



## De autonomie van de leraar

J.S. Buiting

**SteR | Onderzoekcentrum  
voor Staat en Recht  
Radboud Universiteit**



## DE AUTONOMIE VAN DE LERAAR



# De autonomie van de leraar

Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor  
aan de Radboud Universiteit Nijmegen  
op gezag van de rector magnificus prof. dr. J.M. Sanders,  
volgens besluit van het college voor promoties  
in het openbaar te verdedigen op

dinsdag 16 april 2024  
om 14.30 uur precies

door

Job Sietse Buiting  
geboren op 12 september 1990  
te Enschede

 Wolters Kluwer

Deventer 2024

Promotoren:

Prof. mr. B.P. Vermeulen

Prof. mr. P.J.J. Zoontjens (Tilburg University)

Manuscriptcommissie:

Prof. mr. J.L.W. Broeksteeg

Prof. mr. P.W.A Huisman (Tilburg University)

Prof. mr. B.M. Paijmans (Universiteit Leiden)

Mr. dr. J.A.F. Peters

Prof. mr. R.J.B Schutgens

ISBN boek: 9789013176407

Ontwerp: Cremers Visuele Communicatie

Lay-out: Jeske Jansen

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de door de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De bij toepassing van artikel 16B en 17 Auteurswet 1912 wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens fotokopiëren, dienen te worden voldaan aan de Stichting Reprorecht. Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken op grond van artikel 16 Auteurswet 1912 dient men zich tevoren tot de uitgever te wenden. Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur, redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten of onvolkomenheden.

© Onderzoekcentrum voor Staat en Recht, Radboud Universiteit Nijmegen 2024. Het auteursrecht van dit proefschrift berust bij de auteur.

## Voorwoord

Het idee voor dit proefschrift is meer dan tien jaar geleden ontstaan in het kantoor van Studentenvakbond AKKU te Nijmegen, met de vraag waarom studenten niet met succes bij de rechter kunnen opkomen tegen tentamens. Dit was de aanleiding om, onder begeleiding van Ben Vermeulen, een scriptie te schrijven over het procesrecht van de student. Mijn initiële vraag was echter ook na die scriptie nog niet geheel beantwoord. In 2018 zocht ik daarom Ben weer op met het idee om hierover een proefschrift te schrijven. Dat dit idee uiteindelijk een boek is geworden, komt door het vertrouwen dat Ben en Paul Zoontjens mij hebben gegeven. Met warme herinneringen kijk ik terug op het sparren, discussiëren en praten over delen van mijn proefschrift met hen in het kantoor van Ben bij de Raad van State. Ik wil Paul en Ben dan ook bedanken voor het gegeven vertrouwen, de goede raad en wijze woorden. Dit heeft mij enorm geholpen en gemotiveerd de afgelopen jaren.

Toen ik begon aan dit proefschrift werkte ik als wetgevingsjurist bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Mandy Molenaars gaf mij daar de ruimte om met dit proefschrift te beginnen. Na mijn overstap naar de Programmadirectie covid-19 van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) in 2020, verdween mijn proefschrift door de Coronacrisis even uit beeld. Alison Middleton gaf mij na afloop van die crisis de tijd om dit boek weer op de rit te krijgen. Ten slotte gaven Rien den Boer en Therese Veldhuizen mij vanaf 2022 de gelegenheid om mijn proefschrift af te ronden naast mijn werk bij de directie Wetgeving en Juridische Zaken van VWS. Ik wil hen en mijn andere collega's bedanken voor de steun en ruimte die zij mij de afgelopen jaren hebben gegeven.

Hoewel het schrijven van een proefschrift soms een lange eenzame weg lijkt, had dit boek niet tot stand kunnen komen zonder de warme hulp van vele anderen. In de eerste plaats wil ik diegenen bedanken die steeds maar weer stukken van mijn proefschrift hebben nagelezen. In het bijzonder denk ik dan aan Laura, Maureen, Huguette, Elske en Mirjam. Ik heb daarnaast het voorrecht gehad om de afgelopen jaren met veel scherpe geesten te kunnen sparren over het schrijven van dit proefschrift. Daarvoor bedank ik graag in het bijzonder Mark, Jacob, Ali, Andres en Trix en de door Pauline Westerman voorgezeten onderzoeksgroep van de Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen. Ook wil ik de manuscriptcommissie, bestaande uit Hansko Broeksteeg, Pieter Huisman, Brechtje Pajmans, Hans Peters en Roel Schutgens, bedanken voor hun feedback op

---

dit stuk. Ten slotte bedank ik mijn paranimfen, Laura en Maureen, voor hun hulp.

Dit boek was er niet gekomen zonder de steun van mijn geliefde Mirjam. Zij accepteerde de vele uren die ik hierin stak, las met een scherpe blik mijn stukken en steunde mij in de worstelingen die met schrijven gepaard gaan. Daarnaast heb ik veel aan mijn ouders te danken. Zij dachten dat het wel goed zou komen als ik een jaar na het afronden van mijn mbo-opleiding zou overstappen naar de universiteit, en dat was ook zo. Dit vertrouwen heeft me later, zoals bij het schrijven van dit boek, geholpen om steeds weer een stapje verder te zetten.

Dit onderzoek is afgesloten op 10 januari 2024.

## Lijst van afkortingen

AA	Ars Aequi
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
AG	Advocaat-generaal bij de Hoge Raad
ARRvS	Afdeling Rechtspraak van de Raad van State
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Awgb	Algemene wet gelijke behandeling
Bmh	Bachelor medische hulpverlening
Cbe	College of commissie van beroep voor de examens
CBHBO	College van Beroep voor het Hoger Beroepsonderwijs
CBHO	College van beroep voor het hoger onderwijs
CBWO	College van Beroep voor het Wetenschappelijk Onderwijs
CGB	Commissie gelijke behandeling
CRM	College voor de Rechten van de Mens
CRvB	Centrale Raad van Beroep
CvTE	College voor Toetsen en Examens
DAP	Deregulering, autonomievergroting en personeels- Reductie
ECLI	European Case Law Identifier
ECTS	European Credit Transfer and Accumulation System
EHRM	Europese Hof voor de Rechten van de Mens
EP	Eerste Protocol
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
Gmr	Gemeenschappelijke medezeggenschapsraad
HOAK	Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit
HvJ-EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
ITK	Instellingstoets kwaliteitszorg
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten
IVRK	Verdrag inzake de rechten van het kind
KCE	Kwaliteitscentrum examinering beroepsopleiding
KMar	Koninklijke Marechaussee
KNAW	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
LKC	Landelijke Klachtencommissie Onderwijs
m.nt	met noot
Mub	Wet modernisering universitaire bestuursorganisatie
NJ	Nederlandse Jurisprudentie



---

NTOR	Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
NVOR	Nederlandse Vereniging Onderwijsrecht
Oer	onderwijs- en examenregeling
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Pres.	President van de rechtbank
Pta	Programma van Toetsing en Afsluiting
red.	Redactie
SBB	Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven
SBL	Samenwerkingsorgaan Beroepskwaliteit Leraren
Stb.	Staatsblad
Stcr.	Staatscourant
UvA	Universiteit van Amsterdam
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wbo	Wet op het basisonderwijs
Wcbo	Wet op het cursorisch beroepsonderwijs
Web	Wet educatie en beroepsonderwijs
Wec	Wet op de expertisecentra
Wet AROB	Wet Administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen
Wet BAB	Wet Beroep Administratieve Beschikkingen
Whbo	Wet op het hoger beroepsonderwijs
Whw	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
Wnra	Wet normalisering rechtspositie ambtenaren
Wnrao	Wet normalisering rechtspositie ambtenaren in het onderwijs
Wmo 1981	Wet medezeggenschap onderwijs
Wmo 1992	Wet medezeggenschap onderwijs 1992
Wms	Wet medezeggenschap op scholen
Wor	Wet op de ondernemingsraden
Wot	Wet op het onderwijstoezicht
Wpo	Wet op het primair onderwijs
Wub	Wet universitaire bestuurshervorming
Wvo	Wet op het voortgezet onderwijs
Wvo 2020	Wet voortgezet onderwijs 2020
Wwo	Wet op het wetenschappelijk onderwijs
Wwo 1986	Wet op het wetenschappelijk onderwijs 1986

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	<b>I</b>
<b>Lijst van afkortingen</b> .....	<b>III</b>
<b>Inhoudsopgave</b> .....	<b>V</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>1</b>
1.1 Inleiding .....	1
1.2 De leraar tussen sturing en autonomie .....	1
1.2.1 Autonomie van de leraar bij het geven van onderwijs.....	1
1.2.2 Autonomie van de leraar bij het afnemen van examens .....	5
1.3 Onderzoekskader .....	7
1.3.1 Inleiding .....	7
1.3.2 Kaders voor onderzoek naar autonomie in het onderwijs uit de literatuur .....	8
1.3.3 Kader voor onderzoek naar autonomie van de leraar.....	9
1.3.3.1 Inleiding .....	9
1.3.3.2 Wet- en regelgeving .....	10
1.3.3.3 Jurisprudentie .....	10
1.3.3.4 Professionele standaard .....	11
1.3.3.5 Beleid en instructies van het bevoegd gezag .....	11
1.3.3.6 Gezagsverhouding met en de rechten van de leerling.....	11
1.3.3.7 Feitelijk optreden van betrokkenen, scholing, veronderstelde normen en soft law.....	12
1.3.3.8 Verschillen in autonomie per sector, school en leerling.....	12
1.4 Onderzoeksvraag, afbakening en opbouw.....	12
1.5 Methode .....	14
1.6 Relevantie van het onderzoek .....	16
1.6.1 Wetenschappelijke relevantie .....	16
1.6.2 Maatschappelijke relevantie.....	18
<b>2 Autonomie van de leraar in het algemeen</b> .....	<b>21</b>
2.1 Inleiding .....	21

---

2.2	Autonomie van de leraar in het algemeen .....	21
2.2.1	Het begrip autonomie .....	21
2.2.2	Korte blik op filosofische theorieën over autonomie.....	23
2.2.3	Toe te passen begrip autonomie.....	25
2.3	Professionele autonomie.....	26
2.3.1	Inleiding.....	26
2.3.2	Kenmerken van een beroepsgroep met professionele autonomie.....	27
2.3.2.1	Kennis .....	27
2.3.2.2	Algemeen belang.....	27
2.3.2.3	Vertrouwen .....	28
2.3.2.4	Samenhangende beroepsgroep .....	29
2.3.2.5	Autonomie.....	29
2.3.3	Professionele autonomie van de leraar .....	31
2.4	Pedagogische autonomie .....	33
2.4.1	Inleiding.....	33
2.4.2	Noodzaak van pedagogische autonomie .....	33
2.4.3	Pedagogische autonomie en de leraar: werkplezier, betekenisvol werk en ontwikkeling.....	34
2.4.4	Doel van pedagogische autonomie; de kwaliteit van het onderwijs .....	36
2.4.5	Grenzen aan pedagogische autonomie .....	39
2.4.6	Pedagogische autonomie in teamverband.....	40
2.5	Pedagogische autonomie bij de beoordeling van onderwijsprestaties.....	41
2.6	Samenvatting en conclusie .....	44
<b>3</b>	<b>Autonomie van de leraar vanuit juridisch perspectief .....</b>	<b>45</b>
3.1	Inleiding.....	45
3.2	Mensenrechtelijk perspectief op de autonomie van de leraar .....	46
3.2.1	Inleiding.....	46
3.2.2	Autonomie vanuit mensenrechtelijk perspectief .....	46
3.2.3	Recht op onderwijs vanuit mensenrechtelijk perspectief ..	48
3.3	Grondwettelijk perspectief op de autonomie van de leraar .....	52
3.3.1	Inleiding.....	52
3.3.2	Vrijheid van inrichting van het bijzonder onderwijs .....	53
3.3.3	Pedagogische autonomie in het openbaar onderwijs.....	55
3.3.4	Vrijheid van inrichting en autonomie .....	56
3.3.5	Drager van de pedagogische autonomie .....	59
3.3.6	Beperken van de pedagogische autonomie .....	62
3.3.7	Benoemingsvrijheid .....	64

---

3.3.8	Bekwaamheids- en zedelijkheidseisen.....	66
3.3.8.1	Bekwaamheid en zedelijkheid vanuit grondwettelijk perspectief.....	66
3.3.8.2	Bekwaamheid en zedelijkheid in historische context .....	67
3.3.8.3	Huidige invulling van bekwaamheid en zedelijkheid .....	69
3.3.8.4	Bekwaamheids- en zedelijkheidseisen en de autonomie van de leraar .....	72
3.3.9	Pedagogische autonomie, vrije keuze van leermiddelen en de examens .....	73
3.4	Overzicht van de ontwikkeling van het beroep van leraar .....	78
3.4.1	Inleiding .....	78
3.4.2	1993 - Commissie van Es .....	79
3.4.3	1997 - Tekenen voor kwaliteit .....	80
3.4.4	1998-2006 - Wet op de beroepen in het onderwijs.....	82
3.4.5	2007 - Leerkracht!.....	82
3.4.6	2008 - Convenant Actieplan Leerkracht van Nederland ...	83
3.4.7	2011 - Oprichting van de Onderwijscoöperatie .....	84
3.4.8	2016-2017 - Wet beroep leraar .....	84
3.4.9	2017 - Opheffing Onderwijscoöperatie .....	85
3.4.10	2017-2020 – Oprichting nieuwe lerarenorganisaties .....	87
3.4.11	2022 - Schrappen lerarenregister .....	87
3.4.12	Samenvatting en conclusie .....	88
3.5	Het beroep van leraar in de onderwijswetten.....	89
3.5.1	Inleiding .....	89
3.5.2	Wet beroep leraar .....	90
3.5.3	Bevoegd gezag en de leraar.....	92
3.5.4	Leraar en de onderwijsprestaties.....	94
3.5.5	Autonomie in teamverband .....	96
3.5.6	Autonomie ten opzichte van het bevoegd gezag én de wetgever.....	97
3.6	Het beroep van leraar in het hoger onderwijs .....	97
3.6.1	Inleiding .....	97
3.6.2	Academische vrijheid in de literatuur .....	98
3.6.3	Academische vrijheid in verdragen .....	101
3.6.4	Academische vrijheid in het Nederlands recht .....	103
3.6.5	Academische vrijheid en artikel 23 van de Grondwet ....	106
3.6.6	Academische vrijheid van de leraar.....	108
3.7	De professionele standaard van de leraar .....	110
3.7.1	Inleiding .....	110

---

3.7.2	Professionele standaard in het primair en voortgezet onderwijs .....	110
3.7.3	Professionele standaard in het middelbaar beroepsonderwijs .....	112
3.7.4	Ongeschreven professionele standaard .....	113
3.7.5	Elementen van de professionele standaard van de leraar .....	115
3.7.5.1	Bijdragen aan de ongestoorde voortgang van het onderwijs.....	115
3.7.5.2	Bijdragen aan de goede sfeer op school .....	116
3.7.5.3	Borgen van de veiligheid op school en het houden van professionele afstand .....	116
3.7.5.4	Openstaan voor overleg .....	118
3.7.5.5	Extra zorgdragen voor deugdelijke examinering .....	119
3.7.5.6	Beslissen in lijn met beleid .....	120
3.7.5.7	Houden van professionele afstand bij examinering .....	121
3.7.6	De professionele standaard van de zorgverlener .....	122
3.7.7	Overzicht van de professionele standaard van de leraar .....	126
3.8	Samenvatting en conclusie .....	127
<b>4</b>	<b>De leraar en het bevoegd gezag.....</b>	<b>131</b>
4.1	Inleiding.....	131
4.2	Het bevoegd gezag in het algemeen .....	132
4.2.1	Inleiding.....	132
4.2.2	De rol van het bevoegd gezag .....	133
4.2.3	De verhouding tussen het bevoegd gezag en de leraar in het algemeen.....	135
4.3	De leraar als werknemer en het bevoegd gezag als werkgever .....	138
4.3.1	Inleiding.....	138
4.3.2	Toepasselijk recht .....	138
4.3.3	De arbeidsovereenkomst.....	139
4.3.4	Gezagsverhouding of ondergeschiktheid .....	141
4.3.5	Goed werkgeverschap en goed werknemerschap .....	142
4.3.5.1	Goed werkgeverschap .....	143
4.3.5.2	Goed werknemerschap.....	143
4.3.6	Het onderwijsarbeidsrecht.....	144
4.3.7	Gezagsverhouding tussen het bevoegd gezag en een zelfstandige of uitzendkracht .....	145
4.3.8	Conclusie .....	146
4.4	Vrijheid van meningsuiting van de leraar .....	147

---

4.4.1	Inleiding.....	147
4.4.2	Vrijheid van meningsuiting van de leraar in het algemeen.....	147
4.4.3	Jurisprudentie vrijheid van meningsuiting van de leraar.....	148
4.4.3.1	Janmaat .....	149
4.4.3.2	Bloggen .....	150
4.4.3.3	Deelname aan extremistische organisaties.....	151
4.4.3.4	Deelname aan demonstraties en academische vrijheid bij het geven van onderwijs.....	152
4.4.3.5	Boek over onderwijsvernieuwingen .....	153
4.4.3.6	Onderzoek naar COVID-19 .....	156
4.4.3.7	Essay met persoonlijke beschouwingen over gelijke kansen .....	157
4.4.3.8	Klokkenluidersmelding over woke-isme .....	158
4.4.4	Vrijheid van meningsuiting van de leraar in verhouding tot de vrijheid van richting .....	159
4.4.5	Conclusie.....	160
4.5	Het bevoegd gezag en de overheid .....	160
4.5.1	Inleiding.....	160
4.5.2	De overheid, het bevoegd gezag en de leraar.....	161
4.5.3	Het bevoegd gezag en de overheid vanuit Grondwettelijk perspectief.....	162
4.5.4	De veranderlijke sturingsvisie van de wetgever .....	164
4.5.4.1	Inleiding.....	164
4.5.4.2	Het distributieve onderwijsbeleid.....	164
4.5.4.3	Het constructieve onderwijsbeleid.....	165
4.5.4.4	Onderwijsbeleid gericht op deregulering en autonomie.....	165
4.5.4.5	Onderwijsbeleid gericht op de hoofdlijnen met politiek realisme.....	168
4.5.4.6	De betrokken overheid .....	169
4.5.4.7	Conclusie.....	170
4.5.5	Het onderwijstoezicht .....	171
4.5.5.1	Inleiding.....	171
4.5.5.2	Het toezicht van de Inspectie in het primair, voortgezet, en middelbaar beroepsonderwijs ....	172
4.5.5.3	Toezicht op het pedagogisch-didactisch handelen van de leraar.....	175
4.5.5.4	Toezicht in verband met de afsluiting van het onderwijs .....	178
4.5.5.5	Sancties en openbaarmaking.....	179
4.5.5.6	Accreditatie door de NVAO.....	180

4.5.5.7	Conclusie .....	183
4.6	Casus: Mobiele telefoons; rol van de wetgever, het bevoegd gezag en de leraar .....	183
4.7	Het bevoegd gezag, de kwaliteit van het onderwijs en het personeelsbeleid .....	186
4.7.1	Inleiding .....	186
4.7.2	Zorgplicht kwaliteit van het onderwijs .....	186
4.7.2.1	Zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs .....	186
4.7.2.1	Zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs in middelbaar beroeps- en hoger onderwijs .....	188
4.7.3	Bevoegd gezag en het personeelsbeleid vanuit de onderwijswetten bezien .....	189
4.7.3.1	Personeelsbeleid in het primair en voortgezet onderwijs .....	189
4.7.3.2	Personeelsbeleid in het middelbaar beroepsonderwijs .....	190
4.7.3.3	Personeelsbeleid in het hoger onderwijs .....	191
4.8	Examens en het bevoegd gezag .....	191
4.8.1	Inleiding .....	191
4.8.2	Regels stellen over examens .....	192
4.8.2.1	Inleiding .....	192
4.8.2.2	Primair onderwijs .....	193
4.8.2.3	Voortgezet onderwijs .....	194
4.8.2.4	Middelbaar beroepsonderwijs .....	196
4.8.2.5	Hoger onderwijs .....	198
4.8.3	Onafhankelijke examencommissies .....	199
4.8.3.1	Inleiding .....	199
4.8.3.2	Totstandkoming examencommissies: het hoger onderwijs als voorloper .....	200
4.8.3.3	Totstandkoming examencommissies: middelbaar beroepsonderwijs volgt de Whw ....	201
4.8.3.4	Totstandkoming examencommissies: sinds 2021 ook in het voortgezet onderwijs .....	202
4.8.3.5	Totstandkoming examencommissies: overbodig in het primair onderwijs .....	203
4.8.3.6	Examencommissie; instellen, onafhankelijkheid en deskundigheid .....	204
4.8.3.7	Taken van de examencommissie .....	206
4.8.3.8	De examencommissie en de beoordeling en vaststelling van de uitslag van examens .....	208
4.8.4	De examinerator en de beoordeling van examens .....	210

---

4.8.4.1	Inleiding.....	210
4.8.4.2	Examens opgesteld door de school.....	210
4.8.4.3	Het schooladvies in het primair onderwijs en het schoolexamen in het voortgezet onderwijs ..	211
4.8.4.5	Het instellingsexamen in het middelbaar beroepsonderwijs en de tentamens in het hoger onderwijs .....	212
4.8.4.6	Van overheidswege opgestelde examens.....	213
4.8.5	Uitreiken diploma.....	214
4.8.5.1	Primair onderwijs .....	214
4.8.5.2	Voortgezet onderwijs .....	214
4.8.5.3	Middelbaar beroepsonderwijs .....	216
4.8.5.4	Hoger onderwijs .....	216
4.8.6	Conclusie.....	217
4.9	Medezeggenschap en het bevoegd gezag.....	218
4.9.1	Inleiding.....	218
4.9.2	Medezeggenschap in de verschillende onderwijssectoren.....	219
4.9.2.1	Medezeggenschap in het primair en voortgezet onderwijs.....	219
4.9.2.2	Medezeggenschap in het middelbaar beroepsonderwijs.....	221
4.9.2.3	Medezeggenschap in het hoger onderwijs.....	222
4.9.2.4	Overzicht.....	223
4.9.3	Rol van de leraar in de medezeggenschap.....	224
4.9.3.1	Inleiding.....	224
4.9.3.2	De leraar in de personeelsgeleding .....	224
4.9.3.3	Het personeel in de medezeggenschap ten opzichte van het onderwijs en de examens.....	225
4.9.3.4	Het personeel in de medezeggenschap ten opzichte van arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden .....	227
4.9.4	Verhouding medezeggenschap en professioneel statuut	228
4.9.5	Conclusie.....	229
4.10	Samenvatting en conclusie .....	230
<b>5</b>	<b>De leraar en de leerling.....</b>	<b>233</b>
5.1	Inleiding .....	233
5.2	De gezagsverhouding tussen de leraar en de leerling.....	235
5.2.1	Inleiding.....	235
5.2.2	Het gezag van de leraar .....	235
5.2.3	Verhouding van de leraar tot de leerling .....	237



---

5.2.3.1	De minderjarige leerling en zijn ouders .....	237
5.2.3.2	De meerderjarige leerling.....	239
5.2.3.3	Rechtsverhouding tussen de leerling en het bevoegd gezag .....	240
5.3	Rechten van de leerling.....	241
5.3.1	Inleiding.....	241
5.3.2	Recht op informatie.....	242
5.3.2.1	Primair onderwijs.....	242
5.3.2.2	Voortgezet onderwijs.....	243
5.3.2.3	Middelbaar beroeps- en hoger onderwijs .....	243
5.3.3	Recht op een ononderbroken ontwikkelingsproces .....	243
5.3.4	Recht op extra ondersteuning voor studenten met een beperking.....	245
5.3.5	Recht op het gebruik van hulpmiddelen bij examens.....	246
5.3.6	Recht op deelname aan het examen.....	248
5.3.7	Aansprakelijkheid in het kader van de beoordeling van het examen.....	250
5.3.8	Rechten van de leerling en de intrekking van een examen of diploma.....	251
5.3.8.1	Intrekken of wijzigen uitslag van het examen of tentamen.....	251
5.3.8.2	Intrekken of niet uitreiken van een diploma of graad .....	253
5.3.9	Rechten van de leerling ten opzichte van de leraar .....	255
5.5	Inleiding rechtsbescherming van de leerling.....	256
5.6	Aard van het bevoegd gezag: a-orgaan of b-orgaan.....	258
5.6.1	Inleiding.....	258
5.6.2	Openbare scholen.....	258
5.6.3	Bijzondere scholen.....	259
5.7	Het examen: een besluit in de zin van de Awb? .....	260
5.7.1	Inleiding.....	260
5.7.2	De examens en het besluitbegrip in het algemeen.....	260
5.7.3	Examens in het voortgezet onderwijs.....	264
5.7.4	Vaststelling uitslag van de examens in het middelbaar beroepsonderwijs .....	267
5.7.5	Vaststelling uitslag van de tentamens in het hoger onderwijs .....	268
5.7.6	Vaststelling van het (definitieve) schooladvies en de doorstroomtoets.....	269
5.7.8	Gevolgen besluit in de zin van de Awb voor de examens .....	270

---

5.8	Geen beroep tegen beslissingen inzake het kennen of kunnen van de leerling .....	270
5.8.1	Inleiding .....	270
5.8.2	Intermezzo: zaak <i>Bolland/Pen</i> (1915).....	271
5.8.3	De Wet Beroep Administratieve Beschikkingen (1963)...	273
5.8.4	De Wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen (1976).....	274
5.8.4.1	Inleiding .....	274
5.8.4.2	Negatieve lijst.....	274
5.8.5	AROB: geen voorziening tegen beoordelingsbeslissingen.....	276
5.8.5.1	Inleiding .....	276
5.8.5.2	Literatuur .....	277
5.8.5.3	Ambtelijke stukken.....	277
5.8.5.4	Jurisprudentie .....	280
5.8.5.5	Conclusie.....	281
5.8.6	Wet universitaire bestuurshervorming (1970).....	282
5.8.7	De Algemene wet bestuursrecht (1992).....	283
5.8.7.1	Uitbreiding uitzondering naar kandidaat en leerling.....	283
5.8.7.2	Uitbreiding uitzondering naar opgaven.....	285
5.8.7.3	Ratio kennen en kunnenuitzondering .....	286
5.8.7.4	Uitzondering voor toelaatbaarheidsverklaring ..	287
5.9	Rechtsbescherming in het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs.....	287
5.9.1	Inleiding .....	287
5.9.2	De commissie en het college van beroep voor de examens (Cbe).....	288
5.9.2.1	Totstandkoming van het Cbe.....	289
5.9.2.2	Werkwijze Cbe .....	290
5.9.2.3	Toetsingskader van het Cbe .....	293
5.9.3	Intermezzo: zaak <i>Lambach/Heertje</i> (1990).....	294
5.9.4	De gang naar de bijzondere bestuursrechter .....	296
5.9.4.1	Inleiding .....	296
5.9.4.2	Rechtsgang student in het hoger onderwijs bij een bijzondere rechter in historische context.....	296
5.9.4.3	Aard van het beroep bij de Afdeling en de te hanteren toetsingsmaatstaf.....	300
5.9.5	Toetsingskader CBHO en Afdeling inzake examens.....	302
5.10	Rechtsbescherming in het primair en voortgezet onderwijs .....	304
5.10.1	Inleiding .....	304
5.10.2	Commissie van beroep in het voortgezet onderwijs.....	305

5.10.3 De bevoegde rechter in het primair en voortgezet onderwijs .....	306
5.10.4 Het toetsingskader van de burgerlijke rechter .....	307
5.10.5 Ingrijpen in beoordeling .....	310
5.10.5.1 Examen Publiekrecht (1994).....	311
5.10.5.2 Examen Economie (2005) .....	311
5.10.5.3 Examen Wiskunde (2017).....	312
5.10.5.4 Examen Wiskunde (2018).....	313
5.10.5.5 Examen Duits (2019) .....	313
5.10.5.6 Overzicht .....	313
5.11 Toetsing van de verschillende examens door de rechter .....	314
5.11.1 Inleiding.....	314
5.11.2 Schooladvies.....	315
5.11.3 Doorstroomtoets.....	316
5.11.4 Schoolexamen .....	318
5.11.5 Centraal examen .....	319
5.11.5.1 Gecommitteerde .....	320
5.11.5.2 Correctievoorschrift .....	321
5.11.6 Intermezzo: Hoge Raad centraal examen Frans (2019) ...	322
5.11.7 Examens in het middelbaar beroepsonderwijs .....	324
5.11.8 Tentamens in het hoger onderwijs.....	325
5.12 Algemene beginselen van behoorlijke examinering .....	327
5.12.1 Inleiding.....	327
5.12.2 Algemene beginselen in de praktijk .....	328
5.12.2.1 Zorgvuldigheidsbeginsel .....	328
5.12.2.2 Gelijkheidsbeginsel .....	328
5.12.2.3 Motiveringsbeginsel.....	329
5.12.2.4 Rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel.....	330
5.12.2.5 Verbod op détournement de pouvoir.....	331
5.12.2.6 Conclusie .....	332
5.13 Samenvatting en conclusie .....	332
<b>6 Autonomie van de leraar bij het nemen van examenbeslissingen 337</b>	
6.1 Inleiding .....	337
6.1.1 Historische context.....	338
6.1.2 Vorm en vormgever van het examen .....	338
6.1.3 Niveau en inhoud van het examen .....	340
6.1.4 Beoordeling van het examen.....	341
6.1.5 Diploma en civiel effect .....	341
6.1.6 Rol van de leraar en de examinator .....	343
6.2 Afsluiting van het primair onderwijs .....	344

---

6.2.1	Toelating tot het voortgezet onderwijs in historisch perspectief.....	344
6.2.1.1	De Wet op het middelbaar onderwijs 1863 .....	344
6.2.1.2	Van verplicht toelatingsexamen naar verklaring van de lagere school.....	346
6.2.1.3	Gedeelde verantwoordelijkheid voor toelating van de lagere- en hogere burgerschool.....	347
6.2.1.4	De Wet op het voortgezet onderwijs.....	348
6.2.1.5	De Wet op het basisonderwijs.....	350
6.2.1.6	De eerste fase van het voortgezet onderwijs.....	352
6.2.2	Inleiding: toelating tot het voortgezet onderwijs onder het geldend recht .....	353
6.2.3	Vorm en vormgever van de afsluiting van het primair onderwijs .....	354
6.2.3.1	Schooladvies.....	354
6.2.3.2	Doorstroomtoets .....	355
6.2.4	Niveau en inhoud van afsluiting van het primair onderwijs .....	356
6.2.5	Toetsing en beoordeling bij afsluiting primair onderwijs .....	358
6.2.5.1	Schooladvies.....	358
6.2.5.2	Doorstroomtoets .....	358
6.2.6	Schooladvies en civiel effect.....	359
6.2.7	Rol van de leraar .....	360
6.3	Het examen in het voortgezet onderwijs.....	361
6.3.1	Het eindexamen in het voortgezet onderwijs in historisch perspectief.....	361
6.3.1.1	De Wet op het middelbaar onderwijs 1863 .....	361
6.3.1.2	Schoolexamen (1920-1963).....	362
6.3.1.3	Civiel effect diploma middelbaar onderwijs .....	364
6.3.2	Inleiding: het examen in het voortgezet onderwijs onder het huidige recht.....	366
6.3.3	Vorm en vormgever van het examen.....	366
6.3.4	Niveau en inhoud van het examen .....	367
6.3.4.1	Profiel .....	367
6.3.4.2	Examenprogramma .....	368
6.3.5	Examinering en beoordeling .....	369
6.3.5.1	Schoolexamen.....	369
6.3.5.2	Centraal examen .....	370
6.3.5.3	Het eindexamen .....	371
6.3.5.4	Hardheidsclausule.....	372
6.3.6	Diploma en civiel effect .....	373
6.3.7	Rol van de leraar .....	373

---

6.4	Het examen in het middelbaar beroepsonderwijs .....	375
6.4.1	Het examen in het middelbaar beroepsonderwijs in historisch perspectief .....	375
6.4.1.1	Wet op het nijverheidsonderwijs .....	375
6.4.1.2	Het middelbaar beroepsonderwijs en het leerlingwezen.....	377
6.4.1.3	Wet educatie en beroepsonderwijs .....	380
6.4.2	Inleiding: het examen in het middelbaar beroepsonderwijs onder het geldend recht .....	381
6.4.3	Vorm en vormgever van het examen .....	383
6.4.4	Inhoud en niveau van het examen.....	385
6.4.5	Examinering en beoordeling.....	386
6.4.5.1	Afname instellingsexamen.....	386
6.4.5.2	Afname centraal examen.....	387
6.4.5.3	Resultaat examen.....	388
6.4.6	Diploma en civiel effect .....	389
6.4.7	Rol van de leraar.....	389
6.5	Het examen in het hoger onderwijs .....	390
6.5.1	Het examen in het hoger onderwijs in historisch perspectief .....	391
6.5.1.1	Examinering onder het Organiek Besluit 1815 en de Hoger onderwijswet 1876.....	391
6.5.1.2	Civiel effect en het atheneum illustre te Amsterdam en de bijzondere universiteit .....	393
6.5.1.3	Van doctor naar doctoraal examen (1920) .....	395
6.5.1.4	Van examen naar tentamen .....	396
6.5.1.5	Van faculteit naar examencommissie en examinerator.....	397
6.5.1.5	Autonomie en kwaliteitszorg .....	398
6.5.1.6	Bachelor- en masterstructuur .....	399
6.5.2	Inleiding: het examen in het hoger onderwijs onder het geldend recht.....	400
6.5.3	Vorm en vormgever van het examen .....	400
6.5.4	Niveau en inhoud van het examen .....	401
6.5.5	Examinering en beoordeling.....	402
6.5.6	Getuigschrift en civiel effect .....	403
6.5.6.1	Titel of graad in de naamsvermelding .....	403
6.5.6.2	Uitoefenen beroep en doorstroom .....	404
6.5.6.3	Geen getuigschrift .....	405
6.5.6	Rol van de leraar.....	405
6.6	Samenvatting en conclusie .....	406
6.6.1	Historische context.....	406
6.6.2	Vorm van het examen.....	407

---

6.6.2.1	School- of overheidsexamen .....	407
6.6.2.1	Examen, deexamens, toetsen of oordeel leraar.....	408
6.6.3	Niveau en inhoud van het examen .....	409
6.6.4	Examinering en beoordeling .....	410
6.6.5	Diploma en civiel effect .....	410
6.6.6	Rol van de leraar .....	411
<b>7</b>	<b>Conclusie.....</b>	<b>413</b>
7.1	Inleiding .....	413
7.2	Beantwoording deelvragen .....	413
7.3	Beantwoording onderzoeksvraag.....	419
7.4	Hoe nu verder? .....	422
7.4.1	De leerling en de leraar met autonomie; professionele standaard en recht op een tweede corrector .....	422
7.4.2	Rechtsbescherming bij beoordelingsbeslissingen (artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb) .....	423
7.4.2.1	Vervallen artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb en de rechtsbescherming van de leerling... 424	
7.4.2.2	Vervallen artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb en de bestuursrechtelijke toetsing van een examen .....	425
7.4.2.3	Conclusie.....	427
7.4.3	Vrijheid van meningsuiting en academische vrijheid van de leraar .....	427
7.4.4	Autonomie van de leraar .....	429
	<b>Summary.....</b>	<b>433</b>
	<b>Verkort aangehaalde literatuur .....</b>	<b>439</b>
	<b>Jurisprudentieregister .....</b>	<b>455</b>
	<b>Kamerstukkenregister.....</b>	<b>463</b>
	<b>Staatsbladregister.....</b>	<b>467</b>
	<b>Staatscourantregister .....</b>	<b>471</b>
	<b>Trefwoordenregister.....</b>	<b>473</b>
	<b>Curriculum vitae .....</b>	<b>477</b>



# 1 | Inleiding

## 1.1 INLEIDING

De leraar speelt een sleutelrol bij het geven van onderwijs en het afnemen van examens. Hierover stelt het bevoegd gezag regels vast en geeft het de leraar instructies. Ook de leerlingen hebben eigen verwachtingen en wensen over het onderwijs. Het is de vraag in hoeverre de leraar daarnaast zelf nog mag bepalen hoe hij zijn onderwijs invult en examens beoordeelt. De leraar is immers de vakdeskundige die als geen ander weet hoe het onderwijs gegeven moet worden. In dit onderzoek wordt derhalve onderzocht binnen welke kaders de leraar aanspraak kan maken op autonomie bij het geven van onderwijs en het afnemen van examens. In dit inleidende hoofdstuk wordt in § 1.2 nader ingegaan op de autonomie van de leraar en de spanningen die bij de verwezenlijking daarvan kunnen ontstaan. Vervolgens wordt in § 1.3 het onderzoekskader geschetst dat in dit onderzoek gehanteerd wordt. In § 1.4 wordt nader ingegaan op de te hanteren onderzoeksvraag, afbakening en opbouw. Ten slotte wordt in § 1.5 en 1.6 respectievelijk ingegaan op de methode en relevantie van dit onderzoek.

## 1.2 DE LERAAR TUSSEN STURING EN AUTONOMIE

### 1.2.1 Autonomie van de leraar bij het geven van onderwijs

Nederland kampt met een groot tekort aan leraren en de leraren die aan het werk zijn, ervaren een hoge werkdruk.<sup>1</sup> Dit draagt bij aan een vicieuze cirkel waarin de werkdruk van de overgebleven leraren blijft toenemen en het beroep van leraar steeds minder aantrekkelijk wordt. Ondertussen zijn de verwachtingen van het onderwijs en de leraren hoog, maar de beheersing van rekenen en taal van jongeren loopt terug. Dit is problematisch omdat juist deze vaardigheden essentieel zijn voor de beheersing van andere vakken. Begrijpelijkerwijs wordt naar leraren gekeken om dit probleem op te lossen. Zo zouden volgens de Onderwijsraad taal- en rekenvaardigheid in alle vakken verankerd moeten worden en de toetsing van

---

1 Onderwijsraad, *Tijd voor focus*, Onderwijsraad 2021, p. 12.



---

aanstaande leraren op deze vakken gedurende de lerarenopleiding moeten worden verstevigd.<sup>2</sup> Daarnaast wordt van de al zo drukke leraren niet alleen verwacht dat zij beter gaan lesgeven in de vakken die van oudsher thuis horen in het onderwijs, maar ook dat zij steeds meer maatschappelijke thema's in het onderwijs betrekken. Zo moet het onderwijs sinds 2021 actief burgerschap bevorderen, mede door het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Grondwet, en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens.<sup>3</sup> Ook zou circulariteit en duurzaamheid een vaste plaats in het onderwijs moeten krijgen, zodat jongeren kunnen bijdragen aan het oplossen van het klimaatprobleem<sup>4</sup> en wordt ervoor gepleit dat scholen de digitale geletterdheid van hun leerlingen gaan vergroten, omdat leerlingen momenteel onvoldoende digitaal vaardig zouden zijn.<sup>5</sup>

Hoe deze thema's in het onderwijs worden verwerkt, is in belangrijke mate aan de leraren. Leraren hebben een zekere mate van autonomie om het onderwijs vorm te geven. Hiermee geven zij structuur aan de lessen, brengen zij de stof over aan de leerling, bewaren zij de orde in de klas, begeleiden zij de leerling en toetsen zij of de leerling de onderwijsdoelen heeft behaald. Een zekere mate van autonomie is noodzakelijk om onderwijs te geven, onderwijs is immers maatwerk. Er zijn dan ook leraren nodig met autonomie die aan de hand van een onderwijsprogramma de lessen vormgeven, inspelen op concrete situaties in de klas en het onderwijs aanpassen naargelang de behoeften van de leerling(en). Het onderwijs kan niet precies in regels of procedures worden gegoten. Daarnaast geeft autonomie het beroep van leraar betekenis en maakt dit dat de leraar zich kan blijven ontwikkelen.

Hoe ver de autonomie van de leraren reikt, is echter niet duidelijk. Autonomie levert immers per definitie een diffuse situatie op. Degenen aan wie autonomie toekomen, bepalen zelf welke invulling zij aan de gegeven ruimte geven. Hierdoor kunnen leraren keuzes maken die verschillen naargelang de leerling die het betreft. De autonomie van leraren is echter niet onbegrensd. Zij zijn immers professionals die zich onder meer moeten houden aan wet- en regelgeving, de regels van het bevoegd gezag en de professionele standaard. Uit deze standaard vloeit bijvoorbeeld voort dat leraren een voorbeeldfunctie hebben ten opzichte van hun leerlingen en dat zij verantwoordelijk zijn voor hun veiligheid. Zo mocht een leraar ontslagen worden nadat hij zijn leerlingen achterliet, terwijl iedereen binnen moest blijven, omdat in de buurt een terroristische aanslag was

---

2 Onderwijsraad, *Taal en rekenen in het vizier*, Onderwijsraad 2022, p. 47-57.

3 Artikel 8, derde lid, van de Wpo en artikel 2.2 van de Wvo 2020 (*Stb.* 2021, 320).

4 *Kamerstukken II 2021/22*, 30 196, nr. 779, p. 4.

5 *Kamerstukken II 2021/22*, 31 293, nr. 620, p. 4 (Masterplanplan basisvaardigheden).

gepleegd.<sup>6</sup> Hoewel aan de leraren autonomie toekomt, rusten er dus ook een aantal verantwoordelijkheden op hen en moeten zij zich houden aan de geldende regels. De autonomie die aan de leraren toekomt, is dan ook een vrijheid binnen bepaalde kaders. Ten slotte wordt de mate waarin de leraar aanspraak kan maken op autonomie ook bepaald door zijn omgeving; de leraar werkt immers niet in een vacuüm, maar juist in een sociale omgeving waarin hij ook rekenschap moet geven van het bevoegd gezag en de leerling en zijn ouders. De autonomie van de leraar heeft dan ook een relationele dimensie.

Zoals hiervoor geschetst komt aan de leraren autonomie toe; het is immers onmogelijk om het onderwijs vooraf met allerlei regels en procedures helemaal dicht te regelen. De vrijheid van onderwijs, zoals vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet, komt echter tegenwoordig doorgaans toe aan het bevoegd gezag waarvoor de leraren werkzaam zijn. De autonomie van de leraren kan dan ook botsen met deze vrijheid van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag is daarnaast de normadressaat van de wetgever, ontvangt de bekostiging, is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs, heeft een rechtsverhouding met de leerling en is voorwerp van toezicht. Vanuit het perspectief van artikel 23 van de Grondwet en de onderwijswetten speelt de leraar hierin een ondergeschikte rol. Over de leraar zijn voornamelijk regels gesteld die zien op zijn bevoegdheid en bekwaamheid om onderwijs te geven. Daarnaast is geregeld dat de leraar onder meer verantwoordelijkheid draagt voor het pedagogisch proces in de school, maar dat hij over deze zeggenschap afspraken moet maken met het bevoegd gezag.<sup>7</sup> De leraar heeft dan ook nauwelijks een juridisch eigenstandige positie in de onderwijsregelgeving.

In 2016 heeft de wetgever met de Wet beroep leraar de positie van de leraar verstevigd in de onderwijswetten die zien op het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs.<sup>8</sup> In deze wetten is vastgelegd dat de leraar beschikt over voldoende vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische zeggenschap, over onder meer de inhoud van de lesstof.<sup>9</sup> Hoe deze zeggenschap wordt vormgegeven, leggen het bevoegd gezag en de leraren van de betreffende school vast in een professioneel statuut. Tot 2022 had bij het maken van afspraken in het professioneel statuut de door de beroepsgroep opgestelde professionele standaard van de leraar betrok-

---

6 Rechtbank Midden-Nederland 8 juli 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:3159.

7 Artikel 31a van de Wpo, artikel 7.8 van de Wvo 2020, artikel 4.1a.1 van de Web en artikel 31a van de Wec.

8 *Stb.* 2017, 85.

9 Artikel 31a van de Wpo, artikel 7.8 van de Wvo 2020, artikel 4.1a.1 van de Web en artikel 31a van de Wec.

ken moeten worden, deze standaard is evenwel nooit in werking getreden.<sup>10</sup> De gedachte achter deze standaard was dat de beroepsgroep van leraren een mate van vrijheid zou hebben om zelf te bepalen aan welke standaarden de beroepsuitoefening zou moeten voldoen. Een dergelijke eenvormige geschreven professionele standaard is voor leraren evenwel (nog) niet tot stand gekomen. De Onderwijscoöperatie waarin de beroepsgroep was verenigd, werd in 2017 opgeheven toen hiervoor onder leraren onvoldoende draagvlak bleek te bestaan. Bij initiatiefwet is vervolgens ook uit de onderwijswetten geschrapt dat bij het opstellen van een professioneel statuut de professionele standaard in acht genomen moet worden.<sup>11</sup> Hoe de zeggenschap van de leraar wordt vormgegeven, was en blijft nu dus met name afhankelijk van de afspraken die op de betreffende school onderling gemaakt worden in het professioneel statuut. De juridische invulling van de zeggenschap of autonomie van de leraar staat dan ook nog in de kinderschoenen.

In het hoger onderwijs is dit anders: daar kan de leraar aanspraak maken op academische vrijheid. Deze vrijheid vloeit mede voort uit de vrijheid van meningsuiting en is vastgelegd in verschillende mensenrechtenverdragen en de Whw.<sup>12</sup> De leraar in het hoger onderwijs heeft een grote mate van vrijheid om, aan de hand van zijn wetenschappelijke opvattingen, de inhoud van zijn onderwijs te bepalen. Ook deze vrijheid is evenwel niet onbegrensd.

Hoewel de juridische invulling van de autonomie van de leraar in de verschillende onderwijssectoren verschilt, is duidelijk dat de leraar in de praktijk binnen bepaalde kaders in meer of mindere mate autonomie heeft om het onderwijs zelf nader vorm te geven. Deze autonomie komt niet alleen toe aan de individuele leraar, maar ook aan het team van leraren dat gezamenlijk het onderwijs verzorgt. In het vervolg wordt ten behoeve van de leesbaarheid over de leraar in enkelvoud gesproken, hier kan evenwel ook een team van leraren onder verstaan worden. Op autonomie in teamverband wordt dieper ingegaan in § 2.4.6 en § 3.5.5 Met de leraar wordt tevens niet enkel bedoeld diegene die lesgeeft in het primair en voortgezet onderwijs, maar ook de docent in het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs. Leraar is dan ook een verzamelterm voor diegene of diegenen die individueel of gezamenlijk lesgeven in deze verschillende sectoren.

De autonomie van de leraar kan zorgen voor spanningen met onder meer het bevoegd gezag en de leerling. Met *bevoegd gezag* wordt bedoeld

---

10 Deze plicht is komen te vervallen met Wet van 8 februari 2022 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de afschaffing van het lerarenregister en het registervoorportaal (*Stb.* 2022, 86).

11 *Stb.* 2022, 86.

12 Artikel 1.6 van de Whw en bijvoorbeeld artikel 15, derde lid, IVESCR.

de rechtspersoon die de school in stand houdt of het bestuursorgaan die de school bestuurt (zie hierover uitgebreider § 4.2) en met de *leerling* wordt zowel de leerling in het primair en voortgezet onderwijs bedoeld als de student in het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs. Spanning tussen de leraar met autonomie en het bevoegd gezag ontstaat enerzijds doordat het bevoegd gezag primair verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs, maar voor de precieze invulling van dit onderwijs afhankelijk is van een leraar aan wie een zekere mate van autonomie toekomt. Anderzijds verhoudt het idee dat aan de leraar autonomie toekomt zich slecht met de werkgever/werknemer-relatie die tussen de leraar en het bevoegd gezag bestaat. Het bevoegd gezag kan op grond van die verhouding immers aan de leraar instructies geven, die de leraar als goed werknemer moet opvolgen. Ook tussen de leerling en de leraar kan spanning ontstaan door de autonomie die aan de leraar toekomt. Inherent aan het geven van onderwijs is dat de leraar een machtspositie heeft ten opzichte van de leerling. Hij geeft de lessen vorm, legt de stof uit, corrigeert en straft de leerling en toetst of de leerling de stof heeft begrepen. Uitgangspunt hierbij is dat hij dit alles doet in het belang van de leerling. Spanning ontstaat evenwel als de leerling het bijvoorbeeld oneens is met de wijze waarop hij onderwijs krijgt of de wijze waarop zijn onderwijsprestaties zijn beoordeeld. Hij is dan afhankelijk van de leraar die autonoom lesgeeft en beoordeelt. Gezien het belang van de autonomie van de leraar, de beperkte juridische inbedding hiervan en de spanningen die dit kan opleveren met onder meer het bevoegd gezag en de leerling, is het van belang de autonomie van de leraar nader te onderzoeken.

### 1.2.2 Autonomie van de leraar bij het afnemen van examens

De autonomie van de leraar lijkt het grootst te zijn bij het beoordelen van de onderwijsprestaties van de leerling, zoals bij het afnemen van toetsen, tentamens en examens. Dit zijn zogenaamde beoordelingsbeslissingen die 1) een oordeel inhouden over het kennen of kunnen 2) van een leerling of student 3) aan de hand van een proef.<sup>13</sup> De autonomie van de leraren is in dit geval groot omdat een dergelijke beoordeling van de onderwijsprestaties van een leerling vaak niet aan de hand van precieze maatstaven kan plaatsvinden. De betreffende leraar betreft in zijn beoordeling zijn eigen vakdeskundigheid, deze beoordeling is dan ook in meer of mindere mate subjectief of intuïtief. Hierdoor komt aan de leraar beoordelingsvrijheid toe.

---

13 Buiting 2018, p. 15. Deze criteria zijn ontleend aan artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb.

---

Dat aan leraren autonomie toekomt bij het nemen van deze beoordelingsbeslissingen, kan onder meer afgeleid worden uit de Awb, de bijbehorende jurisprudentie en verschillende onderwijswetten. Uit artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb vloeit voort dat geen bezwaar en beroep ingesteld kan worden tegen beoordelingsbeslissingen in het onderwijs. De Afdeling heeft geoordeeld dat deze bepaling de rechtsbescherming van de leerling beperkt, maar dat dit legitiem is omdat een dergelijk oordeel overgelaten moet worden aan personen en instanties die daartoe de vereiste deskundigheid bezitten.<sup>14</sup> Ook uit de onderwijswetten blijkt dat aan leraren autonomie toekomt bij het beoordelen van de onderwijsprestaties van leerlingen. Voor het primair voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs is in de betreffende onderwijswet bepaald dat aan leraren een zelfstandige verantwoordelijkheid toekomt voor wat betreft het beoordelen van de onderwijsprestaties van de leerling.<sup>15</sup> In het hoger onderwijs is de bevoegdheid om het examen af te nemen en beoordelen exclusief geattribueerd aan de examinator.<sup>16</sup> Duidelijk is dan ook dat aan leraren juridisch gezien een zekere mate van autonomie toekomt waar het de beoordeling van de onderwijsprestaties van de leerling betreft, hoewel onduidelijk blijft hoe ver die reikt.

De autonomie van leraren bij het beoordelen van de leerling kan, net als zijn autonomie bij het geven van onderwijs, leiden tot spanningen met de leerling en het bevoegd gezag. Dit geldt in het bijzonder waar het gaat om de beoordeling van examens. In dit proefschrift wordt een brede definitie van het begrip 'examen' gehanteerd, namelijk: de beoordelingsbeslissingen waarmee het onderwijs in een bepaalde sector wordt afgesloten. Hieronder wordt verstaan het schooladvies in het primair onderwijs, de school/instillings- en centrale examens in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs en de tentamens in het hoger onderwijs die gezamenlijk het examen vormen. De autonomie van de leraar is in het bijzonder van belang bij het beoordelen van een examen, omdat de gevolgen van deze beoordelingen voor het bevoegd gezag, de leerling en de maatschappij groot kunnen zijn. Het examen leidt immers tot een diploma. Dit diploma heeft rechtsgevolg. Dit betekent bijvoorbeeld dat de leerling kan doorstromen naar een andere vorm van onderwijs, hij een bepaald beroep mag uitoefenen of een titel of graad in zijn naamsvermelding mag opnemen. Het diploma is daarnaast van belang bij het bepalen of de kwaliteit van onderwijs binnen de betreffende school of opleiding op orde is, ook heeft het diploma grote maatschappelijke waarde.

---

14 ABRvS 13 maart 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE1795, AB 2002, 384, m.nt B.P. Vermeulen.

15 Artikel 31a, tweede lid, van de Wpo, artikel 7.8, tweede lid, van de Wvo 2020, artikel 4.1a.1, tweede lid, van de Web en artikel 31a, tweede lid, van de Wec.

16 Artikel 7.12c, eerste lid, van de Whw.

De grote gevolgen die het examen met zich brengt, kan echter leiden tot spanning met leraren die een zekere mate van autonomie hebben om (een deel van) het examen te beoordelen. Vanwege hun autonomie is het niet eenvoudig voor het bevoegd gezag, de leerling of de maatschappij in het algemeen om invloed uit te oefenen op de beoordeling van een examen en de vraag of aan een leerling een diploma verstrekt moet worden, terwijl zij wel door deze beoordeling worden geraakt. Dit kan problematisch zijn voor het bevoegd gezag, omdat het niveau van de afstuderende uiteindelijk bepalend is voor het kunnen halen van een voldoende in het kader van het toezicht van de Inspectie of om accreditatie in het hoger onderwijs te behalen of behouden.<sup>17</sup> Als de examinering niet op orde is, kan dit grote gevolgen hebben voor het bevoegd gezag. De uitslag van het examen is logischerwijs ook van groot belang voor de leerling. Het behalen van een diploma is vaak bepalend voor het kunnen volgen van vervolgonderwijs of het zetten van stappen op de arbeidsmarkt. Voor de beoordeling van zijn examen is de leerling evenwel afhankelijk van leraren met autonomie. De autonomie van de leraren bij het beoordelen van examens is ten slotte van belang voor de maatschappij in brede zin. De maatschappij moet erop kunnen vertrouwen dat degene die in het bezit is van een diploma, daadwerkelijk beschikt over de benodigde kennis, inzicht en vaardigheden voor het behalen van dat diploma. Voor een oordeel hierover is de maatschappij evenwel afhankelijk van een oordeel van een leraar dat lastig te controleren is. Het is dan ook van belang te onderzoeken hoever de autonomie van de leraar bij het nemen van examenbeslissingen reikt en welke gevolgen dit heeft voor andere belanghebbenden in het onderwijs.

## 1.3 ONDERZOEKSKADER

### 1.3.1 Inleiding

In dit onderzoek staat de autonomie van de leraar of leraren bij het geven van onderwijs en in het bijzonder bij het afnemen van examens centraal. Hoewel leraren vaak samen in teamverband werken, wordt in het vervolg gemakshalve gesproken over de leraar in enkelvoud. In het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs wordt doorgaans gesproken over de 'docent' in plaats van de 'leraar'. In dit onderzoek wordt de onderwijsgevende evenwel consequent aangeduid als de leraar. Zoals hiervoor geschetst, is duidelijk dat aan de leraar een zekere mate van autonomie toekomt. Hoever deze autonomie precies reikt, is evenwel onduidelijk. Dit komt door-

---

<sup>17</sup> Artikel 10a Wpo, 2.94 van de Wvo 2020, 6.1.4b van de Web en artikel 5.7, eerste lid, onder a, van de Whw.

---

dat de autonomie van de leraar geen heldere juridische basis heeft. Daarnaast leidt autonomie per definitie tot een diffuse situatie. Het is immers aan de betreffende leraar hoe hij zijn autonomie invult en welke afweging hij daarbij maakt. Wel is duidelijk dat de autonomie van de leraar niet onbegrensd is. Zo moet hij zich houden aan onder meer de bestaande wet- en regelgeving.

Om te komen tot een kader voor het onderzoeken van de autonomie van de leraar, wordt hieronder eerst beschreven welke kaders in de onderwijsrechtelijke literatuur worden gehanteerd om autonomie of vrijheid in het kader van onderwijs in kaart te brengen. Vervolgens wordt nader ingegaan op de verschillende elementen die van invloed zijn op de autonomie van de leraar. Ten slotte wordt het te hanteren onderzoekskader nader toegelicht.

### **1.3.2 Kaders voor onderzoek naar autonomie in het onderwijs uit de literatuur**

In deze paragraaf wordt aan de hand van de literatuur bekeken hoe autonomie in het onderwijs onderzocht kan worden. Het onderzoek van Hooge naar onder meer autonomievergroting bij basisscholen biedt hier toe een eerste handvat.<sup>18</sup> Hooge ziet onder andere dat wet- en regelgeving en toezicht van de overheid van invloed zijn op de autonomie van de basisschool. Zij constateert dat als de overheid de autonomie van de school vergroot, de overheid vervolgens ook op een andere manier gaat sturen op de school, bijvoorbeeld door aan te sturen op samenwerking tussen scholen of door te sturen op externe verantwoording.<sup>19</sup> Wanneer de autonomie om te handelen wordt vergroot, neemt de verantwoording achteraf toe. Er is daarom niet zozeer sprake van autonomievergroting, maar van autonomieverschuiving. Hooge concludeert daarnaast dat niet alleen centrale wet- en regelgeving van invloed zijn op de autonomie van een school, maar dat ook lokale overheden en organisaties uit het bestuurlijk middenveld hier invloed op kunnen uitoefenen. Ook kunnen verschuivingen in de beleidsruimte van de school invloed hebben op de verhoudingen binnen de school, bijvoorbeeld doordat de positie van de leraar en de ouders verandert. Om vast te stellen hoe groot de autonomie van bijvoorbeeld de leraar is, moet dan ook niet enkel worden gekeken naar wet- en regelgeving en de overheid, maar moet hierbij ook de directe omgeving van de leraar worden betrokken.

---

18 Hooge 1998.

19 Hooge 1998, p. 43-45.

Laemers schrijft in haar onderzoek naar vrije schoolkeuze dat wetgeving, beleid, bestuur en rechtspraak de bouwstenen leveren voor de constructie van schoolkeuzevrijheid.<sup>20</sup> Hierbij spelen ook het bevoegd gezag en de ouders een belangrijke rol. Laemers onderzoekt daarom hoe de verschillende betrokken partijen zich tot elkaar verhouden, hoe de overheid opereert en wat de achtergronden hiervan zijn. Tevens worden de regelgeving, de ontwikkeling van de regelgeving en de jurisprudentie in het onderzoek betrokken. Een dergelijke methode kan ook geschikt zijn om de autonomie van de leraar in kaart te brengen.

In zijn onderzoek naar de autonomie van de bestuurder in het onderwijs onderzoekt Nolen wat autonomie beschermt en analyseert hij welke (rechts)normen en bevoegdheidsbeperkingen de autonomie van de onderwijsorganisatie en bestuurder begrenzen.<sup>21</sup> Om te bepalen in hoeverre de autonomie van de bestuurder wordt begrensd, hanteert Nolen het volgende kader. De begrenzing van de autonomie van de bestuurder wordt gevormd door een optelsom van:

1. Wet- en regelgeving,
2. Jurisprudentie,
3. Het feitelijk optreden door de overheid en andere betrokkenen, en
4. De aanpassing van gedrag als gevolg van soft law, scholing of veronderstelde normen.

De hiervoor geschetste kaders kunnen met aanpassingen ook toegepast worden om de autonomie van de leraar in kaart te brengen. Hier wordt in de volgende paragraaf dieper op ingegaan.

### 1.3.3 Kader voor onderzoek naar autonomie van de leraar

#### 1.3.3.1 Inleiding

Net als bij de onderwijsbestuurder zijn wet- en regelgeving, jurisprudentie en het feitelijk optreden van betrokkenen elementen die van invloed zijn op de autonomie van de leraar. De leraar verkeert evenwel in een beduidend andere positie dan het bevoegd gezag, ouders of onderwijsbestuurders. Er zijn dan ook aanvullende elementen nodig om de autonomie van de leraar in kaart te brengen. Een van deze elementen is de professionele standaard, waaraan de leraar als professional gebonden is. Een ander specifiek element is het beleid en de instructies van het bevoegd gezag, waar

---

20 M. Laemers, *Schoolkeuzevrijheid, Veranderingen in betekenis en reikwijdte*, Nijmegen: ITS 1999, p. 93.

21 Nolen 2017, p. 39.



---

de leraar zich als werknemer aan moet houden. Ook is relevant dat de leraar een gezagsverhouding heeft met de leerling en rekening moet houden met zijn rechten. Ten slotte speelt het feitelijk optreden van betrokkenen een grotere rol bij de autonomie van de leraar. Hij heeft te maken met feitelijk optreden van een groot aantal actoren, zoals van het bevoegd gezag, de leerling en zijn ouders, en de overheid.

Samengevat zijn dus de volgende elementen van invloed op de mate van autonomie die aan de leraar toekomt:

1. Wet- en regelgeving;
2. Jurisprudentie;
3. Professionele standaard;
4. Beleid en instructies van het bevoegd gezag;
5. Gezagsverhouding met en rechten van de leerling;
6. Feitelijk optreden van betrokkenen, scholing, veronderstelde normen en soft law.

Op deze verschillende elementen wordt hierna eerst kort nader ingegaan. Daarna wordt kort toegelicht dat de autonomie van de naargelang de onderwijssector, school of klas die het betreft.

### **1.3.3.2 Wet- en regelgeving**

Net als bij de onderwijsbestuurder of het bevoegd gezag, wordt de autonomie van de leraar beïnvloed door wet- en regelgeving. De leraar bevindt zich echter in een andere positie dan bijvoorbeeld het bevoegd gezag. De leraar is in beginsel niet de normadressaat van de onderwijswet- en regelgeving (zie uitgebreider § 3.5.1). De leraar wordt als werknemer van het bevoegd gezag echter wel geacht zich te houden aan relevante wet- en regelgeving en het beleid van het bevoegd gezag dat hieruit voortvloeit. Wet- en regelgeving is voor de leraar ook van belang omdat dit zijn autonomie kan versterken. Een voorbeeld hiervan is artikel 31a van de Wpo, waarin is vastgelegd dat de leraar in bepaalde gevallen dient te beschikken over voldoende vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische zeggenschap. Met deze bepaling heeft de wetgever beoogd de professionele ruimte van de leraar in de school te erkennen.<sup>22</sup> Wet- en regelgeving kan dan ook de autonomie van de leraar zowel versterken als inperken.

### **1.3.3.3 Jurisprudentie**

Voor de autonomie van de leraar is jurisprudentie van belang omdat hieruit nadere normen afgeleid kunnen worden die bijvoorbeeld zien op de

---

<sup>22</sup> *Kamerstukken II 2015/16, 34 458, nr. 3, p. 6.*

wijze waarop hij als professional moet handelen of waaraan een examenbeslissing moet voldoen. In de jurisprudentie wordt wet- en regelgeving nader uitgelegd en geïnterpreteerd. De autonomie van de leraar kan door middel van jurisprudentie dan ook verder beperkt of versterkt worden.

#### **1.3.3.4 Professionele standaard**

De leraar is als professional gebonden aan eisen aan zijn handelen die voortvloeien uit de professionele standaard. Een professionele standaard kan verschillende vormen aannemen. Zo kan sprake zijn van een of meer standaarden of richtlijnen waarin is beschreven hoe het beroep uitgeoefend moet worden. Tevens kan de professionele standaard, zoals bij de leraar het geval is, bestaan uit normen voor de beroepsuitoefening die worden afgeleid uit verschillende bronnen, zoals jurisprudentie of uitspraken van klachten- of tuchtcommissies. Uit de professionele standaard van de leraar, die uit de hiervoor genoemde bronnen afgeleid moet worden, blijkt onder meer dat de leraar moet bijdragen aan de ongestoorde voortgang van het onderwijs en dat hij extra zorg dient te dragen voor de examinering (zie hierover uitgebreider § 3.7). De leraar is gebonden aan de professionele standaard, dit kan dan ook zijn autonomie beperken. Het kan echter ook zijn autonomie versterken, doordat hierin is bepaald dat de leraar over bepaalde zaken zeggenschap dient te hebben.

#### **1.3.3.5 Beleid en instructies van het bevoegd gezag**

De leraar is doorgaans op basis van een arbeidsovereenkomst als werknemer in dienst bij het bevoegd gezag. Hierdoor is tussen hen een gezagsverhouding ontstaan. Dit brengt met zich mee dat de leraar onderworpen is aan het beleid en de instructies van het bevoegd gezag. De leraar dient zich in beginsel aan dit beleid en deze instructies te houden, wat zijn autonomie beperkt (zie hierover uitgebreider § 4.3). Het bevoegd gezag kan de autonomie van de leraar ook verstevigen, door bijvoorbeeld in een professioneel statuut te bepalen dat de leraar zeggenschap heeft over bepaalde aspecten van het onderwijs.

#### **1.3.3.6 Gezagsverhouding met en de rechten van de leerling**

Tussen de leerling en de leraar bestaat geen directe rechtsverhouding, de leerling gaat met zijn inschrijving bij een bepaalde school een rechtsverhouding aan met het bevoegd gezag. Wel bestaat tussen de leerling en de leraar een gezagsverhouding. Het is immers aan de leraar om de structuur en inhoud van de lessen vorm te geven, de orde in de klas te bewaken, de leerling te begeleiden in het leren en te toetsen of de leerling de onderwijsdoelen heeft behaald. Ook heeft de leraar rekening te houden met de rech-

---

ten van de leerling. De leerling heeft bijvoorbeeld recht op een ononderbroken ontwikkelingsproces en extra ondersteuning in het geval hij een beperking heeft. De gezagsverhouding met de leerling en de rechten van de leerling kunnen dan ook van positieve of negatieve invloed zijn op de autonomie van de leraar (zie hierover uitgebreider hoofdstuk 5).

### **1.3.3.7 Feitelijk optreden van betrokkenen, scholing, veronderstelde normen en soft law**

De leraar is werkzaam in een complexe sociale omgeving waarin hij onder meer in aanraking komt met de reeds genoemde leerling en zijn ouders, het bevoegd gezag van de school en de overheid. Deze actoren kunnen ook informeel de autonomie van de leraar beïnvloeden. In de praktijk zal de leraar zijn gedrag daarnaast mogelijk aanpassen vanwege veronderstelde normen, *soft law* of hetgeen hij heeft geleerd in zijn scholing. Deze elementen vallen echter buiten de reikwijdte van dit (met name) juridische onderzoek naar de autonomie van de leraar bij het geven van onderwijs en in het bijzonder bij het beoordelen van examens en zullen daarom niet specifiek onderzocht worden, maar wel waar relevant betrokken worden bij het onderzoek naar de hiervoor genoemde elementen.

### **1.3.3.8 Verschillen in autonomie per sector, school en leerling**

Ten slotte is van belang te benoemen dat de autonomie van de leraar verschilt per sector, school of leerling. Zo kan de leraar in het hoger onderwijs aanspraak maken op academische vrijheid, terwijl de leraar in het primair onderwijs in een professioneel statuut afspraken moet maken met het bevoegd gezag over zijn zeggenschap. Ook tussen scholen in dezelfde sector kan de autonomie van de leraar verschillen. De mate van autonomie van de leraar is immers mede afhankelijk van het beleid en de instructies van het betreffende bevoegd gezag. Ook de specifieke leerling met wie de leraar werkt, kan van invloed zijn op zijn autonomie. De leraar dient bijvoorbeeld zijn lessen aan te passen als een leerling met een beperking extra ondersteuningsbehoeften heeft. De mate waarin de leraar in een concrete situatie autonomie toekomt, is dan ook afhankelijk van verschillende elementen die per sector, school of leerling kunnen verschillen.

## **1.4 ONDERZOEKSVRAAG, AFBAKENING EN OPBOUW**

In dit onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal:

---

*Hoofdvraag: Binnen welke kaders heeft de leraar in het primair, voortgezet, middelbaar beroeps- en hoger onderwijs autonomie bij het geven van onderwijs en in het bijzonder bij het nemen van examenbeslissingen?*

Zoals blijkt uit deze hoofdvraag ligt de focus van het onderzoek op de autonomie van de leraar bij het geven van onderwijs. De leraar die onderwijs geeft in de klas staat dan ook centraal. Naast dat de autonomie van de leraar bij het geven van onderwijs in het algemeen wordt onderzocht, wordt specifiek ingegaan op zijn autonomie bij het afnemen van examens. Met examen wordt bedoeld de beoordelingsbeslissing of beslissingen waarmee het onderwijs in een bepaalde sector wordt afgesloten. De vier examens die centraal staan zijn het schooladvies in het primair onderwijs, het school- en centraal examen in het voortgezet onderwijs, het instellings- en centraal examen in het middelbaar beroepsonderwijs en de tentamens die in hun totaliteit het examen vormen in het hoger onderwijs. Door onderzoek te doen naar de autonomie van de leraar in het algemeen én door in het bijzonder te kijken naar de autonomie van de leraar bij het nemen van examenbeslissingen, ontstaat er een vollediger beeld van de autonomie van de leraar en wordt het spanningsveld tussen de autonomie van de leraar en de andere actoren in het onderwijs in kaart gebracht. Dit spanningsveld wordt goed zichtbaar door in het bijzonder examens te betrekken in het onderzoek. Bij examens zijn de belangen voor de leraar, het bevoegd gezag en de leerling en zijn ouders immers erg groot.

De hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van de in de vorige paragraaf geschetste elementen die van invloed zijn op de autonomie van de leraar. Deze elementen vormen dan ook de hoofdlijn aan de hand waarvan het oogmerk en de rechtvaardiging van de autonomie van de leraar in kaart wordt gebracht. Deze elementen worden waar mogelijk in de context geplaatst van de relaties die de leraar heeft met het bevoegd gezag en de leerling en zijn ouders. Op relationele autonomie wordt dieper ingegaan in § 2.2.2 e.v. In hoofdstuk 2 wordt eerst uiteengezet wat de ratio is achter de autonomie die aan de leraar toekomt. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 met een algemene juridische blik gekeken naar het concept 'autonomie van de leraar'. Daarbij wordt onderzocht in welke mate de leraar aanspraak kan maken op autonomie op basis van wet- en regelgeving – waaronder mede wordt verstaan verdragen en de Grondwet – en de professionele standaard. In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de verhouding tussen de leraar en het bevoegd gezag en de Staat. Daarbij worden onder andere de mogelijkheden van het bevoegd gezag om instructies te geven en om beleid en regels vast te stellen betrokken. Daarna staat in hoofdstuk 5 de relatie tussen de leraar en de leerling centraal. Daarin komen de rechten van de leerling aan bod en wordt ingegaan op de jurisprudentie die ziet op de autonomie van de leraar bij het nemen van examenbeslissingen. In

---

hoofdstuk 6 wordt ten slotte stilgestaan bij de autonomie die de leraar heeft bij het beoordelen van examens in de verschillende onderwijssectoren.

Het onderzoek naar de autonomie van de leraar bestrijkt alle onderwijssectoren. Daarmee wordt een omvattend beeld verkregen van het geldend recht ten aanzien van de autonomie van de leraar bij het geven van onderwijs en in het bijzonder bij het nemen van examenbeslissingen in de verschillende onderwijssectoren. Het onderzoek beperkt zich in beginsel tot het onderwijs(recht) zoals dit geldt voor bekostigde onderwijsinstellingen. De onderwijswetten zijn grotendeels niet van toepassing op niet-bekostigde instellingen, waardoor voor hen een ander regime geldt. Ook het speciaal onderwijs wordt buiten beschouwing gelaten. Dit betreft een zeer specifieke vorm van onderwijs met zijn eigen systematiek en van toepassing zijnde regels. De focus op de vier reguliere onderwijssectoren in het onderwijs leidt reeds tot een fors onderzoek. Er is dan ook voor gekozen om hier niet nog andere vormen van onderwijs aan toe te voegen. Wel wordt ingegaan op de ondersteuningsbehoefte van leerlingen in het algemeen. Daarnaast blijven onder meer arbeidsrechtelijke vraagstukken en de bevoegdheids- en bekwaamheidseisen van de leraar grotendeels buiten beschouwing. Hoewel dit relevant is voor de autonomie van de leraar, raakt dit niet direct aan zijn autonomie bij het geven van onderwijs en het afnemen van examens. Wel wordt ingegaan op de instructiebevoegdheid van het bevoegd gezag. Ten slotte wordt zoals eerder toegelicht feitelijk optreden van betrokkenen, scholing, veronderstelde normen en soft law uitgesloten als specifieke focus van dit onderzoek, maar waar relevant wel betrokken bij de te onderzoeken elementen.

## 1.5 METHODE

De vraag hoever de autonomie van de leraar reikt bij het geven van onderwijs en bij het afnemen van examens wordt beantwoord aan de hand van de klassiek-juridische methode. Er is dan ook onderzoek gedaan aan de hand van de wet- en regelgeving, wetsgeschiedenis, literatuur, jurisprudentie en rapporten van adviesorganen zoals de Onderwijsraad. Zoals geschetst in § 1.2.1 staat de juridische uitwerking van de autonomie van de leraar grotendeels nog in de kinderschoenen, is de precieze mate van autonomie afhankelijk van de betreffende sector, school of zelfs leerling en is de wijze waarop autonomie wordt toegepast de facto persoons- en situatieafhankelijk. Het zal dan ook niet mogelijk zijn de onderzoeksvraag en deelvragen exact te beantwoorden. Met dit onderzoek kan evenwel in kaart gebracht worden binnen welke kaders de leraar autonomie heeft en hoe zijn autonomie zich verhoudt tot het bevoegd gezag en de leerling.

Dit onderzoek is descriptief en analytisch van aard. Aan de hand van de hierboven genoemde rechtsbronnen en relevante literatuur wordt dan ook voornamelijk beschreven hoe de autonomie van de leraar juridisch is vormgegeven. Zoals toegelicht in § 1.3.3 wordt aangenomen dat de autonomie van de leraar zowel wordt beperkt als versterkt door wet- en regelgeving, jurisprudentie, de professionele standaard, beleid en instructies van het bevoegd gezag en de gezagsverhouding met en rechten van de leerling. Uit het literatuuronderzoek zal blijken wat de heersende opvatting is ten aanzien van de autonomie van de leraar en welke andere diverse opvattingen er zijn op dit gebied. Er zal naar gestreefd worden om een goed beeld van de literatuur op het gebied van autonomie van de leraar te verkrijgen in de vier 'reguliere' onderwijssectoren.

Ook in het onderzoek naar wet- en regelgeving en jurisprudentie wordt ernaar gestreefd om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen. Ten aanzien van de huidige jurisprudentie op het gebied van de autonomie van de leraar zal dit niet voor alle onderwijssectorwetten in gelijke mate mogelijk zijn. Over het middelbaar beroepsonderwijs is bijvoorbeeld weinig relevante jurisprudentie beschikbaar, terwijl er in het hoger onderwijs dusdanig veel jurisprudentie van het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs is verschenen dat slechts een samenvattend overzicht gegeven kan worden van de belangrijkste jurisprudentie. Bij het jurisprudentieonderzoek wordt in het bijzonder aandacht geschonken aan eventuele verschillen en overeenkomsten tussen onderwijssectoren en tussen uitspraken van de burgerlijke rechter en de bestuursrechter.

De professionele standaard van de leraar wordt in het onderzoek betrokken; dit wordt evenwel bemoeilijkt door het feit dat er de leraar op dit moment zoals gezegd geen eenvormige professionele standaard heeft. Zijn professionele standaard kan enkel worden afgeleid uit jurisprudentie en uitspraken van geschillen- en klachtencommissies. Dit heeft tot gevolg dat de professionele standaard van de leraar dus ook enkel in zoverre onderzocht kan worden als dat er geschillen zijn geweest over de normen waar de beroepsuitoefening van de leraar aan moet voldoen. Uit de uitspraken over deze geschillen kan een deel van de professionele standaard worden afgeleid.

In het onderzoek wordt de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om beleid te maken en instructies te geven onderzocht aan de hand van onder meer de wet- en regelgeving. Aan de hand hiervan kan bepaald worden in hoeverre dit de autonomie van de leraar mogelijk kan beïnvloeden. In hoeverre dit in de praktijk ook gebeurt, zal afhangen van het specifieke bevoegd gezag en de leraar die het betreft, en hun onderlinge relatie. De mate waarin de gezagsverhouding met en de rechten van de leerling van invloed zijn op de autonomie van de leraar is eveneens afhankelijk van de

---

specifieke situatie. Wel kan ook hier middels wet- en regelgeving, jurisprudentie en literatuur geschetst worden in hoeverre dit de autonomie van de leraar mogelijk beïnvloedt.

## 1.6 RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK

### 1.6.1 Wetenschappelijke relevantie

Met dit onderzoek naar de autonomie van de leraar wordt beoogd bij te dragen aan het vergroten van de kennis over de juridische positie van de leraar bij het geven van onderwijs en het afnemen van examens. Hierover is tot op heden weinig bekend. Het is in de eerste plaats van belang te onderzoeken wat de autonomie van de leraar precies inhoudt en wat de ratio hiervan is. Hierover bestaan in de literatuur namelijk uiteenlopende opvattingen (zie ook § 2.4).<sup>23</sup> Er wordt bijvoorbeeld gesteld dat autonomie noodzakelijk is voor de uitoefening van het beroep van leraar, het beroep aantrekkelijk maakt, in het belang van de leerling is en regeldruk in het onderwijs tegengaat. Om de autonomie van de leraar nader te duiden is van belang vast te stellen wat verstaan wordt onder deze autonomie en wat hier de ratio van is.

In de afgelopen jaren zijn er een aantal belangrijke wijzigingen doorgevoerd in de positie van de leraar die nog weinig bestudeerd zijn. Zo is in 2017 de Wet beroep leraar in werking getreden waarmee onder meer het lerarenregister werd ingevoerd en waarmee in de Wpo, Wvo 2020 en Web werd vastgelegd dat de leraar binnen de kaders van het onderwijskundig beleid van de school moet beschikken over voldoende zeggenschap over onder meer de inhoud van de lesstof.<sup>24</sup> Die bepaling is een vreemde eend in de bijt. Vanuit het perspectief van artikel 23 van de Grondwet komt de taak om het onderwijs in te richten toe aan het bevoegd gezag; de zeggenschap van de leraar blijft met dit artikel beperkt tot de ruimte die bestaat in het bestaande beleid van de school. Om de positie van de leraar bij het geven van onderwijs in de huidige tijd te begrijpen, is het van belang zijn autonomie te onderzoeken en daarbij deze nieuwe bepalingen over het beroep van de leraar te betrekken.

Daarnaast is naar de verhouding tussen het bevoegd gezag en de leraar bij het geven van onderwijs nog weinig onderzoek gedaan, terwijl

---

23 Zie bijvoorbeeld *Onderwijsraad, Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*, Den Haag 2016, p. 9, Buer 1990, Luthe 2003, Fauser 1986 en Rux 2003 en Noorlander 2005 p. 95-103.

24 *Stb.* 2017, 85, artikel 31a van de Wpo, artikel 7.8 van de Wvo 2020, artikel 4.1a.1 van de Web en artikel 31a van de Wec.

deze van grote invloed kan zijn op de autonomie van de leraar.<sup>25</sup> Wel zijn er studies gedaan naar de arbeidsrechtelijke situatie van de leraar en naar zijn bevoegdheids- en bekwaamheidseisen.<sup>26</sup> De verhouding tussen de leraar en het bevoegd gezag bij het geven van onderwijs is van belang omdat dit mede bepalend is voor de autonomie die de leraar als professional heeft bij het geven van onderwijs. In hoeverre hier ruimte voor is, zal afhangen van het beleid, de regels en de instructies van het bevoegd gezag. Het is dan ook van belang te onderzoeken hoever de bevoegdheid van het bevoegd gezag reikt om hiermee de autonomie van de leraar te beïnvloeden.

Ook is het de vraag hoe de autonomie van de leraar en de rechtsbescherming van de leerling zich tot elkaar verhouden als het de beoordeling van een examen betreft. Uit een arrest van de Hoge Raad uit 2019 blijkt dat de bevoegdheidsverdeling tussen de burgerlijke rechter en bestuursrechter vragen op kan roepen.<sup>27</sup> In casu werd tot de Hoge Raad geprocedeerd om de vraag te beantwoorden welke rechter bevoegd is een oordeel te vellen over de beoordeling van een centraal examen Frans. Die vraag wordt gecompliceerd door artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb waaruit voortvloeit dat geen beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter tegen een beoordeling van een leerling die ter zake is geëxamineerd. In de praktijk zijn er evenwel situaties waar de bestuursrechter alsnog (indirect) oordeelt over dergelijke beslissingen. Daarnaast toetst ook de burgerlijke rechter beslissingen inzake examens zeer terughoudend.<sup>28</sup> In het kader van de rechtsbescherming van de leerling is het dan ook van belang te onderzoeken in welke mate rechtsbescherming openstaat bij de beoordeling van examens en in het verlengde daarvan welke invloed dit heeft op (de autonomie van) de leraar.

Tussen de verschillende onderwijssectoren bestaan grote verschillen in de wijze waarop de student wordt geëxamineerd. Zo wordt het primair onderwijs afgesloten met een schooladvies en doorstroomtoets, die wordt opgesteld en beoordeeld door een externe toetsaanbieder, terwijl het examen in het hoger onderwijs bestaat uit verschillende tentamens die worden opgesteld en beoordeeld door de examinerator. De verschillen tussen de onderwijssectoren beïnvloeden de autonomie van de betreffende leraren bij het nemen van examenbeslissingen. Waarom grote verschillen bestaan in de wijze van examineren tussen de verschillende onderwijssectoren is niet bekend; ook is niet duidelijk wat dit betekent voor de autonomie van de leraar. Het is dan ook van belang dit nader te onderzoeken.

---

25 Zie bijvoorbeeld Huisman en Vermeulen 2007.

26 Zie bijvoorbeeld Brekelmans en van Es 2019.

27 Hoge Raad 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1243.

28 Zie bijvoorbeeld Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 18 juni 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:5125.



---

## 1.6.2 Maatschappelijke relevantie

Een onderzoek naar de autonomie van de leraar is onder meer maatschappelijk relevant omdat deze autonomie kan bijdragen aan het aantrekkelijk maken van het beroep van leraar. Ook is zijn autonomie van belang in de verhouding tussen de leraar en het bevoegd gezag en ten slotte kan dit de rechtsbescherming van de leerling beïnvloeden. Op deze drie elementen wordt hierna nader ingegaan.

Zoals al geschetst in § 1.1 is er momenteel een groot tekort aan leraren. In de literatuur wordt wel aangenomen dat het beroep van leraar aantrekkelijker kan zijn als hij meer autonomie heeft bij het geven van onderwijs. Volgens de Onderwijsraad is het beroep van leraar enkel aantrekkelijk als hij gedurende zijn beroepsuitoefening zijn professionele kwaliteiten – en dus zijn kennis en inzicht – kan inzetten. Het enkel uitvoeren van door anderen bedacht onderwijs past volgens de Onderwijsraad dan ook niet bij de professionaliteit van de leraar.<sup>29</sup> In dit onderzoek wordt de meer sociologische vraag of autonomie het beroep van leraar aantrekkelijk maakt niet verder onderzocht, maar wordt gefocust op de juridische vraag in hoeverre de leraar aanspraak kan maken op autonomie.

In de maatschappelijke discussies over het onderwijs wordt soms aangenomen dat het schoolbestuur te veel macht heeft ten opzichte van de leraar. Zo zou het bevoegd gezag ver af staan van de onderwijspraktijk, maar tegelijk wel onderwijsvernieuwingen kunnen doorvoeren en de besteding naar eigen inzicht kunnen besteden.<sup>30</sup> Hoewel de leraar de vakdeskundige onderwijsprofessional is, wordt hij onderworpen aan het beleid, de regels en de instructies van het schoolbestuur. Het is dan ook de vraag hoe de autonomie van de leraar zich verhoudt tot de inrichtingsvrijheid van het bevoegd gezag binnen de school. Er wordt dan ook onderzocht hoe de leraar en het bevoegd gezag zich tot elkaar verhouden en in hoeverre daarbij autonomie toekomt aan de leraar.

Ook is het kader waar binnen de leraar autonomie kan uitoefenen van belang voor de actuele discussie over de rechtsbescherming van de leerling. Het belang van de rechten en rechtsbescherming van de leerling heeft sterk de maatschappelijke aandacht; zo is recent een wetsvoorstel in werking getreden waarmee de rechtsbescherming van de mbo-student wordt

---

29 Onderwijsraad 2016, p. 10.

30 Zie bijvoorbeeld: B. Mesters, 'Docent Ton van Haperen: 'Stuur de schoolbesturen weg en maak de overheid weer de baas over ons onderwijs'', *Volkskrant* 2 april 2021, M. Eerkens, 'De zwakste schakel in het basisonderwijs is het schoolbestuur', *Follow the money* 26 april 2022, D66, 'Onderwijsvisie: Geld naar school', raadpleegbaar via: <https://d66.nl/onderwijsvisie/geld-naar-school/> [geraadpleegd op 23 november 2022].

uitgebreid.<sup>31</sup> Voor wat betreft de beoordeling van examens blijft de rechtsbescherming van de leerling evenwel beperkt. Zowel de burgerlijke rechter als de bestuursrechter toetsen dergelijke beslissingen zeer terughoudend omdat de leraar wordt geacht deskundig te zijn. Dit heeft voor de leerling tot gevolg dat er in de praktijk nauwelijks mogelijkheden zijn om in rechte op te komen tegen examenbeslissingen. Voor dergelijke beslissingen, zoals het schooladvies, is de leerling dan ook in grote mate afhankelijk van het oordeel van de leraar. Het is van belang nader te onderzoeken of dit legitiem is en in hoeverre de rechten van de leerling de autonomie van de leraar kunnen beïnvloeden.

---

31 *Stb.* 2022, 134.



## 2 | **Autonomie van de leraar in het algemeen**

### 2.1 INLEIDING

Alvorens dieper in te gaan op de verschillende juridische aspecten die van invloed zijn op de autonomie van de leraar bij het geven van onderwijs en in het bijzonder bij het nemen van examenbeslissingen, wordt in dit hoofdstuk aan de hand van de literatuur eerst in het algemeen ingegaan op de autonomie van de leraar. Met de leraar wordt diegene of worden diegenen bedoeld die onderwijs geeft of geven in het primair, voortgezet, middelbaar beroeps- en hoger onderwijs. In dit hoofdstuk staat de volgende vraag centraal: wat is het oogmerk en de rechtvaardiging van de autonomie van de leraar? Om deze vraag te beantwoorden wordt eerst kort geschetst wat onder autonomie verstaan wordt (§ 2.2). Vervolgens wordt onderzocht wat de ratio is achter de autonomie van de leraar en aan welke grenzen zijn autonomie is gebonden. Hiertoe wordt onderscheid gemaakt tussen professionele autonomie en pedagogische autonomie.

De professionele autonomie van de individuele leraar hangt samen met de regulering van zijn beroepsuitoefening door de beroepsgroep van leraren. Professionele autonomie heeft dan ook een collectieve component. In § 2.3 wordt het ontstaan, de legitimatie en kenmerken van professionele autonomie in het algemeen beschreven. Vervolgens worden deze kenmerken toegepast op het beroep van leraar om te bepalen in welke mate aan de leraar professionele autonomie toekomt. In § 2.4 wordt toegelicht dat de leraar aanspraak kan maken op pedagogische autonomie. Hier staat de autonomie van de individuele leraar of het team van leraren bij het geven van onderwijs centraal. In deze paragraaf wordt onder meer onderzocht met welk doel deze autonomie aan de leraar toekomt en aan welke grenzen zijn autonomie is gebonden. Ten slotte wordt in § 2.5 toegelicht welke rol de pedagogische autonomie van de leraar speelt bij het beoordelen van onderwijsprestaties in het algemeen.

### 2.2 AUTONOMIE VAN DE LERAAR IN HET ALGEMEEN

#### 2.2.1 Het begrip autonomie

Alvorens dieper in te gaan op de autonomie die aan de leraar toekomt, wordt in deze paragraaf beschreven wat onder autonomie verstaan kan

worden. Het woord *autonomie* is afgeleid uit de Griekse woorden voor *zelf* en *wet* of *regel*.<sup>32</sup> Autonomie betekent dan ook letterlijk *het hebben of maken van je eigen regels*. Autonomie wordt ook wel gelijkgesteld met zelfbestuur, zelfbeschikking of onafhankelijkheid. Het begrip autonomie wordt in verschillende contexten op verschillende manieren uitgelegd en toegepast.<sup>33</sup> Filosofen gebruiken autonomie om problemen aan het licht te brengen over bijvoorbeeld de eigenschappen en principes van gerechtigheid, de grenzen van de vrijheid van meningsuiting en de aard van legitiem gezag. Medici gebruiken het begrip autonomie voor andere doeleinden, bijvoorbeeld om te bepalen of een patiënt toestemming kan geven voor een bepaalde behandeling of om te bepalen in welke gevallen iemand gedwongen kan worden een behandeling te ondergaan. Autonomie is in het onderwijs van belang omdat dit leerlingen kritisch moet leren denken en omdat onderwijs hen zelfbestuur moet bijbrengen. Autonomie van een individu heeft doorgaans een van vier verschillende, maar sterk met elkaar samenhangende, betekenissen:<sup>34</sup>

- Autonomie als competentie: autonoom is enkel degene die de competentie bezit om zichzelf te besturen.
- Autonomie als conditie: degene die de competentie heeft om zichzelf te besturen kan alsnog een slaaf voor een ander zijn.<sup>35</sup> Om echt autonoom te zijn, moet diegene ook in staat zijn om autonoom te handelen.
- Autonomie als ideaal: een karakter of meerdere karaktereigenschappen die het ideaal van een autonoom persoon vormen.<sup>36</sup>
- Autonomie als recht: net als soevereine staten kunnen personen soeverein zijn.<sup>37</sup> Met soeverein wordt bedoeld geheel en ondeelbaar zelfbestuur.

In al deze betekenissen is autonomie van belang en in principe nastrevenswaardig. Autonoom zijn wordt gezien als de kern van een waardevol menselijk bestaan.<sup>38</sup> Een autonoom mens kan zijn eigen karakter ontwikkelen vanuit zijn eigen innerlijke natuur.<sup>39</sup> Autonomie is in die zin onderdeel van een ideaal karakter en een competentie. Als diegene vervolgens ook zijn eigen keuzes en inzichten in de praktijk kan brengen, heeft hij ook autonomie als staat. Autonomie wordt ook wel gezien als het fundament voor alle

---

32 Feinberg 1986, p. 27.

33 Dworkin 1981, p. 54.

34 Feinberg 1986, p. 28.

35 Feinberg 1986, p. 30-43.

36 Feinberg 1986, p. 43-45.

37 Feinberg 1986, p. 46-48.

38 Christman 2014, p. 18.

39 Hurka 2011, p. 139.

rechten en waarden die op de mens van toepassing zijn. Autonomie als recht is bijvoorbeeld een argument om te waken tegen inbreuken op het privéleven door de staat.

### 2.2.2 Korte blik op filosofische theorieën over autonomie

Zoals hiervoor uiteengezet heeft het begrip autonomie in verschillende contexten verschillende betekenissen. In de filosofie is een groot aantal uiteenlopende theorieën over autonomie ontwikkeld. Een aantal daarvan worden hierna kort geschetst om de breedte van het begrip autonomie te duiden, daarna wordt toegelicht wat in dit hoofdstuk onder autonomie wordt verstaan.

Volgens Kant is autonomie het vermogen om voor jezelf rationeel eigen wetten en regels op te stellen en hiernaar te handelen, zonder te worden beïnvloed door anderen, maar omdat je dit zelf juist vindt.<sup>40</sup> In het utilitarisme speelt autonomie een ondergeschikte rol.<sup>41</sup> Hier staat het welzijn of geluk van het grootst mogelijke aantal mensen centraal.<sup>42</sup> Het individuele welzijn of de individuele autonomie is van ondergeschikt belang en krijgt pas betekenis als autonomie bijdraagt aan het verhogen van het welzijn of het geluk van een groot aantal mensen.<sup>43</sup> Een andere manier om naar autonomie te kijken is met het vrijheidsbegrip van Berlin. Iemand is volgens hem vrij om te handelen als hij vrij is in zowel positieve als negatieve zin.<sup>44</sup> *Negatieve vrijheid* houdt in dat iemand vrij is in de zin dat hij niet door een ander beperkt of belemmerd wordt om te doen wat hij wil doen. Om te kunnen bepalen of iemand vrij is, hoeft enkel vastgesteld te worden dat hij niet wordt tegengehouden in wat hij wil doen.<sup>45</sup> *Positieve vrijheid* houdt in dat iemand vrij is als hij kan doen wat hij wil doen met het oog op het kunnen maken van eigen keuzes. Om vrij en uit eigen beweging te kunnen kiezen moeten nastrevenswaardige en wenselijke mogelijkheden zijn om uit te kunnen kiezen. Om te komen tot positieve vrijheid is ook negatieve vrijheid noodzakelijk.

Met de reflectieve theorie van Frankfurt over autonomie wordt onderzocht wanneer een persoon autonomie heeft. Er wordt vanuit gegaan dat een persoon autonoom is als hij, zonder te zijn beïnvloed, zijn verlangens, doelen en waarden heeft geïdentificeerd en vervolgens naar deze

---

40 Hill 2014, p. 97.

41 Christman 2014, p. 17-18.

42 Christman 2014, p. 17-18.

43 Haworth 1984, p. 155.

44 Zie hierover Berlin 1958 en Roessler 2010, p. 7.

45 Roessler 2010, p. 7.

---

verlangens, doelen en waarden kan handelen.<sup>46</sup> Hiertoe wordt onderscheid gemaakt tussen twee soorten verlangens. Eersterangs verlangens zijn verlangens om een bepaald iets al dan niet te doen, bijvoorbeeld persoonlijke verlangens of impulsen.<sup>47</sup> Tweederangs verlangens gaan dieper en ontstaan na een moment van reflectie en zelfonderzoek aan de hand van eigen normen, waarden en doelen. Zowel dieren als mensen hebben eersterangs verlangens, bijvoorbeeld het verlangen naar eten, drinken of gezelschap. Mensen hebben daarnaast tweederangs verlangens, die duidelijk worden na een moment van reflectie waarin iemand zijn belangrijkste verlangens identificeert. Een mens kan hierdoor handelen op basis van redelijke en geïnformeerde overwegingen. Het kunnen handelen op basis van deze tweederangs verlangens maakt iemand autonoom en maakt dat iemand verantwoordelijkheid kan nemen voor zijn eigen handelen. Voor dit handelen is immers vrijwillig en op basis van zorgvuldige overweging gekozen.

Rössler schrijft dat aan het idee van autonomie om verschillende redenen spanning kleeft.<sup>48</sup> Er is spanning tussen het individuele streven naar zelfbepaling en alles wat het individu gewoon overkomt en een *fait accompli* lijkt. Daarnaast komt spanning voort uit de inbedding van de mens in sociale relaties en de daaruit voortvloeiende eisen waaraan men zich moeilijk kan onttrekken. Er zit dan ook discrepantie tussen het theoretische idee van autonomie en de onmogelijkheid om dit in de chaos van het leven in de praktijk te brengen.

De theorie over relationele autonomie beoogt een autonomiebegrip te ontwikkelen dat niet individualistisch en rationalistisch van aard is.<sup>49</sup> Bij relationele autonomie wordt sterker rekening gehouden met de sociale en maatschappelijke context.<sup>50</sup> Onder relationele autonomie wordt niet een universeel idee van autonomie verstaan, het gaat om een reeks van gerelateerde perspectieven die rusten op de overtuiging dat de identiteit van de mens wordt gevormd in de context van sociale relaties en door complexe in elkaar hakende sociale aspecten zoals ras, klasse, gender en etniciteit.<sup>51</sup> Bij relationele autonomie wordt ervan uitgegaan dat iedereen fysiek en sociaal anders is en dat onderlinge sociale relaties de capaciteit om autonoom te zijn kunnen verkleinen of vergroten.<sup>52</sup> Oshana stelt bijvoorbeeld dat iemand geen autonomie heeft als hij niet de juiste sociale relaties

---

46 Christman 2014, p. 6-7.

47 Frankfurt 1971, p 64.

48 Rössler 2017, p. 14.

49 Mackenzie en Stoljar 2000, p. 3.

50 Mackenzie en Stoljar 2000, p. 21.

51 Mackenzie en Stoljar 2000, p. 4.

52 Mackenzie en Stoljar 2000, p. 22

heeft om invloed uit te oefenen op belangrijke domeinen in zijn leven.<sup>53</sup> In de kern wordt er bij relationele autonomie vanuit gegaan dat iemands autonomie wordt beïnvloed doordat hij sociaal is gevormd en waarde hecht aan interpersoonlijke relaties en wederzijdse afhankelijkheid.<sup>54</sup> Ook Fukuyama relateert de op het individu gerichte theorieën over autonomie van onder meer Kant.<sup>55</sup> Hij wijst erop dat wat mensen voor hun ware innerlijk aanzien, feitelijk wordt bepaald door hun relaties met anderen en de normen en verwachtingen van die anderen. Naast individuele autonomie hebben mensen dan ook een collectieve identiteit die bijvoorbeeld wordt gevormd door het land of de plaats waar de betreffende persoon is opgevoed of waar hij werkzaam is. De autonomie van het individu kan dan ook niet los gezien worden van zijn omgeving.

### 2.2.3 Toe te passen begrip autonomie

Uit het voorgaande blijkt dat autonomie een bijzonder veelvormig begrip is dat pas een heldere betekenis krijgt als het in een bepaalde context wordt geplaatst. In het vervolg van dit hoofdstuk staat de professionele leraar centraal en wordt de context van de school, en in het bijzonder het afnemen en beoordelen van de examens, gehanteerd als uitgangspunt bij het in kaart brengen van de autonomie van de leraar. Bij het beschrijven van autonomie wordt uitgegaan van de reflectieve en relationele autonomie zoals hiervoor beschreven. Onder autonomie wordt dan ook verstaan dat iemand zonder te zijn beïnvloed, zijn verlangens, doelen en waarden heeft geïdentificeerd en vervolgens naar deze verlangens, doelen en waarden kan handelen. De mate van autonomie is tevens afhankelijk van de specifieke sociale relaties die de autonomie van het betreffende individu kunnen vergroten of verkleinen. Daarbij is van belang te benoemen dat de hiervoor geschetste theorieën voornamelijk zijn gericht op de mens als natuurlijk persoon, terwijl de leraar juist als professional onderdeel uitmaakt van een organisatie die zich inzet voor een bepaald belang. In die context is zijn autonomie aan aanvullende beperkingen onderhevig. Hierna wordt daarom nader ingegaan op de autonomie van een professional zoals een leraar.

---

53 M.A. Oshana, "Personal autonomy and society", *Journal of social philosophy*, vol. 29.

54 Christman 2004, p. 143.

55 F. Fukuyama, *Identiteit. Waardigheid, ressentiment en identiteitspolitiek*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Atlas Contact 2020 (vijfde druk), p. 80-81.



## 2.3 PROFESSIONELE AUTONOMIE

### 2.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de autonomie van een professional, zoals de leraar. In de literatuur wordt aangenomen dat aan de leraar autonomie toekomt.<sup>56</sup> Zijn autonomie wordt aangeduid als pedagogische of professionele autonomie. In deze paragraaf staat professionele autonomie centraal, in § 2.4 wordt nader ingegaan op de pedagogische autonomie van de individuele leraar. Professionele autonomie speelt op twee niveaus een rol; op het niveau van de beroepsgroep en op het niveau van de individuele beroepsbeoefenaren.<sup>57</sup> Met een beroepsgroep wordt de collectiviteit van personen bedoeld die een bepaald beroep uitoefenen. De beroepsbeoefenaar is het individu dat dit beroep uitoefent. Aan zowel de beroepsgroep als de individuele beroepsbeoefenaar kan professionele autonomie toekomen.

Durkheim ziet groepen van beroepsbeoefenaren als structuren die een belang van de samenleving als geheel dienen.<sup>58</sup> Deze beroepsbeoefenaren reguleren zichzelf en dienen autonoom een bepaald algemeen belang. De beroepsgroepen en hun beroepsbeoefenaren stellen met hun expertise een bepaalde dienst ter beschikking aan de samenleving. Deze dienst draagt bij aan het verwezenlijken van een algemeen belang van de samenleving als geheel en aan het belang van de individuele cliënt. Denk aan de arts die zowel bijdraagt aan de gezondheid van de samenleving als geheel en aan de gezondheid van zijn patiënt. Weber ziet autonomie van een beroepsgroep in dezelfde zin, maar ziet ook dat alle werkenden in alle beroepen streven naar zo veel mogelijk prestige en inkomen.<sup>59</sup> De meest effectieve wijze om dit te bereiken is een monopolie op de beroepsuitoefening van het betreffende beroep te vestigen. Zodra de beroepsgroep controle heeft over wie het beroep uit mag oefenen, heeft de beroepsgroep de macht om concurrentie te beperken, salarissen aan te passen en de beroepsuitoefening nader in te richten. Om een beroepsgroep te worden moeten de beroepsbeoefenaren eerst zelf hun expertise in de handel brengen.<sup>60</sup> Vervolgens kunnen deze beroepsgroepen zich institutionaliseren door een beroepsorganisatie op te richten, een professioneel statuut te schrijven en de toelating tot de beroepsgroep te beperken. Volgens Weber kan de beroepsgroep zich door zijn expertise en status gaan beroepen op

---

56 Zie bijvoorbeeld Boekholt e.a. 2002, p. 286, Huisman en Vermeulen 2007 en p. 12, Huisman e.a. 2018, p. 99.

57 Mackor 2011a, p. 144.

58 Sutton 2001, p. 225.

59 Sutton 2001, p. 228.

60 Sutton 2001, p. 229.

professionele autonomie. Door dit beroep op autonomie wordt het monopolie van de beroepsgroep op de beroepsuitoefening verder versterkt.

In de literatuur wordt aangenomen dat beroepen met professionele autonomie vergelijkbare kenmerken delen. Zij hebben specifieke kennis, een bepaalde samenhang, autonomie, een algemeen belang dat ze behartigen en vertrouwen van de samenleving en de individuele cliënt.<sup>61</sup> In het vervolg van deze paragraaf wordt stilgestaan bij deze kenmerken en worden deze kenmerken toegepast op de leraar.

### **2.3.2 Kenmerken van een beroepsgroep met professionele autonomie**

#### **2.3.2.1 Kennis**

Een beroepsgroep met professionele autonomie beschikt in de eerste plaats over bepaalde kennis of expertise waarover een leek doorgaans niet beschikt. Die kennis wordt door de beroepsbeoefenaar vaak verkregen door het volgen van een vakspecifieke opleiding.<sup>62</sup> Hij beschikt dan ook over expliciete algemene kennis, opgedaan uit boeken of cursussen. Daarnaast heeft hij geïnternaliseerde ervaringskennis. Dit is kennis die de beroepsbeoefenaar in de praktijk heeft opgedaan.<sup>63</sup> Naast expliciete algemene kennis en geïnternaliseerde ervaringskennis, is de wetenschap van belang voor de beroepsgroep en de beroepsbeoefenaar.<sup>64</sup> Een beroepsgroep kan aantonen dat ze beschikt over bepaalde kennis of expertise, als de wetenschap zich bezighoudt met de wijze waarop het betreffende beroep wordt uitgeoefend. Kennis over de beroepsuitoefening die met behulp van de wetenschap tot stand wordt gebracht, legitimeert dan ook de kennispositie die de beroepsbeoefenaar heeft of pretendeert te hebben.

#### **2.3.2.2 Algemeen belang**

De in § 2.3.1 geschetste theorieën van professionele autonomie van Durkheim en Weber zijn gebaseerd op het idee dat een groep van beroepsbeoefenaren haar expertise beschikbaar stelt aan de samenleving op een door haar gereguleerde wijze om bij te dragen aan een bepaald algemeen belang.<sup>65</sup> De artsen behartigen bijvoorbeeld het belang van gezondheid en de notarissen het belang van goede rechtsbedeling. Het nastreven van algemene belangen is op twee manieren relevant voor de beroepsgroep en de

---

61 Zie voor soortgelijke overzichten van de kenmerken van beroepen: Mackor 2011a, p. 144-145, Sutton 2001, p. 224-229 en Bruin 2018, p. 5-11.

62 Noordegraaf 2014, p. 21 en Bruijn 2018, p. 6.

63 Noordegraaf 2014.

64 Bruin 2018, p. 6.

65 Sutton 2001, p. 225.

beroepsbeoefenaar.<sup>66</sup> In de eerste plaats is het nastreven van een algemeen belang voor de individuele beroepsbeoefenaar van belang omdat dit deel uitmaakt van zijn bijzondere roeping als beroepsbeoefenaar. Ten tweede verkrijgen de individuele beroepsbeoefenaren en de beroepsgroep een sterkere positie in de maatschappij doordat de beroepsuitoefening wordt gelegitimeerd door de maatschappelijke waarden die de beroepsbeoefenaar nastreeft.

Het is niet altijd eenvoudig vast te stellen welk algemeen belang door een bepaalde beroepsgroep wordt gediend, dit hangt af van het gekozen gezichtspunt. Op een concreet niveau kunnen verschillende ideeën bestaan over de wijze waarop het algemeen belang het best gediend kan worden.<sup>67</sup> Beroepsbeoefenaren behartigen daarnaast vaak meerdere belangen tegelijkertijd, een individueel belang van de cliënt, zoals de leerling of patiënt, en een hoger algemeen belang. Deze belangen zijn niet altijd hetzelfde. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat het behartigen van het individuele belang op gespannen voet staat met het algemeen belang. Mackor stelt dat beroepsbeoefenaren primair het belang van de individuele cliënt behartigen, met inachtneming van het algemeen belang.<sup>68</sup> Op het belang dat de leraar dient met zijn autonomie wordt dieper ingegaan in § 2.4.

### 2.3.2.3 Vertrouwen

Vertrouwen in de beroepsgroep en haar beroepsbeoefenaren, door de samenleving en de individuele cliënt, is volgens Mackor onontbeerlijk voor de beroepsgroep en beroepsbeoefenaar die autonoom bepaalde algemene belangen behartigt.<sup>69</sup> Van hen wordt verwacht dat zij zich inzetten voor deze belangen, terwijl of zij dit daadwerkelijk doen voor de samenleving moeilijk te controleren is. De beroepsbeoefenaren zijn immers doorgaans experts op een bepaald gebied, terwijl individuele cliënten en de samenleving een kennisachterstand hebben. Hierdoor dient de beroepsgroep vertrouwen te verwerven om de benodigde autonomie te verkrijgen en te behouden.

Op het niveau van de individuele cliënt is vertrouwen van belang omdat deze cliënt zich doorgaans tot de professional wendt, omdat hij een bepaald probleem heeft. De cliënt is daardoor kwetsbaar. Hij heeft immers weinig ervaring met de dienstverlening en kan moeilijk inschatten of de beroepsbeoefenaar goed werk verricht.<sup>70</sup> Daarnaast verkeert de cliënt, zo-

---

66 Bruin 2018, p. 7.

67 P.C. Westerman, 'Professionele autonomie als contrastbegrip', *Themis* 2011, nr. 4, p. 141-142.

68 Mackor 2011a, p. 144.

69 Mackor 2011a, p. 144.

70 Bruin 2018, p. 8.

als een patiënt of leerling, zich vaak in een afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van de beroepsbeoefenaar. Denk bijvoorbeeld aan de patiënt die een medische behandeling door een arts moet ondergaan. De patiënt vertrouwt erop dat de arts de kennis en de bedoeling heeft om in zijn belang de medisch juiste keuzes te maken. Zonder dit vertrouwen zal de patiënt de medische behandeling niet ondergaan.

De autonomie van de beroepsgroep en de beroepsbeoefenaar en het vertrouwen dat de individuele cliënt en de samenleving in hen stellen, staan op gespannen voet met elkaar.<sup>71</sup> De beroepsgroep en de beroepsbeoefenaar moeten het vertrouwen dat zij hebben gekregen om autonoom fundamentele algemene belangen te behartigen, blijven bewijzen. Bij ieder incident of elke fout die naar buiten komt, zal een roep ontstaan om nadere regelgeving, verscherpt toezicht of disciplinaire maatregelen. Deze maatregelen beperken de autonomie van zowel de goedwillende als de kwaadwillende professionals. Om te voorkomen dat deze maatregelen van overheidswege opgelegd worden kan de beroepsorganisatie overgaan tot zelfregulering, bijvoorbeeld door het opleggen van een professionele standaard.

#### **2.3.2.4 Samenhangende beroepsgroep**

Het vierde kenmerk van beroepen met professionele autonomie is dat de beroepsgroep een gemeenschap vormt.<sup>72</sup> Dit blijkt vaak uit het feit dat beroepsbeoefenaren worden vertegenwoordigd door een beroepsorganisatie.<sup>73</sup> De beroepsorganisaties zijn doorgaans verenigingen, daardoor kunnen de beroepsbeoefenaren invloed uitoefenen op de besluitvorming van de betreffende organisatie. Beroepsorganisaties vormen een gemeenschap waar een groot aantal beroepsbeoefenaren lid van zijn en waarin zij samenwerken. Zij ontwikkelen een gezamenlijke identiteit gebaseerd op gedeelde expertise en ervaringen. Ook delen zij een gezamenlijke morele visie op de beroepsuitoefening.<sup>74</sup> De beroepsorganisatie is dan ook niet zo zeer gebaseerd op hiërarchie maar op collegiale relaties.

#### **2.3.2.5 Autonomie**

De beroepsbeoefenaar en beroepsgroep kunnen autonoom zijn ten opzichte van de overheid en de betreffende werkgevers.<sup>75</sup> Zij gebruiken hun autonomie om zelf te kunnen bepalen op welke wijze zij hun beroep uit-

---

71 Mackor 2011a, p. 145.

72 Sutton 2001, p. 225.

73 Bruin 2018, p. 3.

74 Sutton 2001, p. 226.

75 Sutton 2001, p. 225.

---

oefenen en op welke wijze zij hun beroepsorganisatie inrichten. Autonomie wordt gezien als noodzakelijk om het beroep uit te kunnen oefenen en daarmee een algemeen belang te dienen.<sup>76</sup> Aangenomen wordt dat enkel de beroepsgroep over de nodige kennis beschikt om het eigen beroep te reguleren en dat de beroepsbeoefenaar zonder autonomie niet kan handelen in concrete situaties. De autonomie van de beroepsbeoefenaar en de beroepsgroep wordt dan ook gelegitimeerd doordat dit een voorwaarde is voor de goede uitoefening van het beroep, wat weer bijdraagt aan het dienen van een bepaald algemeen belang.<sup>77</sup>

Uit het voorgaande blijkt dat autonomie een rol speelt op twee niveaus; het niveau van de beroepsgroep en dat van de individuele beroepsbeoefenaar.<sup>78</sup> Onder de autonomie van de beroepsgroep valt bijvoorbeeld dat deze bepaalt wie toegelaten wordt tot de beroepsgroep, welke professionele standaard geldt en welke scholing beroepsbeoefenaren dienen te volgen. Bij bepaalde beroepsgroepen gaat de (invulling van de) autonomie verder. Deze beroepsgroepen hebben bijvoorbeeld een min of meer eigen tuchtrecht, denk bijvoorbeeld aan het medisch tuchtrecht.

Het opleggen van een professionele standaard door de beroepsorganisatie aan de beroepsbeoefenaar is een vorm van zelfregulering. Dit heeft zowel nut voor de consument als voor de overheid.<sup>79</sup> Zelfregulering door de beroepsgroep kan de consument beschermen door bijvoorbeeld beroepsbeoefenaren uit te sluiten die ondermaatse dienstverlening leveren. Daarnaast zorgt zelfregulering ervoor dat de overheid en de werkgever niet zelf met regels hoeven te treden in de beroepsuitoefening om bijvoorbeeld de veiligheid van de cliënt te borgen. Volgens Sutton is zelfregulering een mechanisme om de kwaliteit van de beroepsuitoefening te bewaken en in het verlengde daarvan het bestaan van professionele autonomie te legitimeren.<sup>80</sup>

De individuele beroepsbeoefenaar heeft – net als de beroepsgroep – een zekere mate van autonomie nodig. Deze autonomie gebruikt de beroepsbeoefenaar om af te kunnen wegen hoe hij in een concreet geval dient te handelen. De autonomie van de individuele beroepsbeoefenaar bestaat dan ook ten minste uit de ruimte voor de beroepsbeoefenaar om een concreet geval te interpreteren en ten aanzien van dit geval algemene inzichten af te wegen en toe te passen. Ofwel de vakman moet zijn timmermansoog kunnen blijven gebruiken. De autonomie van de beroepsbeoefenaar kan evenwel worden beperkt door de beroepsorganisatie, bijvoorbeeld als

---

76 Sutton 2001, p. 225.

77 Bruin 2018, p. 8.

78 Mackor 2011, p. 144.

79 Sutton 2001, p. 226.

80 Sutton 2001, p. 226.

deze organisatie bepaalt dat de beoefenaar zich moet houden aan een professionele standaard.<sup>81</sup>

De professionele autonomie van de beroepsgroep en haar beroepsbeoefenaren is niet onbegrensd. De beroepsuitoefening wordt vaak in meer of mindere mate gereguleerd door wet- en regelgeving. De autonomie die hen toekomt, verschilt daardoor per beroepsgroep en per situatie waarin de beroepsgroep en haar beroepsbeoefenaren zich bevinden. De autonomie van de beroepsgroep eindigt waar de overheid het beroep gaat reguleren.<sup>82</sup>

### **2.3.3 Professionele autonomie van de leraar**

Hiervoor is uiteengezet welke kenmerken beroepen met professionele autonomie hebben. Om de professionele autonomie van een specifieke beroepsgroep te duiden, wordt gekeken naar de specifieke situatie waar het betreffende beroep in verkeert.<sup>83</sup> Om voor de leraar te duiden of en in hoeverre aan hem en zijn beroepsgroep professionele autonomie toekomen, moeten dan ook de hiervoor genoemde kenmerken worden toegepast op zijn situatie.

Het eerste kenmerk van een beroep met professionele autonomie is dat de beroepsbeoefenaar beschikt over bepaalde kennis en expertise. Dat is bij de leraar het geval, hij is de vakdeskundige voor wat betreft het geven van onderwijs. De leraar heeft doorgaans een bachelor- of masteropleiding afgerond, daarmee beschikt hij over algemene kennis en vakkennis in het bijzonder. De Onderwijsraad schrijft dat hij daarnaast een brede basis van pedagogische en didactische kennis en vaardigheden moet hebben, dit is de kern van het lerarenberoep.<sup>84</sup> Daarnaast dient de leraar te beschikken over gedegen kennis en goed ontwikkelde vaardigheden ten aanzien van het vakgebied dat hij geeft. Het is voor de kwaliteit van het onderwijs van belang dat hij boven de lesstof staat.<sup>85</sup> Dit is nodig omdat de leraar in de praktijk voortdurend afwegingen moet maken, hij moet daartoe terug kunnen vallen op een breed repertoire van vakkennis en kunde. De Onderwijsraad maakt onderscheid tussen vakkennis en kennis over algemene didactiek. Beide kennistypen zijn nodig zodat een leraar een vak betekenisvol kan overbrengen op de leerling.<sup>86</sup>

---

81 Mackor 2011a, p. 144.

82 Bruin 2018, p. 41.

83 Mackor 2011a, p. 143.

84 Onderwijsraad 2018, p. 15/16.

85 Onderwijsraad 2018, p. 17.

86 Met de leerling wordt zowel de leerling in het primair en voortgezet onderwijs bedoeld als de student in het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs.

De leraar heeft dan ook specifieke kennis en kunde die hij inzet bij het geven van onderwijs. Hiermee draagt hij bij aan een algemeen belang, namelijk het bieden van kwalitatief goed onderwijs aan de leerling. Op het belang dat de leraar met zijn autonomie dient, wordt dieper ingegaan in § 2.4. De leraar kan tevens voldoen aan het derde kenmerk van een beroep met professionele autonomie. Aangenomen kan worden dat de samenleving en de individuele cliënt, namelijk de leerling en zijn ouders, vertrouwen hebben in de leraar. Dit blijkt onder meer uit het Nationale Onderwijsakkoord 2022, waarin wordt beschreven dat vertrouwen in de capaciteiten en verantwoordelijkheden van de leraar van groot belang is om te komen tot de best presterende onderwijsstelsels ter wereld. De leraar maakt het verschil tussen “good” en “great” onderwijs.<sup>87</sup> Dat de leraar vertrouwen geniet van zijn leerlingen is eveneens van groot belang. Dit draagt er aan bij dat hij hen kan aanmoedigen en motiveren om meer uit zichzelf te halen.<sup>88</sup> Er is dan ook een grote mate van vertrouwen van zowel de samenleving als de leerling nodig in de kennis en kunde van de leraar zodat hij kwalitatief goed onderwijs kan aanbieden aan zijn leerlingen.

Het vierde en vijfde kenmerk van een beroep met professionele autonomie is een samenhangende beroepsgroep die autonomie uitoefent door het reguleren van de beroepsuitoefening van haar beroepsbeoefenaren. Zoals uitgebreider toegelicht wordt in § 3.4.7 ontstond in 2011 een beroepsorganisatie voor de leraar in de vorm van de *Onderwijscoöperatie*, die onder meer de taak had om een professionele standaard op te stellen.<sup>89</sup> Daarmee was er een beroepsorganisatie van leraren ontstaan die de eigen beroepsuitoefening zou gaan reguleren. Evenwel bleek bij de totstandkoming van het lerarenregister dat leraren zich onvoldoende vertegenwoordigd voelden door deze organisatie. Individuele leraren konden geen lid worden, maar werden vertegenwoordigd door een aantal vakbonden. Dit gebrek aan vertegenwoordiging en dus legitimatie leidde na een crisis over het leiderschap van de Onderwijscoöperatie, uiteindelijk tot het opheffen van deze organisatie. In 2020 werd een nieuwe beroepsvereniging opgericht voor de leraar, genaamd het *Lerarencollectief*. Dit collectief richtte zich op het primair en voortgezet onderwijs.<sup>90</sup> Het doel van het Lerarencollectief was om een sterke beroepsvereniging te worden die het vakmanschap van

---

87 Bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 31 293, nr. 615, p. 1 (Nationaal onderwijsakkoord 2022 getiteld: Het Onderwijsakkoord, Samen voor het beste onderwijs).

88 *Onderwijsraad, Ruim baan voor de leraar*, Den Haag 2018, p. 15/16.

89 F.H.J.G. Brekelmans en M. van Es, ‘Wetsvoorstel ‘Lerarenregister’, professionals governance en professionele standaard’, *NTOR* 2016, nr. 2, p. 102

90 Zie over het Lerarencollectief: <https://lerarencollectief.nl/leidende-principes/over-ons/> [geraadpleegd op 1 oktober 2022].

de leraar versterkt en daarmee bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs. Hierin werden de leraren gesteund door het ministerie van OCW.<sup>91</sup> Dit collectief besloot zich echter in juni 2023 op te heffen vanwege “het ontbreken van financiële slagkracht, organisatorische stabiliteit en samenwerking met andere partijen vanuit de inhoud en erkenning op basis van kwaliteit.”<sup>92</sup> Nu van een samenhangende beroepsgroep en uitoefening van autonomie door de beroepsgroep geen sprake is, oefenen leraren geen professionele autonomie uit. Dat neemt echter niet weg dat een individuele leraar of een team van leraren autonomie kan uitoefenen in de klas of in schoolverband.

## 2.4 PEDAGOGISCHE AUTONOMIE

### 2.4.1 Inleiding

Hiervoor is uiteengezet dat op dit moment van een samenhangende beroepsgroep die professionele autonomie uitoefent over de eigen beroepsuitoefening bij de leraar geen sprake is. De autonomie van de leraar heeft momenteel dan ook geen collectieve dimensie. De leraar beschikt echter wel over specifieke kennis en kunde, hij dient een algemeen belang en heeft het vertrouwen van zijn leerlingen en de samenleving. In deze paragraaf wordt uiteengezet dat aan de individuele leraar dan ook autonomie toekomt. Ten eerste wordt toegelicht dat autonomie voor de leraar noodzakelijk is om zijn vak uit te oefenen, vervolgens wordt beschreven dat hij deze autonomie heeft in het belang van zijn leerlingen, daarna wordt ingegaan op de grenzen van zijn autonomie en ten slotte wordt toegelicht dat de leraar zijn autonomie ook in teamverband uitoefent.

### 2.4.2 Noodzaak van pedagogische autonomie

De autonomie die aan de individuele leraar toekomt, wordt ook wel pedagogische autonomie genoemd. Zoals geschetst in § 2.3.3 is de leraar de vakinhoudelijke deskundige waar het gaat om het geven van onderwijs. Op basis hiervan beschikt hij *qualitate qua* over autonomie.<sup>93</sup> Noorlander schrijft terecht dat de leraar als deskundige en pedagoog dient te beschikken over een zekere mate van vrijheid bij het kiezen van onderwijsmethoden, de interpretatie van leerplannen en de beoordeling van leerlingen.<sup>94</sup>

---

91 *Kamerstukken II 2018/19, 27 923, nr. 367.*

92 Lerarencollectief, *Het Lerarencollectief stopt!*, raadpleegbaar via: <https://lerarencollectief.nl/het-lerarencollectief-stopt/> [geraadpleegd op 24 juli 2023].

93 Huisman en Vermeulen 2007, p. 29.

94 Noorlander 2005, p. 106.



---

Ook de Onderwijsraad stelt dat de leraar ruimte nodig heeft om zijn verantwoordelijkheid voor goede onderwijskwaliteit waar te kunnen maken.<sup>95</sup> De onderwijspraktijk is veeleisend en vaak ingewikkeld. Van de leraar wordt verwacht dat hij de verschillende onderwijsdoelen kan vervullen en daarbij rekening houdt met de bijzondere behoeften van individuele leerlingen. De leraar dient in de klas snel in te kunnen spelen op verschillende situaties waarvan de uitkomst soms moeilijk te voorspellen is. De Onderwijsraad schrijft verder dat er geen protocollen zijn voor het juist en effectief handelen in een dergelijk complexe, dynamische en onvoorspelbare beroepspraktijk. Het is aan de leraar om de situatie in te schatten en een eigen keuze te maken. Rux schrijft eveneens dat een zekere mate van autonomie voor de leraar noodzakelijk is, omdat de leraar in concrete situaties in de klas maatregelen moet kunnen nemen.<sup>96</sup> Het is volgens hem nauwelijks voorstelbaar dat de school haar educatieve missie zou kunnen uitvoeren als de leraar niet zelf zou kunnen reageren op de behoeften van zijn leerlingen. Net als professionele autonomie ontstaat pedagogische autonomie dan ook omdat een zekere mate van autonomie noodzakelijk is, zodat de leraar zijn kennis en kunde kan toepassen bij het geven van onderwijs.

### 2.4.3 Pedagogische autonomie en de leraar: werkplezier, betekenisvol werk en ontwikkeling

Zoals al kort is toegelicht in § 2.2.1 is autonomie voor eenieder van belang en nastrevenswaardig. Autonomie wordt gezien als een wezenlijk kenmerk van een waardevol menselijk bestaan. Dit geldt ook bij het werk van een professional, zoals de leraar. Pedagogische autonomie is dan ook niet alleen noodzakelijk voor leraren om hun werk goed te kunnen doen, maar ook wezenlijk voor hen om van het onderwijs een betekenisvolle en aantrekkelijke werkplek te maken en om zich te kunnen blijven ontwikkelen.

Het beroep van leraar wordt idealiter uitgeoefend door hoogopgeleide en vakbekwame professionals. Voor deze professionals is het beroep van leraar enkel interessant als zij gedurende hun beroepsuitoefening hun professionele kwaliteiten kunnen inzetten en ontwikkelen. Dit komt pas tot zijn recht als leraren hun eigen kennis en inzicht kunnen inbrengen in het onderwijs. Het enkel uitvoeren van door anderen bedacht onderwijs past volgens de Onderwijsraad dan ook niet bij de professionaliteit van de leraar. Om je te kunnen blijven ontwikkelen is het immers van belang routine te kunnen doorbreken.<sup>97</sup> Doordat de leraren een zekere mate van pe-

---

95 Onderwijsraad 2016, p. 9.

96 Rux 2002, p. 44.

97 R. Sennet, *The corrosion of character*, London: W.W. Norton & Company 1999, p. 38.

dagogische autonomie hebben, wordt aanspraak gemaakt op hun vakdeskundigheid. Zo ontstaat betekenisvol werk, werkplezier en kunnen zij groeien in hun vakmanschap.<sup>98</sup>

Wanneer de autonomie van leraren onder druk komt te staan, is dit een belangrijke reden voor hen om een andere baan te gaan zoeken.<sup>99</sup> Het geven van onderwijs wordt ervaren als een fysiek en mentaal zware baan, waarbij leraren relatief vaak te maken hebben met ongepast gedrag van bijvoorbeeld ouders of leerlingen. Het werkplezier en de aantrekkelijkheid van het beroep van leraar wordt dan ook sterk bepaald door de wijze waarop het onderwijs is georganiseerd. Hier is een belangrijke rol weggelegd voor het schoolbestuur. Goed leiderschap draagt bij aan een professionele cultuur waarbij teamleden gezamenlijk werken aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Om te komen tot gemotiveerde lerenteams is het van belang dat het personeelsbeleid nadrukkelijk wordt verbonden aan de visie en doelen van de school.<sup>100</sup> Het schoolbestuur kan daarnaast volgens de Onderwijsraad fungeren als 'hitteschild' tegen onproductieve regeldruk van buitenaf.<sup>101</sup>

Onnodige regeldruk en het moeten afleggen van verantwoording leiden leraren af van het geven van onderwijs, en kost hen tijd, energie, creativiteit en autonomie die noodzakelijk is voor het geven van goed onderwijs.<sup>102</sup> Onderdelen van hun werk die niet gerelateerd zijn aan het geven van onderwijs hebben impact op hun mogelijkheden om goed onderwijs te geven. Een steeds grotere nadruk van beleidsmakers op efficiëntie en toenemende hoeveelheden regels leiden dan ook af van wat leraren het beste doen, namelijk het onderwijzen van hun leerlingen. Ook kan deze regeldruk in de weg staan aan creativiteit.<sup>103</sup> Er is ruimte nodig voor vernieuwende en pionierende leraren die grenzen verleggen en met baanbrekende ideeën nieuwe onderwijsmethoden creëren.

Een gebrek aan professionele autonomie – bijvoorbeeld door onproductieve regeldruk of onvoldoende ruimte voor betrokkenheid bij het vormgeven van het onderwijs – kan de 'beroepseer' van de leraar schaden. Het schaden van de beroepseer ontstaat onder meer bij een gebrek aan professionele handelingsvrijheid, miskennis van vakkennis en te veel regels of protocollen.<sup>104</sup> Van Veen schrijft dat de beroepseer van de Nederlandse leraar is geschonden doordat de leraar te zwaar wordt belast en

---

98 Onderwijsraad 2016, p. 10.

99 Onderwijsraad 2023, p. 33.

100 Onderwijsraad 2018e, p. 18.

101 Onderwijsraad 2023, p. 33.

102 Buchanan 2020, p. 67. Zie over autonomie en regeldruk uitgebreider: M. Blesgraaf, *Regeldruk in het onderwijs*, Den Haag: Boom Juridisch 2022, p. 196.

103 K. van Gennep, 'Gemotiveerde werknemer sleutel voor economisch succes', in Van den Brink e.a. 2005, p. 56/57.

104 Onderwijsraad 2013, p. 9.

---

doordat onderwijsvernieuwingen worden ontwikkeld en doorgevoerd door andere actoren dan de leraar.<sup>105</sup> Dit zou de leraar degraderen van professional tot uitvoerder. Aantasting van de professionele autonomie en beroepseer van de leraar heeft ertoe geleid dat veel leraren het onderwijs hebben verlaten.<sup>106</sup> Pedagogische autonomie is dan ook niet enkel onmisbaar voor de leraar om in te kunnen springen op de actuele situatie in de klas en om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, maar ook om het onderwijs voor hem aantrekkelijk en betekenisvol te houden en om zich te kunnen blijven ontwikkelen. Dit is zeker nu in het bijzonder van belang, gezien het grote tekort aan leraren.

#### 2.4.4 Doel van pedagogische autonomie; de kwaliteit van het onderwijs

De autonomie van een professional dient doorgaans niet primair het individuele eigenbelang, maar een bepaald algemeen belang. Autonomie is dan ook doelgebonden. Dit is ook het geval bij de leraar. De leraar kan met zijn kennis en kunde autonomie gebruiken om in het belang van de leerling kwalitatief goed onderwijs te geven. De autonomie van de leraar is dan ook niet vrijblijvend, zij gaat gepaard met de opdracht om de leerling goed onderwijs te geven. De Onderwijsraad stelt daarom in het algemeen dat het belang van het verstevigen van de positie van de leraar in direct verband staat met de kwaliteit van het onderwijs.<sup>107</sup> De leraar speelt immers een cruciale rol bij het realiseren van kwalitatief goed onderwijs.<sup>108</sup> Om zijn verantwoordelijkheid voor goede onderwijskwaliteit waar te maken, heeft de leraar een mate van professionele ruimte ofwel autonomie nodig.<sup>109</sup> Zoals in de vorige paragraaf geschetst is het geven van onderwijs immers veeleisend en ingewikkeld. Leraren moeten meerdere onderwijsdoelen verwezenlijken, tegelijkertijd dienen zij rekening te houden met de eigen voorgeschiedenis, behoeften en kenmerken van iedere leerling.<sup>110</sup> Voor het juist handelen in dergelijke complexe situaties volstaan protocollen niet. De leraar moet met zijn pedagogische autonomie zelf op basis van zijn vakdeskundigheid 'eigen, wijze keuzes' kunnen maken, in het belang van de onderwijskwaliteit.

Noorlander stelt dat pedagogische autonomie de vrijheid inhoudt om als onderwijsverstrekker de inhoud en vorm van het verstrekte onderwijs

---

105 K. van Veen, 'Lesgeven, een vak apart', in Van den Brink e.a 2005, p. 200.

106 *Kamerstukken II 2007/08*, 31 007, nr. 7, p. 301 (Rapport parlementair onderzoek "Vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland").

107 Onderwijsraad 2018b, p. 12.

108 Onderwijsraad 2018c, p. 1.

109 Onderwijsraad 2016, p. 9.

110 Onderwijsraad 2016, p. 9.

te bepalen.<sup>111</sup> De leraar heeft bijvoorbeeld de vrijheid om zelf te bepalen op welke wijze hij lesgeeft, om de leerplannen te interpreteren en om – afhankelijk van de situatie en de leerlingen – vanuit onderwijskundig en didactisch oogpunt een geschikte onderwijsmethode te kiezen.<sup>112</sup>

De Onderwijsraad gaat in 2018 uitgebreider in op de rol van de leraar.<sup>113</sup> Het werk van de leraar omvat het ontwikkelen van onderwijs, het geven van onderwijs aan leerlingen en het toetsen en evalueren van onderwijs. Dit doet de leraar in drie domeinen. De leraar heeft namelijk 1) de opdracht leerlingen kennis, vaardigheden en houdingen bij te brengen die zij nodig hebben in een vervolgopleiding, werk of andere aspecten van hun leven. Daarnaast 2) leidt hij de leerlingen op in culturele, professionele en maatschappelijke tradities en praktijken en de daarbij horende waarden en normen. Ten slotte 3) vormt hij de persoon van de leerling tot iemand die kritisch kan denken en oordelen, beschikt over moraliteit, verantwoordelijkheid en zelfstandigheid. In deze drie domeinen moet de leraar voortdurend inschatten hoe hij in een bepaalde situatie het beste kan handelen voor een bepaalde leerling of welke stof en pedagogische methode het best kan worden toegepast in dat geval. De leraar zet dan ook zijn autonomie in om de leerling het beste onderwijs te kunnen bieden. Hiervoor is zijn oordeelsvermogen essentieel. Hoewel protocollen en routines hier ook een belangrijke rol bij kunnen spelen, verloopt onderwijs altijd via interactie en concrete situaties waarin de leraar afwegingen moet maken over hetgeen voor een bepaalde leerling in een bepaalde situatie wenselijk is.

In de Duitse literatuur wordt uitgebreider ingegaan op het belang dat de leraar moet dienen met zijn pedagogische autonomie.<sup>114</sup> De relatie tussen de leraar en de leerling wordt beschouwd als een dynamische onderwijskundige en opvoedkundige betrekking.<sup>115</sup> De leraar heeft een zekere mate van pedagogische autonomie nodig om in deze dynamische betrekking het onderwijs toe te spitsen op de individuele leerling. Avenarius en Heckel schrijven dat de leraar in zijn werk de toepasselijke regelgeving dient na te leven en dat hij de instructies van zijn werkgever dient op te volgen.<sup>116</sup> Daarbuiten heeft de leraar echter speelruimte om zelf het onderwijs en de opvoeding van de leerling vorm te geven. Pedagogische autonomie is volgens Avenarius en Heckel geen persoonlijke vrijheid van de

---

111 Noorlander 2005, p. 105.

112 Noorlander 2005, p. 95.

113 Onderwijsraad 2018 p. 15/16

114 Zie voor een Duits perspectief op de pedagogische autonomie onder andere Buer 1990, Luthe 2003, Fauser 1986 en Rux 2003 en Noorlander 2005 p. 95-103.

115 Noorlander 2005, p. 95.

116 Avenarius en Heckel 2000, p. 369.

leraar, maar doelgebonden. De vrijheid van de leraar staat direct in verband met het vervullen van de educatieve missie van de school en de ontwikkeling van de leerling:

*“Die pädagogische Freiheit<sup>117</sup> ist eine pflichtgebundene Freiheit, die ihren Grund und ihre innere Rechtfertigung in der Erziehungsaufgabe des Lehrers findet. Sie ist ihm nicht um seiner selbst, sondern um seiner Funktion, seines Amtes willen gewährleistet”. Es handelt sich also nicht um eine personale, sondern um eine auf den Schulzweck, auf die Bildungsinteressen der Schüler bezogene Freiheit.”<sup>118</sup>*

Door de pedagogische autonomie van de leraar te koppelen aan de missie van de school en het belang van de leerling, wordt door Heckel en Avenarius de plaats van de pedagogische autonomie in de Duitse grondwet duidelijk gemaakt.<sup>119</sup> De pedagogische autonomie is volgens hen geworteld in de taak van de Staat, die wordt uitgevoerd door de leraar, om goed onderwijs te verzorgen<sup>120</sup> en in het recht van de leerling om zich vrij te ontwikkelen.<sup>121</sup>

Buer leidt pedagogische vrijheid af uit het belang van de leerling om goed onderwijs te ontvangen.<sup>122</sup> De pedagogische autonomie houdt tevens verband met en is gebonden aan de educatieve missie van de school. Buer vergelijkt de pedagogische autonomie met de rechten van de ouders over hun kind. Ook deze rechten heeft de ouder slechts in het belang van het welzijn van het kind. Pedagogische autonomie is dan ook geen individueel vrijheidsrecht van de leraar. De leraar heeft enkel autonomie om het recht van de leerling op onderwijs te verwezenlijken.

Uit de adviezen van de Onderwijsraad blijkt dat de pedagogische autonomie van de leraar in Nederland in verband gebracht moet worden met het belang van de leerling en de kwaliteit van het onderwijs. De leraar heeft pedagogische autonomie nodig om op basis van zijn kennis en kunde het onderwijs toe te spitsen op de specifieke situatie waarin zijn klas of leerling zich bevindt, dit draagt bij aan de kwaliteit van het onderwijs. Aan de leraar komt dan ook autonomie toe om de kwaliteit van het onderwijs voor zijn leerlingen te verbeteren. Deze autonomie is niet louter een recht van de leraar, maar gaat gepaard met de opdracht om zijn autonomie te gebruiken om de leerling kwalitatief goed onderwijs te geven.

117 In voornamelijk de Duitse literatuur wordt de pedagogische autonomie ook wel aangeduid als pedagogische vrijheid.

118 Avenarius en Heckel 2000, p. 342.

119 Avenarius en Heckel 2000, p. 342.

120 Artikel 7 van de Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

121 Artikel 2, eerste lid, van de Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

122 Buer 1990, p. 15-17.

### **2.4.5 Grenzen aan pedagogische autonomie**

Hiervoor is beschreven dat de leraar autonomie heeft om op basis van zijn vakdeskundigheid in het belang van de leerling kwalitatief goed onderwijs aan te bieden. In dit doel van pedagogische autonomie kunnen ook een tweetal functionele grenzen worden gevonden. De autonomie van de leraar wordt begrensd door 1) het belang van de leerling en 2) de kwaliteit van onderwijs. Deze grenzen zijn functioneel in de zin dat zij samenhangen met het doel van pedagogische autonomie; de leraar heeft autonomie om in het belang van de leerling kwalitatief goed onderwijs aan te bieden.

De pedagogische autonomie wordt in de eerste plaats begrensd doordat hiermee het belang van de leerling gediend moet worden. Avenarius en Heckel schrijven dan ook dat de pedagogische autonomie van de leraar niet dient om de individuele opvattingen en overtuigingen van de leraar, ten koste van de lesstof, op de leerling over te dragen.<sup>123</sup> Voor Avenarius en Heckel staat bij de toepassing van pedagogische autonomie van de leraar het belang van de leerling centraal. De pedagogische autonomie eindigt volgens hen dan ook wanneer daardoor de prestaties van de school en de educatieve belangen van de leerling worden aangetast. Luthe schrijft eveneens dat de pedagogische autonomie van de leraar geen vrijheid in het individuele belang van de leraar is.<sup>124</sup> De pedagogische autonomie is een functionele autonomie in het belang van de educatieve missie van de school. Doordat pedagogische autonomie in dit geval wordt afgeleid uit de educatieve missie van de school, is deze autonomie door de individuele leraar volgens Luthe nauwelijks in te roepen als recht.

In de tweede plaats wordt de pedagogische autonomie van de leraar begrensd doordat hij kwalitatief goed onderwijs moet aanbieden. De autonomie van de leraar brengt immers met zich dat van de leraar verwacht mag worden dat hij in de klas – als zijn kennis en kunde als professional wordt aangesproken – zorg betracht om de leerling kwalitatief goed onderwijs te bieden. Wat kwalitatief goed onderwijs is en wat in het belang is van de leerling, is in zekere mate een kwestie van perspectief. In abstracto is de norm van kwalitatief goed onderwijs in te vullen met algemene regels en standaarden. In concreto kunnen de ideeën uiteenlopen over wat kwalitatief goed onderwijs is voor een bepaalde leerling. De leerling en zijn ouders kunnen andere ideeën hebben over de belangen van de leerling dan de leraar, bijvoorbeeld als het gaat over het overgaan van de leerling naar een volgend schooljaar of naar een andere vorm van onderwijs. In concrete gevallen kunnen over de belangen van de leerling bij het gebruik van autonomie door de leraar de meningen dan ook verschillen.

---

123 Avenarius en Heckel 2000, p. 342.

124 Luthe 2003, p. 170.

---

Aangezien de leraar de professional is, is het in de eerste plaats aan hem om met zijn autonomie te bepalen wat in het belang van de leerling is en wat kwalitatief goed onderwijs is, tenzij de leraar evident in strijd handelt met de belangen van de leerling.

#### **2.4.6 Pedagogische autonomie in teamverband**

Hiervoor is geschetst dat de leraar aanspraak kan maken op autonomie om in het belang van de leerling goed onderwijs te geven. Dit onderwijs geeft hij vaak niet alleen, hij werkt vaak in teamverband. Meerdere leraren geven bijvoorbeeld gezamenlijk onderwijs in een bepaald vakgebied of op een bepaalde school. Het werk van de leraar stopt daarnaast niet bij de uitgang van het klaslokaal.<sup>125</sup> Ook daar buiten vindt samenwerking plaats met bijvoorbeeld ouders, leerlingen of hulpverleners. Het werken in teams heeft een aantal voordelen. Zo draagt dit positief bij aan de kwaliteit van onderwijs.<sup>126</sup> Door het vormen van teams kan kennisdeling binnen de school of een bepaald vakgebied tot stand gebracht worden. Daarnaast kunnen taken binnen een team gedifferentieerd worden, waardoor leraren zich meer kunnen gaan richten op bepaalde vaardigheden.<sup>127</sup> De Onderwijsraad noemt als voorbeeld dat de ene leraar zich gaat toeleggen op individuele begeleiding van leerlingen, terwijl de ander zich specialiseert in het ontwerpen van onderwijs. Door taken te differentiëren kan optimaal ingespeeld worden op de interesses, talenten, competenties en beschikbare werktijd binnen een team van leraren.

Samenwerking in teams is tegenwoordig voor leraren vaak niet langer vrijblijvend. Doordat scholen meer verantwoordelijkheden hebben gekregen en leraren meer in deeltijd werken, is het individualistische beroepsbeeld van de leraar volgens de Onderwijsraad onhoudbaar geworden.<sup>128</sup> Het werken in teams is dan ook noodzakelijk geworden. Dit heeft evenwel invloed op de autonomie van de leraar.<sup>129</sup> De normen en waarden over goed onderwijs binnen het team van leraren beïnvloeden de wijze waarop de leraar zijn professionele ruimte invult. Ook kan het team gezamenlijk het handelingsvermogen van individuele leraren vergroten. Binnen de klas ervaren de leraren volgens de Onderwijsraad relatief veel zeggenschap, maar binnen de school hebben zij het team nodig om invloed uit te kunnen oefenen op bijvoorbeeld onderwijsvernieuwingen of bezuinigingen.<sup>130</sup> De autonomie van de leraar heeft naast een individuele dan

---

125 Onderwijsraad 2013, p. 13.

126 Onderwijsraad 2016, p. 23.

127 Onderwijsraad 2021, p. 38.

128 Onderwijsraad 2021, p. 38.

129 Onderwijsraad 2016, p. 11.

130 Onderwijsraad 2016, p. 26/27.

ook een collectieve dimensie binnen het team. Hoe deze collectieve dimensie wordt ingevuld, en wat dit betekent voor de individuele leraar, zal sterk afhangen van het betreffende team. In het vervolg wordt de leraar telkens als individu aangeduid, hier kan evenwel ook een team van leraren gelezen worden.

## 2.5 PEDAGOGISCHE AUTONOMIE BIJ DE BEOORDELING VAN ONDERWIJSPRESTATIES

De pedagogische autonomie van de leraar speelt een grote rol bij het beoordelen van de onderwijsprestaties van zijn leerlingen. Het is immers in principe aan de leraar om aan de hand van een toets te beoordelen of de leerling zijn onderwijsdoelen heeft bereikt. De leraar heeft daarbij een mate van autonomie ofwel beoordelingsruimte. Dit is in het bijzonder van belang waar het de beoordeling van een examen betreft. Met het examen wordt hier bedoeld de verzameling van beoordelingsbeslissingen waarmee het onderwijs in een bepaalde sector wordt afgesloten.<sup>131</sup> Door de autonomie van de leraar is het voor de leerling, het bevoegd gezag en de samenleving niet eenvoudig te controleren of de beoordeling van het examen juist is uitgevoerd. In deze paragraaf wordt daarom beschreven waaruit de pedagogische autonomie van de leraar bij de beoordeling van onderwijsprestaties van leerlingen bestaat.

Voor de leraar is het noodzakelijk dat hij bij het beoordelen van de onderwijsprestaties van een leerling beschikt over een zekere mate van autonomie. Hierbij moet hij een afweging kunnen maken op basis van onder meer het antwoordmodel, maar ook zijn eigen kennis en ervaring. Het beoordelen van onderwijsprestaties is dan ook vaak deels een persoonlijk proces dat afhankelijk is van de leraar of leraren die de beoordeling uitvoeren.<sup>132</sup> Bij de beoordeling of bij het opstellen van het examen en de modelantwoorden spelen de (persoonlijke) ervaringen en deskundigheid van de leraar immers een belangrijke rol. Vanwege het persoonlijke karakter van het beoordelingsproces en vanwege de deskundigheid van de leraar, moet volgens Noorlander aan de leraar vrije ruimte gelaten worden om de leerling te beoordelen. Hierbij ligt dan ook het primaat bij de leraar. De ruimte die de leraar heeft om zelf een leerling te beoordelen, behoort tot de kern van zijn pedagogische autonomie.

---

131 Hieronder wordt verstaan het schooladvies in het primair onderwijs, de school/instellings- en centrale examens in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs en de tentamens in het hoger onderwijs die gezamenlijk het examen vormen.

132 Noorlander 2005, p. 522.



---

De leraar handelt volgens Avenarius en Heckel op eigen verantwoordelijkheid wanneer hij de prestaties van leerlingen beoordeelt.<sup>133</sup> Deze eigen verantwoordelijkheid baseren zij niet op de pedagogische autonomie, maar op de eigenaardigheid van de beoordeling. Die beoordeling is eigenaardig omdat het een persoonlijk en specialistisch oordeel van de leraar omvat. Mijns inziens maakt juist het feit dat het gaat om een persoonlijk en specialistisch oordeel dat deze beoordeling valt onder de pedagogische autonomie van de leraar. De pedagogische autonomie van de leraar omvat immers dat hij op basis van zijn vakdeskundigheid eigen keuzes kan maken en eigen oordelen kan vormen.

Widdershoven schrijft dat uit de pedagogische autonomie voortvloeit dat de leraar een vrije (beoordelings)ruimte gelaten moet worden bij het beoordelen van de onderwijsprestaties van de leerling.<sup>134</sup> Deze beoordeling berust op de kennis, ervaring en deskundigheid van de leraar. De beoordeling van de leerling is daardoor in zekere mate subjectief en afhankelijk van de leraar die de beoordeling uitvoert. Uit die subjectiviteit blijkt dat de leraar autonomie heeft, het is immers aan de leraar om een knoop door te hakken en bijvoorbeeld te bepalen welk cijfer aan de leerling toekomt of hoeveel punten toegekend moeten worden voor een bepaald antwoord.

De subjectiviteit van de beoordeling van de onderwijsprestaties van de leerling is mijns inziens driedig. Ten eerste is de beoordeling subjectief omdat de leraar (in meer of mindere mate) de onderwijsstof, de onderwijsdoelen en de toets vormgeeft en vervolgens bepaalt in welke mate de leerling de onderwijsdoelen heeft behaald. Een andere leraar die de beoordeling over zou willen doen, kan dit enkel als hij weet met welke bedoeling de onderwijsdoelen, de onderwijsstof en de toets zijn vormgegeven. De beoordeling zal, ten tweede, gebaseerd zijn op de eigen kennis en ervaring van de leraar. Deze eigen kennis en ervaring van de beoordelaar kan verschillen van andere leraren. Een leraar in een bepaald vakgebied kan bijvoorbeeld over bepaalde kennis en ervaring beschikken waarover een andere leraar niet beschikt. Ook kan de ene leraar andere opvattingen hebben over een bepaald onderwerp dan een andere leraar. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan twee hoogleraren die in hetzelfde vakgebied werkzaam zijn en over een bepaald onderwerp van mening verschillen en naargelang ander onderwijs geven, andere onderwijsdoelen hanteren en studenten anders beoordelen. Ten derde heeft de leraar – naast zijn eigen kennis en ervaring – in sommige gevallen ook eigen subjectieve ervaringen

---

133 Avenarius en Heckel 2000, p. 345.

134 R.J.G.M. Widdershoven, 'De voorgeschiedenis: een drama in drie bedrijven' in A. Heertje e.a., *Het cijfer van de rechter*, Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink 1991, p. 93.

met de leerling die meewegen in de beoordeling. De leraar heeft bijvoorbeeld kennis van bepaalde eigenschappen en leerdoelen van een specifieke leerling die hij kan meewegen in de beoordeling van deze leerling. Bij het schooladvies speelt dergelijke kennis over de leerling bijvoorbeeld een belangrijke rol.

De mate waarin subjectiviteit bij de beoordeling van een leerling een rol speelt, hangt af van het type beoordeling. Bij bijvoorbeeld een multiple choice examen dat van overheidswege is opgesteld, bestaat geen ruimte voor een eigen beoordeling door de leraar. De leraar beoordeelt immers enkel aan de hand van een antwoordmodel of de leerling het juiste vakje heeft aangevinkt. Het vaststellen van het schooladvies is een voorbeeld waarbij subjectiviteit juist een grote rol speelt. Bij het geven van een schooladvies weegt de leraar naast de toetsresultaten van de leerling ook zijn eigen ervaringen met de leerling mee.<sup>135</sup> Deze ervaringen van de leraar bestaan bijvoorbeeld uit zijn perspectief op de motivatie om te leren, de ondersteuning vanuit thuis, de sociale en emotionele ontwikkeling en de aanleg en interesses van de leerling. Deze beoordeling is subjectief omdat de beoordeling is gebaseerd op de kennis en subjectieve ervaring van de leraar met deze leerling en omdat de leraar vervolgens vanuit zijn eigen kennis en ervaring een inschatting maakt over het niveau van voortgezet onderwijs dat passend is voor deze leerling. Deze subjectiviteit maakt evenwel dat de leraar autonomie heeft en moet hebben, het is immers aan hem om als vakdeskundige om een afweging te maken en vervolgens een oordeel te geven.

De pedagogische autonomie van de leraar bij het beoordelen van de onderwijsprestaties van leerlingen kan problematisch zijn voor andere actoren in het onderwijs, zoals de leerling en zijn ouders en het bevoegd gezag en de Staat. De leerling en zijn ouders worden immers onderworpen aan een subjectief oordeel van de leraar waartegen zij nauwelijks op kunnen komen. Het bevoegd gezag en de Staat kunnen daarnaast de kwaliteit van de beoordeling moeilijk controleren. De pedagogische autonomie van de leraar verdraagt zich volgens Huisman e.a. daarom moeilijk met de juridisering van de beoordeling van de onderwijsprestaties van leerlingen.<sup>136</sup> Dit geldt mijns inziens in het bijzonder voor de beoordeling van examens. Daarbij zijn immers de belangen van de leerling, het bevoegd gezag en de samenleving groot. Het primaat van de leraar bij het beoordelen van de examens is daarom in de meeste onderwijssectorwetten ingeperkt. In bijvoorbeeld het voortgezet onderwijs worden de centrale examens van overheidswege opgesteld en werkt een externe leraar mee aan de beoordeling. Hierop wordt dieper ingegaan in hoofdstuk 6. Op de verhouding tussen

---

135 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 157, nr. 3, p. 15.

136 Huisman e.a. 2018, p. 66.

---

de leraar en het bevoegd gezag wordt nader ingegaan in hoofdstuk 4 en in hoofdstuk 5 staat de relatie tussen de leerling en de leraar centraal.

## 2.6 SAMENVATTING EN CONCLUSIE

Autonomie is een complex en veelzijdig begrip dat pas een concretere betekenis krijgt als het in context wordt geplaatst. Van autonomie is sprake als iemand zonder te zijn beïnvloed, zijn verlangens, doelen en waarden heeft geïdentificeerd en vervolgens naar deze verlangens, doelen en waarden kan handelen. De mate van autonomie die aan iemand toekomt, is tevens afhankelijk van de specifieke sociale relaties die het betreffende individu is aangegaan en die zijn autonomie kunnen vergroten of verkleinen. Dit geldt in het bijzonder voor een professional zoals de leraar die zijn werk in een complexe sociale omgeving doet.

De autonomie van de leraar wordt in de literatuur aangeduid als professionele of pedagogische autonomie, beide begrippen worden daar door elkaar heen gebruikt. Deze begrippen kunnen evenwel verschillend ingevuld worden. Bij professionele autonomie hangt de autonomie van de individuele beroepsbeoefenaar samen met de autonomie van de beroepsgroep die de beroepsuitoefening van haar beroepsbeoefenaren reguleert. De leraar beschikt op dit moment nog niet over een samenhangende beroepsgroep die bijvoorbeeld door het opstellen van een professionele standaard zijn beroepsuitoefening reguleert. Hij kan (op dit moment) dan ook geen aanspraak maken op professionele autonomie.

Wel kan de leraar aanspraak maken op pedagogische autonomie. Hierdoor wordt aanspraak gemaakt op zijn vakdeskundigheid en ontstaat ruimte voor betekenisvol werk en werkplezier. Pedagogische autonomie komt toe aan de individuele leraar op basis van zijn kennis en kunde, met als doel om kwalitatief goed onderwijs te kunnen geven aan zijn leerlingen. Hiervoor is autonomie onontbeerlijk.

Het onderwijs kan immers niet geheel in procedures gegoten worden. De autonomie van de leraar is echter niet onbegrensd. Zijn autonomie is functioneel en wordt begrensd door het doel waarvoor hij het gekregen heeft, namelijk in het belang van de leerling goed onderwijs aanbieden. Van de leraar wordt verwacht dat hij met zijn kennis en kunde kan inspringen op actuele situaties, daarbij moet hij voor zijn leerlingen de juiste inschattingen maken. Hierbij maakt hij gebruik van zijn autonomie. Zijn autonomie past de leraar ook toe bij het beoordelen van de onderwijsprestaties van zijn leerlingen. Die beoordeling berust op de kennis, ervaring en deskundigheid van de leraar.

## 3 | **Autonomie van de leraar vanuit juridisch perspectief**

### 3.1 INLEIDING

In hoofdstuk 2 is geschetst dat de leraar als vakdeskundige aanspraak kan maken op autonomie. Dit houdt in dat hij eigen keuzes kan maken bij het geven van onderwijs en bij de invulling van het onderwijsprogramma. Met zijn autonomie kan de leraar een concrete situatie in de klas interpreteren en daarop zijn kennis en ervaring toepassen. In hoofdstuk 1 is uiteengezet dat zijn autonomie beperkt of versterkt kan worden door onder meer wet- en regelgeving, jurisprudentie, de professionele standaard en instructies en beleid van het bevoegd gezag. In dit hoofdstuk staat centraal in hoeverre de autonomie van de leraar beperkt of versterkt wordt door wet- en regelgeving, waaronder verdragen en de Grondwet, en de professionele standaard. Daarbij wordt ook de jurisprudentie betrokken.

In § 3.2 wordt eerst vanuit mensenrechtelijk perspectief de autonomie van de leraar onderzocht, daarbij wordt onder meer ingegaan op het recht op onderwijs en op de vraag of de leraar vanuit dit perspectief aanspraak kan maken op autonomie. Met de leraar wordt bedoeld diegene die zelfstandig of in teamverband onderwijs geeft in het primair, voortgezet, middelbaar beroeps- of hoger onderwijs. Vervolgens wordt in § 3.3 nader ingegaan op artikel 23 van de Grondwet. Hierin is de vrijheid van onderwijs geregeld. Deze vrijheid komt in beginsel toe aan het bevoegd gezag van de school. Onderzocht wordt of de leraar, vanuit de Grondwet bezien, aanspraak kan maken op autonomie, hoe deze autonomie van de leraar zich verhoudt tot de rol van het bevoegd gezag en wat de ratio zou zijn van deze autonomie.

Alvorens dieper in te gaan op de autonomie die de leraar kan afleiden uit de onderwijswetten, wordt eerst ingegaan op de totstandkoming van de bepalingen in de onderwijswetten over het beroep van leraar. Sinds de jaren 90 is er veel discussie over de rol van de leraar binnen de school, zijn autonomie en over de ontwikkeling van een eigen beroepsorganisatie. In § 3.4 wordt geschetst hoe deze discussie heeft geleid tot het huidige wettelijke kader voor de autonomie van de leraar en hoe de in 2011 opgerichte beroepsorganisatie in 2017 weer werd opgeheven. Het huidige wettelijke kader wordt toegelicht in § 3.5. Hieruit blijkt in hoeverre de leraar op grond van de onderwijswetten aanspraak kan maken op autonomie. In een groot deel van deze wetten is sinds kort geregeld dat de leraar voldoende vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische zeggenschap dient te

---

hebben over de inhoud van de lesstof. Ook komt aan hem een zelfstandige verantwoordelijkheid toe bij het beoordelen van de onderwijsprestaties van leerlingen. Tot slot wordt in deze paragraaf toegelicht dat de leraar zijn autonomie ook in teamverband kan uitoefenen. Voor het hoger onderwijs geldt het voorgaande niet. In deze sector vloeit reeds uit de academische vrijheid voort dat de leraar aanspraak kan maken op autonomie. Hier wordt afzonderlijk bij stilgestaan in § 3.6.

Ten slotte wordt nader ingegaan op de professionele standaard van de leraar. Zoals omschreven in § 2.3.3. hebben leraren momenteel geen beroepsgroep die een professionele standaard opstelt om de beroepsuitoefening van de leraren te reguleren. Wel hebben leraren een ongeschreven professionele standaard, bestaande uit normen voor de beroepsuitoefening die uit de jurisprudentie kunnen worden afgeleid. In § 3.7 wordt hier nader op ingegaan. Ook wordt aan de hand van de professionele standaard van zorgverleners beschreven hoe de professionele standaard van leraren in de toekomst vorm kan krijgen.

Met dit hoofdstuk wordt de volgende vraag beantwoord: in hoeverre beperkt of versterkt wet- en regelgeving en de professionele standaard de autonomie van de leraar, bij het geven van onderwijs en in het bijzonder bij het nemen van examenbeslissingen?

## 3.2 MENSENRECHTELIJK PERSPECTIEF OP DE AUTONOMIE VAN DE LERAAR

### 3.2.1 Inleiding

Om de autonomie van de leraar in juridische zin in kaart te brengen, wordt eerst gekeken naar autonomie en het recht op onderwijs zoals dit in mensenrechten is vastgelegd. De autonomie die vanuit mensenrechten aan burgers toekomt, geeft een handvat om vervolgens de autonomie van de leraar te onderzoeken. Het recht op onderwijs zoals vastgelegd in verdragen is daarnaast van belang bij het in kaart brengen van de examens en het recht op een daaruit voortvloeiend diploma.

### 3.2.2 Autonomie vanuit mensenrechtelijk perspectief

Het begrip *autonomie* wordt in juridische zin weinig gebruikt. Autonomie wordt bijvoorbeeld wel gebruikt wanneer wordt gesproken over lagere overheden die in het kader van decentralisatie hun eigen huishouding mogen regelen of wanneer het gaat om de bevoegdheid van een niet geheel soevereine staat die zijn eigen binnenlandse aangelegenheden zelf mag regelen. Deze voorbeelden van autonomie lijken niet op de autonomie van

de leraar die als individuele professional werkt voor een werkgever. De autonomie die aan een individuele burger toekomt, is een beter startpunt, om de autonomie van de leraar in kaart te brengen.

Autonomie van burgers wordt onder meer geborgd in mensenrechten. Individuele autonomie ligt samen met de menselijke waardigheid ten grondslag aan een groot deel van de mensenrechten. Artikel 1 van de Universele Verklaring voor de rechten van mens bevat hiervoor de basis:

*“Alle mensen worden vrij en gelijk in waardigheid en rechten geboren. Zij zijn begiftigd met verstand en geweten, en behoren zich jegens elkan- der in een geest van broederschap te gedragen.”*

De basis voor individuele autonomie wordt gevormd door het idee dat in beginsel eenieder waarde heeft en de competenties heeft om zelf zijn leven in te richten. Met deze competenties kan men rationeel bepalen op welke verlangens men al dan niet handelt. De mens is in de kern onafhankelijk en kan zichzelf blijven ontwikkelen.<sup>137</sup> Autonomie wordt, zoals is beschreven in hoofdstuk 2, gezien als de kern van een waardevol menselijk bestaan. Om autonomie ook te kunnen verwezenlijken en de menselijke waardigheid te beschermen zijn mensenrechten in het leven geroepen. Mensenrechten slaan een brug tussen het filosofisch kader dat in het vorige hoofdstuk is geschetst en het juridische kader.<sup>138</sup> Deze rechten bieden handvatten om het abstracte idee van autonomie naar concrete situaties te vertalen. Mensenrechten moeten de Staat ervan weerhouden om de autonomie van haar burgers te beperken. Ook zijn er mensenrechten die de autonomie van burgers juist verder kunnen vergroten door de Staat hierbij een actieve rol toe te bedelen.<sup>139</sup> Het recht op onderwijs is hier een voorbeeld van: hieruit vloeit de plicht voort dat de overheid zich moet inspannen, zodat eenieder zijn recht op onderwijs kan verwezenlijken. Uit artikel 26, tweede lid, UVRM blijkt tevens dat het recht op onderwijs gericht is op de volle ontwikkeling van de menselijke persoonlijkheid en op de versterking van de eerbied voor de rechten van de mens. Ook uit artikel 13 IVE-SCR blijkt dit doel van het onderwijs. Onderwijs is volgens dit artikel gericht op de volledige ontplooiing van de menselijke persoonlijke waardigheid en van het besef van haar waardigheid. Het onderwijs dient er dan ook op gericht te zijn om bij te dragen aan de ontwikkeling van de competenties van individuen om autonoom te kunnen leven.

Burgers hebben mensenrechten. De leraar is ook een burger, maar is in zijn hoedanigheid als leraar toch vooral een professional. Bij de vraag in

---

137 J. Gumbis e.a., *Do Human rights guarantee autonomy*, p. 1. Raadpleegbaar via: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26750.pdf>.

138 Personal freedom through human rights law, p. 22.

139 Personal freedom through human rights law, p. 27.

---

hoeverre mensenrechten van toepassing zijn op een professional kan onderscheid gemaakt worden tussen klassieke en sociale grondrechten. De sociale grondrechten geven burgers een aanspraak tegenover de overheid, bijvoorbeeld het recht op onderwijs. De overheid moet zich inspannen om het verwezenlijken van het recht op onderwijs mogelijk te maken. De leraar draagt hier als professional aan bij. Ook heeft hij, om dit recht in het belang van de leerling te verwezenlijken, een zekere mate van autonomie. Met de leerling wordt zowel de leerling in het primair en voortgezet onderwijs bedoeld als de student in het middelbaar beroeps- als hoger onderwijs. Naast sociale grondrechten zijn er klassieke grondrechten, waarbij de overheid zich juist van bemoeienis moet onthouden. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij de vrijheid van meningsuiting. Op de mate waarin aan de leraar deze vrijheid toekomt, wordt nader ingegaan in § 4.4. Mackor schrijft dat het beperken van de autonomie van een professional minder problematisch is dan bij burgers.<sup>140</sup> Het gaat dan immers niet om het beperken van zijn rechten als burger, maar om het reguleren van de beroepsuitoefening. In het kader van het onderwijs wordt de beroepsuitoefening beperkt in het belang van de leerling. Dit belang moet beschermd worden tegen een leraar die dit door onzorgvuldige beroepsuitoefening kan schaden. Daarnaast is er volgens Mackor nog een reden waarom de autonomie van een professional wel beperkt kan worden en dat van de burger niet. Er bestaat vaak een collectief beeld van wat verwacht mag worden van een 'goede professional'. Dit maakt het mogelijk om over de uitoefening van het beroep regels te stellen. Bij burgers kan dit niet omdat er over wat een 'goede burger' is geen collectief beeld bestaat. De autonomie van de leraar kan dan ook beperkt worden.

### **3.2.3 Recht op onderwijs vanuit mensenrechtelijk perspectief**

Zoals hiervoor al kort geschetst, staat de leraar in dienst van het verwezenlijken van het recht op onderwijs van de leerling. Dit recht is in het internationaal recht op verschillende plekken vastgelegd. In artikel 2 van het eerste protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EP EVRM) is bijvoorbeeld vastgelegd dat eenieder recht heeft op onderwijs. Staten moeten daarnaast het recht van ouders respecteren om hun kinderen te laten onderwijzen op een wijze die past bij hun eigen religieuze en filosofische overtuigingen. Ook de universele verklaring voor de rechten van de mens bevat een bepaling die het recht op onderwijs beschrijft.<sup>141</sup> Daarin staat ook het doel van het onderwijs beschreven. Onderwijs is gericht op de volle ontwikkeling van de menselijke persoonlijke

---

140 Mackor 2011b, p. 11.

141 Artikel 26 van de universele verklaring voor de rechten van de mens.

vrijheid en op de versterking van de eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Ook blijkt uit dit artikel dat het aan de ouders is om te bepalen welk soort onderwijs aan hun kinderen gegeven wordt. Het IVESCR bevat een soortgelijke bepaling.<sup>142</sup> Dit verdrag verwijst ook naar het onderwijzend personeel. Er is bepaald dat de materiële omstandigheden van het onderwijzend personeel voortdurend dienen te worden verbeterd.

Het recht op onderwijs zoals geregeld in het EP EVRM is wat betreft de examens van bijzonder belang. Onder dit recht wordt volgens het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) mede verstaan het kunnen halen van voordeel uit het genoten onderwijs, door middel van officiële erkenning van het afronden van een studie. Dit bepaalde het EHRM in de *Belgische taalzaak*.<sup>143</sup> In casu wilden een aantal Franssprekende ouders, die woonachtig waren in het Nederlandstalige Vlaanderen, dat hun kinderen in het Frans onderwezen zouden worden. De Belgische overheid bood geen Franstalig onderwijs aan als de ouders woonachtig waren in het Nederlandstalige Vlaanderen. De ouders voerden, kort gezegd, aan dat hun kinderen hierdoor geen aanspraak konden maken op het recht op onderwijs. Dit zou een schending zijn van artikel 2 van het EP EVRM. Om de vraag te beantwoorden of het recht op onderwijs was geschonden, zette het Hof eerst de reikwijdte van dit recht uiteen. Uit het EVRM blijkt geen specifieke verplichting om op een bepaalde wijze het onderwijs te organiseren of financieren. Wel geeft het EVRM recht op toegang tot bepaalde onderwijsinstellingen. Toegang tot een onderwijsinstelling is echter slechts een deel van het recht op onderwijs. Het recht op onderwijs moet ook effectief verwezenlijkt kunnen worden. Hierover bepaalde het Hof het volgende:

*“The first sentence of Article 2 of the Protocol (P1-2) consequently guarantees, in the first place, a right of access to educational institutions existing at a given time, but such access constitutes only a part of the right to education. For the “right to education” to be effective, it is further necessary that, inter alia, the individual who is the beneficiary should have the possibility of drawing profit from the education received, that is to say, the right to obtain, in conformity with the rules in force in each State,*

---

142 Artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

143 EHRM 23 juli 1968, Publ. ECHR, Series A, vol. 6 (*Belgische Taalzaak*). Zie over deze zaak ook: Huisman e.a. 2018, p. 21-22, P.W.A. Huisman, Recht op onderwijs, onderwijswetgevingsbeleid en inrichtingsvrijheid ten tijde van de coronapandemie, *NTOR* 2020, afl. 4, P.J.J. Zoontjens, Het beweeglijke recht op onderwijs. Op zoek naar ankerpunten in een permanente ontwikkeling. Inaugurale rede uitgesproken op 2 mei 2003.



---

*and in one form or another, official recognition of the studies which he has completed."*

Artikel 2 EP EVRM legt aan Staten dan ook de positieve plicht op om het recht op onderwijs in zijn geheel te beschermen.<sup>144</sup> De hiervoor aangehaalde overweging heeft het EHRM herhaald in onder andere een uitspraak uit 2005 in de zaak Leyla Sahyn.<sup>145</sup> Ook toen bepaalde het EHRM dat om het recht op onderwijs effectief te kunnen verwezenlijken, dit ook het recht omvat op officiële erkenning van het afgeronde onderwijs.<sup>146</sup> Ondanks het grote belang van het recht op onderwijs, is dit recht volgens het EHRM niet absoluut.

Het recht op toegang tot onderwijs kan gereguleerd worden door de Staat. De mate waarin de toegang tot het onderwijs wordt gereguleerd kan verschillen per plaats en tijd, dit is afhankelijk van de behoeften en middelen van de gemeenschap en de eigenschappen van de verschillende niveaus van het onderwijs. De Staat heeft daarom een zekere beoordelingsvrijheid om te bepalen hoe het recht op toegang tot het onderwijs ingevuld wordt.

Uit een zaak bij de Rechtbank 's-Gravenhage uit 2012 bleek dat het recht op onderwijs uit het EVRM, zoals dit is uitgelegd door het EHRM, ook van direct belang is voor het Nederlandse recht.<sup>147</sup> In casu mocht een vreemdeling, zonder verblijfstatus, geen stagelopen in het kader van zijn mbo-opleiding. Voor deze vergunning kwam de leerling niet in aanmerking omdat hij geen verblijfstatus had. Hij mocht vanwege ziekte wel in Nederland blijven en onderwijs volgen. Zonder stage kon de leerling echter geen diploma behalen. De leerling voerde bij de rechtbank aan dat hierdoor inbreuk werd gemaakt op zijn recht op onderwijs.

De rechtbank stelde vast dat het recht op onderwijs, uit artikel 2 EP EVRM, naar zijn inhoud een onvoorwaardelijk en nauwkeurig bepaalbaar subjectief recht op onderwijs garandeert. Deze bepaling is daarom eenieder verbindend, in de zin van artikelen 93 en 94 van de Grondwet. Onder verwijzing naar de hiervoor beschreven uitspraken van het EHRM stelt de rechtbank vast dat het recht op onderwijs enkel effectief is als de personen die onderwijs volgen een officiële erkenning kunnen krijgen van het afronden van de opleiding. Die officiële erkenning is in het Nederlandse onderwijs een diploma. De rechtbank bepaalt dat de Staat bij het middelbaar

---

144 C. Loven, Horizontale positieve verplichtingen in de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, *NTM-NJCM Bull* 2020, 4, p. 482.

145 EHRM 10 november 2005, nr. 44774/98 (*Sahin/Turkije*).

146 Zie ook B.P. Vermeulen en M. van Roosmalen, "Chapter 18. Right to education", p. 891 in P. van Dijk e.a., *Theory and Practice of the European Convention of Human Rights*, Cambridge, Intersentia 2018.

147 Rechtbank 's-Gravenhage 2 mei 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BW4736.

beroepsonderwijs een ruime beoordelingsruimte heeft om te bepalen hoe het recht op onderwijs verwezenlijkt kan worden. De Staat kan het recht op onderwijs dan ook beperken, mits hiermee een gerechtvaardigd doel wordt nagestreefd en het middel proportioneel is. Het recht op onderwijs mag daarbij echter niet in de kern aangetast worden. De Staat heeft het recht op onderwijs beperkt om voorzieningen voor illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen in te perken. Dit is volgens de rechtbank niet proportioneel. De Staat beperkt de effectiviteit van het recht op onderwijs, doordat de leerling zijn opleiding niet met een officiële erkenning kan voltooien. Volgens de rechtbank kan niet worden gesproken van een effectief recht op onderwijs als de mogelijkheid ontbreekt om het gevolgde onderwijs af te sluiten met een diploma.

Artikel 2 EP EVRM is van belang voor het bevoegd gezag en de leraar bij het afnemen van de examens omdat hieruit afgeleid kan worden dat de leerling geen officiële erkenning van het afronden van het onderwijs onthouden kan worden. Uit de uitspraak van de rechtbank Den Haag kan tevens afgeleid worden dat de leerling ook in staat gesteld moet worden om het onderwijs te volgen dat leidt tot het examen. Aan dit examen is immers het diploma, zijnde de officiële erkenning van het afronden van het onderwijs, verbonden. Voor de Staat betekent artikel 2 EP EVRM dat leerlingen in de gelegenheid gesteld moeten worden om het onderwijs te volgen dat noodzakelijk is om die vorm van onderwijs af te kunnen ronden. Daaronder valt mede het examen. De Staat heeft hierbij een mate van beleidsvrijheid, maar het onmogelijk maken van het afronden van het onderwijs beperkt dit recht in de kern en is aldus ontoelaatbaar. Hoewel artikel 2 EP EVRM geen directe horizontale werking heeft, en dus niet van toepassing is in de relatie tussen het bevoegd gezag van een bijzondere school en de leerling, dient de Staat het onderwijs zo in te richten dat de leerling zijn recht op onderwijs, in de zin van dit artikel, kan verwezenlijken.<sup>148</sup> Het bevoegd gezag en de leraar dienen het onderwijs vervolgens aan te bieden en het examen af te nemen binnen de door de Staat gestelde kaders.

---

148 Zie over de horizontale werking van artikel 2 EP EVRM uitgebreider het Maimonidesarrest (Hoge Raad 22 januari 1998, ECLI:NL:PHR:1998:AD0151, NJ 1998, 891, m.nt E.A. van der Algema) en J. Gerards, *EVRM - Algemene leerstukken*, Den Haag: SDU Uitgevers 2011, p.263 e.v.

---

### 3.3 GRONDWETTELIJK PERSPECTIEF OP DE AUTONOMIE VAN DE LERAAR

#### 3.3.1 Inleiding

De vrijheid van onderwijs, zoals geregeld in artikel 23 van de Grondwet, biedt een volgend aanknopingspunt om de autonomie van de leraar vanuit juridisch perspectief in te kaderen. De vrijheid van onderwijs bestaat uit verschillende deelvrijheden. Namelijk de vrijheid om een school te stichten, de vrijheid om aan deze school een bepaalde godsdienstige of levensbeschouwelijke richting te geven en de vrijheid om deze school in te richten. In het kader van de autonomie van de leraar is voornamelijk de vrijheid van inrichting van belang. Om vast te stellen hoe de autonomie van de leraar zich verhoudt tot artikel 23 van de Grondwet, moet onderscheid gemaakt worden tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

Het *openbaar onderwijs* wordt van overheidswege gegeven en is neutraal.<sup>149</sup> Met neutraal wordt bedoeld dat het openbaar onderwijs van overheidswege wordt georganiseerd en dat alle godsdienstige en levensbeschouwelijke richtingen in gelijke mate door de overheid gerespecteerd worden. Het *bijzonder onderwijs* gaat daarentegen uit van burgers en hangt veelal een bepaalde godsdienstige of levensbeschouwelijke richting aan. De vrijheid van de bijzondere school om onderwijs aan de hand van een bepaalde godsdienstige of levensbeschouwelijke richting te geven, wordt de vrijheid van richting genoemd. De vrijheid van richting komt enkel toe aan het bijzonder onderwijs. De richting als onderscheidend kenmerk van het bijzonder onderwijs ten opzichte van het openbaar onderwijs wordt tegenwoordig gerelativeerd. Veel bijzondere scholen hangen niet langer actief een bepaalde godsdienstige of levensbeschouwelijke richting aan en geven – net als openbare scholen – neutraal onderwijs, ook is het niet langer noodzakelijk om een bepaalde richting aan te hangen bij het stichten van een bijzondere school. Ten slotte speelt bij de schoolkeuze vaak niet langer de richting een bepalende rol, maar zijn de pedagogisch-didactische visie en andere kenmerken van de school van belang.<sup>150</sup> Daarnaast is van belang dat het onderscheid tussen het openbaar en bijzonder onderwijs in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs in de praktijk niet bestaat. Alle scholen in deze sectoren zijn bijzonder, hoewel het grootste deel geen specifieke religieuze of levensbeschouwelijke richting uitdraagt.

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de vrijheid van richting en inrichting van de bijzondere school en op de pedagogische autonomie

---

149 Mentink en Vermeulen 2011, p. 22 en artikel 23, derde lid, van de Grondwet.

150 Zootjens 2023, p. 60.

van het openbaar onderwijs. Hierna wordt beschreven aan wie deze autonomie toekomt. Daarna wordt beschreven op welke wijze deze autonomie beperkt kan worden. Ten slotte wordt stilgestaan bij drie andere aspecten van artikel 23 van de Grondwet die mogelijk raken aan de autonomie van de leraar. Namelijk de benoemingsvrijheid van de bijzondere school, de bevoegdheid van de wetgever om bekwaamheids- en zedelijkheidseisen vast te stellen en de vrije keuze van leermiddelen.

### 3.3.2 Vrijheid van inrichting van het bijzonder onderwijs

Een bijzondere school kan met de *vrijheid van richting* een eigen visie op de mens en de samenleving tot uitdrukking brengen in het onderwijs.<sup>151</sup> Deze visie is gestoeld op een bepaalde godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging. De vrijheid van richting omvat met name de vrijheid om leermiddelen te kiezen en docenten aan te stellen.<sup>152</sup> Uit de woorden '*met name*' wordt afgeleid dat de vrijheid van richting meer inhoudt. Vermeulen schrijft dat over de precieze invulling van de vrijheid van richting onduidelijkheid bestaat, omdat niet definitief kan worden vastgesteld hoe en in welke mate de richting van een school gerealiseerd kan en moet worden in de inrichting van de school.<sup>153</sup> De vrijheid van de bijzondere school om zichzelf in te richten wordt de *vrijheid van inrichting* genoemd.

Over de precieze inhoud van de vrijheid van inrichting bestaan in de literatuur verschillende opvattingen.<sup>154</sup> Met de vrijheid van inrichting kan de school volgens Mentink en Vermeulen het onderwijs en de daarbij behorende organisatie, het beheer en het bestuur van de school naar eigen inzicht regelen. Hierbij zal de richting van de school vaak een rol spelen. De vrijheid van inrichting is evenwel niet enkel een *connex recht* van de vrijheid van richting.<sup>155</sup> Dit betekent dat de vrijheid van inrichting een bredere reikwijdte heeft dan louter het ondersteunen van de vrijheid van richting. Uit de wetsgeschiedenis kan afgeleid worden dat de vrijheid van inrichting ook betrekking heeft op zaken die buiten de richting liggen. Wel is vrijheid van inrichting een noodzakelijke voorwaarde om van de vrijheid van richting gebruik te kunnen maken. Binnen de richting kan deze vrijheid gebruikt worden om leerlingen te weigeren en om leraren te benoemen en te ontslaan. Buiten de richting geeft deze vrijheid de school vergaande organisatorische autonomie.<sup>156</sup>

---

151 Mentink en Vermeulen 2011, p. 57.

152 Artikel 23, zesde lid, van de Grondwet.

153 Mentink en Vermeulen 2011, p. 63.

154 Van Esch e.a. 1992, p. 10-14.

155 Mentink en Vermeulen 2011, p. 57.

156 Zoontjens 2023, p. 43 e.v.

Volgens Akkermans is de vrijheid van inrichting de vrijheid om scholen ook buiten datgene wat van belang is in het kader van de betreffende richting naar eigen inzicht in te richten.<sup>157</sup> Meer concreet omschrijft Akkermans de vrijheid van richting en inrichting als datgene dat niet door de wet geregeld is en datgene dat al wel geregeld is, maar waarbij de bijzondere school een eigen beslissingsbevoegdheid heeft voor het realiseren van het onderwijs.<sup>158</sup> Mentink schrijft dat de vrijheid van inrichting de ruimte van de bijzondere school is om naar eigen inzicht de inhoud en vorm van het onderwijs vorm te geven.<sup>159</sup> Noorlander omschrijft de vrijheid van inrichting simpelweg als de vrijheid om de school naar eigen inzicht in te richten.<sup>160</sup> Bij de vrijheid van inrichting ligt het zwaartepunt volgens Noorlander op de pedagogisch-organisatorische autonomie van de school.<sup>161</sup> Met de organisatorische autonomie kan het bevoegd gezag, onder andere, de bestuurlijke inrichting van de rechtspersoon bepalen met inachtneming van het rechtspersonenrecht.

Drop kadert de vrijheid van inrichting verder in door deze vrijheid op te delen in drie niveaus, de vrijheid van inrichting in:

- ruime zin: dit heeft betrekking op de organisatie van het onderwijs.
- een wat beperktere zin: dit heeft betrekking op de interne organisatie van de school.
- in enge zin: dit heeft betrekking op de pedagogisch-didactische relatie tussen docenten en leerling in het eigenlijke onderwijsproces.<sup>162</sup>

De vrijheid van inrichting in enge zin omschrijft Van Esch als de inrichting in onderwijskundige zin.<sup>163</sup> Ontleend aan het proefschrift van Gielen<sup>164</sup> kadert Van Esch dit nader in als de inrichting van het onderwijsproces, zoals dit in de school en in de klas zich in de relatie tussen de leraar en de leerling afspeelt. Op de vrijheid van inrichting in enge zin in verband met de pedagogische autonomie wordt dieper ingegaan in § 3.3.4.

---

157 Akkermans 1987, p, 368-369.

158 Akkermans 1987, p, 368-369.

159 D. Mentink, *Orde in onderwijsbeleid. De wettelijke regeling van deugdelijkheidseisen als grondwettelijk probleem*, Kluwer: Deventer 1989, p. 34-35.

160 Noorlander 2005, p. 63.

161 Noorlander 2005, p. 66.

162 Drop 1987, p. 16.

163 Van Esch e.a. 1992, p. 29.

164 W.J.G.M. Gielen, *'Het wondere ambt': het rijkschooltoezicht en de toepassing van de lager-onderwijswet 1920 gedurende de jaren 1921 tot en met 1930*, Nijmegen 1984, p. 1 (raadpleegbaar via: <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/114095>).

### 3.3.3 Pedagogische autonomie in het openbaar onderwijs

Aan het openbaar onderwijs komt niet, zoals aan het bijzonder onderwijs, de vrijheid van richting toe. Het openbaar onderwijs is immers neutraal en staat onder dominante invloed van de overheid. De overheidsinvloed op het openbaar onderwijs blijkt uit het derde lid van artikel 23 van de Grondwet. Hierin is bepaald dat het openbaar onderwijs bij wet wordt geregeld.<sup>165</sup> Door het ontbreken van de vrijheid van richting kan hieruit ook niet de vrijheid van inrichting worden afgeleid. Uit het derde lid van artikel 23 van de Grondwet kan niettemin worden afgeleid dat aan het openbaar onderwijs een zekere mate van vrijheid van inrichting toekomt.<sup>166</sup> Deze vrijheid van inrichting van het openbaar onderwijs wordt pedagogische autonomie genoemd. Grondrechten zoals de vrijheid van inrichting komen immers niet toe aan de overheid, waar het openbaar onderwijs deel van uitmaakt.

In artikel 23, derde lid, van de Grondwet was tot 1917 bepaald dat *de inrichting van* het openbaar onderwijs bij wet geregeld moest worden. Bij de grondwetwijziging uit 1917 – die voortvloeide uit de pacificatie – zijn de woorden *de inrichting van* vervallen. Hiermee beoogde de wetgever onder andere mogelijk te maken dat – net als het bijzonder onderwijs – het openbaar onderwijs over een zekere mate van pedagogische autonomie zou gaan beschikken. De wetgever schrijft hierover het volgende in de toelichting bij deze grondwetwijziging:

*“Het onderwijs moet niet voor alle tijden en plaatsen onveranderlijk worden en versteenend, maar zich met plaats en tijd en verschillende opvoedkundige inzichten kunnen meebewegen, mits slechts ieder ouder, die zijn kinderen op de openbare school wenscht te brengen, er van verzekerd kan zijn, dat de godsdienstige begrippen, in zijn gezin levende, worden geëerbiedigd.”<sup>167</sup>*

De ratio voor de grondwetgever om het openbaar onderwijs een zekere mate van pedagogische autonomie te geven is om veranderingen in het onderwijs niet geheel afhankelijk te maken van de wetgever. Als het gehele openbare onderwijs bij wet ingericht zou moeten worden, dan zou het onderwijs zich niet kunnen aanpassen aan nieuwe ontwikkelingen. Ook zou het openbaar onderwijs rekening moeten houden met de wensen van de ouders van de leerlingen.<sup>168</sup> Tevens is het aan de school om de onderwijsmethode en de bijbehorende leermiddelen te kiezen. De redenen

165 Huisman en Vermeulen 2007, p. 13.

166 Mentink en Vermeulen 2011, p. 84.

167 *Bijlagen Handelingen II* 1915/16, 359, 1-3, p. 2

168 Huisman en Vermeulen 2007, p. 33.

---

van de wetgever om het openbaar onderwijs pedagogische autonomie te geven komt overeen met twee van de perspectieven op pedagogische autonomie die zijn beschreven in § 2.4.4. Namelijk dat pedagogische autonomie het mogelijk maakt om in te spelen op de belangen van de leerling en dat een bepaalde mate van vrijheid of autonomie de onderwijsverstrekker de mogelijkheid geeft om het onderwijs te blijven vernieuwen. Op basis van pedagogische autonomie van het openbaar onderwijs kan de openbare school kiezen voor een bepaalde pedagogische stroming zoals Dalton of Freinet.<sup>169</sup>

Uit de hiervoor geciteerde passage uit de memorie van toelichting, en uit artikel 23, derde lid, van de Grondwet, blijkt tevens een grens van de pedagogische autonomie van het openbaar onderwijs, de eis dat het openbaar onderwijs neutraal dient te zijn. Het openbaar onderwijs kan zich dan ook niet zodanig inrichten dat zij zich, zoals gebruikelijk in het bijzonder onderwijs, gaat inrichten naar een bepaalde godsdienstige of levensbeschouwelijke richting. Behoudens de richting kan evenwel aangenomen worden dat de pedagogische autonomie van de openbare school dezelfde reikwijdte heeft als de vrijheid van inrichting van de bijzondere school.

### 3.3.4 Vrijheid van inrichting en autonomie

Uit het voorgaande blijkt dat, met uitzondering van de richting, openbare en bijzondere scholen beschikken over een vergelijkbare autonomie of vrijheid waarmee ze hun onderwijs kunnen inrichten. Dit wordt hierna pedagogische autonomie genoemd. Met pedagogische autonomie kan de school naar eigen inzicht het onderwijsproces inrichten. Hiermee kan de school het onderwijs blijven vernieuwen en tegemoetkomen aan wensen van ouders en leerlingen over de invulling van het onderwijs. Over de invulling van de pedagogische autonomie en het verband tussen pedagogische autonomie en de vrijheid van inrichting bestaan verschillende opvattingen in de literatuur.

Volgens Nolen bevestigen de vrijheid van richting en inrichting de autonomie van de drager van deze vrijheid om onderwijs te geven en beschermt dit hem tegen inbreuken op diens autonomie.<sup>170</sup> Uit de vrijheid van inrichting kan daarnaast voor het openbaar onderwijs pedagogische autonomie worden afgeleid. Nolen hanteert het begrip *onderwijsrechtelijk autonomiebeginsel*.<sup>171</sup> Dit beginsel houdt in dat elke school autonoom is als het gaat om het geven van onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek. De overheid is daarnaast verantwoordelijk voor het stelsel, de bekostiging en het toezicht op de deugdelijkheid van het onderwijs. Het

---

169 Mentink en Vermeulen 2011, p. 84.

170 Nolen 2017, 41.

171 Nolen 2017, p. 45.

onderwijsrechtelijk autonomiebeginsel leidt Nolen af uit de vrijheid van richting en inrichting van het bijzonder onderwijs en het ongeschreven beginsel van pedagogische inrichtingsvrijheid van het openbaar onderwijs. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt, net als hiervoor, waar mogelijk het begrip pedagogische autonomie gehanteerd.

Noorlander schrijft dat bij de vrijheid van inrichting de nadruk ligt op de pedagogisch-organisatorische autonomie van de school.<sup>172</sup> Voor autonomie van de school zijn volgens Noorlander drie argumenten. Een doel van het onderwijs is het bevorderen van de zelfontplooiing van de leerling. Dit doel kan enkel bereikt worden als de overheid zich terughoudend opstelt. Daarnaast hebben scholen een bepaalde mate van vrijheid nodig omdat de taakopdracht van de school zich moeilijk laat verenigen met al te grote externe interventies in het gebeuren op de school. Ten slotte moet scholen de ruimte gelaten worden om een duidelijk pedagogisch profiel in het onderwijs tot uitdrukking te brengen om bij te dragen aan de pluriformiteit van het onderwijs.

Vermeulen noemt de pedagogische of onderwijskundige autonomie een van de ongeschreven beginselen die worden afgeleid uit de vrijheid van onderwijs, zoals geregeld in artikel 23 van de Grondwet.<sup>173</sup> De pedagogische autonomie is volgens Vermeulen de beleidsruimte van de school om haar eigen pedagogische richting of haar eigen godsdienstige of levensbeschouwelijke inrichting uit te dragen. Deze autonomie komt wat betreft het bijzonder onderwijs voort uit de vrijheid van inrichting zoals geregeld in het vijfde en zesde lid van artikel 23 van de Grondwet. Wat betreft het openbaar onderwijs vloeit deze autonomie voort uit de vrijheid van inrichting die op het openbaar onderwijs van toepassing is.

Ook de Onderwijsraad noemt de vrijheid van inrichting die aan openbare scholen toekomt *pedagogische autonomie*.<sup>174</sup> Met deze pedagogische autonomie kan een openbare school – net als een bijzondere school – bepalen hoe ze onderwijskundige, pedagogische en organisatorische zaken regelt.<sup>175</sup> Mentink e.a. vergelijken de pedagogische autonomie van de openbare school met de onderwijskundige inrichtingsvrijheid van de bijzondere school.<sup>176</sup> De pedagogische autonomie van de openbare school en de onderwijskundige inrichtingsvrijheid van de bijzondere school bestaan volgens Mentink e.a. uit de beslissingsmacht over de invulling van de on-

---

172 Noorlander 2005, p. 66-67.

173 Mentink en Vermeulen 2011, p. 31.

174 Onderwijsraad 2019, p. 29.

175 Onderwijsraad 2019, p. 35.

176 D. Mentink, B.P. Vermeulen & P.J.J. Zoontjens, Commentaar op artikel 23 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2020* (www.Nederlandrechtsstaat.nl).



derwijskundige identiteit, het schoolklimaat, de organisatie, de ordehandhaving, het rooster, het lesgeven, de begeleiding van leerlingen en de examinering. Zoontjens schrijft dat de pedagogische autonomie en de onderwijskundige inrichtingsvrijheid bepalen hoe ver de ruimte reikt die de school heeft om ongestoord te kunnen handelen in het belang van het onderwijs.<sup>177</sup> Gaat de school over de grenzen van deze ruimte heen, dan maakt de school inbreuk op de rechten van de leerling en zijn ouders.

Mentink schrijft naar aanleiding van een rechtshistorisch onderzoek dat pedagogische autonomie afgeleid kan worden uit de vrijheid van richting. Uit de parlementaire geschiedenis van artikel 23 van de Grondwet leidt Mentink af dat de pedagogische vrijheid bestaat om staatspedagogiek tegen te gaan.<sup>178</sup> Met andere woorden, volgens Mentink bestaat er een scheiding van opvoeding en overheid. Uit de parlementaire geschiedenis kan volgens Mentink ook afgeleid worden dat het begrip 'richting' omstreeks 1848 breder geïnterpreteerd werd. De vrijheid van richting zou niet enkel godsdienstige en levensbeschouwelijke richtingen beslaan, maar ook opvoedkundige richtingen.<sup>179</sup> Ouders zouden hierdoor, als zij zich niet kunnen vinden in het openbaar onderwijs, de mogelijkheid hebben om te kiezen uit een bijzondere school met een *pedagogische richting* die hun voorkeur heeft.<sup>180</sup> Ook zouden deze scholen dezelfde vrijheid genieten als andere bijzondere scholen. De historische interpretatie van Mentink waarmee een pedagogische richting onder het richtingsbegrip van artikel 23 Grondwet wordt geschaard, wordt niet gedeeld door de wetgever. Op advies van de Raad van State schrijft de wetgever in het nader rapport bij het voorstel van de wet *Meer ruimte voor nieuwe scholen* dat onder het begrip *richting* enkel godsdienstige en levensbeschouwelijke overtuigingen vallen.<sup>181</sup> Met de inwerkingtreding van de hiervoor genoemde wet vervalt evenwel de eis dat een door een burger gestichte school enkel in aanmerking kan komen voor bekostiging indien deze school een bepaalde richting aanhangt.<sup>182</sup> Een bekostigde school kan dan ook gesticht worden op een bepaald pedagogisch of didactisch uitgangspunt. Zo'n school komt evenwel niet de vrijheid van richting toe.

Samenvattend kan vastgesteld worden dat de pedagogische autonomie van de school, ten aanzien van zowel openbare als bijzondere scholen,

---

177 P.J.J. Zoontjens, *Het beweeglijke recht op onderwijs. Op zoek naar ankerpunten in een permanente ontwikkeling*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2003, p. 31.

178 Mentink 2005, p. 131.

179 Mentink 2005, p. 140.

180 Mentink 2005, p. 147-148.

181 *Kamerstukken II* 2018/19, 35 050, nr. 4, p. 6-7.

182 P.J.J. Zoontjens, 'Wat nu, na het verdwijnen van 'richting' bij 'stichting'', *NTOR* 2019, afl. 4.

afgeleid kan worden uit artikel 23 van de Grondwet. Uit de grondwetsgeschiedenis blijkt, ten aanzien van openbare scholen, dat deze vrijheid is gecreëerd om ervoor te zorgen dat de school de ruimte heeft om het onderwijs te blijven vernieuwen. De school kan meebewegen met nieuwe opvoedkundige inzichten en met de wensen van kinderen en ouderen. Door de scholen een zekere mate van pedagogische autonomie te geven zijn veranderingen in het onderwijs niet afhankelijk van de wetgever en hoeven niet alle scholen hetzelfde onderwijs op dezelfde manier te verzorgen. Voor bijzondere scholen komt de vrijheid van inrichting, en de daaruit voortvloeiende pedagogische autonomie, mede voort uit de vrijheid van richting. De pedagogische autonomie is echter breder dan de vrijheid van richting, omdat dit de school in staat stelt om ook buiten de richting het onderwijs te vernieuwen. Het idee dat pedagogische autonomie scholen de ruimte geeft om zich onafhankelijk van de wetgever te blijven vernieuwen, komt overeen met een deel van de in § 2.4.3 geschetste perspectieven over pedagogische autonomie. Pedagogische autonomie kan namelijk in het belang van de leerling zijn en gaat bureaucrativering en regeldruk in het onderwijs tegen.

De Grondwet biedt geen duidelijkheid over de reikwijdte van de pedagogische autonomie. Uit de literatuur kan afgeleid worden dat de school met pedagogische autonomie de onderwijskundige inrichting vormgeeft. Dit betekent onder andere dat de school de vrijheid heeft om de te hantieren onderwijsmethode te bepalen, de onderwijsdoelen vast te stellen en te bepalen op welke wijze wordt getoetst of de leerling deze onderwijsdoelen heeft behaald. De pedagogische autonomie is niet onbegrensd. In § 3.3.6 wordt uiteengezet op welke wijze de pedagogische autonomie beperkt kan worden.

### **3.3.5 Drager van de pedagogische autonomie**

Hiervoor is vastgesteld dat de pedagogische autonomie, die afgeleid kan worden uit artikel 23 van de Grondwet, de vrijheid inhoudt om de onderwijskundige inrichting van de school vorm te geven. Het is de vraag aan wie deze vrijheid toe komt, of wel wie de drager is van de pedagogische autonomie.

In 1848 was de vrijheid van onderwijs, zoals destijds geregeld in de Grondwet, mede bedoeld om de ondernemende onderwijzer in staat te stellen een school te stichten en daar vervolgens geld mee te verdienen.<sup>183</sup> De vrijheid om een school te stichten werd daarom ook wel gezien als een verbijzondering van de vrijheid van beroepskeuze.<sup>184</sup> Destijds was het

---

183 Mentink en Vermeulen 2011, p. 62.

184 Noorlander 2005, p. 69.

stichten van een school dan ook voornamelijk een economische aangelegenheid. Deze door leraren gestichte scholen hadden doorgaans geen bepaalde religieuze of levensbeschouwelijke richting. Na invoering van de subsidiewet-Mackay konden deze ondernemende leraren zich nog moeilijk staande houden.<sup>185</sup> Door deze wet konden enkel scholen die rechtspersoonlijkheid bezaten in aanmerking komen voor bekostiging.

Uit het huidige artikel 23 van de Grondwet wordt afgeleid dat ten aanzien van het bijzonder onderwijs de rechtspersoon die de school in stand houdt de drager is van de vrijheid van onderwijs.<sup>186</sup> De vrijheid van onderwijs zoals geregeld in de Grondwet is voornamelijk de vrijheid om de gestichte school (een rechtspersoon) in te richten naargelang de door de rechtspersoon gekozen richting. De vrijheid van inrichting en de daaruit voortvloeiende pedagogische autonomie komen eveneens primair toe aan deze rechtspersoon. In de praktijk zal deze autonomie veelal uitgeoefend worden door het betreffende schoolbestuur en de leraren van die school. De rechtspersoon die of het bestuursorgaan dat de school bestuurt of in stand houdt, is in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs tevens het *bevoegd gezag* van de school of instelling.<sup>187</sup> Ook in het hoger onderwijs is de rechtspersoon waarvan de bijzondere instelling uitgaat de drager van de vrijheid van onderwijs. De Whw kent echter het begrip *bevoegd gezag* niet en hanteert in de plaats daarvan het begrip *instellingsbestuur*.<sup>188</sup> Het instellingsbestuur is doorgaans het college van bestuur van de instelling. Desalniettemin kan aangenomen worden dat de rechtspersoon de drager is van de rechten en plichten van de instelling. In verband met de leesbaarheid wordt in dit proefschrift consequent de term *bevoegd gezag* gehanteerd wanneer het de rechtspersoon of het bestuursorgaan betreft die de school in stand houdt.

Zoals beschreven in § 3.3.3, komt ook aan het openbaar onderwijs pedagogische autonomie toe. Dit houdt in dat de wetgever zich dient te onthouden van bemoeienis met de inrichting van het openbaar onderwijs. Pedagogische autonomie in enge zin is dan ook een klassiek grondrecht waaruit een plicht voortvloeit voor de overheid om zich te onthouden van bemoeienis met de inrichting van het onderwijs. Het bestuursorgaan dat of de rechtspersoon die de betreffende openbare school bestuurt of in stand houdt is – anders dan het bevoegd gezag van een bijzondere school – dan ook geen drager van de vrijheid van onderwijs. Dit geldt in het bijzonder voor bestuursorganen die een school besturen. Grondrechten richten zich immers tot de burger en niet tot de overheid. Het bestuursorgaan dat of de rechtspersoon die de school in stand houdt, is wel de drager van

---

185 Mentink en Vermeulen 2011, p. 20.

186 Huisman en Vermeulen 2007, p. 13.

187 Zie artikel 1 van de Wpo, artikel 1 van de Wvo 2020, artikel 1.1.1, onder w, van de Web.

188 Zie artikel 1.1 van de Whw.

alle andere rechten en plichten van de betreffende school. Dit betekent dat het aan de rechtspersoon of het bestuursorgaan is om de openbare school in te richten binnen de kaders van de geldende wet- en regelgeving. De wet- en regelgeving biedt hiervoor ruimte. De wetgever dient zich immers te onthouden van bemoeienis met de inrichting van het onderwijs. Uit de pedagogische autonomie die de wetgever aan het openbaar onderwijs moet laten, kan ook de pedagogische autonomie worden afgeleid die primair toekomt aan het bevoegd gezag van een openbare school.

In de literatuur wordt aangenomen dat, naast het bevoegd gezag, ook de school en de leraar pedagogische autonomie kunnen bezitten.<sup>189</sup> Noorlander schrijft dat de pedagogische autonomie op drie niveaus geanalyseerd kan worden:

- Macroniveau, het niveau van het bevoegd gezag ten opzichte van de overheid. Op dit niveau speelt de vraag in welke mate het bevoegd gezag ten opzichte van de overheid ruimte heeft om eigen onderwijskundig beleid te voeren.
- Mesoniveau, het niveau van het bevoegd gezag ten opzichte van haar scholen. Op dit niveau speelt de vraag in welke mate de school ten opzichte van het bevoegd gezag ruimte heeft om eigen onderwijskundige doelen te stellen en een eigen pedagogische visie te hanteren.
- Microniveau, het niveau van de leraar ten opzichte van het bevoegd gezag en de school.<sup>190</sup> Op dit niveau speelt, mijns inziens, de vraag in welke mate de leraar ten opzichte van het bevoegd gezag ruimte heeft om eigen keuzes te maken bij het geven van onderwijs en bij de invulling van het onderwijsprogramma.

De door Noorlander geschetste pedagogische autonomie op macroniveau kan worden afgeleid uit artikel 23 van de Grondwet. Aan het bevoegd gezag van een *bijzondere school* komt immers de vrijheid van inrichting toe en de overheid dient zich ten aanzien van het *openbaar onderwijs* – en ten aanzien van het bijzonder onderwijs – te onthouden van bemoeienis met de inrichting van het onderwijs in enge zin. De pedagogische autonomie op meso- en microniveau zijn niet af te leiden uit artikel 23 van de Grondwet. De onderwijsvrijheid uit artikel 23 van de Grondwet richt zich immers tot het bevoegd gezag en de wetgever.

Hoewel de leraar op grond van artikel 23 van de Grondwet geen directe aanspraak op pedagogische autonomie kan maken, betekent dit niet dat de leraar geen pedagogische autonomie heeft. Aan de leraar komt op basis van de onderwijssectorwetten een zekere mate van autonomie toe,

---

189 Noorlander 2005, p. 82.

190 Noorlander 2005, p. 82.

---

hierop wordt dieper ingegaan in § 3.5. Daarnaast bleek uit hoofdstuk 2 dat de leraar aanspraak kan maken op pedagogische autonomie op basis van zijn kennis en kunde, met als doel om kwalitatief goed onderwijs te kunnen geven aan zijn leerlingen. Hiervoor is autonomie onontbeerlijk. Het onderwijs kan immers niet geheel in procedures gegoten worden.

### 3.3.6 Beperken van de pedagogische autonomie

Pedagogische autonomie vloeit, voor zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs, voort uit artikel 23 van de Grondwet. Deze autonomie is niet onbegrensd en kan door de wetgever beperkt worden. Nolen noemt artikel 23 van de Grondwet daarom een Januskop. Dit artikel beschermt de drager van de vrijheid van onderwijs, maar geeft ook bevoegdheden om bekostigingsvoorwaarden te kunnen stellen en om toezicht te houden.<sup>191</sup> Op grond van artikel 23 van de Grondwet kan de pedagogische autonomie dan ook ingeperkt worden. Bij het beperken van de vrijheid van inrichting, dient de wetgever een balans te vinden tussen het algemeen belang van een goede en doelmatige inrichting van het bekostigde onderwijs en het belang van het bijzonder onderwijs om eigen inzichten en opvattingen in de inrichting van het onderwijs tot uitdrukking te brengen.<sup>192</sup>

In de Grondwet is een drietal gronden geformuleerd op basis waarvan de pedagogische autonomie – en de daaruit voortvloeiende pedagogische autonomie – beperkt kan worden, namelijk ten aanzien van:

- deugdelijkheid van het onderwijs;
- openbare orde (toezicht); en
- bekwaamheid en zedelijkheid van de onderwijzers.<sup>193</sup>

Pedagogische autonomie wordt doorgaans door de (formele) wetgever beperkt door het stellen van deugdelijkheidseisen. Uit artikel 23, vijfde lid, van de Grondwet blijkt dat de wetgever aan het bijzonder onderwijs slechts deugdelijkheidseisen kan stellen met inachtneming van de vrijheid van richting. Wat het begrip 'deugdelijkheid' inhoudt, is niet geheel duidelijk. Wel blijkt uit het zesde lid van artikel 23 van de Grondwet dat de wetgever bij het stellen van deugdelijkheidseisen *met name* de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling van onderwijzers dient te eerbiedigen. Uit de woorden 'met name' wordt afgeleid dat er meer aspecten van de vrijheid van richting zijn waar

---

191 Nolen 2017, p. 43.

192 *Kamerstukken II 1976/77*, 13 874, nr. 10, p. 12-13 & Noorlander 2005, p. 64.

193 Artikel 23, tweede lid, van de Grondwet.

de wetgever rekening mee moet houden bij het stellen van deugdelijkheidseisen.<sup>194</sup>

Doordat het begrip *deugdelijkheid* geïnterpreteerd dient te worden door de wetgever, is ruimte voor de wetgever om naargelang politieke overwegingen een bepaalde interpretatie aan de term *deugdelijkheid* te geven.<sup>195</sup> Aan de hand van de betreffende interpretatie kunnen in meer of mindere mate deugdelijkheidseisen gesteld worden aan het onderwijs. Mentink schrijft daarom dat de interpretatie van het grondwettelijke begrip 'deugdelijkheid' meer een politieke dan een juridische interpretatie lijkt te hebben. De bevoegdheid van de wetgever om het begrip 'deugdelijkheid' te interpreteren wordt voor wat betreft het bijzonder onderwijs beperkt door de vrijheid van richting.<sup>196</sup> De wetgever moet bij het stellen van deugdelijkheidseisen de richting van de bijzondere school respecteren. Aan het openbaar onderwijs kunnen eveneens deugdelijkheidseisen gesteld worden. De bevoegdheid van de wetgever om deugdelijkheidseisen te stellen aan het openbaar onderwijs wordt echter niet begrensd door de vrijheid van richting. De vrijheid van richting komt immers niet toe aan het openbaar onderwijs.

Vermeulen schrijft dat de wetgever niet vrij is bij het stellen van deugdelijkheidseisen.<sup>197</sup> De deugdelijkheidseisen dienen een noodzakelijke beperking te vormen van de pedagogische autonomie van de school. Deugdelijkheidseisen geven dan ook een minimumnorm, waarmee de deugdelijkheid van het onderwijs wordt geborgd. Ook de vraag wat een noodzakelijke beperking van de pedagogische autonomie is, is onderhevig aan een politieke interpretatie.

Hoewel de politieke interpretatie een rol speelt, dient een beperking tevens aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit te voldoen. De Boer schrijft dat deze beginselen niet als zodanig in de Grondwet zijn vastgelegd, maar dat uit het vereiste dat een beperking noodzakelijk dient te zijn afgeleid kan worden dat aan deze beginselen getoetst dient te worden.<sup>198</sup> Een deugdelijkheidseis wordt slechts als noodzakelijk gezien als geen sprake is van een onevenredige aantasting van de belangen van de school (proportionaliteit) en indien hiervoor geen minder ingrijpende middelen voorhanden zijn (subsidiariteit). Doordat deugdelijkheidseisen dienen te voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit moet de overheid eerst onderzoeken wat de effecten zijn van een beperking alvorens deze beperking op te leggen. Deugdelijkheidseisen die door de wetgever in formele zin zijn vastgesteld op grond van artikel 120 van de

---

194 Mentink en Vermeulen 2011, p. 113.

195 D. Mentink 1989, *Orde in onderwijsbeleid*, Kluwer: Deventer 1989, p. 143.

196 Mentink en Vermeulen 2011, p. 93.

197 Mentink en Vermeulen 2011, p. 99.

198 De Boer 2021, 46-48.

---

Grondwet kunnen echter niet door een rechter worden getoetst aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Daarnaast is de vraag of een deugdelijkheidseis voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit aan interpretatie onderhevig. Dit leidt ertoe dat bij het stellen van deugdelijkheidseisen de politieke interpretatie de bovenhand heeft.

Deugdelijkheidseisen worden door de wetgever doorgaans vormgegeven als voorwaarden om in aanmerking te komen voor bekostiging – ofwel als bekostigingsvoorwaarden. In het zesde lid van artikel 23 van de Grondwet is bepaald dat de wetgever de deugdelijkheid van het openbaar en het bijzonder onderwijs *even afdoende* dient te waarborgen. Hieruit wordt afgeleid dat de deugdelijkheidseisen voor het openbaar en het bijzonder onderwijs niet *gelijk* dienen te zijn, de deugdelijkheidseisen dienen echter wel *gelijkwaardig* te zijn.<sup>199</sup>

Uit het voorgaande blijkt dat de uit de vrijheid van inrichting in enge zin voortvloeiende pedagogische autonomie van de school beperkt kan worden door deugdelijkheidseisen die de wetgever heeft vastgesteld. Deze deugdelijkheidseisen dienen voor de openbare en bijzondere scholen gelijkwaardig te zijn. Deugdelijkheidseisen dienen noodzakelijk te zijn en aldus te voldoen aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Wanneer het noodzakelijk is om deugdelijkheidseisen te stellen is evenwel onderhevig aan politieke interpretatie.

### 3.3.7 Benoemingsvrijheid

Hiervoor is uiteengezet dat uit artikel 23 van de Grondwet afgeleid kan worden dat openbare en bijzondere scholen beschikken over een zekere mate van pedagogische autonomie. Deze autonomie komt primair toe aan het bevoegd gezag en niet direct aan de leraar. De leraar blijft echter niet geheel onbenoemd in artikel 23 van de Grondwet. In artikel 23, zesde lid, van de Grondwet is vastgelegd dat de wetgever de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de aanstelling der onderwijzers eerbiedigt bij het stellen van deugdelijkheidseisen. Dit wordt ook wel de benoemingsvrijheid genoemd. Hieruit wordt afgeleid dat het personeelsbeleid in beginsel een taak is van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag van de bijzondere school mag op basis van de vrijheid van richting en inrichting docenten selecteren, werven en instructies geven.<sup>200</sup> Vermeulen schrijft dat deze benoemingsvrijheid van de bijzondere school verder strekt dan enkel de vrijheid om te bepalen op welke wijze leraren worden benoemd. De benoemingsvrijheid omvat ook de vrijheid om de leraar te ontslaan, indien

---

199 Mentink en Vermeulen 2011, p. 98.

200 Mentink en Vermeulen 2011, p. 109.

de leraar de richting en daaruit voortvloeiende visie niet langer onderschrijft. De benoemingsvrijheid komt niet toe aan de openbare school die – gezien haar neutrale karakter – enkel zakelijke, neutrale en functionele criteria kan hanteren om leraren te selecteren, te weren en instructies te geven. De openbare school kan dus geen *richting* aanvoeren op grond waarvan docenten bijvoorbeeld geselecteerd kunnen worden.<sup>201</sup>

De benoemingsvrijheid van de bijzondere school valt onder artikel 5, tweede lid, onder b, van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb). Hierin is bepaald dat een bijzondere school direct onderscheid mag maken in het selectieproces van leraren op grond van godsdienst of levensovertuiging. Dit onderscheid dient gebaseerd te zijn op consistent, op de richting gebaseerd, personeelsbeleid.<sup>202</sup> Zoontjens schrijft dat de eisen die met betrekking tot de richting aan de leraar kunnen worden gesteld wezenlijk, legitiem en gerechtvaardigd dienen te zijn in relatie tot de richting van de school.<sup>203</sup> In de praktijk kunnen deze eisen ertoe leiden dat een leraar niet aangesteld of ontslagen wordt, omdat hij de richting van de school niet (langer) onderschrijft of uitdraagt. De richting van de school beperkt dan ook de autonomie van de leraar. De leraar kan immers bij het geven van onderwijs en bij de invulling van het onderwijsprogramma niet afwijken van de aan de school gegeven richting.

De geschillen tussen een school en een leraar met betrekking tot de richting spelen in de praktijk voornamelijk in de sfeer van de aanstelling van de leraar en raken niet zozeer aan het geven van onderwijs. Ten aanzien van de aanstelling zijn bijvoorbeeld geschillen bekend over het al dan niet mogen dragen van een hoofddoek op een christelijke school<sup>204</sup> en het als leerkracht niet hebben van de juiste religieuze achtergrond.<sup>205</sup> Er zijn weinig voorbeelden bekend waarin een geschil tussen het bevoegd gezag en de leraar over de richting van de school ook raakte aan het onderwijs dat door de leraar werd verzorgd. Een van de weinige voorbeelden hiervan is een leraar levensbeschouwing die vond dat de school hem niet de ruimte gaf om het vak levensbeschouwing volgens zijn levensvisie in te richten.<sup>206</sup> De school zou volgens hem slechts een gebrekkige eigen visie hebben op haar levensbeschouwelijke grondslag. De leraar zou naar zijn idee vervolgens ontslagen zijn vanwege zijn religieuze opvattingen, daarbij zou direct onderscheid zijn gemaakt naar godsdienst of levensovertuiging. Het College voor de Rechten van de Mens (CRM) komt niet toe aan

---

201 Mentink en Vermeulen 2011, p. 109.

202 Mentink en Vermeulen 2011, p. 111.

203 Zoontjens 2023, p. 47.

204 CRM 11 oktober 2018, 2018-102 en CGB 15 oktober 2008, 2008-121.

205 CGB 9 mei 2011, 2011-74 en CGB 1 januari 2001, 2001-116.

206 CRM 16 april 2020, 2020-34.



---

de beantwoording van de vraag of onderscheid is gemaakt. De beëindiging van de arbeidsovereenkomst was niet hierdoor ingegeven, maar door grensoverschrijdend gedrag van leraar. Deze casus laat wel zien dat in een uitzonderlijk geval de vrijheid van richting op gespannen voet kan staan met de autonomie van de leraar. Aangenomen kan worden dat het in dit geval niet aan de leraar was om bij het geven van onderwijs de richting van de school in te vullen aan de hand van zijn levensvisie. De vrijheid van richting komt immers toe aan het bevoegd gezag.

### 3.3.8 Bekwaamheids- en zedelijkheidseisen

Uit artikel 23, tweede lid, van de Grondwet volgt dat de wetgever bekwaamheids- en zedelijkheidseisen voor de leraar kan vaststellen. In deze paragraaf wordt hier eerst op ingegaan vanuit grondwettelijk perspectief, vervolgens wordt vanuit historisch perspectief geschetst hoe invulling is gegeven aan deze eisen. Daarna wordt toegelicht welke bekwaamheids- en zedelijkheidseisen momenteel gelden en tot slot wordt beschreven hoe deze eisen zich verhouden tot de autonomie van de leraar.

#### 3.3.8.1 Bekwaamheid en zedelijkheid vanuit grondwettelijk perspectief

Dat enkel onderwijs gegeven mag worden door een leraar die beschikt over de juiste deskundigheid is van alle tijden. Zo werd in 1806, ten tijde van de Bataafse republiek, al door de wetgever bepaald dat enkel onderwijs mocht worden gegeven door diegene die een examen had afgelegd om zijn bekwaamheid te bewijzen en die zijn zedelijkheid had aangetoond.<sup>207</sup> In de Grondwet van 1848 werd vervolgens bepaald dat het geven van onderwijs vrij is, behoudens het onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid van de onderwijzers.<sup>208</sup> Over dit onderzoek moesten bij wet regels worden gesteld. Artikel 23, tweede lid, van de huidige Grondwet bevat een vergelijkbare bepaling. De wetgever mag dan ook eisen stellen aan de bekwaamheid en zedelijkheid van de leraar. Deze eisen beperken de vrijheid tot het geven van onderwijs en in het bijzonder de benoemingsvrijheid van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag mag immers enkel een leraar benoemen die aan de bekwaamheids- en zedelijkheidseisen voldoet.<sup>209</sup> Met deze eisen heeft de wetgever geborgd dat enkel diegenen

---

207 Zie artikelen 6, 8 en 12 van de Wet voor Lager Schoolwezen en Onderwijs in de Bataafse republiek van 3 april 1806 (raadpleegbaar in W.J.C. Hasselt, *Verordeningen op het lager onderwijs*, Amsterdam: Van der Post 1842).

208 Artikel 194 van de Grondwet van 1848.

209 Brekelmans en van Es 2015, p. 15.

voor de klas mogen staan die beschikken over de benodigde kennis, inzicht en vaardigheden en niet bepaalde strafbare feiten hebben begaan. Met deze eisen wordt dan ook de kwaliteit van onderwijs en de veiligheid van leerlingen versterkt.

### 3.3.8.2 Bekwaamheid en zedelijkheid in historische context

In de Lager onderwijswet van 1857 moesten, na invoering van de Grondwet van 1848, regels worden gesteld omtrent de bekwaamheid en zedelijkheid van de leraar.<sup>210</sup> De regels die destijds zijn vastgesteld zijn in grote lijnen ongewijzigd gebleven. In de Lager onderwijswet werd bepaald dat geen onderwijs gegeven mocht worden door diegenen die niet beschikten over de in de wet gestelde bewijzen van bekwaamheid en zedelijkheid.<sup>211</sup> De acten van bekwaamheid tot het geven van schoolonderwijs konden worden verkregen door het afleggen van een examen.<sup>212</sup> Van de leraar werd destijds onder meer verwacht dat hij goed kon lezen en schrijven, dat hij zich mondeling en schriftelijk gemakkelijk kon uitdrukken en dat hij kon rekenen.<sup>213</sup> Het vereiste getuigschrift van goed zedelijk gedrag kon de leraar verkrijgen van het bestuur van zijn gemeente.<sup>214</sup> Zonder dit getuigschrift en de acte van bekwaamheid mocht de leraar niet benoemd worden. Diegene die toch onbevoegd onderwijs gaf werd bestraft met een boete van 25 gulden, bij een tweede overtreding volgde een boete van 150 gulden en een gevangenisstraf van 8 tot 14 dagen, een derde overtreding kon zelfs bestraft worden met een gevangenisstraf van maximaal een jaar.<sup>215</sup> De bevoegdheid tot het geven van onderwijs kon daarnaast worden ontnomen indien de leraar was veroordeeld tot bepaalde misdrijven of "ergerlijk levensgedrag" had vertoond.<sup>216</sup> Wat onder ergelijk levensgedrag werd verstaan heeft de wetgever niet duidelijk willen maken. Het omvatte in elk geval meer dan hetgeen dat via het strafrecht strafbaar was gesteld.<sup>217</sup> Het werd aan de Inspecteur gelaten om per geval te beoordelen of het gedrag van de onderwijzer als ergerlijk was aan te wijzen.

Gedurende de parlementaire behandeling van de Lager onderwijswet werd de vraag gesteld of het streng toepassen van de regel dat enkel on-

---

210 *Stb.* 1857, 103. Zie over het bevoegdheidsstelsel in historische context uitgebreider Brekelmans en van Es 2019, p. 29 e.v.

211 Artikel 6 van de Lager onderwijswet.

212 Artikel 40 e.v. van de Lager onderwijswet.

213 Zie uitgebreider artikel 44 en 45 van de Lager onderwijswet.

214 Artikel 21 van de Lager onderwijswet.

215 Artikel 8 van de Lager onderwijswet.

216 Artikel 39 van de Lager onderwijswet.

217 *Kamerstukken II* 1866/67, 81, nr. 2, p. 1207.

derwijs mag worden gegeven door de leraar die zijn bekwaamheid en zedelijkheid kon aantonen niet averechts zou werken.<sup>218</sup> Zo zou iemand die niet het benodigde examen had afgelegd, maar die zonder beloning onderwijs gaf, uitgesloten worden van het geven van onderwijs. Als voorbeeld werd hierbij genoemd de:

*“echte kindervrienden van beiderlei geslacht, die er een waar genot in vonden, de schooljeugd in het een of ander vak te helpen onderwijzen en van wie zich toch niet vergen laat, dat zij zich aan het ondergaan van een examen onderwerpen.”*<sup>219</sup>

De Kamerleden wilden uiteindelijk echter niet de grondwettelijke eis, dat onderzoek gedaan moet worden naar de bekwaamheid en zedelijkheid van de onderwijzers, afzwakken. Dit zou de deur voor misbruik openen. Wel zou er een mogelijkheid moeten zijn voor de Koning om in bijzondere gevallen dispensatie te verlenen van de bekwaamheids- en zedelijkheids-eisen, voor personen die zonder geldelijke beloning onderwijs geven. Dit werd door de regering overgenomen.<sup>220</sup>

Een paar jaar later in 1863 werd voor het middelbaar onderwijs conform de Grondwet eveneens bepaald dat het onderwijs enkel gegeven mocht worden door diegenen die in het bezit zijn van bewijzen van bekwaamheid en zedelijkheid.<sup>221</sup> Hierbij is inhoudelijk aangesloten bij de reeds tot stand gekomen Lager onderwijswet.<sup>222</sup> Onder het middelbaar onderwijs werd destijds ook het middelbaar en hoger beroepsonderwijs verstaan.

In de Hoger onderwijswet 1876 werden geen bekwaamheids- en zedelijkheidseisen voor leraren opgenomen.<sup>223</sup> Uit het destijds geldende artikel 194 van de Grondwet vloeide voort dat het hoger onderwijs vrij is, behoudens het toezicht van de overheid. De wetgever was enkel bevoegd om bekwaamheids- en zedelijkheidseisen te stellen ten aanzien van leraren in het lager en middelbaar onderwijs.<sup>224</sup> Het hoger onderwijs werd dan ook vrijgelaten bij het aanstellen van leraren, wel konden de universiteiten hier zelf eisen over stellen. In het huidige artikel 23, tweede lid van de

218 *Kamerstukken II 1856/57, LXXXIV, nr. 4, p. 657 (voorlopig verslag).*

219 *Kamerstukken II 1856/57, LXXXIV, nr. 4, p. 657 (voorlopig verslag).*

220 *Kamerstukken II 1856/57, LXXXIV, nr. 5, p. 985 (memorie van beantwoording).*

221 Artikel 4 van de Wet op het middelbaar onderwijs (*Stb.* 1863, 50).

222 *Kamerstukken II 1863/64, XXXIX, nr. 3, p. 323.*

223 *Stb.* 1876, 102. Zie hierover ook *Kamerstukken II 1874/75, 30, nr. 1, p. 5).*

224 Artikel 194, vierde lid, van de Grondwet van 1848 (Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht der overheid, en bovendien, voor zoover het middelbaar en lager onderwijs betreft, behoudens het onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid des onderwijzers; het een en ander door de wet te regelen.).

Grondwet is bepaald dat bij wet eisen kunnen worden gesteld over de bekwaamheid en zedelijkheid van docenten in bij wet aan te wijzen vormen van onderwijs. Van de mogelijkheid om dergelijke eisen te stellen voor het hoger onderwijs heeft de wetgever evenwel slechts beperkt gebruikge maakt.

### 3.3.8.3 Huidige invulling van bekwaamheid en zedelijkheid

Net als in het verleden geldt nu de hoofdregel dat enkel onderwijs gegeven mag worden door diegene die voldoet aan de in de wet gestelde bekwaamheids- en zedelijkheidseisen. Bij de vraag of iemand nu als leraar werkzaam mag zijn in het primair, voortgezet of middelbaar beroepsonderwijs staan vier begrippen centraal, namelijk *benoeming*, *bevoegdheid*, *bekwaamheid* en *zedelijkheid*. Het bevoegd gezag *benoemt* een leraar of stelt een leraar te werk. In beginsel kunnen enkel *bevoegde* leraren benoemd of tewerkgesteld worden. Een leraar is bevoegd als hij voldoet aan de bekwaamheids- en zedelijkheidseisen. Dit wordt door het bevoegd gezag beoordeeld als de leraar wordt benoemd of tewerkgesteld. Zijn bekwaamheid kan de leraar in beginsel aantonen door te beschikken over een relevant Nederlands getuigschrift.<sup>225</sup> Uit dit getuigschrift blijkt dat de leraar op het moment van afsluiting van de opleiding voldoet aan de *bekwaamheidseisen*. Een leraar die beschikt over een relevant buitenlands getuigschrift kan bevoegd worden geacht op grond van een aan hem verleende erkenning van beroepskwalificaties.<sup>226</sup> Daarnaast kan een leraar bevoegd worden geacht op grond van een geschiktheidsverklaring.<sup>227</sup> De onderwijssectorwetten bevatten ten slotte een aantal uitzonderingen op grond waarvan een leraar die niet over het juiste getuigschrift of over een geschiktheidsverklaring beschikt alsnog (tijdelijk) benoemd kan worden. Een leraar is enkel bevoegd als hij tevens een verklaring omtrent gedrag kan overleggen en als hij niet krachtens rechterlijke uitspraak van het geven van onderwijs is uitgesloten.<sup>228</sup> Dit is een uitwerking van de *zedelijkheidseisen* uit artikel 23, eerste lid, van de Grondwet.

225 Zie artikel 3a, eerste lid van de Wpo, artikel 7.11, eerste lid van de Wvo 2020, artikel 4.2.1, tweede lid van de Web en artikel 3, eerste lid van de Wec.

226 Zie artikel 3a, eerste lid van de Wpo, artikel 7.11, eerste lid van de Wvo 2020, artikel 4.2.1, tweede lid, van de Web en artikel 3, eerste lid, van de Web in samenhang met artikel 5 van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties.

227 Zie artikel 3a, eerste lid en 176b van de Wpo, artikel 7.11, eerste en vijfde lid, van de Wvo 2020, artikel 4.2.1, tweede lid en 4.2.4 van de Web en artikel 3, eerste lid en 162e van de Wec.

228 Zie over het beroepsverbod voor een leraar bijvoorbeeld Rechtbank Noord-Nederland 1 augustus 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:3167 en Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 20 september 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:7877 en over het niet beschikken over een verklaring omtrent gedrag Rechtbank Noord-Holland 22 juni 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:5765.

---

Zoals hiervoor al kort benoemd moet een student aan de *bekwaamheidseisen* voldoen alvorens hij het betreffende getuigschrift kan behalen waarmee hij bevoegd leraar kan worden. Deze eisen zijn vastgesteld door de wetgever in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel en hebben als doel te waarborgen dat enkel competente leraren voor de klas staan. De bekwaamheidseisen beperken evenwel de mogelijkheid om het beroep van leraar uit te oefenen en raken daarmee aan de autonomie van de leraar. Immers, enkel de leraar die aan de bekwaamheidseisen voldoet kan het beroep uitoefenen. De bekwaamheidseisen worden daarom ook wel *intredevoorwaarden* voor het beroep van leraar genoemd.<sup>229</sup>

De regering is niet geheel vrij in het vaststellen van bekwaamheidseisen. Uit de onderwijswetten vloeit voort dat deze eisen in elk geval zien op pedagogisch-didactische kennis, inzicht en vaardigheden en op vakbekwaamheid van de leraar. Daarnaast dient de minister een beroepsorganisatie die representatief is voor het onderwijspersoneel in de gelegenheid te stellen om een voorstel te doen voor bekwaamheidseisen.<sup>230</sup> Deze gelegenheid biedt de minister deze organisatie elke zes jaar. De betreffende organisatie moet bij haar voorstel aangeven in hoeverre dit voorstel steun geniet van de vertegenwoordigers van bevoegd gezagsorganen en ouders. Uit de wet vloeit niet voort dat de minister het voorstel van de beroepsorganisatie moet volgen. In 2017 heeft de Onderwijscoöperatie een voorstel gedaan voor het wijzigen van de bekwaamheidseisen, dit voorstel is door de minister vervolgens grotendeels gevolgd.<sup>231</sup> De beroepsgroep heeft dan ook grote invloed op het formuleren van de bekwaamheidseisen.<sup>232</sup> Welke beroepsorganisatie in de toekomst een voorstel zal doen voor het wijzigen van de bekwaamheidseisen is na het opheffen van de Onderwijscoöperatie evenwel onduidelijk (zie over de Onderwijscoöperatie uitgebreider § 3.4.9).

Bij het vaststellen van bekwaamheidseisen is het uitgangspunt dat goed onderwijs staat of valt bij goede leraren.<sup>233</sup> In eerste instantie moest de leraar voldoen aan zeven competenties, sinds 2017 is in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel vastgelegd dat de leraar moet voldoen aan drie bekwaamheden.<sup>234</sup> De bekwaamheid tot het geven van on-

---

229 *Stb.* 2005, 80, p. 19 (Nota van toelichting bij het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel).

230 Zie bijvoorbeeld artikel 32a, zesde lid, van de Wpo.

231 *Stb.* 2017, 148, p. 17.

232 Brekelmans en van Es 2019, p. 49.

233 *Stb.* 2005, 80, p. 20.

234 Oude artikel 2.1 van het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel. De zeven oude competenties waren: interpersoonlijke competentie, pedagogische competentie,

derwijs bevat de vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische bekwaamheid.<sup>235</sup> Deze drie bekwaamheden zijn weer nader uitgewerkt. Zo valt onder de vakinhoudelijke bekwaamheid onder meer dat de leraar de inhoud van zijn onderwijs beheerst, dat hij boven de leerstof staat en dat hij kan bijdragen aan de algemene vorming van zijn leerlingen. Voor opleidingen die leiden tot een onderwijsbevoegdheid geldt dat zij hun studenten in de gelegenheid moeten stellen om gedurende de opleiding aan de relevante bekwaamheidseisen te voldoen. De bekwaamheidseisen zijn (ook) beroepsvereisten in de zin van artikel 7.6 van de Whw. Het bevoegd gezag van de instelling voor hoger onderwijs draagt er zorg voor dat de student in de gelegenheid wordt gesteld om aan deze vereisten te voldoen, de bekwaamheidseisen moeten dan ook onderdeel uitmaken van de eindtermen van de opleiding.<sup>236</sup>

In veel gevallen blijkt de bekwaamheid van een leraar uit een diploma van een relevante opleiding behaald aan een Nederlandse hoger onderwijsinstelling. Voor leraren met een diploma dat behaald is in de Europees Economische Ruimte of Zwitserland geldt dat zij hun diploma kunnen laten erkennen.<sup>237</sup> In het geval een leraar van buiten de Europees Economische Regio of Zwitserland komt, moet de minister afwegen of het buitenlandse diploma gelijkwaardig is aan het betreffende Nederlandse diploma.<sup>238</sup> Uit de jurisprudentie blijkt dat de minister in een dergelijk geval de belangen van de leraar moet afwegen tegen die van scholen en leerlingen.<sup>239</sup> Daarbij wordt veel belang toegekend aan goed onderwijs. Het is nodig om eisen te stellen aan leraren om de kwaliteit van het onderwijs te borgen, zoals een voldoende kwalificerende opleiding. Het belang van goed onderwijs dat wordt geborgd door een leraar met het juiste diploma kan ook een rol spelen bij het verlengen van een tijdelijk contract van een leraar. Dit bleek in een zaak waarbij een leraar met een tijdelijke aanstelling binnen twee jaar zijn onderwijsbevoegdheid had moeten behalen.<sup>240</sup> Toen dit niet lukte, hoefde de school de aanstelling van de docent mede niet te verlengen gezien het belang van bekwaame docenten voor goed onderwijs.

---

vakinhoudelijke en didactische competentie, organisatorische competentie, competentie in het samenwerken met collega's, competentie in het samenwerken met de omgeving en competentie in reflectie en ontwikkeling (*Stb.* 2005, 80.).

235 Artikel 2.2 van het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel.

236 Artikel 7.6, eerste lid, van de WHW.

237 Zie hierover artikel 6 van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties en de Regeling erkenning EU-beroepskwalificaties onderwijspersoneel (*Stcr.* 2008, 21).

238 Zie Beleidsregel bevoegdheid basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs voor buitenlandse diploma's (*Stcr.* 2018, 23727).

239 ABRvS 13 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK8983, Rechtbank Den Haag 13 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:1501.

240 Rechtbank Rotterdam 16 december 2010, ECLI:NL:RBROT:2020:12017.

Dat een leraar met een getuigschrift kon aantonen dat hij bekwaam was veranderde in hoofdlijnen niet tot 2017. Tot dat moment werd het grondwettelijke voorschrift over bekwaamheidseisen dan ook formeel uitgelegd.<sup>241</sup> Dit veranderde met de inwerkingtreding van de Wet op de beroepen in het onderwijs. Een bevoegde leraar dient sindsdien nadat hij is benoemd of tewerkgesteld zijn bekwaamheid te blijven onderhouden. De wetgever heeft beoogd om bekwaamheid geen rustig bezit te laten zijn. Bekwaamheid dient onderhouden te worden zodat de leraar zich kan blijven professionaliseren en vernieuwen.<sup>242</sup> Het bevoegd gezag moet daarom de leraar de ruimte geven om te blijven werken aan zijn eigen professionele ontwikkeling.<sup>243</sup> Hierbij ligt formeel de verantwoordelijkheid niet bij de leraar, hij is afhankelijk van de initiatieven die het bevoegd gezag neemt op dit gebied.<sup>244</sup>

Voor de leraren in het hoger onderwijs zijn geen wettelijke bekwaamheids- en zedelijkheidseisen vastgesteld. Het bevoegd gezag in het hoger onderwijs kan dan ook zelf bepalen of hij een leraar bekwaam acht. In principe kan dan ook iedereen in het hoger onderwijs leraar worden. In het kader van zedelijkheid heeft het instellingsbestuur wel een meldings- en aangifteplicht ingesteld, voor het geval bekend is geworden dat een personeelslid zich schuldig heeft gemaakt aan een zedenmisdrif jegens een minderjarige student.<sup>245</sup> Een soortgelijke bepaling is opgenomen in de Wpo, Wvo 2020, Web en Wec.<sup>246</sup>

#### 3.3.8.4 Bekwaamheids- en zedelijkheidseisen en de autonomie van de leraar

De bekwaamheids- en zedelijkheidseisen kunnen gezien worden als zowel een beperking als versterking van de autonomie van de leraar. Deze eisen vormen een beperking omdat de leraar bijvoorbeeld moet beschikken over een bepaald diploma en een verklaring omtrent gedrag alvorens hij onderwijs mag geven. Ook moet hij zijn bekwaamheid blijven onderhouden. De leraar kan dan ook niet vrijelijk bepalen of hij geschikt is om onderwijs te geven. Deze beperking is overigens te rechtvaardigen. De leraar heeft een sleutelpositie in het onderwijs; zijn kennis, inzicht en vaardigheden zijn immers in belangrijke mate bepalend voor de kwaliteit van het onderwijs.

---

241 Mentink e.a. 2021, p. 506.

242 *Kamerstukken II 2001/02*, 28 088, nr. 3, p. 11.

243 Artikel 12, derde lid, onder a, van de Wpo, artikel 24, derde lid, onder a, van de Wvo 2020, artikel 1.3.6 van de Web, artikel 21, derde lid, onder a, van de Wec.

244 Brekelmans en van Es 2019, p. 59.

245 Artikel 1.20 van de Whw.

246 Artikel 4a van de Wpo, artikel 3 van de Wvo, artikel 1.3.8 van de Web en artikel 4a van de Wec.

Om de kwaliteit van het onderwijs te borgen moeten dan ook bekwaamheidseisen gesteld worden. Zedelijkheidseisen zijn daarnaast noodzakelijk om de veiligheid van leerlingen te borgen.

De wetgever heeft gepoogd de bekwaamheidseisen te legitimeren door de beroepsorganisatie in de gelegenheid te stellen om een voorstel te doen voor deze eisen. De beroepsorganisatie die de leraren vertegenwoordigt, kan dan ook invloed uitoefenen op de wijze waarop het beroep wordt gereguleerd. Zoals toegelicht in § 2.3.2 is dit een uitvloeisel van de professionele autonomie van de leraar. Evenwel ontbreekt momenteel een beroepsorganisatie die leraren vertegenwoordigt. Het is daarom de vraag of vanuit de leraren nog een voorstel voor de bekwaamheidseisen gedaan zal worden. Ook zonder de beroepsorganisatie kunnen de bekwaamheidseisen de positie van de leraar versterken. Met deze eisen is de beroepsuitoefening van de leraar exclusief toegankelijk voor diegenen die over bijvoorbeeld het juiste diploma beschikken. Dit betekent dat enkel de leraar die aan de juiste eisen voldoet onderwijs mag geven. Hij kan dan ook niet eenvoudig vervangen worden door een ander die niet aan deze eisen voldoet. Dit zou immers ten koste gaan van de kwaliteit van het onderwijs en de veiligheid van de leerlingen.

### **3.3.9 Pedagogische autonomie, vrije keuze van leermiddelen en de examens**

Uit artikel 23, zesde lid, van de Grondwet vloeit voort dat de wetgever de vrije keuze van leermiddelen van de bijzondere school dient te eerbiedigen. De vrije keuze van leermiddelen kan geschaard worden onder de pedagogische autonomie. Met de pedagogische autonomie kan het bevoegd gezag immers de onderwijskundige inrichting van de school vormgeven, daaronder valt ook de keuze voor bepaalde leermiddelen. Voor wat betreft het bijzonder onderwijs hangt de vrije keuze van leermiddelen tevens samen met de vrijheid van richting. In deze paragraaf wordt onderzocht in hoeverre de wetgever het bevoegd gezag van de openbare en de bijzondere school vrij moet laten bij het kiezen van eigen toetsen en examens. Hierbij wordt voornamelijk het voortgezet onderwijs gebruikt als voorbeeld. In hoofdstuk 6 wordt voor de verschillende onderwijssectoren uitgebreid stilgestaan in welke mate het bevoegd gezag en de leraar ruimte hebben bij het kiezen van eigen leermiddelen voor wat betreft de examens.

De vrije keuze van leermiddelen van het bijzonder onderwijs wordt gezien als een recht dat de vrijheid van richting ondersteunt. Mentink en Vermeulen schrijven dat uit de wordingsgeschiedenis van artikel 23 van



de Grondwet blijkt dat de keuze voor bepaalde leermiddelen onlosmakelijk is verbonden met de vrijheid van richting.<sup>247</sup> Naar de letter van de Grondwet is de vrije keuze van leermiddelen niet van toepassing op het openbaar onderwijs. Uit de pedagogische autonomie die aan de openbare school toekomt kan echter worden afgeleid dat ook het bevoegd gezag van een openbare school eigen leermiddelen kan kiezen. De uit de pedagogische autonomie voortvloeiende vrije keuze van leermiddelen van de openbare school wordt begrensd door de eis dat het openbaar onderwijs neutraal dient te zijn. De leermiddelen van de openbare school mogen dan ook niet getuigen van een voorkeur voor een bepaalde richting. De vrije keuze van leermiddelen is evenwel onontbeerlijk voor de invulling van de pedagogische autonomie, hiermee kan de school bijvoorbeeld bepalen welke boeken, computers en audiovisuele middelen worden gebruikt. Ook valt hieronder dat de school bijvoorbeeld zelf het onderwijsritme, het curriculum en de leermethoden mag bepalen.

In de Grondwet wordt niet uiteengezet wat wordt verstaan onder leermiddelen. Vermeulen interpreteert het begrip 'leermiddelen' breed.<sup>248</sup> Hieronder wordt volgens hem niet alleen onderwijsmateriaal in de letterlijke zin verstaan, maar ook pedagogische en didactische materialen voor zover deze rechtstreeks met de richting samenhangen. Op grond van de vrijheid van richting mag het bevoegd gezag van een bijzondere school de levensbeschouwelijke doelen en inhoud van het onderwijs vaststellen. De overheid mag daar in principe niet in treden door onderwijsdoelen vast te stellen die hiertegen indruisen.

De wetgever heeft voor het primair en de onderbouw van het voortgezet onderwijs kerndoelen vastgesteld. In het primair onderwijs bestaat de mogelijkheid voor het bevoegd gezag van een bijzondere school om af te wijken van deze kerndoelen.<sup>249</sup> Dit kan als het bevoegd gezag dringende bezwaren heeft tegen de wettelijke kerndoelen. De vervangende kerndoelen die het bevoegd gezag vaststelt dienen van gelijk niveau te zijn als de door de overheid vastgestelde kerndoelen. In het voortgezet onderwijs bestaat deze mogelijkheid om af te wijken niet. De wetgever heeft echter beoogd deze kerndoelen globaal en algemeen te formuleren zodat de kerndoelen vertaald kunnen worden in onderwijsprogramma's van scholen van alle signaturen.<sup>250</sup>

Het is de vraag of de vrije keuze van leermiddelen ook van toepassing is op de keuze voor een bepaalde wijze van toetsing en examinering. Als het gaat om een toets waarmee bijvoorbeeld het vak levensbeschouwing wordt afgerond, dan raakt deze toets ongetwijfeld aan de richting van de

---

247 Mentink en Vermeulen 2011, p. 97.

248 Vermeulen 1999, p. 57.

249 Artikel 9, tiende lid, van de Wpo.

250 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 323, nr. 3, p. 4-5.

bijzondere school. De toets valt dan ook onder de vrije keuze van leermiddelen die aan de bijzondere school toekomt. Dit betekent dat de wetgever deze vrijheid dient te eerbiedigen. Ook toetsen die niet direct raken aan de richting van de bijzondere school vallen onder de uit de inrichtingsvrijheid voortvloeiende pedagogische autonomie. Hieruit vloeit immers voort dat de school gaat over de onderwijskundige inrichting van de school, waaronder ook het toetsen van leerlingen wordt verstaan.

Bij examens is dit anders. Examens hebben, anders dan toetsen, tot doel om te beoordelen of de leerling beschikt over de juiste kennis, inzicht en vaardigheden om een diploma te kunnen behalen. Met de examens wordt bedoeld de verzameling van beoordelingsbeslissingen waarmee het onderwijs in een bepaalde sector wordt afgesloten.<sup>251</sup> Dit diploma heeft civiel effect, op grond waarvan de leerling bijvoorbeeld kan doorstromen naar een andere vorm van onderwijs of waarmee hij een bepaald beroep mag uitoefenen. Het civiel effect wordt van overheidswege aan een diploma verbonden. Het diploma met civiel effect reikt dan ook buiten de school. Op het diploma en het civiel effect wordt dieper ingegaan in § 6.5.1. Vanwege het diploma en het civiel effect bemoeit de overheid zich intensief met de examens in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Het is immers van belang dat de afgestudeerden hetzelfde minimumniveau behalen. De maatschappij dient er op te kunnen vertrouwen dat iemand met een bepaald diploma ook over de daarvoor relevante kennis, inzicht en vaardigheden beschikt. De examens ontstijgen dan ook de onderwijskundige inrichting van de school. Het belang van de examens wordt, in de meeste onderwijssectoren, geborgd door naast schoolexamens ook, door de overheid vastgestelde, centrale examens voor te schrijven. Door het bevoegd gezag ook schoolexamens te laten afnemen hebben ze de mogelijkheid om deels zelf, binnen de kaders van bijvoorbeeld het examenreglement, te bepalen hoe ze hun leerlingen examineren.<sup>252</sup> Daarnaast wordt aangenomen dat de leraar als beste in staat is om zijn leerlingen te beoordelen. De centrale examens borgen vervolgens dat alle afgestudeerden beschikken over in elk geval een voorgeschreven niveau van kennis, inzicht en vaardigheden. Het bevoegd gezag kan daardoor niet leerlingen af laten studeren die dit niveau niet hebben behaald.

Niettemin was het tot 1997 voor het bevoegd gezag van een bijzondere school voor voortgezet onderwijs mogelijk om vrijgesteld te worden

---

251 Hieronder wordt verstaan het schooladvies in het primair onderwijs, de school/instellings- en centrale examens in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs en de tentamens in het hoger onderwijs die gezamenlijk het examen vormen.

252 A. Van Berkum, Staatscommissie tot reorganisatie van het onderwijs, Sub-commissie "middelbaar onderwijs", rapport met bijlagen, Amsterdam: Subcommissie Middelbaar Onderwijs, 1907.

van deelname aan een centraal examen, op grond van dringende (richtings)bezwaren tegen een aangewezen onderdeel van dat examen.<sup>253</sup> Deze vrijstelling had enkel betrekking op identiteitsgevoelige vakken, zoals staatsinrichting en maatschappijleer. De school moest om uitgezonderd te worden een verzoek indienen bij de Onderwijsraad. Deze mogelijkheid is komen te vervallen, omdat de examens daardoor ongelijk zouden worden. Daarnaast is het de verantwoordelijkheid van de minister om met de verscheidenheid aan opvattingen rekening te houden bij het vaststellen van de examenonderdelen. Uit de toelichting blijkt daarnaast dat van deze uitzonderingsmogelijkheid nooit gebruik is gemaakt. De wisselende onderdelen van de examens zijn telkens tot stand gekomen in een uitvoerige procedure van hoor en wederhoor.

Voor wat betreft examenopgaven en antwoordmodellen die niet door de school opgesteld mogen worden, speelt bij de afsluiting van het primair onderwijs de vrije keuze van leermiddelen nog een belangrijke rol. Het schooladvies kan naar boven bijgesteld worden als de resultaten van de doorstroomtoets daar aanleiding toe geven. De doorstroomtoets werd in het verleden ook wel de CITO- of eindtoets genoemd. Met deze toets wordt in het laatste schooljaar van het primair onderwijs tenminste het taal- en rekenniveau van de leerling getoetst, met het oog op de overgang naar een bepaald niveau van voortgezet onderwijs. Bij de invoering van deze toets wilde de regering één centrale eindtoets invoeren. Bij amendement werd echter geregeld dat scholen ook de mogelijkheid kregen om voor een andere toets te kiezen.<sup>254</sup> Met dit amendement beoogden de indieners te voorkomen dat de keuzevrijheid van scholen bij het kiezen van leermiddelen onnodig aangetast zou worden. Anders zouden alle scholen verplicht dezelfde centrale doorstroomtoets moeten gebruiken. Aangezien zowel openbare als bijzondere scholen hiervan gebruik kunnen maken hangt de vrije keuze voor een bepaalde toets niet samen met de richting van de school, maar met het idee dat zowel openbare als bijzondere scholen pedagogische autonomie hebben om eigen leermiddelen te kiezen. Uit de doorstroomtoets blijkt echter ook dat door de vrije keuze voor een bepaalde toets het lastig wordt om de resultaten te vergelijken tussen de leerlingen die verschillende toetsen afleggen. Hier wordt dieper op ingegaan in § 6.2.

Bij de wijziging van de eindtoets in de doorstroomtoets verklaart de wetgever waarom bij deze toets het bevoegd gezag wel keuzevrijheid heeft en bij de examens in het voortgezet onderwijs niet.<sup>255</sup> De doorstroomtoets heeft een ander doel dan de examens. De doorstroomtoets blikkt vooruit en

---

253 Vermeulen 1999, p. 58 en *Stb.* 1997, 588, p. 45-46. Dit was (in eerste instantie) geregeld in artikel 46 van het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-l.b.o., zie *Stb.* 1989, 327.

254 *Kamerstukken II* 2012/13, 33 157, nr. 38.

255 *Kamerstukken II* 2020/21, 35 671, nr. 3, p. 19.

maakt een inschatting over het best passende niveau van voortgezet onderwijs. Dit is dan ook een formatieve toets waarbij het doel is om inzicht te krijgen in de voortgang van de leerling en om te bepalen hoe de leerling zich verder kan ontwikkelen. Daarentegen blikken de examens terug en wordt getoetst of de leerling de stof beheerst. Dit is dan ook een vorm van summatief toetsen om te bepalen of de leerling de benodigde mate van kennis, inzicht en vaardigheden verworven heeft.

Uit het voorgaande kan afgeleid worden dat uit de pedagogische autonomie voortvloeit dat zowel openbare als bijzondere scholen over de vrije keuze van leermiddelen beschikken. Voor bijzondere scholen gaat deze vrijheid verder in zoverre dat de vrije keuze van leermiddelen raakt aan de vrijheid van richting. Bij de beantwoording van de vraag of de vrije keuze van leermiddelen ook van toepassing is op de examens in het voortgezet onderwijs, moet onderscheid worden gemaakt tussen schoolexamens en centrale examens. Bij de schoolexamens kan het bevoegd gezag zelf binnen de kaders van het examenprogramma de examens vormgeven.<sup>256</sup> In de examenprogramma's wordt de examenstof beschreven, hier wordt dieper op ingegaan in § 6.3.4.2. Binnen de in de examenprogramma's aangegeven onderwerpen kan het bevoegd gezag eigen keuzes maken. Bij de schoolexamens kan een bijzondere school daarnaast met toestemming van de minister een schooleigen examen godsdienst afnemen.<sup>257</sup> Het cijfer voor dit vak maakt samen met de resultaten van een aantal andere vakken onderdeel uit van het combinatievak.<sup>258</sup> Bij de schoolexamens hebben scholen binnen de kaders van het examenprogramma dan ook een zekere vrije keuze van leermiddelen.

De vrije keuze van leermiddelen is naar mijn mening niet van toepassing op het gehele examen. De resultaten van de examens werken – via het diploma met civiel effect – ook door buiten het onderwijs. De maatschappij moet erop kunnen vertrouwen dat de afgestudeerde beschikt over een minimumniveau van kennis, inzicht en vaardigheden. In de praktijk zijn de centrale examens, die voor elke leerling hetzelfde zijn, hiervoor een belangrijke waarborg. De vrijheid van richting, waar de vrije keuze van leermiddelen voor wat betreft het bijzonder onderwijs mee samenhangt, gaat niet zover dat de wetgever ruimte moet laten voor een op de richting gebaseerde invulling van het examen. De wetgever heeft immers de uit de Grondwet voortvloeiende taak om de deugdelijkheid van het onderwijs te borgen.<sup>259</sup> Ook moet de overheid op grond van verschillende verdragen goed onderwijs realiseren waarmee het recht op onderwijs van de leerling

---

256 Zie artikel 2.54 van de Wvo 2020 en de Regeling examenprogramma's voortgezet onderwijs.

257 Artikel 3.34, tweede lid, onder c, van het Uitvoeringsbesluit WVO 2020.

258 *Stc.* 2020, 5997, p. 12.

259 Artikel 23, vijfde en zesde lid, van de Grondwet.

---

wordt ingevuld.<sup>260</sup> Hieronder valt mijns inziens in het bijzonder de waarde van het diploma als resultaat van dat onderwijs. Dat de wetgever de vrije keuze van leermiddelen moet eerbiedigen, betekent dan ook niet dat de wetgever zich in het geheel moet onthouden van het voorschrijven van leermiddelen. De wetgever kan als leermiddel dan ook bepaalde (centrale) examens voorschrijven om de gelijkwaardigheid en het niveau van het eindexamen te borgen.

### 3.4 OVERZICHT VAN DE ONTWIKKELING VAN HET BEROEP VAN LERAAR

#### 3.4.1 Inleiding

Alvorens dieper in te gaan op de wijze waarop het beroep van leraar is gevat in de verschillende onderwijswetten, wordt eerst stilgestaan bij de ontwikkeling die het beroep van leraar heeft doorgemaakt in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. De positie van de leraar in het hoger onderwijs wordt behandeld in § 3.6.

Sinds begin jaren 90 is er volop discussie over de rol van de leraar in de school, de ontwikkeling van een georganiseerde beroepsgroep, de bekwaamheidseisen, het personeelsbeleid, het salaris en het lerarentekort. In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de ontwikkelingen die zien op de beroepsgroep, professionele standaard en de autonomie van de leraar. Al sinds begin jaren 90 wordt door verschillende commissies geadviseerd om een landelijke beroepsorganisatie voor de leraar op te richten, die bijvoorbeeld een professionele standaard zou kunnen opstellen. Die beroepsorganisatie kwam er uiteindelijk in de vorm van de Onderwijscoöperatie, maar werd na een paar jaar weer opgeheven wegens gebrek aan draagvlak. Dit heeft eraan bijgedragen dat, zoals geschetst in § 2.3.3, er geen beroepsgroep is die op centraal niveau professionele autonomie uitoefent. Naast de ontwikkeling van de beroepsgroep en de professionele standaard wordt in deze paragraaf ook ingegaan op de positie van de leraar in de klas. Ook hierover wordt als sinds begin jaren 90 gesproken. Dit heeft ertoe geleid dat een zekere mate van autonomie van de leraar nu in een groot deel van de onderwijswetten is vastgelegd. De ontwikkeling van de beroepsgroep, professionele standaard en autonomie van de leraar door de jaren heen wordt hierna nader beschreven.

---

260 Zie bijvoorbeeld artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en artikel 28 van het Kinderrechtenverdrag.

### 3.4.2 1993 - Commissie van Es

De discussie over de rol van de leraar en het belang van het oprichten van een beroepsorganisatie begon in 1993 met het rapport van de Commissie Toekomst Leraarschap, onder leiding van Andrée van Es.<sup>261</sup> Deze commissie had de taak om te adviseren over de rol, positie en waardering van het leraarschap op langere termijn en de daarmee samenhangende vraagstukken rond de lerarenopleidingen en de beroepsvereisten.<sup>262</sup> De commissie concludeerde dat de problemen rond het leraarschap voor een groot deel terug te voeren waren op de steeds gedetailleerder en omvangrijker worden de centrale regelgeving. Ook zou de leraar zijn vak steeds geïsoleerder – achter gesloten klasdeuren – zijn gaan uitvoeren.<sup>263</sup>

De commissie constateert dat de leraar zijn vakmanschap uitoefent in de beslotenheid van de klas. De leraar neemt daardoor zonder ruggespraak allerlei beslissingen over het geven van onderwijs.<sup>264</sup> Hij draagt hierdoor als enige de verantwoordelijkheid voor de processen die zich afspelen in zijn klas. Door deze isolatie is bemoeienis, kritiek of ondersteuning van buiten de klas bijna onmogelijk. Deze autonomie wordt door leraren enerzijds gezien als een van de verworvenheden van het vak, maar leidt anderzijds tot spanningen die in extreme gevallen een burn-out tot gevolg hebben.<sup>265</sup> Dit kan voorkomen worden door een gemeenschappelijke aanpak van het onderwijs door het docentenkorps.<sup>266</sup> Tevens kunnen leraren veranderingen in het onderwijs in gang zetten door buiten de grenzen van het klaslokaal te kijken.<sup>267</sup>

De commissie constateerde tevens dat door de toename van regels en de autonomie van de leraar, een kloof was ontstaan tussen de wetgever, het bevoegd gezag en de leraren. Daarnaast was de school verward in een keurslijf van regelgeving. Volgens de commissie zou de school moeten uitgroeien tot een moderne professionele arbeidsorganisatie, door modernisering van de arbeidsverhoudingen, waarborgen voor de arbeidsomstandigheden van de leraar en kwaliteitsbewaking van het primair proces als een vanzelfsprekend onderdeel van het schoolbeleid.<sup>268</sup> De door de commissie voorgestelde nieuwe school zou gezamenlijk gedragen moeten worden door leraren en het schoolmanagement en moet oog hebben voor de omgeving waarin ze functioneert. In de beleidsreactie op het rapport

---

261 Van Es e.a. 1993.

262 Van Es e.a. 1993, p. 11.

263 Van Es e.a. 1993, p. 12.

264 Van Es e.a. 1993, p. 59.

265 Van Es e.a. 1993, p. 60.

266 Van Es e.a. 1993, p. 61.

267 Van Es e.a. 1993, p. 75.

268 Van Es e.a. 1993, p. 73.

---

van de Commissie Toekomst Leraarschap, onderschreef het kabinet de hoofdlijnen van de visie van de commissie.<sup>269</sup> Het kabinet gaf aan dat de scholen zelf verantwoordelijk zijn voor het vormgeven van de veranderingen in het leraarschap. Het kabinet zou hiervoor slechts de randvoorwaarden moeten opstellen.<sup>270</sup>

De commissie ging in haar advies ook in op de vertegenwoordiging van leraren op landelijk niveau. In tegenstelling tot andere beroepen met autonome professionals, zoals de advocatuur en de medische stand, ontbrak in het onderwijs een in beroepscode neergelegde beroepsethiek.<sup>271</sup> De leraar had geen krachtige beroepsvereniging die bijdraagt aan de verdere professionalisering van het beroep. Een dergelijke vereniging is volgens de Commissie niet ontstaan omdat het beroep van leraar in isolement voor de klas werd uitgeoefend.<sup>272</sup> Leraren in een school geven parallel aan elkaar les en hebben geen mogelijkheid om samen te werken. Er is geen organisatie die onderlinge ondersteuning van leraren mogelijk maakt. De organisaties die zich destijds bewogen op het terrein van het beroep van de leraar waren versnipperd over verschillende zuilen en langs verschillende schoolvakken en niveaus.<sup>273</sup> Van een gezichtsbepalende beroepsorganisatie was dan ook geen sprake, waardoor op het terrein van de onderwijsinhoud en professionalisering van het beroep van leraar een vacuüm was ontstaan.

De ontwikkeling van een krachtige beroepsvereniging van de leraren is volgens de Commissie noodzakelijk om het beroep van leraar verder te professionaliseren. In haar beleidsreactie nodigde het kabinet de beroepsgroep van leraren uit om zelf te komen tot de ontwikkeling van eigen kwaliteitsstandaarden.<sup>274</sup> Deze standaarden zouden gepaard kunnen gaan met een register.<sup>275</sup> De beroepsgroep zou daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan de status van het beroep.

### 3.4.3 1997 - Tekenen voor kwaliteit

In het advies *Tekenen voor kwaliteit* uit 1997 werd het idee om een beroepsgroep van leraren te vormen en deze beroepsgroep een beroepsstandaard te laten opstellen, verder uitgewerkt.<sup>276</sup> Een beroepsgroep was nodig omdat een wezenlijk aspect van het werk van professionals inhoudt dat zij

---

269 Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen 1993, p. 6.

270 Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen 1993, p. 12.

271 Van Es e.a. 1993, p. 73.

272 Van Es e.a. 1993, p. 59-60.

273 Van Es e.a. 1993, p. 62.

274 Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen 1993, p. 27.

275 Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen 1993, p. 27

276 Stuurgroep Beroepskwaliteit Leraarschap 1997.

meebeslissen over zaken die hun taakuitvoering wezenlijk aangaan.<sup>277</sup> De beroepsgroep moet een volwaardige gesprekspartner worden voor de landelijke overheid zodat beleidsdoelen in samenspraak met leraren tot stand komen. De beroepsstandaard kan daarnaast gaan dienen als een eigen kwaliteitsnorm voor het vak van leraar.<sup>278</sup> Ten slotte zou er een register moeten komen waarin de leraren die voldoen aan de kwaliteitsnorm worden opgenomen.<sup>279</sup>

Het kabinet nam dit advies over. In de voortgangsrapportage van het kabinet stond het leven lang leren van de leraar centraal.<sup>280</sup> De leraar zou niet langer na zijn afstuderen 'voor het leven bekwaam' moeten zijn, maar hij zou zijn bekwaamheid moeten gaan onderhouden.<sup>281</sup> De beroepsgroep heeft hierin een cruciale rol. Zoals geadviseerd in het advies 'Tekenen voor kwaliteit' zou er een door de beroepsgroep opgestelde beroepsstandaard moeten komen.<sup>282</sup> De beroepsstandaard en het register zouden een vorm van zelfregulering van de beroepsgroep moeten worden. Per 1 oktober 1997 werd hiertoe het *Samenwerkingsorgaan Beroepskwaliteit Leraren* (SBL) opgericht.<sup>283</sup> Het SBL zou de beroepsstandaard en het beroepsregister verder uitwerken, daarnaast zou hij het draagvlak hiervoor onder de leraren moeten versterken. Het SBL is later overgegaan in de Onderwijscoöperatie.

Het kabinet stelde vervolgens voor om te komen tot een proeve van een wet waarin wordt gestreefd naar een samenhangend geheel van wetgeving met betrekking tot het leraarschap.<sup>284</sup> Wetgeving die de leraar als individu of als beroepsgroep aanspreekt ontbrak namelijk. De bepalingen in de onderwijssectorwetten richtten zich immers exclusief tot het bevoegd gezag. De nieuwe wetgeving zou zich ook moeten gaan richten op de bescherming van de kwaliteit van de beroepsuitoefening en de kwaliteit van het personeelsbeleid in het onderwijs. Ook zou deze wet kunnen bijdragen aan het aanzien van het leraarschap. In de wet zouden de beroepsorganisatie, de beroepsstandaard en het lerarenregister opgenomen moeten worden. In dit register zouden leraren hun vakkennis gaan bijhouden en registreren.

---

277 Stuurgroep Beroepskwaliteit Leraarschap 1997, p. 12-13.

278 Stuurgroep Beroepskwaliteit Leraarschap 1997, p. 17.

279 Stuurgroep Beroepskwaliteit Leraarschap 1997, p. 20.

280 Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen 1998.

281 Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen 1998, p. 24.

282 Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen 1998, p. 25-26

283 Stuurgroep Beroepskwaliteit Leraarschap 1997, p. 23.

284 Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen 1998, p. 53-54.



#### 3.4.4 1998-2006 - Wet op de beroepen in het onderwijs

De wet op het leraarschap kwam terug in het regeerakkoord van 1998.<sup>285</sup> Daarin was opgenomen dat goed onderwijs valt of staat met de kwaliteit en motivatie van het lerencorps. Om werken in het onderwijs aantrekkelijker te maken zouden de arbeidsverhoudingen gemoderniseerd moeten worden. De schoolleiding zou daarbij voldoende ruimte moeten krijgen om bij de beoordeling van leraren hun prestaties mee te laten tellen. Ook zou in de wet op het leraarschap het register van leraren geregeld moeten worden. In 2001 werd daarom de Wet beroepen in het onderwijs ingediend<sup>286</sup>, welke op 1 augustus 2006 in werking trad.<sup>287</sup> Met deze wet werd een grondslag gecreëerd om benoemings- en bekwaamheidseisen op te stellen voor het beroep van leraar. Daarnaast moeten scholen beleid gaan ontwikkelen, zodat leraren hun bekwaamheid kunnen onderhouden. Hierbij werd uitgegaan van het zelfregulerend vermogen van scholen. Zij zouden het beste in staat zijn om de bekwaamheid van hun personeel te onderhouden.<sup>288</sup> Het lerarenregister werd nog niet ingevoerd omdat dit niet aansloot bij het centraal stellen van de eigen verantwoordelijkheid van het onderwijsveld.<sup>289</sup> Het was ook nog niet gelukt om een gedragen beroepsorganisatie van leraren op te richten. De beroepsstandaard was evenmin onderdeel van het wetsvoorstel.<sup>290</sup> Dit zou een zaak zijn van werknemers en werkgevers gezamenlijk.

#### 3.4.5 2007 - Leerkracht!

De Commissie Leraren onder leiding van Rinnooy Kan pleitte in 2007, in haar advies getiteld *Leerkracht!*, voor een professionelere school.<sup>291</sup> De aanleiding voor dit advies vormde het aanstaande kwantitatieve en kwalitatieve tekort aan leraren. Om dit tekort tegen te gaan zou de leraar beter beloond moeten worden en zou er een stevige beroepsgroep gevormd moeten worden die de belangen van leraren kan gaan behartigen.<sup>292</sup> De beroepsgroep zou de belangen van leraren moeten gaan behartigen op landelijk niveau en het scholingsaanbod voor leraren moeten gaan certificeren. Ook zou de beroepsgroep een basisregister van leden bij moeten gaan

---

285 *Kamerstukken II 1997/98*, 26 024, nr. 10, p. 65.

286 *Kamerstukken II 2001/02*, 28 088, nrs. 1-3.

287 *Stb.* 2004, 344.

288 *Kamerstukken II 2001/02*, 28 088, nr. 3, p. 1.

289 *Kamerstukken II 2001/02*, 28 088, nr. 3, p. 4-5.

290 *Kamerstukken II 2001/02*, 28 088, nr. 3, p. 32.

291 Rinnooy Kan e.a. 2007.

292 Rinnooy Kan e.a., 2007, p. 9.

houden, waarin de werkervaring en scholing van leraren wordt bijgehouden.

Uitgangspunt van de professionelere school waar de Commissie voor pleitte, is dat de goede leraar allereerst zelf verantwoordelijkheid neemt voor de kwaliteit van zijn werk, omdat dit hoort bij de kern van zijn beroep. Het bestuur van de school dient voorwaarden te scheppen, zodat de leraar zelf verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van zijn werk kan nemen. Op deze manier zou vanuit de leraren zelf een school ontstaan die werkt vanuit een visie op kwaliteit en die uitgaat van betrokkenheid van leraren en de omgeving bij deze visie.

In het advies van de Commissie Leraren stond de betrokkenheid van leraren bij de besluitvorming binnen de school centraal, om de positie van de leraar in de school te versterken.<sup>293</sup> De leraar zou idealiter moeten beschikken over versterkte autonomie, die is gebaseerd op zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van zijn werk. Vanuit deze verantwoordelijkheid voert de leraar gesprekken met de schoolleiding. Om te komen tot de professionelere school zou de minister van OCW een convenant moeten sluiten met de organisaties van onderwijswerkgevers.<sup>294</sup> Hierin zouden afspraken gemaakt moeten worden over integraal personeelsbeleid, betrokkenheid van leraren en horizontale verantwoording.

### **3.4.6 2008 - Convenant Actieplan Leerkracht van Nederland**

In 2008 werd, zoals geadviseerd door de Commissie Leraren, het *Convenant Actieplan Leerkracht van Nederland* gesloten.<sup>295</sup> Hierin werd onder andere afgesproken dat de positie van de leraar in de school versterkt moest worden.<sup>296</sup> De leraar zou in de dagelijkse onderwijspraktijk over voldoende professionele ruimte moeten beschikken om zijn werk goed te kunnen doen. De professionele ruimte bestaat uit de interne zeggenschap van de leraar ten aanzien van het ontwerp en de uitvoering van het onderwijskundig- en kwaliteitsbeleid van de school. Er werd afgesproken de positie van de leraar te versterken door deze professionele ruimte wettelijk te verankeren. Hierbij gold als uitgangspunt dat leraren samen met collega's vorm en inhoud zouden geven aan de professionele ruimte, in samspraak met het bestuur en management. De professionele ruimte diende te passen binnen de organisatorische kaders en de eindverantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. In het convenant was afgesproken

---

293 Rinnooy Kan e.a. 2007, p. 64.

294 Rinnooy Kan e.a. 2007, p. 65.

295 Het definitieve Convenant Actieplan Leerkracht van Nederland van 10 december 2008 is gepubliceerd onder *Stcr.* 2009, 42.

296 *Stcr.* 2009, 42, p. 3.

---

dat de nieuwe wettelijke kaders nader uitgewerkt zouden worden in een professioneel statuut.

### 3.4.7 2011 - Oprichting van de OnderwijSCOöperatie

Sinds de jaren 90 wordt gesproken over het versterken van de positie van de leraar. De school zou gezamenlijk gedragen moeten worden door het bevoegd gezag en de leraar. Ook zou er een beroepsgroep opgericht moeten worden die de leraar kan gaan vertegenwoordigen en kan bijdragen aan de professionalisering van het vak. Bijvoorbeeld door het opstellen van een professionele standaard, het bijhouden van een register van leraren en het verbeteren van het aanzien van de leraar. De leraar zou als individu en als beroepsgroep zelfverantwoordelijkheid moeten gaan nemen voor de kwaliteit van zijn werk. Om dit te verwezenlijken werd in 2011 een beroepsorganisatie opgericht in de vorm van de *OnderwijSCOöperatie*. Deze coöperatie werd gevormd door een aantal beroepsverenigingen in het onderwijs namelijk: AOb, Beter Onderwijs Nederland, CMHF Onderwijs, CNV Onderwijs en Platform VVVO. De coöperatie beoogde een sterke vertegenwoordiging te zijn van de beroepsgroep. Het motto was dan ook: *Van leraren, voor leraren en door leraren*. Leraren konden echter geen lid worden van de OnderwijSCOöperatie. Zij werden indirect vertegenwoordigd door de beroepsverenigingen. Individuele leraren hadden dan ook geen zeggenschap in de OnderwijSCOöperatie.

### 3.4.8 2016-2017 - Wet beroep leraar

In het in 2017 gesloten regeerakkoord werd afgesproken dat enkel tot een succesvol lerarenregister gekomen zou kunnen worden als dit voor en door de leraar zou worden opgezet.<sup>297</sup> Het eigenaarschap van de leraar in het lerarenregister werd in het regeerakkoord genoemd als harde voorwaarde bij de verdere uitwerking van het lerarenregister. Hiermee was al in 2016 begonnen door het ontwerpen van de Wet beroep leraar.<sup>298</sup> Dit wetsvoorstel had tot doel de positie van leraren te versterken en hun beroepskwaliteit zichtbaar te maken en te verbeteren.<sup>299</sup> Hiertoe werd in verschillende onderwijswetten het beroep van leraar omschreven, de professionele ruimte van de leraar vastgelegd, bepaald dat er een professioneel statuut zou moeten komen per school waarbij de professionele standaard in acht genomen zou worden en een register ingesteld waarin de leraar zijn bekwaamheid diende bij te houden. Het versterken van de positie van

---

297 Regeerakkoord 2017-2021, Vertrouwen in de toekomst, p. 11 (*Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 35*).

298 *Kamerstukken II 2015/16, 34 458, nrs. 1-3*.

299 *Kamerstukken II 2015/16, 34 458, nr. 3, p. 1*.

de leraar stond ten dienste van het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Het onderwijs zou verbeteren als de leraar onder meer zijn kennis en vaardigheden zou gaan bijhouden.

In haar advies sloot de Afdeling Advisering van de Raad van State zich aan bij de opvatting van de regering dat de kwaliteit van het onderwijs mede afhankelijk is van de opleiding van de leraar, de ruimte die leraren krijgen om hun vak uit te oefenen en de mogelijkheden voor nascholing.<sup>300</sup> De invoering van een lerarenregister kan hier onder de juiste voorwaarden aan bijdragen. De Afdeling was evenwel van mening dat invoering van het lerarenregister op dat moment prematuur was. Het lerarenregister zou niet het beginpunt maar het sluitstuk moeten vormen van een meer omvattend proces gericht op kwaliteitsverbetering. Zo zou er eerst een zelfbewuste beroepsgroep moeten zijn ontwikkeld. De regering zag daarentegen juist het wetsvoorstel als een belangrijke steun in de rug voor de verdere versterking van de beroepsgroep van de leraar. De Wet beroep leraar werd door de regering doorgezet en verscheen in 2017 in het Staatsblad.<sup>301</sup>

### **3.4.9 2017 - Opheffing Onderwijscoöperatie**

De Onderwijscoöperatie speelde een belangrijke rol bij de totstandkoming van de Wet beroep leraar. Zij gold voor de minister als de vertegenwoordiger van de beroepsgroep van de leraar op landelijk niveau.<sup>302</sup> Met de Onderwijscoöperatie is nauw overleg gevoerd over het opzetten van het wettelijk verankerde lerarenregister en de voorwaarden die verbonden zouden worden aan registratie in dit register. Hoewel de Onderwijscoöperatie door de minister gezien werd als de vertegenwoordiger van de leraren op landelijk niveau voor het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs, voelden individuele leraren zich onvoldoende vertegenwoordigd.<sup>303</sup> Dit kwam in het bijzonder naar voren bij de behandeling van de Wet beroep leraar.<sup>304</sup> Vanuit de leraren was er veel kritiek op het in dit wetsvoorstel opgenomen lerarenregister.<sup>305</sup> In dit register zouden alle leraren in het primair en voortgezet onderwijs moeten komen te staan die voldeden aan de bekwaamheidseisen.<sup>306</sup> In het aan dit register gekoppelde

---

300 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 458, nr. 4.

301 *Stb.* 2017,85

302 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 458, nr. 3, p. 15.

303 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 458, nr. 3, p. 1.

304 *Stb.* 2017, 85.

305 P. Vissers, 'Leraren willen geen registratieplicht', Trouw 16 oktober 2017 (<https://www.trouw.nl/nieuws/leraren-willen-geen-registratieplicht-ba763ea0/>, geraadpleegd op 4 januari 2019)

306 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 458, nr. 3, p. 9 e.v.

portfolio zouden de leraren hun nascholing in het kader van bekwaamheidsonderhoud moeten opnemen met het oog op het behouden van de registratie. Als een leraar zijn bekwaamheid niet zou onderhouden, dan kon hij zich niet laten herregistreren, wat tot gevolg zou kunnen hebben dat hij geen onderwijs meer mag geven. De nadere uitwerking van de criteria voor (her)registratie werd overgelaten aan de beroepsgroep in de vorm van de Onderwijscoöperatie.

Het register zou volgens de leraren leiden tot te veel bureaucratie en zou te ver afstaan van de leraar in de klas. De leraren voelden zich daarnaast onvoldoende vertegenwoordigd in de Onderwijscoöperatie die met de minister had onderhandeld over het wetsvoorstel en het lerarenregister beheerde. Dit gebrek aan vertegenwoordiging leidde na een crisis over het leiderschap van de Onderwijscoöperatie uiteindelijk tot het opheffen van deze beroepsorganisatie. In een brief aan de Tweede Kamer die minister Slob stuurde na opheffing van de Onderwijscoöperatie schreef hij het volgende over de organisatie van de beroepsgroep leraar:

*“De beroepsgroep is echter zeer verdeeld. Er is geen sprake van een representatieve organisatie van de beroepsgroep of een door leraren zelf vormgegeven vertegenwoordiging die eisen stelt aan de uitoefening van het beroep en zich kan uitspreken over beroepsethiek en scholing. En een natuurlijk vertrekpunt om tot een dergelijke organisatie te komen, ontbreekt.”<sup>307</sup>*

In een briefadvies uit 2018 concludeert Rinnooy Kan dat er de afgelopen jaren meer ruimte is gekomen voor professionalisering van leraren en dat leraren via het met het nieuwe wettelijk verankerde professioneel statuut meer invloed en zeggenschap hebben gekregen in de school.<sup>308</sup> De versterking van de beroepsgroep is echter onvoldoende van de grond gekomen. De Onderwijscoöperatie heeft haar belofte – om er voor alle leraren te zijn – niet kunnen waarmaken. De poging om ‘top down’ een beroepsorganisatie te vormen is niet gelukt. Daarnaast is de nadruk te veel komen liggen bij het lerarenregister. Dit register werd door leraren ervaren als een bedreiging en niet als een steun in de rug. Draagvlak voor het register ontbrak dan ook. Rinnooy Kan adviseert om een frisse start te maken en leraren in de gelegenheid te stellen zichzelf van onderop te organiseren om daarmee een breed draagvlak veilig te stellen.<sup>309</sup>

De minister gaf in 2018 aan nog steeds groot belang te hechten aan de verdere professionalisering van de leraar omdat hij aan de basis staat van

307 Kamerstukken II 2018/19, 27 923, nr. 360, p. 1.

308 A. Rinnooy Kan, Verkenning leraren, *bijlage bij Kamerstukken I*, 2018/19, 34458, H, p. 2.

309 A. Rinnooy Kan, Verkenning leraren, *bijlage bij Kamerstukken I*, 2018/19, 34458, H, p. 3.

de kwaliteit van onderwijs.<sup>310</sup> Voordat het lerarenregister ingezet kan worden moet echter sprake zijn van een stevige representatieve beroepsorganisatie die van onderop tot stand komt en moet er aandacht zijn voor de schoolcontext waarin de Wet beroep leraar wordt toegepast. De minister erkent dat 'de leraar' niet bestaat en ziet dat de beroepsgroep divers is. Zo is de beroepsgroep onder meer verdeeld over drie sectoren en over vele vakgebieden.

### 3.4.10 2017-2020 – Oprichting nieuwe lerarenorganisaties

Naar aanleiding van de hoge werkdruk die werd ervaren onder leraren en onvrede over de hoogte van het salaris werd in 2017 op Facebook *PO in Actie* opgericht. Hieruit kwam de vakbond *Leraren in actie* voort. Deze vakbond zet zich onder meer in voor een realistische werkdruk, voldoende tijd voor de voorbereiding van lessen, verantwoordelijkheid van leraren voor het onderwijsbeleid, goede arbeidsvoorwaarden en voldoende geld voor nascholing.<sup>311</sup> In 2020 werd tevens een nieuwe beroepsvereniging opgericht voor de leraar, genaamd het *Lerarencollectief*. Dit collectief richtte zich op het primair en voortgezet onderwijs.<sup>312</sup> Het doel van het Lerarencollectief was om een sterke beroepsvereniging te worden die het vakmanschap van de leraar versterkt en daarmee bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs. Dit collectief besloot zich echter in juni 2023 op te heffen vanwege "het ontbreken van financiële slagkracht, organisatorische stabiliteit en samenwerking met andere partijen vanuit de inhoud en erkenning op basis van kwaliteit."<sup>313</sup>

### 3.4.11 2022 - Schrappen lerarenregister

Na het opheffen van de Onderwijscoöperatie is de ontwikkeling van het lerarenregister stilgevallen. Met een initiatiefwetsvoorstel is het lerarenregister uiteindelijk in 2022 uit de onderwijswetten geschrapt.<sup>314</sup> De initiatiefnemers geven aan dat er te veel nadruk is komen te liggen op het register en willen hier niet op voorhand aan vasthouden. Eerst zou gewerkt moeten worden aan een goed georganiseerde beroepsgroep. Daarnaast vinden zij het onwenselijk dat het lerarenregister wettelijk is verankerd,

---

310 *Kamerstukken II* 2017/18, 27 923, nr. 308, p. 2.

311 Zie over *Leraren in actie*: [https://www.lerareninactie.nl/wat\\_will\\_lia](https://www.lerareninactie.nl/wat_will_lia) [geraadpleegd op 25 augustus 2022].

312 Zie over het *Lerarencollectief*: <https://lerarencollectief.nl/leidende-principes/over-ons/> [geraadpleegd op 1 oktober 2022].

313 *Lerarencollectief, Het Lerarencollectief stopt!*, raadpleegbaar via: <https://lerarencollectief.nl/het-lerarencollectief-stopt/> [geraadpleegd op 24 juli 2023]

314 *Kamerstukken II* 2018/19, 35 145, nrs. 1-3 en *Stb.* 2022, 86.

---

terwijl duidelijk is dat dit register voor lange en niet overzienbare termijn buitenwerking zal blijven. Met het initiatiefvoorstel wordt het lerarenregister dan ook uit de onderwijswetten geschrapt, de initiatiefnemers maakten van de gelegenheid gebruikt om ook de verwijzing naar de professionele standaard uit de onderwijswetten te schrappen (zie hierover uitgebreider § 3.7.2)

### **3.4.12 Samenvatting en conclusie**

Hiervoor is geschetst dat sinds de jaren 90 in verschillende adviezen, kabinetsreacties en regeerakkoorden gesproken werd over het verder professionaliseren van het beroep van leraar. Het tot stand brengen van een beroepsorganisatie werd hierin geregeld als doel genoemd. Een dergelijke organisatie was eerder niet tot stand gekomen omdat leraren verdeeld waren over verschillende zuilen, niveaus en vakgebieden. Een krachtige beroepsorganisatie zou evenwel bij kunnen dragen aan het professionaliseren van het beroep en het verbeteren van de onderwijsinhoud. Vanuit het kabinet wordt als sinds 1993 een oproep gedaan aan de beroepsgroep van leraren om een landelijke beroepsorganisatie op te zetten. Van overheidswege was er behoefte aan een gesprekspartner om samen beleid en regelgeving mee te maken. Ook zou deze organisatie een professionele standaard voor de leraar kunnen opstellen die kan fungeren als kwaliteitsnorm voor de eigen beroepsuitoefening. Beoogd werd dat, met het instellen van een beroepsorganisatie en het opstellen van een professionele standaard, de leraar zijn eigen beroepsuitoefening zou gaan reguleren en dat dit zou bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs. Deze beroepsorganisatie kwam er uiteindelijk in 2011 in de vorm van de Onderwijscoöperatie, die werd gevormd uit verschillende bestaande onderwijsbonden. Deze organisatie werd in 2017 weer opgeheven nadat bleek dat leraren zich onvoldoende vertegenwoordigd voelden. De Onderwijscoöperatie was niet van onderop door leraren zelf georganiseerd, maar van bovenaf door landelijke organisaties op verzoek van de overheid.

Naast de roep om een beroepsorganisatie wordt sinds begin jaren 90 ook gesproken over het veranderen van de rol van de leraar binnen de school. Destijds werd gesteld dat de leraar te veel in isolatie, achter de gesloten deuren van zijn klas, les zou geven. De leraar zou een grotere rol moeten gaan spelen in de school, zodat het bevoegd gezag en de leraar de school gezamenlijk gaan dragen. In latere adviezen werd de nadruk gelegd op het idee dat de betrokkenheid van de leraar bij de besluitvorming van de school versterkt moet worden. Daarnaast zou de leraar autonomie moeten hebben om verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor de kwaliteit van zijn werk. In 2008 werd in een convenant afgesproken dat de pro-

fessionele ruimte van de leraar wettelijk verankerd zou worden. Die professionele ruimte dient echter wel te passen binnen de kaders en eindverantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Met de Wet beroep leraar werd dit uiteindelijk in de onderwijswetten vastgelegd. Hoe dit precies is vormgegeven en hoe de leraar zich verhoudt tot het bevoegd gezag wordt nader toegelicht in de volgende paragraaf.

### 3.5 HET BEROEP VAN LERAAR IN DE ONDERWIJSWETTEN

#### 3.5.1 Inleiding

In de een deel van de onderwijswetten is een bepaling opgenomen waarin de professionele ruimte van de leraar wordt uitgewerkt. Alvorens daar dieper op in te gaan wordt eerst kort stilgestaan bij deze wetten. De verschillende onderwijssectoren hebben ieder een eigen wet, namelijk de Wet op het primair onderwijs (Wpo), de Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo 2020), de Wet educatie en beroepsonderwijs (Web), de Wet op de expertisecentra (Wec) en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Whw). De voorschriften in de onderwijswetten zijn voor de openbare scholen *regels*, voor bijzondere scholen zijn dit *bekostigingsvoorwaarden*.<sup>315</sup> Openbaar onderwijs wordt van overheidswege gegeven, deze scholen vallen dan ook volledig onder deze voorschriften. Het bijzonder onderwijs wordt daarentegen niet van overheidswege gegeven, de voorschriften uit de onderwijswetten zijn in dit geval voorschriften waaraan voldaan moet worden om voor bekostiging in aanmerking te komen. De normadressaat van de onderwijssectorwetten is het bevoegd gezag. Nolen schrijft dat elementen van het, uit de vrijheid van richting en inrichting voortvloeiende, onderwijsrechtelijke autonomiebeginsel gevonden kunnen worden in diverse bepalingen van de sectorwetten.<sup>316</sup> Dit bevestigt dat aan het bevoegd gezag autonomie toekomt. Deze bepalingen gelden in het verlengde ook voor onder meer de leraar. In de onderwijssectorwetten was evenwel tot 2017 nog niet expliciet bepaald dat de leraar aanspraak kon maken op enige vorm van autonomie.<sup>317</sup> Met betrekking tot de leraar was enkel geregeld onder welke voorwaarden hij bevoegd onderwijs mocht geven. Hierop is dieper ingegaan in § 3.3.8.

Met de Wet beroep leraar<sup>318</sup> heeft het beroep van leraar en zijn professionele ruimte een plek gekregen in een groot deel van de onderwijssectorwetten. Zoals beschreven in de vorige paragraaf beoogde de wetgever

---

315 Zoontjens 2023, p. 250.

316 Nolen 2017, p. 45.

317 Zoontjens 2023, p. 76.

318 *Stb.* 2017, 85.



met deze wet de positie van leraren te versterken en hun beroepskwaliteit zichtbaar te verbeteren.<sup>319</sup> De invoering van de omschrijving van het beroep van leraar hing samen met het geven van professionele ruimte aan de leraar en de invoering van het lerarenregister.<sup>320</sup> Hiertoe werd in de Wpo, Wvo 2020, Web en Wec een artikel ingevoegd waarin het beroep van leraar wordt omschreven.<sup>321</sup> Het beroep van leraar is, met uitzondering van een bepaling over de verantwoordelijkheden en rechten van de hoogleraar, niet omschreven in de Whw.<sup>322</sup> Volgens de wetgever zijn in het hoger onderwijs afspraken gemaakt met instellingen over de versterking van de kwaliteit van het personeel.<sup>323</sup> Tevens zouden er in de cao-hbo vergaande afspraken zijn gemaakt over de professionalisering van docenten en de wederzijdse verplichtingen tussen de werknemer en de werkgever. Zo kunnen werknemers via deze cao aanspraak maken op een professionaliseringsbudget.<sup>324</sup>

Deze paragraaf over het beroep van leraar in de onderwijswetten vervolgt met een beschrijving van de wetsartikelen over het beroep van leraar en de wijze waarop deze artikelen passen in de onderwijssectorwetten, met uitzondering van de Whw, die zich eigenlijk richten tot het bevoegd gezag. Vervolgens wordt stilgestaan bij de zelfstandige verantwoordelijkheid die aan de leraar toekomt als het gaat om het beoordelen van onderwijsprestaties van leerlingen.

### 3.5.2 Wet beroep leraar

Met de Wet beroep leraar is in de Wpo, Wvo 2020, Web en Wec een artikel toegevoegd over het beroep van leraar. Deze artikelen zijn in elke wet gelijklopend, met uitzondering van de Web waar in het vierde lid het professioneel statuut niet voorkomt. Per 1 augustus 2022 is de laatste volzin van het vierde lid van de hiervoor genoemde artikelen komen te vervallen. Bij de inwerkingtreding van de wet over het lerarenregister luiden deze artikelen nog als volgt:

*“1. Onder het beroep van leraar wordt verstaan het binnen de kaders van het onderwijskundig beleid van de school, verantwoordelijkheid dragen voor het vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische proces in de school.*

---

319 *Kamerstukken II 2015/16, 34 458, nr. 3, p. 2.*

320 *Kamerstukken II 2015/16, 34 458, nr. 3, p. 7.*

321 Artikel 31a van de Wpo, artikel 7.8 van de Wvo 2020, artikel 4.1a.1 van de Web en artikel 31a van de Wec.

322 Artikel 9.19 van de WHW

323 *Kamerstukken II 2015/16, 34 458, nr. 6, p. 24.*

324 Cao-hbo 2022-2023, p. 12. Raadpleegbaar via: <https://www.aob.nl/assets/Downloads/Cao-hbo-2022-2023.pdf> [geraadpleegd op: 27 juli 2023].

2. *Leraren komt een zelfstandige verantwoordelijkheid toe als het gaat om het beoordelen van de onderwijsprestaties van leerlingen.*
3. *Leraren beschikken over voldoende vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische zeggenschap, waaronder wordt verstaan de zeggenschap over:*
  - a. *de inhoud van de lesstof;*
  - b. *de wijze waarop de lesstof wordt aangeboden en de middelen die daarbij worden gebruikt;*
  - c. *de te hanteren pedagogisch-didactische aanpak op de school en de wijze waarop daar uitvoering aan wordt gegeven, waaronder de begeleiding van de leerlingen en de contacten met de ouders;*
  - d. *het in samenhang met de onderdelen a, b en c, onderhouden van de bekwaamheid van de leraren als onderdeel van het team.*
4. *Het bevoegd gezag stelt in overleg met de leraren een professioneel statuut op waarin de afspraken zijn opgenomen over de wijze waarop de zeggenschap van leraren, bedoeld in het derde lid, wordt georganiseerd. Bij het opstellen van het professioneel statuut wordt de professionele standaard van de beroepsgroep in acht genomen.”*<sup>325</sup>

In het eerste lid wordt het beroep van leraar omschreven. Hieruit blijkt dat de leraar binnen de kaders van het beleid van de school verantwoordelijkheid draagt voor het vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische proces in de school. Dit wordt nader uitgewerkt in het derde lid. Daaruit blijkt dat de leraar over voldoende vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische *zeggenschap* dient te beschikken, hieronder valt onder meer de lesstof. Uit het tweede lid blijkt tevens dat onder de verantwoordelijkheid van de leraar in het bijzonder valt dat de leraar de onderwijsprestaties van de leerling zelfstandig beoordeelt.<sup>326</sup> Ten slotte wordt, met uitzondering van de Web, in het vierde lid bepaald dat het bevoegd gezag in overleg met de leraren een professioneel statuut dient op te stellen waarin afspraken zijn opgenomen over de wijze waarop de zeggenschap van leraren wordt georganiseerd. Tot 1 augustus 2022 was hierbij bepaald dat bij het maken van dit professioneel statuut de professionele standaard van de beroepsgroep in acht genomen moest worden. Zoals nader wordt toegelicht in § 3.7.2 is deze regel komen te vervallen. In de Web is in het vierde lid bepaald dat het bevoegd gezag met de leraren afspraken dient te maken over de wijze waarop de zeggenschap van leraren wordt georganiseerd.<sup>327</sup> Deze afspraken hoeven voor wat betreft het mbo niet vastgelegd te worden in een professioneel statuut.

---

325 Artikel 31a van de Wpo, artikel 7.8 van de Wvo 2020, artikel 4.1a.1 van de Web en artikel 31a van de Wec.

326 *Kamerstukken II 2015/16, 34 458, 3, p. 8.*

327 Artikel 4.1a.1, vierde lid, van de Web.

---

Zoontjens schrijft dat met de omschrijving van het beroep van leraar principieel is vastgelegd dat de leraar 'zeggenschap' heeft over het primaire proces.<sup>328</sup> Onder het primaire proces vallen de lesinhoud en de pedagogische en didactische aanpak van het onderwijs. De omschrijving van het beroep van leraar kan worden gezien als een eerste aanzet voor professionele vrijheid van de leraar, zoals dit al langer in Duitsland gemeengoed is.

### 3.5.3 Bevoegd gezag en de leraar

Het eerste dat opvalt aan de bepalingen in de onderwijswetten over het beroep van de leraar is dat de taakomschrijving van de leraar wordt geplaatst binnen de kaders van het onderwijskundig beleid van de school. Binnen dit beleid dient de leraar verantwoordelijkheid te dragen voor het vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische proces in de school. Om deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen dient de leraar over *volgende vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische zeggenschap* te beschikken over het beleid van de school in zoverre dit betrekking heeft op de hiervoor onder a tot en met d genoemde punten. De leraar dient over voldoende zeggenschap te beschikken om, binnen de kaders van het onderwijskundig beleid van de school, zijn werk goed te kunnen doen.<sup>329</sup> De wetgever schrijft dat het derde lid "*de erkenning van het beginsel dat de leraar zeggenschap toekomt over zijn professioneel handelen, oftewel zijn professionele ruimte*"<sup>330</sup> inhoudt. Deze professionele ruimte is volgens de wetgever noodzakelijk voor de beroepsuitoefening.<sup>331</sup>

Zeggenschap houdt in dit verband niet in dat de leraar bijvoorbeeld eigenhandig de inhoud van de lesstof kan bepalen. De wijze waarop de zeggenschap van de leraar wordt ingevuld, dient uitgewerkt te worden in het professioneel statuut. In het professioneel statuut maken de leraren en het bevoegd gezag afspraken over de zeggenschap van de leraar. De wijze waarop deze afspraken worden gemaakt is aan hen.<sup>332</sup> Het professioneel statuut wordt uiteindelijk vastgesteld door het bevoegd gezag. Doordat het professioneel statuut wordt vastgesteld door het bevoegd gezag, verschilt het statuut per school. De mate van autonomie waarover een leraar beschikt kan dan ook per school verschillen.

De wetgever schrijft dat de werkgever-werknemer relatie in stand blijft.<sup>333</sup> Het bevoegd gezag blijft eindverantwoordelijk voor onder andere

---

328 Zoontjens 2023, p. 77.

329 *Kamerstukken II 2015/16, 34 458, nr. 3, p. 8.*

330 *Kamerstukken II 2015/16, 34 458, nr. 3, p. 37.*

331 *Kamerstukken II 2015/16, 34 458, nr. 6, p. 49.*

332 *Kamerstukken II 2015/16, 34 458, nr. 6, p. 9.*

333 *Kamerstukken II 2015/16, 34 458, nr. 3, p. 8.*

de kwaliteit van het onderwijs. Volgens de wetgever wordt echter de instructie mogelijkheid van het bevoegd gezag begrensd door de afspraken zoals vastgelegd in het professioneel statuut. Het toekennen van doorslaggevende zeggenschap aan de leraar over het onderwijs past niet in het Nederlandse onderwijsstelsel. Uit artikel 23 van de Grondwet kan afgeleid worden dat de leraar enkel zeggenschap kan hebben binnen de kaders van het beleid van het bevoegd gezag. Zoals beschreven in § 3.3.5 komt pedagogische autonomie immers toe aan het bevoegd gezag van de school. Het bevoegd gezag is dan ook de drager van deze vrijheid en bepaalt op welke wijze het onderwijs ingericht wordt. In wezen wordt in het professioneel statuut dan ook door het bevoegd gezag, in overleg met de leraar, bepaald in hoeverre de leraar de vrijheid of autonomie heeft om, binnen het onderwijskundig beleid van de school, zelf het onderwijs in te richten. Het bevoegd gezag bepaalt in deze afspraken dan ook (mede) zelf in hoeverre pedagogische autonomie overgelaten wordt aan de individuele leraar. In § 4.9.4 wordt dieper ingegaan op de verhouding tussen de medezeggenschap en het professioneel statuut.

Uit de *Quickscan professioneel statuut in het VO* uit 2019 blijkt dat ongeveer de helft van de scholen nog geen professioneel statuut heeft opgesteld.<sup>334</sup> Het grootste deel van de scholen geeft daarnaast aan dat ze voor de wettelijke invoering van het professioneel statuut nog geen vergelijkbaar plan hadden over de waarborging van de professionele ruimte van de leraar. De dialoog over de totstandkoming van het statuut tussen de docenten en de schoolleiding in gevallen waar wel een statuut tot stand is gekomen verloopt evenwel doorgaans soepel. Wel wordt aangegeven dat soms maar een zeer beperkt aantal docenten hierbij betrokken was, mede omdat de belangstelling vanuit de docenten niet erg groot was. Het is dan ook onduidelijk hoe groot het draagvlak onder de docenten voor het professioneel statuut is.<sup>335</sup> Een belangrijk leerpunt is daarom dat het draagvlak onder docenten vergroot moet worden door duidelijk te maken wat zij hebben aan dit statuut. Uit de nulmeting van de Wet beroep leraar blijkt overigens dat leraren veelal in voldoende mate vakinhoudelijke vakdidactische en pedagogische zeggenschap ervaren.<sup>336</sup> Ook blijkt uit dit onderzoek dat bestuurders, schoolleiders en leraren tevreden zijn over de samenwerking en dialoog over de totstandkoming van het statuut. Leraren zijn daarnaast positief over de bijdrage die het statuut kan leveren aan de dialoog over beroepskwaliteit tussen leraren en het schoolbestuur.

---

334 K. Zandvliet e.a., *Quickscan professioneel statuut in het VO. Eindrapport*. Den Haag: SEOR 2019, p. 10.

335 K. Zandvliet e.a., *Quickscan professioneel statuut in het VO. Eindrapport*. Den Haag: SEOR 2019, p. 15-16.

336 I. Van den Ende e.a., *Nulmeting Wet beroep leraar. Eindrapport*, Zoetermeer: Panteia 2019, p. 6.

Uit de Quickscan blijkt dat in de meeste gevallen in het statuut ingegaan wordt op de professionele ontwikkeling van docenten, de inhoud van de lesstof en de wijze waarop de lesstof wordt aangeboden.<sup>337</sup> Evenwel ziet men in de praktijk weinig effect van het professioneel statuut. Dit komt vermoedelijk deels omdat een deel van de daarin geregelde zaken al eerder goed was geregeld. De onderzoekers geven daarnaast aan dat het een jaar na invoering van het professioneel statuut mogelijk nog te vroeg is om effect te zien.<sup>338</sup>

Gezien de vrijheid van inrichting die toekomt aan het bevoegd gezag en de werkgever-werknemer relatie tussen het bevoegd gezag en leraar, heeft de leraar juridisch niet een sterke positie om autonomie af te dwingen. De wet veronderstelt enkel dat leraren voldoende zeggenschap moeten hebben. In welke opzicht de zeggenschap voldoende dient te zijn is niet helder. Vermoedelijk hoeven leraren enkel voldoende zeggenschap te hebben om hun werk goed uit te kunnen voeren, aangezien de wetgever dit noemt als de ratio achter het vergroten van de professionele ruimte van leraren.<sup>339</sup> Het professioneel statuut kan desalniettemin een handvat bieden aan het bevoegd gezag en de leraren om in dialoog te gaan over het beleid van de school en de rol van de leraar hierin. Het is wel van belang dat de leraren hieraan actief deelnemen, anders eindigt het professioneel statuut als papieren tijger. Door een goede dialoog kan het professioneel statuut bijdragen aan de verwezenlijking van de, door de Commissie van Es gedroomde, door de leraar en het bevoegd gezag gezamenlijk gedragen school.<sup>340</sup>

### 3.5.4 Leraar en de onderwijsprestaties

In de bepalingen in de onderwijswetten, met uitzondering van de Whw, over het beroep van de leraar is een apart lid gewijd aan de zelfstandige verantwoordelijkheid die de leraar toekomt als het gaat om het beoordelen van de onderwijsprestaties van de leerling.<sup>341</sup> Uitgangspunt blijft dat de leraar in teamverband werkt. De beoordeling van de leerling komt dan ook niet toe aan een individuele leraar, maar vindt plaats in afstemming met de andere leraren in het betreffende team.<sup>342</sup> Onder 'onderwijsprestaties'

337 K. Zandvliet e.a., *Quickscan professioneel statuut in het VO. Eindrapport*. Den Haag: SEOR 2019, p. 23.

338 K. Zandvliet e.a., *Quickscan professioneel statuut in het VO. Eindrapport*. Den Haag: SEOR 2019, p. 26.

339 *Kamerstukken II 2015/16, 34 458, nr. 6, p. 49.*

340 Van Es 1993, p. 14.

341 Artikel 31a, tweede lid, van de Wpo, artikel 32e, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 4.1a.1, tweede lid, van de Web en artikel 31a, tweede lid, van de Wec.

342 *Kamerstukken II 2015/16, 34 458, nr. 6, p. 26.*

wordt volgens de wetgever verstaan het resultaat van het vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische proces in de klas.<sup>343</sup>

Het beoordelen van de onderwijsprestaties wordt door de wetgever apart als taak van de leraar benoemd omdat het beoordelen van de prestaties en ontwikkeling van de leerling geldt als kerncompetentie van de leraar.<sup>344</sup> Van een kerncompetentie is volgens de wetgever sprake omdat het niet voor komt dat een rechter in onderwijsgeschillen zich uitsprekt over of een leerling inhoudelijk gezien een voldoende of onvoldoende dient te krijgen. De beoordeling van een leerling komt dan ook toe aan de leraar, hier kunnen de ouders en de schoolleiding zich in beginsel niet in mengen. Het vastleggen dat het beoordelen van de onderwijsprestaties een taak van de leraar is, lijkt dan ook codificatie van een bestaande praktijk te zijn. Zoals beschreven zal worden in § 5.8 e.v. toetst een rechter zeer marginaal wanneer het gaat om een beoordeling van de onderwijsprestaties van de leerling door de leraar. De zelfstandige verantwoordelijkheid van de leraar bij de beoordeling van onderwijsprestaties houdt dan ook geen direct verband met het doel van de wetgever om de autonomie van de leraar te vergroten. Dit betreft immers enkel een codificatie van dat wat al vaste jurisprudentie was.

In tegenstelling tot de voldoende zeggenschap die de leraar moet hebben over onder andere de inhoud van de lesstof, komt het beoordelen van de onderwijsprestaties ogenschijnlijk exclusief toe aan de leraar. De leraar heeft op dit gebied *een zelfstandige verantwoordelijkheid*. Deze zelfstandige verantwoordelijkheid van de leraar bij het beoordelen van de onderwijsprestaties houdt volgens de wetgever echter niet in dat de leraar bijvoorbeeld het schooladvies of het examenresultaat vast kan stellen.<sup>345</sup> De bevoegdheid om het schooladvies en het examenresultaat vast te stellen komt immers toe aan het bevoegd gezag. De in de wet genoemde zelfstandige verantwoordelijkheid van de leraar bij het beoordelen van onderwijsprestaties kan dan ook formeel enkel slaan op beoordelingen waarvan de bevoegdheid niet reeds aan het bevoegd gezag toekomt. Dit zijn bijvoorbeeld toetsen, tentamens en beslissingen met betrekking tot de overgang van een leerling naar een volgend schooljaar. Deze beoordelingen zijn in de praktijk van groot belang. De beoordelingen van toetsen en tentamens maken immers soms onderdeel uit van het examen en kunnen bepalend zijn voor de vraag of de leerling kan doorstromen naar een volgend studiejaar of hoger niveau. De wetgever verwacht dat ook als de bevoegdheid het examen te beoordelen formeel toekomt aan het bevoegd gezag, het bevoegd gezag de beoordeling baseert op het advies van de leraar.<sup>346</sup> In de

343 *Kamerstukken II 2015/16*, 34 458, nr. 6, p. 49.

344 *Kamerstukken II 2015/16*, 34 458, nr. 6, p. 25.

345 *Kamerstukken II 2015/16*, 34 458, nr. 6, p. 26.

346 *Kamerstukken II 2015/16*, 34 458, nr. 6, p. 26.

---

praktijk worden deze beoordelingen uitgevoerd door de leraar. Het bevoegd gezag staat immers op afstand en kan niet zelf alle schooladviezen vaststellen en examens beoordelen, deze taak wordt daarom uitgevoerd door de leraar.

### 3.5.5 Autonomie in teamverband

Uit de bepalingen over het beroep van leraar wordt niet direct duidelijk of de autonomie van de leraar die hieruit voortvloeit van toepassing is op de individuele leraar of ook op het team van leraren.<sup>347</sup> Uit de wetsgeschiedenis blijkt evenwel dat de wetgever voor ogen heeft gehad dat de leraar werkzaam is in teamverband.<sup>348</sup> Bij bijvoorbeeld het beoordelen van de onderwijsprestaties van de leerling is het uitgangspunt dat een dergelijke beoordeling niet in isolement tot stand komt, maar in afstemming met relevante anderen in het team. Volgens de wetgever is het een onderdeel van de professionaliteit van de leraar dat hij zo nodig samenwerkt met zijn collega's. Dat de autonomie van de leraar ook aan het team van leraren kan toekomen blijkt indirect ook uit de bepalingen hierover in de onderwijswetten. Daarin wordt consequent gesproken over "leraren" in meervoud. Als sprake is van een team komt de autonomie dan ook aan hen gezamenlijk toe.<sup>349</sup>

Zoals ook geschetst in § 2.4.6 heeft de autonomie van de leraar naast een individuele ook een collectieve dimensie. Uit de aard van het beroep van leraar vloeit immers tegenwoordig voort dat van hem verwacht wordt dat hij samenwerkt met zijn collega's. Dit betekent dat hij de inhoud van de lesstof, de te gebruiken leermiddelen en pedagogisch-didactische aanpak met hen dient af te stemmen. In deze situaties oefent het team van leraren gezamenlijk autonomie uit. Over de wijze waarop leraren gezamenlijk autonomie uitoefenen kunnen zij afspraken maken in het professioneel statuut. Deze afspraken worden gezamenlijk gemaakt met het bevoegd gezag. De leraren kunnen hun positie hierbij versterken door als team gezamenlijk met het bevoegd gezag het gesprek aan te gaan over hun zeggenschap. Gezamenlijk kunnen zij immers met hun autonomie ook sterker invloed uitoefenen op bijvoorbeeld onderwijsvernieuwingen of bezuinigingen binnen de school. Autonomie van de leraar heeft binnen een team of school dan ook een collectieve dimensie. Hoewel hierna voornamelijk wordt gesproken over de individuele leraar, kan hier dus ook een team van leraren gelezen worden.

---

347 Artikel 31a van de Wpo, artikel 7.8 van de Wvo 2020, artikel 4.1a.1 van de Web en artikel 31a van de Wec.

348 *Kamerstukken II* 2016/16, 34 458, nr. 6, p. 25.

349 Zie bijvoorbeeld artikel 31a, tweede, derde en vierde lid, van de Wpo.

### 3.5.6 Autonomie ten opzichte van het bevoegd gezag én de wetgever

De leraar moet zich niet enkel verhouden tot zijn team, maar ook tot het bevoegd gezag en indirect de wetgever. Over deze verhoudingen wordt al sinds begin jaren 90 gediscussieerd. De Commissie van Es constateert in 1993 dat de overheid moet gaan sturen op afstand, door globale randvoorwaarden te scheppen.<sup>350</sup> De scholen moeten daarnaast een eigen beleidsvoerend vermogen ontwikkelen. Door de groei van regelgeving is de beslissingsruimte van de school te klein geworden. In het advies *Leerkracht!* uit 2007 wordt ervoor gepleit de autonomie van de leraar te vergroten. De leraar zou daarnaast, zoals ook de Commissie van Es adviseert, betrokken moeten worden bij het beleid van de school. Met de Wet beroep leraar is dit deels geregeld. In het professioneel statuut dient het bevoegd gezag, in overleg met de leraar, uit te werken hoe de zeggenschap van de leraar binnen de school georganiseerd wordt. De wetgever heeft dan ook geregeld dat het bevoegd gezag en de leraar in gesprek moeten gaan en afspraken moeten maken over de zeggenschap, ofwel autonomie, van de leraar. Dit betreft de autonomie van de leraar binnen het onderwijskundig beleid van de school, dat weer dient te passen binnen de kaders van wet- en regelgeving. De wetgever heeft niet zelf een stap teruggedaan door globalere randvoorwaarden te scheppen, waardoor het bevoegd gezag meer ruimte zou krijgen om eigen onderwijskundig beleid op te stellen en dus zijn school meer naar eigen inzicht in te kunnen richten. De beslissingsruimte van de school binnen de kaders van wet- en regelgeving blijft dan ook beperkt, waardoor ook de mate van zeggenschap die het bevoegd gezag aan de leraar kan geven beperkt blijft. Met de Wet beroep leraar, waarbij het doel was om de autonomie van de leraar te vergroten, had de wetgever een stap terug kunnen doen door globaler te gaan sturen. Hierdoor hadden het bevoegd gezag en de leraar meer ruimte kunnen krijgen om samen het onderwijskundig beleid van de school uit te werken.

## 3.6 HET BEROEP VAN LERAAR IN HET HOGER ONDERWIJS

### 3.6.1 Inleiding

Hiervoor is uiteengezet dat, met de Wet beroep leraar, in de Wpo, Wvo 2020, Web en Wec een bepaling is opgenomen waarin het beroep van leraar wordt omschreven.<sup>351</sup> De Whw bevat een dergelijke bepaling niet. Vermoedelijk heeft de wetgever hier mede voor gekozen omdat het beroep

---

350 Van Es 1993, p. 77.

351 *Stb.* 2017, 85.



---

van leraar in het hoger onderwijs anders is geregeld dan in de andere onderwijssectoren. In het hoger onderwijs gelden bijvoorbeeld geen bekwaamheidseisen voor de leraar. In beginsel kan eenieder in het hoger onderwijs dan ook leraar worden, ongeacht of hij hiervoor een bepaalde opleiding heeft gevolgd. De wetgever schrijft dat met de Wet beroep leraar geen bepaling over het beroep van leraar in de Whw opgenomen, omdat met de instellingen afspraken zijn gemaakt over de versterking van de kwaliteit van het personeel.<sup>352</sup> Hier doelt de wetgever op de prestatieafspraken, waarin was opgenomen dat instellingen ernaar dienden te streven dat iedere leraar zou beschikken over een basiskwalificatie onderwijs (BKO) of seniorkwalificatie onderwijs (SKO).<sup>353</sup> De prestatieafspraken liepen in 2016 af.<sup>354</sup> In de opvolger van de prestatieafspraken, de zogenaamde kwaliteitsafspraken, is docentkwaliteit, waaronder de professionalisering van docenten, wederom opgenomen als thema.

Naast de afwijkende bepalingen over de leraar in het hoger onderwijs, wijkt de leraar in het hoger onderwijs af van de leraar in de andere onderwijssectoren omdat hij aanspraak kan maken op academische vrijheid. Academische vrijheid geeft de leraar in het hoger onderwijs een grote mate van autonomie om zelf te bepalen hoe hij zijn onderwijs inricht en op welke wijze hij studenten tentamineert. In deze paragraaf wordt eerst uiteengezet hoe ver de academische vrijheid reikt. Dit wordt gezien vanuit de literatuur, de verdragen en de Whw. Vervolgens wordt beschreven hoe de academische vrijheid zich verhoudt tot artikel 23 van de Grondwet. Tot slot wordt ingegaan op de autonomie van de leraar in het hoger onderwijs. Daarbij wordt in het bijzonder gekeken naar de autonomie van de leraar bij het beoordelen van studenten.

### 3.6.2 Academische vrijheid in de literatuur

In de literatuur bestaan verschillende opvattingen over de reikwijdte en de strekking van de academische vrijheid. Groen schrijft, in zijn proefschrift over academische vrijheid, dat deze vrijheid voornamelijk van belang is omdat wetenschap in een spanningsveld van verschillende belangen tot stand komt. Het is volgens Groen onvermijdelijk dat elke vorm van wetenschap die hobbyïsme overstijgt, te maken krijgt met externe invloeden.<sup>355</sup> Deze invloeden en belangen kunnen ertoe leiden dat methodische afwegingen gecorrumpeerd kunnen raken. De academische vrijheid dient dit te voorkomen. Wetenschap kan volgens Groen enkel aanspraak maken

---

352 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 458, nr. 6, p. 24.

353 *Kamerstukken II* 2013/14, 27 923, nr. 172, p. 11.

354 *Stb.* 2012, 534.

355 Groen 2017, p. 44.

op wetenschappelijkheid als het in vrijheid kan geschieden.<sup>356</sup> De academische vrijheid vrijwaart enerzijds individuele wetenschappers van dwang, maar anderzijds heeft de academische vrijheid ook een collectieve dimensie, namelijk het gezamenlijk vormgeven van idealen van wetenschappelijkheid.

Ook Zoontjens, die de term ‘vrijheid van wetenschap’ hanteert, vindt het belang van deze vrijheid in het mogelijk maken van ongebonden onderzoek. Zoontjens richt zich in zijn onderzoek voornamelijk op de wetenschappelijk onderzoeker en minder op de wetenschapper als docent. De vrijheid van wetenschap vereist volgens hem dat de wetenschappelijk onderzoeker ongebonden ten opzichte van zijn omgeving zijn taak vervult.<sup>357</sup> Zoontjens schrijft dat anders dan de vrijheid van meningsuiting van de burger, die wordt gebaseerd op zijn persoonlijke autonomie, de vrijheid van meningsuiting van de wetenschapper haar grondslag vindt in de aard en kwaliteit van die mening.<sup>358</sup> Die taak van de wetenschapper om ongebonden onderzoek te doen houdt in dat hij binnen de door de wetenschap getoetste procedure tot inzichten en gegevens van wetenschappelijke waarde moet komen die de toets van wetenschappelijke kritiek kunnen weerstaan. De wetenschapper dient zijn onderzoek ten slotte openbaar te maken. De vrijheid van wetenschap is volgens Zoontjens onontbeerlijk voor de ontwikkeling van de wetenschap. Bij wetenschap spelen echter niet enkel de belangen van de wetenschapper een rol, ook belangen van de samenleving spelen mee en kunnen aan de wetenschap eisen stellen.

In een onderzoek naar de academische vrijheid definieert de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) de academische vrijheid

*“als het beginsel dat medewerkers aan wetenschappelijke instellingen in vrijheid hun wetenschappelijk onderzoek kunnen doen, hun bevindingen naar buiten kunnen brengen en onderwijs kunnen geven.”<sup>359</sup>*

Hieronder wordt onder meer verstaan dat wetenschappers zelf invulling mogen geven aan het wetenschappelijk onderwijs. De academische vrijheid verbindt de KNAW aan de functie van wetenschapper, daarbuiten geldt deze vrijheid niet. Deze vrijheid is bovendien niet onbegrensd. De wetenschapper dient zich te houden aan de professionele normen van wetenschapsbeoefening. Deze zijn voor het wetenschappelijk onderzoek vastgelegd in de Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit. Op deze code wordt niet dieper ingegaan omdat deze geen betrekking

---

356 Groen 2017, p. 45.

357 Zoontjens 1993, p. 5.

358 Zoontjens 1993, p. 2.

359 KNAW 2021, p. 8

heeft op het geven van onderwijs. De KNAW geeft aan dat de academische vrijheid ook betrekking heeft op het geven van onderwijs. Bij het geven van onderwijs dienen wetenschappers hun studenten academische vrijheid te bieden.<sup>360</sup> Dit bestaat uit het bieden van een veilige leeromgeving waarin ruimte is voor verschillende benaderingen en discussie op basis van argumenten.

Baets hanteert de Aanbeveling inzake de status van docenten in het hoger onderwijs van UNESCO (UNESCO-aanbeveling) als startpunt bij het beschrijven van de academische vrijheid.<sup>361</sup> Deze op zich niet-bindende aanbeveling heeft volgens hem een grote mate van gezag verworven als standaard voor de academische vrijheid. In deze aanbeveling is het uitgangspunt dat onderwijs geven, onderwijs genieten en onderzoeken slechts volledig tot hun recht kunnen komen in een sfeer van academische vrijheid en autonomie voor instellingen. Open communicatie van vondsten, hypothesen en meningen liggen ten grondslag aan het hart van het hoger onderwijs en bieden de sterkste waarborgen voor accuraat en objectief onderzoek en onderwijs.

Onderdeel van de academische vrijheid is volgens de UNESCO-aanbeveling dat de instelling voor hoger onderwijs autonomie geniet, dit wordt *institutionele autonomie* genoemd.<sup>362</sup> Daarbij wordt opgemerkt dat institutionele autonomie niet misbruikt mag worden om de autonomie van leraren te beperken. Tegenover de institutionele autonomie plaatst de UNESCO-aanbeveling de *institutionele verantwoording*.<sup>363</sup> Gezien de grote financiële investeringen van de Staten in het hoger onderwijs dient er een balans te zijn tussen autonomie en verantwoording. De instellingen dienen hiertoe onder meer open te zijn over hun wijze van besturen.

In de UNESCO-aanbeveling wordt ervan uitgegaan dat hoger onderwijs een vorm van publieke dienstverlening is waarvoor personeel met expertise en specialistische vaardigheden nodig is die zijn verworven en worden onderhouden door diepgaande en levenslange studie en onderzoek.<sup>364</sup> In deze aanbeveling wordt onder 'personeel' verstaan eenieder die betrokken is bij onderwijs, onderzoek en onderwijsdiensten aan studenten of de samenleving.<sup>365</sup> Aan het personeel komt de academische vrijheid toe, waaronder onder meer wordt verstaan het recht om te onderwijzen en te onderzoeken zonder inmenging.<sup>366</sup> De academische vrijheid gaat gepaard

---

360 KNAW 2021, p. 10.

361 De Baets 2020, p. 15.

362 UNESCO-aanbeveling 1997, onder 17-21. Zie hierover ook R. van Gestel, 'Academische vrijheid onder druk', *NJB* 2024, afl. 1, p. 16.

363 UNESCO-aanbeveling 1997, onder 22-24.

364 UNESCO-aanbeveling 1997, onder 7.

365 De Baets 2020, p. 15 en UNESCO-aanbeveling, onder 1.

366 UNESCO-aanbeveling 1997, onder 28-29.

met de plicht om deze vrijheid te gebruiken voor een eerlijke zoektocht naar de waarheid.<sup>367</sup> Ook dient het personeel zich te houden aan de internationaal erkende professionele eisen van intellectuele strengheid met betrekking tot onderwijs en onderzoek. Onderwijs en onderzoek zijn gebonden aan ethische en professionele standaarden. Zo dient het personeel onder meer een vrije uitwisseling van ideeën tussen henzelf en de studenten tot stand te brengen en eerlijk en onpartijdig het werk van studenten en collega's te beoordelen. Het personeel kan niet gedwongen worden om tegen beter weten en geweten in te onderwijzen, het personeel moet daarom een belangrijke rol spelen bij het samenstellen van het curriculum.

Uit de literatuur blijkt dat het belang van de academische vrijheid wordt gevonden in het mogelijk maken van het doen van onderzoek en het geven en ontvangen van hoger onderwijs in een sfeer van vrijheid. De wetenschapper, docent en student, ofwel de dragers van de academische vrijheid, kunnen dan ook in beginsel ongedwongen onderzoek doen, onderwijs geven en onderwijs ontvangen. Wetenschap en hoger onderwijs zijn echter niet geheel vrij van inmenging. De wetenschapper en de docent zijn gebonden aan de professionele eisen voor onderwijs en onderzoek. Deze eisen worden idealiter door de beroepsgroep vastgesteld zodat een vorm van zelfregulering ontstaat. Voor onderzoek zijn deze eisen in Nederland vastgelegd in de Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit. Gezien de belangen van de samenleving in het wetenschappelijk onderzoek en het hoger onderwijs kan ook de Staat eisen stellen op macroniveau. Daarbij dient de Staat wel de academische vrijheid te respecteren.

### **3.6.3 Academische vrijheid in verdragen**

De academische vrijheid is in een aantal verdragen expliciet beschermd.<sup>368</sup> Bijvoorbeeld in artikel 13 van het Handvest van de grondrechten van de EU. Daarin is bepaald dat de kunsten en het wetenschappelijk onderzoek vrij zijn en dat de academische vrijheid wordt geëerbiedigd. In het IVESCR is daarnaast geregeld dat de verdragspartijen de vrijheid eerbiedigen die onontbeerlijk is voor het verrichten van wetenschappelijk onderzoek en scheppend werk.<sup>369</sup> Hier staat dan ook het onderzoek en niet het onderwijs centraal.<sup>370</sup>

---

367 UNESCO-aanbeveling 1997, onder 33-36.

368 Zie over de academische vrijheid in het Europees uitgebreider Mohammad 2023, p. 244 e.v.

369 Artikel 15, derde lid, IVESCR.

370 Groen 2017, p. 73.

In de literatuur en de jurisprudentie wordt aangenomen dat de academische vrijheid samenhangt met de vrijheid van meningsuiting.<sup>371</sup> Een deel van het werk van de wetenschapper bestaat immers, middels publicaties en onderwijs, uit het uiten van meningen en gedachten over de resultaten van onderzoek. De vrijheid van meningsuiting is onder meer vastgelegd in artikel 10 EVRM. Dit artikel rept niet met zoveel woorden over academische vrijheid of wetenschap als zodanig. Desalniettemin blijkt uit verschillende uitspraken van het EHRM dat onder de vrijheid van meningsuiting, in de zin van artikel 10 EVRM, ook academische vrijheid verstaan moet worden.<sup>372</sup> In een uitspraak uit 2009 onderschreef het EHRM voor het eerst het belang van de academische vrijheid.<sup>373</sup> De academische vrijheid bestaat volgens het Hof onder meer uit het recht van wetenschappers om vrij hun mening te geven over de instelling of het systeem waarbinnen zij werkzaam zijn. Ook omvat dit het recht om in vrijheid kennis te verspreiden zonder restricties. Wat dit betekende voor de afweging in een concreet geval was op voorhand niet duidelijk.<sup>374</sup> In 2012 maakte het EHRM duidelijk dat een beperking van de vrijheid van meningsuiting indringend getoetst moet worden als deze beperking raakt aan de academische vrijheid.<sup>375</sup> Het EHRM toetst in zaken, waar bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting in het geding is, of er sprake is van een beperking en of deze beperking voorzienbaar is bij wet, noodzakelijk is in een democratische samenleving en of deze proportioneel is.

In een zaak uit 2014 geeft het EHRM een bredere lezing van de academische vrijheid. De academische vrijheid strekt zich volgens het Hof uit tot meningen op het gebied waar de wetenschapper onderzoek naar doet of expertise over heeft, ook als die meningen controversieel of onpopulair zijn. Deze vrijheid strekt zich ook uit over kritiek op publieke instellingen of het politieke systeem.<sup>376</sup> Zoontjens geeft aan dat hieruit opgemaakt kan worden dat de academische vrijheid niet strikt beperkt is tot via wetenschappelijk onderzoek verkregen resultaten.<sup>377</sup> Onder deze vrijheid vallen ook uitingen die passen in de beroepsmatige deskundigheid van de academicus.

In 2020 sprak het HvJ-EU zich voor het eerst uit over de academische vrijheid. Het betrof een zaak tussen de Europese Commissie en Hongarije. Hongarije had het moeilijker gemaakt voor buitenlandse instellingen om in Hongarije hoger onderwijs te verzorgen. In casu oordeelde het HvJ-EU

---

371 Groen 2017, p. 59.

372 Groen 2017, p. 64.

373 EHRM 23 juni 2009, nr. 17089/03 (*Sorguç/Turkije*).

374 Phillipsen 2019, p. 69.

375 EHRM 15 maart 2012, nr. 41029/04 (*Aksu/Turkije*).

376 EHRM 27 mei 2014, nr. 39779/04 (*Erdogan e.a./Turkije*).

377 EHRC 2014/217, m.nt. Zoontjens en Phillipsen 2019.

dat aan de academische vrijheid een brede strekking toekomt.<sup>378</sup> Tot die conclusie komt het Hof onder meer op basis van artikel 13 van het Handvest en artikel 10 van het EVRM (betreffende de vrijheid van meningsuiting) en de daaruit voortvloeiende jurisprudentie van het EHRM ten aanzien van de academische vrijheid. In dit licht bepaalt het Hof dat de academische vrijheid:

*“zowel in het onderzoek als in het onderwijs, de vrijheid van meningsuiting en actie, de vrijheid om informatie te verstrekken en de vrijheid om kennis en waarheid te zoeken en zonder beperking te verspreiden waarborgen, met de precisering dat deze vrijheid niet beperkt is tot academisch of wetenschappelijk onderzoek, maar zich tevens uitstrekt tot de vrijheid van universiteiten om vrijelijk hun standpunten kenbaar te maken”<sup>379</sup>*

Naast dat de academische vrijheid zich uitstrekt over uitingen en actie voor wat betreft onderzoek en onderwijs, bepaalt het HvJ-EU dat deze vrijheid ook een institutionele en organisatorische dimensie heeft. Onderwijs en onderzoeksinfrastructuur zijn een essentiële voorwaarde voor de uitoefening van onderwijs- en onderzoeksactiviteiten. De hogeronderwijsinstellingen maken onderdeel uit van deze infrastructuur en zouden autonoom moeten zijn. De academische vrijheid is dan ook meer dan enkel een bijzondere vorm van vrijheid van meningsuiting die toekomt aan academici. Een randvoorwaarde voor deze vrijheid is dat instellingen autonoom hun werk kunnen doen en dat de Staat de totstandkoming en autonomie van deze instellingen faciliteert. De academische vrijheid komt dan ook toe aan zowel academici als aan de instellingen. Ook strekt de academische vrijheid zich niet enkel uit tot onderzoek, maar ook tot het geven van onderwijs.

### 3.6.4 Academische vrijheid in het Nederlands recht

Tot de totstandkoming van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs 1986 (Wwo 1986) was de academische vrijheid niet in de Nederlandse wetgeving geborgd.<sup>380</sup> De wetgever nam desalniettemin aan dat ook voor die tijd de academische vrijheid een ongeschreven beginsel was in de Nederlandse rechtsorde, die door traditie was bepaald en ten grondslag lag aan de universitaire bestuursorganisatie. In de Wwo 1986 werd de academische vrijheid evenwel als volgt vastgelegd:

*“Artikel 6 Academische vrijheid*

378 HvJ-EU 6 oktober 2020, ECLI:EU:C:2020:792.

379 HvJ-EU 6 oktober 2020, ECLI:EU:C:2020:792, ro. 225.

380 *Kamerstukken II 1980/81, 16 802, nrs. 3-4, p. 49.*

---

*Aan de instellingen van wetenschappelijk onderwijs wordt de academische vrijheid in acht genomen.*<sup>381</sup>

De wetgever besloot in eerste instantie dat in de Whw, de opvolger van de Wwo 1986, de academische vrijheid niet expliciet hoefde terug te keren.<sup>382</sup> De academische vrijheid zou een fundamenteel beginsel zijn dat inherent is aan wetenschappelijk onderwijs en onderzoek. Dit beginsel moet dan ook in acht genomen worden, ongeacht of dit wettelijk is vastgelegd. Het expliciet vastleggen van de academische vrijheid zou daarom geen toegevoegde waarde hebben. Daarnaast heeft de Whw, anders dan de oude Wwo, ook betrekking op het hoger beroepsonderwijs. Het toepassen van de academische vrijheid op het hoger beroepsonderwijs zou volgens de wetgever op bezwaren stuiten.<sup>383</sup> Naar aanleiding van vragen vanuit de Kamer besloot het kabinet toch de academische vrijheid op te nemen in het ontwerp van de Whw. De nieuwe bepaling over de academische vrijheid was gelijklopend aan die in de Wwo 1986.<sup>384</sup> De academische vrijheid zou volgens de wetgever in het hoger beroepsonderwijs toch ook van belang zijn bij het overdragen van door wetenschappelijk onderzoek verworven kennis.<sup>385</sup> Louw schrijft dat door de introductie van lectoren in het hoger beroepsonderwijs het belang van de academische vrijheid voor deze sector is toegenomen.<sup>386</sup>

De wetgever merkt in de toelichting bij het artikel over de academische vrijheid in de Wwo 1986 op dat enerzijds uitgebreid wordt ingegaan op de academische vrijheid omdat hij duidelijk wil aangeven wat hieronder verstaan dient te worden en anderzijds omdat hij aan handhaving van de academische vrijheid grote waarde hecht.<sup>387</sup> De academische vrijheid zou daarom niet langer als ongeschreven beginsel moeten blijven bestaan. Evenwel geeft de wetgever in de toelichting aan niet te streven naar een gedetailleerde omschrijving van de academische vrijheid, dit zou kunnen leiden tot verstarring en letterknechterij. De wetgever heeft ervoor gekozen om de academische vrijheid in algemene zin in de wet en in de toelichting te omschrijven. Dit laat ruimte om in een concrete situatie tot een eigen interpretatie te komen. Uit de toelichting blijkt tevens dat de academische vrijheid een beginsel is en geen recht.<sup>388</sup> Een beginsel zoals de academische vrijheid draagt volgens Groen het karakter van een afweging,

---

381 Artikel 6 van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs (*Stb.* 1986, 414).

382 *Kamerstukken II* 1990/91, 21 073, nr. 11, p. 10-11.

383 Louw 2011, p. 34.

384 Zie het huidige artikel 1.6 van de Whw.

385 *Kamerstukken II* 1990/91, 21 073, nr. 16, p. 8-9.

386 Louw 2011, p. 34.

387 *Kamerstukken II* 1980/81, 16 802, nrs. 3-4, p. 50.

388 *Kamerstukken II* 1980/81, 16 802, nrs. 3-4, p. 49 en Groen 2017, p. 79.

waarbij dit beginsel tegen andere beginselen wordt afgewogen. De academische vrijheid als beginsel is dan ook niet onbegrensd.

Het beginsel van academische vrijheid kent volgens de wetgever drie aspecten:

- De vrijheid in het geven van onderwijs
- De vrijheid in het ontvangen van onderwijs
- De vrijheid in het beoefenen van wetenschap

De academische vrijheid zoals vastgelegd in de Wwo 1986 was dan ook specifiek gericht op individuele docenten, onderzoekers en studenten. Zij mogen respectievelijk in vrijheid onderwijs geven, onderzoek doen en onderwijs ontvangen. Daarbij mogen zij hun eigen wetenschappelijke inzichten volgen, zonder afhankelijk te zijn van bepaalde politieke, filosofische of wetenschapstheoretische opvattingen. De academische vrijheid ziet de wetgever als recht dat ten nauwste samenhangt met de vrijheid van meningsvorming en meningsuiting. De academische vrijheid is volgens de wetgever van belang om de wetenschap te laten bloeien.

De vrijheid in het geven van onderwijs, als aspect van de academische vrijheid, betekent volgens de wetgever:

*“de vrijheid van de docent om op zijn vakgebied die wetenschappelijke opvattingen te verkondigen die naar zijn mening de juiste zijn en vervolgens op zijn bevoegdheid inhoud en methode van het door hem te geven onderwijs te bepalen.”<sup>389</sup>*

De docent heeft dan ook een grote mate van vrijheid om, aan de hand van zijn wetenschappelijke opvattingen, de inhoud van zijn onderwijs te bepalen. Deze vrijheid is volgens de wetgever niet onbegrensd en wordt beperkt door onder meer de kaders die door de faculteitsraad en het vakgroepbestuur worden vastgesteld. Daarnaast dient de leraar op didactisch verantwoorde wijze onderwijs te geven om studenten verder te brengen in het betreffende vak. Hoewel aan de docent de vrijheid toekomt om de inhoud van zijn onderwijs te bepalen, hoeft de student dit onderwijs niet lijdzaam te ondergaan. De academische vrijheid houdt volgens de wetgever ook de vrijheid van de student in om niet te worden gedwongen bepaalde wetenschappelijke opvattingen aan te hangen of te verkondigen. De student dient gevrijwaard te worden van indoctrinatie.

Naast de vrijheid om onderwijs te geven en de vrijheid in het ontvangen van het onderwijs is de academische vrijheid ten slotte gericht op de vrijheid in het beoefenen van wetenschap. Deze vrijheid houdt volgens de

---

<sup>389</sup> Kamerstukken II 1980/81, 16 802, nrs. 3-4, p. 49.



wetgever in dat de onderzoeker zelf het onderzoeksthema mag initiëren en dat hij bij het verrichten van onderzoek zijn eigen inzicht mag volgen.<sup>390</sup> Ook bij het doen van onderzoek is de academische vrijheid niet onbegrensd. Het onderzoek moet onder meer passen in het onderzoeksprogramma van de universiteit, dat weer in relatie staat tot het nationaal wetenschapsbeleid. Ook dient het onderzoek te voldoen aan ethische en maatschappelijke normen en dient het onderzoek te voldoen aan door vakgenoten erkende maatstaven.

Uit het oude artikel 6 van de Wwo 1986, en het gelijkkluidende artikel 1.6 van de Whw, kan opgemaakt worden dat de academische vrijheid van toepassing is binnen de interne verhoudingen in de hogeschool of universiteit, deze vrijheid ziet dus niet op de verhouding tussen de universiteit en bijvoorbeeld de Staat.<sup>391</sup> Het volgende is immers bepaald:

*“Aan de instellingen voor hoger onderwijs en aan de academische ziekenhuizen wordt de academische vrijheid in acht genomen.”*

Louw schrijft dat de academische vrijheid, zoals vastgelegd in de Whw, enkel de vrijheid van de docent, onderzoeker en de student betreft.<sup>392</sup> Deze vrijheid is dan ook niet van toepassing op de instelling of de faculteit. De academische vrijheid, zoals vastgelegd in de Whw, heeft dan ook een beperkte strekking. De onderzoeker, docent of student kan zich niet richting derden beroepen op dit artikel. Mohammad ziet in artikel 1.6 van de Whw een rechtens afdwingbare vrijheid voor onderzoekers, docenten en studenten jegens het instellingsbestuur.<sup>393</sup> Dit artikel regelt de interne verhoudingen binnen de universiteit. De academische vrijheid zoals vastgelegd in artikel 1.6 van de Whw is een beginsel en een zorgplicht voor de instellingen.

### 3.6.5 Academische vrijheid en artikel 23 van de Grondwet

Uit de memorie van toelichting bij de Wwo 1986 blijkt dat er voor docenten aan bijzondere universiteiten een bijzondere beperking van de academische vrijheid kan gelden.<sup>394</sup> Deze docenten hebben zich verbonden tot een bepaalde gedragswijze in verband met de grondslag en identiteit van de bijzondere instelling. De wetgever merkt op dat binnen de kaders van deze

---

390 *Kamerstukken II* 1980/81, 16 802, nrs. 3-4, p. 50.

391 Groen 2017, p. 78. Zie over artikel 1.6 van de Whw uitgebreider Mohammad 2023, p. 223.

392 Louw 2011, p. 32

393 Mohammad 2023, p. 217.

394 *Kamerstukken II* 1980/81, 16 802, nrs. 3-4, p. 49.

gedragswijze de docent aanspraak kan maken op ruimte voor eigen inzichten en creativiteit. Deze ruimte is nodig zodat hij onderwijs kan geven dat voldoet aan de standaarden die horen bij zijn professie en zodat hij geen compromissen hoeft te sluiten ten aanzien van zijn wetenschappelijke en morele integriteit.

Ook bij de totstandkoming van de Whw ontstond discussie over de verhouding tussen de bijzondere instelling en de academische vrijheid.<sup>395</sup> Kamerlid Schutte diende zelfs een amendement in om de bepaling over de academische vrijheid te schrappen uit het wetsvoorstel.<sup>396</sup> Het zou onwenselijk zijn als een wetenschapper op basis van de academische vrijheid zou kunnen opkomen tegen de besluitvorming van het bevoegd gezag van een bijzondere hoger onderwijsinstelling, aan wie de vrijheid van onderwijs toekomt. Minister Ritzen gaf aan dat of het nou wel of niet in de wet staat, er sprake is van academische vrijheid.<sup>397</sup> De academische vrijheid komt voort uit de in de Grondwet verankerde vrijheid van meningsuiting. Hiermee kan de docent naar eigen inzicht verantwoord onderwijs geven, ongeacht een bepaalde ideologie of bepaalde aanwijzingen. Ook is de student, volgens Ritzen, vrij om wetenschappelijke opvattingen aan te hangen of te verwerpen. Door het opnemen van de academische vrijheid wordt het spanningsveld tussen de vrijheid van richting van de bijzondere instelling en de academische vrijheid niet groter of kleiner. Wel zou dit de helderheid bevorderen. Het spanningsveld zou volgens de minister juist bewust ervaren en beleefd moeten worden. Tegelijkertijd vraagt de academische vrijheid, volgens Ritzen, om een grote mate van prudentie bij het handelen van vooral docenten bij bijzondere instellingen.<sup>398</sup> Deze prudentie bestaat er mijns inziens uit dat de onderzoeker en de docent zich in beginsel dienen te bewegen binnen de kaders die de instelling heeft gesteld ten aanzien van haar religieuze of levensbeschouwelijke richting. De docent kan bijvoorbeeld niet op eigen houtje afwijken van het onderwijsprogramma en de daarin vervatte leerdoelen die bijvoorbeeld raken aan de richting van de instelling. Dit is overigens niet anders bij een openbare hogeronderwijsinstelling, ook daar is de docent gebonden aan het onderwijsprogramma. De academische vrijheid is immers niet onbegrensd, voor het bijzonder hoger onderwijs vormt de vrijheid van richting echter een extra begrenzing waar het de religieuze of levensbeschouwelijke richting van de instelling betreft.

---

395 *Kamerstukken II 1990/91, 21 073, nr. 129, p. 8-9.*

396 *Kamerstukken II 1990/91, 21 073, nr. 23.*

397 *Kamerstukken II 1990/91, 21 073, nr. 129, p. 8-9.*

398 *Kamerstukken II 1990/91, 21 073, nr. 129, p. 9.*

### 3.6.6 Academische vrijheid van de leraar

Anders dan in de andere onderwijssectorwetten, is in de Whw geen bepaling opgenomen over het beroep van leraar en zijn professionele ruimte.<sup>399</sup> In de Whw is dan ook niet bepaald dat aan de leraar binnen de kaders van het onderwijskundig beleid van de school verantwoordelijkheid draagt voor het vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische proces in de school. Wel is geregeld dat de hoogleraar verantwoordelijk is voor de inhoud van het te geven onderwijs binnen zijn vakgebied.<sup>400</sup> Alle leraren in het hoger onderwijs kunnen daarnaast, op basis van de Whw en op basis van verschillende verdragen, aanspraak maken op academische vrijheid. Deze vrijheid komt immers niet enkel toe aan de onderzoeker, maar ook aan de leraar en de student. De academische vrijheid van de leraar houdt in dat hij, aan de hand van zijn wetenschappelijke opvattingen, de inhoud van het onderwijs kan bepalen. Deze vrijheid is niet onbegrensd. De leraar dient zijn onderwijs op een didactisch verantwoorde wijze te geven. Ook dient hij zich onder meer te houden aan het, in de onderwijs- en examenregeling vervatte, onderwijsprogramma. Hierin zijn onder meer de inhoud van de opleiding zoals de vakken en de af te nemen tentamens vastgelegd. De leraar kan hier niet op eigen houtje van afwijken. Wel heeft hij binnen deze kaders de academische vrijheid om zelf de inhoud van het onderwijs te bepalen. Dat de academische vrijheid niet zo ver gaat dat de leraar zich niet hoeft te houden aan het door de instelling vastgestelde onderwijsprogramma, is bevestigd in verschillende uitspraken.<sup>401</sup>

De leraar in het hoger onderwijs heeft bij het afnemen van tentamens een bijzondere positie.<sup>402</sup> Enkel de leraar die is aangewezen als examinator is bevoegd om tentamens af te nemen en de uitslag daarvan vast te stellen.<sup>403</sup> De leraar wordt als examinator aangewezen door de examencommissie. De examencommissie heeft tot taak om op objectieve en deskundige wijze vast te stellen of een student voldoet aan de voorwaarden die de onderwijs- en examenregeling stelt ten aanzien van kennis, inzicht en vaardigheden om in aanmerking te komen voor een graad.<sup>404</sup> Elke opleiding of groep van opleidingen heeft een examencommissie. In die examen-

---

399 Artikel 31a van de Wpo, artikel 7.8 van de Wvo 2020, artikel 4.1a.1 van de Web en artikel 31a van de Wec.

400 Artikel 9.19, tweede lid, van de Whw.

401 Rechtbank Noord-Holland 2 november 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:9468, Rechtbank Noord-Holland 2 november 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:9139 en CRvB 10 januari 2019, ECLI:NL:RBNHO:2017:9139.

402 Zie hierover ook Huisman 2020, p. 12-14, Zoontjens en van Berkel 2020, p. 23 & 57 en Buiting 2018.

403 Artikel 7.12c, eerste lid, van de Whw.

404 Artikel 7.12, tweede lid, van de Whw.

commissie is tenminste één lid als docent verbonden aan een van de opleidingen die onder die examencommissie valt.<sup>405</sup> De examencommissie kan echter in beginsel niet zelf de tentamens afnemen en de uitslag daarvan vaststellen. Hiervoor dient de examencommissie een of meer examinatoren aan te wijzen. De bevoegdheid om het tentamen af te nemen en de uitslag daarvan vast te stellen wordt door de wetgever geattribueerd aan de door de examencommissie aangewezen examinator. De examinator dient desgevraagd wel inlichtingen te verschaffen aan de examencommissie.<sup>406</sup> Op de verhouding tussen de examinator en de examencommissie wordt dieper ingegaan in § 4.8.3.

De huidige regeling waarbij de examencommissie een examinator dient aan te wijzen die het tentamen afneemt en de uitslag daarvan vaststelt, dateert uit 1992 toen de Whw tot stand kwam. Onder de voorloper van de Whw, de Wwo 1986<sup>407</sup>, kon de examencommissie examinatoren aanwijzen, maar kon de examencommissie ook zelf de tentamens afnemen.<sup>408</sup> De examencommissie was destijds anders ingericht. Onder de Wwo 1986 zaten in de vaste commissie voor de examens alle leden van de wetenschappelijke staf die waren belast met het geven van onderwijs. De vaste commissie stelde vervolgens uit haar leden per studierichting een examencommissie in met leden die met het onderwijs voor die studierichting belast waren. De examencommissie was destijds dan ook als geen ander geëquipeerd om de tentamens van die studierichting af te nemen. Onder de Whw nam niet langer al het onderwijzend personeel zitting in de examencommissie.<sup>409</sup> De wetgever heeft bij de totstandkoming van de Whw niet duidelijk gemaakt waarom de examencommissie in beginsel niet langer zelf tentamens mag afnemen en de uitslag daarvan mag vaststellen. Vermoedelijk is hiervoor gekozen zodat de leraar die het onderwijs geeft, en geen onderdeel uitmaakt van de examencommissie, ook het tentamen kan afnemen. Dit sluit aan bij de academische vrijheid waaruit voortvloeit dat de leraar in beginsel zelf de inhoud van zijn onderwijs mag bepalen. Onder onderwijs wordt mijns inziens ook het afnemen en vaststellen van de uitslag van het tentamen verstaan.

Op het uitgangspunt dat de leraar in het hoger onderwijs exclusief bevoegd is om de student te beoordelen bestaat een uitzondering. In de Whw is bepaald dat het examen, buiten de tentamens om, een onderzoek kan bevatten naar de kennis, inzicht en vaardigheden van de student.<sup>410</sup>

---

405 Artikel 7.12a, derde lid, onder a, van de Whw.

406 Artikel 7.12c, tweede lid, van de Whw.

407 *Stb.* 1986, 414.

408 Artikel 21 van de Wwo 1986.

409 Artikel 7.12 van de Whw (*Stb.* 1992, 593).

410 Artikel 7.10, tweede lid, van de Whw.

---

Zoontjens en van Berkel schrijven dat, zover bekend, van deze mogelijkheid om buiten de tentamens om de student te beoordelen enkel gebruik wordt gemaakt bij een voortgangstoets aan de Universiteit Maastricht.<sup>411</sup> Deze toets beslaat het gehele onderwijsprogramma en kan niet gekoppeld worden aan één vak.

### 3.7 DE PROFESSIONELE STANDAARD VAN DE LERAAR

#### 3.7.1 Inleiding

De leraar is, naast onder andere wet- en regelgeving, jurisprudentie en beleid en instructies van het bevoegd gezag, ook gebonden aan de professionele standaard. Een professionele standaard kan zijn gevat in een eenvoudige geschreven professionele standaard, maar kan ook bestaan uit ongeschreven gewoonterecht. Mackor schrijft dat een professionele standaard drie functies heeft: kwaliteitsbevordering, verantwoording en disciplinerende.<sup>412</sup> In § 2.3.2 is al kort uiteengezet dat de organisatie van een beroeps-groep zijn beroepsbeoefenaren standaarden en regels voor de beroepsuitoefening kan opleggen. Deze standaarden zijn een vorm van zelfregulering. Zoals hierna uiteengezet zal worden is een dergelijke professionele standaard voor de leraar niet tot stand gekomen. Zoals beschreven in § 2.3.3 is het nog niet gelukt om een beroepsorganisatie voor de leraar op te richten die deze taak op zich kan nemen.

In deze paragraaf wordt eerst uiteengezet op welke wijze de professionele standaard in de onderwijswetten was opgenomen, vervolgens wordt beschreven welke eisen voortvloeien uit de ongeschreven professionele standaard en ten slotte wordt de professionele standaard van de zorgverlener toegelicht. Aan de hand hiervan kan beschreven worden hoe de professionele standaard van de leraar in de toekomst nader vorm zou kunnen krijgen.

#### 3.7.2 Professionele standaard in het primair en voortgezet onderwijs

Tot 1 augustus 2023 werd de professionele standaard van de leraar benoemd in de Wpo, Wvo 2020 en Web.<sup>413</sup> De wetgever heeft niet bepaald wat er in de standaard opgenomen dient te worden, maar heeft wel bepaald dat de landelijke professionele standaard in acht genomen moet

---

411 Zoontjens en van Berkel 2020, p. 23.

412 Mackor 2011a.

413 Artikel 31a, vierde lid, van de Wpo (oud) en artikel 32e vierde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs (oud).

worden bij het op schoolniveau vaststellen van een professioneel statuut.<sup>414</sup> In de memorie van toelichting bij de Wet beroep leraar staat wel dat de professionele standaard het beginsel van samenwerking in teamverband nader moet uitwerken.<sup>415</sup> Het uitgangspunt is dat de beroepsgroep de professionele standaard opstelt. Hierin worden volgens Brekelmans de normen en waarden van het beroep vastgelegd.<sup>416</sup> De beroepsstandaard is een vorm van zelfregulering. Met deze standaard bepalen leraren immers onderling welke standaarden zij in acht zullen nemen en dragen zij bij aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.<sup>417</sup> Bij de totstandkoming van de Wet beroep leraar was de verwachting dat de Onderwijscoöperatie de professionele standaard zou opstellen. De Onderwijscoöperatie is echter in 2018 opgeheven, waardoor de ontwikkeling hiervan is stilgevallen.

In een initiatiefwetsvoorstel van Kwint (SP) en Bisschop (SGP), dat in het teken stond van het afschaffen van het lerarenregister, werd voorgesteld de bepaling in de onderwijswetten over het professioneel statuut en de professionele standaard te laten vervallen.<sup>418</sup> Hiervoor kozen de indieners omdat het onderwijsveld hieraan in vrijheid zou moeten kunnen werken. De plicht om een professioneel statuut op te stellen, waarbij de professionele standaard in acht genomen moet worden, zou dan ook moeten komen te vervallen.<sup>419</sup> De indieners gaven aan dat er onduidelijkheid is ontstaan omdat het kabinet ten aanzien van het lerarenbeleid een koerswijziging heeft aangekondigd, waardoor onder andere de inwerkingtreding van de artikelen over het lerarenregister voorlopig is uitgesteld. Deze onduidelijkheid strekt zich volgens de indieners ook uit over het professioneel statuut en de wettelijke verankering van de professionele standaard omdat het kabinet nog met nieuw beleid moet komen.<sup>420</sup> Daarnaast zou er onduidelijkheid bestaan over het professioneel statuut dat in het mbo in 2009 tot stand is gekomen en de nieuwe bepaling hierover die met de Wet beroep leraar is gecreëerd. Bij de consultatie van het wetsvoorstel heeft de Beroepsvereniging Opleiders MBO echter aangegeven dat afschaffing van het wettelijk verankerde professioneel statuut juist kan leiden tot stagnatie

---

414 *Kamerstukken II 2015/16*, 34 458, nr. 6, p. 9.

415 F. Brekelmans en M. van Es, 'De professionele standaard in het onderwijs: enkele kanttekeningen', *School en Wet 2017*, nr. 3, p. 6.

416 F. Brekelmans, 'Gunt de overheid en de politiek de leraar wel professionele zeggenschap', *NTOR 2019*, nr. 2, p. 11.

417 F. Brekelmans en M. van Es, 'De professionele standaard in het onderwijs: enkele kanttekeningen', *School en Wet 2017*, nr. 3, p. 5.

418 *Kamerstukken II 2018/19*, 35 145, nrs. 1-3.

419 *Kamerstukken II 2018/19*, 35 145, nr. 3, p. 2.

420 *Kamerstukken II 2018/19*, 35 145, nr. 3, p. 4.

---

van het in 2009 in gang gezette proces.<sup>421</sup> Bij de behandeling van het initiatiefvoorstel in de Tweede Kamer is het wetsvoorstel met een amendement gewijzigd zodat het professioneel statuut behouden blijft.<sup>422</sup> De wijzigingen in de Wpo en Wvo 2020 naar de professionele standaard zijn evenwel per 1 augustus 2022 komen te vervallen toen de initiatiefwet in werking trad.<sup>423</sup>

Het laten vervallen van de plicht om de professionele standaard in acht te nemen bij het opstellen van het professioneel statuut is mijns inziens een stap terug. Hoewel de professionele standaard nog niet tot stand is gekomen boden de bepalingen hierover in de sectorwetten wel een handvat om hiermee aan de slag te gaan. Ook was hiermee geborgd dat zodra de beroepsgroep een professionele standaard voor de leraar zou opstellen, deze standaard door het bevoegd gezag en de leraar betrokken moest worden bij het vormgeven van het professioneel statuut. De reeds vervallen bepalingen in de Wpo en de Wvo 2020 hadden dan ook bij kunnen dragen aan het versterken van de zeggenschap van de leraar binnen de school.

### 3.7.3 Professionele standaard in het middelbaar beroepsonderwijs

Voor de totstandkoming van de bepalingen in de onderwijssectorwetten over het professioneel statuut en de professionele standaard met de Wet beroep leraar, is er in het mbo in 2009 al een professioneel statuut tot stand gekomen.<sup>424</sup> Dit statuut is afgesloten door de MBO-raad en verschillende werknemersvakbonden die zijn gericht op het onderwijs. De aanleiding hiervoor werd gevormd door de Wet medezeggenschap educatie en beroepsonderwijs. Hierin werd bepaald dat de bevoegde gezagen, in overeenstemming met vakorganisaties van overheids- en onderwijspersoneel, een professioneel statuut dienen vast te stellen met het oog op de voortdurende verbetering van de professionaliteit van het personeel.<sup>425</sup> In het professioneel statuut komen twee belangen samen. Namelijk het belang van het personeel bij meer zeggenschap en het belang van de mbo-instelling bij het werken van leraren in teams.<sup>426</sup> Dit statuut maakt onderdeel uit van

---

421 *Kamerstukken II* 2018/19, 35 145, nr. 3, p. 5.

422 *Kamerstukken II* 2020/21, 35 145, nr. 9.

423 *Stb.* 2022, 86.

424 Professioneel statuut mbo (2009), raadpleegbaar via: <https://www.mboraad.nl/publicaties/professioneel-statuut-2009> [geraadpleegd op 28 december 2023].

425 *Stb.* 2010, 8 en artikel 4.1.3 van de Web.

426 R. Schoonhoven, 'Sturen op teams in het mbo: via statuut, wet of professionals?', *NTOR* 2016, 4, p. 244.

de cao. Daarmee zijn de instellingsbesturen en vakorganisaties gehouden aan de in het statuut gemaakte afspraken.

Het MBO-statuut bevat tien punten en geeft kort weer hoe de professionele ruimte en zeggenschap van het personeel, waaronder de leraar, worden geborgd. De leraar wordt gezien als een professional die zijn beroep bewust, verantwoord en met de benodigde vakbekwaamheid verricht. De leraar dient in teamverband de kwaliteit van de beroepsuitoefening te borgen ten behoeve van het onderwijs. In het team dient de leraar zich collegiaal op te stellen. De organisatie waarin de leraar werkzaam is, dient ruimte te scheppen voor de leraar om zijn professioneel handelen te optimaliseren en dient de leraar actief te betrekken bij de totstandkoming van beleid dat raakt aan zijn beroepsuitoefening. In een regeling voor het werkoverleg worden afspraken gemaakt over de wijze waarop de leraar wordt betrokken bij de totstandkoming van dit beleid. Bij een geschil waarin organisatiebelang en professionele inbreng botsen dienen de organisatie en de leraar een uiterste inspanning te leveren om tot afstemming te komen.

Aangezien in de Web reeds was bepaald dat een landelijk professioneel statuut opgesteld moest worden, kon deze term niet meer worden gebruikt voor de afspraken die leraren en het bevoegd gezag gezamenlijk maken op instellingsniveau. Artikel 4.1.a.1, vierde lid, van de Web over het beroep van leraar in de Web wijkt dan ook af van de daarop lijkende bepalingen in de Wpo, Wvo 2020 en Wec. In artikel 4.1.a.1 van de Web is in plaats van het professioneel statuut bepaald dat het bevoegd gezag met docenten afspraken maakt over de wijze waarop hun zeggenschap wordt georganiseerd. Daarbij moest tot 1 augustus 2022 de professionele standaard in acht genomen worden. Door te spreken over 'afspraken' in plaats van 'professioneel statuut' wordt vermoedelijk beoogd te voorkomen dat verwarring ontstaat met het reeds tot stand gekomen landelijke professioneel statuut, op grond van artikel 4.1.3. van de Web. Uit de toelichting blijkt daarnaast dat op instellingsniveau besloten kan worden dat de op grond van het landelijk professioneel statuut gemaakte regeling voor het werkoverleg, de afspraken over zeggenschap kunnen zijn, die worden genoemd in artikel 4.1.a.1, vierde lid, van de Web, indien de uitwerking voldoet aan artikel 4.1.a.1, eerste en tweede lid, van de Web.<sup>427</sup>

### **3.7.4 Ongeschreven professionele standaard**

Zoals hiervoor uiteengezet heeft de leraar geen eenvormige geschreven professionele standaard. In het mbo is er weliswaar een professioneel statuut, maar hierin staan nauwelijks normen over de wijze waarop de leraar

---

<sup>427</sup> *Kamerstukken II 2015/16, 34 458, nr. 6, p. 26.*



zijn beroep dient uit te oefenen. Niettemin zijn er wel degelijk eisen aan het professioneel handelen van de leraar. Huisman schrijft dat deze eisen ongeschreven zijn, maar toch maatschappelijk erkend en in de beroepsgroep geaccepteerd zijn.<sup>428</sup> Deze eisen zijn ontleend aan de wetenschap en aan algemeen aanvaarde uitgangspunten. Hoewel deze normen niet te lezen zijn in een eenvormige professionele standaard, zijn ze wel af te leiden uit uitspraken van de burgerlijke- en bestuursrechter en de klachten- en geschillencommissies. De ongeschreven professionele standaard is dan ook juridisch bindend voor de leraar. Niet naleving van de standaard kan voor de leraar een berisping of zelfs ontslag tot gevolg hebben. Ook kan niet naleving tot gevolg hebben dat een rechter een beslissing van de leraar of het bevoegd gezag vernietigt. Op de gevolgen van de professionele standaard in de relatie tussen de leraar en het bevoegd gezag wordt dieper ingegaan in hoofdstuk 4 en op de gevolgen voor de rechtsbescherming van de leerling wordt dieper ingegaan in hoofdstuk 5.

De (ongeschreven) professionele standaard begrenst de autonomie van de leraar. De Landelijke Klachtencommissie Onderwijs (LKC) overwoog in 2005 hierover het volgende:

*“Verweerders hebben er terecht op gewezen dat leerkrachten beschikken over een bepaalde, zelfs vrij ruime, professionele autonomie. Autonomie houdt in dat de leerkracht op basis van onder meer eigen vakkennis, ervaring en de uitgangspunten van de school invulling geeft aan het onderwijs. Autonomie omvat niet het vervolgens volledig gevrijwaard zijn van een beoordeling van dat professionele handelen. Was dat wel het geval, zou dat betekenen dat een groot (misschien wel het grootste) gedeelte van het handelen van een leerkracht onttrokken zou zijn aan bijvoorbeeld een beoordeling door de klachtencommissie. Hoewel de LKC bij die beoordeling een bepaalde mate van terughoudendheid betracht, acht zij zich niet alleen bevoegd, maar ook verplicht zich een oordeel over het professionele handelen te vormen. Het ligt besloten in de opdracht van de LKC handelen van leerkrachten te beoordelen op onder meer professioneel gehalte”<sup>429</sup>*

De LKC erkent dan ook de autonomie van de leraar en zijn professionele standaard. In de rechtspraak wordt het bestaan van een ongeschreven professionele standaard van de leraar eveneens met zoveel woorden erkend.<sup>430</sup> De autonomie van de leraar houdt volgens de LKC in dat hij op basis van zijn eigen vakkennis en ervaring invulling geeft aan het onderwijs. De leraar dient zich echter wel te houden aan het beleid van de

428 Huisman 2020 e.a., p. 112.

429 LKC 18 mei 2005, nr. 05015.

430 Rechtbank Zwolle-Lelystad 27 maart 2009, ECLI:NL:RBZLY:2009:BH8962.

school. Ook binnen deze kaders is de leraar niet gevrijwaard van beoordeling van zijn professioneel handelen. De LKC kan beoordelen of de leraar professioneel heeft gehandeld, dit toetst de LKC terughoudend. Volgens de LKC mag van een leraar verwacht worden dat hij zich niet begeeft buiten de grenzen van de professionele standaard.<sup>431</sup> Wanneer het de omgang van de leraar met de leerling betreft, is deze standaard soms uitgewerkt in een gedragscode van de school. Ook wanneer deze gedragscode ontbreekt, geldt de ongeschreven professionele standaard.

### **3.7.5 Elementen van de professionele standaard van de leraar**

Hierna worden de belangrijkste elementen uit de professionele standaard van de leraar nader uitgewerkt.<sup>432</sup> Daarbij wordt in het bijzonder ingegaan op de eisen die worden gesteld aan de leraar voor wat betreft het afnemen van examens.

#### **3.7.5.1 Bijdragen aan de ongestoorde voortgang van het onderwijs**

De leraar moet eraan bijdragen dat de lessen ongestoord voortgang kunnen vinden. De Commissie van beroep mbo heeft bepaald dat een werknemer in het onderwijs dient zorg te dragen voor een ongestoorde voortgang van de lessen.<sup>433</sup> Dit had de betreffende werknemer niet gedaan door telkens kort voor de aanvang van de les aan te geven dat zij verhinderd was. Hierdoor kon het bevoegd gezag geen vervanger meer regelen, waardoor de lessen niet ongestoord doorgang konden vinden. De Commissie oordeelt dat de aan de leraar vanwege plichtsverzuim opgelegde berisping passend is. In een andere zaak oordeelde de rechtbank dat een leraar ontslagen mocht worden nadat zij op vakantie was gegaan zonder dit te melden.<sup>434</sup> De rechtbank stelt daarbij voorop dat de aard van de functie van de leraar met zich brengt dat er een aanwezigheidsplicht geldt. Haar werk bestond immers uit het lesgeven aan leerlingen. In een andere zaak oordeelt de CRvB dat het verzuimen van werkzaamheden door een leraar in strijd is met dat wat een goed werknemer in gelijke omstandigheden behoort te doen, wat plichtsverzuim oplevert.<sup>435</sup> Ook het tegen de afspraken in missen van een rapportvergadering kan plichtsverzuim opleveren.<sup>436</sup> Uit het voorgaande blijkt dan ook dat de leraar aanwezig moet zijn als hij les moet geven om de ongestoorde voortgang van de lessen voor de leerlingen te bevorderen.

---

431 LKC 21 juni 2017, nr. 107628.

432 Zie voor de professionele standaard in het algemeen Huisman 2020, p. 111-118.

433 Commissie van beroep mbo 4 december 2017, nr. 107758.

434 Rechtbank Noord-Holland 12 september 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:7424.

435 CRvB 12 januari 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BV0770.

436 CRvB 21 februari 2002, ECLI:NL:CRVB:2002:BJ3066.

### **3.7.5.2 Bijdragen aan de goede sfeer op school**

Uit een uitspraak van de rechtbank Arnhem uit 2009 blijkt dat de leraar dient bij te dragen aan de goede sfeer op school.<sup>437</sup> Het betrof een situatie waarin de leraar een langlopend conflict had met zijn directeur. Hierover is hij verschillende keren aangesproken door de directie van de school. Dit leidde niet tot de gewenste verandering in gedrag. De leraar besloot uiteindelijk in de schoolkrant te publiceren over onder meer zijn ervaringen met de directeur. Dit kon worden tegengehouden. Het geschil dat hierover ontstond, leidde echter tot schorsing van de leraar. De rechtbank stelt vast dat de leraar door zijn optreden en uitlatingen onvoldoende rekenschap heeft gegeven van de verhoudingen binnen de school, de gezagsverhouding die hoort bij een arbeidsovereenkomst en de ontwikkeling van de persoonlijke verhoudingen binnen de school. De rechtbank acht het aannemelijk dat de goede sfeer op school en daarmee het onderwijs ernstig te lijden hebben onder het conflict. Aangezien het de taak van de school is om de goede sfeer te bewaren en daarmee het onderwijs te bevorderen heeft de school de leraar terecht op zijn gedrag aangesproken. Gezien het gedrag van de leraar kan van de school niet gevergd worden dat de leraar zijn functie blijft vervullen. De schorsing blijft dan ook in stand.

### **3.7.5.3 Borgen van de veiligheid op school en het houden van professionele afstand**

Het bevoegd gezag heeft tot taak om voor een veilige schoolomgeving te zorgen.<sup>438</sup> Daarbij vervult de leraar een belangrijke taak. Hij heeft binnen en buiten de school een voorbeeldfunctie en dient van onbesproken gedrag te zijn. Daarnaast is de zorg voor de leerlingen aan hem toevertrouwd, op hem rust dan ook een bijzondere zorgplicht.<sup>439</sup> Deze bijzondere zorgplicht ziet op de gezondheid en veiligheid van de leerlingen die aan hem zijn toevertrouwd en onder zijn toezicht staan. Van de leraar mag verwacht worden dat hij een pedagogisch klimaat creëert waarin leerlingen zich veilig en op hun gemak voelen.<sup>440</sup> In een zaak waarbij de leraar zijn klas achterliet terwijl zij in de school moesten blijven, omdat er in de buurt mogelijk een terroristische aanslag was gepleegd, werd hem verweten de plicht om zorg te dragen voor de veiligheid en het welzijn van zijn

---

437 Rechtbank Arnhem 14 juli 2007, ECLI:NL:RBARN:2009:BJ2487.

438 Zie onder meer Rechtbank Breda 31 oktober 2011, ECLI:NL:RBBRE:2011:BU2972.

439 Zie onder meer Huisman e.a. 2020, p. 197, Rechtbank Alkmaar 9 juni 1983, ECLI:NL:RBALK:1983:AC0910, Rechtbank Zutphen 12-08-2003, ECLI:NL:RBZUT:2003:AO9239 en Rechtbank Midden-Nederland 22 februari 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:774.

440 Rechtbank Zwolle-Lelystad 27 maart 2009, ECLI:NL:RBZLY:2009:BH8962.

leerlingen te hebben geschonden.<sup>441</sup> Het op dat moment verlaten van de school was in strijd met de instructie om gezien de omstandigheden binnen te blijven. Door zijn vertrek werd geen toezicht meer gehouden op de leerlingen in zijn klas. De leraar had zijn collega's niet geïnformeerd over zijn vertrek. Dit wordt hem gelet op de uitzonderlijke situatie ernstig aangerekend, mede omdat hij eerder was aangesproken op het niet naleven van instructies. De kantonrechter laat het ontslag op staande voet daarom in stand.

Ook mocht een leraar op staande voet ontslagen worden nadat zij haar leerlingen van een school voor speciaal onderwijs tegen de afspraken in niet had meegenomen naar de Space Expo, maar naar de Efteling.<sup>442</sup> De leraar heeft een onaanvaardbaar risico genomen; er was onvoldoende begeleiding aanwezig, ouders niet wisten waar hun (kwetsbare) kinderen zich bevonden en zij heeft eigenmachtig gehandeld. Ook wordt de leraar aangerekend dat zij heeft gelogen over het uitje, een vervalst verslag heeft aangeleverd en dat zij de leerlingen, door hen in het complot te betrekken, in een lastig parket heeft gebracht. Het ontslag op staande voet mocht dan ook in stand blijven.

Onderdeel van de veilige schoolomgeving is dat de leraar een professionele afstand houdt tot de leerling. Het houden van afstand tot de leerling is van belang voor de leraar omdat de leerling een afhankelijkheidsrelatie met de leraar heeft. Het houden van deze afstand houdt onder meer in dat de leraar op school of daarbuiten geen vriendschappelijke of niet-professionele één-op-één-contacten mag onderhouden met leerlingen.<sup>443</sup> Ook als de omgangsnormen door bijvoorbeeld een schoolkamp vrijer zijn dan gebruikelijk moet de leraar professionele afstand tot zijn leerling bewaren.<sup>444</sup> Als buiten de school een vertrouwensrelatie ontstaat tussen de leraar en de leerling, dient de leraar dit te melden aan het bevoegd gezag.<sup>445</sup> Uit de jurisprudentie blijkt dat de grens van het houden van professionele afstand soms ver wordt overschreden door de leraar. Grensoverschrijdend mailcontact tussen een leraar en een leerling waarin avances naar de leerling gemaakt werden was bijvoorbeeld aanleiding om de leraar te schorsen, zodat nader onderzoek gedaan kon worden.<sup>446</sup>

Het onzedelijk betasten van een leerling of het onderhouden van een seksuele relatie met een minderjarige leerling door de leraar is doorgaans

---

441 Rechtbank Midden-Nederland 8 juli 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:3159.

442 Rechtbank Amsterdam 11 september 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:5713.

443 Rechtbank Rotterdam 18 november 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:12537.

444 LKC 11 december 2013, nr. 105978.

445 LKC 21 juni 2017, nr. 107628.

446 Commissie van beroep funderend onderwijs 11 april 2019, nr. 108633.

aanleiding voor ontslag.<sup>447</sup> Hiermee schaadt de leraar de zorg die juist hij heeft te betrachten voor de aan hem toevertrouwde leerling. Dit is niet anders in het geval de seksuele relatie bestond op basis van vrijwilligheid. Van vrijwilligheid aan de kant van de leerling kan immers geen sprake zijn gezien het feit dat de leerling minderjarig is, de afhankelijkheidsrelatie die bestaat tussen de leraar en de leerling en de machtsverhouding die de leraar heeft over de leerling.

Het onderhouden van een relatie met een oud-leerling kan ook aanleiding zijn voor ontslag.<sup>448</sup> In casu betrof het een leraar en een minderjarig leerlinge. De leerling werd door de leraar verschillende malen bij hem thuis uitgenodigd, ook onderhield hij SMS-contact met haar. De rechtbank stelt vast dat sprake is van plichtsverzuim, daarvoor is niet van belang of het contact plaatsvond nadat de leerling de school had verlaten. In zijn hoedanigheid als leraar dient hij zich op professionele wijze te gedragen. De eis van professionele afstand geldt dan ook niet alleen ten opzichte van leerlingen, maar ook ten opzichte van oud-leerlingen. Het niet houden van voldoende afstand kan de leraar ook verweten worden ten opzichte van (minderjarige) collega's.<sup>449</sup>

Op de leraar rust ook de plicht melding te maken van een situatie die bedreigend is voor een van de leerlingen.<sup>450</sup> In casu werd een leraar berispt omdat hij geheim had gehouden dat een andere leraar mogelijk een intieme relatie onderhield met een leerling. Door hierover te zwijgen heeft hij een in potentie bedreigende situatie voor die leerling en mogelijk voor andere leerlingen in stand gehouden. Een berisping was daarom op zijn plaats.

#### **3.7.5.4 Openstaan voor overleg**

Uit zijn professionele standaard vloeit voort dat de leraar dient open te staan voor overleg met de leiding van de school. In 2021 lag bij de Commissie van beroep funderend onderwijs een zaak voor van een leraar die was geschorst nadat hij weigerde te overleggen met de schoolleiding.<sup>451</sup> Een jaar voor de schorsing van de leraar heeft de werkgever met hem gesproken over het verbeteren van zijn functioneren, daarbij is een coach ingezet. Daarnaast is gepoogd met de leraar gesprekken te voeren over het

---

447 Zie onder meer Rechtbank Leeuwarden 16 december 2010, ECLI:NL:RBLEE:2010:BP0798, Rechtbank Breda 31 oktober 2011, ECLI:NL:RBBRE:2011:BU2972 en CRvB 12 oktober 2000, ECLI:NL:CRVB:2000:BJ7109, Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 13 augustus 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:5998 en CRvB 8 april 1999, ECLI:NL:CRVB:1999:ZB8228.

448 Rechtbank Noord-Holland 31 maart 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:2334.

449 CRvB 4 maart 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AO5089.

450 Commissie van beroep funderend onderwijs 18 mei 2017, nr. 107545.

451 Commissie van beroep funderend onderwijs 3 december 2021, nr. 15511.

ontbreken van vertrouwen in de leiding van de school en zijn mening over de onderwijsvisie. Hij heeft geweigerd daarover te praten en is vervolgens geschorst. Volgens de commissie is door de houding van de leraar een impasse ontstaan. De schorsing dient gebruikt te worden om tot een oplossing te komen om deze impasse te doorbreken. De leraar dient dan ook het overleg aan te blijven gaan met het bevoegd gezag over zijn functioneren.

Dat een leraar moet openstaan voor overleg met zijn leidinggevende blijkt ook uit andere zaken. De Commissie van beroep hbo kwam tot de conclusie dat sprake was van plichtsverzuim omdat de leraar niet bereid was tot een kort overleg.<sup>452</sup> Dit was echter geen grond om een berisping op te leggen. In een andere zaak bij de Commissie van beroep mbo was het weigeren van overleg en het daaruit voortvloeiende plichtsverzuim reden om een berisping op te leggen. De leraar was mogelijk besmet met het Coronavirus en bleek vervolgens na verschillende pogingen van de werkgever om contact op te nemen onbereikbaar. Een aantal dagen later liet hij middels een summiere mail weten besmet te zijn. Een berisping was op zijn plaats omdat de leraar zorg dient te dragen voor een ongestoorde voortgang van de lessen. Door geen contact op te nemen was het voor de werkgever niet duidelijk of hij vanuit huis online les kon geven. Ook kon niet vastgesteld worden of mogelijk andere personen op de school in aanraking waren gekomen met de leraar en dus mogelijk besmet waren. Door geen contact op te nemen heeft hij het onderwijs geschaad en mogelijk de gezondheid van studenten en collega's in gevaar gebracht.

### **3.7.5.5 Extra zorgdragen voor deugdelijke examinering**

Gezien het belang van examinering voor de leerling en de school, mag van de leraar verwacht worden dat hij extra zorg betracht voor de deugdelijke examinering van zijn leerlingen. Het belang van de examens mag als bekend worden verondersteld bij iedere leraar en brengt met zich dat van de leraar verwacht mag worden dat hij extra zorgvuldig examineert. In het algemeen dient een leraar daarnaast volkomen integer te zijn.<sup>453</sup> Waar het gaat om toetsing en examinering, kunnen aan de integriteit van de leraar, gezien het grote belang van de examens, extra hoge eisen gesteld worden. Hieronder wordt ingegaan op een aantal zaken waaruit dit blijkt.

In een zaak waar de leraar het programma van toetsing en afsluiting (Pta) niet volgde bepaalde de LKC dat een docent op de hoogte moet zijn van het belang van een regelmatig verloop van het proces van examinering.<sup>454</sup> Dit is een principe dat geldt in alle onderwijssectoren. Zelfs als de situatie op de school chaotisch is, dient de docent volgens de LKC zorg te

---

452 Commissie van beroep hbo 13 februari 2018, nr. 107999.

453 Rechtbank Zeeland-West-Brabant 23 november 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:7552.

454 LKC 16 mei 2017, nr. 107540.

dragen voor deugdelijke examinering. Daaraan voldeed de docent in casu niet doordat zij, zonder dit met haar leidinggevendenden te bespreken, had afgeweken van het Pta. Ondanks dat de betreffende docent deels arbeidsongeschikt was, had van de docent *“verwacht mogen worden dat zij als ervaren docent voor alles het belang van haar leerlingen voor ogen zou houden.”* In een andere zaak waar de leraar eveneens afweek van het Pta kwam de LKC tot eenzelfde conclusie.<sup>455</sup> Ook bij door de leraar ervaren hoge werkdruk, tijdnood en lastige leerlingen dient de leraar zorg te dragen voor een deugdelijke examinering van zijn leerlingen. In een derde zaak over het niet volgen van het Pta, waarbij de leraar daarnaast cijfers had aangeleverd zonder examens af te nemen, bevestigde de LKC de hiervoor beschreven lijn. De leraar mocht ontslagen worden omdat handelen in strijd met de regels over het afnemen van de schoolexamens leerlingen dupeert.<sup>456</sup> De LKC stelt dat aan de integriteit van docenten hoge eisen gesteld mogen worden als het gaat om het afnemen van toetsen en examens alsmede om het aanleveren van de resultaten daarvan.

Ook in een zaak waarin een leraar een examen had samengesteld waarvan 18 van de 40 vragen gelijk waren aan die uit een proeftentamen handelde de leraar onzorgvuldig.<sup>457</sup> In dit geval bepaalde de LKC dat gezien het belang van de examens de leraar, in het belang van de leerling, extra zorgvuldigheid dient te betrachten om deugdelijke examinering te borgen. Deze zorgvuldigheidsnorm strekt zich niet alleen uit tot de leraar. Ook de school kan verweten worden dat niet extra zorgvuldig gehandeld is bij het afnemen van een examen.<sup>458</sup> Dit bleek bijvoorbeeld in een zaak waar een school alle schoolexamens op een dag had gepland, zonder rekening te houden met een leerling met dyslexie. Van de school had extra zorgvuldigheid verwacht mogen worden nu het hier ging om examens die voor de leerling van groot belang waren. Niet alleen de LKC toetst of door de examinerator het examen zorgvuldig is afgenomen, ook de bestuursrechter hanteert een vergelijkbare norm.<sup>459</sup>

### 3.7.5.6 Beslissen in lijn met beleid

Zoals al bleek uit de zaken waarin een leraar het Pta niet volgde, dient de leraar zich te houden aan het beleid van de school.<sup>460</sup> Beslissingen, onder andere in het kader van de examens, dienen dan ook gedragen te worden door het beleid van de school. Binnen de kaders van het beleid van de

---

455 LKC 20 februari 2020, nr. 108987.

456 LKC 17 november 2011, nr. 105014.

457 LKC 23 juni 2014, nr. 106184.

458 LKC 17 juli 2018, nr. 108297.

459 ABRvS 13 mei 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI3675.

460 LKC 16 mei 2017, nr. 107540 en LKC 20 februari 2020, nr. 108987.

school, de onderwijskundige doelstellingen en afspraken binnen de school is het echter primair aan de leraar om te bepalen hoe hij onderwijs geeft.<sup>461</sup>

Bij de behandeling van klachten neemt de LKC onder meer het door de school vastgestelde beleid als uitgangspunt.<sup>462</sup> Zo ook in een zaak over de bevordering van een leerling naar het volgende schooljaar. In het bevorderingsbeleid had de school bepaald dat leerlingen niet konden blijven zitten in havo 4, tenzij het echt niet anders zou kunnen. Dit beleid legt volgens de LKC niet alleen verantwoordelijkheid bij de leerling, maar ook bij de school. De school had tijdig actie moeten ondernemen om te voorkomen dat een leerling zou blijven zitten. In een andere zaak kon de school in redelijkheid besluiten een leerling niet te bevorderen, omdat in dat geval het beleid van de school was gevolgd. Op grond van dat beleid mocht de school cijfers naar beneden afronden, waardoor de leerling het schooljaar moest overdoen.<sup>463</sup>

De leraar dient zich niet enkel te houden aan het beleid van de school, hij dient zich ook te houden aan het correctievoorschrift (hier wordt dieper op ingegaan in hoofdstuk 6).<sup>464</sup> In casu had de leerling een antwoord gegeven op een centraal examen geschiedenis dat overeenkwam met de hem door de school aangeboden leerstof. Dit antwoord kwam echter niet overeen met het antwoord in het correctievoorschrift van het landelijke centraal examen. De examinatoren zagen binnen de marges van het correctievoorschrift ook geen mogelijkheid om het antwoord van de leerling goed te keuren. De LKC komt tot de conclusie dat de examinatoren in redelijkheid tot de conclusie konden komen om het antwoord fout te rekenen. Wel wordt de school erop gewezen dat zij leerlingen actief dient te wijzen op de voor het examen beschikbare stofomschrijving.

Uit het voorgaande blijkt dat de leraar zich heeft te houden aan, onder meer, het beleid van de school. Dit beleid kan de beslissingen van de leraar ondersteunen en zelfs kracht bijzetten. In gevallen waar het beleid van de school door de leraar wordt genegeerd kan hij hier echter op worden aangesproken.

### **3.7.5.7 Houden van professionele afstand bij examinering**

Zoals hiervoor uiteengezet, moet de leraar professionele afstand bewaren tot de leerling. De verhouding van de leraar tot de leerling is er immers een van afhankelijkheid. Dit geldt in het bijzonder voor het afnemen van een examen. De leraar dient daarom te allen tijde een professionele afstand te bewaren tot zijn leerlingen. Dat een examinerator en een leerling buiten

---

461 LKC 15 juni 2006, nr. 06.022-032.

462 LKC 29 november 2016, nr. 107423.

463 LKC 5 september 2011, nr. 105094.

464 LKC 13 december 2010, nr. 104777.



het onderwijs elkaar kennen, is niet in alle gevallen ontoelaatbaar.<sup>465</sup> In deze casus, die speelde op een hogeschool, waren de leidinggevende en de collega's van de leraar hiervan op de hoogte. Toch had de leidinggevende de docent aangewezen als de examinerator van de leerling. De leraar kon daarom niet kwalijk genomen worden dat hij de schijn van belangenverstrengeling op zich had geladen door de leerling te examineren.

Het niet houden van voldoende professionele afstand kan voor de examinerator echter ook desastreuze gevolgen hebben. In een zaak werd een examinerator van een mbo-instelling ontslagen toen hij antwoorden had voorgezegd aan een student.<sup>466</sup> De LKC tilt er zwaar aan dat er bij het examineren voor zowel de student als de instelling grote belangen zijn gemoeid. De examinerator moet zijn taak dan ook met uiterste zorgvuldigheid in overeenstemming met de daaromtrent geldende regels uitvoeren. De leraar wordt door zijn werkgever een gebrek aan professionele distantie verweten. Dit was van belang nu de leraar als examinerator een gezagsverhouding en een afhankelijkheidsrelatie had met de leerling. Uit WhatsApp-conversaties bleek dat de leraar er te amicale relaties op na hield met zijn studenten. Volgens het LKC was dit voldoende reden om de leraar te ontslaan. In een andere zaak bepaalde de rechtbank eveneens dat een leraar ontslagen mocht worden nadat hij antwoorden van toetsen en examens had voorgezegd.<sup>467</sup> In casu bleek dat ook daarbij meespeelde dat hij niet de noodzakelijke professionele afstand had bewaard door via social media één-op-één contacten met de betreffende leerling te zoeken.

### **3.7.6 De professionele standaard van de zorgverlener**

Hiervoor is beschreven dat de leraar momenteel geen beroepsorganisatie heeft die een professionele standaard voor de leraar opstelt. Ook bieden de onderwijswetten niet langer een verwijzing naar de professionele standaard. Het ontwikkelen van een geschreven professionele standaard van de leraar staat dan ook nog in de kinderschoenen. Om te beschrijven hoe de professionele standaard verder vorm zou kunnen krijgen is het nuttig om kort te schetsen hoe de professionele standaard van de zorgverlener, zoals de arts of de verpleegkundige, is vormgegeven. Voor een vergelijking met deze beroepsgroep is gekozen omdat tussen de leraar en zorgverlener een aantal belangrijke overeenkomsten bestaat. Zo werken beide voor een kwetsbare doelgroep, respectievelijk de leerling en de patiënt, en dienen zij beide een algemeen belang, het belang van goed onderwijs en dat van goede zorg. Ook zijn er overeenkomsten qua werkomgeving. De zorgverlener en leraar werken vaak in een semipublieke instelling die door

---

<sup>465</sup> LKC 26 januari 2021, nr. 109193.

<sup>466</sup> LKC 24 april 2014, nr. 106099.

<sup>467</sup> Rechtbank Zeeland-West-Brabant 23 november 2015, ECLINL:RBZWB:2015:7552.

min of meer publiek geld wordt bekostigd. Tussen de leraar en de zorgverlener bestaan ook belangrijke verschillen. Zo bestaat in de zorg in zekere mate een gedetailleerd beeld van wat goede zorg is en wat van een zorgverlener verwacht mag worden. Dit is in het onderwijs slechts in beperkte mate het geval. Er zijn enkel door de wetgever op hoofdlijnen deugdelijkheidseisen gesteld, daarbinnen is het in principe aan het bevoegd gezag om te bepalen hoe binnen de betreffende school goed onderwijs wordt geboden. Een ander belangrijk verschil is dat de professionele standaard van de zorgverlener verder is uitgewerkt dan die van de leraar, daar wordt in deze paragraaf nader op ingegaan.

Buijsen schrijft dat de professionele autonomie in de zorg zo oud is als de uitoefening van het beroep van arts.<sup>468</sup> Deze autonomie heeft de zorgverlener louter omwille van de kwaliteit van de zorgverlening, de autonomie van de zorgverlener is dan ook doelgebonden.<sup>469</sup> Een uitvloeisel van de autonomie van de zorgverlener is zijn professionele standaard. In de zorg heeft deze standaard een sterke juridische basis. In onder meer artikel 7:453 van het BW is bepaald dat de zorgverlener de zorg van een goed zorgverlener in acht moet nemen en moet handelen in overeenstemming met de op hem rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiend uit de geldende professionele standaard en kwaliteitsstandaarden. Met deze bepaling heeft de wetgever ervoor gekozen niet langer zelf gedetailleerde centrale regels te stellen over goede zorg, maar onder meer de beroepsorganisaties de verantwoordelijkheid te geven om in te vullen wat goede zorg is met eigen normen.<sup>470</sup> De grondwettelijke taak van de overheid om de volksgezondheid te bevorderen wordt dan ook deels overgelaten aan de beroepsorganisaties die de benodigde expertise bezitten.<sup>471</sup>

Artikel 7:453 van het BW betekent volgens Leenen e.a. niet alleen dat de zorgverlener zich aan de professionele standaard moet houden, maar ook dat de samenleving hem in het belang van goede zorg hiertoe in staat moet stellen.<sup>472</sup> De inhoudelijke deskundigheid van de zorgverlener moet dan ook worden gerespecteerd. Ook dient hij onafhankelijk en vertrouwelijk het belang van de zorgvrager te kunnen dienen. Artikel 7:453 van het BW dient ook als toetsingskader voor de rechter. Aan de hand van dit artikel wordt de vraag beantwoord of de hulpverlener in kwestie heeft gehandeld zoals verwacht mag worden van een redelijk bekwaam en redelijk handelend vakgenoot in dezelfde omstandigheden.<sup>473</sup> Wat in een bepaald

---

468 Buijsen 2008, p. 26.

469 Buijsen 2008, p. 47.

470 Buijsen 2008, p. 30.

471 Artikel 22, eerste lid, van de Grondwet.

472 Leenen 2020, p. 64.

473 Bongers 2015, p. 29.

geval redelijk is, hangt af van de ten tijde van het medisch handelen geldende regels en normen, oftewel de professionele standaard. Bongers wijst erop dat een eenduidige professionele standaard niet bestaat, maar dat de geldende standaard afhankelijk is van de omstandigheden van het concrete geval en de kennis en ervaring die op dat moment beschikbaar zijn.<sup>474</sup> Ook kan de professionele standaard verschillende in de wetenschap of beroepsuitoefening erkende methoden omvatten. Het gebrek aan eenduidigheid geeft de zorgverlener een mate van vrijheid bij de uitoefening van zijn beroep, met dien verstande dat hij de methode dient te kiezen die naar verwachting het beste resultaat biedt.<sup>475</sup>

Ten aanzien van de professionele standaard kan onderscheid gemaakt worden tussen het recht van 'binnen' en het recht van 'buiten'.<sup>476</sup> Met het recht van buiten worden het positieve recht en de jurisprudentie bedoeld, terwijl het recht van binnen allerlei omschrijvingen bevat van hoe te handelen als medisch professional. Leenen e.a. schrijven dat de professionele standaard in de zorg enerzijds bestaat uit medisch-wetenschappelijke inzichten en de ervaring van de beroepsgroep met medische handelingen en anderzijds de rechten van de patiënt en andere maatschappelijke regelingen die op de hulpverlener van toepassing zijn omvat.<sup>477</sup> Wijne en Van der Sluis spreken in dit verband over twee compartimenten waarin de professionele standaard verdeeld kan worden, de 'kern' en de 'wand'.<sup>478</sup> De wand bestaat uit regelgeving ten aanzien van de rechten van de patiënt, terwijl de kern bestaat uit 'het geheel van regels en normen zoals die blijken uit de opleidingseisen voor medici, de inzichten en ervaring uit de geneeskundige praktijk, wetenschappelijke literatuur en protocollen en gedragsregels waaraan de hulpverlener is gebonden'.

Professioneel medisch handelen moet voor wat betreft standaarden die rusten op medisch-wetenschappelijke inzichten en de ervaring van de beroepsgroep aan twee voorwaarden voldoen, het handelen moet medisch geïndiceerd zijn en moet uitgevoerd worden volgens de regels van de kunst (*lege artis*).<sup>479</sup> Daaruit vloeit onder meer voort dat een bevoegde zorgverlener een handeling enkel mag uitvoeren als hij daartoe bekwaam is. Ook moeten de benodigde materiële en personele voorzieningen aanwezig zijn om een bepaalde handeling uit te voeren. De regels van de kunst worden vaak uitgedrukt in richtlijnen, standaarden of protocollen (richtlijnen). Hierin kan bijvoorbeeld door medisch-wetenschappelijke verenigingen worden beschreven hoe bepaalde handelingen verricht moeten

---

474 Bongers 2015, p. 29-30.

475 Bongers 2015, p. 31.

476 Giard 2005, p. 153.

477 Leenen 2020, p. 64-65.

478 Wijne en Van der Sluijs 2016, p. 17.

479 Leenen 2020, p. 66.

worden.<sup>480</sup> De beroepsgroep bepaalt dan ook in belangrijke mate zelf waar het handelen van haar beroepsbeoefenaren aan moet voldoen.<sup>481</sup> Buijsen constateert evenwel dat de arts met steeds meer regelgeving wordt geconfronteerd van de eigen beroepsgroep, waardoor de protocollering toeneemt en zijn vrijheid afneemt.<sup>482</sup> De beroepsgroep kan er dan ook aan bijdragen dat de autonomie van individuele beroepsbeoefenaren afneemt.

Richtlijnen kunnen, als zij zijn gefundeerd en opgesteld door een gezaghebbende instantie, worden gebruikt om de professionele standaard in te vullen.<sup>483</sup> Giard schrijft dat een dergelijke richtlijn aan zeven procedurele eisen dient te voldoen: wetenschappelijkheid, gezag, bereik, zorgvuldige totstandkoming, kenbaarheid, zorgvuldigheidsnorm en actualisering.<sup>484</sup> Uit deze richtlijn vloeit vervolgens in belangrijke mate voort welke mate van zorgvuldigheid de arts in acht moet nemen. Zorgvuldig handelen kan in bepaalde gevallen ook betekenen dat de hulpverlener bewust afwijkt van de richtlijn, in het belang van de patiënt.

Een hulpverlener moet zich niet enkel houden aan de professionele standaard, maar ook aan kwaliteitsstandaarden.<sup>485</sup> Deze standaarden zijn openbaar toegankelijke documenten die op een deelgebied beschrijven wat goede zorg is. Anders dan de professionele standaard worden de kwaliteitsstandaarden in beginsel opgesteld door een adviescommissie of tripartite overleg bestaande uit organisaties van cliënten, zorgaanbieders/zorgverleners en zorgverzekeraars. Met de kwaliteitsstandaarden is beoogd te komen tot een meer gedragen en transparante invulling van goede zorg.<sup>486</sup> Als de verschillende partijen een nieuwe standaard onderschrijven, wordt deze opgenomen in een register. Met de kwaliteitstandaarden wordt de invloed van de beroepsgroep op hetgeen verstaan moet worden onder goede zorg ingeperkt, ten faveure van breed gedragen standaarden waarbij ook cliënten en verzekeraars betrokken zijn.

Hiervoor werd al genoemd dat uit artikel 7:453 van het BW niet alleen voortvloeit dat de zorgverlener zich moet houden aan de professionele standaard en de kwaliteitsstandaarden, maar ook dat hem de ruimte geboden moet worden om dit te doen. De zorgverlener kan enkel conform zijn professionele standaard handelen, als hem voldoende professionele autonomie wordt geboden.<sup>487</sup> Het gaat dan niet zozeer om autonomie die

---

480 Leenen 2020, p. 72.

481 Wijne en Van der Sluijs 2016, p. 17.

482 Buisen 2008, p. 26.

483 Wijne en Van der Sluijs 2016, p. 17.

484 Giard 2005, p. 158.

485 Artikel 7:453 van het BW.

486 *Kamerstukken II* 2018/19, 35 124, nr. 3, p. 7.

487 Leenen 2020, p. 75.

---

toekomst aan de individuele hulpverlener, maar om autonomie van de beroepsgroep en de beroepsbeoefenaar gezamenlijk. De beroepsgroep stelt immers de professionele standaard vast, de hulpverlener is hieraan gebonden en heeft autonomie in de wijze waarop hij deze standaard toepast.

### **3.7.7 Overzicht van de professionele standaard van de leraar**

Anders dan beoogd bij de totstandkoming van de Wet beroep leraar is het de beroepsgroep van leraren (nog) niet gelukt een professionele standaard op te stellen. Ook bevatten de onderwijswetten sinds 2022 niet langer een directe mogelijkheid om aan de hand van een professionele standaard met het bevoegd gezag afspraken te maken in een professioneel statuut over onder meer de zeggenschap van de leraar. Evenwel wordt in de literatuur en jurisprudentie erkend dat sprake is van een ongeschreven professionele standaard van de leraar. Uit de jurisprudentie zijn normen voor de beroepsuitoefening af te leiden.

Uit de ongeschreven professionele standaard van de leraar vloeit voort dat de leraar volkomen integer moet zijn, hij heeft immers een voorbeeldfunctie binnen en buiten de school. De leraar stelt in zijn werk het belang en de veiligheid van zijn leerlingen voorop. Dit houdt in dat hij moet bijdragen aan de ongestoorde voortgang van het onderwijs, de leerling heeft recht op een ononderbroken ontwikkelingsproces (zie uitgebreider § 5.3.3). Ook borgt de leraar de veiligheid van zijn leerlingen, op hem rust een bijzondere zorgplicht ten aanzien van de leerlingen die aan hem zijn toevertrouwd. Onder zijn taak om de veiligheid van de leerling te borgen valt dat hij zijn leerlingen niet onbeheerd achterlaat, dat hij zelf een professionele afstand tot zijn leerlingen bewaart en dat hij melding doet van een situatie die bedreigend is voor een leerling. Ten aanzien van de examinering geldt een extra zorgplicht voor de leraar. Hij moet zorg dragen voor deugdelijke examinering, het examen is immers voor de leerling en het bevoegd gezag van bijzonder belang. Voor wat betreft de integriteit van de leraar kunnen op dit punt dan ook hoge eisen worden gesteld. De leraar dient onder meer op de hoogte te zijn van het proces van examinering, zorgvuldig het examen op te stellen, te handelen in lijn met het beleid van de school en een professionele afstand te houden tot leerlingen zodat zij objectief beoordeeld worden.

Om de kwaliteit van het onderwijs te versterken, de professionele autonomie van de beroepsgroep te vergroten en de autonomie van de individuele leraar in de school te versterken zou de beroepsgroep van de leraar eigen richtlijnen kunnen opstellen om te bepalen waaraan goed onderwijs dient te voldoen. Het is denkbaar dat deze richtlijnen verschillen per onderwijssector, niveau of vak. Een dergelijke richtlijn kan onderdeel uit gaan maken van de professionele standaard van de leraar als deze voldoet

aan de eisen van: wetenschappelijkheid, gezag, bereik, zorgvuldige totstandkoming, kenbaarheid en formulering.<sup>488</sup>

Anders dan bij de leraar is ten aanzien van de zorgverlener in het kader van de geneeskundige behandelingsovereenkomst expliciet bepaald dat de zorgverlener onder meer de professionele standaard in acht moet nemen.<sup>489</sup> Deze norm richt zich direct tot de zorgverlener en hij kan erop aangesproken worden als de verleende zorg niet aan de maat is. Dat de zorgverlener zich moet houden aan zijn professionele standaard maakt, op grond van artikel 7:453 van het BW, immers onderdeel uit van de geneeskundige behandelingsovereenkomst met de patiënt. Dit is een belangrijk verschil met de wijze waarop het beroep van leraar wordt gereguleerd. De bepalingen over de leraar in de onderwijssectorwetten richten zich niet tot de leraar en ook de leerling kan hierop geen rechtstreeks beroep doen tegen de leraar. Deze bepalingen zijn namelijk gericht op het bevoegd gezag. Ook kan de leraar uit de onderwijswetten geen eigen norm voor het geven van goed onderwijs afleiden. De goede beroepsuitoefening van de leraar is dan ook minder stevig geregeld dan die van de zorgverlener. Het borgen van de kwaliteit van de beroepsuitoefening wordt in het onderwijs overgelaten aan het bevoegd gezag. Op het moment dat de beroepsgroep van de leraar met richtlijnen de professionele standaard van de leraar invult, kan aan de leraar een eigen (wettelijke) zorgplicht worden opgelegd voor het geven van goed onderwijs. Dit brengt niet alleen de plicht met zich om te handelen conform de professionele standaard, waaronder de richtlijnen, maar biedt ook autonomie omdat de leraar dan de ruimte gelaten moet worden om conform de standaard te handelen. Een geschreven professionele standaard kan dan ook bijdragen aan het versterken van de autonomie van de leraar.

### 3.8 SAMENVATTING EN CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is onderzocht in hoeverre wet- en regelgeving en de professionele standaard de autonomie van de leraar beperken of versterken bij het geven van onderwijs en in het bijzonder bij het nemen van examenbeslissingen. Bij het beantwoorden van deze vraag stonden de mensenrechten, Grondwet, onderwijssectorwetten en professionele standaard van de leraar centraal. Hieruit blijkt een heel divers beeld van de autonomie van de leraar, waarbij verschillende rechtsgebieden op elkaar inwerken.

Uit artikel 23 van de Grondwet kan worden afgeleid dat zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs beschikken over een zekere mate van pedagogische autonomie. Met pedagogische autonomie kan het bevoegd

---

488 Giard 2005, p. 158.

489 Artikel 7:453 van het BW.

---

gezag de onderwijskundige inrichting van de school vormgeven. Dit betekent onder andere dat de school de vrijheid heeft om de te hanteren onderwijsmethode te bepalen, de onderwijsdoelen vast te stellen en te bepalen op welke wijze wordt getoetst of de leerling deze onderwijsdoelen behaald heeft. Deze pedagogische autonomie komt toe aan het bevoegd gezag van de school. De wetgever kan de pedagogische autonomie van zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs beperken door het stellen van deugdelijkheidseisen. De bevoegdheid van de wetgever om deugdelijkheidseisen te stellen wordt voor het bijzonder onderwijs begrensd door de vrijheid van richting. De wetgever dient tevens voor het bijzonder en het openbaar onderwijs gelijkwaardige deugdelijkheidseisen te stellen. Het begrip deugdelijkheid – en in het verlengde daarvan de reikwijdte van de bevoegdheid van de wetgever om deugdelijkheidseisen te stellen – is aan interpretatie van de wetgever onderhevig. De mate van pedagogische autonomie die aan het bevoegd gezag toekomt, wordt dan ook de facto bepaald door de mate waarin de wetgever deugdelijkheidseisen stelt. De pedagogische autonomie die afgeleid kan worden uit de Grondwet komt niet toe aan de leraar, maar aan het bevoegd gezag. Wel kan uit artikel 23, tweede lid, van de Grondwet worden afgeleid dat enkel de leraar die voldoet aan de bekwaamheids- en zedelijkheidseisen onderwijs mag geven.

Over de invulling van het beroep van leraar is sinds de jaren 90 veel discussie geweest. Dit heeft er met de Wet beroep leraar in 2017 uiteindelijk toe geleid dat wettelijk is vastgelegd dat ook de leraar over een zekere mate van autonomie zou moeten beschikken. In de onderwijssectorwetten, met uitzondering van de Whw, werd vastgelegd dat de leraar verantwoordelijkheid draagt voor – en voldoende zeggenschap heeft over – het vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische proces binnen de school. De leraar oefent zijn verantwoordelijkheid uit binnen de kaders van het onderwijskundig beleid van de school. De wijze waarop de zeggenschap van de leraar over het onderwijskundig beleid wordt georganiseerd, wordt vastgelegd in een professioneel statuut. Dit statuut wordt door het bevoegd gezag vastgesteld, in overleg met de leraren. Dit is begrijpelijk binnen de kaders van artikel 23 van de Grondwet, waarin is bepaald dat de pedagogische autonomie aan het bevoegd gezag toekomt. Doordat het bevoegd gezag het professioneel statuut vaststelt, kan de mate van zeggenschap van de leraar per school verschillen. De mate waarin het professioneel statuut bijdraagt aan een door de leraren en het bevoegd gezag gezamenlijk gedragen school, zal dan ook afhangen van de ruimte die het bevoegd gezag biedt en de wijze waarop beide partijen samen de dialoog hierover aan gaan.

In de Whw is geen specifieke bepaling over het beroep van leraar opgenomen waarin bijvoorbeeld is bepaald dat de leraar verantwoordelijk-

heid draagt voor – en voldoende zeggenschap heeft over – het vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische proces binnen de school. De leraar in het hoger onderwijs kan echter wel aanspraak maken op academische vrijheid, waaronder ook de vrijheid van het geven van onderwijs valt. Bij het geven van onderwijs mag de leraar zijn eigen wetenschappelijke inzichten volgen, zonder afhankelijk te zijn van bepaalde politieke, filosofische of wetenschapstheoretische opvattingen. De leraar heeft dan ook een grote mate van vrijheid om, aan de hand van zijn wetenschappelijke opvattingen, de inhoud van zijn onderwijs te bepalen. Deze vrijheid wordt begrensd door kaders, zoals de onderwijs- en examenregeling. Met de academische vrijheid kan de leraar bij het geven van onderwijs direct aanspraak maken op een zekere mate van autonomie. Anders dan zijn collega's in de andere onderwijssectoren is hij hiervoor niet afhankelijk van een door het bevoegd gezag vast te stellen professioneel statuut.

Met de Wet beroep leraar is in de Wpo, Wvo 2020, Web en Wec vastgelegd dat aan de leraar een zelfstandige verantwoordelijkheid toekomt bij het beoordelen van de onderwijsprestaties van leerlingen. Dit is volgens de wetgever een kerncompetentie van de leraar. Dit blijkt uit het feit dat de rechter in onderwijsgeschillen zich niet uitspreekt over de inhoud van een beoordeling van een leerling (zie hierover uitgebreider hoofdstuk 5). De zelfstandige verantwoordelijkheid van de leraar voor het beoordelen van de onderwijsprestaties strekt zich formeel niet uit over beoordelingen waarvan de bevoegdheid toekomt aan het bevoegd gezag, zoals het schooladvies en het schoolexamen. Materieel is de beoordeling van de leraar in het kader van het schooladvies of de examens echter doorslaggevend bij het besluit dat het bevoegd gezag hierover neemt. De zelfstandige verantwoordelijkheid van de leraar bij beoordelingen is niet onbegrensd. Uit zijn professionele standaard vloeit onder meer voort dat hij zich onder andere moet houden aan het beleid van de school en dat hij bij examens extra zorgvuldigheid dient te betrachten.

Al sinds de jaren 90 wordt beoogd dat de beroepsgroep van de leraar een professionele standaard gaat opstellen om het beroep verder te professionaliseren. Met het instellen van een eigen beroepsorganisatie en het opstellen van een professionele standaard zou de leraar zijn eigen beroepsuitoefening kunnen gaan reguleren en de kwaliteit gaan verhogen. De eigen beroepsorganisatie en geschreven eenvormige professionele standaard zijn (nog) niet van de grond gekomen. Wel kunnen uit de jurisprudentie eisen afgeleid worden voor de beroepsuitoefening. Deze eisen vormen de ongeschreven professionele standaard van de leraar. Zo mag van de leraar verwacht worden dat hij bijdraagt aan de ongestoorde voortgang van het onderwijs, dat hij de veiligheid van de leerlingen borgt en dat hij tot hen een professionele afstand bewaard. Ook mag van de leraar ver-



---

wacht worden dat hij openstaat voor overleg en handelt conform het beleid van het bevoegd gezag. De beroepsgroep van leraren kan er alsnog voor kiezen om bijvoorbeeld aan de hand van richtlijnen de beroepsuitoefening zelf te gaan reguleren. Dit kan de kwaliteit van het onderwijs verbeteren, de professionele autonomie van de beroepsgroep vergroten en de pedagogische autonomie van de individuele leraar in de school versterken.

Uit het voorgaande blijkt dat de leraar vanuit grondwettelijk perspectief geen aanspraak kan maken op autonomie. De pedagogische autonomie die uit de Grondwet afgeleid kan worden, komt toe aan het bevoegd gezag. De wetgever heeft echter wel gezien dat het van belang is voor het kunnen geven van goed onderwijs dat de leraar beschikt over een zekere mate van autonomie. Zijn autonomie dient de leraar evenwel uit te oefenen binnen de kaders van wet- en regelgeving en het beleid van het bevoegd gezag. De autonomie van de leraar is dan ook een vrijheid binnen kaders. De wetgever reguleert met wetgeving indirect de autonomie van de leraar in verband met de kwaliteit van het onderwijs. Het bevoegd gezag doet hetzelfde mede omdat aan hem de pedagogische autonomie toekomt om de onderwijskundige richting van de school vorm te geven. Het voorgaande geldt niet voor de leraar in het hoger onderwijs. Hij kan met de academische vrijheid direct aanspraak maken op een zekere mate van autonomie, ook deze autonomie is aan kaders gebonden. De autonomie van de leraar wordt ten slotte in alle onderwijssectoren beïnvloed door de professionele standaard. Deze standaard bestaat momenteel uit ongeschreven normen voor de beroepsuitoefening die afgeleid kunnen worden uit de jurisprudentie. Een beroepsgroep van leraren kan een eigen standaard opstellen om de kwaliteit van het onderwijs verbeteren, de professionele autonomie van de beroepsgroep te vergroten en de pedagogische autonomie van de individuele leraar in de school te versterken.

## 4 | De leraar en het bevoegd gezag

### 4.1 INLEIDING

Hoewel de leraar als professional met een zekere mate van autonomie het onderwijs geeft en de examens afneemt, bepaalt hij niet het beleid binnen de school en is hij niet eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Deze taak en verantwoordelijkheid komen toe aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan immers op grond van artikel 23 van de Grondwet aanspraak maken op de vrijheid van inrichting. Daarnaast dient het bevoegd gezag beleid en regels te stellen om de kwaliteit van het onderwijs te borgen, ook kan het hiertoe instructies geven aan de leraar. Dit alles beperkt de autonomie van de leraar, terwijl de leraar als vakdeskundige professional als geen ander weet hoe onderwijs gegeven moet worden. In de praktijk wordt dan ook wel gesteld dat het bevoegd gezag te veel macht heeft ten opzichte van de deskundige leraar.<sup>490</sup> Om te bepalen in hoeverre dit het geval is, wordt in dit hoofdstuk de volgende vraag beantwoord: in hoeverre kan het bevoegd gezag de autonomie van de leraar, bij het geven van onderwijs en in het bijzonder bij het nemen van examenbeslissingen, beperken of versterken?

Om deze vraag te beantwoorden wordt in § 4.2 eerst ingegaan op wat het bevoegd gezag precies is en hoe het bevoegd gezag zich in het algemeen verhoudt tot de leraar. Daarbij is van belang dat de rol van het bevoegd gezag gerelativeerd moet worden, ondanks dat aan hem formeel de vrijheid van inrichting toekomt en hij de bevoegdheid heeft om beleid te maken, regels te stellen en instructies te geven. Deze taken worden in de praktijk immers uitgevoerd door zijn werknemers, zoals de leraar. In § 4.3 wordt nader ingegaan op de werknemer/werkgeververhouding die bestaat tussen het bevoegd gezag en de leraar. Hieruit vloeit voort dat het bevoegd gezag de leraar instructies mag geven. Deze instructiebevoegdheid is evenwel niet onbegrensd.

---

<sup>490</sup> Zie bijvoorbeeld: B. Mesters, 'Docent Ton van Haperen: 'Stuur de schoolbesturen weg en maak de overheid weer de baas over ons onderwijs'', *Volkscrant* 2 april 2021, M. Eerkens, 'De zwakste schakel in het basisonderwijs is het schoolbestuur', *Follow the money* 26 april 2022, D66, 'Onderwijsvisie: Geld naar school', raadpleegbaar via: <https://d66.nl/onderwijsvisie/geld-naar-school/> [geraadpleegd op 23 november 2022].

---

Vervolgens wordt in § 4.4 ingegaan op de vrijheid van meningsuiting van de leraar. Uit jurisprudentie blijkt dat dit tot geschillen met het bevoegd gezag kan leiden, bijvoorbeeld als de leraar publiceert over het reilen en zeilen in de eigen school, hij politiek actief is of als hij onderdeel heeft uitgemaakt van een extremistische organisatie. In deze paragraaf wordt het juridisch kader omtrent de vrijheid van meningsuiting van de leraar geschetst en wordt duidelijk wat de grenzen hiervan zijn.

Hoewel het bevoegd gezag de autonomie van de leraar kan beperken, is zijn eigen vrijheid ook niet onbegrensd. Naast de inrichtingsvrijheid van het bevoegd gezag, vloeit uit artikel 23 van de Grondwet ook voort dat het onderwijs een aanhoudende zorg van de regering is. Zoals toegelicht wordt in § 4.5 wordt daarom van overheidswege met wetgeving gestuurd op het onderwijs. Deze wetgeving richt zich tot het bevoegd gezag, maar raakt indirect ook de leraar. Het bevoegd gezag moet op grond van deze wetgeving op tal van punten beleid en regels vaststellen. Zo moet hij de kwaliteit van onderwijs borgen en personeelsbeleid vaststellen. Hierop wordt dieper ingegaan in § 4.7.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag is ook de rol van het bevoegd gezag bij het nemen van examenbeslissingen van belang. Die rol is echter diffuus. Het bevoegd gezag kan met beleid of regels in zekere mate sturen op de kwaliteit en de inhoud van de examens, maar het verder borgen van de kwaliteit van de examens is door de wetgever, met uitzondering van het primair onderwijs, opgedragen aan de examencommissie. Ook de rol van het bevoegd gezag bij het afnemen van examens is niet eenduidig, die rol verschilt per onderwijssector. Daarom wordt in § 4.8 beschreven wat de rol van het bevoegd gezag is bij de examens in de verschillende onderwijssectoren én hoe die rol zich verhoudt tot de leraar.

Het bevoegd gezag stuurt de school voornamelijk met beleid en regels, dit geldt ook voor de wijze waarop de examens worden afgenomen. Dit beleid en deze regels kan hij echter niet geheel zelfstandig vaststellen, hierbij moet hij de medezeggenschap betrekken. Leerlingen en ouders maar ook het personeel, zoals de leraar, kunnen deel uitmaken van de medezeggenschapsraad. Deze raad kan met zijn instemmings- of adviesrecht het beleid en de regels van het bevoegd gezag beïnvloeden. Daarom wordt ten slotte in § 4.9 ingegaan op de rol van de medezeggenschap in de school.

## 4.2 HET BEVOEGD GEZAG IN HET ALGEMEEN

### 4.2.1 Inleiding

Met de leraar wordt bedoeld diegene die zelfstandig of in teamverband onderwijs geeft in het primair, voortgezet, middelbaar beroeps- of hoger

onderwijs. Zoals toegelicht in § 3.5 komt de leraar nauwelijks in de onderwijswetten voor, met uitzondering van de bepalingen over de zeggenschap van de leraar.<sup>491</sup> Daaruit vloeit voort dat de leraar moet beschikken over voldoende vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische zeggenschap, waaronder ook wordt verstaan zeggenschap over onder meer de inhoud van de lesstof. Hierover maken de leraren afspraken met het bevoegd gezag in het professioneel statuut. Het is de vraag hoe dit zich verhoudt tot de inrichtingsvrijheid van het bevoegd gezag. In deze paragraaf wordt daarom in het algemeen geschetst wat het bevoegd gezag is en hoever zijn inrichtingsvrijheid strekt. Vervolgens wordt beschreven hoe deze vrijheid zich verhoudt tot de autonomie van de leraar.

#### 4.2.2 De rol van het bevoegd gezag

*Bevoegd gezag* is een van de kernbegrippen in het onderwijsrecht. Dit begrip wordt veelvuldig gebruikt in de Wpo, Wec, Wvo, Web en Wot. In het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs is de privaatrechtelijke rechtspersoon die de openbare of bijzondere school of instelling in stand houdt of het bestuursorgaan dat de openbare school bestuurt het bevoegd gezag.<sup>492</sup> In de Whw wordt het begrip *bevoegd gezag* niet gehanteerd, in plaats daarvan wordt het begrip *instellingsbestuur* gebruikt.<sup>493</sup> Het instellingsbestuur is doorgaans het college van bestuur van de instelling. Desalniettemin kan aangenomen worden dat de rechtspersoon de drager is van de rechten en plichten van de instelling. In verband met de leesbaarheid wordt hier waar mogelijk gemakshalve consequent de term *bevoegd gezag* gehanteerd.<sup>494</sup>

Het is van belang het bevoegd gezag te onderscheiden van de *school* of *scholen* die het bestuurt of in stand houdt. De school staat in het onderwijsrecht niet centraal.<sup>495</sup> Zoals Zoontjens schrijft is de school geen juridische entiteit, maar een pedagogische, organisatorische en administratieve eenheid. De school bezit als zodanig geen rechtspersoonlijkheid, op haar rusten geen wettelijke plichten en aan haar komen geen bevoegdheden toe. Het bevoegd gezag is dan ook het rechtssubject, terwijl de school het rechtsobject is waarover aan het bevoegd gezag rechten en plichten toekomen.

---

491 Artikel 31a van de Wpo, artikel 7.8 van de Wvo 2020, artikel 4.1a.1 van de Web en artikel 31a van de Wec.

492 Zie artikel 1 van de Wpo, artikel 1 van de Wvo 2020, artikel 1.1.1, onder w, van de Web.

493 Zie artikel 1.1 van de Whw.

494 Zie voor een uitvoerige uiteenzetting over het begrip bevoegd gezag, Nolen 2017, p. 113-123.

495 Zoontjens 2023, p. 327.

---

Het bevoegd gezag is van belang omdat hij het aanspreekpunt is voor eenieder buiten de school, zoals de overheid en de leerling en zijn ouders. Met de leerling wordt hier zowel de leerling in het primair en voortgezet onderwijs bedoeld als de student in het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs. Dat het bevoegd gezag als extern aanspreekpunt fungeert blijkt onder meer uit het feit dat het bevoegd gezag de normaddressaat is van de wetgever en dat de leerling zich inschrijft bij het bevoegd gezag om onderwijs te kunnen volgen. Dat het bevoegd gezag de normaddressaat is waar de wetgever zich op richt, betekent dat de rechten en plichten die voortvloeien uit de bij of krachtens de onderwijswetten gestelde voorschriften op het bevoegd gezag rusten. Het bevoegd gezag ontvangt onder meer de bekostiging, heeft de bevoegdheid het onderwijs in te richten en draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs.<sup>496</sup> Nolen schrijft dat het bevoegd gezag drie hoedanigheden heeft.<sup>497</sup> Het bevoegd gezag is 1) de drager van een groot deel van de rechten en plichten die voortvloeien uit de onderwijswetten. Daarnaast 2) is het bevoegd gezag het aanspreekpunt van de overheid. Dit houdt in dat het bevoegd gezag bijvoorbeeld het aanspreekpunt is van extern toezicht door de Inspectie. Ten slotte 3) is het bevoegd gezag degene die het publiek gezag uitoefent binnen de school. Dit is bijvoorbeeld het geval als het bevoegd gezag een diploma uitreikt. Het uitreiken van het diploma wordt gezien als een besluit in de zin van de Awb.

Hoewel aan het bevoegd gezag een groot aantal rechten en plichten toekomt, moet zijn rol in de praktijk gerelativeerd worden. Het bevoegd gezag is een juridische fictie. In de praktijk worden de bevoegdheden die toekomen aan het bevoegd gezag uitgeoefend door actoren in de school. Zo is het dagelijks bestuur van de school vaak in handen van het schoolbestuur, instellingsbestuur of college van bestuur. Het bestuur is belast met de algemene leiding van de school of de scholen.<sup>498</sup> Ook worden de regels, zoals de Oer of het schoolplan, die het bevoegd gezag moet opstellen, in de praktijk geschreven door medewerkers, leraren of het bestuur van de school. Ten slotte worden de taken van het bevoegd gezag ten aanzien van de examens vaak uitgevoerd door de desbetreffende leraar of leraren. Het bevoegd gezag, het externe aanspreekpunt van de school, moet dan ook onderscheiden worden van de andere interne actoren, die in de praktijk taken van het bevoegd gezag uitvoeren. Formeel juridisch voert evenwel de juridische entiteit *bevoegd gezag* de hiervoor genoemde taken uit, de actoren in de school die deze taken in de praktijk uitvoeren handelen in naam van het bevoegd gezag. De bevoegdheid om de betreffende

---

496 Zoontjens 2023, p. 328.

497 Nolen p. 112.

498 Nolen 2017, p. 28.

taken uit te oefenen komt immers aan het bevoegd gezag toe, het is dan ook eindverantwoordelijk.

Net als de autonomie die aan de leraar toekomt, is de inrichtingsvrijheid van het bevoegd gezag afhankelijk van anderen. Zijn inrichtingsvrijheid kan beperkt of versterkt worden door wet- en regelgeving, jurisprudentie, professionele standaard van de leraar en feitelijk optreden van andere actoren, zoals de overheid, het bevoegd gezag en leerlingen en hun ouders. De mate waarin het bevoegd gezag vrijheid geniet is dan ook mede afhankelijk van anderen. In § 4.5.4 wordt daarnaast uiteengezet dat de veranderlijke sturingsvisie van de wetgever invloed heeft op de inrichtingsvrijheid van het bevoegd gezag. In de volgende paragraaf wordt nader beschreven in hoeverre de autonomie van de leraar de vrijheid van het bevoegd gezag kan beperken en in § 4.9 wordt beschreven in hoeverre de medezeggenschap invloed kan uitoefenen op het beleid van het bevoegd gezag. In hoofdstuk 5 wordt vervolgens nader beschreven op welke rechten de leerling aanspraak kan maken en hoe dit zich verhoudt tot het bevoegd gezag. De mate van vrijheid van het bevoegd gezag is ook afhankelijk van de situatie op de betreffende school. Op een school waar het personeel, de leerlingen en de ouders zich actief bemoeien met het beleid van de school is het bevoegd gezag feitelijk minder vrij dan als het een school zou betreffen waar zij zich passief opstellen. De mate van vrijheid die aan het bevoegd gezag toekomt, is dan ook niet in steen gebeiteld, nu dit afhankelijk is van tal van factoren die steeds kunnen verschillen en veranderen.

### **4.2.3 De verhouding tussen het bevoegd gezag en de leraar in het algemeen**

Hiervoor is geschetst wat de rol van het bevoegd gezag in de school is. Alvorens in dit hoofdstuk dieper in te gaan op de precieze wijze waarop het bevoegd gezag met regels, beleid en instructies de autonomie van de leraar kan beïnvloeden, wordt eerst kort ingegaan op de verhouding tussen het bevoegd gezag en de leraar in het algemeen.

Zoals toegelicht in hoofdstuk 2 wordt aangenomen dat de leraar een zekere mate van autonomie nodig heeft om het onderwijsprogramma uit te voeren en het onderwijs af te stemmen op zijn leerlingen. Deze autonomie kan botsen met de vrijheid van het bevoegd gezag om de school nader in te richten. Zoals hiervoor toegelicht, komt aan het bevoegd gezag immers de vrijheid van inrichting toe en is hij verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Hij kan en moet dan ook met beleid, regels en instructies aan de leraar bepalen hoe het onderwijs in de school gegeven moet worden. De spanning tussen de vrijheid en verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag én de autonomie van de leraar kan in de praktijk

tot verschillende problemen leiden. Zo kan het voorkomen dat het bevoegd gezag op afstand staat van de dagelijkse onderwijspraktijk, maar wel met beleid, regels en instructies bepaalt hoe het onderwijs gegeven moet worden. Dit kan voor de leraar frustrerend zijn, omdat hij zowel de vakdeskundige onderwijsprofessional is, als dicht op de onderwijspraktijk staat. Anderzijds is het bevoegd gezag verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs, waarbij de leraar degene is die namens het bevoegd gezag het onderwijs verzorgt. Vanuit dat perspectief is begrijpelijk dat het bevoegd gezag met beleid, regels en instructies stuurt op het onderwijs.

De verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de kwaliteit van het onderwijs kan voornamelijk getypeerd worden als een externe verantwoordelijkheid. Zoals nader toegelicht wordt in § 4.5.5 houdt de Inspectie namelijk toezicht op de regels die in de onderwijswetten zijn gesteld om de deugdelijkheid van het onderwijs te borgen. De Inspectie spreekt zo nodig het bevoegd gezag hierop aan. Ook de leerling en zijn ouders kunnen het bevoegd gezag aanspreken als de kwaliteit van het onderwijs tekortschiet, hierop wordt uitgebreider ingegaan in § 5.3. Het bevoegd gezag is immers de normadressaat van de wetgever, het object van toezicht voor de Inspectie en degene waarmee de leerling een rechtsverhouding aangaat. Het bevoegd gezag is voor de buitenwacht dan ook verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs.

De leraar is binnen de school en meer specifiek voor het onderwijs dat hij verzorgt intern verantwoordelijk. Zoals uitgebreider toegelicht wordt in § 4.3 kan het bevoegd gezag de leraar uit hoofde van zijn arbeidsovereenkomst aanspreken als het onderwijs dat hij geeft, tekortschiet. Deze verantwoordelijkheid van de leraar voor de kwaliteit van het onderwijs werkt enkel ten opzichte van het bevoegd gezag. De overheid en de inspectie kunnen de leraar in principe niet in rechte aanspreken als de kwaliteit van het onderwijs tekortschiet. Zij hebben immers geen rechtsverhouding met de leraar. Ook de leerling en zijn ouders hebben geen directe rechtsverhouding met de leraar en zij dienen dan ook in principe het bevoegd gezag in rechte aan te spreken bij een geschil. Toch komt het soms voor dat zij toch in rechte (naast het bevoegd gezag) ook rechtstreeks de betreffende leraar proberen aan te spreken op grond van onrechtmatige daad.<sup>499</sup>

Het bevoegd gezag is extern verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en hij kan met beleid, regels en instructies het onderwijs nader inrichten. De leraar is daarnaast intern verantwoordelijk, jegens het bevoegd gezag, voor het onderwijs dat hij geeft. In de praktijk wordt de taak van het bevoegd gezag om onderwijs te geven en de bevoegdheid om examens af te nemen en te beoordelen dan ook uitgeoefend door de leraar.

---

499 Rechtbank Noord-Holland 18 oktober 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:11092.

Dit is logisch aangezien de leraar de vakdeskundige onderwijsprofessional is met de kennis en vaardigheden om de leerling te onderwijzen. Naast het geven van onderwijs kunnen leraren ook bijdragen aan het tot stand brengen van het beleid en de regels van het bevoegd gezag. Dit kan informeel in goed overleg met het bevoegd gezag. Daarnaast kunnen leraren hier middels de medezeggenschap invloed op uitoefenen, hier wordt in § 4.9. nader op ingegaan. In hoeverre het bevoegd gezag leraren in de praktijk betrekken bij het vormgeven van het onderwijs zal evenwel in belangrijke mate afhangen van de verhouding tussen de betreffende leraren en het bevoegd gezag in de betreffende school.

Zoals uitgebreider beschreven in § 3.5 is in de onderwijssectorwetten, met uitzondering van de Whw, vastgelegd dat de leraar verantwoordelijkheid draagt voor – en voldoende zeggenschap heeft over – het vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische proces binnen de school.<sup>500</sup> De leraar oefent zijn verantwoordelijkheid uit binnen de kaders van het onderwijskundig beleid van de school. De wijze waarop de zeggenschap van de leraar over het onderwijskundig beleid wordt georganiseerd, wordt vastgelegd in een professioneel statuut. Dit statuut wordt door het bevoegd gezag vastgesteld, in overleg met de leraren. Zoals uitgebreider is toegelicht in § 3.6 ontleent de leraar in het hoger onderwijs zijn autonomie direct aan de academische vrijheid. Hier hoeft hij geen afspraken over te maken met het bevoegd gezag. Dat in de andere onderwijssectoren in een professioneel statuut afspraken gemaakt worden over de autonomie van de leraar is begrijpelijk. Aan het bevoegd gezag komt immers de vrijheid van inrichting toe, de leraar speelt hier formeel geen rol in.

De afspraken die in het professioneel statuut worden gemaakt over de autonomie van de leraar beperken de bevoegdheid van het bevoegd gezag om op die punten de leraar instructies te geven of beleid of regels vast te stellen. Hoe het professioneel statuut zich verhoudt tot de medezeggenschap wordt nader toegelicht in § 4.9.4. Uit het statuut moet in elk geval voortvloeien dat de leraar voldoende zeggenschap heeft over onder meer de inhoud en de wijze van aanbieden van de lesstof en de pedagogische en didactische aanpak op de school. Hoewel de onderwijswetten het bevoegd gezag een groot aantal bevoegdheden toekennen, moet hier de leraar dan ook in veel gevallen bij betrokken worden. De autonomie van de leraar beperkt in deze gevallen dan ook de inrichtingsvrijheid van het bevoegd gezag. In hoeverre dit het geval is, zal evenwel afhangen van de in het professioneel statuut van de betreffende school gemaakte afspraken.

---

<sup>500</sup> Artikel 31a van de Wpo, artikel 7.8 van de Wvo 2020, artikel 4.1a.1 van de Web en artikel 31a van de Wec.



### 4.3 DE LERAAR ALS WERKNEMER EN HET BEVOEGD GEZAG ALS WERKGEVER

#### 4.3.1 Inleiding

Hiervoor is in het algemeen beschreven hoe de leraar en het bevoegd gezag zich tot elkaar verhouden. In deze paragraaf wordt nader ingegaan om de werknemer/werkgeververhouding die tussen hen bestaat. De leraar is doorgaans een werknemer in dienst van het bevoegd gezag. Als werkgever kan het bevoegd gezag aan de leraar instructies geven. Uit hoofde van de arbeidsovereenkomst die de leraar en het bevoegd gezag zijn aangegaan, is een gezagsverhouding ontstaan. Dit is relevant omdat deze gezagsverhouding kan botsen met de autonomie die de leraar als professional toekomt.

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de leraar als werknemer en het bevoegd gezag als werkgever. Daarbij staat de gezagsverhouding die tussen hen bestaat en de bevoegdheid van het bevoegd gezag om instructies te geven centraal. De verdere rechtspositie van de leraar gezien vanuit het arbeidsrecht wordt slechts kort belicht, aangezien dit niet direct raakt aan de autonomie van de leraar bij het geven van onderwijs en het afnemen van examens. Om de gezagsverhouding tussen het bevoegd gezag en de leraar in kaart te brengen wordt eerst geschetst welk recht van toepassing is. Vervolgens wordt nader ingegaan op de arbeidsovereenkomst die de leraar en het bevoegd gezag aangaan. Daarbij wordt ingegaan op de uit de overeenkomst voortvloeiende gezagsverhouding en de plicht om zich ten opzichte van elkaar te gedragen als goed werkgever en goed werknemer. Ten slotte wordt kort de verhouding van het arbeidsrecht tot het onderwijsrecht beschreven en wordt ingegaan op de verhouding tussen het bevoegd gezag en de leraar die werkzaam is als zelfstandige of uitzendkracht.

#### 4.3.2 Toepasselijk recht

Het personeel in het openbaar en bijzonder onderwijs had tot 2020 verschillende rechtsposities. In het openbaar onderwijs was het personeel werkzaam als ambtenaar op basis van een eenzijdige publiekrechtelijke aanstelling. Het personeel van een bijzondere school was daarentegen werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst, gebaseerd op het burgerlijk recht.<sup>501</sup> Hierdoor gold voor het personeel een ander wettelijk regime naargelang de school openbaar of bijzonder was. Per 2020 kwam hier

---

501 Brekelmans en van Vliet 2018, par. 1.

verandering in na de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra).<sup>502</sup> Met deze wet is de eenzijdige aanstelling van ambtenaren – waaronder het personeel in het openbaar onderwijs – gewijzigd in een tweezijdige arbeidsovereenkomst. Met de Wnra verdwenen de verschillende regimes echter niet geheel: hoewel ambtenaren in beginsel een arbeidsovereenkomst kregen en onder het arbeidsrecht kwamen te vallen, bleef de Ambtenarenwet 2017 in afgeslankte vorm van toepassing op het personeel van een openbare school die in stand wordt gehouden door een publiekrechtelijke rechtspersoon.<sup>503</sup> Hiermee zouden de bepalingen die zien op onder meer ambtelijke integriteit op hen van toepassing blijven.<sup>504</sup> Met de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren in het onderwijs (Wnrao) is daarom door de wetgever alsnog bepaald dat ook deze groep niet onder de Ambtenarenwet 2017 valt.<sup>505</sup> De wetgever heeft hiervoor gekozen zodat geen nieuwe tweedeling in rechtspositie zou ontstaan.<sup>506</sup> Daarnaast is de Ambtenarenwet 2017 geënt op personeel werkzaam in het openbaar bestuur en bevat daarom bepalingen over onder meer integriteit en het melden van misstanden. In alle sectoren zijn hier reeds op het onderwijs toegesneden afspraken over gemaakt. Doordat de Ambtenarenwet 2017 niet meer geldt ten aanzien van het onderwijspersoneel is op hen, zonder uitzondering, het arbeidsrecht van toepassing.

### 4.3.3 De arbeidsovereenkomst

De leraar kan op basis van verschillende overeenkomsten werkzaam zijn voor een school, zoals een overeenkomst van opdracht voor een zelfstandige en uitzendkracht of een arbeidsovereenkomst voor een werknemer in vaste of tijdelijke dienst bij het bevoegd gezag. Het grootste deel van de leraren is als werknemer werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst. Op de gezagsverhouding tussen de werknemer/leraar en de werkgever/bevoegd gezag wordt eerst ingegaan. In § 4.3.7. wordt kort ingegaan de vraag op of sprake is van een gezagsverhouding tussen het bevoegd gezag en een uitzendkracht of zelfstandige.

Met de arbeidsovereenkomst wordt een verbintenis aangegaan tussen de leraar en het bevoegd gezag. Hiermee wordt beoogd tussen hen een duurzame wederzijdse loyaliteitsrelatie tot stand te brengen.<sup>507</sup> De leraar gaat daarmee onderdeel uitmaken van de school en zal zich moeten gaan

---

502 *Stb.* 2017, 123. Zie voor de historische ontwikkeling van de rechtspositie van het onderwijspersoneel Brekelmans e.a. 2021, p. 9.

503 Ambtenarenwet 2017.

504 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 550 nr. 3, p. 16.

505 Artikel 2, tweede lid, onder e tot en met f, van de Ambtenarenwet 2017.

506 *Kamerstukken II* 2018/19, 35 089, nr. 3, p. 3.

507 Wolff 2007, p. 1.

verhouden tot het bevoegd gezag, zijn werkgever, en tot zijn collega's, de leerlingen en hun ouders. De belangen van de leraar/werknemer en het bevoegd gezag/werkgever zijn tot op zekere hoogte hetzelfde.<sup>508</sup> Zij spannen zich immers beiden vanuit hun eigen rol in om goed onderwijs te verzorgen voor de leerlingen.

De arbeidsovereenkomst heeft ook een specifiek juridische functie, die vanuit twee theorieën benaderd kan worden.<sup>509</sup> Met de *contractuele theorie* wordt aangesloten bij het algemene leerstuk van de contractsvrijheid. Er wordt dan van uitgegaan dat de werkgever en de werknemer voorafgaand aan het sluiten van de overeenkomst vrij zijn in het maken van afspraken. Middels onderhandelingen en het afsluiten van de overeenkomst wordt zekerheid verkregen over de toekomstige verhouding tussen hen. In de *institutionele theorie* wordt de arbeidsovereenkomst niet gezien als een individuele zaak tussen een specifieke werknemer en werkgever. De overeenkomst heeft ook invloed op andere werknemers van de betreffende organisatie en op derden. Daarnaast kunnen partijen zich niet op één moment definitief vastleggen doordat de toekomst van nature onzeker is. Ten slotte zijn de onderhandelingen vaak niet gelijkwaardig. De werknemer bevindt zich immers in een zwakkere positie. De overeenkomst moet dan ook ten faveure van de werknemer worden bijgesteld. Beide theorieën lopen in de praktijk door elkaar. Er is een mate van contractsvrijheid, soms doen zich nieuwe omstandigheden voor waarna de overeenkomst moet worden gewijzigd en ook wordt de zwakkere positie van de werknemer in belangrijke mate gecorrigeerd met wetgeving die hem bescherming biedt.

Net als elke andere overeenkomst komt de arbeidsovereenkomst tot stand door wilsovereenstemming.<sup>510</sup> Er moet dan ook sprake zijn van aanbod en aanvaarding. De leraar en het bevoegd gezag gaan met andere woorden vrijwillig met elkaar een arbeidsovereenkomst aan. Die overeenstemming brengt met zich dat de werknemer zich verbindt arbeid te verrichten in dienst van de werkgever en de werkgever zich verbindt daarvoor loon te betalen.<sup>511</sup> Uit het in dienst verrichten van arbeid vloeit voort dat een gezagsverhouding bestaat tussen de werkgever en de werknemer, daar wordt dieper op ingegaan in de volgende paragraaf.

---

508 Wolff 2007, p. 1.

509 Heerma van Voss 2020, p. 15-16 (nr. 18).

510 Artikel 6:217 van het Burgerlijk Wetboek. Zie ook Bouwens e.a. 2020, p. 2 en Bouwens e.a. 2019, p. 60.

511 Bouwens e.a. 2020, p. 5.

#### 4.3.4 Gezagsverhouding of ondergeschiktheid

Zoals hiervoor geschetst vloeit uit artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek voort dat met de arbeidsovereenkomst *de werknemer zich verbindt in dienst van de werkgever* tegen loon gedurende zekere tijd arbeid te verrichten. Uit het element *in dienst* blijkt dat de arbeidsovereenkomst een gezagsverhouding met zich brengt.<sup>512</sup> Van een *gezagsverhouding* is sprake als de werkgever op basis van de arbeidsovereenkomst aanwijzingen ofwel instructies kan geven aan de werknemer. Aan de werkgever komt dan een *instructiebevoegdheid* toe. Ook vanuit het perspectief van het arbeidsrecht is het aan de werkgever om zijn organisatie op een door hem te bepalen wijze in te richten. Het geven van instructies aan zijn werknemers draagt daaraan bij. Deze instructies concretiseren eenzijdig hetgeen in de arbeidsovereenkomst over de werkzaamheden is bepaald. Daarmee blijft er een mate van flexibiliteit in de wijze waarop de werkzaamheden worden uitgevoerd.<sup>513</sup> Bij het aangaan van de arbeidsovereenkomst kan immers niet precies worden voorzien welke situaties zich voor kunnen doen. De instructiebevoegdheid van het bevoegd gezag wordt begrensd door de wet en de arbeidsovereenkomst.<sup>514</sup> Daarnaast moeten de instructies zien op het verrichten van arbeid of de bevordering van de goede orde in de organisatie.<sup>515</sup> De werknemer moet de instructies van de werkgever in principe opvolgen, dit wordt de *gehoorzaamheidsplicht* genoemd.<sup>516</sup>

Heerma van Voss merkt op dat een werknemer tegenwoordig niet langer dagelijks instructies krijgt van zijn werkgever.<sup>517</sup> De instructies van de werkgever beperken zich vaak in hoge mate tot coördinatie en afstemming van verschillende werkzaamheden. Door het steeds hogere opleidingsniveau van werknemers zijn zij zelfstandiger geworden. Evenwel wordt nog steeds een gezagsverhouding aangenomen als de werknemer werkzaam is in een organisatorisch verband, waaraan men ondergeschikt is. Daarom wordt in de plaats van gezag veelal de term *ondergeschiktheid* gehanteerd.

Bouwens e.a. schrijven dat de reikwijdte van de instructiebevoegdheid van de werkgever afhankelijk is van het betreffende geval.<sup>518</sup> De aard van de werkzaamheden kan met zich brengen dat de werknemer een grote

---

512 Heerma van Voss 2020, p. 15-16 (nr. 18).

513 Bouwens e.a. 2019, p. 85.

514 Bouwens e.a. 2019, p. 85.

515 Bouwens e.a. 2019, p. 63.

516 Bouwens e.a. 2019, p. 85.

517 Heerma van Voss 2020, p. 17-18 (nr. 20).

518 Bouwens e.a. 2019, p. 63.

---

mate van vrijheid geniet.<sup>519</sup> Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij hoogopgeleid personeel en bij artiesten en musici. Zo zou de instructiebevoegdheid van een ziekenhuis ten aanzien van de werkzaamheden in enge zin van een medisch specialist beperkt zijn. Terwijl een ongeschoolde werknemer in een industriële omgeving juist meer instructies van zijn werkgever zal ontvangen. In hoeverre instructies opgevolgd moeten worden wordt door de rechter getoetst aan de redelijkheid en billijkheid ofwel het goed werkgeverschap en het goed werknemerschap, hier wordt dieper op ingegaan in de volgende paragraaf.

Aan het bevoegd gezag in het onderwijs komt, net als elke andere werkgever, een algemeen instructierecht toe.<sup>520</sup> Uit uitspraken van de geschillencommissies blijkt waar deze instructies in elk geval aan moeten voldoen. Bij het geven van instructies is het bijvoorbeeld van belang dat het concrete en duidelijke aanwijzingen betreft die niet voor meerdere uitleg vatbaar zijn, anders ontstaat er mogelijk later discussie over opvolging van de instructies.<sup>521</sup> Als het gaat om instructies die voor alle medewerkers moeten gelden die instructies algemeen bekend zijn. Indien een werknemer in strijd met de instructie handelt en aangeeft dat hij de instructie niet kent, een schriftelijke instructie ontbreekt en werknemers vaker onbedoeld in strijd met de betreffende instructie handelen, is de instructie niet voldoende duidelijk en kan van plichtsverzuim geen sprake zijn.<sup>522</sup> Het weigeren van een bekende en redelijke instructie kan echter wel leiden tot plichtsverzuim, dit kan een disciplinaire maatregel tot gevolg hebben.<sup>523</sup> Het instructierecht van het bevoegd gezag is niet onbeperkt. Er kunnen geen instructies gegeven worden over zaken waar de leraar zeggenschap over heeft op grond van het professioneel statuut. Daarnaast mogen instructies er niet toe leiden dat de leraar in strijd moet handelen met zijn professionele standaard. Ten slotte wordt de instructiebevoegdheid van het bevoegd gezag in het hoger onderwijs begrensd door de academische vrijheid.

#### **4.3.5 Goed werkgeverschap en goed werknemerschap**

De werkgever en werknemer zijn in het algemeen verplicht zich als een goed werkgever en een goed werknemer te gedragen, deze norm vloeit voort uit artikel 7:611 van het BW. Deze norm komt overeen met de norm

---

519 Bouwens e.a. 2020, p. 9.

520 Zie bijvoorbeeld Commissie van Beroep BVE 26 juni 2013, nr. 105713, p. 2 en Commissie van Beroep BVE 6 juli 2010, nr. 104430.

521 Landelijke Bezwarencommissie Schoolbestuursbeslissingen 11 mei 2016, nr. 107164, p. 6.

522 Commissie van Beroep BVE 8 april 2008, nrs. 103474/103510/103570/, p. 5.

523 Commissie van beroep funderend onderwijs, 14 januari 2021, nr. 109518, p. 4.

van redelijkheid en billijkheid zoals geformuleerd in 6:2 en 6:248 van het BW.<sup>524</sup> De introductie van deze norm in het kader van het arbeidsrecht geeft ruimte voor rechtsontwikkeling en om af te wijken van onredelijk uitvallende voorschriften uit de arbeidsovereenkomst. De mate waarin de wet, cao en de arbeidsovereenkomst concreet de wederzijdse verplichtingen tussen de werknemer en werkgever invullen, bepalen in hoeverre in aanvulling daarop een beroep gedaan kan worden op goed werkgeverschap of goed werknemerschap.<sup>525</sup>

#### **4.3.5.1 Goed werkgeverschap**

Heerma van Voss analyseert de norm van goed werkgeverschap vanuit drie gezichtspunten.<sup>526</sup> Hij ziet deze norm 1) als norm voor de instructiebevoegdheid van de werkgever. Het geven van instructies moet dan ook aan de eisen van goed werkgeverschap voldoen. Bij de toets of hieraan wordt voldaan worden de redelijkheid en billijkheid betrokken, maar ook de algemene rechtsbeginselen zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Bij het toetsen van de instructiebevoegdheid van de werkgever dient de rechter rekening te houden met alle omstandigheden van het geval én met de beoordelingsvrijheid die de werkgever toekomt ten aanzien van de organisatie en de inrichting daarvan.<sup>527</sup> Het goed werkgeverschap kan ook 2) gebruikt worden om nieuwe onderwerpen te normeren die nog niet bij wet of cao geregeld zijn. Daarbij kan gedacht worden aan recente discussies zoals over seksuele intimidatie op de werkvloer.<sup>528</sup> Ten slotte 3) speelt de norm een rol bij wijzigingen in de verhouding tussen werkgever en werknemer. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een verandering in taken, de plaats van werken of de arbeidsvoorwaarden.

#### **4.3.5.2 Goed werknemerschap**

Heerma van Voss stelt dat wat de goede werkgever mag eisen, de goede werknemer moet doen en omgekeerd.<sup>529</sup> Het goed werknemerschap vormt dan ook de andere kant van de medaille van het goed werkgeverschap. Er dient een balans gevonden te worden tussen wat van de goed werkgever verwacht mag worden en wat van een goed werknemer verwacht mag worden. Het goed werkgeverschap en het goed werknemerschap appelleert echter niet aan dezelfde normen. De werkgever en de werknemer hebben door hun gezagsrelatie immers een andere positie, ook stuurt de

---

524 Heerma van Voss 2020, p. 50 (nr. 56) en Bouwens e.a. 2020, p. 67.

525 Bouwens e.a.2020, p. 68.

526 Heerma van Voss 1999, p. 35.

527 Heerma van Voss 2020, p. 51 (nr. 57) en Bouwens 2020, p. 67.

528 Heerma van Voss 2020, p. 51 (nr. 58).

529 Heerma van Voss 1999, p. 17.

werkgever de onderneming aan. Uit het goed werknemerschap kan bijvoorbeeld voortvloeien dat de werknemer bepaalde mededelingen moet doen, verplichtingen heeft ten aanzien van nevenarbeid of concurrentie en dat de werknemer redelijke voorstellen tot structurele wijzigingen van de arbeidsovereenkomst moet aanvaarden.<sup>530</sup>

### 4.3.6 Het onderwijsarbeidsrecht

Zoals hiervoor uiteengezet is het reguliere arbeidsrecht van toepassing op het onderwijspersoneel. Het onderwijsrecht kent daarnaast een aantal bijzondere bepalingen die afwijken van het arbeidsrecht of dit aanvullen.<sup>531</sup> Dat het onderwijsarbeidsrecht afwijkt van het commune arbeidsrecht heeft volgens Noorlander twee redenen:

1. De uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeiende onderwijsstructuur die uitgaat van openbaar onderwijs (algemeen toegankelijk, levensbeschouwelijk neutraal en uitgaand van de overheid) en bijzonder onderwijs (gaat uit van een bepaalde godsdienst of levensbeschouwing en is gevat in een privaatrechtelijke rechtspersoon).
2. De specifieke eigenschappen van de school en de onderwijsactiviteiten waarbij de verschillende actoren, zoals het bevoegd gezag, het personeel en de leerlingen en ouders, een gemeenschap vormen met parallelle en soms botsende belangen.<sup>532</sup>

Uit artikel 23 van de Grondwet vloeit voort dat het bevoegd gezag van een bijzondere school, in afwijking van het reguliere arbeidsrecht, bijzondere eisen mag stellen aan het personeel (zie hierover uitgebreider § 3.3.7 en § 4.4.4). Het bevoegd gezag mag in bepaalde gevallen ten aanzien van het personeel onderscheid maken naar godsdienst of levensovertuiging in verband met de richting van de school.<sup>533</sup> Ook de medezeggenschap is in het onderwijs anders geregeld dan daarbuiten. Met uitzondering van het middelbaar beroepsonderwijs en in bepaalde gevallen het hoger onderwijs, is de Wor niet van toepassing. In plaats daarvan geldt de medezeggenschapsregeling zoals opgenomen in de betreffende onderwijswet, hierdoor kunnen bijvoorbeeld leerlingen en personeelsleden gezamenlijk in een medezeggenschapsraad zitting nemen (hierop wordt dieper ingegaan in § 4.9). Uit de Wpo en Wvo vloeit verder voort dat leraren in de betreffende sectoren in algemene dienst worden benoemd.<sup>534</sup> Dit houdt in dat zij

---

530 Bouwens e.a. 2019, p. 90.

531 Noorlander 2012, p. 69 en Huisman e.a. 2020, p. 108.

532 Noorlander 2012, p. 70.

533 Artikel 5, tweede lid, onder b, van de Algemene wet gelijke behandeling.

534 Artikel 34 van de Wpo en artikel 7.37, tweede lid, van de Wvo 2020.

in dienst treden bij het bevoegd gezag en niet bij een bepaalde school. Daardoor is de leraar niet gebonden aan een bepaalde school en kan hij eenvoudiger worden overgeplaatst naar een andere school van het bevoegd gezag. Ook vloeit uit de Wpo, Wvo en Web voort dat het bevoegd gezag een school en het betreffende personeel kan overdragen aan een ander bevoegd gezag, daarbij wordt het personeel in gelijke betrekking benoemd in dienst van het opvolgend bevoegd gezag.<sup>535</sup>

De onderwijswetten bevatten daarnaast bepalingen ter bescherming van leerlingen die kunnen raken aan de rechtspositie van het personeel. Zo is er een plicht tot overleg en aangifte inzake zedenmisdrijven.<sup>536</sup> Als het bevoegd gezag bekend is geworden dat een personeelslid zich mogelijk schuldig heeft gemaakt aan een zedenmisdrijf dient hij onverwijld overleg te voeren met de vertrouwensinspecteur, hij dient vervolgens aangifte te doen als hieruit een redelijk vermoeden blijkt dat het personeelslid schuldig is. Met deze in 1999 ingevoegde bepalingen wordt beoogd seksuele intimidatie tegen te gaan, dit draagt bij aan het komen tot een veilig en goed schoolklimaat.<sup>537</sup> De verantwoordelijkheid voor een veilig schoolklimaat ligt in de eerste plaats bij het bevoegd gezag, hij dient hier beleid op te maken.

In de verschillende onderwijssectoren wordt ten slotte middels een cao nader invulling gegeven aan de arbeidsvoorwaarden.<sup>538</sup> De cao is het resultaat van onderhandelingen tussen werkgevers- en werknemersorganisaties en bevat onder meer een nadere regeling over salarissen, werk, verlof, professionalisering, disciplinaire maatregelen en bezwaar en beroep. Op de cao in het onderwijs wordt niet nader ingegaan.

#### 4.3.7 Gezagsverhouding tussen het bevoegd gezag en een zelfstandige of uitzendkracht

Naast werknemers kunnen leraren ook als zelfstandige of als uitzendkracht werkzaam zijn voor het bevoegd gezag. Het is de vraag in hoeverre tussen hen en het bevoegd gezag een gezagsverhouding bestaat en of het bevoegd gezag hen instructies kan geven. Hierna wordt eerst ingegaan op de uitzendkracht, daarna wordt de verhouding tussen het bevoegd gezag en een zelfstandige beschreven.

535 Artikel 49 van de Wpo, artikel 3.33, tweede lid, van de Wvo 2020 en artikel 2.1.4 en 2.1.5, van de Web.

536 Artikel 4a van de Wpo, artikel 3.39 van de Wvo 2020, artikel 1.3.8 van de Web en artikel 1.20 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderwijs. Zie ook Huisman 2020, p. 110.

537 *Kamerstukken II 1997/98, 25 979, nr. 3, p. 4.*

538 Zie de cao primair onderwijs 2019-2020, de cao voortgezet onderwijs 2020, de cao middelbaar beroepsonderwijs 2021-2022, de cao voor het hoger beroepsonderwijs en de cao Nederlandse Universiteiten 2021-2022.



---

Een uitzendkracht is werkzaam voor een uitzendbureau, dit is zijn werkgever. Hij werkt evenwel doorgaans voor een langere periode bij een opdrachtgever. Er bestaat dan een overeenkomst van opdracht tussen het uitzendbureau en de opdrachtgever. De opdrachtgever is in dit geval het bevoegd gezag. Uit artikel 7:690 van het BW vloeit voort dat de uitzendkracht zijn werk verricht onder leiding en toezicht van de opdrachtgever.<sup>539</sup> Aangenomen wordt dat dit op hetzelfde neerkomt als het gezag dat een werkgever heeft ten aanzien van een werknemer op grond van artikel 7:610 van het BW.<sup>540</sup>

Een andere mogelijkheid is dat de leraar voor het bevoegd gezag werkzaam zijn als zelfstandige. De zelfstandige is in dit geval met de opdrachtgever een overeenkomst van opdracht aangegaan. Het verschil tussen de overeenkomst van opdracht en de arbeidsovereenkomst is dat aan de zelfstandige geen instructies worden gegeven door het bevoegd gezag. Tussen hen bestaat dan ook geen gezagsverhouding. Wel kunnen door het bevoegd gezag *aanwijzingen* worden gegeven aan de zelfstandige.<sup>541</sup> Said schrijft dat de grens tussen instructies en aanwijzingen schemerachtig is.<sup>542</sup> Dit geldt met name bij beroepen waarbij de beroepsbeoefenaar door de aard van de functie een grotere mate van vrijheid heeft bij het uitoefenen van de werkzaamheden. Evenwel kan aangenomen worden dat het bevoegd gezag een zelfstandige aanwijzingen kan geven in materiële zin.<sup>543</sup> Dit zijn aanwijzingen die zien op de inhoud van het werk. Anders dan bij een werknemer kan het bevoegd gezag geen aanwijzingen in formele zin geven. Dit zijn aanwijzingen die zien op meer organisatorische aspecten. Hoever de aanwijzingsbevoegdheid reikt zal evenwel sterk afhangen van de omstandigheden van het geval.<sup>544</sup> Wel is duidelijk dat het bevoegd gezag ook aan de zelfstandige instructies kan geven deze instructiebevoegdheid strekt evenwel minder ver dan bij een werknemer.

#### 4.3.8 Conclusie

De leraar is doorgaans op basis van een arbeidsovereenkomst in dienst bij het bevoegd gezag. Tussen hen bestaat een uit deze overeenkomst voortvloeiende gezagsverhouding. Het bevoegd gezag is dan ook bevoegd instructies te geven aan de leraar. Hiermee wordt de arbeidsovereenkomst nader geconcretiseerd naar de omstandigheden van dat moment. Op de

---

539 Artikel 7:690 van het BW.

540 G.W. van der Voet, *Arbeidsrechtelijke thema's – Bijzondere rechtsverhoudingen*, Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 459.

541 Artikel 7:402 van het BW.

542 Said 2017, p. 59.

543 Said 2017, p. 58.

544 Said 2017, p. 58-59.

leraar rust in beginsel een gehoorzaamheidsplicht, hij dient de instructies van het bevoegd gezag dan ook op te volgen indien deze niet in strijd zijn met de wet of de overeenkomst en zien op het verrichten van arbeid of de goede orde in de organisatie bevorderen. Het moeten opvolgen van deze instructies beperkt de autonomie van de leraar. Bij het geven van instructies dient het bevoegd gezag zich evenwel als goed werkgever te gedragen. Daarnaast mogen de instructies niet in strijd zijn met het beleid van de school of de autonomie van de leraar beperken die afgeleid kan worden uit de professionele standaard, het professioneel statuut of de academische vrijheid.

#### 4.4 VRIJHEID VAN MENINGSUITING VAN DE LERAAR

##### 4.4.1 Inleiding

Hoewel de leraar doorgaans een werknemer in dienst van het bevoegd gezag is, komt aan hem de vrijheid van meningsuiting toe.<sup>545</sup> Bijvoorbeeld om zijn mening te uiten over politieke of maatschappelijke onderwerpen, maar ook om kritiek te leveren op het onderwijs in het algemeen of het onderwijs dat wordt gegeven op zijn eigen school. Deze vrijheid kan botsen met de belangen van het bevoegd gezag. Dit heeft recht op bescherming van zijn bedrijfsgevoelige informatie. Daarnaast waakt het bevoegd gezag over de belangen van zijn leerlingen. In deze paragraaf wordt onderzocht hoe de vrijheid van meningsuiting van de leraar zich verhoudt tot de belangen van het bevoegd gezag. Hiertoe wordt eerst ingegaan op de vrijheid van meningsuiting van de leraar in het algemeen. Vervolgens worden een aantal zaken behandeld waarbij de vrijheid van meningsuiting van de leraar in geding is. Daarna wordt specifiek ingegaan op het beperken van de vrijheid van meningsuiting van de leraar van een bijzondere school in verband met de vrijheid van richting en inrichting. Deze paragraaf wordt afgesloten met een conclusie waaruit blijkt hoe ver de vrijheid van meningsuiting van de leraar reikt.

##### 4.4.2 Vrijheid van meningsuiting van de leraar in het algemeen

Aan de leraar komt de vrijheid van meningsuiting toe. Dit recht is onder meer vastgelegd in artikel 10 van het EVRM. Blijkens de jurisprudentie van het EHRM is deze vrijheid ook van toepassing tussen een werknemer en werkgever.<sup>546</sup> Het is aan de rechter om te beoordelen of sprake is van

---

<sup>545</sup> De Laat 2020, p. 12.

<sup>546</sup> EHRM 5 november 2019, nr. 11608/15, ECLI:CE:ECHR:2019:1104JUD001160815 (*Herbai/Hongarije*).

inmenging in de vrijheid van meningsuiting en vervolgens om te bepalen of deze inmenging gerechtvaardigd is. Van inmenging in de vrijheid van meningsuiting is sprake als er een causaal verband bestaat tussen de uiting en de sanctie. Daarbij moet de opeenvolging van gebeurtenissen in hun totaliteit bezien worden.<sup>547</sup> Een beperking van de vrijheid van meningsuiting kan op grond van artikel 10, tweede lid, van het EVRM gerechtvaardigd worden. De beperking moet zijn voorzien bij wet, noodzakelijk zijn in een democratische samenleving en een in dat lid genoemd belang beschermen, zoals de goede naam of rechten van anderen of het tegengaan van de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen. Hierbij spelen bij de rechtspraak van het EHRM de volgende factoren een rol:

- context van de beperking;
- het belang van de uiting;
- aard en ernst van de inbreuk;
- aard en ernst van de belangen aantasting die het gevolg is van de uiting;
- belang van de uiting voor de betrokkene;
- hoogte en aard van eventuele sancties.<sup>548</sup>

Voor werknemers zijn een aantal aanvullende factoren van belang die betrokken moeten worden bij het bepalen of sprake is van het inperken van de vrijheid van meningsuiting. Zo mag van een werknemer een zekere mate van loyaliteit en discretie verwacht worden. Daarbij spelen de vier volgende aspecten een rol, namelijk de aard van de meningsuiting, de motieven van de werknemer, de schade die de werkgever door de onthulling lijdt en de zwaarte van de opgelegde sanctie.<sup>549</sup> Deze vier aspecten geven in het kader van uitingen een nadere invulling van het goed werknemerschap.<sup>550</sup> Bovendien mag van een leraar in het bijzonder méér verwacht worden dan van een ander. Hij heeft een voorbeeldfunctie en is een symbool van gezag voor zijn leerlingen.<sup>551</sup>

#### 4.4.3 Jurisprudentie vrijheid van meningsuiting van de leraar

In deze paragraaf worden een aantal zaken behandeld waarbij de vrijheid van meningsuiting van de leraar botste met de belangen van het bevoegd gezag. Hierbij wordt niet steeds het hiervoor geschetste juridisch kader

---

547 Zie onder meer: EHRM 19 oktober 2021, nr. 40072/13, ECLI:CE:ECHR:2021:1019JUD004007213 (*Miroslava Todorova/Bulgarije*).

548 Parket bij de Hoge Raad 11 maart 2022, ECLI:NL:PHR:2022:231, ro. 4.42.

549 EHRM 5 november 2019, nr. 11608/15, ECLI:CE:ECHR:2019:1104JUD001160815 (*Herbai/Hongarije*).

550 De Laat 2020, par. 1.

551 EHRM 7 juli 2020, nr. 57462/19, ECLI:CE:ECHR:2020:0707DEC005746219 (*Mahi/België*).

gebruikt dat wordt afgeleid uit jurisprudentie van het EHRM, een groot deel van de zaken speelde zich af voordat deze jurisprudentie is ontstaan. Daarnaast passen rechters in recente zaken deze jurisprudentie niet consequent toe. Uit de jurisprudentie zal blijken dat uiteindelijk de betreffende uiting in een zaak geen grote rol meer speelt, van meer belang is dat de verhouding tussen het bevoegd gezag en de leraar verstoord is geraakt. Uit de jurisprudentie komt dan ook naar voren welke gevolgen uitingen van de leraar kunnen hebben voor andere leraren, leerlingen en het bestuur van de school. Het zijn vaak deze gevolgen die uiteindelijk tot het ontslag van de leraar leiden.

#### **4.4.3.1 Janmaat**

In 1984 verzochten de scholen waar politicus Janmaat als leraar werkzaam was om zijn ontslag.<sup>552</sup> Hij zou niet goed functioneren als leraar maatschappijleer, handelen in strijd met de doelen van de scholen en ten slotte zou de arbeidsrelatie tussen de scholen en Janmaat duurzaam zijn verstoord. Janmaat was destijds Kamerlid voor de extreemrechtse nationalistische Centrumpartij.

In casu stelt de rechtbank vast dat het geven van het vak maatschappijleer geen eenvoudige taak is, de rechtbank dient zich dan ook terughoudend op te stellen bij het beoordelen van het functioneren van Janmaat als leraar van dat vak.<sup>553</sup> De rechtbank stelt zich ook terughoudend op bij de toets of het partijprogramma van de Centrumpartij, waarvan Janmaat de oprichter is, strijdig is met de katholieke doelstelling van de school. Daarbij speelt mee dat Janmaat al politiek actief was toen hij bij de scholen in dienst trad, ook was hier eerder met hem overleg over gevoerd en waren hier afspraken over gemaakt. Zo mocht Janmaat de lessen niet gebruiken om politieke propaganda voor het voetlicht te brengen. Hier heeft Janmaat zich aan gehouden. Ten slotte moest de rechtbank zich buigen over de vraag of, zoals de scholen stelden, de arbeidsverhouding ernstig was verstoord door de feiten en omstandigheden die zich hadden voorgedaan. De rechtbank oordeelt dat het optreden als lid van een politieke partij niet onverenigbaar is met het geven van onderwijs. Evenwel brengt het zijn van een geprononceerd lid van een partij risico's met zich bij het geven het vak maatschappijleer. Van de scholen mag evenwel tolerantie gevergd worden en van Janmaat mag een grote mate van omzichtigheid gevergd worden bij het geven van les. Hoewel Janmaat zich in eerste instantie aan de afspraken heeft gehouden, is dit na verloop van tijd minder geworden. Dit kwam mede doordat de leerlingen en het bestuur zich jegens Janmaat on-

---

552 Rechtbank 's-Gravenhage 22 oktober 1984, NJ 1984, 286.

553 Rechtbank 's-Gravenhage 22 oktober 1984, NJ 1984, 286.

---

genueanceerd gedroegen en het vertrouwen in hem opzegden. Door dit samspel van feiten heeft het leraarschap in combinatie met het partijlidmaatschap conflicterend gewerkt, waardoor de arbeidsverhouding is verstoord. Het verzoek om ontslag van Janmaat werd dan ook verleend. In casu is de ontstane onrust om de uitingen en zijn werk als politicus reden voor zijn ontslag. Dat een leraar werkzaam is als politicus is volgens de rechtbank geen bezwaar.

#### **4.4.3.2 Bloggen**

In casu houdt een leraar een blog bij waarop hij verhalen publiceert over het reilen en zeilen op de school.<sup>554</sup> Verschillende collega's hebben aangegeven zich te herkennen in de verhalen en de daarin gebruikte bijnamen. Zij stellen dat de verhalen een onjuiste voorstelling van zaken geven en dat zij het vertrouwen in de leraar kwijt zijn. Het bevoegd gezag gaf de leraar een termijn van 48 uur om de blog te verwijderen, wat hij vervolgens niet heeft gedaan. De leraar is uiteindelijk ontslagen.

Bij de rechtbank komt de leraar op tegen zijn ontslag. Hij beroept zich onder meer op zijn vrijheid van meningsuiting. Volgens hem houdt een veilige werkomgeving juist in dat kritiek mag worden geuit en een mening mag worden gegeven. De betreffende leraar was ambtenaar en destijds was artikel 125a van de Ambtenarenwet van toepassing. Hierin was bepaald dat de leraar zich onder meer diende te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens, indien dit de goede vervulling van zijn functie in de weg staat of indien hierdoor de goede functionering van de openbare dienst niet in redelijkheid zou zijn verzekerd. Dit artikel gaf de grens aan die de ambtenaar bij de uitoefening van zijn grondrechten niet mag overschrijden.

De rechtbank oordeelt dat de leraar had moeten beseffen dat zijn uitlatingen als kwetsend kunnen worden ervaren door zijn collega's, dat dit een gevoel van onveiligheid op de werkvloer kan geven en dat dit de prettige collegiale samenwerking in de weg zou staan. De leraar heeft bovendien een voorbeeldfunctie die hem had moeten weerhouden de uitlatingen te doen. Bovenal nu de uitlatingen tot de school te herleiden zijn. De leraar heeft hierdoor reputatieschade van de school en de leraren op de koop toegelaten. Het ontslag is dan ook evenredig. Hierbij speelt mee dat de leraar geen afstand heeft genomen van de uitlatingen en heeft geweigerd deze te verwijderen.

---

554 Rechtbank Rotterdam 25 januari 2010, ECLI:NL:RBROT:2010:BL0899.

#### **4.4.3.3 Deelname aan extremistische organisaties**

In casu werd een docent geschiedenis ontslagen vanwege rechts-extremistische uitlatingen op het internet.<sup>555</sup> Leerlingen en ouders kwamen er tijdens zijn stage door middel van foto's op internet achter dat de leraar deel heeft genomen aan een mars van de Nederlandse Volksunie (NVU), dat hij aanwezig was bij een rechtszaak tegen onder meer de voorman van de NVU en dat hij op social media actief bezig was met de NVU door berichten te delen en schrijven die geweld predikten. Evenwel werd hij na zijn stage toch aangenomen bij de school, in zijn sollicitatiegesprek is zijn deelname aan rechts-extremistische organisaties besproken. Daarbij gaf hij aan dit gedachtegoed niet meer aan te hangen en dat berichten hierover online niet meer terug te vinden zouden zijn. Dit bleek na onderzoek van de school niet het geval te zijn, waarna zijn aanstelling werd ingetrokken, voordat de leraar opnieuw aan het werk was gegaan op de school.

De rechtbank oordeelt dat tussen de werkgever en de leraar een arbeidsovereenkomst tot stand is gekomen. Van dwaling aan de kant van de school is geen sprake omdat de school wist dat de leraar extremistisch gedachtegoed aanhing, ook was van bedrog door de leraar geen sprake. Daarbij speelt mee dat de leraar geen (correct) antwoord hoefde te geven op vragen over zijn politieke gezindheid. Op grond hiervan mag geen onderscheid gemaakt worden bij het aannemen van een werknemer.<sup>556</sup> De rechtbank ziet evenwel grond voor ontbinding van de arbeidsovereenkomst. De leraar zou zijn functie als geschiedenisdocent niet behoorlijk kunnen vervullen. Hij heeft een voorbeeldfunctie en die houdt niet op bij het einde van de lesdag. Van de leraar wordt verwacht dat hij binnen en buiten de school met respect omgaat met anderen, ook op het internet. De rechtbank oordeelt dat zijn uitlatingen op internet de grenzen van respect ver overschrijden. De leraar voerde nog aan dat het hier ging om jeugdzonden die niet eenvoudig van het internet te verwijderen zouden zijn. Hier gaat de rechtbank niet in mee. De leraar heeft in de stukken en ter zitting geen afstand gedaan van zijn uitlatingen. Ook zou de leraar volgens de rechtbank niet geloofwaardig zijn na het verwijderen van alle uitlatingen op internet. De arbeidsovereenkomst mag dan ook ontbonden worden.

---

555 Rechtbank Overijssel 31 augustus 2016, NL:RBOVE:2016:3337 en Buiting 2022, par. 2.4.

556 Artikel 5 van de Algemene wet gelijke behandeling.

#### **4.4.3.4 Deelname aan demonstraties en academische vrijheid bij het geven van onderwijs**

In een zaak die speelde omtrent het ontslag van een docent aan een universiteit kwam de vraag aan de orde of de academische vrijheid werd beperkt en in hoeverre de leraar is gebonden aan het onderwijsprogramma.<sup>557</sup> De leraar stelt dat hij is ontslagen omdat hij mee heeft gedaan aan de bezettingen van het Bungehuis en Maagdenhuis. Dit waren protesten gericht op het democratiseren van de universiteit. De universiteit geeft aan dat zij het activisme van de leraar niet wil beperken. Wel is hij erop aangesproken dat hij tijdens de bezettingen zijn onderwijstaken heeft verwaarloosd. De CrvB ziet geen aanleiding om aan te nemen dat de bezettingen een rol hebben gespeeld bij het ontslag van de leraar.

De universiteit geeft aan dat de leraar is ontslagen omdat hij ongeschikt was voor het uitoefenen van zijn functie. Hiervan is sprake bij het ontbreken van de eigenschappen, mentaliteit of instelling die voor de goede wijze van het vervullen van de functie vereist is.<sup>558</sup> Hiervan kan ook sprake zijn als de werknemer naar behoren functioneert, maar zijn houding en gedrag hem toch ongeschikt maken voor zijn werkzaamheden.<sup>559</sup> Hiervan was in casu sprake. Hoewel de leraar als zodanig goed functioneert, werkte hij gebrekkig samen met collega's, volgde hij aanwijzingen niet op, accepteerde hij gezagsverhoudingen niet en hield hij zich niet aan gemaakte afspraken.

Met de leraar is in de jaren voorafgaand aan het ontslag verschillende keren gesproken over zijn houding en gedrag. De zaak werd op de spits gedreven doordat hij zich weigerde te verbinden aan het nieuwe onderwijsprogramma. De leraar gaf onder meer aan niet betrokken te zijn geweest bij de totstandkoming van de nieuwe vakken. Daarnaast doet hij een beroep op de academische vrijheid. Hij zou niet gebonden zijn aan het onderwijsprogramma. Hij zou zelf qua methoden en inhoud eindverantwoordelijk zijn voor de invulling van het vak, mits dit past binnen het onderwijs- en examenreglement. De CRvB volgt de leraar hier niet in. De Raad bepaalt dat het bevoegd gezag een ruime vrijheid toekomt bij het bepalen van de inrichting van zijn organisatie, dit geldt ook voor de inrichting en vaststelling van het onderwijsprogramma. Mits de door het bevoegd gezag gemaakte keuzes berusten op zakelijke en objectieve gronden. De leraar is gebonden aan de besluiten van het faculteitsbestuur over het onderwijsprogramma. Voor wat betreft de academische vrijheid verwijst de CRvB in de eerste plaats naar de overwegingen van de rechtbank hierover:

---

557 CRvB 10 januari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:51.

558 CRvB 1 september 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3254.

559 CRvB 28 april 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1548.

*“Gelet op de academische vrijheid stond het eiser eventwel vrij om binnen het vastgestelde nieuwe onderwijsprogramma op eigen wijze en naar eigen inzicht invulling te geven aan de inhoud van de door hem te geven lessen. Dit uitgangspunt heeft verweerder ter zitting van de rechtbank onderschreven. De omstandigheid dat [naam 1] inzicht wilde in de door eiser bij zijn lessen te gebruiken literatuur, maakt nog niet dat daarmee de academische vrijheid wordt aangetast.”<sup>560</sup>*

De CRvB maakt verder uit de wetsgeschiedenis op dat de academische vrijheid niet onbegrensd is. Zoals uitgebreider toegelicht in § 3.6 wordt de academische vrijheid volgens de wetgever onder meer beperkt door de kaders die door de faculteitsraad en het vakgroepbestuur worden vastgesteld.<sup>561</sup> Ook dient de leraar op didactisch verantwoorde wijze onderwijs te geven. De CRvB hecht tevens belang aan de Nederlandse gedragscode wetenschapsoefening waarin de academische vrijheid is uitgewerkt. Hierin is vermeld dat de leraar dient te werken binnen het onderwijsprogramma. De CRvB concludeert dan ook dat de academische vrijheid niet zo ver gaat dat de leraar zich niet hoeft te houden aan het in overleg en op zorgvuldige wijze vastgestelde onderwijsprogramma.

#### 4.4.3.5 Boek over onderwijsvernieuwingen

Een leraar aan een mbo-instelling werd geschorst en later ontslagen naar aanleiding van een boek dat zij schreef over de onderwijsvernieuwingen die zijn doorgevoerd op de instelling waar zij werkzaam was.<sup>562</sup> Vooraf had de leraar aangekondigd dat zij het boek zou gaan schrijven en aangegeven dat zij verwachtte dit in alle vrijheid te kunnen doen. Daarop heeft het bevoegd gezag aangegeven dat aan deze vrijheid grenzen zitten die voortvloeien uit het goed werknemerschap, de gedragscode van de school en privacywetgeving. Van de leraar werd verwacht dat zij respectvol met studenten en docenten zou omgaan en dat vertrouwelijkheid van bepaalde informatie zou worden gerespecteerd. Een jaar later verscheen het boek “Wanneer krijgen we weer les. De opmerkelijke praktijk van gepersonaliseerd onderwijs”. Na de verschijning van het boek ontstond onrust in het team van de leraar. Een aantal collega’s hebben zich beklaagd over de

<sup>560</sup> Rechtbank Noord-Nederland 2 november 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:9139.

<sup>561</sup> *Kamerstukken II* 1980/81, 16 802, nrs. 3-4, p. 49.

<sup>562</sup> Zie Commissie van beroep mbo 18 mei 2020, nrs. 109096/109149, Rechtbank Gelderland 8 september 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:4638, Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 19 april 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:3667 en *Kamerstukken II* 2019/20, 3289, aanhangsel (Vragen van het lid Beertema (PVV) aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over het bericht dat ROC Nijmegen af wil van een docente, omdat zij een kritisch boek over de gang van zaken op school had gepubliceerd). Zie over deze zaak ook: Buiting 2022b en Mohammad 2023, p. 234.



wijze waarop zij tot de persoon herleidbaar waren neergezet. Vervolgens is de leraar geschorst en uiteindelijk ontslagen.<sup>563</sup>

De rechtbank heeft de arbeidsovereenkomst tussen de leraar en de mbo-instelling ontbonden omdat de arbeidsverhouding tussen partijen duurzaam is verstoord en herplaatsing van de leraar niet in de rede ligt.<sup>564</sup> Het Hof komt tot dezelfde conclusie.<sup>565</sup> De leraar heeft volgens het Hof vrijheid van meningsuiting, deze vrijheid is niet beperkt door het verzoek van de school om de arbeidsovereenkomst te ontbinden. Dat verzoek is geen reactie op de meningen verkondigd in het boek, maar op de gevolgen van de inhoud van het boek voor de verhoudingen binnen de school.

Bij de beoordeling of sprake is van een duurzaam verstoord arbeidsverhouding weegt het Hof mee dat de leraar heel precies uitingen van collega's heeft beschreven en dat de wijze van portretteren van haar collega's een deel van deze collega's diep heeft gekwetst. Ook is in elk geval één personage in het boek herleidbaar tot een specifieke collega. Het Hof rekent haar tevens zwaar aan dat ze bedrijfsgevoelige informatie openbaar heeft gemaakt. Het gaat om financiële informatie over een financieel verlies dat het team heeft geleden. Ten slotte heeft de leraar met de toon die ze heeft aangeslagen op social media weinig oog gehad voor de gevoelens van haar collega's. Dit heeft de arbeidsverhouding verder verstoord. Anders dan de rechtbank oordeelt het Hof dat de school een billijke vergoeding moet betalen vanwege ernstig handelen of nalaten van de werkgever. De school heeft zich onvoldoende ingespannen om na de ontstane commotie over het boek de verhoudingen te normaliseren. Het ontslag blijft evenwel in stand.

In een noot bij de uitspraak van de rechtbank schrijft Verhulp dat in deze zaak het spanningsveld speelt tussen enerzijds een organisatie die belang heeft bij een zekere beslotenheid waarbinnen nieuwe ideeën, verdienmodellen of bedrijfsculturen zich kunnen ontwikkelen en anderzijds het maatschappelijk belang om kennis te kunnen nemen van die ontwikkelingen.<sup>566</sup> De werknemer is gehouden tot discretie en loyaliteit. Dit zou anders zijn als sprake is van een klokkenluider, dan zou onder meer sprake moeten zijn van een vermoeden van een misstand.<sup>567</sup> Verhulp geeft aan dat het onderwerp van de uitingen van de leraar wel maatschappelijk relevant zijn. Ook zou wat hem betreft meegewogen moeten worden dat de werking van grondrechten ten aanzien van uitingen tolerantie met zich moet brengen, ook van collega's en leidinggevenden.

---

563 Zie over de schorsing Commissie van beroep mbo 18 mei 2020, 109096/109149.

564 Rechtbank Gelderland 8 september 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:4638.

565 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 19 april 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:3667.

566 Rechtbank Gelderland 8 september 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:4638, m.nt. Verhulp; *JAR* 2021/2.

567 Artikel 1 onderdeel d, onder 2°, van de Wet Huis voor Klokkenluiders.

In haar conclusie gaat advocaat-generaal bij de Hoge Raad (AG) De Bock uitgebreid in op de vraag of het Hof terecht tot de conclusie is gekomen dat in casu de vrijheid van meningsuiting niet in geding is.<sup>568</sup> Zij concludeert dat het Hof heeft miskend dat het ontslag van de leraar niet los gezien kan worden van de publicatie van haar boek. Dit blijkt uit het feit dat de schorsing en het ontslag van de leraar een reactie vormen op de publicatie van het boek. De AG ziet de publicatie van het boek dan ook als een essentiële schakel in de causale keten die heeft geleid tot het ontslag van de leraar. Hierdoor is de vrijheid van meningsuiting dan ook in het geding. De Hoge Raad oordeelt vervolgens, conform de conclusie van de AG, dat het Hof heeft miskend dat door het ontslag geen sprake is van inmenging in de vrijheid van meningsuiting.<sup>569</sup> Er bestaat een causaal verband tussen de publicatie van het boek en de schorsing en het verzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst. De Hoge Raad vernietigt het arrest van het Hof Arnhem-Leeuwarden en verwijst de zaak door naar het Hof 's-Hertogenbosch.

In zijn arrest gaat het Hof 's-Hertogenbosch op basis van het arrest van de Hoge Raad ervan uit dat het ontslag naar aanleiding van de publicatie van het boek een beperking van de vrijheid van meningsuiting van de docent oplevert, het is evenwel de vraag of deze beperking gerechtvaardigd is.<sup>570</sup> Bij het beantwoorden van die vraag hanteert het Hof het in paragraaf 4.4.2 geschetste kader van het EHRM voor ontslag van werknemers in verband met een uiting. Het Hof oordeelt dat de aard en de motieven van de uiting verband houden met een publiek belang, namelijk het voeren van een maatschappelijke discussie over gepersonaliseerd onderwijs. Dat in dit boek kritiek wordt geuit op collega's van de docent is in principe te rechtvaardigen, mits de fatsoensgrenzen niet worden overschreden. Dat is in casu volgens het Hof niet het geval. De tot collega's herleidbare citaten zijn naar het oordeel van het Hof enigszins ongemakkelijk, maar niet beledigend. Vervolgens moet vastgesteld worden of de uitingen tot schade hebben geleid voor de werkgever, dit is naar het oordeel van het Hof niet aangetoond. Ten slotte wordt ingegaan op de zwaarte van de sanctie. Het Hof leidt uit jurisprudentie van het EHRM af dat ontslag een van de zwaarste sancties is, waar een "chilling effect" vanuit kan gaan voor de vrijheid die andere medewerkers voelen om hun mening te uiten. Gelet op de vrijheid van meningsuiting die aan de docent toekomt, had de werkgever zich meer moeten inspannen om de verhoudingen tussen de docent en de gekwetste collega's te normaliseren. Schorsing en vervolgens ontslag was dan ook een te ingrijpend middel en niet

---

568 Parket bij de Hoge Raad 11 maart 2020, ECLI:NL:PHR:2022:231.

569 Hoge Raad 7 oktober 2022, ECLI:NL:HR:2022:1402.

570 Gerechtshof 's-Hertogenbosch 9 november 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:3713.

---

gerechtvaardigd. De docent dient dan ook voor haar ontslag een billijke vergoeding te ontvangen.

#### **4.4.3.6 Onderzoek naar COVID-19**

In 2022 werd een universitair docent van het Erasmus Universitair Medisch Centrum Rotterdam (Erasmus MC) ontslagen nadat hij zich onder meer kritisch had uitgelaten over de PCR-test, waarmee aangetoond kan worden of iemand geïnfecteerd is met COVID-19.<sup>571</sup> Over zijn kritiek op deze test deed hij uitspraken via Twitter, papers en filmpjes. Het Erasmus MC kon zich hier niet in vinden; de andere medewerkers deelden de mening van de hoofddocent niet. Ook werd de wetenschappelijke integriteit van de docent in twijfel getrokken. De docent hield zich niet aan de toepasselijke gedragscode, stemde zijn onderzoek niet af binnen de afdeling en gebruikte onderzoeksmateriaal voor andere doeleinden dan waar het voor verzameld was.

De rechtbank oordeelt dat de docent niet als goed werknemer heeft gehandeld. Hij heeft niet voldaan aan behoorlijke instructies van het Erasmus MC, onder meer door niet in te gaan op uitnodigingen voor gesprekken. Het ontslag van de docent mag van de rechtbank dan ook in stand blijven. Opvallend aan deze zaak is dat in de uitspraak enkel wordt gesproken over de verstoorde arbeidsverhoudingen die zijn ontstaan nadat de docent zich kritisch had uitgelaten over PCR-testen. De vraag of deze uitingen passen binnen de vrijheid van meningsuiting of – in het verlengde daarvan de academische vrijheid – van de docent komt niet aan de orde. Terwijl het een onderwerp betrof dat op zijn onderzoeksterrein lag. De docent was dan ook vrij de wetenschappelijke opvattingen te verkondigen die naar zijn mening juist waren, ook als die opvattingen controversieel zijn. Uit de uitspraak wordt duidelijk dat de opvattingen van de docent lastig waren voor het Erasmus MC, er zou immers “imagoschade” kunnen ontstaan.<sup>572</sup> Het is eigenaardig dat de docent niet heeft aangevoerd dat met het ontslag zijn vrijheid van meningsuiting en academische vrijheid worden beperkt. Hoewel er ook andere omstandigheden een belangrijke rol speelden, werden deze vrijheden met zijn ontslag wel beperkt. Uit de uitspraak van de Hoge Raad over het boek over onderwijsvernieuwingen blijkt immers dat als er een causaal verband bestaat tussen het ontslag en de uiting, dat dan onderzocht moet worden of het ontslag geen inmenging is in de vrijheid van meningsuiting.

---

571 Rechtbank Rotterdam 21 december 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:11606.

572 Rechtbank Rotterdam 21 december 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:11606, ro. 2.

#### 4.4.3.7 Essay met persoonlijke beschouwingen over gelijke kansen

In 2023 werd een universitair hoofddocent ontslagen. Daarbij speelde een door haar gepubliceerd essay een rol, getiteld: “‘Undoing Gender’ in de academische wereld: persoonlijke beschouwingen over regelingen voor gelijke kansen.”<sup>573</sup> Dit essay schreef zij omdat zij in haar ogen niet dezelfde kansen kreeg als collega’s om gepromoveerd te worden naar een hogere functie. Door het essay en een discussie over haar arbeidsvoorwaarden verslechterde de situatie zodanig dat de docente werd ontslagen vanwege een duurzaam verstoord arbeidsverhouding. De verslechterde arbeidsverhoudingen na het publiceren van het essay zijn volgens de rechtbank voor een aanzienlijk deel de Rijksuniversiteit Groningen te verwijten. De leidinggevende stuurde na de publicatie van het essay een mail naar de hoofddocente die als dreigend ervaren had kunnen worden.

De hoofddocente stelt dat er een causaal verband bestaat tussen het ontbindingsverzoek en het publiceren van het essay, daardoor zou een inbreuk zijn gemaakt op haar vrijheid van meningsuiting, zoals vastgelegd in artikel 10 EVRM. De kantonrechter laat het al dan niet bestaan van een dergelijk causaal verband expliciet in het midden.<sup>574</sup> Vast staat al dat de arbeidsverhouding duurzaam is verstoord, duidelijk is daarom al dat het ontslag vaststaat. De schending van artikel 10 EVRM zou volgens de rechter nog een schadevergoeding kunnen opleveren, maar dit was niet gevorderd door de hoofddocente. Ook zou deze schending geen zwaardere herplaatsingsplicht opleveren voor de universiteit. Elke werkgever heeft volgens de rechter al een inspanningsplicht om een werknemer te herplaatsen in het kader van re-integratie na ziekte. Herplaatsing is in casu volgens de rechtbank evenwel niet mogelijk omdat er geen geschikte functie op de universiteit is. Het ontslag blijft dan ook in stand. Uit deze zaak blijkt dat het belang van de vrijheid van meningsuiting in de praktijk wordt gerelativeerd doordat de vraag of de arbeidsverhoudingen duurzaam zijn verstoord primair van belang is; ook als de uiting waarover het geschil is ontstaan binnen de vrijheid van meningsuiting van de leraar past. Evenwel had de rechtbank – zoals blijkt uit het arrest van de Hoge Raad in de zaak over het boek over onderwijsvernieuwingen – de vrijheid van meningsuiting moeten betrekken bij de vraag of de hoofddocente ontslagen had mogen worden.

In hoger beroep komt opnieuw de vraag aan de orde of de rechtbank terecht de vrijheid van meningsuiting niet heeft betrokken bij de vraag of de docente ontslagen had mogen worden.<sup>575</sup> Het Hof oordeelt dat de publicatie van het essay een schakel in de keten van gebeurtenissen is, die

573 Rechtbank Noord-Nederland 8 maart 2023, ECLI:NL:RBNE:2023:854.

574 Rechtbank Noord-Nederland 8 maart 2023, ECLI:NL:RBNE:2023:854, ro. 5.14.

575 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 8 januari 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:152.

heeft geleid tot haar ontslag. Die keten is evenwel niet begonnen met het essay, maar bij een geschil over een promotie. De publicatie van het essay heeft evenwel niet bijgedragen aan het verbeteren van de verhoudingen tussen de docente en de universiteit. De universiteit heeft vervolgens met onder meer mediation trajecten geprobeerd om de verhoudingen te verbeteren, maar dit heeft niet mogen baten. Aangezien voor de publicatie van het essay al sprake was van verstoorde verhoudingen en dit conflict na de publicatie is voortgezet, oordeelt het Hof dat het essay geen essentiële schakel is in de keten die leidde tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Er bestaat dan ook onvoldoende causaal verband tussen de uiting en de ontbinding, het beroep op een schending van de vrijheid van meningsuiting slaagt derhalve niet. De docente had volgens het Hof ontslagen mogen worden.

#### **4.4.3.8 Klokkenuidersmelding over woke-isme**

Aan de Universiteit van Amsterdam (UvA) werd een docent geschorst nadat hij onder meer uitspraken had gedaan over woke-isme en gender.<sup>576</sup> Binnen deze thema's nam hij binnen de faculteit telkens een minderheidsstandpunt in, wat leidde tot stevige discussies binnen de faculteit. Een column van de docent over dit thema leidde daarnaast tot verhit publiek debat, met onder meer een petitie van studenten tot gevolg. Ondertussen ontstond tussen de docent en het faculteitsbestuur een conflict, mede omdat de docent zich onvoldoende gesteund voelde. Daarbij werd de docent verweten de discussie onnodig persoonlijk, intimiderend en kwetsend te voeren. Pogingen van het faculteitsbestuur om tot mediation over te gaan zijn niet gelukt omdat de docent zich publiekelijk bleef uitspreken over de kwestie. Waarbij hij onder meer op social media foto's plaatste met diskwalificerende teksten.

De docent heeft een beroep gedaan op de klokkenuidersregeling van de UvA. Het gevaar van extremistisch woke-isme zou een misstand zijn in de zin van die regeling. Uit artikel 7:658c van het BW vloeit voort dat een werknemer niet benadeeld mag worden als hij te goeder trouw een misstand heeft gemeld. Van benadeling is sprake als de melder in zijn positie of loopbaan wordt benadeeld. De rechtbank oordeelt dat van benadeling in de zin van artikel 7:658c van het BW enkel sprake is als er een causaal verband bestaat tussen de melding en de schorsing van de docent. Van een dergelijk causaal verband is in casu geen sprake. Een klokkenuidersmelding is volgens de rechtbank geen vrijbrief voor wangedrag. Daarnaast had de UvA reeds aangekondigd onafhankelijk onderzoek te laten doen naar woke-isme binnen de universiteit. Ook heeft de UvA volgens de rechtbank een verantwoordelijkheid tegenover haar andere medewerkers

---

576 Rechtbank Amsterdam 31 mei 2023, ECLI:NL:RBAMS: 2023:3388.

en studenten, bij wie de docent zich onmogelijk heeft gemaakt. De schorsing van de docent mag dan ook in stand blijven.

#### **4.4.4 Vrijheid van meningsuiting van de leraar in verhouding tot de vrijheid van richting**

De vrijheid van meningsuiting van de leraar in het bijzonder onderwijs kan op grond van de vrijheid van richting en inrichting verder beperkt worden dan van andere leraren. Zoals geschetst in § 3.3.7 komt aan het bevoegd gezag van een bijzondere school immers benoemingsvrijheid toe. Dit houdt in dat het bevoegd gezag op basis van de vrijheid van richting en inrichting leraren mag selecteren, weren en instructies kan geven.<sup>577</sup> De bijzondere school mag op grond van artikel 5, tweede lid, onder b, van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) direct onderscheid maken in het selectieproces van leraren op grond van godsdienst of levensovertuiging.

De leraar dient zich in beginsel te houden aan de voorschriften van de bijzondere school die zien op de religieuze of levensbeschouwelijke richting. Deze voorschriften kunnen eruit bestaan dat van de leraar verwacht wordt dat hij aan bepaald geloof aanhangt. Het CRM oordeelde bijvoorbeeld dat een leraar ontslagen mocht worden nadat zij een geloofsverandering had doorgemaakt en het lidmaatschap van de gereformeerde kerk had opgezegd.<sup>578</sup> Zij onderschreef niet langer de grondslag van de school en voldeed niet langer aan de eis van kerklidmaatschap.<sup>579</sup> Van een leraar mag ook verwacht worden dat hij zich onthoudt van het zichtbaar uitdragen van een andere overtuiging. Een katholieke school mocht bijvoorbeeld eisen dat een leraar geen hoofddoek mocht dragen.<sup>580</sup> Aan de benoemingsvrijheid, en de beperking van de vrijheid van meningsuiting die dit met zich kan brengen, zijn grenzen. Zo moet het gemaakte onderscheid voortvloeien uit consistent, op de richting gebaseerd, personeelsbeleid.<sup>581</sup> Ook speelt de zwaarte van de functie een rol bij de eisen die aan een werknemer gesteld mogen worden. Van een roostermaker mocht bijvoorbeeld geëist worden dat zij de richting van de school moest onderschrijven.<sup>582</sup>

---

577 Mentink en Vermeulen 2011, p. 109.

578 Mentink e.a. 2021, p. 490 en 491.

579 CRM 31 oktober 2014, 2014-130.

580 CRM 11 oktober 2018, 2018-102 & 15 oktober 2008, 2008-121.

581 Mentink en Vermeulen 2011, p. 111.

582 CGB 4 maart 2005, 2005-102 en Mentink e.a. 2021, p. 491.

---

#### **4.4.5 Conclusie**

Aan de leraar komt vrijheid van meningsuiting toe. Deze vrijheid kan evenwel beperkt worden, bijvoorbeeld om de belangen van het bevoegd gezag of de leerlingen te beschermen. Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat van een werknemer een zekere mate van loyaliteit en discretie verwacht mag worden. Daarnaast mag in het bijzonder van de leraar méér verwacht worden dan van een ander. Hij heeft een voorbeeldfunctie en is een symbool van gezag voor zijn leerlingen. Hoe ver de vrijheid van meningsuiting van de leraar precies strekt is niet duidelijk. Vaak speelt niet enkel de betreffende uiting een rol bij het ontslag, maar zijn er ook andere omstandigheden die de arbeidsverhoudingen hebben doen verslechteren. Wel kan uit de jurisprudentie afgeleid worden dat het bevoegd gezag in beginsel tolerant dient te zijn ten aanzien van uitingen van een leraar, in het bijzonder als het onderwerp maatschappelijk relevant is. Uitingen van de leraar mogen dan ook frictie opleveren met het bevoegd gezag, collega's of leerlingen. Wel moet de leraar voorkomen dat een situatie ontstaat waardoor hij niet meer met hen kan samenwerken. Van de leraar mag dan ook discretie verwacht worden. In beginsel moet voorkomen worden dat tot collega's of leerlingen herleidbare verhalen geopenbaard worden. De leraar moet er daarnaast op bedacht zijn dat zijn voorbeeldfunctie ook buiten de school van toepassing is. Buiten de school, waaronder op het internet, moet hij zich dan ook onthouden van uitspraken die de grenzen van respect voor anderen te buiten gaan. Van de leraar die werkt aan een bijzondere school mag daarnaast verwacht worden dat hij zich ook bij uitingen houdt aan de voorschriften die zien op de religieuze of levensbeschouwelijke richting van de school.

### **4.5 HET BEVOEGD GEZAG EN DE OVERHEID**

#### **4.5.1 Inleiding**

De leraar is niet alleen onderworpen aan het beleid en de instructies van het bevoegd gezag, maar indirect is hij ook gebonden aan de regels die de overheid stelt. De overheid stuurt immers met wetgeving op landelijk niveau het onderwijs en houdt toezicht op de naleving van deze regels. De regels van de wetgever richten zich tot het bevoegd gezag en niet direct tot de leraar. Indirect raken deze regels echter ook hem. Het bevoegd gezag moet op basis van deze regels immers bepaald beleid maken. De leraar moet zich vervolgens bewegen binnen de kaders van dit beleid.

In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe de overheid en het bevoegd gezag zich tot elkaar verhouden. Daarbij wordt eerst in het algemeen stilgestaan bij de verhouding tussen de overheid en het bevoegd gezag en welke rol de leraar hierin speelt. Vervolgens wordt ingegaan op het bevoegd gezag en de overheid vanuit grondwettelijk perspectief. Dit is relevant omdat uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeit dat het onderwijs een aanhoudende zorg is van de regering, terwijl op basis van hetzelfde artikel aan het bevoegd gezag de vrijheid van inrichting toekomt.

De overheid stuurt het onderwijs met wetgeving, deze wetgeving beperkt de autonomie van het bevoegd gezag. De overheidsvisie op sturing in het onderwijs is door de jaren heen verschillende keren gewijzigd, met als gevolg dat de mate van autonomie van het bevoegd gezag eveneens wijzigde. Op de verschillende sturingsvisies van de overheid wordt daarom nader ingegaan. De overheid heeft niet enkel met wetgeving invloed op het onderwijs. Op grond van artikel 23, tweede lid, van de Grondwet moet er ook toezicht gehouden worden op het onderwijs. Ten slotte wordt in deze paragraaf daarom beschreven op welke wijze de Inspectie toezicht houdt op het onderwijs en op welke wijze de NVAO accreditatie verleent.

#### **4.5.2 De overheid, het bevoegd gezag en de leraar**

Met het stellen van regels geeft de wetgever op hoofdlijnen aan waar het onderwijs minimaal aan dient te voldoen. Hiermee perkt de wetgever de vrijheid van het bevoegd gezag in om zelf te bepalen hoe hij het onderwijs binnen haar school inricht. De vrijheid van het bevoegd gezag is dan ook het grootst op de terreinen waar de wetgever inactief is.<sup>583</sup> De context van het handelen van het bevoegd gezag is echter nooit helemaal regelvrij. Het bevoegd gezag dient te allen tijde de grondrechten van de leerlingen te respecteren en zich te houden aan algemene wetgeving, zoals de Algemene wet gelijke behandeling.

Zelfs op terreinen van het onderwijs waarover de wetgever wel regels heeft gesteld, heeft het bevoegd gezag een zekere mate van autonomie. In de eerste plaats omdat de wetgever terughoudend dient te zijn waar het de inrichtingsvrijheid van het bevoegd gezag betreft (zie hierover uitgebreider § 3.3.2). Aan het bevoegd gezag komt in de tweede plaats een mate van autonomie toe, omdat het onderwijs te complex is om volledig in regelgeving te vatten.<sup>584</sup> De wetgever kan niet elk individueel geval voorzien en vooraf bepalen welke beslissing het bevoegd gezag in dat geval dient te nemen. Evenmin kan de wetgever bepalen welke criteria gehanteerd

---

583 Buer 1990, p. 46.

584 Buer 1990, p. 47.



---

moeten worden bij deze beslissing en hoe deze criteria gewogen dienen te worden door het bevoegd gezag en de leraar. Het bevoegd gezag heeft door de inherente complexiteit van het onderwijs dan ook een zekere mate van beleidsvrijheid waar de wetgever niet aan komt.

Doordat de leraar werkt voor het bevoegd gezag en het bevoegd gezag is onderworpen aan regelgeving en toezicht van de overheid, wordt de autonomie van de leraar door twee lagen van regels beperkt. De eerste laag van regelgeving is de onderwijswetgeving. Binnen de kaders van de onderwijswetgeving kan het bevoegd gezag een tweede laag van regels opstellen waarmee het bevoegd gezag het onderwijs nader inricht. Beide lagen van regelgeving kunnen de autonomie van de leraar aantasten. Echter geldt voor de leraar ook dat hij in elk geval een zekere mate van autonomie heeft, omdat de wetgever én het bevoegd gezag niet met wetgeving en beleid kunnen voorzien in alle situaties die zich in de klas voor kunnen doen. Het is daarom bijvoorbeeld aan de leraar om te bepalen hoe het onderwijsprogramma in de praktijk wordt uitgevoerd en om in te springen op de concrete situaties waar hij in de klas tegen aanloopt met zijn leerlingen.

### **4.5.3 Het bevoegd gezag en de overheid vanuit Grondwettelijk perspectief**

Bemoeienis van de overheid met het onderwijs, en daarmee met het bevoegd gezag, is van oudsher geworteld in het idee dat jongeren pas een zinvolle bijdrage aan de samenleving kunnen gaan leveren als zij een bepaalde mate van onderwijs hebben genoten. Nolen schrijft dat men in 1796 in de Bataafse Republiek al tot deze conclusie kwam.<sup>585</sup> In de Grondwet van 1814 werd vervolgens de bemoeienis van de centrale overheid met het onderwijs vastgelegd. Hiertoe werd bepaald dat het onderwijs een voorwerp van aanhoudende zorg der regering zou zijn.<sup>586</sup> Deze taak had enerzijds als doel om de kwaliteit van het onderwijs, de onderwijsgebouwen en de hygiëne te verbeteren.<sup>587</sup> Anderzijds werd beoogd het volk te verheffen en hen te vormen tot een politieke en maatschappelijke eenheid. Hoewel de onderwijsbepaling in de Grondwet na 1814 verschillende keren ingrijpend is gewijzigd is de hoofdregel dat het onderwijs een voorwerp van aanhoudende zorg van de regering is onveranderd gebleven.<sup>588</sup> Mentink e.a. zien dat sinds de Tweede Wereldoorlog de overheidszorg voor en de

---

585 Nolen 2017, p. 69.

586 Artikel 140 Grondwet van 1814.

587 Mentink en Vermeulen 2011, p. 18.

588 Zie artikel 23, eerste lid, Grondwet.

overheidsbemoeyenis met het onderwijs omvangrijk en indringend is geworden.<sup>589</sup> Betrokkenheid van de overheid bij het onderwijs is sindsdien tevens in verschillende mensenrechtenverdragen vastgelegd, bijvoorbeeld in het recht op onderwijs dat aan de leerling toekomt (zie hierover uitgebreider § 3.2.3).

Uit artikel 23, eerste lid, van de Grondwet kan opgemaakt worden dat het gehele onderwijs onder de hoede van de overheid valt.<sup>590</sup> Het onderwijs is immers een aanhoudende zorg van de regering. Uit de Grondwet is echter niet direct af te leiden op welke wijze de overheidszorg voor het onderwijs vorm dient te krijgen. Wel is duidelijk dat er een stelsel moet zijn dat onder meer voorziet in voldoende (openbaar) algemeen vormend lager onderwijs van een deugdelijk niveau. Noorlander schrijft dat uit artikel 23 van de Grondwet verder valt af te leiden dat de zorg van de overheid ten aanzien van het onderwijs met name ziet op de kwaliteit en financiering van het onderwijs.<sup>591</sup>

Mentink en Vermeulen merken op dat uit artikel 23, eerste lid, van de Grondwet afgeleid kan worden dat de overheid zorg moet dragen voor een samenhangend stelsel van onderwijsvoorzieningen.<sup>592</sup> De Grondwet biedt daartoe een 'halfopen' stelsel. In de Grondwet worden bepaalde onderwijssoorten genoemd waar de wetgever zorg voor moet dragen, zoals het algemeen vormend lager onderwijs. Dit is het gesloten deel van het stelsel. De niet in de Grondwet genoemde onderwijssoorten vormen het open deel van het stelsel. Ten aanzien van dit deel kan de wetgever zelf het onderwijsstelsel vormgeven.

Hoe het onderwijsstelsel verder door de wetgever precies vormgegeven moet worden, heeft de Grondwetgever niet bepaald. De Grondwetgever heeft zich vooral gericht op de formele aspecten van het stelsel zoals: de onderwijsvrijheid, de bevoegdheid om deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden te stellen en het creëren van voldoende openbaar onderwijs. Meer materiële aspecten, zoals de doelstelling van het onderwijs, ontbreken. Doordat de Grondwetgever geen eenduidig doel van het onderwijs heeft gegeven, wordt dit aan de wetgever overgelaten.<sup>593</sup> De wetgever is hierin niet geheel vrij. De overheidszorg voor het onderwijs houdt in dat de wetgever op hoofdlijnen het onderwijsstelsel dient vormt te geven. Ook dient de wetgever hier een actieve rol in te nemen. Artikel 23 van de Grondwet geeft namelijk, anders dan andere grondwetsbepalingen, een groot aantal opdrachten tot wetgeving in formele zin.<sup>594</sup>

---

589 Mentink e.a. 2021, p. 466.

590 Vermeulen 1999, p. 27.

591 Noorlander 2005, p. 24.

592 Mentink en Vermeulen 2011, p. 43.

593 Drop 1985, p. 170.

594 Zoontjens 2023, p. 19.

---

Zoals uitgebreider beschreven in § 3.3.2 zijn er grenzen aan de bevoegdheid van de wetgever om het onderwijs nader vorm te geven. Uit artikel 23 van de Grondwet vloeit de vrijheid van onderwijs voort. Hieruit kan onder meer afgeleid worden dat zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs beschikken over een zekere mate van pedagogische autonomie. Met deze pedagogische autonomie kan het bevoegd gezag de onderwijskundige inrichting van de school vormgeven. Dit betekent onder andere dat de school de vrijheid heeft om de te hanteren onderwijsmethode te bepalen, de onderwijsdoelen vast te stellen en te bepalen op welke wijze wordt getoetst of de leerling deze onderwijsdoelen behaald heeft. De wetgever kan de pedagogische autonomie van het bevoegd gezag beperken door het stellen van deugdelijkheidseisen. Deze beperkingen dienen te voldoen aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

#### **4.5.4 De veranderlijke sturingsvisie van de wetgever**

##### **4.5.4.1 Inleiding**

Zoals hiervoor geschetst, is het aan de wetgever om door middel van wetgeving het onderwijsstelsel vorm te geven. De wetgever heeft ruimte om hier binnen de kaders van artikel 23 van de Grondwet een eigen invulling aan te geven. Hij kan dan ook grotendeels zelf bepalen welke sturingsvisie hij ten aanzien van het onderwijs hanteert. Met de sturingsvisie wordt bedoeld op de wijze waarop de overheid onder meer wetgeving inzet als middel om het onderwijsstelsel nader uit te werken. De sturingsvisie van de overheid is in de afgelopen jaren verschillende keren gewijzigd. Dit kwam mede door politieke veranderingen, maar ook door ontwikkelingen die het Nederlandse onderwijs heeft doorgemaakt.

Er kunnen grofweg vier sturingsvisies onderscheiden worden, te weten het distributieve onderwijsbeleid, het constructieve onderwijsbeleid, onderwijsbeleid gericht op autonomie en deregulering en onderwijsbeleid gericht op hoofdlijnen. Deze vier sturingsvisies worden hierna kort beschreven. Dit is van belang omdat de betreffende sturingsvisie invloed heeft op de mate waarin het bevoegd gezag zelf het onderwijs kan vormgeven en in hoeverre de leraar autonomie heeft bij het geven van onderwijs.

##### **4.5.4.2 Het distributieve onderwijsbeleid**

Sinds omstreeks 1870 kwam de politieke opvatting op dat eenieder in ieder geval een basisniveau van onderwijs zou moeten hebben genoten.<sup>595</sup> Om dit te bewerkstelligen was interventie van de overheid onontbeerlijk. Deze

---

595 Karstanje 1998 p. 11-12.

interventies waren in eerste instantie gericht op het creëren van openbaar onderwijs. Vanaf 1887 ging de overheid ook het bijzonder onderwijs bekostigen en sinds 1917 geschiedde dat op gelijke voet als ten aanzien van het openbaar onderwijs. Bronneman-Helmers schrijft dat door de financiële gelijkstelling van het bijzonder onderwijs aan het openbaar onderwijs omvangrijke en gedetailleerde regelgeving ontstond.<sup>596</sup> Deze periode wordt door Idenburg gekenmerkt als de distributieve onderwijspolitiek.<sup>597</sup> De overheid was vooral bezig met het verdelen van geld. De sturing vanuit de overheid was verder beleidsarm en niet zozeer gericht op verandering of vernieuwing van het onderwijs.<sup>598</sup> Dit werd het terrein van de scholen geacht. Aan hen kwam immers de vrijheid van onderwijs toe.

#### 4.5.4.3 Het constructieve onderwijsbeleid

In 1975 zond minister Van Kemenade een opzet voor een nieuwe visie op de overheidssturing van het onderwijs naar de Tweede Kamer.<sup>599</sup> In deze Contourennota werd de zogenaamde *constructieve onderwijspolitiek* geïntroduceerd en uitgewerkt.<sup>600</sup> Die houdt in dat de overheid ten aanzien van het onderwijs niet langer beleidsarm te werk moet gaan, maar juist een actieve bijdrage moet leveren aan het vernieuwen van het onderwijs. De aanleiding hiervoor was een veranderende visie op het onderwijs. Centraal stond niet langer de behoefte aan goed geschoolde mankracht, maar het recht op individuele ontplooiing en de noodzaak van het voorbereiden van leerlingen op de maatschappij.<sup>601</sup> Veranderingen in het onderwijs konden niet langer aan het toeval overgelaten worden.<sup>602</sup> De overheid moest een actieve rol gaan spelen bij de planning van deze veranderingen en moest zelf voorstellen gaan doen voor deze veranderingen. Het onderwijsveld zou deze voorstellen vervolgens moeten gaan beoordelen en daaraan zelf bijdragen.

#### 4.5.4.4 Onderwijsbeleid gericht op deregulering en autonomie

Hoewel de achterliggende overheidsvisie op het maatschappelijke belang van onderwijs onveranderd bleef, verdween de constructieve onderwijspolitiek in de jaren 80 naar de achtergrond. De overheid ruilde haar sturende rol in voor een meer terughoudende. Die nieuwe benadering betrof

---

596 R. Bronneman-Helmers, *Overheid en onderwijsbestel: beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau 2011, p. 25.

597 Idenburg 1970, p. 1.

598 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 007, nr. 8, p. 31.

599 *Kamerstukken II* 1974/75, 13 459, nrs. 1-2. Zie ook Leune 2000, p. 25.

600 Idenburg 1970, p. 5.

601 *Kamerstukken II* 1974/75, 13 459, nrs. 1-2, p. 7.

602 *Kamerstukken II* 1974/75, 13 459, nrs. 1-2, p. 9.

niet alleen het onderwijs, maar zag op een bredere liberale visie om te komen tot minder en eenvoudige regelgeving. In het regeerakkoord van 1983 werd hier breed op ingezet, de Commissie Geelhoed heeft vervolgens onderzocht hoe deze ambitie verwezenlijkt kon worden.<sup>603</sup> Ten aanzien van het onderwijs constateerde deze commissie dat drie oorzaken aan te wijzen zijn voor de omvang en complexiteit van de toenmalige onderwijsregelgeving:

1. De uitleg van artikel 23 Grondwet waaruit voortvloeit dat elke onderwijssector met een wet geregeld moet worden.
2. Het constructieve onderwijsbeleid waaruit voortvloeit dat de overheid verantwoordelijkheid neemt voor de implementatie van onderwijskundige en maatschappelijke vernieuwingen.
3. De financieel-economische toestand die noodzaakt tot financieel sober beleid.<sup>604</sup>

De eerste aanzet voor vermindering en vereenvoudiging van de regelgeving in het onderwijs kwam bij motie van het Kamerlid Franssen c.s.<sup>605</sup> Zij vonden dat scholen zelf meer verantwoordelijkheden zouden moeten krijgen. Naast het stroomlijnen en vereenvoudigen van de regelgeving zou de rol van de Inspectie versterkt moeten worden.<sup>606</sup> Bij toenemende verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag past volgens Franssen sterker toezicht om erop toe te zien dat aan de eisen die wel worden opgelegd wordt voldaan.

In de volgende tien jaar werd in toonaangevende beleidsnota's de visie van een terughoudende overheid ten aanzien van het onderwijs nader uitgewerkt:<sup>607</sup>

- Meer over management,<sup>608</sup>
- Deregulering, autonomievergroting en personeelsreductie (DAP-notitie),<sup>609</sup>
- Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit (HOAK-nota),<sup>610</sup>
- De school op weg naar 2000,<sup>611</sup>
- Hoofdlijnen Formatiebudgetsysteem,<sup>612</sup> en

603 *Kamerstukken II* 1983/84, 17 391, nr. 9, p. 5.

604 *Kamerstukken II* 1983/84, 17 391, nr. 9, p. 244.

605 *Kamerstukken II* 1983/84, 18 100 VIII, nr. 86.

606 *Handelingen II* 1983/84, 18 100 VIII, p. 2777.

607 Boekholt e.a. 2002, p. 23, Leune 2000, p. 29 en Nolen 2017, p. 37.

608 *Kamerstukken II* 1984/85, 19 132, nrs. 1-2.

609 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 200 VII, nr. 63.

610 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 253, nrs. 1-2.

611 Ministerie van O&W 1986.

612 *Kamerstukken II* 1988/89, 21 140, nr. 1.

- Het Schevenings Beraad.<sup>613</sup>

Het uitgangspunt in de DAP-notitie is dat waar de overheid stuurt, getracht moet worden om de eigen verantwoordelijkheid en beleidsruimte van het bevoegd gezag niet verder te beperken dan strikt noodzakelijk.<sup>614</sup> Dit komt voort uit de gedachte dat de overheid niet beschikt over de benodigde expertise om tot in detail het onderwijsproces uit te werken. Anderzijds ziet de minister ook dat er grenzen zijn aan autonomievergroting en deregulering. Onder verwijzing naar Drop wordt vastgesteld dat de omvang en de opbouw van het onderwijsstelsel maakt dat regelgeving noodzakelijk is.<sup>615</sup> Ook moet de autonomie van de onderwijsinstellingen begrensd worden door de maatschappelijke functie die het onderwijs dient. De overheid dient in dat licht de deugdelijkheid van het onderwijs te borgen.<sup>616</sup>

In de HOAK-nota wordt voor het hoger onderwijs een sturingsvisie uiteengezet die rust op autonomie en kwaliteit.<sup>617</sup> De autonomie van de hogescholen en universiteiten moet worden vergroot gezien de toenevende vernieuwingsbehoefte. De minister erkent dat het vergroten van de autonomie niet direct leidt tot een verbetering van de kwaliteit, maar autonomie wordt hiervoor wel als een noodzakelijke voorwaarde gezien. Net als in de DAP-notitie constateert de minister in de HOAK-nota dat de overheid niet beschikt over de expertise om in detail uitspraken te doen over de gewenste ontwikkelingen, dit moet dan ook aan de instellingen overgelaten worden.

De noties uit onder meer de DAP-notitie en de HOAK-nota vonden hun weg naar het regeerakkoord van 1986.<sup>618</sup> Daarin stond dat deregulering en versterking van de autonomie van scholen gerealiseerd moeten worden. Dit zou samen moeten gaan met het versterken van de schoolbesturen. Dit wordt in de nota 'School op weg naar 2000' verder uitgewerkt.<sup>619</sup> In deze nota wordt een visie geschetst waarin de school autonoom is, zodat het bevoegd gezag zelf keuzes kan maken op grond van een eigen afweging van de maatschappelijke ontwikkelingen en de situatie binnen de eigen school.<sup>620</sup> Dat de school autonomie verkrijgt, wil niet zeggen dat de school niet aan regels gebonden is, maar wel dat de school het

---

613 Schevenings Beraad 1993.

614 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 200 VII, nr. 63, p. 7.

615 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 200 VII, nr. 63, p. 7 en Drop 1985, p. 149.

616 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 200 VII, nr. 63, p. 8.

617 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 253, nrs. 1-2, p. 10.

618 *Kamerstukken II*, 1985/86, 19 555, nr. 3, p. 25. Zie ook Onderwijsraad 2000b, p. 3 en Louw 2011, p. 8-9.

619 Ministerie van O&W 1986.

620 Ministerie van O&W 1986, p. 3

merendeel van de beslissingen zelf kan nemen. Met meer autonomie kunnen scholen meer op kwaliteit sturen. Hiertoe moet de school onder meer de ruimte krijgen om zelf zijn budget te beheren. De overheid zal minder met regelgeving vooraf sturen, maar het zwaartepunt leggen op toetsing achteraf.<sup>621</sup>

In 1993 heeft het zogenaamde *Schevenings Beraad*, een overleg tussen de onderwijskoepels en de minister van Onderwijs en Wetenschap, een aantal richtinggevendende uitspraken gedaan over de verhouding tussen de overheid en het onderwijs.<sup>622</sup> Het uitgangspunt is dat de school, binnen het kader van wet- en regelgeving, verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs.<sup>623</sup> De overheid draagt zorg voor zekerheid over de bekostiging van het onderwijs via lumpsumbekostiging. Dit draagt bij aan deregulering en vergroot de handelingsvrijheid van scholen.<sup>624</sup> De school krijgt bestedingsvrijheid om binnen de grenzen van de wet de bekostiging te besteden. Het overheidsbeleid is verder gericht op het vergroten van de vrijheid van handelen door de school.

#### 4.5.4.5 Onderwijsbeleid gericht op de hoofdlijnen met politiek realisme

Zoontjens schrijft dat het onderwijsbeleid zich de laatste jaren aan de hand van twee gezichtspunten heeft ontwikkeld.<sup>625</sup> Enerzijds is er sprake geweest van deregulering en autonomievergroting op bestuurlijk en beheersmatig vlak. Anderzijds is de wetgever meer gaan sturen en optreden op het vlak van kwaliteitsbeleid. Deze ogenschijnlijk tegengestelde bewegingen heeft de wetgever proberen te verenigen door te sturen op aspecten waar de overheid verantwoordelijk voor is.

De huidige sturingsvisie komt deels voort uit het onderscheid tussen het *wat* en *hoe*, dat gemaakt werd in het parlementair onderzoek naar onderwijsvernieuwingen onder leiding van de commissie Dijsselbloem.<sup>626</sup> Het onderzoek was gericht op de besturingsprocessen rond de implementatie van onderwijsvernieuwingen.<sup>627</sup> Aan de hand van dit onderzoek stelt de commissie vast dat bij de vele veranderingen in het onderwijs weinig aandacht is geweest voor een afbakening tussen datgene wat behoort tot

---

621 Ministerie van O&W 1986, p. 5.

622 Schevenings Beraad 1993. Zie ook Nolen 2017, p. 37.

623 Schevenings Beraad 1993, p. 13.

624 Schevenings Beraad 1993, p. 17-19.

625 Zoontjens 2023, p. 279.

626 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 007, nr. 6.

627 *Kamerstukken II* 2006/07, 31 007, nr. 1.

de verantwoordelijkheid van de school en datgene wat behoort tot de verantwoordelijkheid van de overheid.<sup>628</sup> Een dergelijke afbakening van verantwoordelijkheden zou bijdragen aan de versterking van het maatschappelijk vertrouwen in het onderwijs en het vertrouwen van het onderwijs in de overheid. De overheid zou moeten voorschrijven *wat* de leerling moet kennen en kunnen, het is primair aan de school *hoe* de leerling deze kennis, inzicht en vaardigheden opdoet. Dit zou recht doen aan de door het onderwijs verworven autonomie, maar ook aan de eigen autonomie van de politiek.<sup>629</sup> De overheid zou moeten staan voor deugdelijk onderwijs. Zij stelt het kerncurriculum vast en de belangrijkste kennis, inzicht en vaardigheden die de leerling dient te verwerven. Ook bekostigt zij de scholen om hen in staat te stellen om aan de kwaliteitseisen te voldoen. Een vorm van toezicht en handhaving is daarnaast onmisbaar om te zorgen dat aan de eisen wordt voldaan.

In 2014 stelt de Onderwijsraad evenwel vast dat het rapport van de commissie Dijsselbloem grote impact had, maar dat de conclusies en aanbevelingen geen structurele verandering teweeg hebben gebracht in de onderwijspolitiek en het onderwijsbeleid.<sup>630</sup> De overheid mengt zich nog steeds intensief in de inrichting van het onderwijs op scholen. Ook wordt veel beleid op elkaar gestapeld zonder een gedegen onderbouwing. De Onderwijsraad adviseert onder meer dat de overheid zich dient te gaan richten op de hoofdlijnen, met oog voor balans tussen kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid.<sup>631</sup> In een beleidsreactie op dit advies van de Onderwijsraad onderschrijft de minister dat het de taak van de overheid is om stabiel te sturen op de hoofdlijnen.<sup>632</sup> Echter ziet zij ook dat de politieke werkelijkheid rationele beleidsontwikkeling lastig maakt. Politieke veranderingen of incidenten in het onderwijsveld kunnen leiden tot onverwachte beleidswijzigingen of ingrepen in het stelsel. Het streven van de overheid is dan ook om te sturen op de hoofdlijnen. Dit gaat evenwel gepaard met enig politiek realisme, waardoor dieper ingrijpen in het onderwijs niet wordt uitgesloten.

#### 4.5.4.6 De betrokken overheid

Sinds 2022 geeft minister Wiersma aan dat het funderend onderwijs geen afstandelijke overheid nodig heeft, maar een betrokken overheid die naast alle onderwijsprofessionals staat. Die overheid moet dichtbij zijn om te

---

628 *Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 6, p. 142.*

629 *Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 6, p. 142.*

630 *Onderwijsraad 2014, p. 15.*

631 *Onderwijsraad 2014, p. 33-37.*

632 *Kamerstukken II 2014/15, 31 007, nr. 32.*



helpen, maar niet hun taken naar zich toetrekken.<sup>633</sup> Wel is het aan de overheid om stevig toezicht te houden. Zo kan de minister sinds kort snel ingrijpen bij bijvoorbeeld aanwijzingen van wanbeheer.<sup>634</sup> Daarnaast is het streven van de minister dat de huidige abstracte wettelijke normen geconcretiseerd worden tot ‘glasheldere doelen’.<sup>635</sup> Zo kan de Inspectie in de toekomst bijvoorbeeld ook scherper toezicht gaan houden op de leskwaliteit, ondersteuning en begeleiding van leerlingen en de instructie die de leerlingen ontvangen. Wiersma wil dan ook met regelgeving en beleidsregels van de Inspectie dieper gaan treden in de pedagogische autonomie van het bevoegd gezag en in het verlengde daarvan de autonomie van de leraar. Overheidstoezicht zou zich in de toekomst tevens ook moeten gaan uitstrekken over het informeel onderwijs.<sup>636</sup> Het is nog te vroeg om vast te stellen of deze visie van een betrokken overheid stand zal houden.

#### 4.5.4.7 Conclusie

De steeds veranderende sturingsvisie van de overheid is van belang voor de leraar. Hij dient immers te werken binnen de kaders die de overheid stelt met wet- en regelgeving en binnen de kaders die voortvloeien uit het beleid van het bevoegd gezag. De mate waarin die kaders de leraar autonomie bieden zijn mede afhankelijk van de wijze waarop de overheid stuurt op het onderwijs. Als de overheid bijvoorbeeld met wet- en regelgeving diep ingrijpt in de inhoud van het onderwijs, blijft er minder ruimte over voor het bevoegd gezag om samen met de leraar het onderwijs vorm te geven.

Uit het voorgaande blijkt dat de wijze waarop de overheid beoogt te sturen op het onderwijs de afgelopen vijftig jaar een grote ontwikkeling heeft doorgemaakt. Na de Tweede Wereldoorlog lag voornamelijk de nadruk op het creëren van voldoende onderwijs. De overheid zag het toen voornamelijk als haar taak om het onderwijs te faciliteren. Dit werd het distributieve onderwijsbeleid genoemd. Vervolgens, toen eenmaal voldoende onderwijs was gecreëerd, zag de overheid het als haar taak om actief te sturen op de nodige onderwijsveranderingen en -vernieuwingen. Oftewel, de overheid voerde constructief onderwijsbeleid. Met de komst van meer liberale kabinetten ontstond ook een meer liberale visie op de

---

633 *Kamerstukken II 2022/23*, 31 296, nr. 669, p. 6-7 (Kabinetsreactie IBO “Koersen op kwaliteit en kansgelijkheid”).

634 *Kamerstukken II 2022/23*, 29 614, nr. 169, p. 4-5 (Kamerbrief over de voortgang van de beleidsagenda informeel onderwijs) en Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium (*Stb.* 2023, 212).

635 *Kamerstukken II 2022/23*, 31 293, nr. 652, p. 5 en *Kamerstukken II 2022/23*, 31 293, nr. 669, p. 4.

636 *Kamerstukken II 2022/23*, 32 600 VII, nr. 246 (Kabinetsreactie Onderwijsraadadvies ‘Grenzen stellen, ruimte laten’), p. 4.

sturing van het onderwijs. Het onderwijsbeleid werd sinds de jaren 80 daarom meer gericht op het streven naar meer autonomie voor het bevoegd gezag en het terugbrengen van het aantal regels. Dit was het onderwijsbeleid gericht op autonomie en deregulering. Deze lijn is in de jaren '00 grotendeels doorgezet. Daarbij kwam wel het besef dat de overheid scherper zou moeten sturen op de hoofdlijnen van het onderwijsbeleid, zoals de kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid van het onderwijs. Hoewel het belang van het sturen op hoofdlijnen door de minister wordt onderschreven, ziet hij ook dat bijvoorbeeld diep ingrijpen in het onderwijs bij incidenten niet voorkomen kan worden. Momenteel is het streven om de autonomie van het bevoegd gezag te beperken en scherpere wettelijke normen te stellen waar de Inspectie het bevoegd gezag op kan aanspreken.

#### **4.5.5 Het onderwijstoezicht**

##### **4.5.5.1 Inleiding**

De overheid stuurt niet alleen met wetgeving in het onderwijs, maar ook door middel van toezicht. Uit artikel 23, tweede lid, van de Grondwet blijkt dat de overheid toezicht houdt op de naleving van de in de onderwijswetten gestelde deugdelijkheidseisen. Uit de Grondwet vloeit niet voort op welke wijze toezicht gehouden moet worden. Voor wat betreft het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs is het toezicht uitgewerkt in de Wet op het onderwijstoezicht (Wot).<sup>637</sup> Het toezicht wordt in deze sectoren uitgeoefend door de Inspectie van het onderwijs. De Inspectie heeft primair als taak toezicht te houden op de naleving van de in de onderwijssectorwetten gestelde voorschriften.<sup>638</sup> In het hoger onderwijs bewaakt de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) de kwaliteit van het onderwijs.<sup>639</sup> De Inspectie is in het hoger onderwijs bevoegd om toezicht te houden op onder meer de financiële rechtmatigheid en de ontwikkelingen in het stelsel.<sup>640</sup> Ook kan de Inspectie in het hoger onderwijs toezicht houden naar aanleiding van signalen. In alle onderwijssectoren geldt dat wanneer de kwaliteit van het onderwijs tekortschiet, een sanctie kan worden opgelegd. Daarbij kan gedacht worden aan het geheel of gedeeltelijk inhouden of opschorten van de bekostiging of het ontnemen van de graad verlenende bevoegdheid.

Het is van belang om in kaart te brengen op welke wijze de overheid de kwaliteit van het onderwijs bewaakt. Uit de onderzoekskaders die de

---

637 Zie voor de totstandkoming van de Wot Mertens 2014.

638 Zoontjens 2023, p. 545.

639 Hoofdstuk 5 van de Whw.

640 Artikel 12a van de Wot.

Inspectie hanteert en het accreditiekader van de NVAO blijkt namelijk mede hoe ver de wettelijke voorschriften reiken. Bijvoorbeeld voor wat betreft de voorschriften die zien op de wijze waarop de leraar onderwijs dient te geven en de wijze waarop examens afgenomen moeten worden. Daarnaast kunnen de onderzoeken van de Inspectie en de NVAO, en de eventueel daaruit voortvloeiende sancties, de wijze waarop het onderwijs wordt vormgegeven en de examens worden afgenomen beïnvloeden. De manier waarop het toezicht wordt ingevuld en uitgeoefend heeft dan ook invloed op de mate van autonomie van het bevoegd gezag en de leraar.

In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op het toezicht van de Inspectie in het primair, voortgezet, en middelbaar beroepsonderwijs. Daarbij wordt het controlerend en stimulerend toezicht uiteengezet. Vervolgens wordt nader ingegaan op het toezicht op het pedagogisch-didactisch handelen van de leraar en op het afsluiten van het onderwijs. Nadat het inspectietoezicht is beschreven wordt de rol van de NVAO in het hoger onderwijs beschreven. Daarbij wordt ook stilgestaan bij de positie van de docent en het eindniveau dat de student moet bereiken.

#### **4.5.5.2 Het toezicht van de Inspectie in het primair, voortgezet, en middelbaar beroepsonderwijs**

Het toezicht van de Inspectie is van oudsher gericht op het tegengaan van tekortkomingen in de kwaliteit van het onderwijs.<sup>641</sup> Dit doet de Inspectie door toe te zien op de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en door het bevorderen van de ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs.<sup>642</sup> Met de Wot is aangesloten bij de sturingsvisie van de overheid die uitgaat van autonomie en deregulering.<sup>643</sup> In de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wot schrijft de wetgever dat het uitgangspunt is dat de school de kwaliteit van zijn eigen onderwijs bewaakt en verbetert.<sup>644</sup> Ook dient de school in principe zelf te formuleren wat kwalitatief goed onderwijs is. De overheid ziet desalniettemin ook een taak voor zichzelf. Namelijk het bewaken van de eenheid en gemeenschappelijkheid in het onderwijsstelsel, garant staan voor de kwaliteit van het onderwijs en bevordering van de kwaliteit van het onderwijs. De Inspectie bevordert met haar toezicht de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit door scholen periodiek te beoordelen op kwaliteit en hen aan te spreken wanneer die kwaliteit tekortschiet.<sup>645</sup>

---

641 Zoontjens 2023, p. 546.

642 Artikel 3, eerste lid, van de Wot.

643 Huisman e.a. 2020, p. 69 en *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 783, nr. 3, p. 1.

644 *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 783, nr. 3, p. 2.

645 *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 783, nr. 3, p. 3.

De Inspectie heeft verschillende toezichtstaken, namelijk 1) het toezien op de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften, 2) het bevorderen van de ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs, 3) het houden van financieel toezicht en 4) het rapporteren over de staat van het onderwijs, op de derde en vierde taak wordt niet nader ingegaan.<sup>646</sup> De eerste twee taken van de Inspectie zijn van belang omdat deze zien op het primaire onderwijsproces. Tussen die twee taken wordt onderscheid gemaakt omdat de bevoegdheden van de Inspectie en de sancties die ingezet kunnen worden verschillen naargelang de taak.

De eerste toezichtstaak wordt door De Boer ook wel de controletaak genoemd en wordt in het vervolg het *controlerend toezicht* genoemd.<sup>647</sup> Dit toezicht houdt in dat de Inspectie controleert op de naleving van de in de onderwijswetten opgenomen voorschriften. Deze voorschriften vormen de minimumeisen of de basiskwaliteit waaraan het bevoegd gezag moet voldoen.<sup>648</sup> De grens van het controlerend toezicht wordt eveneens gevormd door de bij of krachtens de onderwijswetten gestelde voorschriften. Dit toezicht kan enkel uitgeoefend worden ten aanzien van de naleving van deze voorschriften.<sup>649</sup> Daarnaast kan enkel getoetst worden of aan de basiskwaliteit is voldaan. De resultaten van dit toezicht legt de Inspectie vast in *oordelen*.

De tweede toezichtstaak van de Inspectie wordt ook wel het *stimulerings*toezicht genoemd.<sup>650</sup> Met stimulerings

toezicht bevordert of stimuleert de Inspectie de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs naar een hoger niveau dan de minimumeisen die voortvloeien uit de onderwijssectorwetten. Deze taak is breder dan controlerend toezicht en kan zien op al hetgeen van doen heeft met de kwaliteit van het onderwijs.<sup>651</sup> Anders dan onder het controlerend toezicht leidt stimulerings

- het schoolplan,
- de leerresultaten en de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen,
- de monitor inzake de veiligheid van leerlingen op school,

---

646 Zie over deze taken De Boer 2021, p. 226-231 en Zoontjens 2023, p. 549.

647 De Boer 2021, p. 222.

648 Zoontjens 2023, p. 549.

649 Zoontjens 2023, p. 549.

650 De Boer 2021, p. 225.

651 De Boer 2021, p. 225.

652 Artikel 11, eerste lid, van de Wot en De Boer 2021, p. 252.

- 
- informatie uit de jaarstukken, met inbegrip van het financieel jaarverslag,
  - beschikbare signalen over mogelijke knelpunten, waaronder het gevoerde personeelsbeleid, voor zover daar op grond van artikel 6a, eerste en tweede lid, aanleiding toe bestaat.<sup>653</sup>

De werkwijze van de Inspectie is nader uitgewerkt in *onderzoekskaders*.<sup>654</sup> Deze kaders worden vastgesteld door de minister op voordracht van de Inspectie. De Inspectie heeft dan ook een belangrijke rol bij de totstandkoming van de kaders op basis waarvan ze haar eigen toezicht uitoefent.<sup>655</sup> De onderzoekskaders zijn wetsinterpreterende beleidsregels.<sup>656</sup> Een beleidsregel is, blijkens artikel 1:3 van de Awb, geen algemeen verbindend voorschrift, maar betreft de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. De onderzoekskaders bevatten uitleg van de Inspectie over de wijze waarop ze de betreffende wettelijke voorschriften toepast bij het houden van toezicht. Deze kaders kunnen niet verder strekken dan de regels die hierin nader worden geïnterpreteerd.<sup>657</sup> Met het stellen van onderzoekskaders wordt de beoordelingsruimte die de onderwijswetten of de Wot aan de Inspectie laat ingebonden. De onderzoekskaders kunnen dan ook bijdragen aan de rechtszekerheid van de scholen waarop de Inspectie toezicht houdt. Van de onderzoekskaders kan de Inspectie afwijken. Ten aanzien van beleidsregels bestaat immers een inherente afwijkingsbevoegdheid.<sup>658</sup> Afwijken van beleidsregels kan enkel als de betreffende regel voor een of meer belanghebbenden gevolgen hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot het doel van de regel.

Per onderwijssector is in een onderzoekskader uitgewerkt hoe toezicht wordt gehouden en waarop de Inspectie toezicht houdt.<sup>659</sup> Waarop toezicht wordt gehouden is uitgewerkt in het *waarderingkader*.<sup>660</sup> Het onderzoekskader voor het voortgezet onderwijs kent bijvoorbeeld twee waarderingkaders, namelijk het waarderingkader Besturen en het waarde-

---

653 Artikel 11, tweede lid, van de Wot.

654 Artikel 13 van de Wot.

655 De Boer 2021, p. 234.

656 De Boer 2021, p. 174, Huisman 2020, p. 24 (zie voetnoot 16) en *Kamerstukken II* 2000/01, 27 783, nr. 3, p. 13.

657 Konijnenbelt en van Male 2014, p. 225.

658 Artikel 4:48 van de Awb en Konijnenbelt en van Male 2014, p. 228.

659 De onderzoekskaders 2021 zijn gepubliceerd in *Stcr.* 2021, 34766, gewijzigd met *Stcr.* 2022, 19978 en bijgesteld voor de voorschoolse educatie en het primair onderwijs per 1 augustus 2023 (*Stcr.* 2023, 21080).

660 Huisman e.a. 2020, p. 70.

ringskader Scholen. Elk waarderingskader is opgebouwd in *kwaliteitsgebieden*, die kwaliteitsgebieden zijn weer onderverdeeld in *standaarden*. De standaarden zijn opgebouwd uit de basiskwaliteit, hetgeen waarop de Inspectie controlerend toezicht uitoefent en aanvullende ambities, waarop de Inspectie stimulerings- en toezicht uitoefent. In de standaarden worden de in de onderwijssectorwetten gestelde voorschriften nader uitgewerkt. De Inspectie stelt daarbij uit te gaan van een redelijke uitleg van de wet en de daarop gebaseerde regelgeving.<sup>661</sup> Indien de Inspectie op basis van deze standaarden controlerend toezicht wil houden, mogen deze standaarden niet verder reiken dan een redelijke wetsinterpretatie. Anders gaat de Inspectie zich als regelgever gedragen, zonder hiertoe bevoegd te zijn.

#### 4.5.5.3 Toezicht op het pedagogisch-didactisch handelen van de leraar

Voor de autonomie van de leraar bij het geven van onderwijs en het afnemen van examens zijn twee kwaliteitsgebieden waar de Inspectie toezicht op houdt van bijzonder belang, namelijk het pedagogisch-didactisch handelen en de afsluiting van het onderwijs. Op deze twee kwaliteitsgebieden wordt hierna nader ingegaan.

In de onderzoekskaders voor het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs is in het kwaliteitsgebied *Onderwijsproces* onder meer de standaard *Pedagogisch-didactisch handelen* opgenomen.<sup>662</sup> Deze standaard wordt voor het primair en voortgezet onderwijs verschillend ingevuld, in het vervolg wordt bij wijze van voorbeeld ingegaan op het voortgezet onderwijs. In deze sector moet het pedagogisch handelen van de leraar, leerlingen in staat stellen om te leren en zich te ontwikkelen. Aan de basiskwaliteit wordt onder deze standaard als volgt voldaan:

*“De pedagogisch-didactische visie van de school is zichtbaar in het dagelijks handelen van de leraren. De leraren plannen en structureren hun handelen met behulp van informatie die zij over leerlingen hebben. Zij maken pedagogische en didactische keuzes en stemmen daarbij het niveau van hun onderwijs af op het beoogde eindniveau van de leerlingen. De leerstof omvat kennis, vaardigheden en attitudes en wordt in een logische opbouw aangeboden. De leraren creëren een pedagogisch en didactisch passend en stimulerend leerklimaat, waardoor leerlingen actief en betrokken zijn. Met geschikte opdrachten en heldere uitleg structureren de leraren het onderwijsaanbod zo dat de leerlingen zich het leerstofaanbod eigen kunnen maken. Leraren hebben hoge verwachtingen van leerlingen en geven leerlingen feedback op hun leerproces. De leraren stemmen de*

<sup>661</sup> *Stcr.* 2021, 34766, p. 8.

<sup>662</sup> Zie *Stcr.* 2023, 21080, p. 22 (primair onderwijs) *Stcr.* 2021, 34766, p. 159 (voortgezet onderwijs) en p. 261 (middelbaar beroepsonderwijs).

---

*instructies, begeleiding, opdrachten en onderwijstijd doelgericht af op de onderwijsbehoeften van groepen en individuele leerlingen, inclusief op de sociale en maatschappelijke competenties. De afstemming is zowel gericht op (pedagogische) ondersteuning als op uitdaging, afhankelijk van de onderwijsbehoeften van leerlingen.”<sup>663</sup>*

Opvallend aan deze standaard is dat hierin mede wordt beschreven op welke wijze de leraar onderwijs moet geven. Zo moet de leraar plannen en structuren, pedagogische en didactische keuzes afstemmen op het beoogd eindniveau van de leerlingen, geschikte opdrachten geven en helder uitleg geven. Hoewel dit taken zijn die bij de leraar thuishoren, wijkt dit af van de wijze waarop regels worden gesteld in de sectorwetten. Die regels hebben het bevoegd gezag als normadressaat. Het bevoegd gezag moet er vervolgens voor zorgen dat het personeel lesgeeft conform de onderwijswetten. In de onderwijswetten wordt de leraar verder nauwelijks genoemd. Ook deze standaard richt zich formeel tot het bevoegd gezag, hij is immers object van toezicht en niet de leraar. Evenwel kan uit de standaard afgeleid worden op welke wijze de Inspectie toetst of de leraar ten aanzien van pedagogisch-didactisch handelen zijn werk op de juiste wijze doet.

Uit het onderzoekskader blijkt dat de standaard pedagogisch- en didactisch handelen is afgeleid uit verschillende artikelen uit de Wvo 2020.<sup>664</sup> Het pedagogisch-didactisch handelen komt in deze wetten enkel expliciet terug in de artikelen over het schoolplan. Daarin is bepaald dat het personeelsbeleid een omschrijving omvat van het pedagogisch-didactisch handelen van het onderwijspersoneel. Het is aan het bevoegd gezag om uit te werken hoe het pedagogisch-didactisch handelen voor die school verder wordt uitgewerkt. Dit past bij de aan hem toekomende inrichtingsvrijheid. In haar standaard werkt de Inspectie echter zelf uit wat onder het pedagogisch-didactisch handelen van het onderwijspersoneel moet worden verstaan. Hoewel dit het bevoegd gezag duidelijkheid biedt over de wijze waarop de Inspectie toezicht houdt, beperkt de Inspectie hiermee de inrichtingsvrijheid van het bevoegd gezag. De Inspectie gaat met deze standaard dan ook haar bevoegdheid te buiten.

In het middelbaar beroepsonderwijs geldt een andere standaard voor het pedagogisch-didactisch handelen dan in het primair en voortgezet onderwijs. In deze standaard stelt het *onderwijsteam* studenten in staat om te leren en zich te ontwikkelen. Ook de basiskwaliteit wordt anders ingevuld:

---

<sup>663</sup> *Str.* 2021, 34766, p. 159.

<sup>664</sup> Artikelen 1.4, tweede lid, 2.2, eerste lid, 2.89 en 2.90 van de Wvo 2020.

*“Uit het pedagogisch en didactisch handelen van het team blijkt dat er sprake is van een gedeelde visie, dan wel uitgangspunten. Het onderwijsteam zorgt voor effectieve leersituaties. Het team stemt de instructies, begeleiding, opdrachten en onderwijstijd doelgericht af op de onderwijsbehoeften van groepen en individuele studenten. De afstemming is zowel gericht op (pedagogische) ondersteuning als op uitdaging, afhankelijk van de onderwijsbehoeften van groepen en individuele studenten. Het team plant en structureert zijn handelen met behulp van informatie die het over studenten heeft. Het maakt didactische keuzes waarbij het niveau en de complexiteit van het onderwijs in lijn is met het onderliggende kwalificatiedossier. Het team realiseert bovendien een evenwichtige verbinding tussen leren in de beroepspraktijkvorming en het leren binnen de instelling. Het team creëert een pedagogisch en didactisch passend en stimulerend leerklimaat, waardoor studenten actief en betrokken zijn. Met geschikte opdrachten en heldere uitleg structureert het team het onderwijsaanbod zo, dat studenten zich het leerstofaanbod eigen kunnen maken. Het team heeft positieve verwachtingen van studenten en geeft hun gerichte feedback op hun leerproces.”<sup>665</sup>*

In deze standaard voor het middelbaar beroepsonderwijs staat niet alleen het onderwijsteam centraal, maar wordt ook benoemd dat het onderwijs in lijn moet zijn met het kwalificatiedossier en dat er een balans gevonden moet worden tussen leren in de praktijk en leren binnen de school. De standaard komt verder in hoofdlijnen overeen met de standaard Pedagogisch-didactisch handelen in het voortgezet onderwijs. Net als de standaard in deze sectoren wordt de standaard voor het middelbaar beroepsonderwijs afgeleid uit een aantal artikelen uit de betreffende sectorwet, namelijk de Web.<sup>666</sup> Deze artikelen bevatten algemene taken voor het bevoegd gezag. In de Web is geen specifieke plicht opgenomen om beleid te maken omtrent het pedagogisch-didactisch handelen van de leraar. In dit geval is de standaard problematisch omdat die niet direct teruggeleid kan worden tot voorschriften uit de Web, maar wel kan bijdragen aan het oordeel *onvoldoende* of *zeer zwak*.

De standaard pedagogisch-didactisch handelen is van belang voor het bevoegd gezag en de leraar in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Het toezicht dat de Inspectie uitoefent ten aanzien van de wijze waarop de leraar zijn beroep uitoefent, wordt immers gebaseerd op deze standaard. Het bevoegd gezag en de leraar moeten dan ook kennisnemen van de standaard om te bepalen of het onderwijs voldoet aan de basiskwaliteit van pedagogisch-didactisch handelen dat de Inspectie heeft

<sup>665</sup> *Str.* 2021, 34766, p. 261.

<sup>666</sup> Artikel 7.1.2, tweede lid, artikel 7.2.7, vijfde en zesde lid, en artikel 7.4.8, eerste lid, van de Web.



---

geabstraheerd uit de betreffende onderwijswetten. Daarnaast is de standaard voor de leraar interessant omdat deze standaard, anders dan de onderwijssectorwetten, een basaal kader geeft voor de wijze waarop de leraar zijn beroep moet uitoefenen.

#### 4.5.5.4 Toezicht in verband met de afsluiting van het onderwijs

Naast de standaard Pedagogisch-didactisch handelen zijn in de onderzoekskaders voor het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs onder meer verschillende standaarden opgenomen die zien op het afsluiten van het onderwijs, waaronder ook wordt verstaan de wijze waarop de examinering plaatsvindt. Voor het primair en voortgezet onderwijs komen deze standaarden grotendeels met elkaar overeen, het middelbaar beroepsonderwijs heeft afwijkende standaarden. De afsluiting van het onderwijs is van bijzonder belang omdat de oordelen *onvoldoende of zeer zwak* mede hierop worden gebaseerd.

Uit de standaard *Afsluiting* in het primair en voortgezet onderwijs vloeit voort dat de afsluiting van het onderwijs zorgvuldig moet verlopen. In het primair onderwijs wordt daarbij de nadruk gelegd op het voorbereiden van leerlingen op de overgang naar het vervolgonderwijs en op de totstandkoming van het schooladvies en de doorstroomtoets.<sup>667</sup> Ten aanzien van het voortgezet onderwijs wordt bepaald dat de school moet beschikken over een programma van toetsing en afsluiting en een examenreglement dat voldoet aan de wettelijke eisen.<sup>668</sup> Naast de standaard *Afsluiting* zijn in het kwaliteitsgebied *Onderwijsresultaten* twee andere standaarden opgenomen die zien op het afsluiten van het onderwijs, namelijk de standaard *Resultaten* en de standaard *Sociale en maatschappelijke competenties*.<sup>669</sup> In de standaard *Resultaten* is bepaald dat de leerresultaten van de leerlingen tenminste in overeenstemming moeten zijn met de gestelde norm. Daarnaast is in de standaard *Sociale en maatschappelijke competenties* bepaald dat het niveau van de leerling ten minste in overeenstemming is met de verwachtingen van het vervolgonderwijs en de maatschappij.

Het onderzoekskader voor het middelbaar beroepsonderwijs bevat eigen standaarden die zien op de wijze waarop het onderwijs wordt afgesloten. De standaard *Borging diplomering* ziet erop dat er een examencommissie moet zijn die deugdelijke diplomering borgt, daarnaast blijkt uit de standaard *Afsluiting* dat de opleiding moet kunnen onderbouwen of een

---

667 Zie *Stcr.* 2023, 21080, p. 23.

668 Zie *Stcr.* 2021, 34766, p. 160.

669 Zie *Stcr.* 2021, 34766, p. 25 en p. 161.

student heeft voldaan aan de voorwaarden om voor het diploma in aanmerking te komen.<sup>670</sup> Bij de invulling van deze standaarden is aangesloten bij de Regeling standaarden examenkwaliteit mbo 2021.<sup>671</sup> Naast deze standaarden zijn in het kwaliteitsgebied *Onderwijsresultaten* twee standaarden opgenomen die zien op studiesucces en vervolgsucces.<sup>672</sup> Onder de standaard *Studiesucces* wordt verstaan dat studenten ten minste leerresultaten behalen die overeenstemmen met de norm, uit de standaard *Vervolgsucces* blijkt dat studenten na het verlaten van de opleiding bijvoorbeeld tenminste doorstromen naar het beoogde vervolgonderwijs of de beoogde plek op de arbeidsmarkt.

De hiervoor genoemde standaarden zijn voor het bevoegd gezag van groot belang. Een onvoldoende in het primair en voortgezet onderwijs op de standaard Resultaten of in het middelbaar beroepsonderwijs op de standaard Borging diplomering of de standaard Afsluiting leidt ertoe dat de opleiding als onvoldoende wordt beoordeeld.<sup>673</sup> Als in het primair en voortgezet onderwijs de standaard Resultaten en in het middelbaar beroepsonderwijs de standaard Studiesucces én een bepaalde andere standaard als onvoldoende wordt beoordeeld, kan de instelling zelfs als zeer zwak worden aangemerkt. In de volgende paragrafen wordt toegelicht wat de gevolgen zijn van dit oordeel.

#### 4.5.5.5 Sancties en openbaarmaking

De Inspectie legt haar oordelen en bevindingen vast in een inspectierapport.<sup>674</sup> Indien daarvan sprake is, wordt in het rapport vastgelegd welke wettelijke voorschriften zijn overtreden en hoe het bevoegd gezag dit kan verbeteren. Hierover vindt overleg plaats tussen de Inspectie en het bevoegd gezag. Dit resulteert in herstelopdrachten.<sup>675</sup> Naargelang de zwaarte van de overtreding wordt door de Inspectie aanvullend toezicht gehouden. Dit kan bestaan uit monitoring, verantwoording door het bestuur of een herstelonderzoek. Het toezicht wordt geïntensiveerd naargelang de school er minder in slaagt om de gebreken te herstellen. In een uiterst geval kunnen er sancties opgelegd worden of maatregelen worden genomen.

Het zwaarste oordeel dat de Inspectie kan geven is het oordeel *zeer zwak*. Hier kunnen ook de zwaarste sancties aan verbonden worden. In dat geval moet de standaard Resultaten en een of meer andere standaarden onvoldoende zijn. De Inspectie kan dus enkel tot het oordeel zeer zwak

---

670 *Stcr.* 2021, 34766, p. 262

671 *Stcr.* 2021, 39863.

672 *Stcr.* 2021, 34766, p. 23.

673 *Stcr.* 2021, 34766, p. 266.

674 Artikel 20 van de Wet op het onderwijstoezicht.

675 *Stcr.* 2021, 34766, p. 38.

komen indien de leerresultaten onvoldoende blijken. Het oordeel zeer zwak wordt in het primair en voortgezet onderwijs gegeven indien de leerresultaten ernstig en langdurig tekortschieten én indien het bevoegd gezag hiermee eveneens tekortschiet in de naleving van een bij of krachtens de betreffende onderwijswet gesteld wettelijk voorschrift.<sup>676</sup> In het primair onderwijs wordt met de leerresultaten de resultaten op het gebied van de Nederlandse taal, rekenen en wiskunde zoals gemeten op de doorstroomtoets bedoeld en in het voortgezet onderwijs gaat het om de eindexamen- en doorstroomresultaten.<sup>677</sup> Als wordt vastgesteld dat sprake is van zeer zwak onderwijs dan staat tevens vast dat het bevoegd gezag haar zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs niet is nagekomen. Het schenden van deze zorgplicht levert een schending van artikel 10 Wpo of artikel 2.94 Wvo 2020 op. In een dergelijk geval heeft de minister de bevoegdheid om een bekostigingssanctie op te leggen.<sup>678</sup> Die sanctie kan bestaan uit het geheel of gedeeltelijk inhouden of opschorten van de bekostiging.

In het middelbaar beroepsonderwijs is sprake van een zeer zwakke opleiding indien het studiesucces van die opleiding onvoldoende is én indien het bevoegd gezag onvoldoende uitvoering geeft aan de zorgplicht inzake het onderwijsprogramma en de examinering, de beroepspraktijkvorming of de regels op het gebied van veiligheid.<sup>679</sup> Van onvoldoende studiesucces is in het middelbaar beroepsonderwijs sprake indien aan twee van de volgende indicatoren niet wordt voldaan: het jaarresultaat (het resultaat van een opleiding in een bepaald jaar aan de hand van het aantal gediplomeerden en instellingsverlaters), het diplomaresultaat (het resultaat van een opleiding over een langere periode aan de hand van het aantal gediplomeerden en instellingsverlaters) of het startersresultaat (het aantal nieuwe studenten dat een diploma heeft behaald of na een jaar nog ingeschreven is bij dezelfde opleiding).<sup>680</sup> Indien de Inspectie concludeert dat sprake is van een zeer zwakke opleiding kan de minister het recht van de instelling om diploma's te verstrekken intrekken of de bekostiging geheel of gedeeltelijk inhouden of opschorten.<sup>681</sup>

#### **4.5.5.6 Accreditatie door de NVAO**

In het hoger onderwijs dient de NVAO als externe waarborg voor de kwaliteit van het hoger onderwijs. De NVAO is een zelfstandig bestuursorgaan dat onder meer belast is met het verlenen van accreditatie.<sup>682</sup> Anders dan

---

676 Artikel 10a Wpo en artikel 2.94 van de Wvo 2020.

677 Zoontjens 2023, p. 552 e.v.

678 Artikel 164 Wpo en artikel 10.1 van de Wvo 2020.

679 Artikel 6.1.4b van de Web.

680 Artikel 4a.2 van het Uitvoeringsbesluit WEB.

681 Artikel 6.1.4 en 11.1 van de Web.

682 Artikel 5.2 van de Whw.

de Inspectie houdt de NVAO geen toezicht op de naleving van de bij of krachtens de Whw gestelde voorschriften. Accreditatie is een vorm van certificering waarbij vastgesteld wordt of de opleiding voldoet aan de toepasselijke kwaliteitsaspecten. Het verkrijgen van accreditatie is voor een opleiding van groot belang. Hieraan is de bekostiging, de graad verleende bevoegdheid en het recht op studiefinanciering voor de aan die opleiding studerende studenten verbonden.<sup>683</sup>

Een opleiding in het hoger onderwijs wordt elke zes jaar beoordeeld. Bij de accreditatie van een bestaande opleiding worden de volgende kwaliteitsaspecten betrokken:

- a. het beoogde eindniveau van de opleiding, gelet op hetgeen internationaal gewenst en gangbaar is,
- b. de inhoud en opzet van het onderwijsprogramma,
- c. de kwaliteit van het docententeam,
- d. de opleiding specifieke voorzieningen alsmede de instellingsbrede voorzieningen die van invloed zijn op de kwaliteit van de opleiding, daaronder mede begrepen voldoende studiebegeleiding en voorzieningen die de toegankelijkheid en studeerbaarheid voor studenten met een functiebeperking bevorderen,
- e. de vormgeving en effectiviteit van de interne kwaliteitszorg gericht op de systematische verbetering van de opleiding,
- f. het gerealiseerde eindniveau, gelet op hetgeen internationaal gewenst en gangbaar is, en
- g. de deugdelijkheid van beoordeling, toetsing en examinering van de studenten.<sup>684</sup>

Voor nieuwe opleidingen gelden andere kwaliteitsaspecten, waar hier niet nader op wordt ingegaan. Indien aan een instelling een erkenning instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) is verleend, worden bij de accreditatie van een bestaande opleiding enkel de kwaliteitsaspecten genoemd onder a, b, c, en g betrokken.<sup>685</sup>

De beoordeling van de opleiding wordt uitgevoerd door een commissie van deskundigen. Deze deskundigen zijn zogenaamde *peers*. Dit zijn vakgenoten van andere instellingen.<sup>686</sup> Op basis van het visitatierapport dat is opgesteld door de commissie van deskundigen bepaalt het accreditatieorgaan of accreditatie wordt verleend.<sup>687</sup> Accreditatie wordt gewei-

---

683 *Kamerstukken II 2016/17, 34 735, nr. 3, p. 2.*

684 Artikel 5.12 van de Whw.

685 Artikel 5.24, derde lid, van de Whw.

686 Artikel 5.14 van de Whw.

687 Artikel 5.15 van de Whw.

gerd indien de kwaliteit van de opleiding op een of meer van de kwaliteitsaspecten negatief wordt beoordeeld.<sup>688</sup> Accreditatie kan ook onder voorwaarden worden verleend. Dit is enkel mogelijk indien het gerealiseerd eindniveau op orde is en indien de tekortkomingen op de andere kwaliteitsaspecten binnen twee jaar weggewerkt kunnen worden.<sup>689</sup>

De wijze waarop accreditatie wordt uitgevoerd is nader uitgewerkt in het Beoordelingskader accreditatiestelsel hoger onderwijs Nederland (het accreditatiekader).<sup>690</sup> Het accreditatiekader wordt vastgesteld door de NVAO na goedkeuring van de minister.<sup>691</sup> Het accreditatiekader is een algemeen verbindend voorschrift. De NVAO heeft een uit de Whw voortvloeiende bevoegdheid om onder meer de wettelijke kwaliteitsaspecten nader uit te werken en te publiceren.<sup>692</sup> Hoewel het accreditatiekader een uitwerking zou moeten bevatten van de hiervoor opgesomde zeven kwaliteitsaspecten, komen deze aspecten niet terug in het accreditatiekader. In de plaats daarvan wordt gewerkt met twaalf kwaliteitsstandaarden.<sup>693</sup> Hoe deze standaarden precies zijn ontleend aan de kwaliteitsaspecten wordt uit het accreditatiekader niet duidelijk. Als de betreffende instelling geen ITK heeft behaald, worden alle 12 standaarden betrokken bij de accreditatie. Wanneer de instelling wel een ITK heeft, dan worden slechts 4 standaarden getoetst. De hierna beschreven standaarden 1, 6 en 10 maken hier, in iets andere bewoordingen, deel vanuit.

Om in aanmerking te komen voor accreditatie dient in elk geval standaard 1 positief beoordeeld te worden. In deze standaard is uitgewerkt dat de beoogde leerresultaten passen bij het niveau en de oriëntatie van de opleiding en zijn afgestemd op de verwachtingen van het beroepenveld, het vakgebied en internationale eisen. Voor de leraar en het examen zijn daarnaast standaard 6 en standaard 10 relevant.<sup>694</sup> Uit standaard 6 blijkt dat bij accreditatie wordt getoetst of het docententeam gekwalificeerd is voor de inhoudelijke en onderwijskundige realisatie van de opleiding. Het docententeam moet voldoende deskundig zijn, de taal beheersen waarin het onderwijs wordt gegeven en er moet voldoende personeel beschikbaar zijn om studenten te begeleiden. In standaard 10 is vastgelegd dat de opleiding beschikt over een adequaat systeem van toetsing. De beoordeling van tentamens moet valide, betrouwbaar en voldoende onafhankelijk zijn. Daarnaast moet de examencommissie haar taak uitoefenen.

---

688 Artikel 5.17 van de Whw.

689 Artikel 3.9 Uitvoeringsbesluit WHW 2008.

690 *Stcr.* 2019, 3198.

691 Artikel 5.3 van de Whw.

692 Artikel 5.3, eerste, vierde en vijfde lid, van de Whw. Zie over de status van het accreditatiekader uitgebreider De Boer 2021, p. 128-140.

693 *Stcr.* 2019, 3198, p. 24-27.

694 *Stcr.* 2019, 3198, p. 25-26.

#### 4.5.5.7 Conclusie

Het Inspectietoezicht en het behalen van accreditatie is van groot belang voor het bevoegd gezag en in het verlengde daarvan de leraar. Beide zijn immers bepalend voor het behouden van de bekostiging. Om een voldoende te behalen op het toezicht van de Inspectie of accreditatie te behouden moet in elk geval het niveau van de afstuderende leerlingen op orde zijn, dit wordt mede bepaald aan de hand van de resultaten op de examens. Dit onderschrijft het grote belang dat in de onderwijssectorwetten wordt gehecht aan het uitgangspunt dat het niveau van degenen die het examen hebben afgelegd op orde moet zijn.

De onderzoekskaders van de Inspectie en het accreditatiekader van de NVAO bevatten standaarden met een nadere uitwerking van de wettelijke voorschriften ten aanzien van bijvoorbeeld de wijze waarop de leraar zijn beroep dient uit te oefenen en de wijze waarop het onderwijs afgesloten moet worden. Hieruit wordt duidelijk hoever de betreffende wettelijke voorschriften reiken en waar het bevoegd gezag en de leraar aan moeten voldoen. De standaarden die zijn opgenomen in de onderzoekskaders en het accreditatiekader zijn echter ook problematisch. Het is lang niet altijd duidelijk op welke wettelijke voorschriften deze standaarden precies zijn gebaseerd. Terwijl in principe enkel controlerend toezicht uitgeoefend kan worden of accreditatie geweigerd kan worden op basis van de bij of krachtens de onderwijswetten vastgestelde algemeen verbindende voorschriften.

### 4.6 CASUS: MOBIELE TELEFOONS; ROL VAN DE WETGEVER, HET BEVOEGD GEZAG EN DE LERAAR

Sinds eind 2022 is er in de media en de politiek discussie over de vraag of mobiele telefoons in de klas wettelijk verboden moeten worden.<sup>695</sup> In deze

---

<sup>695</sup> Zie bijvoorbeeld het rondetafelgesprek van 12 april 2023 in de Tweede Kamer over mobieltjes in de klas (terug te kijken via: [https://www.tweedekamer.nl/debat\\_en\\_vergadering/uitgelicht/rondetafelgesprek-over-mobieltjes-de-klas](https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/uitgelicht/rondetafelgesprek-over-mobieltjes-de-klas) [geraadpleegd op 4 mei 2023]), *Kamerstukken II 2022/23*, 36 200 VII, nr. 97 (motie over verbod op telefoons), NOS, 'Wiersma gaat met scholen praten over verbieden mobieltjes', 1 februari 2022, raadpleegbaar via: <https://nos.nl/artikel/2462096-wiersma-gaat-met-scholen-praten-over-verbieden-mobieltjes> [geraadpleegd op 4 mei 2023], Trouw, 'Landelijk verbod op smartphones in de klas? 'Als de scholen het willen, kunnen ze het ook zelf'', 12 april 2023, raadpleegbaar via: <https://www.trouw.nl/binnenland/landelijk-verbod-op-smartphones-in-de-klas-als-de-scholen-het-willen-kunnen-ze-het-ook-zelf~b69d177e/> [geraadpleegd op 4 mei 2023].

---

paragraaf wordt aan de hand van de vorige paragrafen ter illustratie beschreven welke rol de wetgever, het bevoegd gezag, de leerlingen en de leraar spelen bij een dergelijk verbod.

Voor een verbod op mobiele telefoons in de school wordt gepleit omdat telefoons leerlingen te veel afleiden; met slechtere onderwijsprestaties en een minder gezellige sfeer tot gevolg. Ook zou een landelijk verbod bijdragen aan eenvoudige handhaving. Nu wordt er soms per klas of les besloten telefoons te verbieden, wat leidt tot discussies tussen leraren en leerlingen. Het pleidooi voor een verbod op mobiele telefoons kan in verband worden gebracht met het recht van de leerling op goed onderwijs. Tegenstanders van het landelijk verbod op mobiele telefoons pleiten voor de mogelijkheid voor scholen en leraren om maatwerk toe te passen. Zo kan het gebruik van telefoons juist bijdragen aan bepaalde lessen; ook zouden leerlingen in de klas moeten leren hoe ze moeten omgaan met een telefoon en de bijbehorende afleiding. Daarnaast wijzen zij erop dat het reeds mogelijk is voor scholen om een verbod in te stellen. Dit is ook bij verschillende scholen gebeurd. Het is dan ook de vraag in hoeverre een landelijk verbod past in de vrijheid van inrichting die aan scholen toekomt.

Bij het beantwoorden van de vraag of mobiele telefoons verboden moeten worden, is het krachtenveld tussen de wetgever, het bevoegd gezag en de leraar van belang. De wetgever stelt landelijke regels die de deugdelijkheidseisen vormen waar het onderwijs minimaal aan moet voldoen. Bij het stellen van deze regels dient de wetgever de vrijheid van onderwijs van het bevoegd gezag te respecteren. In casu is voornamelijk de vrijheid van inrichting van belang die aan het bevoegd gezag toekomt (zie uitgebreider § 3.3.2 e.v.). Hieruit vloeit voort dat het bevoegd gezag de vrijheid heeft om de onderwijskundige inrichting van de school te bepalen, waaronder de te hanteren onderwijsmethode. De keuze om mobiele telefoons binnen de school al dan niet toe te staan is dan ook in principe aan het bevoegd gezag. Een landelijk verbod op mobiele telefoons zou immers de vrijheid van onderwijs, zoals vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet, beperken, een dergelijk verbod raakt in het bijzonder aan de vrijheid van inrichting en de pedagogische autonomie die toekomt aan het bevoegd gezag. Ook kan dit verbod raken aan de vrije keuze van leermiddelen als telefoons worden gebruikt in het onderwijs. Het bevoegd gezag kan er evenwel zelf voor kiezen mobiele telefoons te verbieden, maar kan ze ook juist toestaan als dit past binnen de gekozen onderwijsmethode. Hierover kan het bevoegd gezag regels maken of beleid vaststellen. Het is immers aan het bevoegd gezag om de inrichting van de school vorm te geven. Bij het maken van deze regels of dit beleid dient de leraar betrokken te worden. Hij moet immers voldoende zeggenschap hebben over onder

meer de middelen die in de les gebruikt worden.<sup>696</sup> Het bevoegd gezag en de leraar kunnen hier afspraken over maken in het professioneel statuut. Vervolgens is het evenwel aan de leraar om de regels of het beleid over het gebruik van mobiele telefoons uit te voeren. Ontbreken deze regels of bieden zij ruimte, dan kan de leraar met zijn autonomie hier een eigen (nader) invulling aan geven.

Van een wettelijk verbod op mobiele telefoons kan pas sprake zijn als dit voldoet aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Vast moet dan staan dat mobiele telefoons in de weg staan aan deugdelijk onderwijs en dat scholen niet zelf het gebruik van telefoons kunnen reguleren. Alleen dan kan het noodzakelijk worden geacht om de vrijheid van inrichting van scholen in te perken om de deugdelijkheid van het onderwijs te garanderen. In dat geval is immers het recht van de leerling op goed onderwijs in geding. Of het noodzakelijk is om een dergelijke deugdelijkheidseis te stellen is in de praktijk afhankelijk van een juridische, maar ook een politieke afweging tussen de belangen van de leerling bij regulering van mobiele telefoons en de vrijheid van het bevoegd gezag om hier zelf een invulling aan te geven.

Daarbij is van belang dat een dergelijk verbod vermoedelijk regel-druk voor scholen met zich zal brengen. Hoewel een landelijke norm duidelijkheid biedt, zullen er immers ook uitzonderingen moeten komen voor scholen die telefoons juist onderdeel uit laten maken van de lessen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een klassikale quiz waarbij de leerlingen antwoord geven op hun telefoon en waarvan de uitslag verschijnt op het scherm of scholen waarbij de lesstof via tablets of telefoons wordt aangeboden. Die uitzonderingen zullen in de praktijk uitgelegd en toegepast moeten worden en door de Inspectie in haar toezicht moeten worden betrokken, met gelddruk tot gevolg.

De minister stelde zich op dit punt in eerste instantie afzijdig op en wilde enkel in gesprek met scholen over een eventueel verbod.<sup>697</sup> Inmiddels heeft de minister met de vertegenwoordigers van leraren, leerlingen en schoolbesturen afgesproken dat scholen zelf een telefoonverbod gaan invoeren per 1 januari 2024.<sup>698</sup> Hoe zij dit precies gaan doen, wordt aan de scholen overgelaten. De minister heeft reeds aangekondigd met wetgeving te komen als de gemaakte afspraken onvoldoende effect sorteren.<sup>699</sup>

---

<sup>696</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 31a, derde lid, onder b, van de Wpo.

<sup>697</sup> NOS, 'Wiersma gaat met scholen praten over verbieden mobieltjes', 1 februari 2022, raadpleegbaar via: <https://nos.nl/artikel/2462096-wiersma-gaat-met-scholen-praten-over-verbieden-mobieltjes> [geraadpleegd op 4 mei 2023]

<sup>698</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 36 200 VII, nr. 250.

<sup>699</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 36 200 VII, nr. 250, p. 2.



## 4.7 HET BEVOEGD GEZAG, DE KWALITEIT VAN HET ONDERWIJS EN HET PERSONEELSBELEID

### 4.7.1 Inleiding

Het bevoegd gezag moet over een groot aantal onderwerpen regels stellen en beleid maken. Voor dit hoofdstuk is voornamelijk van belang welke regels en welk beleid het bevoegd gezag maakt ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs, het personeel en de examens. Op de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs en het personeelsbeleid wordt hierna nader ingegaan. In de volgende paragraaf wordt uitgebreider stilgestaan bij de rol van het bevoegd gezag bij de examens.

### 4.7.2 Zorgplicht kwaliteit van het onderwijs

De bevoegdheid van het bevoegd gezag om al dan niet beleid of regels vast te stellen is niet onbegrensd. Uit de onderwijswetten vloeit voort dat het bevoegd gezag op bepaalde gebieden beleid of regels moet vaststellen. Aangezien aan het bevoegd gezag pedagogische autonomie toekomt laat de wetgever doorgaans ruimte voor het bevoegd gezag om op deze gebieden het beleid te maken en nader uit te werken. Dit is ook het geval ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Dit is in een deel van de onderwijssectorwetten vertaald in een zorgplicht voor het bevoegd gezag om de kwaliteit van het onderwijs te borgen. Dit moet het bevoegd gezag doen door op bepaalde punten beleid vast te stellen. Hierna wordt voor de verschillende onderwijssectoren geschetst hoe deze zorgplicht is vormgegeven en welk beleid het bevoegd gezag hieromtrent moet vaststellen.

#### 4.7.2.1 Zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs

Dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs is sinds 1998 expliciet vastgelegd in de Wpo en Wvo 2020.<sup>700</sup> Na een aantal wijzigingen is in beide wetten momenteel het volgende bepaald:

*“Het bevoegd gezag draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs op de school. Onder zorg dragen voor de kwaliteit van het onderwijs wordt in elk geval verstaan het naleven van de bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg, bedoeld*

---

700 *Stb.* 1998, 398.

*in artikel 12, vierde lid, van de Wpo of artikel 2.91 van de Wvo 2020 - JB].*<sup>701</sup>

Met deze bepalingen wordt beoogd de reeds bestaande verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de kwaliteit van het onderwijs opnieuw gestalte te geven.<sup>702</sup> Een algemene zorgplicht zou ruimte moeten geven voor de uitwerking van deze plicht over langere tijd.<sup>703</sup> Met de huidige formulering van de hiervoor geciteerde bepalingen is getracht tot uitdrukking te brengen dat, om de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs na te leven, *in elk geval* de in de onderwijswet gestelde voorschriften nageleefd moeten worden. Uit de woorden ‘in elk geval’ wordt duidelijk dat deze zorgplicht meer omvat dan slechts de basiskwaliteit die voortvloeit uit de wettelijke voorschriften.<sup>704</sup> Het hebben van eigen ambities ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs valt tevens onder deze zorgplicht. Evenwel wordt niet beoogd de Inspectie controlerend toezicht te laten houden op hetgeen boven de wettelijke voorschriften uitstijgt. Dit komt overeen met de wijze waarop het stimulerend toezicht dat betrekking heeft op de eigen ambities van het bevoegd gezag is vormgegeven (hier is dieper op ingegaan in § 4.5.5)

Het kwaliteitsbeleid in het primair en voortgezet onderwijs moet vastgelegd worden in het schoolplan en de schoolgids. De wetgever heeft hiermee enerzijds beoogd dat het bevoegd gezag het kwaliteitsbeleid meer planmatig gaat aanpakken en anderzijds dat het bevoegd gezag via deze documenten verantwoording gaat afleggen over het kwaliteitsbeleid.<sup>705</sup> Verantwoording moet afgelegd worden aan de ouders, het personeel en andere belanghebbenden. Ook kunnen zij via de medezeggenschap invloed uitoefenen op het schoolplan en de schoolgids (zie § 4.9.2).

Het schoolplan is een vierjarig beleidsdocument waarin de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs wordt beschreven. De beschrijving van het stelsel van kwaliteitszorg in het schoolplan omvat in elk geval het bewaken dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en dat het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen.<sup>706</sup> De schoolgids is een jaarlijks document waarin aan ouders onder meer informatie wordt gegeven over de werkwijze van de school.<sup>707</sup>

---

701 Artikel 10 van de Wpo en artikel 2.87 van de Wvo 2020.

702 *Kamerstukken II 1996/97, 24 459, nr. 3, p. 1.*

703 Nolen 2017, p. 211.

704 *Kamerstukken II 2014/15, 33 862, nr. 13, p. 16.*

705 *Kamerstukken II 1996/97, 24 459, nr. 3, p. 1.*

706 Artikel 12, vierde lid, van de Wpo, artikel 2.91, onder a lid, van de Wvo 2020 en Huisman e.a. 2020, p. 64.

707 Artikel 13 van de Wpo en artikel 2.92 van de Wvo 2020.

Als de Wpo en Wvo breder bezien worden blijkt dat de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs uitgewerkt is in meerdere specifieke plichten.<sup>708</sup> Hierbij kan gedacht worden aan de zorg voor het geven van onderwijs, de inhoud en richting van het onderwijs, toegankelijkheid en de wijze van omgang met betrokkenen. Ook de ondergrens van de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs is vastgelegd. Sinds 2010 is in de Wpo en Wvo immers bepaald dat het bevoegd gezag niet voldoet aan deze zorgplicht indien de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak is.<sup>709</sup> Op zeer zwak onderwijs en het toezicht hierop is nader ingegaan in § 4.5.5.

#### 4.7.2.1 Zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs in middelbaar beroeps- en hoger onderwijs

In de Web en de Whw ziet de belangrijkste zorgplicht ten aanzien van de kwaliteit van onderwijs op het zorgdragen voor een stelsel van kwaliteitszorg. Daarnaast bevatten de Whw en de Web verschillende andere zorgplichten die bijdragen aan goed onderwijs, zoals zorgplichten die zien op personeelsbeleid, studeerbaarheid en arbeidsmarktperspectief.

In de Whw is ten aanzien van het stelsel van kwaliteitszorg bepaald dat het bevoegd gezag (instellingsbestuur) zorg draagt voor de regelmatige beoordeling van de kwaliteit van de *werkzaamheden van de instelling*.<sup>710</sup> Deze beoordeling moet zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingen gebeuren. Onafhankelijke deskundigen dienen deze beoordeling uit te voeren en daarbij het oordeel van studenten over de kwaliteit van het onderwijs te betrekken. Louw noemt dit *'een zorgplicht avant la lettre'*.<sup>711</sup> In het hoger onderwijs is het realiseren van een stelsel van kwaliteitszorg geen geheel autonome taak van het bevoegd gezag. Voor wat betreft opleidingen is bepaald dat ze elke zes jaar, om bekostigd te worden en te blijven, door de NVAO moeten worden geaccrediteerd.<sup>712</sup> Op de accreditatie van opleidingen in het hoger onderwijs is nader ingegaan in § 4.5.5. De zorgplicht ziet niet enkel op de kwaliteit van de opleidingen, maar op alle werkzaamheden van de instellingen. Bijvoorbeeld ook het doen van wetenschappelijk onderzoek valt onder deze zorgplicht.

In de Web is ten aanzien van het middelbaar beroepsonderwijs evenzo geregeld dat het bevoegd gezag zorg moet dragen voor een stelsel van kwaliteitszorg.<sup>713</sup> Het bevoegd gezag dient, zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingen, *regelmatig* te voorzien in *de beoordeling*

---

708 Nolen 2017, p. 214.

709 Artikel 10a van de Wpo en artikel 2.94 van de Wvo 2020.

710 Artikel 1.18, eerste lid, van de Whw.

711 Louw 2011, p. 77 en Nolen 2017, p. 221.

712 Zie hoofdstuk 5 van Whw.

713 Artikel 1.3.6 van de Web.

van de kwaliteit van het onderwijs. Met 'regelmatig' heeft de wetgever bedoeld tenminste elke zes jaar.<sup>714</sup> Anders dan in de Whw ziet deze zorgplicht enkel op het onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs heeft immers niet tot taak onderzoek te doen. Net als in de Whw is bepaald dat de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs dient plaats te vinden door onafhankelijke deskundigen, ook dient bij deze beoordeling het oordeel van studenten over de kwaliteit van onderwijs te worden betrokken. De opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs hoeven, anders dan in het hoger onderwijs, echter niet geaccrediteerd te worden. In het middelbaar beroepsonderwijs dient het bevoegd gezag dan ook zelf zorg te dragen voor de regelmatige beoordeling van de opleiding. In de Web is bepaald dat over de kwaliteit van het onderwijs een verslag openbaar gemaakt moet worden. Voor wat betreft de examens dient dit jaarlijks te gebeuren.<sup>715</sup> Daarbij moet worden ingegaan op de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs en de uitkomsten van deze beoordeling, ook moet beschreven worden welk beleid het bevoegd gezag van plan is te maken gezien de uitkomsten van deze beoordeling.

### 4.7.3 Bevoegd gezag en het personeelsbeleid vanuit de onderwijswetten bezien

Naast de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs heeft het bevoegd gezag ook een uit de onderwijswetten voortvloeiende plicht om personeelsbeleid vast te stellen. Hoe deze plicht is ingevuld verschilt per onderwijssector.

#### 4.7.3.1 Personeelsbeleid in het primair en voortgezet onderwijs

Voor het primair en voortgezet onderwijs is bepaald dat het personeelsbeleid opgenomen moet worden in het schoolplan.<sup>716</sup> Ten aanzien van het personeelsbeleid moet in elk geval beschreven worden:

- a. het voldoen aan de eisen van bevoegdheid en de wijze waarop de bekwaamheid wordt onderhouden,
- b. het document inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding,
- c. de maatregelen met betrekking tot het personeel die bijdragen aan de ontwikkeling en de uitvoering van het onderwijskundig beleid, en
- d. het pedagogisch-didactisch handelen van het onderwijspersoneel.<sup>717</sup>

714 *Kamerstukken II*, 1993/94, 23 778, nr. 3, p. 127.

715 Artikel 1.3.6, tweede lid, van de Web.

716 Artikel 12, derde lid, van de Wpo en artikel 2.90 van de Wvo 2020.

717 Artikel 12, derde lid, van de Wpo en artikel 2.90 van de Wvo 2020.

Uit de Wpo en Wvo vloeit voort dat onderwijs enkel gegeven mag worden door een leraar die bekwaam is.<sup>718</sup> Op de eis van *bekwaamheid* is dieper ingegaan in § 3.3.8. Met de plicht om in het schoolplan te beschrijven hoe het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt heeft de wetgever beoogd een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het bevoegd gezag en het personeel te creëren voor wat betreft het onderhouden van de bekwaamheid.<sup>719</sup> Deze bepaling moet eraan bijdragen dat het personeel daadwerkelijk in staat wordt gesteld om zijn bekwaamheid te onderhouden, bijvoorbeeld door nascholing.

De bepalingen over het schoolplan zijn in 2016 door een initiatiefwet gemoderniseerd en aangevuld.<sup>720</sup> Ten aanzien van het personeelsbeleid zijn de bepalingen aangevuld met kwaliteitsaspecten die werden gehanteerd in het onderwijstoezicht, maar volgens de initiatiefnemers niet voldoende terugkwamen in de Wpo en Wvo.<sup>721</sup> Daardoor moet in het schoolplan sindsdien bijvoorbeeld ook het pedagogisch-didactisch handelen van het onderwijspersoneel beschreven worden. Er is niet toegelicht wat hieronder wordt verstaan, wel is het pedagogisch-didactisch handelen nader uitgewerkt in de toezichtskaders van de Inspectie. Hierop is nader ingegaan in § 4.5.5.

#### 4.7.3.2 Personeelsbeleid in het middelbaar beroepsonderwijs

Net als in het voortgezet onderwijs mag in het middelbaar beroepsonderwijs in beginsel enkel onderwijs gegeven worden door een docent die bekwaam is.<sup>722</sup> Het bevoegd gezag legt in een bekwaamheidsdossier voor de docent gegevens omtrent bekwaamheid en het onderhouden van de bekwaamheid vast.<sup>723</sup> Het waarborgen van de bekwaamheid van docenten maakt onderdeel uit van de kwaliteitszorg van de instelling.<sup>724</sup> In de Web is daarnaast bepaald dat het bevoegd gezag zorg draagt voor het personeelsbeleid, voor zover het de duurzame borging van de kwaliteit van het onderwijspersoneel betreft.<sup>725</sup> De betreffende bepaling is bij amendement in de Web terechtgekomen; er is niet toegelicht wat wordt verstaan onder de duurzame borging van de kwaliteit van het personeel.<sup>726</sup> De indieners hebben wel duidelijk gemaakt dat onder het personeelsbeleid niet het toezicht op individuele docenten wordt verstaan.

---

718 Artikel 3 van de Wpo en artikel 7.11 van de Wvo 2020.

719 *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 088, nr. 3, p. 12.

720 *Stb.* 2016, 179.

721 *Kamerstukken II*, 2014/15, 33 862, nr. 12, p. 15.

722 Artikel 4.2.1 van de Web.

723 Artikel 4.2.3a van de Web.

724 Artikel 1.3.6 van de Web.

725 Artikel 1.3.6a van de Web

726 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 193, nr. 15.

### **4.7.3.3 Personeelsbeleid in het hoger onderwijs**

Net als in het middelbaar beroepsonderwijs is voor het hoger onderwijs bepaald dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor het voeren van het personeelsbeleid.<sup>727</sup> Anders dan in de andere onderwijssectoren hoeft de leraar in het hoger onderwijs wettelijk niet aan bepaalde bekwaamheidseisen te voldoen om onderwijs te mogen geven. Het bevoegd gezag hoeft dan ook geen beleid te voeren over de wijze waarop aan deze eisen voldaan wordt of hoe de bekwaamheid onderhouden wordt. Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen welke eisen gesteld worden aan de leraren.

## **4.8 EXAMENS EN HET BEVOEGD GEZAG**

### **4.8.1 Inleiding**

Zoals uiteengezet in § 4.2.2 is het bevoegd gezag verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs binnen de school of instelling. Hieronder valt ook de kwaliteit van de examens. Met de examens worden hier de verzamelingen van beoordelingsbeslissingen bedoeld waarmee het onderwijs in een bepaalde sector wordt afgesloten. Hieronder wordt verstaan het schooladvies in het primair onderwijs, de school/instellings- en centrale examens in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs en de tentamens in het hoger onderwijs die gezamenlijk het examen vormen. In deze paragraaf wordt onderzocht hoe het bevoegd gezag in de verschillende onderwijssectoren de kwaliteit van de examens kan bewaken en welke rol de leraar hierbij speelt. De leraar heeft immers een zekere mate van autonomie bij het beoordelen van examens. Deze autonomie kan op gespannen voet staan met de taak van het bevoegd gezag om de kwaliteit van de examens te borgen.

Bij het beschrijven van de rol van het bevoegd gezag bij de examens wordt eerst in § 4.8.2 ingegaan op zijn regelgevende bevoegdheid. Met het stellen van regels kan het bevoegd gezag zijn beleidsruimte invullen, daarmee oefent hij invloed uit over de wijze waarop de examens binnen die school worden afgenomen. Zo kan hij bepalen welke examens worden afgenomen, op welke wijze dit gebeurt en wie de examens beoordeelt en de uitslag daarvan vaststelt. In hoeverre het bevoegd gezag deze regels kan stellen is onder meer afhankelijk van de ruimte die de wetgever hiervoor biedt en van de bevoegdheden van andere organen binnen de school, zoals de medezeggenschap en de examencommissie. In deze paragraaf wordt

---

727 Artikel 4.2 van de Whw.

---

dan ook eerst in kaart gebracht welke beleidsruimte het bevoegd gezag heeft ten aanzien van examens en hoe hij deze ruimte kan invullen.

Vervolgens wordt in § 4.8.3 ingegaan op de rol van de examencommissie. Zij speelt in alle onderwijssectoren, met uitzondering van het primair onderwijs, een belangrijke rol bij het borgen van de kwaliteit van de examens. De examencommissie oefent haar taken onafhankelijk uit van de andere organen van de school. Dit betekent dat het bestuur zich niet mag mengen in de taken van de examencommissie. Het bestuur heeft evenwel ook belang bij de kwaliteit van de examens. Beschreven wordt hoe de examencommissie zich verhoudt tot het bestuur van de school en of er gevallen zijn waarbij het bestuur kan ingrijpen in het werk van de examencommissie. Vervolgens wordt ingegaan op de deskundigheid en taken van de examencommissie.

De examinerator speelt een belangrijke rol bij de examens. Hij beoordeelt immers het examen en stelt de uitslag daarvan vast. In sommige gevallen is het bevoegd gezag zelf examinerator, in andere gevallen is deze taak opgedragen aan de leraar, de examencommissie of een derde. Wie de examinerator is, speelt een belangrijke rol bij de vraag in hoeverre het bevoegd gezag invloed kan uitoefenen op de beoordeling en het vaststellen van de uitslag van individuele examens. Daarom wordt in § 4.8.4 beschreven hoe de examinerator en het bevoegd gezag zich tot elkaar verhouden in de verschillende onderwijssectoren. Nadat de examens zijn afgenomen, beoordeeld en de uitslag bekend is gemaakt, kan een diploma worden uitgereikt. Ook daarbij heeft het bevoegd gezag een rol. Er wordt in § 4.8.5 beschreven hoe deze rol van het bevoegd gezag eruitziet. Hierbij wordt bijvoorbeeld ingegaan op de vraag of in bepaalde gevallen het uitreiken van het getuigschrift geweigerd kan worden om de kwaliteit van de examens te bewaken.

## **4.8.2 Regels stellen over examens**

### **4.8.2.1 Inleiding**

In het schoolplan, het programma van toetsing en afsluiting (Pta) of de onderwijs- en examenregeling (Oer) kan het bevoegd gezag regels stellen over de examens die worden afgenomen, de wijze waarop examens worden afgenomen en wie de examens afneemt. Met zijn regelgevende bevoegdheid kan het bevoegd gezag dan ook sturen op de vorm en inhoud van de examens, maar ook op de kwaliteit van de examens. Hiermee kan hij invulling geven aan zijn taak om de kwaliteit van het onderwijs te bewaken. Hoever deze regelgevende bevoegdheid reikt, hangt af van de beleidsruimte die de wetgever het bevoegd gezag biedt. In bepaalde onderwijssectoren schrijft de wetgever de inhoud of het niveau van de examens voor of wijst hij een derde aan die het examen opstelt en beoordeelt. In die

gevallen kan het bevoegd gezag geen eigen afwijkende regels stellen. Verder moet het bevoegd gezag in sommige gevallen derden betrekken bij het tot stand brengen van regels, zoals de medezeggenschap of de examencommissie. Dit alles bepaalt in welke mate het bevoegd gezag ruimte heeft om middels regels de wijze van examineren binnen de school voor te schrijven. In deze paragraaf wordt per onderwijssector uiteengezet hoever de beleidsruimte van het bevoegd gezag ten aanzien van examens reikt.

#### 4.8.2.2 Primair onderwijs

In het schoolplan moet het bevoegd gezag van een basisschool beleid vastleggen met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs.<sup>728</sup> Dit omvat onder meer het kwaliteits- en onderwijskundig beleid, zoals de doelstelling en de inhoud van het onderwijs. Ook omvat het schoolplan het personeelsbeleid. Zo wordt onder meer vastgelegd hoe de leraar voldoet aan de bevoegdheidseisen, hoe hij zijn bekwaamheid onderhoudt en hoe hij pedagogisch-didactisch moet handelen. De medezeggenschapsraad heeft instemmingsrecht op de vaststelling of wijziging van het schoolplan.<sup>729</sup> Naast het schoolplan moet het bevoegd gezag een schoolgids opstellen. Die gids bevat informatie voor de leerling en hun ouders over onder meer de doelen van het onderwijs.<sup>730</sup>

Het primair onderwijs wordt afgesloten met de doorstroomtoets en het schooladvies. Sinds 1 augustus 2023 moet in de schoolgids opgenomen worden hoe het (definitieve) schooladvies tot stand komt.<sup>731</sup> Daarbij moet worden vermeld welke factoren mee worden gewogen bij het schooladvies. Door dit op te nemen in de schoolgids kunnen ouders hierover tijdig het gesprek met het bevoegd gezag aangaan.<sup>732</sup> In de Wpo is daarnaast bepaald dat het bevoegd gezag vanaf het schooljaar 2022-2023 het schooladvies moet gaan afgeven in de periode van 10 januari tot en met 31 januari (voordien was niet bepaald wanneer het schooladvies afgegeven moest worden).<sup>733</sup> Ook dient het bevoegd gezag een leerling- en onderwijsvolgsysteem te gebruiken.<sup>734</sup> Dit systeem bevat toetsen voor groep 1 tot en met 8, waarmee in elk geval de kennis en vaardigheden van leerlingen op het terrein van de Nederlandse taal en rekenen en wiskunde gemeten worden.<sup>735</sup> Hiermee kan de ontwikkeling van de leerling gedurende zijn hele

---

728 Artikel 12 van de Wpo.

729 Artikel 10 van de Wms.

730 Artikel 13 van de Wpo.

731 Artikel 13, eerste lid, onder p, van de Wpo.

732 *Kamerstukken II* 2020/21, 35 671, nr. 3, p. 6.

733 Artikel 45b, derde lid, van de Wpo (*Kamerstukken II* 2021/22, 35 671, A). Zie hierover uitgebreider Buiting 2021.

734 Artikel 8, zesde lid, van de Wpo.

735 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 157, nr. 3, p. 18.



schoolloopbaan gevolgd worden. Hoewel dit niet direct uit de wet blijkt, liggen de gegevens die met het leerling- en onderwijsvolgsysteem verzameld worden mede ten grondslag aan het schooladvies.<sup>736</sup>

Uit het voorgaande blijkt dat het bevoegd gezag veel ruimte heeft om zelf te bepalen hoe het schooladvies tot stand komt, welke afweging daarbij wordt gemaakt en wie daarbij wordt betrokken. Dit is anders bij de doorstroomtoets, deze toets werd in het verleden ook wel de CITO- of eindtoets genoemd. Het bevoegd gezag kan bepalen welke van de verschillende doorstroomtoetsen afgenomen wordt.<sup>737</sup> In wetgeving is echter bepaald op welk moment deze toets wordt afgenomen en dat de toetsaanbieder de toets opstelt en beoordeelt.<sup>738</sup> Ten aanzien van de doorstroomtoets heeft het bevoegd gezag dan ook nauwelijks meer ruimte om, behoudens de keuze voor een bepaalde doorstroomtoets, eigen regels te stellen.

#### 4.8.2.3 Voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs worden de regels over de eindexamens vastgelegd in het examenreglement en het programma van toetsing en afsluiting (Pta).<sup>739</sup> Het examenreglement kan meerdere jaren gelden. Hierin worden in elk geval regels opgenomen over de organisatie van het eindexamen, de gang van zaken tijdens het eindexamen, het optreden bij onregelmatigheden, de inhaal- en herkansingsmogelijkheden en de commissie van beroep.<sup>740</sup> Daarnaast kunnen bijvoorbeeld regels worden opgenomen over de toegestane hulpmiddelen en faciliteiten, beoordelings-, inzage- en bewaartermijnen en vrijstellingen.<sup>741</sup>

Het Pta wordt jaarlijks vastgesteld en ziet op het schoolexamen. Het bevoegd gezag kan in het Pta geen regels stellen over het centraal examen.<sup>742</sup> In het Pta wordt in elk geval vastgelegd welke examenstof van het examenprogramma dat door de minister wordt vastgesteld wordt getoetst, welke door het bevoegd gezag vast te stellen examenstof wordt getoetst, wat de inhoud is van de toetsen, op welke wijze wordt getoetst, de tijdvakken waarbinnen de toetsen en herkansingen plaatsvinden en op basis van welke regels het cijfer tot stand komt.<sup>743</sup> In het Pta dient duidelijk aangegeven te worden welke toetsen bijdragen aan de afsluiting van het schoolexamen.

---

736 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 157, nr. 3, p. 6.

737 Artikel 2, tweede lid, van het Toetsbesluit PO.

738 Artikel 9b van de Wpo en het Toetsbesluit PO.

739 Artikel 2.60 en 2.60a van de Wvo 2020.

740 Artikel 2.60 van de Wvo 2020.

741 *Stb.* 2021, 406, p. 21.

742 Artikel 2.60a van de Wvo 2020.

743 Artikel 2.60a, tweede lid, van de Wvo 2020.

De examencommissie stelt een voorstel op voor het examenreglement en het Pta.<sup>744</sup> Het bevoegd gezag kan enkel afwijken van de voorstellen van de examencommissie als het hierover overleg heeft gepleegd met de examencommissie en de afwijking schriftelijk heeft gemotiveerd.<sup>745</sup> Deze motivering wordt aan de examencommissie en de medezeggenschapsraad verstrekt. Bij het vaststellen van het examenreglement en het Pta heeft de medezeggenschapsraad van de school instemmingsrecht.<sup>746</sup> Pas nadat de medezeggenschapsraad heeft ingestemd met het voorstel, kan het bevoegd gezag het examenreglement of het Pta vaststellen. De examensecretaris is belast met de uitvoering van het examenreglement en het Pta.<sup>747</sup>

Het bevoegd gezag heeft een ruime mate van beleidsruimte om in het Pta te bepalen welke stof wordt getoetst bij het schoolexamen. Met het schoolexamen wordt beoogd scholen eigen ruimte te bieden om een deel van het eindexamen op te stellen. In het examenprogramma geeft de minister aan welke delen van de stof centraal worden geëxamineerd en welke delen van de stof via het schoolexamen geëxamineerd kunnen worden. De te toetsen stof is globaal beschreven. Binnen het door de minister vastgestelde examenprogramma kan het bevoegd gezag eigen keuzes maken voor wat betreft de stof van het schoolexamen. Daarnaast kan het bevoegd gezag vaak zelf extra onderwerpen toevoegen aan het schoolexamen.

In het Pta dient het bevoegd gezag vast te leggen hoe de stof van het schoolexamen wordt getoetst. Sinds 1 augustus 2021 wordt het Pta vastgesteld door het bevoegd gezag op voorstel van de examencommissie en met instemming van de medezeggenschapsraad.<sup>748</sup> Hiervoor stelde het bevoegd gezag het Pta nog eigenhandig vast. De examencommissie en de medezeggenschapsraad lijken hier een rol in te hebben gekregen omdat het in het verleden verschillende keren is voorgekomen dat het schoolexamen niet afgerond bleek te zijn nadat het centraal examen was afgenomen, zoals bij het VMBO Maastricht.<sup>749</sup> Studenten konden daardoor na het afronden van het centraal examen toch geen diploma krijgen. Dit kwam mede doordat het Pta niet volledig was of omdat het niet werd nageleefd. De nieuwe taken voor de medezeggenschapsraad en de examencommissie verstevigen de totstandkoming van het Pta door de relevante partijen hierbij tijdig te betrekken.

Gezien het belang van het Pta voor gedegen schoolexaminering is het begrijpelijk dat de totstandkoming hiervan is verstevigd. Door de examencommissie het voorstel voor het Pta te laten opstellen krijgt zij echter een

---

744 Artikel 2.60e, eerste lid, onder b, van de Wvo 2020.

745 Artikel 2.60b, eerste lid, van de Wvo 2020.

746 Artikel 10, onder b, van de Wms.

747 Artikel 2.51, derde lid, onder c, van de Wvo 2020.

748 *Stb.* 2021, 206.

749 *Stb.* 2021, 206, p. 13-14.

taak die verder gaat dan het borgen van de kwaliteit van de examens. In het Pta wordt ook vastgelegd welke stof wordt geëxamineerd. Dit raakt aan de inhoud van de examens en in het verlengde daarvan aan het onderwijs dat gegeven moet worden. De leerling moet met het onderwijs immers (onder meer) voorbereid worden op het schoolexamen. Met het doen van een voorstel voor het Pta kan de examencommissie dus de inhoud van het schoolexamen en het daarbij horende onderwijs gaan bepalen. Dit zou echter de taak van het bevoegd gezag moeten zijn. De uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeiende vrijheid van inrichting van het onderwijs komt immers aan hem toe. Zoals toegelicht in § 3.3 valt onder deze vrijheid onder meer het bepalen van de onderwijsmethode, het vaststellen van de onderwijsdoelen en het bepalen op welke wijze wordt getoetst of de leerling deze onderwijsdoelen behaald heeft. Hoewel het begrijpelijk is dat de examencommissie betrokken wordt bij de totstandkoming van het Pta, was het gezien de vrijheid van inrichting die toekomt aan het bevoegd gezag beter geweest om de examencommissie een adviserende rol te geven.

#### **4.8.2.4 Middelbaar beroepsonderwijs**

Het bevoegd gezag in het middelbaar beroepsonderwijs kan in de Oer regels stellen over onder meer het onderwijsprogramma, de examens en het verlenen van vrijstellingen.<sup>750</sup> Het examen in het middelbaar beroepsonderwijs bestaat uit een instellingsexamen, centraal examen of een combinatie van beide. Het College voor Toetsen en Examens (CvTE) stelt de toetsen van het centraal examen op.<sup>751</sup> Hij bepaalt daarnaast onder andere welke vorm deze toetsen hebben (bijvoorbeeld mondeling of schriftelijk), hoe de opgaven komen te luiden, hoeveel tijd de student heeft voor een bepaalde toets, welk normering gehanteerd dient te worden en hoe de toetsen nagekeken moeten worden. Er is voor het bevoegd gezag dan ook weinig ruimte om aanvullende regels te stellen over het centraal examen, dit is anders voor het instellingsexamen.

In de wet is niet in detail uitgewerkt welke regels het bevoegd gezag in de Oer dient vast te stellen over de examens. Wel bepaalt de wetgever dat de regels over het examen tijdig voor aanvang van de opleiding in de Oer vastgelegd moeten worden. Ook moet de student volledig en tijdig worden geïnformeerd over onder meer de examens. Er kan dan ook aangenomen worden dat de wijze van examineren, het moment van het afnemen van de verschillende examens en de te examineren stof in elk geval vastgelegd moet worden in de Oer. De studentenraad heeft instemmingsrecht op de wijze waarop onder meer informatie wordt gegeven over de

---

<sup>750</sup> Artikel 7.4.6, tweede lid en lid 2a van de Web.

<sup>751</sup> Zie artikel 6 van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.

planning en organisatie van de examens.<sup>752</sup> Naast de regels die het bevoegd gezag vaststelt in de Oer, stelt de examencommissie regels vast over de goede gang van zaken tijdens het afnemen van de examens.<sup>753</sup>

Het bevoegd gezag kan niet geheel naar eigen inzicht in de Oer bepalen op welke wijze zijn studenten middels het instellingsexamen worden geëxamineerd. Het examen van een beroepsopleiding moet zich uitstrekken over een bepaalde kwalificatie en één of meer keuzedelen.<sup>754</sup> In het van overheidswege vastgestelde kwalificatiedossier en in de keuzedelen is beschreven over welke bekwaamheden een afgestudeerde moet beschikken om een bepaald beroep uit te oefenen, door te stromen naar het vervolgonderwijs en om als burger te functioneren.<sup>755</sup> De kwalificatiedossiers worden ontwikkeld door de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven (SBB).<sup>756</sup> In de SBB zijn zowel het beroepsonderwijs als het bedrijfsleven vertegenwoordigd.

Het kwalificatiedossier is de leidraad voor het onderwijs en het examen.<sup>757</sup> Ter illustratie volgt een korte toelichting van wat het kwalificatiedossier van de Juridisch medewerker Zakelijke dienstverlening omvat. In het kwalificatiedossier is beschreven over welke beroepshouding de student dient te beschikken, wat zijn rol en verantwoordelijkheden zijn, met welke complexiteit hij te maken kan krijgen en of er wettelijke beroepsvereisten zijn.<sup>758</sup> Vervolgens is per kerntaak van de juridisch medewerker specifiek beschreven wat de taak inhoudt, wat het gewenste resultaat is en over welke competenties de juridisch medewerker moet beschikken. Ten aanzien van deze competenties zijn de componenten uitgewerkt, wanneer hieraan voldaan wordt en over welke kennis en vaardigheden de juridisch medewerker moet beschikken. In het kwalificatiedossier is dan ook in detail bepaald wat de eindtermen zijn van de opleiding

Het bevoegd gezag kan niet zelf de eindtermen van de opleiding bepalen. Het moet er immers voor zorgen dat het instellingsexamen, samen met het centraal examen, de gehele kwalificatie en het keuzedeel beslaat. Het bevoegd gezag heeft wel een grote mate van beleidsruimte om in de Oer te bepalen hoe onder meer de instellingsexamens eruit zien, op welk moment de instellingsexamens worden afgenomen en welk onderwijs de

---

752 Artikel 8a.2.2, derde lid, onder e, van de Web.

753 Artikel 7.4.8, vijfde lid, van de Web.

754 Zie artikel 7.4.2 van de Web.

755 Artikel 7.1.3, eerste lid van de Web.

756 Zie artikel 1.5.1 van de Web (*Stb.* 2015, 170).

757 Artikel 7.2.7, eerste lid van de Web.

758 Het kwalificatiedossier voor de Juridisch medewerker Zakelijke dienstverlening is raadpleegbaar via: [https://kwalificaties.s-bb.nl/Details/Index/436?type=Kwalificatie&item\\_id=445084](https://kwalificaties.s-bb.nl/Details/Index/436?type=Kwalificatie&item_id=445084) [geraadpleegd op 13 maart 2022].

---

student dan gevolgd moet hebben. De studentenraad heeft instemmingsrecht op de wijze waarop informatie wordt gegeven over de inhoud, planning en organisatie van het onderwijs en de examens.<sup>759</sup>

#### **4.8.2.5 Hoger onderwijs**

Net als in het middelbaar beroepsonderwijs legt het bevoegd gezag in het hoger onderwijs in de Oer vast welk onderwijs wordt gegeven en welke examens daaraan zijn verbonden.<sup>760</sup> In de Whw is, anders dan in de Web, uitgebreid beschreven welke onderwerpen de Oer moet bevatten. Het gaat voor wat betreft de examens en tentamens onder meer om de eindtermen, de studielast, het aantal tentamens, de volgtijdelijkheid van de tentamens, de momenten waarop de tentamens kunnen worden afgelegd, de wijze waarop de tentamens worden afgenomen, de termijn waarbinnen de uitslag bekend wordt en de termijn waarbinnen de student inzage kan verkrijgen in zijn beoordeelde tentamen. In de Oer moet de gang van zaken omtrent de examens en tentamens dan ook in detail beschreven worden. Het bevoegd gezag heeft een grote mate van beleidsruimte om hier een eigen invulling aan te geven.

Het hoger onderwijs onderscheidt zich van het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs doordat de eindtermen van de opleiding niet zijn vastgesteld in een kwalificatiedossier of wet- en regelgeving. Het bevoegd gezag in het hoger onderwijs bepaalt zelf de eindtermen van de opleiding en op welke wijze deze eindtermen geëxamineerd worden. Academische vrijheid heeft immers ook een institutionele dimensie op basis waarvan hoger onderwijsinstellingen onder meer zelf hun onderwijs mogen vorm geven. Wel is bepaald dat de opleiding ingedeeld moet worden in een samenhangend geheel van onderwijseenheden. Onderwijseenheden zijn gericht op doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover de afgestudeerde dient te beschikken, zij worden afgesloten met een tentamen.<sup>761</sup> Deze doelstellingen zijn de eindtermen van de opleidingen. De onderwijseenheden en de eindtermen van de opleiding worden door het bevoegd gezag vastgelegd in de Oer.<sup>762</sup> Indien de opleiding is gericht op een specifiek beroep waarvoor bij of krachtens de wet beroepsvereisten zijn vastgesteld, dan dienen de eindtermen van de opleiding in elk geval te bestaan uit die beroepsvereisten.<sup>763</sup>

---

759 Artikel 8a.2.2, derde lid, onder e, van de Web.

760 Artikel 7.13 van de Whw.

761 Artikel 7.3, tweede en derde lid, van de Whw.

762 Artikel 7.13, eerste lid, onder c, van de Whw.

763 Artikel 7.6 van de Whw.

Het bevoegd gezag heeft een grote mate van beleidsruimte om zelf te bepalen welke kennis, inzicht en vaardigheden de student moet verwerven gedurende de opleiding. In het verlengde daarvan kan het ook bepalen welk onderwijs wordt gegeven en welke tentamens worden afgenomen. Anders dan in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs zijn er in het hoger onderwijs geen centrale examens, alle tentamens worden dan ook opgesteld, afgenomen en beoordeeld door de betreffende hogeschool of universiteit zelf. Door middel van de Oer kan het bevoegd gezag bepalen hoe deze tentamens eruit komen te zien, welke stof wordt getentamineerd en welk onderwijs daaraan voorafgaat.

De opleidingscommissie heeft instemmingsrecht op onder meer het deel van de Oer dat ziet op de eindtermen, de inhoud van de opleiding en de examens.<sup>764</sup> Met het instellen van de opleidingscommissie heeft de wetgever beoogd de rol van studenten bij de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs te versterken.<sup>765</sup> De opleidingscommissie bestaat voor de helft uit studenten en voor de helft uit personeel.<sup>766</sup> In eerste instantie had de opleidingscommissie enkel adviesrechten, sinds 2017 heeft zij ook instemmingsrechten zodat ze mee kan beslissen over belangrijke onderdelen van de OER.<sup>767</sup> Het bevoegd gezag moet dan ook sindsdien instemming van de opleidingscommissie hebben bij het vaststellen en wijzigen van de eindtermen en de inhoud van de opleiding, examens en tentamens.

### 4.8.3 Onafhankelijke examencommissies

#### 4.8.3.1 Inleiding

De examencommissie heeft in vrijwel alle onderwijssectoren een belangrijke taak, namelijk het borgen van de kwaliteit van de examens.<sup>768</sup> Op hoofdlijnen zijn de examencommissies in de verschillende onderwijssectoren door de wetgever op dezelfde wijze geregeld. Ze zijn bijvoorbeeld allen onafhankelijk en deskundig en hebben tot taak het borgen van de kwaliteit van de examens. Per sector zijn er echter ook verschillen. De examencommissie in het voortgezet onderwijs doet bijvoorbeeld een voorstel

---

764 Artikelen 9.18, eerste lid, onder a, en 10.3c, eerste lid, onder a, van de Whw.

765 *Kamerstukken II 1994/95*, 23 944, nr. 3, p.8.

766 Artikel 9.18, vijfde lid jo. 9.31, vierde lid en 10.3c, vierde lid jo, 10.17, derde lid, van de Whw.

767 *Kamerstukken II 2015/16*, 34 251, nr. 37.

768 Artikel 2.60d en 2.60e van de Wvo 2020, artikel 7.4.5 en 7.4.5a van de Web en artikel 7.12 tot en met 7.12c van de Whw. Zie over de examencommissies in het hoger onderwijs Zoontjens en van Berkel 2020 en Huisman 2020.

voor het Pta en de examencommissie in het middelbaar beroepsonderwijs is tevens examinator.<sup>769</sup>

Alvorens dieper in te gaan op de rol van de examencommissie wordt eerst stilgestaan bij de verhouding tussen deze commissie, het bestuur en het bevoegd gezag. Zoals geschetst in § 3.5.1 is het bevoegd gezag het externe aanspreekpunt van de school, zo is het bevoegd gezag onder meer de normadressaat van de wetgever. Binnen de school worden de taken van het bevoegd gezag uitgeoefend door verschillende actoren zoals de leraar, examinator, examencommissie en het bestuur. Uit de verschillende onderwijswetten vloeit voort dat de taak om de kwaliteit van de examens te bewaken moet worden uitgevoerd door een onafhankelijke examencommissie.<sup>770</sup> De examencommissie oefent haar taken onafhankelijk uit. Dit betekent dat andere actoren, zoals het bestuur van de school, zich hier in principe niet in kunnen mengen.

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de examencommissies in de verschillende onderwijssectoren tot stand zijn gekomen, op welke wijze de examencommissie wordt ingesteld, hoe de onafhankelijkheid en deskundigheid wordt geborgd, welke taken de verschillende examencommissies uitoefenen en hoe de examencommissie zich verhoudt tot de examinator.

#### 4.8.3.2 Totstandkoming examencommissies: het hoger onderwijs als voorloper

De examencommissies in het voortgezet, middelbaar beroeps- en hoger onderwijs komen op hoofdlijnen overeen, maar zijn op verschillende wijzen tot stand gekomen. De examencommissie in het hoger onderwijs heeft model gestaan voor die in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Sinds de totstandkoming van de Whw in 1993 kent het hoger onderwijs een examencommissie die door het bevoegd gezag wordt aangesteld ten behoeve van de organisatie en coördinatie van de examens.<sup>771</sup> Voor het afnemen van de examens dient de examencommissie examinatoren aan te wijzen.

De examencommissie zoals die in eerste instantie in de Whw was geregeld, was voornamelijk gericht op het organiseren en coördineren van examens. Dit veranderde in 2010 na kritiek van de Inspectie en de Onderwijsraad. Er was twijfel geuit over de betrouwbaarheid van de examinering.<sup>772</sup> Uit onderzoek van de Inspectie bleek dat examencommissies zich vooral bezighielden met het afgeven van getuigschriften en vrijstellingen

769 Artikel 2.60e, eerste lid, onder e, van de Wvo 2020 en artikelen 10, 13 en 16 van het Examen en kwalificatiebesluit Web.

770 Artikel 2.60d, eerste lid, onder c, van de Wvo 2020, artikel 7.4.5, derde lid, van de Web en artikel 7.12a, tweede lid, van de Whw.

771 Artikel 7.12 van de Whw (*Stb.* 1992, 593).

772 Onderwijsraad 2006, p. 9.

en het behandelen van klachten.<sup>773</sup> Ze hielden zich weinig bezig met kwaliteitsborging en kwaliteitsbeleid omtrent de examens. Dit beeld werd gedeeld door de examencommissies, zo bleek uit een enquête van de Inspectie.

Volgens de Onderwijsraad moesten er betere kwaliteitsgaranties komen voor de examinering om het vertrouwen in de waarde van het diploma te behouden, versterken of herstellen. Ten aanzien van de examencommissie stelde de Onderwijsraad voor ten minste één deskundige van buiten de instelling te benoemen.<sup>774</sup> Daarnaast zou de examencommissie relatief verzelfstandigd moeten worden en de taak moeten krijgen om intern toezicht te houden op de examens en hierover zowel intern als extern verantwoording af te leggen.<sup>775</sup> Dit zou bijdragen aan het vertrouwen in de examinering. Ook zou dit belangenverstrengeling binnen de instelling tegengaan. Doordat instellingen per getuigschrift bekostigd worden, zou er een prikkel voor het bevoegd gezag zijn om zo veel mogelijk getuigschriften af te geven.

De rapporten van de Inspectie en het advies van de Onderwijsraad waren aanleiding om met de *Wet versterking besturing* de positie van de examencommissie te wijzigen op drie punten.<sup>776</sup> Deze wet versterkte de onafhankelijkheid en deskundigheid van de examencommissie, verbreedde de taak van de examencommissie en verduidelijkte de verhouding tussen de instelling en de examencommissie.<sup>777</sup> Hoewel de onafhankelijkheid van de examencommissie is versterkt, blijft het bevoegd gezag eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs, waaronder ook de examinering valt.<sup>778</sup> Om de transparantie van het werk van de examencommissie te verzekeren is bepaald dat zij jaarlijks verslag uitbrengt van haar werkzaamheden aan het bevoegd gezag.

#### 4.8.3.3 Totstandkoming examencommissies: middelbaar beroepsonderwijs volgt de Whw

Bij de totstandkoming van de Web in 1995 is bepaald dat het bevoegd gezag van een instelling voor middelbaar beroepsonderwijs een examen-

---

773 Inspectie van het Onderwijs, *Examencommissies in het hoger onderwijs. Onderzoek naar naleving van voorschriften*, Inspectierapport, nr. 2002-6 en Inspectie van het onderwijs, *Zicht op toetsen. Toetsing en examinering in het hoger onderwijs: de stand van zaken*, Inspectierapport, nr. 2003-11.

774 Onderwijsraad 2006, p. 30-31.

775 Onderwijsraad 2006, p. 31.

776 *Stb.* 2010, 119.

777 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 821, nr. 3, p. 28-30.

778 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 821, nr. 3, p. 30.



commissie moet instellen ten behoeve van de organisatie van de examens.<sup>779</sup> Dit kwam grotendeels overeen met hoe de examencommissie destijds in het hoger onderwijs was geregeld. Toen in 2010 de examencommissies in het hoger onderwijs op verschillende punten werd versterkt, is de bepaling over de examencommissie in het middelbaar beroepsonderwijs niet aangepast. Dit gebeurde pas in 2017.<sup>780</sup> Net als eerder in het hoger onderwijs was twijfel over de kwaliteit van de examens aanleiding om de examencommissie te versterken.<sup>781</sup> Uit onderzoek bleek dat bij ongeveer de helft van de opleidingen examens niet voldeden aan de examenstandaarden.<sup>782</sup> Dit bracht volgens de wetgever het risico met zich dat studenten een diploma krijgen terwijl onzeker is of ze beschikken over de juiste kennis en vaardigheden. De tekortkomingen zaten mede in het functioneren van de examencommissie. De examencommissie werd daarom op een aantal punten versterkt; de taken en bevoegdheden werden verduidelijkt, de wijze van samenstellen van de examencommissie werd verbeterd en de onafhankelijkheid en deskundigheid van de examencommissie werd duidelijker vastgelegd. De artikelen over de examencommissie in de Web kwamen hierdoor grotendeels gelijk te luiden aan die in de Whw.

#### 4.8.3.4 Totstandkoming examencommissies: sinds 2021 ook in het voortgezet onderwijs

In 2021 is de schoolexaminering in het voortgezet onderwijs op verschillende punten versterkt, waaronder door de invoering van de examencommissie.<sup>783</sup> Aanleiding hiervoor waren incidenten bij het VMBO Maastricht en het Calvin College. In beide gevallen werd het Pta niet nageleefd waardoor het schoolexamen achteraf niet afgerond bleek. Hierdoor konden leerlingen na het behalen van de centrale examens toch geen diploma ontvangen. Uit verschillende onderzoeken bleek dat de deugdelijkheid van de schoolexamens onvoldoende was geborgd.<sup>784</sup> De onregelmatigheden in de schoolexamens zijn onderzocht door de Commissie ten Dam.<sup>785</sup> Zij zag

---

779 Artikel 7.4.5. van de Web (*Stb.* 1995, 501).

780 *Stb.* 2017, 43.

781 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 402, nr. 3.

782 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 000-VII, nr. 89 (bijlage: Inspectie van het onderwijs, *Staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2013/2014*, Utrecht: Inspectie van het onderwijs 2015, p. 152).

783 *Stb.* 2021, 206, p. 13. Zie voor de werkwijze van de examencommissie in het voortgezet onderwijs uitgebreider: VO-Raad 2021.

784 *Stb.* 2021, 206, p. 15.

785 Ten Dam 2018.

een aantal kwetsbaarheden in de kwaliteitsborging van de schoolexaminering.<sup>786</sup> Zo was de aandacht te veel gericht op het centraal examen, waardoor het schoolexamen het karakter kreeg van een reeks tussentoetsen zonder afsluitend karakter. Het schoolexamen was daarnaast vooral een administratief proces geworden zonder sterke keten van kwaliteitsborging. Eén van de aanbevelingen van de Commissie ziet op het instellen van een examencommissie. De Commissie constateert aan de hand van verschillende onderzoeken dat een examencommissie zoals in het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs van belang kan zijn voor een betere kwaliteitsborging van examens.<sup>787</sup> De examencommissie moet dan wel goed zijn gepositioneerd, onafhankelijk zijn, voldoende deskundigheid hebben en voldoende tijd, middelen en ondersteuning krijgen. Aan de hand van deze randvoorwaarden zou een examencommissie ingericht moeten worden in het voortgezet onderwijs. Die aanbeveling heeft de wetgever overgenomen. Met de instelling van een examencommissie bij elke school in het voortgezet onderwijs beoogt de wetgever de verdeling van taken en bevoegdheden van de betrokkenen bij de schoolexaminering te verhelderen.<sup>788</sup> De examencommissie werd in eerste instantie geregeld in het Eindexamenbesluit VO en is inmiddels opgenomen in de Wvo 2020.<sup>789</sup>

#### 4.8.3.5 Totstandkoming examencommissies: overbodig in het primair onderwijs

Het primair onderwijs is de enige onderwijssector zonder examencommissie. Dit is begrijpelijk aangezien hier geen school- of instellingsexamens worden afgenomen. Het schooladvies bestaat niet uit verschillende toetsen die gezamenlijk het examen vormen, maar wordt gebaseerd op de resultaten van de leerling gedurende zijn gehele schoolloopbaan en op basis van de bredere kennis die de school van de leerling heeft.<sup>790</sup> Deze bredere kennis kan onder andere bestaan uit de motivatie van de leerling om te leren, de ondersteuning vanuit thuis, de sociale en emotionele ontwikkeling en de aanleg en interesses van de leerling. Hoewel leerresultaten die blijken uit toetsen wel bij het schooladvies betrokken worden, wordt met het schooladvies niet vastgesteld of de leerling een bepaald niveau van kennis, inzicht en vaardigheden heeft bereikt. Daarnaast wordt de doorstroomtoets opgesteld en beoordeeld door de toetsaanbieder. Bij het afnemen van deze toets heeft het bevoegd gezag een beperkte rol. Anders dan in de an-

---

786 Ten Dam 2018, p. 4.

787 Ten Dam 2018, p. 33

788 *Stb.* 2021, 206, p. 16.

789 Artikel 35d van het Eindexamenbesluit VO (oud) (*Stb.* 2021, 206) en artikel 2.60d van de Wvo 2020.

790 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 157, nr. 3, p. 15.

dere onderwijssectoren is er daardoor geen noodzaak voor een examencommissie die vaststelt of bijvoorbeeld alle toetsen zijn afgenomen die voor het verkrijgen van een diploma vereist zijn of die borgt dat de afgestudeerde een bepaald niveau van kennis, inzicht of vaardigheden heeft bereikt.

#### 4.8.3.6 Examencommissie; instellen, onafhankelijkheid en deskundigheid

Zoals hiervoor uiteengezet zijn er examencommissies in het voortgezet, middelbaar beroeps- en hoger onderwijs. Deze examencommissies zijn op hoofdlijnen als volgt ingericht. Het bevoegd gezag stelt één of meer examencommissies in.<sup>791</sup> In het hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs wordt een examencommissie ingesteld voor een opleiding of een groep van opleidingen en in het voortgezet onderwijs kunnen binnen de school één of meer examencommissies ingesteld worden. Zoontjens en Van Berkel schrijven dat examencommissies in het hoger onderwijs zich in verschillende groottes voordoen.<sup>792</sup> Zo zijn er kleine examencommissies voor één opleiding en grote examencommissies die bijvoorbeeld fungeren voor een hele faculteit. Een grotere examencommissie kan bijdragen aan het ontwikkelen en onderhouden van expertise en verdere professionalisering.<sup>793</sup>

Het bevoegd gezag benoemt de leden van de examencommissie.<sup>794</sup> Alvorens tot benoeming over te gaan hoort het hierover de leden van de betreffende examencommissie. Voor het voortgezet onderwijs is bepaald dat leden van het bevoegd gezag, leden van de medezeggenschapsraad, de directeur van de school en leerlingen en hun ouders geen lid mogen worden van de examencommissie.<sup>795</sup> In het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs is enkel bepaald dat personen die financiële verantwoordelijkheid dragen geen lid worden van de examencommissie.<sup>796</sup>

Het is aan het bevoegd gezag om ervoor te zorgen dat de examencommissie onafhankelijk en deskundig functioneert. Het beginsel dat de examencommissie onafhankelijk moet zijn komt voort uit de *Wet versterking besturing* in het hoger onderwijs.<sup>797</sup> Uit de memorie van toelichting bij die wet blijkt dat het bevoegd gezag geen richtlijnen of aanwijzingen kan

791 Artikel 2.60d, eerste lid, van de Wvo 2020, artikel 7.4.5, eerste lid, van de Web en artikel 7.12a, eerste lid, van de Whw.

792 Zoontjens en van Berkel 2020, p. 39.

793 Zoontjens en van Berkel 2020, p. 39.

794 Artikel 2.60d, eerste lid, van de Wvo 2020, artikel 7.4.5, eerste lid, van de Web en artikel 7.12a, eerste lid, van de Whw.

795 Artikel 2.60d, derde lid, van de Wvo 2020.

796 Artikel 7.4.5, negende lid, van de Web en artikel 7.12a, derde lid, van de Whw.

797 *Sth.* 2010, 119.

geven over de beoordeling van examinandi.<sup>798</sup> De leden van de examencommissie dienen tevens functioneel onafhankelijk te zijn van het bevoegd gezag. Dit betekent dat de leden niet in een hiërarchische relatie mogen staan tot andere actoren van de school, zoals het bestuur. Louw stelt dat onafhankelijkheid van de examencommissie door de wetgever verabsoluteerd is.<sup>799</sup> Examencommissies blijven organen van de instelling waarvoor het instellingsbestuur de eindverantwoordelijkheid draagt. Door haar onafhankelijke positie zou de examencommissie zich kunnen onttrekken aan regels van de instelling en het bestaande systeem van kwaliteitszorg.

Deze zorg is mijns inziens onterecht. De leden van de examencommissie zijn functioneel onafhankelijk. Dit betekent dat in zoverre medewerkers van de school werkzaam zijn als lid van de examencommissie, het bevoegd gezag hen geen instructies mag geven. De regels van de instelling, zoals de OER of het Pta, blijven echter onverminderd van toepassing op de examencommissie en haar leden. Dit erkent ook de wetgever in de memorie van toelichting bij de *Wet versterking besturing*.<sup>800</sup>

Dat de leden van de examencommissie functioneel onafhankelijk zijn betekent in principe dat het bevoegd gezag hen niet tussentijds mag schorsen of ontslaan als lid van de examencommissie. Uit de memorie van toelichting bij de wet over versterking van de examencommissies in het middelbaar beroepsonderwijs blijkt evenwel dat de wetgever ervan uitgaat dat het bevoegd gezag bij wijze van ultimum remedium de benoeming van een lid van de examencommissie kan beëindigen.<sup>801</sup> Ook in de memorie van toelichting bij de *Wet versterking besturing* wordt de mogelijkheid van ontslag van een lid van de examencommissie genoemd in het geval dit lid disfunctioneert.<sup>802</sup> In de nota naar aanleiding van het verslag bij die wet stelt de wetgever verder dat een lid van de examencommissie geschorst kan worden als hij bijvoorbeeld zijn taken niet serieus neemt.<sup>803</sup> De bevoegdheid om een lid in een dergelijk geval te ontslaan of te schorsen is in de verschillende onderwijswetten niet geregeld. Vermoedelijk neemt de wetgever aan dat uit het feit dat het bevoegd gezag een lid kan benoemen, impliciet voortvloeit dat hij dit lid zo nodig ook kan ontslaan.<sup>804</sup> Er zou dan sprake zijn van een impliciete intrekkingbevoegdheid van de beslissing tot benoeming.

---

798 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 821, nr. 3, p. 28.

799 Louw 2011, p. 418.

800 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 821, nr. 3, p. 30.

801 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 402, nr. 3, p. 7.

802 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 821, nr. 3, p. 68.

803 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 821, nr. 7, p. 49.

804 Vereniging Hogescholen 2021, p. 19.

Zoontjens en van Berkel menen dat ontslag of schorsing van leden van een examencommissie in het hoger onderwijs niet mogelijk is.<sup>805</sup> De schorsings- en ontslagbevoegdheid is immers niet in de wet opgenomen en past niet in de structuur die is opgezet ten aanzien van de examencommissie. Het uitgangspunt is immers dat de examencommissie geen hiërarchische relatie heeft met het bevoegd gezag. Zij nemen aan dat de wetgever vermoedelijk beoogd heeft het bevoegd gezag de mogelijkheid van ontslag te onthouden. Dit is mijns inziens niet overtuigend. De wetgever heeft immers in onder meer de memorie van toelichting bij de Wet versterking besturing in het hoger onderwijs en later in de memorie van toelichting bij de wet over versterking van de examencommissies in het middelbaar beroepsonderwijs de mogelijkheid van ontslag expliciet als ultimum remedium benoemd. In uitzonderlijke gevallen, waarbij het betreffende lid de kwaliteit van de examens in gevaar brengt, kan de benoeming van dit lid mijns inziens dan ook worden ingetrokken. Gezien de onafhankelijke positie van de examencommissie en het ontbreken van een hiërarchische relatie tussen het bevoegd gezag en de examencommissie, was het evenwel beter geweest om een ontslagbevoegdheid expliciet en met de benodigde randvoorwaarden in de wet op te nemen.

Naast onafhankelijk dient de examencommissie ook deskundig te zijn. Om dit te borgen is ten behoeve van het voortgezet onderwijs geregeld dat in de examencommissie leden zitting nemen die deskundig zijn op het gebied van de betreffende schoolsoort, regelgeving over examinering in het voortgezet onderwijs en kwaliteit van examinering.<sup>806</sup> In het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs moet in de examencommissie ten minste één docent van de opleiding en iemand van buiten de opleiding zitting nemen, in het middelbaar beroepsonderwijs moet daarnaast vanuit de beroepspraktijk één lid zitting nemen.<sup>807</sup> Zij dienen allen deskundig te zijn op het terrein van de opleiding.

#### 4.8.3.7 Taken van de examencommissie

De hoofdtaak van de examencommissie is het borgen van de kwaliteit van de examens. Deze en andere taken en bevoegdheden van de examencommissie worden door de wetgever aan haar geattribueerd.<sup>808</sup> Dit betekent dat deze taken en bevoegdheden door de wetgever direct aan de examencommissie worden opgedragen en dat andere organen deze taken en be-

---

805 Zoontjens en van Berkel 2020, p. 33.

806 Artikel 2.60d, vierde lid, van de Wvo 2020.

807 Artikel 7.4.5, zesde tot en met achtste lid, van de Web en artikel 7.12b, eerste lid, onder b, van de Whw.

808 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 821, nr. 3, p. 28.

voegdheden niet kunnen uitoefenen. De taak om de kwaliteit van de examens te bewaken ziet in het voortgezet onderwijs specifiek op de school-examens, in het middelbaar beroepsonderwijs op de instellingsexamens en in het hoger onderwijs op de tentamens en het examen. De centrale examens in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs vallen dan ook niet onder de bevoegdheid van de examencommissie.

Naast de algemene taak om de kwaliteit van de examens te borgen, hebben de examencommissies verschillende andere taken. Zo hebben de examencommissies de taak om richtlijnen en aanwijzingen vast te stellen waarmee de examens worden beoordeeld.<sup>809</sup> De examencommissie dient bindende instructies van algemene of concrete aard vast te stellen, zoals eisen die worden gesteld aan examinatoren of eisen over de eindtermen.<sup>810</sup> De overige taken van de examencommissie verschillen per sector. In het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs heeft de examencommissie onder meer de taak om vrijstellingen te verlenen en om op te treden bij fraude.

In het voortgezet onderwijs moet de examencommissie onder meer het afsluitend karakter van het schoolexamen borgen.<sup>811</sup> Volgens de VO-raad wordt dit gekenmerkt door het gebruik van een beperkt aantal summatieve toetsen en het ontbreken van huiswerkopdrachten, beoordelingen op basis van aanwezigheid en kleine tussentoetsen.<sup>812</sup> Daarnaast doet de examencommissie in het voortgezet onderwijs een voorstel voor het examenreglement en het Pta, borgt zij het afsluitend karakter van het schoolexamen en vervult zij andere taken die worden opgedragen door het bevoegd gezag.<sup>813</sup> Van het voorstel voor het examenreglement en het Pta, dat de examencommissie opstelt, mag het bevoegd gezag enkel afwijken na overleg met de examencommissie en indien hij dit motiveert.<sup>814</sup> Zoals reeds toegelicht in § 4.8.2 worden in het Pta en het examenreglement onder meer regels gesteld over welke examenstof getoetst moet worden en over welke inhaal- en herkansingsmogelijkheden er zijn. Het is de vraag of dit eraan bijdraagt dat de examencommissie vervolgens onafhankelijk de kwaliteit van de examens kan gaan beoordelen. De afstand tussen de examencommissie en het uiteindelijk door het bevoegd gezag vastgestelde Pta en examenreglement wordt immers kleiner. Ook past het vaststellen van deze regels, zoals toegelicht in § 3.3.2 e.v., bij de inrichtingsvrijheid die in principe aan het bevoegd gezag toekomt. Om het perspectief van de examencommissie te betrekken bij het Pta en het examenreglement had er

---

809 Artikel 2.60, eerste lid, onder d, van de Wvo 2020, artikel 7.4.5a, eerste lid, onder b, van de Web en artikel 7.12 tot en met 7.12c van de Whw.

810 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 821, nr. 3, p. 29.

811 Artikel 2.60, eerste lid, onder c, van de Wvo 2020.

812 VO-Raad 2021, p. 6.

813 Artikel 2.60, eerste lid, van de Wvo 2020.

814 Artikel 2.60, tweede lid, 2.60b, eerste lid, en 2.60c, eerste lid, van de Wvo 2020.

---

mijns inziens beter voor gekozen kunnen worden om hen te laten adviseren over voorstellen van het bevoegd gezag ten aanzien van het Pta en het examenreglement.

#### 4.8.3.8 De examencommissie en de beoordeling en vaststelling van de uitslag van examens

Hoewel de examencommissies in de verschillende onderwijssectoren allen tot taak hebben om de kwaliteit van de examens te borgen, zijn er grote verschillen waar het gaat om het afnemen en beoordelen van de examens en in de mogelijkheden die de examencommissie heeft om zo nodig de uitslag van een examen in een individueel geval te wijzigen. Hierna wordt dit per sector toegelicht.

In het voortgezet onderwijs heeft de examencommissie geen directe rol bij het afnemen en de beoordeling van zowel het school- als het centraal examen. De examencommissie kan niet zelf als examiner optreden, de examiner aanwijzen of de examiner individuele aanwijzingen geven. Wel kan de examencommissie het bevoegd gezag adviseren over de benodigde deskundigheid waarover een examiner moet beschikken en richtlijnen vaststellen aan de hand waarvan het centraal examen beoordeeld moet worden.<sup>815</sup> Aangezien de examencommissie geen rol heeft bij het afnemen en het beoordelen van de examens, moet zij de kwaliteit van de examinering bewaken door het opstellen van een voorstel voor onder meer het examenreglement en het Pta en het geven van richtlijnen en algemene aanwijzingen. Direct ingrijpen omdat een leraar, naar het oordeel van de examencommissie, een examen niet juist heeft beoordeeld, is dan ook niet mogelijk. Wel kan het bevoegd gezag de examencommissie aanvullende taken en bevoegdheden opdragen; zoals het uitbrengen van een advies over de beoordeling van een examen of het opnieuw beoordelen van een examen naar aanleiding van onregelmatigheden.<sup>816</sup> Het bevoegd gezag kan vervolgens zo nodig de uitslag van een examen wijzigen (zie over de rechten van de leerling bij het wijzigen van de uitslag van een examen § 5.3.8).

In het middelbaar beroepsonderwijs is de situatie anders. Daar treedt de examencommissie juist op als examiner bij zowel het instellings- als het centraal examen.<sup>817</sup> Zoals uitgebreider toegelicht in § 6.4.5.1 mandateert de examencommissie in de praktijk de taak om de examens af te nemen en te beoordelen doorgaans aan één van de leraren. Die leraar voert deze taak uit *namens* de examencommissie. De examencommissie behoudt

---

815 Artikel 2.60e, eerste lid, van de Wvo 2020 en *Stb.* 2021, 206.

816 Artikel 2.60e, eerste lid, onder e, van de Wvo 2020.

817 Artikel 7.4.5a, eerste lid, onder c, van de Web en artikel 10 van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.

echter formeel de verantwoordelijkheid en zeggenschap over het afnemen en beoordelen van de examens. Ook kan de examencommissie in een individueel geval of in het algemeen instructies geven.<sup>818</sup> In het middelbaar beroepsonderwijs kan de examencommissie dan ook ingrijpen indien een examiner tekortschiet en zo nodig dat examen zelf (opnieuw) beoordelen en de uitslag hiervan vaststellen. Hierdoor kan de examencommissie direct invloed uitoefenen op de kwaliteit van de examinering in een individueel geval.

In het hoger onderwijs heeft de examencommissie de taak om de examiner aan te wijzen. De examiner is vervolgens exclusief bevoegd om het examen af te nemen en de uitslag daarvan vast te stellen. De bevoegdheid om tentamens af te nemen is door de wetgever geattribueerd aan de examiner.<sup>819</sup> Zoals uitgebreider beschreven in § 3.6 sluit dit aan bij de academische vrijheid waaruit voortvloeit dat de leraar in beginsel zelf de inhoud van zijn onderwijs mag bepalen.<sup>820</sup> De examencommissie kan dan ook niet zelf het examen afnemen of beoordelen. Uit de jurisprudentie blijkt dan ook dat de examencommissie een gegeven cijfer en de daarmee samenhangende beoordeling niet kan wijzigen.<sup>821</sup> Bij een geschil over de uitslag van een tentamen dient de student rechtstreeks beroep in te stellen bij het college van beroep voor de examens (Cbe).<sup>822</sup> De taak om over een dergelijk geschil te beslissen is door de wetgever opgedragen aan het Cbe (zie § 5.9.2).<sup>823</sup> Net als in het voortgezet onderwijs dient de examencommissie in het hoger onderwijs de kwaliteit van het afnemen en het beoordelen van de examens te bewaken middels het vaststellen van algemene richtlijnen en aanwijzingen.

Uit jurisprudentie blijkt dat in een uiterst geval de examencommissie in het hoger onderwijs de aanwijzing van een examiner kan intrekken.<sup>824</sup> In casu betrof het een hoogleraar bij wie onregelmatigheden in de toetsingspraktijk waren geconstateerd. Hij kon geen complete set eindtentamens aanleveren en hij had gastdocenten als examiner laten optreden. De examencommissie had daarom besloten om zijn tentamenbevoegdheid op te schorten. De voorzieningenrechter overweegt dat nu de examencommissie bevoegd is tot het geven van de tentamenbevoegdheid aan examinatoren, hij eveneens bevoegd is tot het intrekken of opschorten van die

---

818 Artikel 10:4 jo. 10:12 van de Awb.

819 Louw 2011, p. 417 en Buiting 2018, p. 18 en Huisman 2020, p. 12.

820 Zie ook Buiting 2018, p. 18.

821 CBHO 31 oktober 2014, 2014/117, CBHO 28 april 2016, 2015/307 en 2015/308, CBHO 12 september 2016, 2016/012 en CBHO 19 juli 2018, 2018/068.

822 Artikel 7.60 van de Whw.

823 Artikel 7.61, eerste lid, onder e, van de Whw.

824 Rechtbank Amsterdam 6 augustus 2013, AMS 13/3318 (niet gepubliceerd, te raadplegen via <https://www.hoboeon.nl/uploads/imported/ee10b2d58a9669eb8b36283d31c5f07d.pdf>) en Huisman 2020, p. 13.



---

bevoegdheid. Aan een schorsing van de tentamenbevoegdheid moeten evenwel hoge eisen gesteld worden. Tentaminering wordt als essentieel onderdeel gezien van de uitoefening van het hoogleraarschap. In casu voldeed de opschorting van de tentamenbevoegdheid niet aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. De hoogleraar had een lange staat van dienst, er was geen sprake van een acute noodsituatie en ook was niet duidelijk geworden waarom geen minder vergaande maatregel genomen had kunnen worden. Wel blijkt uit deze casus dat een examencommissie in een uiterst geval de tentamenbevoegdheid van een examinerator kan in-trekken om de kwaliteit van de examinering te borgen. Vervolgens kan de examencommissie een nieuwe examinerator aanwijzen om het examen (opnieuw) te beoordelen. Wel moet bij het wijzigen van de uitslag van een tentamen rekening gehouden worden met de rechten van de leerling (zie hierover uitgebreider §5.3.8).

#### **4.8.4 De examinerator en de beoordeling van examens**

##### **4.8.4.1 Inleiding**

Examens worden beoordeeld door een examinerator. Wie die examinerator is, verschilt per sector en per examen. De leraar kan het examen bijvoorbeeld beoordelen, maar ook het bevoegd gezag, de examencommissie of een derde partij die het betreffende examen heeft opgesteld. Aangezien het bevoegd gezag doorgaans niet de examinerator is, is het de vraag in hoeverre het bevoegd gezag een rol kan spelen bij de beoordeling van examens en het vaststellen van de uitslag daarvan. In deze paragraaf wordt daarom nader ingegaan op de rol van het bevoegd gezag bij de beoordeling van examens en zijn verhouding tot de examinerator. Deze verhouding verschilt naargelang het een examen betreft dat wordt opgesteld door de school of door de overheid. Ook zijn er verschillen per onderwijssector.

##### **4.8.4.2 Examens opgesteld door de school**

Bij de beoordeling van examens die de school zelf mag opstellen ligt het primaat bij het bevoegd gezag. Onder deze examens wordt hier verstaan: het schooladvies in het primair onderwijs, het schoolexamen in het voortgezet onderwijs, het instellingsexamen in het middelbaar beroepsonderwijs en de tentamens en het examen in het hoger onderwijs. Dat het primaat bij het bevoegd gezag ligt betekent dat hij doorgaans de stof van het examen vaststelt en het examen opstelt. Ook wordt dit examen beoordeeld door een examinerator afkomstig van de eigen school. Wie de examinerator is, verschilt per sector.

#### **4.8.4.3 Het schooladvies in het primair onderwijs en het schoolexamen in het voortgezet onderwijs**

In het primair onderwijs is de beoordeling in het kader van het schooladvies en het vaststellen van de uitslag daarvan direct opgedragen aan het bevoegd gezag.<sup>825</sup> Aangenomen kan worden dat deze taak in de praktijk wordt uitgevoerd door de leraar. Het bepalen van het schooladvies vergt immers een grote mate van kennis van onder meer de motivatie van de leerling om te leren, de ondersteuning vanuit thuis en de sociale en emotionele ontwikkeling van de leerling, waarover enkel de leraar beschikt.<sup>826</sup> Ook komt aan de leraar een zelfstandige verantwoordelijkheid toe waar het gaat om het beoordelen van de onderwijsprestaties van de leerling.<sup>827</sup> In het voortgezet onderwijs wordt het schoolexamen afgenomen door de directeur en de examinator van de school, onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag.<sup>828</sup> De wetgever heeft niet bepaald wie het schoolexamen beoordeelt. Aangenomen kan worden dat dit in de praktijk de leraar is die het betreffende vak geeft, ook aan de leraar in het voortgezet onderwijs komt immers een zelfstandige verantwoordelijkheid toe voor het beoordelen van de onderwijsprestaties van de leerling.<sup>829</sup>

Hoewel in zowel het primair als het voortgezet onderwijs het bevoegd gezag formeel bevoegd is om ten aanzien van het schooladvies en het schoolexamen de leerling te beoordelen, wordt deze taak uitgeoefend door de betreffende leraren. Deze taak wordt dan gemandateerd aan de leraar. Dit betekent dat de leraar deze taak in naam van het bevoegd gezag uitoefent.<sup>830</sup> De leraar dient deze taak uit te oefenen binnen de kaders die worden gevormd door de wet en de regels van de school, zoals het Pta. Daarnaast kan het bevoegd gezag, binnen de kaders van de regels van de school, algemene en concrete instructies geven. Kenmerkend aan het mandateren van taken is immers dat degene die mandaat verleent verantwoordelijkheid en zeggenschap behoudt en per geval of in het algemeen instructies kan geven.<sup>831</sup> Het bevoegd gezag kan dan ook ingrijpen in gevallen waar de beoordeling onjuist is uitgevoerd.

---

825 Artikel 42, tweede lid, van de Wpo.

826 Zie hierover uitgebreider § 6.2.5.

827 Artikel 31a van de Wpo.

828 Artikel 2.51, derde lid, van de Wvo 2020.

829 Artikel 7.8, tweede lid, van de Wvo 2020.

830 Artikel 10:1 jo. 10:12 van de Awb.

831 Artikel 10:4 jo. 10:12 van de Awb.

#### 4.8.4.5 Het instellingsexamen in het middelbaar beroepsonderwijs en de tentamens in het hoger onderwijs

In het middelbaar beroepsonderwijs is formeel de examencommissie bevoegd de uitslag van het instellingsexamen vast te stellen.<sup>832</sup> Ook in dat geval worden de examens in de praktijk afgenomen en beoordeeld door de betreffende leraar, ook in de Web is bepaald dat aan de leraar een zelfstandige verantwoordelijkheid toekomt voor het beoordelen van de onderwijsprestaties van studenten.<sup>833</sup> In het hoger onderwijs benoemt de examencommissie examinatoren om het tentamen af te nemen en te beoordelen.<sup>834</sup> Dit is doorgaans de leraar die het betreffende vak geeft. De examinerator is exclusief bevoegd om het betreffende tentamen af te nemen en de uitslag daarvan vast te stellen. Deze bevoegdheid is geattribueerd aan de examinerator.<sup>835</sup> Zoals geschetst in § 3.6.6 vloeit uit de academische vrijheid immers ook het recht voort om de tentamens af te nemen en te beoordelen.

In het middelbaar beroepsonderwijs en in het hoger onderwijs is de taak om het examen af te nemen aan respectievelijk de examencommissie en de examinerator geattribueerd. Het bevoegd gezag heeft daardoor geen mogelijkheden om andere actoren, zoals het schoolbestuur, invloed te laten uitoefenen op de beoordeling en de vaststelling van de uitslag van het examen. Het moet dit aan de examencommissie of examinerator overlaten. De bevoegdheid om examens af te nemen is immers geattribueerd aan specifieke actoren binnen de instelling. Daarnaast is, zoals toegelicht in § 4.8.3, in de Whw en de Web bepaald dat de examencommissie onafhankelijk is.<sup>836</sup> Uit de memorie van toelichting van de Wet versterking besturing blijkt expliciet dat de examencommissie niet in een hiërarchische relatie staat tot het bevoegd gezag, ook blijkt dat dit *mutatis mutandis* eveneens geldt voor examinatoren.<sup>837</sup> Het bevoegd gezag kan de examencommissie, en in het hoger onderwijs de examinatoren, dan ook geen instructies in individuele gevallen geven. Dat is mijns inziens geen bezwaar. De examencommissie heeft immers tot taak om ten behoeve van het bevoegd gezag de kwaliteit van de examinering te borgen en is hiertoe deskundig.<sup>838</sup>

---

832 Artikel 7.4.5a, eerste lid, onder c, van de Web.

833 Artikel 4.1a.1, tweede lid, van de Web.

834 Artikel 7.12c van de Whw.

835 Louw 2011, p. 417 en Buiting 2018, p. 18 en Huisman 2020, p. 12.

836 Artikel 7.12a, tweede lid van de Whw en artikel 7.4.5, derde lid, van de Web.

837 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 821, nr. 3, p. 28, Zoontjens en van Berkel 2020, 49 en Louw 2011, p. 417.

838 Artikel 7.12, tweede lid van de Whw en artikel 7.4.5, eerste lid, van de Web.

#### 4.8.4.6 Van overheidswege opgestelde examens

Met uitzondering van het hoger onderwijs wordt in alle onderwijssectoren een van overheidswege opgesteld examen afgenomen. Hieronder wordt verstaan: de doorstroomtoets in het primair onderwijs en de centrale examens in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. De rol van het bevoegd gezag wijkt ten aanzien van deze examens af van zijn rol bij de examens die het zelf opstelt omdat de van overheidswege opgestelde examens en de bijbehorende beoordelingsnormen doorgaans worden vastgesteld door een derde. Soms wordt zelfs het examen geheel of gedeeltelijk beoordeeld door een derde. Het bevoegd gezag en de leraar hebben bij deze examens dan ook een kleinere rol. Hoe groot die rol precies is en hoe het bevoegd gezag en de leraar/examinator zich tot elkaar verhouden verschilt per onderwijssector.

In het primair onderwijs wordt de door de minister toegelaten doorstroomtoets opgesteld en beoordeeld door de toetsaanbieder.<sup>839</sup> De directeur van de school dient de toets af te nemen onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. De taak om als examiner op te treden is in dit geval door de wetgever opgedragen aan de toetsaanbieder. Het bevoegd gezag, de directeur en de leraar kunnen zich dus allen niet mengen in de beoordeling van de doorstroomtoets. Dit is op zich geen probleem omdat de doorstroomtoets niet doorslaggevend is bij het vaststellen van het schooladvies, het bevoegd gezag kan gemotiveerd afwijken van de toetsuitslag.

Het centraal examen in het voortgezet onderwijs wordt opgesteld door het CvTE.<sup>840</sup> Anders dan bij de doorstroomtoets wordt het centraal examen in het voortgezet onderwijs niet beoordeeld door de opsteller van het eindexamen, maar door de directeur en de examiner van de school, onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag.<sup>841</sup> De examiner dient hierbij de beoordelingsnormen van het CvTE te volgen, daarnaast wordt dit examen tevens beoordeeld door een gecommitteerde. De score van het centraal examen komt tot stand in overleg tussen de examiner en de gecommitteerde. Indien zij er niet uitkomen kan het bevoegd gezag van de gecommitteerde hierover in overleg treden met het bevoegd gezag van de examiner.<sup>842</sup> Als ook zij gezamenlijk de score van het centraal examen niet kunnen vaststellen, stelt de Inspectie een onafhankelijke corrector aan die de knoop doorhakt.

---

839 Artikel 8 van het Toetsbesluit PO.

840 Artikel 2, tweede lid, van de Wet College voor toetsen en examens.

841 Artikel 2.51, derde lid, van de Wvo 2020.

842 Artikel 3.25, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit Wvo 2020.

---

In het middelbaar beroepsonderwijs wordt het centraal examen opgesteld door het CvTE.<sup>843</sup> Net als het instellingsexamen wordt het centraal examen nagekeken door de examencommissie, hierbij dient de examencommissie de beoordelingsnormen van het CvTE te hanteren.<sup>844</sup> Het bevoegd gezag kan zich niet mengen in de beoordeling van het centraal examen: deze taak is immers geattribueerd aan de onafhankelijke en deskundige examencommissie.

#### **4.8.5 Uitreiken diploma**

De leerling die met goed gevolg het examen heeft afgelegd ontvangt een diploma. Het diploma vormt het sluitstuk van de opleiding. Hiermee mag de leerling doorstromen naar een andere vorm van onderwijs, een bepaald beroep uitoefenen of een titel of graad voeren in zijn naamsvermelding. Het diploma heeft met andere woorden civiel effect. Het ontvangen van het diploma is dan ook van groot belang voor de leerling. Ook voor het bevoegd gezag is het diploma belangrijk. Het dient immers in te staan voor de kwaliteit van het onderwijs, waaronder het niveau van diegenen die het diploma verkrijgen. Wie het diploma uitreikt en wat de rol van het bevoegd gezag hierbij is, verschilt evenwel per sector. In deze paragraaf wordt dit per onderwijssector nader toegelicht.

##### **4.8.5.1 Primair onderwijs**

Een leerling ontvangt na het afronden van het primair onderwijs geen diploma. Het primair onderwijs kent geen examen omdat hier niet, zoals in de andere onderwijssectoren, een bepaald niveau van kennis, inzicht en vaardigheden bereikt hoeft te worden om het onderwijs af te sluiten. Elke leerling verlaat in principe na het achtste schooljaar het primair onderwijs en stroomt dan in op een passend niveau van voortgezet onderwijs. Welk niveau passend is, wordt vastgesteld in het schooladvies en wordt vervolgens vastgelegd in het onderwijskundig rapport van de leerling. Een afschrift van dit rapport wordt verstrekt aan de ouders van de leerling.

##### **4.8.5.2 Voortgezet onderwijs**

In het voortgezet onderwijs geldt de hoofdregel dat de leerling die is geslaagd voor het eindexamen een diploma ontvangt.<sup>845</sup> Of de leerling is geslaagd is afhankelijk van het gemiddelde cijfer dat hij heeft ontvangen voor het school- en centraal examen. De directeur berekent het gemiddelde

---

843 Artikel 6 van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.

844 Artikel 10 van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.

845 Artikel 2.58 van de Wvo 2020.

tussen deze cijfers. Als in een bepaald vak enkel een schoolexamen is afgenomen dan is het cijfer dat de leerling hiervoor heeft ontvangen tevens het eindcijfer.<sup>846</sup> De directeur en de examensecretaris stellen, met inachtneming van artikel 3.34 en 3.35 van het Uitvoeringsbesluit Wvo 2020, vast of de leerling geslaagd of afgewezen is.<sup>847</sup> Zij kunnen vakken waarop de leerling onvoldoende heeft gescoord buiten beschouwing laten als de leerling daardoor alsnog slaagt en een diploma kan ontvangen. Naast het diploma ontvangt de leerling een cijferlijst.<sup>848</sup> De directeur en de examensecretaris dienen het diploma en de cijferlijst te tekenen.<sup>849</sup> Zij zijn volgens de wetgever verantwoordelijk voor de juistheid van de overzichten van de cijfers en de beoordelingen.<sup>850</sup> Met het zetten van hun handtekening geven zij aan dat hetgeen zij tekenen juist is.

De directeur heeft geen eigen beoordelingsruimte bij het uitreiken van het diploma. Dit blijkt uit een casus waarbij een leerling bericht kreeg dat ze geslaagd was, maar waarbij dit achteraf niet bleek te kloppen.<sup>851</sup> In casu bleek tien dagen na het bericht dat de leerling geslaagd was, dat er een fout was gemaakt bij het nakijken van het examen Engels. Aan de leerling kon volgens de school dan ook geen diploma worden uitgereikt. De leerling weigerde herexamen te doen en vorderde afgifte van het diploma. De rechter stelt vast dat de bevoegdheid een diploma af te geven aan zeer strikte regels is gebonden:

*“Blijkens de wet- en regelgeving fungeert de school bij de beantwoording van de vraag of een leerling geslaagd is, in feite slechts als een rekenmachine die de door de examinatoren vastgestelde cijfers via rekenkundige gemiddelden van behaalde en al dan niet wettelijk zwaarder wegende cijfers omzet in eindcijfers.”<sup>852</sup>*

De directeur heeft dan ook geen eigen beoordelingsruimte bij het afgeven van het diploma. De rechter geeft daarnaast aan dat het verstrekken van diploma's zonder dat aan de voorwaarden is voldaan, tot gevolg zou kunnen hebben dat de maatschappij steeds minder waarde aan dit diploma gaat hechten. In casu kon en mocht het bevoegd gezag dan ook geen diploma uitreiken omdat de leerling niet aan de eisen hiervoor had voldaan.

---

846 Artikel 3.32, derde lid, van het Uitvoeringsbesluit Wvo 2020.

847 Artikel 2.57 van de Wvo 2020.

848 Artikel 3.40 van het Uitvoeringsbesluit Wvo 2020.

849 Artikel 3.40, derde lid, van het Uitvoeringsbesluit Wvo 2020.

850 *Stb.* 2021, 206, p. 29.

851 Rechtbank Zutphen 15 augustus 2018, ECLI:NL:RBZUT:2008:BE2724 en Huisman 2020, p. 68.

852 Rechtbank Zutphen 15 augustus 2018, ECLI:NL:RBZUT:2008:BE2724.

#### 4.8.5.3 Middelbaar beroepsonderwijs

In het middelbaar beroepsonderwijs heeft de examencommissie de taak om op objectieve en deskundige wijze vast te stellen of een student voldoet aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een diploma.<sup>853</sup> De examencommissie stelt de eindwaardering van elk examenonderdeel vast.<sup>854</sup> Als een examen bestaat uit een instellings- en centraal examen, dan bepaalt de examencommissie de eindwaardering aan de hand van het gemiddelde van beide cijfers. Vervolgens stelt de examencommissie de uitslag van het gehele examen vast met inachtneming van het Examen- en kwalificatiebesluit WEB.<sup>855</sup> Als de student is geslaagd reikt de examencommissie aan de student het diploma uit als de opleiding met goed gevolg is afgesloten.<sup>856</sup>

Het uitreiken van het diploma is een gebonden bevoegdheid.<sup>857</sup> Hoewel de directeur in het voortgezet onderwijs en de examencommissie in het middelbaar beroepsonderwijs bevoegd zijn het diploma uit te reiken, kunnen zij er niet voor kiezen het diploma te weigeren als de leerling is geslaagd. Uit het Eindexamenbesluit VO en het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen Web vloeit immers precies voort waar de leerling aan moet voldoen om voor een diploma in aanmerking te komen. Als de leerling hieraan voldoet, dient het diploma uitgereikt te worden.

#### 4.8.5.4 Hoger onderwijs

Net als in het middelbaar beroepsonderwijs wordt in het hoger onderwijs het getuigschrift uitgereikt door de examencommissie.<sup>858</sup> De examencommissie in het hoger onderwijs kan echter niet zelfstandig overgaan tot het uitreiken van het getuigschrift. Het bevoegd gezag dient eerst te verklaren dat aan de procedurele eisen voor de afgifte is voldaan. Volgens de wetgever ziet deze plicht er met name op dat het instellingsbestuur controleert of de student het collegegeld heeft betaald.<sup>859</sup>

Anders dan in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs wordt in het hoger onderwijs niet bepaald of de student is geslaagd door het eindcijfer van de verschillende examens te bepalen. Het examen in het hoger onderwijs wordt gevormd door alle tentamens van de opleiding gezamenlijk. De student heeft het afsluitend examen behaald als alle tentamens

---

853 Artikel 7.4.5a, eerste lid, onder d, van de Web.

854 Artikel 15, vierde lid Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.

855 Artikel 16 Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.

856 Artikel 7.4.6 van de Web.

857 Zootjens 2015, par 5.

858 Artikel 7.11, tweede lid, van de Whw.

859 *Kamerstukken II 2008/09, 31 821, nr. 3, p. 57 en Louw 2011, p. 218.*

met goed gevolg zijn afgelegd.<sup>860</sup> Als de student alle tentamens heeft afgerond moet de examencommissie dan ook het getuigschrift uitreiken, dit is een gebonden bevoegdheid.

In een zaak uit 2013 weigerde hogeschool Inholland een getuigschrift uit te reiken nadat door de NVAO en de Inspectie zware tekortkomingen bij de opleiding waren geconstateerd.<sup>861</sup> De studente had evenwel alle benodigde studiepunten behaald. Een jaar later speelde bij de hogeschool Windesheim een soortgelijke zaak.<sup>862</sup> Ook in die zaak had de betreffende student al haar tentamens met succes afgelegd, maar weigerde de examencommissie het getuigschrift uit te reiken. In dat geval was de opleiding bang haar accreditatie te verliezen en wilde zij achteraf scherper gaan controleren op het niveau van de tentamens. In beide zaken oordeelde de rechter in kort geding dat de examencommissie niet bevoegd was de uitslag van een tentamen te herzien.<sup>863</sup> De bevoegdheid om het examen af te nemen en de uitslag daarvan vast te stellen is voorbehouden aan de examinerator. Aangezien de betrokken studenten reeds aan de eisen voor afgifte van het getuigschrift hadden voldaan, diende de examencommissie het getuigschrift uit te reiken.

Naast het getuigschrift ontvangt de student in het hoger onderwijs die het afsluitend examen met goed gevolg heeft afgelegd een graad, zoals de graad Bachelor of de graad Master.<sup>864</sup> De graad wordt verleend door het instellingsbestuur. Zoals uitgebreider beschreven in § 6.5.6.1. is het verlenen van een graad een gebonden bevoegdheid. Het bevoegd gezag kan dan ook niet weigeren de graad te verlenen als de student het afsluitend examen heeft afgerond.<sup>865</sup>

#### **4.8.6 Conclusie**

Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs, waaronder ook wordt verstaan de kwaliteit van de examens. Met het stellen van regels kan het bevoegd gezag sturen op de kwaliteit en in bepaalde mate op de inhoud van de examens. Dit doet het door bijvoorbeeld in het schoolplan, het Pta of de Oer regels te stellen over de wijze waarop de examens worden afgenomen. Het bevoegd gezag kan niet geheel zelf bepalen hoe de kwaliteit van de examens wordt geborgd. De wetgever

---

860 Artikel 7.10, tweede lid, van de Whw.

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

862 Rechtbank Overijssel 27 maart 2014, ECLI:NL:RBOVE:2014:1573.

863 Rechtbank Den Haag 4 november 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:14531 en Rechtbank Overijssel 27 maart 2014, ECLI:NL:RBOVE:2014:1573.

864 Artikel 7.10a van de Whw.

865 Zie ook Zoontjens en van Berkel 2020, p. 55.



---

heeft, in het primair, voortgezet en middelbaarberoepsonderwijs, deze bevoegdheid deels rechtstreeks geattribueerd aan een van de organen van het bevoegd gezag, namelijk de examencommissie. Op onafhankelijke en deskundige wijze stelt de examencommissie vast of een leerling aan de voorwaarden voldoet voor het verkrijgen van een diploma. Andere organen van het bevoegd gezag, zoals het schoolbestuur, kunnen zich hier niet in mengen. De examencommissie is immers functioneel onafhankelijk.

Voor de kwaliteit van de examens is tevens van belang wie de examens afneemt en beoordeelt. Dit verschilt evenwel per sector. Voor de vaststelling van de uitslag van het schooladvies en het schoolexamen in het voortgezet onderwijs is het bevoegd gezag zelf verantwoordelijk, het kan zich in beginsel dan ook mengen in de beoordeling hiervan. In het middelbaar beroepsonderwijs en in het hoger onderwijs is de beoordeling van de examens geattribueerd aan een specifiek orgaan, namelijk respectievelijk de examencommissie en de examinerator. Nu deze taak is geattribueerd aan een specifiek orgaan kunnen andere organen van het bevoegd gezag zich hier niet in mengen. Bij de doorstroomtoets in het primair onderwijs en de centrale examens in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs liggen de verhoudingen anders. De doorstroomtoets wordt opgesteld en beoordeeld door de toetsaanbieder, behoudens de keuze voor een bepaalde doorstroomtoets, kan het bevoegd gezag of een van haar organen zich hier niet in mengen. Bij het centraal examen in het voortgezet onderwijs is een belangrijke rol weggelegd voor een gecommiteerde en het bevoegd gezag van een andere school. Terwijl ten aanzien van het centraal examen in het middelbaar beroepsonderwijs de bevoegdheid het examen te beoordelen is geattribueerd aan de examencommissie. Er zijn dan ook grote verschillen in de rol van het bevoegd gezag bij het afnemen en beoordelen van het examen.

De leerling die het examen met goed gevolg heeft afgelegd, ontvangt een diploma. Van die hoofdregel kan het bevoegd gezag niet afwijken. Het verstrekken van een diploma is een gebonden bevoegdheid. Dit betekent dat een diploma uitgereikt moet worden als de leerling de benodigde tentamens of examens met succes heeft afgelegd, er is dan geen grond om het diploma alsnog te weigeren.

## 4.9 MEDEZEGGENSCHAP EN HET BEVOEGD GEZAG

### 4.9.1 Inleiding

Het bevoegd gezag kan niet geheel zelfstandig bepalen welk beleid het voert of welke regels het vaststelt. Bij de totstandkoming van zijn beleid

en regels dient het de medezeggenschap te betrekken. De medezeggenschap bestaat in elk geval uit een afvaardiging van het personeel en uit een afvaardiging van de leerlingen en/of de ouders. Deze afvaardigingen worden ook wel geledingen genoemd. De verschillende geledingen kunnen afzonderlijk of gezamenlijk op bepaalde beleidsterreinen instemmings- of adviesrechten uitoefenen. Beleid op die terreinen kan pas door het bevoegd gezag tot stand gebracht worden nadat de betreffende geleding of de gehele medezeggenschapsraad advies heeft gegeven over het voorstel of heeft ingestemd met dit voorstel.

Voor de leraar is medezeggenschap van belang omdat hij via deze weg invloed uit kan oefenen op onder meer het beleid van het bevoegd gezag dat ziet op het onderwijs en de examens en op arbeidsomstandigheden- en arbeidsvoorwaardenbeleid. Tussen de verschillende onderwijssectoren bestaan ten aanzien van de medezeggenschap grote verschillen. De medezeggenschap heeft zich in deze sectoren afzonderlijk ontwikkeld. In het middelbaar beroepsonderwijs heeft het personeel daardoor nauwelijks rechten ten aanzien van beleid omtrent onderwijs en de examens, terwijl in het hoger onderwijs het personeel, samen met de studenten, instemmingsrecht heeft op vrijwel de gehele Oer. Alvorens in te gaan op de rol van de leraar in de medezeggenschap ten aanzien van het beleid omtrent het onderwijs en de examens en arbeidsvoorwaarden- en arbeidsomstandighedenbeleid, wordt eerst ingegaan op de wijze waarop de medezeggenschap tot stand is gekomen in de verschillende onderwijssectoren.

## 4.9.2 Medezeggenschap in de verschillende onderwijssectoren

### 4.9.2.1 Medezeggenschap in het primair en voortgezet onderwijs

De medezeggenschap van het primair en voortgezet onderwijs is niet in de betreffende sectorwetten geregeld, maar in een afzonderlijke wet. In eerste instantie was dit de Wet medezeggenschap onderwijs (Wmo 1981)<sup>866</sup>. Deze wet werd in 1992 opgevolgd door de Wet medezeggenschap onderwijs 1992<sup>867</sup> (Wmo 1992), die in 2007 weer werd vervangen door de huidige Wet medezeggenschap op scholen<sup>868</sup> (Wms). Met de Wmo heeft de wetgever in 1981 ervoor gekozen om het primair en voortgezet onderwijs niet langer te scharen onder de Wet op de ondernemingsraden (Wor). De Wor geeft een regeling voor de medezeggenschap bij bedrijven, non-profits en de overheid. Deze wet was volgens de wetgever niet voldoende

---

866 *Stb.* 1981, 778.

867 *Stb.* 1992, 663.

868 *Stb.* 2006, 658. Zie over de ontwikkeling van de medezeggenschap in het primair en voortgezet onderwijs ook Postma 1995, p. 383-385, Huisman 2020, p. 83-85 en Zootjens 2023, p. 391 e.v.

toegesneden op de onderwijssituatie.<sup>869</sup> De medezeggenschap in de school zou zich niet enkel moeten uitstrekken over het personeel, maar ook over ouders en leerlingen. Ook was de Wor destijds enkel van toepassing op bijzondere scholen en niet op openbare scholen.<sup>870</sup>

Met de Wmo 1981 werd ruimte gelaten voor de eigen vrijheid en verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag.<sup>871</sup> In het medezeggenschapsreglement kon bepaald worden welke advies- en instemmingsrechten toekwamen aan de medezeggenschapsraad. Het geven van vrijheid aan de scholen om zelf de medezeggenschap vorm te geven werd ingegeven door de in de Grondwet vastgelegde vrijheid van onderwijs. Ook werd hiermee beoogd de eindverantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de gang van zaken in de school te handhaven.

De vrijheid van de school om zelf de rechten van de medezeggenschap te bepalen werd beperkt met de Wmo 1992. Hierin werd vastgelegd over welke aangelegenheden de medezeggenschapsraad advies- of instemmingsrechten kon uitoefenen.<sup>872</sup> Met de Wmo 1992 werd beoogd de medezeggenschap te versterken, dit was nodig door de invoering van het formatiebudgetstelsel en de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden. Door het instemmingsrecht niet te laten zien op onder meer het bepalen van de identiteit van de school, werd beoogd aan te sluiten bij artikel 23 van de Grondwet. De wetgever beoogde zaken die raken aan de vrijheden van richting en inrichting niet te onderwerpen aan instemming van de medezeggenschapsraad.

In 2007 werd een nieuwe wet over de medezeggenschap in het primair en voortgezet onderwijs van kracht, de huidige Wms. Met deze wet krijgen de verschillende geledingen (leerling, ouders en personeel) eigen bevoegdheden voor zaken die hen in het bijzonder raken, naast de bevoegdheden voor de gehele medezeggenschapsraad.<sup>873</sup> Zoals de regeling van de buitenschoolse opvang voor de ouders, de vaststelling van het leerlingenstatuut voor de leerlingen en de vaststelling van de formatie voor het personeel. Daarnaast werd met de Wms de positie van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (Gmr) verbeterd. De Gmr oefent medezeggenschap uit op bovenscholniveau, dit is van toepassing als het bevoegd gezag meerdere scholen onder zich heeft. Aan een betere regeling voor de Gmr was behoefte, aangezien het steeds vaker voorkomt dat het bevoegd gezag meerdere scholen onder zich heeft.

De wetgever heeft met de Wms ervoor gekozen de medezeggenschap verder te versterken. Dit was nodig door de in 2004 aangekondigde

---

869 *Kamerstukken II* 1980/81, 16 606, nrs. 3-4, p. 1.

870 Huisman 2020, p. 83-84.

871 *Kamerstukken II* 1980/81, 16 606, nrs. 3-4, p. 2-3.

872 *Kamerstukken II* 1991/92, 22 461, nr. 3, p. 2.

873 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 414, nr. 3, p. 7.

nieuwe sturingsvisie, genaamd Koers PO en Koers VO. Beoogd werd om aan het bevoegd gezag meer ruimte te geven om goed onderwijs aan te bieden.<sup>874</sup> Het primaire onderwijsproces en de leerling stonden hierbij centraal. De leraar moest hierbij ondersteund worden door het bevoegd gezag en de leerling en zijn ouders moesten invloed kunnen uitoefenen op de vorm en de inhoud van het onderwijs dat wordt aangeboden. Daarnaast moest sprake zijn van adequate betrokkenheid van al deze partijen bij de beleidsvorming op het niveau van de school en op bovenschools niveau. Bijvoorbeeld bij de verdeling van de toen net ingevoerde lumpsumbekostiging. Met de Wms werd beoogd dat het bevoegd gezag als eindverantwoordelijke de betrokkenen betreft bij de wijze waarop de nieuwe beleidsvrijheid wordt ingevuld en hierover aan hen verantwoording aflegt.<sup>875</sup> Het betrekken van betrokkenen en het afleggen van verantwoording moet zodanig worden vormgegeven dat sprake is van checks and balances binnen de school. Het bevoegd gezag blijft evenwel eindverantwoordelijk voor het beleid binnen de school.<sup>876</sup>

#### 4.9.2.2 Medezeggenschap in het middelbaar beroepsonderwijs

De medezeggenschap in het middelbaar beroepsonderwijs viel tot 2010 onder de Wmo 1992, maar kreeg daarna een eigen regeling in de Web. Door de grote omvang en de bevoegdheden van de Regionale opleidingscentra werd de Wmo 1992 te beperkt geacht.<sup>877</sup> Ook werd geconstateerd dat studenten in het middelbaar beroepsonderwijs nauwelijks deelnamen aan de medezeggenschap.<sup>878</sup> Dit kwam onder meer doordat zij geconfronteerd werden met onderwerpen die hen niet of nauwelijks aan gingen, weinig aandacht werd gegeven aan deelname van studenten in de medezeggenschap, studenten in bepaalde periodes te druk waren met stages en examens en dat bbl-leerlingen weinig op school aanwezig zijn. Met de nieuwe wettelijke regeling van de medezeggenschap voor het middelbaar beroepsonderwijs werd beoogd de betrokkenheid van studenten te vergroten. Hiertoe werden twee aparte medezeggenschapsraden ingesteld, een studentenraad (toen nog een deelnemersraad genoemd) en een ondernemingsraad.<sup>879</sup> De studentenraad moet zich voornamelijk richten op het onderwijsproces, de voorzieningen voor het onderwijs en de rechten en plichten van studenten. Het personeel in de ondernemingsraad moet zich richten op onder meer het strategisch beleid, personeels- en arbeidsvoorwaarden en het onderwijsbeleid. Op de ondernemingsraad is de Wor van

874 *Kamerstukken II 2005/06, 30 414, nr. 3, p. 6.*

875 *Kamerstukken II 2005/06, 30 414, nr. 3, p. 6.*

876 *Kamerstukken II 2005/06, 30 414, nr. 3, p. 8.*

877 Zoontjens 2023, p. 394.

878 *Kamerstukken II 2007/08, 31 266, nr. 3, p. 2.*

879 *Kamerstukken II 2007/08, 31 266, nr. 3, p. 3.*

toepassing, in aanvulling daarop worden in de Web een aantal aanvullende bevoegdheden toegekend.<sup>880</sup> Naast de studentenraad en de ondernemingsraad, kan op verzoek van de ouders een ouderraad ingesteld worden. De studenten- en ondernemingsraad (en de ouderraad als die is ingesteld) vergaderen tenminste eenmaal per jaar gezamenlijk.<sup>881</sup>

De wetgever ziet drie doelen voor de medezeggenschap in het middelbaar beroepsonderwijs:

- Betrekken van intern belanghebbenden bij de besluitvorming van het bevoegd gezag, dit draagt bij aan de interne legitimatie van het beleid van de instelling.
- Horizontale verantwoording richting studenten en ouders (zij worden gezien als externen), dit draagt bij aan de externe legitimatie van het beleid van de instelling.
- Intern en extern toezichthoudende functie, mede via de landelijke geschillencommissie. Hierdoor zou de medezeggenschap bijdragen aan het borgen van de kwaliteit van het beleid van de instelling.<sup>882</sup>

Medezeggenschap is volgens de wetgever dan ook een belangrijk onderdeel van de checks and balances binnen de instelling, ook is de medezeggenschap onderdeel van de governancestructuur van de instelling.<sup>883</sup>

#### 4.9.2.3 Medezeggenschap in het hoger onderwijs

In de jaren 60 was er onder studenten en personeel onvrede over het bestuur van de universiteit. Na protesten en bezettingen van universiteitsgebouwen werd beoogd de universiteit om te vormen van een 'hoogleraren-universiteit' tot een 'radenuniversiteit'<sup>884</sup> Met de Wet universitaire bestuurs Hervorming (Wub) werd hieraan in 1970 invulling gegeven.<sup>885</sup> Uitgangspunt van de Wub was dat alle leden van de universitaire gemeenschap, zowel studenten, wetenschappelijk personeel als niet-wetenschappelijk personeel, kunnen deelnemen aan de beleidsvorming binnen de instelling.<sup>886</sup> Participatie van de gemeenschap zou de werkverhoudingen ten goede komen en het gevoel van verantwoordelijkheid verbreden, dit zou bijdragen aan het functioneren van de instelling. Bij wijze van experiment

880 Zie bijvoorbeeld artikel 8a.1.6 van de Web (instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting).

881 Artikel 8a.1.5 van de Web.

882 *Kamerstukken II 2007/08*, 31 266, nr. 3, p. 11.

883 *Kamerstukken II 2007/08*, 31 266, nr. 3, p. 11.

884 Louw 2011, p. 431-432.

885 *Stb.* 1970, 601.

886 *Kamerstukken II 1969/70*, 10 636, nr. 3, p. 8.

werd beoogd de Wub tot 1976 van kracht te laten zijn. Dit werd uiteindelijk verlengd tot 1982.

Onder de Wub werd de universiteit geleid door twee organen, namelijk de universiteitsraad (het algemeen bestuur) en het college van bestuur (het dagelijks bestuur).<sup>887</sup> De universiteitsraad was verantwoordelijk voor de algemene beleidsvorming voor de universiteit. In de universiteitsraad werden leden gekozen uit de wetenschappelijke staf, niet-wetenschappelijke staf en de studentenpopulatie. Het college van bestuur werd belast met de uitvoering van het beleid van de universiteitsraad. Met de Wub werd dan ook geregeld dat het personeel en de studenten gezamenlijk het beleid binnen de universiteit konden gaan bepalen. Toen was geen sprake van medezeggenschap van studenten en personeel, maar van zelfbestuur.

In 1997 kwam met de Wet modernisering universitaire bestuursorganisatie (Mub) een einde aan het zelfbestuur van studenten en personeel.<sup>888</sup> De universiteitsraad wordt in het vervolg een vorm van medezeggenschap.<sup>889</sup> Op centraal niveau wordt integraal management ingesteld, dat betekent dat alle bestuursbevoegdheden worden toegekend aan het college van bestuur. De universiteitsraad krijgt daarentegen een aantal advies- en instemmingsrechten. Met deze veranderingen wordt beoogd het bestuur slagvaardiger te maken. De medezeggenschap in het hoger onderwijs kan in het vervolg twee vormen aannemen, namelijk gedeeld of ongedeeld. Bij een gedeeld stelsel worden de personeels- en studentgeleding van elkaar gescheiden, terwijl zij bij een ongedeeld stelsel samen in een raad zitten. Na het instellen van een gedeeld stelsel is de personeelsgeleding een ondernemingsraad, waar de Wor op van toepassing is.<sup>890</sup>

#### 4.9.2.4 Overzicht

Uit het voorgaande blijkt dat in alle onderwijssectoren een stelsel van medezeggenschap is gegroeid. In hoofdlijnen komen deze stelsels met elkaar overeen. In elk stelsel wordt in enige mate afgeweken van de Wor. Hiermee wordt mogelijk gemaakt dat niet alleen het personeel, maar ook leerlingen en in bepaalde gevallen ouders, deel kunnen uitmaken van de medezeggenschap. In elke onderwijssector wordt door de wetgever belang gehecht aan het betrekken van deze groepen bij de totstandkoming van het beleid binnen de school. De verschillende geledingen hebben doorgaans een aantal eigen advies- en instemmingsrechten die zien op zaken die hen specifiek aangaan. Daarnaast hebben de verschillende geledingen gezamenlijk een aantal rechten en voeren zij hun taak in meer of mindere

887 *Kamerstukken II 1969/70*, 10 636, nr. 3, p. 24.

888 *Stb. 1997*, 117.

889 *Kamerstukken II 1995/96*, 24 646, nr. 3, p. 18.

890 Artikel 9.30, eerste lid, onder a, van de Whw.

---

mate gezamenlijk uit. Het personeel, leerlingen en in bepaalde gevallen ouders werken dan ook samen in de medezeggenschap.

Met het instellen van medezeggenschap heeft de wetgever beoogd de betrokkenheid van leerlingen, personeel en in bepaalde gevallen ouders bij het schoolbeleid te vergroten. De mate waarin zij medezeggenschap kunnen uitoefenen is na verloop van tijd in alle onderwijssectoren, met uitzondering van het hoger onderwijs, toegenomen. Dit hing samen met de toename van autonomie van het bevoegd gezag. Medezeggenschap draagt bij aan de interne en externe legitimatie van het beleid van de school. Interne legitimatie volgt uit de betrokkenheid van de personeelsgeleding en externe legitimatie uit de betrokkenheid van leerlingen- en eventueel de oudergeleding. Via de medezeggenschap legt het bevoegd gezag verantwoording af over zijn beleid. De medezeggenschap kan met zijn advies- of instemmingsrechten het beleid zo nodig bijsturen. Het bevoegd gezag blijft evenwel eindverantwoordelijk voor het beleid van de school.

### **4.9.3 Rol van de leraar in de medezeggenschap**

#### **4.9.3.1 Inleiding**

Via de medezeggenschap kunnen leraren invloed uitoefenen op onder meer het beleid omtrent het onderwijs, de examens, arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden. In hoeverre aan de medezeggenschap op deze punten instemmings- en adviesrechten toekomen verschilt per onderwijssector. Alvorens daar dieper op in te gaan wordt eerst stilgestaan bij de rol van de leraar in de medezeggenschap.

#### **4.9.3.2 De leraar in de personeelsgeleding**

De medezeggenschap in het onderwijs wordt vaak gevormd uit verschillende geledingen. Namelijk de leerlingen- of studentengeleding, de personeelsgeleding en soms een oudergeleding. De leraar kan onderdeel uitmaken van de personeelsgeleding. Op de personeelsgeleding in het onderwijs is, met uitzondering van het middelbaar beroepsonderwijs en in bepaalde gevallen het hoger onderwijs, de Wms of de betreffende onderwijssectorwet van toepassing. In het middelbaar beroepsonderwijs is op de medezeggenschap van het personeel altijd de Wor van toepassing, in het hoger onderwijs kan het bevoegd gezag ten aanzien van de medezeggenschap van het personeel bepalen of de Wor of de Whw van toepassing is.<sup>891</sup> Onder de Wor wordt de personeelsgeleding in het middelbaar beroeps- en

---

891 Artikel 9.30, eerste lid en 10.16, eerste lid, van de Whw en Louw 2011, p. 441-442.

hoger onderwijs de ondernemingsraad genoemd. Indien de Wor van toepassing is vloeit voornamelijk uit die wet voort welke rechten aan de ondernemingsraad toekomen, de Web en de Whw geven daarnaast nog een aantal aanvullende rechten.<sup>892</sup>

De leraar kan onderdeel uitmaken van de ondernemingsraad of van de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad. De leden van beide bestaan uit personeelsleden. Uit de Wor, de Wms en de onderwijssectorwetten vloeit niet voort dat een of meer leraren onderdeel uit moet maken van de personeelsgeleding of de ondernemingsraad. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar de functie van het personeel.<sup>893</sup> De leraar heeft dan ook geen eigen rol in de medezeggenschap, maar maakt onderdeel uit van het personeel als geheel. Gezamenlijk met de rest van het personeel kan de leraar evenwel medezeggenschap uitoefenen ten aanzien van zaken die raken aan beleid omtrent het onderwijs, de examens, arbeidsomstandigheden of arbeidsvoorwaarden.

#### **4.9.3.3 Het personeel in de medezeggenschap ten opzichte van het onderwijs en de examens**

Met uitzondering van het middelbaar beroepsonderwijs en in bepaalde gevallen het hoger onderwijs, is de medezeggenschap van het personeel deels toegesneden op het bieden van medezeggenschap op zaken die direct verband houden met het onderwijs. In het primair en voortgezet onderwijs heeft de medezeggenschapsraad, bestaande uit de personeelsgeleding en de ouder- en/of leerlingenraad, instemmingsrecht op onder meer de onderwijskundige doelstellingen van de school, het schoolplan, de onderwijs- en examenregeling en het schoolreglement.<sup>894</sup> Het personeel, waaronder de leraren, kan medezeggenschap uitoefenen op zaken die direct raken aan het onderwijs. In bijvoorbeeld het schoolplan dient het bevoegd gezag onder meer in te gaan op de kwaliteit van het onderwijs en het onderwijskundig beleid.<sup>895</sup>

Ook de Whw voorziet in specifieke op het onderwijs gerichte advies- en instemmingsrechten die aan het personeel en de studenten gezamenlijk toekomen. Zij hebben instemmingsrecht op onder meer het instellings-

---

892 Zie bijvoorbeeld Artikel 8a.1.6 van de WEB en artikel 9.30a, tweede lid, van de Whw.

893 Artikel 3, derde lid van de WMS en artikel 9.31, derde lid, van de Whw (op het personeel in het middelbaar beroepsonderwijs en in bepaalde gevallen het hoger onderwijs is de Wor van toepassing, ook daar wordt geen onderscheid gemaakt tussen de functies van het personeel), zie ook Jansen 2018, p. 94.

894 Artikel 10 van de Wms.

895 Artikel 12 van de Wpo.



plan, het studentenstatuut en de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg.<sup>896</sup> Als op het personeel in het hoger onderwijs de Wor van toepassing is voorziet de Whw in een beperkter aantal op het onderwijsgerichte aanvullende bevoegdheden; bijvoorbeeld instemmingsrecht op de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg.<sup>897</sup>

Naast het onderwijs in het algemeen heeft de medezeggenschap vaak ook rechten ten aanzien van specifiek het beleid omtrent de examens. In het primair onderwijs bestaat sinds 2023 de plicht om de wijze van totstandkoming van het schooladvies op te nemen in de schoolgids.<sup>898</sup> Op de vaststelling van de schoolgids heeft de medezeggenschapsraad instemmingsrecht.<sup>899</sup> Via deze weg kan dan ook invloed worden uitgeoefend op het proces omtrent de vaststelling van het schooladvies. Voor het voortgezet onderwijs is de betrokkenheid van de medezeggenschap bij de examinering ook geborgd. De medezeggenschapsraad heeft instemmingsrecht op de Oer. Hoewel de Oer niet met zoveel woorden voorkomt in het voortgezet onderwijs, dient het bevoegd gezag wel een examenregeling vast te stellen.<sup>900</sup> De examenregeling bestaat uit het examenreglement en het Pta. De medezeggenschapsraad heeft instemmingsrecht op de vaststelling of wijziging hiervan.<sup>901</sup>

Indien niet de Wor maar de Whw van toepassing is op het personeel in het hoger onderwijs, heeft de personeelsgeleding als onderdeel van de medezeggenschaps- of universiteitsraad instemmingsrecht op grote delen van de OER. Deze instemmingsrechten rusten in het geval van een universiteit op het niveau van de faculteitsraad en de opleidingscommissie en bij een hogeschool op het niveau van de medezeggenschapsraad en de opleidingscommissie. Het instemmingsrecht op de verschillende delen van de Oer is dan ook verdeeld over verschillende medezeggenschapsorganen. De opleidingscommissie heeft via de Oer instemmingsrecht op het vaststellen of wijzigen van de inhoud van de opleiding en de daaraan verbonden examens.<sup>902</sup> Ook heeft de opleidingscommissie de taak om de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de Oer jaarlijks te beoordelen.<sup>903</sup> De faculteitsraad van een universiteit en de medezeggenschapsraad van een hogeschool hebben daarnaast bijvoorbeeld instemmingsrecht op of tentamens mondeling, schriftelijk of op een andere wijze worden afgelegd.<sup>904</sup>

896 Artikel 9.33, eerste lid, van de Whw.

897 Artikel 9.30, tweede lid, onder b, van de Whw.

898 Artikel 13, eerste lid, onder p en q van de Wpo (*Stb.* 2022, 135).

899 Artikel 13, eerste lid, onder g, van de Wet medezeggenschap op scholen.

900 Artikel 1, eerste lid, van het Eindexamenbesluit VO.

901 Jansen 2018, p. 99 en Landelijke Commissie voor Geschillen WMS 13 oktober 2008, 08.019.

902 Artikel 9.18, eerste lid, onder a en artikel 10.3c, eerste lid, onder a, van de Whw.

903 Artikel 9.18, eerste lid, onder b en 10.3c, eerste lid, onder b, van de Whw.

904 Artikel 9.38, onder b, en artikel 10.20, eerste lid, onder e van de Whw.

In het middelbaar beroepsonderwijs wijkt de medezeggenschap van het personeel af van de andere onderwijssectoren ten aanzien van zaken die raken aan het onderwijs en de examens. De personeelsgeleding in het middelbaar beroepsonderwijs maakt niet samen met een ouder- of leerlingengeleding deel uit van de medezeggenschapsraad. Op de personeelsgeleding in het middelbaar beroepsonderwijs is de Wor van toepassing en is op grond van die wet gevat in een ondernemingsraad. Die raad heeft geen directe advies- of instemmingsrechten die zien op het onderwijs of de examens. De Wor is een algemene wet voor de medezeggenschap in bedrijven en de overheid en voorziet daarom niet in specifieke op het onderwijs of examens gerichte advies- of instemmingsrechten. De Web bevat wel een aantal aanvullende rechten voor de ondernemingsraad in het middelbaar beroepsonderwijs. Zo vergaderen de studentenraad en de ondernemingsraad tenminste tweemaal per jaar gezamenlijk met het bevoegd gezag om de algemene gang van zaken in de instelling te bespreken.<sup>905</sup> Aan dat overleg is echter geen advies of instemmingsrecht verbonden. Wel vloeit uit de Web voort dat de ondernemingsraad, net als de studentraad, instemmingsrecht heeft op de hoofdlijnen van de begroting.<sup>906</sup> Het personeel in het middelbaar beroepsonderwijs heeft evenwel beduidend minder mogelijkheden om inspraak uit te oefenen op beleid omtrent het onderwijs en de examens dan het personeel in de andere onderwijssectoren.

#### 4.9.3.4 Het personeel in de medezeggenschap ten opzichte van arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden

Hoewel het personeel, zoals hiervoor is geschetst, invloed kan uitoefenen op het beleid omtrent het onderwijs en de examens, is de medezeggenschap van het personeel voornamelijk gericht op beleid omtrent arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden. In deze paragraaf wordt kort uiteengezet hoe de medezeggenschap ten aanzien van dit beleid is vormgegeven in de verschillende onderwijssectoren.

De personeelsgeleding in het primair en voortgezet onderwijs heeft een aantal instemmingsrechten die zij niet hoeft te delen met de leerlingen- en/of oudergeleding. Deze rechten zien voornamelijk op arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden.<sup>907</sup> Het gaat daarbij bijvoorbeeld over de vaststelling of wijziging van de formatie, nascholing, arbeids- en rusttijden en beleid omtrent salarissen, toelagen en gratificaties. De instemmingsrechten die zien op arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden zijn een zelfstandige bevoegdheid van de personeelsgeleding. Hiermee wordt

---

905 Artikel 8a.2.1 van de Web.

906 Artikel 8a.1.6 van de Web.

907 Artikel 12 van de Wms.

het belang van deze geleding benadrukt en wordt beoogd de betrokkenheid van het personeel te vergroten bij de medezeggenschap.<sup>908</sup> Ook in het middelbaar beroepsonderwijs heeft de personeelsgeleding instemmingsrechten ten aanzien van beleid dat ziet op arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden. Deze rechten vloeien echter niet voort uit onderwijs-wetgeving, maar uit de Wor.<sup>909</sup>

In het hoger onderwijs kan voor wat betreft de personeelsgeleding de Whw of de Wor van toepassing zijn, het bevoegd gezag bepaalt welke van de twee stelsels van toepassing is.<sup>910</sup> Indien de Wor van toepassing is dan heeft het personeel net als in het middelbaar beroepsonderwijs op grond van de Wor instemmingsrechten ten aanzien van beleid dat ziet op arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden. Als de Whw van toepassing is dan heeft de personeelsgeleding in de medezeggenschapsraad gezamenlijk met de studentengeleding instemmingsrecht op regels op het gebied van arbeidsomstandigheden.<sup>911</sup> De personeelsgeleding moet in dat geval het instemmingsrecht dus delen met de studentengeleding.

#### 4.9.4 Verhouding medezeggenschap en professioneel statuut

Hiervoor is uiteengezet dat leraren deel kunnen nemen aan de medezeggenschap om via die weg invloed uit te oefenen op het beleid en de regels van het bevoegd gezag. Daarnaast maken de leraren echter ook afspraken met het bevoegd gezag in het professioneel statuut over zijn zeggenschap (zie hierover uitgebreider § 3.5.3). Het is de vraag hoe deze afspraken zich verhouden tot de bevoegdheden die de medezeggenschap heeft om het beleid en de regels van het bevoegd gezag te beïnvloeden. In zijn advies bij de Wet beroep leraar wees de Raad van State erop dat het toevoegen van een professioneel statuut, naast de bestaande medezeggenschap, leidt tot een stapeling van procedures.<sup>912</sup> De minister zag dit anders. Bij medezeggenschap zou het accent liggen op het recht om geïnformeerd en betrokken te worden bij aangelegenheden over het bestuurlijk functioneren van de school, zoals de organisatie, arbeidsomstandigheden en arbeidsrelatie.<sup>913</sup> Terwijl in het professioneel statuut, volgens de minister, de eigenstandige beslisbevoegdheid van leraren binnen de kaders van het bevoegd gezag centraal staan. De medezeggenschap is een van deze kaders waarbinnen deze zeggenschap van de leraar moet plaatsvinden. Het bevoegd

---

908 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 314, nr. 3, p. 11.

909 Artikel 27 van de Wor

910 Artikel 9.30, eerste lid en 10.16, eerste lid, van de Whw.

911 Artikel 9.33, eerste lid, onder e en 10.20, eerste lid, onder f, van de Whw.

912 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 458, nr. 4, p. 26.

913 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 458, nr. 4, p. 27.

gezag en de leraar zouden hierover in het professioneel statuut afspraken moeten maken.

Uit de bepalingen in de Wpo, Wvo 2020, Web en Wec vloeit inderdaad voort dat de zeggenschap van de leraar plaats moet vinden binnen de kaders van het beleid van de school.<sup>914</sup> Dit beleid komt tot stand met betrokkenheid van de medezeggenschap. Het professioneel statuut, waarin het bevoegd gezag en de leraar afspraken maken over zeggenschap van de leraar, moet dan in beginsel ook passen binnen de kaders van het reguliere beleid van de school. Wanneer de zeggenschap van de leraar zich zou moeten uitstrekken buiten deze kaders dan moet het beleid aangepast worden, daar dient dan zo nodig de medezeggenschap bij betrokken te worden. Het bevoegd gezag en de leraar zijn dan ook niet geheel vrij bij het maken van afspraken in het professioneel statuut.

#### **4.9.5 Conclusie**

In elke onderwijssector wordt afgeweken van de reguliere medezeggenschap zoals geregeld in de Wor. Hierbij wordt mogelijk gemaakt dat niet alleen het personeel, maar ook leerlingen en in bepaalde gevallen ouders, deel kunnen uitmaken van de medezeggenschap. Door de wetgever wordt belang gehecht aan dat van de verschillende groepen die betrokken zijn bij het onderwijs, ook worden betrokken bij de totstandkoming van het beleid en de regels van het bevoegd gezag. De verschillende geledingen hebben doorgaans een aantal eigen advies- en instemmingsrechten die zien op zaken die hen specifiek aangaan. Via de medezeggenschap legt het bevoegd gezag verantwoording af over zijn beleid. De medezeggenschap kan met zijn advies- of instemmingsrechten het beleid zo nodig bijsturen. Het bevoegd gezag blijft evenwel eindverantwoordelijk voor het beleid van de school.

In het voortgezet onderwijs en, indien de Whw van toepassing is op de personeelsgeleding, het hoger onderwijs heeft de personeelsgeleding over de band van respectievelijk de examenregeling (bestaande uit examenreglement en het Pta) en de Oer instemmingsrecht op het beleid en de regels die vastgesteld worden omtrent de examens. Een soortgelijk expliciet instemmingsrecht bestaat in het primair onderwijs niet ten aanzien van het schooladvies en de doorstroomtoets. In het middelbaar beroeps- onderwijs heeft het personeel evenmin geen zeggenschap over de examens omdat daar de Wor van toepassing is. De zeggenschap van de personeelsgeleding is het sterkst waar het de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden betreft. Uit zowel de onderwijswetten als de Wor vloeit voort

---

<sup>914</sup> Artikel 31a, eerste lid, van de Wpo, artikel 7.8, eerste lid, van de Wvo 2020, artikel 4.1a.1, eerste lid, van de Web en artikel 31a, eerste lid, van de Wec.

---

dat de personeelsgeleding instemmingsrecht heeft op beleid of regels die hierop zien.

#### 4.10 SAMENVATTING EN CONCLUSIE

Aan het bevoegd gezag komt op grond van artikel 23 van de Grondwet vrijheid van inrichting toe. Ook heeft het bevoegd gezag de taak om de kwaliteit van het onderwijs te bewaken, hiertoe maakt hij beleid, stelt hij regels op en geeft hij instructies. Dit kan de autonomie van de leraar beperken. Terwijl aan de leraar juist autonomie toekomt op grond van zijn professionele deskundigheid, de onderwijswetten en de academische vrijheid. De vrijheid van het bevoegd gezag kan dan ook botsen met de autonomie van de leraar. Voor de leraar kan dit frustrerend zijn, aangezien hij als vakdeskundige professional als geen ander weet hoe onderwijs gegeven moet worden, terwijl dit een verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag is en het hiervoor bekostiging ontvangt. In dit hoofdstuk is daarom onderzocht in hoeverre het bevoegd gezag de autonomie van de leraar, bij het geven van onderwijs en in het bijzonder bij het nemen van examenbeslissingen, kan beperken of versterken?

Het bevoegd gezag is de drager van de rechten en plichten van de school. Ook is hij het externe aanspreekpunt voor de overheid en de leerling en zijn ouders. Verder is het bevoegd gezag verantwoordelijk voor onder meer de kwaliteit van het onderwijs. In de praktijk worden de taken van het bevoegd gezag evenwel uitgeoefend door medewerkers van de school, zoals de leraar. De leraar is binnen de school intern verantwoordelijk voor het onderwijs dat hij geeft. Het bevoegd gezag kan hem aanspreken als dit te kort schiet. De leraar heeft evenwel autonomie om zijn onderwijs binnen de kaders van het beleid van het bevoegd gezag nader vorm te geven. Hierover maken het bevoegd gezag en de leraar afspraken in het professioneel statuut. Uit het statuut moet in elk geval voortvloeien dat de leraar voldoende zeggenschap heeft over onder meer de inhoud en de wijze van aanbieden van de lesstof en de pedagogische en didactische aanpak op de school.

Het bevoegd gezag en de leraar zijn doorgaans gezamenlijk een arbeidsovereenkomst aangegaan. Hierdoor is tussen hen een gezagsverhouding ontstaan, dit betekent onder meer dat het bevoegd gezag aan de leraar instructies kan geven. Deze instructies concretiseren eenzijdig hetgeen in de arbeidsovereenkomst over de werkzaamheden is bepaald. De instructiebevoegdheid van het bevoegd gezag wordt begrensd door de autonomie van de leraar die afgeleid kan worden uit de professionele standaard, het professioneel statuut of de academische vrijheid. Het bevoegd gezag dient bij het geven van instructies dan ook de autonomie van de

leraar te respecteren. Dit geldt ook voor de vrijheid van meningsuiting van de leraar. Deze vrijheid heeft wel grenzen. Zo mag van de leraar een mate van discretie en loyaliteit worden verwacht. Ook mogen uitingen van de leraar zijn voorbeeldfunctie binnen en buiten de school niet aantasten.

Hiervoor is beschreven dat het bevoegd gezag de autonomie van de leraar kan begrenzen, de vrijheid van het bevoegd gezag is echter ook niet onbegrensd. Met wetgeving borgt de wetgever de deugdelijkheid van het onderwijs, het bevoegd gezag is normadressaat van deze wetgeving. Hoever wetgeving de vrijheid van het bevoegd gezag beperkt is in de loop der jaren gewijzigd. Momenteel tracht de wetgever te sturen op de hoofdlijnen van het onderwijsbeleid, zoals kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid. Wetgeving beperkt de vrijheid van het bevoegd gezag en in het verlengde daarvan ook de leraar. De beperking die de onderwijswetgeving met zich brengt, wordt versterkt door het onderwijstoezicht. De Inspectie heeft in zijn toezichtskaders de normen uit de onderwijswetten nader uitgewerkt. Bijvoorbeeld op het punt van pedagogisch-didactisch handelen van de leraar. Het toezicht van de Inspectie en accreditatie in het hoger onderwijs is van bijzonder belang voor wat betreft de examens. Om een voldoende te behalen op het toezicht van de Inspectie of accreditatie te behouden, moet in elk geval het niveau van de afstuderende leerlingen op orde zijn. Dit wordt mede bepaald aan de hand van de resultaten op de examens. Het is dan ook van groot belang dat de kwaliteit van de examens op orde is.

Het bevoegd gezag kan de kwaliteit van de examens bewaken door het maken van regels of beleid in onder meer het schoolplan, het Pta, of de Oer. Het bevoegd gezag kan echter niet geheel zelfstandig de kwaliteit van de examens borgen. Deze taak is door de wetgever deels geattribueerd aan een onafhankelijke examencommissie. Het bevoegd gezag is dan ook niet geheel vrij in de wijze waarop de kwaliteit van de examens wordt geborgd, dit geldt ook voor de wijze waarop de examens worden opgesteld en beoordeeld. In het primair onderwijs wordt de doorstroomtoets opgesteld en beoordeeld door de toetsaanbieder, in het voortgezet onderwijs wordt het centraal examen en het correctievoorschrift opgesteld door het CvTE en is een externe gecommiteerde betrokken bij de beoordeling van dit examen, terwijl in het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs de beoordeling en de vaststelling van de uitslag van het examen of tentamen is geattribueerd aan respectievelijk de examencommissie en de examinerator. In gevallen waar het bevoegd gezag de examinerator is, zoals bij de vaststelling van het schooladvies en het schoolexamen, kan aangenomen worden dat die taak in de praktijk wordt uitgeoefend door de leraar. Aan de leraar komt immers op basis van de Wpo, Wvo 2020, Web en Wec een zelfstandige verantwoordelijkheid toe voor het beoordelen van de onderwijspres-

---

taties van de leerling. In het hoger onderwijs kan uit de academische vrijheid en de Whw worden afgeleid dat het aan de leraar is om het tentamen op te stellen, af te nemen en te beoordelen.

Bij het vaststellen van beleid en regels dient het bevoegd gezag doorgaans de medezeggenschap te betrekken. Via deze weg kunnen leerlingen, ouders en het personeel hier invloed op uitoefenen. De precieze rechten die aan de medezeggenschap toekomen verschillen per sector. Voor wat betreft het beleid of de regels van het bevoegd gezag over de examens heeft de personeelsgeleding, waar de leraar onderdeel van uit kan maken, in het voortgezet onderwijs bepaalde instemmingsrechten via het schoolplan en in het hoger onderwijs, indien de Whw van toepassing is en niet de Wor, via de OER. Het beleid omtrent het schooladvies in het primair onderwijs moet worden vastgelegd in de schoolgids, op de vaststelling hiervan heeft de medezeggenschap instemmingsrecht. In het middelbaar beroepsonderwijs is duidelijk dat het personeel geen advies- of instemmingsrechten heeft ten aanzien van beleid dat ziet op de examens. Deze rechten komen enkel aan de studenten toe.

Uit het voorgaande blijkt dat de autonomie van de leraar primair een plaats heeft binnen de school. Het bevoegd gezag is extern aanspreekpunt voor de overheid en de leerling en zijn ouders. Het heeft de vrijheid het onderwijs nader in te richten en de taak om de kwaliteit van het onderwijs te bewaken. Hiertoe stelt het regels op, maakt het beleid en geeft het de leraar instructies. Dit kan de autonomie van de leraar beperken. Deze beperkingen mogen echter geen strijd opleveren met de professionele standaard van de leraar, het professioneel statuut waarin leraren en het bevoegd gezag afspraken moeten maken over de zeggenschap van de leraar en de academische vrijheid die toekomt aan de leraar in het hoger onderwijs. Hoewel formeel de taken en bevoegdheden uit de onderwijswetten toekomen aan het bevoegd gezag, wordt dit in de praktijk gerelativeerd. Veel van de taken van het bevoegd gezag worden in de praktijk immers uitgeoefend door andere actoren in de school zoals het bestuur, de medewerkers of de leraar. De autonomie van de leraar reikt dan ook verder dan de onderwijswetten doen vermoeden. Hoe dit in de praktijk uitpakt zal afhangen van de betreffende school, leraren, leerlingen en het bestuur.

## 5 | De leraar en de leerling

### 5.1 INLEIDING

De autonomie van de leraar kan onder meer beperkt of versterkt worden door andere actoren in het onderwijs, zoals het bevoegd gezag en de leerling. In dit hoofdstuk staat de verhouding tussen de leraar en de leerling centraal. Met de leerling wordt zowel de leerling in het primair en voortgezet onderwijs bedoeld als de student in het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs en de leraar is diegene die in een van deze sectoren zelfstandig of in teamverband onderwijs geeft. In dit hoofdstuk wordt de volgende vraag beantwoord: in hoeverre kan de rechtspositie van de leerling de autonomie van de leraar, bij het geven van onderwijs en in het bijzonder bij het nemen van examenbeslissingen, beperken of versterken?

De relatie tussen de leraar en de leerling wordt getypeerd door de gezagsverhouding die tussen hen bestaat. De leraar bepaalt immers de structuur en inhoud van de lessen, bewaakt de orde in de klas, begeleidt de leerling in het leren en toetst of de leerling de onderwijsdoelen heeft bereikt. De leraar heeft dan ook het laatste woord in de klas. Op deze gezagsverhouding tussen de leraar en de leerling wordt ingegaan in § 5.2. Ongeacht deze gezagsverhouding komt aan de leerling een aantal rechten toe, die invloed kunnen hebben op de wijze waarop de leraar zijn onderwijs moet geven. Zo kan de leerling via de medezeggenschap invloed uitoefenen binnen de school. Hier wordt in dit hoofdstuk niet bij stilgestaan, de rol van medezeggenschap binnen de school is in § 4.9 reeds toegelicht.

In § 5.3 worden de rechten van de leerling in het kader van het examen beschreven. Het examen is een verzameling van beoordelingsbeslissingen waarmee het onderwijs in een bepaalde sector wordt afgesloten.<sup>915</sup> In deze paragraaf staat het recht op onderwijs van de leerling centraal. Uit dit grondrecht wordt onder meer afgeleid dat de leerling recht heeft op deelname aan het examen en recht heeft op een diploma, mits hij dit examen met goed gevolg heeft afgelegd. Ook komt aan de leerling een recht toe op informatie, een ononderbroken ontwikkelingsproces, extra ondersteuning in het geval hij een beperking heeft, deelname aan het examen en uitreiking van het diploma. Daarnaast wordt in deze paragraaf ingegaan

---

<sup>915</sup> Namelijk het schooladvies in het primair onderwijs, de school/instellings- en centrale examens in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs en de tentamens in het hoger onderwijs die gezamenlijk het examen vormen.



---

op aansprakelijkheid in het kader van de beoordeling van het examen en intrekking van het diploma.

De leerling die het oneens is met de wijze waarop de uitslag van het examen is vastgesteld, kan hiertegen in beroep. Hoe de rechtsbescherming van de leerling is vormgegeven is evenwel niet eenvoudig te doorgronden. Door het duale onderwijsbestel dat voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet bestaat er van overheidswege gegeven openbaar onderwijs en vanuit privaat initiatief gegeven bijzonder onderwijs. Naargelang het type onderwijs en de rechtspersoon waarop de school is gestoeld, kan het burgerlijk of bestuursrecht van toepassing zijn. Om te bepalen welk recht van toepassing is, wordt eerst uiteengezet of het bevoegd gezag een bestuursorgaan is in de zin van artikel 1:1, eerste lid, van de Awb (§ 5.6). Vervolgens wordt ingegaan op de vraag of de vaststelling van de uitslag van een examen een besluit in de zin van de Awb is (§ 5.7).

In de Awb is bepaald dat geen bezwaar en beroep ingesteld kan worden tegen beslissingen inzake de beoordeling van het kennen en kunnen van de leerling, zoals beslissingen inzake de beoordeling van examens. Hiermee wordt voorkomen dat de bestuursrechter zich kan mengen in een beoordeling die is uitgevoerd door een vakdeskundige examinator. Dit beschermt dan ook de autonomie van de leraar. In § 5.8 wordt beschreven hoe deze bepaling in de Awb terecht is gekomen en welke gedachte hierachter schuil gaat. Hoewel uit de Awb voortvloeit dat geen beroep ingesteld kan worden tegen examenbeslissingen, is de leerling in bepaalde gevallen bij de bestuursrechter toch ontvankelijk. In § 5.9 wordt dit nader toegelicht, daarbij wordt ook ingegaan op het toetsingskader dat de bestuursrechter hanteert bij geschillen over deze beslissingen. In andere gevallen is de burgerlijke rechter bevoegd bij een geschil over de beoordeling van een examen. In § 5.10 wordt toegelicht wanneer dit het geval is en welk toetsingskader de burgerlijke rechter dan hanteert.

Vervolgens wordt voor de verschillende examenbeslissingen uit de verschillende onderwijssectoren uiteengezet hoe de rechter deze beslissingen toetst (§ 5.11). Daarbij wordt onder meer ingegaan op de vraag welke beoordelingsruimte de leraar nog toekomt in gevallen waar hij een van overheidswege vastgesteld correctievoorschrift dient te hanteren. Ten slotte wordt beschreven in hoeverre uit de literatuur en jurisprudentie algemene beginselen van behoorlijke examinering afgeleid kunnen worden (§ 5.12).

## 5.2 DE GEZAGSVERHOUDING TUSSEN DE LERAAR EN DE LEERLING

### 5.2.1 Inleiding

De leraar werkt in een krachtenveld met verschillende andere actoren, waaronder de leerling en zijn ouders, het bevoegd gezag en de overheid. De autonomie van de leraar wordt beïnvloed door de relaties die hij heeft met deze actoren. Volgens Rux speelt het werk van de leraar zich af in een driehoeksverhouding met het schoolbestuur, de overheid en de leerling en zijn ouders.<sup>916</sup> De autonomie van de leraar heeft volgens hem twee dimensies: 1) de leraar met autonomie in relatie tot de leerling die leert en 2) de leraar met autonomie in relatie tot het bevoegd gezag in verband met het institutionaliseren van dit leren.<sup>917</sup> In deze driehoeksverhouding tussen de leraar, de leerling en zijn ouders én het bevoegd gezag en de Staat, staat de leraar centraal. Het is de taak van de leraar om de educatieve missie van het bevoegd gezag te realiseren en daarmee de basis te leggen voor de ontwikkeling van zijn leerlingen. Tevens wordt via de leraar de grondwettelijke opdracht van de Staat om onderwijs te verzorgen gerealiseerd.

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de leraar met autonomie zich verhoudt tot de leerling en zijn ouders. Om de rol van de leraar in relatie tot de leerling en zijn ouders te schetsen wordt eerst uiteengezet waaraan de leraar zijn gezag ten opzichte van de leerling en zijn ouders ontleent. Vervolgens wordt ingegaan op de leraar in verhouding tot de ouders van een minderjarige leerling en op de verhouding van de leraar tot een meerderjarige leerling. Ten slotte wordt kort de rechtsverhouding tussen het bevoegd gezag en de leerling geschetst.

### 5.2.2 Het gezag van de leraar

Net zoals er een gezagsverhouding bestaat tussen het bevoegd gezag en de leraar, bestaat een dergelijke verhouding ook tussen de leraar en de leerling. De leraar bepaalt immers de structuur en inhoud van de lessen, bewaakt de orde in de klas, begeleidt de leerling in het leren en toetst of de leerling de onderwijsdoelen heeft bereikt. Onderwijs wordt immers gekenmerkt door een zekere mate van sturing en structurering van het leerproces.<sup>918</sup> Een zekere mate van gezag van de leraar over de leerling is dan ook onontbeerlijk voor het onderwijs. Alvorens kort in te gaan op deze gezagsverhouding vanuit juridisch perspectief, wordt kort geschetst waar

---

916 Rux 2002, p. 43.

917 Rux 2002, p. 45 & Fauser 1986, p. 48.

918 ABRvS 15 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2012:BX4694.

het gezag van de leraar op gebaseerd is. Deze schets is geenszins volledig, maar geeft wel een beeld van hoe het gezag van de leraar in de praktijk vorm krijgt.

Hoewel de leraar in het dagelijks leven in de klas gezag uitoefent, is hierover weinig bekend.<sup>919</sup> Gezag in de klas is een lastig concept. Gezag kan worden gezien als een uitvloeisel van charismatisch leiderschap, maar kan ook staan voor een dominante stijl van sturen, uitgeoefend door diegenen met macht. Pace onderscheidt verschillende typen gezag:

1. Traditioneel gezag, gebaseerd op een lange traditie waaraan bepaalde personen een superieure status ontleen.
2. Bureaucratisch gezag, gebaseerd op regels en beleid. Een bepaald persoon heeft gezag omdat hij een bepaalde functie uitoefent.
3. Charismatisch gezag, gebaseerd op heroïsch of voorbeeldig gedrag van bepaalde personen. Dit gezag is niet gebaseerd op regels, maar kan de leerling inspireren.
4. Professioneel gezag, gebaseerd op de individuele expertise. Waarbij degene die het gezag uitoefent en degene op wie dit gezag wordt uitgeoefend overeenstemmende doelen hebben.<sup>920</sup>

De eerste twee typen gezag worden ook wel institutioneel gezag genoemd, het derde en vierde type gezag worden ook wel persoonlijk gezag genoemd.<sup>921</sup> Hoewel onderscheid gemaakt kan worden tussen de verschillende typen gezag, kan gezag in de echte wereld niet herleid worden tot één van de vier typen gezag.<sup>922</sup> Degenen die daadwerkelijk gezag uitoefenen, kunnen aanspraak maken op een mix van verschillende gezagstypen. Dit geldt volgens Pace in het bijzonder voor de leraar die constant moet reageren op complexe situaties.

Barnard benadrukt dat gezag gebaseerd is op instemming.<sup>923</sup> Er zijn vier voorwaarden om van instemming met een specifieke boodschap van het gezag te kunnen spreken:<sup>924</sup> de ondergeschikte 1) begrijpt het gezag, 2) ziet het als niet strijdig met organisatorische doelen, 3) gelooft dat dit verenigbaar is met zijn eigen belang en 4) is mentaal en fysiek in staat om eraan te voldoen. Volgens Pace zijn deze vier voorwaarden essentieel voor het leren in de klas. De leerling moet de doelen van de leraar acceptabel en

919 Lü en Hu 2021, p. 44.

920 Pace en Hemmings 2006, p. 3.

921 Lü en Hu 2021, p. 46.

922 Pace en Hemmings 2006, p. 3 en Lü en Hu 2021, p. 46.

923 T. Mahoney, 'The relevance of Chester I. Barnard's teachings to contemporary management education', *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 5 (1), p. 164  
C.I. Barnard, *The functions of the executive*, Cambridge: Harvard University Press 1946, p. 163.

924 Pace en Hemmings 2006, p. 4.

haalbaar vinden om er echt bij betrokken te raken. Daarmee stemt hij impliciet of expliciet in met het gezag van de leraar.

Naast toestemming is het gezag van de leraar gebaseerd op een gedeelde morele orde van doelen, waarden en normen.<sup>925</sup> Door deze gedeelde morele orde kan gezag volgens Pace worden onderscheiden van andere soorten controle, zoals dwang. Bij onderwijs zouden leerlingen volgens Pace niet gedwongen worden om iets te leren. De leraar zou vanuit zijn gezag invloed moeten uitoefenen op de leerling om hem iets bij te brengen. Pace erkent dat andere controlemiddelen zoals dwang soms wel onderdeel uitmaken van het onderwijs.

### 5.2.3 Verhouding van de leraar tot de leerling

De verhouding tussen de leraar en de leerling verschilt naargelang de leeftijd van de leerling. Bij het onderwijs ten aanzien van een minderjarige leerling spelen de ouders een belangrijke rol. Zij oefenen primair het gezag uit over de leerling. Een meerderjarige leerling kan daarentegen in beginsel zelf bepalen welk onderwijs hij volgt. De ouders spelen dan niet langer een rol in de verhouding tussen de leerling en de leraar. In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de verhouding van de leraar tot de minderjarige leerling, vervolgens wordt ingegaan op zijn verhouding tot de meerderjarige leerling.

#### 5.2.3.1 De minderjarige leerling en zijn ouders

In het geval van een minderjarige leerling oefent niet enkel de leraar, maar oefenen ook de ouders gezag uit over het kind. De ouders zijn de primaire dragers van het (ouderlijk) gezag over het minderjarige kind.<sup>926</sup> Dit gezag oefenen zij uit in het belang van het kind. Dit houdt onder andere in dat het aan de ouder is om het kind te verzorgen, op te voeden en de ontwikkeling van de persoonlijkheid van het kind te bevorderen.<sup>927</sup> Binnen deze kaders hebben de ouders autonomie om de opvoeding van het eigen kind vorm te geven.

Deze autonomie van de ouders over het kind wordt deels doorbroken doordat de ouders, door de leerplicht, verplicht zijn om het kind op een school in te schrijven en zorg te dragen dat het kind het onderwijs op deze school ook volgt.<sup>928</sup> Door invoering van de leerplicht zijn de ouders gedwongen om een deel van de opvoeding van hun kind uit te besteden aan

---

925 Pace en Hemmings 2006, p. 5.

926 Artikel 1:247 van het Burgerlijk Wetboek.

927 Artikel 1:47, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek.

928 Artikel 2 en 3 van de Leerplichtwet 1969.

de leraar.<sup>929</sup> De leraar treedt in het onderwijs en in de opvoeding van de leerling dan ook deels op in de plaats van de ouders van de leerling. De ouders behouden desalniettemin een zekere mate van autonomie over het onderwijs van hun kind. Zij kunnen immers, als gevolg van de vrijheid van onderwijs, zelf bepalen naar welke school het kind gaat. Desnoods kunnen zij zelfs een eigen school stichten of in een uitzonderlijk geval het kind thuisonderwijs geven.<sup>930</sup> Via de keuze voor een bepaalde school en de inschrijving van het kind bij deze school stemmen de ouders in met het gezag van de leraar over het kind.

Het gezag van de leraar over de leerling kan benaderd worden vanuit het Angelsaksische beginsel van *in loco parentis*. Hieruit wordt afgeleid dat het gezag van de leraar wordt ontleend aan het gezag van de ouders van de leerling.<sup>931</sup> Het principe van *in loco parentis* wordt in Angelsaksische landen voornamelijk gebruikt om het gezag van de leraar over zijn leerlingen te rechtvaardigen.<sup>932</sup> *In loco parentis* werd bijvoorbeeld gebruikt voor het aannemen van een bevoegdheid van de leraar om disciplinaire sancties aan leerlingen op te leggen. Pace ziet *in loco parentis* als een vorm van traditioneel gezag.<sup>933</sup> In de Nederlandse literatuur en jurisprudentie wordt *in loco parentis* als rechtsbeginsel niet erkend.<sup>934</sup> Wel kan hiermee de zorgplicht die op de school en de leraar rust ten opzichte van de leerling nader worden ingevuld.<sup>935</sup> Deze zorgplicht reikt volgens Paijmans in beginsel niet verder dan de mate van zorg die ouders betrachten. De verantwoordelijkheid van de leraar over zijn leerling is immers een afgeleide van de verantwoordelijkheid van de ouders over hun kind. Er zijn echter ook gevallen waarbij van de school meer verwacht mag worden dan van een redelijke ouder. Daar is sprake van in die gevallen waar specifieke kennis en kunde van de school en leraar verwacht mag worden.<sup>936</sup> Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het de kwaliteit van het onderwijs betreft.<sup>937</sup>

Samenvattend kan dan ook vastgesteld worden dat het gezag van de leraar mede is gebaseerd op de instemming van de ouders. De ouders kunnen, op grond van de vrijheid van onderwijs, immers een school kiezen of stichten die past bij hun overtuiging. Het gezag van de leraar is daardoor

---

929 Zoontjens 2023, p. 125.

930 Zoontjens 2023, p. 90.

931 P.J.J. Zoontjens, 'In loco parentis, De opkomst van het belang van het kind in het onderwijs', in: V. Smits, R. De Jong en A. V.d. Linden, (red.), *In verbondenheid. Opstellen aangeboden aan prof. Mr. Paul Vlaardingerbroek ter gelegenheid van zijn emeritaat*, Deventer: Wolter Kluwer 2017, p. 279-295.

932 Paijmans 2013, p. 112.

933 Pace en Hemmings 2006, p. 3.

934 Paijmans 2013, p. 112.

935 Paijmans 2013, p. 117.

936 Paijmans 2013, p. 131.

937 Paijmans 2013, p. 433.

mede gebaseerd op de *instemming* van de ouders op de inschrijving van hun kind op een school die dezelfde *morele orde* deelt als de ouders. Binnen deze school heeft de leraar, binnen de kaders van regels en beleid van de school en wetgeving, autonomie om het onderwijs en de opvoeding van het kind vorm te geven. Het gezag van de leraar gaat gepaard met een zorgplicht. De leraar hoeft in principe niet meer zorg te betrachten dan een gemiddelde ouder, wel moet hij meer zorg betrachten als het een situatie betreft waarbij hij zijn specifieke pedagogische kennis en ervaring dient toe te passen.<sup>938</sup>

### 5.2.3.2 De meerderjarige leerling

Het gezag van de ouders over het kind neemt af als het kind ouder wordt. Het kind kan hoe ouder hij wordt steeds meer eigen keuzes gaan maken en kan steeds meer zijn eigen rechten en vrijheden op de voorgrond zetten.<sup>939</sup> Door de afname van het gezag van de ouders als de leerling ouder wordt, kunnen de ouders steeds minder, en uiteindelijk niet langer, hun gezag delegeren aan de school. Het gezag, en in het verlengde daarvan de autonomie van de leraar, berust dan niet langer op de instemming van de ouders, maar op de instemming van de leerling.

Bij een meerderjarige leerling kan immers aangenomen worden dat het volgen van onderwijs in zekere mate vrijwillig is. Dit neemt niet weg dat het onderwijs van groot belang is voor deze leerling. Voor het krijgen van bijvoorbeeld een baan is immers vaak een diploma vereist dat enkel door het volgen van onderwijs behaald kan worden. Ook de meerderjarige leerling is daardoor in zekere zin veroordeeld tot het onderwijs en dus tot de leraar. Van instemming met het gezag en de autonomie van de leraar is desalniettemin sprake. De leerling stemt immers in met het volgen van onderwijs. Daarmee onderwerpt hij zich vrijwillig aan het gezag van de leraar. Dit is niet strijdig met de doelen van de leerling en verenigbaar met zijn eigen belang, tevens is hij fysiek en mentaal in staat om zich aan dit gezag te onderwerpen. De leerling kan immers zelfstandig bepalen welk onderwijs hij wenst te volgen.

Het gezag van de leraar wordt tevens gelegitimeerd doordat de meerderjarige leerling bewust kiest voor een bepaalde opleiding die aansluit bij zijn doelen of interesses. In de woorden van Pace en Hemmings kiest de leerling dan ook voor een bepaalde opleiding en leraar met een gedeelde morele orde van gedeelde doelen, waarden en normen.<sup>940</sup> Dat de leraar met pedagogische autonomie gezag uitoefent over de meerderjarige leer-

---

938 Paijmans 2013, p. 131.

939 Paijmans 2013, p. 113.

940 Pace en Hemmings 2006, p. 5.

ling is minder problematisch dan bij de minderjarige leerling. De meerderjarige leerling heeft immers zelf zijn opleiding kunnen kiezen en zelf kunnen instemmen met het volgen van dit onderwijs, wetende dat de leraar een zekere mate van autonomie heeft om het onderwijs vorm te geven en om zijn onderwijsprestaties te beoordelen. Net als bij de minderjarige leerling gaat het gezag van de leraar over een meerderjarige leerling gepaard met een zorgplicht. Hij hoeft niet meer zorg te betrachten dan een gemiddelde leerling, maar hij dient meer zorg te betrachten als het een situatie betreft waarbij hij zijn specifieke pedagogische kennis en ervaring moet toepassen.<sup>941</sup>

### 5.2.3.3 Rechtsverhouding tussen de leerling en het bevoegd gezag

Hiervoor is uiteengezet dat tussen de leerling en de leraar een legitieme gezagsverhouding bestaat. Tussen de leraar en de leerling bestaat geen directe juridische verhouding. De leerling schrijft zich immers bij het bevoegd gezag in voor het volgen van onderwijs. Daarmee gaan het bevoegd gezag en de leerling een rechtsverhouding met elkaar aan. De leraar maakt indirect onderdeel uit van die verhouding. De leraar is immers een werknemer van het bevoegd gezag en verhoudt zich in die hoedanigheid tot de leerling. Juridisch aanspreekpunt is evenwel het bevoegd gezag. Over de wijze waarop de rechtsverhouding tussen de leerling en het bevoegd gezag is vormgegeven bestaat in de literatuur, wetgeving en jurisprudentie onduidelijkheid.<sup>942</sup> Onder meer Noorlander<sup>943</sup>, Zoontjens en Vermeulen<sup>944</sup> en Voskamp<sup>945</sup> zijn uitgebreid ingegaan op de vraag hoe de rechtsverhouding tussen het bevoegd gezag en de leerling precies gekwalificeerd moet worden. Hier wordt daar niet nader op ingegaan. Centraal in dit hoofdstuk staat immers de relatie tussen de leerling en de leraar.

Hoewel niet duidelijk is of de verhouding tussen het bevoegd gezag en de leerling wordt gekwalificeerd als een privaatrechtelijke onderwijs-overeenkomst, een publiekrechtelijke rechtsverhouding, een overeenkomst *sui generis* of een splitsbare rechtsverhouding, is wel duidelijk dat het zwaartepunt in deze verhouding wordt gevormd door de onderwijs-wetgeving.<sup>946</sup> Uit deze wetten vloeien tal van verplichtingen en bevoegdheden voort voor het bevoegd gezag, zoals de plicht om te zorgen voor kwalitatief goed onderwijs. Ook vloeit uit deze wet deels voort hoe de examens afgenomen en beoordeeld moeten worden. De onderwijswetten vullen dan ook deels de rechtsverhouding tussen het bevoegd gezag en de

941 Paijmans 2013, p. 131.

942 Huisman 2020, p. 142 en Zoontjens 2023, p. 410 e.v.

943 Noorlander 2005, p. 238 e.v.

944 Vermeulen en Zoontjens 2000, p. 103 e.v.

945 Voskamp 2018, p. 8 e.v.

946 Vermeulen en Zoontjens 2000, p. 111.

leerling nader in. Daarnaast gaan het beleid en de regels van het bevoegd gezag, mits deze aan de leerling of zijn ouders zijn verstrekt, onderdeel uitmaken van deze rechtsverhouding. Het bevoegd gezag moet zich jegens de leerling dan ook houden aan de onderwijswetten en zijn eigen beleid en regels. De leerling is niet direct gebonden aan de onderwijswetten. Zoals uiteengezet in § 4.2 is het bevoegd gezag de normadressaat van de onderwijswetten. De leerling kan uit de onderwijswetten wel rechten ontleen en daar een beroep op doen bij het bevoegd gezag. Wel dient de leerling zich te houden aan de regels die zijn gesteld door het bevoegd gezag. Met de inschrijving bij de school onderwerpt de leerling zich immers aan bijvoorbeeld de gedragsregels en de regels over examens van de school.

### 5.3 RECHTEN VAN DE LEERLING

#### 5.3.1 Inleiding

Zoals uitgebreider beschreven in § 3.2 vloeit uit verschillende mensenrechtenverdragen voort dat de leerling recht heeft op het volgen van onderwijs. Dit recht omvat, blijkens de jurisprudentie van het EHRM, onder andere het recht op officiële erkenning van het afgeronde onderwijs.<sup>947</sup> Met het uitsluiten van leerlingen van het examen wordt het recht op onderwijs in de kern aangetast. De leerling heeft dan ook, als hij aan de inhoudelijke eisen voldoet, recht op deelname aan het examen. Legt hij dit examen met goed gevolg af, dan heeft hij recht op officiële erkenning van het afgeronde onderwijs middels een diploma.

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de rechten van de leerling die kunnen worden ontleend aan de onderwijswetten. De rechten van de leerling zijn van belang voor de leraar omdat hij zijn onderwijs hierop dient aan te passen. In deze paragraaf wordt voornamelijk stilgestaan bij de rechten die raken aan het examen. Eerst wordt ingegaan op het recht dat de leerling heeft op informatie over de wijze waarop het onderwijs wordt gegeven en de examens worden afgenomen. Vervolgens wordt ingegaan op het recht op een ononderbroken ontwikkelingsproces, het recht op extra ondersteuning voor leerlingen met een beperking en het gebruik van hulpmiddelen bij examens. Hierna wordt geschetst hoe in de onderwijssectorwetten invulling is gegeven aan het recht op deelname aan het examen en in welke gevallen de leerling het bevoegd gezag aansprakelijk kan stellen bij misstanden omtrent het examen. Ten slotte wordt beschreven in hoeverre de leerling uit hoofde van de onderwijswetten aanspraak

---

947 EHRM 10 november 2005, nr. 44774/98 (*Sahin/Turkije*).



---

kan maken op het diploma en in welke gevallen een vastgestelde uitslag van een examen of een reeds uitgereikt diploma ingetrokken kan worden.

### 5.3.2 Recht op informatie

De leerling heeft recht op informatie over de school, het te volgen onderwijs en de examens. Dit recht vloeit voort uit de verschillende onderwijs-wetten. Het recht op informatie van de leerling is de pendant van de plicht van het bevoegd gezag om beleid en regels op te stellen. Het recht van de leerling op informatie en de plicht van het bevoegd gezag om deze informatie te verstrekken, raakt ook de leraar. Zoals geschetst in § 3.7.5 vloeit uit de professionele standaard van de leraar voort dat hij dient te handelen in lijn met het beleid en de regels van het bevoegd gezag. De informatie die het bevoegd gezag middels beleid en regels verstrekt is voor de leerling van groot belang omdat dergelijke informatie onontbeerlijk is voor het kunnen voorbereiden van een examen. In deze paragraaf wordt daarom kort geschetst op welke informatie de leerling recht heeft voor wat betreft het onderwijs en de examens.

#### 5.3.2.1 Primair onderwijs

De schoolgids in het primair onderwijs bevat voor ouders en leerlingen informatie over de werkwijze van de school. In de Wpo is bepaald welke informatie de schoolgids in elk geval moet bevatten.<sup>948</sup> Zo moet de schoolgids in elk geval informatie bevatten over de doelen van het onderwijs, de resultaten van het leerproces, de ondersteuning van de leerling en de rechten en plichten van ouders en leerlingen. Ook moet sinds 1 augustus 2023 in de schoolgids worden opgenomen hoe het (definitieve) schooladvies tot stand komt.<sup>949</sup> Daarbij moet worden vermeld welke factoren mee worden gewogen bij het schooladvies. Door dit op te nemen in de schoolgids kunnen ouders hierover tijdig het gesprek met het bevoegd gezag aangaan.<sup>950</sup>

Ook het schoolplan kan voor de leerling en zijn ouders van belang zijn. Dit bevat een beschrijving van het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs dat binnen de school wordt gevoerd.<sup>951</sup> Anders dan de schoolgids is het schoolplan niet bedoeld om informatie te verschaffen aan de ouders en leerlingen, het heeft het karakter van een beleidsdocument. Evenwel kunnen de ouders hieruit afleiden hoe onder meer het onderwijskundig beleid is vormgegeven.

---

948 Artikel 13, eerste lid, van de Wpo.

949 Artikel 13, eerste lid, onder p, van de Wpo.

950 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 671, nr. 3, p. 6.

951 Artikel 12 van de Wpo.

### 5.3.2.2 Voortgezet onderwijs

Net als in het primair onderwijs moet in het voortgezet onderwijs een schoolgids opgesteld worden met informatie voor de ouders en leerlingen over de werkwijze van de school. Daarnaast moet het bevoegd gezag een schoolplan opstellen.<sup>952</sup> Voor de examens zijn evenwel voornamelijk het examenreglement en programma van toetsing en afsluiting (Pta) van belang. Zoals uitgebreider toegelicht in § 4.8.2 wordt in het Pta voor wat betreft het schoolexamen onder meer toegelicht welke examenstof wordt getoetst, wat de inhoud van de toetsen is en op welke wijze wordt getoetst.<sup>953</sup> In het examenreglement worden regels gesteld over de organisatie van het gehele eindexamen.<sup>954</sup>

### 5.3.2.3 Middelbaar beroeps- en hoger onderwijs

De student in het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs krijgt in de eerste plaats informatie door middel van het studentenstatuut.<sup>955</sup> Hierin is onder meer uitgewerkt welke rechten en plichten de student kan ontleen aan de onderwijswetten en in welke regelingen van de instellingen deze rechten zijn uitgewerkt. Het studentenstatuut wordt in het hoger onderwijs aan elke student bij de inschrijving uitgereikt. Voor wat betreft de tentamens en het examen is in het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs voornamelijk de onderwijs- en examenregeling (Oer) van belang. De Oer moet heldere en adequate informatie bevatten over de opleiding.<sup>956</sup> Hieronder valt ook de wijze waarop de tentamens en examens afgenomen worden.

## 5.3.3 Recht op een ononderbroken ontwikkelingsproces

Zoals geschetst in § 4.7 is het bevoegd gezag verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Hieronder wordt tenminste verstaan dat het bevoegd gezag voldoet aan hetgeen bij of krachtens de betreffende onderwijswet is bepaald. Daarnaast dient het bevoegd gezag eigen ambities te hebben voor de kwaliteit van het onderwijs. In de onderwijswetten zijn een aantal specifieke zorgplichten voor het bevoegd gezag opgenomen die een uitwerking vormen van de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs. Een daarvan is de zorgplicht voor een ononderbroken ontwikkelingsproces. Zoals geschetst in § 3.7.5 maakt het borgen van een ononderbroken ontwikkelingsproces onderdeel uit van de professionele standaard van de

952 Artikel 2.88 van de Wvo 2020 en artikel 2.92 van de Wvo 2020.

953 Artikel 2.60a van de Wvo 2020.

954 Artikel 2.60 van de Wvo 2020.

955 Artikel 7.4.8, vierde lid, van de Web en artikel 7.59 van de Whw.

956 Artikel 7.4.8, tweede lid, van de Web en artikel 7.13 van de Whw.

leraar. Het recht van de leerling hierop is verder uitgewerkt in de onderwijssectorwetten.

In de Wpo en Wvo 2020 is bepaald dat het onderwijs zodanig ingericht moet worden dat de leerling een ononderbroken ontwikkelingsproces kan doorlopen.<sup>957</sup> Uit de jurisprudentie blijkt dat het bevoegd gezag zich moet inspannen om studievertraging te voorkomen, anders kan een plicht tot het betalen van schadevergoeding volgen. Dit werd voor het eerst aangenomen in 1999 in de zogenaamde *Schaapmanzaak*.<sup>958</sup> In casu stond vast dat de ouders en het bevoegd gezag op de hoogte waren van het feit dat er tekortkomingen waren in het onderwijs die hebben geleid tot leerachterstanden. De ouders mochten er volgens de rechtbank op vertrouwen dat de school passende maatregelen zou nemen om te bewerkstelligen dat geen onaanvaardbare achterstanden zouden ontstaan. Deze passende maatregelen zijn echter niet genomen, ook niet na aandringen van de ouders. Schaapman liet haar kind daarom wekelijks bijles volgen en wilde deze kosten verhalen op het bevoegd gezag. Dit was volgens de rechtbank niet onredelijk, de kosten konden daarom op de school worden verhaald. Uit deze zaak blijkt dat de algemene zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs die op het bevoegd gezag rust, ook strekt tot de bescherming van de belangen van ouders en leerlingen.<sup>959</sup>

Voor het middelbaar beroepsonderwijs is geregeld dat beroepsopleidingen zodanig zijn ingericht dat de student binnen de vastgestelde studieduur de kwalificatie en het keuzedeel, ofwel de opleiding, kan afronden. Daarnaast moet het onderwijsprogramma evenwichtig zijn en voldoende onderwijs- en praktijken bevatten. Met deze bepaling heeft de wetgever onder meer willen bereiken dat de tijd van de student optimaal wordt benut.<sup>960</sup> Opdat studenten niet bepaalde weken van het studiejaar heel druk zijn en andere weken niet voldoende te doen hebben.

In de Whw is bepaald dat de opleiding studeerbaar moet zijn.<sup>961</sup> Dit betekent dat de opleiding zodanig wordt ingericht dat een student elk jaar 60 studiepunten kan behalen en dus continue onderwijs kan volgen.<sup>962</sup> Louw noemt dit ook wel het *studeerbaarheidsbeginsel*.<sup>963</sup> Een recente zaak over de studeerbaarheid van een opleiding betrof de opleiding Bachelor

---

957 Artikel 8, eerste lid, van de Wpo en artikel 1.4, tweede lid, van de Wvo 2020.

958 Rechtbank Amsterdam 11 juni 1998, ECLI:NL:KTGAMS:1998:BL2053, GST. 1999-7091, 6. m.nt. J. Donner, AB 2000, 104, m.nt. Vermeulen. Zie hierover ook Paijmans 2013, p. 404, Zootjens 2023, p. 408 en Huisman 1998.

959 Zootjens 2023, p. 408. Zie voor meer voorbeelden Paijmans 2013, p. 404-412.

960 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 187, nr. 3, p. 33-34.

961 Artikel 7.2.7, eerste lid, van de Web en artikel 7.4, tweede lid van de Whw. Zie ook Nolen 2017, p. 222.

962 Artikel 7.4, tweede lid van de Whw.

963 Louw 2011, p. 214.

medische hulpverlening (Bmh).<sup>964</sup> Kort gezegd konden studenten in casu niet of moeilijk een stageplek krijgen die was vereist om de opleiding af te ronden, omdat het beroep waartoe de opleiding moet opleiden niet was geregistreerd in het register voor beroepen in de individuele gezondheidszorg. Zonder deze registratie mag de beroepsbeoefenaar geen voorbehouden medische handelingen verrichten. Deze registratie was niet gerealiseerd omdat Bmh opleidt tot een beoogd nieuw beroep, namelijk de medisch hulpverlener. De betreffende hogeschool wist dat studenten zouden afstuderen zonder dat zij bevoegd zouden zijn tot het zelfstandig verrichten van voorbehouden medische handelingen. Het Hof oordeelt dat de hogeschool de studenten hiervoor had moeten waarschuwen, deze handelingen zijn essentieel voor de uitoefening van het betreffende beroep. Ook had de hogeschool moeten waarschuwen voor het gebrek aan stageplaatsen, dit was voorzienbaar. Hierdoor is de hogeschool aansprakelijk voor de anderhalf jaar studievertraging die de betreffende student heeft opgelopen.<sup>965</sup>

Naast de zorgplicht voor een studeerbare opleiding, is in de Whw en de Web ook een zorgplicht opgenomen ten aanzien van het arbeidsmarktperspectief van de student. In de Web is met zoveel woorden bepaald dat het bevoegd gezag ervoor moet zorgen dat een beroepsopleiding alleen wordt aangeboden als voor afgestudeerden voldoende arbeidsmarktperspectief bestaat.<sup>966</sup> In de Whw is geregeld dat als een opleiding opleidt tot een beroep waarvoor beroepsvereisten zijn gesteld, het bevoegd gezag er zorg voor draagt dat de afgestudeerde beschikt over de benodigde kennis, inzicht en vaardigheden om hieraan te voldoen. De Whw kent anders dan de Web geen zorgplicht die erop ziet dat de student na afstuderen perspectief heeft op een baan. Anders dan het middelbaar beroepsonderwijs is een opleiding in het hoger onderwijs immers niet in alle gevallen gericht op het kunnen uitoefenen van een bepaald beroep.

#### 5.3.4 Recht op extra ondersteuning voor studenten met een beperking

Leerlingen met een beperking hebben recht op extra ondersteuning. Uit artikel 2 van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte vloeit immers een algemene plicht voort om naargelang de behoefte doeltreffende aanpassingen te verrichten voor personen met een handicap of chronische ziekte, tenzij deze aanpassingen een onevenredige

964 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 12 oktober 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:9631. Zie over deze zaak ook A.G.D. Overmars, 'See you in court!', *NTOR* 2019, nr. 2, p. 59.

965 Zie voor de schadeberekening: Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 7 juni 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:4570.

966 Artikel 6.1.3, eerste lid, van de Web.

belasting vormen. Het bevoegd gezag en de leraar moeten dan ook actief aanpassingen doorvoeren ten behoeve van een leerling met een beperking om niet in strijd te handelen met de hiervoor genoemde bepaling. In de Wpo, Wvo 2020 en de Web is hiertoe met de Wet passend onderwijs een zorgplicht voor het bevoegd gezag opgenomen.<sup>967</sup> Bij de aanmelding van de leerling dient het bevoegd gezag te bepalen of de leerling behoefte heeft aan extra ondersteuning. De ouders of de leerling dienen hiertoe gegevens te overleggen over de beperking van het kind. Het bevoegd gezag kan na overleg met de ouders of de leerling tot de conclusie komen dat de leerling geweigerd moet worden, in dat geval dient het bevoegd gezag ervoor te zorgen dat een andere school bereid is de leerling toe te laten. Uit de Wet passend onderwijs vloeit voor het primair en voortgezet onderwijs voort dat het onderwijs zodanig moet zijn ingericht dat aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte individuele begeleiding wordt geboden, die is afgestemd op de behoeften van de leerling.<sup>968</sup> Hierover treedt het bevoegd gezag zo nodig in overleg met bijvoorbeeld een zorgaanbieder. In de hiervoor genoemde sectoren wordt de wijze waarop extra ondersteuning wordt geboden aan leerlingen met een beperking uitgewerkt in de schoolgids.<sup>969</sup> Daarnaast moet het bevoegd gezag elke vier jaar een ondersteuningsprofiel vaststellen waaruit blijkt welke voorzieningen zijn getroffen voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven.<sup>970</sup> Die extra ondersteuning kan blijkens de memorie van toelichting bij de Wet passend onderwijs bijvoorbeeld bestaan uit speltherapie, observatie, onderzoek door een orthopedagoog of psycholoog, aangepast lesmateriaal (bijvoorbeeld met pictogrammen of braille), remedial teaching of begeleiding bij dyslexie.<sup>971</sup> Ook kan dit bestaan uit ondersteuning van de leraar bij het geven van les aan verschillende leerlingen. Van de leraar mag immers verwacht worden dat hij het onderwijs aanpast aan de specifieke behoeften van zijn leerlingen.

### 5.3.5 Recht op het gebruik van hulpmiddelen bij examens

Hiervoor is uiteengezet dat de leerling met een beperking recht heeft op extra ondersteuning in het onderwijs. Deze ondersteuning strekt zich ook uit over toetsen, tentamens en examens, in dat geval bestaat deze ondersteuning doorgaans uit het gebruikmaken van bepaalde hulpmiddelen of aangepaste opgaven. Voor de doorstroomtoets in het primair onderwijs is

---

967 Artikel 40, derde lid, van de Wpo, artikel 8.9 van de Wvo 2020 en artikel 8.1.3a van de Web. Wet passend onderwijs (*Stb.* 2012, 533).

968 Artikel 8, vierde lid, van de Wpo, artikel 2.41 van de Wvo 2020.

969 Artikel 13 van de Wpo en artikel 2.92, tweede lid, onder b, van de Wvo 2020.

970 Artikel 8, vijfde lid, van de Wpo en artikel 2.4, tweede lid, van de Wvo 2020.

971 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 106, nr. 3, p. 16.

bepaald dat het CvTE jaarlijks aangepaste doorstroomtoetsen opstelt voor leerlingen met een speciale ondersteuningsbehoefte.<sup>972</sup> De directeur van de betreffende school bepaalt of een leerling van een dergelijke aanpassing gebruik kan maken. Voor zeer moeilijk lerende leerlingen, meervoudig gehandicapte leerlingen of leerlingen die kort in Nederland zijn en de Nederlandse taal onvoldoende beheersen, kan de directeur bepalen dat geen doorstroomtoets wordt afgenomen.<sup>973</sup> Het schooladvies voor die leerlingen kan in dat geval niet bijgesteld worden naar aanleiding van de toetsuitslag.

Voor het centraal examen in het voortgezet onderwijs zijn aanvullende regels gesteld over het gebruik van hulpmiddelen bij examens.<sup>974</sup> Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen twee typen hulpmiddelen. Er zijn algemene hulpmiddelen die iedere leerling mag gebruiken, zoals een rekenmachine of woordenboek. Daarnaast zijn er bijzondere hulpmiddelen voor leerlingen met een beperking. Hieronder vallen bijvoorbeeld aangepaste examens voor leerlingen met een visuele of auditieve beperking. De directeur of rector dient toestemming te geven voor het gebruik van een afwijkende vorm van examineren.<sup>975</sup> De te gebruiken hulpmiddelen mogen niet afdoen aan de exameneisen.<sup>976</sup> Het examen mag door het gebruik van hulpmiddelen dan ook niet eenvoudiger worden.

Net als in het voortgezet onderwijs zijn in het middelbaar beroepsonderwijs regels gesteld over het gebruik van hulpmiddelen bij centrale examens. Het gaat hier ook enerzijds om reguliere hulpmiddelen, zoals een woordenboek of rekenmachine, en anderzijds om bijzondere hulpmiddelen voor studenten met een beperking.<sup>977</sup> De examencommissie bepaalt voor studenten met een beperking op welke wijze het examen wordt aangepast, hierbij moet in beginsel gebruikgemaakt worden van aangepaste centrale examens die zijn opgesteld door het CvTE.<sup>978</sup> Ook kan de examencommissie de examencondities aanpassen, hieronder wordt onder meer verstaan het gebruik van aangepast meubilair, het onderbreken van het

---

972 Zie de Regeling hulpmiddelen en aangepaste wijze of vorm van toetsen centrale eindtoets PO.

973 Artikel 45c, tweede lid, van de Wpo.

974 Zie de Regeling toegestane hulpmiddelen voor de centrale examens vo 2023.

975 Artikel 3.54 van het Uitvoeringsbesluit Wvo 2020.

976 Zie achtergrond bij bijlage 2 van de Regeling toegestane hulpmiddelen voor de centrale examens vo 2023.

977 Zie de Regeling toegestane hulpmiddelen bij centrale examinering mbo (2017) en Regeling aangepaste wijze of vorm van examineren centrale examens mbo.

978 Artikel 1 en 2 van de Regeling aangepaste wijze of vorm van examineren centrale examens mbo.

examen, het maken van het examen in een aparte ruimte of tijdverlening.<sup>979</sup>

In het hoger onderwijs worden geen centrale examens afgenomen, ook is er geen ministeriële regeling die voorziet in de wijze waarop tentamens afgenomen worden. Het bevoegd gezag dient zelf in de Oer te regelen op welke wijze studenten met een handicap of chronische ziekte redelijkerwijs in de gelegenheid worden gesteld tentamens af te leggen.<sup>980</sup> Louw schrijft dat het voor de hand ligt dat in de Oer wordt bepaald dat de examencommissie in een concreet geval beslist op welke wijze het tentamen wordt aangepast.<sup>981</sup>

### 5.3.6 Recht op deelname aan het examen

Zoals uitgebreider toegelicht in § 3.2 omvat het recht op onderwijs, zoals vastgelegd in artikel 2 EP EVRM, ook het recht op officiële erkenning van het afgeronde onderwijs.<sup>982</sup> Hieruit leidde de rechtbank Den Haag af dat de leerling in staat gesteld moet worden om een diploma te kunnen behalen.<sup>983</sup> Van een effectief recht op onderwijs is geen sprake als de mogelijkheid ontbreekt om het gevolgde onderwijs af te sluiten met een diploma.

In de sectorwetten lijkt het recht op deelname aan examens een vanzelfsprekendheid. In het voortgezet onderwijs is bepaald dat het bevoegd gezag de leerlingen de gelegenheid geeft om het onderwijs af te sluiten met een eindexamen op de school.<sup>984</sup> In de Web is geregeld dat de beroepsopleiding wordt afgesloten met een examen.<sup>985</sup> Ook hier stelt het bevoegd gezag de student in de gelegenheid het examen af te leggen.<sup>986</sup> Net als in het middelbaar beroepsonderwijs wordt de opleiding in het hoger onderwijs afgesloten met een examen, elke onderwijseenheid wordt daarnaast afgesloten met een tentamen.<sup>987</sup> De student die zich heeft ingeschreven bij een opleiding heeft het recht om de tentamens en het examen af te leggen die behoren tot die opleiding.<sup>988</sup> Hoewel in het primair onderwijs geen examens worden afgenomen, dient het bevoegd gezag wel voor elke leerling in

979 Artikel 7 van de Regeling aangepaste wijze of vorm van examineren centrale examens mbo.

980 Artikel 7.13, tweede lid, aanhef en onder m, van de Whw.

981 Louw 2011, p. 208.

982 EHRM 10 november 2005, nr. 44774/98 (*Sahin/Turkije*).

983 Rechtbank 's-Gravenhage 2 mei 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BW4736.

984 Artikel 2.51 van de Wvo 2020.

985 Artikel 7.1.2, vierde lid, van de Web.

986 Artikel 7.4.2, eerste lid, van de Web.

987 Artikel 7.3, derde lid, van de Whw.

988 Artikel 7.34, eerst lid, onder b, van de Whw.

het achtste schooljaar een schooladvies vast te stellen.<sup>989</sup> Ook legt in beginsel elke leerling in het achtste schooljaar een doorstroomtoets af.<sup>990</sup>

Op het recht op deelname aan het examen bestaan een aantal uitzonderingen. In het primair onderwijs kan het bevoegd gezag bepalen dat onder meer zeer moeilijk lerende leerlingen of leerlingen die korter in Nederland zijn dan vier jaar en het Nederlands onvoldoende beheersen geen doorstroomtoets afleggen.<sup>991</sup> Ook kan in het middelbaar beroeps- of hoger onderwijs voor deelname aan het examen als voorwaarde worden gesteld dat de student eerst een ander tentamen of examen heeft behaald. In de Whw is hiertoe expliciet bepaald dat het instellingsbestuur in de Oer regels stelt over de volgtijdelijkheid van de tentamens.<sup>992</sup> De Web bevat enkel een algemene bepaling waaruit blijkt dat het bevoegd gezag regels kan stellen over het examen.<sup>993</sup> Uit de Wvo 2020 en het Inrichtingsbesluit Wvo 2020 vloeit enkel voort dat de leerling de toegang tot het examen geweigerd kan worden als er sprake is van fraude. Uit de jurisprudentie blijkt dat de leerling in het voortgezet onderwijs niet op andere gronden de toegang tot het examen ontzegd mag worden, zelfs niet als duidelijk is dat de student niet kan slagen voor het eindexamen.<sup>994</sup> De leerling kan voor het afronden van de verschillende examens een certificaat ontvangen, hij heeft dus ook als hij niet kan slagen belang bij deelname aan het examen.

Een student die fraude heeft gepleegd kan in het voortgezet, middelbaar beroeps- en het hoger onderwijs worden uitgesloten van verdere deelname aan de examens of tentamens.<sup>995</sup> In het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs kan de student voor ten hoogste een jaar worden uitgesloten van deelname aan te bepalen tentamens of examens.<sup>996</sup> Bij ernstige fraude kan de student uitgeschreven worden van de opleiding.<sup>997</sup> In het voortgezet onderwijs kan deelname enkel ontzegd worden voor een of meer specifieke toetsen van het schoolexamen of centraal examen. Dit lijkt dan ook enkel betrekking te hebben op examens van het betreffende schooljaar.

---

989 Artikel 45d, eerste lid, van de Wpo.

990 Artikel 45b, derde lid, van de Wpo.

991 Artikel 45c van de Wpo.

992 Artikel 7.13, tweede lid, onder h, van de Whw.

993 Artikel 7.4.8, eerste lid, van de Web.

994 Rechtbank 's-Hertogenbosch 19 mei 2008, ECLI:NL:RBSHE:2008:BD2317 en Rechtbank Arnhem 14 juni 2001, ECLI:NL:RBARN:2001:AB2173.

995 Zie respectievelijk artikel 3.58, eerste lid, onder b, van het Uitvoeringsbesluit WVO 2020, artikel 7.4.5a, vierde lid, van de Web en artikel 7.12b, vierde lid, van de Whw.

996 Artikel 7.4.5a, vierde lid, van de Web en artikel 7.12b, vierde lid, van de Whw.

997 Zie hierover ook CBHO 8 september 2022, 2022/100.5. Uit artikel 7.12b, derde lid, van de Whw vloeit enkel voort dat de student van de betreffende opleiding verwijderd kan worden bij ernstige fraude. Het CBHO oordeelde daarom dat de student de toegang niet ontzegd mag worden van andere (verwante) opleidingen, ook niet nadat hij bij verschillende opleidingen van de betreffende instelling ernstige fraude had gepleegd.



### 5.3.7 Aansprakelijkheid in het kader van de beoordeling van het examen

Er zijn verschillende zaken bekend waarbij een leerling het bevoegd gezag aansprakelijk heeft gesteld vanwege de beoordeling van een examen. Reeds in 1972 oordeelde de rechtbank Groningen dat sprake was van een onrechtmatige daad door een student uit te sluiten van een tentamen. Dit had een jaar studievertraging en dus schade voor de student tot gevolg.<sup>998</sup> In veel gevallen wordt een dergelijk verzoek afgewezen. Er moet sprake zijn van een causaal verband tussen de onrechtmatige beoordeling en de opgelopen studievertraging. Hiervan is bijvoorbeeld geen sprake als de student nog andere vakken moet afronden, naast het vak waar bij de beoordeling een onrechtmatigheid is vastgesteld.<sup>999</sup> De studievertraging is dan niet enkel te wijten aan de school. In twee recentere zaken werd wel geoordeeld dat de betreffende hogeschool schadelijkt was in verband met de afname van een examen. Het betrof stages van studenten in het hoger onderwijs. De beoordeling van een stage is een vorm van tentamineren.

In de eerste zaak uit 2007 trok het stagebedrijf zich aan het eind van de stageperiode terug omdat het zich beledigd voelde door het verslag van de student.<sup>1000</sup> Het bevoegd gezag beoordeelde de stage vervolgens met een onvoldoende. Dit had tot gevolg dat de student de stage van zeven maanden nogmaals moest doen, dit leidde dan ook tot studievertraging. De student stelde het bevoegd gezag en het stagebedrijf hiervoor aansprakelijk. De hogeschool stelt dat de student intensiever is begeleid dan andere studenten. De rechtbank kan dit niet vaststellen, ook kan niet vastgesteld worden dat de student is gewaarschuwd voor de negatieve beoordeling. Tevens lag het volgens de rechtbank op de weg van het bevoegd gezag om de student te horen alvorens een negatieve beoordeling te geven. De rechtbank stelt vast dat de beoordeling van de stage onzorgvuldig tot stand is gekomen. Het bevoegd gezag is daarom gehouden onder meer het collegegeld en het gedeerde inkomen van de student te vergoeden.

In 2012 stelde wederom een student het bevoegd gezag aansprakelijk na het niet met goed gevolg afronden van een stage.<sup>1001</sup> In casu stelt de student dat de betreffende hogeschool niets heeft gedaan om van zijn tweede stage een succes te maken, zijn eerste stage was reeds met een onvoldoende beoordeeld. De rechtbank stelt vast dat op de hogeschool een

---

998 Rechtbank Groningen 4 januari 1972, *NJ* 1972/101.

999 CBHO 19 december 2018, 2018/023 en CBHO 16 november 2015, 2015/097.

1000 Rechtbank Leeuwarden 24 januari 2007, ECLI:NL:RBL:2007:AZ7651, *JA* 2007/68, m.nt H. Peters. Zie over deze zaak ook Pajmans 2013, p. 404-405.

1001 Rechtbank 's-Hertogenbosch 27 juni 2012, ECLI:NL:RBSHE:2012:BW9260, *JA* 2012/141, m.nt Crombeen.

zorgplicht rust om kwalitatief goed onderwijs te geven, nergens is vastgelegd wat die zorgplicht precies inhoudt en hoe ver die strekt. De rechter hanteert daarom als toetsingsmaatstaf of de hogeschool heeft gehandeld zoals van een redelijk bekwame en redelijk handelende hogeschool verwacht mag worden. Hieronder verstaat de rechtbank onder meer dat de student wordt begeleid bij een stage en dat de hogeschool voldoende zicht houdt op het verloop hiervan. De hogeschool moet zo nodig adequaat in kunnen grijpen. De betreffende hogeschool heeft niet gesteld dat enige begeleiding is geboden aan de student, ook wist de hogeschool niet of er een goedgekeurd stageplan was. Pas toen het te laat was, heeft de hogeschool ingegrepen. De rechtbank oordeelt daarom dat de hogeschool onvoldoende heeft toegezien op dat de student goed voorbereid aan de stage begon, vervolgens heeft de hogeschool de student te lang laten 'doormoderen' zonder in te grijpen. De hogeschool heeft dan ook niet gehandeld zoals van een redelijk handelende hogeschool verwacht mag worden. Dat de student studievertraging heeft opgelopen is evenwel niet louter de hogeschool te verwijten. Ook de student heeft steeds veel te laat opdrachten ingeleverd die horen bij de stage en heeft niet tijdig bij zijn stagebegeleider aangegeven dat zijn stage dreigde te mislukken. De studievertraging is daardoor 70% toe te rekenen aan de student en 30% aan de hogeschool, de hogeschool moet de student uiteindelijk € 7.700,- schadevergoeding betalen.

### **5.3.8 Rechten van de leerling en de intrekking van een examen of diploma**

De leerling heeft recht op het ononderbroken volgen van onderwijs en op een diploma als hij dit onderwijs met goed gevolg heeft afgelegd. Het is echter de vraag welke rol deze rechten spelen als blijkt dat de kwaliteit van een afgelegd examen niet aan de maat is of als na uitreiking van het diploma wordt vastgesteld dat de student (mogelijk) niet het beoogde niveau heeft bereikt. In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de intrekking van de uitslag van een examen of tentamen. Vervolgens wordt beschreven in welke gevallen een diploma ingetrokken kan worden.

#### **5.3.8.1 Intrekken of wijzigen uitslag van het examen of tentamen**

Een aan de student bekend gemaakt cijfer kan gewijzigd worden als later blijkt dat dit onjuist was. Zo mocht een tentamencijfer aangepast worden, omdat de student in kwestie had kunnen weten dat het ingevoerde cijfer onjuist was. Tijdens het beoordelingsgesprek was hem een ander cijfer medegedeeld, ook stond dit cijfer op het beoordelingsformulier.<sup>1002</sup> Er zijn

---

1002 CBHO 17 juli 2017, 2016/057.

daarnaast verschillende situaties waarin het besluit tot vaststelling van de uitslag van een tentamen of examen ingetrokken kan worden (zie over het besluitbegrip § 5.7). Het meest voorkomende geval is wanneer de betreffende leerling fraude heeft gepleegd. Zoals toegelicht in § 5.3.6 kan de leerling in dat geval uitgesloten worden van verdere deelname aan bepaalde tentamens of examens. Maar de primaire sanctie is dat de uitslag van het tentamen of examen waarmee is gefraudeerd ongeldig wordt verklaard.<sup>1003</sup> Het ongeldig verklaren van een dergelijk tentamen of examen is naar zijn aard een herstelsanctie.<sup>1004</sup> Hiermee wordt immers het voordeel dat is verkregen met het plegen van fraude ongedaan gemaakt. Als de student daarnaast wordt uitgesloten van deelname aan andere tentamens of examens dan is sprake van een punitieve sanctie. Die sanctie is gericht op leedtoevoeging.

Er zijn ook gevallen waarbij de student in kwestie niet heeft gefraudeerd, maar waarbij toch duidelijk is dat de kwaliteit van het tentamen of examen in geding is. In een zaak uit 2013 oordeelde de rechtbank bijvoorbeeld dat een school voor voortgezet onderwijs had mogen bepalen dat alle leerlingen het centraal examen opnieuw moesten afleggen. De betreffende examens waren gestolen en verspreid onder de leerlingen. De reden voor het opnieuw moeten afleggen van het examen vindt de rechtbank in de waarde van het diploma:

*“Verweerder heeft het algemeen belang dat is gemoeid met de waarde en betrouwbaarheid van de af te geven diploma’s zwaarder mogen wegen dan het individuele belang van de examenkandidaten.”<sup>1005</sup>*

Recent bepaalde de Afdeling dat het tentamen van een student ongeldig verklaard mocht worden nadat was vastgesteld dat er onregelmatigheden waren gevonden in dat tentamen.<sup>1006</sup> Hoewel de antwoorden van de student in kwestie overeenkomsten vertoonden met die van een andere student, kon fraude niet buiten redelijke twijfel worden vastgesteld. Een overtreding kon dan ook niet bewezen worden, waardoor geen sanctie opgelegd kon worden. Desalniettemin merkte de Afdeling wel op dat de betreffende Oer de examencommissie de mogelijkheid biedt om het tentamen ongeldig te verklaren vanwege een onregelmatigheid, waardoor de

---

1003 Zie bijvoorbeeld ABRvS 26 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1647.

1004 Zie over het onderscheid tussen herstel- en punitieve sancties in het kader van tentamens bijvoorbeeld CBHO 15 maart 2017, 2016/234, CBHO 12 augustus 2020, 2020/046, CBHO 15 december 2021, 2021/056 en ABRvS 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2963.

1005 Rechtbank Rotterdam 17 juni 2013, ECLI:NL:RBROT2013:CA3513.

1006 ABRvS 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2963.

kwaliteit van het tentamen niet meer gegarandeerd kan worden. In die gevallen kan het kennen en kunnen van de student immers niet objectief worden vastgesteld.

Bij het intrekken van een tentamencijfer, zonder dat sprake is van fraude, moet de examencommissie de belangen van de student bij het toegekende cijfer afwegen tegen het belang van de opleiding.<sup>1007</sup> Daarbij kan van belang zijn of de student er redelijkerwijs op had mogen vertrouwen of het betreffende cijfer zou worden toegekend.<sup>1008</sup> Daar staat tegenover het belang van de school bij het waarborgen van de beoordelingen en in het verlengde daarvan de integriteit van het diploma.<sup>1009</sup> Dit belang weegt in veel gevallen zwaarder. Zo werden in 2018 bij het VMBO Maastricht honderden eindexamens door de Inspectie ongeldig verklaard toen bleek dat de schoolexamens nog niet afgerond waren.<sup>1010</sup> Dit werd gedaan met de gedachte dat leerlingen ervan verzekerd moeten zijn dat een diploma pas verkregen kan worden na het afronden van een volwaardige opleiding, zodat zij vervolgens met vertrouwen en gedegen kennis aan een vervolgopleiding kunnen beginnen. In een dergelijk geval zou daarnaast mijns inziens ook moeten meespelen dat een diploma bepaalde rechten met zich brengt, zoals toelating tot een vervolgopleiding. Die opleidingen moeten kunnen vertrouwen op de waarde van het diploma, net zoals toekomstige werkgevers van de betrokken leerlingen. Om de integriteit van het diploma te borgen moet dan ook vaststaan dat de benodigde tentamens of examens zijn afgenomen en dat hiermee de kennis, inzicht en vaardigheden van de leerling naar behoren zijn getoetst.

### 5.3.8.2 Intrekken of niet uitreiken van een diploma of graad

Naast intrekking van een examen komt het soms ook voor dat een diploma of graad niet wordt uitgereikt of ingetrokken. In 2008 oordeelde de rechtbank Zutphen bijvoorbeeld dat geen diploma uitgereikt hoefde te worden aan een leerling aan wie abusievelijk was medegedeeld dat hij geslaagd was voor het eindexamen.<sup>1011</sup> Hoewel het tekortschieten van het bevoegd gezag bij de beoordeling van een examen kan leiden tot schadevergoeding, kan dit niet leiden tot het alsnog uitreiken van het diploma.<sup>1012</sup> Het verstrekken van diploma's waarvan niet vaststaat dat aan de gestelde eisen is voldaan, kan tot gevolg hebben dat in de maatschappij aan deze diploma's

---

1007 CBHO 27 januari 2021, 2020/054.

1008 CBHO 27 januari 2021, 2020/054 en CBHO 23 augustus 2018, 2018/075.

1009 CBHO 27 november 2020, 2020/089

1010 *Kamerstukken II* 2017/18, 30 079, nr. 73, p. 2-3.

1011 Rechtbank Zutphen 15 augustus 2018, ECLI:NL:RBZUT:2008:BE2724. Zie over deze zaak ook Huisman 2020, p. 68.

1012 Pajmans 2013, p. 428.

steeds minder waarde wordt toegekend. Een beroep op het vertrouwensbeginsel kan dan ook niet leiden tot het verstrekken van een diploma.<sup>1013</sup>

In bepaalde gevallen kan een diploma ingetrokken worden als later blijkt dat de student niet aan de eisen voor het diploma heeft voldaan. Zo oordeelde het CBHO in 2016 dat een diploma ingetrokken mocht worden toen later bleek dat, anders dan de gegevens uit de administratie lieten zien, de afstudeeropdracht van de student met een onvoldoende was beoordeeld.<sup>1014</sup> De student was hiervan op de hoogte, de onvoldoende was vermeld op het resultatenformulier en in verschillende e-mails. Het had voor de student dan ook duidelijk moeten zijn dat de voldoende die was opgenomen in de administratie een kennelijke vergissing was, temeer nu de vereiste verdediging van de afstudeeropdracht in het geheel niet had plaatsgevonden. Het CBHO oordeelt dat de examencommissie het diploma mocht intrekken, gelet op haar taak om op objectieve en deskundige wijze vast te stellen of een student voldoet aan de voorwaarden om een diploma te ontvangen. De Whw geeft de examencommissie een dergelijke bevoegdheid niet expliciet. Het CBHO leidt dan ook een impliciete intrekingsbevoegdheid af uit de bevoegdheid van de examencommissie om het diploma te verstrekken.<sup>1015</sup>

Zoontjens schrijft dat het intrekken van diploma's nauw luistert, nu het bevoegd gezag daarbij terugkomt op wat eerder is gegeven.<sup>1016</sup> Daarbij kan het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel in het geding komen. In de hiervoor beschreven casus was daarvan geen sprake. De student wist immers dat met het uitreiken van een diploma een kennelijke vergissing was begaan. Dit was anders in de § 4.8.4 beschreven zaak aan de hogeschool Inholland.<sup>1017</sup> In casu had de student aan alle eisen voldaan om voor een diploma in aanmerking te komen, maar weigerde de hogeschool het diploma uit te reiken, omdat de kwaliteit van de opleiding niet aan de maat was. De gebrekkige kwaliteit van de opleiding kon de student echter niet worden tegengeworpen, bovendien was niet de examencommissie maar de examinerator bevoegd om de uitslag van een tentamen aan te passen.<sup>1018</sup> Nu van aanpassing van de tentamenuitslag geen sprake was, moest het diploma uitgereikt worden.

---

1013 Zoontjens 2015, p. 166.

1014 CBHO 17 juli 2017, 2016/257.

1015 Artikel 7.11, tweede lid, van de Whw.

1016 Zoontjens 2015, p. 169.

1017 Rechtbank Den Haag 4 november 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:14531.

1018 Artikel 7.12c van de Whw. Zie over de vraag of de examencommissie in plaats van de examinerator een tentamen mag beoordelen uitgebreider § 4.8.3.

Uit een zaak uit 2023 blijkt dat in bepaalde gevallen een reeds verstrekte graad, zoals bachelor of master, ingetrokken kan worden als de opleiding niet geaccrediteerd blijkt te zijn.<sup>1019</sup> In deze zaak had de student in kwestie een masteropleiding aan de Open Universiteit afgerond en hiervoor een diploma met een graad ontvangen. De graad *Mba* mocht hij hierdoor voeren in zijn naamsvermelding. Achteraf bleek echter dat de betreffende opleiding niet was geaccrediteerd. Dit is echter een voorwaarde voor de universiteit om een graad te mogen uitreiken.<sup>1020</sup> De student kwam bij de bestuursrechter op tegen de intrekking van zijn graad. De rechtbank stelde vast dat uit de Whw geen bevoegdheid blijkt om een graad in te trekken. Wel heeft een bestuursorgaan, zoals een universiteit, in beginsel de bevoegdheid om een onjuist besluit in te trekken. Die intrekking moet voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De rechtbank stelt verder vast dat de verstrekte graad niet gelegaliseerd kan worden, omdat de wetgever beoogd heeft een strikt stelsel van beschermde graden in te stellen. De bestuursrechter oordeelt dat dit zwaarder weegt dan de rechtszekerheid van de student. De graad mocht dan ook ingetrokken worden. Wel merkt de rechtbank op dat de universiteit en student moeten bezien hoe dit gecompenseerd kan worden.

Uit het voorgaande blijkt dat als achteraf wordt vastgesteld dat een student niet aan de eisen voor een diploma heeft voldaan, dit diploma niet uitgereikt hoeft te worden of zelfs ingetrokken kan worden. Bij intrekking speelt de rechtszekerheid van de student een belangrijke rol. Als de student had kunnen weten dat het diploma onterecht was verstrekt, dan zal intrekking doorgaans mogelijk zijn. Had de student dit niet kunnen weten, dan slaagt een beroep op het rechtszekerheidsbeginsel echter ook niet altijd. Het beschermen van de integriteit van het diploma – en het vertrouwen dat de maatschappij hierin moet kunnen hebben – kan zwaarder wegen dan het belang van de leerling bij het behoud van zijn diploma. Wel kan de leerling in dat geval een schadevergoeding eisen van de school voor de studievertraging die hij oploopt of de inkomsten uit werk die hij misloopt.

### 5.3.9 Rechten van de leerling ten opzichte van de leraar

Zoals hiervoor geschetst heeft de leerling een aantal rechten waarmee hij onder meer aanspraak kan maken op informatie, een ononderbroken ontwikkelingsproces en deelname aan het examen. Deze rechten werken in de eerste plaats tussen de leerling en het bevoegd gezag. Tussen hen bestaat, zoals geschetst in § 5.2.4 een rechtsverhouding die er op ziet dat aan

---

1019 Rechtbank Rotterdam 21 augustus 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:7391.

1020 Artikel 5.17 van de Whw.

---

de leerling onderwijs gegeven moet worden. Hoewel tussen de leraar en de leerling een dergelijke rechtsverhouding niet bestaat, werken de rechten van de leerling toch door in de relatie tussen hen. In de eerste plaats omdat de leraar als werknemer van het bevoegd gezag gehouden is de rechten van de leerling te respecteren. Maar in de tweede plaats ook omdat deze rechten invulling geven aan de professionele standaard van de leraar. Van een professioneel handelend leraar mag immers verwacht worden dat hij bij het geven van onderwijs rekenschap geeft van de rechten van de leerling. Het onderwijs wordt immers gegeven in het belang van de leerling en moet zo nodig aan zijn behoeften worden aangepast. Het is aan de leraar als vakdeskundige professional om het onderwijs als zodanig vorm te geven. Als de leraar verzaakt goed onderwijs te geven of rekening te houden met de rechten van de leerling dan kan het bevoegd gezag hem hierop aanspreken.

## 5.5 INLEIDING RECHTSBESCHERMING VAN DE LEERLING

Het idee van de autonomie van de leraar bij het nemen van examenbeslissingen, zoals dit is vastgelegd in verschillende sectorwetten, is tevens terug te vinden in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).<sup>1021</sup> In de Awb is bepaald dat geen beroep ingesteld kan worden tegen beslissingen inzake het kennen en kunnen van de student.<sup>1022</sup> Hieruit wordt afgeleid dat de rechter beoordelingsbeslissingen zeer terughoudend dient te toetsen om niet te treden in de inhoudelijke beoordeling van de examinator. Zoals beschreven in § 3.5 is dit idee inmiddels gecodificeerd in de Wpo, Wvo, Web en Wec. Hieruit vloeit voort dat de leraar een zelfstandige verantwoordelijkheid toekomt als het gaat om het beoordelen van de onderwijsprestaties van leerlingen.

Dat de leraar autonomie toekomt bij het beoordelen van de leerling speelt een grote rol bij de rechtsbescherming van de leerling inzake examenbeslissingen. Alvorens daar dieper op in te gaan wordt eerst in § 5.6 de vraag beantwoord of op deze beslissingen het bestuurs- of burgerlijk recht van toepassing is. Deze vraag is in het onderwijs niet eenduidig te beantwoorden. Uit artikel 23 van de Grondwet vloeit het duale onderwijsstelsel voort. Dit betekent dat het stelsel enerzijds bestaat uit van overheidswege gegeven openbaar onderwijs. Anderzijds bestaat het bestel uit bijzonder onderwijs dat middels privaat initiatief tot stand is gekomen. Dit levert spanning op.<sup>1023</sup> Hoewel alle scholen in hetzelfde onderwijsstelsel

---

1021 Artikel 31a, tweede lid, van de Wpo, artikel 7.8, tweede lid, van de Wvo 2020, artikel 4.1.a.1, tweede lid, van de Web en artikel 31a, tweede lid, van de Wec.

1022 Artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb.

1023 De Boer en Zootjens 2015, p. 496.

zitten en op hen per sector dezelfde onderwijswet van toepassing is, kunnen ze onder een ander regime vallen. Voor de rechtsbescherming van de leerling kan dit betekenen dat bij de ene school de leerling voor een geschil bij de burgerlijke rechter terecht moet, terwijl een leerling voor hetzelfde geschil bij een andere school naar de bestuursrechter moet.<sup>1024</sup> Dit terwijl leerlingen een kwetsbare groep zijn die behoefte hebben aan gemakkelijke, toegankelijke, eenduidige en kwalitatief hoogwaardige rechtsbescherming.<sup>1025</sup>

Om te bepalen of het bestuurs- of burgerlijk recht van toepassing is, wordt in § 5.6 uiteengezet of het bevoegd gezag een bestuursorgaan is en of een examenbeslissing aangemerkt kan worden als een besluit in de zin van de Awb. Vervolgens wordt in § 5.7 nader uitgewerkt waarom in het bestuursrecht geen beroep ingesteld kan worden tegen beslissingen inzake het kennen of kunnen van een leerling. Dit heeft een lange historie. Evenwel moet de regel dat geen beroep ingesteld kan worden tegen examenbeslissingen worden gerelativeerd. In § 5.8 wordt toegelicht dat in de praktijk de leerling in bepaalde gevallen met een geschil over een examen wel terecht kan bij de bestuursrechter, in andere gevallen is de burgerlijke rechter bevoegd. Het toepasselijke toetsingskader is mede afhankelijk van welke rechter bevoegd is.

In § 5.9 tot en met 5.11 wordt beschreven hoe de rechter de verschillende examens in de verschillende onderwijssectoren toetst en hoe het toetsingskader van zowel de burgerlijke als de bestuursrechter er uitziet. De precieze wijze van toetsen verschilt naargelang het examen dat in geding is en naar gelang de bevoegde rechter. Zo heeft het bevoegd gezag bij het schooladvies een zeer grote mate van beoordelingsvrijheid, terwijl bij het centraal examen in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs een correctievoorschrift van het CvTE betrokken moet worden. Daarnaast kan de bestuursrechter in principe niet treden in de inhoud van de beoordeling, terwijl de burgerlijke rechter kan toetsen of de beoordeling evident onredelijk is. Ten slotte wordt in § 5.12 uiteengezet in hoeverre uit de jurisprudentie algemene beginselen van behoorlijke examinering afgeleid kunnen worden die als toetssteen voor examenbeslissingen kunnen dienen.

---

1024 Noorlander 2007, p. 36 en de Boer e.a. 2013, p. 9.

1025 De Boer en Zoontjens 2015, p. 496.



## 5.6 AARD VAN HET BEVOEGD GEZAG: A-ORGAAN OF B-ORGAAN

### 5.6.1 Inleiding

Door het duale onderwijsstelsel zijn er scholen die aangemerkt kunnen worden als a-orgaan in de zin van de Awb en scholen die slechts in enkele gevallen een bestuursorgaan zijn. Dit is van belang omdat de vraag of het bevoegd gezag, of een van zijn organen, aangemerkt kan worden als bestuursorgaan relevant kan zijn voor de vraag welke rechter bevoegd is om een geschil over een examen te behandelen. Ook bepaalt de kwalificatie als bestuursorgaan mede of het bestuurs- of het burgerlijk recht van toepassing is. In deze paragraaf wordt daarom uiteengezet in welke gevallen een school als bestuursorgaan in de zin van de Awb aangemerkt kan worden.<sup>1026</sup> Daarom wordt hierna vastgesteld of een openbare school ingesteld krachtens publiekrecht, een openbare school, ingesteld krachtens burgerlijk recht en een bijzondere school een bestuursorgaan is in de zin van de Awb.

### 5.6.2 Openbare scholen

Openbare scholen kunnen in twee groepen verdeeld worden: 1) openbare scholen ingesteld krachtens publiekrecht en 2) openbare scholen ingesteld krachtens burgerlijk recht.<sup>1027</sup> Van een openbare school die krachtens publiekrecht is ingesteld, kan sprake zijn in het primair, voortgezet en hoger onderwijs. Het middelbaar en hoger beroepsonderwijs kennen in de praktijk enkel bijzondere instellingen die krachtens privaatrecht zijn ingesteld. In het primair en voortgezet onderwijs is er sprake van een krachtens publiekrecht ingestelde openbare school als de betreffende school een orgaan is van de gemeente of van een openbaar lichaam, als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen.<sup>1028</sup> De openbare universiteiten zijn tevens gestoeld op publiekrechtelijke rechtspersonen.<sup>1029</sup> De bevoegde gezagen van de openbare scholen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld zijn allen *a-orgaan* in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onder a, van de Awb.

Er zijn ook besturen van openbare scholen die niet krachtens publiekrecht zijn ingesteld, maar krachtens burgerlijke recht. Hiervan is sprake als het een stichting betreft in het primair of voortgezet onderwijs die een

---

1026 Zie hierover ook Lindeboom 2005, p. 7, Postma 2006 p. 7 e.v., Huisman e.a. 2018, p. 53, Huisman 2020, p. 27, Zoontjens 2023, p. 332 en Voskamp 2018, p. 23-24.

1027 De Boer e.a. 2013, p. 10 en Huisman e.a. 2017, p. 53 e.v.

1028 Artikel 1 van de Wpo en artikel 1 van de Wvo 2020.

1029 De rechtspersoonlijkheid van de openbare universiteiten blijkt uit artikel 1.8, tweede lid, van de WHW. Zie ook Postma 2006, p. 10.

openbare school in stand houdt.<sup>1030</sup> Een dergelijke school is een *b-orgaan* in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onder b, van de Awb.<sup>1031</sup> Evenwel valt een groot deel van het handelen van deze stichting onder de werking van de Awb. De beslissingen van deze scholen worden als besluit aangemerkt in zoverre het taken en bevoegdheden betreft die het bevoegd gezag heeft op grond van de betreffende onderwijswet. Voor openbare scholen zijn de voorschriften uit de onderwijswetten aan te merken als algemeen verbindende voorschriften.<sup>1032</sup> Het bevoegd gezag wordt daarom met betrekking tot alle taken en bevoegdheden die zij heeft op grond van de wet aangemerkt als bestuursorgaan.<sup>1033</sup> De leerling dient dan ook tegen beslissingen van een openbare school die een uitoefening zijn van openbaar gezag, waarbij eenzijdig de rechtspositie van de leerling wordt bepaald, bezwaar en vervolgens beroep in te stellen bij de bestuursrechter. Dit is bijvoorbeeld het geval bij toelating, schorsing of verwijdering van een leerling.<sup>1034</sup>

### 5.6.3 Bijzondere scholen

Naast openbare scholen zijn er bijzondere scholen. Deze scholen komen in alle onderwijssectoren voor. In het middelbaar beroepsonderwijs zijn zelfs alle instellingen bijzonder. Bijzondere scholen worden ingesteld krachtens burgerlijk recht en zijn geen a-orgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onder a, van de Awb. Deze scholen zijn doorgaans vormgegeven als stichting of vereniging. Op deze scholen is in principe het burgerlijk recht van toepassing, daarnaast zijn de voorschriften uit de onderwijswetten voor deze scholen bekostigingsvoorwaarden en geen algemeen verbindende voorschriften. De organen van deze scholen zijn in beginsel dan ook geen bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 van de Awb en de Awb is op hen in het algemeen niet van toepassing.<sup>1035</sup> Dit is anders voor zover ze op basis van een publiekrechtelijke bevoegdheid eenzijdig de rechtspositie van hun leerlingen kunnen wijzigen. In dat geval neemt het bevoegd gezag een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb, op dat besluit is de Awb van toepassing en hiertegen staat in principe bestuursrechtelijke rechtsbe-

---

1030 Artikel 48 van de Wpo en artikel 3.10 van de Wvo 2020.

1031 Noorlander 2005, p. 246.

1032 Boer e.a 2013, p. 11.

1033 Zoontjens 2023, p. 467, ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3128 en ABRvS 12 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1885.

1034 B.P. Vermeulen en P.J.J. Zoontjens, 'Het 'algemene' bestuursrecht en het 'bijzondere' onderwijsrecht', in: C.A.J.M. Kortmann e.a., *De Awb en de bijzondere wetgeving*, VAR reeks 124, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000, p. 103. Zie bijvoorbeeld ABRvS 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3785.

1035 De Boer 2013, p. 16-17.

---

scherming open. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de afgifte van een getuigschrift. Het bevoegd gezag is in dat geval een b-orgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onder b, van de Awb.

## 5.7 HET EXAMEN: EEN BESLUIT IN DE ZIN VAN DE AWB?

### 5.7.1 Inleiding

Hiervoor is uiteengezet dat openbare scholen ingesteld krachtens publiekrecht bestuursorganen zijn in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onder a, van de Awb. De overige scholen zijn ingesteld krachtens burgerlijk recht en zijn slechts bestuursorgaan voor zover zij een besluit in de zin van de Awb nemen. Het is de vraag in hoeverre daarvan sprake is bij het vaststellen van de uitslag van het examen. Deze vraag is van belang, omdat het antwoord hierop bepaalt welke normen van toepassing zijn.<sup>1036</sup> Is het examen een besluit in de zin van de Awb, dan zijn deze wet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing. Wordt het examen niet aangemerkt als besluit, dan wordt de vaststelling van de uitslag van het examen in beginsel beheerst door het burgerlijk recht.

Hierna wordt eerst in het algemeen ingegaan op de vraag of een examen aangemerkt kan worden als een besluit in de zin van de Awb. Vervolgens wordt voor de examens uit de verschillende onderwijssectoren uiteengezet of dit examen als besluit gekwalificeerd kan worden.

### 5.7.2 De examens en het besluitbegrip in het algemeen

In de vorige paragraaf is uiteengezet dat het bevoegd gezag van bepaalde scholen in bepaalde gevallen als bestuursorgaan aangemerkt kan worden. Dit is een van de vier voorwaarden om van een besluit in de zin van de Awb te kunnen spreken.<sup>1037</sup> Daarnaast moet het gaan om een schriftelijke beslissing van publiekrechtelijke aard, inhoudende een rechtshandeling. Aangenomen kan worden dat de uitslag van een examen doorgaans schriftelijk wordt vastgelegd. Ook kan, zoals hierna uiteen zal worden gezet, aangenomen worden dat de vaststelling van de uitslag van het examen een grondslag heeft in het publiekrecht. De belangrijkste horde om aan te kunnen nemen dat de vaststelling van de uitslag van een examen een besluit is in de zin van de Awb, is dan ook de vraag of het examen publiekrechtelijk rechtsgevolg heeft.

---

<sup>1036</sup> Noorlander 2007, p. 35.

<sup>1037</sup> Bröring en de Graaf 2022, p. 175.

Van een relevant rechtsgevolg is sprake als het een rechtshandeling met *externe werking* betreft.<sup>1038</sup> Beslissingen met een zuiver intern karakter kunnen geen besluit in de zin van de Awb opleveren.<sup>1039</sup> Hiervan was bijvoorbeeld sprake in een zaak waarbij sommige leden van de Koninklijke Marechaussee (KMar) een jas met onder meer het opschrift 'POLICE' moesten dragen.<sup>1040</sup> Deze beslissing had enkel rechtsgevolg binnen de KMar en kon daarom niet worden aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb. De wetgever noemt beslissingen van een openbare school of universiteit, die zien op een leerling die te laat komt, een middag moet terugkomen of een extra les moet volgen, beslissingen met louter interne werking.<sup>1041</sup> Dit wordt pas anders als het gaat om een besluit van een openbare school om een leerling van school te verwijderen. Dat besluit raakt de rechtspositie van de leerlingen.

Ook is duidelijk dat het uitreiken van het diploma een besluit in de zin van de Awb is.<sup>1042</sup> Het uitreiken van het diploma rust in de verschillende onderwijssectoren immers op een wettelijke grondslag. Daarnaast heeft het diploma extern rechtsgevolg, in de zin dat met het diploma door het bevoegd gezag eenzijdig de rechtspositie van de student wordt bepaald. De student met een diploma kan immers doorstromen naar een andere vorm van onderwijs, een bepaald beroep uitoefenen of een titel- of graad in zijn naamsvermelding opnemen.

Minder duidelijk is of ook de verschillende tentamens, toetsen of deexamens die het examen vormen aangemerkt moeten worden als besluit in de zin van de Awb. De jurisprudentie laat wat dit betreft een wisselend beeld zien. Deze jurisprudentie heeft voornamelijk betrekking op het bijzonder onderwijs omdat, zoals hiervoor geschetst, in dat geval het bevoegd gezag in beginsel geen bestuursorgaan is. In 2000 bepaalde de Afdeling echter dat de examencommissie van een bijzondere instelling met openbaar gezag was bekleed bij het uitreiken van het getuigschrift.<sup>1043</sup> Dit gold ook voor de examinatoren die de tentamens beoordeelden. Het tentamen maakt immers onderdeel uit van het examen dat direct leidde

---

1038 Noorlander 2007, p. 38.

1039 *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 38 en Bröring en de Graaf 2022, p. 166-167.

1040 ABRvS 17 oktober 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB5857, AB 2007, 377 m.nt. C.M. Bitter (*Police*).

1041 *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 38-39. Zie ook de Boer e.a. 2014, p. 17 en Vermeulen en Poot 2010, p. 387.

1042 ABRvS 17 juli 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA6722, AB 2000, 446, m.nt. B.P. Vermeulen en ABRvS 19 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY4273, m.nt. B.P. Vermeulen. Zie ook Huisman en Vermeulen 2004, p. 141, Vermeulen en Poot 2010, p. 389 en Engel en Van den Hove 2022, p. 15.

1043 ABRvS 17 juli 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA6722, AB 2000, 446, m.nt. B.P. Vermeulen. Zie ook Huisman en Vermeulen 2004, p. 140-141.

tot het getuigschrift. Zowel het uitreiken van het getuigschrift als de vaststelling van de uitslag van het tentamen was volgens de Afdeling dan ook een besluit in de zin van de Awb. Dit betekende voor een leerling die bij de burgerlijke rechter op kwam tegen de vaststelling van de uitslag van een examen dat zijn beroep niet-ontvankelijk werd verklaard.<sup>1044</sup>

In 2005 koos de Afdeling een andere lijn.<sup>1045</sup> Het ging in casu om de beoordeling van een stage in het hoger onderwijs. De beoordeling van een stage is een tentamen in de zin van de Whw. De Afdeling stelt vast dat de betreffende hogeschool een bijzondere instelling is, die uitgaat van een rechtspersoon die is ingesteld krachtens burgerlijk recht. De beoordeling van het tentamen wordt volgens de Afdeling beheerst door de privaatrechtelijke verhouding tussen de student en de hogeschool. De Whw speelt verder enkel een rol tussen de overheid die de bijzondere instelling bekostigt en de instelling die deze bekostiging ontvangt.<sup>1046</sup> Van een besluit in de zin van de Awb was ook dan geen sprake. Later in 2005 en 2006 bevestigde de Afdeling nogmaals dat examinatoren, inzake de beoordeling van de tentamens, niet met openbaar gezag zijn bekleed.<sup>1047</sup> Van een besluit in de zin van de Awb kon ook in die gevallen geen sprake zijn.

Tussen 2006 en 2019 werden zaken over examens in het primair en voortgezet onderwijs doorgaans voorgelegd aan de burgerlijke rechter. Bijvoorbeeld zaken die gingen over het schooladvies,<sup>1048</sup> een schoolexamen Nederlands<sup>1049</sup> en het centraal examen Wiskunde<sup>1050</sup> kwamen bij de burgerlijke rechter terecht. In die zaken kwam evenwel niet expliciet de vraag aan de orde of het betreffende examen een besluit in de zin van de Awb is. Voor het hoger onderwijs stond daarnaast sinds 2010 een bijzondere rechtsgang open bij het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs (CBHO), daar wordt dieper op ingegaan in § 5.9.4.

In de zaak over het eindexamen Frans uit 2019 kwam de AG bij de Hoge Raad tot de conclusie dat beslissingen van het bevoegd gezag van een bijzondere school in beginsel privaatrechtelijk van aard zijn.<sup>1051</sup> Tenzij het bij de betreffende beslissing gaat om uitoefening van openbaar gezag en aan die beslissing extern rechtsgevolg kleeft. Dit is volgens de AG het geval bij de vaststelling van de uitslag van een centraal examen:

1044 Rechtbank Arnhem 17 augustus 2001, ECLI:NL:RBARN:2001:AB6598.

1045 ABRvS (vz.) 19 oktober 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU4973, AB 2006, 35, m.nt. B.P. Vermeulen.

1046 Zie hierover ook Huisman e.a. 2018, p. 54.

1047 ABRvS 21 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU8466, AB 2006, 58, m.nt. B.P. Vermeulen en en ABRvS 19 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY4273, AB 2007, 4 m.nt. B.P. Vermeulen en JB 2006/257, m.nt. H. Peters. Zie ook Vermeulen en Poot 2010, p. 393.

1048 Rechtbank Gelderland 28 juli 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:4052.

1049 Rechtbank Arnhem 9 maart 2011, ECLI:NL:RBARN:2011:BP8106.

1050 Rechtbank Rotterdam 30 augustus 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:6729.

1051 Parket bij de Hoge Raad 19 april 2019, ECLI:NL:PHR:2019:509.

*“De vaststelling door de directeur van een onderwijsinstelling om het eindcijfer voor een eindexamenvak vast te stellen (art. 42 lid 2 Eindexamenbesluit VO, zie onder 4.22), voldoet aan de hiervoor genoemde criteria. Er is sprake van de uitoefening van openbaar gezag, en het gaat om een beslissing waaraan een extern rechtsgevolg is verbonden. Het cijfer voor een eindexamenvak bepaalt namelijk rechtstreeks de rechtspositie van de kandidaat, omdat de cijfers bepalend zijn voor de vraag of een diploma kan worden verstrekt. Weliswaar zijn het de leraar en de gecommitteerde die verantwoordelijk zijn voor het cijfer. Maar omdat het de directeur is die namens het bevoegd gezag het cijfer vaststelt, moet de vaststelling van het cijfer worden toegerekend aan het bevoegd gezag van de school waarbinnen het examen is afgenomen.”<sup>1052</sup>*

Hoewel de AG schrijft over de vaststelling van het eindcijfer voor een examenvak, verwijst hij naar het artikel over de vaststelling van de uitslag van het centraal examen. Het laatste lijkt zij hier ook bedoeld te hebben. In rechtsoverweging 4.37 bevestigt de AG dat de vaststelling van de uitslag van het centraal examen aangemerkt wordt als besluit in de zin van de Awb. Uit het arrest van de Hoge Raad kan dit eveneens afgeleid worden.<sup>1053</sup> De Hoge Raad onderzoekt hoe toepassing gegeven moet worden aan artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb. Dit kan enkel als sprake is van een besluit in de zin van de Awb.

Van belang is dat de AG schrijft dat sprake is van extern rechtsgevolg omdat het cijfer van een centraal examen bepalend is voor de vraag of een diploma kan worden verstrekt. De AG hanteert hier dezelfde lijn die de Afdeling in 2000 hanteerde, maar die later is losgelaten. De Afdeling oordeelde sindsdien dat de verhouding tussen de student en de bijzondere instelling wordt beheerst door het burgerlijk recht. De voorschriften uit de Whw moeten enkel gezien worden als voorwaarden voor bekostiging tussen de overheid en de instelling.

Dat de vaststelling van de uitslag van het centraal examen aangemerkt moet worden als besluit is inmiddels door verschillende rechters bevestigd. Het Hof Arnhem-Leeuwarden bepaalde in een zaak over een centraal examen Management & Organisatie eveneens dat de vaststelling van de uitslag van dat examen een besluit in de zin van de Awb is.<sup>1054</sup> Tot eenzelfde oordeel kwam de Rechtbank Den Haag inzake een centraal examen Biologie.<sup>1055</sup> Aangenomen wordt dan ook dat het oordeel van de Hoge Raad dat de vaststelling van de uitslag van het centraal examen een besluit in de zin van de Awb is, de heersende lijn is in de jurisprudentie. Hierna

1052 Parket bij de Hoge Raad 19 april 2019, ECLI:NL:PHR:2019:509, ro. 4.33.

1053 Hoge Raad 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1243.

1054 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 18 juni 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:5125.

1055 Rechtbank Den Haag 9 september 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:9429.

---

wordt per onderwijssector uiteengezet of de betreffende examens aangemerkt moeten worden als besluit in de zin van de Awb.

### 5.7.3 Examens in het voortgezet onderwijs

Uit het voorgaande blijkt dat de vaststelling van de uitslag van een centraal examen in het voortgezet onderwijs een besluit is in de zin van de Awb. Het is de vraag of de schoolexamens in het voortgezet onderwijs eveneens als besluit in de zin van de Awb aangemerkt moeten worden.<sup>1056</sup> Duidelijk is dat het vaststellen van de uitslag van de schoolexamens rust op een publiekrechtelijke grondslag.<sup>1057</sup> Uit de hiervoor geschetste jurisprudentie blijkt dat voor de vraag of een examen ook extern rechtsgevolg heeft, en dus als besluit kan worden aangemerkt, verder van belang is: *“of het cijfer van dat examen bepalend is voor de vraag of een diploma kan worden verstrekt”*.<sup>1058</sup> Om deze vraag voor het schoolexamen te beantwoorden moet kort worden geschetst hoe dit examen eruitziet. Hieronder is schematisch het eindexamen in het voortgezet onderwijs weergegeven.

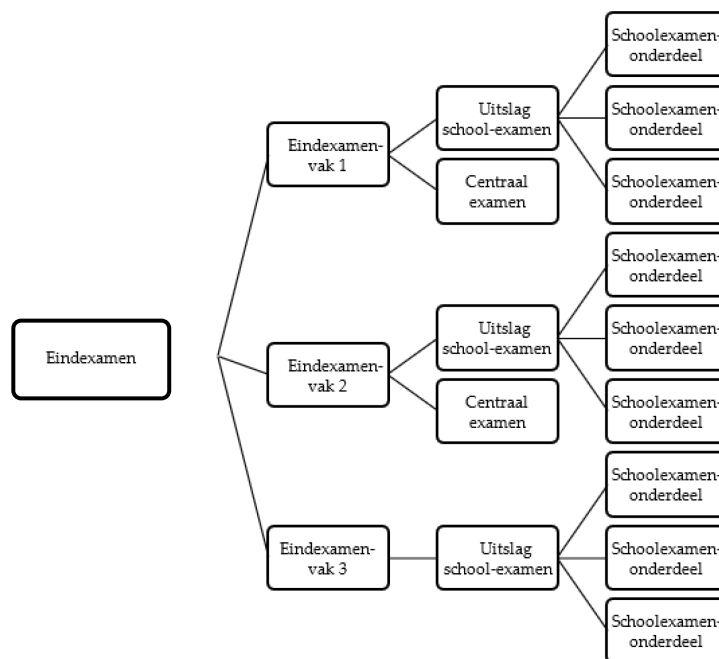
---

1056 Zie over de vraag of deexamens en tentamens als besluit aangemerkt moeten worden ook Vermeulen en Zoontjens 2000, p. 165.

1057 Artikel 35 van het Eindexamenbesluit VO.

1058 Parket bij de Hoge Raad 19 april 2019, ECLI:NL:PHR:2019:509, ro. 4.33.

Uit het onderstaande schema blijkt dat het eindexamen, dat tot het diploma leidt, is opgebouwd uit verschillende vakken. Om die vakken met goed gevolg af te ronden moet de student doorgaans meerdere schoolexamens afleggen. Het schoolexamen bestaat uit verschillende onderdelen, zoals schriftelijke toetsen, werkstukken en overhoringen.<sup>1059</sup> Het gaat dan voornamelijk om toetsen die aan het eind van het voortgezet onderwijs worden afgenomen, niet elk proefwerk of overhoring in het voortgezet onderwijs maakt dan ook onderdeel uit van het schoolexamen. De uitslag van (de onderdelen van) het schoolexamen en het centraal examen vormen bij een dergelijk vak gezamenlijk de uitslag van het eindexamen voor dat vak. De verschillende uitslagen voor de verschillende vakken vormen gezamenlijk weer de einduitslag voor het gehele eindexamen.



Figuur 1. Versimpelde weergave van het eindexamen in het voortgezet onderwijs

De AG schrijft, onder verwijzing naar Noorlander, dat de vaststelling van de uitslag van het schoolexamen een besluit in de zin van de Awb is.<sup>1060</sup> Het wetsartikel waar de AG naar verwijst, betreft echter niet de uitslag van

1059 Artikel 2.60a, tweede lid, onder a, van de Wvo 2020.

1060 Parket bij de Hoge Raad 19 april 2019, ECLI:NL:PHR:2019:509, ro. 4.35.



het schoolexamen, maar de vaststelling van de uitslag van het gehele eindexamen.<sup>1061</sup> Het is dan ook niet duidelijk of de uitslag van een onderdeel van het schoolexamen door de AG wordt aangemerkt als besluit of dat ze wellicht doelt op de vaststelling van het gehele schoolexamen in een bepaald vak of het eindexamen van die leerling. Noorlander geeft evenwel meer duidelijkheid.<sup>1062</sup> Hij schrijft dat het vaststellen van de uitslag van de verschillende onderdelen van het schoolexamen aangemerkt zou moeten worden als besluit in de zin van de Awb.<sup>1063</sup> De vaststelling van de uitslag van een toets of werkstuk dat onderdeel uitmaakt van het schoolexamen zou dan als besluit in de zin van de Awb aangemerkt moeten worden. Het vaststellen van de uitslag van een dergelijk schoolexamenonderdeel rust op een publiekrechtelijke grondslag. Daarnaast is sprake van extern rechtsgevolg. De cijfers voor de verschillende onderdelen bepalen *direct* of aan de student een diploma uitgereikt kan worden. Engel en Van den Hove delen deze opvatting niet. Hoewel zij dit niet verder toelichten gaan zij ervan uit dat de vaststelling van de uitslagen van de verschillende onderdelen van het schoolexamen geen besluiten zijn in de zin van de Awb.<sup>1064</sup>

Voor zowel de uitslag van een centraal examen als de uitslag van een onderdeel van het schoolexamen geldt dat de uitslag in beperkte mate bijdraagt aan het resultaat van het eindexamen. Het eindexamen wordt immers gevormd door een groot aantal uitslagen van centraal- en (onderdelen van) schoolexamens gezamenlijk. Het belang van die verschillende uitslagen is relatief. Het is mogelijk om met een onvoldoende op een centraal- of (onderdeel van een) schoolexamen te slagen, mits de leerling dit kan compenseren met een ander examen of vak (zie uitgebreider § 6.3.6).<sup>1065</sup> De uitslag van één centraal- of (onderdeel van een) schoolexamen is dan ook niet bepalend voor het slagen of zakken van een leerling. Daaraan zijn meerdere andere cijfers voorafgegaan. Het is dan ook de vraag of een centraal- of (onderdeel van een) schoolexamen daadwerkelijk extern rechtgevolg heeft. Voor het centraal examen staat dit gezien de jurisprudentie evenwel vast. De externe werking van het centraal examen is, gezien de mogelijkheid om te slagen met onvoldoendes en het kunnen herkansen van een centraal examen, desalniettemin *indirect*. Dit geldt sterker voor de onderdelen van het schoolexamen. Verschillende onderdelen vormen immers gezamenlijk de uitslag van het schoolexamen van een bepaald vak. Deze uitslag vormt vervolgens gezamenlijk met het betreffende centraal examen de uitslag van het eindexamen voor dat vak. Er zijn overigens ook

---

1061 Artikel 48, eerste lid, van het Eindexamenbesluit VO.

1062 Noorlander 2007.

1063 Noorlander 2007, p. 38-39.

1064 Engel en Van den Hove 2022, p. 16.

1065 Zie bijvoorbeeld artikel 3.34 van het Uitvoeringsbesluit WVO 2020.

eindexamenvakken zonder centraal examen, waarbij de onderdelen van het schoolexamen meer bepalend zijn voor de uitslag van het eindexamen van dat vak.

Mijns inziens moet een onderdeel van schoolexamen, net als een centraal examen, aangemerkt worden als een besluit in de zin van de Awb. Duidelijk is dat beide rusten op een publiekrechtelijke grondslag. Ook zijn beide, hoewel indirect, bepalend voor de vraag of aan de leerling een diploma uitgereikt kan worden. Dit geldt ook voor het schoolexamen, aangezien het kan voorkomen dat een onvoldoende op een bepaald schoolexamen ertoe leidt dat de student niet meer kan slagen voor het eindexamen en dus geen diploma kan behalen. Dit is bijvoorbeeld het geval als de leerling het examen niet meer kan herkansen. Daarnaast heeft hij op andere examens al zodanig laag gescoord dat dit met een onvoldoende voor het betreffende onderdeel van het schoolexamen niet meer te compenseren valt met een ander (onderdeel van een) school- of centraal examen. De onvoldoende op het betreffende schoolexamenonderdeel is dan de druppel die de emmer doet overlopen. Dit maakt dat het cijfer van dat onderdeel bepalend is voor de vraag of het eindexamen met goed gevolg is afgelegd en dus of aan de student een diploma uitgereikt kan worden.

#### 5.7.4 Vaststelling uitslag van de examens in het middelbaar beroepsonderwijs

Uit het voorgaande blijkt dat de vaststelling van de uitslag van een centraal- en schoolexamen in het voortgezet onderwijs een besluit is in de zin van de Awb. Dit geldt *mutatis mutandis* ook voor het centraal- en instellingsexamen in het middelbaar beroepsonderwijs, deze examens zijn immers grotendeels hetzelfde vormgegeven als de examens in het voortgezet onderwijs. De vaststelling van de uitslag van het instellings- en schoolexamen moet dan ook worden aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb. Voor het examen in het middelbaar beroepsonderwijs is het echter niet nodig om een besluit af te leiden uit de vraag of het cijfer van dat examen bepalend is voor het verstrekken van het diploma. Uit de Web vloeit sinds 1 augustus 2023 voort dat een schriftelijke beslissing van een orgaan van de instelling inhoudende een rechtshandeling die is genomen jegens een student wordt aangemerkt als besluit in de zin van de Awb.<sup>1066</sup> Voor de vraag of beroep openstaat tegen een besluit inzake de vaststelling van de uitslag van een examen is dan ook niet het besluitbegrip bepalend, maar of sprake is van een *beslissing*. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat het begrip *beslissing* ruimer is dan het besluitbegrip.<sup>1067</sup> Een beslissing hoeft namelijk,

<sup>1066</sup> Artikel 7.5.9, eerste lid, van de Web.

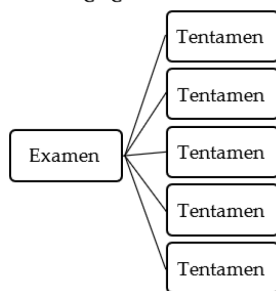
<sup>1067</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 36 625, nr. 3, p. 14.

anders dan een besluit in de zin van de Awb, geen extern rechtsgevolg te hebben. Hiermee wordt bewerkstelligd dat tegen vrijwel alle beslissingen die het bevoegd gezag neemt jegens de student beroep openstaat, ongeacht of die beslissing een besluit in de zin van de Awb behelst. Ook zorgt dit ervoor dat geen verschil in rechtsbescherming ontstaat tussen openbare en bijzondere instellingen.

### 5.7.5 Vaststelling uitslag van de tentamens in het hoger onderwijs

In de Whw is, net als in de Web, bepaald dat beslissingen van het instellingsbestuur jegens de student aangemerkt worden als besluiten in de zin van de Awb.<sup>1068</sup> De vaststelling van de uitslag van een tentamen moet dan ook reeds om die reden als een besluit in de zin van de Awb worden aangemerkt. Ook zonder deze bepaling zou het tentamen eveneens als besluit in de zin van de Awb aangemerkt moeten worden, dit wordt hierna nader toegelicht.

Anders dan het examen in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs, kent het hoger onderwijs geen centraal examen. Het examen in het hoger onderwijs wordt gevormd door tentamens waarmee de verschillende onderwijseenheden van de opleiding worden afgerond.<sup>1069</sup> De tentamens vormen dan ook schakels in de keten die leiden tot het examen en vervolgens het getuigschrift.<sup>1070</sup> Het examen in het hoger onderwijs wordt hieronder schematisch weergegeven.



Figuur 2. Versimpelde weergave van het examen in het hoger onderwijs

De bevoegdheid om de uitslag van het tentamen, dat onderdeel uitmaakt van het examen, vast te stellen komt voort uit de Whw.<sup>1071</sup> Deze vaststelling heeft dan ook een publiekrechtelijke grondslag. Voor de vraag of het

1068 Artikel 7.64, eerste lid, van de Whw.

1069 Artikel 7.3, derde lid, en artikel 7.10, tweede lid, van de Whw.

1070 Buiting 2018, p. 16.

1071 Artikel 7.12c, eerste lid, van de Whw.

examen rechtsgevolg heeft met externe werking is van belang of het cijfer van dat tentamen bepalend is voor de vraag of een getuigschrift kan worden verstrekt.<sup>1072</sup> Het getuigschrift in het hoger onderwijs heeft immers rechtsgevolg. Met dit getuigschrift kan de student een titel of graad in zijn naamsvermelding voeren en in bepaalde gevallen kan de student met een getuigschrift doorstromen naar een andere vorm van onderwijs of een bepaald beroep uitoefenen (zie uitgebreider § 6.5.6). In het hoger onderwijs moet in beginsel elk tentamen met goed gevolg afgelegd worden om het examen af te ronden, vervolgens komt de student in aanmerking voor een getuigschrift. Aangezien de uitslag van een tentamen bepalend is voor de vraag of het getuigschrift uitgereikt kan worden, moet – als de jurisprudentie van de Hoge Raad wordt gevolgd – het tentamen dan als een besluit in de zin van de Awb worden aangemerkt.

### **5.7.6 Vaststelling van het (definitieve) schooladvies en de doorstroomtoets**

Anders dan de examens in de andere onderwijssectoren, bestaat het schooladvies in het primair onderwijs niet uit verschillende deelexamens, tentamens of toetsen. Het schooladvies komt tot stand uit een weging van de leerresultaten en de (sociaal-emotionele) ontwikkeling van de leerling. Het schooladvies moet in beginsel aan het eind van het achtste schooljaar worden vastgesteld door het bevoegd gezag.<sup>1073</sup> Met het schooladvies verkrijgt de leerling een toelatingsrecht tot een bepaald niveau van voortgezet onderwijs.<sup>1074</sup> Het schooladvies heeft dan ook extern publiekrechtelijk rechtsgevolg omdat de school voor voortgezet onderwijs zijn beslissing over toelating van de leerling moet baseren op dit advies. Om die reden moet het schooladvies aangemerkt worden als besluit in de zin van de Awb.

Het is de vraag of ook de vaststelling van de uitslag van de doorstroomtoets aangemerkt moet worden als besluit in de zin van de Awb. De doorstroomtoets wordt opgesteld door de toetsaanbieder, vervolgens wordt deze toets afgenomen door het bevoegd gezag en wordt de uitslag van deze toets weer vastgesteld door de toetsaanbieder.<sup>1075</sup> De doorstroomtoets vormt een tweede objectief gegeven ten opzichte van het schooladvies. Als de uitslag van de doorstroomtoets hoger uitvalt, moet het bevoegd gezag het schooladvies naar boven bijstellen, tenzij het be-

---

1072 Parket bij de Hoge Raad 19 april 2019, ECLI:NL:PHR:2019:509, ro. 4.33.

1073 Artikel 45d van de Wpo.

1074 Artikel 8.6, tweede lid, van de Wvo 2020. Zie ook Buiting 2021, p. 16.

1075 Artikel 45b, derde lid, van de Wpo en artikel 8 Toetsbesluit PO.

---

voegd gezag gemotiveerd afwijkt van de uitslag van de doorstroomtoets.<sup>1076</sup> Hoewel de doorstroomtoets dus zeker relevant kan zijn bij het bepalen van het definitieve schooladvies, wordt hiermee niet (mede) bepaald hoe het schooladvies komt te luiden. De bevoegdheid om het definitieve schooladvies vast te stellen berust immers bij het bevoegd gezag. Het is aan hem om desgewenst gevolg te geven aan de uitslag van de toets. De uitslag van de doorstroomtoets heeft dan ook geen extern rechtsgevolg; en de vaststelling van de uitslag van deze toets is geen besluit in de zin van de Awb.

### **5.7.8 Gevolgen besluit in de zin van de Awb voor de examens**

Doordat de vaststelling van de uitslag van het examen wordt aangemerkt als besluit in de zin van de Awb, is de Awb van toepassing op het nemen van deze besluiten. Dat betekent onder meer dat deze beslissingen moeten voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Wat deze beginselen betekenen voor beslissingen inzake de vaststelling van de uitslag van examens wordt nader toegelicht in § 5.12.

Naast de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is van belang dat uit de Awb voortvloeit dat besluiten in de zin van de Awb een rechtsmiddelenclausule moeten bevatten, indien tegen dit besluit bezwaar of beroep ingesteld kan worden.<sup>1077</sup> Tegen besluiten inzake de vaststelling van de uitslag van een examen in het primair of voortgezet onderwijs kan echter, op grond van artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb, geen bezwaar of beroep worden ingesteld. In deze besluiten hoeft dan ook geen rechtsmiddelenclausule opgenomen te worden. Dit is anders voor besluiten inzake de vaststelling van de examens in het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs. Tegen die besluiten kan, zoals wordt toegelicht in § 5.9, (quasi-)administratief beroep worden ingesteld bij het Cbe en vervolgens beroep bij de Afdeling. Die besluiten moeten dan ook een rechtsmiddelenclausule bevatten waar dit uit blijkt.

## **5.8 GEEN BEROEP TEGEN BESLISSINGEN INZAKE HET KENNEN OF KUNNEN VAN DE LEERLING**

### **5.8.1 Inleiding**

Hiervoor is uiteengezet dat de verschillende examens (en examenonderdelen) aangemerkt moeten worden als een besluit in de zin van de Awb.

---

<sup>1076</sup> Artikel 45d, tweede lid, van de Wpo.

<sup>1077</sup> Artikel 3:45 van de Awb.

Dit betekent dat de rechtsbescherming van de leerling ten aanzien van deze besluiten in beginsel wordt beheerst door het bestuursrecht. Dit leidt evenwel tot beperkte rechtsbescherming. Uit de Awb vloeit voort dat geen bezwaar en beroep openstaat tegen beslissingen inzake het kennen of kunnen van een leerling die geëxamineerd is. Alvorens nader in te gaan op wat dit betekent voor de rechtsbescherming van de leerling, wordt eerst dieper ingegaan op het uitzonderen van beslissingen inzake het kennen of kunnen van rechtsbescherming. Deze uitzondering bewaakt dat de bestuursrechter niet kan treden in een beoordeling die door de vakdeskundige examinator tot stand is gebracht. De beperkte rechtsbescherming van de leerling ten aanzien van examenbeslissingen borgt dan ook de autonomie van de leraar die de beoordeling heeft uitgevoerd.

Alvorens dieper in te gaan op de rol van de bestuursrechter bij examens, wordt eerst een teruggeblikt. In 1915 speelde reeds een zaak waarbij een promovendus en promotor in conflict raakten over de beoordeling van een proefschrift. Hier stond ook de vraag centraal in hoeverre (in dit geval) de minister kon ingrijpen in de autonomie van de promotor om zelfstandig het proefschrift te beoordelen. Na deze casus kort te hebben beschreven wordt ingegaan op de verschillende algemene wetten over het bestuursrecht die vanaf 1963 tot stand zijn gebracht en op welke wijze examenbeslissingen daar een rol in spelen. Het idee dat geen beroep openstaat tegen beoordelingsbeslissingen heeft sinds 1963 een grote ontwikkeling doorgemaakt van obscuur idee tot een vaste rechtspraktijk in het bestuursrecht. Deze praktijk geeft een helder beeld van hoe de autonomie van de leraar bij het nemen van beoordelingsbeslissingen wordt gezien in het licht van het bestuursrecht. Ook wordt hieruit duidelijk dat het terughoudend toetsen van beoordelingsbeslissingen de rechtsbescherming van de leerling beperkt. Ten slotte wordt ingegaan op de Awb en de wijze waarop een bestuursrechter nu een beslissing inzake een examen toetst.

### 5.8.2 Intermezzo: zaak *Bolland/Pen* (1915)

Conflicten tussen examinatoren en examinandi zijn vermoedelijk van alle tijden. Vaak zal een dergelijk conflict niet gejuridiseerd worden en wordt het conflict binnen de instelling al dan niet opgelost. In het hoger onderwijs zijn een aantal voorbeelden van dergelijke conflicten bekend die teruggaan tot 1856. Helaas zijn deze zaken niet uitgebreid gedocumenteerd en wordt niet duidelijk welke visie er destijds was op de relatie tussen de examinator en de examinandus.<sup>1078</sup> Buiten het hoger onderwijs zijn voorbeelden van dergelijke oude zaken helaas niet bekend. In 1915 werd een

---

1078 J.P. Fockema Andreae e.a., *De Utrechtsche universiteit 1815-1936*, Utrecht: N.V. A. Oosthoek's Uitgevers maatschappij 1936, p. 55 en 60.

dergelijk conflict wel gejuridiseerd en zelfs uitgebreid gedocumenteerd vanuit verschillende hoeken. Zo schreef onder andere de betreffende promovendus er een boekje over en ging de biograaf van de promotor ook in op het conflict.<sup>1079</sup>

Het betreffende conflict ontstond tussen promotor Bolland en promovendus Pen. Bolland was een hoogleraar filosofie, die zich voornamelijk bezig hield met Hegel. Hij stond erom bekend dat vanwege zijn strenge eisen promovendi bij hem eigenlijk nooit promoveerden.<sup>1080</sup> Pen kwam erg dichtbij. Hij spande zich in eerste instantie in om de verhouding met zijn promotor goed te houden. Het onderwerp van zijn proefschrift ondermijnde deze inspanning echter. In zijn proefschrift brak hij de 'wijsheid' van Bolland af, ten faveure van de 'wetenschap' van Hegel. Bolland weigerde Pen vervolgens te laten promoveren. Toen Pen dit hoorde, beschuldigde hij Bolland in *De nieuwe Amsterdammer* van 'Landverraad' en noemde hij zijn promotor een 'in studeerkamerlucht vegeteerende'. Bolland weigerde Pen tegemoet te komen. De bevoegdheid om een promovendus te laten promoveren lag echter formeel niet bij hem. Deze bevoegdheid kwam destijds toe aan de faculteit, de promovendus diende wel voorgedragen te worden voor de promotie door de promotor. Een beroep op de faculteit kon Pen echter niet baten. Bolland werd vanwege zijn anciënniteit decaan, en daarmee voorzitter van de faculteit. Hij kon dan ook via die weg de promotie van Pen tegenhouden.

Het destijds geldende Academisch Statuut kende geen mogelijkheid om in beroep te gaan tegen een beslissing van de faculteit.<sup>1081</sup> Pen wendde zich daarom tot de Minister van Binnenlandsche Zaken.<sup>1082</sup> Die schrijft in antwoord op het verzoek van Pen dat het aan de door de faculteit aangewezen promotor is om te bepalen of het proefschrift voldoende is om te promoveren.<sup>1083</sup> Tegen diens beslissing is beroep bij een hogere autoriteit niet opengesteld, voor de regering is er daarom geen mogelijkheid om tussenbeide te komen. Hieruit volgt volgens De Ranitz dat de faculteit soeverein is bij de beoordeling van een proefschrift omdat het gaat om een zuiver wetenschappelijke behandeling.<sup>1084</sup> Als de minister in deze beoordeling zou treden, zou dit een schending van de vrijheid van wetenschap kunnen betekenen. Voor Pen zat er intussen niets anders op dan zijn proefschrift, zonder promotie, te publiceren, hij had het werk reeds naar de drukker gestuurd.<sup>1085</sup> Bolland maakte zich in de loop der jaren als decaan

---

1079 Pen 1917 en Otterspeer 1996.

1080 Otterspeer 1996, p. 486.

1081 De Ranitz 1938, p. 104-105.

1082 Er was destijds nog geen Minister van Onderwijs.

1083 Pen 1917, p. 17.

1084 De Ranitz 1938, p. 104.

1085 Pen 1917, p. 17.

niet populair bij de faculteit.<sup>1086</sup> Na het overlijden van Bolland in 1922 was volgens Otterspeer de wraak van de faculteit zoet, toen ze Pen alsnog toestemming gaf om (met een andere promotor) te promoveren.

Uit deze casus blijkt dat in het hoger onderwijs al ruim voor de totstandkoming van een algemene wet over het bestuursrecht, het idee bestond dat de examinerende soeverein is bij de beoordeling van de examinandus. Deze bijzondere positie voor de examinerende wordt afgeleid uit de vrijheid van wetenschap en is daardoor niet direct toe te passen op de examens van andere onderwijssectoren.

### 5.8.3 De Wet Beroep Administratieve Beschikkingen (1963)

Uit de hiervoor geschetste casus blijkt dat rechtsbescherming in het (hoger) onderwijs lange tijd geen gemeengoed was. De onderwijssectorwetten van die tijd kenden nog geen regeling over de rechtsbescherming van de leerling bij examenbeslissingen. De leerling was dan ook in beginsel op de school aangewezen indien hij zich niet kon vinden in de beoordeling van zijn examen.

De wetgever schrijft dat na de Tweede Wereldoorlog in het algemeen de roep om verhoogde rechtsbescherming weer levendig is geworden.<sup>1087</sup> Dit zou komen door toenemend overheidsingrijpen in het maatschappelijk leven. Dit ingrijpen leidde tot een groei aan administratiefrechtelijke bepalingen en het toekennen van ruime bevoegdheden aan het bestuur. Een tweede argument voor het invoeren van een algemeen stelsel van administratieve rechtspraak was dat dit werd gezien als het sluitstuk van de rechtspraak. Eerdere voorstellen hiertoe van bijvoorbeeld de commissie Kappeijne van de Coppello en de commissie Koolen en de daaruit voortvloeiende wetsontwerpen uit respectievelijk 1905 en 1932 bereikten het Staatsblad niet. De Wet Beroep Administratieve Beschikkingen (Wet BAB) uit 1963 bevatte aldus de eerste algemene regeling van administratieve rechtspraak.<sup>1088</sup>

Onder de Wet BAB gaf de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State advies aan de Kroon over het ingestelde beroep. De Wet BAB kende een aantal belangrijke beperkingen in de geboden beroepsmogelijkheden. Ten eerste was er in artikel 5 een lijst opgenomen met beschikkingen waartegen geen beroep openstond. Hieronder vielen bijvoorbeeld beschikkingen genomen in verband met oorlog of rampen maar ook beschikkingen over benoemingen en belastingen. Een tweede beperking was de zogenaamde 'negatieve lijst'.<sup>1089</sup> Op de negatieve lijst waren

1086 Otterspeer 1996, p. 487.

1087 *Kamerstukken II* 1958/59, 5363, nr. 3, p.1.

1088 *Kamerstukken II* 1958/59, 5363, nr. 3, p.1.

1089 Artikel 21 Wet BAB.



---

wetten opgenomen waarop de Wet BAB niet van toepassing was. Deze negatieve lijst is in het bijzonder van belang voor het onderwijs. De onderwijswetten waren als geheel op de negatieve lijst geplaatst.<sup>1090</sup> De betreffende onderwijswetten werden niet afzonderlijk benoemd in de bijlage, de wetten werden slechts aangeduid als de 'onderwijswetten'. Hierdoor stond op grond van de Wet BAB geen beroep open tegen beschikkingen die waren genomen op grond van de onderwijswetten, waaronder beschikkingen inzake examens. De wetgever was van mening dat deze wetten reeds al een vrij afgeronde beroepsregeling hadden.<sup>1091</sup>

#### **5.8.4 De Wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen (1976)**

##### **5.8.4.1 Inleiding**

De Wet BAB moest volgens de wetgever niet worden gezien als het sluitstuk van de administratieve rechtspraak.<sup>1092</sup> De regering zegde bij de behandeling van de Wet BAB reeds toe dat zij zou bezien hoe de Wet BAB in de praktijk werkt en of deze wet ook van toepassing moet worden op beschikkingen van lagere overheden. Daarnaast heeft de regering toegezegd te bezien hoe er meer uniformiteit gebracht kan worden in bestaande procedures. Hiertoe werd de commissie Wiarda opgericht die in 1967 met een voorstel kwam om de Wet BAB te vervangen door de Wet Administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet AROB). De Wet AROB trad in 1976 in werking.<sup>1093</sup> Hierin werd, onder andere, geregeld dat beroep mogelijk werd tegen beschikkingen van lagere overheden. Beroep moest niet langer worden ingesteld bij de Kroon, maar bij de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State.<sup>1094</sup> Ten aanzien van het onderwijsrecht bevatte de Wet AROB twee belangrijke ontwikkelingen waar hierna dieper op in wordt gegaan. Ten eerste werden de onderwijswetten niet langer integraal op de negatieve lijst geplaatst en kreeg de negatieve lijst een aflopend karakter. Ten tweede werden (onder andere) examenbeslissingen uitgezonderd van beroep.

##### **5.8.4.2 Negatieve lijst**

Net als in de Wet BAB werd in de Wet AROB geregeld dat geen voorziening als bedoeld in de Wet AROB openstaat tegen beschikkingen gegeven

---

1090 *Kamerstukken II* 1958/59, 5363, nr. 11, p.3.

1091 *Kamerstukken II* 1958/59, 5363, nr. 3, p.1.

1092 *Kamerstukken II* 1958/59, 5363, 12, p.1.

1093 *Stb.* 1975, 276.

1094 *Kamerstukken II* 1970/71, 11 279, nr. 3, p. 6.

krachtens een wet genoemd op de negatieve lijst.<sup>1095</sup> Bij het opnieuw vaststellen van de lijst heeft de wetgever aangegeven terughoudendheid en soberheid te betrachten. Uit het nader advies van de Commissie Wiarda blijkt dat de minister van Onderwijs en Wetenschappen van mening was dat de onderwijswetten uitgezonderd zouden moeten worden van de Wet AROB.<sup>1096</sup> In de onderwijswetten was al geregeld in welke gevallen er beroep in gesteld kon worden. Binnen de onderwijswetten werd voor zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs qua rechtsbescherming eenzelfde lijn aangehouden.<sup>1097</sup> De Wet AROB strekte zich echter in beginsel niet uit over bijzondere onderwijsinstellingen. Dit zou tot gevolg hebben dat er wel voor leerlingen, studenten en ouders in het openbaar onderwijs een beroepsmogelijkheid zou ontstaan, maar niet voor het bijzonder onderwijs. Het werd daarom wenselijk geacht om de onderwijswetten zodanig aan te passen dat in het openbaar en bijzonder onderwijs dezelfde rechtsbescherming zou openstaan. Tot die tijd werden de onderwijswetten enumeratief opgenomen op de negatieve lijst van de Wet AROB.

Op grond van de Wet AROB zou de negatieve lijst vijf jaar na inwerkingtreding van de Wet AROB komen te vervallen, tenzij voor die tijd een wetsvoorstel ter wijziging van de negatieve lijst aanhangig wordt gemaakt in de Tweede Kamer.<sup>1098</sup> Deze vijf jaartermijn lijkt een stok achter de deur te zijn geweest om op redelijk korte termijn de onderwijswetgeving aan te passen conform de Wet AROB. Maar de termijn van vijf jaar bleek te ambitieus. In 1988, 14 jaar na inwerkingtreding van de Wet AROB, kwam er een volledige herziening van de negatieve lijst tot stand.<sup>1099</sup> Op deze lijst stonden nog slechts vijf onderwijswetten, waarvan de belangrijkste waren de Lager-onderwijswet en de Wet op het voortgezet onderwijs. Ten aanzien van deze wetten werd door de minister van Onderwijs en Wetenschappen gewerkt aan wetswijzigingen om de nog bestaande leemten in de rechtsbescherming op te vullen, zodat ook deze wetten van de negatieve lijst geschrapt konden worden.<sup>1100</sup> Door wijziging van de negatieve lijst werd bijvoorbeeld de Wet op het wetenschappelijk onderwijs niet langer uitgezonderd van de Wet AROB. De Wet op het wetenschappelijk onderwijs was reeds aangepast.

---

1095 Artikel 6, eerste lid, van de Wet AROB.

1096 *Kamerstukken II 1970/71*, 11 279, nr. 4, p. 16.

1097 *Kamerstukken II 1973/74*, 11 279, nr. 8, p. 20-21.

1098 Artikel 6, tweede en derde lid Wet AROB.

1099 *Stb.* 1988, 473.

1100 *Kamerstukken II 1981/82*, 69 945, nrs. 3-4, p. 10.

## 5.8.5 AROB: geen voorziening tegen beoordelingsbeslissingen

### 5.8.5.1 Inleiding

Naast de negatieve lijst is de Wet AROB relevant omdat hierin werd geregeld dat geen voorziening openstond tegen:

*“beschikkingen, houdende een beoordeling van het kennen of kunnen van iemand die te dier zake is geëxamineerd of op enigerlei andere wijze is getoetst.”<sup>1101</sup>*

Dit is de eerste wettelijke bepaling waarin expliciet beslissingen inzake het kennen en kunnen van een leerling werden uitgezonderd van bezwaar en beroep bij de bestuursrechter. Deze beslissingen worden ook wel *beoordelingsbeslissingen* genoemd, een examenbeslissing is hier een voorbeeld van. De wetgever maakt in de toelichting bij de Wet AROB niet duidelijk waarom ervoor gekozen is om beoordelingsbeslissingen uit te zonderen van beroep. De wetgever schrijft in de memorie van toelichting slechts dat *het duidelijk is* dat betreffende beslissingen zich niet lenen voor beoordeling door de administratieve rechter.<sup>1102</sup> Het idee om beslissingen inzake examens uit te zonderen lijkt afkomstig te zijn van een nader advies van de Commissie Wiarda.<sup>1103</sup> Hierin staat dat bepaalde beschikkingen uitgezonderd dienen te worden van de Wet AROB als deze zich bezwaarlijk lenen voor rechterlijke controle achteraf. Als voorbeeld van een dergelijke beschikking wordt genoemd: “toepassing onderwijswetten op het stuk van examens”. In de memorie van toelichting wordt verder aangegeven dat de uitzondering ziet op een examenuitslag of een uitslag na elke andere wijze van toetsen van het kennen of kunnen van een kandidaat of leerling. Vervolgens wordt in de memorie van toelichting gesteld dat ongeacht welke wetten op de nieuwe negatieve lijst worden geplaatst, het duidelijk is dat beoordelingsbeslissingen zich niet lenen voor beoordeling door de administratieve rechter. De koppeling die door de wetgever met de negatieve lijst wordt gemaakt is relevant. Zoals hiervoor beschreven worden de onderwijswetten uitgezonderd van de Wet AROB. Daarom is deze uitzondering voor beslissingen inzake het kennen of kunnen, in eerste instantie, niet van toepassing op beschikkingen die zijn genomen op grond van een onderwijswet.

<sup>1101</sup> Artikel 5, onder l, van de Wet AROB.

<sup>1102</sup> *Kamerstukken II 1970/71*, 11 279, nr. 3, p. 10.

<sup>1103</sup> *Kamerstukken II 1970/71*, 11 279, nr. 4, p. 14.

### 5.8.5.2 Literatuur

In de memorie van toelichting schreef de wetgever dat het duidelijk was dat beoordelingsbeslissingen uitgezonderd zouden moeten worden van beroep op grond van de Wet AROB.<sup>1104</sup> Uit de literatuur uit de jaren 80 blijkt dat dit geenszins duidelijk was.<sup>1105</sup> Steenbeek stelt bijvoorbeeld dat er mogelijk voor de uitzondering is gekozen om te voorkomen dat te veel zaken worden aangespannen over beoordelingsbeslissingen bij de bestuursrechter.<sup>1106</sup> Het is Steenbeek evenwel niet duidelijk waarom geen beroep open zou kunnen staan indien een student bij het examen onbehoorlijk wordt behandeld of in het geval de beoordeling bij de toets duidelijk willekeurig is.<sup>1107</sup> Tevens wijst Steenbeek op artikel 40 van de Wub waarin beroep tegen een beoordelingsbeslissing in het hoger onderwijs juist wel mogelijk wordt gemaakt. Beroep tegen een dergelijke beslissing is volgens Steenbeek dan ook goed denkbaar. De rechter zou niet zover mogen gaan dat hij zelf de examenuitslag vaststelt, die verantwoordelijkheid zou bij de examinerende docent moeten blijven. De rechter kan in een dergelijk geval slechts marginaal toetsen. Cohen ziet een andere mogelijke ratio.<sup>1108</sup> Namelijk dat wanneer de uitzondering niet opgenomen zou worden, er tussen het openbaar en bijzonder onderwijs een discrepantie in de rechtsbescherming zou ontstaan.

### 5.8.5.3 Ambtelijke stukken

Hoewel de wetgever het duidelijk vindt dat tegen een beoordelingsbeslissing geen bezwaar of beroep openstaat, wordt er in de literatuur van begin jaren 80 gegist naar de ratio hierachter. Het uitsluiten van deze beslissingen is voor de leerling ingrijpend, het ontbreken van een degelijke motivering hierover is daarom opmerkelijk. Het is interessant om te bezien welke gedachten op ambtelijk niveau achter deze uitzondering zaten. De Wet AROB is immers eerst ambtelijk voorbereid alvorens het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer is gezonden. De ambtelijke stukken hierover maken geen onderdeel uit van de wetsgeschiedenis, desalniettemin geven de stukken een aantal nuttige inzichten.

Uit de ambtelijke dossiers van het ministerie van Justitie blijkt dat de uitzondering voor beoordelingsbeslissingen is bedacht voor een wijziging van de Wet BAB, voor het geval de reikwijdte van deze wet uitgebreid zou

---

1104 *Kamerstukken II 1970/71*, 11 279, nr. 3, p. 10. Zie ook Peters 2019, p. 63.

1105 Zie ook Zoontjens 1989, p. 114.

1106 Steenbeek 1988, p. 188.

1107 Steenbeek 1979, p. 113.

1108 M.J. Cohen, *Studierechten in het wetenschappelijk onderwijs*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1981, p. 56.

worden.<sup>1109</sup> Vervolgens is ervoor gekozen om niet de Wet BAB uit te breiden, maar om een geheel nieuwe wet te maken, de Wet AROB. In een brief van het ministerie van Justitie aan de Raad van State en het Ministerie van Binnenlandse Zaken staat dat de uitzondering voor beoordelingsbeslissingen was bedoeld als poging om examenbeschikkingen en navenante beschikkingen generiek uit te zonderen. Er wordt bij vermeld dat de formulering een vrij vage kreet is, maar dat dit niet uit de toon valt met de andere uitzonderingen in artikel 5 van de Wet AROB. De uitzondering werd mede voorgesteld om het ministerie van Onderwijs en Wetenschap over te halen om de onderwijswetten van de negatieve lijst te halen. Het doel van de Wet AROB was immers om de rechtsbescherming uit te breiden en te uniformeren.

Het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen vond in 1971 een uitzondering voor beoordelingsbeslissingen prematuur.<sup>1110</sup> Dit ministerie zou nog graag zien dat de onderwijswetten als geheel uitgezonderd zouden worden van de Wet BAB. De onderwijswetgeving zou al voorzien in de mogelijkheid van beroep in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen.<sup>1111</sup> Om de onderwijswetten van de negatieve lijst te schrappen en toch uit te zonderen van de Wet AROB werd vanuit dit ministerie daarom voorgesteld om de volgende uitzondering op te nemen in artikel 5 van de Wet AROB:

*“beschikkingen, gegeven op grond van een algemeen verbindend voorschrift inzake onderwijs.”*

Het ministerie van Justitie heeft hierover destijds terecht opgemerkt dat een algemeen verbindend voorschrift inzake onderwijs te onbepaald is. Hierbij werd als voorbeeld genoemd het politie-examen, het zou niet duidelijk zijn of dit ook een algemeen verbindend voorschrift inzake onderwijs betreft. Het politie-examen zou wel vallen in de door Justitie voorgestelde uitzondering voor beoordelingsbeslissingen.

Justitie had wel begrip voor het punt van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen dat de ruime uitzondering voor beschikkingen in-

---

1109 Nationaal Archief, Den Haag, Ministerie van Justitie: Directie Wetgeving, Wettendossiers, nummer toegang 2.09.47, inventarisnummer 2762 (Brief van 3 november 1970, aan de Raad van State en het ministerie van Binnenlandse Zaken).

1110 Nationaal Archief, Den Haag, Ministerie van Justitie: Directie Wetgeving, Wettendossiers, nummer toegang 2.09.47, inventarisnummer 2764 (nota van 18 maart 1971, betreffende Ontwerp van een Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen).

1111 Nationaal Archief, Den Haag, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen: Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nummer toegang 2.14.78, inventarisnummer 853 (brief van 18 mei 1967 van de minister van Onderwijs en Wetenschap aan de minister van Justitie).

zake onderwijs voorkomt dat er een verschil zou ontstaan in de rechtsbescherming tussen het openbaar en bijzonder onderwijs. Zonder deze ruime uitzondering en zonder de opname van de onderwijswetten op de negatieve lijst zouden beschikkingen van openbare onderwijsinstellingen vatbaar worden voor bezwaar en beroep en beschikkingen van bijzondere onderwijsinstellingen niet. Dit punt was echter niet doorslaggevend. De onderwijswetten kwamen op de negatieve lijst te staan met de bedoeling dat deze lijst na vijf jaar kon komen te vervallen, omdat de opgenomen wetten dan zouden zijn aangepast aan de Wet AROB. Er werd tevens voor gekozen enkel de uitzondering voor beoordelingsbeslissingen op te nemen in de Wet AROB.

Door het ministerie van Justitie is nog vlak voor de indiening van de negatieve lijst een uitbreiding voorgesteld van de uitzondering voor beoordelingsbeslissingen:

*“beschikkingen, houdende een weigering tot toelating van iemand tot een examen of enigerlei andere wijze van toetsing van zijn kennen of kunnen, dan wel een weigering tot toelating tot of voortzetting van het volgen van enigerlei vorm van onderwijs, op grond van een, uit daarvoor aangewezen bewijzen blijkend tekort in zijn kennen of kunnen.”<sup>1112</sup>*

Deze aangevulde uitzondering is interessant omdat hiermee, a contrario redenerend, de reikwijdte van de ingevoerde uitzondering voor beoordelingsbeslissingen wordt aangegeven. De aangevulde uitzondering omvat ook beschikkingen inzake weigering tot toelating van iemand tot een tentamen en beschikkingen inzake de weigering, toelating, of voortzetting van het volgen van onderwijs op grond van zijn kennen of kunnen. Dit impliceert dat, ambtelijk, gedacht werd dat de uitzondering voor beoordelingsbeslissingen strikt geïnterpreteerd zou moeten worden. Er was immers uitbreiding van de bepaling nodig om hier ook beschikkingen inzake toelating onder te laten vallen. Deze uitgebreide uitzondering is er, zoals gezegd, niet gekomen. Wel is in de rechtspraak de vraag aan de orde gekomen of onder de uitzondering voor beoordelingsbeschikkingen ook beschikkingen inzake toelating vallen.

In de Wet AROB zijn slechts beoordelingsbeslissingen uitgezonderd van beroep. Tevens werden vrijwel alle onderwijswetten op de negatieve lijst geplaatst, hierdoor vielen beschikkingen genomen op grond van deze wetten niet onder de Wet AROB. De onderwijswetten bevatten logischer-

---

1112 Nationaal Archief, Den Haag, Ministerie van Justitie: Directie Wetgeving, Wettendossiers, nummer toegang 2.09.47, inventarisnummer 2775 (brief van 1 november 1973 van het ministerie van Justitie aan de afdeling Wetgeving en Juridische zaken van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen).

wijs de meeste grondslagen voor het nemen van beslissingen inzake examens. De uitzondering voor beoordelingsbeslissingen was hierdoor alleen van toepassing op beoordelingsbeslissingen genomen krachtens andere wetten, bijvoorbeeld beschikkingen inzake het rijexamen. Ambtelijk was men bij het ministerie van Justitie wel van mening dat het nuttig was om deze uitzondering voor beoordelingsbeslissingen op te nemen in de Wet AROB. Aangenomen werd dat de negatieve lijst zou vervallen na vijf jaar. Daardoor zouden ook de onderwijswetten onder de Wet AROB komen te vallen, hierdoor zou de betekenis van de uitzondering voor beoordelingsbeslissingen aanzienlijk toenemen.<sup>1113</sup>

#### 5.8.5.4 Jurisprudentie

Onder de Wet AROB zijn slechts vijf uitspraken gepubliceerd over de vraag of tegen een bepaalde beschikking beroep openstaat bij de bestuursrechter omdat het een beslissing inzake het kennen of kunnen van iemand zou betreffen. Geen van deze uitspraken had betrekking op het onderwijs. De onderwijswetten waren immers uitgezonderd van de werkingssfeer van de Wet AROB. Gezien de beperkte hoeveelheid jurisprudentie worden de vijf zaken hieronder kort behandeld.

De eerste en tweede zaak betroffen een onderzoek om aan te tonen dat degene met een rijbewijs nog de kennis of bedrevenheid dan wel de lichamelijke of geestelijke gesteldheid had voor het besturen van een of meer categorieën motorrijtuigen.<sup>1114</sup> De Afdeling oordeelde dat er in dit geval sprake was van een beoordeling van het *kunnen* van degene met het rijbewijs op grond van een geneeskundig rapport omtrent zijn geschiktheid tot het besturen van motorrijtuigen. Het beroep werd daarom in beide gevallen niet ontvankelijk verklaard.

De derde zaak betrof een besluit tot het (niet) verstrekken van een blijvende ontheffing voor het geven van rijlessen, ook dit valt volgens de Afdeling onder een besluit inzake het kennen of kunnen.<sup>1115</sup> In casu werd de rijinstructeur door een commissie van deskundigen beoordeeld. Zijn rijvaardigheid bleek voldoende te zijn, hij zakte echter voor zowel de theoretische als de praktische proefles die hij moest geven. Dit was voor de minister reden om geen blijvende ontheffing te verlenen, waardoor de rijinstructeur niet langer rijles mocht geven. Het gevolg hiervan zou zijn dat de rijinstructeur werkloos zou raken omdat hij geen rijles meer mocht ge-

---

1113 Nationaal Archief, Den Haag, Ministerie van Justitie: Directie Wetgeving, Wettendossiers, nummer toegang 2.09.47, inventarisnummer 2774 (Brief van 20 mei 1976, aan de Ministers).

1114 ABRvS (vz.) 13 juni 1986, ECLI:NL:RVS:1986:AM963 en ARRvS 8 september 1992, ECLI:NL:RVS:1992:AN3466, m.nt. A.F.M. Brenninkmeijer.

1115 ARRvS 25 september 1978, ECLI:NL:RVS:1978:AM4487.

ven. De Afdeling oordeelde desalniettemin dat de beslissing over de onthefing een beslissing was inzake het kennen of kunnen van de rijinstructeur, waartegen geen beroep openstaat bij de bestuursrechter. Het ingestelde beroep van de rijinstructeur werd daarom niet ontvankelijk verklaard.

De vierde zaak betrof een ambtenaar die tijdelijk was aangesteld bij een gemeente om door middel van een praktijkobservatie, een soort proeftijd, vast te stellen of hij geschikt was voor de betreffende functie.<sup>1116</sup> De praktijkobservatie werd beëindigd vanwege ongeoorloofd verzuim van de ambtenaar. De Afdeling stelt dat de beslissing om de praktijkobservatie te beëindigen niet op één lijn te stellen is met de beslissing om de ambtenaar niet in dienst te nemen. De beslissing over de praktijkobservatie hield, volgens de Afdeling, een beslissing inhoudende een beoordeling van het kennen of kunnen van iemand, die te dier zake is geëxamineerd of op enigerlei andere wijze is getoetst. Op grond hiervan had het bezwaarschrift van de ambtenaar niet ontvankelijk verklaard moeten worden, de Afdeling vernietigt daarom het besluit op bezwaar.

In de vijfde zaak wordt de meest vergaande interpretatie gegeven aan de beoordeling van het 'kunnen' van iemand, in de zin van artikel 5, onder l, van de Wet AROB. De zaak betrof een advies over de vraag of de betrokken bejaarde het vermogen bezat om een zelfstandige woon- en leefwijze in voldoende mate te handhaven.<sup>1117</sup> Indien hiervan geen sprake zou zijn, kon de bejaarde opgenomen worden in een bejaardenoord. De Afdeling stelt dat het advies in overwegende mate een beoordeling inhoudt van vormen van het 'kunnen' van de bejaarde en verklaart het beroep niet-ontvankelijk. In deze uitspraak geeft de Afdeling een extensieve uitleg aan de uitzondering voor beoordelingsbeslissingen. Deze interpretatie is problematisch omdat hierdoor geen rechtsbescherming openstaat tegen de beschikking over het opnemen van de bejaarde in het bejaardenoord.

#### 5.8.5.5 Conclusie

Het is opvallend dat geen van de hiervoor genoemde zaken over de kennen en kunnen-uitzondering betrekking had op het onderwijs. Dit terwijl aangenomen kan worden dat deze uitzondering was gecreëerd om te regelen dat geen bezwaar en beroep openstond tegen beslissingen over tentamens en examens die worden afgenomen in het reguliere onderwijs. Het gebrek aan 'onderwijszaken' op dit gebied kwam doordat een groot deel van de onderwijssectorwetten op de negatieve lijst stond, waardoor beslissingen die op grond van deze wetten genomen werden niet onder de werking van de Wet AROB vielen. Daarnaast valt op dat in alle aangehaalde

<sup>1116</sup> ARRvS 3 januari 1979, ECLI:NL:RVS:1979:AM4643.

<sup>1117</sup> ARRvS 9 augustus 1982, ECLI:NL:RVS:1982:AM6609, m.nt. J.H. van der Veen.



---

zaken de Afdeling het beroep niet ontvankelijk verklaarde. Hierdoor werd er door de Afdeling geen rechtsbescherming geboden aan de burger. De besluiten zijn evenwel zeer ingrijpend. De rijinstructeur gaf bijvoorbeeld aan dat hij werkloos zou raken als hij geen rijles meer mocht geven en de bejaarde was van het besluit afhankelijk om opgenomen te kunnen worden in een bejaardenoord.

### 5.8.6 Wet universitaire bestuurs hervorming (1970)

In het kader van onder andere de examens kende het wetenschappelijk onderwijs al sinds de jaren 70 een eigen beroepsmogelijkheid die afweek van de Wet BAB en later de Wet AROB. In deze beroepsprocedure kon er juist wel beroep ingesteld worden tegen beslissingen inzake examens. Dit beroepsrecht komt indirect voort uit de studentenprotesten in de jaren 60.<sup>1118</sup> Studenten verzetten zich destijds tegen de autoritaire bestuursstructuur van de Nederlands hoger onderwijsinstellingen en pleitten voor democratisering van deze instellingen. Met de Wet universitaire bestuurs hervorming 1970 kregen studenten de mogelijkheid om bij de faculteitsraad bezwaar in te stellen tegen onder andere beoordeling van examenresultaten.<sup>1119</sup> De faculteitsraad zou vervolgens een commissie moeten instellen die bevoegd is te bepalen dat een examen opnieuw wordt afgelegd onder door de commissie vast te stellen voorwaarden. De wetgever koos ervoor om bezwaar open te stellen tegen examenbeslissingen omdat studenten bij een geschil hierover in een te zwakke positie zouden verkeren.<sup>1120</sup> De Wub kende destijds geen duidelijke bezwaarprocedure of beroepsgronden, het toetsingskader van de commissie was tevens niet geheel duidelijk.

In 1981 werd na een evaluatie de Wub aangepast bij de Wet tweefasenstructuur.<sup>1121</sup> Met deze wet werd onder andere een college van beroep voor de examens ingesteld die kon oordelen over beroep ingesteld tegen beschikkingen van examinatoren.<sup>1122</sup> Dit nieuwe college kreeg een duidelijker toetsingskader mee van de wetgever. Het beroep kon ingesteld worden op grond van strijd met bij of krachtens de wet vastgestelde regelingen dan wel met de redelijkheid en billijkheid. Het Cbe had de bevoegdheid beslissingen van examinatoren te vernietigen en te bepalen dat de examinerator een nieuwe beslissing neemt met inachtneming van de uitspraak van

---

1118 Padmos 1985, p. 17.

1119 Artikel 40 Wet universitaire bestuurs hervorming (*Stb.* 1970, 601). Zie hierover Beijck 2022, p. 43.

1120 *Kamerstukken II* 1696/70, 10 636, nr. 3, p. 9.

1121 *Stb.* 1981, 137.

1122 Artikel 40 Wet universitaire bestuurs hervorming (*Stb.* 1981, 137).

het Cbe. In de memorie van toelichting schrijft de wetgever dat de beroepscommissie niet de taak heeft zich inhoudelijk over het examen te beraden.<sup>1123</sup> Het is niet aan het Cbe om een examen inhoudelijk te beoordelen, zij kan slechts de rechtmatigheid toetsen.

Het idee dat het Cbe een tentamen niet (langer) inhoudelijk mag beoordelen, stuitte op weerstand in de literatuur. Olivier schreef in 1979:

*“Bij rechtmatigheidstoetsing mag je je niet inhoudelijk over het examen beraden! Wel als dit zo is stelt het beroepsrecht niet veel voor. Ik zal toch moeten kunnen klagen dat een gegeven beoordeling gezien mijn gegeven antwoord niet redelijk te noemen is? Daarover gaan nu juist de meeste beroepen, heb ik de indruk.”<sup>1124</sup>*

Het idee dat een beoordelingsbeslissing niet getoetst mag worden door een derde, zoals het Cbe of een rechter, was destijds dan ook niet vanzelfsprekend. Zoals beschreven zal worden in § 5.9.2. zijn de bevoegdheden van het Cbe op dit punt evenwel gewijzigd.

## 5.8.7 De Algemene wet bestuursrecht (1992)

### 5.8.7.1 Uitbreiding uitzondering naar kandidaat en leerling

In 1992 werd de Wet AROB vervangen door de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In tegenstelling tot haar voorgangers kent de Awb geen negatieve lijst. Alle (onderwijs)wetten vallen in beginsel dan ook onder de werkingssfeer van de Awb.

In het ontwerp van de Awb is de uitzondering voor beoordelingsbeslissingen overgenomen uit de Wet AROB. Met de Awb heeft de wetgever verduidelijkt dat de uitzondering slechts van toepassing is op kandidaten en leerlingen. Hiertoe heeft de wetgever aan de uitzondering toegevoegd dat een beoordeling van het kennen of kunnen is uitgezonderd wanneer deze ziet op een *kandidaat of leerling* die ter zake is geëxamineerd of op enigerlei andere wijze is getoetst.<sup>1125</sup> De vraag of bijvoorbeeld een bejaarde opgenomen kan worden in een verzorgingshuis kan dan ook niet langer onder deze uitzondering worden geschaard. De uitzondering kwam als volgt te luiden:

<sup>1123</sup> *Kamerstukken II 1979/80*, 16 106, nrs. 3-4, p. 75.

<sup>1124</sup> B. Olivier, 'Gewubd en gewogen. Een niet doordacht voorontwerp tot wijziging van de WUB', *AA 1979*, 5, p. 249-249.

<sup>1125</sup> *Kamerstukken II 1991/92*, 22 495, nr. 2, p. 9.

*e. inhoudende een beoordeling van het kennen of kunnen van een kandidaat of leerling die ter zake is geëxamineerd of op enigerlei andere wijze is getoetst.*<sup>1126</sup>

In de memorie van toelichting verduidelijkt de wetgever dat aan de uitzondering in de Awb geen wijdere strekking dient te worden toegekend dan de uitzondering had onder de Wet AROB.<sup>1127</sup> Derhalve is de beoordeling van het kennen of kunnen in het kader van bijvoorbeeld de uitvoering van de arbeidsongeschiktheidswetgeving, niet uitgezonderd van beroep. Wel zou er aan de uitzondering een beperktere uitleg gegeven moeten worden.<sup>1128</sup> De uitzondering zou slechts zien op een beoordeling die ten grondslag ligt aan intellectuele en fysieke vaardigheden die door studie of oefening verkregen kunnen worden.<sup>1129</sup> Enkel beslissingen over diegenen die zijn "opgegaan voor een proef of een examen [cursivering komt voort uit de betreffende memorie van toelichting]" dienen onder de uitzondering geschaard te worden.<sup>1130</sup> Beschikkingen waaraan een medische beoordeling ten grondslag ligt kunnen volgens de wetgever niet langer onder deze uitzondering worden geschaard.

Uit de jurisprudentie blijkt evenwel dat niet duidelijk was of de uitzondering voor beoordelingsbeslissingen hetzelfde of restrictiever uitgelegd zou moeten worden dan de uitzondering in de Wet AROB. Toen twee presidenten van rechtbanken op dezelfde dag moesten bepalen of het ongelijk verklaren van een rijbewijs valt onder de nieuwe uitzondering in de Awb rolden hier twee verschillende uitspraken uit.<sup>1131</sup> De president van de rechtbank Roermond meende dat degene die een medisch onderzoek moest ondergaan om te bepalen of hij zijn rijbewijs mocht behouden niet gelijkgesteld kan worden met een kandidaat of leerling. Hij bepaalde dat de uitzondering niet van toepassing is. De president van de rechtbank 's-Hertogenbosch bepaalde echter dat het medisch onderzoek gelijkgesteld moet worden als 'opgaan voor een proef'.<sup>1132</sup> Hij bepaalde dan ook dat de uitzondering wel van toepassing is. Ongeveer een week later bepaalde de president van de rechtbank 's-Gravenhage, net als de president van de rechtbank Roermond, dat bij een medisch onderzoek naar rijvaardigheid geen sprake is van een 'kandidaat of leerling'.<sup>1133</sup> Daarmee staat er tegen dit besluit volgens hem wel beroep open.

<sup>1126</sup> *Stb.* 1993, 650, p. 8.

<sup>1127</sup> *Kamerstukken II* 1991/92, 22 495, nr. 3, p. 105.

<sup>1128</sup> *Kamerstukken II* 1993/94, 23 258, nr. 8, p. 52.

<sup>1129</sup> Deze formulering is afkomstig uit de noot van J.H. van der Veen bij ARRvS 9 augustus 1982, *AB* 1982, nr. 538.

<sup>1130</sup> *Kamerstukken II* 1991/92, 22 495, nr. 3, p. 105.

<sup>1131</sup> Rechtbank Roermond 8 september 1994, *JB* 1994, 239, m.nt M.F.J.M.W.

<sup>1132</sup> Rechtbank 's-Hertogenbosch 8 september 1994, *JB* 1994, 238.

<sup>1133</sup> Rechtbank 's-Gravenhage 16 september 1994, *JB* 1994, 273, m.nt AWH.

In 1999 bepaalde de Afdeling dat een onderzoek naar de geschiktheid tot het besturen van een motorvoertuig geen besluit is inzake het kennen of kunnen van een leerling.<sup>1134</sup> Een persoon die zich aan een dergelijk onderzoek onderwerpt, is geen kandidaat of leerling. Volgens de Afdeling blijkt uit de wetgeschiedenis dat aan de uitzondering in de Awb een beperktere uitleg gegeven moet worden dan aan de uitzondering in de Wet AROB. De uitzondering in de Awb ziet volgens de Afdeling slechts op beschikkingen waaraan een beoordeling ten grondslag ligt van intellectuele en fysieke vaardigheden die door studie of oefening verkregen kunnen worden en niet op beschikkingen waaraan een medische beoordeling ten grondslag ligt.

#### 5.8.7.2 Uitbreiding uitzondering naar opgaven

Nadat de Algemene wet bestuursrecht door de Tweede en Eerste Kamer was aangenomen en in het Staatsblad is geplaatst<sup>1135</sup>, is de Awb nog gewijzigd alvorens deze in werking trad.<sup>1136</sup> Hierbij is eveneens de ontwerpbeoordeling over het uitzonderen van beoordelingsbeslissingen gewijzigd. Aan de oorspronkelijke bepaling werd toegevoegd dat ook beoordelingsnormen of nadere regels voor examinering of toetsing zijn uitgezonderd van beroep.<sup>1137</sup> De uitzondering voor beoordelingsbeslissingen kwam daarmee als volgt te luiden:

*e. inhoudende een beoordeling van het kennen of kunnen van een kandidaat of leerling die ter zake is geëxamineerd of op enigerlei andere wijze is getoetst dan wel inhoudende de vaststelling van opgaven, beoordelingsnormen of nadere regels voor die examinering of toetsing.*

Uit de toelichting blijkt dat de wetgever met deze uitbreiding van de uitzondering heeft proberen te bewerkstelligen dat geen beroep ingesteld zou kunnen worden tegen besluiten inhoudende de vaststelling van opgaven, beoordelingsnormen of nadere regels voor de examinering of toetsing.<sup>1138</sup> Hieronder zou bijvoorbeeld ook het instellen van beroep over de toegestane hulpmiddelen bij examens vallen. Een dergelijk beroep zou volgens de wetgever niet wenselijk zijn omdat deze besluiten nauw verbonden zijn met de beoordeling van het kennen en kunnen van de leerling. Ook zou een uitspraak van de bestuursrechter lang na afloop van het examen tot grote praktische problemen kunnen leiden. Volgens de wetgever is het

1134 ABRvS 16 april 1999, ECLI:NL:RVS:ZF3777, m.nt Schreuder Vlasblom.

1135 *Stb.* 1993, 581.

1136 *Stb.* 1993, 690.

1137 *Kamerstukken II* 1993/94, 23 258, nr. 5, p. 3.

1138 *Kamerstukken II* 1993/94, 23 258, nr. 5, p. 82 & Huisman e.a. 2018, p. 60.

vrijwel ondoenlijk om dan nog de examens in het algemeen te herzien en zou dit de leerling die inmiddels aan een vervolgopleiding is begonnen voor grote problemen stellen.

### 5.8.7.3 Ratio kennen en kunnenuitzondering

Onder de Awb is de jurisprudentie over de werking van de kennen of kunnenuitzondering zich gaan uitkristalliseren. Deze jurisprudentie had in eerste instantie voornamelijk betrekking op het hoger onderwijs. Evenwel is het jaren nadat de uitzondering voor beoordelingsbeslissingen in de Wet AROB is verschenen, nog deels gissen naar de ratio hiervan. De Boer e.a. schrijven dat de ratio achter het uitsluiten van bezwaar en beroep tegen beoordelingsbeslissingen vermoedelijk is geweest dat de rechter weinig kan toevoegen aan de inhoudelijke beoordelingen van leraren van het kennen of kunnen van een leerling.<sup>1139</sup> Noorlander schrijft dat de Afdeling vindt dat het oordeel over een examen overgelaten moet worden aan de deskundige, hierbij verwijst hij naar de pedagogische (beoordelings)vrijheid van leraren.<sup>1140</sup> Huisman e.a. zien een soortgelijke ratio:

*“De ratio van deze bepaling, die evident geschreven is om de inhoudelijke autonomie en deskundigheid van professionele beoordelaars af te scherpen tegen rechterlijke bemoeienis, is dat de rechter niet een eigen oordeel over de kwaliteit, capaciteit e.d. van leerlingen, studenten, kandidaten moet vellen”<sup>1141</sup>*

In 2002 bepaalde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) dat de uitzondering bedoeld is om het oordeel over bijvoorbeeld een examen over te laten aan de deskundige.<sup>1142</sup> In casu voerde appellante aan dat de uitzondering verbindende kracht zou missen omdat hij door deze bepaling geen toegang had tot een onafhankelijke rechter om op te komen tegen een besluit van een examiner. De Afdeling schrijft dat de uitzondering inderdaad een beperking van de toegang tot de bestuursrechter inhoudt, maar dat deze beperking een legitiem doel dient. De uitzondering heeft ten doel het oordeel over het kennen of kunnen van een student over te laten aan personen die daartoe de vereiste deskundigheid bezitten.

---

1139 De Boer e.a. 2013, p. 25.

1140 Noorlander 2007, p. 51-52.

1141 Huisman e.a., 2018, p. 61.

1142 ABRvS 13 maart 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE1795, AB 2002, 384, m.nt B.P. Vermeulen.

#### 5.8.7.4 Uitzondering voor toelaatbaarheidsverklaring

De kennen of kennenuitzondering is in principe van toepassing op alle besluiten in de zin van de Awb die de beoordeling van de onderwijsprestaties van een leerling inhouden. Op deze uitzondering heeft de wetgever een aanvullende uitzondering gemaakt in het kader van passend onderwijs.<sup>1143</sup> De kennen of kennenuitzondering is niet van toepassing op een besluit over de toelaatbaarheid van een leerling tot een school voor onder meer speciaal basis- of voortgezet onderwijs.<sup>1144</sup> Door artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb niet van toepassing te verklaren op deze besluiten beoogt de wetgever bestuursrechtelijke rechtsbescherming open te stellen tegen deze besluiten.<sup>1145</sup> De leerling of zijn ouders kunnen hierdoor bezwaar en beroep instellen tegen de toelaatbaarheidsverklaring. Zonder deze aanvullende uitzondering waren zij aangewezen tot de burgerlijke rechter. Bij een geschil over een toelaatbaarheidsverklaring toetst de bestuursrechter voornamelijk of het genomen besluit voldoende is onderbouwd met onder meer verklaringen van deskundigen.<sup>1146</sup> Hoewel artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb niet van toepassing is op deze verklaring, is de bestuursrechter niet geneigd zelf de beoordeling die achter de toelaatbaarheidsverklaring ligt over te doen. Ook zonder de kennen of kennenuitzondering laat de bestuursrechter het oordeel over het kennen of kunnen over aan de personen die daartoe de vereiste deskundigheid bezitten (zie over de nut en noodzaak van deze uitzondering uitgebreider § 7.4).

### 5.9 RECHTSBESCHERMING IN HET MIDDELBAAR BEROEPS- EN HOGER ONDERWIJS

#### 5.9.1 Inleiding

Op grond van artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb kan geen bezwaar of beroep worden ingesteld tegen beslissingen inzake examens. Hiermee wordt voorkomen dat de bestuursrechter zich mengt in de beoordeling die ten grondslag ligt aan het examen. Het voorgaande betekent evenwel niet dat een student niet bij de bestuursrechter terecht kan komen als hij een geschil heeft over de uitslag van een tentamen of examen. Zoals hierna

1143 Zie hierover ook De Boer e.a. 2014, p. 75.

1144 Artikel 40, achtste lid, van de Wpo, artikel 2.30, zesde lid en 2.43, vierde lid, van de Wvo en artikel 40, veertiende lid, van de Web.

1145 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 106, nr. 3, p. 29.

1146 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 13 december 2017, ECLI:NI:RVS:2017:3434, Rechtbank Amsterdam 17 december 2020, ECLIL:NL:RBAMS:2020:6364 en Rechtbank Midden-Nederland 7 april 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:1591.

toegelicht zal worden acht de bestuursrechter het beroep wel ontvankelijk indien de betreffende beoordelingsbeslissing eerst in administratief beroep getoetst is door een ander orgaan en vervolgens beroep wordt ingesteld bij de bestuursrechter tegen de beslissing die is genomen in administratief beroep. Het beroep ziet dan niet op de inhoud van de primaire beoordelingsbeslissing, maar op de vraag of in administratief beroep het juiste besluit is genomen over het geschil inzake deze beoordelingsbeslissing. Deze situatie doet zich voor in het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs. In deze sectoren kan administratief beroep worden ingesteld bij het Cbe tegen beslissingen inzake de vaststelling van de uitslag van het tentamen of examen.

In deze paragraaf wordt toegelicht hoe het Cbe tot stand is gekomen, op welke manier het Cbe te werk gaat en welk toetsingskader wordt gehanteerd door het Cbe. Tot 1 augustus 2023 kon de student in het hoger onderwijs, na beroep bij het Cbe, beroep instellen bij het CBHO. Sindsdien staat voor studenten uit zowel het middelbaar beroeps- als hoger onderwijs echter beroep open bij de Afdeling. Nadat deze rechtsgang naar het Cbe en de Afdeling uiteen is gezet wordt dieper ingegaan op de wijze waarop de Afdeling beslissingen inzake examens toetst en welke rol artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb hierbij speelt.

### **5.9.2 De commissie en het college van beroep voor de examens (Cbe)**

In het hoger en middelbaar beroepsonderwijs bestaat een interne voorprocedure voor studenten die beroep in willen stellen tegen beslissingen van een examiner of examencommissie.<sup>1147</sup> Dit kan in het hoger onderwijs bij het college van beroep voor de examens en in het middelbaar beroepsonderwijs bij de commissie van beroep voor de examens.<sup>1148</sup> Beide worden in het vervolg Cbe genoemd. Het Cbe oordeelt in administratief beroep. Hiervan is sprake als een ander orgaan van de rechtspersoon die de beslissing heeft genomen in beroep beslist over de rechtmatigheid van de beslissing.<sup>1149</sup> Administratief beroep bij het Cbe leidt tot een nieuw besluit waartegen beroep ingesteld kan worden bij de Afdeling. Bij het Cbe kan zowel in het hoger als middelbaar beroepsonderwijs beroep worden ingesteld tegen beslissingen van de examencommissie en examiner.<sup>1150</sup> Hieronder vallen de vaststelling van de uitslag van tentamens en examens, maar ook

---

1147 Zie over het Cbe onder meer Kloet 2013 en Dourlein en de Wit 2021. Zie daarnaast voor de bijzondere voorprocedures in het onderwijs de Boer e.a. 2014.

1148 Artikel 7.60 tot en met 7.63 van de Whw en artikel 7.5.3 tot en met 7.5.4 van de Web.

1149 Bangma en Valkenburg 2005, p. 14.

1150 Artikel 7.61, eerste lid, onder e, van de Whw en 7.5.4, eerste lid, van de Web.

beslissingen over bijvoorbeeld fraude, vrijstellingen en het bindend studieadvies. In het hoger onderwijs is het Cbe daarnaast onder meer bevoegd ten aanzien van het aanvullend onderzoek in het kader van nadere vooropleidingseisen en beslissingen die zien op de toelatingseisen van masteropleidingen.<sup>1151</sup>

### 5.9.2.1 Totstandkoming van het Cbe

Het Cbe is in 1981 ingevoerd in het hoger onderwijs met de *Wet tweefasenstructuur*.<sup>1152</sup> Sindsdien moet elke universiteit een Cbe hebben. Het Cbe kreeg destijds de bevoegdheid beslissingen van examinatoren te vernietigen of te bepalen dat de examinerator een nieuwe beslissing moet nemen met inachtneming van de uitspraak van het Cbe.<sup>1153</sup> In de memorie van toelichting geeft de wetgever aan dat het Cbe van alle betrokkenen groot vertrouwen moet genieten.<sup>1154</sup> Daarom wordt het Cbe samengesteld uit een brede kring van personen. Met een dergelijke samenstelling moet subjectieve oordeelsvorming voorkomen worden.<sup>1155</sup> De meerderheid van het Cbe moet bestaan uit leden van het wetenschappelijk personeel in vaste dienst. De wetgever wil hiermee voorkomen dat beslissingen van examinatoren en examencommissies vernietigd kunnen worden door een college dat in minderheid bestaat uit wetenschappelijk personeel.<sup>1156</sup> Hiermee wordt geborgd dat in het Cbe brede ervaring bestaat met het afnemen van tentamens en examens. Het Cbe kan hierdoor genuanceerd kijken naar geschillen hierover. Dit draagt bij aan de geloofwaardigheid en kwaliteit van haar beslissingen.

In de Wet op het wetenschappelijk onderwijs uit 1986 en de Whw, die in 1994 in werking trad, is het Cbe door de wetgever op grofweg dezelfde wijze geregeld als eerder met de *Wet tweefasenstructuur*.<sup>1157</sup> Met de komst van de Whw wordt het instellen van een Cbe ook verplicht voor hogescholen. Vóór de inwerkingtreding van de Whw dienden hogescholen een commissie van beroep te hebben.<sup>1158</sup> Die commissie kon onder meer oordelen over beslissingen en handelingen inzake examens. Het beroep van de student kon gegrond worden verklaard indien de beslissing in strijd

---

1151 Artikel 7.61, eerste lid, van de Whw.

1152 *Stb.* 1981, 137.

1153 Artikel 40 van de Wet universitaire bestuurshervorming (zie *Stb.* 1981, 137).

1154 *Kamerstukken II* 1979/80, 16 106, nrs. 3-4, p. 75.

1155 Artikel 40, eerste lid, van de Wet universitaire bestuurshervorming (zie *Stb.* 1981, 137).

1156 *Kamerstukken II* 1979/80, 16 106, nrs. 3-4, p. 76.

1157 Artikel 122 van de Wet op het wetenschappelijk onderzoek 1986 (*Stb.* 1986, 414) en artikel 7.60 tot en met 7.63 van de Whw (*Stb.* 1992, 593).

1158 Zie artikel 48 tot en met 51 van de Wet op het hoger beroepsonderwijs (*Stb.* 1986, 289).



was met een algemeen verbindend voorschrift of de redelijkheid en billijkheid.<sup>1159</sup> Deze commissie is met de komst van de Whw vervangen door het Cbe.

Met de totstandkoming van de Web dient ook elke instelling in het middelbaar beroepsonderwijs een commissie van beroep voor de examens te hebben. Deze commissie toont grote overeenkomsten met het Cbe in het hoger onderwijs. Deze commissie is hier echter niet op gebaseerd, maar komt voort uit de commissie van beroep in het voortgezet onderwijs.<sup>1160</sup> Die commissie behandelde geschillen inzake fraude met examens, hier wordt dieper op ingegaan in § 5.10.2. Het Cbe in het mbo is niet enkel gericht op fraude, maar kan zaken in behandeling nemen die zien op beslissingen van de examencommissie of examinatoren.<sup>1161</sup> Hieronder vallen beslissingen inzake fraude, maar ook beslissingen over de vaststelling van de uitslag van de examens of over het verlenen van vrijstellingen. Ook is het Cbe bevoegd inzake het bindend studieadvies.<sup>1162</sup> Met het instellen van een Cbe voor het middelbaar beroepsonderwijs heeft de wetgever beoogd studenten een mogelijkheid te bieden om: “[...] op zeer korte termijn en ‘dicht bij huis’ een voorziening tegen beslissingen van de examencommissie en examinatoren te vragen.”<sup>1163</sup>

### 5.9.2.2 Werkwijze Cbe

De wetgever heeft beoogd het Cbe te positioneren als onafhankelijke geschilbeslechter.<sup>1164</sup> Het Cbe in het hoger onderwijs bestaat uit drie tot vijf leden en een aantal plaatsvervangende leden.<sup>1165</sup> Het Cbe kan uit meer leden bestaan als er verschillende kamers zijn ingesteld. In het middelbaar beroepsonderwijs is niet bepaald uit hoeveel leden het Cbe bestaat.<sup>1166</sup> Zowel in het hoger als middelbaar beroepsonderwijs worden de leden voor drie tot vijf jaar benoemd.<sup>1167</sup> In het hoger onderwijs moet de voorzitter van het Cbe voldoen aan de eisen voor benoembaarheid tot rechterlijk ambtenaar.<sup>1168</sup> De voorzitter moet in het hoger onderwijs dan ook een jurist zijn, dit is voor de voorzitter van het Cbe in het middelbaar beroepsonderwijs niet bepaald.

1159 Artikel 50, eerste lid, van de Wet op het hoger beroepsonderwijs (*Stb.* 1986, 289).

1160 Artikel 5 Eindexamenbesluit VO en *Kamerstukken II* 1993/94, 23 778, nr. 3, p. 141.

1161 Artikel 7.5.4, eerste lid, van de Web.

1162 Artikel 8.1.7a, vijfde lid, van de Web.

1163 *Kamerstukken II* 1993/94, 23 778, nr. 3, p. 141.

1164 *Kamerstukken II* 1988/89, 21 073, nr. 3, p. 140. Zie over de onafhankelijkheid van het Cbe uitgebreider Van den Hove en Philipsen 2022, p. 169.

1165 Artikel 7.60, tweede lid, van de Whw.

1166 Artikel 7.5.3, tweede tot en met vierde lid, van de Web.

1167 Artikel 7.5.2, derde lid, van de Whw en artikel 7.60, vierde lid, van de Whw.

1168 Artikel 7.60, vierde lid, van de Whw.

Zoals hiervoor al uiteengezet is het Cbe in zowel het hoger als middelbaar beroepsonderwijs bevoegd ten aanzien van beslissingen van de examencommissie en de examinatoren. Dit betekent dat de student bij het Cbe kan opkomen tegen beslissingen die zien op de vaststelling van de uitslag van een tentamen of examen. In het hoger onderwijs wordt de uitslag van een tentamen immers vastgesteld door de examinator en in het middelbaar beroepsonderwijs door de examencommissie.<sup>1169</sup> Hoewel bij het Cbe in het middelbaar beroepsonderwijs beroep openstaat tegen beslissingen van examinatoren, kent het middelbaar beroepsonderwijs geen examinatoren meer (zie hierover uitgebreider § 6.4.5). De taak om de uitslag van een examen vast te stellen kan de examencommissie in het middelbaar beroepsonderwijs mandateren aan de leraar, die dan optreedt als examinator. De uitslag van dat examen wordt dan door de leraar/examinator vastgesteld in naam van de examencommissie. De leraar die optreedt als examinator neemt in dat geval geen eigen beslissing, waartegen beroep open zou moeten staan. De examencommissie stelt immers formeel de uitslag van het examen vast. Dat bij het Cbe in het middelbaar beroepsonderwijs beroep openstaat tegen beslissingen van een examinator kan dan ook niet voorkomen in de praktijk.

De Awb is voor wat betreft de openbare universiteiten van toepassing op het Cbe. Op een aantal punten wijkt de wettelijke regeling van het Cbe evenwel af van de Awb. Dit geldt bijvoorbeeld voor een aantal van de termijnen en de verplichte schikkingspoging. De student dient binnen zes weken beroep in te stellen bij het Cbe.<sup>1170</sup> Beroep wordt ingesteld bij een zogenaamde *toegankelijke faciliteit*.<sup>1171</sup> Bij deze faciliteit dient de student klachten, bezwaarschriften en beroepschriften in te dienen. Die worden vervolgens doorgestuurd naar het juiste orgaan.

Alvorens het Cbe in het hoger onderwijs het beroep in behandeling neemt moet een schikkingspoging ondernomen worden.<sup>1172</sup> In het middelbaar beroepsonderwijs bestaat geen plicht voor het Cbe om de betrokken partijen in de gelegenheid te stellen middels overleg een schikking te bereiken. Hoewel de wetgever het doel heeft gehad de rechtsbescherming in het middelbaar beroepsonderwijs te harmoniseren met die in het hoger onderwijs, is de verplichte schikkingspoging niet overgenomen.<sup>1173</sup> Er is niet toegelicht waarom hiervoor is gekozen. Het was beter geweest om ook ten aanzien van het middelbaar beroepsonderwijs de verplichte schikkingspoging op te nemen. Dit dwingt de student en instelling immers om

---

1169 Pm Web en artikel 7.12c, eerste lid, van de Whw.

1170 Artikel 7.5.1, vierde lid, van de Web en artikel 7.59a, vierde lid, van de Whw.

1171 Artikel 7.5.1 van de Web en artikel 7.59a van de Whw. Zie over de toegankelijke faciliteit ook Orthel 2009.

1172 Artikel 7.61, derde lid, van de Whw.

1173 *Kamerstukken II 2020/21*, 35 625, nr. 3, p. 7.

tafel, wat eraan bijdraagt dat geschillen mogelijk vroegtijdig opgelost worden.

In het hoger onderwijs zendt het Cbe het beroepschrift, ten behoeve van de schikkingspoging, normaliter aan het orgaan dat de primaire beslissing heeft genomen. Bij een beslissing inzake de vaststelling van de uitslag van een tentamen is dit de examinerator. Het Cbe in het hoger onderwijs zendt ten behoeve van de schikking het beroepschrift evenwel niet naar de examinerator, maar naar de examencommissie.<sup>1174</sup> Ook vloeit uit de wet voort dat als de betreffende examinerator onderdeel uitmaakt van de examencommissie, hij niet bij de schikkingspoging betrokken mag zijn. Dit is een misslag van de wetgever. De examencommissie kan de beslissing van de examinerator immers niet herzien. De bevoegdheid om de uitslag van het tentamen vast te stellen is exclusief geattribueerd aan de examinerator.<sup>1175</sup> Louw schrijft dan ook dat het niet bevorderlijk is om de examinerator niet te betrekken bij het schikkingsgesprek.<sup>1176</sup> Van Hees-Zandbergen stelt dat het juist goed is dat de examencommissie het schikkingsgesprek met de student voert.<sup>1177</sup> De examinerator zou er simpelweg voor kunnen kiezen om niet op te komen dagen om de schikking te frustreren. Dit is geen overtuigend argument. Ook de examencommissie kan besluiten niet deel te nemen aan de schikking.<sup>1178</sup> In dergelijke gevallen neemt het CBHO echter een ernstig gebrek in de betreffende beslissing aan en verklaart hij het beroep gegrond, de examencommissie is gehouden het gesprek aan te gaan.<sup>1179</sup>

De examinerator zou mijns inziens, eventueel met de hulp van de examencommissie, het schikkingsgesprek met de student moeten voeren. Enkel de examinerator kan immers bepalen of de uitslag van het tentamen gewijzigd moet worden. Aan hem komt immers de uit de academische vrijheid voortvloeiende bevoegdheid toe om zelfstandig te bepalen hoe de uitslag van het tentamen komt te luiden. Deze bevoegdheid heeft hij omdat hij als deskundige kan bepalen hoe het tentamen beoordeeld moet worden. Het voorgaande vergt echter een wetswijziging, nu in artikel 7.61, derde lid, van de Whw abusievelijk is bepaald dat de examencommissie het schikkingsgesprek moet voeren, zonder de examinerator.

Als de schikkingspoging geen succes heeft, dan beslist het Cbe in administratief beroep over het geschil. In het middelbaar beroepsonderwijs

---

1174 Artikel 7.61, derde lid, van de Whw.

1175 Artikel 7.12c, eerste lid, van de Whw en zie uitgebreider § 4.8.3.

1176 Louw 2011, p. 425-426. Zie ook Buiting 2018, p. 21.

1177 Van Hees-Zandbergen 2015, p. 120-121.

1178 Zie ook Buiting 2018, p. 22.

1179 CBHO 4 januari 2017, 2016/087. Zie over de schikkingspoging uitgebreider Dourlein en de Wit 2021.

beslist het Cbe binnen vier weken te rekenen van het moment van verstrijken van de beroepstermijn en in het hoger onderwijs beslist het Cbe binnen tien weken te rekenen vanaf hetzelfde moment.<sup>1180</sup> Indien het Cbe het beroep gegrond acht kan ze de beslissing geheel of gedeeltelijk vernietigen. Het Cbe kan bepalen dat het tentamen, examen of een onderdeel daarvan opnieuw wordt afgenomen onder door het Cbe te stellen voorwaarden. De examencommissie of examiner van wie de beslissing (gedeeltelijk) is vernietigd neemt een nieuwe beslissing, met inachtneming van de uitspraak. Het Cbe is niet bevoegd zelf in de zaak te voorzien en haar eigen beslissing in de plaats te stellen van het primaire besluit. De examencommissie en de examiner moeten bij een gegrond beroep dan ook steeds zelf een nieuwe beslissing nemen.

### 5.9.2.3 Toetsingskader van het Cbe

Het Cbe bepaalt of het beroep dat de student heeft ingesteld tegen de beslissing van de examiner of examencommissie gegrond of ongegrond is. Daarbij hanteert het Cbe een toetsingskader. Dit kader bestaat reeds sinds de jaren '80. Uit de memorie van toelichting van de Wub blijkt dat het toetsingskader van het Cbe in het hoger onderwijs beperkt is. De wetgever schrijft hierover het volgende:

*“Omdat de beroepscommissie niet tot taak heeft zich inhoudelijk over het examen te beraden, maar het er juist om gaat – zoals hiervóór reeds gezegd – de genomen beslissing te toetsen op de vraag of deze is genomen in overeenstemming met de bij of krachtens de wet vastgestelde regelen dan wel met de redelijkheid of billijkheid, [...]”<sup>1181</sup>*

Uit de toelichting bij de Wwo blijkt eveneens dat het toetsingskader van het Cbe beperkt is. De wetgever schrijft dat het Cbe moet toetsen of de betreffende beslissing, waartegen beroep is ingesteld, in overeenstemming is met de bij of krachtens de wet vastgestelde regels dan wel met de redelijkheid of billijkheid.<sup>1182</sup> Onder die regels wordt niet enkel de Whw verstaan, maar ook de regels van de instelling zoals de Oer. De wetgever schrijft dat via het Cbe de mogelijkheid openstaat om deze regels exceptief te toetsen. De regels waarop een beslissing berust kan het Cbe in haar beoordeling betrekken. Het Cbe toetst dan of deze regels in strijd zijn met een hogere regeling of de redelijkheid en billijkheid.

---

1180 Artikel 7.5.4, tweede lid, van de Web en artikel 7.61, vierde lid, van de Web

1181 *Kamerstukken II* 1979/80, 16 106, nrs. 3-4, p. 75.

1182 *Kamerstukken II* 1983/84, 16 802, nr. 13, p. 54.

Eind 1997 is het toetsingskader van het Cbe in het hoger onderwijs gewijzigd.<sup>1183</sup> Sindsdien dient het Cbe te toetsen of een beslissing in strijd met het recht is.<sup>1184</sup> De wetgever heeft ervoor gekozen de toetsingsgronden te wijzigen, omdat dit beter tot uitdrukking brengt dat het Cbe beslissingen toetst aan zowel het geschreven als het ongeschreven recht.<sup>1185</sup>

Anders dan de Whw voorziet de Web niet expliciet in een toetsingskader voor het Cbe. De Awb geeft eveneens geen toetsingskader voor administratief beroep.<sup>1186</sup> De hoofdregel is evenwel dat in administratief beroep 'vol' getoetst wordt. Enige terughoudendheid kan op zijn plaats zijn om het bestuursorgaan aan wie de bevoegdheid toekomt om het betreffende besluit te nemen niet te frustreren. Aangenomen kan dan ook worden dat het Cbe in het middelbaar beroepsonderwijs – net als het Cbe in het hoger onderwijs – beslissingen toetst aan de geldende regels en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De bevoegdheid om de uitslag van een examen vast te stellen komt immers niet toe aan het Cbe, maar aan de examencommissie. Dit kan afgeleid worden uit de beslissing het Cbe kan nemen in administratief beroep. Het Cbe is enkel bevoegd om beslissingen geheel of gedeeltelijk te vernietigen.<sup>1187</sup> Zijn eigen beslissing kan het Cbe dan ook niet in de plaats stellen van de beslissing van de examencommissie. Wel kan het Cbe bepalen dat het examen opnieuw wordt afgenomen onder door de commissie te stellen voorwaarden. De ruimte voor het Cbe om een beslissing van de examencommissie te toetsen is dan ook beperkt.

### 5.9.3 Intermezzo: zaak Lambach/Heertje (1990)

Een zaak over de beoordeling van een tentamen waarbij het Cbe en een rechter betrokken waren kreeg begin jaren '90 veel aandacht. De zaak Lambach/Heertje betrof een student die een voldoende eiste voor een tentamen economie, hij kreeg tot tweemaal toe gelijk van het Cbe en vervolgens ook van de rechter.<sup>1188</sup> Deze zaak werpt licht op de rollen van het Cbe en de rechter begin jaren '90. Heertje, de examinerator in kwestie, heeft in een boekje het gehele procesdossier gepubliceerd.<sup>1189</sup> Anders dan gebruikelijk zijn dan ook de uitspraken van het Cbe en de bijbehorende correspondentie beschikbaar. Hoewel het betoog van Heertje e.a. niet onpartijdig

---

1183 *Stb.* 1997, 117.

1184 Artikel 7.61, tweede lid, van de Whw (*Stb.* 1997, 117).

1185 *Kamerstukken II*, 1995/96, 24 646, nr. 3, p. 30.

1186 Bangma en Valkenburg 2005, p. 78.

1187 Artikel 7.5.4, zesde lid, van de Whw.

1188 Zie hierover ook Derks 1990 en Cohen 1990.

1189 Heertje e.a. 1991.

is aangezien zij partij waren in het betreffende geschil, werpen de in het boekje opgenomen stukken licht op de zaak.

Student Lambach stelde in 1989 beroep in bij het Cbe tegen de beoordeling van een tentamen economie waarvoor hij 48 punten had behaald.<sup>1190</sup> Lambach en Heertje hadden eerder overleg gehad over deze beoordeling, maar dit resulteerde niet tot aanpassing van het cijfer.<sup>1191</sup> Zoals hiervoor beschreven bleek uit de memorie van toelichting bij de Wwo dat de wetgever niet beoogd heeft dat het Cbe een tentamen inhoudelijk zou beoordelen. Dit deed het Cbe in casu echter wel. Het Cbe legde de beantwoording van Lambach naast het antwoordmodel en concludeerde dat Heertje voor bepaalde antwoorden ten onrechte geen punten had toegekend. Het Cbe verklaarde het beroep gegrond, vernietigde de vaststelling van het cijfer voor het tentamen economie en droeg Heertje op binnen twee weken het cijfer opnieuw vast te stellen met inachtneming van de uitspraak van het Cbe.

De vakgroep Economie bericht vervolgens aan de student dat het tentamen opnieuw is beoordeeld en dat aan hem nu 50 punten zijn toegekend.<sup>1192</sup> Dit was evenwel nog steeds een onvoldoende. De student wendde zich daarom opnieuw tot het Cbe.<sup>1193</sup> Het Cbe oordeelde dat ten onrechte geen gevolg is gegeven aan de eerste uitspraak van het Cbe. Het tentamen moest dan ook opnieuw beoordeeld worden met inachtneming van deze uitspraak. Daar voegt het Cbe nu aan toe dat de herbeoordeling in redelijkheid tot geen andere waardering dan 55 punten kan leiden, de student moet dus een voldoende krijgen. Heertje weigert evenwel de beoordeling aan te passen.

Uiteindelijk stelt de student beroep in bij de rechtbank.<sup>1194</sup> De rechter beveelt Heertje op straffe van dwangsom het cijfer zes toe te kennen. Uit de Wwo leidde hij af dat de examinerator een nieuw besluit moet nemen met inachtneming van de uitspraak van het Cbe. De rechter toetst het besluit verder niet. In de literatuur is kritiek gekomen op deze uitspraak. In de eerste plaats van Heertje zelf. Hij verzet zich tegen het moeten aanpassen van een beoordeling vastgesteld door deskundigen op basis van een uitspraak van het Cbe waarin enkel leken zitting hebben.<sup>1195</sup> Derks stelt dat

---

1190 Zie Heertje e.a. 1991, p. 25-30 voor de uitspraak van het College van Beroep voor de Examens van de Universiteit van Amsterdam van 8 mei 1989.

1191 Heertje e.a. 199, p. 19.

1192 Heertje e.a. 1991, p. 31.

1193 Zie Heertje e.a. 1991, p. 37-39 voor de uitspraak van het College van Beroep voor de Examens van de Universiteit van Amsterdam van 26 juni 1989.

1194 Rechtbank Amsterdam 8 maart 1990, rolnr. KG 90/394 Be (Zie Jurisprudentie onderwijs wetten, afl. 1990/2, p. 33-34)

1195 Heertje e.a. 1991, p. 11.

het Cbe in haar tweede uitspraak haar toetsingskader te buiten is gegaan.<sup>1196</sup> Het Cbe kan immers enkel besluiten vernietigen en mag haar eigen oordeel niet in de plaats hiervan stellen. Dit heeft het Cbe wel gedaan door Heertje op te dragen welke beoordeling hij moest toekennen. Cohen stelt dat het Cbe in de tweede zaak geen andere keuze had dan voor te schrijven wat het cijfer moest worden, nu Heertje na de uitspraak in de eerste zaak reeds had geweigerd het cijfer aan te passen.<sup>1197</sup>

Meer dan dertig jaar later bezien is het toetsingskader van het Cbe duidelijk en is helder dat het Cbe destijds zijn boekje te buiten is gegaan. Het Cbe behoort immers enkel te toetsen aan het recht, dit omvat zowel het geschreven recht als de ongeschreven rechtsbeginselen. Het is dan ook niet aan het Cbe om zich met de inhoud van de beoordeling te bemoeien. Sinds 1997 is het toetsingskader van het Cbe ook duidelijker vastgelegd in de wet, zodat een herhaling van de zaak Lambach/Heertje voorkomen kan worden.<sup>1198</sup>

#### **5.9.4 De gang naar de bijzondere bestuursrechter**

##### **5.9.4.1 Inleiding**

Nadat de student administratief beroep heeft ingesteld bij het Cbe en zijn beroep (deels) ongegrond is verklaard, kan hij beroep instellen bij de rechter. Van oudsher geeft de Whw een eigen regeling voor beroep op de bestuursrechter. Tot 1 augustus 2023 kende het hoger onderwijs zelfs een eigen bestuursrechter; het CBHO. Op de totstandkoming van deze bijzondere rechtsgang wordt in deze paragraaf nadere ingegaan. Vervolgens wordt ingegaan op de aard van het CBHO en de Afdeling en wordt de toetsingsmaatstaf die zij hanteren beschreven.

##### **5.9.4.2 Rechtsgang student in het hoger onderwijs bij een bijzondere rechter in historische context**

In 1970 zag de wetgever dat de “gelegenheid [moet] bestaan om geschillen over onderwijs en wetenschapsbeoefening, indien zij niet in der minne kunnen worden opgelost, voor te leggen aan een hoger orgaan.”<sup>1199</sup> Daarbij moet volgens de wetgever onderscheid gemaakt worden tussen geschillen die het beleid betreffen en individuele geschillen tussen leden van de universitaire gemeenschap. Bij geschillen is volgens de wetgever een belang-

---

1196 Derks 1990, p. 375.

1197 Cohen 1990, p. 50.

1198 Artikel 7.61, tweede lid, van de Whw (*Stb.* 1997, 117).

1199 *Kamerstukken II* 1969/70 10 636, nr. 3, p. 27.

rijke rol weggelegd voor onder meer de rector magnificus en de studentendeaan. Zij kunnen vaak voorkomen dat geschillen 'verscherpen'<sup>1200</sup>. Zoals geschetst in § 5.8.6 ontstond met de Wub de mogelijkheid om bij een commissie van de faculteitsraad bezwaar in te stellen tegen beslissingen inzake examenresultaten.<sup>1201</sup> Deze commissie ging in 1981 op in het Cbe.<sup>1202</sup>

De wetgever vond dat de wet daarnaast behoort te voorzien in een beroepsmogelijkheid buiten de universiteit.<sup>1203</sup> Hiertoe werd beroep opengesteld bij de Academische Raad. De bevoegdheden en de procedure werden door de wetgever niet uitgewerkt, dit werd aan de Raad overgelaten. Ook werd niet duidelijk of bij de Academische Raad hoger beroep opstond tegen beslissingen van de commissie van de faculteitsraad inzake examenresultaten. Aangezien bij de Academische Raad beroep ingesteld kon worden inzake geschillen tussen leden van de universitaire gemeenschap leek dit niet uitgesloten.<sup>1204</sup>

Vanaf 1971 stond daarnaast beroep open bij de Universitaire Kiesraad tegen beslissingen van centrale stembureaus van openbare universiteiten.<sup>1205</sup> Het betrof geschillen die verband hielden met verkiezingen voor de medezeggenschap. De Universitaire Kiesraad was in eerste instantie geregeld in het Uitvoeringsbesluit W.U.B. en werd later in de Wub geregeld.<sup>1206</sup> In de Wub werden onder meer de toetsingsgronden bepaald die de Universitaire Kiesraad diende te gebruiken, namelijk:

- a. de beslissing in strijd is met enig algemeen verbindend voorschrift;*
- b. het bureau of college bedoeld in artikel 46bis, bij het nemen van de beslissing van zijn bevoegdheid kennelijk tot een ander doel gebruik heeft gemaakt dan tot de doeleinden waartoe die bevoegdheid gegeven is;*
- c. het onder b bedoelde bureau of college bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot de beslissing heeft kunnen komen;*
- d. de beslissing van het onder b bedoelde bureau of college in strijd is met enig ander in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur.”<sup>1207</sup>*

---

1200 *Kamerstukken II 1969/70 10 636, nr. 3, p. 27.*

1201 Artikel 40 Wet universitaire bestuurshervorming (*Stb.* 1970, 601).

1202 Artikel 40 Wet universitaire bestuurshervorming (*Stb.* 1981, 137).

1203 *Kamerstukken II 1969/70, 10 636, nr. 3, p. 27.*

1204 Artikel 39 Wet universitaire bestuurshervorming (*Stb.* 1970, 601).

1205 Artikel 12 Uitvoeringsbesluit W.U.B. (*Stb.* 1970, 710).

1206 Artikel 46bis e.v. van de Wub (*Stb.* 1977, 312). Zie het Besluit Universitaire Kiesraad (*Stb.* 1978, 733) voor de nadere uitwerking van de Universitaire Kiesraad).

1207 Artikel 46quater van de Wub (*Stb.* 1977, 312).



Ten slotte ontstond met de Wet tweefasenstructuur de mogelijkheid om in het kader van de inschrijving bij een opleiding beroep in te stellen bij de Commissie van beroep verlenging inschrijvingsduur.<sup>1208</sup>

De Universitaire Kiesraad ging in 1986 samen met de Commissie verlenging inschrijvingsduur en de commissie voor beroep van de Academische Raad.<sup>1209</sup> De Universitaire Kiesraad werd vervolgens omgedoopt tot het College van Beroep voor het Wetenschappelijk Onderwijs (CBWO). Het CBWO was grotendeels op dezelfde wijze vormgegeven als de Universitaire Kiesraad. Onder meer de toetsingsgronden die het CBWO diende te hanteren waren gelijklopend aan die van de Universitaire Kiesraad.<sup>1210</sup> Bij het CBWO kon (hoger) beroep worden ingesteld tegen beslissingen inzake de inschrijving, het colloquium doctum, verkiezingen voor de medezeggenschap en ontzegging van de toegang tot de universiteit. Tegen beslissingen van het Cbe stond destijds geen beroep open bij het CBWO. Voor het hoger beroepsonderwijs werd in 1986 het College van Beroep voor het Hoger Beroepsonderwijs ingesteld (CBHBO).<sup>1211</sup> De wijze waarop het CBHBO werd vormgegeven is door de wetgever ontleend aan het CBWO.<sup>1212</sup>

Met de Whw werden het CBWO en het CBHBO samengevoegd in het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs (CBHO).<sup>1213</sup> Bij het CBHO stond vanaf de inwerkingtreding van de Whw beroep open tegen beslissingen genomen krachtens titel 2 en titel 3 van hoofdstuk 7 van de Whw.<sup>1214</sup> Het ging om beslissingen inzake de inschrijving, vooropleidings-eisen, eigen bijdrage, afgifte van het getuigschrift en het universitair kiesrecht.<sup>1215</sup> De wetgever koos voor een bijzondere rechter voor het hoger onderwijs gezien het belang van een snelle uitspraak, waardoor de studievoortgang zo min mogelijk wordt verstoord.<sup>1216</sup>

Met de Wet versterking besturing werd de bevoegdheid van het CBHO ingrijpend gewijzigd.<sup>1217</sup> Sinds 1 september 2010 kon het CBHO niet langer in eerste instantie oordelen over een geschil. Slechts als een student eerst beroep had ingesteld bij het Cbe of bezwaar had ingesteld bij het instellingsbestuur, kon het CBHO in tweede en laatste instantie oordelen over dat geschil.<sup>1218</sup> Het beroep dat kon worden ingesteld bij het CBHO

1208 Artikel 77ter van de Wwo (*Stb.* 1981, 137).

1209 *Kamerstukken II* 1985/85, 16 802, nr.s. 139-140, p. 9 en Louw 2011, p. 488-489.

1210 Artikel 139 van de Wwo 1986 (*Stb.* 1986, 414).

1211 Artikel 177 e.v. van de Whbo (*Stb.* 1986, 289).

1212 *Kamerstukken II* 1984/85, 19 051, nr. 3, p. 99.

1213 Zie over de totstandkoming van het CBHO uitgebreider Beijk 2022, p. p. 39-59.

1214 Artikel 7.66, eerste lid, van de Whw (*Stb.* 1992, 593).

1215 *Kamerstukken II* 1988/89, 21 073, nr. 3, p. 141.

1216 *Kamerstukken II* 1988/89, 21 073, nr. 3, p. 100.

1217 Zie hierover uitgebreider Orthel 2009.

1218 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 821, nr. 3, p. 23.

beperkte zich niet tot een beperkt aantal beslissingen. De student kon in principe in beroep tegen alle beslissingen die de relatie student-instelling betroffen en die waren gebaseerd op de Whw of regelingen van de instelling.<sup>1219</sup> Sindsdien kon de student wiens beroep bij het Cbe inzake een tentamen ongegrond was verklaard, beroep instellen bij het CBHO. De wetgever koos ervoor om de competentie van het CBHO uit te breiden omdat dit college door studenten als laagdrempelig werd ervaren en omdat het college in korte tijd tot een uitspraak kwam.<sup>1220</sup> Op de aard van het CBHO en toetsingskader dat het CBHO hanteerde wordt in de volgende paragraaf dieper ingegaan.

Bij het CBHO stond enkel beroep open voor studenten uit het hoger onderwijs. Studenten die studeerden in het middelbaar beroepsonderwijs moesten met hun geschillen naar de burgerlijke rechter. De wetgever heeft beoogd de drempels in de rechtsbescherming voor deze studenten te verlagen, zodat zij eenvoudiger kunnen opkomen voor hun rechten.<sup>1221</sup> Daartoe heeft de wetgever de rechtsbescherming in het middelbaar beroepsonderwijs geharmoniseerd met die in het hoger onderwijs.<sup>1222</sup> Studenten in het middelbaar beroepsonderwijs kunnen in het vervolg hun bezwaar- en beroepsschriften indienen bij een toegankelijke faciliteit. Vervolgens staat, voor wat betreft geschillen inzake examens, administratief beroep open bij het Cbe. Sinds 1 augustus 2023 staat in tweede instantie een bijzondere rechtsgang open bij de Afdeling.<sup>1223</sup> Hier kunnen zowel studenten uit het middelbaar beroeps- als het hoger onderwijs terecht met geschillen die zij hebben met hun instelling.<sup>1224</sup> Het CBHO is per 1 januari 2023 opgegaan in de Afdeling. Alvorens de student hier beroep kan instellen dient hij naargelang het geschil eerst administratief beroep in te stellen bij het Cbe of bezwaar in te stellen bij het instellingsbestuur.

Voor studenten uit het middelbaar beroepsonderwijs is de mogelijkheid om via een bijzondere rechtsgang beroep in te stellen bij een bestuursrechter nieuw. Volgens de wetgever heeft de rechtsgang bij de Afdeling, ten opzichte van de gang naar de burgerlijke rechter, een aantal voordelen. Zo wordt de kennis van het onderwijsrecht geconcentreerd binnen één rechterlijk college, is de rechtsgang minder formeel (er hoeft bijvoorbeeld geen dagvaarding uitgebracht te worden), is het griffierecht lager en kan de student in beginsel niet worden veroordeeld tot het vergoeden van de proceskosten.<sup>1225</sup>

---

1219 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 821, nr. 3, p. 23.

1220 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 821, nr. 3, p. 23.

1221 *Kamerstukken II* 2020/21, 35 625, nr. 3, p. 6.

1222 *Kamerstukken II* 2020/21, 35 625, nr. 3, p. 7.

1223 *Stb.* 2022, 134.

1224 *Stb.* 2022, 134.

1225 *Kamerstukken II* 2020/21, 35 625, nr. 3, p. 12-13.

### 5.9.4.3 Aard van het beroep bij de Afdeling en de te hanteren toetsingsmaatstaf

Hierna wordt uiteengezet tegen welke beslissingen beroep in gesteld kan worden bij de Afdeling, of de Afdeling optreedt als bestuurs- of burgerlijke rechter en welke toetsingsmaatstaf de Afdeling hanteert. Hierbij wordt ook het CBHO betrokken.

Bij de Afdeling kan door de student beroep in worden gesteld tegen de beslissing van het Cbe.<sup>1226</sup> Het bevoegd gezag heeft geen mogelijkheid beroep in te stellen. Doordat het beroep door de student wordt ingesteld tegen de beslissing die het Cbe heeft genomen in administratief beroep, is het Cbe de verwerende partij in het geschil bij de Afdeling. Bij de Afdeling staat de vraag centraal of de beslissing van het Cbe aan de maat is, het primaire besluit van de examinator ligt dus niet voor. Ook is de examinator geen partij in dit geschil.

Bij het CBHO stond in principe beroep open tegen beslissingen van zowel openbare als bijzondere instellingen.<sup>1227</sup> Bijzondere instellingen konden er echter voor kiezen om een eigen College van beroep voor het bijzonder onderwijs in te stellen. Deze mogelijkheid bestaat voor bijzondere instellingen nog steeds.<sup>1228</sup> Van deze gelegenheid is tot op heden geen gebruikgemaakt. Eerst het CBHO en nu de Afdeling behandelt dan ook zaken van zowel openbare als bijzondere instellingen. Dit is relevant omdat een openbare instelling een a-orgaan in de zin van de Awb is, terwijl een bijzondere instelling een rechtspersoon naar burgerlijk recht is die slechts in enkele gevallen besluiten in de zin van de Awb neemt. Via het reguliere bestuursrecht zou de student van een openbare instelling dan ook in beginsel bij de bestuursrechter uitkomen, terwijl een student van een bijzondere instelling beroep zou moeten instellen bij de burgerlijke rechter. Doordat de wetgever met het CBHO en later de Afdeling een rechterlijk college exclusief bevoegd heeft gemaakt om geschillen tussen een student en de instelling te behandelen, dient de student echter hier beroep in te stellen.

Het is de vraag of het vroegere CBHO en nu de Afdeling gekwalificeerd moet worden als bestuursrechter, burgerlijke rechter of rechter *sui generis*.<sup>1229, 1230</sup> Om die vraag te beantwoorden is, zoals geschetst in § 5.7, in de eerste plaats van belang dat het besluitbegrip uit de Awb niet direct bepalend is voor de vraag of door de student beroep ingesteld kan wor-

---

1226 Artikel 7.64, eerste lid, van de Whw.

1227 Zie hierover ook Beijk 2022, p. 70.

1228 Artikel 7.5.10 van de Web en artikel 7.68 van de Whw.

1229 Een rechter van zijn eigen soort.

1230 Zie over de vraag of in het hoger onderwijs de bestuursrechter of de burgerlijke rechter bevoegd moet zijn ook Kloet 2013, p. 315-317.

den. Tot 1 januari 2023 was voor het hoger onderwijs bepaald dat de student beroep in kon stellen tegen “[...] een beslissing van een orgaan van een instelling voor hoger onderwijs die jegens hem op grond van deze wet en daarop gebaseerde regelingen is genomen.”<sup>1231</sup> Het begrip *beslissing* is ruimer dan het besluitbegrip onder de Awb. Onder een beslissing, waartegen administratief beroep openstond bij het Cbe en vervolgens beroep bij het CBHO, werd elke beslissing van de instelling verstaan die zich richt tot een student. Daarbij was niet van belang of aan de voorwaarden voor een besluit in de zin van de Awb was voldaan. Per 1 augustus 2023 heeft de wetgever in de Web en Whw gecodificeerd dat een beslissing van de instelling jegens een student gelijkgesteld wordt met een besluit in de zin van de Awb.<sup>1232</sup> Hier wordt het besluitbegrip door de wetgever dan ook strategisch gehanteerd, zodat rechtsbescherming bij de Afdeling open komt te staan tegen beslissingen gericht op de student. De Afdeling moet dan ook inzake geschillen tussen een student en een instelling steeds optreden als bestuursrechter, ook als het gaat om een bijzondere instelling. Dit is evenwel niet nieuw, ook het CBHO trad sinds 1994 op als ware het een bestuursrechter.

De wetgever heeft geen toetsingsmaatstaf meegegeven aan het CBHO waaruit duidelijk wordt hoe beslissingen getoetst moeten worden. De toetsingsmaatstaf die gold voor het CBWO en CBHBO keerde dan ook niet terug in de Whw. Wel paste het CBHO sinds 1994 hoofdstuk 8 van de Awb, over procederen bij de bestuursrechter, toe.<sup>1233</sup> Dit is met de Wet versterking besturing uit 2010 gecodificeerd.<sup>1234</sup> Uit vaste rechtspraak van het CBHO bleek verder dat wordt getoetst of de betreffende beslissing in strijd is met het geschreven recht of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, ongeacht of de betreffende beslissing afkomstig is van een openbare of bijzondere instelling.<sup>1235</sup> Het CBHO toetste alle beslissingen dan ook als bestuursrechter. Meer specifiek toetste het CBHO of de betreffende beslissing voldoet aan de eigen regels van de instelling<sup>1236</sup>, de Whw<sup>1237</sup> en andere toepasselijke wet- en regelgeving.<sup>1238</sup> Daarnaast toetst het CBHO aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheids-

---

1231 Artikel 7.66, eerste lid, van de Whw (*Stb.* 2010, 119).

1232 Artikel 7.64, eerste lid, van de Whw.

1233 Zie bijvoorbeeld CBHO 17 maart 1994, 1993/015 en CBHO 15 augustus 1994, 1994/101.

1234 Artikel 7.66, tweede lid, van de Whw (*Stb.* 2010, 119).

1235 Zie bijvoorbeeld CBHO 4 maart 2014, 2013/187, CBHO 17 december 2013, 2013/248, CBHO 17 mei 2021, 2021/018, CBHO 21 juni 2021, 2021/001 en CBHO 23 oktober 2020 2019/112.

1236 Zie bijvoorbeeld CBHO 9 februari 2021, 2020/121.

1237 Zie bijvoorbeeld CBHO 27 januari 2021, 2020/054.

1238 Bijvoorbeeld de Wet gelijke behandeling op grond van een handicap of chronische ziekte (zie CBHO 26 november 2021, 2021/084.5) en het Vreemdelingenbesluit 2000 (zie CBHO 25 februari 2021, 2020/136).

<sup>1239</sup>, rechtszekerheids-<sup>1240</sup>, vertrouwens-<sup>1241</sup>, motiverings-<sup>1242</sup> en gelijkheidsbeginsel<sup>1243</sup>. In haar oordeel betreft het CBHO de gehele Awb.<sup>1244</sup> De Afdeling lijkt een vergelijkbaar toetsingskader te hanteren als het CBHO.<sup>1245</sup>

### 5.9.5 Toetsingskader CBHO en Afdeling inzake examens

Zoals toegelicht in § 5.8 staat geen beroep op de bestuursrechter open tegen beslissingen inzake het kennen of kunnen van een leerling die ter zake is geëxamineerd.<sup>1246</sup> Dit wierp de vraag op of de bestuursrechter ontvankelijk is in het geval een student beroep instelt tegen een in administratief beroep genomen beslissing van het Cbe, over de vaststelling van de uitslag van een tentamen. De rechtbank Rotterdam oordeelde in 1997 dat de kenners en kunnenuitzondering zich verzet tegen het ontvankelijk achten van het beroep gericht tegen een in administratief beroep genomen beslissing over een tentamencijfer.<sup>1247</sup> De Afdeling kwam tot een ander oordeel.<sup>1248</sup> Nu het beroep is gericht op een beslissing genomen in administratief beroep, waarbij het Cbe geen eigen besluit in de plaats had kunnen stellen van het primaire besluit, is in beroep bij de bestuursrechter geen sprake van het toetsen van het kennen of kunnen van de leerling.<sup>1249</sup> De bestuursrechter toetst enkel of het besluit van het Cbe rechtmatig is. Het primaire besluit, de vaststelling van de uitslag van een examen, ligt dan ook niet voor bij de bestuursrechter. Door het instellen van beroep tegen een in administratief beroep genomen beslissing kan dan ook geen oordeel van de bestuursrechter verkregen worden over het kennen of kunnen van de leerling als zodanig.<sup>1250</sup> Deze lijn bevestigde en verduidelijkte de Afdeling in 2018:

*“In geval de besluitvorming over het kennen of kunnen van een kandidaat of leerling en de beoordeling daarvan in administratief beroep in betekende mate van elkaar verschillen, bijvoorbeeld omdat de administratieve beroepsinstantie, gelet op de voor de behandeling van het administratieve*

1239 Zie bijvoorbeeld CBHO 15 augustus 1994, 1994/101 en CBHO 15 maart 2020, 2020/173.

1240 Zie bijvoorbeeld CBHO 6 mei 2021, 2021/023.

1241 Zie bijvoorbeeld CBHO 27 januari 2021, 2020/054.

1242 Zie bijvoorbeeld CBHO 15 maart 2021, 2020/100.

1243 Zie bijvoorbeeld CBHO 23 juni 2021, 2021/020.

1244 Zie bijvoorbeeld CBHO 21 april 2021, 2020/190.

1245 Zie bijvoorbeeld ABRvS 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2964.

1246 Artikel 8.4, derde lid, onder b, van de Awb.

1247 Rechtbank Rotterdam 15 februari 1996, nrs, AWB 94/795 en AWB 94/1329 (Zie *School en Wet. Jurisprudentie onderwijswetten*, afl. 1996/6, p. 138-140)

1248 ABRvS 26 april 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AN5981, m.nt. M. Schreuder-Vlasblom.

1249 Zie hierover ook Peters 2019, p. 65.

1250 ABRvS 12 januari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS2160.

*beroep geldende bepalingen, slechts mag beoordelen of het beroepen besluit is genomen in strijd met het recht en niet zelf in de zaak mag voorzien, is het besluit dat is genomen in administratief beroep niet gelijk te stellen met een besluit inhoudende de beoordeling van een kennen of kunnen als bedoeld in artikel 8:4, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb.”<sup>1251</sup>*

Uit het voorgaande blijkt dat niet enkel de vraag of administratief beroep ingesteld kan worden bepalend is voor de mogelijkheid om bij de bestuursrechter beroep in te stellen tegen een beoordelingsbeslissing. In administratief beroep moet de besluitvorming in betekende mate verschillen van de besluitvorming omtrent het kennen of kunnen van de student.<sup>1252</sup> In het geval in administratief beroep het primaire besluit volledig wordt heroverwogen, kan tegen het besluit dat hieruit voortvloeit dan ook geen beroep in worden gesteld bij de bestuursrechter. Wel is beroep op de bestuursrechter mogelijk als het orgaan dat in administratief beroep beslist niet zelf in de zaak kan voorzien en enkel kan vaststellen of het besluit in strijd met het recht is genomen. Zoals toegelicht in § 5.9.2 is dit het geval bij het Cbe. Tegen de door het Cbe in administratief beroep genomen beslissing over een beoordelingsbeslissing, kan dan ook beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter.

In de gevallen dat de bestuursrechter een beslissing van het Cbe over een examen of tentamen toetst, is het uitgangspunt dat de examinerator wordt verondersteld deskundig te zijn nog altijd het uitgangspunt. Het CBHO heeft in verschillende uitspraken over het hoger onderwijs bepaald dat examinatoren uit hoofde van hun aanstelling worden verondersteld kundig te zijn.<sup>1253</sup> In een uitspraak uit 2019 beschrijft het CBHO wat dit betekent voor zijn toetsingskader:

---

<sup>1251</sup> ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3428. Zie over deze zaak ook Vorstermans 2022, p. 20-21.

<sup>1252</sup> Een soortgelijke redenering hanteert de Afdeling in het kader van promoties (ABRvS 12 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1428). Tegen de beëindiging van het betreffende promotietraject stond blijkens het betreffende promotiereglement en artikel 7.19, eerste lid, onder b, van de Wv 2017 administratief beroep open bij het college van promoties. Dit college kon slechts beoordelen of het beëindigingsbesluit in strijd met het recht is genomen en kon niet zelf in de zaak voorzien. De beoordeling van de promovendus en de besluitvorming van het college verschilden dan ook wezenlijk van elkaar. Het besluit van het college was daarom niet gelijk te stellen met de beoordeling van het kennen of kunnen van de promovendus, in de zin van artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb. Tegen dit besluit kon dan ook door de promovendus beroep in worden gesteld bij de bestuursrechter. Zie over de rechtsbescherming van de promovendus ook Van den Hove en Philipsen 2022.

<sup>1253</sup> Zie bijvoorbeeld CBHO 31 oktober 2018, 2018/119 en CBHO 17 december 2018, 2018/15.

---

*“Het College overweegt dat het gelet op voormeld toetsingskader niet mag treden in een beoordeling van de vaststelling van de tentamenopgaven en het antwoordmodel, zodat de inhoudelijke discussie over het antwoordmodel alsook de vraag of bepaalde tentamenvragen gesteld mochten worden niet aan de orde kunnen komen.”<sup>1254</sup>*

De Afdeling bepaalde in 2005 dat zij enkel kan beoordelen of besluitvorming omtrent de beoordeling voldoet aan de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.<sup>1255</sup> Het CBHO volgde in haar vaste jurisprudentie de Afdeling en heeft bepaald dat zij bij een beoordelingsbeslissing enkel kan onderzoeken of de beoordeling voldoet aan de voorschriften van procedurele aard die bij de Awb, de Whw of enig andere wet in formele zin zijn gesteld.<sup>1256</sup> Een meer inhoudelijke toets van de examenbeslissing is uitgesloten omdat deze beslissing als zodanig is uitgezonderd van bestuursrechtelijke rechtsbescherming op grond van artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb.

Uit het voorgaande blijkt dat de kennen en kunnenuitzondering de leraar vrijwaart van bemoeienis van de bestuursrechter waar het de inhoudelijke beoordeling van onder meer het examen betreft. Dit geldt in het bijzonder in de onderwijssectoren waar de wetgever geen administratief beroep heeft opengesteld tegen beoordelingsbeslissingen. In die sectoren staat immers in het geheel geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen deze beslissingen open. In het hoger en middelbaar beroepsonderwijs staat, via het Cbe, beroep open tegen beoordelingsbeslissingen. Ook daar treedt de bestuursrechter niet in de inhoudelijke beoordeling van het kennen of kunnen van de student. In deze sectoren is de leraar dan ook eveneens gevrijwaard van bemoeienis van de bestuursrechter met de inhoud van de beoordeling.

## 5.10 RECHTSBESCHERMING IN HET PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

### 5.10.1 Inleiding

Anders dan in het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs staat in het primair en voortgezet onderwijs tegen een besluit inzake de vaststelling van de uitslag van een examen geen administratief beroep open bij een ander orgaan van de school. Dit heeft tot gevolg dat tegen dit besluit geen bezwaar en beroep openstaat bij de bestuursrechter. Uit artikel 8:4, derde

---

<sup>1254</sup> CBHO 22 februari 2019, 2018/199.

<sup>1255</sup> ABRvS 12 januari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS2160.

<sup>1256</sup> Zij bijvoorbeeld CBHO 31 oktober 2018, 2018/119 en CBHO 17 december 2018, 2018/15.

lid, onder b, van de Awb vloeit immers voort dat geen bezwaar en beroep ingesteld kan worden tegen beslissingen waarin de beoordeling van een leerling centraal staat. Doordat de bestuursrechter beroep tegen een beoordelingsbeslissing niet ontvankelijk moet verklaren, is de burgerlijke rechter als restrechter bevoegd over deze geschillen te oordelen. Leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs hebben dan ook een ander rechtsbeschermingsregime dan studenten in het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs.

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de rechtsbescherming van de leerling in het primair en voortgezet onderwijs. Daarbij wordt eerst kort ingegaan op de Commissie van beroep in het voortgezet onderwijs, waar de leerling terecht kan met geschillen die zien op fraude. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de vraag wanneer sprake is van een beslissing als bedoeld in artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb. Er wordt uiteengezet aan welke voorwaarden voldaan moet worden om te spreken over een beoordelingsbeslissing, waar op grond van het hiervoor genoemde artikel geen bezwaar en beroep tegen openstaat.

Aangezien de leerling in het primair en voortgezet onderwijs met een geschil over de uitslag van een examen niet terecht kan bij de bestuursrechter, is de burgerlijke rechter als restrechter bevoegd om kennis te nemen van deze geschillen. Er wordt uiteengezet welk toetsingskader deze rechter hanteert, in hoeverre dit afwijkt van de bestuursrechter en wat dit betekent voor de leerling.

### 5.10.2 Commissie van beroep in het voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs bestaat een bijzondere voorprocedure die gevolgd moet worden alvorens de leerling beroep kan instellen bij de rechter. Het gaat om de commissie van beroep waar de leerling beroep in kan stellen tegen beslissingen inzake een onregelmatigheid omtrent het examen.<sup>1257</sup> Een dergelijke beslissing kan genomen worden door de directeur van de school als de leerling bijvoorbeeld fraude heeft gepleegd. De wetgever heeft niet toegelicht waarom specifiek voor deze beslissingen een commissie van beroep ingesteld moet worden.<sup>1258</sup> Vermoedelijk hangt dit samen met de grote gevolgen die gepaard gaan met het uitsluiten van de leerling van het eindexamen. Aangezien het eindexamen in korte tijd wordt afgenomen is het van belang dat de leerling snel duidelijkheid kan verkrijgen over de vraag of hij aan het examen mag deelnemen.

De commissie is een vorm van (quasi-)administratief beroep waarbij de leerling beroep instelt tegen een beslissing van de directeur van de

---

<sup>1257</sup> Artikel 5 van het Eindexamenbesluit VO.

<sup>1258</sup> *Stb.* 1989, 327.



school bij een ander orgaan van de school, namelijk de commissie van beroep. Binnen vijf dagen nadat de directeur zijn beslissing heeft genomen moet de leerling beroep instellen.<sup>1259</sup> De commissie stelt vervolgens een onderzoek in en beslist binnen twee weken na ontvangst van het beroepschrift. Als de beslissing van de directeur om de leerling uit te sluiten van een examen onterecht was, kan de commissie van beroep besluiten op welke wijze de leerling in de gelegenheid wordt gesteld om het examen alsnog af te leggen. De beslissing van de commissie wordt schriftelijk medegedeeld aan de leerling, ouders, directeur en Inspectie.

### 5.10.3 De bevoegde rechter in het primair en voortgezet onderwijs

Zoals vastgesteld in § 5.7 zijn de vaststelling van de uitslag van het schooladvies in het primair onderwijs en het school- en centraal examen in het voortgezet onderwijs besluiten in de zin van de Awb. Tegen deze besluiten staat geen bijzondere voorprocedure of rechtsgang open voor de leerling. De student zou normaliter dan ook bezwaar in kunnen stellen en, indien het bezwaar (deels) ongegrond wordt verklaard, beroep in kunnen stellen bij de bestuursrechter. Bij een beslissing inzake het kennen of kunnen van een leerling is dit evenwel niet mogelijk. Uit artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb vloeit immers voort dat geen beroep ingesteld kan worden tegen besluiten inzake het kennen en kunnen van de leerling. Doordat tegen deze besluiten geen beroep openstaat bij de bestuursrechter, staat op grond van artikel 7:1, eerste lid, van de Awb hiertegen ook geen bezwaar open.

Van een beslissing inzake het kennen of kunnen van een leerling is sprake als de beoordeling die aan het besluit ten grondslag ligt betrekking heeft op intellectuele en fysieke vaardigheden die door studie of oefening verkregen kunnen worden.<sup>1260</sup> Het besluit moet daarnaast betrekking hebben op een leerling die is "opgegaan voor een proef of een examen [cursivering komt voort uit de betreffende memorie van toelichting]".<sup>1261</sup> Hieronder vallen in elk geval besluiten die een beoordeling van de leerling omvatten die is verkregen middels een toets, tentamen of examen.

Van een beslissing inzake het kennen en kunnen van een leerling is ten aanzien van examens in elk geval in drie gevallen geen sprake. 1) Een beslissing over fraude omtrent de examens is geen beslissing inzake het kennen en kunnen van een leerling. In een dergelijk geval wordt niet toegekomen aan de beoordeling van het kennen of kunnen van de leerling,

1259 Artikel 5, vijfde lid, van het Eindexamenbesluit VO

1260 Deze formulering is afkomstig uit de noot van J.H. van der Veen bij ARRvS 9 augustus 1982, AB 1982, nr. 538. Zie ook ABRvS 16 april 1999, ECLI:NL:RVS:1999:ZF3777.

1261 *Kamerstukken II 1991/92*, 22 495, nr. 3, p. 105.

maar wordt aan de hand van een feitelijk onderzoek beoordeeld of van fraude sprake is.<sup>1262</sup> 2) Ook gebonden beslissingen zoals de vaststelling van de uitslag van het gehele eindexamen kunnen niet onder besluiten inzake het kennen of kunnen van een leerling worden geschaard.<sup>1263</sup> In dat geval dienen de directeur en examensecretaris aan de hand van de uitslag van het school- en centraal examen de uitslag van het eindexamen vast te stellen op basis van in het Eindexamenbesluit VO vastgestelde voorwaarden.<sup>1264</sup> Er is geen ruimte om op basis van een eigen afweging van de directeur en examensecretaris tot een eigen oordeel te komen.<sup>1265</sup> Deze beslissing omvat dan ook geen oordeel over het kennen of kunnen van de leerling. 3) Ten slotte wordt een beslissing genomen in administratief beroep over bijvoorbeeld de uitslag van een tentamen niet onder een beslissing inzake het kennen en kunnen geschaard. Tegen een in administratief beroep genomen beslissing over een beslissing inzake het kennen of kunnen van een leerling staat wel beroep open bij de bestuursrechter.

De vaststelling van de uitslag van het schooladvies en het school- en centraal examen zijn beoordelingsbeslissingen in de zin van artikel 8:4, derde lid, van de Awb. De betreffende leerling gaat middels het school- en centraal examen immers op voor een proef waarbij wordt vastgesteld of zijn intellectuele of fysieke kunnen aan de maat is.<sup>1266</sup> Het schooladvies rust niet direct op een bepaalde toets of op een bepaald examen, maar bestaat uit een weging door het bevoegd gezag van de leerresultaten en de (sociale en emotionele) ontwikkeling van de leerling. Die weging is ook een beslissing inzake het kennen of kunnen van de leerling. Aangezien het schooladvies en het school- en centraal examen beoordelingsbeslissingen zijn in de zin van artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb, staat tegen deze besluiten geen bezwaar en beroep open bij de bestuursrechter.

#### 5.10.4 Het toetsingskader van de burgerlijke rechter

Nu de bestuursrechter niet bevoegd is om te oordelen over een besluit inzake de vaststelling van de uitslag van het schooladvies en het school- en centraal examen, is de burgerlijke rechter bevoegd om als 'restrechter' hierover te oordelen.<sup>1267</sup> De burgerlijke rechter verleent dan aanvullende

---

1262 ABRvS 23 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA1287 en Rechtbank Amsterdam 17 juli 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:3552.

1263 Zie Parket bij de Hoge Raad 19 april 2019, ECLI:NL:PHR:2019:509, ro. 4.45 en Noorlander 2007, p. 42.

1264 Artikel 48 Eindexamenbesluit VO.

1265 Rechtbank Zutphen 15 augustus 2018, ECLI:NL:RBZUT:2008:BE2724.

1266 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 18 juni 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:5125 en Rechtbank Den Haag 9 september 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:9429.

1267 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 18 juni 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:5125.

rechtsbescherming omdat geen andere rechtsgang openstaat. In deze paragraaf wordt aan de hand van jurisprudentie uiteengezet welk toetsingskader de burgerlijke rechter hanteert bij beoordelingsbeslissingen en welke uitgangspunten hierachter schuilgaan. Dit toetsingskader is van belang omdat hieruit blijkt in hoeverre de examinator autonomie heeft bij het vaststellen van de uitslag van het examen. Nadat het gebruikelijke toetsingskader van de burgerlijke rechter is behandeld, wordt een aantal zaken behandeld waarin de rechter zich een ruimer toetsingskader aanmeet. In deze zaken treedt de betreffende rechter in de beoordeling van een examinator.

In 1988 gaf de burgerlijke rechter in kort geding een aanzet voor een toetsingskader van beslissingen inzake het kennen of kunnen van een leerling.<sup>1268</sup> In casu verzocht een leerling om de herbeoordeling van zijn examen zodat hij alsnog kon slagen. De rechter beveelt het examen te laten herbeoordelen, maar overweegt met betrekking tot zijn toetsingskader het volgende:

*“Een interventie van de rechter in k.g. in dit soort zaken, dient met de grootste terughoudendheid te geschieden. Slechts in bijzondere gevallen kan daarvoor aanleiding zijn en de interventie kan alleen dan succes hebben, indien aannemelijk is, dat de aangevochten beoordeling apert en in belangrijke mate onjuist is geweest, dusdanig, dat deze als duidelijk onzorgvuldig moet worden bestempeld.”*

Een paar jaar later in 1991 oordeelt de rechtbank Haarlem in kort geding over een zaak over een examen Frans eveneens dat de rechter zich terughoudend dient op te stellen:

*“Uitgangspunt in een geschil als het onderhavige, waar het gaat om de toetsing van een beslissing, inhoudende een (vakdeskundige) beoordeling van het kennen en/of kunnen van een examenkandidaat moet zijn dat de rechter in kort geding zich uiterst terughoudend dient op te stellen.”<sup>1269</sup>*

Interessant in deze zaak is dat de burgerlijke rechter terug lijkt te grijpen op het bestuursrecht, door te oordelen dat beslissingen die een beoordeling van het kennen of kunnen van een leerling inhouden, zeer terughoudend getoetst moeten worden. Destijds was in de Wet AROB reeds geregeld dat geen beroep open stond tegen dergelijke beslissingen.<sup>1270</sup> Deze

1268 Zoontjens 1989, p. 118, Veugelers 1999, p. 2 en President Rechtbank Almelo 16 augustus 1988, ECLI:NL:RBALM:1988:AH2371, KG 1988, 365.

1269 Rechtbank Haarlem 17 september 1991, rolnr. KG 1297/1991 (Zie Jurisprudentie onderwijs wetten, afl. 1992/1, p. 7-9).

1270 Artikel 5, onder l, van de Wet AROB (Stb. 1988,473).

uitspraak is daarnaast relevant omdat de rechter het toetsingskader hanteert dat heden ten dage nog veel door de burgerlijke rechter wordt toegepast. De rechter geeft aan dat hij enkel kan interveniëren in de beoordeling van een examen als sprake is van een apert onzorgvuldige beoordeling. Hiervan is volgens de rechter bijvoorbeeld sprake bij evident grove fouten of wanneer de beoordeling op uiterst onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Ook maakt de rechter duidelijk dat de terughoudende toets van de rechter voortkomt uit het feit dat reeds een beoordeling door een vakdeskundige is uitgevoerd.

In een andere kort gedingzaak uit 1999 procedeerde de leerling omdat hij voor natuurkunde het eindcijfer 5.6 had gehaald, in plaats van de voor het slagen benodigde 5.7.<sup>1271</sup> In deze zaak hanteert de rechter een soortgelijke toetsingsmaatstaf als de rechter in de zaak hiervoor. De rechter overweegt:

*“Vooropgesteld moet worden dat de burgerlijke rechter in kort geding bij de toetsing van een (vakdeskundige) beoordeling van het kennen en/of kunnen van een eindexamenkandidaat alleen kan ingrijpen, indien sprake is van een apert onzorgvuldige beoordeling, bijvoorbeeld blijkend uit evident grove fouten, dan wel indien blijkt dat de beoordeling op uiterst onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen, of duidelijk ongelijk is bij gelijke prestaties.”*

In hierop volgende (kort geding- en bodem)zaken houdt de burgerlijke rechter de lijn vast dat hij zeer terughoudend dient te toetsen bij een inhoudelijke beoordeling van examenresultaten, aangezien die beoordeling reeds is uitgevoerd door een of meer (vak)deskundigen.<sup>1272</sup> Het beoordelen van een examenkandidaat is een oordeel dat is voorbehouden aan de desbetreffende vakdocent.<sup>1273</sup> De rechter dient de beoordelingsvrijheid van de correctoren te respecteren. De wetgever heeft de taak om het examen te beoordelen immers aan hen opgedragen.<sup>1274</sup> De burgerlijke rechter kan enkel de beoordeling van de vakdocent doorkruisen indien sprake is van een beoordeling die op uiterst of apert onzorgvuldige wijze tot stand

---

1271 President Rechtbank Arnhem 3 september 1998, ECLI:NL:RBARN:1998:AH7675, KG 1998, 281.

1272 Rechtbank Arnhem 14 juni 2001, ECLI:NL:RBARN:2001:AB2173, Rechtbank Arnhem 9 maart 2011, ECLI:NL:RBARN:2011:BP8106, Rechtbank Zeeland-West-Brabant 29 augustus 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:5496, Rechtbank Noord-Holland 3 augustus 2017, ECLI:NL:RBNHO:6600 en Rechtbank Amsterdam 22 juni 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3879.

1273 Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2013:6261.

1274 Rechtbank Den Haag 9 september 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:9429.

is gekomen.<sup>1275</sup> Volgens het Hof dient de rechter dan ook marginaal te toetsen.<sup>1276</sup> Van een apert onzorgvuldige beoordeling is bijvoorbeeld sprake indien de beoordeling duidelijk ongelijk is bij gelijke prestaties of indien de beoordeling evident grote fouten bevat.

Het is aan de leerling om aannemelijk te maken dat de beoordeling van het examen apert onzorgvuldig is uitgevoerd, dan wel dat zijn examen anders is beoordeeld dan het examen van mede-examenkandidaten.<sup>1277</sup> Een (anonieme) verklaring van een andere docent dan de examinatoren, bleek niet voldoende om te onderbouwen dat de beoordeling apert onzorgvuldig was uitgevoerd.<sup>1278</sup> In een andere zaak over een centraal eind-examen kwam het Hof tot de conclusie dat er geen ruimte was voor het inschakelen van een deskundige in het geval dat beide correctoren het eens waren over de beoordeling van het antwoord, tenzij die beoordeling inhoudelijk apert onjuist of apert onzorgvuldig is.<sup>1279</sup> Ook het inschakelen van eigen deskundigen die de leerling ondersteunen in het standpunt dat de beoordeling onjuist is uitgevoerd, kan niet altijd leiden tot de conclusie dat de beoordeling onzorgvuldig of onjuist is uitgevoerd.<sup>1280</sup> In casu kwamen de door de leerling geraadpleegde deskundigen tot de conclusie dat het antwoord van de leerling juist was, ook al had de leerling niet alle benodigde stappen op papier gezet. De voorzieningenrechter sloot zich echter aan bij de school die stelde dat, doordat de leerling niet alle stappen heeft genoteerd, niet duidelijk was of de leerling inzicht had in haar antwoord. Het is dan ook niet enkel van belang dat het antwoord juist is, de examinerator kan ook een specifieke wijze van beantwoording eisen van zijn leerlingen.

### 5.10.5 Ingrijpen in beoordeling

Op de lijn in de jurisprudentie waaruit blijkt dat de burgerlijke rechter beoordelingsbeslissingen zeer terughoudend toetst zijn enkele uitzonderingen. In deze zaken vindt de rechter wel een reden om in te grijpen in de door de examinerator uitgevoerde beoordeling. In twee van deze zaken gaat

---

1275 Rechtbank Arnhem 14 juni 2001, ECLI:NL:RBARN:2001:AB2173, Rechtbank Roermond 5 september 2005, ECLI:NL:RBROE:2005:AU1994, Rechtbank Breda 22 september 2011, ECLI:NL:RBBRE:2011:BT2355, Rechtbank Arnhem 9 maart 2011, ECLI:NL:RBARN:2011:BP8106, Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2013:6261, Rechtbank Zeeland-West-Brabant 29 augustus 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:5496, Gerechtshof Den Haag 31 oktober 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:3064, Rechtbank Noord-Holland 3 augustus 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:6600.

1276 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 18 juni 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:5125.

1277 Rechtbank Zeeland-West-Brabant 29 augustus 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:5496.

1278 Rechtbank Noord-Holland 3 augustus 2017, ECLI:NL:RBNHO:6600.

1279 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 18 juni 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:5125.

1280 Rechtbank Midden-Nederland 11 januari 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:69.

de rechter zelf het examen nogmaals beoordelen, in de overige zaken stelt de rechter zich terughoudender op. Bij deze uitzonderingen op de hoofdregel wordt hieronder kort stilgestaan omdat deze zaken een beeld geven van wat een breder toetsingskader in de praktijk zou betekenen.

#### 5.10.5.1 Examen Publiekrecht (1994)

In 1994 kwam de rechtbank Utrecht tot de conclusie dat zij zelf een meerkeuze examen publiekrecht kon beoordelen.<sup>1281</sup> In casu had de student een extra punt nodig om een examen te behalen in het kader van een private opleiding makelaardij in onroerende goederen. De student was van mening dat het correctiemodel ten aanzien van twee vragen onjuistheden bevatte, deze vragen zouden daarom moeten komen te vervallen. Door het laten vervallen van deze vragen zou de student alsnog slagen. De rechtbank stelt voorop dat de burgerlijke rechter in het algemeen zeer terughoudend moet zijn bij een inhoudelijke beoordeling van examenresultaten. Dit zou echter anders liggen als een beoordeling naar objectieve en toetsbare maatstaven onjuist is. De rechtbank zou niet kunnen ingrijpen als de beoordeling meer subjectieve elementen bevat.

De rechtbank stelt dat, omdat het gaat om vragen van zuiver juridische aard, de beoordeling van de antwoorden in vergaande mate toetsbaar is door anderen. In het bijzonder omdat het meerkeuzevragen betreft. De mogelijkheid van toetsing door de rechter zou in dit geval vergroot zijn doordat het juridische vragen betreft, vragen die bij uitstek op het vakgebied van de rechter liggen. Hier voegt de rechtbank aan toe dat de rechtbank geen beroepsinstantie mag worden voor de (her)beoordeling van juridische examens. Vervolgens gaat de rechtbank de betreffende vragen en antwoorden diepgaand analyseren en pakt daar zelfs de in de vraag aangehaalde wetgeving, wetsgeschiedenis en jurisprudentie bij. De rechtbank komt tot de conclusie dat de student een vraag anders had mogen interpreteren en dat het antwoord op de andere vraag 'zonder twijfel' juist is. Aan de student moet dan ook alsnog het bij het examen behorende deelcertificaat worden uitgereikt.

#### 5.10.5.2 Examen Economie (2005)

In een zaak uit 2005 komt de (vader van een) leerling op tegen de beoordeling van een (her)examen economie met een 4.4.<sup>1282</sup> De eerste corrector is niet bereid de beoordeling aan te passen, de tweede corrector was hier-

---

1281 Rechtbank Utrecht 23 september 1994, ECLI:NL:1994:AH4732, KG 1994, 389, zie hierover ook Vermeulen en Zootjens 2000, p. 168-169.

1282 Rechtbank Roermond 5 september 2005, ECLI:NL:RBROE:2005:AU1994. Zie hierover ook Brekelmans e.a. 2007, p. 44 en Lindeboom 2005, p. 8.

over daarom niet benaderd. De leerling is ondertussen alvast aan zijn vervolgopleiding bij de laboratoriumschool begonnen, als zijn herexamen niet alsnog met een voldoende wordt beoordeeld dan dient hij de opleiding te verlaten. De rechtbank stelt voorop dat de burgerlijke rechter bij een examen enkel kan ingrijpen in het geval van een apert onzorgvuldige beoordeling. Vervolgens stelt de voorzieningenrechter dat hij zich, qua kennis van het vakgebied economie, in staat acht zelfstandig een oordeel te vormen. Het is daarom niet nodig een deskundige in te schakelen. De rechter beschrijft vervolgens uitgebreid de vragen en de antwoorden uit het antwoordmodel en komt tot de conclusie dat ten aanzien van vijf vragen sprake is van een apert onzorgvuldige beoordeling en dat ten aanzien van drie vragen discussie mogelijk is. De voorzieningenrechter bepaalt dat het examen, vergezeld met de onderhavige uitspraak, ter beoordeling voorgelegd dient te worden aan de Inspectie.

#### 5.10.5.3 Examen Wiskunde (2017)

In 2017 ontstond er een geschil over het eindexamen Wiskunde waar een leerling een 4.8 voor haalde.<sup>1283</sup> Op verzoek van de vader van de leerling is het examen opnieuw beoordeeld door beide correctoren. De tweede corrector weigerde de beoordeling aan te passen, daardoor bleef de oude beoordeling in stand. Ook in deze zaak stelt de burgerlijke rechter dat hij slechts kan ingrijpen indien sprake is van een apert onjuiste of onzorgvuldige beoordeling. De leerling heeft drie hoogleraren Wiskunde gevraagd om naar het examen te kijken. Zij komen tot de conclusie dat de benadering die de leerling heeft gebruikt wiskundig volledig correct is. De burgerlijke rechter komt vervolgens tot de volgende conclusie:

*“Per saldo heeft [eiser] dus bij vraag 6 een bewijsredenering opgesteld die weliswaar niet overeenkomt met het beoordelingsmodel (en wellicht ook niet voor de hand liggend en/of elegant is), maar wel vakinhoudelijk (grotendeels) correct is.”*

Omdat beide correctoren hiervoor geen punten hebben toegekend in eerste instantie dienen de correctoren tezamen tot een herbeoordeling van het examen te komen. De burgerlijke rechter loopt nog niet vooruit op de uitkomst van de herbeoordeling. Hierop zou niet vooruitgelopen kunnen worden omdat niet getreden kan worden in de uitvoering van gebonden bevoegdheden. De bevoegdheid om de uitslag vast te stellen ligt volgens de rechter uiteindelijk, op voorstel van de correctoren, bij het bevoegd gezag.

---

<sup>1283</sup> Rechtbank Rotterdam 30 augustus 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:6729.

#### **5.10.5.4 Examen Wiskunde (2018)**

In een andere zaak over een eindexamen Wiskunde kwam de voorzieningenrechter wel tot de conclusie dat een vraag onzorgvuldig was beoordeeld.<sup>1284</sup> Naar aanleiding van het door de vader aangetekende bezwaar kwam een van de twee correctoren tot de conclusie dat er meer punten toegekend hadden moeten worden. De tweede corrector bleef bij het standpunt dat de primaire beoordeling juist was. Volgens de voorzieningenrechter had het op de weg van de school gelegen om ervoor te zorgen dat de correctoren alsnog overeenstemming zouden bereiken of door te zoeken naar een oplossing om uit de impasse te komen. Doordat de school dit had verzuimd was de beoordeling van de betreffende vraag onzorgvuldig tot stand gekomen. De rechter oordeelt dat de school het examen opnieuw moet laten beoordelen door een door de Inspectie aan te wijzen derde.

#### **5.10.5.5 Examen Duits (2019)**

In een andere zaak over een eindexamen Duits kwam de rechtbank eveneens tot de conclusie dat de examinatoren onzorgvuldig hadden gehandeld.<sup>1285</sup> De examinatoren hadden tegen de afspraken in de leerling geen woordenboek laten gebruiken. De rechtbank concludeert dat de beoordeling daarom onzorgvuldig tot stand is gekomen. De beoordeling blijft desalniettemin in stand. De examinatoren hadden ten tijde van het afnemen van het examen een afdoende beeld kunnen vormen van het kennen en kunnen van eiseres en hebben op basis daarvan tot een zorgvuldige beoordeling kunnen komen.

#### **5.10.5.6 Overzicht**

In de hiervoor beschreven zaken stellen de betreffende rechters steeds voorop dat zij enkel kunnen ingrijpen in de beoordeling als deze apert onzorgvuldig of onjuist is uitgevoerd. Vervolgens treden zij in meer of mindere mate toch in de beoordeling. Gezien de vaste jurisprudentie is dat niet direct een bezwaar, de rechter dient immers te onderzoeken of de beoordeling niet apert onzorgvuldig of onjuist is uitgevoerd. De bewijslast om dit aan te tonen ligt in beginsel bij de leerling. De rechter dient dit vervolgens af te wegen tegen de beoordelingsvrijheid van de examinerator onder de veronderstelling dat hij deskundig is. De last om in de beoordeling van een examinerator te treden ligt dan ook hoog. Van een apert onzorgvuldige of onjuiste beoordeling zal niet snel sprake zijn.

---

<sup>1284</sup> Rechtbank Midden-Nederland 28 augustus 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4116.

<sup>1285</sup> Rechtbank Noord-Holland 3 april 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:2753.



---

In de zaken over het examen publiekrecht en het examen economie wijkt de rechter af van het gebruikelijke toetsingskader door de antwoorden van de leerling vanuit zijn eigen expertise zelf nogmaals te beoordelen. In beide zaken zegt de rechter eigenlijk het examen net zo goed te kunnen beoordelen als de examinatoren. In casu respecteren beide rechters de vakdeskundigheid en de beoordelingsvrijheid van de examinatoren dan ook niet. Op basis van de eigen ideeën over de antwoorden komen de rechters tot de conclusie dat de beoordeling niet juist is uitgevoerd. Dit is in het bijzonder kwalijk bij de uitspraak over het examen Publiekrecht. In die zaak stelt de rechter dat verwacht wordt dat de onderwijsinstelling het betreffende deelcertificaat alsnog zonder voorbehoud en onvoorwaardelijk afgeeft. In casu bepaalt de rechter dan ook hoe het examen beoordeeld had moeten worden.

De uitspraken in de zaken over de examens wiskunde en het examen Duits zijn begrijpelijker. In de zaak over het examen Wiskunde uit 2017 komt de rechter aan de hand van verklaringen van drie hoogleraren tot de conclusie dat voldoende aannemelijk is geworden dat sprake is van een apert onjuiste en/of onzorgvuldige beoordeling. Vervolgens bepaalt de rechter dat de correctoren het examen opnieuw dienen te beoordelen, eventueel met de hulp van de Inspectie of een derde corrector. De rechter stelt terecht niet op deze beoordeling vooruit te kunnen lopen en daarmee te treden in de gebonden bevoegdheden van de examinatoren. Ook in de zaken over het examen Wiskunde uit 2018 bepaalt de rechter dat de beoordeling niet zorgvuldig tot stand is gekomen. De rechter treedt ook hier niet zelf in de beoordeling, maar bepaalt dat het examen herbeoordeeld dient te worden door een derde. De uiteindelijke (her)beoordeling van het examen ligt volgens de burgerlijke rechter dan ook bij de leraar, de rechter kan enkel aansturen op een herbeoordeling als voldoende aannemelijk is geworden dat sprake is van een apert onjuiste en/of onzorgvuldige beoordeling.

## 5.11 TOETSING VAN DE VERSCHILLENDE EXAMENS DOOR DE RECHTER

### 5.11.1 Inleiding

In de vorige paragrafen is uiteengezet welke rechter bevoegd is om kennis te nemen van geschillen over de examens uit de verschillende onderwijssectoren. Daarbij is ook steeds het toetsingskader van die rechter uiteengezet. In deze paragraaf wordt daar per examenbeslissing nader op ingegaan. Hoewel het toetsingskader van zowel de burgerlijke als de bestuursrechter beperkt is, verschilt de precieze wijze van toetsen naargelang het

examen dat in geschil is. Zo heeft het bevoegd gezag bij het schooladvies een zeer grote mate van beoordelingsvrijheid, terwijl bij het centraal examen in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs een correctievoorschrift van het CvTE betrokken wordt. In deze paragraaf wordt daarom ingegaan op de wijze waarop de rechter omgaat met de eigenaardigheden van de verschillende examenbeslissingen.

### 5.11.2 Schooladvies

In het primair onderwijs hoeven leerlingen – anders dan in de andere onderwijssectoren – niet een bepaald niveau van kennis, inzicht of vaardigheden te bereiken om het onderwijs af te sluiten. Het schooladvies vormt een reflectie van de gehele schoolloopbaan en onder meer de sociale en emotionele ontwikkeling van de leerling. Hieruit vloeit voort naar welk niveau van voortgezet onderwijs de leerling kan doorstromen. Het bevoegd gezag betreft bij het tot stand brengen van het schooladvies de leerresultaten van de leerling van zijn gehele schoolloopbaan en bredere kennis die de school van de leerling heeft.<sup>1286</sup> Deze bredere kennis kan onder andere bestaan uit de motivatie van de leerling om te leren, de ondersteuning vanuit thuis, de sociale en emotionele ontwikkeling en de aanleg en interesses van de leerling. Op de wijze waarop het schooladvies tot stand komt wordt dieper ingegaan in § 6.2.

Het tot stand brengen van het schooladvies vergt een brede weging van tal van factoren. Uit een uitspraak van de rechtbank Gelderland blijkt dat dit maakt dat het schooladvies zich slecht leent voor toetsing door de rechter.<sup>1287</sup> In casu betoogde het bevoegd gezag onweersproken dat bij de betreffende school de volgende factoren betrokken worden bij het schooladvies:

- De leerprestaties en de registratie daarvan in het leerlingenvolgsysteem.
- De waarnemingen van de leerkrachten ten aanzien van de:
  - o aanleg en de talenten,
  - o (sociaal- emotionele) ontwikkeling tijdens de basisschoolperiode,
  - o concentratie,
  - o motivatie en het doorzettingsvermogen, en
  - o onderwijsbehoefte van de leerling.

De rechter heeft niet de bevoegdheid noch de deskundigheid om de beoordeling omtrent een schooladvies zelf uit te voeren. De bevoegdheid om

<sup>1286</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 33 157, 3, p. 15.

<sup>1287</sup> Rechtbank Gelderland 28 juli 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:4052. Zie over de zaak ook Buiting 2022, p. 8.

het schooladvies vast te stellen is immers door de wetgever opgedragen aan het bevoegd gezag.<sup>1288</sup> De rechter in kwestie gaf aan dat het ontbreken van deskundigheid voortkomt uit het feit dat hij geen zicht heeft op de leerprestaties, vaardigheden en eigenschappen van de leerling. Voor rechterlijk ingrijpen is verder slechts plaats indien het bevoegd gezag niet in redelijkheid tot het schooladvies heeft kunnen komen.

Uit het voorgaande blijkt dat aan het bevoegd gezag een zeer ruime mate van beoordelingsruimte toekomt. Door het grote aantal factoren die betrokken worden bij het schooladvies en de weging die deze factoren vergt, is het voor een rechter vrijwel ondoenlijk om daar een nieuwe eigen afweging in te maken. De uitkomst van de beoordeling is door de verschillende toepasselijke factoren immers subjectief en afhankelijk van de weging van de betreffende deskundige leraar, die met de betreffende leerling ervaring heeft.

### 5.11.3 Doorstroomtoets

Voordat het schooladvies definitief wordt vastgesteld, wordt bij de leerling een doorstroomtoets afgenomen. Deze toets werd in het verleden ook wel de eind- of CITO-toets genoemd. De doorstroomtoets meet in elk geval de kennis en vaardigheden van de leerling op het terrein van Nederlandse taal, rekenen en wiskunde.<sup>1289</sup> Een externe toetsaanbieder stelt de doorstroomtoets op. Deze toets wordt vervolgens afgenomen door de directeur van de betreffende school onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag.<sup>1290</sup> De toetsaanbieder beoordeelt de doorstroomtoets.<sup>1291</sup> Voor iedere leerling die de toets aflegt dient de toetsaanbieder een leerlingenrapport op te stellen. In dit rapport dient in elk geval het resultaat van de eindtoets, het niveau waarop de toets is afgelegd, een advies omtrent het vervolgonderwijs en een indicatie van de beheersing van de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen te worden opgenomen. Op de wijze waarop de doorstroomtoets tot stand komt wordt dieper ingegaan in § 6.2.

De uitslag van de doorstroomtoets is voornamelijk van belang omdat het bevoegd gezag het schooladvies naar boven kan bijstellen als de toetsuitslag hoger uitvalt dan het schooladvies. Tot het schooljaar 2023-2024

---

1288 Artikel 45d, derde lid, van de Wet op het primair onderwijs.

1289 Zie artikel 45b, derde lid, van de Wet op het primair onderwijs.

1290 Het Toetsbesluit PO bevat twee artikelen waarin is geregeld wie de eindtoets afneemt. Op grond artikel 2, eerste lid, neemt het bevoegd gezag de eindtoets af en in artikel 5, eerste lid, is geregeld dat de eindtoets wordt afgenomen door de directeur, onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag.

1291 Zie artikel 8 van het Toetsbesluit PO (*Stb.* 2014, 209).

was bepaald dat het bevoegd gezag het schooladvies diende te *heroverwegen*, naar aanleiding van de toetsuitslag.<sup>1292</sup> Nu is in de Wpo bepaald dat het bevoegd gezag het schooladvies *in beginsel bijstelt* als de toetsuitslag hoger uitvalt.<sup>1293</sup> Het bevoegd gezag kan evenwel gemotiveerd afwijken van de toetsuitslag, als dit in het belang van de leerling is. Net als in het verleden heeft het bevoegd gezag dan ook beoordelingsruimte om af te wegen of de toetsuitslag aanleiding vormt om het schooladvies bij te stellen. Deze beoordelingsruimte is ruim. De toetsuitslag betreft immers de kennis en vaardigheden van de leerling op het terrein van Nederlandse taal, rekenen en wiskunde, terwijl het schooladvies een brede afweging van de resultaten en ontwikkeling van de leerling in brede zin vergt.

In 2007 lag bij de rechtbank Amsterdam een zaak voor over het schooladvies en de doorstroomtoets (deze toets werd toen nog eindtoets genoemd).<sup>1294</sup> Deze zaak betrof een leerling die een havo-advies had gekregen. Uit de eindtoets en een door de ouders extern afgenomen eigen onderzoek bleek echter dat de leerling zou passen op het vwo. Het bevoegd gezag weigerde evenwel het schooladvies naar boven bij te stellen. De leerling had meer begeleiding nodig en was minder goed in staat zelfstandig te leren dan van een vwo-leerling verwacht mocht worden. De voorzieningenrechter noemde het discutabel dat het schooladvies niet was bijgesteld. Evenwel kon hij niet tot het oordeel komen dat het schooladvies bijgesteld moest worden. Aan het bevoegd gezag komt een grote mate van (beleids)vrijheid toe. De voorzieningenrechter zou enkel aanpassing van het schooladvies kunnen vorderen indien “geen weldenkend directeur tot dit advies had kunnen komen”. Daar was evenwel geen sprake van.

Uit het voorgaande blijkt dat aan het bevoegd gezag een grote mate van beoordelingsvrijheid toekomt bij het bijstellen van het schooladvies naar aanleiding van de uitslag van de doorstroomtoets. Net als bij de vaststelling van het schooladvies is de bijstelling hiervan complex en afhankelijk van verschillende factoren. De rechter heeft, net als bij het toetsen van het schooladvies, niet de kennis of deskundigheid om naar aanleiding van de toetsuitslag het schooladvies bij te stellen. De rechter kan pas ingrijpen indien de beoordeling evident onredelijk is.

---

1292 Zie artikel 42b, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs zoals dit luidde voor 1 januari 2023 (*Stb.* 2014, 13). Zie over het verschil tussen het oude artikel 42b, tweede lid en het nieuwe artikel 45b, derde lid, van de Wet op het primair onderwijs uitgebreider Buiting 2022, p. 6-10.

1293 Artikel 45b, derde lid, van de Wet op het primair onderwijs.

1294 Rechtbank Amsterdam 13 april 2007, ECLI:NL:RBAMS:2007:BA4253.

#### 5.11.4 Schoolexamen

Het bevoegd gezag bepaalt wanneer het schoolexamen aanvangt, het schoolexamen kan dus al voor het laatste schooljaar beginnen.<sup>1295</sup> Van oudsher dient de leerling eerst het schoolexamen af te leggen alvorens deel te mogen nemen aan het centraal examen.<sup>1296</sup> Het schoolexamen bestaat doorgaans uit een reeks van toetsen die in de laatste schooljaren van het voortgezet onderwijs worden afgenomen. Binnen de kaders van het examenreglement heeft het bevoegd gezag de bevoegdheid om die toetsen zelf op te stellen. Op de wijze waarop het schoolexamen tot stand komt wordt dieper ingegaan in § 6.2.

Bij het schoolexamen geldt, net als bij andere examenbeslissingen, dat de rechter enkel kan toetsen of de beoordeling apert onzorgvuldig tot stand is gekomen.<sup>1297</sup> In een zaak over een schoolexamen Nederlands kon de leerling zich niet vinden in zijn cijfer, namelijk een 4.4. Het bevoegd gezag had eigenstandig al besloten een andere docent het examen te laten beoordelen, toen werd het examen met een 4.7 beoordeeld. De rechter moest beoordelen of sprake was van een apert onzorgvuldige beoordeling. Niet in geschil tussen partijen was dat het examen Nederlands van de leerling een groot aantal taal- en spellingsfouten bevatte. De leerling was het desalniettemin oneens met het gegeven cijfer. De rechtbank stelt vast dat de beoordeling van het examen een vakdeskundige beoordeling betreft van het kennen of kunnen van de leerling. Een dergelijke beoordeling is voorbehouden aan de vakdocent. Daarnaast oordeelt de rechtbank dat die beoordeling niet aan de hand van exacte maatstaven kan plaatsvinden:

*“In de aard van zo’n toets -in wezen het schrijven van een opstel- ligt besloten dat de beoordeling voor een belangrijk deel zal moeten berusten op intuïtief inzicht van de beoordelaar op grond van zijn vakdeskundigheid. Het zal zich bij een beoordeling van dergelijk werk dan ook niet licht kunnen voordoen dat de beoordeling apert onjuist te noemen valt, ook al is verschil van mening over de waarde mogelijk.”<sup>1298</sup>*

Volgens de rechtbank kan bij een dergelijk schoolexamen dan ook niet snel sprake zijn van een evident onredelijke beoordeling omdat aan de leraar een ruime mate van beoordelingsvrijheid toekomt. Die beoordeling is in zekere zin subjectief omdat niet elke leraar een opstel op precies dezelfde wijze zal beoordelen. In casu oordeelde de rechtbank dan ook dat de beoordeling in stand kon blijven.

1295 Artikel 32, eerste lid, Eindexamenbesluit VO.

1296 Zie nota van toelichting, p. 41 van *Stb.* 1997, 558.

1297 Rechtbank Arnhem 9 maart 2011, ECLI:NL:RBARN:2011:BP8106.

1298 Rechtbank Arnhem 9 maart 2011, ECLI:NL:RBARN:2011:BP8106, ro. 4.2.

In een zaak uit 2006 over een schoolexamen in het vak metaaltechniek kwam ook de vraag aan de orde aan welke normen de beoordeling van een schoolexamen is gebonden.<sup>1299</sup> In casu waren voor de betreffende examenwerkstukken toetsingscriteria vastgesteld. De criteria betroffen onder meer de afmetingen van bepaalde onderdelen, het laswerk, de montage, de afwerking en de werking van het werkstuk. De examenwerkstukken van de betreffende leerling waren aan de hand van deze criteria nagekeken. De leerling stelde desalniettemin dat de beoordeling niet objectief tot stand was gekomen. In casu ging het onder meer om de vraag hoeveel punten de leerling zou moeten krijgen nu het rooster van de door hem gemaakte barbecue niet bleef liggen, maar in de barbecue zakte. De rechtbank oordeelde dat het te ver gaat om van het bevoegd gezag te verwachten dat vooraf bekend wordt gemaakt exact hoeveel punten een leerling krijgt indien hij het werkstuk op een bepaalde manier maakt. Het beroep van de leerling werd dan ook verworpen.

Uit het voorgaande blijkt dat bij het schoolexamen niet vooraf in detail bepaald hoeft te worden hoe een bepaald examen nagekeken wordt. Dit zal ook vaak niet mogelijk zijn, omdat een opdracht op veel verschillende manieren uitgevoerd kan worden. Wel is van belang dat de leerling weet wat van hem verwacht wordt bij een examen. Dit kan evenwel generiek beschreven worden. In hoeveel detail de beoordelingscriteria kunnen en moeten worden beschreven, zal afhangen van het vak en de wijze waarop het examen is vormgegeven. Bij een meerkeuze-examen zal precies duidelijk zijn welk antwoord juist is, terwijl bij een vrijere opdracht zoals een werkstuk of opstel de beoordeling enkel kan rusten op meer generieke criteria.

Doordat de wijze waarop een schoolexamen beoordeeld moet worden niet altijd in detail vastgelegd kan worden, komt aan de examinerator een grote mate van beoordelingsruimte toe. De precieze wijze van beoordelen zal ook verschillen per examinerator, de beoordeling is immers in meer of mindere mate subjectief. De rechter kan pas in die beoordelingsruimte treden als sprake is van een evident onredelijke beoordeling.

### 5.11.5 Centraal examen

Het eindexamen in het voortgezet onderwijs bestaat naast het schoolexamen voor de meeste vakken ook uit een centraal examen. Dit is een van overheidswege vormgegeven examen, dat wordt opgesteld door het College voor toetsen en examens (CvTE). Het examen wordt beoordeeld door

---

<sup>1299</sup> Rechtbank Utrecht 5 september 2005, ECLI:NL:RBUTR:2006:AY7400.

een examinator afkomstig van de betreffende school en door een zogenaamde gecommiteerde.<sup>1300</sup> De gecommiteerde is een examinator van een andere school. Voor de beoordeling van het centraal examen dienen de opgaven en beoordelingsnormen gebruikt te worden die zijn opgesteld door het CvTE. De score van het centraal examen wordt in overleg tussen de examinator en de gecommiteerde vastgesteld. Op de wijze waarop het centraal examen tot stand komt wordt dieper ingegaan in § 6.3.

De rol van de burgerlijke rechter bij het toetsen van een centraal examen wijkt op twee punten af van het schoolexamen. Bij het centraal examen rust de beoordeling in de eerste plaats niet enkel op het oordeel van de examinator, maar ook op dat van de gecommiteerde. Het centraal examen wordt met andere woorden door twee examinatoren beoordeeld. In de tweede plaats is van belang dat de gecommiteerde en de examinator hun oordeel moeten baseren op de door het CvTE vastgestelde beoordelingsnormen. Het is dan ook de vraag in hoeverre zij beoordelingsruimte hebben bij het beoordelen van een centraal examen en wat dit betekent voor de rol van de rechter.

#### 5.11.5.1 Gecommiteerde

Met het verplicht stellen van een tweede beoordeling van het centraal examen door een gecommiteerde wordt de kwaliteit en de uniformiteit van dit examen geborgd. Dat een centraal examen wordt nagekeken door een examinator en gecommiteerde was voor de rechtbank Noord-Holland reden om geen onafhankelijke deskundige in te schakelen om een centraal examen Nederlands opnieuw te laten beoordelen.<sup>1301</sup> De examinator en de gecommiteerde waren het eens geworden over de beoordeling van het betreffende examen. De rechtbank gaf aan de aan hen toekomende beoordelingsvrijheid te moeten respecteren. Ook in een andere zaak oordeelde de rechtbank dat de beoordeling van een centraal examen in principe is voorbehouden aan de examinator en de gecommiteerde. De rechter dient zich vervolgens uiterst terughoudend op te stellen omdat het een vakdeskundige beoordeling betreft.<sup>1302</sup> De wetgever heeft de beoordeling van het centraal examen immers exclusief opgedragen aan de deskundige examinator en gecommiteerde.<sup>1303</sup> Het Hof oordeelde in 1995 dat, doordat de beoordeling van het centraal examen aan hen is opgedragen, een derde het centraal examen niet mag beoordelen.<sup>1304</sup>

---

1300 Zie artikel 27 van het Besluit eindexamens v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o. (*Stb.* 1970, 51).

1301 Rechtbank Noord-Holland 30 augustus 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:7418.

1302 Rechtbank Noord-Holland 3 augustus 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:6600.

1303 Rechtbank Noord-Holland 30 augustus 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:7418.

1304 Gerechtshof 's-Gravenhage 26 oktober 1995, nr. 95/0170, KG 199/6102

### 5.11.5.2 Correctievoorschrift

Bij de beoordeling van het centraal examen moeten de examinator en de gecommiteerde het correctievoorschrift in acht nemen. Binnen de kaders van het correctievoorschrift komt aan hen evenwel beoordelingsvrijheid toe.<sup>1305</sup> Bijvoorbeeld in een zaak over een centraal examen geschiedenis bleek dat ook in het geval een correctievoorschrift voorhanden is, sprake kan zijn van 'interpretatieruimte'.<sup>1306</sup> De betreffende examinator en gecommiteerde kwamen daardoor in eerste instantie tot een verschillende beoordeling, na overleg kwamen zij met elkaar overeen met hoeveel punten het examen beoordeeld moest worden. De omstandigheid dat sprake was van interpretatieruimte en dat de examinator en gecommiteerde het niet direct eens werden over het toe te kennen aantal punten, maakt de beoordeling volgens de rechter niet onzorgvuldig. Leidend is immers het correctievoorschrift. Zo lang de beoordeling past in dat kader is de beoordeling niet evident onredelijk.

Ook in een zaak over een centraal examen Nederlands kwam de rechter tot de conclusie dat de beoordeling van dat examen niet op basis van exacte maatstaven kon plaatsvinden.<sup>1307</sup> Bij de betreffende beoordeling ging het onder meer over de inhoud, opbouw, verbanden en het taalgebruik. Een dergelijke beoordeling rust volgens de rechtbank voor een belangrijk deel op het inzicht van de examinator en de gecommiteerde op basis van hun deskundigheid. Aan de examinator en de gecommiteerde komt dan ook een ruime mate van beoordelingsvrijheid toe. De beoordeling van een dergelijk examen zal volgens de rechter dan ook niet snel als apert onzorgvuldig bestempeld kunnen worden. Ook niet als, zoals in casu, de examinator en de gecommiteerde in eerste instantie tot afwijkende scores voor het betreffende examen komen.

In een zaak bij het Hof Arnhem-Leeuwarden was expliciet de vraag aan de orde of bij een centraal examen, waarbij een correctievoorschrift voorhanden is, de beoordelingsvrijheid van de leraar zodanig beperkt is dat de rechter de beoordeling van het centraal examen minder terughoudend hoeft te toetsen.<sup>1308</sup> In casu voerde de leerling aan:

*"[...] dat de pedagogische vrijheid, als onderdeel van de uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeiende vrijheid van onderwijs, meebrengt dat in het geval van de beoordeling van een centraal examen een minder terughoudende toets van de rechter op zijn plaats is. In het kader van het centraal*

1305 Rechtbank Noord-Holland 30 augustus 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:7418.

1306 Rechtbank Zeeland-West-Brabant 29 augustus 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:5496.

1307 Rechtbank Breda 22 september 2011, ECLI:NL:RBBRE:2011:BT2355.

1308 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 18 juni 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:5125.



---

*examen is de beoordelingsvrijheid van de leraar beperkt, omdat de beoordeling moet voldoen aan het correctievoorschrift, en daarom ontstaat er meer ruimte voor de rechter om zo objectief mogelijk te toetsen of de beoordeling van de leraar juist is geweest. In verband met het gelijkheidsbeginsel moet het voor de kandidaat niet uitmaken welke corrector het werk beoordeelt en bestaat er, voor de burgerlijke rechter (ook) bij een duidelijk ongelijke beoordeling van gelijke prestaties aanleiding tot ingrijpen. Voorts wijst de eindexamenkandidate op het grote belang van scholieren bij het centraal examen en het grote belang dat het correctiewerk zorgvuldig verloopt. Volgens het betoog van de eindexamenkandidate zou de maatstaf moeten zijn dat de burgerlijke rechter ook in geval van (gewone) inhoudelijke onjuistheid en (gewone) onzorgvuldigheid moet kunnen ingrijpen.”*

Het Hof ging niet mee in het betoog van de leerling. Bij de beoordeling van een centraal examen zijn de twee correctoren gebonden aan het correctievoorschrift. Hiermee wordt onder andere gewaarborgd dat het examen uniform wordt beoordeeld. Het correctievoorschrift kan daarom worden gezien als een uitvloeisel van het gelijkheidsbeginsel, alle correctoren moeten zich hier immers aan houden. De beoordeling of een antwoord juist is, komt desalniettemin uitsluitend toe aan de correctoren en niet aan de burgerlijke rechter. Dat de beoordelingsruimte van de correctoren wordt beperkt door de correctievoorschriften, brengt geen andere toetsingsmaatstaf met zich. Dus ook in het geval dat het correctievoorschrift is vastgesteld door een derde, zoals het CvTE, kan de rechter de beoordeling van het examen niet vol toetsen. Aan de leraar komt de beoordelingsvrijheid toe om binnen de kaders van het correctievoorschrift vast te stellen welk aantal punten toegekend moet worden voor een bepaald antwoord.

#### **5.11.6 Intermezzo: Hoge Raad centraal examen Frans (2019)**

In dit hoofdstuk is de zaak over het centraal examen Frans waar de Hoge Raad in 2019 over oordeelde al verschillende keren aan bod gekomen. Hier wordt in het bijzonder stilgestaan bij de kern van het geschil, de rechtsbescherming van de leerling ten aanzien van een door het CvTE vastgesteld correctievoorschrift. Dit geeft een goed beeld van de rol van de rechter bij een geschil over een examen.

Op 19 mei 2017 legde een leerling het centraal eindexamen Frans af, hiervoor behaalde zij een 4,0. Met een 4,1 zou ze echter geslaagd zijn voor het eindexamen. Er ontstond een geschil over de beantwoording van vraag 15. In het door het CvTE vastgestelde correctievoorschrift stond 'Il s' (agit) als het enige juiste antwoord. De leerling had echter 'en effet' geantwoord. De examinerator en gecommiteerde van de andere school hebben dan ook

geen punten toegekend voor deze vraag. Op 13 juni 2017 werd door CvTE besloten dat 'en effet' ook een juist antwoord was. Ter compensatie werd N-term aangepast zodat alle leerlingen 0,4 punt extra kregen voor het examen Frans. Het correctievoorschrift bleef echter hetzelfde en aan de leerling werden niet alsnog punten toegekend voor de betreffende vraag. De 0,4 punt die de leerling kreeg na het aanpassen van de N-term was niet voldoende voor het halen van een 4,1 waarmee ze had kunnen slagen.

De leerling kwam hier in eerste instantie tegen op bij de rechtbank.<sup>1309</sup> Die oordeelt dat de latere correctie van de N-term door het CvTE niet onrechtmatig is en dat het CvTE geen ruimte heeft om te beslissen in een individueel geval. Ook de examinator en gecommitteerde vallen volgens de rechtbank niets te verwijten. Zij mogen niet afwijken van het correctievoorschrift, ook liet dit voorschrift geen ruimte voor interpretatie, nu slechts één woord als juist mocht worden aangemerkt.

In 2018 lag de zaak voor bij het Hof Arnhem-Leeuwarden.<sup>1310</sup> Daar kwam de vraag op of in plaats van de burgerlijke rechter niet de bestuursrechter bevoegd is. Het Hof stelt vast dat het vaststellen van de uitslag van het centraal examen een besluit in de zin van de Awb is. Tegen een besluit staat in beginsel bezwaar en beroep bij de bestuursrechter open. Volgens het Hof staat artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb in dit geval niet aan het beroep in de weg. De zaak draait niet om de beoordeling van de leerling, maar om het onvolledige correctievoorschrift en de vaststelling van de N-term. Van een beoordeling van het kennen of kunnen is dan ook geen sprake. Op grond van hetzelfde artikel kan ook geen beroep worden ingesteld tegen de vaststelling van opgaven, beoordelingsnormen of nadere regels voor examinering of toetsing. Ook daar is volgens het Hof geen sprake van. Artikel 8.4, derde lid, onder b, van de Awb staat de toegang tot de bestuursrechter in dit geval dan ook niet in de weg. De bestuursrechter kan de correctievoorschriften, zijnde algemeen verbindende voorschriften, namelijk exceptief toetsen. Het Hof verklaart het beroep daarom niet-ontvankelijk.

De Hoge Raad komt in 2019 tot een andere conclusie. Zoals uitgebreider toegelicht in § 5.7.2. komt de Hoge Raad, op basis van de conclusie van de AG, tot het oordeel dat de vaststelling van de uitslag van het centraal examen een besluit in de zin van de Awb is. Evenwel staat geen beroep open bij de bestuursrechter tegen zowel het correctievoorschrift als de N-term, behorende tot het centraal examen. Dit beroep stuit af op artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb. Uit de toelichting bij dit artikel wordt afgeleid dat geen beroep ingesteld kan worden tegen beoordelingsnormen van examens en toetsen. Beoordelingsnormen zijn ten nauwste verbonden

1309 Rechtbank Midden-Nederland 28 augustus 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:4334.

1310 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 27 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1817.

met de beoordeling van het kennen of kunnen van de leerling. Nu de leerling niet in beroep kan bij de bestuursrechter is de burgerlijke rechter bevoegd. De Hoge Raad vernietigt dan ook het arrest van het Hof Arnhem-Leeuwarden en draagt het Hof 's-Hertogenbosch op een nieuw arrest te wijzen.

Het Hof 's-Hertogenbosch heeft in 2021 arrest gewezen, bijna vier jaar nadat de leerling het gewraakte eindexamen Frans had afgelegd.<sup>1311</sup> Het Hof oordeelde dat de leerling niet langer spoedeisend belang heeft bij haar vorderingen. Dit is echter wel vereist, aangezien het een zaak in kort geding betreft. Het spoedeisend belang van de leerling is weggevallen omdat zij haar diploma al in 2018 heeft behaald, ze verwacht zelfs binnenkort haar universitaire bachelor te halen. Het Hof wijst de vorderingen van de leerling dan ook af, zonder verder inhoudelijk op de zaak in te gaan.

Na vijf jaar procederen is er geen antwoord gekomen op de rechtsvraag die voor lag, namelijk of het correctievoorschrift en de beoordeling van het betreffende examen aangepast hadden moeten worden. Duidelijk is wel geworden dat een leerling hiervoor naar de burgerlijke rechter moet. De vaststelling van de uitslag van het centraal examen is immers een besluit in de zin van de Awb, waartegen op grond van artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb geen beroep openstaat bij de bestuursrechter.

Voor de vraag of het correctievoorschrift en de beoordeling van het examen achteraf aangepast had moeten worden, had de rechter in eerste aanleg het mijns inziens bij het rechte eind. De examinator is in de eerste plaats gehouden het correctievoorschrift toe te passen en had in casu geen ruimte om in het voordeel van de leerling daarvan af te wijken. Uit artikel 7 van de Regeling beoordelingsnormen en bijbehorende scores centraal examen VO vloeit voort dat als de examinator een fout of onvolkomenheid in het correctievoorschrift constateert, hij dit dient te melden bij het CvTE. Het examen dient hij vervolgens te corrigeren alsof het correctievoorschrift juist is. Indien het CvTE eveneens een fout of onvolkomenheid vaststelt, wordt daarmee rekening gehouden in de N-term. Zo wordt bewerkstelligd dat elke leerling op dezelfde wijze wordt beoordeeld. In casu is dit gebeurd, van een onrechtmatigheid is dan ook geen sprake.

### **5.11.7 Examens in het middelbaar beroepsonderwijs**

Over de centraal- en instellingsexamens in het middelbaar beroepsonderwijs is geen jurisprudentie beschikbaar. Er zijn dan ook geen uitspraken of arresten waaruit afgeleid kan worden aan welke normen deze examens dienen te voldoen. Het examen in het middelbaar beroepsonderwijs lijkt evenwel sterk op het examen in het voortgezet onderwijs. Beide bestaan

---

1311 Gerechtshof 's-Hertogenbosch 13 april 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:1091.

uit een examen dat de school mag vormgeven, afnemen en beoordelen, namelijk het school- en instellingsexamen, en uit een centraal examen dat wordt opgesteld door het CvTE en wordt afgenomen en beoordeeld op de betreffende school. Aangenomen kan worden dat hetgeen hiervoor is geschetst over de examens in het voortgezet onderwijs, ook van toepassing is op de examens in het middelbaar beroepsonderwijs. Met dien verstande dat vanaf 1 augustus 2023 de bestuursrechter bevoegd is om kennis te nemen van geschillen over examens in het middelbaar beroepsonderwijs. De Afdeling zal hier vermoedelijk eenzelfde toetsingskader hanteren als voor het hoger onderwijs, daar wordt hierna op ingegaan.

### 5.11.8 Tentamens in het hoger onderwijs

Zoals beschreven in § 5.7.5 is het tentamen in het hoger onderwijs een besluit in de zin van artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb. Hieruit vloeit voort dat de bestuursrechter niet kan treden in de beoordeling van het tentamen. De bestuursrechter kan enkel onderzoeken of de beoordeling voldoet aan de voorschriften van procedurele aard die bij de Awb, de Whw of enig andere wet in formele zin zijn gesteld.<sup>1312</sup> Daarnaast kan getoetst worden of de beoordeling is uitgevoerd conform de eigen regels van de instelling.

De examinerator heeft zich te houden aan de eigen regels van de instelling. Voor wat betreft tentamens is voornamelijk de onderwijs- en examenregeling (Oer) van belang. Uit de Whw vloeit voort dat op tal van punten in de Oer regels gesteld moeten worden over de wijze waarop wordt getentamineerd.<sup>1313</sup> In de Oer moet onder meer vastgelegd worden op welke wijze het tentamen wordt afgenomen. De examinerator moet vervolgens op deze wijze het tentamen afnemen. In een zaak uit 2016 kende de examinerator minder punten toe omdat de betreffende student een aantal keer afwezig was geweest.<sup>1314</sup> In de Oer was echter bepaald dat het tentamen enkel bestond uit een mondeling of schriftelijk tentamen of een combinatie van beide. Er was daarmee geen ruimte voor de examinerator om daarnaast de aanwezigheid van de student te betrekken in zijn beoordeling.

Uit de Whw vloeit tevens voort dat in de Oer vastgelegd moet worden op welk moment de student kennis kan nemen van de vragen en opdrachten van een tentamen en van de bijbehorende beoordelingsnormen.<sup>1315</sup> Het instellingsbestuur heeft een grote mate van vrijheid om dit nader uit te werken in de Oer. Deze vrijheid gaat echter niet zover dat ervoor gekozen kan worden om niet vóór het afnemen van het tentamen op enigerlei wijze

<sup>1312</sup> Zij bijvoorbeeld CBHO 31 oktober 2018, 2018/119 en CBHO 17 december 2018, 2018/15.

<sup>1313</sup> Artikel 7.13, tweede lid, van de Whw.

<sup>1314</sup> CBHO 14 november 2016, 2016/069.

<sup>1315</sup> Artikel 7.13, eerste lid, onder q, van de Whw.

beoordelingsnormen op te stellen. Een tentamen dat is beoordeeld zonder vooraf vastgestelde beoordelingsnormen komt voor vernietiging in aanmerking.<sup>1316</sup> Het instellingsbestuur moet in de Oer tevens bepalen op welk moment de student de beoordelingsnormen kan inzien. Er kan niet voor gekozen worden om de student niet in de gelegenheid te stellen deze normen in te zien.<sup>1317</sup> In de praktijk worden de beoordelingsnormen vastgelegd in nadere regels of richtlijnen, een beoordelingsformulier of een antwoordmodel.<sup>1318</sup> Een dergelijke wijze van beoordeling is in beginsel voldoende zorgvuldig. Uit de beoordelingsnorm hoeft niet precies voort te vloeien welke mogelijke antwoorden juist of onjuist zijn en hoeveel punten in een dergelijk geval wordt toegekend. Bijvoorbeeld bij rechtsgeleerdheid is het ondoenlijk om alle mogelijke antwoorden in het model te zetten.<sup>1319</sup> Door de veelheid van mogelijke antwoorden hoeft ook niet in alle gevallen per vraag worden aangegeven hoeveel punten wordt toegekend.<sup>1320</sup> De examinator moet de betreffende beoordelingsnorm wel toepassen, als hij dit strikt doet kan dit hem niet worden aangerekend.<sup>1321</sup>

De beoordeling van een tentamen door één examinator in plaats van door twee examinatoren is niet de facto onzorgvuldig.<sup>1322</sup> Er is geen rechtsregel op grond waarvan een tentamen zonder meer door twee examinatoren beoordeeld moet worden.<sup>1323</sup> In het hoger onderwijs komt het evenwel geregeld voor dat een tentamen door meer dan één examinator wordt nagekeken. Hiermee wordt de beoordeling minder afhankelijk van een specifieke docent. Dit versterkt de kwaliteit van de beoordeling en legitimeert richting de student de juistheid van de beoordeling. Hoewel uit de Whw niet voortvloeit dat een tentamen door twee examinatoren moet worden beoordeeld, kan een plicht hiertoe wel voortvloeien uit de regels van de instelling.

Uit het voorgaande blijkt dat de examinator bij de beoordeling is gehouden aan de Whw en de eigen regels van de instelling. De bestuursrechter gebruikt doorgaans het zorgvuldigheidsbeginsel om te bepalen of de beoordeling aan de hierin gestelde eisen van procedurele aard voldoet. Wanneer een examinator in strijd handelt met deze eisen is het tentamen dan ook onzorgvuldig beoordeeld en komt het besluit van het Cbe over dit tentamen voor vernietiging in aanmerking.

---

1316 CBHO 7 januari 2015, 2014/173.

1317 CBHO 10 juni 2020, 2019/204.

1318 Zie respectievelijk CBHO 25 februari 2021, 2020/157, CBHO 25 augustus 2021, 2021/096 en CBHO 1 september 2020, 2019/192. Zie hierover ook ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1223.

1319 CBHO 18 juli 2018, 2018/051.

1320 CBHO 15 juni 2016, 2016/080.5.

1321 CBHO 9 juli 2012, 2012/046.

1322 CBHO 8 mei 2019, 2018/191.

1323 CBHO 29 juli 2014, 2014/068.

## 5.12 ALGEMENE BEGINSLEN VAN BEHOORLIJKE EXAMINERING

### 5.12.1 Inleiding

In de literatuur wordt wel gesteld dat er algemene beginselen van behoorlijke toetsing en examinering bestaan.<sup>1324</sup> Cohen onderzocht in 1981 of dergelijke beginselen bij examinering een rol spelen. Examinering zou in de woorden van Cohen doordeesemd moeten zijn van de volgende drie beginselen: zorgvuldigheid, gelijkheid en vertrouwen.<sup>1325</sup> Ook het motiveringsbeginsel is van belang. Strikte toepassing van dit beginsel is evenwel niet mogelijk volgens Cohen. Een examinerator kan bijvoorbeeld geen waterdichte redenering opzetten waarom de cesuur op een bepaald aantal punten ligt of waarom de ene student wel slaagt en de andere niet. Het gebrek aan motivering wordt door Cohen gelegitimeerd door de autoriteit van de examinerator. De examinerator heeft dan ook een zekere mate van beleidsvrijheid. Ten slotte spelen volgens Cohen ook het verbod op détournement de pouvoir, het fair play-beginsel en het verbod op willekeur een beperkte rol. Naast de juridische beginselen van behoorlijke examinering ziet Cohen ook onderwijskundige beginselen, namelijk validiteit, betrouwbaarheid, profitability, aanvaardbaarheid en objectiviteit en kenbaarheid. Op deze onderwijskundige beginselen wordt niet nader ingegaan.

Huisman e.a. geven aan dat de algemene beginselen van behoorlijke examinering zowel zijn gegrondvest op onderwijskundige principes van goede toetsing als op meer juridische beginselen die raken aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.<sup>1326</sup> Zij maken daarnaast onderscheid tussen beginselen die van toepassing zijn op de beoordeling en beginselen die van toepassing zijn op de bejegening. In de eerste categorie vallen onderwijskundige eisen aan de inhoud van het tentamen en zorgvuldigheidseisen die spelen rondom het examen. De tweede categorie ziet op gelijke behandeling en bejegening van de leerling.

In zijn proefschrift over juridisch correct examineren ziet Van Berkel dat twee rechtsbeginselen in de praktijk een rol spelen bij examinering, namelijk het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.<sup>1327</sup> Een beroep op het gelijkheidsbeginsel heeft volgens hem evenwel weinig kans van slagen, aangezien niet vaak sprake is van (volledig) gelijke gevallen. Uit het rechtszekerheidsbeginsel volgt dat de student moet weten waar hij

---

1324 Zie Cohen 1981, p. 78 e.v., Noorlander 2005, p. 520 e.v., Huisman e.a. 2018, p. 93 e.v. en Van Berkel 2019, p. 37 e.v.

1325 Cohen 1981, p. 89.

1326 Huisman e.a. 2018, p. 93.

1327 Van Berkel 2019, p. 304.

aan toe is, bijvoorbeeld voor wat betreft de wijze van invullen van de antwoorden, het bepalen van de toetsuitslag, de toegestane hulpbronnen en fraude.

### **5.12.2 Algemene beginselen in de praktijk**

Meer dan 40 jaar nadat Cohen onderzoek deed naar mogelijke algemene beginselen van behoorlijke examinering is nu meer jurisprudentie beschikbaar om deze beginselen uit af te leiden. In deze paragraaf wordt dan ook geschetst welke algemene beginselen van behoorlijk bestuur een rol spelen bij de examinering en hoe deze beginselen daarop kunnen worden toegepast. Uit de jurisprudentie kunnen vijf beginselen worden afgeleid die in de praktijk toegepast worden op examenbeslissingen, namelijk het zorgvuldigheidsbeginsel, gelijkheidsbeginsel, motiveringsbeginsel, rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel en het verbod op détournement de pouvoir.

#### **5.12.2.1 Zorgvuldigheidsbeginsel**

Het zorgvuldigheidsbeginsel is de belangrijkste toetssteen voor zowel de burgerlijke als de bestuursrechter bij een geschil over een examen. Zoals in § 5.10.4 is beschreven kan de burgerlijke rechter immers enkel ingrijpen in de beoordeling van een examenbeslissing indien de beoordeling apert onzorgvuldig tot stand is gekomen. Ook de bestuursrechter toetst, zoals uiteengezet in § 5.9.5, doorgaans voornamelijk of de beoordeling zorgvuldig, conform de voorschriften van procedurele aard, tot stand is gekomen. Gezien het beperkte toetsingskader dat zowel de bestuurs- als de burgerlijke rechter moet hanteren, is er geen ruimte om beslissingen inzake een beoordeling intensiever te toetsen. Het zorgvuldigheidsbeginsel leidt dan ook voornamelijk tot een toets of aan de procedurele voorschriften die gelden voor dat examen is voldaan.

#### **5.12.2.2 Gelijkheidsbeginsel**

Een examinerator moet gelijke gevallen gelijk behandelen, dit vloeit voort uit het gelijkheidsbeginsel. Een beroep op het gelijkheidsbeginsel kan enkel slagen indien de student inzichtelijk kan maken dat een ander gelijk geval anders is beoordeeld.<sup>1328</sup> In veel zaken blijkt de student dit niet aan te kunnen tonen. Bijvoorbeeld omdat de betreffende tentamens zijn afgenomen bij verschillende universiteiten,<sup>1329</sup> het onderwerp van het betreffende tentamen verschilde per student,<sup>1330</sup> het aantal punten dat aan de

<sup>1328</sup> Zie bijvoorbeeld CBHO 9 juli 2019, 2019/024 en CBHO 4 april 2018, 2017/213.

<sup>1329</sup> CBHO 5 juli 2018, 2018/039.

<sup>1330</sup> CBHO 16 juli 2018, 2018/073.

betreffende studenten was toegekend niet precies hetzelfde was,<sup>1331</sup> de normering verschilde naargelang het studiejaar waarin de opdracht was ingeleverd<sup>1332</sup> of de eisen voor de scriptie in een volgend studiejaar waren verzwaaard waardoor voor die scripties meer studiepunten konden worden toegekend.<sup>1333</sup> Een beroep op het gelijkheidsbeginsel hoeft ook niet te slagen als twee studenten gezamenlijk een opdracht hebben gemaakt, maar hiervoor verschillend zijn beoordeeld.<sup>1334</sup> In casu werd de student beoordeeld voor het deel dat hij had bijgedragen aan de opdracht.

Uit het voorgaande blijkt dat een beroep op het gelijkheidsbeginsel in veel gevallen niet opgaat. De wijze waarop een leerling een examen aflegt zal vaak niet precies gelijk zijn aan de wijze waarop een andere leerling dat doet. Een zaak waarbij een beroep op het gelijkheidsbeginsel wel slaagde betrof een geval waarbij in een zaak van een andere student het Cbe een beslissing van een examinerator had vernietigd omdat het antwoordmodel onjuist was.<sup>1335</sup> Toen de betreffende student beroep instelde bij het Cbe kwam dit College onvoldoende gemotiveerd tot een ander oordeel. In casu was dan ook sprake van strijd met het gelijkheidsbeginsel.

### 5.12.2.3 Motiveringsbeginsel

Uit het motiveringsbeginsel vloeit voort dat een besluit moet berusten op een deugdelijke motivering.<sup>1336</sup> In een zaak bij de rechtbank Den Haag uit 2019 kwam de vraag op of de examinerator naar aanleiding van argumenten van de leerling nader had moeten motiveren waarom het betreffende cijfer niet gewijzigd werd.<sup>1337</sup> De leerling verwijst hierbij naar het motiveringsbeginsel uit artikel 3:46 van de Awb. De rechter stelt vast dat op grond van het Eindexamenbesluit VO geen plicht bestaat voor correctoren om voor elke vraag schriftelijk toe te lichten waarom het betreffende aantal punten is toegekend. Bovendien is de hoofdregel van de bewijslastverdeling in het burgerlijk recht dat eiser, in casu de leerling, voldoende gemotiveerd moet stellen dat de betreffende beoordelingsbeslissing evident onzorgvuldig is. Het beroep op het motiveringsbeginsel slaagt in casu dan ook niet.

De beoordelingsnorm vormt doorgaans de belangrijkste motivering voor een beoordelingsbeslissing. Zoals beschreven in § 5.11.8 hoeft de beoordelingsnorm niet in alle mogelijke antwoorden te voorzien. Er blijft dan ook steeds beoordelingsvrijheid voor de examinerator. De rechtbank Arnhem oordeelde bijvoorbeeld dat in een examen, bestaande uit een opstel

---

1331 CBHO 12 oktober 2020, 2020/108.

1332 CBHO 23 augustus 2016, 2015/275.

1333 CBHO 17 juli 2015, 2014/259.

1334 CBHO 15 juli 2020, 2020/063.

1335 CBHO 22 februari 2019, 2018/199.

1336 Artikel 3:46 van de Awb.

1337 Rechtbank Den Haag 9 september 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:9429.



---

voor het vak Nederlands, besloten ligt dat de beoordeling voor een belangrijk deel rust op intuïtief inzicht van de examinerator op grond van zijn vakdeskundigheid. Ook het CBHO heeft in verschillende zaken geoordeeld dat het ondoenlijk is om in een antwoordmodel alle mogelijke antwoorden op te nemen.<sup>1338</sup> Van het antwoordmodel afwijkende antwoorden zijn niet per definitie onjuist. De examinerator heeft evenwel de beoordelingsvrijheid dit te beoordelen. Gezien de ruime mate van beoordelingsvrijheid van de examinerator komt aan het motiveringsbeginsel in de praktijk weinig betekenis toe.

#### **5.12.2.4 Rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel**

De student kan een beroep op het vertrouwensbeginsel doen als hij aannemelijk kan maken dat een orgaan van het bevoegd gezag toezeggingen of uitlatingen heeft gedaan waaruit hij redelijkerwijs mocht afleiden hoe dat orgaan in een concreet geval zijn bevoegdheid zou uitoefenen.<sup>1339</sup> De toezegging of uitlating moet aan het betreffende orgaan toe te rekenen zijn. Ook als sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen bij de student, hoeft hier niet altijd gevolg aan te worden gegeven. Er kunnen andere zwaar wegend belangen zijn waardoor hier van afgeweken wordt, zoals belangen van derden of het algemeen belang.

In de praktijk komt het geregeld voor dat een student stelt dat aan hem een toezegging is gedaan, maar dat dit niet aangetoond kan worden.<sup>1340</sup> Bijvoorbeeld een student aan wie vermeend toegezegd was dat zijn afstudeeropdracht met een voldoende beoordeeld zou zijn.<sup>1341</sup> Dit kon in rechte niet bewezen worden, van gewekt vertrouwen was dan ook niet gebleken. Daarnaast had de student kunnen weten dat de beoordeling zou afhangen van de nog te leveren prestatie. In een andere zaak was duidelijk dat de examinerator had aangegeven dat stellingvragen zoveel mogelijk verwijderd zouden worden uit de lijst met mogelijke tentamenvragen.<sup>1342</sup> Dit mocht evenwel niet gezien worden als een harde toezegging die het vertrouwen had kunnen wekken dat dit type vragen in het geheel niet in het tentamen zou voorkomen. In een andere zaak mocht de student uit een e-mail waarin stond dat ze haar scriptie mocht inleveren, zonder dat eerst het plan van aanpak was goedgekeurd, gezien de bewoordingen niet afleiden dat het plan van aanpak voldoende werd geacht.<sup>1343</sup>

---

1338 Zie bijvoorbeeld CBHO 18 juli 2018, 2018/051. Zie ook ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1223.

1339 CBHO 24 juli 2020, 2019/219.5 en CBHO 19 augustus 2020, 2020/085.5.

1340 CBHO 27 januari 2021, 2020/054 en CBHO 15 september 2016, 2016/051.

1341 CBHO 20 juli 2021, 2021/028.

1342 CBHO 26 augustus 2019, 2019/074.

1343 CBHO 11 juni 2019, 2019/032.

Een zaak waar een beroep op het rechtszekerheidsbeginsel slaagde betrof niet de beoordeling, maar de mogelijkheid om een toets te herkansen.<sup>1344</sup> In zowel de Nederlandstalige als de Engelstalige Oer stond vermeld dat de student elk onderwijsonderdeel slechts eenmaal kon herkansen. In alleen de Nederlandstalige Oer was daaraan toegevoegd dat enkel de toetsvorm 'tentamen' herkanst kon worden. De betreffende student had op basis van de Engelstalige Oer verwacht een deelttoets, niet zijnde een tentamen, te kunnen herkansen. Het Cbe had bepaald dat de Nederlandstalige Oer leidend was en dat de student dus niet mocht herkansen. Het CBHO bepaalde echter dat het bevoegd gezag ook is gebonden aan de Engelstalige Oer, aangezien ervoor gekozen is de opleiding aan te bieden aan niet-Nederlandstalige studenten.

#### 5.12.2.5 Verbod op détournement de pouvoir

Het verbod op détournement de pouvoir houdt in dat een bevoegdheid niet voor een ander doel gebruikt mag worden dan waarvoor het bedoeld is. Dat dit verbod van toepassing is op examens illustreert Cohen met een zaak uit 1968.<sup>1345</sup> In casu werd het propedeutisch examen gebruikt als middel om studenten te selecteren voor het vervolg van de opleiding, de rechter oordeelde hierover als volgt:

*"[...] Wij voorshands menen de vraag of de geschiktheid tot studie bij iemand bestaat weliswaar relatief is omdat zij verband houdt met de zwaarte der eisen die aan die studie worden gesteld, doch daarnaast een volstrekt objectief karakter draagt en geen verband kan worden gelegd tussen deze geschiktheid en het aantal personen die de betreffende studie ambiëren"*<sup>1346</sup>

De bevoegdheid om de student te examineren is dan ook niet bedoeld om studenten te selecteren voor het tweede studiejaar. Er was daardoor gehandeld in strijd met het beginsel van détournement de pouvoir. Een recenter voorbeeld waarbij in strijd met dit verbod werd gehandeld speelde in 2016.<sup>1347</sup> In casu kende de examinerator minder punten toe omdat de student niet bij alle lessen aanwezig was geweest. De Oer gaf echter enkel de mogelijkheid om de student te tentamineren middels een mondeling of schriftelijk tentamen of een combinatie van beide. Door de aanwezigheid van de student in de beoordeling te betrekken werd gehandeld in strijd

1344 CBHO 26 november 2021, 2021/098.5.

1345 Cohen 1981, p. 78 en Rechtbank 's-Gravenhage 28 november 1968, NJ 1968/444.

1346 Rechtbank 's-Gravenhage 28 november 1968, NJ 1968/444.

1347 CBHO 14 november 2016, 2016/069.

---

met het verbod op détournement de pouvoir. De bevoegdheid om het tentamen af te nemen was blijkens de Oer immers niet bedoeld om afwezigheid van de student bij de lessen af te straffen. Behoudens de twee hiervoor genoemde zaken zijn er geen voorbeelden bekend waarbij in het kader van examens een beroep is gedaan op het verbod op détournement de pouvoir.

#### **5.12.2.6 Conclusie**

In de literatuur wordt aangenomen dat er algemene beginselen van behoorlijke examinering zijn. Deze beginselen bestaan, met dien verstande dat het de algemene beginselen van bestuur betreffen die nader zijn ingevuld met datgene dat relevant is bij examinering. In de praktijk speelt voornamelijk het zorgvuldigheidsbeginsel een rol bij examenbeslissingen. Zowel de burgerlijke als bestuursrechter hanteren dit beginsel als voornaamste toetssteen bij geschillen over examenbeslissingen. Cohen schreef terecht dat ook het motiveringsbeginsel van belang is, maar dat dit in de praktijk niet uit de verf kan komen gezien de ruime beoordelingsvrijheid van de examinerator en het beperkte toetsingskader van de rechter. Een rechter kan dan ook niet treden in de inhoud van de motivering waarom een beoordeling op een bepaalde wijze is uitgevoerd, behalve als hierover eisen van procedurele aard zijn gesteld. Ten slotte kunnen het gelijkheidsbeginsel, rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel en het verbod op détournement de pouvoir in een enkel geval een rol spelen. In de praktijk komt dit echter nauwelijks voor.

### **5.13 SAMENVATTING EN CONCLUSIE**

In dit hoofdstuk is onderzocht in hoeverre de rechtspositie van de leerling de autonomie van de leraar kan beperken of versterken. Hierbij is van belang dat tussen de leerling en de leraar geen directe rechtsverhouding bestaat. Met zijn inschrijving bij de school gaat de leerling enkel een rechtsverhouding aan met het bevoegd gezag. De leraar vervult hierin als werknemer van het bevoegd gezag een belangrijke rol. Het is immers aan de leraar om de structuur en inhoud van de lessen vorm te geven, de orde in de klas te bewaken, de leerling te begeleiden in het leren en te toetsen of de leerling de onderwijsdoelen heeft bereikt. Dit kan enkel als de leraar autonomie heeft om zelf het onderwijs in de klas vorm te geven. Ook staat de leraar in een gezagsverhouding tot de leerling. Het gezag dat de leraar heeft over de leerling wordt gelegitimeerd door instemming van de leerling of zijn ouders. De leerling of zijn ouders kiezen voor een school of opleiding die past bij hun wensen of behoeften. De leraar, leerling en zijn ouders delen ook een gezamenlijk doel. Namelijk om de leerling bepaalde kennis, inzicht of vaardigheden bij te brengen.

De leraar dient rekening te houden met de rechten van de leerling, dit maakt onderdeel uit van zijn professionele standaard. Dit kan evenwel zijn autonomie beperken. De leerling heeft recht op het volgen van onderwijs, hieruit wordt afgeleid dat hij ook recht heeft op deelname aan het examen en, mits hij dit examen met goed gevolg aflegt, een diploma. Daarnaast heeft de leerling recht op informatie over de wijze waarop de examens worden afgenomen, zonder deze informatie kan hij zich immers niet op de examens voorbereiden. Ook moet het onderwijs zodanig vormgegeven worden dat sprake is van een ononderbroken ontwikkelingsproces. De leerling met een beperking heeft daarbij zo nodig recht op extra ondersteuning om het onderwijs te kunnen volgen en op hulpmiddelen om het examen af te kunnen leggen. Deze hulpmiddelen mogen niet afdoen aan het niveau van de examinering. Op het recht om deel te nemen aan het examen bestaan een aantal uitzonderingen. Zo mag de student de toegang tot het examen ontzegd worden als hij fraude heeft gepleegd.

Voor de leraar is ook de rechtsbescherming van de leerling van belang omdat hieruit mede voortvloeit aan welke normen het afnemen van een examen dient te voldoen. Deze normen kunnen zijn autonomie beperken. De wijze waarop de rechtsbescherming van de leerling ten aanzien van examenbeslissingen is vormgegeven is complex. Dit komt in de eerste plaats doordat uit het duale onderwijsbestel voortvloeit dat er zowel openbare scholen zijn, die aangemerkt worden als a-orgaan in de zin van de Awb, als dat er openbare en bijzondere scholen zijn die in bepaalde gevallen worden aangemerkt als b-orgaan. Om te bepalen of het bestuursrecht op een examen van toepassing is moet in principe vastgesteld worden of de vaststelling van de uitslag van het examen aan te merken is als een besluit in de zin van de Awb. Dit is het geval. Uit recente jurisprudentie blijkt dat de vaststelling van de uitslag van een examen aangemerkt moet worden als besluit, indien het cijfer van dat examen bepalend is voor de vraag of een diploma verstrekt kan worden. Een cijfer is hiervoor ook bepalend als dit, samen met andere cijfers, het eindcijfer van dat vak vormt en als het mogelijk is om onvoldoendes te compenseren of herkansen. Zowel de vaststelling van de uitslag van de verschillende examens die het school- en het centraal examen in het voortgezet onderwijs omvatten moeten dan ook mijns inziens als besluit in de zin van de Awb worden aangemerkt. Ook de vaststelling van de uitslag van de instellings- en centraal examens in het middelbaar beroepsonderwijs en de tentamens in het hoger onderwijs zijn besluiten in de zin van de Awb. Dit heeft echter een andere reden. Deze beslissingen worden krachtens de Web en de Whw aangemerkt als besluiten in de zin van de Awb.

Hoewel een groot deel van de examenbeslissingen besluiten in de zin van de Awb zijn of daaraan gelijkgesteld worden, is de bestuursrechter niet altijd bevoegd om kennis te nemen van geschillen hierover. Uit artikel

8:4, derde lid, onder b, van de Awb vloeit voort dat geen beroep openstaat tegen beslissingen inzake het kennen of kunnen van de leerling. Uit de jurisprudentie en de literatuur blijkt dat deze bepaling ten doel heeft het oordeel over het kennen of kunnen van een leerling over te laten aan personen of deskundigen die daartoe de vereiste deskundigheid en bevoegdheid bezitten. Niettemin is in het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs de Afdeling bevoegd om kennis te nemen van geschillen inzake examens en tentamens. In deze sectoren staat tegen beslissingen die zien op examens en tentamens eerst administratief beroep open. Vervolgens kan bij de Afdeling beroep worden ingesteld tegen de in administratief beroep genomen beslissing. De Afdeling kan in dat geval onderzoeken of de beoordeling voldoet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de voorschriften van procedurele aard die bij of krachtens de Awb, de Whw of enig andere wet in formele zin zijn gesteld. Er is dan ook geen ruimte voor een inhoudelijke herbeoordeling van het examen door de bestuursrechter.

Beroep op de bestuursrechter bij geschillen over het schooladvies in het primair onderwijs en de examens in het voortgezet onderwijs stuiten wel af op artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb. In die sectoren is de burgerlijke rechter dan ook bevoegd om kennis te nemen van de hiervoor genoemde geschillen. Net als de bestuursrechter toetst de burgerlijke rechter beslissingen waarbij de beoordeling van een leerling centraal staat zeer terughoudend, ook al bevat het BW geen bepaling die dergelijke beslissingen uitzondert van beroep. De burgerlijke rechter treedt enkel in beoordelingsbeslissingen indien de beoordeling apert onzorgvuldig of onjuist is uitgevoerd. Net als de bestuursrechter gaat de burgerlijke rechter ervan uit dat het oordeel over bijvoorbeeld een examen is voorbehouden aan de desbetreffende vakdocent. In uitzonderlijke gevallen oordeelt de burgerlijke rechter dat een examen apert onzorgvuldig of onjuist is beoordeeld. In dat geval kan hij bepalen dat het examen herbeoordeeld dient te worden door dezelfde of andere examinatoren. Hiermee treedt de rechter niet zelf in de beoordelingsvrijheid van de examinatoren, maar biedt zij wel rechtsbescherming aan de leerling.

Uit het voorgaande blijkt dat de bestuursrechter en de burgerlijke rechter beoordelingsbeslissingen zeer terughoudend toetsen vanuit de veronderstelling dat de examinator deskundig en bevoegd is en dat zijn beoordelingsvrijheid gerespecteerd dient te worden. De bestuursrechter toetst enkel of de beoordelingsbeslissing voldoet aan de door de bij of krachtens de wet gestelde eisen en de burgerlijke rechter toetst of de beslissing apert onzorgvuldig of onjuist is. Hieruit blijkt dan ook dat beide rechters de leraar een zeer grote mate van autonomie gunnen bij de beoordeling van een examen. Het toetsingskader van beide rechters is evenwel niet exact hetzelfde. De burgerlijke rechter kan in zeer uitzonderlijke ge-

vallen oordelen dat een examen herbeoordeeld moet worden als de beoordeling apert onzorgvuldig of onjuist tot stand is gekomen. Dit kan bijvoorbeeld door de leerling onderbouwd worden met de hulp van een of meer deskundigen. De bestuursrechter zal echter, op grond van artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb, nimmer treden in de inhoud van de beoordeling en beoordeelt feitelijk enkel of aan de randvoorwaarden zijn voldaan die bij of krachtens de wet zijn gesteld.

Hoewel de examens in de verschillende onderwijssectoren verschillend zijn vormgegeven, zijn uit de jurisprudentie een aantal algemene beginselen van behoorlijke examinering af te leiden. Deze beginselen zijn een nadere concretisering van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Voor de leraar zijn deze geconcretiseerde beginselen van belang omdat hieruit voortvloeit aan welke normen examenbeslissingen onder meer moeten voldoen. Voorop staat dat het examen zorgvuldig afgenomen moet worden. Ook moet de vaststelling van de uitslag van het examen gemotiveerd worden. Een antwoordmodel hoeft en kan evenwel niet voorzien in alle mogelijke antwoorden, dit is het geval bij opstellen, scripties en open vragen. Het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel en verbod op détournement de pouvoir spelen daarnaast in de praktijk een beperkte rol.



## 6 | **Autonomie van de leraar bij het nemen van examenbeslissingen**

### 6.1 INLEIDING

Om preciezer te kunnen bepalen in hoeverre een leraar aanspraak kan maken op autonomie, moet naar een specifieke situatie gekeken worden. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de autonomie van de leraar bij het nemen van examenbeslissingen in de verschillende sectoren. Meer specifiek wordt gekeken naar het schooladvies in het primair onderwijs, het school/instellings- en centraal examen in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs en de tentamens in het hoger onderwijs. Elke vorm van onderwijs wordt afgesloten met een examen dat de kennis, inzicht en vaardigheden van de leerling toetst. Aangezien een dergelijk examen vaak leidt tot een diploma, is het voor zowel het bevoegd gezag, de leerling als de maatschappij van groot belang. Zoals toegelicht in § 4.5.5 wordt het eindniveau van de leerling immers betrokken bij het onderwijstoezicht, leidt het examen tot een diploma met civiel effect voor de leerling en wordt er in de maatschappij op vertrouwd dat het diploma een zekere waarde vertegenwoordigt.

Het examen kan verschillende vormen aannemen. Denk bijvoorbeeld aan het school- en centraal examen in het voortgezet onderwijs en het schooladvies in het primair onderwijs. De wijze waarop geëxamineerd wordt, verschilt niet alleen per onderwijssector, maar ook per school. De rol van de leraar bij de examinering verschilt eveneens, net als de mate waarin hij aanspraak kan maken op autonomie. Om zijn autonomie bij het afnemen en beoordelen van examens in kaart te brengen, moet dan ook worden gekeken naar de specifieke omstandigheden waaronder het examen wordt afgenomen. In dit hoofdstuk wordt per onderwijssector onderzocht hoe een examen wordt afgenomen en beoordeeld. Ook wordt bekeken in hoeverre de school en de leraar ruimte hebben om hier zelf keuzes in te maken. In dit hoofdstuk wordt de volgende vraag beantwoord: in hoeverre komt aan de leraar autonomie toe bij het nemen van examenbeslissingen.

Om te bepalen in welke mate de leraar autonomie heeft bij het afnemen en beoordelen van een examen, moet eerst uiteengezet worden hoe dit examen tot stand komt. Hiertoe worden in dit hoofdstuk de verschillende examens op basis van zes aspecten onderzocht.



- 
1. Historische context
  2. Vorm en vormgever van het examen
  3. Niveau en inhoud van het examen
  4. Beoordeling van het examen
  5. Diploma en civiel effect
  6. Rol van de leraar

Alvorens in te gaan op de verschillende examens worden de hiervoor genoemde aspecten uitgebreider beschreven.

### **6.1.1 Historische context**

Het eerste aspect dat van belang is bij het onderzoeken van de autonomie van de leraar bij het afnemen van een examen is de historische context. Examens zijn immers vermoedelijk zo oud als het onderwijs zelf. Ze worden primair gebruikt om te bepalen of de leerling beschikt over de juiste kennis, inzicht en vaardigheden. De wijze waarop dit gebeurt, heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld. De examens zijn door de wetgever in de loop der tijd steeds opnieuw uitgevonden. In de meeste onderwijssectoren zijn daardoor verschillende manieren van examinering geprobeerd, voordat het huidige examen werd ingevoerd. De wetgever is dus op verschillende momenten van koers veranderd. Denk bijvoorbeeld aan de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs. In eerste instantie had de leerling vrije toegang tot het voortgezet onderwijs, vervolgens werd toelating bepaald bij besluit van de school voor voortgezet onderwijs en momenteel is het schooladvies van de school voor primair onderwijs van belang voor de afsluiting van het primair onderwijs en bepalend voor het niveau van voortgezet onderwijs waarop de leerling kan instromen. Door per examen een blik terug te werpen wordt duidelijk waarom de examens hun huidige vorm hebben en wat dit betekent voor de rol van de leraar bij het afnemen van deze examens.

### **6.1.2 Vorm en vormgever van het examen**

Nadat per onderwijssector de examens in historische context zijn geplaatst, wordt beschreven welke vorm het examen in de betreffende sector nu heeft. Er zijn, zoals ook uit de historische context zal blijken, verschillende soorten examens denkbaar. In de 19<sup>e</sup> eeuw was het bijvoorbeeld gebruikelijk dat de student aan de universiteit gedurende één mondeling examen werd bevraagd over de gehele stof. Als de student dit examen met goed gevolg had afgelegd was hij geslaagd. Inmiddels bestaat het examen in het hoger onderwijs juist uit verschillende tentamens die gezamenlijk

het examen vormen. Er zijn dan ook verschillende soorten examens denkbaar.

Uit het onderzoek in dit hoofdstuk zal blijken dat het examen in het algemeen vier verschillende vormen kan aannemen:

1. Volledig examen: het examen bestaat in dit geval uit één toets. Middels die ene toets wordt beoordeeld of de student de gehele stof beheerst op het juiste niveau.
2. Dealexamens: hierbij wordt via verschillende onderdelen van het examen beoordeeld of de leerling de verschillende delen van de stof beheerst. Deze examenonderdelen worden aan het eind van het onderwijs afgenomen.
3. Afzonderlijke toetsen: deze toetsen worden verspreid in de tijd afgenomen en vormen gezamenlijk het examen. In dit geval doorloopt de leerling het examen gedurende een langere tijd, door het afleggen van afzonderlijke toetsen die doorgaans verschillende delen van de stof beslaan.
4. Oordeel van de leraar: het onderwijs wordt afgesloten op basis van het oordeel van de leraar over het niveau van de leerling, zonder afname van een toets of examen. De beoordeling van de leerling bestaat uit een inschatting door de leraar van het niveau van de leerling op basis van zijn ervaringen met de leerling gedurende een bepaalde tijd.

Deze verschillende typen examens kunnen door grofweg twee groepen actoren worden opgesteld:

1. Het bevoegd gezag en de leraar: in dit geval is de taak om het examen op te stellen doorgaans opgedragen aan het bevoegd gezag, deze taak wordt in de praktijk vaak uitgevoerd door de leraar.
2. De overheid: in bepaalde gevallen heeft de overheid, een orgaan van de overheid of een door de overheid aan te wijzen organisatie de taak om het examen op te stellen.

In de praktijk worden de hiervoor genoemde verschillende typen examens door elkaar gebruikt, ook zijn er vaak verschillende actoren betrokken bij het opstellen van delen van het examen. Zo bestaat het eindexamen in het voortgezet onderwijs uit een schoolexamen, bestaande uit afzonderlijke toetsen die door leraren worden opgesteld en verspreid in de tijd worden afgenomen, én uit een centraal examen, bestaande uit een van overheidswege vormgegeven examen in de vorm van verschillende dealexamens.

Het type examen dat wordt afgenomen en de actor die dit examen opstelt, zijn van groot belang voor de autonomie van de leraar. Bij een van overheidswege opgesteld examen is zijn autonomie bijvoorbeeld beperkt:

---

hij heeft dan geen invloed op de precieze stof die wordt getoetst, ook dient hij in een dergelijk geval vaak een van overheidswege opgesteld antwoordmodel te gebruiken.

Het type examen dat wordt afgenomen en de actor die dit opstelt, zijn tevens van belang voor de leerling. Het precieze examen dat een leerling moet afnemen kan hierdoor niet alleen per onderwijssector verschillen, maar soms zelfs per school of per leraar. Uit het onderzoek in dit hoofdstuk zal blijken dat in elke onderwijssector het examen in meer of mindere mate bestaat uit toetsen en examens die de school of de leraar zelf mag vormgeven. Denk bijvoorbeeld aan het examen in het middelbaar beroeps-onderwijs. Dit bestaat deels uit instellingsexamens die het bevoegd gezag opstelt. Aangenomen kan worden dat de taak om het examen op te stellen in de praktijk overgelaten wordt aan de leraar die het betreffende vak geeft. Dit maakt dat het examen dat de leerling aflegt in zekere mate afhankelijk zal zijn van de betreffende leraar.

### **6.1.3 Niveau en inhoud van het examen**

Nadat is beschreven welke vorm het examen in een bepaalde sector aanneemt, wordt onderzocht op welke inhoud en op welk niveau de leerling geëxamineerd wordt. De kern van het examen is immers de vraag of de student voldoende kennis, inzicht of vaardigheden heeft verworven. Om dit te bepalen wordt doorgaans vooraf bepaald welk niveau de student dient te bereiken of welke stof de student dient te beheersen. Net als bij het opstellen van het examen, kunnen de inhoud en het niveau van het examen bepaald worden door twee actoren. Namelijk het bevoegd gezag en de leraar of de overheid. Indien het examen van overheidswege wordt opgesteld, stelt de overheid doorgaans ook de inhoud of het niveau van het examen vast. Bij een door de leraar of het bevoegd gezag vormgegeven examen kan het zo zijn dat zij ook de inhoud en het niveau van het examen vaststellen. Het kan echter ook zo zijn dat zij het examen vormgeven, maar dat de te examineren stof en het niveau dat het examen dient te toetsen van overheidswege vastgesteld worden. In bijvoorbeeld het voortgezet onderwijs wordt het examenprogramma vastgesteld door de minister, maar heeft het bevoegd gezag de ruimte dit nader in te vullen. Om de autonomie van de leraar bij het afnemen van examens te bepalen, is het van belang te weten in welke mate hij de inhoud en het niveau van het examen (mede) kan bepalen.

#### 6.1.4 Beoordeling van het examen

Inherent aan het examen is dat beoordeeld wordt of de leerling het juiste niveau heeft bereikt of dat hij de voorgeschreven kennis, inzicht en vaardigheden heeft opgedaan. Deze beoordeling wordt doorgaans uitgevoerd door het bevoegd gezag of de leraar. Gezien het belang van de examens zijn er in een aantal sectoren derden betrokken bij de beoordeling. In bijvoorbeeld het voortgezet onderwijs wordt het centraal examen tevens beoordeeld door een leraar van een andere school. Bij de beoordeling van de doorstroomtoets in het primair onderwijs is de leraar helemaal niet betrokken. In dit geval wordt de beoordeling uitgevoerd door de opsteller van de toets. Om te bepalen in hoeverre de leraar autonomie heeft bij het beoordelen van examens, is het dan ook van belang om vast te stellen welke actor of welke actoren het examen beoordelen en welke rol de leraar daarbij speelt.

Naast de actor die de beoordeling uitvoert, is het van belang te onderzoeken op welke wijze het examen wordt beoordeeld. Hierbij is voornamelijk van belang wie het antwoordmodel opstelt. Doorgaans stelt degene die het examen opstelt, ook het antwoordmodel vast. Bij het centraal examen in het voortgezet onderwijs stelt het CvTE bijvoorbeeld het centraal examen en het bijbehorende antwoordmodel op. Dit kan de leraar beperken in zijn beoordelingsruimte omdat hij in beginsel niet kan afwijken van het antwoordmodel.

Uit dit hoofdstuk zal blijken dat verschillende motieven een rol spelen bij de vraag wie het examen moet beoordelen. Voor de leraar als examinerator wordt gekozen, als belang wordt gehecht aan het oordeel van diegene die de leerling goed kent en als hij zijn ervaring met de leerling moet meewegen in zijn beoordeling. In het kader van uniformiteit en het bewaken van de kwaliteit wordt ervoor gekozen een examinerator van buiten de school aan te wijzen om het examen (mede) te beoordelen. Hiermee wordt de beoordeling minder afhankelijk van de betreffende leraar of school waar de leerling studeert, wordt geborgd dat elke leerling op dezelfde wijze wordt beoordeeld en dit zorgt ervoor dat elke leerling over een bepaald minimum van kennis, inzicht en vaardigheden beschikt.

#### 6.1.5 Diploma en civiel effect

Het met goed gevolg afleggen van een examen resulteert voor de leerling doorgaans in een diploma. Uit het diploma blijkt welk niveau de leerling heeft bereikt of welke kennis, inzicht en vaardigheden hij heeft opgedaan. Het diploma vertegenwoordigt daarnaast een bepaalde waarde. Deze waarde wordt ook wel het *civiel effect* genoemd. Uit de literatuur blijkt dat

civiel effect verschillende betekenissen kan hebben. De Onderwijsraad definieert in een advies uit 2006 bijvoorbeeld civiel effect: "als het gebleken vertrouwen dat de samenleving, de overheid, het bedrijfsleven en vervolgoopleidingen hebben in de resultaten die kandidaten op een examen hebben behaald".<sup>1348</sup> In dit advies verwijst de Onderwijsraad naar de maatschappelijke waarde die wordt gehecht aan een diploma. Dit houdt in dat de maatschappij bepaalde verwachtingen heeft over en vertrouwen heeft in de kennis, inzicht en vaardigheden van een leerling met een bepaald diploma. Op het civiel effect als maatschappelijke waarde die gehecht wordt aan een diploma wordt in dit hoofdstuk niet nader ingegaan.

In een ander advies schrijft de Onderwijsraad dat het civiel effect "wil zeggen dat de leerling of student met een certificaat of diploma in aanmerking komt voor specifieke vormen van vervolgonderwijs of voor functies in de maatschappij."<sup>1349</sup> Het civiel effect kan derhalve een of meer rechtsgevolgen inhouden die voortvloeien uit het bezit van een bepaald diploma. In de praktijk kunnen uit het bezit van een diploma in hoofdzaak vier rechtsgevolgen voortvloeien:

1. De bezitter van het diploma kan doorstromen naar een andere vorm van onderwijs. Denk bijvoorbeeld aan het diploma van het voortgezet onderwijs, waarmee de afgestudeerde kan doorstromen naar een vorm van middelbaar beroeps- of hoger onderwijs.
2. Bepaalde diploma's zijn aangemerkt als een startkwalificatie waarmee de student wordt vrijgesteld van de kwalificatieplicht.
3. De bezitter van een diploma mag een bepaalde graad of titel voeren in zijn naamsvermelding. Degene met een Master of Science mag bijvoorbeeld 'Msc' achter zijn naam zetten.<sup>1350</sup>
4. De bezitter van een bepaald diploma mag een bepaald beroep uitoefenen. Zo dient degene die als 'arts' werkzaam wil zijn, in het bezit te zijn van een getuigschrift waaruit blijkt dat hij een opleiding heeft afgerond die aan bepaalde eisen voldoet.<sup>1351</sup>

Gezien de maatschappelijke waarde van het diploma en de rechtsgevolgen die hieruit voort kunnen vloeien, is het diploma van groot belang voor de leerling en de maatschappij. Dit is vaak een reden voor de wetgever om het examen aan strikte regels te onderwerpen, die de autonomie van de leraar beperken.

---

1348 Onderwijsraad 2006, p. 15.

1349 Onderwijsraad 2018d, p. 10.

1350 Artikel 19a, tweede lid, onder g, van de Whw.

1351 Artikel 18 van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg en het Besluit opleidingseisen arts.

### 6.1.6 Rol van de leraar en de examinerator

Ten slotte wordt ingegaan op de rol van de leraar bij het afnemen en beoordelen van examens. Met de leraar wordt degene bedoeld die de leerling onderwijs geeft. Een leerling kan verschillende leraren hebben die bijvoorbeeld verschillende vakken geven of die gezamenlijk het onderwijs verzorgen. In dit hoofdstuk wordt consequent de term *leraar* gebruikt voor diegene of diegenen die het onderwijs verzorgen. Daarnaast wordt de term *examinator* gebruikt voor diegene of diegenen die het examen beoordelen. In het hoger onderwijs zijn de leraar en de examinerator vaak dezelfde persoon. In dat geval verzorgt de leraar het onderwijs én neemt hij het tentamen af. Bij bijvoorbeeld de doorstroomtoets, die in het primair onderwijs wordt afgenomen, is dit anders. In dat geval speelt de leraar geen rol bij de beoordeling, maar treedt de toetsaanbieder op als examinerator.

Aan de hand van de voorgaande paragrafen wordt onderzocht in welke mate de leraar autonomie heeft bij het beoordelen van de verschillende examens. Hierbij wordt eerst geschetst welke rol de leraar heeft bij het afnemen en beoordelen van de examens. Daarbij is van belang op welke wijze het examen wordt opgesteld, hoe de inhoud en het niveau wordt bepaald en hoe de beoordeling wordt uitgevoerd. Ten aanzien van de beoordeling is het van belang om vast te stellen aan wie de bevoegdheid toekomt om het examen te beoordelen en de uitslag daarvan vast te stellen. Het komt vaak voor dat deze bevoegdheid formeel toekomt aan het bevoegd gezag. Evenwel voert de leraar in dergelijke gevallen deze taak in de praktijk vaak uit. De eindverantwoordelijkheid hiervoor ligt echter niet bij hem.

Het is daarnaast van belang om vast te stellen in welke mate de leraar beoordelingsvrijheid heeft. Met beoordelingsvrijheid wordt de ruimte bedoeld die de leraar heeft om naar eigen inzicht het examen te beoordelen. In § 2.5 is uiteengezet dat de leraar vaak een zekere mate van beoordelingsvrijheid heeft, omdat de beoordeling van een examen in zekere mate subjectief is. Bij een subjectieve beoordeling is de beoordeling mede afhankelijk van de specifieke kennis, ervaring of deskundigheid van de leraar. Deze subjectiviteit kan zich in drie vormen voordoen, te weten:

1. De leraar beoordeelt op basis van zijn eigen specifieke kennis en ervaring, waarover een ander niet beschikt;
2. De leraar betreft zijn eigen subjectieve en persoonlijke ervaringen met de leerling bij de beoordeling;
3. De leraar stelt in meer of mindere mate naar eigen inzicht de inhoud en het niveau van de toets vast en weet daardoor als geen ander weet hoe de leerling beoordeeld dient te worden.

---

Aan de hand van de rol van de leraar bij de examens en de mate van beoordelingsvrijheid, kan bepaald worden in welke mate de leraar autonomie heeft bij het afnemen en beoordelen van examens.

## 6.2 AFSLUITING VAN HET PRIMAIR ONDERWIJS

De eerste keer vorm van onderwijs die een leerling een afsluit, is doorgaans het primair onderwijs. In tegenstelling tot de andere onderwijssectoren wordt het primair onderwijs niet afgesloten met een examen, maar met een schooladvies waarin wordt beschreven voor welke vorm van voortgezet onderwijs deze leerling geschikt is. Het schooladvies is dan ook voornamelijk van belang voor de school van voortgezet onderwijs waartoe de leerling toelaatbaar is op grond van dit schooladvies. In het verleden – en ook nu nog – wordt afsluiting van het primair onderwijs daarom vooral bekeken vanuit het perspectief van het voortgezet onderwijs. Hierna wordt het schooladvies eerst nader geschetst vanuit historisch perspectief, alvorens wordt beschreven hoe het schooladvies nu is vormgegeven.

### 6.2.1 Toelating tot het voortgezet onderwijs in historisch perspectief

In 1863 werd de wetgever bij de totstandkoming van de Wet op het middelbaar onderwijs voor het eerst geconfronteerd met de vraag hoe bepaald zou moeten worden of een leerling toelaatbaar is tot de school van voortgezet onderwijs. De wijze van toelating is vervolgens in de loop der jaren diverse keren ingrijpend gewijzigd. In deze paragraaf wordt beschreven hoe de wijze waarop de toelaatbaarheid van de leerling tot het voortgezet onderwijs zich heeft ontwikkeld van vrije toegang tot het voortgezet onderwijs, naar toelating bij besluit van de school voor voortgezet onderwijs, naar uiteindelijk toelaatbaarheid van de leerling op basis van het schooladvies van de basisschool. Dit is van belang omdat hieruit duidelijk wordt dat bij de afsluiting van het primair onderwijs voornamelijk de overstap naar een bepaalde vorm van voortgezet onderwijs centraal staat.

#### 6.2.1.1 De Wet op het middelbaar onderwijs 1863

De overgang van het lager onderwijs naar het middelbaar onderwijs is voor het eerst bij wet geregeld in de Wet op het middelbaar onderwijs uit 1863.<sup>1352</sup> Hoewel met deze wet verschillende schooltypen werden ingesteld, wordt in deze paragraaf slechts ingegaan op de hogere burgerschool. Van de burgerscholen zijn er namelijk slechts enkele opgericht, de

---

1352 *Stb.* 1863, 50.

polytechnische school<sup>1353</sup> werd in 1905 opgenomen in het hoger onderwijs en de landbouwscholen wijken sterk af van het voortgezet onderwijs zoals we dit nu kennen.

In de Wet op het middelbaar onderwijs – die onder leiding van Thorbecke tot stand is gebracht – werd een grote mate van vrijheid gegeven aan leerlingen en scholen. Deze vrijheid was ook zichtbaar in de wijze van toelating van de leerling tot de hogere burgerschool. De wetgever wilde geen moeilijke voorwaarden van toelating tot de scholen voorschrijven.<sup>1354</sup> Er werd slechts een leeftijdsgrens gesteld als eis van toelating die bereikt was wanneer de leerling ongeveer het lager onderwijs zou hebben doorlopen. Voorafgaande ontwikkeling van de leerling op het lager onderwijs was volgens de wetgever wel nodig. In de Wet op het middelbaar onderwijs werd de toelating verder gedelegeerd naar een algemene maatregel van bestuur.<sup>1355</sup>

Bij algemene maatregel van bestuur werd in 1864 het *Reglement voor de Rijks- hogere burger- en landbouwscholen* vastgesteld waarin onder andere de toelating tot deze scholen werd geregeld.<sup>1356</sup> Uit dit reglement blijkt dat de leerling ingeschreven moest worden door de directeur om de lessen te kunnen bijwonen.<sup>1357</sup> Jaarlijks werd voor de aanvang van het schooljaar aan de aspirant-leerling de gelegenheid geboden tot het maken van een toelatingsexamen. Dit toelatingsexamen werd afgenomen door de school, maar was niet verplicht. De leerling die het toelatingsexamen niet haalde of niet aflegde, kon zich desgewenst alsnog inschrijven.<sup>1358</sup> De studievrijheid stond immers voorop.<sup>1359</sup>

Bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken in 1871 stelde Kamerlid Jongbloet dat sinds de inwerkingtreding van de Wet op het middelbaar onderwijs jaarlijks verslagen waren binnengekomen waaruit bleek dat leerlingen onderwijs volgden zonder het toelatingsexamen te hebben behaald.<sup>1360</sup> Ook haalde een derde van de leerlingen het overgangsexamen niet. Jongbloet wees erop dat de facultatieve toelatings- en overgangsexamens het niveau van het middelbaar onderwijs omlaag trokken. Ook wees hij erop dat het toelatingsexamen in de praktijk steeds strenger werd in een poging om de lagere scholen ertoe te bewegen het niveau van de leerlingen op te krikken. De lagere scholen

1353 De polytechnische school te Delft is nu de Technische Universiteit Delft (TU Delft).

1354 *Bijlagen Handelingen II*, 1862/63, XXXIX, 3, p. 325 (MvT).

1355 Artikel 22 van de Wet op het middelbaar onderwijs en Bartels 1963, p. 92-107.

1356 Koninklijk Besluit van 30 augustus 1864, *Stb.* 1864, 91.

1357 Artikel 21 van het Reglement voor de Rijks-hogere burger- en landbouwscholen (vastgesteld bij Koninklijk Besluit van 30 augustus 1864, *Stb.* 1864, 91).

1358 Artikel 22 van het Reglement voor de Rijks-hogere burger- en landbouwscholen (vastgesteld bij Koninklijk Besluit van 30 augustus 1864, *Stb.* 1864, 91).

1359 *Handelingen II* 1871/72, 2, 426.

1360 *Handelingen II* 1871/72, 2, 419.



waren immers verantwoordelijk voor de vooropleiding van de leerlingen die op de hogere burgerschool terecht zouden komen. In 1871 was Thorbecke voor de derde en laatste maal aan de macht gekomen. Hij reageerde op Jongbloet en deed zijn beklag over de ontwikkeling van de toelatings- en overgangsexamens:

*“Hoe kan het iemand bevreemden, dat ik noch toelatings- noch overgangsexamens wil, waartegen ik mij steeds verzet heb? Hetgeen ik niet wilde is ingeslopen; in de jongste jaren is de heerschappij wederom gekomen aan een schoolsch begrip van dwang, waardoor het onderwijs, met name het middelbaar onderwijs, waarmede wij nu te doen hebben, eene soort van fabriek zou worden.”*<sup>1361</sup>

#### **6.2.1.2 Van verplicht toelatingsexamen naar verklaring van de lagere school**

Het facultatieve karakter van de toelatingsexamens was in 1873 onhoudbaar geworden. Het Reglement voor de Rijks- hogere burger- en landbouwscholen werd daarom aangepast.<sup>1362</sup> Een leerling kon in het vervolg slechts worden toegelaten tot de hogere burgerschool indien hij voor het toelatingsexamen een voldoende had behaald. Het toelatingsexamen bleef verplicht tot 1902. Daarna kon een leerling van het toelatingsexamen vrijgesteld worden door de directeur van de hogere burgerschool als de directeur van zijn lagere school een verklaring overlegde waaruit bleek dat de leerling geschikt was bevonden om het onderwijs te volgen. Deze verklaring lijkt sterk op wat nu het schooladvies genoemd wordt. Vanaf 1920 kwam de bevoegdheid om vrijstelling van het toelatingsexamen te verlenen niet langer toe aan de directeur van de hogere burgerschool. De directeur werd in het vervolg verplicht om een vrijstelling te verlenen wanneer de leerling beschikte over een verklaring van het hoofd van zijn lagere school.<sup>1363</sup> De facto kwam de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen van het toelatingsexamen van de hogere burgerschool vanaf dat moment dan ook toe aan het hoofd van de lagere school. Dit lijkt sterk op de huidige situatie waarbij de school van voortgezet onderwijs de toelaatbaarheid van een leerling dient te baseren op het schooladvies van de basisschool.

<sup>1361</sup> *Handelingen II 1871/72, 2, 426.*

<sup>1362</sup> Koninklijk Besluit van 13 augustus 1873, *Stb.* 1873, 121.

<sup>1363</sup> Artikel VI van het Koninklijk Besluit van 25 juni 1920, *Stb.* 1920, 316 & Bartels 1963, p. 103-106.

Doordat leerlingen met een verklaring van het hoofd van de lagere school toegelaten moesten worden verdween in de praktijk het toelatingsexamen.<sup>1364</sup> Dit kwam het niveau van de leerlingen niet ten goede. De hogere burgerscholen klaagden dat hen de verantwoordelijkheid voor de toelating van de leerling tot de eigen scholen ontnomen was. Het hoofd van de lagere school zou deze verantwoordelijkheid niet kunnen dragen, omdat een objectieve maatstaf voor de beoordeling van de bekwaamheid en de geschiktheid van de leerling ontbrak.

### **6.2.1.3 Gedeelde verantwoordelijkheid voor toelating van de lagere- en hogere burgerschool**

In 1923 werden de regels omtrent toelating tot de hogere burgerschool aangepast.<sup>1365</sup> Met deze aanpassing werd een balans gezocht tussen het toelatingsexamen en de toelating op verklaring van het hoofd van de lagere school. De verantwoordelijkheid voor de toelating van de leerling tot de hogere burgerschool kwam weer bij de hogere burgerschool te liggen.<sup>1366</sup> Alvorens een toelatingsexamen af te nemen diende de directeur van de hogere burgerschool aan het hoofd van de lagere school te vragen naar de bekwaamheid en geschiktheid van de leerling voor het middelbaar onderwijs. Indien het oordeel van het hoofd van de lagere school over het al dan niet toelaten van de leerling overeenkwam met de uitslag van het toelatingsexamen, kon door een commissie van leraren besloten worden tot toelating of afwijzing van de leerling. Wanneer het oordeel van het hoofd van de lagere school en het resultaat van het toelatingsexamen niet overeenkwamen werd een mondeling onderzoek afgenomen. Na dit onderzoek bepaalde een commissie van leraren of de leerling toegelaten of afgewezen zou worden. Alvorens te besluiten over het al dan niet toelaten van de leerling na het mondelinge onderzoek kon de commissie het hoofd van de lagere school raadplegen.

In 1938 werden de regels omtrent toelating tot de hogere burgerschool wederom gewijzigd.<sup>1367</sup> Het doel van deze wijziging was om de samenwerking tussen de lagere school en de hogere burgerschool te intensiveren.<sup>1368</sup> Het hoofd van de lagere school moest over de leerling, die toegelaten wilde worden tot de hogere burgerschool, voortaan een uitgebreide vragenlijst invullen.<sup>1369</sup> Daarnaast konden leraren van de lagere school met raadgevende stem zitting nemen in de toelatingscommissie van

---

1364 Bartels 1963, p. 104.

1365 Koninklijk Besluit van 7 februari 1928, *Stb.* 1928, 18.

1366 Artikel 5 van het Koninklijk Besluit van 7 februari 1928, *Stb.* 1928, 18.

1367 Koninklijk Besluit van 19 maart 1938, *Stb.* 1938, 365.

1368 Bartels 1963, p. 106.

1369 Voor de vragenlijst zie Koninklijk Besluit van 19 maart 1938, *Stb.* 1938, 365, p. 9.

de hogere burgerschool. De toelatingscommissie onderzocht de *geschiktheid* van de leerling voor het onderwijs aan de hogere burgerschool en de *kennis en inzicht* in de vakken Nederlandse taal, rekenen, aardrijkskunde en geschiedenis.<sup>1370</sup> Desgewenst kon de toelatingscommissie gebruikmaken van opgaven die opgesteld waren door een landelijke commissie van advies.

#### 6.2.1.4 De Wet op het voortgezet onderwijs

Na de invoering van de Wet op het voortgezet onderwijs<sup>1371</sup> (Wvo) in 1963 verdween de hogere burgerschool en kreeg het voortgezet onderwijs zijn huidige categorale indeling in verschillende onderwijsvormen zoals het gymnasium, atheneum, v.w.o., h.a.v.o., m.a.v.o. Het was niet de bedoeling van de wetgever om de leerling voor één van deze onderwijsvormen te selecteren op het moment dat deze leerling doorstroomde van de lagere school naar de school voor voortgezet onderwijs.<sup>1372</sup> Met de introductie van de brugklas in het eerste jaar van het voortgezet onderwijs beoogde de wetgever het moment van selectie voor een bepaalde onderwijsvorm uit te stellen. Kloosterman schrijft echter dat de brugklas de aansluiting van het voortgezet onderwijs op het lager onderwijs niet voldoende verbeterde.<sup>1373</sup> De brugklas was met een jaar te kort en er waren in de praktijk verschillende brugklassen voor verschillende onderwijsvormen die de doorstroom belemmerden. Ook waren er smalle scholengemeenschappen met een beperkt aantal onderwijsvormen waardoor de leerling in de praktijk vaak doorstroomde naar een van deze richtingen.

In de Wvo werd de regelgeving omtrent toelating tot de scholen voor voortgezet onderwijs, net als onder de Wet op het middelbaar onderwijs, gedelegeerd naar een algemene maatregel van bestuur.<sup>1374</sup> Het voornemen van de wetgever was om een grotere differentiatie van voorwaarden voor de toelaatbaarheid van leerlingen tot het voortgezet onderwijs mogelijk te maken.<sup>1375</sup> De scholen voor voortgezet onderwijs zouden zelf mogen bepalen welke van de bij algemene maatregel van bestuur genoemde toelatingsvoorwaarden zij zouden hanteren.<sup>1376</sup> In de memorie van toelichting bij de Wvo werd bij vier mogelijke toelatingsvoorwaarden stilgestaan.<sup>1377</sup> Ten eerste werd ingegaan op het toelatingsexamen. Dit examen was vol-

---

1370 Artikel 2 van het Koninklijk Besluit van 19 maart 1938, *Stb.* 1938, 365.

1371 *Stb.* 1963, 40.

1372 *Kamerstukken II* 1958/59, 5350, nr. 8, p. 62.

1373 Kloosterman 1982, p. 19.

1374 Artikel 27 van de Wet op het voortgezet onderwijs (*Stb.* 1967, 386).

1375 *Kamerstukken II* 1958/59, 5350, nr. 3, p. 21.

1376 *Kamerstukken II* 1958/59, 5350, nr. 8, p. 62.

1377 *Kamerstukken II* 1958/59, 5350, nr. 3, p. 11.

gens de wetgever vaak inhoudelijk overladen, waardoor het lager onderwijs te veel ingericht moest worden op het behalen van dit examen. De leerlingen zouden op de lagere school 'afgericht' worden om het toelatingsexamen te behalen.<sup>1378</sup> Ten tweede werd toelating middels de verklaring van het hoofd van de basisschool, ofwel het schooladvies, genoemd. Ook de verklaring stuitte op bezwaren omdat deze verklaring slechts het oordeel van één persoon weergaf, waardoor tussen scholen grote verschillen in de waardering van leerlingen zouden kunnen ontstaan. Ten derde werd de proefklas geopperd als middel om de toelaatbaarheid van leerlingen te bepalen. De leerling zou een aantal lessen mee moeten lopen op het voortgezet onderwijs, zodat de betreffende school kon beoordelen of de leerling geschikt was. Ten slotte werd een psychotechnisch onderzoek geopperd.

In 1965 kwam een nieuw toelatingsbesluit tot stand, dat na inwerkingtreding van de Wvo werd vervangen door het Besluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.<sup>1379</sup> In beide besluiten werd de toelating op dezelfde wijze geregeld. Het bevoegd gezag van de school van voortgezet onderwijs besloot over de toelating van een leerling. Bij de toelating diende het rapport dat over de leerling was opgesteld door het hoofd van de lagere school te worden geraadpleegd.<sup>1380</sup> Voor het maken van dit rapport was door de minister een formulier opgesteld waarin onder andere aangegeven moest worden voor welke vorm van voortgezet onderwijs de leerling het meest geschikt was.<sup>1381</sup> Dit rapport wordt ook wel het schooladvies genoemd.

Om toegelaten te worden tot het eerste jaar van een gymnasium, atheneum, een lyceum of een school voor h.a.v.o. moest de geschiktheid van de leerling nader onderzocht worden door de school voor voortgezet onderwijs. Dit onderzoek moest plaatsvinden aan de hand van een toelatingsexamen, schoolvorderingstoets, proefklas of psychotechnisch onderzoek. De schoolvorderingstoets was een onderzoek bestaande uit een toets over de kennis en het inzicht van de leerling gedurende tenminste zijn laatste leerjaar van de lagere school.<sup>1382</sup> Deze toets diende afgenomen te worden door de lagere school. De resultaten van de schoolvorderingstoets werden vervolgens beschikbaar gesteld aan de toelatingscommissie van de school voor voortgezet onderwijs. In 1968 werd het Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling (CITO) opgericht om toetsen – zoals de

---

1378 *Kamerstukken II* 1958/59, 5350, nr. 26a, p. 12.

1379 Zie het Toelatingsbesluit openbare gymnasia, hogereburgerscholen en middelbare scholen voor meisjes 1965 (koninklijk Besluit van 22 juli 1965, *Stb.* 1965, 803) en het Besluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o. (Koninklijk Besluit van 26 oktober 1967, *Stb.* 1967, 526).

1380 Artikel 11, derde lid, van de Lager-onderwijswet 1920 (*Stb.* 1967, 386).

1381 Besluit rapport schoolhoofd (Koninklijk Besluit van 29 maart 1968, *Stb.* 1968, 172 en Beschikking van de staatsecretaris van O en W van 3 februari 1972, KBO-449061).

1382 A. de Regt, 'Welkom in de ratrace, over de dwang van de Cito-toets', *ATR* 2004, p. 297.

schoolvorderingentoets – te ontwerpen en deze aan het onderwijs beschikbaar te stellen. In 1970 werden al ruim 40.000 leerlingen van de basisschool geëxamineerd aan de hand van de schooltoets die was opgesteld door het CITO.<sup>1383</sup> In 1985 was dit aantal opgelopen naar 85.000 leerlingen.<sup>1384</sup>

In 1993 kwam het Besluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o. te vervallen en werd de toelating tot het voortgezet onderwijs geregeld in het Inrichtingsbesluit Wvo.<sup>1385</sup> De hiervoor geschetste regels voor toelating wijzigden niet behalve dat in het vervolg, behalve voor de toelating tot het v.b.o., het bevoegd gezag van de school voor voortgezet onderwijs van elke leerling, de geschiktheid voor voortgezet onderwijs diende te onderzoeken aan de hand van een toelatingsexamen, schoolvorderingentoets, proefklas of psychotechnisch onderzoek.

### 6.2.1.5 De Wet op het basisonderwijs

In 1985 werd de Lager onderwijswet uit 1920 vervangen door de Wet op het basisonderwijs (Wbo).<sup>1386</sup> De Wbo bestaat nog steeds, deze wet wordt sinds 1998 aangeduid als de Wet op het primair onderwijs (Wpo).<sup>1387</sup> Uit het doel van het basisonderwijs, dat is beschreven in de Wbo, blijkt het belang dat door de wetgever werd gehecht aan de aansluiting van het basisonderwijs op het voortgezet onderwijs. In dit doel was, en is nu nog steeds, opgenomen dat het basisonderwijs mede de grondslag legt voor het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs.<sup>1388</sup> Dit betekende volgens de wetgever niet dat de aansluiting met het voortgezet onderwijs de inhoud van het basisonderwijs zou moeten bepalen.<sup>1389</sup> Deze bepaling was voornamelijk bedoeld als plaatsbepaling van het basisonderwijs in het gehele onderwijsstelsel.<sup>1390</sup> Het basisonderwijs zou een zelfstandige positie moeten innemen en niet belast moeten worden met een selectiefunctie voor het voortgezet onderwijs.<sup>1391</sup>

Kloosterman stelt terecht dat de aansluiting tussen het basis en voortgezet onderwijs wordt gecompliceerd door het feit dat de basisschool en de school voor voortgezet onderwijs organisatorisch los van elkaar be-

1383 *Kamerstukken II 1970/71*, 10 900 VII, nr. 2, p. 11.

1384 Cito, Jaarverslag 1985, Cito: Arnhem 1986, p. 28.

1385 Zie het Inrichtingsbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o (Koninklijk Besluit van 6 april 1993, *Stb.* 1993, 207).

1386 *Stb.* 1984, 2.

1387 Artikel 195 van de Wpo (*Stb.* 1998, 228).

1388 Artikel 2 van de Wet op het basisonderwijs (*Stb.* 1984, 2).

1389 *Kamerstukken II 1976/77*, 14 428, nr. 3, p. 40.

1390 *Kamerstukken II 1979/80*, 14 428, nr. 12, p. 19.

1391 *Kamerstukken II 1979/80*, 14 428, nr. 12, p. 6.

staande instellingen zijn die niet vanzelf een gelijk of een op elkaar afgestemd beleid zullen voeren.<sup>1392</sup> De aansluiting van het basisonderwijs op het voortgezet onderwijs werd daarnaast gecompliceerd door de categorale indeling van het voortgezet onderwijs. Om de aansluiting van het basisonderwijs op het voortgezet onderwijs te verbeteren, adviseerde de Onderwijsraad om in het basisonderwijs verschillende minimumniveaus in te stellen die corresponderen met de verschillende ingangsniveaus van het voortgezet onderwijs.<sup>1393</sup> Deze niveaus zouden per regio moeten worden bepaald door onderling overleg tussen het basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Hiervoor is in de Wbo niet gekozen omdat de wetgever het basisonderwijs niet wilde belasten met een selectiefunctie voor het voortgezet onderwijs.<sup>1394</sup> De wetgever had als doel om het moment van studiekeuze voor een bepaald niveau van voortgezet onderwijs te verschuiven naar een later tijdstip dan het moment waarop de leerling overgaat van het lager onderwijs naar het voortgezet onderwijs. Om de aansluitingsproblematiek tussen het basisonderwijs en voortgezet onderwijs op te lossen, was een herbezinning op de eerste fase van het voortgezet onderwijs volgens de wetgever onontbeerlijk.<sup>1395</sup> De wetgever was zich ervan bewust dat de Wbo geen definitieve oplossing bood voor de problematiek omtrent de aansluiting van het basisonderwijs op het voortgezet onderwijs.<sup>1396</sup> Wel werd beoogd een verbetering ten opzichte van de destijds geldende situatie te bewerkstelligen.

Samenwerking tussen scholen voor basisonderwijs en scholen voor voortgezet onderwijs werd onder de Wbo aangemoedigd. In het schoolwerkplan diende een school voor basisonderwijs te vermelden welke betrekkingen ze onderhield met scholen voor aansluitend voortgezet onderwijs.<sup>1397</sup> Met deze bepaling werd beoogd om vruchtbaar overleg tussen scholen voor voortgezet en basisonderwijs te stimuleren.<sup>1398</sup> Ook werd in de Wbo mogelijk gemaakt dat vertegenwoordigers van het basisonderwijs en het speciaal onderwijs een gezamenlijk overlegorgaan oprichten om de samenwerking tussen die scholen te bevorderen ten aanzien van de toelating van leerlingen en de inrichting van het onderwijs.<sup>1399</sup>

---

1392 Kloosterman 1982, deel I, p. 19.

1393 Advies Onderwijsraad van 4 november 1976, nr. O.R. III/88069 LO (*Kamerstukken II* 1976/77, 14 428, nr. 4 (bijlagen bij de memorie van toelichting), p. 72-103).

1394 *Kamerstukken II* 1979/80, 14 428, nr. 12, p. 5-6.

1395 *Kamerstukken II* 1979/80, 14 428, nr. 18, p. 5.

1396 *Kamerstukken II* 1979/80, 14 428, nr. 12, p. 5-6.

1397 Artikel 11, derde lid, van de Wet op het basisonderwijs (*Stb.* 1984, 2).

1398 *Kamerstukken II* 1979/80, 14 428, nr. 12, p. 6.

1399 Artikel 47 van de Wet op het basisonderwijs (*Stb.* 1984, 2).

### 6.2.1.6 De eerste fase van het voortgezet onderwijs

Na inwerkingtreding van de Wbo bleef het Besluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o. ongewijzigd. Toelating tot de school voortgezet onderwijs vond op dat moment dan ook nog steeds plaats op basis van het rapport van het hoofd van de lagere school en op basis van een onderzoek naar de geschiktheid van de leerling voor voortgezet onderwijs, bestaande uit een toelatingsexamen, schoolvorderingstoets, proefklas of psychotechnisch onderzoek. In de memorie van antwoord van de Wbo schrijft de wetgever dat veel scholen de CITO-toets gebruiken om voor individuele leerlingen het gewenste niveau van voortgezet onderwijs te bepalen.<sup>1400</sup> Het kabinet schrijft dat de CITO-toets daarmee (onbedoeld) werkt als examen en dat deze functie van de CITO-toets verandert als één of meer jaren van ongedeelde voortgezet onderwijs tot stand komen. Na de totstandkoming van de Wbo heeft de wetgever verschillende onsuccesvolle pogingen ondernomen om de eerste schooljaren van het voortgezet onderwijs zodanig vorm te geven dat de keuze van de leerling voor een bepaalde vorm van voortgezet onderwijs niet gemaakt hoeft te worden op het moment dat de leerling doorstroomt van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs, maar pas op een later moment.

Een voorbeeld hiervan is het experiment met de middenschool.<sup>1401</sup> De middenschool was bedoeld om de aansluiting van het basisonderwijs tot het voortgezet onderwijs te verbeteren door onder andere de beslissing voor een bepaalde vorm van voortgezet onderwijs uit te stellen. Binnen dit experiment stroomden leerlingen van het lager onderwijs door naar de middenschool. Op de middenschool werden leerlingen nog 3 à 4 jaar algemeen gevormd, alvorens zij doorstroomden naar een onderwijsvorm in het voortgezet onderwijs. Het experiment met de middenschool is vanwege het ontstaan van politieke verdeeldheid niet doorgezet.<sup>1402</sup>

In 1994 werd de basisvorming in het voortgezet onderwijs ingevoerd. Hiermee werd onder andere beoogd om de keuze van de leerling voor een bepaald schooltype uit te stellen.<sup>1403</sup> Met de basisvorming werden de eerste twee à drie jaar van het voortgezet onderwijs vormgegeven aan de hand van een verplicht vakkenpakket bestaande uit 15 vakken. De basisvorming werd aangeboden op twee niveaus. Per vak kon de leerling voor één van de twee niveaus kiezen. Aan het eind van de basisvorming werden de leerlingen getoetst en konden zij doorstromen naar een bepaalde vorm van voortgezet onderwijs. Ook de basisvorming heeft niet standgehouden. Na

1400 *Kamerstukken II 1979/80*, 14 428, nr. 12, p. 6.

1401 *Kamerstukken II 1974/75*, 13 459, nrs. 1-2.

1402 P.J.J. Zoontjens, 'Omstreden onderwijsvernieuwingen, het onderwijsjuridisch onderzoek voor de commissie Dijsselbloem', *NTOR* 2008, 2, p. 71.

1403 *Kamerstukken II 1987/88*, 20 381, nr. 3, p. 2.

kritiek op, onder andere, de overladenheid en versnippering van het vakkenpakket verdween de basisvorming in 2006.<sup>1404</sup> Met de vervolgens ingevoerde regeling onderbouw VO heeft de wetgever beoogd ruimte te bieden aan de school voor voortgezet onderwijs om de onderbouw zelf in te richten.<sup>1405</sup> De wetgever is er echter niet in geslaagd om het moment waarop de leerling wordt geselecteerd voor een bepaalde vorm van voortgezet onderwijs te verschuiven naar een later moment. De afsluiting van het primair onderwijs blijft dan ook bepalend voor de onderwijsvorm in het voortgezet onderwijs waar de leerling terecht komt.

### 6.2.2 Inleiding: toelating tot het voortgezet onderwijs onder het geldend recht

Tussen 1963 en 2014 is de wijze waarop de toelaatbaarheid van de leerling tot het voortgezet onderwijs wordt bepaald nauwelijks gewijzigd. Tot 2014 bepaalde het bevoegd gezag van de school voor voortgezet onderwijs of de leerling toelaatbaar was tot de school voor voortgezet onderwijs. Het bevoegd gezag onderzocht hiertoe de geschiktheid van elke leerling aan de hand van een toelatingsexamen, schoolvorderingstoets, proefklas of psychotechnisch onderzoek. In 2014 kwam hier verandering in. Sindsdien dient het bevoegd gezag van de school voor voortgezet onderwijs de toelaatbaarheid van de leerling voor een bepaalde vorm van voortgezet onderwijs te baseren op het schooladvies dat is vastgesteld door de directeur van de basisschool van de leerling.<sup>1406</sup> Daarnaast dient het *bevoegd gezag* van de basisschool bij elk leerling een eindtoets af te nemen.<sup>1407</sup> Aan de hand van de resultaten van de eindtoets kan het bevoegd gezag van de basisschool het eerder genomen schooladvies heroverwegen.

De eindtoets is in 2014 ingevoerd samen met een leerling- en onderwijsvolgsysteem. Met het leerling- en onderwijsvolgsysteem worden de prestaties van leerlingen systematisch bijgehouden aan de hand van toetsen. De eindtoets wordt sinds 2023 doorstroomtoets genoemd. Zowel de doorstroomtoets als de toetsen uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem zijn in elk geval gericht op het toetsen van het niveau van de Nederlandse taal en rekenen en wiskunde van de leerling.<sup>1408</sup> Het inzicht dat de school

---

1404 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 323, nr. 3, p. 2.

1405 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 323, nr. 3, p. 1.

1406 Artikel 8.6, tweede lid, van de Wvo 2020.

1407 Artikel 45b, derde lid, van de Wpo. Zie over de invoering van de eindtoets: R. Van Schoonhoven, 'De centrale eindtoets als criterium voor toelating tot het voortgezet onderwijs: geen weg terug', *School en Wet* 2013, afl. 4, p. 10-12.

1408 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 157, nr. 3, p. 6.



---

door deze toetsen verkrijgt, kan gebruikt worden om het onderwijs te verbeteren. Daarnaast worden de prestaties van een leerling voor zijn ouders inzichtelijk gemaakt.

### 6.2.3 Vorm en vormgever van de afsluiting van het primair onderwijs

#### 6.2.3.1 Schooladvies

Het primair onderwijs wordt doorgaans afgesloten met een schooladvies van het bevoegd gezag van een basisschool aan de leerling geeft in het achtste leerjaar.<sup>1409</sup> In dit advies staat voor welke vorm van voortgezet onderwijs de leerling geschikt wordt geacht. In 2014 heeft de wetgever beoogd het schooladvies leidend te maken bij de beslissing naar welke vorm van voortgezet onderwijs de leerling doorstroomt.<sup>1410</sup> De wetgever hecht bij de doorstroom van leerlingen van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs waarde aan het schooladvies omdat dit tot stand wordt gebracht door het bevoegd gezag van de school voor primair onderwijs met inzicht in de gehele schoolloopbaan van de leerling.<sup>1411</sup>

Bij amendement van Ypma op het hiervoor genoemde wetsvoorstel uit 2014 is het schooladvies verankerd in de Wpo en Wvo.<sup>1412</sup> De indieners van dit amendement wilden expliciet vastleggen dat het schooladvies leidend is ten opzichte van de eindtoets bij het bepalen van de toelaatbaarheid van de leerling tot het voortgezet onderwijs. Hiertoe werd expliciet bepaald dat het schooladvies voor 1 maart vastgesteld dient te worden.<sup>1413</sup> De school voor voortgezet onderwijs dient vervolgens de toelaatbaarheid van de leerling voor een bepaalde vorm van voortgezet onderwijs te baseren op dit schooladvies.<sup>1414</sup> Hiervoor is gekozen omdat het schooladvies wordt gebaseerd op de resultaten van de leerling gedurende zijn gehele schoolloopbaan en op basis van de bredere kennis die de leraar heeft van de leerling.<sup>1415</sup> Daarbij wordt in de toelichting van het amendement expliciet benoemd dat bij de totstandkoming van het schooladvies het oordeel van de professional/leraar centraal moet staan.<sup>1416</sup>

---

1409 Artikel 45d van de Wpo.

1410 Zie hierover: R. Van Schoonhoven, 'Het schooladvies po – vo: hoe verder met toelatingsbeslissingen in het voortgezet onderwijs', *School en Wet* 2016, afl. 6, p. 12-15.

1411 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 157, nr. 3, p. 15.

1412 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 157, nr. 43.

1413 Artikel 42, tweede lid, van de Wpo (*Stb.* 2014, 13).

1414 Artikel 8.6, tweede lid, van de Wvo 2020.

1415 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 157, nr. 3, p. 15.

1416 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 157, nr. 43.

Het bevoegd gezag had de vrijheid te bepalen of het schooladvies naar boven wordt bijgesteld als het resultaat van de eindtoets hier aanleiding toe gaf. Dit veranderde in augustus 2023. Sindsdien moet het schooladvies in beginsel naar boven bijgesteld worden als de uitslag van de doorstroomtoets hoger uitvalt dan het schooladvies.<sup>1417</sup> Hiervan kan enkel worden afgezien indien gemotiveerd toegelicht kan worden dat het naar boven bijstellen van het schooladvies niet in het belang van de leerling is. Het bevoegd gezag behoudt dan ook een mate van beoordelingsvrijheid bij het al dan niet bijstellen van het schooladvies.<sup>1418</sup> Daarbij is van belang dat de doorstroomtoets een momentopname is en in beginsel slechts de Nederlandse taal, rekenen en wiskunde hoeft te toetsen. Het schooladvies zou daarentegen een reflectie moeten zijn van de gehele schoolloopbaan en onder meer de sociale en emotionele ontwikkeling van de leerling. Er kan dan ook besloten worden dat het schooladvies een betere weergave geeft van het niveau van de leerling dan de uitslag van de doorstroomtoets.

### 6.2.3.2 Doorstroomtoets

Het afnemen van een schoolvorderingentoets was voor de basisschool lange tijd niet verplicht. Vanaf 2014 moet echter in beginsel elke leerling in het achtste jaar van het basisonderwijs tussen 15 april en 15 mei een eindtoets afleggen.<sup>1419</sup> Deze eindtoets wordt sinds 1 augustus 2023 doorstroomtoets genoemd.<sup>1420</sup> Voor deze naamswijziging is gekozen omdat de naam 'eindtoets' te veel de nadruk zou leggen op het markeren van het einde van de groei van de leerling, terwijl de naam 'doorstroomtoets' beter de doorlopende leerlijn zou uitdrukken.<sup>1421</sup>

De doorstroomtoets dient als een tweede objectief gegeven naast het schooladvies om te bepalen naar welke vorm van voortgezet onderwijs de leerling kan doorstromen.<sup>1422</sup> De doorstroomtoets meet in elk geval de kennis en vaardigheden van de leerling op het terrein van de Nederlandse taal en rekenen en wiskunde.<sup>1423</sup> De indieners van het hiervoor genoemde amendement Ypma beoogden dat de eindtoets als het ware als een second opinion zou dienen ten opzichte van het schooladvies. Indien uit de eindtoets zou blijken dat de leerling beschikt over méér kennis en vaardigheden dan blijkt uit het schooladvies, dient het bevoegd gezag het schooladvies heroverwegen. Hierdoor zou volgens de indieners het oordeel van de

---

1417 Artikel 45d, tweede lid, van de Wpo.

1418 Zie hierover uitgebreider Buiting 2022a, p. 7-9.

1419 Artikel 9b, eerste en tweede lid, van de Wpo (oud).

1420 *Stb.* 2022, 135.

1421 *Kamerstukken II* 2020/21, 35 671, nr. 3, p. 7 en 18.

1422 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 157, nr. 3, p. 7 en artikel 42, eerste lid, vierde volzin, van de Wpo.

1423 Artikel 45b, tweede lid, van de Wpo.

leraar centraal komen te staan bij de doorstroom van de leerling naar het voortgezet onderwijs. Zoals toegelicht moet sinds 2023 het schooladvies in beginsel naar boven bijgesteld worden als de doorstroomtoets daar aanleiding toe geeft.

De Wpo kent twee typen doorstroomtoetsen; doorstroomtoetsen die worden opgesteld door commerciële partijen en erkend zijn door het College voor Toetsen en Examens (CvTE) en een doorstroomtoets die van overheidswege wordt ontwikkeld door het Cito.<sup>1424</sup> De mogelijkheid voor een school om gebruik te maken van een andere dan van overheidswege ontwikkelde toets is bij amendement in de Wpo opgenomen.<sup>1425</sup> Met dit amendement beoogden de indieners te voorkomen dat de keuzevrijheid van scholen bij het kiezen van leermiddelen onnodig aangetast zou worden. De keuzevrijheid blijft echter beperkt tot een keuze voor een commerciële doorstroomtoets of de doorstroomtoets van het Cito, het bevoegd gezag kan er in beginsel niet voor kiezen geen eindtoets af te nemen.

#### 6.2.4 Niveau en inhoud van afsluiting van het primair onderwijs

Het schooladvies en de doorstroomtoets zijn gericht op de doorstroom van de leerling van het primair naar het voortgezet onderwijs. Zowel het schooladvies als de doorstroomtoets geven dan ook een oordeel over het niveau van de leerling in de vorm van een oordeel over welke vorm van voortgezet onderwijs geschikt is voor de leerling. Bij de totstandkoming van de Wbo in 1985 wenste de wetgever voor het basisonderwijs geen minimumniveaus vast te stellen waartoe de leerling door de basisschool wordt opgeleid.<sup>1426</sup> De wetgever beoogde hiermee te voorkomen dat het basisonderwijs werd belast met een selectiefunctie voor het voortgezet onderwijs. In 1992 besloot de wetgever om toch kerndoelen vast te stellen.<sup>1427</sup> Hierin wordt een beschrijving gegeven van kwaliteiten van leerlingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden.<sup>1428</sup> De basisschool dient er

1424 Artikel 9 van het Toetsbesluit PO en artikel 3, eerste lid, onder a, van de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten 2013.

1425 *Kamerstukken II* 2012/13, 33 157, nr. 38.

1426 *Kamerstukken II* 1979/80, 14 428, nr. 12, p. 5-6.

1427 *Stb.* 1992, 270. Zie over de invoering van de kerndoelen (de kerndoelen werden in eerste instantie eindtermen genoemd): J.B.M. Veenhuys, 'Concept-wetsvoorstel basisvorming en eindtermen', *School en Wet* 1987, afl. 4, p. 78-82, J.C. van Bruggen, 'Eindtermboekjes; wat nu te doen als school?', *School en Wet* 1989, afl. 3, p. 40-45 en M. Jongeneel-van Amerongen, 'Eindtermen: schending van de onderwijsvrijheid', *School en Wet* 1990, afl. 1, p. 15-19.

1428 Artikel 9, zesde lid, van de Wet op het basisonderwijs (*Stb.* 1992, 270), dit is nu geregeld in artikel 9, negende lid van de Wet op het voortgezet onderwijs.

bij haar onderwijsactiviteiten naar te streven dat haar leerlingen deze kerndoelen behalen. Volgens de wetgever dragen de kerndoelen bij aan het verbeteren van de aansluiting tussen het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs.<sup>1429</sup> Daarnaast zouden door de kerndoelen leerlingen van de verschillende basisscholen hetzelfde kernprogramma gaan doorlopen en het basisonderwijs beter controleerbaar worden.

De kerndoelen voor Nederlandse taal, rekenen en wiskunde zijn in 2010 nader ingevuld op basis van de zogenaamde referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. Met het instellen van de referentieniveaus heeft de wetgever opnieuw onder andere beoogd om de doorstroom van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs te verbeteren. De kerndoelen waren niet voldoende helder en concreet waardoor scholen voor voortgezet onderwijs leerlingen met grote onderlinge niveauverschillen binnenkregen.<sup>1430</sup> Met de specifiekere beschreven referentieniveaus zouden de basisscholen objectief kunnen vaststellen of het door de leerling bereikte beheersingsniveau van de Nederlandse taal of rekenen voldoende is voor een overstap naar een bepaalde vorm van voortgezet onderwijs. De wetgever erkent dat op het basisonderwijs leerlingen zitten met verschillende cognitieve capaciteiten. Niet elke leerling zal dan ook hetzelfde streefniveau behalen.

Door de wetgever is geen expliciete koppeling gemaakt tussen enerzijds het schooladvies en anderzijds de kerndoelen en referentieniveaus. Aangezien de basisschool de kerndoelen en referentieniveaus bij haar onderwijsactiviteiten dient te betrekken als aan het eind van het basisonderwijs te bereiken doelstellingen, kan niettemin aangenomen worden dat de school de mate waarin de leerling de kerndoelen en de referentieniveaus heeft behaald zal betrekken bij het schooladvies.<sup>1431</sup> Uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem kan afgeleid worden welk referentieniveau Nederlandse taal, rekenen en wiskunde de leerling beheerst. Ten aanzien van de doorstroomtoets is een expliciete koppeling gemaakt met de referentieniveaus. De doorstroomtoets resulteert in een leerlingenrapport waarin een indicatie wordt gegeven van de beheersing van de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen door de leerling.<sup>1432</sup>

---

1429 *Kamerstukken II* 1987/88, 20 381, nr. 3, p. 10.

1430 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 290, nr. 3, p. 9.

1431 Artikel 9, negen en elfde lid, van de Wpo.

1432 Artikel 8, tweede lid, jo. artikel 4, onderdeel f, van het Toetsbesluit PO.

## 6.2.5 Toetsing en beoordeling bij afsluiting primair onderwijs

### 6.2.5.1 Schooladvies

De Wpo schrijft niet voor op welke wijze het schooladvies tot stand dient te komen en of ten behoeve van het schooladvies toetsen afgenomen dienen te worden bij de leerling. Wel moet het bevoegd gezag in de schoolgids vastleggen op welke wijze het schooladvies tot stand komt.<sup>1433</sup> De wetgever schrijft dat het schooladvies wordt gebaseerd op de resultaten van de leerling gedurende zijn gehele schoolloopbaan en op basis van de bredere kennis die de school van de leerling heeft.<sup>1434</sup> Deze bredere kennis kan onder andere bestaan uit de motivatie van de leerling om te leren, de ondersteuning vanuit thuis, de sociale en emotionele ontwikkeling en de aanleg en interesses van de leerling. Het schooladvies wordt gebaseerd op het professionele oordeel van de betreffende leraren en de directeur. Bij dit oordeel kunnen de resultaten van de leerling op toetsen uit het leerling- en onderwijsvolgsysteem worden betrokken.<sup>1435</sup>

### 6.2.5.2 Doorstroomtoets

De doorstroomtoets meet in elk geval de kennis en vaardigheden van de leerling op het terrein van Nederlandse taal, rekenen en wiskunde.<sup>1436</sup> Deze toets wordt samengesteld door de toetsaanbieder en afgenomen door de directeur van de betreffende school onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag.<sup>1437</sup> Vervolgens wordt de doorstroomtoets beoordeeld door de toetsaanbieder.<sup>1438</sup> Hij dient voor iedere leerling die de doorstroomtoets aflegt een leerlingenrapport op te stellen. In dit leerlingenrapport dient in elk geval het resultaat van de doorstroomtoets, het niveau waarop de toets is afgelegd, een advies omtrent het vervolgonderwijs en een indicatie van de beheersing van de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen opgenomen te worden.

De doorstroomtoets dient een eenduidig advies te geven omtrent het te volgen vervolgonderwijs.<sup>1439</sup> Met dit voorschrift wordt volgens de regering geregeld dat een doorstroomtoets niet mag resulteren in een gemengd advies met meer dan twee naastgelegen onderwijsvormen van voortgezet onderwijs.<sup>1440</sup> Van een dergelijk advies is bijvoorbeeld sprake als uit de

---

1433 Artikel 13, eerste lid, onder p, van de Wpo.

1434 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 157, nr. 3, p. 15.

1435 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 157, nr. 3, p. 8.

1436 Artikel 45b, tweede lid, van de Wpo.

1437 Artikel 5, eerste lid, van het Toetsbesluit PO.

1438 Artikel 8 van het Toetsbesluit PO.

1439 Artikel 4, eerste lid, onderdeel a, van het Toetsbesluit PO.

1440 Nota van toelichting bij het Toetsbesluit PO (*Stb.* 2014, 209), p. 10-11.

doorstroomtoets het advies zou voortkomen dat de leerling geschikt is voor vmbo-tl, havo en vwo. Een dergelijk advies zou onvoldoende helder en eenduidig zijn om te kunnen fungeren als onafhankelijk gegeven dat kan leiden tot bijstelling van het schooladvies. De doorstroomtoets mag enkel adviseren dat de leerling geschikt is voor maximaal twee naastgelegen onderwijsvormen zoals vmbo-tl/havo of havo/vwo.

### **6.2.6 Schooladvies en civiel effect**

Met het eerder genoemde amendement Ypma is het schooladvies wettelijk verankerd in de Wpo, daarnaast werd in de Wvo bepaald dat de toelating van een leerling tot een school van voortgezet onderwijs wordt gebaseerd op het schooladvies.<sup>1441</sup> Hierdoor is het voor het bevoegd gezag van de school voor voortgezet onderwijs niet langer mogelijk om bij de toelating van een leerling zijn geschiktheid voor een bepaalde vorm van voortgezet onderwijs nader te onderzoeken. In de Wvo 2020 is opnieuw bepaald dat het bevoegd gezag zijn beslissing over de toelating baseert op het definitieve schooladvies.

Het schooladvies maakt onderdeel uit van het onderwijskundig rapport.<sup>1442</sup> Een afschrift van dit rapport wordt verstrekt aan de ouders van de leerling. Het onderwijskundig rapport met daarin het schooladvies lijkt door de wetgever niet als diploma bedoeld te zijn. Het heeft daar desalniettemin veel van weg. In het onderwijskundig rapport zijn de onderwijsresultaten van de leerling opgenomen, waaruit blijkt welke kennis, inzicht en vaardigheden de leerling heeft opgedaan. Ook heeft het schooladvies dat in het rapport is opgenomen civiel effect. Aan het schooladvies is het rechtsgevolg verbonden dat de student toelaatbaar is voor een bepaalde vorm van voortgezet onderwijs.

Voor een leerling voor wie geen schooladvies is opgesteld of die geen doorstroomtoets heeft afgelegd, kan het bevoegd gezag van een school voor voortgezet onderwijs nog wel een onderzoek instellen naar de geschiktheid voor het volgen van voortgezet onderwijs.<sup>1443</sup> Ook kan een bevoegd gezag een nader onderzoek instellen naar de geschiktheid van de leerling indien het een school met een bijzondere inrichting betreft waarvoor specifieke kennis of vaardigheden van de leerling vereist zijn.<sup>1444</sup> Dit is bijvoorbeeld het geval bij tweetalig voortgezet onderwijs of bij een Topsport Talentenschool.

---

1441 Artikel 8.6, tweede lid, van de Wvo 2020.

1442 Artikel 42, tweede lid, van de Wpo en artikel 2 Besluit uitwisseling leer- en begeleidingsgegevens.

1443 Artikel 8.3, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit Wvo 2020.

1444 Artikel 8.3, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit Wvo 2020.

### 6.2.7 Rol van de leraar

Van oudsher bepaalde het bevoegd gezag van de school voor voortgezet onderwijs welke leerling toegelaten werd tot deze school. Sinds de invoering van de eindtoets is echter het oordeel van de directeur van de basisschool doorslaggevend. De toelating van de leerling tot de school voor voortgezet onderwijs dient immers gebaseerd te worden op het schooladvies. De directeur is niet geheel vrij in het vaststellen van het schooladvies. Dit advies maakt onderdeel uit van het onderwijskundig rapport, en over de vaststelling hiervan dient de directeur te overleggen met het onderwijzend personeel.<sup>1445</sup> Overleg hierover zal in de praktijk noodzakelijk zijn. Het onderwijskundig rapport bevat namelijk, naast het schooladvies, onder andere gegevens over de leerling met betrekking tot zijn onderwijshistorie, leerresultaten, gedrag en sociaal-emotionele ontwikkeling.<sup>1446</sup> Onder leerresultaten wordt onder andere verstaan de uitkomst van toetsen die gericht zijn op het vervolgen van het onderwijs.<sup>1447</sup> Bij het geven van het schooladvies zal het oordeel van de leraar vaak bepalend zijn. Hierbij wordt immers niet alleen gekeken naar de leerresultaten van de leerling, maar ook naar de motivatie van de leerling om te leren, de ondersteuning vanuit thuis, de sociale en emotionele ontwikkeling en de aanleg en interesses van de leerling. De leraar heeft bij uitstek de benodigde kennis over en inzicht in de leerling om hier een oordeel over te geven. Uiteindelijk ligt de bevoegdheid om het schooladvies en het onderwijskundig rapport vast te stellen uiteindelijk bij de directeur van de school.

Bij het geven van het schooladvies heeft de directeur, en indirect de leraar, een grote mate van beoordelingsruimte. Wet- en regelgeving bieden inhoudelijk geen kader aan de hand waarvan het schooladvies ingevuld moet worden. De leraar kan dit in beginsel dan ook zelf bepalen met inachtneming van hetgeen hierover is vastgelegd in de schoolgids. Het schooladvies is daarnaast gebaseerd op de subjectieve ervaringen van de leraar met de leerling. Bij het vaststellen van het schooladvies moet immers niet enkel naar de leerresultaten gekeken worden, maar ook naar bijvoorbeeld de sociale en emotionele ontwikkeling van de leerling. Wel moeten de resultaten uit het leerlingenvolgsysteem bij het schooladvies worden betrokken. Hoe dit gebeurt, is evenwel aan de leraar. In § 5.11.2 is beschreven dat de rechtsbescherming van de leerling ten aanzien van het schooladvies door de beoordelingsvrijheid van de leraar zeer beperkt is.

Het schooladvies kan bijgesteld worden als de doorstroomtoets hoger uitvalt dan het schooladvies. De doorstroomtoets wordt afgenomen door

---

1445 Artikel 42, eerste lid, van de Wpo.

1446 Artikel 2 Besluit uitwisseling leer- en begeleidingsgegevens.

1447 Artikel 3 Besluit uitwisseling leer- en begeleidingsgegevens.

het bevoegd gezag.<sup>1448</sup> Het bevoegd gezag mag echter niet zelf een doorstroomtoets samenstellen, maar dient een toets af te nemen bij een toetsaanbieder. Die toets wordt vervolgens afgenomen door de directeur van de betreffende school, onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag, en beoordeeld door de toetsaanbieder. In het leerlingrapport licht de toetsaanbieder onder andere het resultaat van de toets toe en geeft hij een advies omtrent het vervolgonderwijs.<sup>1449</sup> Vanuit de school kan dan ook niet getreden worden in de inhoud en beoordeling van de doorstroomtoets. De autonomie van het bevoegd gezag bij het afnemen van de doorstroomtoets is beperkt tot het kiezen van een bepaalde toets. De leraar speelt hierin formeel geen rol. De directeur heeft wel autonomie bij het bepalen of de resultaten van de eindtoets moeten leiden tot het naar boven bijstellen van het schooladvies. Net als bij het vaststellen van het schooladvies zal de directeur hierover in principe moeten overleggen met de leraar, omdat hij de leerling het beste kent.

### 6.3 HET EXAMEN IN HET VOORTGEZET ONDERWIJS

Het voortgezet onderwijs wordt van oudsher afgesloten met een eindexamen en resulteert in een diploma. Dit diploma is van belang omdat de leerling hiermee kan doorstromen naar andere vormen van onderwijs, zoals het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs. Het eindexamen in het voortgezet onderwijs heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld van een van overheidswege vormgegeven examen naar een examen waarin zowel de overheid als de betreffende school een rol spelen. Hierna wordt eerst uiteengezet hoe het examen zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld, daarna wordt beschreven hoe dit examen er nu uit ziet en welke rol de leraar hierbij speelt.

#### 6.3.1 Het eindexamen in het voortgezet onderwijs in historisch perspectief

##### 6.3.1.1 De Wet op het middelbaar onderwijs 1863

De wetgever streefde met de Wet op het middelbaar onderwijs naar zo groot mogelijke vrijheid voor zowel de leerlingen als de scholen.<sup>1450</sup> Zo ook bij de examens waarmee het onderwijs aan de hogere burgerschool werd afgesloten. In de wet was slechts geregeld dat het middelbaar onderwijs aan de verschillende schooltypen afgesloten kon worden met een examen

---

1448 Artikel 45b, derde lid, van de Wpo.

1449 Artikel 8 Toetsbesluit PO.

1450 Karsemeijer 1963, p. 37.



waaraan een getuigschrift of diploma<sup>1451</sup> verbonden kon worden.<sup>1452</sup> De inhoud van het examen werd niet geregeld. In de wet werd slechts bepaald dat de leerling geëxamineerd moest worden in de vakken die aan de betreffende scholen werden gegeven. Volgens de wetgever was het niet doenlijk en doelmatig om in de wet te bepalen hoe ver zich het examen in elk vak behoorde uit te strekken.<sup>1453</sup>

Wel werd geregeld door wie het examen afgenomen moest worden. Het eindexamen aan de hogere burgerscholen werd afgenomen door een door de Commissaris in de provincie te benoemen commissie.<sup>1454</sup> Vlak na totstandkoming van de Wet op het middelbaar onderwijs bestond een grote verscheidenheid in de opgaven van de eindexamens.<sup>1455</sup> Vanaf 1868 vond er al coördinatie plaats tussen de provincies. Vervolgens werd vanaf 1870 bij algemene maatregel van bestuur toch het eindexamen aan de hogere burgerscholen in detail geregeld. Hierin werd bepaald in welke vakken de leerling examen moest doen en in het bijgevoegde programma werd de omvang van de kennis omschreven die van de leerling verwacht mocht worden. De examens werden niet langer lokaal samengesteld. Elke provinciale commissie stelde opgaven op waarmee de leerlingen geëxamineerd zouden kunnen worden en zonden deze naar de Inspecteurs. De Inspecteurs stelden uit de ingezonden opgaven een uniform examen samen voor het hele land. Het examen werd afgenomen op school onder toezicht van de directeur en de leraren. De examens werden nagekeken en beoordeeld door de provinciale commissies.

### 6.3.1.2 Schoolexamen (1920-1963)

Niet lang na invoering van de Wet op het middelbaar onderwijs kwam er kritiek op de omvang van het eindexamen.<sup>1456</sup> Het eindexamen moest alle vakken omvatten waarin onderwijs was gegeven. De grote omvang van het examen had tot gevolg dat in de hoogste klassen voortdurend gerepeteerd moest worden om de leerlingen de benodigde uitgebreide feitenkennis bij te brengen. Volgens Inspecteur Parvé werd hierdoor het vormende

1451 Getuigschriften werden, onder andere, afgegeven aan de hogere burgerscholen voor het met goed gevolg afleggen van het eindexamen. Bijvoorbeeld aan de landbouwscholen werd het diploma uitgereikt voor het met goed gevolg volbrengen van het eindexamen als landbouwkundige. Artikel 66 van de Wet op het middelbaar onderwijs (*Stb.* 1863, 50).

1452 Artikel 55 van de Wet op het middelbaar onderwijs, *Stb.* 1863, 50.

1453 *Bijlagen Handelingen II*, 1862/63, XXXIX, 3, p. 325 (MvT).

1454 Artikelen 56 tot 58 van de Wet op het middelbaar onderwijs, *Stb.* 1863, 50.

1455 Karsemeijer 1963, p. 25.

1456 Bartels 1963, p. 118.

karakter van het onderwijs wel eens uit het oog verloren.<sup>1457</sup> Ook leidde de omvangrijke examens tot uitval onder de leerlingen.

Hubrecht betoogde dat het eindexamen als staatsexamen zich niet goed verhield tot het doel van de Wet op het middelbaar onderwijs, namelijk de algemene vorming van de leerling.<sup>1458</sup> Bij het staatsexamen staan de examinerator en de examinandus als onbekenden tegenover elkaar.<sup>1459</sup> De examinerator onderzoekt of de examinandus voldoende kennis bezit om te worden opgeleid voor een bepaald beroep. Het schoolexamen zou volgens Hubrecht beter passen bij het toetsen van de algemene vorming van de leerling. De examinerator bij het schoolexamen is immers de leraar en de examinandus de leerling. Beiden zijn reeds met elkaar bekend en de leraar weet doorgaans in hoeverre de leerling zich heeft ontwikkeld. Bij het afnemen en beoordelen van het schoolexamen kan de leraar rekening houden met de kennis die hij al heeft over de leerling. Hierdoor kan de leraar, beter dan de staatsexaminerator, een oordeel vellen over de algemene vorming van de leerling.

Ook de Ineenschakelingscommissie, ingesteld om een algehele vernieuwing van het onderwijsstelsel te onderzoeken, kwam tot de conclusie dat het eindexamen niet langer een staatsexamen moest zijn, maar een schoolexamen moest worden.<sup>1460</sup> Het al dan niet uitreiken van een getuigschrift zou echter niet geheel afhankelijk moeten worden van de ervaringen van de leraren met de leerlingen gedurende het laatste jaar. Om die reden werd voorgesteld om het cijfer van het eindexamen te baseren op het gemiddelde van het cijfer van de leerling van het afgelopen jaar en het cijfer van de leerling voor het schoolexamen. Het schoolexamen zou afgenomen moeten worden door de leraren van de school onder toezicht van een regionale commissie.

Het duurde tot 1920 voor het schoolexamen daadwerkelijk (deels) werd ingevoerd. Minister Visser schreef in de bijbehorende memorie van toelichting dat de voordelen van de schoolexamens zo voor de hand liggen dat deze niet uitvoerig toegelicht hoeven te worden.<sup>1461</sup> Niemand is beter in staat te beoordelen of zijn leerling over de vereiste bekwaamheden beschikt dan de leraar. Daarnaast zou door de afschaffing van de staatsexamens een grote kostenbesparing verwezenlijkt worden.

---

1457 S. Parvé, 'De hogere burgerscholen in 1874', *De Economist* 1875, deel II, p. 934 en 935.

1458 Hubrecht 1890, 228.

1459 Hubrecht 1890, p. 229.

1460 A. Van Berkum, *Staatscommissie tot reorganisatie van het onderwijs, Sub-commissie "middelbaar onderwijs"*, rapport met bijlagen, Amsterdam: Subcommissie Middelbaar Onderwijs, 1907.

1461 *Kamerstukken II* 1918/19, 392, nr. 3, p. 7.

Het schoolexamen werd slechts deels ingevoerd. De mondelinge examens zouden afgenomen worden door de leraren van de hogere burgerschool en waren dan ook zuivere schoolexamens. De schriftelijke eindexamens werden afgenomen door een examencommissie bestaande uit leraren en deskundigen, die werden voorgezeten door de directeur van de school. De deskundigen werden aangesteld door de minister. De schriftelijke opgaven waren voor alle scholen gelijk. Hiermee werd een belangrijk bezwaar tegen het schoolexamen ondervangen, namelijk dat examens niet langer van gelijkwaardig niveau zouden zijn.<sup>1462</sup> Wel bleef hierdoor het schriftelijk examen een staatsexamen.

Het reglement van het eindexamen werd vastgesteld bij koninklijk besluit.<sup>1463</sup> Hierin werd geregeld dat vijf deskundigen plaats zouden nemen in de examencommissie. Zij zouden zich niet alleen bezighouden met het beoordelen van de schriftelijke examens, maar hadden ook een stem in de mondelinge examens. Zo konden zij het mondelinge examen van een leerling verlengen als zij dit nodig achten. Ook kon de deskundige de leraar verzoeken om aan een leerling bepaalde vragen te stellen.<sup>1464</sup> Bij een verschil van mening tussen de leraar en de deskundige over de hoogte van het cijfer, werd het cijfer vastgesteld van degene wiens cijfer het dichtst bij het rapportcijfer lag.

### 6.3.1.3 Civiel effect diploma middelbaar onderwijs

Bij het opstellen van de Wet op middelbaar onderwijs had de wetgever het uitgangspunt geformuleerd dat het hoger onderwijs een algemene voorbereiding vormde tot verschillende maatschappelijke betrekkingen.<sup>1465</sup> Het middelbaar onderwijs was daarentegen niet bedoeld als vooropleiding voor het hoger onderwijs. Aan het getuigschrift van de hogere burgerschool werd dan ook niet het recht gekoppeld om toegelaten te worden tot de universiteit. Dit recht bleef voorbehouden aan de klassieke vooropleiding voor het hoger onderwijs; het gymnasium. Al snel bleek echter dat de moderne opleiding aan de hogere burgerschool ook zeer geschikt was als vooropleiding voor de universiteit.<sup>1466</sup>

Vanaf 1876 werd het eenvoudiger voor leerlingen met een diploma van de hogere burgerschool om door te stromen naar de universiteit. Om zonder getuigschrift van het gymnasium ingeschreven te worden bij de universiteit, moest de aspirant-student een staatsexamen afleggen. Dit gold ook voor aspirant-studenten met een getuigschrift van de hogere

1462 *Kamerstukken II* 1919/20, 58, nr. 1, p. 4.

1463 Koninklijk Besluit van 26 juli 1920, *Stb.* 1920, 617.

1464 Artikel 15 Reglement voor de eindexamens der hogere burgerscholen met vijfjarigen cursus (vastgesteld bij Koninklijk Besluit van 26 juli 1920, *Stb.* 1920, 617).

1465 *Bijlagen Handelingen II*, 1862/63, XXXIX, nr. 3, p. 320 (MvT).

1466 Bartels 1963, p. 132.

burgerschool. Bij amendement stelde Van Houten voor dat degene met een getuigschrift van de hogere burgerschool niet langer het gehele staatsexamen hoefden af te leggen om ingeschreven te worden bij de universiteit.<sup>1467</sup> Zij hoefden slechts staatsexamen af te leggen in die vakken waarin zij nog niet waren geëxamineerd aan de hogere burgerschool. Dit amendement werd overgenomen door de regering. Verdergaande amendementen om de hogere burgerschool meer als vooropleiding tot de universiteit te positioneren hebben het toen niet gered.<sup>1468</sup>

In 1878 werd het daarom mogelijk gemaakt om met een diploma van de hogere burgerschool toegelaten te worden tot het natuurkundig examen dat voorafging aan het volgen van de artsenopleiding. Minister Kappeyne van de Coppello stelde hierover: "De bezitter van het diploma wegens met goed gevolg afgelegd eindexamen der hogere burgerschool met vijfjarigen cursus heeft reeds in wettelijken vorm aan deze voorwaarde ruimschoots voldaan. Het ware nutteloos hem andermaal te ondervragen."<sup>1469</sup> De minister meende echter desalniettemin dat het onderwijs aan de hogere burgerscholen gericht zou moeten blijven op algemene ontwikkeling. Dit wetsvoorstel was dan ook niet bedoeld om een andere richting te geven aan het middelbaar onderwijs. Dit bleek onder andere uit het feit dat leerlingen van de hogere burgerscholen een ander examen moesten afleggen dan de gymnasiasten om de bevoegdheid te krijgen om als arts te mogen werken.<sup>1470</sup> Inhoudelijk waren de examens identiek aan elkaar. Een met goed gevolg afgelegd examen van een leerling afkomstig van de hogere burgerschool gaf echter geen recht om aan de universiteit te mogen promoveren. Dit recht bleef voorbehouden aan de gymnasiasten. Pas in 1917 kregen de leerlingen van de hogere burgerscholen na het afleggen van het geneeskundig examen ook het recht om te promoveren.<sup>1471</sup>

Een echte doorbraak voor de toelating tot de universiteit voor gediplomeerden van de hogere burgerschool kwam pas in de Eerste Wereldoorlog. Tot dat moment moesten jongens met een diploma van een hogere burgerschool zich na het vervullen van hun dienstplicht nog twee jaar bekwamen voor het staatsexamen om toegelaten te kunnen worden tot de universiteit.<sup>1472</sup> Kamerlid Limburg besloot met een initiatiefwetsvoorstel mogelijk te maken dat een student met een getuigschrift van de hogere burgerschool toegelaten kon worden tot de examens van de faculteiten der

---

1467 *Kamerstukken II 1875/76*, 18, nr. 23.

1468 Bartels 1963, p. 132.

1469 *Kamerstukken II 1878/79*, 35, nr. 1, p. 2.

1470 H.T.A. Amsing, 'Maatwerk in het onderwijs: inleiding op het themanummer', *NTOR* 2002, p. 82.

1471 *Bijlagen Handelingen II 1917/18*, nr. 188, 1-3, p. 1.

1472 Bartels 1963, p. 141.

---

geneeskunde en der wis- en natuurkunde.<sup>1473</sup> Na 1917 werd het stapsgewijs mogelijk gemaakt om met een getuigschrift van de hogere burgerschool door te stromen naar steeds meer opleidingen aan de universiteit.<sup>1474</sup>

### 6.3.2 Inleiding: het examen in het voortgezet onderwijs onder het huidige recht

In 1963 werd de Wet op het middelbaar onderwijs na honderd jaar vervangen door de Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo). Met de totstandkoming van de Wvo verdween de hogere burgerschool. In het voortgezet onderwijs werden voortaan verschillende onderwijsvormen aangeboden, zoals vwo, havo, mavo, vbo en praktijkonderwijs. Op het praktijkonderwijs wordt in deze paragraaf niet ingegaan omdat leerlingen aan het praktijkonderwijs geen eindexamen afleggen. De Wvo is in 2022 vervangen door de Wvo 2020. Met deze nieuwe wet is de structuur en de redactie van de artikelen uit de Wvo herzien, maar zijn er geen inhoudelijke aanpassingen doorgevoerd.<sup>1475</sup> In deze paragraaf wordt daarom verwezen naar artikelen uit de Wvo 2020, maar naar de wetsgeschiedenis behorende bij (wijzigingen van) de Wvo.

### 6.3.3 Vorm en vormgever van het examen

In de Wvo werd bepaald dat leerlingen in het voortgezet onderwijs de gelegenheid wordt geboden om een eindexamen af te leggen.<sup>1476</sup> In de Wvo was niet geregeld welke vorm het eindexamen zou hebben, bij algemene maatregel van bestuur moesten hierover nadere voorschriften worden gesteld.<sup>1477</sup> Vooruitlopend op deze algemene maatregel van bestuur gaf de wetgever bij de totstandkoming van de Wvo in 1963 aan de voorkeur te hebben voor een schoolonderzoek. De school die ook het onderwijs vormt zou de aangewezen instantie zijn om de resultaten daarvan te onderzoeken.<sup>1478</sup> De school heeft eigen accenten gelegd in het onderwijs en heeft met de betreffende leerlingen gewerkt. Bij een examen afgenomen door een externe instantie bestond volgens de wetgever het risico dat de school een opleidingsinstituut zou worden voor dit examen, ten koste van de algemene ontwikkeling.

---

1473 *Bijlagen Handelingen II* 1917/18, nr. 188, 1-3, p. 1.

1474 Bartels 1963, p. 144-147.

1475 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 297, nr. 3, p. 1 en *Stb.* 2020, 379.

1476 Artikel 29, tweede lid van de Wet op het voortgezet onderwijs (*Stb.* 1978, 386).

1477 Artikel 19, vierde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs.

1478 *Kamerstukken II* 1960/61, 5350, nr. 8, p. 30 en artikel 29, eerste lid van de Wet op het voortgezet onderwijs (*Stb.* 1978, 386).

Voorschriften over het eindexamen waren vanaf 1970 vastgelegd in het Besluit eindexamens v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o., dit besluit werd in 1989 het Eindexamenbesluit VO.<sup>1479</sup> Momenteel staan de voorschriften voor het eindexamen in de Wvo 2020 en deels in het Uitvoeringsbesluit Wvo 2020.<sup>1480</sup> In 1970 beoogde de wetgever met de voorschriften over het eindexamen enerzijds waarborgen te scheppen voor de maatschappelijke waarde van het diploma en anderzijds ruimte te bieden aan de scholen voor een eigen aanpak en eigen verantwoordelijkheid.<sup>1481</sup> Het eindexamen ging daarom bestaan uit een schoolonderzoek en een schriftelijk (centraal) examen dat door een namens de minister aangestelde commissie werd opgesteld.<sup>1482</sup> Met het schoolonderzoek wordt het leerproces op de school afgerond.<sup>1483</sup> De wetgever heeft dit naast het schriftelijk (centraal) examen ingevoerd om de scholen een ruime mate van vrijheid te geven bij het inrichten van het onderwijs. Sinds 1970 is de verdeling tussen een examen vormgegeven door de school en een examen vormgegeven door de minister nauwelijks gewijzigd. Het huidige eindexamen bestaat voor een bepaald vak nog steeds uit een schoolonderzoek, een schriftelijk examen of beide.<sup>1484</sup> Het schoolonderzoek wordt tegenwoordig het schoolexamen genoemd en het schriftelijk examen wordt nu het centraal examen genoemd.

### 6.3.4. Niveau en inhoud van het examen

#### 6.3.4.1 Profiel

In welke vakken een leerling eindexamen aflegt, wordt grotendeels bepaald door het profiel waarvoor de leerling heeft gekozen. Een profiel bestaat uit een samenhangend onderwijsprogramma bestaande uit een gemeenschappelijk deel, een profieldeel en een vrij deel. De noodzaak voor de invoering van de profielen bij de havo en het vwo lag volgens de wetgever in het feit dat de voorbereiding op het hoger onderwijs onvoldoende was gebleken.<sup>1485</sup> Na invoering van de profielen werd het examenprogramma in meer detail uitgewerkt dan eerder het geval was.<sup>1486</sup> Het oude

---

1479 Zie het Koninklijk Besluit van 8 april 1970 (*Stb.* 1970, 371), voor de inwerkingtreding van het hiervoor genoemde besluit was het eindexamen tijdelijk geregeld in het Interimbesluit eindexamens h.a.v.o.-m.a.v.o. (Koninklijk Besluit van 8 oktober 1969, *Stb.* 1969, 438).

1480 Artikel 2.50 e.v. van de Wvo 2020 en hoofdstuk 3 van het Uitvoeringsbesluit Wvo 2020.

1481 Nota van toelichting p. 370 van het Besluit eindexamens v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o. (*Stb.* 1970, 51).

1482 Artikel 13 van het Besluit eindexamens v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o. (*Stb.* 1970, 51).

1483 Nota van toelichting p. 37 van het Besluit eindexamens v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o. (*Stb.* 1970, 51).

1484 Artikel 2.53, tweede lid, van de Wvo 2020.

1485 *Kamerstukken II 1996/97*, 25 168, nr. 3, p. 2.

1486 *Kamerstukken II 1996/97*, 25 168, nr. 3, p. 6.

examenprogramma zou een onvoldoende selecterende functie voor de doorstroom naar het hoger onderwijs hebben.

#### 6.3.4.2 Examenprogramma

De inhoud van de eindexamens wordt vastgesteld door de minister in de examenprogramma's, met uitzondering van de door het bevoegd gezag vastgestelde vakken.<sup>1487</sup> De examenprogramma's zijn opgenomen in een bijlage bij een ministeriële regeling.<sup>1488</sup> Bij de vaststelling van de eindexamenprogramma's Nederlandse taal en literatuur worden de referentieniveaus Nederlandse taal in acht genomen.<sup>1489</sup> De kerndoelen hebben enkel betrekking op de eerste twee schooljaren in het voortgezet onderwijs en spelen daarom bij het eindexamen geen rol.<sup>1490</sup>

In de examenprogramma's wordt voor zowel het school- als het centraal examen de examenstof omschreven.<sup>1491</sup> Uit de examenprogramma's blijkt daarnaast hoe de examenstof wordt verdeeld over het schoolexamen en het centraal examen. Bij het opnieuw vaststellen van de examenprogramma's in 2007 heeft de minister ernaar gestreefd om de verantwoordelijkheid voor het eindexamen beter te verdelen tussen de overheid en de deskundigen in het veld, waaronder de leraren.<sup>1492</sup> De exameneisen zijn daarom globaler omschreven. De exameneisen zijn daarom globaler omschreven. De eisen geven een duidelijke richting aan, maar beogen ook ruimte te bieden aan scholen om binnen de aangegeven onderwerpen eigen keuzes te maken.

Bij de centrale examens wordt ernaar gestreefd om jaarlijks aan elke kandidaat dezelfde eisen te stellen.<sup>1493</sup> Omdat de opgaven van de examens jaarlijks verschillen, wordt middels de normeringsterm (N-term) de normering van de examens van de verschillende jaren op elkaar afgestemd. Bij het vaststellen van de N-term wordt ernaar gestreefd dat de prestatie-eisen jaarlijks hetzelfde blijven. Eventuele onvolkomenheden in de examens, zoals foutieve opgaven, kunnen eveneens verwerkt worden in de N-term. De N-term wordt vastgesteld door het CvTE.<sup>1494</sup>

1487 Artikel 2.54 van de Wvo 2020.

1488 Regeling examenprogramma's voortgezet onderwijs (*Stcr.* 2007, 111).

1489 Artikel 2.54, derde lid, van de Wvo 2020.

1490 Artikel 2.13 van de Wvo 2020.

1491 Artikel 2.54 van de Wvo 2020.

1492 Zie de toelichting bij Regeling examenprogramma's voortgezet onderwijs (*Stcr.* 2007, 111, p. 1-2).

1493 Zie bijlage 1 van de Regeling omzetting scores in cijfers centrale examens en rekentoets VO 2016.

1494 Artikel 2, tweede lid, onder e, van de Wet College voor toetsen en examens jo. artikel 1 van de Regeling omzetting scores in cijfers centrale examens en rekentoets VO 2016.

### 6.3.5 Examinering en beoordeling

#### 6.3.5.1 Schoolexamen

Het bevoegd gezag bepaalt wanneer het schoolexamen aanvangt, het schoolexamen kan dan ook al voor het laatste schooljaar beginnen.<sup>1495</sup> Van oudsher dient de leerling eerst het schoolexamen af te leggen alvorens deel te mogen nemen aan het centraal examen.<sup>1496</sup> De ruimte van het bevoegd gezag om het schoolexamen vorm te geven wordt begrensd door het examenreglement. Binnen de voorschriften van het examenreglement heeft het bevoegd gezag evenwel de ruimte om zelf het schoolexamen in te richten. Het schoolexamen bestaat doorgaans uit een reeks van toetsen die in de laatste schooljaren van het voortgezet onderwijs worden afgenomen.

Sinds de invoering van de profielen maakt het profielwerkstuk onderdeel uit van het schoolexamen.<sup>1497</sup> Het profielwerkstuk omvat bij havo en vwo een of meer vakken en heeft in het vmbo het profielwerkstuk betrekking op een thema uit het profiel van de leerling. Het profielwerkstuk bestaat uit een werkstuk of presentatie, waarin op geïntegreerde wijze kennis, inzicht en vaardigheden aan de orde komen die van betekenis zijn in het desbetreffende profiel.

In het Uitvoeringsbesluit WVO 2020 is bepaald dat het schoolexamen de vorm heeft van een examendossier.<sup>1498</sup> Hierin worden de resultaten van de leerling voor de verschillende toetsen van het schoolexamen gedocumenteerd door het bevoegd gezag. Het gehele examendossier vormt het schoolexamen. Hiermee heeft de wetgever geprobeerd uit te drukken dat het schoolexamen een samenhangend geheel is en niet bestaat uit losse toetsen.<sup>1499</sup> De vorm waarin het examendossier wordt gegoten wordt overgelaten aan het bevoegd gezag. De wetgever stelde in 1997 dat er over het eindexamendossier geen nadere voorschriften hoeven te worden gesteld omdat het examendossier zich geleidelijk zou moeten ontwikkelen.

De inhoud van het schoolexamen en de wijze waarop het schoolexamen wordt afgenomen wordt door het bevoegd gezag vastgelegd in het programma van toetsing en afsluiting (Pta). Het Pta is in het voortgezet

---

1495 Artikel 2.55, eerste lid, van de Wvo 2020

1496 Zie nota van toelichting, p. 41 van *Stb.* 1997, 558.

1497 Artikel 4 van het Eindexamenbesluit.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. (*Stb.* 1997, 588) en zie nu artikel 2.53, derde lid, van het Uitvoeringsbesluit Wvo 2020.

1498 Artikel 3.11 van het Uitvoeringsbesluit Wvo 2020.

1499 Zie nota van toelichting, p. 45 van *Stb.* 1997, 558.



onderwijs<sup>1500</sup> ingevoerd in navolging van een deel van het middelbaar beroepsonderwijs.<sup>1501</sup> In het Pta wordt onder andere beschreven op welke wijze het examenprogramma wordt getoetst, hoe de examenstof verdeeld wordt over de toetsen en de wijze waarop de leerlingen getoetst worden.<sup>1502</sup> Daarnaast wordt in het Pta beschreven hoe de cijfers van de verschillende toetsen worden gecombineerd tot het cijfer van het schoolexamen. Het Pta wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld.<sup>1503</sup> Met de invoering van het Pta werd beoogd het schoolexamen te dereguleren en los te weken van formele regels.<sup>1504</sup>

Naast het Pta stelt het bevoegd gezag ook een examenreglement vast. Het examenreglement wordt voor onbepaalde tijd vastgesteld door het bevoegd gezag.<sup>1505</sup> In het examenreglement worden regels van voornamelijk procedurele en organisatorische aard gesteld, zoals de organisatie van het examen, de gang van zaken tijdens het eindexamen en regels in het geval van onregelmatigheden.

### 6.3.5.2 Centraal examen

Het eindexamen bestaat naast het schoolexamen – voor de meeste vakken – ook uit een centraal examen. Dit examen werd vroeger ook wel het schriftelijk examen genoemd. Het centraal examen wordt opgesteld door het College voor toetsen en examens (CvTE) en wordt, net als het schoolexamen, afgenomen door het bevoegd gezag van de school. Hiervoor dienen de opgaven en beoordelingsnormen gebruikt te worden die zijn opgesteld door het CvTE.

De taak om onder andere het centraal examen op te stellen is in 2009 toegekend aan het CvTE.<sup>1506</sup> Het CvTE is een zelfstandig bestuursorgaan. Hiermee beoogde de wetgever dat de maatschappelijke betrokkenheid bij de examens beter tot uiting kon komen.<sup>1507</sup> De leden van het CvTE zouden voorgedragen moeten worden door representatieve onderwijsorganisaties. Het CvTE valt als zelfstandig bestuursorgaan niet onder het gezag van de minister van OCW. Hier is door de wetgever voor gekozen omdat voor de uitvoering van de taken met betrekking tot de examens een mate

1500 Artikel 31, tweede lid, van het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-l.b.o. (*Stb.* 1989, 327).

1501 Artikel 42 van het Besluit middelbaar dienstverlenings- en gezondheidsonderwijs (*Stb.* 1984, 360).

1502 Artikel 2.60a, tweede lid, van de Wvo 2020.

1503 Zie nota van toelichting, p. 31 van het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-l.b.o. (*Stb.* 1989, 327).

1504 *Kamerstukken II* 1987/88, 20 671, nr. 2, p. 10.

1505 Artikel 2.60, eerste lid, van de Wvo 2020.

1506 Artikel 2, tweede lid, van de Wet College voor toetsen en examens.

1507 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 411, nr. 3, p. 4.

van onafhankelijkheid van politieke inmenging noodzakelijk zou zijn.<sup>1508</sup> Het opstellen van beoordelingsnormen voor een bepaalde examenvraag is volgens de wetgever de taak van onafhankelijke deskundigen waarover geen politiek oordeel geveld zou moeten worden.<sup>1509</sup> De minister blijft wel verantwoordelijk voor de kwaliteit en de inhoud van het centraal examen middels het vaststellen van het examenprogramma.

Hoewel het centraal examen en de beoordelingsnormen worden opgesteld door het CvTE, wordt het centraal examen van oudsher beoordeeld door een examiner afkomstig van de betreffende school en een geëncmitteerde.<sup>1510</sup> De geëncmitteerde is een examiner afkomstig van een andere school voor voortgezet onderwijs die is gekoppeld aan de school waaraan het centraal examen is afgenomen.<sup>1511</sup> Het centraal examen dient zo spoedig mogelijk beoordeeld te worden door de examiner van de school. Vervolgens wordt het examen door de directeur toegezonden aan de geëncmitteerde. Hij dient eveneens zo spoedig mogelijk het centraal examen na te kijken en te beoordelen met een cijfer.

De score van het centraal examen wordt in overleg tussen de examiner en de geëncmitteerde vastgesteld. Tot 2008 werd het cijfer gevormd uit het gemiddelde van het cijfer van de examiner en de geëncmitteerde als zij niet tot overeenstemming konden komen. In 2008 is bepaald dat een geschil over de vaststelling van de score van het centraal examen voorgelegd moet worden aan het bevoegd gezag van de geëncmitteerde.<sup>1512</sup> Dit bevoegd gezag kan over dit geschil in overleg treden met het bevoegd gezag van de examiner. Indien de bevoegde gezagen niet tot overeenstemming komen dient het geschil voorgelegd te worden aan de Inspectie. De Inspectie kan vervolgens een derde onafhankelijke corrector inschakelen die een definitieve score voor het betreffende centraal examen vaststelt.

### 6.3.5.3 Het eindexamen

Zoals hiervoor beschreven wordt het eindexamen gevormd door het schoolexamen en het centraal examen gezamenlijk. De uitslag van een bepaald vak wordt door de directeur vastgesteld aan de hand van het gemiddelde van het cijfer voor het schoolexamen en het cijfer voor het centraal examen.<sup>1513</sup> Het eindexamencijfer wordt uitgedrukt in een geheel cijfer uit de reeks 1 tot en met 10. Als het gemiddelde cijfer van het school-

---

1508 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 411, nr. 3, p. 6.

1509 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 411, nr. 9, p. 7.

1510 Artikel 27 van het Besluit eindexamens v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o. (*Stb.* 1970, 51) en artikel 3.21 en 3.24 van het Uitvoeringsbesluit Wvo 2020.

1511 Artikel 3.22 en 3.23 van het Uitvoeringsbesluit Wvo 2020.

1512 Artikel 42, eerste lid van het Besluit eindexamens v.w.o.-h.a.v.o.- m.a.v.o.-v.b.o. (*Stb.* 2008, 121) en 3.25, derde lid, van het Uitvoeringsbesluit Wvo 2020.

1513 Artikel 3.32, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit Wvo 2020.

en centraal examen niet op een heel cijfer uitkomt, wordt dat getal naar beneden afgerond als het cijfer achter de komma een 4 of lager is en omhoog afgerond als dat cijfer een 5 of hoger is. Voor bepaalde vakken wordt enkel een schoolexamen afgenomen. Hierbij bestaat het cijfer van het eindexamen uit het cijfer van het schoolexamen.

De uitslag van het eindexamen kan luiden ‘geslaagd’ of ‘afgewezen’.<sup>1514</sup> Of een student geslaagd is hangt af van de score van de student op de verschillende vakken van het eindexamen. Om te slagen dient de leerling in elk geval een 5,5 gemiddeld te hebben behaald voor het gehele centraal eindexamen.<sup>1515</sup> Daarnaast mag de leerling voor bepaalde vakken een onvoldoende halen en deze onvoldoende compenseren met andere vakken. De gemiddelde score voor de vakken maatschappijleer, culturele en kunstzinnige vorming en het profielwerkstuk worden aangemerkt als score van één vak, dit is het zogenaamde combinatievak.<sup>1516</sup> Voor het profielwerkstuk hoeft de leerling geen voldoende te halen, voor maatschappijleer en cultureel kunstzinnige vorming wel. Ook kan de leerling één vak van het centraal eindexamen herkansen.<sup>1517</sup> Indien dit nodig is om de leerling te laten slagen kan de directeur ten slotte bepalen dat een of meer cijfers van vakken niet mee worden gerekend bij de bepaling van de uitslag van het eindexamen.<sup>1518</sup> De overgebleven vakken moeten in dat geval wel een geheel eindexamen vormen.

#### 6.3.5.4 Hardheidsclausule

Sinds 2015 bestaat er voor het eindexamen een hardheidsclausule.<sup>1519</sup> Op grond van de hardheidsclausule kan de minister besluiten om van bij of krachtens de Wvo 2020 gestelde voorschriften af te wijken of buiten toepassing te laten. Hiervan kan de minister gebruikmaken indien de onverkorte toepassing van examenvoorschriften zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. De hardheidsclausule is bedoeld om incidentele problemen op te lossen.<sup>1520</sup> De hardheidsclausule kan bijvoorbeeld toegepast worden om maatwerk te bieden aan talentvolle leerlingen.<sup>1521</sup> Deze clausule is ook door de minister gebruikt om leerlingen in de gelegenheid

1514 Artikel 2.57, tweede lid, van de Wvo 2020.

1515 Artikelen 3.34 en 3.35 van het Uitvoeringsbesluit Wvo 2020.

1516 Artikelen 3.34 en 3.35 van het Uitvoeringsbesluit Wvo 2020.

1517 Artikel 3.38, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit Wvo 2020.

1518 Artikel 3.33, derde lid, van het Uitvoeringsbesluit Wvo 2020.

1519 Artikel 60 van het Eindexamenbesluit VO (*Stb.* 2014, 510) en het huidige 2.65 van de Wvo 2020.

1520 Zie nota van toelichting, p. 14 van het Eindexamenbesluit VO (*Stb.* 2014, 510).

1521 Zie nota van toelichting, p. 17 van het Eindexamenbesluit VO (*Stb.* 2014, 510).

te stellen om in afwijking van het eindexamenbesluit VO het schoolexamen af te ronden nadat reeds het centraal examen was afgenomen.<sup>1522</sup>

### 6.3.6 Diploma en civiel effect

De leerling die het eindexamen met goed gevolg heeft afgelegd ontvangt een diploma.<sup>1523</sup> De modellen voor diploma's van het voortgezet onderwijs zijn bij ministeriële regeling vastgesteld.<sup>1524</sup> Het diploma van het voortgezet onderwijs heeft civiel effect met rechtsgevolg, aangezien de leerling met dit diploma toegelaten kan worden tot bepaalde vormen van vervolgonderwijs. De leerling kan met een bepaald diploma van het voortgezet onderwijs doorstromen naar een bacheloropleiding<sup>1525</sup> of mbo-opleiding<sup>1526</sup>. Het havo- of vwo-diploma is daarnaast een startkwalificatie.<sup>1527</sup> Een minderjarige jongere die niet langer onder de leerplicht valt is met deze startkwalificatie vrijgesteld van de kwalificatieplicht.<sup>1528</sup> Volgens de wetgever heeft een jongere met een startkwalificatie een aanzienlijk grotere kans op de arbeidsmarkt.<sup>1529</sup>

Aan de leerling die de school verlaat zonder eindexamen met goed gevolg te hebben afgelegd kan, een verklaring worden uitgereikt door of namens het bevoegd gezag.<sup>1530</sup> Op de verklaring wordt vermeld op welk tijdstip de leerling de school verlaat en tot welk leerjaar de leerling het laatst is bevorderd. Daarnaast wordt in de verklaring opgenomen voor welke leerjaren en welke vormen van vervolgonderwijs de leerling geschikt wordt geacht.

### 6.3.7 Rol van de leraar

Sinds de jaren 20 van de vorige eeuw bestaat het eindexamen in het voortgezet onderwijs uit een combinatie van een schoolexamen en een centraal examen. Voor het schoolexamen is toen gekozen omdat niemand beter in staat is te beoordelen of een leerling over de vereiste kennis, inzicht en vaardigheden beschikt dan de leraar. Met deze keuze bevestigt de wetgever dat de leraar de vakdeskundige is. De bevoegdheid om het schoolexamen af te nemen komt evenwel formeel toe aan het bevoegd gezag. Met

---

1522 *Kamerstukken II* 2017/18, 30 079, nr. 74, p. 3.

1523 Artikel 2.58 van de Wvo 2020.

1524 Zie Regeling modellen diploma's VO (*Stcr.* 2008, 123).

1525 Artikel 7.24 van de Whw.

1526 Artikel 8.2.1 van de Web.

1527 Artikel 1, onder f, van de Leerplichtwet 1969.

1528 Artikel 4a, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969.

1529 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 901, nr. 3, p. 2.

1530 Artikel 2.59 van de Wvo 2020.

---

het van overheidswege vormgegeven centraal examen wordt bewerkstelligd dat het verstrekken van het diploma met civiel effect niet louter afhankelijk is van het oordeel van de betreffende leraar. Ook draagt het centraal examen eraan bij dat alle afgestudeerden hetzelfde minimumniveau hebben. Met de combinatie van het school- en centraal examen wordt een balans gevonden tussen vrijheid voor de leraar en het bevoegd gezag bij het samenstellen en beoordelen van het examen en het waarborgen van de kwaliteit en uniformiteit van het examen.

Bij het opstellen van het schoolexamen is het bevoegd gezag niet geheel autonoom. Het behoort zich te houden aan het examenprogramma, waarin de exameneisen globaal worden omschreven. Hoe deze eisen worden omgezet in een schoolexamen, is aan het bevoegd gezag. In het Pta legt het bevoegd gezag jaarlijks onder andere de inhoud van het schoolexamen vast. Het eindexamen, dus zowel het schoolexamen als het centraal examen, wordt afgenomen door de directeur of rector én de examinatoren. Examinatoren kunnen de conrector, adjunct-directeur, leden van de centrale directie en leraren van de school zijn.<sup>1531</sup> Aangenomen kan worden dat dit doorgaans de leraren zijn. Zij dienen zich te houden aan de exameneisen en het Pta; verder hebben de leraren autonomie om zelf te bepalen hoe het schoolexamen wordt beoordeeld.

Het centraal examen wordt, in tegenstelling tot het schoolexamen, geheel van overheidswege opgesteld. Ten aanzien van het centraal examen is bepaald dat dit eerst wordt beoordeeld door een examinator van de betreffende school.<sup>1532</sup> Dit zal doorgaans de leraar zijn die ook lesgeeft in dat vak. Nadat de examinator van de betreffende school het centraal examen heeft beoordeeld, wordt dit examen nogmaals beoordeeld door de gecommiteerde. Een gecommiteerde is een leraar van een andere school. De leraar van de betreffende school kan het examen dus niet geheel zelf beoordelen. Ook heeft hij zich te houden aan het beoordelingsmodel. Doordat de leraar is gebonden aan een beoordelingsmodel dat van overheidswege is opgesteld, is de beoordelingsvrijheid van de leraar beperkt. Deze beoordelingsvrijheid wordt verder beperkt doordat de beoordeling plaats moet vinden in samenspraak met een gecommiteerde.

Het eindexamen als geheel wordt gevormd door zowel het school- als het centraal examen, de uitslag hiervan wordt door het bevoegd gezag vastgesteld. Het bevoegd gezag heeft hierin geen eigen beoordelingsruimte, hij dient de uitslag van het eindexamen vast te stellen aan de hand van de cijfers voor het school- en centraal examen. De eerdere beoordeling van de leraar, en in het geval van het centraal examen mede dat van de

---

<sup>1531</sup> Artikel 2.51, derde lid, van de Wvo 2020.

<sup>1532</sup> Artikel 3.21 en 3.24 van het Uitvoeringsbesluit Wvo 2020.

gecommitteerde, is dan ook leidend bij het bepalen van de uitslag van het eindexamen.

## 6.4 HET EXAMEN IN HET MIDDELBAAR BEROEPSONDERWIJS

In het beroepsonderwijs komt de student, anders dan in de andere onderwijssectoren, niet voor een diploma in aanmerking als hij enkel het examen met goed gevolg heeft afgerond. Hij moet daarnaast ook de beroepspraktijkvorming voltooien. De beroepspraktijkvorming vindt niet plaats binnen de onderwijsinstelling, maar bij een stagebedrijf. Het kunnen behalen van het diploma is dan ook in belangrijke mate afhankelijk van de stage van de student. In deze paragraaf wordt eerst geschetst hoe het belang van de praktijk zich heeft ontwikkeld in het middelbaar beroepsonderwijs, vervolgens wordt nader toegelicht hoe het examen in deze sector nu wordt afgenomen.

### 6.4.1 Het examen in het middelbaar beroepsonderwijs in historisch perspectief

#### 6.4.1.1 Wet op het nijverheidsonderwijs

De betrokkenheid van de Rijksoverheid bij het beroepsonderwijs heeft zich langzamer ontwikkeld dan in de andere onderwijssectoren.<sup>1533</sup> Dit komt onder andere doordat initiatieven voor beroepsonderwijs al tot stand waren gekomen vanuit het bedrijfsleven. In 1921 kwam met de Wet op het nijverheidsonderwijs toch de eerste eigen wettelijke regeling voor het beroepsonderwijs tot stand.<sup>1534</sup> In de Nijverheidsonderwijswet werd onderscheid gemaakt tussen enerzijds de vakopleiding op de school en anderzijds de vakopleiding in de praktijk.<sup>1535</sup> De vakopleiding in de praktijk werd ook wel het leerlingenwezen genoemd. In grote lijnen is deze indeling van opleidingen nu nog terug te zien, ook de grote rol van het bedrijfsleven in het middelbaar beroepsonderwijs is onveranderd gebleven. Hierna wordt kort ingegaan op het schoolonderwijs en de vakopleiding in de praktijk zoals dat destijds bestond.

---

<sup>1533</sup> *Kamerstukken II* 1993/94, 23 775, nr. 3, p. 28.

<sup>1534</sup> *Stb.* 1919, 593.

<sup>1535</sup> *Kamerstukken II* 1914/15, 366, nr. 3, p. 9.

### *Schoolonderwijs*

Binnen het schoolonderwijs aan een vakschool stond het praktische nut van het onderwijs voor een bepaald beroep voorop.<sup>1536</sup> De leerling die schoolonderwijs aan een vakschool tot het einde had bijgewoond en voldoende vorderingen had gemaakt kon in aanmerking komen voor een getuigschrift.<sup>1537</sup> Ter verkrijging van het getuigschrift van het middelbaar nijverheidsonderwijs diende de leerling het eindexamen, bestaande uit een schriftelijk, praktisch en mondeling gedeelte met goed gevolg af te leggen.<sup>1538</sup> Het examen werd afgenomen door de leraren en de directeur van de school, onder toezicht van door de minister aangestelde gecommiteerden.

### *Leerlingwezen*

In het leerlingwezen werd de ontwikkeling van de leerling verdeeld over schoolonderwijs en onderwijs in de praktijk door een patroon.<sup>1539</sup> De patroon diende een bedrijf te hebben waarin de leerling voldoende praktijkervaring op kon doen met het betreffende ambacht, vak of beroep. Daarnaast moest er voldoende ruimte zijn voor de leerling om theoretisch schoolonderwijs te volgen. Tussen de leerling, de patroon en het bestuur van de school werd schriftelijk een leerovereenkomst aangegaan.<sup>1540</sup> In de leerovereenkomst werd onder andere beschreven hoeveel uur per week de leerling moet besteden aan de praktische opleiding gegeven door zijn patroon en hoeveel uur schoolonderwijs hij zou volgen.<sup>1541</sup>

Als de leertijd van een leerling was verstreken werd hem eenmaal per jaar de gelegenheid gegeven om zich te onderwerpen aan een onderzoek naar zijn bekwaamheid in het door hem gekozen ambacht, vak of beroep.<sup>1542</sup> Dit onderzoek werd afgenomen door een landelijke commissie.<sup>1543</sup> Als de student het onderzoek met goed gevolg had volbracht, werd aan hem een diploma uitgereikt.<sup>1544</sup> Op dit diploma werd vermeld in welk ambacht, vak of beroep de leerling was opgeleid. Als de leerling voor het verstrijken van de leertijd de leerbetrekking beëindigde dan was de patroon

1536 *Kamerstukken II* 1914/15, 366, nr. 3, p. 10.

1537 Artikel 29 van de Nijverheidsonderwijswet (*Stb.* 1919, 593).

1538 Artikel 2 van het Koninklijk Besluit van 11 juli 1921, ter uitvoering van art. 29, tweede lid, der Nijverheidsonderwijswet (*Stb.* 1921, 919).

1539 Artikel 47, eerste en tweede lid, van de Nijverheidsonderwijswet (*Stb.* 1919, 593).

1540 Artikel 45 van de Nijverheidsonderwijswet (*Stb.* 1919, 593).

1541 Artikel 44 van de Nijverheidsonderwijswet (*Stb.* 1919, 593).

1542 Artikel 54 van de Nijverheidsonderwijswet (*Stb.* 1919, 593).

1543 Artikel 54 van de Nijverheidsonderwijswet (*Stb.* 1919, 593).

1544 Artikel 55 van de Nijverheidsonderwijswet (*Stb.* 1919, 593).

verplicht aan de leerling een getuigschrift te verstrekken.<sup>1545</sup> In dit getuigschrift werd vermeld welke werkzaamheden door de leerling waren verricht en hoe lang de leerling onder de patroon had gewerkt en geleerd. Daarnaast moest de patroon een omschrijving geven omtrent ijver, gedrag en bekwaamheid van de leerling.

#### 6.4.1.2 Het middelbaar beroepsonderwijs en het leerlingwezen

##### *Het voortgezet onderwijs*

In 1968 trad de Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo) in werking.<sup>1546</sup> Met deze wet ging het schoolonderwijs uit de Wet op het nijverheidsonderwijs onderdeel uitmaken van het voortgezet onderwijs. De Wvo kende drie typen beroepsonderwijs: lager, middelbaar en hoger beroepsonderwijs. In de Wvo werd het stellen van regels over de eindexamens voor het beroepsonderwijs gedelegeerd naar een algemene maatregel van bestuur.<sup>1547</sup> Voor verschillende schooltypen werden naargelang het schooltype verschillende regelingen getroffen voor de eindexamens.<sup>1548</sup>

Voor bijvoorbeeld de dagscholen voor middelbaar economisch en administratief onderwijs stelde de minister het eindexamenprogramma vast.<sup>1549</sup> Het examen bestond uit een mondeling, schriftelijk en praktisch deel. De opgaven van het schriftelijk en praktisch examen werden door de minister vastgesteld en beoordeeld door gecommitteerden die door de minister werden aangesteld.<sup>1550</sup> Het mondeling examen werd daarentegen vormgegeven en beoordeeld door de leraar van het betreffende vak.<sup>1551</sup> Het eindexamen voor middelbaar middenstandsonderwijs was op een soortgelijke wijze vormgegeven, behalve dat dit eindexamen niet bestond uit een praktisch deel.<sup>1552</sup> Voor de eindexamens van het middelbaar huishoud- en nijverheidsonderwijs en het middelbaar landbouwonderwijs gold dat het eindexamen voor alle vakken bestond uit een schoolonder-

---

1545 Artikel 48 van de Nijverheidsonderwijswet (*Stb.* 1919, 593).

1546 *Stb.* 1967, 386.

1547 Artikel 29, eerste en tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs (*Stb.* 1967, 386).

1548 Zie bijvoorbeeld het Eindexamenbesluit m.e.a.o. (*Stb.* 1971, 670), het Eindexamenbesluit m.m.o. (*Stb.* 1973, 38), het Eindexamenbesluit m.h.n.o. (*Stb.* 1973, 39), het Eindexamenbesluit l.b.o. (*Stb.* 1976, 31) en het Eindexamenbesluit Middelbaar landbouwonderwijs (*Stb.* 1987, 483).

1549 Artikel 2 van het Eindexamenbesluit m.e.a.o. (*Stb.* 1971, 670).

1550 Artikel 4 en 5 van het Eindexamenbesluit m.e.a.o. (*Stb.* 1971, 670).

1551 Artikel 16 van het Eindexamenbesluit m.e.a.o. (*Stb.* 1971, 670).

1552 Zie het Eindexamenbesluit m.m.o. (*Stb.* 1973, 38).



zoek en daarnaast voor bepaalde vakken bestond uit een centraal examen.<sup>1553</sup> Voor andere scholen gold dat het onderwijs nog zo sterk in ontwikkeling was dat het eindexamen aan de scholen werd overgelaten, onder toezicht van door de minister aangestelde gecommiteerden.<sup>1554</sup>

In 1992 werden de verschillende examenbesluiten die betrekking hadden op dagscholen voor middelbaar beroepsonderwijs samengevoegd in het Examenbesluit m.b.o. Met dit examenbesluit werd beoogd de autonomie van de instellingen te vergroten.<sup>1555</sup> Daarnaast waren volgens de wetgever de verschillende oude examenregelingen in de loop der tijd te gedetailleerd geworden. Het examen zoals geregeld in het Examenbesluit m.b.o. bestond uit verschillende examenonderdelen. In beginsel bestonden de examenonderdelen uit schoolexamens, tenzij bij ministeriële regeling was bepaald dat het betreffende examenonderdeel als centraal examen werd geëxamineerd.<sup>1556</sup> Bij ministeriële regeling werd verder per opleiding onder andere bepaald welke examenonderdelen de leerling diende te behalen om in aanmerking te komen voor een diploma.<sup>1557</sup> De examenstof voor het schoolexamen werd beschreven in het examenprogramma dat werd opgesteld door het bevoegd gezag. Voor het centraal examen werd het examenprogramma bij ministeriële regeling vastgesteld.<sup>1558</sup> Zowel het school- als het centraal examen werd afgenomen door de centrale directie en de examinatoren, onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Door de minister aangestelde gecommiteerden hielden hier toezicht op.<sup>1559</sup> Het examen werd in beginsel beoordeeld door de examinator. Bij de centrale examenonderdelen werden hierbij de door de landelijke examencommissie opgestelde beoordelingsnormen in acht genomen.<sup>1560</sup>

### *Het leerlingwezen*

Het leerlingwezen zoals geregeld in de Wet op het nijverheidsonderwijs werd niet opgenomen in de Wvo. Volgens de wetgever week het leerling-

1553 Zie Eindexamenbesluit m.h.n.o. (*Stb.* 1973, 39) en het Eindexamenbesluit Middelbaar landbouwonderwijs (*Stb.* 1987, 483).

1554 Zie het Koninklijk Besluit van 16 juli 1970 (*Stb.* 1970, 360), houdende regeling van de eindexamens aan bepaalde scholen, genoemd in het Koninklijk Besluit van 13 december 1967 (*Stb.* 1967, 667).

1555 Zie nota van toelichting, p. 16 van het Examenbesluit m.b.o. (*Stb.* 1992, 362).

1556 Artikel 3 van het Examenbesluit m.b.o. (*Stb.* 1992, 362).

1557 Artikel 7, eerste lid, van het Examenbesluit m.b.o. (*Stb.* 1992, 362).

1558 Artikel 6 van het Examenbesluit m.b.o. (*Stb.* 1992, 362).

1559 Artikel 8 en 10 van het Examenbesluit m.b.o. (*Stb.* 1992, 362).

1560 Artikel 17 van het Examenbesluit m.b.o. (*Stb.* 1992, 362).

wezen organisatorisch en onderwijskundig te sterk af van het schoolonderwijs zoals geregeld in de Wvo.<sup>1561</sup> Het leerlingwezen werd daarom geregeld in de Wet op het leerlingwezen.<sup>1562</sup> Net als onder de Nijverheidsonderwijswet diende de leerling onder de Wet op het leerlingenwezen een leerovereenkomst te sluiten met een patroon. Naast het praktijkonderwijs diende de leerling *algemeen en op het beroepsgericht onderwijs* te volgen, omdat het onderwijs niet langer enkel was gericht op de beroepspraktijk. Indien de leerling het onderwijs niet volgde kon hij niet deelnemen aan het examen.<sup>1563</sup>

In het leerlingenwezen speelden landelijke organen die de verschillende beroepscategorieën vertegenwoordigden een belangrijke rol.<sup>1564</sup> Deze rol was ook zichtbaar in het kader van de examens. Het desbetreffende landelijke orgaan gaf leerlingen aan het eind van hun opleiding de gelegenheid om een examen af te leggen.<sup>1565</sup> Het examenprogramma met daarin de eisen voor het examen werd door de minister vastgesteld op voorstel van dit orgaan.<sup>1566</sup> De minister stelde een (centrale) examencommissie in die de examens opstelde, afnam, beoordeelde en ten slotte de diploma's uitreikte.<sup>1567</sup> Deze commissie bestond uit leden van het bedrijfsleven en de scholen. Het examen werd gevormd door een praktijk- en een theoriegedeelte. Het examen kon in de vorm van tentamens afgenomen worden.

In 1992 is het leerlingwezen opgegaan in de Wet op het cursorisch beroepsonderwijs (Wcbo).<sup>1568</sup> Onder de Wcbo bleef de leerovereenkomst tussen de leerling en de patroon centraal staan, de leerovereenkomst werd medeondertekend door de school en het betreffende landelijke orgaan.<sup>1569</sup> In de Wcbo was bepaald dat de minister voor elke opleiding in het leerlingwezen de eindtermen vaststelde en dat de landelijke organen het examenprogramma vaststelde. Deze examensystematiek week af van de overige onderwijssectoren.<sup>1570</sup> De examens werden georganiseerd door het betreffende landelijke orgaan en afgenomen door een examencommissie die

---

1561 *Kamerstukken II 1964/65*, nr. 5, p. 1-2.

1562 *Stb.* 1966, 215.

1563 Artikel 19, tweede lid, van de Wet op het leerlingwezen (*Stb.* 1966, 215).

1564 Artikel 4, tweede lid, van de Wet op het leerlingwezen (*Stb.* 1966, 215).

1565 Artikel 2 van het Examenbesluit Leerlingwezen (*Stb.* 1972, 3).

1566 Artikel 3 van het Examenbesluit Leerlingwezen (*Stb.* 1972, 3).

1567 Artikel 5 en 10 van het Examenbesluit Leerlingwezen (*Stb.* 1972, 3).

1568 *Stb.* 1992, 337.

1569 Artikel 2.22 Wet op het cursorisch onderwijs (*Stb.* 1992, 337).

1570 *Kamerstukken II 1988/89*, 21 122, nr. 3, p. 84.

werd ingesteld door dit landelijke orgaan.<sup>1571</sup> De wetgever beoogde hiermee de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de examinering verder te waarborgen.<sup>1572</sup>

#### 6.4.1.3 Wet educatie en beroepsonderwijs

In 1995 kwam de Wet educatie en beroepsonderwijs (Web) tot stand.<sup>1573</sup> In de Web werden – net als eerder onder de Wet op het nijverheidsonderwijs, het leerlingwezen uit de Wcbo en het lager en middelbaar beroepsonderwijs uit de Wvo, samen geregeld in één wet. In het ontwerp van de Web bleef het eerdere onderscheid tussen het leerlingwezen en het lager en middelbaar beroepsonderwijs, dat van oudsher bestond, in stand. De wetgever beoogde de opleidingen uit het leerlingwezen herkenbaar te laten voortbestaan.<sup>1574</sup> Er werd daarom onderscheid gemaakt tussen enerzijds opleidingen met een grote praktijkcomponent (de beroepsbegeleidende leerweg) en opleidingen met een kleinere praktijkcomponent (beroepsopleidende leerweg). De landelijke organen zouden – net als in het leerlingwezen – deze opleidingen aansturen en de examens afnemen.<sup>1575</sup> De precieze taakverdeling tussen de instellingen en de landelijke organen bij onder andere de examens wilde de wetgever bij algemene maatregel van bestuur regelen.<sup>1576</sup>

Gedurende de behandeling van het wetsvoorstel van de Web in de Tweede Kamer zijn de bepalingen omtrent examinering gewijzigd.<sup>1577</sup> Hierdoor werd de wijze van examinering in de beroepsbegeleidende en de beroepsopleidende leerweg grotendeels gelijk getrokken. Beoogd werd om de taakverdeling tussen de landelijke organen en de instellingen te verduidelijken, daarnaast bestond de wens om een bepaalde mate van externe legitimering van examens te ontwikkelen.<sup>1578</sup> Het ontwerp van de Web werd daarom zodanig gewijzigd dat de instelling een deel van het examen extern moest laten legitimeren door een onafhankelijke instantie.<sup>1579</sup> Deze onafhankelijke instantie was de exameninstelling.<sup>1580</sup> De landelijke organen konden gaan functioneren als exameninstelling, daarnaast werd het mogelijk voor andere organisaties om eveneens als exameninstelling te

1571 Artikel 2.19 Wet op het cursorisch onderwijs (*Stb.* 1992, 337).

1572 *Kamerstukken II* 1988/89, 21 122, nr. 3, p. 84. en artikel C.4 van het Uitvoeringsbesluit W.C.B.O. (*Stb.* 1993, 382)

1573 *Stb.* 1995, 501.

1574 *Kamerstukken II* 1994/95 23 778, nr. 3, p. 13.

1575 *Kamerstukken II* 23 778, nr. 3, p. 13 en p. 102.

1576 Artikel 7.6.1 in *Kamerstukken II* 23 778, nr. 2, p. 47.

1577 *Kamerstukken II* 23 778, nr. 9.

1578 *Kamerstukken II* 23 778, nr. 8, p. 24.

1579 *Kamerstukken II* 1994/95, 23 778, nr. 9, p. 72-73 en artikel 7.4.4. van de Web (*Stb.* 1995, 501).

1580 Artikel 1.6.1 van de Web (*Stb.* 1995, 501).

fungeren.<sup>1581</sup> Hiermee werd afgestapt van de gedachte uit het leerlingwezen dat erkenning van het bedrijfsleven van diploma's van het beroepsonderwijs alleen bereikt zou kunnen worden als brancheorganisaties voor alle stappen in de examenketen verantwoordelijk zouden zijn. Er werd niet beoogd om het gehele examen extern te laten legitimeren. Per opleiding dienden een aantal daartoe aangewezen deelkwalificaties extern geïntegreerd te worden. Hoe de exameninstellingen examens extern zouden legitimeren werd in de Web niet voorgeschreven.<sup>1582</sup> Externe legitimering zou plaats kunnen vinden via itembanken, toezicht op de afname van het examen of een gezamenlijke examencommissie.

In 2004 is de externe legitimering van examens door de exameninstellingen afgeschaft, omdat hierbij geen eenduidige standaard voor examenkwaliteit werd gehanteerd.<sup>1583</sup> In de praktijk was externe legitimering een marktmodel geworden: de instelling contracteerde een exameninstelling en in onderling overleg werd de prijs en de vorm van de externe legitimering bepaald. Daarnaast werden exameninstellingen ingeschakeld voor andere diensten, zoals het maken en het afnemen van examens. In die gevallen legitimeerden de exameninstellingen hun eigen werk. In het vervolg zou het Kwaliteitscentrum examinering beroepsopleiding (KCE) examens extern gaan legitimeren.<sup>1584</sup> Op het KCE kwam echter al snel kritiek: het KCE zou bureaucratisch, star en te gedetailleerd te werk gaan.<sup>1585</sup> Het KCE werd daarom opgeheven.<sup>1586</sup> De Inspectie moet daarom nu toezicht houden op de kwaliteit van de examens, het bedrijfsleven heeft hier geen rol meer bij.

#### 6.4.2 Inleiding: het examen in het middelbaar beroepsonderwijs onder het geldend recht

Een beroepsopleiding wordt afgesloten met een examen en het voltooiën van de beroepspraktijkvorming.<sup>1587</sup> Het bevoegd gezag van een onderwijsinstelling dient een student in de gelegenheid te stellen het examen af te

---

1581 *Kamerstukken II* 23 778, nr. 8, p. 25-26.

1582 *Kamerstukken II* 1994/95, 23 778, nr. 8, p. 76-77.

1583 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 205, nr. 3, p. 1.

1584 Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29 205, nr. 3, p. 12-14 & artikel 7.4.9a van de Web (*Stb.* 2004, 138).

1585 S. Karsten, *De hoofdstroom in de Nederlandse onderwijsdelta, Een nuchtere balans van het mbo*, Garant: Antwerpen – Apeldoorn 2016, p. 156-157.

1586 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 321, nr. 3, p. 2-3.

1587 Artikel 7.1.2, vierde lid, van de Web.

leggen.<sup>1588</sup> Het uitgangspunt bij de examinering is dat de primaire verantwoordelijkheid voor de examens berust bij de onderwijsinstelling.<sup>1589</sup> Deze verantwoordelijkheid bestaat volgens de wetgever uit het realiseren van de kwaliteit van de examens, alle taken in de examenketen, de kwaliteitszorg voor de examens en de publieke verantwoording over de examenkwaliteit.<sup>1590</sup> De wijze waarop de examens afgenomen moeten worden, wordt nader ingekaderd door de examenstandaarden. De examenstandaarden zijn bij ministeriële regeling vastgestelde landelijke standaarden waarin wordt beschreven waaraan de kwaliteit van de examens van de beroepsopleidingen dient te voldoen.<sup>1591</sup> In de Regeling standaarden examenkwaliteit mbo zijn de volgende twee standaarden vastgesteld:

- De examencommissie borgt deugdelijke diplomering; en
- De opleiding onderbouwt dat de student voldaan heeft aan de voorwaarden voor het diploma, een certificaat of een mbo-verklaring.<sup>1592</sup>

De examenkwaliteit van een opleiding is 'voldoende' als beide standaarden met een voldoende worden beoordeeld.

Als een onderwijsinstelling niet voldoet aan de examenstandaarden kan zijn 'recht op examinering' ingetrokken worden.<sup>1593</sup> Dit recht lijkt te zijn bedoeld als een bevoegdheid van de onderwijsinstelling om studenten te examineren en om diploma's te mogen verstrekken.<sup>1594</sup> Uit de memorie van toelichting bij de wet waarin dit recht is geïntroduceerd blijkt dat elke opleiding die in het Centraal Register Beroepsopleidingen is geregistreerd beschikt over het recht op examinering.<sup>1595</sup> In de Web wordt niet beschreven hoe het recht op examinering verkregen wordt of welke bevoegdheden aan dit recht zijn verbonden. Het is dan ook niet duidelijk welke bevoegdheid wordt ontnomen als het recht op examinering wordt ingetrokken.

---

1588 Artikel 7.4.2 van de Web.

1589 *Kamerstukken II* 2003/04, 29205, nr. 3, p. 5 en artikel 7.4.8 van de Web waarin is geregeld dat het bevoegd gezag zorgt voor een goede organisatie en kwaliteit van het onderwijsprogramma en de examinering.

1590 De publieke verantwoording over de examens vindt plaats middels het jaarverslag van de onderwijsinstelling (artikel 1.3.6., tweede lid, van de Web).

1591 Artikel 7.4.4. van de Web.

1592 Artikel 1 en de bijlage van de van de Regeling standaarden examenkwaliteit mbo 2021 (*Stc.* 2021, 39863).

1593 Artikel 6.1.5b, van de Web.

1594 *Kamerstukken II* 2003/04, 29205, nr. 3, p. 4.

1595 *Kamerstukken II* 2003/04, 29205, nr. 3, p. 4.

Een instelling hoeft het recht op examinering niet zelf uit te oefenen, maar kan de examinering ook uitbesteden aan een exameninstelling<sup>1596</sup> of aan een andere onderwijsinstelling.<sup>1597</sup> De examinering kan enkel uitbesteed worden aan een examen- of onderwijsinstelling die beschikt over het recht op examinering. Een instelling kan er bijvoorbeeld voor kiezen om de examinering uit te besteden omdat ze dit doelmatig acht. Een instelling kan hiertoe echter ook verplicht worden, zodat studenten alsnog een diploma of certificaat kunnen halen, bijvoorbeeld indien het recht op examinering van de betreffende instelling is ingetrokken omdat niet werd voldaan aan de examenstandaarden.<sup>1598</sup> Examinering kan enkel uitbesteed worden met betrekking tot alle examentaken en voor het gehele examen van een beroepsopleiding. Als de examinering wordt uitbesteed stelt de examencommissie van de instelling waaraan is uitbesteed de uitslag van het examen vast. Op het diploma wordt echter de naam van de instelling genoemd waaraan de student staat ingeschreven.<sup>1599</sup>

### 6.4.3 Vorm en vormgever van het examen

Het examen van een beroepsopleiding beslaat een kwalificatie en één of meer keuzedelen. De student wordt geëxamineerd aan de hand van een instellingsexamen, een centraal examen of een combinatie van beide. De examens voor de beroepsopleidingen waren tot 2009 enkel een aangelegenheid van het bevoegd gezag van de instelling. Hier kwam verandering in door een amendement op de Wet College voor toetsen en examens.<sup>1600</sup> Met dit amendement kreeg het CvTE de taak om centrale examens voor het beroepsonderwijs te ontwikkelen. Deze centrale examens hebben enkel betrekking op de Nederlandse taal, rekenen en voor bepaalde opleidingen op het Engels.<sup>1601</sup> Door de invoering van centrale examinering is de integrale verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de kwaliteit van

---

1596 Een exameninstelling is een instelling die enkel examens afneemt. Op aanvraag van de exameninstelling kan de minister het recht op examinering verlenen aan een exameninstelling als deze instelling voldoet aan de regels omtrent kwaliteitszorg, de examens en de rechtsbescherming van de student (artikel 1.6.1 van de Web).

1597 Artikel 7.4.4a van de Web en *Kamerstukken II* 2003/04, 29205, 3, p. 7.

1598 *Kamerstukken II* 2003/04, 29205, nr. 3, p. 5.

1599 *Kamerstukken II* 2003/04, 29205, nr. 3, p. 7. Als de examinering wordt uitbesteed is enkel de examencommissie van de examen- onderwijsinstelling waaraan de examinering is uitbesteedt bevoegd het diploma uit te reiken (artikel 7.4.6 van de Web). Uit bijlage 4 bij de Regeling modeldiploma mbo blijkt dat desalniettemin de naam van de onderwijsinstelling waar de student is ingeschreven op het diploma wordt vermeld.

1600 *Kamerstukken II* 2008/09, 31411, nr. 14.

1601 Artikel 4 en 5 van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.

de examinering voor Nederlandse taal en rekenen vervangen door een gedeelde verantwoordelijkheid tussen het bevoegd gezag en de minister.<sup>1602</sup>

Het examen is opgedeeld in verschillende examenonderdelen, te weten generieke, specifieke en onderdelen die een keuzedeel betreffen. De generieke examenonderdelen hebben betrekking op taal, rekenen en loopbaan en burgerschap, en daarnaast bij bepaalde opleidingen op het Engels.<sup>1603</sup> Deze generieke examenonderdelen zijn van toepassing op elke opleiding. De specifieke examenonderdelen zien op de examinering van de beroepsgerichte kwalificatie-eisen, die per kwalificatie en dus ook per opleiding verschillen. Ten slotte zijn er examenonderdelen gericht op het examineren van de kwalificatie-eisen die betrekking hebben op een door de student gekozen keuzedeel.

De examenonderdelen bestaan uit een instellingsexamen, centraal examen of combinatie van beide.<sup>1604</sup> Indien een examen bestaat uit een centraal examen en een instellingsexamen bepaalt de minister – net als voor het eindexamen in het voortgezet onderwijs – welk deel van het examen centraal wordt geëxamineerd en welk deel door de instelling wordt geëxamineerd.<sup>1605</sup> Enkel het examen rekenen is geheel een centraal examen.<sup>1606</sup> Het examen voor de Nederlandse taal is deels een centraal examen en deels een instellingsexamen, dit geldt voor bepaalde opleidingen ook voor het examen Engelse taal.<sup>1607</sup> De instelling kan in de examens voor specifieke examenonderdelen afzonderlijke taal- en rekentoetsen opnemen die zien op specifiek voor het betreffende beroep benodigde taal- en rekenvaardigheden.<sup>1608</sup> De examens voor de specifieke examenonderdelen en voor het keuzedeel zijn instellingsexamens.

De student komt pas in aanmerking voor een diploma als hij naast het examen ook de beroepspraktijkvorming met succes heeft afgerond.<sup>1609</sup> Met de beroepspraktijkvorming wordt het onderwijs in de praktijk van het beroep bedoeld.<sup>1610</sup> Dit vindt plaats op grond van een overeenkomst tussen de student, onderwijsinstelling en het betreffende bedrijf.<sup>1611</sup> De bedrijven die beroepspraktijkvorming aanbieden moeten erkend worden door de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB).<sup>1612</sup> In de overeenkomst moet onder meer afgesproken worden welk deel van de

---

1602 *Kamerstukken II* 2009/10, 32290, nr. 3, p. 34.

1603 Artikel 3, tweede lid, van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.

1604 Artikel 3, derde lid, van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.

1605 Artikel 3, vijfde lid, van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.

1606 Artikel 4 van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.

1607 Artikel 5 van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.

1608 Nota van toelichting, p. 9 (*Stb.* 2010, 294).

1609 Artikel 7.4.6, tweede lid, van de Web.

1610 Artikel 1.1.1 van de Web.

1611 Artikel 7.2.8, tweede lid, van de Web.

1612 Artikel 1.5.3 van de Web.

kwalificatie of het keuzedeel de beroepspraktijkvorming omvat en hoe dit beoordeeld wordt. Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen of de student de beroepspraktijkvorming met goed gevolg heeft afgelegd.<sup>1613</sup> Hierbij dient het bevoegd gezag het oordeel van het betreffende bedrijf te betrekken.

#### 6.4.4 Inhoud en niveau van het examen

Het examen van een beroepsopleiding strekt zich uit over een bepaalde kwalificatie en een of meer keuzedelen.<sup>1614</sup> Een kwalificatie bestaat uit een geheel van bekwaamheden die een afgestudeerde van een beroepsopleiding kwalificeren voor het functioneren in een of meer beroepen, in het vervolgonderwijs en als burger.<sup>1615</sup> Dit wordt beschreven in het kwalificatiedossier. In het verleden werd de kwalificatie ook wel aangeduid als de 'eindtermen' van een beroepsopleiding, wat nu in de Web enkel nog wordt gehanteerd voor de opleidingen educatie.<sup>1616</sup> De kwalificatie zoals omschreven in het kwalificatiedossier wordt door de instelling vertaald naar een onderwijsprogramma.

De kwalificaties in het beroepsonderwijs zijn ingedeeld in een landelijke kwalificatiestructuur. Hierin zijn de kwalificaties systematisch geordend.<sup>1617</sup> Met het invoeren van de kwalificatiestructuur heeft de wetgever beoogd een schakel te vormen tussen de arbeidsmarkt en het beroepsonderwijs. Sinds 2015 heeft de SBB de taak om de landelijke kwalificatiestructuur te ontwikkelen en te onderhouden.<sup>1618</sup> In de SBB zijn zowel het beroepsonderwijs als het bedrijfsleven vertegenwoordigd. De SBB komt voort uit de landelijke organen die onder de Wet op het leerlingenvoer onder andere de examens afnemen.<sup>1619</sup> De kwalificatiestructuur wordt op voorstel van de SBB vastgesteld door de minister.<sup>1620</sup> De onderdelen van de kwalificatie die betrekking hebben op de Nederlandse taal en rekenen worden overeenkomstig de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen vastgesteld.<sup>1621</sup>

In 2015 is de kwalificatiestructuur herzien en zijn de zogenaamde keuzedelen ingevoerd. Sindsdien bestaat een beroepsopleiding uit een

---

1613 Artikel 7.2.8, derde lid, van de Web.

1614 Artikel 7.4.2. van de Web.

1615 Artikel 7.1.3 van de Web.

1616 Artikel 7.1.3 van de Web.

1617 *Kamerstukken II* 1993/94, 23 778, nr. 3, p. 40.

1618 Artikel 1.5.1 van de Web (*Stb.* 2015, 170).

1619 Zie: <https://www.s-bb.nl/over-sbb/over-sbb/ontstaansgeschiedenis> (geraadpleegd op 29 juli 2019).

1620 Artikel 7.2.4, tweede lid, van de Web.

1621 Artikel 17a, eerste en tweede lid, van het Examen- en kwalificatiebesluit WEB.



kwalificatie en één of meer keuzedelen.<sup>1622</sup> De kwalificatie is voor de student noodzakelijk om als beginnend beroepsbeoefenaar het betreffende beroep uit te kunnen oefenen, de keuzedelen zijn hiervoor niet vereist.<sup>1623</sup> Met de keuzedelen heeft de wetgever beoogd om bovenop de kwalificatie verdieping of verbreding aan te brengen in de voorbereiding van een student op de arbeidsmarkt. Daarnaast zou met de keuzedelen sneller ingespeeld kunnen worden op actuele innovaties in het beroepenveld en in de regio.

## 6.4.5 Examinering en beoordeling

### 6.4.5.1 Afname instellingsexamen

Het instellingsexamen bestaat uit een examen of een of meer examenonderdelen, die worden geëxamineerd aan de hand van toetsen die worden vastgesteld en afgenomen door of in opdracht van de instelling.<sup>1624</sup> De taak om het instellingsexamen af te nemen en vast te stellen komt toe aan de examencommissie.<sup>1625</sup> In de Web was tot 2004 bepaald dat de examencommissie in het beroepsonderwijs – net als in de Whw – examinatoren moest aanwijzen die de examens en de examenonderdelen zouden afnemen.<sup>1626</sup> De Web voorzag in de volgende drie categorieën examinatoren:

- personeelsleden van de betreffende instelling die met het geven van het onderwijs van desbetreffende onderwijseenheid waren belast;
- personen belast met het verzorgen van praktijkvormen; en
- derden die door het instellingsbestuur als examinator zijn aangewezen.

De examinator had niet – zoals in de Whw – de bevoegdheid om de uitslag van een examen of examenonderdeel vast te stellen. Uit de memorie van toelichting van de Web blijkt dat de examinatoren enkel waren belast met de uitvoering van taken *namens* de examencommissie en dat deze taken werden uitgevoerd onder door de examencommissie geformuleerde voorwaarden.<sup>1627</sup> De examencommissie was en is dan ook degene die de examen(onderdelen) formeel afneemt en de uitslag hiervan bepaald.

---

1622 Artikel 7.1.3, tweede lid, van de Web (*Stb.* 2015, 390).

1623 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 160, nr. 3, p. 3.

1624 Zie de begripsbepaling van ‘instellingsexamen’ in artikel 1 van het Examen- en kwalificatiebesluit WEB.

1625 Artikel 7.4.5a, eerste lid, onder c, van de Web.

1626 Artikel 7.4.5 van de Web (*Stb.* 1995, 501).

1627 *Kamerstukken II* 1993/94, 23 778, nr. 3, p. 102.

De bepaling die erin voorzag dat de examencommissie examinatoren diende aan te wijzen voor het afnemen van de examens en examenonderdelen, is in 2004 komen te vervallen.<sup>1628</sup> Volgens de wetgever was deze bepaling overbodig. Dat de examencommissie personen kan aanwijzen die onder de verantwoordelijkheid van de examencommissie examens of examenonderdelen kunnen afnemen zou geen wettelijke basis behoeven.<sup>1629</sup> De wetgever lijkt er op te doelen dat de examencommissie de bevoegdheid om examens of onderdelen daarvan af te nemen kan mandateren aan de examinator. De wetgever heeft de examinator niet consequent uit de gehele Web geschrapt. In de bepalingen over het college van beroep voor de examens wordt nog steeds gesproken over beslissingen van een examinator waartegen beroep ingesteld kan worden.<sup>1630</sup> Wanneer de examinator in mandaat examens of onderdelen daarvan afneemt namens de examencommissie zijn ook deze bepalingen overbodig. De beslissing over de uitslag van het examen of examenonderdeel wordt dan immers in naam van de examencommissie genomen.

#### 6.4.5.2 Afname centraal examen

Het centraal examen wordt afgenomen nadat tenminste de helft van de studieduur van de opleiding is verstreken.<sup>1631</sup> Het centraal examen kan bestaan uit meerdere toetsen. Die toetsen worden opgesteld door het CvTE.<sup>1632</sup> Het CvTE bepaalt daarnaast onder andere op welke wijze de toetsen worden afgenomen, hoe de opgaven komen te luiden, hoeveel tijd de student heeft voor een bepaalde toets en welke normering gehanteerd dient te worden en hoe de toetsen nagekeken dienen te worden. De minister heeft de taak om ervoor te zorgen dat de instellingen tijdig beschikken over de toetsen van het centraal examen.<sup>1633</sup> De centrale examens worden afgenomen bij de instellingen en beoordeeld door de examencommissie van de instelling. De examencommissie hanteert bij de beoordeling van de centrale examens de beoordelingsnormen zoals opgesteld door het

---

1628 Artikel I, onderdeel U, onder 4, van de Wet van 11 maart 2004 tot wijziging van de Web en de Wet op het onderwijstoezicht met het oog op verbetering van de kwaliteit van examens van beroepsopleidingen (*Stb.* 2004, 138).

1629 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 205, nr. 3, p. 25.

1630 Artikel 7.5.1, eerste en derde lid, 7.5.2, eerste en zesde lid, 7.5.3, eerste lid en 7.5.4, van de Web en de Wet op het onderwijstoezicht met het oog op verbetering van de kwaliteit van examens van beroepsopleidingen (*Stb.* 2004, 138 en *Stb.* 2004, 138).

1631 Artikel 7a van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.

1632 Artikel 6 van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.

1633 Artikel 7 van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB, dit artikel expliciteert niet dat hier de opgaven van het centraal examen bedoeld worden, maar dit blijkt wel uit de plaats van dit artikel in de paragraaf van het besluit over het centraal examen.

CvTE.<sup>1634</sup> De wijze waarop de centrale examens afgenomen moeten worden, wordt door het CvTE beschreven in een examenprotocol.<sup>1635</sup> De examencommissie van de instelling draagt er zorg voor dat het examenprotocol wordt nageleefd.

Als het centraal examen naar het oordeel van de Inspectie niet volgens de regels is afgenomen, kan zij besluiten dat studenten een examen geheel of gedeeltelijk opnieuw moeten afleggen.<sup>1636</sup> Indien sprake is van onvoorziene omstandigheden waardoor het examen niet op de voorgeschreven wijze kan worden afgenomen, beslist de minister hoe in dit geval gehandeld moet worden.<sup>1637</sup> In het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen Web is niet – zoals in het Uitvoeringsbesluit Wvo 2020 – een hardheidsclausule opgenomen. De minister heeft dan ook niet de bevoegdheid om in het geval van een onbillijkheid van overwegende aard af te wijken van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen Web.

#### **6.4.5.3 Resultaat examen**

De uitslag van het examen wordt vastgesteld door de examencommissie van de instelling.<sup>1638</sup> Als een examenonderdeel louter bestaat uit een instellings- of centraal examen, is de waardering daarvan ook de eindwaardering voor dat examenonderdeel.<sup>1639</sup> Indien een examenonderdeel bestaat uit zowel een instellings- als een centraal examen, wordt de eindwaardering voor dat onderdeel gevormd door het rekenkundige gemiddelde van de cijfers voor beide examens. De student heeft het examen met goed gevolg afgelegd als hij voor een van de generieke examenonderdelen ten minste een vijf heeft behaald en voor de andere generieke examenonderdelen ten minste een zes heeft behaald, voor alle specifieke examenonderdelen ten minste een zes of een voldoende heeft behaald, aan het onderdeel loopbaan en burgerschap heeft voldaan en het keuzedeel met goed gevolg heeft afgerond.<sup>1640</sup> Om een diploma te kunnen ontvangen moet hij daarnaast de beroepspraktijkvorming hebben voltooid.

---

1634 Artikel 10 van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.

1635 Artikel 9, onder c, van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.

1636 Artikel 11 van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.

1637 Artikel 12 van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.

1638 Artikel 16 van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.

1639 Artikel 15, derde en vierde lid, van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.

1640 Artikel 17, tweede en derde lid, van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.

#### 6.4.6 Diploma en civiel effect

Als de student het examen voor de kwalificatie met goed gevolg heeft afgelegd en de beroepspraktijkvorming heeft voltooid, wordt aan hem een diploma verstrekt. Het diploma wordt uitgereikt door de examencommissie.<sup>1641</sup> Bepaalde mbo-diploma's hebben civiel effect bestaande uit rechtsgevolg in de zin dat de afgestudeerde met een dergelijk diploma een gerelementeerd beroep mag uitoefenen. Dit geldt onder andere voor het mbo-diploma voor de verpleegkundige<sup>1642</sup>, dierenartsassistent<sup>1643</sup> en onderwijs-ondersteunend functionaris<sup>1644</sup>. Ook kan het civiel effect rechtsgevolg hebben in de zin dat de student die in het bezit is van dit diploma kan doorgaan naar een bepaalde vorm van hoger onderwijs.<sup>1645</sup> Het mbo-diploma heeft geen civiel effect met rechtsgevolg in de zin dat de bezitter van het diploma een bepaalde titel mag voeren. Ten slotte heeft het mbo-diploma van een beroepsopleiding, met uitzondering van de entreeopleiding, civiel effect bestaande uit rechtsgevolg omdat dit diploma een startkwalificatie is waarmee de student wordt vrijgesteld van de kwalificatieplicht.<sup>1646</sup>

Een student die niet voor een diploma in aanmerking komt, ontvangt een mbo-verklaring.<sup>1647</sup> Deze verklaring wordt uitgereikt door de examencommissie. Op de verklaring wordt opgenomen welke waardering de student heeft behaald voor de onderdelen waaraan hij heeft deelgenomen. Hiermee wordt beoogd jongeren die voortijdig uitvallen zoveel mogelijk kansen te bieden op de arbeidsmarkt.<sup>1648</sup>

#### 6.4.7 Rol van de leraar

In de Web wordt de leraar ook wel aangeduid als 'docent'.<sup>1649</sup> Om zijn rol te kunnen bepalen moet onderscheid gemaakt worden tussen de instellingsexamens, centrale examens en de beroepspraktijkvorming. De instellingsexamens zijn grotendeels een aangelegenheid van het bevoegd gezag. Wel moet het bevoegd gezag hierbij voldoen aan de examenstandaarden. De instellingsexamens worden formeel niet afgenomen en beoordeeld door de leraar, maar door de examencommissie. In de praktijk wordt deze taak in mandaat uitgeoefend door de leraar. De leraar handelt in dat geval

1641 Artikel 7.4.5a, eerste lid, onderdeel d, van de Web.

1642 Artikel 2 van het Besluit opleidingseisen verpleegkundige 2011.

1643 Artikel 3.1 van het Besluit diergeneeskundigen.

1644 Artikel 35 van de Wet op het voortgezet onderwijs.

1645 Artikel 7.24, tweede lid, onder e tot en met h, van de Whw.

1646 Artikel 1, onder f, van de Leerplichtwet 1969.

1647 Artikel 7.2.3, eerste lid, van de Web.

1648 *Kamerstukken II* 2018/19, 35 252, nr. nr. 3, p. 13.

1649 Artikel 7.1a.1 van de Web.

---

namens de examencommissie. De examencommissie blijft verantwoordelijk en behoudt zeggenschap over de wijze waarop de examens worden beoordeeld. Zo nodig kan de examencommissie ervoor kiezen om een andere beoordeling toe te kennen aan het examen. De examencommissie kan de autonomie van de leraar dan ook beperken. De zelfstandige verantwoordelijkheid die de leraar toekomt bij het beoordelen van onderwijsprestaties is bij de examens beperkt.<sup>1650</sup> Aangezien, zoals toegelicht in § 4.8.3, de examencommissie functioneel onafhankelijk is van het bevoegd gezag, kunnen de tussen het bevoegd gezag en de leraar gemaakte afspraken in het professioneel statuut hier geen verandering in brengen. Het voorgaande geldt ook voor de centrale examens, met dien verstande dat die examens worden opgesteld door het CvTE. Daarnaast moet de leraar het examenprotocol en beoordelingsmodel van het CvTE in acht nemen bij het beoordelen van dit examen.

De uitslag van het examen, dat bestaat uit het instellings- en centraal examen, wordt vastgesteld door de examencommissie. Bij de vaststelling van de uitslag van het examen heeft de examencommissie, net als het bevoegd gezag in het voortgezet onderwijs, beperkte beoordelingsruimte. De uitslag dient immers vastgesteld te worden aan de hand van de waardering die is gegeven bij het instellings- en centraal examen. De vaststelling van de uitslag van het examen is dan ook een gebonden bevoegdheid, zie hiervoor uitgebreider § 6.5.6.1. Naast het centraal en instellingsexamen is voor de afsluiting van het beroepsonderwijs ook de beroepspraktijkvorming van belang. Zonder dit met een positieve beoordeling te voltooien komt de student immers niet voor het diploma in aanmerking.<sup>1651</sup> Deze beoordeling wordt uitgevoerd door het bevoegd gezag, hij betreft daarbij het oordeel van het betreffende bedrijf.<sup>1652</sup> Aangenomen kan worden dat deze beoordeling in de praktijk wordt uitgevoerd door de leraar. Aan hem komt immers een zelfstandige verantwoordelijkheid toe voor het beoordelen van de onderwijsprestaties van de leerling.<sup>1653</sup>

## 6.5 HET EXAMEN IN HET HOGER ONDERWIJS

Anders dan in de andere onderwijssectoren, komt aan de leraar in het hoger onderwijs academische vrijheid toe. Zoals toegelicht in § 3.6 houdt dit onder meer in dat de leraar, aan de hand van zijn wetenschappelijke opvattingen, de inhoud van het onderwijs kan bepalen. Het examen in het hoger onderwijs is daarnaast bijzonder omdat het niet deels bestaat uit een

---

1650 Artikel 7.1a.1, tweede lid, van de Web.

1651 Artikel 7.4.6, tweede lid, van de Web.

1652 Artikel 7.2.8, derde lid, van de Web.

1653 Artikel 4.1a.1, tweede lid, van de Web.

van overheidswege opgesteld examen. Het examen bestaat uit meerdere tentamens die worden opgesteld en beoordeeld door de betreffende examinatoren. De student die het examen met goed gevolg aflegt, verkrijgt een getuigschrift waarmee hij onder andere een graad mag voeren in zijn naamsvermelding. Hierna wordt eerst ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van deze wijze van examineren, waarna wordt beschreven hoe de tentamens in het hoger onderwijs nu worden afgenomen.

### 6.5.1 Het examen in het hoger onderwijs in historisch perspectief

#### 6.5.1.1 Examinering onder het Organiek Besluit 1815 en de Hoger onderwijswet 1876

Het hoger onderwijs werd in Nederland vanaf 1815 geregeld bij koninklijk besluit dat ook wel het Organiek Besluit 1815 wordt genoemd.<sup>1654</sup> In 1876 is het Organiek Besluit 1815 vervangen door de Hoger onderwijswet 1876.<sup>1655</sup> Zowel het Organiek besluit 1815 als de Hoger onderwijswet 1876 bevatten uitgebreide voorschriften over het onderwijs en de examens.<sup>1656</sup> Zo werd door de wetgever bepaald in welke vakken de universiteit moest onderwijzen en in welke vakken de student geëxamineerd moest worden om in aanmerking te komen voor bijvoorbeeld een doctorsgraad. De student diende eerst het kandidaats- ofwel doctoralexamen af te leggen waarna hij kon promoveren om in aanmerking te komen voor een doctorsgraad.<sup>1657</sup> De examens werden in beginsel mondeling en in het openbaar afgenomen.<sup>1658</sup> Dit betekende dat elke student afzonderlijk geëxamineerd werd. De taal waarin de student werd geëxamineerd was onder het Organiek Besluit 1815 Latijn. Na inwerkingtreding van de Hoger onderwijswet 1876 werden de examens in beginsel in het Nederlands afgenomen.

Het recht om examens af te nemen – het zogenaamde *ius examinandi* – kwam toe aan de faculteiten.<sup>1659</sup> Bij de behandeling van de Hoger Onderwijswet 1876 verduidelijkte minister Heemskerk wat bedoeld werd met de

---

1654 Koninklijk Besluit van 2 augustus 1815, no. 14 (gepubliceerd als bijvoegsel tot de Nederlandsche Staats-Courant van 12 oktober 1815, nrs. 242 & 243).

1655 *Stb.* 1876, 102.

1656 Artikel 63 en artikelen 82 t/m 100 van het Organiek Besluit 1815. In de Hoger onderwijswet 1876 werd dit bepaald in artikel 2 van het Academisch Statuut van 1877 (vastgesteld bij Koninklijk Besluit van 28 april 1877, *Stb.* 1877, 87).

1657 Artikel 105 van het Organiek Besluit 1815 en artikel van het Academisch Statuut 1877.

1658 Artikel 79 van het Organiek Besluit 1815 en artikel 5 van het Academisch Statuut 1877.

1659 Artikel 264 van het Organiek Besluit 1815 en artikel 87 van de Hoger onderwijswet 1876.

regel dat de faculteit het examen afnam.<sup>1660</sup> Dit hield niet in dat alle hoogleraren van de faculteit gezamenlijk het examen van elke student moesten afnemen.<sup>1661</sup> In het reglement van de faculteit kon bepaald worden hoeveel hoogleraren minstens het examen zouden afnemen. Er werd dan een quorum gevormd bestaande uit hoogleraren die een bepaald examen zouden afnemen. Dit quorum van hoogleraren oordeelde over het examen namens de faculteit als totaliteit.<sup>1662</sup> Het quorum zou namens de faculteit bij het afnemen van het examen als rechtbank in zitting oordelen over de *mérites* van de student. Uiteindelijk werd het quorum bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld op ten minste drie hoogleraren.<sup>1663</sup> Over de uitslag van het examen werd bij meerderheid van stemmen van de aanwezige hoogleraren beslist.<sup>1664</sup> Bij staking van de stemmen zakte de student.

Om te promoveren en de graad doctor te verkrijgen moest de student tot 1876 een *specimen inaugurale*, ofwel een proefschrift, schrijven en verdedigen.<sup>1665</sup> Als het proefschrift van de student werd goedgekeurd en hij dit met succes had verdedigd, verkreeg hij de graad Doctor. Na inwerkingtreding van de Hogeronderwijswet in 1876 bestond de promotie doorgaans uit de verdediging van een proefschrift met stellingen.<sup>1666</sup> Tijdens de Kamerbehandeling van het wetsontwerp van de Hoger onderwijswet is door verschillende Kamerleden gepleit voor het afschaffen van het verplichte proefschrift.<sup>1667</sup> Volgens hen liet de kwaliteit van de proefschriften te wensen over, zou niet elke student in staat zijn een proefschrift te schrijven en zouden studenten in de praktijk hun proefschrift zelfs door anderen laten schrijven. Voor het verkrijgen van bepaalde doctoraten kon daarom in het vervolg volstaan worden met het verdedigen van 24 stellingen.<sup>1668</sup> Dit was onder andere het geval bij de verkrijging van het doctoraat in de regtswetenschap.

Aan de graad doctor werd civiel effect bestaande uit rechtsgevolg toegekend; zo kreeg de doctor in de regtsgeleerdheid bijvoorbeeld de bevoegdheid zich als advocaat in te schrijven.<sup>1669</sup> Donner schrijft dat door aan de academische graden civiel effect te verbinden, de wetgever de opleidingsbevoegdheid van de universiteiten handhaafde.<sup>1670</sup> Ook bevestigde

---

1660 Verpaalen, p. 13-14.

1661 *Handelingen II 1875/76*, 18, p. 1356.

1662 *Handelingen II 1875/76*, 18, p. 1355.

1663 Artikel 11 van het Academisch Statuut 1877.

1664 Artikel 11 van het Academisch Statuut 1877.

1665 Artikel 107 van het Organiek Besluit 1815.

1666 Artikelen 15 en 16 van het Academisch Statuut 1877.

1667 *Handelingen II 1875/76*, 18, p. 1337-1338.

1668 Artikel 16 van het Academisch Statuut 1877.

1669 Zie de artikelen 114-126 van het Organiek Besluit 1815 en artikelen 91-98 van de Hoger onderwijswet 1876.

1670 Donner 1987, p. 32.

dit dat alleen een goede wetenschappelijke opleiding een gedegen uitoefening van de betreffende ambten zou kunnen waarborgen. De kwaliteit van de opleidingen bepaalde zijns inziens de kwaliteit van bijvoorbeeld het Staatsbestuur. Aanvankelijk werd de eis van een wetenschappelijke opleiding alleen gesteld voor de benoeming in het kader van openbare functies. De taakopvatting van de overheid wijzigde later, waarna voor meer beroepen een academische opleiding werd geëist.<sup>1671</sup>

Door het civiel effect kwam aan het *ius examinandi* een bijzonder gewicht toe in het geval van de promotie en het vervolgens verstrekken van de doctorsgraad aan de student.<sup>1672</sup> Het recht van een universiteit om een doctoraat te verlenen waaraan civiel effect was verbonden werd ook wel het *ius promovendi cum effectu civili* genoemd. Dit recht werd op grond van het Organiek Besluit 1815 enkel toegekend aan de Rijksuniversiteiten, oftewel de openbare universiteiten. Het Organiek Besluit 1815 maakte daarnaast het oprichten van bijzondere universiteiten desalniettemin mogelijk. Het geven van hoger onderwijs was vrij.<sup>1673</sup> Deze vrijheid was echter beperkt.<sup>1674</sup> De bijzondere universiteiten kregen niet het *ius promovendi cum effectu civili*. Ook kon het onderwijs aan een bijzondere universiteit niet meetellen voor het verplichte onderwijs dat een student gevolgd moest hebben, alvorens hij een examen aan een openbare universiteit mocht afleggen. Hierdoor bleef de student in de praktijk aangewezen op de openbare universiteiten.

#### 6.5.1.2 Civiel effect en het atheneum illustre te Amsterdam en de bijzondere universiteit

Het ontwerp van de Hoger onderwijswet 1876 voorzag, net als het Organiek Besluit 1815<sup>1675</sup>, in drie Rijksuniversiteiten die het *ius promovendi cum effectu civili* bezaten, de universiteiten van Leiden, Utrecht en Groningen. Amsterdam had nog geen universiteit. Bij de behandeling van de Hoger onderwijswet 1876 stelde Kappeyne van de Copello een amendement voor om het gemeentelijke *atheneum illustre* te Amsterdam ook in te richten als universiteit met het *ius promovendi cum effectu civili*.<sup>1676</sup> In 1904 stelde Kuy-

---

1671 Donner 1987, p. 33.

1672 De Ranitz 1938, p. 83.

1673 Artikel 2 van het Organiek Besluit 1815.

1674 De Ru 1953, p. 8.

1675 De Ranitz 1938, p. 33.

1676 *Kamerstukken II 1875/76*, 18, nr. 27. Zie hierover De Ranitz 1938, p. 83-87 & Donner 1978 p. 35-36.



per daarnaast voor om mogelijk te maken dat ook bijzondere universiteiten onder voorwaarden het *ius promovendi cum effectu civili* zouden kunnen verkrijgen.<sup>1677</sup>

Tegen zowel het amendement van Kappeyne als tegen het wetsvoorstel van Kuyper werd aangevoerd dat het in strijd zou zijn met de grondwet. Het *ius promovendi cum effectu civili* zou volgens de tegenstanders een recht van de Staat zijn dat niet gedelegeerd kan worden.<sup>1678</sup> Minister Heemskerk stelde in 1876 dat het toekennen van doctorale graden en bevoegdheden een Rijkszaak is dat van de regering uit zou moeten gaan.<sup>1679</sup> Dit beginsel achtte de minister heersend in het staatsrecht, hoewel dit niet als zodanig in de grondwet stond. Volgens de minister konden dan ook alleen rijksuniversiteiten graden verlenen.

Tegen deze redenering kwam Kappeyne op. Hij was van mening dat het *ius promovendi* niet als een soort *ius summi imperantis*<sup>1680</sup> door de staat kon worden verstrekt.<sup>1681</sup> De doctorsgraad zou zijn waarde volgens Kappeyne niet halen uit de toestemming van de Staat om dit recht af te geven, maar uit de waarde die er binnen de wetenschap aan gehecht werd.<sup>1682</sup> De Staat komt er slechts aan te pas als maatschappelijke bevoegdheden, ofwel het civiel effect, aan de verkregen graad worden toegekend. De Staat zou voor de uitoefening van bepaalde beroepen een keuring kunnen eisen, maar eenieder die door een behoorlijke keurmeester is gestempeld zou toegelaten moeten worden tot het betreffende beroep.<sup>1683</sup> Aan het *ius promovendi cum effectu civili* zitten volgens Kappeyne dan ook twee kanten. Ten eerste is het een keur van geschiktheid toegekend door de wetenschappelijke wereld dat bepaalt dat de bezitter zelfstandig wetenschappelijk onderzoek kan doen en ten tweede is het een keur van geschiktheid toegekend door de Staat dat bepaalt dat de bezitter bepaalde beroepen mag uitoefenen.

Ook volgens Kuyper was het *ius promovendi cum effectu civili* geen recht van de Staat dat niet gedelegeerd zou kunnen worden.<sup>1684</sup> De soeverein kan immers zelf bepalen welke rechten hij wil delegeren, ook kunnen deze rechten aan particuliere ondernemingen worden gedelegeerd. Zonder delegatie zou volgens Kuyper goed bestuur niet mogelijk zijn. Kuyper stelde dat de Staat maar één taak heeft bij het verlenen van civiel effect,

1677 *Stb.* 1905, 141. Zie voor een uitgebreide beschouwing over Kuyper en het wetsvoorstel waarmee aan bijzondere universiteiten het recht werd gegeven om cum effectu civili te diplomeren: De Ru 1953.

1678 *Handelingen II* 1875/76, 18, p. 1121 en *Handelingen I* 1903/04, 18, p. 488.

1679 *Handelingen II* 1875/76, 18, p. 1114 & C.J.A. de Ranitz 1938, p. 84-85.

1680 Het *ius summi imperantis* is het recht van de hoogste heerser.

1681 *Handelingen II* 1875/76, 18, p. 1138.

1682 *Handelingen II* 1875/76, 18, p. 1138.

1683 *Handelingen II* 1875/76, 18, p. 1138.

1684 *Handelingen I* 1903/04, 18, p. 488.

namelijk het dienen van het Staatsbelang door te beoordelen of iemand geschikt is om voor de Staat te werken.<sup>1685</sup> Kuyper relativeerde ook het belang van het verbinden van civiel effect aan een diploma.<sup>1686</sup> Een dergelijk diploma geeft geen zekerheid op een betrekking of het mogen uitoefenen van een ambt. De gediplomeerde verkrijgt slechts het recht om benoemd te kunnen worden. De Staat bepaalt uiteindelijk zelf wie hij aanstelt. Uiteindelijk verkregen zowel de huidige Universiteit van Amsterdam als de bijzondere universiteiten het *ius promovendi cum effectu civili*.

### 6.5.1.3 Van doctor naar doctoraal examen (1920)

In 1920 ontstond er kritiek op het verbinden van het civiel effect aan de doctorsgraad. Sinds 1876 waren de doctoraten van alle faculteiten, behalve die van de faculteit der godgeleerdheid, namelijk gesplitst in verschillende doctoraten naargelang nieuwe vakgebieden waren ontstaan.<sup>1687</sup> In de faculteit der wis- en natuurkunde waren er bijvoorbeeld vijf verschillende doctoraten. Daarnaast bleven er snel vakgebieden bij komen waarvoor nog geen doctoraten bestonden.

In 1918 diende minister Visser een wetsvoorstel in om een einde te maken aan het splitsen van de doctoraten.<sup>1688</sup> Een steeds verder doorgevoerd stelsel van gesplitste doctoraten zou ertoe leiden dat het doctoraat zijn wetenschappelijke waarde steeds meer verliest.<sup>1689</sup> Het doctoraat zou bij verdere splitsing van het doctoraat een acte van bekwaamheid worden voor een bepaald vak. De universiteit zou daardoor het karakter van een vakschool krijgen. Volgens Visser zou de doctorstitel moeten betekenen dat de bezitter in staat is om binnen de grenzen van een bepaalde faculteit zelfstandig de wetenschap te beoefenen. Om dit te bewerkstelligen werd in de wet de eenheid van het doctoraat in de faculteit vastgelegd.<sup>1690</sup> Dit betekende dat elke faculteit in het vervolg nog maar één doctoraat mocht uitreiken. Dit doctoraat kreeg de naam van de faculteit.

Niet alleen werd het aantal doctoraten teruggebracht, maar ook de bevoegdheden die aan het doctoraat konden worden ontleend werden gewijzigd. Door de generalisering van het doctoraat kon degene met een doctorsgraad niet bekwaam worden geacht tot het bekleden van een beroep waarvoor een opleiding in een bepaald vakgebied van de betreffende faculteit was vereist.<sup>1691</sup> De bekwaamheid in een bepaald vakgebied kon in

---

1685 *Handelingen II* 1903/04, 18, p. 1360.

1686 *Handelingen II* 1903/04, 18, p. 1361 & C.J.A. de Ranitz 1938, p. 87.

1687 Artikel 83 van de Hoger onderwijswet 1876 (*Stb.* 1876, 102).

1688 *Kamerstukken II* 1918/1919, 391, nrs. 1-3.

1689 *Kamerstukken II*, 1918/19, 391, nr. 3, p. 6.

1690 De Ranitz 1938, p. 81 en artikel 130 van de Hoger onderwijswet 1876 (*Stb.* 1920, 105).

1691 *Kamerstukken II* 1918/19, 391, nr. 3, p. 6.

het vervolg worden aangetoond door het afleggen van het doctoraalexamen. Aan het diploma van het doctoraalexamen werd dan ook het civiel effect verbonden om een bepaald beroep te mogen uitoefenen. De doctorsgraad werd daarmee enkel het bewijs dat de bezitter zelfstandig kan optreden op het gebied van de betreffende wetenschap. De studenten hoefden voortaan dan ook niet meer te promoveren om een diploma met civiel effect te verkrijgen. Door de verschuiving van het civiel effect van het doctoraat naar het doctoraalexamen werd de doctorsgraad minder relevant.

#### **6.5.1.4 Van examen naar tentamen**

In het Academisch Statuut van 1921 werd het tentamen voor het eerst wettelijk geregeld.<sup>1692</sup> Tot dit moment gold het uitgangspunt dat de student in beginsel een 'volledig' examen diende af te leggen. Met een volledig examen werd bedoeld dat de student gedurende het examen in alle vakken geëxamineerd dient te worden. Het tentamen, zoals geregeld in het Academisch Statuut van 1921, kon twee vormen aannemen. Ten eerste kon sprake zijn van een proeftentamen. Dit tentamen was bedoeld ter voorbereiding, en niet ter ontlasting van het examen. Ten tweede kon sprake zijn van een tentamen dat diende ter ontlasting van het examen. De faculteit kon, op voorstel van een hoogleraar, bepalen dat voor bepaalde vakken of onderdelen daarvan volstaan kon worden met een tentamen. Indien het tentamen door de student met goed gevolg werd afgelegd dan werd dit vak bij hem niet meer geëxamineerd. Als de student het tentamen niet behaalde, kon de student zich alsnog onderwerpen aan het examen, waarbij dan ook het vak werd betrokken waarin hij was getentamineerd. Het tentamen had dan ook een aanvullend karakter op het examen: het examen bleef leidend; aan het niet behalen van het tentamen kon niet het gevolg verbonden worden dat de student het examen niet mocht afnemen. Dit aanvullende karakter blijkt eveneens uit de regel dat slechts de helft van de examenvakken middels een tentamen kon worden getoetst.

In 1960 werd de Hoger onderwijswet 1876 vervangen door de Wet op het wetenschappelijk onderwijs (Wwo).<sup>1693</sup> In de Wwo gold net als in het verleden het uitgangspunt dat er 'gehele' examens mondeling werden afgenomen door de faculteit.<sup>1694</sup> Eveneens werd net als in het verleden per

1692 Artikel 6, tweede lid, van het Academisch Statuut 1921 (Koninklijk Besluit van 15 juni 1921, *Stb.* 1921, 800). & Verpaalen 1978, p. 37.

1693 *Stb.* 1960, 559 en zie voor de Wet op het wetenschappelijk onderwijs die in 1986 opnieuw is vastgesteld *Stb.* 1986, 414.

1694 Artikel 190 van het Academisch Statuut (Koninklijk Besluit van 11 september 1963, *Stb.* 1963, 380).

studierichting<sup>1695</sup> in het Academisch Statuut van de Wwo uitvoerig uiteengezet welke vakken het kandidaats- en doctoraalexamen omvatte.<sup>1696</sup> Onder de Wwo was het mogelijk om een deel van het examen middels tentamens af te nemen. Het tentamen behield een aanvullend karakter ten opzichte van het examen. Als de student het tentamen niet afnam of niet behaalde, mocht hij alsnog deelnemen aan het examen.<sup>1697</sup>

In theorie waren de tentamens zoals geregeld in de Wwo de uitzondering op de hoofdregel. Verpaalen schrijft dat door de grote aantallen studenten het voor de faculteiten in toenemende mate onmogelijk werd om iedere student individueel mondeling te examineren.<sup>1698</sup> De faculteiten werden hierdoor gedwongen om grote groepen studenten tegelijkertijd schriftelijk te tentamineren. De praktijk dat een student individueel mondeling beoordeeld werd door een quorum van hoogleraren verdween dan ook. Door de toename van examinering middels meerdere schriftelijke tentamens, werd de beoordeling van studenten meer en meer een mechanische aangelegenheid. De opmars van het tentamen werd onder de Whw in 1992 voltooid. Daarin werd bepaald dat het examen was afgelegd indien de student alle tentamens van de betreffende opleiding had afgelegd.<sup>1699</sup> Hiermee verdween het ‘volledige’ examen.

#### 6.5.1.5 Van faculteit naar examencommissie en examinator

Het examen werd onder de Hoger onderwijswet 1876 afgenomen door een quorum van hoogleraren namens de faculteit als totaliteit. In de Wwo werd dit quorum van hoogleraren vervangen door een examencommissie bestaande uit ten minste drie leden.<sup>1700</sup> Formeel nam deze examencommissie namens de faculteit het examen af. In de examencommissie konden niet alleen hoogleraren zitting nemen maar ook lectoren, wetenschappelijk medewerkers en derden behorende tot een andere hogeschool of universiteit.<sup>1701</sup> In de Wet op de twee-fasen structuur<sup>1702</sup> werd – op advies van de

---

1695 Met een studierichting werd in de WWO een opleiding binnen een bepaalde faculteit bedoeld die leidde tot een bepaald examen. De meeste faculteiten konden meerdere studierichtingen aanbieden.

1696 Artikel 15 tot en met 179 van het Academisch Statuut (Koninklijk Besluit van 11 september 1963, *Stb.* 1963, 380).

1697 Artikel 183 van het Academisch Statuut (Koninklijk Besluit van 11 september 1963, *Stb.* 1963, 380).

1698 Verpaalen 1978, p. 38.

1699 Artikel 7.10, tweede lid, van de Whw (*Stb.* 1992, 593).

1700 Artikel 31 van het Academisch Statuut (Koninklijk Besluit van 11 september 1963, *Stb.* 1963, 380).

1701 Artikel 189 van het Academisch Statuut (Koninklijk Besluit van 11 september 1963, *Stb.* 1963, 380).

1702 *Stb.* 1981, 137.

commissie Polak<sup>1703</sup> – de positie van deze examencommissie gewijzigd.<sup>1704</sup> Een vaste commissie voor de examens kreeg in het vervolg een organiserende en coördinerende taak ten aanzien van de examens.<sup>1705</sup> Deze vaste commissie bestond uit alle hoogleraren, lectoren en wetenschappelijk medewerkers in vaste dienst die in de betreffende studierichting waren belast met de verzorging van het onderwijs ter voorbereiding op het afleggen van het examen. De vaste commissie voor de examens kon regels stellen met betrekking tot de goede gang van zaken tijdens de examens.<sup>1706</sup> Deze commissie was niet bevoegd om zelf de examens af te nemen. Deze bevoegdheid kwam toe aan de examencommissies die de vaste commissie voor de examens uit haar leden diende te vormen.<sup>1707</sup> Deze examencommissies konden voor het afnemen van de tentamens weer afzonderlijke examinatoren aanstellen. De examinator diende lid te zijn van de betreffende examencommissie.

In 1992 werd de WWO vervangen door de Whw.<sup>1708</sup> Met de Whw werden het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs ondergebracht in één wet. De rijksgedelegeerden en de rijksgecommitteerden die in het verleden in het hoger beroepsonderwijs tentamens konden bijwonen en afnemen keerden niet terug in de Whw.<sup>1709</sup> Een dergelijk figuur zou volgens de wetgever niet passen in de onderwijs- en examenstructuur van de Whw.<sup>1710</sup> De overheid diende geen invloed uit te kunnen oefenen op de inhoud van het examen en de tentamens. De vaste commissie voor de examens keerde onder de Whw eveneens niet terug. De examencommissie kwam wel terug. De examencommissie zoals geregeld in de Whw was in tegenstelling tot onder de Wwo niet bevoegd om zelf tentamens af te nemen. De examencommissie diende voor het afnemen van de tentamens examinatoren aan te wijzen.<sup>1711</sup>

### 6.5.1.5 Autonomie en kwaliteitszorg

Nieuw in de Whw ten opzichte van de Wwo is de nadruk op kwaliteitszorg en op autonomie van de instellingen voor hoger onderwijs. Deze dynamiek tussen kwaliteitszorg en autonomie komt voort uit de nota Hoger

1703 *Kamerstukken II 1978/79*, 15 515, nrs. 1-2. Zie verder over de Commissie Polak onder andere: B. Olivier, "Gewubd en gewogen, Een niet doordacht voorontwerp tot wijziging van de WUB", *AA 1979*, nr. 5, p. 246 e.v.

1704 Zie hierover: M.J. Cohen, "Geen controle op de samenstelling van de vaste commissies voor de examens", *AA 1980*, nr. 6, p. 352.

1705 Artikel 11 van de Wet universitaire bestuurshervorming (*Stb.* 1981, 137).

1706 Artikel 11, vijfde lid, van de Wet universitaire bestuurshervorming (*Stb.* 1981, 137).

1707 Artikel 11, tweede lid, van de Wet universitaire bestuurshervorming (*Stb.* 1981, 137).

1708 *Stb.* 1992, 593.

1709 Artikel 33, zevende lid, van de Wet op het hoger beroepsonderwijs (*Stb.* 1986, 289).

1710 *Kamerstukken II 1988/89*, 21 073, nr. 3, p. 81-82.

1711 Artikel 7.12, derde lid, van de Whw (*Stb.* 1992, 593).

onderwijs: autonomie en kwaliteit (HOAK).<sup>1712</sup> In deze nota kwam de minister tot de conclusie dat de centrale aansturing door de overheid op het gebied van onder andere examens en het verzorgen van opleidingen losgelaten zou moeten worden. Van centrale aansturing was onder de WWO sprake middels het academisch statuut. Hierin werd uitgebreid uiteengezet welke opleidingen de bekostigde instellingen mochten aanbieden en uit welke vakken het examen diende te bestaan.<sup>1713</sup> Dit deel van het academisch statuut kwam te vervallen. In het vervolg zouden de instellingen autonomie krijgen om in beginsel zelf te bepalen welke opleidingen ze gingen aanbieden en hoe de examens en tentamens van deze opleidingen werden ingericht. Deze vorm van autonomie wordt ook wel de *programmeerijheid* genoemd.

In de Whw is tevens aan het instellingsbestuur een zorgplicht opgelegd om te waarborgen dat diegene die een opleiding volgt die is gericht op een bepaald beroep, waarvoor bij of krachtens de wet vereisten zijn vastgesteld, in de gelegenheid wordt gesteld om aan deze vereisten te voldoen.<sup>1714</sup> Deze nieuwe regeling beoogde de instelling meer vrijheid te geven om de examens en tentamens in te richten. Er zouden meerdere manieren zijn om de beroepsvereisten in een opleiding te vertalen.<sup>1715</sup>

#### 6.5.1.6 Bachelor- en masterstructuur

De opleiding en de daaraan verbonden examens zoals geregeld in de Whw werden in 2002 gewijzigd met de invoering van de bachelor- en masterstructuur. Hiermee werd beoogd de instelling de ruimte te bieden onderwijs te ontwikkelen dat flexibel, open en internationaal georiënteerd is.<sup>1716</sup> Ook moest het Nederlands hoger onderwijs hierdoor aantrekkelijker en herkenbaarder worden voor internationale studenten. In de Bologna-verklaring uit 1999 was afgesproken om te streven naar grotere vergelijkbaarheid in het Europese hoger onderwijs.<sup>1717</sup> Voor de reeds bestaande universitaire opleidingen betekende de invoering van de bachelor- masterstructuur dat ze opgeknipt werden in twee opleidingen, een bachelor- en masteropleiding. De opleidingen in het hoger beroepsonderwijs werden

---

1712 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 253, nrs. 1-2.

1713 Zie bijvoorbeeld het Academisch Statuut uit 1988, Koninklijk Besluit van 23 juni 1988, *Stb.* 1988, 315.

1714 Artikel 7.6 van de Whw (*Stb.* 1992, 593) en Louw 2011, p. 77.

1715 *Kamerstukken II* 1990/91, 21 073, nr. 11, p. 82.

1716 *Kamerstukken II* 2001/02, 28 024, nr. 3, p. 2.

1717 Louw, p. 4 en The European Higher Education Area. The Bologna Declaration of 19 June 1999: Joint declaration of the European Ministers of Education.

bacheloropleidingen. De bacheloropleidingen in het hoger beroepsonderwijs zijn gericht op het behalen van een beroepskwalificatie.<sup>1718</sup> De universitaire bacheloropleidingen hebben primair een doorstroomfunctie. Na het behalen van een universitaire bacheloropleiding kan een student de keuze maken voor zijn verdere opleiding in de masterfase. Aan het met succes volbrengen van een bachelor- of masteropleiding is een graad verbonden.

### 6.5.2 Inleiding: het examen in het hoger onderwijs onder het geldend recht

In grote lijnen is de wijze van examineren middels tentamens ongewijzigd gebleven sinds de inwerkingtreding van de Whw. Wel zijn er een aantal wijzigingen doorgevoerd om het Nederlandse hoger onderwijs aan te sluiten op de rest van Europa. Zo is de bachelor-masterstructuur doorgevoerd en worden studiepunten uitgedrukt aan de hand van het *European Credit Transfer and Accumulation System* (ECTS). Hierna wordt nader ingegaan op de huidige wijze van examineren in het hoger onderwijs.

### 6.5.3 Vorm en vormgever van het examen

In het hoger onderwijs wordt elke onderwijseenheid getentamineerd. Een opleiding bestaat uit een samenhangend geheel van onderwijseenheden.<sup>1719</sup> Deze onderwijseenheden zijn gericht op het behalen van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding afrondt dient te beschikken. Een onderwijseenheid kan eveneens zijn gericht op de praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening.<sup>1720</sup> Elke onderwijseenheid wordt afgesloten met een tentamen. Het tentamen omvat een onderzoek naar de kennis, het inzicht en de vaardigheden van de examinandus. Dit onderzoek is vormvrij, hier kan per onderwijseenheid een invulling aangegeven worden. Alle tentamens van een opleiding vormen gezamenlijk het examen. De student heeft dan ook het examen behaald indien hij de tentamens van de opleiding met goed gevolg heeft afgelegd.<sup>1721</sup>

De studielast van een onderwijseenheid wordt in de Whw uitgedrukt in studiepunten. Met de invoering van studiepunten werd beoogd om de kwantificering van de studielast van opleidingen tussen de instellingen te uniformeren.<sup>1722</sup> Eén studiepunten stond na de inwerkingtreding van de

---

1718 *Kamerstukken II* 2001/02, 28 024, nr. 3, p. 12-13.

1719 Artikel 7.3, tweede lid, van de Whw.

1720 Artikel 7.3, tweede lid, tweede volzin, van de Whw (*Stb.* 1998, 216).

1721 Artikel 7.10, tweede lid, van de Whw.

1722 Zie de Nota van toelichting bij het Koninklijk Besluit van 23 juni 1988 (*Stb.* 1988, 315), p. 80.

Whw voor 40 uur studiebelasting. Met de invoering van de bachelor-masterstructuur werden de studiepunten in de Whw afgestemd op het ECTS.<sup>1723</sup> In het vervolg staat één studiepunt voor 28 uur studiebelasting, in een studiejaar kan een gemiddelde student 60 studiepunten behalen met 1680 uren studie.<sup>1724</sup> Het ECTS werd bij amendement ingevoerd om de internationale studentmobiliteit te vergroten.<sup>1725</sup>

Van oudsher kan door de faculteit worden bepaald dat het tentamen een beperkte geldigheidsduur heeft.<sup>1726</sup> In de Whw werd bepaald dat het instellingsbestuur in de onderwijs- en examenregeling kon regelen dat de geldigheidsduur van de tentamens beperkt was, behoudens de bevoegdheid van de examencommissie om de geldigheidsduur te verlengen.<sup>1727</sup> Bij amendement is dit gewijzigd. De geldigheidsduur van het tentamen kan sindsdien enkel beperkt worden indien de getentamineerde kennis aantoonbaar verouderd is én indien het instellingsbestuur in redelijkheid rekening houdt met eventuele bijzondere omstandigheden van de student.<sup>1728</sup> Met de beperking van de geldigheidsduur van de tentamens is beoogd het principe te borgen dat de student op het moment van afstuderen beschikt over de op dat moment relevante kennis, inzicht en vaardigheden. De bijzondere omstandigheden van de student doen naar mijn mening echter niet af aan het feit dat de kennis, inzicht en vaardigheden van de student verouderd zijn.<sup>1729</sup>

#### 6.5.4 Niveau en inhoud van het examen

Het hoger onderwijs kent niet zoals de andere onderwijssectoren van overheidswege voorgeschreven kerndoelen, eindtermen of kwalificaties. Ook zijn de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen niet van toepassing op het hoger onderwijs. Een opleiding dient wel gericht te zijn op het verwezenlijken van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover de student bij afstuderen dient te beschikken.<sup>1730</sup> Louw schrijft dat hiermee de eindtermen worden bedoeld.<sup>1731</sup>

---

1723 Louw 2011, p. 195-196.

1724 Artikel 7.4, eerste lid, van de Whw.

1725 *Kamerstukken II* 2001/02, 28 024, nr. 54 en *Handelingen II* 2001/02, 28024, p. 2971.

1726 In 1963 werd voor het eerst bepaald dat de geldigheidsduur van de tentamens beperkt kan worden. Zie hierover artikel 183 van het Academisch Statuut (Koninklijk Besluit van 11 september 1963, *Stb.* 1963, 380).

1727 Artikel 7.13, onder g, van de Whw.

1728 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 251, nr. 80 en artikel 7.10, vierde lid, van de Whw (*Stb.* 2017, 306).

1729 Zie ook Buiting 2018, p. 17-18.

1730 Artikel 7.3, tweede lid, van de Whw.

1731 Louw, p. 168.



In het hoger onderwijs worden de eindtermen van een opleiding vastgesteld door het instellingsbestuur in de onderwijs- en examenregeling.<sup>1732</sup> Met de tentamens worden de eindtermen getoetst.

Voor opleidingen die zijn gericht op een bepaald beroep, waarvoor bij of krachtens de wet vereisten zijn vastgesteld, ten aanzien van de kennis, het inzicht en de vaardigheden van de student, geldt voor het instellingsbestuur een bijzondere zorgplicht.<sup>1733</sup> Het instellingsbestuur dient te waarborgen dat degene die een opleiding volgt die is gericht op een bepaald beroep in de gelegenheid wordt gesteld om aan deze vereisten te voldoen.<sup>1734</sup> Uit het besluit waarin de beroepsvereisten voor de arts zijn vastgesteld blijkt bijvoorbeeld dat de hiervoor genoemde zorgplicht de naleving van de voor de arts gestelde beroepsvereisten dient te borgen.<sup>1735</sup>

### 6.5.5 Examinering en beoordeling

De taak om het tentamen af te nemen en de uitslag vast te stellen is in het hoger onderwijs opgedragen aan de examinator.<sup>1736</sup> De examinator is doorgaans degene die het onderwijs in het betreffende vak heeft gegeven. Om als examinator op te mogen treden moet de leraar hiertoe worden aangewezen door de examencommissie. Zoals toegelicht in § 4.8.3 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.<sup>1737</sup> Hoewel de examencommissie de bevoegdheid heeft de examinator aan te wijzen, heeft de examencommissie niet de bevoegdheid zelf het tentamen te beoordelen. Uit de jurisprudentie blijkt, zoals toegelicht in § 4.8.3, immers dat uit de wet voortvloeit dat deze bevoegdheid exclusief toekomt aan de examinator.<sup>1738</sup> De examencommissie kan de beoordeling van de examinator dan ook niet wijzigen.

Uit het voorgaande blijkt dat uit de wet voortvloeit dat de examinator, zijnde vaak de leraar, exclusief bevoegd is om het tentamen zelfstandig af te nemen en te beoordelen. Deze zelfstandige positie van de leraar wordt verklaard door de academische vrijheid die aan hem toekomt. Zoals uitgebreider toegelicht in § 3.6 houdt dit in dat hij, aan de hand van zijn weten-

---

1732 Artikel 7.13, tweede lid, onder c, van de Whw.

1733 Louw 2011, p. 77.

1734 Artikel 7.6 van de Whw.

1735 *Stb.* 1997, 379, p. 18.

1736 Artikel 7.12c van de Whw.

1737 Artikel 7.12 van de Whw.

1738 CBHO 31 oktober 2014, 2014/117, CBHO 28 april 2016, 2015/307 en 2015/308, CBHO 12 september 2016, 2016/012 en CBHO 19 juli 2018, 2018/068.

schappelijke opvattingen, de inhoud van het onderwijs kan bepalen. Hieronder valt ook het opstellen, afnemen en beoordelen van de tentamens waarmee dit onderwijs wordt afgesloten. De academische vrijheid is evenwel niet onbegrensd. De leraar dient zich onder meer te houden aan de kaders die zijn opgenomen in de onderwijs- en examenregeling. Binnen die kaders heeft hij evenwel de vrijheid om op zelf te bepalen wijze de tentamens af te nemen en te beoordelen.

### 6.5.6 Getuigschrift en civiel effect

Aan de student die het examen met goed gevolg heeft afgelegd wordt door de examencommissie een getuigschrift uitgereikt.<sup>1739</sup> Dit geldt zowel voor degene die het propedeutisch examen heeft afgelegd als voor degene die het afsluitend examen van een associate degree-, bachelor-, of masteropleiding heeft afgelegd. Het getuigschrift is het authentieke bewijsstuk waaruit blijkt dat de student het desbetreffende examen met goed gevolg heeft afgelegd.<sup>1740</sup> Alvorens de examencommissie het getuigschrift kan uitreiken dient het instellingsbestuur te verklaren dat aan de procedurele eisen voor afgifte van het getuigschrift is voldaan. De student moet bijvoorbeeld het collegegeld hebben betaald.<sup>1741</sup>

#### 6.5.6.1 Titel of graad in de naamsvermelding

Aan de student die met goed gevolg het *afsluitend* examen heeft afgelegd wordt niet alleen het getuigschrift uitgereikt, aan deze student wordt eveneens een graad verleend. Het propedeutisch examen is geen afsluitend examen. De associate degree-, bachelor-, of masteropleiding hebben wel een afsluitend examen. Met het afsluitend examen wordt een opleiding afgerond. Een graad is vergelijkbaar met een titel, beide mogen in de naamsvermelding van de afgestudeerde tot uitdrukking worden gebracht.

In het verleden kreeg de student van rechtswege een titel bij het met goed gevolg afleggen van het examen. Bij de invoering van de bachelor- en masterstructuur is ervoor gekozen dat het instellingsbestuur een graad verleent als de student met goed gevolg een examen heeft afgelegd.<sup>1742</sup> Hiervoor is gekozen omdat het in de Angelsaksische landen gebruikelijk is dat instellingen graden verlenen.<sup>1743</sup> Dit recht om graden te verlenen, wordt ook wel de “degree awarding power” genoemd.<sup>1744</sup> Dit recht is volgens de wetgever een uitdrukking van de autonomie en het vertrouwen in

1739 Artikel 7.11, tweede lid, van de Whw.

1740 Louw 2011, p. 219.

1741 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 821, nr. 3, p. 57-58.

1742 Artikel 7.10a van de Whw (*Stb.* 2002, 303).

1743 *Kamerstukken II* 2001/02, 28 024, nr. 3, p. 24.

1744 P.J.J. Zoontjens, ‘De betekenis en borging van diploma’s’, *NTOR* 2015, afl.3, p. 161-193.

de kwaliteit van de instelling. Ook zou dit bijdragen aan het dereguleren van het hoger onderwijs. Mijns inziens valt niet in te zien hoe het geven van een nieuwe taak aan het instellingsbestuur bijdraagt aan deregulering. Ook houdt deze taak niet meer in dan een formaliteit. Het instellingsbestuur kan immers niet weigeren een graad te verlenen indien de student een afsluitend examen van een opleiding met goed gevolg heeft afgelegd.<sup>1745</sup> Graadverlening is daarmee een volledig gebonden bevoegdheid.<sup>1746</sup>

Het civiel effect is in het hoger onderwijs doorgaans niet gekoppeld aan het getuigschrift maar aan de graad. Het verkrijgen van een graad heeft onder andere civiel effect bestaande uit rechtsgevolg omdat de bezitter van de graad deze graad in zijn naamsvermelding tot uitdrukking mag brengen. De bezitter van een Bachelor of science-graad, mag bijvoorbeeld 'Bsc' achter zijn naam zetten. Daarnaast kan degene die een opleiding in het wetenschappelijk onderwijs heeft afgerond en een graad in zijn naamsvermelding tot uitdrukking mag brengen, er ook voor kiezen om een titel in zijn naamsvermelding tot uitdrukking te brengen in plaats van de betreffende graad. Degene die bijvoorbeeld een masteropleiding op het gebied van techniek heeft afgerond mag de titel ingenieur, afgekort tot ir., in zijn naamsvermelding tot uitdrukking brengen.

#### **6.5.6.2 Uitoefenen beroep en doorstroom**

Een graad heeft ook civiel effect bestaande uit rechtsgevolg in de zin dat de bezitter van een bepaalde graad bepaalde beroepen mag uitoefenen. Degene aan wie een bachelor- en mastergraad is verleend op het gebied van recht mag bijvoorbeeld, onder voorwaarden, het beroep advocaat uitoefenen.<sup>1747</sup> Bij sommige andere beroepen is het mogen uitoefenen van een bepaald beroep niet verbonden aan de graad, maar aan een bepaald getuigschrift. Dit is bijvoorbeeld het geval voor het beroep architect dat enkel uitgeoefend kan worden door degene die in het bezit is van een getuigschrift van een masteropleiding op het gebied van architectuur.<sup>1748</sup> De graad master heeft daarnaast civiel effect met rechtsgevolg in de zin dat de afgestudeerde toegang verkrijgt tot de promotie.<sup>1749</sup>

---

1745 Louw 2011, p. 219-220.

1746 Louw 2011, p. 220.

1747 Artikel 2, eerste lid, van de Advocatenwet.

1748 Artikel 9, eerste lid, onder a, van de Whw.

1749 Zia artikel 7.18, eerste lid, onder a, van de Whw.

### **6.5.6.3 Geen getuigschrift**

Indien een student niet in aanmerking komt voor een getuigschrift, kan hij in aanmerking komen voor een verklaring. Hiervoor komt hij in aanmerking indien hij meer dan één tentamen met goed gevolg heeft afgelegd en indien aan hem geen getuigschrift uitgereikt kan worden. De verklaring wordt uitgereikt door de examencommissie, waarop wordt vermeld welke tentamens de student met goed gevolg heeft afgelegd.<sup>1750</sup> De student ontvangt daarnaast telkens van de betreffende examinerator een bewijsstuk indien hij een bepaald tentamen met goed gevolg heeft afgelegd.<sup>1751</sup>

### **6.5.6 Rol van de leraar**

In het hoger onderwijs wordt het tentamen afgenomen door, een door de examencommissie aangestelde, examinerator.<sup>1752</sup> De examinerator is vaak de leraar die het onderwijs verzorgt. In tegenstelling tot in het mbo, neemt de examinerator in het hoger onderwijs de tentamens niet af namens de examencommissie. De bevoegdheid om tentamens af te nemen wordt door de wetgever exclusief geattribueerd aan de door de examencommissie aangewezen examinerator.<sup>1753</sup> De examinerator in het hoger onderwijs kan dan ook zelfstandig de tentamens afnemen en beoordelen. De examinerator dient zich wel te houden aan de kaders die door het instellingsbestuur zijn vastgelegd in de onderwijs- en examenregeling. Het instellingsbestuur heeft een grote mate van ruimte om deze kaders zelf te bepalen. In tegenstelling tot de andere onderwijssectoren kent het hoger onderwijs immers geen van overheidswege vastgestelde kerndoelen, eindtermen of kwalificaties. Ook zijn de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen niet van toepassing.

De examinerator heeft binnen de kaders van de onderwijs- en examenregeling een grote mate van autonomie bij het tentamineren. Hij geeft immers het onderwijs en kan binnen de kaders van de onderwijs- en examenregeling eigen leerdoelen voor zijn studenten kiezen. Vervolgens kan de leraar in principe zelf het tentamen opstellen en beoordelen. Bij het beoordelen van het tentamen komt aan de leraar een grote mate van beoordelingsvrijheid toe. Zoals toegelicht in § 5.12 hoeft er geen exact antwoordmodel gemaakt te worden; er zijn immers vaak veel verschillende antwoordmogelijkheden. Het is in een concreet geval aan de examinerator om te bepalen welk antwoord juist is. Dit geldt in het bijzonder voor het hoger onderwijs waar de stof bijzonder complex en specialistisch kan zijn. De

---

1750 Artikel 7.11, vijfde lid, van de Whw.

1751 Artikel 7.11, eerste lid, van de Whw.

1752 Artikel 7.12c van de Whw.

1753 Zie hierover Buiting 2018, p. 18-20.

beoordeling is daardoor in grote mate afhankelijk van de specifieke examinerator die het tentamen beoordeelt.

Uit het voorgaande blijkt dat in het hoger onderwijs, meer dan in de andere onderwijssectoren, wordt vertrouwd op de vakdeskundigheid van de examinerator. Hij hoeft zich niet te laten leiden door van overheidswege vastgestelde kerndoelen, eindtermen of kwalificaties. Ook wordt de student niet onderworpen aan een van overheidswege vormgegeven examen. De beoordelingen van de examineratoren zijn dan ook bepalend voor de uitslag van het examen. Zelfs de examencommissie kan niet in de inhoud van deze beoordelingen treden. De, uit de academische vrijheid voortvloeiende, autonomie van de examinerator in het hoger onderwijs is dan ook aanzienlijk groter dan die van de leraren en examineratoren in de andere onderwijssectoren.

## 6.6 SAMENVATTING EN CONCLUSIE

### 6.6.1 Historische context

De examens in de verschillende onderwijssectoren zijn in de afgelopen eeuwen afzonderlijk van elkaar tot stand gekomen. De verschillen tussen de examens uit de verschillende sectoren zijn daardoor vrij groot. De afsluiting van het primair onderwijs wijkt fundamenteel af van de wijze waarop de andere onderwijssectoren het onderwijs afsluiten. Het primair onderwijs kent immers geen examen. In plaats daarvan ligt de nadruk op het schooladvies ten behoeve van de doorstroom naar het voortgezet onderwijs. Hiervoor is gekozen omdat de wetgever belang hecht aan het oordeel van de leraar over de gehele schoolloopbaan van de leerling.

Het voortgezet onderwijs heeft sinds 1963 een eindexamen bestaande uit zowel een schoolexamen als een van overheidswege vormgegeven centraal examen. Deze balans tussen een schoolexamen en een van overheidswege vormgegeven examen is sindsdien vrijwel ongewijzigd gebleven. De wetgever heeft gekozen voor de invoering van een schoolexamen, naast het centraal examen, omdat niemand beter in staat is de leerling te beoordelen dan de leraar. Het middelbaar beroepsonderwijs komt deels voort uit het voortgezet onderwijs. Desalniettemin heeft het beroepsonderwijs een eigen wijze van examinering. Bij de examinering in het middelbaar beroepsonderwijs is het beroepenveld in sterke mate betrokken. In het verleden werden de examens zelfs afgenomen door de landelijke organen die het beroepenveld vertegenwoordigden. Nu is het beroepenveld middels de SBB mede betrokken bij het ontwerpen van de kwalificatiestructuur van het beroepsonderwijs. Het examen strekt zich vervolgens uit over de

kwalificatie en een of meer keuzedelen en bestaat uit een instellingsexamen en een van overheidswege vormgegeven centraal examen.

Het hoger onderwijs heeft in tegenstelling tot de andere onderwijssectoren geen van overheidswege vormgegeven examen. De ontwikkelingen ten aanzien van de examens in het hoger onderwijs zijn voortgekomen uit veranderingen in specifiek deze onderwijssector. Zoals de opkomst van de bijzondere universiteiten, groeiende aantallen studenten en de behoefte aan meer autonomie voor de instellingen voor hoger onderwijs. Hierdoor heeft het examen in het hoger onderwijs zich op een eigen wijze ontwikkeld waarbij tentamens en autonomie van de examinator centraal staan.

Zoals hiervoor beschreven zijn de verschillen in de wijze waarop de examens zijn geregeld in de verschillende onderwijssectoren groot. Dit komt voornamelijk doordat de wetgever niet heeft gepoogd om de regeling van de examens in de verschillende sectoren op elkaar af te stemmen. De examens in de verschillende sectoren zijn – begrijpelijkerwijs – voornamelijk ingericht om aan te sluiten op de kenmerken van en behoeften in de betreffende sector.

## **6.6.2 Vorm van het examen**

### **6.6.2.1 School- of overheidsexamen**

In alle onderwijssectoren bestaat het examen, in elk geval deels, uit een door het bevoegd gezag of de leraar vormgegeven examen. De keuze van de wetgever voor het schoolexamen komt doorgaans voort uit het idee dat degene die het onderwijs heeft vormgegeven eveneens het examen dient vorm te geven waarmee getoetst wordt of de leerling de met het onderwijs beoogde doelen heeft bereikt. Een ander motief voor het schoolexamen is dat de leerling geëxamineerd dient te worden door de leraar waarmee hij vertrouwd is en dat de leraar die bekend is met de leerling het best kan inschatten over welke kennis, inzicht en vaardigheden deze leerling beschikt.

In alle onderwijssectoren, behalve het hoger onderwijs, bestaat het examen deels uit een door de overheid vormgegeven examen. De keuze voor een dergelijk examen geeft de overheid de mogelijkheid om te sturen in de kennis, inzicht en vaardigheden waarover een afgestudeerde via het genoten onderwijs dient te beschikken. Het af te leggen examen heeft immers invloed op het onderwijs dat door de school wordt gegeven ter voorbereiding op het examen: het onderwijs wordt aangepast om op te leiden tot de kennis, het inzicht en de vaardigheden die nodig zijn om uiteindelijk te slagen voor het examen. Dit brengt wel het risico met zich mee dat het onderwijs te veel op het examen wordt gericht, waardoor andere aspecten van het onderwijs - die niet worden geëxamineerd - in de verdrukking kunnen komen, zoals de algemene vorming van de leerling.

---

Een door de overheid vormgegeven examen draagt er daarnaast aan bij dat alle afgestudeerden minstens over dezelfde kennis, inzicht en vaardigheden beschikken over de vakken die van overheidswege zijn geëxamineerd. Deze uniforme mate van minimum kennis, inzicht en vaardigheden is onder andere van belang voor de scholen waar de leerlingen naar doorstromen na het afleggen van het examen. Het vervolgonderwijs kan voortbouwen op de kennis, inzicht en vaardigheden die van elke leerling verwacht mag worden.

Ten slotte borgt een door de overheid vormgegeven examen het civiel effect dat aan een diploma is verbonden. Het civiel effect van een diploma kan verschillende vormen aannemen zoals de maatschappelijke waarde van het diploma of een bepaald rechtsgevolg zoals het mogen doorstromen naar een andere vorm van onderwijs of het mogen uitoefenen van een bepaald beroep. Doordat de overheid zelf (deels) het examen vormgeeft, kan zij ook zelf bepalen of de leerling over de juiste mate van kennis, inzicht en vaardigheden beschikt om voor een diploma met civiel effect in aanmerking te komen. In het hoger onderwijs heeft de wetgever evenwel niet voor een centraal examen gekozen. In die sector bepaalt het bevoegd gezag of aan de student een diploma met civiel effect verstrekt wordt.

#### **6.6.2.1 Examen, deexamens, toetsen of oordeel leraar**

De term 'examen' wordt – met uitzondering van het primair onderwijs – in de verschillende onderwijssectorwetten gehanteerd. Met het examen wordt telkens het onderwijs afgerond, de wijze waarop het examen is vormgegeven verschilt echter per sector. Zoals in § 6.1.2 uiteen is gezet kan een examen bestaan uit een geheel examen, verschillende deexamens, toetsen verspreid over een langere periode of het oordeel van de leraar op basis van zijn ervaringen met de leerling.

In het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs bestaan respectievelijk het school- en het instellingsexamen uit verschillende toetsen die verspreid over een langere periode worden afgenomen en bestaat het centraal examen uit een aantal deexamens. In het hoger onderwijs bestaat het examen uit een reeks tentamens die verspreid in de tijd afgenomen worden. Het primair onderwijs wordt ten slotte formeel niet afgesloten met een examen. Aan het eind van het primair onderwijs ontvangt de leerling een schooladvies. Dit schooladvies wordt vastgesteld aan de hand van het oordeel van de leraar op basis van zijn ervaringen met de betreffende leerling. De leraar kan zijn oordeel over de leerling naar boven bijstellen aan de hand van de resultaten van de doorstroomtoets.

### 6.6.3 Niveau en inhoud van het examen

Met het examen wordt getoetst of de student bij het afsluiten van een bepaalde vorm van onderwijs beschikt over de benodigde mate van kennis, inzicht en vaardigheden. De wijze waarop bepaald wordt over welke kennis, inzicht en vaardigheden de student dient te beschikken om te slagen voor het examen is in vrijwel alle onderwijssectoren verschillend geregeld. In het primair onderwijs wordt met het onderwijs gestreefd naar het behalen van kerndoelen. Een leerling slaagt echter niet voor het primair onderwijs door te beschikken over de kennis, inzicht en vaardigheden die in de kerndoelen zijn beschreven. In het schooladvies wordt niet uitgedrukt of de leerling de kerndoelen heeft behaald, maar voor welke vorm van voortgezet onderwijs de leerling geschikt is. Uiteindelijk komen de doelen waar gedurende het onderwijs naar wordt gestreefd, dus niet een op een terug in het oordeel waarmee het onderwijs wordt afgesloten.

In zowel het voortgezet als het beroepsonderwijs wordt de te examineren stof door de minister vastgesteld wanneer het examen bestaat uit respectievelijk zowel een school- of instellingsexamen en een centraal examen. Voor bepaalde vakken kan het bevoegd gezag de inhoud van het examen vaststellen. In het middelbaar beroepsonderwijs dient het examen zicht daarnaast uit te strekken over de kwalificatie dan wel een of meer keuzedelen die door de minister zijn vastgesteld.

Op de doorstroomtoets in het primair onderwijs en een deel van het centraal examen in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs zijn de referentieniveaus van toepassing zoals geregeld in de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. Met het instellen van deze referentieniveaus heeft de wetgever beoogd te komen tot versterking van de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen en tot verbetering van de aansluiting tussen de verschillende sectoren in het onderwijs op het gebied van de Nederlandse taal en rekenen.<sup>1754</sup> De doorstroomtoets en de examens waarop de referentieniveaus in de verschillende onderwijssectoren van toepassing zijn worden allen van overheidswege vormgegeven.<sup>1755</sup> Met de referentieniveaus wordt ten aanzien van het niveau van de examens een brug geslagen tussen het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs.

Op de tentamens in het hoger onderwijs die het examen vormen zijn geen door de overheid vastgestelde inhoudelijke eisen van toepassing. Ook zijn de referentieniveaus niet van toepassing op het hoger onderwijs. Het instellingsbestuur van een instelling voor hoger onderwijs dient zelf vast te stellen over welke kennis, inzicht en vaardigheden de student dient

---

<sup>1754</sup> *Kamerstukken II 2009/10*, 32 290, nr. 3, p. 1.

<sup>1755</sup> Behoudens de eindtoets die ook door een externe toetsaanbieder vormgegeven kan worden.



---

te beschikken bij het afstuderen bij een bepaalde opleiding. Indien de opleiding de student opleidt tot een bepaald beroep dient het instellingsbestuur te borgen dat de student aan de beroepsvereisten voldoet. In het hoger onderwijs heeft het bevoegd gezag dan ook een grote mate van vrijheid om de inhoud van de examens vorm te geven.

#### **6.6.4 Examinering en beoordeling**

Wie in de verschillende onderwijssectoren het examen afneemt en beoordeelt, verschilt per sector. In het voortgezet, middelbaar beroeps- en het hoger onderwijs wordt het examen afgenomen door een examinerator. De examinerator in het hoger onderwijs heeft een eigen bevoegdheid om een het examen af te nemen en te beoordelen, de examinerator in het middelbaar beroepsonderwijs neemt het examen af namens de examencommissie en de examinerator in het voortgezet onderwijs beoordeelt het examen samen met een gecommiteerde wanneer het een centraal examen betreft. Bij het centraal examen in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs vindt de beoordeling plaats op basis van door het CvTE opgestelde beoordelingsnormen. In het hoger onderwijs hanteert de examinerator zijn eigen beoordelingsnormen. Ten slotte is in het primair onderwijs bepaald dat de doorstroomtoets wordt afgenomen door de betreffende school en beoordeeld door de toetsaanbieder. Het schooladvies wordt vastgesteld door het bevoegd gezag en kan door hem naar boven worden bijgesteld naar aanleiding van de resultaten van de doorstroomtoets. Wie de examinerator is of door wie het bevoegd gezag het examen moet laten beoordelen maakt de wetgever in de meeste onderwijssectoren niet duidelijk. Met uitzondering van de eindtoets, kan evenwel aangenomen worden dat dit in de praktijk de leraar is die het betreffende onderwijs verzorgt. Hij is immers bij uitstek deskundig om het examen te beoordelen waarvoor hij het onderwijs heeft gegeven.

#### **6.6.5 Diploma en civiel effect**

De leerling die het examen met goed gevolg aflegt, verkrijgt in alle onderwijssectoren een bewijs waaruit blijkt welke kennis, inzicht en vaardigheden hij heeft opgedaan. In het primair onderwijs krijgt de leerling een onderwijskundig rapport en schooladvies, in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs krijgt de leerling een diploma en in het hoger onderwijs krijgt de student een getuigschrift. Al deze bewijsstukken hebben civiel effect bestaande uit een of meer rechtsgevolgen. Ten eerste kan een leerling met een bewijsstuk van de afsluiting van het primair, voortgezet of middelbaar beroepsonderwijs doorstromen naar een andere vorm van onderwijs. De diploma's van het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs

kunnen ten tweede een startkwalificatie vormen waarmee de leerling voldoet aan de kwalificatieplicht. Ten derde kan de student met een diploma of getuigschrift van respectievelijk het middelbaar beroepsonderwijs of het hoger onderwijs bepaalde beroepen uit-oefenen waarvoor beroepsvereisten zijn vastgesteld. Ten vierde en ten slotte geeft het getuigschrift van het hoger onderwijs de student het recht op het mogen voeren van een titel of graad.

### **6.6.6 Rol van de leraar**

Uit het voorgaande blijkt dat de examens in de onderwijssectoren wezenlijk verschillend zijn geregeld. Er kan dan ook niet in het algemeen vastgesteld worden in welke mate de leraar autonomie heeft bij het beoordelen van de examens. De rol van de leraar bij de examens en de mate van beoordelingsvrijheid verschillen immers per sector. Formeel heeft enkel de examinator in het hoger onderwijs autonomie bij het afnemen van het tentamen en het vaststellen van de uitslag daarvan. De leraar in het hoger onderwijs die door de examencommissie wordt aangesteld als examinator, is immers exclusief bevoegd om het tentamen af te nemen en te beoordelen. Ook heeft hij een grote mate van beoordelingsvrijheid omdat hij voor een bepaald vak vaak zelf, binnen de kaders van de onderwijs- en examenregeling, de onderwijsdoelen, de onderwijsstof en het tentamen vaststelt en beoordeelt. De beoordeling is dan ook afhankelijk van de specifieke kennis, ervaring en deskundigheid van de examinator.

In de andere onderwijssectoren komt de bevoegdheid om het examen af te nemen en te beoordelen formeel niet toe aan de leraar, maar aan het bevoegd gezag, de examencommissie of andere actoren binnen de school. Evenwel kan aangenomen worden dat de leraar in de praktijk deze taak op zich neemt. Hij heeft immers bij uitstek de kennis en vaardigheden om de leerling te examineren. Deze taak oefent hij dan uit in mandaat van het bevoegde orgaan. Dit betekent dat de leraar namens bijvoorbeeld de examencommissie de leerling examineert. De examencommissie kan de leraar evenwel instructies geven of zelfs besluiten om zelf de leerling te examineren in plaats van de leraar.

De bevoegdheid om het schooladvies vast te stellen komt toe aan het bevoegd gezag. Het is evenwel duidelijk dat deze taak in de praktijk uitgevoerd moet worden door de leraar. Het vaststellen van het schooladvies vergt kennis over zowel zijn onderwijsresultaten als zijn sociale en emotionele ontwikkeling. Alleen de leraar kan deze factoren afwegen om tot een passend schooladvies te komen. Doordat het schooladvies een afweging vergt van veel verschillende factoren, komt aan de leraar hierbij een grote mate van beoordelingsvrijheid toe.

---

In het voortgezet onderwijs heeft de leraar zowel formeel als informeel een rol bij de examens. Bij het schoolexamen heeft de leraar formeel geen rol, terwijl hij bij het centraal examen formeel wel een van de twee gecommiteerden is die het examen beoordeelt. De uitslag van het examen wordt echter formeel vastgesteld door het bevoegd gezag. Ook in dit geval is de leraar doorgaans leidend bij de beoordeling en het bepalen van de uitslag van het school- en instellingsexamen. Het bevoegd gezag kan immers niet afwijken van de reeds door de leraar vastgestelde beoordelingen van de verschillende school- en centrale examens. Ook ten aanzien van het middelbaar beroepsonderwijs kan aangenomen worden dat de leraar het examen afneemt en beoordeelt, ondanks dat de examencommissie hiertoe formeel bevoegd is. Enkel de leraar heeft de benodigde expertise om de leerling te examineren ten aanzien van de specifieke kennis, het inzicht en de vaardigheden die specifiek benodigd zijn voor het beroep waar de leerling toe wordt opgeleid.

## 7 | Conclusie

### 7.1 INLEIDING

In dit proefschrift is de autonomie van de leraar bij het geven van onderwijs, en in het bijzonder bij het nemen van examenbeslissingen, onderzocht aan de hand van vijf deelvragen verdeeld over evenveel hoofdstukken. In de hoofdstukken 2 tot en met 6 zijn de deelvragen reeds uitgebreid beantwoord; hier wordt in § 2 nog een korte samenvatting van gegeven, ter beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek in § 3: *Binnen welke kaders heeft de leraar in het primair, voortgezet, middelbaar beroeps- en hoger onderwijs autonomie bij het geven van onderwijs en in het bijzonder bij het nemen van examenbeslissingen?* Ter afsluiting worden in § 4 aanbevelingen gedaan die zien op de verhouding tussen de leraar met autonomie en de leerling, de rechtsbescherming van de leerling, de vrijheid van meningsuiting van de leraar en het versterken van de autonomie van de leraar.

### 7.2 BEANTWOORDING DEELVRAGEN

#### **Wat is het oogmerk en de rechtvaardiging van de autonomie van de leraar? (Hoofdstuk 2)**

Aan de leraar komt pedagogische autonomie toe vanwege van zijn kennis en kunde, met als doel om kwalitatief goed onderwijs te kunnen geven aan zijn leerlingen. De mate van autonomie die aan hem toekomt, wordt beïnvloed door de specifieke relaties die hij is aangegaan. Dit geldt in het bijzonder voor een professional die zich moet bewegen in een complexe omgeving, zoals de leraar in verhouding tot het bevoegd gezag en tot de leerling en zijn ouders. Autonomie is voor de leraar als professional niet alleen noodzakelijk om zijn werk te kunnen doen, maar ook om van het onderwijs een betekenisvolle en aantrekkelijke werkplek te maken en om zich als professional te blijven ontwikkelen; hiermee kan hij zijn vakdeskundigheid in de praktijk brengen en zijn onderwijs toespitsen op de behoeften van de leerling.

De autonomie van de leraar wordt in de literatuur gekarakteriseerd als professionele of pedagogische autonomie. Bij professionele autonomie hangt de autonomie van de individuele beroepsbeoefenaar primair samen

---

met de collectieve autonomie van de beroepsgroep die de beroepsuitoefening van haar leden reguleert. Hiervan is bij de leraar evenwel geen sprake, omdat hij momenteel geen beroepsorganisatie heeft die zich hiermee bezighoudt. Wel is er sprake van pedagogische autonomie, die toekomt aan de individuele leraar en doelgebonden is: een leraar moet, op basis van kennis en kunde, kwalitatief goed onderwijs geven in het belang van zijn leerlingen. Hiervoor is autonomie onontbeerlijk, aangezien het onderwijs niet geheel in procedures gegoten kan worden en individuele ruimte noodzakelijk is met het oog op de kwaliteit van het onderwijs. Van de leraar wordt verwacht dat hij zelf kan inspringen op actuele situaties en dat hij daarbij voor zijn leerling(en) de juiste inschattingen zal maken. Dit geldt ook voor de beoordeling van de onderwijsprestaties van zijn leerlingen.

**In hoeverre kan de leraar op basis van wet- en regelgeving en de professionele standaard aanspraak maken op autonomie bij het geven van onderwijs en in het bijzonder bij het nemen van examenbeslissingen? (Hoofdstuk 3)**

Binnen de lappendeken van relevante wet- en regelgeving en jurisprudentie is artikel 23 van de Grondwet het eerste aanknopingspunt voor het juridisch onderzoek naar de autonomie van de leraar. Hieruit kan worden afgeleid dat zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs beschikt over een zekere mate van inrichtingsvrijheid: een school heeft de vrijheid om de te hanteren onderwijsmethode te bepalen, onderwijsdoelen vast te stellen en te bepalen op welke wijze wordt getoetst of een leerling deze doelen heeft behaald. Hoewel deze vrijheid in juridische zin toekomt aan het bevoegd gezag van een school, is het uiteindelijk de (bevoegde en bekwame) leraar die de betreffende inrichting in de praktijk zal brengen; hij is immers – met uitzondering van het hoger onderwijs waar hierna op wordt ingegaan – degene die bevoegd is om onderwijs te geven. Uit de onderwijswetten volgt dat de leraar in het primair, voortgezet en middelbaar beroeps-onderwijs verantwoordelijkheid draagt voor – en daarmee ook voldoende zeggenschap dient te hebben over – het vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische proces binnen een school. De wijze waarop de zeggenschap van leraren binnen het onderwijskundig beleid van een school wordt georganiseerd, wordt vastgelegd in een professioneel statuut, op te stellen door het bevoegd gezag in overleg met de leraren. Aan het bevoegd gezag komt de vrijheid van inrichting toe; de invulling hiervan dient te gebeuren in overleg met de leraren die voor hem werkzaam zijn. Op die manier hebben leraren alsnog een belangrijke stem in de inrichting van een school.

Daarnaast is in de Wpo, Wvo 2020, Web en Wec vastgelegd dat aan de leraar een zelfstandige verantwoordelijkheid toekomt bij het beoordelen van de onderwijsprestaties van leerlingen. Het is de vraag wat deze verantwoordelijkheid inhoudt, als eveneens wettelijk is vastgelegd dat de bevoegdheid om het schooladvies en -examens te beoordelen toekomt aan het bevoegd gezag of de examencommissie. Aangenomen kan worden dat, hoewel deze bevoegdheid formeel toekomt aan een ander, de taak om de prestaties van de leerling te beoordelen materieel overgelaten moet worden aan de leraar. Hij is immers als enige bevoegd en bekwaam om onderwijs te geven.

De leraar in het hoger onderwijs heeft een andere grondslag voor autonomie dan zijn collega's in de overige onderwijssectoren, te weten academische vrijheid bij onder andere het geven van onderwijs, waaronder tevens wordt verstaan het afnemen van tentamens. Derhalve mag de leraar zijn eigen wetenschappelijke inzichten volgen, zonder gehouden te zijn aan bepaalde politieke, filosofische of wetenschapstheoretische opvattingen. De leraar in het hoger onderwijs heeft dan ook een grote mate van vrijheid om, aan de hand van zijn wetenschappelijke opvattingen, de inhoud van zijn onderwijs te bepalen. Deze vrijheid, of autonomie, wordt wel begrensd door kaders zoals de onderwijs- en examenregeling van de instelling. Anders dan collega's in andere onderwijssectoren is de leraar in het hoger onderwijs niet afhankelijk van een door het bevoegd gezag vast te stellen professioneel statuut.

Naast de hiervoor beschreven autonomie van een individuele leraar of een team van leraren van eenzelfde school, kan de leraar via zijn beroepsgroep ook op landelijk niveau autonomie uitoefenen. Dit kan onder andere door, bij wijze van zelfregulering, in een professionele standaard vast te leggen hoe leraren hun beroep dienen uit te oefenen. Zoals reeds genoemd is van deze mogelijkheid echter nog geen gebruikgemaakt: leraren beschikken niet over een echte beroepsorganisatie en dus ook niet over een eenvormige professionele standaard die de autonomie van de leraar zou kunnen versterken, bijvoorbeeld door te bepalen over welke zaken de leraar zeggenschap zou moeten hebben. Wel kunnen uit de jurisprudentie algemene eisen worden afgeleid voor de beroepsuitoefening, die op die manier een ongeschreven professionele standaard voor de leraar vormen. Leraren zouden hun autonomie kunnen versterken door gebruik te maken van de mogelijkheid om als beroepsgroep zelf normen vast te stellen waar goed onderwijs aan moet voldoen.

---

**In hoeverre kan het bevoegd gezag de autonomie van de leraar, bij het geven van onderwijs en in het bijzonder bij het nemen van examenbeslissingen, beperken of versterken? (Hoofdstuk 4)**

Aan het bevoegd gezag komt de vrijheid van inrichting toe. Evenzo is het bevoegd gezag eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs, normadressaat van de wetgever en het object van toezicht. Tevens heeft het een rechtstreekse rechtsverhouding met de leerling. De leraar is verantwoordelijk voor het onderwijs dat hij geeft en heeft tot op zekere hoogte de vrijheid om te bepalen hoe hij dit doet. Deze vrijheden en verantwoordelijkheden van enerzijds het bevoegd gezag en anderzijds de leraar kunnen in de praktijk botsen. Dit wordt versterkt door de gezagsverhouding die tussen hen bestaat en die doorgaans voortvloeit uit een arbeidsverhouding, die meestal is vastgelegd in een arbeidsovereenkomst. Op basis hiervan kan het bevoegd gezag de leraar instructies geven. Als de kwaliteit van het onderwijs tekortschiet, kan het bevoegd gezag de leraar hier ook op aanspreken. Het bevoegd gezag is immers eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Het bevoegd gezag moet dan ook binnen de school met beleid, regels en instructies kunnen sturen op de kwaliteit van het onderwijs. Aangezien deze instructies bindend zijn voor de leraar, wordt zijn autonomie hierdoor beperkt.

De vrijheid van het bevoegd gezag is evenwel niet onbegrensd en wordt beperkt door de onderwijswetten, jurisprudentie en rechten van andere actoren binnen de school, zoals de leerling (en zijn ouders) en de leraar. Een deel van deze grenzen, die het bevoegd gezag dient te respecteren, zien op de autonomie van de leraar, voortvloeiend uit bijvoorbeeld de ongeschreven professionele standaard, het professioneel statuut of de academische vrijheid. De invloed van het bevoegd gezag wordt daarnaast in de praktijk gerelativeerd doordat veel van zijn taken worden vervuld door andere actoren in de school, zoals de schoolleiding, medewerkers of leraren. Zo is enkel de leraar bevoegd om onderwijs te geven.

**In hoeverre kan de rechtspositie van de leerling de autonomie van de leraar, bij het geven van onderwijs en in het bijzonder bij het nemen van examenbeslissingen, beperken of versterken? (Hoofdstuk 5)**

Voor de beantwoording van de vraag in hoeverre de rechtspositie van de leerling de autonomie van de leraar kan beperken of versterken, is relevant dat tussen de leerling en de leraar geen directe rechtsverhouding bestaat. Wel bestaat tussen hen een gezagsverhouding. Het is uiteindelijk aan de leraar om de structuur en inhoud van de lessen vorm te geven, de orde in

de klas te bewaken, leerlingen te begeleiden in het leren en te toetsen of zij de onderwijsdoelen hebben bereikt. De leraar ontleent zijn gezag – en daarmee ook zijn autonomie – vis-à-vis een leerling in beginsel aan de instemming van die leerling (indien meerderjarig) of zijn ouders (bij een minderjarige leerling). De leraar dient evenwel op basis van zijn ongeschreven professionele standaard rekening te houden met de rechten van de leerling.

De leerling kan in rechte opkomen tegen beoordelingsbeslissingen van de leraar, bijvoorbeeld door beroep in te stellen tegen de vaststelling van de uitslag van zijn examen. De rechtsbescherming van de leerling is op dit punt evenwel beperkt. Hoewel een groot deel van de examenbeslissingen besluiten in de zin van de Awb zijn, is de bestuursrechter in principe niet bevoegd om kennis te nemen van geschillen hierover; uit artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb vloeit voort dat geen beroep openstaat tegen beslissingen inzake het kennen of kunnen van de leerling. Uit de jurisprudentie en de literatuur blijkt dat deze bepaling ten doel heeft dergelijke beslissingen over te laten aan personen of deskundigen die daartoe de vereiste deskundigheid en bevoegdheid bezitten (oftewel: de leraar). In het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs is de Afdeling wel bevoegd te oordelen over een beslissing van respectievelijk de commissie of het college van beroep voor de examens (Cbe) over de rechtmatigheid van de beoordeling van een tentamen of examen, maar kan in dat geval enkel onderzoeken of de beslissing van het Cbe voldoet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de voorschriften van procedurele aard die bij of krachtens de Awb, de Whw of enig andere wet in formele zin zijn gesteld. Dit is een procedurele en terughoudende beoordeling, zonder inhoudelijke herbeoordeling van het afgelegde tentamen of examen. De Afdeling kan met andere woorden dan ook niet treden in de wijze waarop een leraar – op basis van zijn vakdeskundigheid – de onderwijsprestaties van de leerling heeft afgewogen en beoordeeld.

Het schooladvies in het primair onderwijs, en de beoordelingsbeslissingen in het school- en centraal examen in het voortgezet onderwijs zijn aan te merken als besluiten in de zin van de Awb: het gaat immers om rechtshandelingen met extern publiekrechtelijk rechtsgevolg. Het behalen van deze examens is direct bepalend voor het kunnen verkrijgen van een diploma. Tegen deze besluiten kan evenwel op grond van de artikelen 8:4, derde lid, onder b, en 7:1, tweede lid, van de Awb geen bezwaar en beroep worden ingesteld. Het Burgerlijk Wetboek bevat geen bepaling die beslissingen waarbij de beoordeling van een leerling centraal staan uitzondert van beroep, maar net als de bestuursrechter toetst de burgerlijke rechter (voor zover bevoegd) dergelijke beslissingen zeer terughoudend vanuit de gedachte dat een dergelijke beoordeling is voorbehouden aan de vakdo-



cent. Enkel indien de beoordeling apert onzorgvuldig of onjuist is uitgevoerd, kan de burgerlijke rechter bepalen dat het examen opnieuw beoordeeld dient te worden door dezelfde of andere examinatoren. Hiermee treedt de rechter niet zelf in de beoordelingsvrijheid van de examinatoren, maar biedt hij de leerling wel een zekere rechtsbescherming.

Hoewel de rechter beslissingen inzake examens dus terughoudend toetst, moeten deze beslissingen wel voldoen aan de regels van procedurele aard en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit worden ook wel de 'algemene beginselen van behoorlijke examinering' genoemd, en hebben in de jurisprudentie nader vorm gekregen. De leraar kan hieraan ontleen waar examenbeslissingen onder meer aan moeten voldoen, met als belangrijkste norm dat examens zorgvuldig afgenomen moeten worden. Daarnaast moet de vaststelling van de uitslag van een examen gemotiveerd worden. Daarbij is sprake van een beoordelingsmarge. Zo kan en hoeft (met name bij essays, scripties en open vragen) een antwoordmodel niet altijd te voorzien in alle mogelijke antwoorden. In dat geval heeft de leraar beoordelingsvrijheid om te bepalen hoe dit model in een concreet geval wordt toegepast.

### **In hoeverre komt aan de leraar autonomie toe bij het nemen van examenbeslissingen in de verschillende onderwijssectoren? (Hoofdstuk 6)**

De autonomie van de leraar is in het bijzonder van belang bij het beoordelen van een examen. De gevolgen van zulke beoordelingen voor het bevoegd gezag, de leerling en de maatschappij zijn immers groot. Een met goed gevolg afgelegd examen leidt tot een diploma met rechtsgevolg, dat er bijvoorbeeld uit kan bestaan dat de leerling door kan stromen naar een andere vorm van onderwijs, een bepaald beroep mag uitoefenen of een titel of graad in zijn naamsvermelding mag opnemen.

Formeel heeft alleen de leraar in het hoger onderwijs een eigen bevoegdheid om de tentamens, die gezamenlijk het examen vormen, af te nemen en te beoordelen. In de andere onderwijssectoren komt deze bevoegdheid formeel toe aan het bevoegd gezag, de examencommissie of andere actoren binnen de school. Ook dan kan worden aangenomen dat deze taak in de praktijk door de leraar wordt uitgeoefend, aangezien hij bij uitstek de expertise hiervoor heeft. Voorbeelden hiervan zijn het bepalen van het schooladvies, op basis van de onderwijsresultaten en de sociale en emotionele ontwikkeling van een leerling, of het in het middelbaar beroepsonderwijs (aan de hand van examens) bepalen of een leerling geschikt is om in de toekomst een bepaald beroep te gaan uitoefenen. Indien de leraar formeel niet bevoegd is om een examen af te nemen, neemt hij

het examen af in mandaat. De mandans, bijvoorbeeld de examencommissie of het bevoegd gezag, behoudt de bevoegdheid om desgewenst zelf het examen af te nemen en te beoordelen, maar zal hier in de praktijk nauwelijks gebruik van maken, vanwege het meestal ontbreken van de benodigde inhoudelijke expertise.

De autonomie van de leraar bij het afnemen van examens wordt tevens beïnvloed door de mate van beoordelingsvrijheid die aan hem toekomt. Bij het vaststellen van het schooladvies, dat onder meer een subjectieve afweging van de leraar aan de hand van zijn eigen ervaring met de leerling vergt, is deze beoordelingsruimte bijvoorbeeld erg groot. Hoewel het schooladvies formeel door de directeur wordt vastgesteld, is het in de praktijk dan ook de leraar die het advies bepaalt. Daarentegen is bij het centraal examen in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs de beoordelingsvrijheid van de leraar beperkt: hij moet zich hierbij immers houden aan het van overheidswege vastgestelde antwoordmodel. Zijn autonomie is daarnaast mede afhankelijk van het beleid, de regels en de instructies van het bevoegd gezag en de behoeften van de betreffende klas of leerling. De precieze mate van autonomie die aan de leraar toekomt bij het beoordelen van een examen verschilt dan ook per onderwijssector en per examensoort.

### 7.3 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAAG

In deze paragraaf wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord:

**Binnen welke kaders heeft de leraar in het primair, voortgezet, middelbaar beroeps- en hoger onderwijs autonomie bij het geven van onderwijs en in het bijzonder bij het nemen van examenbeslissingen?**

De leraar is werkzaam binnen een school en hij heeft zich dan ook te houden aan het beleid, de regels en de instructies van het bevoegd gezag. Ook wordt van hem verwacht dat hij met zijn onderwijs inspeelt op de behoeften van zijn leerlingen. De leraar moet bij het uitoefenen van zijn autonomie verder rekening houden met zijn omgeving en zich richten op het belang van de leerling. Hij geeft zijn onderwijs dus niet in een vacuüm. De mate van autonomie van de leraar is van zijn omgeving afhankelijk. Anderzijds is zijn omgeving in zekere mate afhankelijk van hoe hij zijn onderwijs vormgeeft en hoe hij invulling geeft aan zijn autonomie. Waar de leraar autonomie heeft, moet het bevoegd gezag immers een stap terug doen en moeten de ouders vertrouwen op de kundigheid van de leraar. Dit kan leiden tot spanningen met het bevoegd gezag dat verantwoordelijk

---

is voor de kwaliteit van onderwijs en de leerling die het onderwijs vlot en met goede resultaten wil afronden. Zij zijn hierbij evenwel afhankelijk van de deskundigheid en inzet van de leraar.

Hoewel de autonomie van de leraar soms kan leiden tot spanningen met het bevoegd gezag en de leerling, is zijn autonomie ook in hun belang. Met zijn autonomie kan de leraar immers binnen bepaalde kaders nader invulling geven aan het onderwijsprogramma, met toepassing van zijn kennis en ervaring. Dit verrijkt het onderwijs en geeft betekenis aan het beroep van leraar. Autonomie is daarnaast simpelweg noodzakelijk om onderwijs te kunnen geven; het onderwijs kan immers niet volledig worden vastgelegd in procedures, maar vereist juist flexibiliteit. De leraar heeft autonomie nodig in het belang van de leerling: om vorm te kunnen geven aan lessen, in te springen op concrete situaties in de klas, en ten behoeve van het kunnen beoordelen van de onderwijsprestaties van leerlingen. Met zijn autonomie draagt de leraar dan ook bij aan het vervullen van de taak van het bevoegd gezag, namelijk het verwezenlijken van kwalitatief goed onderwijs. Zijn autonomie is dan ook doelgebonden; de leraar zet zich met zijn autonomie in voor het verwezenlijken van goed onderwijs in het belang van zijn leerlingen.

Het geven van onderwijs is een taak die door de wetgever in de meeste onderwijssectoren exclusief aan de leraar is opgedragen, met als voorwaarde dat hij beschikt over een bepaald getuigschrift. Hiermee wordt geborgd dat enkel een leraar met de juiste expertise bepaald onderwijs kan geven. Duidelijk is dat het geven van onderwijs een taak is die exclusief aan de leraar is opgedragen en dat hij in principe verantwoordelijkheid draagt voor het vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische proces in de school. De bijbehorende autonomie van de leraar is echter afhankelijk van tal van factoren, zowel in het algemeen (toepasbare wet- en regelgeving), binnen de betreffende onderwijssector, als op de specifieke school. Binnen de school maakt het bevoegd gezag beleid, stelt het regels en geeft het instructies aan de leraar; hiermee geeft het invulling aan zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van onderwijs. Hiermee kan het bevoegd gezag echter niet treden in de autonomie van de leraar, zoals vastgelegd in het professioneel statuut. Van de leraar wordt daarnaast verwacht dat hij rekening houdt met onder meer de ondersteuningsbehoefte van de leerling. Hij heeft zijn autonomie immers in het belang van deze leerling. De autonomie van de leraar is dan ook afhankelijk van tal van factoren. Hierdoor is niet eenduidig vast te stellen hoever de autonomie van een individuele leraar bij het geven van onderwijs precies reikt; dit hangt af van de precieze situatie waarin de leraar zich bevindt en kan daardoor verschillen per school of zelfs per klas.

Doordat de autonomie van de leraar afhankelijk is van veel verschillende factoren en niet eenduidig is ingekaderd, maakt dit de leraar kwetsbaar in situaties waarin het bevoegd gezag hem geen ruimte geeft om zijn eigen invulling te geven aan zijn onderwijs, collega's gezamenlijk geen initiatief nemen om een professioneel statuut op te stellen of leerlingen of ouders de leraar onder druk zetten. Het is in de eerste plaats aan de leraar zelf om kaders te stellen waarbinnen hij zijn autonomie uitoefent. Dit kan door binnen de school in een professioneel statuut afspraken te maken met het bevoegd gezag of doordat de beroepsgroep landelijk een professionele standaard vaststelt. De leraar heeft dan op school- of landelijk niveau een statuut of standaard om op terug te vallen. Een groot deel van de scholen heeft evenwel nog geen professioneel statuut en ook een landelijke professionele standaard is nog niet opgesteld door de beroepsgroep.

Met uitzondering van het hoger onderwijs komt de bevoegdheid om examens af te nemen vaak toe aan het bevoegd gezag of de examencommissie. Dit betekent dat, met uitzondering van het hoger onderwijs, het bevoegd gezag of de examencommissie bevoegd is om de uitslag van het examen vast te stellen. In de praktijk wordt deze taak echter uitgevoerd door de leraar die het betreffende vak geeft of bekend is met de leerling. Hij heeft immers de expertise en kennis om de leerling te examineren. Dit onderkent ook de wetgever door de leraar bij het beoordelen van de onderwijsprestaties van de leerling (net als bij het geven van onderwijs) een zelfstandige verantwoordelijkheid, en daarmee een zekere mate van autonomie, te laten. Omdat deze beoordeling mede op basis van de specifieke deskundigheid, blik en ervaringen van de betreffende leraar plaatsvindt, is dit per definitie in meer of mindere mate subjectief.

De rechter laat diegene die het examen afneemt eveneens een mate van beoordelingsruimte. Hoe ver die ruimte voor de leraar precies reikt, hangt af van het beleid en de instructies van het bevoegd gezag of de examencommissie, maar ook van het soort examen. Bij bijvoorbeeld een centraal examen is de leraar immers gebonden aan het antwoordmodel en moet hij samenwerken met een gecommiteerde. Ook het soort vraag is hierbij van belang. Bij een essayvraag heeft de leraar een grotere mate van beoordelingsvrijheid dan bij een meerkeuzetoets. Ten slotte vloeit uit zijn professionele standaard voort dat van de leraar onder meer wordt verwacht dat hij rekening houdt met de ondersteuningsbehoeften van de specifieke leerling, hij een professionele afstand bewaart tot zijn leerlingen en dat hij extra zorgvuldigheid betracht bij het examineren van zijn leerlingen.

## 7.4 HOE NU VERDER?

In deze studie is onderzocht in hoeverre aan de leraar autonomie toekomt bij het geven van onderwijs en in het bijzonder bij het afnemen van examens. De autonomie van de leraar is evenwel geen rustig bezit en zal zich in de toekomst (moeten) blijven ontwikkelen. In deze paragraaf wordt daarom ter afsluiting een aantal korte aanbevelingen gedaan met betrekking tot de 1) verhouding tussen de leraar met autonomie en de leerling, 2) rechtsbescherming van de leerling ten aanzien van het examen, 3) bescherming van de vrijheid van meningsuiting van de leraar en 4) verdere versterking van de autonomie van de leraar.

### **7.4.1 De leerling en de leraar met autonomie; professionele standaard en recht op een tweede corrector**

De leerling (of zijn ouders) kiest bewust voor een bepaalde school of opleiding en gaat een rechtsverhouding aan met het bevoegd gezag, waaruit voortvloeit dat hij onderwijs ontvangt en dat hij moet voldoen aan de eisen die aan hem als leerling worden gesteld. Naast deze formele verhouding met het bevoegd gezag, wordt het onderwijs dat de leerling ontvangt misschien wel in grotere mate beïnvloed door de leraar die toevalligerwijs aan de klas van de leerling is toegewezen. Een leraar met bijvoorbeeld veel ervaring, die een klik heeft met de leerling, oog heeft voor zijn ondersteuningsbehoefte en die hem kan inspireren, zal betere resultaten boeken met de leerling, dan een leraar die de betreffende leerling niet begrijpt of niet kan motiveren. De onderwijsresultaten van de leerling zijn dan ook mede afhankelijk van de verhouding tussen de leerling en de leraar. Die verhouding vult de leraar in belangrijke mate in met zijn autonomie. Vanuit zijn deskundigheid zal de leraar immers proberen het onderwijs toe te snijden op de betreffende leerling. De leerling en zijn ouders hebben hier weinig grip op, tussen hen en de leraar bestaat dan ook een grote mate van afhankelijkheid. Zij moeten met andere woorden vertrouwen op de deskundigheid van de leraar.

Vertrouwen in de leraar is een belangrijke pijler onder het onderwijs. Het behouden van dat vertrouwen vraagt steeds meer van de leraar, nu leerlingen en ouders mondiger worden en zij vaker de gang naar interne beroepsinstanties en de rechter weten te vinden. Anderzijds zijn er maar beperkte stappen gezet om transparanter invulling te geven aan de autonomie van de leraar en wordt maar beperkt geborgd dat de leraar zijn deskundigheid onderhoudt. Zoals in de vierde aanbeveling nader wordt toegelicht, kan een professionele standaard bijdragen aan het versterken van het vertrouwen in de leraar. Hiermee wordt namelijk duidelijker waar de leraar voor staat en wat er van hem verwacht mag worden. In een uiterst

geval kan de leraar er zelfs op aangesproken worden als hij zijn standaard niet naleeft.

De afhankelijkheid van de leerling van de autonomie van de leraar is het grootst bij het vaststellen van de uitslag van toetsen en examens. De leraar heeft hierbij vaak in meer of mindere mate beoordelingsruimte, waar de rechter nauwelijks in kan treden. De leerling wordt dan ook gebonden aan het oordeel van de leraar zonder dat hij hier effectief tegen op kan komen, terwijl de gevolgen van de vaststelling van de uitslag van het examen bepalend kunnen zijn voor het volgen van de gewenste vervolgopleiding of het kunnen uitoefenen van een bepaald beroep. De leraar heeft deze autonomie omdat hij vanuit zijn deskundigheid (vakkenis, kennis van de onderwijsdoelen en kennis van de leerling) het beste de (in meer of mindere mate subjectieve) inschatting kan maken hoe het examen beoordeeld moet worden. Ook de vakdeskundige leraar is evenwel niet onfeilbaar, daarom zou het uit oogpunt van zorgvuldigheid, gezien het belang van het examen, goed zijn als de leraar samen met een andere vakdeskundige leraar het examen beoordeelt. Voor de centrale examens in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs is dit reeds geborgd doordat een leraar van een andere school de examens mede beoordeelt. Een dergelijk recht op een tweede corrector bestaat niet in bijvoorbeeld het hoger onderwijs of ten aanzien van de school- en instellingsexamens in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Een tweede corrector draagt evenwel bij aan het tegengaan van fouten, het vergroten van de objectiviteit van de beoordeling en het vertrouwen in de kwaliteit van de beoordeling. Het is dan ook aan te bevelen dat de wetgever of de verschillende examencommissies bepalen dat in elk geval, of in ieder geval op verzoek van de leerling, een tweede corrector het examen beoordeelt en dat de twee correctoren gezamenlijk de uitslag vaststellen. Dit geldt in het bijzonder voor examens of tentamens die een relatief groot deel van de onderwijstijd beslaan, zoals het profielwerkstuk in het voortgezet onderwijs, de stagebeoordeling in het middelbaar beroepsonderwijs en de beoordeling van de scriptie in het hoger onderwijs.

#### **7.4.2 Rechtsbescherming bij beoordelingsbeslissingen (artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb)**

Een student in het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs die een geschil heeft over een tentamen of examen beschikt over een laagdrempelige rechtsgang: hij kan zich na een interne procedure wenden tot de bestuursrechter. De gang naar de bestuursrechter is ten opzichte van beroep instellen bij de burgerlijke rechter relatief goedkoop en snel. Zoals uitgebreider toegelicht in hoofdstuk 5, moet de leerling in het primair en voortgezet

onderwijs zich wenden tot de burgerlijke rechter als het gaat om een besluit inzake een schooladvies, schoolexamen of centraal examen. Tegen deze besluiten staat op grond van artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb in beginsel geen bezwaar en beroep open.<sup>1756</sup> Ook is er in het primair en voortgezet onderwijs geen bijzondere rechtsgang opengesteld die een beroep op de bestuursrechter mogelijk maakt.<sup>1757</sup> Hierdoor ontbreekt voor de leerling in het primair en voortgezet onderwijs laagdrempelige rechtsbescherming. Wel heeft de burgerlijke rechter een ruimer toetsingskader dan de bestuursrechter. De bestuursrechter mag immers op grond van artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb, niet oordelen over beslissingen inzake het kennen of kunnen van de leerling, terwijl de burgerlijke rechter wel beoordeelt of de betreffende beoordeling evident onredelijk is uitgevoerd.

Met het schrappen van artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb komt 1) voor de leerling een laagdrempelige rechtsgang open te staan voor geschillen over examens en kan 2) de bestuursrechter in beperkte mate gaan oordelen over de inhoud van een examen.

#### **7.4.2.1 Vervallen artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb en de rechtsbescherming van de leerling**

Zoals toegelicht in § 5.7, zijn de vaststelling van het schooladvies en de verschillende school- en centraal examens besluiten in de zin van de Awb, waarmee het bevoegd gezag eenzijdig de rechtspositie van een leerling bepaalt. Tegen dergelijke verstrekkende besluiten heeft de wetgever met de Awb en zijn voorgangers in het algemeen in laagdrempelige rechtsbescherming (bezwaar en beroep) voorzien, maar juist voor beoordelingsbeslissingen in het onderwijs is daarop een uitzondering gemaakt. Het doel van deze uitzondering – namelijk om de beoordeling van de onderwijsprestaties van een leerling over te laten aan de deskundige leraar – wordt echter ook al anderszins gewaarborgd: de bestuursrechter treedt door terughoudende toetsing niet in de beoordelingsruimte van het bestuursorgaan en – via het bestuursorgaan – in de autonomie van de leraar. Ook zonder de kennen of kunnen-uitzondering van artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb wordt derhalve uiteindelijk niet getreden in de deskundigheid van de leraar.<sup>1758</sup> Artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb kan dan ook geschrapt worden zonder dat de rechter op de stoel van de leraar moet gaan zitten.

---

<sup>1756</sup> Artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb.

<sup>1757</sup> Zie uitgebreider § 5.10.

<sup>1758</sup> Zie hierover ook Vermeulen en Zoontjens 2000, p. 170.

Een belangrijk voordeel van het laten vervallen van artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb is dat een leerling bij een geschil over het schooladvies of een examen bezwaar in kan stellen bij respectievelijk het bevoegd gezag of de directeur van de school. Als tegen een besluit beroep ingesteld kan worden, kan en moet de belanghebbende op grond van artikel 7:1 van de Awb immers eerst bezwaar instellen. Hierdoor kan de leerling op een (relatief) laagdrempelige manier zijn bezwaren tegen een bepaalde beoordeling voor het voetlicht brengen bij degene die formeel over de beoordeling heeft besloten. Het bevoegd gezag of de directeur kan vervolgens – via of met hulp van de betreffende leraar – het schooladvies of examen zo nodig opnieuw beoordelen; op basis van het bezwaar van de leerling kan de beoordeling derhalve worden aangepast. Dit is een voordeel ten opzichte van het beroep dat een student in het middelbaar beroeps- of hoger onderwijs kan instellen bij het Cbe tegen een tentamen of examen, omdat daarbij het examen of tentamen niet opnieuw beoordeeld kan worden. In die procedure heeft voornamelijk het schikkingsgesprek meerwaarde. Na een besluit op bezwaar zou een leerling dan beroep kunnen doen op de bestuursrechter, die (terughoudend) zal toetsen of de beoordelingsbeslissing voldoet aan de voorschriften van procedurele aard en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De voorgestelde wijziging heeft uiteraard ook gevolgen voor het bevoegd gezag: met het creëren van de mogelijkheid om op te komen tegen een schooladvies of examen, in bezwaar en vervolgens bij de bestuursrechter, zullen dergelijke procedures ook vaker voorkomen. Mijns inziens is dit echter geen reden om hiervan af te zien: met het schrappen van artikel 8:4, derde lid, van de Awb ontstaat betere rechtsbescherming voor de leerling, terwijl niet verandert wie uiteindelijk bepaalt hoe een examen of schooladvies wordt beoordeeld. Bovendien is de reikwijdte van het schrappen van artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb beperkt, omdat dit enkel zou zien op beoordelingsbeslissingen die aangemerkt kunnen worden als een besluit in de zin van de Awb: het schooladvies in het primair onderwijs en de school- en centraal examens in het voortgezet onderwijs. Andere toetsen, zoals proefwerken of overhoringen, zouden met het schrappen van artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb niet vatbaar worden voor bezwaar en beroep. Dit zijn geen besluiten omdat hieraan geen extern rechtsgevolg kleeft: de resultaten van deze toetsen zijn niet direct bepalend voor het kunnen ontvangen van een diploma.

#### **7.4.2.2 Vervallen artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb en de bestuursrechtelijke toetsing van een examen**

Met het vervallen van 8:4, derde lid, onder b van de Awb kan een leerling tegen een beoordelingsbeslissing in beroep gaan bij de bestuursrechter. Ook kan de bestuursrechter in dat geval de inhoud van de beoordeling



gaan toetsen. Aangenomen kan worden dat de bestuursrechter een dergelijke beoordeling zeer terughoudend zal toetsen en rekenschap zal geven van de deskundigheid van de examiner en het feit dat de taak om het examen te beoordelen door de wetgever is opgedragen aan de examiner. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de terughoudende toetsing van de bestuursrechter bij besluiten inzake een toelaatbaarheidsverklaring, waarop de wetgever artikel 8:4, derde lid, onder b, van de Awb, niet van toepassing heeft verklaard (§ 5.8.7). Bij dergelijke beoordelingsbeslissingen neemt de bestuursrechter aan dat sprake is van beoordelingsruimte en wordt in beginsel aangenomen dat de beoordeling juist is uitgevoerd. De bestuursrechter zal dan ook, net als de burgerlijke rechter, enkel treden in de beoordeling als die beoordeling evident onjuist is. De bestuursrechter zal dan ook moeten beoordelen of sprake is van een evident *onzorgvuldige* beoordeling.

Hoewel slechts in zeer uitzonderlijke gevallen sprake zal zijn van een evident onzorgvuldige beoordeling, biedt deze mogelijkheid wel een oplossing voor gevallen waarbij toch een fout is gemaakt in de beoordeling van een examen. Nu kan de bestuursrechter in een dergelijk geval de inhoud van een examen niet beoordelen, maar enkel toetsen of aan de voorschriften van procedurele aard en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is voldaan. Het is aan de leerling om aan te tonen dat een beoordeling evident onzorgvuldig is, het uitgangspunt is immers dat de beoordeling zorgvuldig is uitgevoerd door de deskundige leraar. Aantonen dat een beoordeling evident onzorgvuldig is uitgevoerd zal enkel mogelijk zijn in gevallen waarbij de antwoordmogelijkheden beperkt zijn en waarbij objectief is vast te stellen welk antwoord juist is. Dit zal bijvoorbeeld niet mogelijk zijn als het gaat om bijvoorbeeld de beoordeling van een essay op stijl, het schooladvies op basis van de leerresultaten en de sociaal-emotionele ontwikkeling van de leerling of de beoordeling van een werk van de leerling op basis van een weging van verschillende criteria. De bestuursrechter zal in een zeldzaam geval kunnen beoordelen dat een beoordeling evident onzorgvuldig is uitgevoerd als geen twijfel bestaat welk antwoord juist is; de vraag moet dan ook leiden tot een meetbaar, berekenbaar of feitelijk, duidelijk en eenduidig antwoord. Gedacht kan worden aan de berekening van een wiskundige formule, hoewel ook dan soms nog afgewogen moet worden of de leerling de wijze waarop hij tot zijn antwoord is gekomen voldoende inzichtelijk heeft gemaakt. Dat de bestuursrechter de inhoud van een examen kan gaan toetsen zal enkel in uitzonderlijke gevallen tot het oordeel leiden dat die beoordeling evident onzorgvuldig is uitgevoerd. In die gevallen wordt het beroep van de leerling gegrond verklaard en zal het examen opnieuw beoordeeld moeten worden door dezelfde of een andere leraar, met inachtneming van de uitspraak.

### 7.4.2.3 Conclusie

Samenvattend heeft het schrappen van artikel 8:4, derde lid, van de Awb een aantal voordelen, te weten 1) de leerling in het primair en voortgezet onderwijs krijgt een laagdrempelige interne en externe rechtsgang bij geschillen over het schooladvies en examen; en 2) de rechtsbescherming ten aanzien van deze besluiten komt te vallen onder het reguliere bestuursrecht, waardoor de bestuursrechter deze besluiten kan gaan toetsen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en regels van procedurele aard. Ondertussen blijft 3) de beoordeling van de onderwijsprestaties van de leerling voorbehouden aan diegene die over de juiste deskundigheid beschikt, maar kan de bestuursrechter in uitzonderlijke gevallen oordelen dat de beoordeling evident onzorgvuldig tot stand is gekomen.

### 7.4.3 Vrijheid van meningsuiting en academische vrijheid van de leraar

Aan elke leraar komt vrijheid van meningsuiting toe. De leraar in het hoger onderwijs kan daarnaast aanspraak maken op academische vrijheid voor wat betreft uitingen die raken aan zijn eigen wetenschapsterrein. Het gebruik van deze vrijheden door bijvoorbeeld kritiek te uiten op het bevoegd gezag of door maatschappelijk minder geaccepteerde meningen te uiten, kan leiden tot geschillen; redenen hiervoor zijn zorgen bij leerlingen of ouders over de geschiktheid van een leraar om onderwijs te geven, vrees van het bevoegd gezag voor imagoschade, of het ontstaan van een onveilige leer- of werkplek (zie § 4.4). Uit de jurisprudentie blijkt dat de leraar na het ontstaan van een dergelijk geschil vaak ontslagen mag worden: door controversiële uitingen en daarop volgende geschillen raken de arbeidsverhoudingen gaandeweg duurzaam verstoord, waarbij van het bevoegd gezag niet verwacht hoeft te worden dat hij de leraar in dienst houdt. Dat een dergelijk geschil – en daarmee de onderliggende uiting – kan leiden tot ontslag heeft mogelijk een *chilling effect* op de vrijheid van meningsuiting van de leraar.

De vrijheid van meningsuiting van een leraar kan enkel daadwerkelijk verwezenlijkt worden als een uiting die door deze vrijheid wordt beschermd geen negatieve gevolgen heeft voor zijn carrière (zoals ontslag of minder kansen op promotie). Deze vrijheid is echter niet onbegrensd. Van hem mag als werknemer een mate van discretie en loyaliteit aan zijn werkgever verwacht worden, evenals besef van zijn voorbeeldfunctie als leraar voor zijn leerlingen binnen én buiten de school. Daar staat tegenover dat van het bevoegd gezag, de leerling en zijn ouders verwacht mag worden dat zij tolerant zijn ten aanzien van meningen van de leraar, ook als zij die niet zelf delen.

---

Het is dan ook van belang dat het bevoegd gezag daadwerkelijk ruimte biedt aan leraren om hun (wellicht controversiële) mening te uiten. Als hierover binnen de school discussie ontstaat, bijvoorbeeld onder ouders en leerlingen, dan is het mede aan het bevoegd gezag om de rust te bewaren en zo nodig een gesprek over het onderwerp te faciliteren. Een onwelgevallige mening hoeft immers niet te betekenen dat een leraar niet langer geschikt is om onderwijs te geven. In het hoger onderwijs kan de leraar niet alleen aanspraak maken op vrijheid van meningsuiting, maar ook op academische vrijheid; deze laatste vrijheid bestaat ook juist om controversiële en nieuwe inzichten waar niet iedereen het per se mee eens is, te (kunnen) delen. Kern van de wetenschapsbeoefening is dat dergelijke inzichten, die na zorgvuldig onderzoek worden verkregen, openbaar worden gemaakt zodat deze door anderen getoetst en gecontroleerd kunnen worden; voorwaarde hiervoor is dan ook dat een gesprek of open discussie mogelijk is. Het is mede aan het bevoegd gezag om binnen een school, hogeschool of universiteit een dergelijke sfeer van open discussie te bewaken. Daarnaast zou het bevoegd gezag in ieder geval terughoudend moeten zijn met het verbinden van arbeidsrechtelijke gevolgen aan een onwelgevallige mening van een leraar. Overigens mag ook van de leraar verwacht worden dat hij zich inspant om een goede arbeidsverhouding te behouden met zijn collega's en het bevoegd gezag, ook als zij inhoudelijk van mening zouden verschillen.

Wanneer een arbeidsrechtelijk geschil tussen een leraar en het bevoegd gezag over een uiting van de leraar uiteindelijk toch voor de rechter belandt, is het van belang dat de rechter in zijn oordeel expliciet de vrijheid van meningsuiting betreft. In 2022 heeft de Hoge Raad reeds geoordeeld dat in bepaalde gevallen de vrijheid van meningsuiting niet los gezien kan worden van het ontslag van de leraar. Lagere rechters hebben in latere uitspraken (omtrekt dergelijke geschillen) niet altijd de vrijheid van meningsuiting in hun oordeel betrokken; enkel de vaststelling dat de arbeidsverhouding duurzaam verstoord was, werd in die gevallen voldoende bevonden om tot ontslag over te gaan. Hierdoor speelt de vrijheid van meningsuiting geen rol in het oordeel, terwijl er in het geschil wel degelijk sprake was van een inmenging in deze vrijheid. Rechters zouden dan ook in hun oordeel de vrijheid van meningsuiting expliciet(er) moeten betrekken of er een groter gewicht aan moeten toekennen, om uitholling van deze vrijheid in arbeidsverhoudingen te voorkomen. Uiteindelijk mag van het bevoegd gezag worden verwacht dat hij tolerant is voor de mening van zijn werknemer, ook als deze mening schuurt met de mening van anderen.

#### 7.4.4 Autonomie van de leraar

De autonomie van de leraar staat nog in de kinderschoenen. Pas sinds 2017 bevatten de sectorwetten – met uitzondering van de Whw – bepalingen over het beroep van leraar, waaruit op hoofdlijnen kan worden opgemaakt over welke zaken de leraar autonomie zou moeten hebben en hoe dit zich verhoudt tot de bevoegdheden van het bevoegd gezag. In deze bepalingen was tot 2022 ook opgenomen dat de professionele standaard van de leraar in acht genomen moet worden bij afspraken tussen het bevoegd gezag en de leraar over de uitoefening van autonomie door de leraar. Een dergelijke eenvormige, geschreven standaard is echter mede door het verdwijnen van de Onderwijscoöperatie nog niet van de grond gekomen, waardoor nu enkel per school in een professioneel statuut afspraken worden gemaakt over de wijze waarop een leraar aanspraak kan maken op autonomie. Gevolg is dat de uitwerking van de autonomie van de leraar kwetsbaar is in individuele situaties waarin het bevoegd gezag niet welwillend is om hier ruimhartig afspraken over te maken of als het merendeel van de leraren van een school hier geen interesse in toont.

Voor de nabije toekomst is het dan ook de vraag hoe de leraar zijn rol binnen de school, en de daarbij horende autonomie, verder kan uitwerken. Ook zonder de wettelijke verankering (sinds 2022) ligt het voor de hand om dit te doen in een geschreven landelijke professionele standaard, gedragen door de beroepsgroep. Daarbij kan worden gekozen voor een algemene standaard voor alle leraren of het stellen van andere/nadere normen per vakgebied of onderwerp.

Een dergelijke standaard bevat de belangrijkste normen waaraan een leraar zich moet houden bij het uitoefenen van zijn vak. Bij het opstellen van die standaard kan geput worden uit bestaande ongeschreven normen waaraan de leraar zich moet houden, maar ook uit de visie die de leraren hebben op het geven van onderwijs en wat nodig is om die visie te verwezenlijken. Ter inspiratie kan tevens gekeken worden naar wat in andere landen is vastgelegd in de professionele standaard van de leraar.<sup>1759</sup> Om een duidelijker beeld te geven van wat een dergelijke standaard kan inhouden en welk belang dit dient, wordt hierna in hoofdlijnen een voorbeeld professionele standaard geschetst. Bij het daadwerkelijk vaststellen

---

<sup>1759</sup> Zie bijvoorbeeld de Department of Education (Verenigd Koninkrijk), 'Teachers' standards', 2021, raadpleegbaar via: <https://www.gov.uk/government/publications/teachers-standards> [geraadpleegd op: 8 december 2023], Education Council New Zealand, 'Our Code, Our Standards. Code of Professional Responsibility and Standards for the Teaching Profession', 2019, raadpleegbaar via: <https://teachingcouncil.nz/professional-practice/our-code-our-standards/> [geraadpleegd op: 8 december 2023] en National Board for Professional Teaching Standards (Verenigde Staten), 'National board standards', 2012, raadpleegbaar via: <https://www.nbpts.org/certification/standards/> [geraadpleegd op: 8 december 2023].

van een dergelijke standaard is van belang dat dit een reflectie vormt van wat de beroepsgroep van leraren verstaat onder de goede uitoefening van het beroep.

Een algemene professionele standaard voor de leraar, kan aanvangen met een preambule waaruit blijkt waar leraren in de kern voor staan. Deze heeft een ideëel karakter, plaatst de daarna volgende normen in hun context en geeft richting voor de interpretatie van die normen. In een preambule kan bijvoorbeeld opgenomen worden dat:

*de leraren streven naar het geven van excellent op de leerling toegesneden onderwijs, waarbij aandacht wordt gegeven aan het behalen van de onderwijsdoelen, de diverse behoeften van de verschillende leerlingen en de ontwikkeling van de leerling tot een burger die zich kan ontplooien in de pluriforme democratische Nederlandse rechtsstaat.*

Vervolgens kan een aantal kernwaarden worden vastgesteld waar elke leraar naar handelt, zoals:

- De leraar stelt het belang van de leerling en zijn leerproces voorop.
- De leraar is pedagogisch en op zijn vakgebied deskundig en blijft zich hierin continu ontwikkelen.
- De leraar neemt actief deel aan het ontwikkelen van een sfeer binnen de school die bijdraagt aan een positieve en stimulerende leeromgeving.
- De leraar werkt samen met zijn collega's, vraagt zo nodig om hulp en ondersteunt zijn collega's waar nodig.
- De leraar is binnen en buiten de klas een rolmodel voor zijn leerlingen.

Deze kernwaarden zijn erg breed en geven beperkte concrete handvatten voor de praktijk. Daarom is het van belang om deze kernwaarden uit te werken in verschillende standaarden. Bij wijze van voorbeeld wordt de volgende kernwaarde nader ingevuld: *De leraar stelt het belang van de leerling en zijn leerproces voorop:*

- De leraar neemt als uitgangspunt dat elke leerling kan leren en heeft van elke leerling hoge verwachtingen.
- De leraar maakt een onderwijsplan op maat, monitort het leerproces van zijn leerlingen en past zijn plan en onderwijs zo nodig aan.
- De leraar heeft begrip voor de achtergronden, ervaringen en behoeften van elke leerling en speelt hier met zijn onderwijs op in.
- De leraar stimuleert actieve deelname van de leerlingen in de les en beweegt hen verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen leerproces.

- De leraar reageert proactief en tijdig wanneer de ontwikkeling van een leerling op een bepaald punt achter blijft.

De verschillende standaarden kunnen vervolgens nader omschreven worden, zodat duidelijker wordt hoe deze in de praktijk toegepast kunnen worden. Een dergelijke professionele standaard met een aantal algemene kernwaarden die zijn geoperationaliseerd in helder omschreven standaarden kan meerdere doelen dienen. Zo is het een reflectie van wat de beroepsgroep van leraren verstaat onder een goede beroepsuitoefening. De individuele leraar kan hier in de praktijk op terugrijpen bij het invullen van zijn werk. Standaarden over bijvoorbeeld het onderhouden van pedagogische of vakkennis kunnen daarnaast een handvat bieden om met het bevoegd gezag in gesprek te gaan over de benodigde nascholing. Met een professionele standaard is tevens voor anderen transparant vastgelegd wat van de leraar verwacht mag worden. Het bevoegd gezag of de leerling en zijn ouders kunnen aan de hand van deze standaard het gesprek aan gaan over het handelen van de leraar. Zo kan de professionele standaard bijvoorbeeld betrokken worden door het bevoegd gezag bij het gesprek over het functioneren van de leraar en kan de standaard in een uiterst geval als toetsingsmaatstaf van de rechter dienen bij bijvoorbeeld de vraag of de leraar of het bevoegd gezag is tekortgeschoten bij het geven van onderwijs aan een bepaalde leerling.

Met de professionele standaard geeft de beroepsgroep deels invulling aan de autonomie die aan de leraar toekomt. Deze standaard beperkt dan ook de autonomie van de individuele leraar; hij moet zich hier immers aan houden. Deze beperking is evenwel legitiem. De beroepsgroep kiest er immers voor om zich op deze wijze te reguleren.

Aangezien er momenteel (nog) geen landelijke beroepsgroep van leraren is die het opstellen van een professionele standaard op kan pakken, zal een dergelijke standaard waarschijnlijk niet op korte termijn tot stand komen. Het van overheidswege eenzijdig normeren van de beroepsuitoefening van de leraar via wetgeving biedt geen uitkomst, vanwege een gebrek aan draagvlak onder leraren hiervoor (zie de totstandkoming van het lerarenregister, § 3.4). Kwaliteitsstandaarden – opgesteld en onderschreven door vertegenwoordigers van leraren, schoolbesturen en leerlingen – zouden een mogelijk alternatief kunnen zijn; deze kunnen de kwaliteit van het onderwijs in den brede beslaan, waarbij aandacht wordt besteed aan bijvoorbeeld de autonomie van de leraar en de rechten van de leerling.

Anders dan de professionele standaard, zijn de kwaliteitsstandaarden niet voornamelijk gericht op de leraar. Deze standaarden hebben betrekking op zowel schoolbesturen, leraren als leerlingen en kunnen kernwaarden en standaarden bevatten die hen allen raken. Zo kan bijvoorbeeld bepaald worden wat van hen allen verwacht mag worden om te komen tot

---

een sfeer binnen de school die bijdraagt aan een positieve en stimulerende leeromgeving, er zou onder meer bepaald kunnen worden hoe omgesprongen moet worden met mobiele telefoons binnen en buiten de klas en hoe gehandeld moet worden als leerlingen worden gepest. Net als bij een professionele standaard volgt de legitimiteit van kwaliteitsstandaarden uit een breed draagvlak, in dit geval van vertegenwoordigers van leraren, schoolbesturen en leerlingen, maar ook dan kunnen ze de autonomie van de individuele leraar ook beperken. Deze kwaliteitsstandaarden kunnen bijdragen aan het verwezenlijken van de door Van Es gedroomde school die gezamenlijk wordt gedragen door het bevoegd gezag, de leraar en, wat mij betreft, de leerling.<sup>1760</sup>

---

1760 Van Es 1993, p. 14.

## Summary

Title: Teacher's autonomy

Subtitle: A legal study on the autonomy of the teacher in providing education, particularly in making examination decisions.

### **Chapter 1: Introduction, Research Question, and Structure**

The teacher plays a pivotal role in providing education and conducting examinations. The educational institution establishes rules in this regard and provides instructions to the teacher. Additionally, students have their own expectations and wishes concerning education. It raises the question to what extent a teacher can independently decide how to conduct their teaching and assess exams. Ultimately, the teacher is the subject expert who knows better than anyone how to deliver education. This research, therefore, investigates the boundaries within which teachers can claim autonomy in providing education and conducting examinations.

The teacher does not operate in a vacuum; various elements influence them and their autonomy, such as legislation and regulations, case law, professional standards, policies, and instructions from the educational institution, and the authority relationship with and rights of the student. These elements constitute the framework within which the following research question is answered:

*Within what frameworks does the teacher in primary, secondary, vocational, and higher education have autonomy in providing education, and particularly in making exam decisions?*

### **Chapter 2: Autonomy of the Teacher in General**

In the literature, the autonomy of the teacher is referred to as either professional or pedagogical autonomy, with both terms being used interchangeably. Professional autonomy involves the individual practitioner's autonomy being linked with the autonomy of the professional group that regulates the practice of its members. Currently, Dutch teachers do not have a cohesive professional group that regulates professional practice, for instance, by establishing a professional standard. Therefore, they cannot (at present) claim professional autonomy

However, a teacher can claim pedagogical autonomy. This recognition of their subject-matter expertise creates space for meaningful work and job satisfaction. Pedagogical autonomy is granted to the individual



---

teacher based on their knowledge and skills, with the aim of providing high-quality education to their students. For this purpose, autonomy is indispensable.

Education cannot be entirely encapsulated in procedures. The autonomy of the teacher is not unlimited. It is functional and limited by the purpose for which it is granted, namely, to offer good education in the interest of the student. Teachers are expected to use their autonomy, knowledge, and skills to respond to current situations, making appropriate judgments for their students.

### **Chapter 3: The Autonomy of the Teacher from a Legal Perspective**

Article 23 of the Constitution implies that both Public and special (religious) schools have a certain degree of freedom in terms of organization: a school has the freedom to determine its teaching methods, set educational goals, and decide how to assess whether a student has achieved these goals. Education laws indicate that teachers in primary, secondary, and vocational education bear responsibility for – and thus should have sufficient say over – the subject matter, teaching methods, and pedagogical process within a school. The way in which teachers' authority within the educational policy of a school is organized is documented in a professional statute, to be established by the educational institution in consultation with the teachers.

Various education laws also establish that teachers are independently responsible for assessing the educational performance of students. Although this authority is formally granted to the educational institution or the examination committee, the task of evaluating student performance must be substantively delegated to the teacher, as they are uniquely qualified and competent to teach. In higher education, the autonomy of the teacher arises from academic freedom. Therefore, teachers are allowed to follow their own scholarly insights in teaching. Teachers in higher education thus have a considerable degree of freedom to determine the content of their teaching, limited by factors including the education and examination regulations.

### **Chapter 4: The Teacher and the educational institution**

The educational institution is ultimately responsible for the quality of education, the normative addressee of the legislator, the subject of supervision, and also has a direct legal relationship with the student. The teacher is responsible for the education they provide and, to some extent, has the freedom to determine how to do so. These freedoms and responsibilities of both the educational institution and the teacher can clash in practice. This is reinforced by the authority relationship between them, which typ-

ically arises from an employment relationship. Based on this, the educational institution can give instructions to the teacher. If the quality of education falls short, the educational institution can hold the teacher accountable, as they are ultimately responsible for the quality of education. Since such instructions are binding on the teacher, their autonomy is thus limited.

The freedom of the educational institution is limited by education laws, case law, and other actors within the school, such as the student (and their parents) and the teacher. Part of these limits, which the educational institution must respect, pertain to the autonomy of the teacher, arising from, for example, the unwritten professional standard, the professional statute, or academic freedom. Additionally, the influence of the educational institution is practically relativized because many of its tasks are performed by other actors in the school, such as the school management, staff, or teachers. For instance, only the teacher is authorized to provide education.

### **Chapter 5: The Teacher and the Student**

There is no direct legal relationship between the student and the teacher. However, an authority relationship exists between them. Ultimately, it is up to the teacher to shape the structure and content of the lessons, maintain order in the classroom, guide students in learning, and assess whether they have achieved the educational objectives. The teacher derives their authority – and thus their autonomy – *vis-à-vis* a student principally from the consent of that student (if of legal age) or their parents (if the student is a minor). Nevertheless, based on their unwritten professional standard, the teacher must take into account the rights of the student.

A student can legally challenge assessment decisions made by the teacher, for example, by appealing the determination of their exam results. However, the student's legal protection in this regard is limited. Although many exam decisions are considered administrative decisions under the Dutch General Administrative Law Act (GAL), the administrative court is generally not authorized to hear disputes about these; Article 8:4, clause 3, sub b, of the GAL stipulates that no appeal is admissible against decisions regarding the knowledge or abilities of the student. Therefore, such decisions are left to individuals or experts with the requisite expertise and authority (i.e., the teacher). The Civil Code does not contain a provision exempting decisions focusing on the assessment of a student from appeal. However, similar to the administrative court, the civil court reviews such decisions with great restraint, considering that such assessments are reserved for the subject expert. Only if the assessment is blatantly careless or incorrect can the civil court determine that the exam should be re-evaluated by the same or different examiners.

---

**Chapter 6: The Autonomy of the Teacher in Making Exam Decisions**

The autonomy of the teacher is particularly crucial when assessing an exam, due to the significant implications for the educational institution, the student, and society. Formally, only teachers in higher education have the inherent authority to administer and assess exams, which collectively constitute the final assessment. In other educational sectors, this authority is formally vested in the educational institution, the examination committee, or other actors. Even in these cases, it can be assumed that, in practice, the teacher performs this task, given their specialized expertise in this regard. If the teacher is not formally authorized to conduct an exam, they administer the exam on behalf of someone who has granted them a mandate, such as the examination committee or the competent authority, which retains the authority to conduct and evaluate the exam if desired.

The teacher's autonomy in conducting examinations is also influenced by the degree of evaluative discretion afforded to them. For instance, in determining school recommendations, which requires a subjective judgment by the teacher based on their experience with the student, this discretion is considerable. In contrast, for centralized exams in secondary and vocational education, the teacher's evaluative discretion is limited: they must adhere to the government-established answer key. Additionally, their autonomy is contingent on the policies, rules, and instructions of the educational institution, and the needs of the specific class or student. Therefore, the exact degree of autonomy granted to the teacher in assessing an exam varies by educational sector and types of examinations.

**Chapter 7: Conclusion**

While the autonomy of the teacher may sometimes lead to tensions with the educational institution and the student, it is also in their interest. Through their autonomy, the teacher can, within certain frameworks, further shape the educational program, applying their knowledge and experience. This enriches education and gives meaning to the teaching profession. Autonomy is also simply necessary for the act of teaching; education cannot be entirely bound by procedures, as it requires flexibility.

The task of providing education is one that, in most educational sectors, is exclusively assigned to teachers by the legislator, on the condition that they possess a certain certification. This ensures that only teachers with the requisite expertise are authorized to deliver certain types of education. Teachers are principally responsible for the subject matter, teaching methods, and pedagogical processes in schools. However, the degree of autonomy of the teacher is contingent on various factors, including applicable laws and regulations, the specific educational sector, and the individual school. This means teachers are vulnerable in situations where the educational institution does not provide them with sufficient autonomy.

This can be remedied by establishing agreements within the school in a professional statute with the educational institution, or through the creation of a national professional standard by the professional group. Nonetheless, a significant number of schools have not yet established a professional statute, and a national professional standard has not been formulated by the professional group.

The autonomy of the teacher is not a settled matter and will need to continue evolving in the future. In this context, four recommendations are made:

- Introduction of a right to a second assessor: A right to a second assessor can help prevent errors, enhance the objectivity of assessments, and contribute to building confidence in the quality of evaluations.
- Revision of Administrative Law article 8:4: The administrative court is currently restricted by Article 8:4, third paragraph, under b, of the General Administrative Law Act (Awb) from adjudicating decisions concerning the knowledge or abilities of the student. Removing this restriction would 1) provide students with an accessible legal avenue for disputes over exams and 2) enable the administrative court to, to a limited extent, assess the content of an exam.
- Consideration of freedom of expression in labor disputes: In the event of a labor dispute between a teacher and the competent authority over a statement made by the teacher, it is important for the court to explicitly consider freedom of expression in its judgment.
- Development of a professional standard: The autonomy of the teacher is still in its early stages; with a professional standard endorsed by the professional group, teachers can self-regulate their professional practices and nationally establish the boundaries of their autonomy uniformly.



## Verkort aangehaalde literatuur

### **Akkermans 1987**

P.W.C. Akkermans, *De Grondwet, Een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1987.

### **Avenarius en Heckel 2000**

H. Avenarius en H. Heckel, *Schulrechtkunde*, Kriftel: Luchterhand 2000.

### **Bangma en Valkenburg 2005**

C.H. Bangma en C.S. Valkenburg, *Bezwaar en administratief beroep*, Kluwer: Deventer 2005.

### **Bartels 1963**

A. Bartels, *Een eeuw middelbaar onderwijs 1863-1963*, Groningen: J.B. Wolters 1963.

### **Beijk 2022**

W.C.P. Beijk, *Vijftig jaar College van Beroep voor het Hoger Onderwijs. Geschiedenis van het College van Beroep voor het Hoger onderwijs 1970-2022*, Den Haag: Boom juridisch 2022.

### **Van Berkel 2019**

H.J.M. van Berkel, *Juridisch correct examineren, Een studie naar uitspraken van beroepscolleges in het hoger onderwijs*, De Bilt: ProefschriftMaken 2019.

### **Berlin 1958**

I. Berlin, *Two concepts of liberty (original text 1958)*, The Isaiah Berlin Virtual Library: [http://berlin.wolf.ox.ac.uk/published\\_works/tcl/](http://berlin.wolf.ox.ac.uk/published_works/tcl/) (geraadpleegd op 3 juni 2023).

### **De Baets 2020**

A. de Baets, 'Academische vrijheid tussen geschiedenis en mensenrechten' in K. van Berken en C. Van Bruggen, *Academische vrijheid. Geschiedenis en actualiteit*, Amsterdam: Boom 2020.

**Bongers 2015**

M.E. Bongers, Aansprakelijkheid voor medisch handelen: schadevergoeding voor fouten van artsen, Weert: Celsus juridische uitgeverij 2015.

**Boekholt e.a. 2002**

P. Boekholt e.a., *Tweehonderd jaar onderwijs en de zorg van de Staat*, Assen: Koninklijke van Gorcum 2002.

**De Boer e.a. 2013**

J.A. De Boer e.a., Anders, of toch niet? Een onderzoek naar de mogelijkheden van meer Awb-conforme onderwijswetgeving, Rijksoverheid 2013.

**De Boer e.a. 2014-II**

J.A. De Boer, 'De onderwijswetgeving en de Awb: een ongemakkelijke relatie die aan vernieuwing toe is', *NTB* 2014, afl. 5, p. 114-123.

**De Boer en Zoontjens 2015**

J.A. de Boer en P.J.J. Zoontjens, 'Problemen van rechtsbescherming in het onderwijs', in: A.T. Marseille e.a. (red.), *Behoorlijk bestuursprocesrecht. Opstellen aangeboden aan prof. mr. B.W.N. de Waard over grondslagen, beginselen en vernieuwingen van het bestuursprocesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015.

**De Boer 2021**

J.A. de Boer, *De vaststelling en handhaving van deugdelijkheidseisen in het onderwijs*, Den Haag: Boom juridisch 2019.

**Bouwens e.a. 2019**

W.H.A.C.M. Bouwens e.a., *Schets van het Nederlandse arbeidsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

**Bouwens e.a. 2020**

W.H.A.C.M. Bouwens e.a., *Arbeidsovereenkomstenrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2020.

**Brekelmans en van Es 2019**

F.H.J.G. Brekelmans en M. van Es, 'Het bevoegdheidsstelsel in de onderwijswetgeving: één leraar bevoegd, allemaal bekwaam?', in M.T.A.B. Laemers (red.), *Bevoegdheids- en bekwaamheidseisen in het onderwijs, mede in het licht van het lerarentekort*, NVOR-symposiumbundel 2019, Den Haag: SDU Uitgevers 2019.

**Brekelmans en van Es 2015**

F.H.J.G. Brekelmans en M. van Es, 'Het bevoegd gezag, de overheid en onbevoegd gegeven lessen in het voortgezet onderwijs', *School en Wet* 2015, p. 15-20.

**Brekelmans e.a. 2021**

F. Brekelmans e.a., *Flexibele arbeidsrelaties in het onderwijs*, Deel 40 in de serie *Onderwijsrecht van de Vereniging voor Onderwijsrecht*, Den Haag: SDU Uitgevers 2021.

**Brekelmans en van Vliet 2018**

F.H.J.G. Brekelmans en E. Van Vliet, 'Wet normalisering rechtspositie ambtenaren en het openbaar onderwijs', *Onderwijs Totaal*, 2018, nrs. 898-903.

**Van den Brink e.a. 2021**

Van den Brink e.a., *Beroepszeer, waarom Nederland niet goed werkt*, Amsterdam: Boom 2005.

**De Bruijn 2005**

H. de Bruijn, 'Maak spanningen management & professionals vruchtbaar', in Van den Brink e.a., *Beroepszeer, waarom Nederland niet goed werkt*, Amsterdam: Boom 2005, p. 143-154.

**Bruin 2018**

G.J. Bruin, 'Zelf- en coregulering bij beroepsorganisaties', *Digitale publicatiereeks Recht en Overheid* 2018.

**Bröring en de Graaf 2022**

H.E. Bröring en K.J. de Graaf (red.), *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom juridisch 2022.

**Buer 1990**

J. Buer, *Pädagogische Freiheit des Lehrers im unterrichtlichen Alltag, Realität oder Illusion?*, Frankfurt am Main: Peter Lang 1990.

**Buijsen 2008**

M.A.J.M. Buijsen, 'Over artsen en hun autonomie' in: V. Kirkels (red.), *Oude idealen in de nieuwe zorgmarkt*, Nijmegen: Valkhof pers 2008, p. 24-52.

**Buiting 2018**

J.S. Buiting, 'Beoordelingsbeslissingen in het bekostigd hoger onderwijs', *NTOR* 2018, p. 14-26.



**Buchanan 2020**

J. Buchanan, *Challenging the Deprofessionalisation of Teaching and Teachers: Claiming and Acclaiming the Profession*, Berlijn: Springer 2020.

**Buiting 2021**

J.S. Buiting, 'Wetsvoorstel doorstroom toetsen: verbetering voor de overgang van po naar vo?', *School en Wet* 2021, nr. 2, p. 15-21.

**Buiting 2022a**

J.S. Buiting, 'Wetsvoorstel doorstroomtoetsen (deel II): is het schooladvies niet langer leidend?', *School en Wet* 2022, afl. 2, p. 5-11.

**Buiting 2022b**

J.S. Buiting, 'Noot: vrijheid van meningsuiting van de docent (Hoge Raad 7 oktober 2022, ECLI:NL:HR:2022:1402)', *Lex Scholaris* 2022/7, raadpleegbaar via: [www.lexscholaris.nl/artikelen/noot-vrijheid-van-meningsuiting-van-de-docent](http://www.lexscholaris.nl/artikelen/noot-vrijheid-van-meningsuiting-van-de-docent).

**Christman 2004**

J. Christman, 'Relational Autonomy, Liberal Individualism and the Social Constitution of Selves', *Philosophical Studies: An International Journal for Philosophy in the Analytic Tradition*, Vol. 117, No. 1/2, 2004.

**Christman 2014**

J. Christman (red.), *The Inner Citadel, Essays on Individual Autonomy*, Vermont: Echo Point Books & Media 2014.

**Cohen 1981**

M.J. Cohen, *Studierechten*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1981.

**Cohen 1990**

M.J. Cohen, 'Leerlingen en studenten', *NTOR Jaarboek onderwijsrecht* 1990, p. 48-52.

**Derks 1990**

J.M.E. Derks, 'Een kat- en muisspel rond een economientamen' *AA* 1990, afl. 6, p. 372-378.

**Donner 1987**

J. Donner, *De vrijheid van het bijzonder wetenschappelijk onderwijs*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1987.

**Drop 1987**

H. Drop, 'Onderwijsrecht: actueler dan ooit', p 13-28 in, *Onderwijsrecht: actueler dan ooit*, Verslag van het Lustrumcongres Stichting Bijzondere Leerstoelen Onderwijsrecht, Deventer: Kluwer 1987.

**Dourlein en de Wit 2021**

K. Dourlein en J. de Wit, 'De rechtsbeschermingsprocedure in het hoger onderwijs met speciale aandacht voor de minnelijke schikkingspoging', *NTOR* 2021, nr. 3, p. 6-17.

**Dworkin 1981**

G. Dworkin, 'The concept of autonomy' in: Christman 2014 p. 54-76 (origineel gepubliceerd in *Science and ethics* (1981)).

**Engel en Van den Hove 2022**

N.C. Engel en M.S.P. van den Hove, 'Geslaagd of afgewezen? De juridisch juiste rechtsingang bij een geschil over de inhoudelijke beoordeling van het eindexamen.'. *School en Wet* 2022, nr. 4, p. 11- 18.

**Van Esch e.a. 1992**

W. van Esch e.a., *Benutting van de vrijheid van inrichting door scholen*, Nijmegen: Instituut voor toegepaste sociologie 1992.

**Van Es 1993**

A. van Es, e.a., Een beroep met perspectief: de toekomst van het leraarschap, Commissie Toekomst Leraarschap van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen 1993.

**Ettema 2021**

M. Ettema, 'Klachtbehandeling in het onderwijs: inkadering van het klachtrecht', *Ars Aequi* 2021, p. 143-151.

**Fauser 1986**

P. Fauser, *Pädagogische Freiheit in Schule und Recht*, Weinheim und Basel: Beltz Verlag 1986.

**Feinberg 1986**

J. Feinberg, 'Autonomy' in: Christman 2014, p. 203-220 (origineel gepubliceerd in: J. Feinberg, *Harm to self*, hoofdstuk 18, New York, Oxford University Press 1986).

**Frankfurt 1971**

H.G. Frankfurt 'Freedom of the Will and the Concept of a Person' in: Christman 2014 p. 63-76 (origineel gepubliceerd in *Journal of Philosophy* 68 (1971)).

**Giard 2005**

R.W.M. Giard, *Aansprakelijkheid van artsen*. Juridische theorie en medische praktijk, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005.

**Groen 2017**

J.R Groen, *Academische vrijheid, een juridische verkenning*, Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2017, raadpleegbaar via: <https://repub.eur.nl/pub/95506/>.

**Hansons 1976**

M. Hanson, 'Beyond the Bureaucratic Model: A Study of Power and Autonomy in Educational Decision-Making', *Interchange* 1976, vol. 7, no. 2, p. 27-38.

**Haworth 1984**

L. Haworth, 'Autonomy and utility', in: Christman 2014, p. 155-169 (origineel gepubliceerd in *Ethics* 95 (1984)).

**Heerma van Voss 1999**

G.J.J. Heerma van Voss, *Goed werkgeverschap als bron van vernieuwing van het arbeidsrecht*, Vereniging voor Arbeidsrecht nr. 29, Deventer: Kluwer 1999.

**Heerma van Voss 2020**

G.J.J. Heerma van Voss, Mrc. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 7. Bijzondere overeenkomsten. Deel V. Arbeidsovereenkomst, Deventer Wolters Kluwer 2020.

**Heertje e.a. 1991**

A. Heertje e.a., *Het cijfer van de rechter. Beroepsrecht van studenten*. Samsom H.D. Tjeenk Willink: Alphen aan den Rijn 1991.

**Van Hees-Zandbergen 2015**

M. van Hees-Zandbergen, 'Recente ontwikkelingen in het hoger onderwijsrecht ten aanzien van de rechtspositie van de student' *NTOR* 2015, nr. 2, p. 112-127.

**Hill 2014**

T.E. Hill Jr., 'The Kantian Conception of Autonomy', in: Christman 2014 p. 91-105.

**Hubrecht 1890**

P.F. Hubrecht, *Jaarboek van het onderwijs in Nederland*, Haarlem: De erven F. Bohn, 1890, p. 228.

**Hooge 1998**

E. Hooge, *Ruimte voor beleid, autonomievergroting en beleidsuitvoering door basisscholen*, (dissertatie Amsterdam UvA), Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 1998.

**Huisman en Vermeulen 2004**

P.W.A. Huisman en B.P. Vermeulen, 'De juridische status van examenbeslissingen in België en Nederland', in K. Geens e.a. (red.), *Ad amicissimum amici scripsimus. Vriendenboek Raf Verstegen, die Keure*, Brugge 2004, p. 135-142.

**Huisman en Vermeulen 2007**

P.W.A. Huisman en B.P. Vermeulen, *De docent: onderdaan of autoriteit*, Deel 27 in de serie *Onderwijsrecht van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht*, Den Haag: SDU Uitgevers 2007.

**Huisman e.a. 2018**

P.W.A. Huisman e.a., 'Juridische aspecten van toetsing, beoordeling en examinering', in P.W.A. Huisman e.a., *Juridische aspecten van toetsing, examinering, beoordeling en examinering*, NVOR-symposiumbundel 2018, Den Haag: SDU Uitgevers 2018.

**Huisman 2020**

P.W.A. Huisman, *Juridisch Vademecum Examencommissies HO*, Den Haag: SDU Uitgevers 2020.

**Huisman e.a. 2020**

P.W.A. Huisman e.a., *Basisboek onderwijsrecht. Een inleiding op de onderwijswet- en regelgeving in primair en voortgezet onderwijs*, Den Haag: SDU Uitgevers 2020.

**Van den Hove en Philipsen 2022**

M. van den Hove en S. Philipsen, 'Promotieonderzoek van gebrekkige kwaliteit', *NTOR* 2022, nr. 3, p. 161-179.

**Hurka 2011**

T. Hurka, *Drawing Morals, Essays in Ethical Theory*, New York: Oxford University Press 2011.

**Idenburg 1970**

J. Idenburg, 'Naar een constructieve onderwijspolitiek', *Pedagogische Studiën* 1970, jaargang 47, nr. 1, p. 1-18.

**Jansen 2018**

K. Jansen, *Basisboek Medezeggenschap op scholen*, SDU Uitgevers: Den Haag 2018.

**Karsemeijer 1963**

J. Karsemeijer, 'De Wet-Thorbecke op het Middelbaar Onderwijs (1863) in de praktijk', in: J. Ipenburg e.a., *Een eeuw middelbaar onderwijswet herdacht*, Groningen: J.B. Wolters: 1963, p. 37.

**Karstanje 1998**

P.N. Karstanje, 'Reflecties op een decennium deregulering in het onderwijsbeleid' in Vereniging voor Onderwijsrecht, *Schoolbestuur op weg naar 2000: een millenniumprobleem*, Den Haag: Vereniging voor onderwijsrecht.

**Kloet 2013**

E. Kloet, 'Rechtsbescherming van studenten in het hoger onderwijs inzake toetsen en beoordelen', *NTOR* 2013, nr. 4, p. 314-326.

**Kloosterman 1982**

J. Kloosterman, 'De aansluiting lager onderwijs-voortgezet onderwijs (I)', *School en Wet* 1982, nr. 2, p. 17-19.

**KNAW 2021**

KNAW, *Academische vrijheid in Nederland. Een begripsanalyse en richtsnoer*, Amsterdam: KNAW 2021.

**Konijnenbelt en van Male 2014**

W. Konijnenbelt en R.M. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

**Leenen 2020**

H.J.J. Leenen e.a. *Handboek gezondheidsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2020.

**Leune 2000**

J.M.G. Leune, 'Van centraal naar decentraal; over deregulering en autonomievergroting in het onderwijs' in B.P.M. Creemers (red.), *De context van het onderwijs, Onderwijskundig Lexicon, editie III*, Alphen aan den Rijn: Samson 2000, p. 25-39

**Lindeboom 2005**

W. Lindeboom, 'Eindexamens in kort geding', *School en Wet* december 2005, afl. 6, p. 7-9.

**Louw 2011**

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

**Lü en Hu 2021**

L. Lü en J. Hu, 'Understanding teacher autonomy', *Journal of Education and Development* 2021, vol. 5, no.2, p. 44-52.

**Luthe 2003**

E.W. Luthe, *Bildungsrecht: Leitfaden für Ausbildung, Administration und Management*, Berlin: De Gruyter Recht 2003.

**Mackenzie en Stoljar 2000.**

C. Mackenzie & N. Stoljar, *Relational Autonomy: Feminist Perspectives on Autonomy, Agency and the Social Self*, New York: Oxford University Press 2000.

**Mackor 2011a**

A.R. Mackor, 'Grenzen aan professionele autonomie', *Themis* 2011, nr. 4, p. 143-150.

**Mackor 2011b**

A.R. Mackor, *Grenzen aan professionele autonomie*, Rede uitgesproken bij het aanvaarden van het ambt van gewoon hoogleraar professie-ethiek, in het bijzonder van juridische professies Groningen 25 januari 2011, raadpleegbaar via: <https://www.rug.nl/staff/a.r.mackor/mackor-oratie-2011-definitief.pdf>.

**Mentink e.a. 2021**

D. Mentink e.a., 'Artikel 23 Onderwijs', p. 465-545 in E.M.H. Hirsch Ballin e.a., *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag: Boom juridisch 2021.

**Mentink en Vermeulen 2011**

D. Mentink en B.P. Vermeulen, Artikel 23 Grondwet. De basis van het Nederlandse onderwijsrecht, Den Haag: SDU Uitgevers 2011.

**Mertens 2014**

F. Mertens, *De lange weg naar wet op het onderwijstoezicht*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014

**Ministerie van O&W 1986**

Ministerie van O&W, 'De school op weg naar 2000. Een besturingsfilosofie voor de negentiger jaren' is enkel fysiek ter inzage gelegd bij de Tweede Kamer (*Kamerstukken II 1987/88*, 20 577, nr. 1). De nota is terug te vinden als bijlage bij: Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten, *Verantwoordelijkheid voor Onderwijs*, Den Haag: Ministerie van Justitie: 1989.

**Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen 1993**

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Vitaal leraarschap*, Leiden: Distributiecentrum DOP 1993.

**Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 1998**

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Verder met vitaal leraarschap*, Den Haag: SDU 1998.

**Mohammad 2023**

A.H.A. Mohammad, *De normering van academisch ondernemerschap*, Amsterdam: Ipskamp Printing 2023.

**Nolen 2017**

M.F. Nolen, *De bestuurder in het onderwijs. De juridische positie van de bestuurder in vijf onderwijssectoren*, Den Haag: Boom Juridisch 2017.

**Noordegraaf 2014**

M. Noordegraaf e.a. 'Professionele standaarden: een vergelijkend perspectief. Ontwikkelingen, implementatie en onderhoud van professionele standaarden in verschillende beroepsgroepen' *Research Memoranda Raad voor de rechtspraak* 2014, nr. 3.

**Noorlander 2005**

C.W. Noorlander, *Recht doen aan leerlingen en ouders*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005.

**Noorlander 2007**

C.W. Noorlander, 'Rechtsbescherming tegen beoordelingsbeslissingen in het onderwijs. Over de problematiek van het besluitbegrip in het onderwijsrecht'. *JB-plus* 2007, p. 34-55, p. 39.

**Noorlander 2012**

C.W. Noorlander, 'De docent' in A.R. Houwelingen en G.W. van der Voet (red.), *Bijzondere arbeidsverhoudingen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 69-104.

**Onderwijsraad 2000a**

Onderwijsraad, *Deregulering met beleid*. Den Haag: Onderwijsraad.

**Onderwijsraad 2000b**

Onderwijsraad, *Achtergrondstudie bij Deregulering met beleid*. Den Haag: Onderwijsraad.

**Onderwijsraad 2006**

Onderwijsraad, *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid*, Den Haag: Onderwijsraad.

**Onderwijsraad 2007**

Onderwijsraad, *Leraarschap is eigenaarschap*, Den Haag: Onderwijsraad 2007.

**Onderwijsraad 2013**

Onderwijsraad, *Leraar zijn*, Den Haag: Onderwijsraad 2013.

**Onderwijsraad 2014**

Onderwijsraad, *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem*. Den Haag: Onderwijsraad 2014.

**Onderwijsraad 2016**

Onderwijsraad, *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*, Den Haag 2016.

**Onderwijsraad 2018**

Onderwijsraad, *Ruim baan voor de leraar*, Den Haag: Onderwijsraad 2018.



**Onderwijsraad 2018b**

Onderwijsraad, *Studie: Acquis leraren*, Den Haag: Onderwijsraad 2018.

**Onderwijsraad 2018c**

Onderwijsraad, *Brief Lerarentekorten*, Den Haag: Onderwijsraad 2018.

**Onderwijsraad 2018d**

Onderwijsraad, *Toets wijzer*, Den Haag: Onderwijsraad 2018.

**Onderwijsraad 2018e**

Onderwijsraad, *Een krachtige rol voor schoolleiders*, Den Haag: Onderwijsraad 2018.

**Onderwijsraad 2019**

Onderwijsraad, *Onderwijsvrijheid én overheidszorg*, Den Haag: Onderwijsraad 2019.

**Onderwijsraad 2020**

Onderwijsraad, *Vooruitzien voor jonge generaties*. Den Haag: Onderwijsraad.

**Onderwijsraad 2021**

Onderwijsraad, *Tijd voor focus*, Den Haag: Onderwijsraad 2021.

**Onderwijsraad 2023**

Onderwijsraad, *Schaarste schuurt*, Den Haag: Onderwijsraad 2023.

**Orthel 2009**

A. Orthel, 'Wetswijziging WHW: goed voor de rechtsbescherming van de student?', *NTOR* 2009, nr. 2, p. 69-83.

**Otterspeer 1996**

W. Otterspeer, *Bolland. Een biografie*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 1996.

**Pace en Hemmings 2006**

J.L. Pace en A. Hemmings, 'Understanding Classroom Authority as a Social Construction', p. 1-31 in J. L. Pace & A. Hemmings, *Classroom authority: Theory, research, and practice*, Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates Publishers 2006.

**Padmos 1985**

J.H. Padmos, 'Rechtsbescherming bij academische examens. De beroepsprocedure ex artikel 40 WUB', *AA* 1985, 1, p. 16-22.

**Paijmans 2013**

B.P. Paijmans, *De zorgplicht van scholen, De grondslag en reikwijdte van de civielrechtelijke zorgvuldigheidsnorm van scholen jegens leerlingen*, Deventer: Kluwer 2013.

**Pen 1917**

K.J. Pen, *De Hooger-onderwijswet en de vrijheid der wetenschap*, Leiden: N.V. Boekhandel en Drukkerij 1917.

**Peters 2019**

H. Peters, 'Als je niets kent, kun je niks', *NTOR* 2019, nr. 2, p. 62-67.

**Phillipsen 2019**

S. Phillipsen, 'Vrijheid van wetenschap. De academische vrijheid als gezichtspunt in de jurisprudentie van het EHRM', *NTOR* 2019, nr. 2, p. 69-72.

**Postma 1996**

A. Postma, *De Algemene wet bestuursrecht en het onderwijs*, Deventer: Kluwer 1996.

**De Ranitz 1938**

C.J.A. de Ranitz, *De rechtspositie van de rijksuniversiteit en van haar elementen*, Alphen aan de Rijn: N. Samson N.V. 1938, p. 33.

**Rinnooy Kan e.a. 2007**

A. Rinnooy Kan e.a., *Leerkracht!*, Den Haag 2007: Ministerie van OCW.

**Roessler 2010**

B. Roessler, *Over autonomie en rechtvaardigheid*, Amsterdam: Vossiuspers 2010.

**Rössler 2017**

B. Rössler, *Autonomie, Een essay over het vervulde leven*, Amsterdam: Boom uitgevers 2018

**De Ru 1953**

C. de Ru, *De strijd over het hoger onderwijs tijdens het ministerie Kuyper*, Amsterdam: J.H. Kok N.V. 1953.

**Rux 2002**

J. Rux, *Die pädagogische Freiheit des Lehrers, Eine Untersuchung zur Reichweite und zu den Grenzen der Fachaufsicht im demokratischen Rechtsstaat*, Berlin: Duncker & Humblot 2002.

**Said 2017**

S. Said, 'Werknemer of zelfstandige? Drie keer raden!', *AA* 2017, afl. 11.

**Schevenings Beraad 1993**

Onderwijskoepelorganisaties en het Ministerie van O&W, *Gezamenlijke richtinggevende uitspraken, van de onderwijskoepelorganisaties en de minister van Onderwijs en Wetenschap in het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing met betrekking tot gewenste ontwikkelingen in de bestuurlijke verhoudingen in primair en voorgezet onderwijs*, Leiden: Distributiecentrum DOP 1993.

**Steenbeek 1979**

J.H. Steenbeek, *Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen*, 's-Gravenhage: Vuga 1979.

**Steenbeek 1980**

J.H. Steenbeek, *Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen*, 's-Gravenhage: Vuga 1988.

**Stuurgroep Beroepskwaliteit Leraarschap 1997**

Stuurgroep Beroepskwaliteit Leraarschap, *Tekenen voor kwaliteit, Advies aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij inzake een beroepsstandaard, register en beroepsgroep van leraren*, Wolters-Noordhoff bv: Groningen 1997.

**Sutton 2001**

J.R. Sutton, *Law/Society: Origins, Interactions, and Change*, Pine Forge Press, London 2001.

**Ten Berge en Stroink 1980**

J.B.J.M. ten Berge & F.A.M. Stroink, *AROB in vogelvlucht*, Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij 1980.

**Unesco-aanbeveling 1997**

UNESCO, Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel, 11 november 1997.

**Vereniging Hogescholen 2021**

Vereniging Hogescholen, *Handreiking Examencommissies 2021*, Den Haag 2021

**Vermeulen 1999**

B.P. Vermeulen, *Constitutioneel onderwijsrecht*, Elsevier bedrijfsinformatie bv. 1999.

**Vermeulen en Zoontjens 2000**

B.P. Vermeulen en P.J.J. Zoontjens, 'Het 'algemene' bestuursrecht en het 'bijzondere' onderwijsrecht' in C.A.J.M. Kortmann e.a., *De Awb en de bijzondere wetgeving*, VAR reeks 124, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000.

**Vermeulen en Poot 2010**

B.P. Vermeulen, 'De Awb en het onderwijsrecht', in T. Barkhuysen e.a. (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom juridisch 2010.

**Verpaalen 1978**

O.A.C. Verpaalen, *Beroep tegen examen en tentamen: at. 40 W.U.B.*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1978.

**Veugelers 1999**

W.G.A.M. Veugelers, 'Problemen rond examens vanuit de jurisprudentie bezien', *Tijdschrift voor de onderwijspraktijk*, nr. 6, 1999, p. 2-6.

**VO-Raad 2021**

VO-Raad, *Handreiking examencommissie VO*, VO-raad 2021, raadpleegbaar via: <https://www.vo-raad.nl/nieuws/handreiking-examencommissie-vo-beschikbaar> [geraadpleegd op 17 augustus 2022].

**Vorstermans 2022**

B. Vorstermans, 'Kroniek: Toetsing, beoordeling en examinering', *School en Wet* 2022, nr. 4, p. 19-27.

**Voskamp 2018**

S. Voskamp, *Onderwijsvereenkomst: contractenrechtelijke leerstukken toegepast op de rechtsverhouding tussen school, leerling en ouders in het*

---

primair en voortgezet bekostigd onderwijs, Den Haag: Boom juridisch 2019.

**Wijne en Van der Sluis 2016**

R.P. Wijnen en J.P. van der Sluijs, 'Richtlijnen als medische en juridische leidraad', *Tijdschrift letselschade in de rechtspraak* 2016, nr. 3, p. 15-19.

**Wolff 2007**

D.J.B. Wolff, *Goed werknemerschap*, Deventer: Kluwer 2007.

**Zoontjens 1989**

P.J.J. Zoontjens, 'Rechtsbescherming bij beoordelingsbeslissingen door de onafhankelijke rechter', *School en Wet* 1989, nr. 6, p. 114-119

**Zoontjens 1993**

P.J.J. Zoontjens, *Vrijheid van wetenschap: Juridische beschouwingen over wetenschapsbeleid en hoger onderwijs*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993.

**Zoontjens 2015**

P.J.J. Zoontjens, 'De betekenis en borging van diploma's', *NTOR* 2015, 3, p. 161-193.

**Zoontjens 2023**

P.J.J. Zoontjens, *Onderwijsrecht, Eenheid in verscheidenheid*, Den Haag: Boom juridisch 2023.

**Zoontjens en van Berkel 2020**

P.J.J. Zoontjens en H.J.M. van Berkel, *Tussen toets en bestuur. De positie van de examencommissie in het hoger onderwijs*, Den Haag: Boom Juridisch 2020.

## Jurisprudentieregister

### **Europese Hof voor de Rechten van de Mens**

EHRM 10 november 2005, nr. 44774/98 (*Sahin/Turkije*).

EHRM 23 juni 2009, nr. 17089/03 (*Sorguç/Turkije*).

EHRM 15 maart 2012, nr. 41029/04 (*Aksu/Turkije*).

EHRM 27 mei 2014, nr. 39779/04 (*Erdogan e.a./Turkije*).

EHRM 5 november 2019, nr. 11608/15, ECLI:CE:ECHR:2019:1104JUD001160815 (*Herbai/Hongarije*).

EHRM 7 juli 2020, nr. 57462/19, ECLI:CE:ECHR:2020:0707DEC005746219 (*Mahi/België*).

EHRM 19 oktober 2021, nr. 40072/13, ECLI:CE:ECHR:2021:1019JUD004007213 (*Miroslava Todorova/Bulgarije*).

### **Hof van Justitie van de Europese Unie**

HvJ-EU 6 oktober 2020, ECLI:EU:C:2020:792.

### **Hoge Raad**

Hoge Raad 22 januari 1998, ECLI:NL:PHR:1998:AD0151.

Parket bij de Hoge Raad 19 april 2019, ECLI:NL:PHR:2019:509.

Hoge Raad 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1243.

Parket bij de Hoge Raad 11 maart 2020, ECLI:NL:PHR:2022:231.

Hoge Raad 7 oktober 2022, ECLI:NL:HR:2022:1402.

### **Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State**

ARRvS 25 september 1978, ECLI:NL:RVS:1978:AM4487.

ARRvS 3 januari 1979, ECLI:NL:RVS:1979:AM4643.

ARRvS 9 augustus 1982, ECLI:NL:RVS:1982:AM6609.

ABRvS (vz.) 13 juni 1986, ECLI:NL:RVS:1986:AM963.

ARRvS, 8 september 1992, ECLI:NL:RVS:1992:AN3466.

ABRvS 16 april 1999, ECLI:NL:RVS:ZF3777.

ABRvS 26 april 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AN5981.

ABRvS 17 juli 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA6722.

ABRvS 13 maart 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE1795.

ABRvS 12 januari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS2160.

ABRvS (vz.) 19 oktober 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU4973.

ABRvS 21 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU8466.

ABRvS 19 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY4273.

ABRvS 17 oktober 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB5857.

---

ABRvS 13 mei 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI3675.  
ABRvS 13 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK8983.  
ABRvS 23 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA1287.  
ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3128.  
ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3434.  
ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3428.  
ABRvS 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3785.  
ABRvS 12 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1885.  
ABRvS 15 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2012:BX4694.  
ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1223.  
ABRvS 12 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1428.  
ABRvS 26 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1647.  
ABRvS 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2963.

**Centrale Raad van Beroep**

CRvB 8 april 1999, ECLI:NL:CRVB:1999:ZB8228.  
CRvB 12 oktober 2000, ECLI:NL:CRVB:2000:BJ7109.  
CRvB 21 februari 2002, ECLI:NL:CRVB:2002:BJ3066.  
CRvB 4 maart 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AO5089.  
CRvB 12 januari 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BV0770.  
CRvB 28 april 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1548.  
CRvB 1 september 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3254.  
CRvB 10 januari 2019, ECLI:NL:RBNHO:2017:9139.

**Gerechtshof**

Gerechtshof 's-Gravenhage 26 oktober 1995, nr. 95/0170, KG 199/6102.  
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 13 augustus 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:5998.  
Gerechtshof Den Haag 31 oktober 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:3064.  
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 27 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1817.  
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 18 juni 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:5125.  
Gerechtshof 's-Hertogenbosch 13 april 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:1091.  
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 19 april 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:3667.  
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 12 oktober 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:9631.  
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 7 juni 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:4570.  
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 20 september 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:7877.

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 8 januari 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:152.

**Rechtbank**

Rechtbank 's-Gravenhage 28 november 1968, *NJ* 1968/444.

Rechtbank Groningen 4 januari 1972, *NJ* 1972/101.

Rechtbank 's-Gravenhage 22 oktober 1984, *NJ* 1984, 286.

President Rechtbank Almelo 16 augustus 1988, ECLI:NL:RBALM:1988:AH2371.

Rechtbank Amsterdam 8 maart 1990, rolnr. KG 90/394 Be.

Rechtbank Haarlem 17 september 1991, rolnr. KG 1297/1991.

Rechtbank 's-Hertogenbosch 8 september 1994, *JB* 1994, 238.

Rechtbank Roermond 8 september 1994, *JB* 1994, 239.

Rechtbank Utrecht 23 september 1994, ECLI:NL:1994:AH4732.

Rechtbank Rotterdam 15 februari 1996, nrs, AWB 94/795 en AWB 94/1329.

Rechtbank Amsterdam 11 juni 1998, ECLI:NL:KTGAMS:1998:BL2053.

President Rechtbank Arnhem 3 september 1998, ECLI:NL:RBARN:1998:AH7675.

Rechtbank Arnhem 14 juni 2001, ECLI:NL:RBARN:2001:AB2173.

Rechtbank Arnhem 17 augustus 2001, ECLI:NL:RBARN:2001:AB6598.

Rechtbank Roermond 5 september 2005, ECLI:NL:RBROE:2005:AU1994.

Rechtbank Utrecht 5 september 2005, ECLI:NL:RBUTR:2006:AY7400.

Rechtbank Leeuwarden 24 januari 2007, ECLI:NL:RBLEE:2007:AZ7651.

Rechtbank Amsterdam 13 april 2007, ECLI:NL:RBAMS:2007:BA4253.

Rechtbank Arnhem 14 juli 2007, ECLI:NL:RBARN:2009:BJ2487.

Rechtbank 's-Hertogenbosch 19 mei 2008, ECLI:NL:RBSHE:2008:BD2317.

Rechtbank Zwolle-Lelystad 27 maart 2009, ECLI:NL:RBZLY:2009:BH8962.

Rechtbank Rotterdam 25 januari 2010, ECLI:NL:RBROT:2010:BL0899.

Rechtbank Rotterdam 16 december 2010, ECLI:NL:RBROT:2020:12017.

Rechtbank Leeuwarden 16 december 2010, ECLI:NL:RBLEE:2010:BP0798.

Rechtbank Arnhem 9 maart 2011, ECLI:NL:RBARN:2011:BP8106.

Rechtbank Breda 22 september 2011, ECLI:NL:RBBRE:2011:BT2355.

Rechtbank Breda 31 oktober 2011, ECLI:NL:RBBRE:2011:BU2972.

Rechtbank 's-Gravenhage 2 mei 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BW4736.

Rechtbank 's-Hertogenbosch 27 juni 2012, ECLI:NL:RBSHE:2012:BW9260.

Rechtbank Rotterdam 17 juni 2013, ECLI:NL:RBROT2013:CA3513.

Rechtbank Amsterdam 6 augustus 2013, AMS 13/3318.

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

Rechtbank Midden-Nederland 11 december 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:6261.

Rechtbank Overijssel 27 maart 2014, ECLI:NL:RBOVE:2014:1573.

Rechtbank Noord-Holland 2 november 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:9468.



---

Rechtbank Zeeland-West-Brabant 23 november 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:7552.  
Rechtbank Overijssel 31 augustus 2016, NL:RBOVE:2016:3337.  
Rechtbank Noord-Holland 3 augustus 2017, ECLI:NL:RBNHO:6600.  
Rechtbank Midden-Nederland 28 augustus 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:4334.  
Rechtbank Zeeland-West-Brabant 29 augustus 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:5496.  
Rechtbank Rotterdam 30 augustus 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:6729.  
Rechtbank Noord-Holland 12 september 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:7424.  
Rechtbank Noord-Holland 2 november 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:9139.  
Rechtbank Zutphen 15 augustus 2018, ECLI:NL:RBZUT:2008:BE2724.  
Rechtbank Midden-Nederland 28 augustus 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:4116.  
Rechtbank Midden-Nederland 11 januari 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:69.  
Rechtbank Noord-Holland 3 april 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:2753.  
Rechtbank Midden-Nederland 8 juli 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:3159.  
Rechtbank Den Haag 9 september 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:9429.  
Rechtbank Noord-Holland 31 maart 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:2334.  
Rechtbank Amsterdam 17 juli 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:3552.  
Rechtbank Gelderland 8 september 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:4638.  
Rechtbank Rotterdam 18 november 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:12537.  
Rechtbank Amsterdam 17 december 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:6364.  
Rechtbank Gelderland 28 juli 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:4052.  
Rechtbank Noord-Holland 30 augustus 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:7418.  
Rechtbank Rotterdam 21 december 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:11606.  
Rechtbank Den Haag 13 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:1501.  
Rechtbank Noord-Nederland 8 maart 2023, ECLI:NL:RBNE:2023:854.  
Rechtbank Midden-Nederland 7 april 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:1591.  
Rechtbank Amsterdam 31 mei 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3388.  
Rechtbank Noord-Holland 22 juni 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:5765.  
Rechtbank Amsterdam 22 juni 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3879.  
Rechtbank Noord-Nederland 1 augustus 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:3167.  
Rechtbank Rotterdam 21 augustus 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:7391.  
Rechtbank Amsterdam 11 september 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:5713.

**College van Beroep voor het Hoger Onderwijs**

CBHO 17 maart 1994, 1993/015.  
CBHO 15 augustus 1994, 1994/101.  
CBHO 9 juli 2012, 2012/046.  
CBHO 17 december 2013, 2013/248.

CBHO 4 maart 2014, 2013/187.  
CBHO 29 juli 2014, 2014/068.  
CBHO 31 oktober 2014, 2014/117.  
CBHO 7 januari 2015, 2014/173.  
CBHO 17 juli 2015, 2014/259.  
CBHO 16 november 2015, 2015/097.  
CBHO 28 april 2016, 2015/308.  
CBHO 15 juni 2016, 2016/080.5.  
CBHO 23 augustus 2016, 2015/275.  
CBHO 12 september 2016, 2016/012.  
CBHO 15 september 2016, 2016/051.  
CBHO 14 november 2016, 2016/069.  
CBHO 4 januari 2017, 2016/087.  
CBHO 15 maart 2017, 2016/234.  
CBHO 17 juli 2017, 2016/057.  
CBHO 4 april 2018, 2017/213.  
CBHO 5 juli 2018, 2018/039.  
CBHO 16 juli 2018, 2018/073.  
CBHO 18 juli 2018, 2018/051.  
CBHO 19 juli 2018, 2018/068.  
CBHO 23 augustus 2018, 2018/075.  
CBHO 31 oktober 2018, 2018/119.  
CBHO 17 december 2018, 2018/15.  
CBHO 19 december 2018, 2018/023.  
CBHO 22 februari 2019, 2018/199.  
CBHO 22 februari 2019, 2018/199.  
CBHO 8 mei 2019, 2018/191.  
CBHO 11 juni 2019, 2019/032.  
CBHO 9 juli 2019, 2019/024.  
CBHO 26 augustus 2019, 2019/074.  
CBHO 15 maart 2020, 2020/173.  
CBHO 27 januari 2021, 2020/054.  
CBHO 10 juni 2020, 2019/204.  
CBHO 15 juli 2020, 2020/063.  
CBHO 24 juli 2020, 2019/219.5.  
CBHO 12 augustus 2020, 2020/046.  
CBHO 19 augustus 2020, 2020/085.5.  
CBHO 1 september 2020, 2019/192.  
CBHO 12 oktober 2020, 2020/108.  
CBHO 23 oktober 2020 2019/112.  
CBHO 27 november 2020, 2020/089.  
CBHO 27 januari 2021, 2020/054.  
CBHO 9 februari 2021, 2020/121.

---

CBHO 25 februari 2021, 2020/136.  
CBHO 25 februari 2021, 2020/157.  
CBHO 15 maart 2021, 2020/100.  
CBHO 21 april 2021, 2020/190.  
CBHO 6 mei 2021, 2021/023.  
CBHO 17 mei 2021, 2021/018.  
CBHO 21 juni 2021, 2021/001.  
CBHO 23 juni 2021, 2021/020.  
CBHO 20 juli 2021, 2021/028.  
CBHO 25 augustus 2021, 2021/096.  
CBHO 26 november 2021, 2021/084.5.  
CBHO 26 november 2021, 2021/098.5.  
CBHO 15 december 2021, 2021/056.  
CBHO 8 september 2022, 2022/100.5.

**College voor de Rechten van de Mens**

CGB 1 januari 2001, 2001-116.  
CGB 4 maart 2005, 2005-102.  
CGB 15 oktober 2008, 2008-121.  
CGB 9 mei 2011, 2011-74.  
CRM 31 oktober 2014, 2014-130.  
CRM 11 oktober 2018, 2018-102.  
CRM 16 april 2020, 2020-34.

**Landelijke Klachtencommissie Onderwijs**

LKC 18 mei 2005, nr. 05.015.  
LKC 15 juni 2006, nr. 06.022-032.  
LKC 13 december 2010, nr. 104777.  
LKC 5 september 2011, nr. 105094.  
LKC 17 november 2011, nr. 105014.  
LKC 11 december 2013, 105978.  
LKC 24 april 2014, nr. 106099.  
LKC 23 juni 2014, nr. 106184.  
LKC 29 november 2016, nr. 107423.  
LKC 16 mei 2017, nr. 107540.  
LKC 21 juni 2017, nr. 107628.  
LKC 17 juli 2018, nr. 108297.  
LKC 20 februari 2020, nr. 108987.  
LKC 26 januari 2021, nr. 109193.

**Commissies van beroep en bezwarencommissies**

Commissie van Beroep BVE 6 juli 2010, nr. 104430.  
Commissie van beroep funderend onderwijs 18 mei 2017, nr. 107545.

Commissie van beroep mbo 4 december 2017, nr. 107758.  
Commissie van Beroep BVE 8 april 2008, nr. 103474.  
Commissie van Beroep BVE 8 april 2008, nr. 103510.  
Commissie van Beroep BVE 8 april 2008, nr. 103570.  
Commissie van Beroep BVE 26 juni 2013, nr. 105713.  
Landelijke Bezwarencommissie Schoolbestuursbeslissingen 11 mei 2016,  
nr. 107164.  
Commissie van beroep hbo 13 februari 2018, nr. 107999.  
Commissie van beroep funderend onderwijs 11 april 2019, nr. 108633.  
Commissie van beroep mbo 18 mei 2020, nr. 109096.  
Commissie van beroep mbo 18 mei 2020, nr. 109149.  
Commissie van beroep funderend onderwijs, 14 januari 2021, nr. 109518.  
Commissie van beroep funderend onderwijs 3 december 2021, nr. 15511.



## Kamerstukkenregister

*Kamerstukken II 1856/57, LXXXIV, nr. 4.*  
*Kamerstukken II 1856/57, LXXXIV, nr. 5.*  
*Bijlagen Handelingen II, 1862/63, XXXIX, 3.*  
*Kamerstukken II 1863/64, XXXIX, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 1866/67, 81, nr. 2.*  
*Handelingen II 1871/72, 2, nr. 426.*  
*Kamerstukken II 1874/75, 30, nr. 1.*  
*Kamerstukken II 1875/76, 18, nr. 23.*  
*Kamerstukken II 1878/79, 35, nr. 1.*  
*Handelingen II 1903/04, nr. 18.*  
*Kamerstukken II 1914/15, 366, nr. 3.*  
*Bijlagen handelingen II 1915/16, 359, nrs. 1-3.*  
*Bijlagen Handelingen II 1917/18, 188, nrs. 1-3.*  
*Kamerstukken II 1918/19, 391 nrs. 1-3.*  
*Kamerstukken II 1918/19, 392, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 1919/20, 58, nr. 1.*  
*Kamerstukken II 1958/59, 5350, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 1958/59, 5350, nr. 8.*  
*Kamerstukken II 1958/59, 5350, nr. 26a.*  
*Kamerstukken II 1958/59, 5350, nr. 8.*  
*Kamerstukken II 1958/59, 5363, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 1958/59, 5363, nr. 11.*  
*Kamerstukken II 1958/59, 5363, nr. 12.*  
*Kamerstukken II 1964/65, nr. 5.*  
*Kamerstukken II 1969/70, 10 636, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 1970/71, 10 900, nr. 2.*  
*Kamerstukken II 1970/71, 11 279, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 1970/71, 11 279, nr. 4.*  
*Kamerstukken II 1973/74, 11 279, nr. 8.*  
*Kamerstukken II 1974/75, 13 459, nrs. 1-2.*  
*Kamerstukken II 1976/77, 13 874, nr. 10.*  
*Kamerstukken II 1976/77, 14 428, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 1976/77, 14 428, nr. 4.*  
*Kamerstukken II 1978/79, 15 515, nrs. 1-2.*  
*Kamerstukken II 1979/80, 14 428, nr. 18.*  
*Kamerstukken II 1979/80, 14 428, nr. 12.*  
*Kamerstukken II 1979/80, 16 106, nrs. 3-4.*

- 
- Kamerstukken II 1980/81, 16 606, nrs. 3-4.*  
*Kamerstukken II 1980/81, 16 802, nrs. 3-4.*  
*Kamerstukken II 1981/82, 69 945, nrs. 3-4.*  
*Kamerstukken II 1983/84, 16 802, nr. 13.*  
*Kamerstukken II 1983/84, 17 391, nr. 9.*  
*Kamerstukken II 1983/84, 18 100 VIII, nr. 86.*  
*Handelingen II 1983/84, 18 100 VIII.*  
*Kamerstukken II 1984/85, 19 051, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 1984/85, 19 132, nrs. 1-2.*  
*Kamerstukken II 1985/85, 16 802, nrs. 139-140.*  
*Kamerstukken II 1985/86, 19 200 VII, nr. 63.*  
*Kamerstukken II 1985/86, 19 253, nrs. 1-2.*  
*Kamerstukken II 1985/86, 19 200 VII, nr. 63.*  
*Kamerstukken II 1985/86, 19 253, nrs. 1-2.*  
*Kamerstukken II, 1985/86, 19 555, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 1987/88, 20 381, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 1987/88, 20 671, nr. 2.*  
*Kamerstukken II 1988/89, 21 140, nr. 1.*  
*Kamerstukken II 1988/89, 21 073, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 1990/91, 21 073, nr. 11.*  
*Kamerstukken II 1990/91, 21 073, nr. 16.*  
*Kamerstukken II 1991/92, 22 461, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 1991/92, 22 495, nr. 2.*  
*Kamerstukken II 1993/94, 23 258, nr. 5.*  
*Kamerstukken II 1993/94, 23 258, nr. 8.*  
*Kamerstukken II 1993/94, 23 775, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 1993/94, 23 778, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 1994/95, 23 778, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 1994/95, 23 944, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 1995/96, 24 646, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 1996/97, 24 459, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 1996/97, 25 168, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 1997/98, 25 979, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10.*  
*Kamerstukken II 2000/01, 27 783, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 2001/02, 28 024, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 2001/02, 28 088, nr. 3.*  
*Handelingen II 2001/02, 28 024, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 2003/04, 29 205, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 2005/06, 30 314, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 2005/06, 30 323, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 2006/07, 30 901, nr. 3.*

---

*Kamerstukken II* 2006/07, 31 007, nr. 1.  
*Kamerstukken II* 2007/08, 31 007, nr. 6.  
*Kamerstukken II* 2007/08, 31 007, nr. 7.  
*Kamerstukken II* 2007/08, 31 007, nr. 8.  
*Kamerstukken II* 2007/08, 31 266, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2007/08, 31 321, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2007/08, 31 411, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2007/08, 31 411, nr. 9.  
*Kamerstukken II* 2008/09, 31 411, nr. 14.  
*Kamerstukken II* 2008/09, 31 821, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2009/10, 32 290, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2010/11, 32 193, nr. 15.  
*Kamerstukken II* 2010/11, 32 550 nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2011/12, 33 106, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2011/12, 33 157, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2011/12, 33 157, nr. 43.  
*Kamerstukken II* 2011/12, 33 187, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2012/13, 33 157, nr. 38.  
*Kamerstukken II* 2013/14, 27 923, nr. 172.  
*Kamerstukken II* 2014/15, 31 007, nr. 32.  
*Kamerstukken II* 2014/15, 33 862, nr. 12.  
*Kamerstukken II* 2014/15, 33 862, nr. 13.  
*Kamerstukken II* 2014/15, 34 000-VII, nr. 89.  
*Kamerstukken II* 2014/15, 34 160, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2015/16, 34 251, nr. 80  
*Kamerstukken II* 2015/16, 34 402, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2015/16, 34 458, nrs. 1-3.  
*Kamerstukken II* 2015/16, 34 458, nr. 4.  
*Kamerstukken II* 2015/16, 34 251, nr. 37.  
*Kamerstukken II* 2015/16, 34 458, nr. 6.  
*Kamerstukken II* 2016/17, 34 735, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2017/18, 27 923, nr. 308.  
*Kamerstukken II* 2017/18, 30 079, nr. 74.  
*Kamerstukken II* 2017/18, 34 700, nr. 35.  
*Kamerstukken II* 2018/19, 27 923, nr. 360.  
*Kamerstukken I* 2018/19, 34 458, H.  
*Kamerstukken II* 2018/19, 35 050, nr. 4.  
*Kamerstukken II* 2018/19, 35 089, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2018/19, 35 124, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2018/19, 35 145, nr. 1-3.  
*Kamerstukken II* 2018/19, 35 252, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2019/20, 35 297, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2020/21, 35 625, nr. 3.



- 
- Kamerstukken II 2020/21, 35 145, nr. 9.*  
*Kamerstukken II 2020/21, 35 671, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 2020/21, 35 671, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 2020/21, 35 671, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 2020/21, 36 625, nr. 3.*  
*Kamerstukken II 2021/22, 30 196, nr. 779.*  
*Kamerstukken II 2021/22, 35 671, nr. A.*  
*Kamerstukken II 2021/22, 31 293, nr. 615.*  
*Kamerstukken II 2021/22, 31 293, nr. 620.*  
*Kamerstukken II 2021/22, 31 293, nr. 652.*  
*Kamerstukken II 2021/22, 31 293, nr. 669.*  
*Kamerstukken II 2022/23, 29 614, nr. 169.*  
*Kamerstukken II 2022/23, 31 293, nr. 652.*  
*Kamerstukken II 2022/23, 31 293, nr. 669.*  
*Kamerstukken II 2022/23, 31 296, nr. 669.*  
*Kamerstukken II 2022/23, 32 600 VII, nr. 246.*  
*Kamerstukken II 2022/23, 36 200 VII, nr. 250.*

## Staatsbladregister

*Stb.* 1857, 103.  
*Stb.* 1863, 50.  
*Stb.* 1864, 91.  
*Stb.* 1873, 121.  
*Stb.* 1876, 102.  
*Stb.* 1877, 87.  
*Stb.* 1905, 141.  
*Stb.* 1919, 593.  
*Stb.* 1920, 105.  
*Stb.* 1920, 316.  
*Stb.* 1920, 617.  
*Stb.* 1921, 800.  
*Stb.* 1921, 919.  
*Stb.* 1928, 18.  
*Stb.* 1938, 365.  
*Stb.* 1960, 559.  
*Stb.* 1963, 40.  
*Stb.* 1963, 380.  
*Stb.* 1965, 803.  
*Stb.* 1966, 215.  
*Stb.* 1967, 386.  
*Stb.* 1967, 526.  
*Stb.* 1967, 667.  
*Stb.* 1968, 172.  
*Stb.* 1969, 438.  
*Stb.* 1970, 51.  
*Stb.* 1970, 360.  
*Stb.* 1970, 371.  
*Stb.* 1970, 601.  
*Stb.* 1970, 710.  
*Stb.* 1971, 670.  
*Stb.* 1972, 3.  
*Stb.* 1973, 38.  
*Stb.* 1973, 39.  
*Stb.* 1975, 276.  
*Stb.* 1976, 31.  
*Stb.* 1977, 312.

---

*Stb.* 1978, 386.  
*Stb.* 1978, 733.  
*Stb.* 1981, 137.  
*Stb.* 1981, 778.  
*Stb.* 1984, 2.  
*Stb.* 1984, 360.  
*Stb.* 1986, 289.  
*Stb.* 1986, 414.  
*Stb.* 1987, 483.  
*Stb.* 1988, 315.  
*Stb.* 1988, 473.  
*Stb.* 1989, 327.  
*Stb.* 1992, 270.  
*Stb.* 1992, 337.  
*Stb.* 1992, 362.  
*Stb.* 1992, 593.  
*Stb.* 1992, 663.  
*Stb.* 1993, 207.  
*Stb.* 1993, 382.  
*Stb.* 1993, 581.  
*Stb.* 1993, 650.  
*Stb.* 1993, 690.  
*Stb.* 1995, 501.  
*Stb.* 1997, 117.  
*Stb.* 1997, 379.  
*Stb.* 1997, 588.  
*Stb.* 1998, 216.  
*Stb.* 1998, 228.  
*Stb.* 1998, 398.  
*Stb.* 2002, 303.  
*Stb.* 2004, 138.  
*Stb.* 2004, 344.  
*Stb.* 2005, 80.  
*Stb.* 2006, 658.  
*Stb.* 2008, 121.  
*Stb.* 2010, 8.  
*Stb.* 2010, 119.  
*Stb.* 2010, 294.  
*Stb.* 2012, 533.  
*Stb.* 2012, 534.  
*Stb.* 2014, 13.  
*Stb.* 2014, 209.  
*Stb.* 2014, 510.

*Stb.* 2015, 170  
*Stb.* 2015, 390.  
*Stb.* 2016, 179.  
*Stb.* 2017, 43.  
*Stb.* 2017, 85.  
*Stb.* 2017, 123.  
*Stb.* 2017, 148.  
*Stb.* 2017, 306.  
*Stb.* 2020, 379.  
*Stb.* 2021, 206.  
*Stb.* 2021, 320.  
*Stb.* 2021, 406.  
*Stb.* 2022, 86.  
*Stb.* 2022, 134.  
*Stb.* 2022, 135.  
*Stb.* 2023, 212.



## Staatscourantregister

*Stcr.* 2007, 111.  
*Stcr.* 2008, 21.  
*Stcr.* 2008, 123.  
*Stcr.* 2009, 42.  
*Stcr.* 2018, 23727.  
*Stcr.* 2019, 3198.  
*Stcr.* 2020, 5997.  
*Stcr.* 2021, 34766.  
*Stcr.* 2021, 39863.  
*Stcr.* 2022, 19978.  
*Stcr.* 2023, 21080.



## Trefwoordenregister

### A

aansprakelijkheid, 250  
Academische Raad, 297  
academische vrijheid, 4, 98, 156, 198  
accreditatie, 181  
accreditatiekader, 182  
administratief beroep, 288, 299  
algemeen verbindende voorschriften, 259  
algemene beginselen van behoorlijk bestuur, 301  
algemene beginselen van behoorlijke examinering, 327  
amendement Ypma, 354  
a-orgaan, 258  
arbeidsmarktperspectief, 245  
arbeidsovereenkomst, 139  
autonomie, 2, 21, 46

### B

bachelor- en masterstructuur, 399  
basisvorming, 352  
bekostigingsvoorwaarden, 64, 259  
bekwaamheids- en zedelijkheidseisen, 66  
bekwaamheidsdossier, 190  
benoeming, 69  
benoemingsvrijheid, 64, 159  
beoordelingsbeslissing, 5, 276, 307  
beroepspraktijkvorming, 384  
bestuursorgaan, 258  
bevoegd gezag, 60, 133  
bevoegde leraren, 69

bijzonder onderwijs, 52  
bijzondere scholen, 259  
Bologna-verklaring, 399  
b-orgaan, 260

### C

Calvijn College, 202  
CBHO, 296  
centraal examen, 77, 213, 319, 367, 384  
CITO, 349, 352  
civiel effect, 75, 214, 342, 388, 403  
college van beroep voor de examens, 288  
College van Beroep voor het Hoger Beroepsonderwijs, 298  
College van Beroep voor het Wetenschappelijk Onderwijs, 298  
College voor toetsen en examens, III, 196, 319, 370, 383, 387  
commissie Dijsselbloem, 168  
commissie van beroep, 289, 305  
commissie van beroep voor de examens, 288  
controlerend toezicht, 173  
correctievoorschrift, 321

### D

DAP-notitie, 166  
deelnemersraad, 221  
deugdelijkheidseisen, 62  
diploma, 214



doorstroomtoets, 76, 194, 213, 316, 353

## E

eindterm, 198, 401  
 eindtoets, 353  
 erkenning beroepskwalificaties, 69  
 examen, 6  
 examencommissie, 108, 199, 291, 386, 389  
 examenprogramma, 77, 194, 368  
 examenprotocol, 387  
 examenregeling, 226  
 examenreglement, 194, 207, 226, 229, 243, 370  
 examenstandaarden, 382  
 examiner, 108, 210, 291, 343, 386, 402  
 externe legitimering van examens, 380  
 externe werking, 261

## F

faculteitsraad, 226  
 fair play-beginsel, 327  
 fraude, 249, 252, 289

## G

gecommitteerde, 213, 320, 371, 374  
 gehoorzaamheidsplicht, 141  
 gelijkheidsbeginsel, 327, 328  
 gemeenschappelijke medezeggenschapsraad, 220  
 gereguleerd beroep, 388  
 geschiktheidsverklaring, 69  
 getuigschrift, 403  
 gezag, 236  
 goed werkgeverschap, 143  
 goed werknemerschap, 143  
 graad, 403

## H

hardheidsclausule, 372, 388  
 herstelsanctie, 252  
 HOAK-nota, 166  
 Hoger onderwijswet 1876, 68  
 hulpmiddelen, 247

## I

in loco parentis, 238  
 Inholland, 217, 254  
 Inspectie van het onderwijs, 171  
 instellingsbestuur, 60, 133  
 instellingsexamen, 212, 325, 384  
 instellingstoetskwaliteitszorg, 181  
 institutionele autonomie, 100  
 instructiebevoegdheid, 141  
 intredevoorwaarden, 70  
 ius examinandi, 391  
 ius promovendi cum effectu civili, 393

## K

kerndoelen, 357, 368  
 keuzedeel, 197  
 keuzedelen, 385  
 kwalificatie, 197, 385  
 kwalificatiedossier, 197, 385  
 kwalificatiestructuur, 385

## L

Lager onderwijswet, 67  
 leerlingwezen, 376, 378  
 leermiddelen, 73  
 lege artis, 124  
 Lerarencollectief, 32, 87  
 lumpsumbekostiging, 168

## M

mbo-verklaring, 389  
 medezeggenschap, 219  
 meerderjarige leerling, 239

middenschool, 352  
minderjarige leerling, 237  
motiveringsbeginsel, 327, 329

**N**

Nederlands-Vlaamse  
Accreditatieorganisatie, 171  
N-term, 368

**O**

onderwijs- en examenregeling,  
196, 226, 325  
onderwijsarbeidsrecht, 144  
Onderwijscoöperatie, 4, 32, 70, 84,  
85  
onderwijskundig rapport, 360  
onderwijskundige autonomie, 57  
onregelmatigheid, 252  
openbaar onderwijs, 52  
Openbare scholen, 258  
opleidingscommissie, 226  
Organiek Besluit 1815, 391  
ouderraad, 222

**P**

pedagogische autonomie, 55, 73  
personeelsbeleid, 189  
personeelsgeleding, 224  
PO in Actie, 87  
professioneel statuut, 91, 111, 137,  
228  
professionele afstand, 117, 121  
professionele autonomie, 26  
professionele standaard, 4, 110  
profiel, 367  
profielwerkstuk, 369  
programma van toetsing en  
afsluiting, 119, 194, 202, 207, 226,  
243, 369  
publiekrechtelijk rechtsgevolg, 260  
punitieve sanctie, 252

**R**

recht op deelname aan het examen,  
248  
recht op een ononderbroken  
ontwikkelingsproces, 243  
recht op examinering, 382  
recht op extra ondersteuning voor  
studenten met een beperking, 245  
recht op het gebruik van  
hulpmiddelen bij examens, 246  
recht op informatie, 242  
rechtszekerheidsbeginsel, 254, 331  
referentieniveaus Nederlandse taal  
en rekenen, 357  
regeldruk, 35  
restrechter, 307

**S**

Samenwerkingsorgaan  
Beroepskwaliteit Leraren, IV, 81  
Samenwerkingsorganisatie  
Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven,  
197, 384, 385  
Schevenings Beraad, 167  
schikkingspoging, 291  
schooladvies, 193, 210, 242, 315,  
353  
schoolexamen, 77, 194, 211, 318,  
367  
schoolgids, 226, 242  
schoolplan, 189, 193, 242  
stage, 250  
startkwalificatie, 373, 389  
stimuleringsstoezicht, 173  
studeerbaarheidsbeginsel, 244  
studentenraad, 221  
studentenstatuut, 243

**T**

tentamen, 325  
tentamenbevoegdheid, 209  
Thorbecke, 346

titel, 403  
toegankelijke faciliteit, 291, 299

**U**

uitzendkracht, 146  
Universitaire Kiesraad, 297  
universiteitsraad, 223

**V**

verbod op détournement de pouvoir, 327, 331  
verbod op willekeur, 327  
verklaring omtrent gedrag, 69  
vertrouwensbeginsel, 254, 327, 330  
VMBO Maastricht, 202, 253  
vrije keuze van leermiddelen, 73  
vrijheid van inrichting, 53  
vrijheid van meningsuiting, 147  
vrijheid van onderwijs, 52  
vrijheid van richting, 53, 159  
vrijheid van wetenschap, 99

**W**

werknemer/werkgeververhouding  
, 138  
Wet Administratieve rechtspraak  
overheidsbeschikkingen, 274  
Wet Beroep Administratieve  
Beschikkingen, 273  
Wet medezeggenschap onderwijs,  
219

Wet medezeggenschap onderwijs  
1992, 219  
Wet medezeggenschap op scholen,  
219  
Wet modernisering universitaire  
bestuursorganisatie, III, 223  
Wet normalisering rechtspositie  
ambtenaren, 139  
Wet op de ondernemingsraden,  
219  
Wet op het basisonderwijs, IV, 350  
Wet op het cursorisch  
beroepsonderwijs, IV, 379  
Wet op het leerlingwezen, 378  
Wet op het middelbaar onderwijs  
1863, 361  
Wet op het nijverheidsonderwijs,  
375  
Wet op het wetenschappelijk  
onderwijs, 103, 396  
Wet passend onderwijs, 246  
Wet tweefasenstructuur, 282, 289,  
298  
Wet universitaire  
bestuurshervorming, 222, 282, 297  
Wet versterking besturing, 201,  
204, 298

**Z**

zelfstandige, 146  
zorgvuldigheidsbeginsel, 327, 328

## Curriculum vitae

Job Sietse Buiting (1990) behaalde in 2009 zijn diploma van de opleiding Juridisch medewerker zakelijke dienstverlening aan het ROC van Twente te Hengelo. Vervolgens behaalde hij in 2010 zijn propedeuse van de Hogere Juridische Opleiding aan de hogeschool Saxion te Enschede, waarmee hij doorstroomde naar de bachelor Rechtsgeleerdheid aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Zijn bachelor rondde hij af in 2013, waarna hij de masterspecialisaties Staats- en bestuursrecht en Burgerlijk recht voltooide in 2016.

Gedurende zijn master was Job Buiting bestuurslid bij de Landelijke Studentenvakbond, waarna hij vanaf 2016 tot en met 2020 werkzaam was als (senior) wetgevingsjurist bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Bij de Academie voor Wetgeving volgde hij ondertussen van 2016 tot en met 2018 een postinitiële masteropleiding tot wetgevingsjurist. Van 2016 tot 2019 was hij tevens werkzaam als zittingslid bij de Huurcommissie. In 2019 begon hij als buitenpromovendus met het schrijven van dit proefschrift aan de Radboud Universiteit te Nijmegen.

Gedurende de Coronacrisis was Job Buiting vanaf 2020 bij de Programmadirectie COVID-19 van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) werkzaam als senior beleidsjurist, en in 2022 is hij vervolgens bij datzelfde ministerie aan de slag gegaan als senior wetgevingsjurist. Sinds 2023 is hij tevens als vrijwilliger actief voor Stichting Dimence, waarvoor hij kookt met cliënten met autisme. Vanaf februari 2024 is Job Buiting, naast zijn werkzaamheden bij het ministerie van VWS, tijdelijk werkzaam bij de Staatscommissie rechtsstaat.



## Serie Staat en Recht

In de Serie Staat en Recht van het Onderzoekcentrum voor Staat en Recht\* zijn verschenen:

1. J.J.J. Sillen, *Rechtsgevolgen van toetsing van wetgeving. Een vergelijkend onderzoek naar het Amerikaanse, Duitse en Nederlandse recht* (2010)
2. L.A. Kjellefold Hoegge, *Rechtsbescherming tegen bestuurshandelen in Nederland, Noorwegen en Zweden* (2011)
3. P.M. van den Eijnden, *Onafhankelijkheid van de rechter in constitutioneel perspectief* (2011)
4. P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten, D.J. Elzinga, M. Herweijer, M.A.D.W. de Jong & H.G. Warmelink, *Constitutionele normen en decentralisatie. Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet* (2011)
5. H. Broeksteeg & A. Terlouw (red.), *Overheid, recht en religie* (2011)
6. M. Laemers, *Morren in de marge van de rechtspraak. Klagen over rechters, gerechtsambtenaren en de rechterlijke organisatie* (2011)
7. A. Terlouw & K. Zwaan, *Tijd en asiel. 60 jaar vluchtelingenverdrag* (2011)
8. F.F. Larsson, *De EU-richtlijn over opvang van asielzoekers. Opvangvoorzieningen in Nederland en Frankrijk en de rechtsbescherming tegen het onthouden van opvang* (2011)
9. J.D.A. den Tonkelaar & K.G. de Vries (red.), *Omgangsvormen tussen politici en rechters* (2011)
10. R.J.N. Schlössels, A.J. Bok, S.D.P. Kole & A.G.A. Nijmeijer (red.), *In de regel. Over kenmerken, structuur en samenhang van geschreven en ongeschreven regels in het bestuursrecht* (2012)
11. E.L. de Jongh, *De rechtsgronden voor nadeelcompensatie in rechtshistorisch perspectief* (2012)
12. L.E. de Groot-van Leeuwen & J.D.A. den Tonkelaar (red.), *Rechtsvinding op veertien terreinen* (2012)
13. P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.G.J.M. van der Staak, *Een meewerkverplichting bij grootschalig DNA-onderzoek in strafzaken?* (2013)
14. P.J.P. Tak, *Slachtoffer-dader mediation in het strafrecht* (2013)
15. A. Böcker & A.B. Terlouw (red.), *De gelaagdheid van de vreemdelingenregelgeving in historisch en vergelijkend perspectief* (2013)

---

\* Bezoek [www.kluwerstaatsenbestuursrecht.nl/categorie/boeken/ster](http://www.kluwerstaatsenbestuursrecht.nl/categorie/boeken/ster) voor meer informatie over deze serie.

16. P.H.P.H.M.C. van Kempen, C.J.M. Klaassen, R.J.N. Schlössels & J.J. Dammingh (red.), *Hoger beroep: renovatie en innovatie. Het appel in het burgerlijk, straf- en bestuursprocesrecht* (2014)
17. S.D.P. Kole, *Het beheerplan voor Natura 2000-gebieden. Een onderzoek naar de effectiviteit van het beheerplan, mede in relatie tot andere planfiguren in het omgevingsrecht* (2014)
18. P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.I. Fedorova, *Internationaal recht en cannabis. Een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsregelgeving van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabisteelt voor recreatief gebruik* (2014)
19. R. Kuiper, *Vormfouten. Juridische consequenties van vormverzuimen in strafzaken* (2014)
20. A.G.D. Overmars, *Codes en convenanten: (zelf)regulering van studentenmigratie naar Europa* (2014)
21. P.P.J.L. van Peteghem, *De Nederlanden en het Vrijgraafschap Bourgondië tussen paus en keizer. De rol van het apostolische indult in de staatkundige centralisatie en desintegratie onder Karel V (1500-55-58†)* (2015)
22. D.G.J. Sanderink, *Het EVRM en het materiële omgevingsrecht* (2015)
23. H. Broeksteeg & R. Tinnevelt (red.), *Politieke partijen als anomalie van het Nederlandse staatsrecht* (2015)
24. R. Baas, T. Havinga, M. Laemers & H. den Tonkelaar (red.), *Rechtspleging en rechtsbescherming. Liber amicorum voor prof. dr. Leny E. de Groot-van Leeuwen* (2015)
25. J. Sluysmans, S. Verbist & E. Waring (eds), *Expropriation Law in Europe* (2015)
26. J. Gerards, H. de Waele & K. Zwaan (red.), *Vijf jaar bindend EU-Grondrechtenhandvest – Doorwerking, consequenties, perspectieven* (2015)
27. P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.I. Fedorova, *'Foreign terrorist fighters': strafbaarstelling van verblijf op een terroristisch grondgebied?* (2015)
28. F. Diepenmaat, *De Nederlandse strafbaarstelling van witwassen. Een onderzoek naar de reikwijdte en de toepassing van artikel 420bis Sr* (2016)
29. B. de Kam, *De intrekking van beschikkingen, mede in Europees en rechtsvergelijkend perspectief* (2016)
30. P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.I. Fedorova, *Internationaal recht en cannabis II. Regulering van cannabisteelt en -handel voor recreatief gebruik: positieve mensenrechtenverplichtingen versus VN-drugsverdragen* (2016)
31. T. Kraniotis, *Het vertrouwensbeginsel bij de interstatelijke samenwerking in strafzaken* (2016)

32. D.A.G. van Toor, *Het schuldige geheugen? Een onderzoek naar het gebruik van hersenonderzoek als opsporingsmethode in het licht van eisen van instrumentaliteit en rechtsbescherming* (2017)
33. M.A.D.W. de Jong, W. van der Woude, W.S. Zorg, J.L.W. Broeksteeg, R. Nehmelman, I.U. Tappeiner, H.R.B.M. Kummeling, *Orde in de openbare orde. Een onderzoek naar verbetering van de toepasbaarheid en inzichtelijkheid van het openbare-orderecht* (2017)
34. Th.J. Thurlings, *Verhandelbare emissierechten in broeikasgassen. De Nederlandse implementatie van het Europees emissiehandelsstelsel in de periode 2013-2020 (inclusief luchtvaart)* (2017)
35. J.H.B. Bemelmans, *Totdat het tegendeel is bewezen. De onschuldpresumptie in rechtshistorisch, theoretisch, internationaalrechtelijk en Nederlands strafprocesrechtelijk perspectief* (2018)
36. S.P. Poppelaars, *Het nationale budgetrecht en Europese integratie. De juridische consequenties van Europese integratie voor het Nederlandse en het Duitse budgetrecht* (2018)
37. G. Pesselse, *Verlofstelsels in strafzaken. De toelaatbaarheid van het bezwaarvereiste, het verlofstelsel in hoger beroep en het selectiestelsel in cassatie onder de mensenrechten op beroep en een eerlijk proces* (2018)
38. L.E. de Groot-van Leeuwen, R.J.N. Schlössels, R.J.B. Schutgens, A.B. Terlouw, D. Venema (red.), *Het verhaal van de rechter. Rechtspraak in verleden, heden en toekomst* (2018)
39. S.M.A. Lestrade, *De strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting in Nederland. Een toetsing op basis van internationale en Europese mensenrechten, anti-mensenhandelregelgeving en de grondslagen van het strafrecht* (2018)
40. F.S. Bakker, *Billijkheidsuitzonderingen. Het wegens bijzondere omstandigheden buiten toepassing laten van wettelijke voorschriften in individuele gevallen* (2018)
41. R.J.N. Schlössels, B.A. Beijen, A.M.M.M. Bots & J.A.F. Peters (red.), *In het nu... wat worden zal. Over toekomstig bestuursrecht* (2018)
42. J.W.M.M.J. Hessels, *Raad zonder raadgevers? Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning na invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur* (2018)
43. A. Vleugel, *Het juridisch begrip van godsdienst* (2018)
44. P. Bovend'Eert, P. Bootsma & A. van Kessel, *Formeren anno 2017. Evaluatie van de langste kabinetformatie uit de parlementaire geschiedenis* (2019)
45. S.A.L. van de Sande, *Overheidsaansprakelijkheid voor het verstrekken van onjuiste informatie*(2019)
46. R.W.J. Severijns, *Zoeken naar zekerheid. Een onderzoek naar de vaststelling van feiten door hoor- en beslismedewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst in de Nederlandse asielprocedure* (2019)



- 
47. H. de Waele, J. Krommendijk, K. Zwaan (red.), *Tien jaar EU-Grondrechtenhandvest in Nederland. Een impact assessment* (2019)
  48. R. Baas, *De meerwaarde van meervoud. Verschillen en overeenkomsten tussen meervoudige en enkelvoudige rechtspraak, in het bijzonder in civiele zaken* (2020)
  49. J. Kort, *Politiemensen, officieren en rechters over strafrecht. Een onderzoek naar de opvattingen van drie groepen professionals over de strafrechtspleging in Nederland* (2020)
  50. R. van der Hulle, *Naar een Nederlandse political question-doctrine? Een beschouwing van de rol van de rechter in politieke geschillen* (2020)
  51. S. Hillegers, T.E.P.A. Lam en A.G.A. Nijmeijer (red.), *Vertrouwen in de Omgevingswet* (2021)
  52. T.E.J.H. van Gennip, *De grondwetsherzieningsprocedure* (2021)
  53. R.B.J. Tinnevelt (red.), *Literatuur en recht. Liber amicorum Thomas Mertens* (2021)
  54. R.J.B. Schutgens, R.J.N. Schlössels, J. Krommendijk, J. Peters, C.D.J. Bulten, A.B. Terlouw, E.G.A. van der Werf (red.), *Toetsingsintensiteit. Een vergelijkende studie naar het variëren van de toetsingsintensiteit door de rechter* (2022)
  55. R.J.N. Schlössels, J.J.J. Sillen, R.B.J. Tinnevelt (red.), *De weerbare rechtsstaat* (2022)
  56. B. Assink, *Het recours objectif, een herwaardering* (2022)
  57. N. van Triet, *Afspraken en Aanspraken. Overheidsverplichtingen voor een schending van gerechtvaardigd vertrouwen, op het grensvlak van het bestuursrecht en het civiele recht* (2023)
  58. S. Schuite, *De bijzondere positie van onteigenings- en nadeelcompensatiedeskundigen. Een juridisch dogmatisch onderzoek naar de inzet en rol van de deskundigen die door de rechter of het bevoegd gezag worden ingeschakeld wegens de schadebegroting* (2023)
  59. J.L.W. Broeksteeg, J.A.M.A. Sluysmans, *De parlementaire enquête kritisch beschouwd* (2023)
  60. E.A.J. Nab, *Grenzen van het strafrecht in de voorfase. Over uiteenlopende interpretaties van de grondbeginselen van het materiële strafrecht* (2023)
  61. E.W.J. van Dijk, *Gedreven door een aspiratieve moraal. Een conceptueel onderzoek naar de beroepsethiek van advocaten in Nederland, in het bijzonder naar de betekenis van het begrip 'aspiratieve moraal' in de gedragsregels advocatuur* (2023)
  62. M.H.W.C.M. Theunisse, *Juridische normen voor bestuurlijke integriteit in de democratische rechtsstaat, in het bijzonder met het oog op besluitvorming op decentraal niveau* (2024)
  63. L.S.A. Trapman, *Kiesrecht, verkiezingen en verkiezingscampagnes* (2024)
  64. J.S. Buiting, *De autonomie van de leraar* (2024)

De leraar speelt een sleutelrol bij het geven van onderwijs en het afnemen en beoordelen van examens. Hij is de vakdeskundige die als geen ander weet hoe het onderwijs in zijn vakgebied gegeven moet worden. Op basis van de meeste onderwijswetten kan de leraar aanspraak maken op vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische autonomie; dit is echter geen rustig bezit. Het is namelijk aan het bevoegd gezag om – op basis van de vrijheid van onderwijs – de school nader in te richten, verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van het onderwijs en de leraar instructies te geven. De leerling heeft ook eigen verwachtingen van het onderwijs en zowel leerlingen als ouder zijn in de loop der tijd steeds mondiger geworden. De autonomie van de leraar – die bedoeld is om het onderwijs toe te kunnen spitsen op de behoeften van zijn leerlingen – is beperkt juridisch geborgd. Zo heeft hij bijvoorbeeld geen eigen beroepsgroep die via een professionele standaard nader invulling geeft aan het beroep.

In dit boek wordt onderzocht binnen welke kaders de leraar in het primair, voortgezet, middelbaar beroeps- en hoger onderwijs aanspraak kan maken op autonomie bij het geven van onderwijs en het afnemen en beoordelen van examens. Op de examens wordt in het bijzonder ingegaan; de diploma's die hieruit voortvloeien, maken dergelijke beslissingen van bijzonder belang voor de maatschappij, het bevoegd gezag en de leerling.

**SteR | Onderzoekcentrum  
voor Staat en Recht  
Radboud Universiteit**

