

# Vonnis

---

## RECHTBANK 's-GRAVENHAGE

Sector civiel recht

zaaknummer / rolnummer: 312925 / HA ZA 08-1904

Vonnis van 5 augustus 2009

in de zaak van:

1. stichting  
**STICHTING NEDERLANDS MIDDELBAAR ONDERWIJS CURAÇAO**,  
gevestigd te Curaçao;
2. **Paul NOORDHOEK**, in zijn hoedanigheid van wettelijk vertegenwoordiger van  
Eva Noordhoek;
3. **Hans LANDMAN**, in zijn hoedanigheid van wettelijk vertegenwoordiger van  
Anadeijda Johanna Elisabeth Marguerita Cristina Landman;
4. **Hubert BRAAM**, in zijn hoedanigheid van wettelijk vertegenwoordiger van  
Tiffany Beverley Braam;
5. **Robert DE PAUS**, in zijn hoedanigheid van wettelijk vertegenwoordiger van  
Frédérique Helena Janine de Paus;
6. **Peter André KLEINE**, in zijn hoedanigheid van wettelijk vertegenwoordiger van  
Maxime Anetta Kleine en Dylan George Kleine;
7. **Anna Maria Pieterella GEELHOED**, in haar hoedanigheid van wettelijk  
vertegenwoordiger van Wouter Antonie Homburg en Jeroen Adriaan Homburg;

allen wonende te Curaçao,

eisers,

advocaat mr. P.J.M. von Schmidt, auf. Altenstadt,

tegen:

**DE STAAT DER NEDERLANDEN** (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap),  
zetelend te Den Haag,

gedaagde,

advocaat mr. E.J. Daalder te Den Haag.

Eisers worden hierna afzonderlijk als 'de Stichting' respectievelijk 'eiser sub 2', 'eiser sub 3' enz. aangeduid en gezamenlijk als 'de Stichting c.s.'.

Gedaagde wordt aangeduid als 'de Staat.'

### 1. De procedure

1.1. Het verloop van de procedure blijkt uit:

- de dagvaarding d.d. 3 juni 2008, met producties;
- de conclusie van antwoord d.d. 20 augustus 2008, met producties;
- de conclusie van repliek d.d. 15 oktober 2008, met producties;
- de conclusie van dupliek d.d. 26 november 2008, met producties;
- de akte overlegging producties aan de zijde van de Stichting c.s. d.d. 26 november 2008;

- 
- de brief van mr. Spigt d.d. 5 januari 2009 betreffende de volgorde van de ter rolle van 26 november 2008 in het geding gebrachte producties;
  - de akte uitlating producties aan de zijde van de Staat d.d. 7 januari 2009;
  - de ter gelegenheid van het op 29 juni 2009 gehouden pleidooi overgelegde pleitnotities van beide partijen, alsmede het proces-verbaal van het pleidooi en de daarin genoemde stukken.

1.2. Ten slotte is een datum voor vonnis bepaald.

## 2. De feiten en het wettelijk kader

2.1. De Stichting vormt het bestuur van het eind jaren negentig opgerichte Vespucci College te Curaçao. Het Vespucci College is een particuliere school die haar onderwijs heeft geënt op het Nederlandse systeem van voortgezet onderwijs. Het Vespucci College verzorgt de opleidingen vmbo-kaderberoepsgerichte leerweg, richting Sport Dienstverlening en Veiligheid (SPV), vmbo theoretische leerweg, havo en vwo.

2.2. Het Vespucci College is aangesloten bij de Stichting Nederlands Onderwijs in het Buitenland (NOB) en ontvangt daarvan subsidie. Op grond van de subsidieregeling houdt de Inspectie van het Onderwijs (verder: onderwijsinspectie) periodiek toezicht op de kwaliteit van het onderwijs aan het Vespucci College.

2.3. Op 23 november 2001 heeft de Stichting een examenovereenkomst gesloten met het bestuur van het Montessori College te Nijmegen. Bij brief van 15 juli 2001 heeft een inspecteur van het voortgezet onderwijs, drs. B.J.M. Elsen, advies gegeven en commentaar geleverd naar aanleiding van een concept van deze examenovereenkomst. Het commentaar van de inspecteur is overgenomen en verwerkt in de definitieve examenovereenkomst, die als volgt luidt:

*“Het bestuur van de Stichting Voortgezet Montessori Onderwijs Nijmegen en Omstreken en de Stichting Nederlands Middelbaar Onderwijs Curaçao zijn ten behoeve van de onder hen ressorterende scholen, te weten het Montessori College, Nijmegen en het Vespucci College, Curaçao, overeengekomen dat:*

*Het Montessori College Nijmegen met ingang van het schooljaar 2001/2002 leerlingen van de afdelingen mavo (in latere jaren: vmbo-t), havo en vwo van het Vespucci College op Curaçao de mogelijkheid biedt om als extraneï deel te nemen aan het eindexamen. Het eindexamen vindt plaats onder de volledige verantwoordelijkheid van de rector van het Montessori College.*

*Als grondslag voor deze overeenkomst geldt artikel 2 lid 3 van het Eindexamenbesluit vwo-havo-mavo-vbo.*

*Teneinde praktische uitvoering te geven aan deze overeenkomst hebben beide besturen de rectoren van beide scholen opgedragen een regeling op te stellen. Deze regeling vormt een integraal onderdeel van deze overeenkomst en is als bijlage toegevoegd.”*

In de bijgevoegde regeling zijn, voor zover hier relevant, de volgende afspraken vastgelegd:

*(...)*

### **3. Schoolonderzoek en schoolexamen**

*a. Het Vespucci College neemt zelf de schoolonderzoeken (mavo) en schoolexamens (havo en vwo) af. De eindcijfers van de schoolonderzoeken (mavo) en schoolexamens (havo en vwo) worden doorgegeven aan het Montessori College, direct nadat deze bekend zijn.*

*(...)*

#### **4. Centraal examen**

- a. De afname van het centraal schriftelijk eindexamen vindt plaats op de dislocatie (Curaçao) onder gedelegeerde verantwoordelijkheid van de rector van het Montessori College.
- b. De opgave van kandidaten voor het examen vindt plaats door het Montessori College. Verzending van de centraal schriftelijke eindexamens vindt rechtstreeks plaats vanuit IBG Groningen in Nederland naar het examenbureau op Curaçao (...)
- d. Het werk van de kandidaat wordt op het Vespucci College gekopieerd; het origineel wordt op de dag van afname naar het Montessori College gestuurd (...) De volledige verantwoordelijkheid voor de correctie ligt echter bij de vakdocent op het Montessori College (...)

#### **5. Diploma**

Leerlingen die slagen voor hun eindexamen ontvangen een diploma van het Montessori College. (...)"

#### **2.4. Artikel 4, eerste lid van de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) luidt:**

*Het eindexamen kan voor ieder vak bestaan uit een schoolexamen, uit een centraal examen dan wel uit beide.*

#### **Artikel 29, tweede lid van de WVO bepaalt:**

*"Het eindexamen wordt afgenomen door de rector, de directeur, de conrector, de adjunct-directeur of een of meer leden van de centrale directie en leraren van de school. Het eindexamen staat onder toezicht van een of meer geëmitteerden (...)  
Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt bepaald door wie en op welke wijze de geëmitteerden worden aangewezen. Het eindexamen kan mede worden afgenomen door deskundigen. Het bevoegd gezag wijst de deskundigen aan."*

#### **Artikel 2, derde lid van het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. (hierna: Eindexamenbesluit) luidt:**

*"Het bevoegd gezag kan tot het eindexamen toelaten kandidaten die niet als leerling van de school zijn ingeschreven."*

#### **Artikel 3, eerste lid van het Eindexamenbesluit luidt:**

*"De directeur en de examinatoren van een school voor voortgezet onderwijs nemen onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag het eindexamen af."*

#### **Artikel 43, eerste lid van het Examenbesluit luidt:**

*"Indien het centraal examen naar het oordeel van de inspectie niet op regelmatige wijze heeft plaatsgehadt kan zij besluiten dat het geheel of gedeeltelijk voor een of meer kandidaten opnieuw wordt afgenomen."*

#### **2.5. Bij brief van 27 juni 2007 heeft de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (verder: de staatssecretaris) het volgende aan het Montessori College bericht (waarbij onder 'samenwerkingsconstructie' wordt verstaan voormelde examenovereenkomst):**

*"Door de voorzitter van de Staatsexamencommissie ben ik geweest op een samenwerkingsconstructie van het Montessori College met het Vespucci College te Curaçao. (...)  
Omdat deze samenwerkingsconstructie al meerdere jaren blijkt te bestaan heb ik niet direct willen ingrijpen om de examenkandidaten voor het jaar 2007 niet onevenredig te frustreren. Met deze brief wil ik u er echter op wijzen dat de huidige situatie ongewenst en juridisch onmogelijk is. De Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) heeft slechts werking op het grondgebied van Nederland in Europa.  
Curaçao ligt binnen het Koninkrijk der Nederlanden, maar behoort niet tot het Europese grondgebied van Nederland. De Nederlandse examens, zowel de schoolexamens als de centrale examens, kunnen alleen worden afgelegd onder directe verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van de Nederlandse school. Dit betekent in feite dat zowel de schoolexamens als de centrale examens ook daadwerkelijk in Nederland moeten worden afgelegd. Uw constructie, waar onder verantwoordelijkheid van het Montessori College op Curaçao examens*

---

*worden afgenomen, is dan ook niet toegestaan. Leerlingen kunnen wel als extraneus bij uw school worden ingeschreven, maar zij moeten in Nederland, aan uw school, examen doen.*

*Met ingang van het schooljaar 2007-2008 mogen er door uw college dus geen examens aan het Vespucci College te Curaçao worden afgenomen. Dit betreft vanzelfsprekend zowel de schoolexamens als de centrale examens in het kader van de Nederlandse wetgeving.*

*Voor het Vespucci College is het ook niet mogelijk via een ministeriele beschikking of via artikel 56 van de WVO examens af te nemen op Curaçao. Hiervoor geldt wederom dat Curaçao geen Nederlands grondgebied is, waardoor de WVO daar geen werking heeft. Bovendien heeft Curaçao, als deel van de Nederlandse Antillen, zijn eigen onderwijswetgeving. Leerlingen kunnen wel via de stichting Nederlands Onderwijs in het Buitenland (NOB) staatsexamen doen. (...)*

- 2.6. Het Montessori College heeft tegen de brief van de staatssecretaris van 27 juni 2007 een bezwaarschrift ingediend. Dit bezwaarschrift is bij beschikking van 15 oktober 2007 door de staatssecretaris niet-ontvankelijk verklaard, met als grond dat die brief geen besluit is waartegen bezwaar kan worden gemaakt. Het Montessori College heeft tegen deze beschikking beroep ingesteld. De rechtbank te Arnhem heeft het ingestelde beroep bij uitspraak van 9 april 2008 ongegrond verklaard.
- 2.7. De Informatie Beheer Groep (IBG) heeft in oktober 2007 - met verwijzing naar de brief van de staatssecretaris van 27 juni 2007- het verzoek van het Montessori College examenkandidaten van het Vespucci College aan te melden, afgewezen.
- 2.8. De staatssecretaris heeft bij een aan de Stichting gerichte e-mail van 9 november 2007 en daaropvolgende brief van 12 december 2007 haar standpunt, zoals verwoord in de hiervoor onder 2.5. weergegeven brief, gehandhaafd. Daarnaast heeft zij een overgangsregeling toegezegd voor het schooljaar 2007-2008.
- 2.9. Bij tussenvonnis van 15 mei 2008 heeft de voorzieningenrechter van deze rechtbank de overgangsregeling met betrekking tot de examens voor het schooljaar 2007-2008 passend geoordeeld. De overgangsregeling voor het examenjaar 2008-2009 en daaropvolgende jaren is op dat moment als onvoldoende passend en mitsdien onrechtmatig aangemerkt. De zaak is vervolgens aangehouden in afwachting van de resultaten van overleg tussen de Staat en het ministerie van defensie en de NOB over de situatie voor de examens 2008-2009 en de daarop volgende schooljaren.
- 2.10. Bij brief van 21 augustus 2008 heeft de staatssecretaris de Stichting als volgt bericht:
- "In de brieven van 12 december 2007 en van 29 april 2008 heb ik u bericht dat ik in overleg zou treden met vertegenwoordigers van het ministerie van Defensie en van de stichting NOB alvorens een definitieve uitspraak te doen over de situatie na de overgangsvoorziening voor het jaar 2008. Ik heb u toegezegd u te zijner tijd te informeren over de uitkomst van dit overleg. Dit overleg is inmiddels afgerond en tot een gezamenlijk standpunt gekomen waarover ik u hierbij wil informeren. (...)*
- In de bijlage treft u het overzicht aan van de overgangsvoorziening voor het afleggen van de examens, waarmee het ministerie van Defensie en de stichting NOB hebben ingestemd en waartoe ik bereid ben in het kader van een zorgvuldige beëindiging van de voorheen gevolgde en bestreden wijze van examen afnemen. Graag verneem ik uw reactie daarop.*
- Indien u behoefte heeft aan een gesprek hierover, dan bent u van harte welkom op 28 augustus 2008, aanvang 11.00 uur op het ministerie van OCW, Rijnstraat 50, 2500 BJ Den Haag."*

Voormelde overgangsvoorziening luidt als volgt:

*"Overgangsvoorziening Curaçao*

*Examens 2008*

*Overgangsregeling: voor leerlingen van Vespucci en Luzac; staatsexamen voor de voorzitter van staatsexamencommissie, waarbij de schoolresultaten meetellen en afgenomen op Curaçao*

*Examens 2009*

*Dezelfde overgangsregeling: voor leerlingen van Vespucci en Luzac; staatsexamen voor de staatsexamencommissie, waarbij de schoolresultaten meetellen en afgenomen op Curaçao*

*Examens 2010*

*Wederom verlenging van de overgangsregeling met dien verstande dat de betrokken leerlingen van Vespucci en Luzac het integrale staatsexamen afleggen voor de staatsexamencommissie dus zowel het commissie-examen als het centraal examen. De schoolresultaten tellen niet mee voor het staatsexamen; de school kan deze natuurlijk nog wel toepassen. Staatsexamen wordt geheel afgenomen op Curaçao.*

*Aldus is gedurende drie jaar voorzien in een overgangsregeling voor het afnemen van de staatsexamens op Curaçao.*

*Situatie per 2011*

*Het ligt in de bedoeling dat per 1 januari 2011 de statuswijziging van de Nederlandse Antillen is gerealiseerd. Curaçao en st. Maarten zullen dan meer op afstand van Nederland komen te staan met een eigen bestuurlijke structuur en eigen onderwijs wet- en regelgeving. Het ligt niet in de rede dat bij die nieuwe verhoudingen, waarbij de Nederlandse overheid nog meer op afstand is komen te staan, een Nederlandse staatscommissie op Curaçao Nederlandse staatsexamens komt afnemen. De BES-eilanden (Bonaire, st. Eustatius en Saba) zijn daarentegen dan een soort van Nederlandse gemeente geworden waar de Nederlandse minister verantwoordelijk is voor het onderwijs. Afhankelijk van de omstandigheden rond deze statuswijziging kan worden bezien of het wenselijk is om op bijvoorbeeld het grootste BES-eiland Bonaire de mogelijkheid te creëren aldaar het integrale staatsexamen voor de staatsexamencommissie af te leggen. Deze eventuele mogelijkheid kan dan worden opengesteld voor kinderen van Nederlandse ouders die tijdelijk op één van de zes Antilliaanse eilanden, dus ook Curaçao, verblijven in het kader van het uitgezonden zijn voor de Nederlandse overheid of bedrijf.*

*NB de juridische basis voor deze activiteiten van de staatsexamencommissie binnen de BES structuur vergt alsdan nog de nodige aandacht evenals de houding in deze van de betrokken andere overheden."*

2.11. Bij vonnis van 13 maart 2009 van de voorzieningenrechter in deze rechtbank is geoordeeld dat de Staat met de geboden overgangsregeling - zoals hiervoor onder 2.10. weergegeven - niet onrechtmatig handelt.

2.12. Een staatsexamen wordt afgenomen door de staatsexamencommissie en bestaat in beginsel uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel is een centraal examen, gelijk aan het jaarlijkse landelijk centraal examen dat op Nederlandse scholen voor voortgezet onderwijs wordt afgenomen. Het tweede onderdeel is een commissie-examen, dat doorgaans bestaat uit een mondeling examen. Het commissie-examen is vergelijkbaar met de schoolexamens of schoolonderzoeken die in het voortgezet onderwijs lopende het schooljaar worden afgenomen. Een staatsexamendiploma biedt dezelfde rechten als een diploma behaald in het reguliere (voortgezet) onderwijs.

2.13. Eisers sub 2 tot en met 7 zijn de wettelijke vertegenwoordigers van een aantal leerlingen dat voortgezet onderwijs volgt of heeft gevolgd op het Vespucci College. De leerlingen vertegenwoordigd door eisers sub 2 tot en met 5 hebben onder de overgangsregeling op Curaçao een staatsexamen afgelegd en bijbehorend diploma verkregen.

---

3. **Het geschil**

3.1. De Stichting c.s. vorderen na wijziging van eis en uitvoerbaar bij voorraad - samengevat en zakelijk weergegeven - :

primair:

- I. een verklaring voor recht dat de examenovereenkomst past binnen het wettelijk kader van de WVO, dat deze wenselijk is en door de Staat moet worden gerespecteerd;
- II. een verklaring voor recht dat de Staat met de onder 2.5. genoemde brief en zijn daarop volgende handelwijze - waaronder het niet nakomen van toegezegd overleg, het opleggen van tussenmaatregelen en het aansturen van de IBG waardoor geen examens ten behoeve van de leerlingen van het Vespucci College worden verstrekt - jegens de Stichting c.s. onrechtmatig heeft gehandeld en schadeplichtig is;
- III. veroordeling van de Staat tot schadevergoeding, nader op te maken bij staat;
- IV. de Staat te gebieden de uitvoering van de examenovereenkomst voor de toekomst te gedogen en het ertoe te leiden dat ook in de toekomst leerlingen van het Vespucci College op Curaçao als extraneï van het Montessori College deel kunnen nemen aan de schoolexamens en het centraal schriftelijk examen;

subsidiair:

- I. een verklaring voor recht dat de Staat jegens de Stichting c.s. onrechtmatig handelt en schadeplichtig is, door na te laten een oplossing aan te dragen voor het door de Staat geconstateerde formele beletsel voor uitvoering van de examenovereenkomst, een en ander zoals bedoeld onder punt 28 van de dagvaarding;
- II. veroordeling van de Staat tot schadevergoeding, nader op te maken bij staat;
- III. de Staat te gebieden het er - waar nodig met (beleids)maatregelen - toe te leiden dat de examenovereenkomst in de toekomst in haar geheel kan en zal worden gerespecteerd;

meer subsidiair:

de Staat te gebieden het er - waar nodig met (beleids)maatregelen - toe te leiden dat op Curaçao ieder jaar het integrale staatsexamen kan worden afgenomen bij de leerlingen van het Vespucci College en de op Curaçao af te nemen (commissie)examens ieder jaar eind juni zijn afgerond;

met veroordeling van de Staat in de proceskosten.

3.2. De Stichting heeft bij dagvaarding aangevuld bij repliek en pleidooi - samengevat - het volgende aan zijn vorderingen ten grondslag gelegd. De examenovereenkomst is gegrond op artikel 2, derde lid van het Eindexamenbesluit. Het in Nederland gevestigde Montessori college kan ingevolge dit artikel leerlingen van het Vespucci College tot zijn examens toelaten. Dat het Montessori College de examens voor deze extraneï niet in Nederland afneemt, is een feitelijke handeling die geen juridische consequentie voor de rechtsgeldigheid van een diploma heeft. In de WVO is niet bepaald dat het examen in Nederland moet worden afgenomen. Een andere uitleg van de WVO is in strijd met het verbod tot willekeur en het gelijkheidsbeginsel, omdat studenten die hoger en

---

wetenschappelijk onderwijs volgen wel een examen in het buitenland mogen afleggen en de Staat ook respecteert dat cito-toetsen in het basisonderwijs op Curaçao worden afgenomen. Artikel 29 van de WVO biedt het bevoegd gezag van een school de mogelijkheid om deskundigen aan te wijzen om examens af te nemen. Door leraren van het Vespucci College als zodanig aan te wijzen heeft het Montessori College van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De WVO geeft ook de bevoegdheid gecommiteerden voor examens aan te wijzen. De bevoegdheid kan (naar analogie) ook aan (de rector van) het Vespucci College worden gedelegeerd. Via het Montessori College kan de onderwijsinspectie toezicht op de examens uitoefenen. Het Vespucci College accepteert bovendien al jarenlang vrijwillig de bevoegdheid van de onderwijsinspectie. Omdat het Vespucci College is aangesloten bij de stichting NOB staat het (aanvullend) onder controle en toezicht van de Inspecteur Buitenland van de onderwijsinspectie.

De examenovereenkomst komt tegemoet aan de behoefte en gerechtvaardigde belangen van ouders die met hun gezin door Nederlandse overheid instanties worden uitgezonden. Hun kinderen kunnen op Curaçao deelnemen aan volwaardig Nederlands voortgezet onderwijs dat aansluit op het onderwijs van Nederlandse scholen. Dit is tevens een algemeen Nederlands belang. Het karakter van de brief van 27 juni 2007 is gelet op het voorgaande onrechtmatig en daarmee ook de handhaving van de in die brief vervatte beslissing, die er onder andere toe heeft geleid dat de IBG heeft geweigerd leerlingen van het Vespucci College op de examenlijst te plaatsen.

3.3. De Staat heeft gehandeld in strijd met het vertrouwensbeginsel, door met onmiddellijke ingang een einde te maken aan een jarenlange praktijk waarmee de Staat bekend was en waaraan hij medewerking en goedkeuring heeft verleend. De Staat heeft geweigerd constructief met de Stichting te overleggen en heeft zich lang in stilzwijgen gehuld, waardoor de Stichting steeds meer gedwongen werd in de richting van een staatsexamen, hetgeen als misbruik van macht moet worden gekwalificeerd. De geboden tussenmaatregelen en overgangsregeling zijn eenzijdig opgelegd en bovendien hortend en stotend en mede onder druk van het kort geding in 2008 tot stand gekomen. De regelingen zijn niet passend. Er is onvoldoende rekening gehouden met de belangen van de Stichting c.s. Zo brengt de invoering van het staatsexamendiploma de volgende nadelen mee:

- een staatsexamen is bedoeld voor kandidaten die in beginsel geen onderwijs hebben genoten ('drop-outs') of om andere redenen een afwijkend leerprogramma volgen. Het staatsexamen is in dit opzicht niet gelijkwaardig aan een regulier diploma;
- de mogelijkheid om in de voorexamenjaren met schoolexamens te werken die voor 50 % het eindexamenresultaat bepalen vervalt. Leerlingen zijn hiervan de dupe en het Vespucci College krijgt een zwaardere taak om leerlingen op het examen voor te bereiden;
- de staatsexamencommissie neemt geen praktijkexamens af waardoor leerlingen van de kaderopleiding SDV geen staatsexamen kunnen afleggen;
- omdat de commissie-examens pas in juli worden afgenomen is er geen goede aansluiting op het hoger of wetenschappelijk onderwijs in Nederland.

Vanaf 2011 mogen leerlingen bovendien geen examen meer doen op Curaçao en moeten zij naar Nederland afreizen.

3.4. De Staat heeft gehandeld in strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol (EP) bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (verder: artikel 1 EP). De examenovereenkomst – waaronder mede moet worden begrepen de medewerking en instemming die de Staat daaraan heeft verleend – moet als eigendom van de Stichting in de zin van artikel 1 EP worden gekwalificeerd. Door een einde

---

aan de medewerking te maken heeft de Staat het eigendomsrecht van de Stichting geschonden.

3.5. In punt 28 van de dagvaarding is gesteld dat, voor zover ervan moet worden uitgegaan dat de examenovereenkomst niet past binnen de wet, het slechts om een formeel beletsel gaat dat met een beleidswijziging of geringe aanpassing van de WVO is op te heffen. De Staat heeft geen enkel materieel belang om aan dit formele beletsel vast te houden en dit verhoudt zich ook niet met de aankomende nieuwe staatkundige structuur van de Nederlandse Antillen en Aruba, waarbij alle formele wetten, waaronder de WVO, op Saba, St. Eustatius en Bonaire in werking zullen treden. Ook op die eilanden zal het dan zijn toegestaan examens af te leggen. De kwaliteit van het onderwijs van het Vespucci College wordt door de Staat erkend, het toezicht op het Vespucci College is feitelijk gelijk aan dat op scholen in Nederland en bij de uitvoering van de examenovereenkomst heeft zich nog nooit een onregelmatigheid voorgedaan. Voorts is het Vespucci College mede opgericht om in de behoefte van uitgezonden Nederlandse ambtenaren en hun gezin te voorzien. Onder deze omstandigheden handelt de Staat onrechtmatig door geen oplossing voor de Stichting c.s. aan te dragen. Bij repliek is daaraan toegevoegd dat artikel 36 van het Staatsexamenbesluit (hardheidsclausule) een grondslag voor een regeling op maat zou kunnen bieden, waarbij alle examens, inclusief de schoolexamens, onder de vlag van de staatsexamens op Curaçao kunnen plaatsvinden.

3.6. Door het onrechtmatig handelen van de Staat leiden de Stichting c.s. schade. Ouders van potentiële leerlingen zien af van inschrijving van hun kind op het Vespucci College, wat negatieve gevolgen heeft op de begroting van de school, terwijl juist extra investeringen nodig zijn voor een plan van aanpak om leerlingen voor de staatsexamens naar Nederland te begeleiden. Voor ouders van leerlingen brengt het examen doen in Nederland aanzienlijke kosten mee, terwijl de leerlingen zelf vanwege het examen doen in een vreemde omgeving psychisch worden belast en daardoor schade leiden. Het imago van een Staatsexamendiploma zal de leerlingen voorts een achterstand geven. Niet uit te sluiten is dat vermelding van een Staatsexamendiploma op een curriculum vitae zal leiden tot voortijdige (negatieve) selectie door werkgevers.

3.7. De Staat voert gemotiveerd verweer. Op de stellingen van partijen wordt hierna, voor zover van belang, nader ingegaan.

#### 4. De beoordeling

4.1. Vast staat dat de leerlingen vertegenwoordigd door eisers sub 2 tot en met 5, nadat deze procedure aanhangig is gemaakt, op Curaçao een staatsexamen hebben afgelegd en bijbehorend diploma hebben verkregen. De Stichting c.s. hebben ter gelegenheid van het pleidooi aangevoerd dat deze eisers, anders dan de Staat heeft betoogd, nog steeds belang hebben bij de ingestelde vorderingen, omdat zij liever een diploma van het Montessori College willen ontvangen. Voor zover daarmee is bedoeld dat de leerlingen met de onderhavige vorderingen beogen alsnog een diploma van het Montessori College te behalen, moeten eisers sub 2 tot en met 5 bij de onderhavige vorderingen geacht worden geen belang te hebben. De leerlingen beschikken immers reeds over een diploma en niet gesteld noch aannemelijk is dat zij voornemens zouden zijn nogmaals eindexamen af te leggen, nog daargelaten de vraag of dit mogelijk zou zijn. Voor zover is beoogd te stellen dat de leerlingen schade lijden als gevolg van het behalen van een staatsexamendiploma in plaats



---

van het diploma van het Montessori College, omdat eerstgenoemd diploma een negatief imago zou hebben, geldt het volgende. Aan een staatsexamendiploma zijn dezelfde rechten verbonden als aan een regulier diploma van een Nederlandse school als het Montessori College. Dat een staatsexamendiploma per definitie een negatieve uitstraling heeft kwalificeert de rechtbank, in navolging van de voorzieningenrechter in diens vonnis van 15 mei 2008, als een subjectieve beleving van de Stichting c.s. die niet wordt onderschreven. In dit specifieke, maar niet ongebruikelijke geval, gaat het om leerlingen die een Nederlands staatsexamendiploma hebben verkregen na het volgen van onderwijs aan een buitenlandse school. De kwaliteit van dit onderwijs wordt vanwege de aansluiting bij de Stichting NOB periodiek getoetst. Tegen deze achtergrond biedt de enkele omstandigheid dat leerlingen hun opleiding aan het Vespucci College met een staatsexamendiploma hebben afgesloten, geen grond voor de conclusie dat dit zal leiden tot negatieve beeldvorming, laat staan het beeld van 'drop outs', als door de Stichting c.s. geschetst. De vorderingen van eisers sub 2, 3, 4 en 5 zullen gelet op het voorgaande als onvoldoende onderbouwd worden afgewezen.

Waar in het vervolg over de Stichting c.s. wordt gesproken, wordt hiermee nog bedoeld de Stichting en eisers sub 6 en 7.

4.2. Bij de verdere beoordeling stelt de rechtbank het volgende voorop. Centraal in dit geschil staat de examenovereenkomst, die - mede ten behoeve van de leerlingen van het Vespucci College - is gesloten tussen de besturen van het Vespucci College en het Montessori College. De Staat is bij die overeenkomst geen partij. Niet in geschil is echter dat de examenovereenkomst slechts zinvol kan worden uitgevoerd met instemming en medewerking van de Staat. Voorts staat vast dat de onderwijsinspectie bij de totstandkoming van de examenovereenkomst een adviserende rol heeft gespeeld. In zoverre moet de Staat geacht worden bij de examenovereenkomst te zijn betrokken en hebben de Stichting c.s. bij de onderhavige vorderingen belang.

4.3. De rechtbank gaat bij de bespreking van de primaire vorderingen van het volgende uit. Aan alle primaire vorderingen ligt de stelling ten grondslag dat de examenovereenkomst past binnen de wet en dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld door van een andere, onjuiste wetsuitleg uit te gaan. Gelet op de onder 3.3. weergegeven stellingen begrijpt de rechtbank dat voor de als primair II en IV aangeduide vorderingen daarnaast als - subsidiaire - grondslag geldt, dat ook indien de examenovereenkomst wel in strijd met de wet moet worden geacht, het vertrouwensbeginsel de Staat niettemin gebiedt de uitvoering van de examenovereenkomst toe te staan, tenzij een passende overgangsregeling wordt getroffen. Het ten pleidooie gedane beroep op de bescherming van artikel 1 EP is niet aan een specifiek onderdeel van het petitum gekoppeld, maar moet naar de rechtbank begrijpt ook als grondslag van de als primair II en IV weergegeven vorderingen worden aangemerkt.

4.4. De Staat heeft zich tegen de primaire vorderingen in de eerste plaats verweerd met het betoog dat de examenovereenkomst, althans de uitvoering daarvan, strijdig is met de WVO en het daarop gebaseerde Eindexamenbesluit. Dit betoog slaagt om de navolgende redenen.

4.5. Gelet op de artikelen 3 en 4 van de examenovereenkomst en hetgeen de Stichting c.s. naar voren hebben gebracht, moet worden geoordeeld dat de eindexamens - te weten het centraal schriftelijk eindexamen en de schoolonderzoeken of schoolexamens - van leerlingen van het Vespucci College niet worden afgenomen door de daartoe in artikel 29 tweede lid van de WVO aangewezen personen. Uit dit artikellid volgt dat examinatoren

---

moeten behoren tot de directie of de leraren van de school waaraan het eindexamen wordt afgelegd. Ten aanzien van de leerlingen van het Vespucci College die als extraneï aan het Montessori College eindexamen doen, zijn tot afname daarvan dus slechts directieleden of leraren van het Montessori College bevoegd. Niet in geschil is dat leraren van het Montessori College de gemaakte opgaven van het centraal schriftelijk eindexamen van de extraneï van het Vespucci College nakijken en beoordelen. De feitelijke afname van het centraal schriftelijk eindexamen alsmede de afname en correctie van schoolonderzoeken en schoolexamens geschiedt echter door leraren van het Vespucci College op Curaçao. In de examenovereenkomst is weliswaar bepaald dat afname van het centraal schriftelijk eindexamen onder "gedelegeerde verantwoordelijkheid" van de rector van het Montessori College plaatsvindt, maar de WVO noch het Examenbesluit voorziet in een dergelijke delegatiebevoegdheid. Dat artikel 29, tweede lid van de WVO wel een delegatiemogelijkheid voor de aanwijzing van gecommiteerden (verantwoordelijk voor de tweede correctie op eindexamens) kent, maakt dit niet anders. Nu de wetgever een delegatiemogelijkheid voor de aanwijzing van examinatoren niet expliciet heeft geregeld, maar daarentegen de tot examinering bevoegde functionarissen specifiek in de wet heeft genoemd, is voor de door de Stichting c.s. bepleite analoge toepassing van de regeling voor gecommiteerden geen plaats. Artikel 29 tweede lid van de WVO biedt naar het oordeel van de rechtbank evenmin ruimte om leraren van het Vespucci College de eindexamens als deskundigen af te laten nemen. Het woord "mede" in dit artikellid duidt erop, zoals de Staat heeft betoogd, dat deskundigen het examen afnemen samen met reguliere examinatoren en niet, zoals in het onderhavige geval, zelfstandig op een andere locatie.

4.6. Met betrekking tot de examenlocatie overweegt de rechtbank bovendien het volgende. De rechtbank volgt de Stichting c.s. niet in hun stelling dat de locatie voor het afnemen van eindexamens in relatie tot de WVO als feitelijk handelen ter vrije keuze van de school staat. De juistheid van die stelling volgt in ieder geval niet uit het feit dat in de WVO niet expliciet is bepaald waar examens moeten worden afgenomen. Nu de WVO slechts betrekking heeft op de regeling van het voortgezet onderwijs aan scholen in Nederland, moet worden aangenomen dat de wetgever heeft beoogd dat de eindexamens - als deel van de wettelijk voorgeschreven onderwijstaken van die scholen - in Nederland worden afgenomen. De Staat heeft in dit verband terecht gewezen op het wettelijk verankerde toezicht dat de onderwijsinspectie op het centraal eindexamen uitoefent. Die toezichthoudende taak volgt uit artikel 3, tweede lid van de Wet op het Onderwijstoezicht en artikel 43 van het Eindexamenbesluit. Omdat de WVO en de Wet op het Onderwijstoezicht geen rijkswetten zijn, kan de onderwijsinspectie haar toezichthoudende taak niet uitoefenen op Curaçao, nu een wettelijke basis voor – gedwongen – toezicht en de bijbehorende bevoegdheden ontbreken. De stelling dat het toezicht kan plaatsvinden via het verantwoordelijke Montessori College, stuit af op de omstandigheid dat de eindexamens nu juist niet aan het Montessori College worden afgenomen. De bereidheid van de Stichting om zich vrijwillig aan het toezicht van de onderwijsinspectie te onderwerpen, kan voorts niet wegnemen dat de wettelijke basis voor het toezicht op eindexamens op Curaçao alsdan ontbreekt. Datzelfde geldt voor het toezicht dat de onderwijsinspectie uitoefent in het kader van de subsidie die het Vespucci College van de stichting NOB ontvangt. Hoewel in het kader van dat toezicht wordt aangesloten bij de bepalingen in de WVO, mist de WVO formeel toepassing.

4.7. Ter onderstreping van het wettelijk uitgangspunt dat eindexamens slechts in Nederland kunnen worden afgenomen heeft de Staat voorts gewezen op het in de WVO neergelegde stelsel van bekostiging van scholen voor voortgezet onderwijs.

---

Die bekostigingssystematiek komt er kort gezegd op neer dat scholen – om op bekostiging aanspraak te kunnen blijven maken – toestemming van de Staat moeten hebben om een vestiging verder dan drie kilometer van de oude locatie te verplaatsen of om een nevenvestiging te starten. Daarbij geldt als een van de vereisten dat de nieuwe vestiging moet zijn opgenomen in een regionaal plan onderwijsvoorzieningen. Hoewel uit de desbetreffende bepalingen in de WVO is af te leiden dat de ratio achter deze systematiek is gelegen in een evenwichtige verdeling van scholen in de regio en in het land, ligt in dit stelsel naar het oordeel van de rechtbank ook besloten dat de door die scholen te verrichten wettelijk voorgeschreven onderwijstaken op of nabij de aldus verdeelde vestigingslocaties plaatsvinden. Hiermee verdraagt zich niet dat een wettelijk voorgeschreven (centraal) eindexamen dat formeel wordt afgelegd aan een in Nederland gevestigde school feitelijk wordt afgenomen op Curaçao.

4.8. Anders dan de WVO kent de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) geen van overheidswege voorgeschreven (centrale) examens. De op basisscholen gehanteerde Cito-toets berust naar onweersproken is gesteld evenmin op een wettelijk voorschrift. Dat studenten uit het hoger en wetenschappelijk onderwijs wel een examen in het buitenland mogen afleggen en dat ook de cito-toets in het buitenland wordt gebruikt, leidt dan ook niet tot het oordeel dat ten aanzien van leerlingen in het voortgezet onderwijs, voor wie de WVO een eigen examenregeling voorschrijft, in strijd met het verbod van willekeur en het gelijkheidsbeginsel wordt gehandeld.

4.9. Voor zover aan de primaire vorderingen ten grondslag is gelegd dat de examenovereenkomst past binnen de wet en de Staat onrechtmatig heeft gehandeld door van een andere wetsuitleg uit te gaan, stuiten zij af op hetgeen hiervoor is overwogen.

4.10. De vraag is vervolgens of de Staat onrechtmatig heeft gehandeld door een einde te maken aan de uitvoering van de examenovereenkomst. Tussen partijen is niet in geschil dat de Stichting aan de brief van de onderwijsinspectie van 15 juli 2001 het vertrouwen heeft kunnen ontlenen dat de examenovereenkomst werd toegestaan. De examenovereenkomst is nadien ongeveer zes jaar in praktijk gebracht zonder dat de Staat hiertegen is opgetreden, terwijl hij wel geacht moet worden met de overeenkomst bekend te zijn geweest. Zoals de voorzieningenrechter in gelijke zin heeft overwogen, brengt het voorgaande op zichzelf niet mee dat de Staat, na constatering dat de examenovereenkomst strijdig was met de wet, deze situatie moest laten voortduren. Genoemde omstandigheden hebben echter wel tot gevolg dat de Staat zijn medewerking aan de examenovereenkomst slechts rechtmatig heeft kunnen beëindigen indien hij een passende overgangsregeling heeft getroffen.

4.11. Met de in de brief van 21 augustus 2008 vervatte overgangsregeling heeft de Staat naar het oordeel van de rechtbank in een passende regeling voorzien. De rechtbank neemt daarbij evenals de voorzieningenrechter in aanmerking dat het om een geleidelijke overgangsregeling gaat die de ongeveer zes jaren durende met de wet strijdige praktijk in een tijdspanne van drie jaren stapsgewijs met de wet in overeenstemming beoogt te brengen. Gedurende deze periode kunnen de leerlingen van het Vespucci College nog steeds examens afleggen op Curaçao. Weliswaar tellen de resultaten van de schoolexamens van de leerlingen die in 2010 eindexamen doen niet meer mee voor het eindresultaat, maar daarmee hebben de Stichting c.s. sinds de brief van 27 juni 2007 rekening kunnen houden. Gelet op hetgeen onder ro. 4.1. met betrekking tot het imago en de status van het staatsexamendiploma is overwogen, komt aan het feit dat de leerlingen van het Vespucci College een staatsexamendiploma ontvangen in plaats van een diploma van het Montessori

---

College, bij de beoordeling van de overgangsregeling geen gewicht toe. Dat geldt ook voor het feit dat de leerlingen die de kaderopleiding SDV volgen onder het staatsexamenregime geen praktijkexamen kunnen afleggen. Niet weersproken is immers dat deze opleiding pas vanaf 2008 op reguliere wijze in Nederland mag worden aangeboden en dat het Montessori College in Nijmegen niet tot een van de scholen behoorde die toestemming hadden deze opleiding in de voorafgaande experimentele fase aan te bieden. Het moet er daarom voor worden gehouden dat het onder de examenovereenkomst in ieder geval tot 2008 niet mogelijk zou zijn geweest voor deze opleiding een praktijkexamen op Curaçao af te leggen. De brief van 27 juni 2007 heeft hier geen verandering in gebracht. Sinds de brief heeft de Stichting er rekening mee kunnen houden dat het afleggen van een Nederlands praktijkexamen op Curaçao ook in de toekomst niet tot de mogelijkheden zou behoren. Het voorgaande leidt tot het oordeel dat de Staat door het treffen van de overgangsregeling van 21 augustus 2008 de uitvoering van de examenovereenkomst niet onrechtmatig heeft beëindigd. De omstandigheid dat de beëindiging van de examenovereenkomst, ook na de getroffen overgangsregeling, gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering van de school, de wijze van voorbereiding van leerlingen op het examen en mogelijk voor de aansluiting op eventueel vervolgonderwijs, brengt niet mee dat de Staat de examenovereenkomst in strijd met de wet zou moeten handhaven, noch dat de getroffen overgangsregeling niet passend zou zijn. Overigens heeft de Staat voor nu en de toekomst namens de staatsexamencommissie de bereidheid uitgesproken de commissie-examens zodanig te plannen dat een keuze voor vervolgonderwijs niet in het geding komt.

4.12. De overgangsregeling van 21 augustus 2008 is niet ineens tot stand gekomen, maar is ontstaan door verlenging en uitbreiding van twee eerder door de Staat getroffen overgangsmaatregelen. In deze procedure kan de vraag of de inhoud van die eerdere overgangsmaatregelen dan wel de wijze waarop deze maatregelen en de uiteindelijke regeling van 21 augustus 2008 tot stand zijn gekomen, als een onrechtmatig handelen van de Staat moet worden beschouwd, in het midden blijven. Dat de Stichting of eisers sub 6 en 7 door de inhoud van de tussenmaatregelen of totstandkoming hiervan schade hebben geleden is immers niet of onvoldoende gesteld, zodat bij de gevraagde verklaringen voor recht vanuit dit oogpunt geen belang bestaat.

4.13. Onder verwijzing naar rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) heeft de Stichting nog betoogd dat de rechten die voor de Stichting uit de examenovereenkomst voortvloeien, in combinatie met de gerechtvaardigde verwachting dat de Staat aan de uitvoering hiervan zou meewerken, moet worden aangemerkt als eigendom in de zin van artikel 1 EP in de ruime betekenis die het EHRM aan het begrip "possessions" van artikel 1 EP heeft gegeven. Voorop staat dat de Stichting dan wel het Vespucci College ingevolge de examenovereenkomst zelf geen 'recht' op het afnemen van examens heeft gekregen, zoals de Staat ten verweere heeft betoogd. De Stichting ontleent aan de overeenkomst slechts de mogelijkheid potentiële leerlingen een diploma van een Nederlandse school in het vooruitzicht te stellen, terwijl zij voor de daartoe benodigde examens niet naar Nederland hoeven af te reizen. Voor zover deze mogelijkheid al zou moeten worden aangemerkt als een "possession" is naar het oordeel van de rechtbank geen sprake van een schending van artikel 1 EP. De bepalingen van artikel 1 EP tasten volgens het tweede lid van dat artikel op geen enkele wijze het recht aan dat de Staat heeft om die wetten toe te passen die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang. Met zijn beslissing een einde te maken aan de uitvoeringspraktijk van de examenovereenkomst heeft de Staat een einde gemaakt aan een situatie die in strijd was met formele wetgeving. Die beslissing heeft slechts betrekking

---

op de locatie waar leerlingen van het Vespucci College ingevolge de WVO en aanverwante wet- en regelgeving als extraneï een Nederlands eindexamen kunnen afleggen en staat - anders dan de Stichting heeft betoogd - los van de in de Grondwet verankerde vrijheid van onderwijs. Voorts is een passende overgangsregeling getroffen, zoals hiervoor onder ro. 4.11. overwogen. Zo al sprake zou zijn van een inmenging in een eigendomsrecht van de Stichting, moet deze in het licht van het voorgaande gerechtvaardigd worden geacht.

4.14. Gelet op de hiervoor besproken gronden zullen de primaire vorderingen worden afgewezen. Dat geldt ook voor zover de onder primair I gevorderde verklaring voor recht ziet op de 'wenselijkheid' van de examenovereenkomst, omdat de rechtbank slechts een verklaring voor recht kan geven over een tussen partijen bestaande rechtsbetrekking.

4.15. Op het oordeel dat de Staat heeft voorzien in een passende overgangsregeling en daarmee niet onrechtmatig heeft gehandeld, stuiten ook af de vorderingen die ertoe strekken dat de Staat voor een structurele, aan de wensen van de Stichting c.s. tegemoetkomende, oplossing zou moeten zorg dragen. Voor zover aan deze vorderingen bovendien ten grondslag is gelegd dat de Staat de wet of zijn beleid (bij invulling van de hardheidsclausule ex artikel 36 van het Staatsexamenbesluit) zou moeten wijzigen, betreft het een aangelegenheid die de bevoegdheid van de rechtbank te buiten gaat.

Overigens blijkt uit de brief van de staatssecretaris van 21 augustus 2008 dat na afloop van de overgangsregeling een mogelijke structurele regeling voor het afnemen van de examens van leerlingen van het Vespucci College gevonden zou kunnen worden in het kader van de statuswijziging van de zogenaamde BES-eilanden in 2011. Bij gelegenheid van het pleidooi heeft de Staat uitgesproken dat er geen bezwaren zijn om de overgangsregeling zo nodig in 2011 te continueren als de statuswijziging op dat moment nog niet is gerealiseerd. Aan de bezwaren die de Stichting c.s. op voorhand ten aanzien van die mogelijke toekomstige regeling hebben aangevoerd, gaat de rechtbank voorbij, nu voor de beoordeling van een mogelijke toekomstige regeling in deze procedure geen grond bestaat.

De subsidiaire vorderingen en de meer subsidiaire vordering zullen worden afgewezen.

4.16. De Stichting en eisers sub 2 tot en met 7 zullen als de in het ongelijk gestelde partij worden veroordeeld in de proceskosten, aan de zijde van de Staat begroot op € 254,- aan griffierecht en € 2.034,- aan salaris advocaat (4,5 punt × liquidatietarief II ad € 452,-). De rechtbank zal de kostenveroordeling gezien de daartoe strekkende vordering van de Staat uitvoerbaar bij voorraad verklaren.

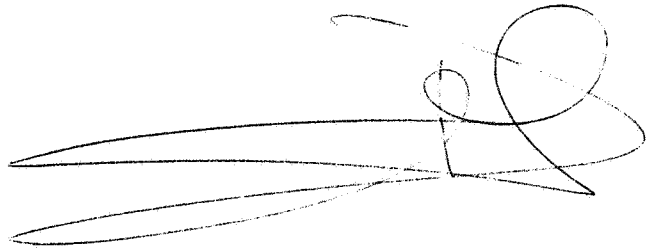
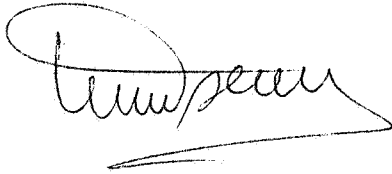
---

**5. De beslissing**

**De rechtbank**

- 5.1. wijst de vorderingen van de Stichting en eisers 2 tot en met 7 af;
- 5.2. veroordeelt de Stichting en eisers sub 2 tot en met 7 hoofdelijk in de kosten van de procedure, aan de zijde van de Staat begroot op € 254,- aan verschotten en € 2.034,- aan salaris advocaat;
- 5.3. verklaart de proceskostenveroordeling uitvoerbaar bij voorraad.

Dit vonnis is gewezen door mr. D. Aarts, mr. D.A. Schreuder en mr. C.T. Aalbers en in het openbaar uitgesproken op 5 augustus 2009.



Voor grosse/afschrift

- 5 Aug. 2009

De Griffier

