WHW.

7.13, tweede lid, WHW een nieuw sub z toe te voegen. Dit nieuwe sub z houdt in dat voor een opleiding die (deels) is opgebouwd uit eenheden van leeruitkomsten in de onderwijs- en examenregeling de wijze wordt opgenomen waarop en de termijn waarbinnen het studieplan wordt vastgesteld. De opleidingscommissie heeft instemmingsrecht op deze bepalingen in de onderwijs- en examenregeling. Het betreft een nieuw recht voor opleidingscommissie.²¹¹

6.4 Conclusie

De wijze waarop de aan het experiment leeruitkomsten deelnemende opleidingen in hun onderwijs- en examenregelingen hebben voldaan aan de in het Experimenteerbesluit voorgeschreven kwaliteitswaarborgen verschilt sterk. Een steekproef van onderwijs- en examenregelingen is met elkaar op vijf punten vergeleken:

- De wijze waarop de vastgestelde leeruitkomsten, de daaraan verbonden studiepunten, alsmede de opbouw en samenhang daarvan in de onderwijs- en examenregelingen worden weergegeven is diffuus. In een aantal onderwijs- en examenregelingen ontbrak het overzicht van de leeruitkomsten volledig, terwijl in andere regelingen uitgebreide beschrijvingen terug te vinden waren.
- Ook de wijze waarop de beoordeling door de examencommissie van het behalen van leeruitkomsten is opgenomen in onderwijs- en examenregelingen verschilde sterk. Door het Wetsvoorstel leeruitkomsten hoger onderwijs wordt deze verscheidenheid echter beëindigd. Er blijven twee manieren over: vrijstellen (door de examencommissie) of beoordelen (door een examiner).
- In geen enkele onderwijs- en examenregeling werd ten aanzien van het afleggen van het propedeutisch examen een afwijking gevonden ten opzichte van opleidingen die niet aan het experiment deelnemen.
- Ook bij het afleggen van het bachelor examen werden geen afwijkende werkwijzen ten opzichte van niet aan het experiment deelnemende opleidingen gevonden.
- De informatievoorziening over de onderwijsovereenkomst verschilde van geen enkele informatie in de onderwijs- en examenregeling tot opgenomen modelovereenkomsten. Onder het wetsvoorstel zal de onderwijs- en examenregeling informatie moeten bevatten over de wijze waarop en de termijn waarbinnen het studieplan wordt vastgesteld.

Na invoering van het Wetsvoorstel leeruitkomsten hoger onderwijs is er een aantal aandachtspunten voor instellingen ten aanzien van de onderwijs- en examenregeling:

- In de onderwijs- en examenregeling moet expliciet zijn vermeld of er sprake is van eenheden van leeruitkomsten in juridische zin. In dat geval moet de eenheid van leeruitkomsten aan alle voorwaarden (deeltijdopleiding, duale opleiding of bij ministeriële regeling aangewezen voltijdopleiding, mogelijkheid tot leerwegaafhankelijke leerroute, studieplan en leerwegaafhankelijk aantonen van kennis, inzicht en vaardigheden) voldoen.
- De onderwijs- en examenregeling moet informatie bevatten over de vastgestelde leeruitkomsten, de daaraan verbonden studiepunten, alsmede de opbouw en samenhang daarvan.
- De onderwijs- en examenregeling moet informatie bevatten over de wijze waarop en de termijn waarbinnen het studieplan wordt vastgesteld.

Met name de eerste twee aandachtspunten zijn voor examencommissies van belang. Uit het steekproefonderzoek komt naar voren dat opleidingen hier verschillend mee omgaan. Als deze punten

²¹¹ *Kamerstukken II* 31.136, 7, p. 1-3.

onvoldoende in de onderwijs- en examenregeling zijn beschreven is de regeling voor de examencommissie een gebrekkige maatstaf om de kwaliteit van tentamens en examens te waarborgen.

7. Praktijkonderzoek naar examencommissie

Iedere opleiding heeft een examencommissie. Deze commissie is verantwoordelijk voor het borgen van de kwaliteit van de opleiding. De wetgever ziet de examencommissie daarom als een belangrijk instrument om de diplomakwaliteit te waarborgen als de opleiding (deels) bestaat uit eenheden van leeruitkomsten (zie hoofdstuk 5). In paragraaf 3.5 zijn de taken en verantwoordelijkheden van de examencommissie beschreven.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal op welke wijze de examencommissie de kwaliteit van het diploma binnen het experiment leeruitkomsten borgt (deelvraag 7). Mijn verwachting is dat de wijze waarop de examencommissie de kwaliteit binnen het experiment borgt een voorspellende waarde heeft voor de situatie na invoering van het wetsvoorstel.

Omdat de literatuur beperkt informatie bevat over de wijze waarop examencommissies binnen het experiment kwaliteit borgen is ervoor gekozen drie leden van examencommissies te interviewen en jaarverslagen van twee andere examencommissies te analyseren. In paragraaf 7.1 wordt de bronselectie toegelicht. Vervolgens bevat paragraaf 7.2 het onderzoeksresultaat.

7.1 Bronselectie

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal op welke wijze de examencommissie de kwaliteit van het diploma binnen het experiment leeruitkomsten borgt (deelvraag 7). Deze vraag is door middel van expertinterviews met drie leden van examencommissies en een analyse van de jaarverslagen van twee examencommissies onderzocht.

Interviewsubjecten zijn benaderd door de examencommissies van alle opleidingen waarvan de onderwijs- en examenregeling is onderzocht (hoofdstuk 6) een gespreksverzoek te sturen. Voor zover online terug te vinden is aan de examencommissies rechtstreeks²¹² een verzoek voor een gesprek gestuurd. De overige examencommissies zijn via een sleutelpersoon benaderd. Sleutelpersonen zijn medewerkers van de betreffende hogeschool uit het professionele netwerk van de onderzoeker of contactpersonen voor een specifieke opleiding.

Zes examencommissies hebben op het interviewverzoek gereageerd. Daarvan waren er twee afwijzend (met als reden tijdgebrek), een examencommissie had pas na de zomer van 2023 tijd (en viel daarmee buiten de tijdsafbakening van dit onderzoek) en drie reacties waren positief. Met leden van deze drie examencommissies is een interview gehouden.

Ter borging van de betrouwbaarheid van de interviews zijn alle gesprekken via MS Teams gevoerd en opgenomen. Na afloop is er een woordelijk gespreksverslag opgesteld. Ter verhoging van de validiteit van het onderzoek is voorafgaand aan de gesprekken een vragenlijst met concrete vragen opgesteld (zie bijlage 1). Daarnaast is gebruik gemaakt van een alternatieve informatiebron,²¹³ namelijk de jaarverslagen van examencommissies van Hogeschool Rotterdam en Hogeschool Zeeland. Voor deze jaarverslagen is uit praktische overweging gekozen. Zij zijn namelijk online raadpleegbaar. Binnen de beschikbare onderzoekstijd was het niet mogelijk om een brede uitvraag naar (niet online gepubliceerde) jaarverslagen van examencommissies te doen.

²¹² Het gaat om de examencommissies Werktuigbouwkunde van Avans, Verpleegkunde van de Hogeschool Arnhem Nijmegen, Social Work van Zuyd Hogeschool en Leraar basisonderwijs van Hogeschool Leiden.

²¹³ Baarda & Van der Hulst 2017, p. 32-33.

Door deze bronkeuze is informatie van vijf verschillende hogescholen gebruikt. Het onderzoek geeft daarmee een representatief beeld.²¹⁴

7.2 Borging van de kwaliteit van het diploma binnen het experiment leeruitkomsten

De examencommissie heeft binnen het experiment dezelfde taken als bij reguliere opleidingen. Zo is de examencommissie verantwoordelijk voor het toekennen van vrijstellingen op basis van eerder verworven kennis en vaardigheden, borgt de kwaliteit van toetsing (in termen van validiteit, betrouwbaarheid en transparantie), wijst examinatoren aan en stelt vast of de student alle leeruitkomsten heeft behaald die vereist zijn voor het (propedeutisch en afsluitend) examen.

Het bracht Van Drieënhuizen en Pol al tot de conclusie dat aan de taak van de examencommissie procedureel dus niets veranderd is, maar dat die taak in de praktijk omvangrijker én zwaarder is geworden. Deze zwaardere rol uit zich volgens Van Drieënhuizen en Pol in vier aspecten. Te weten ten aanzien van vrijstellingsprocedures, het geven van advies over de formulering van leeruitkomsten, het vaststellen van richtlijnen voor examinatoren en steekproefsgewijze controles van tentamenresultaten.²¹⁵

In de gesprekken met leden van examencommissies stonden het vaststellen van het gewenste eindniveau (7.2.1), steekproefsgewijze controles (7.2.2), vrijstellingsprocedures (7.2.3), advies over het formuleren van leeruitkomsten (7.2.4), richtlijnen voor examinatoren (7.2.5) en het aanwijzen van examinatoren (7.2.6) centraal.

7.2.1 Vaststellen van het gewenste eindniveau

Uit gesprekken bleek dat examencommissies uitdagingen zien bij het vaststellen of een student het gewenste eindniveau heeft bereikt. Het gaat om twee typen uitdagingen.

Het eerste type uitdaging heeft betrekking op de gekozen toetsvormen. Bij leerwegaafhankelijke toetsing wordt veelal gebruik gemaakt van beroepsproducten.²¹⁶ Het risico daarbij is dat er te zeer op praktijkvaardigheden wordt getoetst en te weinig op kennis. Ook in de parlementaire behandeling is aandacht voor deze uitdaging.²¹⁷ Een van de gesproken examencommissieleden stelde over het gebrek aan kennis het volgende: 'Is bij die beroepsproducten die de student oplevert ook voldaan aan kennis over de gewenste onderwerpen die horen bij de thematiek? Dan kan ik je nu al op een briefje geven dat als daar ooit onderzoek naar wordt gedaan dat daar gaten vallen. [...] Als er straks iemand gaat afstuderen, moeten wij gaan bepalen of iemand met dit portfolio²¹⁸ of geheel aan opdrachten ook het vereiste eindniveau qua kennis heeft bereikt.'²¹⁹

²¹⁴ Door deze bronkeuze is informatie van vijf verschillende hogescholen gebruikt (33,3% van de aan het experiment deelnemende bekostigde hogescholen). Het gaat om vijf van de 400 (bekostigde én onbekostigde) opleidingen die aan het experiment deelnemen (1,25%). Examencommissies zijn doorgaans voor meer dan één opleiding verantwoordelijk waardoor het percentage betrokken opleidingen hoger ligt dan 1,25%. Daarnaast is er een dekking van vijf van de zeven hbo-sectoren.

²¹⁵ Drieënhuizen, van & Pol 2017, p. 8-9.

²¹⁶ Bij beroepsproducten gaat het om diensten of producten die een professional moet kunnen leveren in het uitoefenen van diens beroep. Daarbij kan gedacht worden aan analyses, adviezen, ontwerpen, fabricaten en/of handelingen. Zie: Berkel, van, Bax & Joosten-ten Brinke 2017, p. 104.

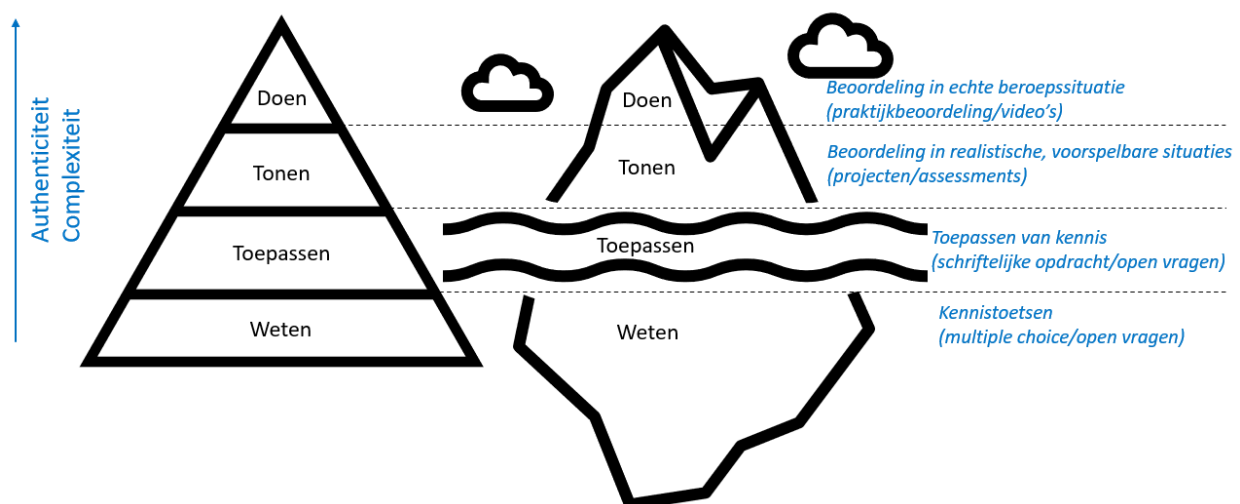
²¹⁷ *Kamerstukken II* 36.136, 2022/23, 7, p. 29.

²¹⁸ Bij een portfolio assessment beoordelen examinatoren de student op competent handelen op basis van door de student aangeleverde bewijsstukken. In het portfolio moet de student onderbouwen dat hij aan de eisen van de eindkwalificaties en het niveau heeft voldaan. Zie: Berkel, van, Bax & Joosten-ten Brinke 2017, p. 103.

²¹⁹ Interview lid examencommissie, 6 juni 2023; tijdens het derde interview werd dit beeld herkend, interview lid examencommissie 14 juni 2023.

Deze uitdaging is te verklaren aan de hand van de piramide van Miller. Miller schetste een piramide voor de beoordelingen in meer praktijkgerichte opleidingen.²²⁰ De lagen in die piramide symboliseren de lagen van complexiteit van competenties. ‘Weten is noodzakelijk om te kunnen toepassen. Toepassen is weer noodzakelijk om iets te kunnen tonen. Om een verrichting in de praktijk daadwerkelijk uit te kunnen voeren, moet je als student de verrichting eerst hebben getoond.’²²¹ Het risico bij het exclusief gebruikmaken van beroepsproducten (uitgaan van tonen en doen) is dat de aanwezigheid van kennis (weten) wordt verondersteld. Een *examinator veronderstelt* dat iemand die in de praktijk vaardig is de benodigde kennis heeft en dat er integratie tussen kennis en praktijk plaats vindt *zonder dat de student aantoont* over de kennis te beschikken en/of de integratie tussen kennis en vaardigheden tot stand te brengen.

Samengevat wordt de piramide van Miller daarmee een ijsberg. De aanwezigheid van kennis bij de student (het weten en een deel van het toepassen) verdwijnt onder water. Voor een examencommissie wordt het daarmee lastig vast te stellen of een student die alle beroepstaken heeft afgerond ook daadwerkelijk over de benodigde kennis beschikt om een diploma te ontvangen. Als opleiding is dit te ondervangen door bepaalde onderwijsseenheden af te sluiten met een kennistoets. De examencommissie kan dit ondervangen door gebruik te maken van de bevoegdheid om een eigen onderzoek te verrichten naar kennis, inzicht en vaardigheden van de examinandus (art. 7.10, tweede lid, WHW).



Figuur 3: Eigen bewerking van de assessmentpiramide en toetsvormen uit: Berkel, van, Bax & Joosten-ten Brinke 2017, p. 16.

De tweede uitdaging heeft te maken met de mate van flexibiliteit binnen een opleiding. In een klassieke opleiding beschikt de examencommissie over een overzicht van hetgeen binnen een specifieke onderwijsseenheid wordt getoetst. De examencommissie beschikt over een overzicht op opleidingsniveau. Voor iedere student is de doorlopen route (en de toetsing) hetzelfde. Bij een volledig flexibele opleiding mag de student zelf bepalen wanneer en welke leeruitkomst hij doorloopt en laat toetsen. Het overzicht van getoetste leeruitkomsten kan daardoor niet op opleidingsniveau worden samengesteld, maar moet op individueel (student)niveau worden samengesteld.²²² Dat maakt het werk

²²⁰ Miller, *Academic Medicine*, 1990, p. 63-67.

²²¹ Berkel, van, Bax & Joosten-ten Brinke 2017, p. 16.

²²² In de literatuur wordt gesproken over twee verschillende beoordelingsparadigma's: een persoonsgericht en een contextueel paradigma. Het hier gesignaleerde probleem speelt bij het persoonsgerichte beoordelingsparadigma, daarin zijn de beoordelingscriteria namelijk door de individuele student zelf vastgesteld. Zie: Berkel, van, Bax & Joosten-ten Brinke 2017, p. 101-102.

voor examencommissies zwaarder. Er wordt door de examencommissie onderzocht of studentvolgsystemen deze taak kunnen verlichten.²²³

Daarnaast hebben examencommissies het beeld dat studenten in volledig flexibele opleidingen moeite hebben om de eindstreep te halen. Dat komt met name doordat het studenten aan structuur ontbreekt. Bij één opleiding had zelfs nog geen enkele student via de flexibele route een diploma behaald. Dit vormt een belangrijke indicatie dat er issues zijn met de doelmatigheid van deze opleidingsroutes. De overheidsbekostiging wordt immers niet effectief ingezet als de opleiding niet tot afgegeven diploma's leidt.²²⁴

7.2.2 Steekproefsgewijze controles

Een onderlinge vergelijking tussen leerresultaten van studenten van varianten (met en zonder eenheden van leeruitkomsten) kan een maatstaf voor de examencommissie vormen om de kwaliteit van tentamens en examens te waarborgen. Van Drieënhuizen en Pol hadden de verwachting dat examencommissies structureel het eindniveau borgen door steekproefsgewijze controles. De leerresultaten van de deeltijdstudenten kunnen in die controles worden vergeleken met leerresultaten van studenten uit de voltijdsopleiding.²²⁵

In de praktijk²²⁶ maken echter niet alle examencommissies een vergelijking tussen de leerresultaten van studenten uit de voltijd- en de deeltijdopleiding. Examencommissies zijn namelijk verschillend ingericht. Naast de 'klassieke' examencommissies die zijn ingesteld voor alle varianten van één opleiding zijn er examencommissies verantwoordelijk voor alle opleidingen van een decentrale organisatie-eenheid (faculteit, academie of instituut). Een aantal hogescholen heeft alle deeltijdopleidingen in een eigen decentrale organisatie-eenheid ondergebracht. Een opleiding heeft dan feitelijk twee examencommissies. Eén voor de voltijdsvariant en één voor de duale en deeltijdvariant. Het vergelijken van de leerresultaten van voltijd- en deeltijdstudenten vindt dan in de praktijk amper plaats.²²⁷

De onderlinge vergelijking van studenten tussen varianten is in de praktijk niet altijd eenvoudig. De maatstaf wordt voor een examencommissie in de praktijk lastig te hanteren als per variant een aparte examencommissie is ingesteld. Daarnaast gaat de maatstaf verloren als alle varianten met eenheden van leeruitkomsten werken. Examencommissies kunnen deze problemen compenseren door samen te werken met examencommissies van andere hogescholen en onderling het eindniveau van studenten vergelijken.²²⁸

7.2.3 Vrijstellingsprocedures

Volgens Van Drieënhuizen en Pol worden examencommissies vaker in een eerdere fase (voor de toelating van de student) betrokken in vrijstellingsprocedures.²²⁹ Uit het praktijk onderzoek komt echter een ander beeld naar voren. In tegenstelling tot de verwachting vooraf neemt het aantal afgegeven

²²³ Interview lid examencommissie, 6 juni 2023.

²²⁴ Interview lid examencommissie, 6 juni 2023; interview lid examencommissie, 14 juni 2023.

²²⁵ Drieënhuizen, van & Pol 2017, p. 12.

²²⁶ Examencommissies voeren de steekproefcontroles niet altijd zelf uit, maar laten deze grotendeels uitvoeren door een door henzelf ingestelde toetscommissie. Deze toetscommissies voeren een aantal borgingstaken uit – waaronder dus steekproefcontroles – onder mandaat van de examencommissie. In de steekproefcontrole wordt het werk van de examinerator in relatie tot het werk van de student onderzocht (bijv. of de gegeven feedback past bij het gegeven cijfer). Zie ook Coté 2021, p. 26-27.

²²⁷ Interview lid examencommissie, 26 mei 2023.

²²⁸ Interview lid examencommissie, 14 juni 2023; Vereniging Hogescholen 2017.

²²⁹ Drieënhuizen, van & Pol 2017, p. 9-10.

vrijstellingen af. Daarmee neemt dus ook het belang van vrijstellingen (als instrument van examencommissies) af.

In de evaluatie van het experiment werd geconcludeerd dat vrijstellingen ‘voor de poort’ doorgaans alleen op basis van formele bewijsstukken (behaalde diploma’s) werden verleend. Een praktijk die vergelijkbaar is met opleidingen die niet aan het experiment deelnemen. Alle aan het experiment deelnemende opleidingen boden validering (in de vorm van vrijstellingen of toetsing) ‘binnen de poort’ aan. Al aanwezige competenties werden doorgaans gevalideerd via het naar voren halen van regulier geplande tentamens.²³⁰

De interviews met leden van examencommissies bevestigen dat beeld. Vrijstellingen worden door de examencommissie verleend op basis van een certificaat, diploma of een eerder behaald resultaat in een cijfersysteem. Elders verworven competenties worden door een examiner getoetst en dus niet vrijgesteld.²³¹

De geraadpleegde jaarverslagen van examencommissies geven een dalende tendens voor het aantal afgegeven vrijstellingen.

	2016	2017	2018	2019
HZ University of Applied Science	2.920	1.586	731	725
Hogeschool Rotterdam	2.130	1.837	1.406	1.111

Tabel 1: Aantal afgegeven vrijstellingen per jaar (bron: jaarverslagen centrale examencommissie HZ University of Applied Sciences 2017, 2018, 2019 en Hogeschool Rotterdam, Onderzoeksrapport Onderzoek Jaarverslagen Examencommissies 2019-2020, p. 32).

De belangrijkste verklaringen voor de afname zijn (1) terughoudend vrijstellingenbeleid en (2) het aanbieden van grotere onderwijseenheden (waarbij een vrijstelling dus enkel wordt verleend voor de gehele onderwijseenheid / eenheid van leeruitkomsten).²³²

7.2.4 Advies over formulering van leeruitkomsten

Volgens Van Drieënhuizen en Pol adviseert de examencommissie aan het instellingsbestuur over de formulering²³³ van leeruitkomsten. Hoewel het advies van de examencommissie geen maatstaf voor kwaliteitsborging vormt is een goed omschreven leeruitkomst in de onderwijs- en examenregelingen dat wel. Door te adviseren heeft de examencommissie dus invloed op de kwaliteit van de maatstaf voor kwaliteitsborging.²³⁴

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat examencommissies in verschillende mate betrokken zijn bij het opstellen van leeruitkomsten. In twee gesprekken kwam naar voren dat de examencommissie niet betrokken was bij het formuleren van de leeruitkomsten.²³⁵ Bij een andere hogeschool geeft de examencommissie een formele goedkeuring voor het gebruik van een beschreven leeruitkomst. In de

²³⁰ Casteren, van, e.a. 2021, p. 27-28.

²³¹ Interview lid examencommissie, 26 mei 2023; interview lid examencommissie, 14 juni 2023.

²³² HZ University of Applied Sciences, ‘Jaarverslag 2017 Centrale Examencommissie’, p. 9; HZ University of Applied Sciences, ‘Jaarverslag 2018 Centrale Examencommissie’, p. 9; Hogeschool Rotterdam, Onderzoeksrapport Onderzoek Jaarverslagen Examencommissies 2019-2020, p. 33.

²³³ Voor de formulering van leeruitkomsten hebben hogescholen een instellingsspecifieke handleiding opgesteld, bijvoorbeeld gebaseerd op het Tuning model en/of de handleiding van NCP NLQF (zie: Delft, van, 2020). Ondanks het gebruik van dit soort handleidingen kunnen de concrete beschrijvingen van leeruitkomsten flink uiteenlopen. Van zes regels (met als risico dat de leeruitkomst te globaal beschreven is) tot meerdere A4’tjes (met als risico dat in de beschrijving een leerweg verborgen zit).

²³⁴ Drieënhuizen, van & Pol 2017, p. 11.

²³⁵ Interview lid examencommissie, 6 juni 2023; interview lid examencommissie, 14 juni 2023.

praktijk bespreekt de examencommissie de leeruitkomsten niet uitgebreid. Er vindt vooral controle plaats of de gekozen toets bij de leeruitkomst past. In opdracht van de examencommissie onderzoekt de toetscommissie beschreven leeruitkomsten. Zo vindt controle plaats op de concreetheid van de leeruitkomst en de correctheid/ adequaatheid van de toetsmatrijzen²³⁶ en/of rubrics.²³⁷

Overigens hebben examencommissies niet alleen bij het formuleren van leeruitkomsten een meer proactieve rol gespeeld. Examencommissies zijn ook actief betrokken geweest bij veranderingen in het toetsproces en wijzigingen van onderwijs- en examenregelingen. Dat staat in contrast met de meer reactieve rol die de examencommissie doorgaans heeft, als een meer toezichthoudend orgaan op enige afstand.²³⁸

7.2.5 Vaststellen richtlijnen voor examinatoren

De examencommissie heeft volgens Van Drieënhuizen en Pol een belangrijke taak door richtlijnen voor examinatoren vast te stellen. De examencommissie kan daarmee bijvoorbeeld borgen dat voor iedere leeruitkomst een toetsmatrijs bestaat of dat bij nieuwe toetsvormen de beoordelingen van alle examinatoren gekalibreerd worden.²³⁹ Door de examencommissie vastgestelde richtlijnen kunnen daardoor een belangrijke maatstaf voor de borging van kwaliteit van examens en tentamens. Deze richtlijnen vormen een aanvulling op hetgeen is vastgelegd in de onderwijs- en examenregelingen.

Examencommissies hebben over het algemeen richtlijnen voor examinatoren vastgesteld. Voor hen is duidelijk dat gespecificeerde richtlijnen nodig zijn voor examinatoren die tentamens op basis van leeruitkomsten afnemen.²⁴⁰ In de richtlijnen is onder meer opgenomen dat aan een criterium gericht interview (CGI)²⁴¹ altijd twee examinatoren deelnemen. In gevallen waarin het, om organisatorische redenen, niet lukt om het tentamen met twee examinatoren af te nemen wordt het CGI opgenomen.²⁴² Overigens zijn er ook opleidingen waar dergelijke richtlijnen in de onderwijs- en examenregelingen zijn opgenomen waardoor richtlijnen van een examencommissie overbodig zijn.²⁴³

Ook kalibreren is in de praktijk opgenomen in de richtlijnen voor examinatoren. Over de uitvoering van kalibratiesessies zijn examencommissies soms kritisch. De uitvoering verschilt. Bij sommige instellingen zit een lid van de examencommissie de kalibratiesessie voor. Bij andere instellingen heeft de examencommissie een kleine rol. Een lid van een examencommissie constateerde tijdens het gesprek dat kalibratie bij diens opleiding niet door alle examinatoren goed wordt uitgevoerd. Vooral de verslaglegging van de kalibratie schiet in de ogen van examencommissies geregeld te kort.²⁴⁴

²³⁶ Toetsmatrijzen zijn te beschouwen als de blauwdruk van de tentamen. Zij bevatten een overzicht waarin is aangegeven hoe de opgaven behorend bij bepaalde toets termen (hetgeen de student moet kennen en kunnen), worden verdeeld over een toets.

²³⁷ Interview lid examencommissie, 26 mei 2023.

²³⁸ HZ University of Applied Sciences, 'Jaarverslag 2020 Centrale Examencommissie', p. 20-21.

²³⁹ Drieënhuizen, van & Pol 2017, p. 11-12.

²⁴⁰ Hogeschool Rotterdam, 'Onderzoeksrapport Onderzoek Jaarverslagen Examencommissies 2020-2021 Samenvatting en analyse', 24-05-2022, p. 40.

²⁴¹ Bij een criteriumgericht interview vindt een vraaggesprek tussen een student en examinatoren plaats. Op basis van een door de student ingediend portfolio wordt in een gestructureerd gesprek onderzocht in hoeverre de student voldoet aan de gestelde criteria. Zie: Berkel, van, Bax & Joosten-ten Brinke 2017, p. 103-104.

²⁴² Interview lid examencommissie, 26 mei 2023; interview lid examencommissie, 14 juni 2023.

²⁴³ Artikel 93, OER Tuinbouw & Agribusiness, Inholland.

²⁴⁴ Interview lid examencommissie, 26 mei 2023; interview lid examencommissie, 6 juni 2023; interview lid examencommissie, 14 juni 2023.

7.2.6 Het aanwijzen van examinatoren

In de praktijk stellen examencommissies voorafgaand aan de benoeming specifieke kwalificatie-eisen aan examinatoren. Daarmee beogen examencommissies de kwaliteit van tentamens te borgen.

Van examinatoren wordt bijvoorbeeld geëist dat zij een bepaalde (interne) cursus halen voordat zij door de examencommissie worden benoemd. Het kan daarbij gaan om een cursus gericht op methodisch werken, maar ook om cursussen die gericht zijn op leerwegonafhankelijke toetsing. Leerwegonafhankelijke toetsing vindt vaak plaats aan de hand van de beoordeling van een beroepsproduct. Als toetsinstrument sluiten CGI's en portfolioassessments daar goed op aan.²⁴⁵

7.3 Conclusie

Binnen het experiment leeruitkomsten borgt de examencommissie de kwaliteit van het diploma met de in paragraaf 3.5 beschreven bevoegdheden. De examencommissie heeft van de wetgever geen nieuwe bevoegdheden gekregen.

Er worden twee belangrijke uitdagingen gezien ten aanzien van het vaststellen van het eindniveau van studenten. Ten eerste is het voor de examencommissie lastig om te bepalen of een student het gewenste kennisniveau heeft bereikt als een opleiding enkel is opgebouwd uit eenheden van leeruitkomsten waarbij op basis van beroepsproducten wordt getoetst. De student wordt in onvoldoende mate expliciet op kennis getoetst. Bij deze vorm van toetsing wordt de aanwezigheid van kennis bij de student namelijk door een examiner verondersteld. Ten tweede wordt voorzien in een uitdaging bij volledig flexibele opleidingen. Bij een volledig flexibele opleiding moet op individueel niveau in plaats van op opleidingsniveau worden bijgehouden binnen welk tentamen welke leeruitkomst is getoetst.

Daarnaast zijn de belangrijkste punten die uit de interviews met leden van examencommissies naar voren komen:

- Het onderling vergelijken van leerresultaten van studenten uit verschillende varianten (met en zonder eenheden van leeruitkomsten) is potentieel een maatstaf voor examencommissies bij de kwaliteitsborging. In de praktijk stuit het gebruik van deze maatstaf echter op praktische bezwaren. Bijvoorbeeld omdat er per variant een examencommissie is ingesteld.
- In tegenstelling tot de verwachting vooraf neemt het aantal afgegeven vrijstellingen af. Daarmee neemt dus ook het belang van vrijstellingen (als instrument van examencommissies) af.
- Het advies van de examencommissie aan het instellingsbestuur over de formulering van leeruitkomsten vormt op zichzelf geen maatstaf voor kwaliteitsborging. Een goed omschreven leeruitkomst in de onderwijs- en examenregelingen is dat wel. Door te adviseren heeft de examencommissie dus invloed op de kwaliteit van de maatstaf voor kwaliteitsborging.
- Door de examencommissie vastgestelde richtlijnen kunnen – als aanvulling op de onderwijs- en examenregeling – een belangrijke maatstaf voor de borging van kwaliteit van examens en tentamens vormen. Daarom hebben examencommissies gespecificeerde richtlijnen vastgesteld voor examinatoren die tentamens op basis van leeruitkomsten afnemen.
- Examencommissies stellen voorafgaand aan de benoeming specifieke kwalificatie-eisen aan examinatoren. Daarmee beogen zij de kwaliteit van tentamens te borgen.

²⁴⁵ Interview lid examencommissie, 26 mei 2023; interview lid examencommissie, 6 juni 2023.

8. Conclusie

Als reactie op de halvering van het aantal eerstejaars studenten in een bekostigde deeltijdopleiding tussen 2003 en 2012 werd hoger onderwijsinstellingen via het Experimenteerbesluit de kans geboden te werken met leeruitkomsten. Op basis van de ervaringen in het experiment leeruitkomsten heeft de minister het Wetsvoorstel leeruitkomsten hoger onderwijs ingediend. De verwachting van de regering is dat de toegankelijkheid en doelmatigheid van het hoger onderwijs worden bevorderd.

Onderzocht is aan de hand van welke maatstaven de examencommissie diens in artikel 7.12b WHW opgedragen taak, om de kwaliteit van tentamens en examens te waarborgen, kan realiseren als een opleiding in het bekostigde hoger onderwijs (mede) bestaat uit eenheden van leeruitkomsten.

Uit het onderzoek is duidelijk geworden dat de examencommissie er geen nieuwe bevoegdheden bij hoeft te krijgen om de kwaliteit van tentamens en examens te waarborgen. De belangrijkste bevoegdheden voor het waarborgen van de kwaliteit zijn: (1) het stellen van kwalitatieve eisen aan de examinatoren die de examencommissie aanstelt, (2) het vaststellen van richtlijnen en aanwijzingen voor examinatoren (bijv. dat bij bepaalde tentamenvormen altijd twee examinatoren het tentamen afnemen), (3) het vragen van inlichtingen aan examinatoren, (4) het doen van steekproefsgewijze controles van beoordeelde tentamens (5) het verlenen van vrijstellingen (al wordt die bevoegdheid minder vaak gebruikt dan bij de start van het experiment werd verwacht), en (6) het vaststellen of een student het gewenste eindniveau heeft bereikt en vervolgens het uitreiken van het diploma.

Daarnaast concludeer ik uit het onderzoek dat er vier maatstaven zijn aan de hand waarvan de examencommissie de kwaliteit van tentamens en examens kan waarborgen. De onderwijs- en examenregeling vormt de eerste maatstaf. Deze regeling hoort immers de vastgestelde beschrijving van (de opbouw van) leeruitkomsten en de daaraan verbonden studiepunten te bevatten. De examencommissie zal diens oordeel over een individuele student (bijv. bij de aanvraag van een vrijstelling) altijd moeten baseren op hetgeen in de onderwijs- en examenregeling is vastgelegd. In de praktijk blijkt de beschrijving van de leeruitkomsten niet altijd in de onderwijs- en examenregeling te zijn opgenomen, maar in een elektronisch systeem of in studiegidsen.

Het studieplan vormt de tweede maatstaf. Het studieplan bevat onder meer informatie over (1) de wijze waarop de student kennis, inzicht en vaardigheden van een eenheid van leeruitkomsten voornemens is te gaan verwerven en (2) de wijze waarop de beheersing van de eenheid van leeruitkomsten wordt aangetoond en de student wordt beoordeeld.

De derde maatstaf wordt gevormd door de door de examencommissie vastgestelde richtlijnen voor examinatoren. In deze richtlijnen legt de examencommissie bijv. voor bepaalde tentamenvormen vast dat bij de beoordeling twee examinatoren betrokken zijn of dat het beoordeelde tentamen gekalibreerd moet worden. Examencommissies moeten toezien op de naleving ervan, want naleving gebeurt niet altijd spontaan.

Bij opleidingen waar de ene opleidingsvariant wel met (eenheden van) leeruitkomsten werkt en de andere variant niet, kunnen de resultaten van steekproefsgewijze controles van leerresultaten van studenten een vierde maatstaf vormen. Als bepaalde kennis, inzicht en vaardigheden van studenten in de ene variant beter ontwikkeld zijn dan bij studenten van de andere variant, vormt dat voor de examencommissie immers een indicatie dat de kwaliteit van tentamens en examens bij een variant lager

ligt. Naast vergelijking tussen varianten kunnen examencommissies door middel van samenwerking ook leerresultaten van studenten in eenzelfde opleiding tussen verschillende instellingen vergelijken.

De introductie van eenheid van leeruitkomsten in de WHW leidt juridisch gezien slechts tot enkele kleine wijzigingen. In het politieke debat lijkt er desondanks veel angst voor kwaliteitsverlies, mede doordat kwaliteitsverlies op basis van de theorie van het onderwijstrilemma plausibel is.

In dit onderzoek is 'toegankelijkheid' uitgelegd als de mate waarin het een, op basis van diens vooropleiding geschikte, (aspirant-)student door middel van voorzieningen mogelijk wordt gemaakt hoger onderwijs te volgen. Eenheden van leeruitkomsten kunnen als een voorziening met een positieve invloed op de toegankelijkheid worden gezien. Dit biedt (aspirant-)studenten immers een nieuwe route om hun elders verworven kennis, inzicht en vaardigheden om te zetten in studiepunten. Het gestegen aantal hbo-deeltijdstudenten bevestigt het beeld dat eenheden van leeruitkomsten een positieve invloed op toegankelijkheid hebben.

Het begrip 'doelmatigheid' is uitgelegd als de mate waarin overheidsbekostiging door een instelling voor hoger onderwijs effectief en rechtmatig wordt ingezet voor het verzorgen van onderwijs. Het netto-effect van het wetsvoorstel op de effectiviteit van overheidsbekostiging is in dit onderzoek niet onderzocht. Tegenover hogere kosten voor begeleiding en maatwerk (het vaststellen van een studieplan) staat de mogelijkheid om studenten sneller naar een diploma te leiden. Studenten krijgen immers de mogelijkheid om de vereiste beheersing van kennis, inzicht en vaardigheden aan te tonen.

Uit het onderzoek blijkt wel dat het wetsvoorstel als effect heeft dat het rechtmatig wordt om (binnen de poort) overheidsbekostiging aan te wenden voor het aantonen elders verworven competenties. Dit staat in contrast met de klassieke EVC-trajecten. Die vinden voor de poort plaats en het aanwenden van bekostiging voor deze trajecten wordt als onrechtmatig beschouwd. Daarnaast komen in dit onderzoek indicaties naar voren dat er doelmatigheidsproblemen spelen bij volledig flexibele deeltijdopleidingen. Mogelijk wordt overheidsbekostiging bij deze flexibele varianten onvoldoende efficiënt ingezet. Op termijn kan dit een kwaliteitsrisico vormen. Het aantal afgegeven diploma's (doelmatigheid) kan immers worden verhoogd door de kwaliteit te verlagen.

Het begrip 'kwaliteit' is tweeledig uitgelegd. Ten eerste als (1) de mate waarin een opleiding voldoet aan de algemene deugdelijkheidseisen om rechtsgeldig bachelor- of mastergraden te verlenen. De NVAO en de Inspectie van het Onderwijs houden toezicht op hoger onderwijsinstellingen. De NVAO heeft kenbaar gemaakt dat opleidingen die deelnemen aan het experiment leeruitkomsten voldoen aan de accreditatie-eisen en dat het accreditatiekader geen aanpassing behoeft indien het Wetsvoorstel leeruitkomsten hoger onderwijs wordt aanvaard. Ook de Inspectie van het Onderwijs voorziet weinig problemen bij de introductie van eenheden van leeruitkomsten in de wet.

Daarnaast is 'kwaliteit' (2) de mate waarin een student aan wie een bachelor- of mastergraad wordt verleend voldoet aan de daarvoor in de onderwijs- en examenregeling gestelde voorwaarden ten aanzien van kennis, inzicht en vaardigheden. 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 (art. 7.12 WHW). De examencommissie heeft daarnaast tot taak om de kwaliteit van de tentamens en examens te borgen (art. 7.12b, eerste lid, onder a, WHW). Uit het onderzoek komen twee risico's ten aanzien van kwaliteit naar voren.

Het eerste risico is dat studenten onvoldoende worden getoetst op kennis (het weten), maar dat die kennis impliciet verondersteld wordt. Dit risico is door het instellingsbestuur te ondervangen door kennistoetsen in het curriculum op te nemen. Examencommissies kunnen dit risico ondervangen door zelf onderzoek te verrichten naar kennis, inzicht en vaardigheden van de examinandus (art. 7.10, tweede lid, WHW).

Het tweede risico is dat flexibiliteit van (leerwegonafhankelijke) toetsing zover wordt doorgevoerd dat de examencommissie het overzicht van getentamineerde kennis, inzicht en vaardigheden verliest. De introductie van ICT-systemen die de leer- en toetsweg van de student volgt kan dit risico ondervangen.

Ondanks deze risico's is kwaliteitsverlies bij de introductie van eenheden van leeruitkomsten niet vanzelfsprekend. Invoering van eenheden van leeruitkomsten in het onderwijs vraagt om adequaat (door het instellingsbestuur) geformuleerde leeruitkomsten en een examencommissie die gebruik maakt van diens bevoegdheden.

9. Aanbevelingen

Op basis van het uitgevoerde onderzoek worden in dit hoofdstuk aanbevelingen gedaan aan de wetgever (paragraaf 9.1), het instellingsbestuur (paragraaf 9.2) en de examencommissie (paragraaf 9.3). Daarmee wordt een antwoord gegeven op deelvraag 8: welke aandachtspunten zijn er voor wetgever, instellingsbestuur en examencommissie bij de wettelijke introductie van eenheden van leeruitkomsten?

9.1 Aanbevelingen aan de wetgever

1. Vereenvoudig het wetsvoorstel

In de nota naar aanleiding van het verslag stelt de regering dat het wetsvoorstel bedoeld is om het werken met eenheden van leeruitkomsten te *faciliteren* en om daarbij enkele waarborgen te introduceren. Het werken met (eenheden van) leeruitkomsten is met andere woorden onder de huidige wetgeving ook al toegestaan. Zo erkent de regering ook expliciet.²⁴⁶

Met het wetsvoorstel wordt een onderwijskundig begrip (leeruitkomsten) gejuridiseerd (eenheid van leeruitkomsten). Voor de onderwijspraktijk wordt het daarmeeodeloos ingewikkeld (zie paragraaf 4.3). De regering wil met het wetsvoorstel in wezen waarborgen introduceren voor opleidingen die leerwegaafhankelijke onderwijsroutes aanbieden. Die waarborgen hebben de vorm van een studieplan en instemmingsrechten voor de opleidingscommissie op bepalingen in de onderwijs- en examenregeling.

De wetgever zou kunnen volstaan met het introduceren van waarborgen voor leerwegaafhankelijke onderwijsroutes. Het juridiseren van het begrip leeruitkomsten kan dan achterwege blijven. De eenheid van leeruitkomst valt immers binnen de marges van het al bestaande begrip onderwijseenheid. Leerwegaafhankelijke toetsing is binnen de huidige wetgeving ook al mogelijk, omdat het tentamen vormvrij is.

2. Bied alle voltijd opleidingen de mogelijkheden om te werken met eenheden van leeruitkomsten

In het oorspronkelijke wetsvoorstel werd de reikwijdte beperkt doordat enkel deeltijd- en duale opleidingen geheel of gedeeltelijk kunnen bestaan uit eenheden van leeruitkomsten. Bij nota van wijziging is de reikwijdte verbreed naar deeltijd- en duale opleidingen én bij ministeriële regeling aangewezen voltijdse opleidingen met een substantiële praktijkcomponent (zie paragraaf 4.3).²⁴⁷

Uit dit onderzoek blijkt dat een aantal voltijddopleidingen al met (eenheden van) leeruitkomsten werkt. Gezien het positiefrechtelijke kader hebben instellingen daarvoor ook de vrijheid. Zo erkent ook de regering.²⁴⁸ De onderwijskundige keuzes ten aanzien van voltijddopleidingen dreigen met dit wetsvoorstel uit de pas te lopen met het wettelijke kader ten aanzien van eenheden van leeruitkomsten. Er dreigen drie categorieën te ontstaan: (1) deeltijd- en duale opleidingen, die zonder restricties vormgegeven kunnen worden uit eenheden van leeruitkomsten, (2) voltijddopleidingen die zijn opgenomen in de ministeriële regeling en (3) voltijddopleidingen die niet zijn opgenomen in de ministeriële regeling. Dat gaat op termijn tot problemen leiden voor studenten, examinatoren en examencommissies.

²⁴⁶ *Kamerstukken II* 36.136, 2022/23, 7, p. 3-5, 24, 42.

²⁴⁷ In art. 7.3 WHW wordt een nieuw derde lid ingevoegd dat luidt 3. 'Uitsluitend deeltijdse en duale opleidingen kunnen geheel of gedeeltelijk bestaan uit eenheden van leeruitkomsten.', zie: *Kamerstukken II* 36.136, 2021/22, 2, p. 1-2. Bij nota van wijziging gewijzigd in 'Uitsluitend deeltijdse opleidingen, duale opleidingen en bij ministeriële regeling aangewezen voltijdse opleidingen met een substantiële praktijkcomponent kunnen geheel of gedeeltelijk bestaan uit eenheden van leeruitkomsten.', zie: *Kamerstukken II* 31.136, 7, p. 1.

²⁴⁸ *Kamerstukken II* 36.136, 2022/23, 7, p. 24, 42.

Een simpele en elegante oplossing zou zijn om het wetsvoorstel te vereenvoudigen door niet eenheden van leeruitkomsten te juridiseren, maar leerwegonafhankelijke routes met waarborgen te omkleden (zie aanbeveling 1). Een alternatieve oplossing voor de wetgever is om het wetsvoorstel aan te passen zodat alle voltijd opleidingen de mogelijkheid krijgen om te werken met eenheden van leeruitkomsten.

3. Overweeg om de vermelding dat een diploma (deels) is opgebouwd uit eenheden van leeruitkomsten in het diplomasupplement te verplichten

In hoofdstuk 5 werd gemeld dat de minister er in een voetnoot van de memorie van toelichting op wijst dat in het diplomasupplement melding gemaakt kan worden van de leerwegonafhankelijke invulling die een student aan diens opleiding heeft gegeven.²⁴⁹ Leg een verplichte vermelding in het diplomasupplement wettelijk vast of expliciteer ten minste tijdens de parlementaire behandeling dat zo'n vermelding wel/niet verplicht is.

9.2 Aanbevelingen aan het instellingsbestuur

4. Stel een onderwijs- en examenregeling op die alle relevante informatie bevat

In hoofdstuk 6 is een aantal aandachtspunten voor de instelling benoemd ten aanzien van de onderwijs- en examenregelingen. De onderwijs- en examenregeling van opleidingen die met eenheden van leeruitkomsten werken zou mijns inziens het volgende moeten bevatten:

- a) de expliciete vermelding dat er sprake is van eenheden van leeruitkomsten in juridische zin;
- b) de eenheid van leeruitkomsten moet aan alle voorwaarden (mogelijkheid tot leerwegonafhankelijke leerroute, studieplan en leerwegonafhankelijk aantonen van kennis, inzicht en vaardigheden) voldoen;
- c) informatie over de vastgestelde leeruitkomsten, de daaraan verbonden studiepunten, alsmede de opbouw en samenhang daarvan; en
- d) informatie over de wijze waarop en de termijn waarbinnen het studieplan wordt vastgesteld.

5. Sluit (onderdelen van) onderwijsseenheden af met kennistoetsen

Er zijn risico's verbonden aan een onderwijsprogramma waarbij studenten in alle eenheden van leeruitkomsten worden getoetst aan de hand van beroepsproducten (zie paragraaf 7.2.1). Er wordt dan namelijk onvoldoende getoetst op het vereiste kennisniveau. Het instellingsbestuur kan dit ondervangen door bepaalde eenheden af te sluiten met een kennistoets. Als dit niet leerwegonafhankelijk kan, zal een deel van het onderwijsprogramma vormgegeven moeten worden in klassieke onderwijsseenheden.

6. Bied een passende leerroute aan

In het wetsvoorstel wordt het aanbieden van een leerroute verplicht. Het instellingsbestuur zal zich moeten inspannen om een passende leerroute te ontwikkelen waarbij ruimte is voor contact tussen student en docent in de vorm van onderwijs en dus niet uitsluitend in de vorm van begeleiding.²⁵⁰

²⁴⁹ *Kamerstukken II* 36.136, 2021/22, 3, p. 13.

²⁵⁰ In het (hoger) onderwijs woedt een discussie tussen voor- en tegenstanders van gepersonaliseerd leren. Waarbij voorstanders kort gezegd pleiten voor leerroutes afgestemd op het individu, dat eigen initiatief moet tonen en daarin wordt begeleid door docenten/coaches. Tegenstanders pleiten juist voor het klassieke door docenten gestuurde onderwijs met colleges. Het uitdiepen van deze discussie voert voor deze scriptie te ver omdat het een onderwijskundige discussie betreft. De mate waarin onderwijs op het individu afgestemd zou moeten worden loopt wel door de discussie over invoering van eenheden van leeruitkomsten. Zie bijv.: Berkel,

Hoewel instellingen de ruimte krijgen om eigen keuzes te maken, passend bij hun visie op leren en onderwijs is het naar mijn mening na aanvaarding van het wetsvoorstel niet meer mogelijk om volledig flexibele opleidingen zonder leeraanbod aan te bieden. Volgens de nota naar aanleiding van het verslag moet de gefaciliteerde leerroute bestaan uit 'onderwijsaanbod dat studeerbaar is en waarbij de student goed begeleid wordt' [onderstreping DC].²⁵¹

De verplichte gefaciliteerde leerroute wordt door de regering dus geïntroduceerd uit oogpunt van studeerbaarheid. De noodzaak hiertoe bleek uit gesprekken met examencommissies. Twee van de gesproken leden van examencommissies maken zich zorgen over het rendement van volledig flexibele opleidingen. De instroom is wel hoog, maar de doorstroom van studenten naar een diploma is er laag. Studenten hebben behoefte aan structuur en een minimum van aanbodgericht onderwijs.²⁵²

In een van de gesprekken met examencommissieleden kwam naar voren dat een volledig flexibele route, zonder een duidelijke leerroute studenten onvoldoende houvast biedt. Er was aanvankelijk niet voorzien in colleges voor de studenten in de flexibele deeltijd. Het aanbod (de mogelijkheid om colleges bij de voltijdopleiding te volgen), dat op aandringen van studenten werd geïntroduceerd, sloot niet aan bij de situatie (fulltime baan, gezin) waarin deze studenten zich bevonden. Daardoor wordt er bij deze opleiding weinig gebruik gemaakt van de aangeboden leerroute.²⁵³ Instellingen kunnen dit voorkomen door leeraanbod voor deeltijdstudenten bijv. in de avonden te programmeren.²⁵⁴

9.3 Aanbevelingen voor examencommissies

7. Reflecteer als examencommissie op de eigen betrokkenheid bij het formuleren van leeruitkomsten

In paragraaf 7.2.4 is de betrokkenheid van examencommissies bij het formuleren van leeruitkomsten beschreven. Die betrokkenheid is van groot belang omdat de examencommissie haar taak niet kan waarmaken als de leeruitkomsten te vaag zijn geformuleerd. De proactieve rol van de examencommissie staat echter in contrast met de meer reactieve rol die de examencommissie doorgaans als toezichhoudend orgaan op enige afstand heeft. Periodieke reflectie is nodig om te voorkomen dat de examencommissie te nauw betrokken raakt bij taken en verantwoordelijkheden van het opleidingsmanagement c.q. het instellingsbestuur.

8. Stel richtlijnen voor examinatoren vast en zie toe op de naleving ervan

In paragraaf 7.2.5 is betoogd dat de richtlijnen voor examinatoren een belangrijke maatstaf voor examencommissies vormen om de kwaliteit van examens en tentamens te borgen. Het is daarom van belang dat examencommissies richtlijnen vaststellen die passend zijn voor leerwegaafhankelijke tentamenvormen. Daarnaast bleek dat examinatoren zich niet altijd aan de

van, Bax & Joosten-ten Brinke 2017, p. 107; Zwaan, *Volkskrant.nl*, 1 april 2023; Meent, van de, *aob.nl*, 15 juni 2023.

²⁵¹ *Kamerstukken II* 36.136, 2022/23, 7, p. 5, 13, 38.

²⁵² *Kamerstukken II* 36.136, 2022/23, 7, p. 23-24; interview lid examencommissie, 6 juni 2023; interview lid examencommissie, 14 juni 2023.

²⁵³ Interview lid examencommissie, 6 juni 2023.

²⁵⁴ Overigens is de werkwijze dat deeltijdstudenten moeten aanschuiven bij de voltijdleerroute niet uniek voor flexibele routes of opleidingen die werken met eenheden van leeruitkomsten. De master rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit hanteert bijvoorbeeld hetzelfde principe.

richtlijnen houden. De examencommissie moet dan ook toezien op de naleving van de richtlijnen, bijvoorbeeld door inlichtingen te vragen aan examinatoren.

9. Voer steekproefsgewijze controles uit en vergelijk de resultaten tussen opleidingsvarianten

In paragraaf 7.2.2 is betoogd dat de examencommissie het eindniveau kan borgen door steekproefsgewijze controles uit te voeren. In de praktijk worden dit soort steekproefcontroles uitgevoerd (door een toetscommissie), maar niet altijd wordt vergeleken tussen opleidingsvarianten die werken met en zonder eenheden van leeruitkomsten. Dat is een gemiste kans. Mochten in de toekomst alle varianten overgaan op werken met eenheden van leeruitkomsten dan kan de examencommissie de steekproeven in de eerste jaren nog vergelijken met tentamen(resultaten) uit de jaren voor de introductie van eenheden van leeruitkomsten.

10. Verricht zelfstandig onderzoek naar kennis, inzicht en vaardigheden van de examinandus

Zoals in paragraaf 7.2.1 is beschreven bestaat bij een aantal examencommissies zorgen over het kennisniveau van studenten die een flexibele route volgen. In deze routes is de opleiding volledig vormgegeven in eenheden van leeruitkomsten en vindt toetsing (uitsluitend) plaats via beroepsproducten, portfolio assessments en CGI's. Om de diplomawaardigheid van een student vast te stellen kunnen examencommissies vaker gebruik maken van hun bevoegdheid om een eigen onderzoek te verrichten naar kennis, inzicht en vaardigheden van de examinandus (art. 7.10, tweede lid, WHW).

9.4 Conclusie

De aandachtspunten bij de wettelijke introductie van eenheden van leeruitkomsten zijn:

- Voor de wetgever om het wetsvoorstel te vereenvoudigen door niet eenheden van leeruitkomsten tot uitgangspunt te nemen, maar leerwegonafhankelijke onderwijsroutes te omkleden met juridische waarborgen.
- Voor de wetgever te overwegen alle voltijdopleidingen de mogelijkheid te bieden om te werken met eenheden van leeruitkomsten.
- Voor de wetgever te overwegen de vermelding dat een diploma (deels) is opgebouwd uit eenheden van leeruitkomsten in het diplomasupplement te verplichten.
- Voor het instellingsbestuur om een onderwijs- en examenregeling op te stellen die alle relevante informatie bevat.
- Voor het instellingsbestuur om een deel van de onderwijseenheden af te sluiten met kennistoetsen, ook als dat niet leerwegonafhankelijk kan.
- Voor het instellingsbestuur om een leerroute aan te bieden die past bij het type student dat het bestuur wil bedienen.
- Voor de examencommissie om te reflecteren op de eigen betrokkenheid bij het formuleren van leeruitkomsten.
- Voor de examencommissie om richtlijnen voor examinatoren vast te stellen en toe te zien op de naleving van de richtlijnen.
- Voor de examencommissie om steekproefsgewijze controles uit te voeren en daarbij de resultaten tussen opleidingsvarianten (met en zonder eenheden van leeruitkomsten) te vergelijken.
- Voor de examencommissie om vaker gebruik te maken van de bevoegdheid om zelfstandig onderzoek te verrichten naar kennis, inzicht en vaardigheden van de examinandus (art. 7.10, tweede lid, WHW).

Literatuurlijst

Literatuur

Aizenman & Ito 2020

J. Aizenman & H. Ito, *The political-economy trilemma*, Cambridge: National Bureau of Economic Research 2020.

Baarda & Van der Hulst 2017

B. Baarda & M. van der Hulst, *Basisboek Interviewen*, Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers 2017.

Beerkens & Groeneweg 2022

M. Beerkens & S.L. Groeneweg, *Kwaliteit en verantwoording in het hoger onderwijs: indicatoren, processen en beleidsalternatieven: eindrapport*, Den Haag: NRO 2022.

Berkel, van, Bax & Joosten-ten Brinke 2017

H. van Berkel, A. Bax & D. Joosten-ten Brinke, *Toetsen in het hoger onderwijs*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum 2017.

Blankestijn 2021

M. Blankestijn, 'Iets meer geld, een lagere lat: hoe komt het onderwijs uit de coronacrisis?', *folia.nl* 20 mei 2021.

Boer, de 2021

J.A. de Boer, *De vaststelling en handhaving van deugdelijkheidseisen in het onderwijs*, Den Haag: Boom Juridisch 2021.

Boxhill 1984

B.R. Boxhill, 'Reviewed Work: Justice, Equal Opportunity, and the Family', in: *The Philosophical Review* 1984, afl. 93, nr. 4, p. 618-620.

Bronneman 1999

R. Bronneman-Helmers, *Scholen onder druk*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 1999.

Bronneman 2004

R. Bronneman-Helmers, 'Onderwijs', in: *In het zicht van de toekomst*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2004.

Bronneman 2011

R. Bronneman-Helmers, *Overheid en onderwijsbestel*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2011.

Brussee, Broers & Blomen 2005

W. Brussee, G. Broers & W. Blomen, *Handboek accreditatie*, Den Haag: Elsevier Overheid 2005.

Buiting 2018

J.S. Buiting, 'Beoordelingsbeslissingen in het bekostigd hoger onderwijs', *NTOR* 2018, afl. 3, p. 15-27.

Casteren, van, e.a. 2021

W. van Casteren e.a., *Evaluatie experimenten leeruitkomsten deeltijd en duaal hoger onderwijs*, Nijmegen: ResearchNed 2021.

Coté 2021

P. Coté, *Handreiking Examencommissies 2021*, Den Haag: Vereniging Hogescholen 2021, p. 38-42.

Delft, van, 2020

A. van Delft, *Handleiding Formuleren leeruitkomsten NCP NLQF 2020*, Den Bosch: NCP NLQF 2020.

Dengerink e.a. 2021

J.J. Dengerink e.a., *Werken met leeruitkomsten in universitaire lerarenopleidingen: Een verkenning*, Den Haag: VSNU 2021.

Drieënhuizen, van & Pol 2017

J. van Drieënhuizen, M. Pol, 'Flexibilisering zorgt voor taakverzwaring' in: *Hoger Onderwijs Management* 2017, nr. 6, p. 8-12.

Duvot & Brouwer 2015

R. Duvot & C. Brouwer, *Valideren van leeruitkomsten in het hoger onderwijs*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum 2015.

Elffers 2018

L. Elffers, 'Studiesucces in het hbo: het belang van een ketenbenadering' in: F. Glastra & D. van Middelkoop (red.) *Studiesucces in het hoger onderwijs*, Delft: Eburon 2018.

Fishkin 1983

J.S. Fishkin, *Justice, Equal Opportunity and family*, New Haven: Yale University Press 1983.

Flemming 1962

M. Flemming, 'Domestic Financial Policies under Fixed and under Floating Exchange Rates', in: *IMF staff papers* 1962, afl. 9, nr. 3, p. 369-380.

Harvey & Green 1993

L. Harvey & D. Green, 'Defining Quality', in: *Assessment and Evaluation in Higher Education* 1990, afl 18, nr. 1, p. 9-34.

Herwijer & Turkenburg 2016

L. Herwijer & M. Turkenburg, *Wikken en wegen in het hoger onderwijs*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau 2016.

Huisman & De Vijlder 2012

P. Huisman & F. de Vijlder, *Sectorstudie toezicht hoger onderwijs*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2012.

Herwartz & Roestel 2017

H. Herwartz & J. Roestel, 'Mundell's trilemma: Policy trade-offs within the middle ground', in: *Journal of International Money and Finance* 2017, afl. 75, p. 1-13.

Inspectie van het Onderwijs 2012

Inspectie van het Onderwijs, *Themaonderzoek Examencommissies en ervaringscertificaten over EVC in het mbo en hbo*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2012.

Inspectie van het Onderwijs 2014

Inspectie van het Onderwijs, *De Staat van het Onderwijs: onderwijsverslag 2012/2013*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2014.

Inspectie van het Onderwijs 2015a

Inspectie van het Onderwijs, *De Staat van het Onderwijs: onderwijsverslag 2013/2014*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2015.

Inspectie van het Onderwijs 2015b

Inspectie van het Onderwijs, *Verdere versterking examencommissies in het hoger onderwijs*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2015.

Inspectie van het Onderwijs 2019

Inspectie van het Onderwijs, *De Staat van het Onderwijs: onderwijsverslag 2017/2018*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2019.

Inspectie van het Onderwijs 2022a

Inspectie van het Onderwijs, *De Staat van het Onderwijs 2022*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2022.

Inspectie van het Onderwijs 2022b

Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsaccountantsprotocol OCW 2022*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2022.

Kwikkers e.a. 2011

P.C. Kwikkers e.a., *Accreditatie en kwaliteitszorg, de accreditatie van hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011.

Louw 2011

R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, (diss. Leiden) Leiden: Leiden University Press 2011.

Marsden, Tucker & Vosko 2021

S. Marsden, E. Tucker & L.F. Vosko, 'The trilemma of Canadian migrant worker policy: facilitating employer access while protecting the Canadian labour market and addressing migrant worker exploitation', in: C. Dauvergne (red.) *Research Handbook on the Law and Politics of Migration*, Cheltenham: Edward Elgar 2021.

Meent, van de, 2023

Y. van de Meent, 'Lerarenopleidingen worstelen met flexibilisering', *aob.nl* 15 juni 2023.

Mentink 2012

D. Mentink, *De kwaliteitsnormerende functie van deugdelijkheidseisen, waarborg voor goed onderwijs goed onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad 2012.

Miller, Academic Medicine, 1990

G.E. Miller, g. e. (1990). 'The assessment of clinical skills/competence/performance', in: *Academic Medicine* 1990, 65, 63–67.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschap 1993

Ministerie van Onderwijs, *WHWetenswaardig Een toelichting op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW)*, Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschap 1993.

Mundell 1963

R. Mundell, 'Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates', in: *Canadian Journal of Economic and Political Science* 1963, afl. 29, nr. 4, p. 475-485.

NVAO 2020

Adviezen NVAO aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over het Experiment leeruitkomsten (advies NVAO aan minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 31.288, 909.

Onderwijsraad 2002

Onderwijsraad, *Vaste grond onder de voeten*, Den Haag: Onderwijsraad 2002.

Onderwijsraad 2010

Onderwijsraad, *Een diploma van waarde*, Den Haag: Onderwijsraad 2010.

Onderwijsraad 2012

Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, Den Haag: Onderwijsraad 2012.

Onderwijsraad 2014

Onderwijsraad, *Meer innovatieve professionals*, Den Haag: Onderwijsraad 2014.

Onderwijsraad 2015

Onderwijsraad, *Advies Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025*, Den Haag: Onderwijsraad 2015.

Onderwijsraad 2019

Onderwijsraad 2019, *Toets wijzer*, Den Haag: Onderwijsraad 2019.

Onderwijsraad 2021

Onderwijsraad, *Grenzen stellen, ruimte laten*, Den Haag: Onderwijsraad 2021.

Peschar & Wesselingh 1995

J. Peschar & A. Wesselingh, *Onderwijssociologie*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1995.

Rinnooy Kan e.a. 2014

A. Rinnooy Kan e.a., *Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen Adviesrapport*, Den Haag: 2014.

Rodrik 2000

D. Rodrik, 'How Far Will International Economic Integration Go?', in: *Journal of Economic Perspectives* 2000, afl. 14, nr. 1, p. 177-186.

Roth-Isigkeit 2018

D. Roth-Isigkeit, *The Plurality Trilemma: a Geometry of Global Legal Thought*, Cham: Springer International Publishing 2018.

Scheerens 2012

J. Scheerens, 'Wat is kwaliteit?', in: A.B. Dijkstra & F.J.G. Janssens, *Om de kwaliteit van het onderwijs Kwaliteitsbepaling en kwaliteitsbevordering*, Den Haag: Boom Lemma 2012.

Shaw & Van Zandt 2015

L.E. Shaw & V.L. van Zandt, *Student learning outcomes and law school assessment: a practical guide to measuring institutional effectiveness*, Durham: Carolina Academic Press 2015.

Sluijsmans e.a. 2015

D. Sluijsmans, D. Joosten-ten Brinke & T. van Schilt Mol (red.), *Kwaliteit van toetsing onder de loep*, Antwerpen/Apeldoorn: Garant 2015.

Visser, de, e.a. 2022

M. de Visser e.a., *Pre-fase IBO Sturing op onderwijskwaliteit*, Nijmegen: ResearchNed 2022.

Werquin 2010

P. Werquin, *Recognising Non-Formal and Informal Learning*, Parijs: OECD 2010.

Wolff 2021

L.C., Wolff, *The art of law teaching*, Singapore: SpringerBriefs in Law 2021.

Vereniging Hogescholen 2015

Vereniging Hogescholen, *#hbo 2025 Wendbaar en Weerbaar*, Den Haag: Vereniging Hogescholen 2015.

Vereniging Hogescholen 2017

Vereniging Hogescholen, *Zienderogen vooruit*, Den Haag: Vereniging Hogescholen 2017.

Vereniging Hogescholen & VSNU 2019

Vereniging Hogescholen & VSNU, Position paper VSNU-VH doorontwikkeling binair stelsel, Den Haag: Vereniging Hogescholen 2019.

Vermeulen 2019

B.P. Vermeulen, 'Rechtsbescherming inzake beoordelingsbeslissingen in het universitair onderwijs', in P. Huisman, A.R. Neerhof & F.J. van Ommeren (red.), *Verwant met verband: Ruimte, Recht en Wetenschap: Vriendenbundel voor prof. mr. J. Struikma*, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2019.

Zlatkin-Troitschanskaia e.a. 2018

O. Zlatkin-Troitschanskaia, M. Toepper, H. Anand Pant (red.), *Assessment of learning outcomes in higher education: cross-national comparisons and perspectives*, Cham: Springer 2018.

Zoontjens & Van Berkel 2020

P.J.J. Zoontjens, en H.J.M. van Berkel, *Tussen toets en bestuur* (Den Haag 2020).

Zwaan, Volkskrant.nl, 1 april 2023

I. Zwaan, 'Eerstejaarsstudenten van de Juridische Hogeschool eisen beter onderwijs: "Nu moet je ervoor zorgen dat je het lieverdje van de docent bent"', *volkskrant.nl* 1 april 2023.

Jurisprudentie

CBHO 5 januari 2015, 2014/096.

CBHO 12 januari 2016, 2016/161.

CBHO 13 februari 2018, 2017/126.5.

CBHO 17 januari 2021, 2020/054.

CBHO 1 juni 2021, 2021/002.

CBHO 17 mei 2021, 2021/019.

CBHO 9 augustus 2022, 2022/090.5.

RvS 17 juli 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA6722, AB 2000/446 m.nt. B.P. Vermeulen.

RvS 18 mei 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT5665.

Rb. Amsterdam (vzr) 6 augustus 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:5244.

Rb. Den Haag 4 november 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:14531.

Kamerstukken

Kamerstukken II, 2023D20796, 'Besluitenlijst OCW-procedurevergadering d.d. 17-5-2023', p. 13.

Kamerstukken II 36.136, 2021/22, 2.

Kamerstukken II 36.136, 2021/22, 3.

Kamerstukken II 36.136, 2021/22, 4.

Kamerstukken II 36.136, 2022/23, 7.

Kamerstukken II 36.136, 2022/23, 8.

Kamerstukken II 35.625, 2020/21, 3.

Kamerstukken II 31.821, 2008/09, 3.

Kamerstukken II 31.288, 2007/08, 1.

Kamerstukken II 31.288, 2014/15, 481.

Kamerstukken II 31.288, 2016/17, 562.

Kamerstukken II 31.288, 2018/19, 664.

Kamerstukken II 31.288, 2020/21, 909.

Kamerstukken II 30.012, 2022/23, 147.

Kamerstukken II 27.923, 2020/21, 418.

Kamerstukken II, 19.253, 1985/86, 2.

Kamerstukken II 15.034, 1977/78, 2.

Staatsblad

Stb. 2010, 119.

Stb. 2016, 145.

Stb. 2017, 97.

Stb. 2022, 134.

Staatscourant

Stc. 2018, 35628.

Stc. 2019, 3198.

Onderwijs- en examenregelingen

Avans, Onderwijs- en examenregeling Werktuigbouwkunde, <https://www.avans.nl/studeren/praktische-zaken/onderwijs--en-examenregelingen-2022-2023>.

Christelijke Hogeschool Ede, Onderwijs- en examenregeling Leraar basisonderwijs, <https://www.che.nl/oer>.

De Haagse Hogeschool, Onderwijs- en examenregeling Human Resource Management, <https://www.dehaagsehogeschool.nl/sites/hhs/files/documents/m-o-dt-oer-22-23.pdf>.

Fontys, Onderwijs- en examenregeling Docent Theater, <https://fontys.nl/Over-Fontys/Wie-we-zijn/Onze-organisatie-1/Fontys-Hogeschool-voor-de-Kunsten.htm>.

NHL Stenden, Onderwijs- en examenregeling Social Work, <https://publicinfo.nhlstenden.com/regulations/dutch>.

Hogeschool Arnhem en Nijmegen, Onderwijs- en examenregeling Verpleegkunde, <https://oer.han.nl/>.

Hogeschool Rotterdam, Onderwijs- en examenregeling Verpleegkunde, <https://www.hogeschoolrotterdam.nl/hogeschool/publicaties/hogeschoolgidsen/>.

Hogeschool Leiden, Onderwijs- en examenregeling Leraar basisonderwijs, <https://www.hsleiden.nl/over-hl/organisatie/oer-en/studiejaar-2022-2023>.

Hogeschool Utrecht, Onderwijs- en examenregeling Werktuigbouwkunde, <https://studiegids.hu.nl/>.

HZ University of Applied Sciences, Onderwijs- en examenregeling Human Resource Management, <https://hz.nl/studeren/voltijd-studeren/rechten-en-plichten>.

Inholland, Onderwijs- en examenregeling Tuinbouw & Agribusiness, <https://oer.inholland.nl/>.

Zuyd Hogeschool, Onderwijs- en examenregeling Social Work, <https://oer.zuyd.nl/>.

Jaarverslagen examencommissies

Hogeschool Rotterdam, 'Jaarverslag IVG 2018-2019', 10-12-2019, <https://www.hogeschoolrotterdam.nl/globalassets/documenten/hogeschool/publicaties/jaarverslagen-examencommissies/jaarverslag-examencommissie-ivg-2018-2019.pdf>.

Hogeschool Rotterdam, 'Jaarverslag IVG 2020-2021', 14-12-2021, <https://www.hogeschoolrotterdam.nl/globalassets/documenten/hogeschool/publicaties/jaarverslagen-examencommissies/jaarverslag-examencommissie-ivg-2018-2019.pdf>.

Hogeschool Rotterdam, 'Onderzoeksrapport onderzoek jaarverslagen examencommissies 2018-2019 Samenvatting & Analyse', 15-06-2020, <https://www.hogeschoolrotterdam.nl/contentassets/b663a1a1a7c8474a89af18fc56b05281/amc-rap-1-20200615-hen-leij-rapport-onderzoek-jaarverslagen-examencommissies-2018-2019-definitief-na-cvb-15-juni-2020.pdf>.

Hogeschool Rotterdam, 'Onderzoeksrapport Onderzoek Jaarverslagen Examencommissies 2019-2020 Samenvatting en analyse', 07-07-2021, <https://www.hogeschoolrotterdam.nl/contentassets/d13dffa4bffa48d68a62375bd62651a9/onderzoeksrapport-jaarverslagen-examencommissies-2019-2020.pdf>.

Hogeschool Rotterdam, 'Onderzoeksrapport Onderzoek Jaarverslagen Examencommissies 2020-2021 Samenvatting en analyse', 24-05-2022, https://www.hogeschoolrotterdam.nl/globalassets/documenten/hogeschool/publicaties/jaarverslagen-examencommissies/2021-2020/onderzoeksrapport_jaarverslagen_examencommissies_-2020-2021_versie006_vastgesteld.pdf.

HZ University of Applied Sciences, 'Jaarverslag 2017 Centrale Examencommissie',
<https://hz.nl/uploads/documents/1.4-Over-de-HZ/1.4.3.-Regelingen-en-documenten/NL/6.-Overige-regelingen/Examencommissie/JAARVERSLAG-2017.pdf>.

HZ University of Applied Sciences, 'Jaarverslag 2018 Centrale Examencommissie',
<https://hz.nl/uploads/images/JAARVERSLAG-2018-definitief.pdf>.

HZ University of Applied Sciences, 'Jaarverslag 2019 Centrale Examencommissie',
<https://hz.nl/uploads/documents/1.4-Over-de-HZ/1.4.3.-Regelingen-en-documenten/NL/6.-Overige-regelingen/Examencommissie/JAARVERSLAG-2019-DEFINITIEF-2020-11-18.pdf>.

HZ University of Applied Sciences, 'Jaarverslag 2020 Centrale Examencommissie',
https://hz.nl/uploads/documents/1.4-Over-de-HZ/1.4.3.-Regelingen-en-documenten/NL/6.-Overige-regelingen/Examencommissie/CEX-JAARVERSLAG-2020_DEF.pdf.

HZ University of Applied Sciences, 'Jaarverslag 2021 Centrale Examencommissie',
https://hz.nl/uploads/documents/1.4-Over-de-HZ/1.4.3.-Regelingen-en-documenten/NL/6.-Overige-regelingen/Examencommissie/CEX-JAARVERSLAG-2021_def.pdf.

Overige documenten

NVAO, 'Besluit experiment leeruitkomsten bestaande HBO-Bacheloropleiding Social Work van Zuyd Hogeschool', 11 mei 2022, https://publicaties.nvao.net/prd/AV-1285_20230104_Besluit_signed-Besluit%20Positief%20na%20voorwaarden%20AV-1285.pdf.

NVAO, 'Bevestiging behoud accreditatie bestaande opleiding hbo-bachelor Opleiding tot leraar Basisonderwijs van de Hogeschool Leiden', 23 december 2021,
https://publicaties.nvao.net/ACCR_010465_21RI-34808_Besluit_2021.pdf.

NVAO, 'Bevestiging behoud accreditatie bestaande opleiding hbo-bachelor Docent Theater van Fontys Hogescholen', 10 september 2021, https://publicaties.nvao.net/ACCR_010439_30GB-34745_Besluit_2021.pdf.

NVAO, 'Bevestiging behoud accreditatie bestaande opleiding hbo-bachelor Human Resource Management van De Haagse Hogeschool', 9 mei 2019,
https://publicaties.nvao.net/5ce28bc101db1_008101%20besluit%20HH%20hbo-ba%20Human%20Resource%20Management.pdf.

Lijst met interviews examencommissies

Gesprek 1: vicevoorzitter examencommissie. Gesproken op 26 mei 2023.

Gesprek 2: voorzitter examencommissie. Gesproken 6 juni 2023.

Gesprek 3: voorzitter examencommissie. Gesproken 14 juni 2023.

Bijlage 1: Gespreksleidraad interviews

Introductie

Hartelijk dank dat u tijd vrij heeft gemaakt voor dit gesprek. Ik ben Dirk Cornelissen, ik werk als secretaris van het college van bestuur bij Hogeschool IPABO. Wij doen als hogeschool niet mee aan het experiment, maar zijn ons wel aan het oriënteren op het werken met eenheden van leeruitkomsten.

Daarnaast ben ik voor een rechtenmaster bezig met het schrijven van een scriptie over eenheden van leeruitkomsten. Dit gesprek wil ik graag ook voor gebruiken.

Heeft u er bezwaar tegen als ik – ten behoeve van het verslag – dit gesprek opneem?

- Kunt u kort iets over uw zelf vertellen?
 - Hoe lang bent u al lid van de examencommissie?

Ervaringen

- Kunt u iets vertellen over uw ervaringen met eenheden van leeruitkomsten?
- Hoeveel studenten maken er jaarlijks ongeveer gebruik van de leerwegaafhankelijk toetsing?
- Adviseert de examencommissie aan de opleiding aan de voorkant over bijv. de formulering van de leeruitkomsten?
- Wat is de rol van de examencommissie bij validering?
- Hebben jullie een toename ervaren in het aantal vrijstellingsverzoeken sinds de opleiding werkt met leeruitkomsten?
 - Behandeld de examencommissie meer vrijstellingsverzoeken vóór de inschrijving van studenten?

Borging

Ik zou het gesprek graag willen toespitsen op de borgingstaak van de examencommissie.

- Welke borgingsinstrumenten zetten jullie om de kwaliteit van het diploma (dat is opgebouwd uit leeruitkomsten) te borgen?

In de literatuur worden een aantal instrumenten genoemd:

1. Richtlijnen voor examinatoren -> Hebben jullie die als examencommissie vastgelegd?
2. Het stellen van kwalificatie-eisen aan examinatoren (zodat de examencommissie zeker weet dat examinatoren in staat zijn om leeruitkomsten op eenduidige wijze te toetsen en beoordelen). → Hebben jullie kwalificatie-eisen gesteld? Zo ja, wat zijn die eisen?
3. Het beoordelen van de concreetheid van leeruitkomsten. Kunnen de leeruitkomsten vertaald worden naar toetsmatrijzen en/of rubrics?
4. Steekproefsgewijs onderzoek naar het eindniveau (eventueel via een toetscommissie) om studenten uit de flexibele route te vergelijken met studenten in de voltijdsopleiding. Voeren jullie dergelijke steekproeven uit?

Afronding

- Is naar uw mening de rol van de examencommissie voor de borging van de kwaliteit zwaarder bij de deeltijdvariant dan bij de voltijdsvariant?
- Wilt u nog iets kwijt over het werken met leeruitkomsten?

Hartelijk dank voor uw tijd.