



## Beroepsonderwijs op het snijvlak van vmbo en mbo







# **Beroepsonderwijs op het snijvlak van vmbo en mbo**

Symposiumbundel  
Nederlandse Vereniging  
voor Onderwijsrecht 2010

Deel 30 in de serie Onderwijsrecht  
van de Nederlandse Vereniging  
voor Onderwijsrecht





*Meer informatie over deze en andere uitgaven kunt u verkrijgen bij:*

Sdu Klantenservice  
Postbus 20014  
2500 EA Den Haag  
[www.sdu.nl/service](http://www.sdu.nl/service)

NVOR  
Arent van 's Gravesandestraat 170  
3067 KB Rotterdam  
website: [www.vornederland.nl](http://www.vornederland.nl)

© NVOR  
© Sdu Uitgevers bv, Den Haag, 2010  
ISBN 978 90 12 57112 8  
NUR 840

Zetwerk: Studio Typeface, Lelystad

Alle rechten voorbehouden. Alle auteursrechten en databankrechten ten aanzien van deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden. Deze rechten berusten bij Sdu Uitgevers bv.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van reprografische veeelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16 h Auteurswet, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet) dient men zich te wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the publisher's prior consent.

While every effort has been made to ensure the reliability of the information presented in this publication, Sdu Uitgevers neither guarantees the accuracy of the data contained here in nor accepts responsibility for errors or omissions or their consequences.



## Inhoud

	blz.
<b>Voorwoord</b>	9
<b>Tussen tafellaken en servet? Over de niveau 1 en niveau 2 opleidingen op het snijvlak van vmbo en mbo</b>	13
<i>Renée van Schoonhoven</i>	
<b>1.        Introductie en vraagstelling</b>	13
<b>2.        Waar komen we vandaan?</b>	16
2.1       Het gat in de Mammoetwet	16
2.2       Introductie van de startkwalificatie	17
2.3       De komst van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB)	18
2.4       De invoering van het vmbo	20
2.5       De doorstroomregeling vmbo-mbo	21
<b>3.        Ontwikkelingen in de afgelopen tien jaar</b>	22
3.1       Maatwerk	22
3.2       Samenwerking	25
3.3       De kwalificatieplicht	27
<b>4.        Ontwikkelingen</b>	28
4.1       Selectieve krimp	28
4.2       Enkele voorstellen	33
4.3       Heroverwegingen	35
4.4       Drie scenario's	37
<b>5.        De consequenties van scenario's</b>	41
5.1       De grens tussen het funderend en het secundair onderwijs	42
5.2       De overheidsverantwoordelijkheid ten aanzien van deze onderwijsvoorzieningen	46
5.3       Consequentie in termen van het aanbod van voorzieningen	47
<b>6.        Conclusies</b>	48
<b>Gebruikte afkortingen</b>	50
<b>Geraadpleegde literatuur</b>	51

<b>Samenwerken in het beroepsonderwijs</b>	55
<i>Annie Wigger</i>	
<b>1. Inleiding</b>	55
<b>2. Wettelijk kader: de geregelde en niet geregelde samenwerkingsvormen tussen het vo en mbo</b>	56
2.1 De Wet op het voortgezet onderwijs (WVO)	56
2.2 De Wet educatie en beroepsonderwijs	57
2.3 De verticale scholengemeenschap	58
2.4 Samenwerking vmbo – mbo	58
<b>3. Medezeggenschap</b>	61
3.1 Medezeggenschap in het voortgezet onderwijs	61
3.2 Medezeggenschap in de bve-sector	63
3.3 Gevolgen van de medezeggenschapsregeling voor samenwerkingsvormen	70
3.3.1 De verticale scholengemeenschap	70
3.3.2 Samenwerking besturen: bestuurlijke fusie en personele unies	71
3.3.3 Geregelde vormen van samenwerking vmbo – mbo	72
3.3.4 Niet geregelde vormen van samenwerking	73
<b>4. Arbeidsvoorwaarden</b>	73
4.1 Gedecentraliseerd	73
4.2 Het primaat van de cao	74
4.3 Wat betekent de reikwijdte van de huidige cao's voor samenwerkingsvormen	75
<b>5. Drie praktijkvoorbeelden</b>	75
5.1 Kandinsky	75
5.2 Amarantis Onderwijsgroep	76
5.3 Landstede Groep	77
<b>6. Zijn er oplossingen mogelijk?</b>	78
6.1 Voorstellen	78
6.2 VM2-trajecten	78
6.3 Bestuurlijke samenwerking	79
6.4 Eén onderwijswet?	80
6.5. De maatschappelijke onderneming	81
6.6 Fusietoets	82
<b>7. Conclusie</b>	85

---

<b>Iets kroms dat verbogen is?</b>	87
<i>Peter Lourens</i>	
1. Opbouw van het coreferaat	87
2. Beeldvorming	88
3. Heterogeniteit is kenmerkend voor het mbo	89
4. Opdracht aan het mbo	91
5. Intermezzo: mijn eigen referentiekader	91
6. Regionale variëteit in bve	94
7. Belangrijke verschillen met po, vo en ho	95
8. Enkele opmerkingen bij het ontstaan van de WEB	96
9. Ter afsluiting: lopende ontwikkelingen	97
 <b>Over de auteurs</b>	 99





## Voorwoord

Eind november 2007, tijdens de jaarvergadering van de NVOR, kwam op initiatief van de toenmalige leerstoelhouder onderwijsrecht, prof. mr. drs. B.P.Vermeulen, een resolutie in stemming, inhoudend dat het – in verband met de stormachtige juridische en beleidsontwikkelingen in het beroepsonderwijs – nodig was om een leerstoel of lectoraat in te stellen gericht op juridische aspecten van het beroepsonderwijs. De resolutie werd met algemene stemmen aangenomen. Anno 2010 is deze resolutie nog geen werkelijkheid geworden. Wat wel tot stand is gebracht is een groeiende aandacht van onderwijsjuristen voor het beroepsonderwijs. Op dit ogenblik is een van de vijf werkgroepen die actief zijn binnen de NVOR de Werkgroep Beroepsonderwijs. Deze werkgroep, die ruim een jaar geleden is opgericht, richt zich op de bestudering van onderwijsrechtelijke vraagstukken in het beroepsonderwijs. Onder beroepsonderwijs wordt het vmbo, het mbo, en de educatie verstaan.

Er verschenen de laatste drie jaren belangrijke publicaties over deze bijzondere sector in ons onderwijsbestel. Een voorbeeld is de verkenning die werd gerealiseerd op initiatief van de Stichting Bijzondere Leerstoelen Onderwijsrecht (SBLO) en de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Vrije Universiteit Amsterdam: R. van Schoonhoven, *Ruimte, regels en beroepsonderwijs- verkenning van onderwijsrechtelijke vraagstukken in het beroepsonderwijs* (Amsterdam: SWP Publishers 2010). Een verkenning als deze draagt bij aan het verhelderen van de structurerende principes van het beroepsonderwijs. Naast een historisch overzicht van het beroepsonderwijs worden de hoofdlijnen van het huidige stelsel geschetst en de belangrijkste onderwijsrechtelijke vraagstukken in en rondom het beroepsonderwijs aangegeven. Natuurlijk resteren er nog veel vragen, onder andere met betrekking tot de omvang van de overheidsverantwoordelijkheid voor het beroepsonderwijs en de rol van het bedrijfsleven in de verhouding met de instellingen en met de overheid.

Het beroepsonderwijs is in allerlei opzichten een intrigerende sector. De meerderheid van de jongeren in onze samenleving wordt er opgeleid tot zelfstandig beroepsbeoefenaar. De variëteit aan leerlingen en aan onderwijssoorten is heel groot. Het beroepsonderwijs heeft bovendien een drievoudig kwalificerende opdracht: burgerschapskwalificatie, beroepskwalificatie en doorstroomkwalificatie. Het is interessant te verkennen hoe mbo-instellingen hun drievoudige opdracht in de praktijk invullen en welke knelpunten zij daarbij ervaren. Wat betekent bijvoorbeeld de voorwaarde dat de opleiding een studielast heeft van ten minste 850 klokuren per studiejaar die worden besteed aan het volgen van lessen, stages of beroepspraktijkvorming, overeenkomstig de onderwijs- en examenregeling voor de desbetreffende opleiding? Recent is het beroepsonderwijs ‘verblijd’ met de gevolgen van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. De verschillende wettelijke kaders, zowel de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) als de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB), dragen bij aan de complexiteit van de sector.

Je kunt je afvragen hoe het staat met de houdbaarheid van de WEB bijvoorbeeld kijkend naar overgangsconstructies tussen vmbo-mbo en mbo-hbo.

In het voorliggend preadvies, van de hand van dr. Renée van Schoonhoven, en in de co-referaten van mr. Annie Wigger en drs. Peter Lourens wordt het terrein van het beroeps-  
onderwijs verder verkend voor onderwijsjuristen.

Het preadvies gaat in op het beleid op zowel landelijk als instellingsniveau – met name op het snijvlak van vmbo en mbo – dat er in de achterliggende periode op gericht is geweest het realiseren van ‘doorlopende leerlijnen’ te stimuleren. In de wet- en regelgeving zijn in dat verband diverse veranderingen doorgevoerd (WVO, WEB) die scholen hiertoe meer en beter in staat zouden moeten stellen. Het landelijk beleid heeft voorts het aangaan en intensiveren van samenwerking tussen vooral vmbo- en mbo-instellingen door middel van een aantal subsidieregelingen bevorderd. De vraag is of en in hoeverre door dit overheidsbeleid (delen van) mbo-leerroutes meer en meer in het domein van het funderend onderwijs worden getrokken én of er nog wel reden is om gescheiden wetten aan te houden. De preadviseur focust op het snijvlak van de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo en de niveau 1 en 2 mbo-opleidingen. Ze gaat in op drie vragen: waar ligt de grens tussen het funderend en secundair onderwijs, wat betekent dit voor het type overheidsverantwoordelijkheid aangaande dit onderwijs en wat is daarvan de consequentie in termen van het aanbod van voorzieningen? De drie vragen worden besproken voor zowel de huidige situatie als voor drie door haar geschetste scenario's: één scenario dat uitgaat van samenwerking in de regio, één scenario dat uitgaat van integratie van niveau 1 en 2 opleidingen in het voortgezet onderwijs en een scenario waarin de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo wordt geïntegreerd in het mbo.

Annie Wigger, advocate en voormalig beleidsmedewerker bij de MBO Raad, onderzoekt in haar bijdrage de mogelijkheden tot samenwerking tussen door de WVO enerzijds en de WEB anderzijds beheerste onderwijsvormen. Het streven naar maatwerk dat daardoor bereikt kan worden is voor een groot deel ingegeven door het streven voortijdig schoolverlaten te voorkomen. Verticale organisatie blijkt onderwijskundige voordelen te hebben en biedt kansen tot regionale samenwerking. Er zitten echter ook lastige vragen aan vast, zoals de vraag welke cao van toepassing is en hoe de medezeggenschap moet worden geregeld. Wigger focust daarom in haar coreferaat op de arbeidsrechtelijke consequenties en de gevolgen voor de medezeggenschap. Ze gaat in op de totstandkoming van het professioneel statuut in het mbo, omdat de voorgeschiedenis verklaart waarom er zowel bepalingen omtrent de professionaliteit als bepalingen omtrent de medezeggenschap zijn opgenomen. Bij de invoering van de competentiegerichte kwalificatiestructuur zal het professioneel statuut zijn betekenis kunnen bewijzen. Wigger beschrijft de verwevenheid van de arbeidsvoorwaardenregelingen, de cao vo en de cao bve met de regeling van de medezeggenschap. Aan de hand van drie praktijkvoorbeelden, waaronder een VM2-project<sup>1</sup>, laat Wigger zien hoe in de praktijk met knelpunten bij samenwerking wordt omgegaan.

1 De term VM2-traject staat voor een experiment dat is gestart in 2008 voor een doorlopend vmbo-mbo-traject met diplomering op niveau 2. Het programma start in het derde jaar van het vmbo. Examinering voor het vmbo is in dit traject niet verplicht. Het is één van de maatregelen om schooluitval bij de overstap van vmbo naar mbo te voorkomen.

Peter Lourens is ervan overtuigd dat het beroepsonderwijs een duidelijk en als zodanig goed herkenbaar en functioneel deel zal moeten uitmaken van het onderwijsbestel, waarvoor de minister van OCW stelselverantwoordelijkheid draagt. In elk geval zou de publieke verantwoordelijkheid van de minister zich moeten uitstrekken tot en met het behalen van de startkwalificatie voor het aantreden op de arbeidsmarkt. Dat betekent in dit geval minimaal het behalen van een mbo-diploma op niveau 2. Lourens schrijft een verhelderend stuk over de beeldvorming die bestaat van het voorbereidend en het middelbaar beroepsonderwijs en de kenmerkende heterogeniteit van het mbo. Hij definieert een drievoudige opdracht voor het mbo die vraagt om hoogwaardig onderwijs met een goed intern en extern rendement (doorstroom naar hbo, dan wel uitstroom naar de arbeidsmarkt). Als coördinator bekostigingsbeleid binnen de directie bve van het ministerie weet hij de belangrijkste lopende ontwikkelingen aan te geven: de wettelijke verankering van het begrip domeinen en de op competenties gerichte kwalificatiestructuur (wetsvoorstel domeinen/CKS). Hij spreekt de verwachting uit dat de overheid in de toekomst meer zicht en mogelijk ook meer invloed zal willen hebben op het aanbod van voorzieningen, waarbij uiteindelijk vooral praktische overwegingen de doorslag zullen geven.

De drie auteurs hebben op voortreffelijke wijze stof geleverd voor een boeiend symposium van de NVOR op 26 november 2010. Het bestuur van de NVOR dankt hen daarvoor hartelijk en spreekt de hoop uit dat de weg naar juridische kennis over het beroepsonderwijs hiermee stevig is geplaveid.

Miek Laemers, namens het bestuur van de NVOR



## Tussen tafellaken en servet? Over de niveau 1 en niveau 2 opleidingen op het snijvlak van vmbo en mbo

Renée van Schoonhoven

### 1. Introductie en vraagstelling<sup>1</sup>

Jaarlijks volgen ruim 500.000 jongeren een opleiding op het middelbaar beroepsonderwijs (mbo).<sup>2</sup> Het is een diverse groep, qua leeftijden en levenservaringen, maar ook qua opleidingsniveau. Veruit de meeste jongeren volgen een mbo-opleiding op de hogere niveaus 3 en niveau 4; het gaat dan om opleidingen tot bijvoorbeeld tandartsassistent of verkoopmanager. De niveau 3 en 4 opleidingen zijn samen goed voor circa 70 procent van die 500.000 jongeren. De lagere niveaus 1 en 2 worden door aanzienlijk minder jongeren gevolgd: de niveau 1 opleidingen door jaarlijks een kleine 25.000 jongeren, dat is krap 5 procent van het totaal; de niveau 2 opleidingen door zo'n 130.000 jongeren, dat is circa 25 procent van het totaal.

De bovenbouw van het voortgezet onderwijs – van praktijkonderwijs tot en met het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo) – wordt gevuld met jaarlijks zo'n 550.000 leerlingen.<sup>3</sup> Daarvan zit een kleine 40 procent, oftewel 220.000 leerlingen, in de leerjaren 3 en 4 van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo).<sup>4</sup> De meesten van deze leerlingen, circa 50 procent van het totaal, volgen onderwijs in de theoretische en gemengde leerweg. De andere 50 procent is verdeeld over de basis- en de kaderberoepsgerichte leerweg (24 procent respectievelijk 27 procent).

In beleid en politiek gaat anno 2010 veel aandacht uit naar vmbo-leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg en naar jongeren die een niveau 1 of 2 opleiding op het mbo volgen. Dat heeft niet zoveel te maken met de omvang van deze groepen: het gaat immers om relatief kleine leerling- en deelnemersaantallen. De aandacht heeft te maken met het feit dat als deze leerlingen en jongeren uiteindelijk niet slagen voor een niveau 2 mbo-opleiding, dat zij dan zonder startkwalificatie de arbeidsmarkt betreden en daarmee beschouwd worden als voortijdig schoolverlater. Anders gezegd: met elke jongere die de startkwalificatie niveau 2 niet haalt, faalt men in het toe leiden naar het maatschappelijk gewenst kwalificatieniveau. Reden waarom op diverse manieren is – en nog steeds wordt –

1 Met dank aan Twan van de Hazelkamp (Kandinsky College Nijmegen), Menno Bartlema (ROC Nijmegen), Bert Molenkamp (Amarantis Onderwijsgroep) en Marc Westenbergh (ROC Landstede) voor de verhelderende gesprekken over de praktijk van samenwerking vmbo-mbo.

2 Bron: CBS Statline 2010.

3 Bouwmans 2010, p. 4

4 Deze 40 procent is gerelateerd aan het totaal aantal vo-leerlingen, dus inclusief het 5e en 6e leerjaar van havo en vwo. Gecorrigeerd voor het verschil in leerjaren volgt tegenwoordig een kleine 54 procent van de vo-leerlingen onderwijs op een vmbo-school. De veelgehoorde uitspraak dat '60 procent van de vo-leerlingen op het vmbo zit' is, door de sterke daling van het vmbo-leerlingenaantal, incorrect (zie ook paragraaf 4.1).

geprobeerd om zoveel mogelijk van deze jongeren toch op te leiden tot minimaal niveau 2.

Het resultaat van al die aandacht is dat in de achterliggende decennia diverse aanpassingen in de wet- en regelgeving zijn doorgevoerd. Deels zijn dit aanpassingen die het de scholen met vmbo en de mbo-instellingen mogelijk moeten maken meer *maatwerk* in hun onderwijsaanbod te realiseren. Het gaat dan bijvoorbeeld om de invoering van leerwerktrajecten in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo en de opleiding tot arbeidsmarktgekwalificeerd assistent (aka) in het mbo. Deels zijn het aanpassingen die *samenwerking* mogelijk maken tussen vmbo-scholen<sup>5</sup> en mbo-instellingen als het gaat om het onderwijsaanbod aan deze jongeren. Verderop in dit preadvies komen deze aanpassingen nog gedetailleerd aan de orde.

Maatwerk mogelijk maken betekent dat differentiaties in het onderwijsaanbod ontstaan, zowel aan vmbo- als aan mbo-zijde. Anders gezegd: op het snijvlak van vmbo en mbo ontstaan de laatste jaren mengvormen die inhoudelijk zowel componenten van funderend onderwijs als van kwalificerend onderwijs in zich dragen. We kunnen dit aanduiden als een toenemende *inhoudelijke diversiteit* op dit snijvlak van vmbo en mbo.

Tegelijkertijd neemt ook de organisatorische variëteit toe in het punt van waaruit deze onderwijsvormen worden aangeboden: het kan nog steeds gaan om een duidelijk als zodanig herkenbare vmbo-school of mbo-opleiding, maar de samenwerkingsmogelijkheden staan het ook toe dat het mbo-deel op het vmbo wordt aangeboden (of andersom) of dat alternatieve schoolconcepten ontstaan bijvoorbeeld in de vorm van 'het vakcollege' dat verderop in dit preadvies wordt toegelicht. We kunnen dit kenschetsen als een toenemende *organisatorische diversiteit*.

In het kader van het terugdringen van voortijdig schoolverlaten zijn deze ontwikkelingen, en de vormen van diversiteit waartoe zij aanzetten, zonder meer gewenst. Ze stellen de scholen in staat om meer dan voorheen te komen tot onderwijs op maat en tot arrangementen waarmee jongeren in staat worden gesteld het maatschappelijk gewenste kwalificatieniveau te bereiken. Tot zover is er niets problematisch aan, integendeel.

In dit preadvies willen we echter aandacht vragen voor een belangrijk vraagstuk dat ónder deze ontwikkelingen sluimert en dat betrekking heeft op de vraag hoe de verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van deze voorzieningen geduid moet worden. Waar ligt in dit gebied van tussen 'servet en tafellaken' de grens van het onderwijs dat we nog kunnen aanduiden als funderend onderwijs en waar begint vervolgens het secundair onderwijs? Hoe kunnen we gekoppeld daaraan de overheidsverantwoordelijkheid ten aanzien van deze onderwijsvoorzieningen benoemen? Wat zijn daarvan de consequenties voor het aanbod van voorzieningen? Deze drie vragen staan in dit preadvies centraal. Betoogd zal worden dat zolang deze vragen niet adequaat door beleid en politiek worden geadresseerd, op het snijvlak van vmbo en mbo een constellatie van wetten, voorzieningen en rechten ontstaat die op zijn minst diffuus kan worden genoemd.

5 In aansluiting op het dagelijks spraakgebruik wordt in dit preadvies gesproken over vmbo-scholen; formeel betreft het daarbij echter scholen voor voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) en/of middelbaar algemeen vormend onderwijs (mavo).

*Leeswijzer*

Paragraaf 2 van dit preadvies bespreekt de voorgeschiedenis van de niveau 1 en 2 mbo-opleidingen en van de basisberoepsgerichte leerweg in het vmbo. Hoe zijn deze onderwijsvormen in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) respectievelijk de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) terecht gekomen? Daarna wordt in paragraaf 3 aandacht besteed aan veranderingen die sinds de tweede helft van de jaren negentig in de wet- en regelgeving van dit onderwijsaanbod zijn aangebracht. Daarbij komen onder meer aan de orde: de komst van leer-werktrajecten in het vmbo, de mogelijkheid tot samenwerking tussen vmbo en mbo op het terrein van de niveau 1 en 2 opleidingen en de introductie van het kwalificatiedossier 'arbeidsmarktgekwalificeerd assistent' in het mbo. Paragraaf 4 is gewijd aan enkele belangrijke getalsmatige en beleidsmatige ontwikkelingen rondom het onderwijs dat in dit preadvies centraal staat. Om te beginnen is het aantal jongeren dat op dit onderwijs is aangewezen, dalende; mede tegen die achtergrond klinkt onder beleidsmakers de roep om een andere situering van de niveau 1 en 2 opleidingen in het onderwijsbestel; een roep die bij sommigen mede is ingegeven door de wens te komen tot efficiënter leerroutes en – wellicht – daarbij passende financiële heroverwegingen. Het zijn deze ontwikkelingen die aanzetten tot een gedachte-experiment dat aan het eind van paragraaf 4 uitmondt in de aanduiding van drie mogelijke toekomstscenario's. Eén scenario dat uitgaat van samenwerking in de regio, één scenario dat uitgaat van integratie van niveau 1 en 2 opleidingen in het voortgezet onderwijs en een scenario waarin de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo wordt geïntegreerd in het mbo.

In paragraaf 5 staan we stil bij drie vragen: waar ligt de grens tussen het funderend en secundair onderwijs, wat betekent dit voor het type overheidsverantwoordelijkheid aangaande dit onderwijs en wat is daarvan de consequentie in termen van het aanbod van voorzieningen? De drie vragen worden besproken voor zowel de huidige situatie als voor de drie scenario's. Daarmee ontstaat meer zicht op de complexiteit van de huidige situatie en de mogelijke ontwikkelingsrichtingen naar de toekomst. Het preadvies wordt in paragraaf 6 afgesloten met enkele conclusies.

In dit preadvies blijven het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (vso) grotendeels buiten beschouwing. Dit, hoewel dit onderwijs inhoudelijk en qua doelgroep overlap vertoont met de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo en een deel van de praktijkonderwijs- en vso-leerlingen aansluitend een niveau 1 en/of niveau 2 opleiding op het mbo gaat volgen. Zouden we het praktijkonderwijs en vso meenemen in de analyse, dan zou dit preadvies in omvang aanzienlijk toenemen terwijl dat voor de beantwoording van de drie hiervoor genoemde vragen niet nodig is; daarvoor volstaat een focus op het snijvlak van het vmbo-basisberoepsgerichte leerweg en de niveau 1 en 2 mbo-opleidingen.

## 2. Waar komen we vandaan?

Voor een goed begrip van de huidige positie van deze niveau 1 en 2 mbo-opleidingen en van hun relatie met het vmbo, is het nodig kort terug te gaan in de historie. Dat doen we in deze paragraaf<sup>6</sup>.

### 2.1 Het gat in de Mammoetwet

De wet- en regelgeving voor het beroepsonderwijs is in het Nederlandse onderwijsbestel relatief laat tot ontwikkeling gekomen.<sup>7</sup> In de Wet op het middelbaar onderwijs uit 1863 had het beroepsonderwijs geen plaats, eenvoudigweg omdat men er van uitging dat kinderen uit arbeidersgezinnen na het lager onderwijs gingen werken. Het wettelijk gereguleerde middelbaar onderwijs uit het midden van de negentiende eeuw droeg dan ook nadrukkelijk een algemeen vormend karakter en was bedoeld voor de middenklasse; voor kinderen uit de hogere stand was er het gymnasium, dat in die tijd nog onder het wetenschappelijk onderwijs werd geschaard.

In de tweede helft van de negentiende eeuw kwam het beroepsonderwijs, in de vorm van ambachts- en nijverheidsscholen, wel degelijk tot ontwikkeling maar dit gebeurde in hoofdzaak op grond van particulier initiatief van verlichte industriëlen en gegoede middenstanders. Tegen de achtergrond van toenemende economische groei en industrialisatie nam aan het eind van de negentiende eeuw het aantal en de omvang van deze scholen steeds verder toe. Het besef groeide dat enige vorm van overheidsbemoediging met het beroepsonderwijs niet kon uitblijven. Het duurde tot 1921 totdat dit besef zijn neerslag vond in de Nijverheidsonderwijswet<sup>8</sup>.

De wet stelde in artikel 1 dat het doel van het nijverheidsonderwijs was gelegen in “op den grondslag en met voortzetting van het algemeen vormend onderwijs op te leiden voor ambacht, nijverheid, scheepvaart, huishouden, landbouwhuishouden en vrouwelijke handwerken.” Onderscheiden werden qua vorm: nijverheidsscholen en het leerlingstelsel. Het leerlingstelsel was bedoeld voor die jongeren die toch het ‘werk’ voorrang moesten geven voor ‘school’ en voor jongeren die te ver moesten reizen naar een nijverheidsschool om daar dagelijks naar toe te kunnen gaan. Deze leerlingen werkten bij een baas maar konden een deel van de week naar school komen voor hun onderwijs. Later werd deze vorm van beroepsonderwijs aangeduid als het ‘leerlingwezen’. In de wet werd voorts onderscheid gemaakt tussen lager en middelbaar nijverheidsonderwijs.

Op grond van de Nijverheidsonderwijswet werd het beroepsonderwijs in het vervolg voor 70 procent door het Rijk gefinancierd, en voor 30 procent door de gemeente.<sup>9</sup>

6 Dit preadvies en met name dit hoofdstuk bouwt voort op de studie naar de onderwijsrechtelijke vraagstukken in het beroepsonderwijs die in 2009-2010 is verricht op initiatief van de Stichting Bijzondere Leerstoelen Onderwijsrecht (SBLO) en de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Vrije Universiteit Amsterdam (VU); de onderzoeksresultaten zijn beschreven in de publicatie van de auteur *Ruimte, regels en beroepsonderwijs*, die begin 2010 is verschenen bij SWP Publishers te Amsterdam (ISBN 9789088501241).

7 Van Schoonhoven 2010a, p. 25-37

8 Nijverheidsonderwijswet, *Stb.* 1919, 593; inwerkingtreding *Stb.* 1921, 1023.

9 SER 1965, p. 3.



In de jaren vijftig van de vorige eeuw werden enkele pogingen ondernomen het geheel aan wet- en regelgeving dat volgde op het lager onderwijs, overzichtelijker te organiseren. Deze pogingen mondten in de jaren zestig uit in de komst van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO),<sup>10</sup> ook wel aangeduid als de ‘Mammoetwet’ vanwege de grote hoeveelheid wetswijzigingen die nodig was om de WVO tot stand te brengen. Het lager en middelbaar beroepsonderwijs maakten daarna onderdeel uit van de WVO:

- het lager beroepsonderwijs (lbo) was bestemd voor die kinderen die na het lager onderwijs niet naar het algemeen vormend onderwijs (lavo, mavo, havo, vwo) gingen;
- het middelbaar onderwijs (mbo) was aansluitend bestemd voor die jongeren die niet naar het hbo of de universiteit gingen; het mbo leidde op tot een beroepskwalificatie.

Het leerlingwezen uit de Nijverheidsonderwijswet werd niet opgenomen in de WVO maar kreeg met de Wet op het leerlingwezen, die later werd omgezet naar de Wet op het cursorisch beroepsonderwijs, een eigen wettelijk kader.

In de loop van de jaren zeventig bleek de veronderstelling dat jongeren vanuit het lager beroepsonderwijs (lbo) vanzelf zouden doorstromen naar het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) niet uit te komen.<sup>11</sup> De onderwijsprogramma’s sloten niet goed op elkaar aan; voor veel jongeren was de stap van lbo- naar mbo-niveau teveel gevraagd. Daar kwam bij dat zij vaak niet terecht konden in het leerlingwezen; door de economische neergang van die tijd werden de beschikbare plaatsen in het leerlingwezen gevuld met mavo-gediplomeerden. Jongeren met alleen een lbo-vooropleiding raakten daardoor in toenemende mate werkloos, zonder perspectief op werk en/of opleidingsplaats. In de tweede helft van de jaren zeventig gaf deze problematiek – ook wel aangeduid als ‘het gat in de Mammoetwet’ – aanzet tot diverse experimenten met verkorte mbo-opleidingen, genoemd ‘kort- mbo’. In de jaren tachtig groeide dit kort- mbo uit tot dé oplossing; het bood de leerlingen oriëntatie- en schakelprogramma’s aan en voorzag in toeleidingstrajecten naar de eigenlijke beroepsopleidingen op mbo-niveau.

## 2.2 Introductie van de startkwalificatie

Tegen de achtergrond van én een vrij hardnekkige jeugdwerkloosheid én een tekort aan voldoende geschoold personeel, stelt de commissie-Rauwenhoff in 1990 voor te komen tot invoering van een minimum startkwalificatie.<sup>12</sup> Deze kwalificatie – volgens de commissie gelegen op het niveau van ‘aankomend vakman’ – behoort elke jongere die de arbeidsmarkt betreedt, minimaal op zak te hebben. Het beroepsonderwijs dient hierin te voorzien door middel van een tweejarige opleiding met een flinke praktijkcomponent, een opleiding die in de ogen van de commissie overigens direct aansluit op de basisvorming (nu ‘onderbouw’ geheten) van het voortgezet onderwijs. Jongeren die niet beschikken over de startkwalificatie, dienen van hun werkgever een scholingsaanbod daartoe te krijgen; de jongeren in kwestie mogen dit aanbod niet weigeren, op straffe van verlies van eventuele uitkeringsrechten.

10 Van Schoonhoven 2010a, p. 29-30.

11 Van Dyck 2000, p. 69-76.

12 Commissie-Rauwenhoff 1990, p. 26-31.

Het idee van zo'n startkwalificatie valt bij beleidsmakers in goede aarde. Het leidt in 1993 tot de oproep van de minister van Onderwijs en Wetenschappen aan partijen – scholen, bedrijven en gemeenten – om gezamenlijke afspraken te maken over de invoering van de startkwalificatie<sup>13</sup>. Aansluitend krijgt het een plaats bij het proces van de vorming van regionale opleidingscentra (roc's) dat inmiddels in gang is gezet. De onderwijsinstellingen die de roc's gaan vormen, krijgen in dat proces de opdracht mee te zorgen voor de realisatie van een minimum opleidingsniveau van de jongeren in hun regio.<sup>14</sup>

### 2.3 De komst van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB)

Een samenstel van factoren – een toenemende afstand tussen bedrijfsleven en het beroepsonderwijs, de budgettaire noodzaak tot schaalvergroting en het almaar uitdijend aanbod van secundair onderwijs aan bijzondere doelgroepen (waaronder k- mbo, vormingswerk, volwassenenonderwijs en basiseducatie) – leidt in de eerste helft van de jaren negentig tot het plan het beroepsonderwijs uit de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) te halen en onder te brengen in een eigen Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB).<sup>15</sup> In die wet, die in 1996 in werking treedt<sup>16</sup>, komen samen:

- het (kort) middelbaar beroepsonderwijs ((k-) mbo) uit de Wet op het voortgezet onderwijs;
- het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) uit de Wet op het voortgezet onderwijs;
- het beroepsbegeleidend onderwijs uit de Wet op het cursorisch beroepsonderwijs (het leerlingwezen);
- de basiseducatie en het vormingswerk voor jeugdigen uit de Kaderwet volwasseneneducatie.

Belangrijk aan de komst van de WEB voor de thematiek van dit preadvies is ten eerste het beginsel van 'één wet, één roc'. Dit houdt in dat met de komst van één wettelijk kader, de WEB, in regionale opleidingscentra (roc's) uiteenlopende typen van onderwijsinstellingen moeten gaan samenwerken. Dit heet ook wel de 'breedte-eis': een roc móet bestaan uit basiseducatie, vavo, mbo in ten minste drie sectoren (techniek, economie/dienstverlening en gezondheidszorg), leerlingwezen en vormingswerk. Vinden deze instellingen geen onderdak bij een roc, dan vervalt daarmee hun bestaansrecht; andersom gezien kan een roc niet bestaan zónder één van de genoemde componenten. Voor deze lijn wordt gekozen omdat men er van uitgaat dat alleen instellingen met voldoende schaalgrootte én diversiteit aan voorzieningen in staat zijn om jongeren in de regio van een adequaat onderwijsaanbod te voorzien. "Alleen in die compositie is het aannemelijk dat het maatwerk in volle omvang kan worden gerealiseerd", aldus de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel tot invoering van de WEB<sup>17</sup>.

13 *Kamerstukken II* 1992/93, 22 800 VIII, nr. 93.

14 Van Dyck 2000, p. 86-87.

15 Van Schoonhoven 2010a, p. 33-34.

16 *Kamerstukken II* 1993/94, 23 778, nrs. 1-3; Wet educatie en beroepsonderwijs, *Stb.* 1995, 501.

17 *Kamerstukken II* 1993/94, 23 778, nr. 3, p. 49.

Een tweede belangrijk aspect van de WEB voor de thematiek van dit preadvies is dat met de WEB één landelijke kwalificatiestructuur voor het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) én leerlingwezen wordt ingevoerd. Zowel het (k-) mbo-dagonderwijs als de opleidingen bij het leerlingwezen worden in het vervolg aangeduid als mbo. Het eerste wordt de beroepsopleidende leerweg (bol) genoemd, het tweede de beroepsbegeleidende leerweg (bbl). Bij beide leerwegen worden de opleidingen ingedeeld in vier niveaus. In tabel 2.1 worden de niveaus kort toegelicht.

**Tabel 2.1 Mbo-opleidingen in vier niveaus**

	Aanduiding	Omschrijving	Voorbeelden
<b>Niveau 1</b>	Assistenten-opleiding	Leidt op voor eenvoudige uitvoerende werkzaamheden; duurt een half tot één jaar	– Aankomend verkoopmedewerker – Assistent bouw & infra
<b>Niveau 2</b>	Basisberoeps-opleiding	Leidt op voor uitvoerende werkzaamheden; duurt twee tot drie jaar; staat gelijk aan de startkwalificatie	– Verkoper detailhandel – Helpende zorg & welzijn – Metselaar
<b>Niveau 3</b>	Vakopleiding	Leidt op voor zelfstandige uitvoering van werkzaamheden; duurt twee tot vier jaar	– Vakbekaam medewerker vershandel – Medewerker maatschappelijke zorg – Betonreparateur
<b>Niveau 4</b>	Middenkader- en specialisten-opleiding	Voegt aan niveau 3 brede inzetbaarheid toe; afhankelijk van startniveau duurt dit één tot vier jaar	– Verkoopmanager – Tandartsassistent – Technicus landbouwmechanisatie

Historisch gezien komen met de invoering van de WEB in 1996 in de niveau 1 en 2 opleidingen uiteindelijk samen:

- het kort-mbo dat als oplossing werd gezien voor het ‘gat in de Mammoetwet’;
- het leerlingwezen op de betreffende niveaus (het ‘leerlingstelsel’ uit de Nijverheids- onderwijswet); dit wordt omgezet naar de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) op niveau 1 en 2
- het vormingswerk dat in de jaren zeventig en tachtig naast het kort-mbo tot ontwikkeling kwam; het vormingswerk gaat op in de roc’s; de roc’s krijgen vervolgens bekostiging voor ‘voorbereidende en ondersteunende activiteiten’ (de zogeheten voa-gelden);
- voorzieningen voor oriëntatie en schakelen (O&S); ook deze voorzieningen integreren in de roc’s; de roc’s kunnen deze activiteiten in het vervolg desgewenst ook financieren uit de voa-gelden.

Het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) voor leerlingen van 12 tot en met 16 jaar blijft met de komst van de WEB gehandhaafd in de WVO.

In het kader van dit preadvies is het relevant er op te wijzen dat de Onderwijsraad in de eerste helft van de jaren negentig aangeeft bedenkingen te hebben bij het samenvoegen van de uiteenlopende vormen van onderwijs onder één wet en in één onderwijsorganisatorisch construct.

De raad vindt ten eerste de combinatie van beroepsonderwijs en educatie in één wettelijk kader ongelukkig omdat deze combinatie in zijn ogen onderwijs-inhoudelijk onvoldoende is onderbouwd. Het is volgens de raad “voorshands niet reëel af te koersen op één integrale wet in 1996 voor de gehele bve-sector. Eerder ware te overwegen vooralsnog te komen tot een afzonderlijke wet op het beroepsonderwijs, waarin op basis van vooral onderwijskundig-inhoudelijke argumenten de samenstellende delen ervan een plaats dienen te krijgen. Het niet-beroepsonderwijs kan in andere wetten opgenomen blijven/worden, terwijl in dezen de positie van het deeltijd- mbo, de bovenbouw van het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo), de scholing in het kader van de arbeidsvoorziening en het jeugdvormingswerk bijzondere aandacht verdient.”<sup>18</sup>

Een tweede argument dat de raad aanvoert tegen het wetsvoorstel, is dat als het om integratie gaat, er ook naar het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) gekeken zou moeten worden: “In dit kader wijst de Raad er tevens op dat binnen de huidige kwalificatiestructuur thans een (grote) overlap zichtbaar is tussen het vbo, de korte opleidingen en het leerlingwezen. Daarnaast is het een gegeven dat het vbo, als een voor het beroepsonderwijs specifiek voorbereidende onderwijssoort, tevens de belangrijkste leverancier is voor de korte opleidingen, het leerlingwezen en deels het mbo. Gelet hierop zou voor deze onderwijssoorten, inclusief (de bovenbouw van) het vbo, opname binnen één wettelijke structuur voor het beroepsonderwijs mogelijk een nuttige stap kunnen zijn.”<sup>19</sup> De commissie-Rauwenhoff, zo zagen we hiervoor, pleitte in 1990 voor een overeenkomstige benadering, zij het dat zij eerder integratie van het niveau 1 en 2 onderwijs in de context van het voortgezet onderwijs voorstond in plaats van in het beroepsonderwijs.

#### 2.4 De invoering van het vmbo

Met de Mammoetwet in de jaren zestig wordt het lager beroepsonderwijs (lbo) uit de Nijverheidsonderwijswet naast het middelbaar algemeen vormend onderwijs (mavo) onderdeel van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO).<sup>20</sup> In de eerste helft van de jaren negentig – in een tijd dat de invoering van de basisvorming in het voortgezet onderwijs én de komst van regionale opleidingscentra (roc's) in het beroepsonderwijs worden voorbereid – wordt met name de positie van het lbo, dat dan wordt aangeduid als voorbereidend beroepsonderwijs (vbo), problematisch. De commissie-Van Veen signaleert in het rapport *Recht doen aan verscheidenheid* dat mavo- en vbo-scholen met grote problemen kampen: de waarde van met name het vbo-diploma is onduidelijk door het

18 Onderwijsraad 1993, p. 2.

19 Onderwijsraad 1993, p. 5.

20 Van Schoonhoven 2010a, p. 29-30.

ontbreken van centrale examens, de aansluiting met het vervolgonderwijs schiet te kort en het onderwijsaanbod is te kleinschalig georganiseerd.<sup>21</sup>

Om het eerste probleem op te lossen worden uiteindelijk vier leerwegen ingevoerd: de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg, de gemengde en de theoretische leerweg<sup>22</sup>; deze programmatische leerwegen worden aangeboden vanuit vbo- en mavo-scholen, die als te onderscheiden onderwijssoorten in de WVO gehandhaafd blijven<sup>23</sup>. Binnen elke leerweg worden – in het licht van het tweede probleem – vier sectoren onderscheiden: economie, zorg & welzijn, techniek en landbouw & natuurlijke omgeving. Het derde probleem – dat van een te kleinschalig aanbod – wordt indirect aangepakt, in die zin dat scholen worden gestimuleerd hun beroepsgerichte aanbod iets minder specialistisch te maken (in de figuur van de zogeheten intrasectorale programma's) en met collega-scholen in de regio te komen tot afspraken en zo mogelijk uitruil van licenties voor afdelingen en/of schoolsoorten.

Voor leerlingen die bij het behalen van hun vmbo-diploma extra hulp of begeleiding nodig hebben, kan de school een beroep doen op gelden voor leerwegondersteuning (lwoo). Er komen strikte criteria om te bepalen voor welke leerlingen deze gelden beschikbaar worden gesteld, die in de praktijk worden getoetst door een regionale verwijzingscommissie. Om de zorgbreedte van de vmbo-scholen te vergroten, worden de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs aan leerlingen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (vso-lom) opgeheven; zij fuseren in de meeste gevallen met vmbo-scholen tot lwoo-afdelingen. Om te stimuleren dat er tussen de schoolbesturen in de regio afspraken komen over de inrichting van de 'leerlingenzorg', worden zij verplicht zich aan te sluiten bij regionale samenwerkingsverbanden. Aan deze verbanden wordt aanvullend op de lwoo-gelden ook een regionaal zorgbudget toegekend.

Dit alles staat bekend als de invoering van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo). Het betreffende wetsvoorstel wordt in 1998 door het parlement goedgekeurd. In het voorjaar van 2003 legt de eerste populatie leerlingen het vmbo-examen af.

## 2.5 De doorstroomregeling vmbo-mbo

Op grond van de zogeheten 'doorstroomregeling' – die is verankerd in artikel 8.2.1 en 8.2.2 van de WEB – geeft een vmbo-diploma een doorstroomrecht naar mbo-opleidingen.<sup>24</sup> In de meeste gevallen is het zo dat een vmbo-diploma basisberoepsgerichte leerweg een doorstroomrecht geeft naar niveau 2 mbo-opleidingen; de diploma's van de andere drie vmbo-leerwegen genereren een doorstroomrecht naar niveau 3 en niveau 4 opleidingen. Deze regel geldt met name wanneer leerlingen vanuit het vmbo, aan het mbo doorleren in dezelfde sector; dit heet ook wel 'verwante doorstroom'. Als een vmbo-leerling aansluitend een mbo-opleiding wil gaan doen in een andere sector – hij wil bijvoorbeeld na vmbo in de sector economie, naar een mbo-opleiding in de sector

21 Commissie-Van Veen 1994, p. 7.

22 Kamerstukken II 1996/97, 25 410, nrs. 1-3.

23 Zoals aangegeven in noot 4 wordt in dit preadvies gesproken over vmbo-scholen, daar waar het formeel gezien scholen voor vbo en/of mavo betreft.

24 Doorstroomregeling vmbo – beroepsonderwijs d.d. 14 januari 2001, kenmerk BVE/Bestel/2000/48052.

techniek (dit heet dan niet-verwante doorstroom) – dan kunnen aanvullende vakken-eisen worden gesteld.

Heeft een vmbo-leerling geen diploma behaald, dan kan hij of zij sowieso altijd ‘drem-pelloos’ instromen in een niveau 1 mbo-opleiding. Mocht er in de beroepsrichting die de leerling wil gaan doen, geen niveau 1 aanbod voorhanden zijn, dan zijn in die geval-len de niveau 2 opleidingen van die beroepsrichting ook drempelloos. Dit doet zich vaak voor in de sector zorg en welzijn omdat in deze sector nauwelijks niveau 1-oplei-dingen tot ontwikkeling zijn gekomen.

### 3 Ontwikkelingen in de afgelopen tien jaar

In de wet- en regelgeving die ten grondslag ligt aan de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo en de niveau 1 en 2 opleidingen in het mbo zijn in het achterliggende decen-nium diverse wijzigingen doorgevoerd. Zoals aangestipt in de inleiding, staan deze aan-passingen enerzijds in het kader van het mogelijk maken van meer *maatwerk* door de scholen en instellingen en anderzijds in het kader van het realiseren van *samenwerking* tussen vmbo-scholen en mbo-instellingen. De aanpassingen worden besproken in para-graaf 3.1 en 3.2 hierna. Aansluitend wordt ingegaan op de komst van de kwalificatie-plicht; dit aangezien voor het leeuwendeel van de jongeren waar dit preadvies over gaat, die kwalificatieplicht relevant is.

#### 3.1 Maatwerk

De komst van de WEB in 1996 houdt in dat een uiteenlopend onderwijsaanbod – vor-mingswerk, voorzieningen voor oriëntatie & schakelen, kort- mbo en het leerlingwezen op de lagere niveaus – samenkomen in niveau 1 en 2 mbo-opleidingen die worden aan-geboden vanuit één roc. De roc's dienen ervoor te zorgen dat die niveau 1 en 2 oplei-dingen uitmonden in duidelijke diploma's volgens de landelijke kwalificatiestructuur.

De komst van het vmbo in 1999 betekent dat duidelijke vakkenpakketten en bijpassende centrale examens worden geïntroduceerd voor met name het voorbereidend beroeps-onderwijs (vbo). Dit betekent een stop op de ‘niveau-differentiatie’ in het vbo en daarmee het einde van de omstandigheid dat vbo-scholen in feite zelf besloten wat hun diploma waard was.

Op dit tamelijk massieve stramien van vmbo-leerwegen en mbo-opleidingsniveaus ont-staan in de achterliggende tien jaar enkele openingen die de scholen en instellingen in staat stellen om te komen tot meer maatwerk.

#### *Leer-werktrajecten in het vmbo*

Tijdens de invoering van de vmbo-leerwegen in de periode 1999-2001 ontstaat de vraag of de leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo qua niveau wel in staat zullen zijn het eindexamen – dat nu ook een centraal examen gaat omvatten – met succes af te leggen. Deze zorgen rijzen vooral over leerlingen die niet zoveel heb-ben met boeken en met huiswerk maken en die liever ‘met hun handen leren’. Voor een belangrijk deel betreft het leerlingen die vóór de komst van het vmbo en de WEB met een vbo-diploma (op een niet nader gespecificeerd ‘a-niveau’) terecht kwamen in het

leerlingwezen en aldaar in de praktijk vaak met succes werden opgeleid tot vaklui. Voor deze doelgroep wordt een uitzondering gemaakt op het stramen van de basisberoepsgerichte leerweg: er komt de mogelijkheid om deze leerweg af te sluiten met een leerwerktraject. Eerst op basis van een regeling<sup>25</sup>, later op basis van artikel 10b1 tot en met 10b7 van de Wet op het voortgezet onderwijs<sup>26</sup>. Bij een leerwerktraject volgt de leerling op school minimaal het vak Nederlands en het beroepsgerichte programma – bijvoorbeeld ‘consumptief’ of ‘bouwtechniek’ – en combineert hij dit met leren en werken op een daarvoor door het kenniscentrum geaccrediteerde werkplek in de beroepspraktijk. De leerling legt eindexamen af in minimaal de twee genoemde vakken (meer mag ook) en ontvangt een diploma ‘vmbo-basisberoepsgerichte leerweg/leerwerktraject’ als hij voor deze vakken een voldoende behaalt. Met dit diploma kan de leerling instromen in niveau 2 mbo-opleidingen.

#### *Einde aan maximale verblijfsduur vmbo*

Op dit moment is vastgelegd in artikel 27 lid 3 WVO dat een leerling maximaal vijf jaar op een vmbo-school mag verblijven. De staatssecretaris heeft in de zomer van 2009 in een brief aangekondigd dat ze deze maximale verblijfsduur wil afschaffen<sup>27</sup>. Dit voornemen is onlangs herhaald in de toelichting op het besluit van 1 juli 2010 in verband met verdere verruiming van onder meer de mogelijkheden om leerlingen uit te besteden (zie ook hierna)<sup>28</sup>. Aangekondigd wordt daarin dat de regering voornemens is in 2010 een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen dat de maximale verblijfsduur voor vbo, mavo, havo en vwo afschaft. De bedoeling daarvan is scholen ruimte te bieden de mogelijkheden tot maatwerk die geboden worden, optimaal te benutten. Waarschijnlijk wordt daarmee bedoeld dat leerlingen ná de basisberoepsgerichte leerweg, nog een jaar op de vmbo-school kunnen blijven om examen te doen in de kaderberoepsgerichte leerweg. Anders gezegd: het ‘stapelen’ van diploma’s in het vmbo zou daarmee mogelijk worden gemaakt.

#### *Arbeidsmarktgekwalificeerd assistent (aka)*

In 2003–2004 gaan in het mbo de eerste experimenten van start met ‘competentiegericht onderwijs’. Dit tegen de achtergrond van de wens te komen tot een nieuwe, competentiegerichte kwalificatiestructuur. De eindtermen die ten grondslag liggen aan de mbo-opleidingen, worden als te gedetailleerd en te zeer gericht op ‘kennis’ ervaren. Dit ontnemt de opleidingen de nodige flexibiliteit om tegemoet te komen aan ontwikkelingen in het bedrijfsleven. Breed gedragen is de idee dat dit verholpen kan worden door de eindtermen een graad abstracter te maken en tevens te richten op ‘competenties’ – datgene wat een deelnemer aantoonbaar kan. De instellingen krijgen ruimte om te experimenteren met de nieuw ontwikkelde eindtermen, die nu ‘kwalificatiedossiers’ gaan heten.<sup>29</sup>

25 Beleidsregel Leerwerktrajecten basisberoepsgerichte leerweg vmbo van 28 februari 2001, kenmerk VO/BOB/2001/5598.

26 Kamerstukken II 2001/02, 28 444, nrs. 1-3; Regeling leerwerktrajecten vmbo, Stb. 2003, 292.

27 Kamerstukken II 2008/09, 30 079, nr. 19.

28 Stb. 2010, 283, p. 4-5.

29 Van Schoonhoven 2010b.

Bij deze experimenten merken de mbo-instellingen dat de competentiegerichte opleidingen op niveau 1 te specifiek zijn gericht op werken in één sector of branche, bijvoorbeeld de bouw of het winkelbedrijf. Letterlijk en figuurlijk staat de 'kwalificatie' voor werken in een sector of branche centraal, terwijl de praktijk uitwijst dat het voor veel van deze deelnemers belangrijker is te leren wat werken überhaupt inhoudt en welke sociale vaardigheden daarvoor nodig zijn. Op grond daarvan komt een algemener en sectoroverstijgend opleidingsprofiel op niveau 1 tot ontwikkeling, dat het profiel van de arbeidsmarktgekwalificeerd assistent (aka) wordt genoemd.

De invoering van de competentiegerichte kwalificatiestructuur – de nieuwe kwalificatiedossiers – vindt tot op heden plaats in de vorm van *experimentele* opleidingen, die gebaseerd zijn op basis van artikel 12.1a.1 of 12.1a.2 eerste lid WEB. Dat geldt dus ook voor het aka-kwalificatiedossier. In februari 2010 wordt een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer waarmee de nieuwe kwalificatiestructuur definitief in de WEB wordt verankerd<sup>30</sup>. In het wetsvoorstel wordt de aka-opleiding aangemerkt, niet als een gewone niveau 1 opleiding maar als een 'entreekwalificatie'. Doel van de opleidingen is de jongeren in kwestie een entree-opleiding te geven voor hetzij de arbeidsmarkt, hetzij een vervolgopleiding. Daarmee vervalt bij de aka-opleidingen in feite het doel van de beroepskwalificatie. Sommige brancheorganisaties vinden dan ook dat de aka-opleiding eigenlijk ingebed zou moeten zijn in het vmbo (Onderwijsraad 2009, p. 41–42).

Het betreffende wetsvoorstel is na de val van het kabinet Balkenende IV in het voorjaar van 2010 controversieel verklaard. De aka-opleidingen blijven dus vooralsnog experimenteel van aard.

#### *Invoering domeinen*

In hetzelfde wetsvoorstel waarmee wordt voorgesteld de competentiegerichte kwalificatiestructuur structureel in te bedden in de WEB, wordt ook voorgesteld te komen tot zogeheten 'domeinen'. Dit voorstel heeft als achtergrond dat jongeren die direct na het vmbo doorstromen naar het mbo meestal zo rond de 16 jaar oud zijn. Dat is nog relatief jong om 100 procent zeker te weten in welk beroep je later werkzaam wilt zijn. Mbo-instellingen merken dat in het gegeven dat een deel van deelnemers in de loop van of aan het eind van het eerste mbo-jaar van opleiding wisselt. Dit levert de instellingen veel papierwerk op.

Om de instellingen hierin tegemoet te komen, wil men het mogelijk maken de deelnemers die nog niet zeker zijn van de definitieve beroepskeuze, gedurende één schooljaar in te schrijven in een breder onderwijsprogramma van een opleidingsdomein. De bedoeling is dat in een dergelijk 'breed' programma de deelnemer werkt aan gemeenschappelijke en basisonderdelen van de kwalificatiedossiers die tot het opleidingsdomein behoren. Aan het einde van het eerste studiejaar kiest de deelnemer voor een opleiding die is gebaseerd op een specifiek kwalificatiedossier. Voorbeelden van deze domeinen zijn: Bouw en infrastructuur; Economie, administratie en recht; Toerisme, recreatie en sport; Voedsel, natuur en leefomgeving. De domeinen worden pas ingevoerd als het parlement instemt met het eerder genoemde wetsvoorstel, dat zoals gezegd in het voorjaar van 2010 controversieel is verklaard.

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 316, nrs. 1–3.



### 3.2 Samenwerking

Om de uitval van jongeren uit het onderwijs en daarmee voortijdig schoolverlaten te voorkomen, is het van groot belang dat vmbo-scholen en mbo-instellingen meer gaan samenwerken. Zo kan gezorgd worden voor ‘warme overdracht’ en kunnen onderwijsprogramma’s beter op elkaar worden afgestemd. Om deze samenwerking te stimuleren worden diverse subsidieregelingen beschikbaar gesteld die gericht zijn op het realiseren van ‘doorlopende leerlijnen’.<sup>31</sup> Tevens worden in de wet- en regelgeving openingen geboden voor vmbo-scholen en mbo-instellingen om over de grens van WVO en WEB concrete vormen van samenwerking aan te gaan. Het gaat om de volgende mogelijkheden.

#### *Niveau 1 opleidingen aanbieden op het vmbo*

Sinds 2004 krijgen vmbo-scholen op grond van een regeling de mogelijkheid om in samenwerking met een mbo-opleiding, niveau 1 opleidingen aan te bieden in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo<sup>32</sup>. Het programma van de niveau 1 opleiding vervangt daarbij het reguliere onderwijsprogramma, in een overigens voor wat betreft onder meer onderwijstijd en bekostiging gelijkblijvende WVO-setting. In 2009 wordt deze variant als structurele samenwerkingsmogelijkheid opgenomen in artikel 10b8 en 10b9 van de WVO en artikel 8.4.2 van de WEB.<sup>33 34</sup> Volgens de memorie van toelichting bij het betreffende wetsvoorstel is doel van deze aanpassing er in gelegen dat vmbo-scholen in de gelegenheid worden gesteld om voor een kwetsbare groep leerlingen maatwerk te realiseren en daarmee de kans op voortijdig schoolverlaten te verkleinen. Uit een recent onderzoeksrapport blijkt overigens dat het niveau 1 aanbod op het vmbo vooralsnog geen hoge vlucht neemt.<sup>35</sup> Doorgaans blijkt slechts een gering aantal leerlingen voor dit aanbod in aanmerking te komen, reden waarom de vmbo-scholen vaak weer met het aanbod stoppen. De investeringen in het nieuwe aanbod zijn gelet op het geringe leerlingenaantal te hoog en er is een gebrek aan relevante stageplaatsen.

#### *Uitbesteden van vo-leerlingen*

Om te voorkomen dat leerlingen voortijdig het onderwijs verlaten, en om te stimuleren dat vo-scholen en mbo-instellingen met dat doel voor ogen verder samenwerken, wordt per 1 januari 2006 het wettelijk kader verruimd. In artikel 25a van de Wet op het voortgezet onderwijs is sindsdien bepaald dat vo-leerlingen ook onderwijs kunnen volgen bij een mbo- of vavo-instelling (‘uitbesteding’), als daarmee hun kansen op het behalen van het vo-diploma toenemen<sup>36</sup>. In het geval van leerlingen in de theoretische leerweg van

31 Van Schoonhoven 2010a, p. 87-89.

32 Tijdelijke beleidsregel assistentopleiding in het vmbo van 3 december 2003, kenmerk VO/OK/2003/57010.

33 Kamerstukken II 2008/09, 31 868, nrs. 1-3. Stb. 2009, 289.

34 Enigszins curieus is dat de memorie van toelichting de introductie van de niveau 1 opleiding kenschetst als “een pedagogisch-didactische variant van de basisberoeps-gerichte leerweg” (Kamerstukken II 2008/09, 31 868, nr. 3, p. 2). Immers, als dat zo zou zijn, zou het niet nodig zijn daarvoor een wijziging van de WVO en WEB door te voeren want zouden vmbo-scholen in hoge mate zónder tussenkomst van de wetgever in staat zijn deze variant te realiseren.

35 Vrieze, Wester & Van Kuijk 2010, p. viii.

36 Kamerstukken II 2004/05, 30 068, nrs. 1-3. Stb. 2005, 512; inwerkingtreding Stb. 2005, 630. Zie tevens Besluit samenwerking vo-bve van 01-12-2005, Stb. 2005, 642.

het vmbo, het havo en vwo betreft het veelal een voltijds uitbesteding aan het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) zoals dat nog door enkele ROC's wordt aangeboden. Deze vorm van uitbesteding blijft in dit preadvies buiten beschouwing. Relevant voor dit preadvies is die uitbesteding waarbij vmbo-leerlingen uit de basisberoepsgerichte leerweg voor een deel van hun onderwijstijd een programma aan het ROC/AOC volgen; bijvoorbeeld omdat het ROC een actueler en praktijkgerichte leeromgeving heeft die voor de leerling motiverender is. Deze leerlingen blijven vallen onder de verantwoordelijkheid van de vo-school maar volgen deels onderwijs bij het ROC/AOC. De bedoeling is dat zij uiteindelijk het vmbo-examen doen. De vo-school en de mbo-instelling verrekenen onderling de kosten. Voorwaarden voor uitbesteding van vo-leerlingen op grond van artikel 25a WVO zijn dat er een samenwerkingsovereenkomst is afgesloten tussen de vo-school en de bve-instelling en dat het voor iedereen volstrekt helder is bij welke school de leerling staat ingeschreven en wie voor het onderwijs verantwoordelijk is.

#### *Experimenten vmbo-mbo niveau 2 (VM2)*

In 2008 is een landelijk experiment gestart met het afsluiten van de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo op mbo niveau 2<sup>37</sup>. In dit experiment krijgen combinaties van samenwerkende vmbo- en mbo-scholen de mogelijkheid om één aansluitende leergang vorm te geven, die start aan het begin van het derde leerjaar van de basisberoepsgerichte leerweg en die na drie dan wel vier schooljaren afsluit met een niveau 2 kwalificatie. De leerling verblijft gedurende deze leergang op één en dezelfde locatie. Het team dat de leerling begeleidt, kan gedurende het traject hetzelfde blijven. Het traject wordt aangeduid als het VM2-experiment.

Scholen die meedoen aan het experiment, krijgen binnen bepaalde randvoorwaarden de mogelijkheid om het traject programmatisch zo in te delen dat de kans op het behalen op de startkwalificatie zo groot mogelijk wordt. Zo kan de school, als men dat wil, afzien van een standaardafname van het vmbo-examen; ook mag men al redelijk vroeg – bijvoorbeeld al in de derde klas – beginnen met mbo-onderdelen van het traject. Dergelijke keuzen zijn in dit experiment aan de scholen zelf. Het experiment biedt de school die er aan meedoet kortom de nodige beleidsruimte.

In augustus 2008 is een eerste tranche van zo'n 40 experimenten gestart, met ruim 1000 leerlingen. In de zomer van 2009 is een nieuw derde leerjaar gestart, de tweede tranche; deze omvat circa 160 experimenten en zo'n 2000 leerlingen.<sup>38</sup>

#### *Vakcolleges*

Sinds 2008 is 'het vakcollege', vooral in de sector techniek, in opkomst<sup>39</sup>. Dit is formeel gezien geen nieuwe onderwijssoort. Met het vakcollege wordt beoogd leerlingen een integrale leerroute aan te bieden van de brugklas tot en met minimaal niveau 2 mbo

37 Tijdelijke regeling 23-05-2008, nr. BVE/INI-2008/21706 gewijzigd door middel van OCW-Regeling van 17-11-2008, nr. BVE/STELSEL-2008/78976 en OCW-Regeling van 2-6-2010, nr. BVE/Stelsel/214309.

38 Van Schoonhoven & Heijns 2010; Van Schoonhoven e.a. 2010.

39 Zie [www.hetvakcollege.nl](http://www.hetvakcollege.nl).

(zes leerjaren); dit gebeurt op basis van de samenwerkingsmogelijkheden vmbo-mbo die de huidige wet- en regelgeving al biedt. De samenwerking tussen vmbo en mbo wordt in het vakcollege aangevuld met participatie van bedrijven.

‘Het vakcollege’ is een aanpak of ‘franchise’ die vmbo-scholen kunnen aanvragen bij De Werkmaatschappij Het Vakcollege. Scholen die meedoen, verklaren met de franchise onder meer dat zij zich houden aan de inhoudelijke handreikingen van De Werkmaatschappij. Dit houdt op hoofdlijnen in dat zij zich afficheren als ‘vakcollege’, hetgeen er op neer komt dat leerlingen vanaf instroom in de brugklas van het vmbo worden voorbereid op een (onderwijs)loopbaan in de sector techniek. Gedurende de zes leerjaren die het vakcollege omvat, krijgen de leerlingen steeds meer mbo-stof aangeboden en wordt de stagecomponent ook steeds intensiever.

Het mbo-deel van de opleiding bestaat formeel uit de beroepsbegeleidende leerweg (bbi). Mede om die reden werken ook bedrijven aan het concept mee; zij zijn onder meer aanspreekbaar op de stagecomponent en bieden de leerling indien mogelijk aansluitend werkgelegenheid.

In 2010 is bij De Werkmaatschappij eenzelfde franchise-aanpak in ontwikkeling voor vakcolleges in de zorgsector.

### 3.3 De kwalificatieplicht

Tot de komst van de kwalificatieplicht in 2007 kenden we het onderscheid tussen een volledige en partiële leerplicht.<sup>40</sup> De volledige leerplicht betrof – en: betreft – het verplicht volgen van volledig dagonderwijs gedurende alle schooldagen van de week. Deze gewone leerplicht eindigt aan het einde van het schooljaar waarin een jongere 16 jaar wordt dan wel ten minste 12 volledige schooljaren scholen heeft bezocht. De partiële leerplicht volgde op deze gewone leerplicht, en betrof de plicht om al dan niet dagonderwijs te volgen gedurende één of twee dagen per week. De partiële leerplicht eindigde aan het einde van het schooljaar waarin de jongere in kwestie 17 jaar oud werd.

In de praktijk bleek het lastig te zijn deze partiële leerplicht te handhaven.<sup>41</sup> Alvorens een melding van structureel verzuim bij de leerplichtambtenaar terecht kwam, was immers vaak al enige tijd verstreken; tegen de tijd dat het tot formele sancties zou kunnen komen, kwam het einde van het schooljaar waarin de jongere 17 jaar zou worden, al snel in zicht. Leerplichtambtenaren stelden dan ook vaak geen prioriteit bij het handhaven van de partiële leerplicht.

Tegen deze achtergrond en vooral het brede belang dat wordt gehecht aan het voorkomen van voortijdig schoolverlaten, is in 2007 in de Leerplichtwet 1969<sup>42</sup> de partiële leerplicht vervangen door de kwalificatieplicht.<sup>43</sup> Deze kwalificatieplicht geldt voor die jongeren die nog geen 18 jaar oud zijn én nog geen startkwalificatie – dat is een havo- of vwo-diploma of een mbo-diploma niveau 2 – hebben behaald. Op jongeren die nog geen 18 jaar oud zijn maar wel over een startkwalificatie beschikken, is de kwalificatie-

40 Storimans 2009, p. 49-52.

41 Kamerstukken II 2006/07, 30 901, nr. 3, p. 5.

42 Leerplichtwet, Stb. 1968, 393. Invoering kwalificatieplicht, Stb. 2007, 203; Kamerstukken II 2006/07, 30 901.

43 Kamerstukken II 2006/07, 30 901, nrs. 1-3.

plicht niet van toepassing. De kwalificatieplicht geldt ook niet voor zeer moeilijk lerende kinderen, voor meervoudig gehandicapte kinderen en voor leerlingen met een indicatie praktijkonderwijs.

In concreto betekent de kwalificatieplicht dat (v)mbo-instellingen de in- en uitschrijvingen en het verzuim van niet alleen leerplichtige maar in het vervolg ook van kwalificatieplichtige leerlingen en deelnemers moeten melden aan de leerplichtambtenaar / regionale meld- en coördinatiefunctie van de gemeente waar de leerling of deelnemer woont. Staan leerplichtige of kwalificatieplichtige jongeren niet ingeschreven op een school, of zij gaan niet naar school en/of naar de opleidingsplaats ('het werk'), dan zijn de ouders en/of de jongeren vanaf 12 jaar strafbaar en kunnen zij een boete krijgen van de rechter.

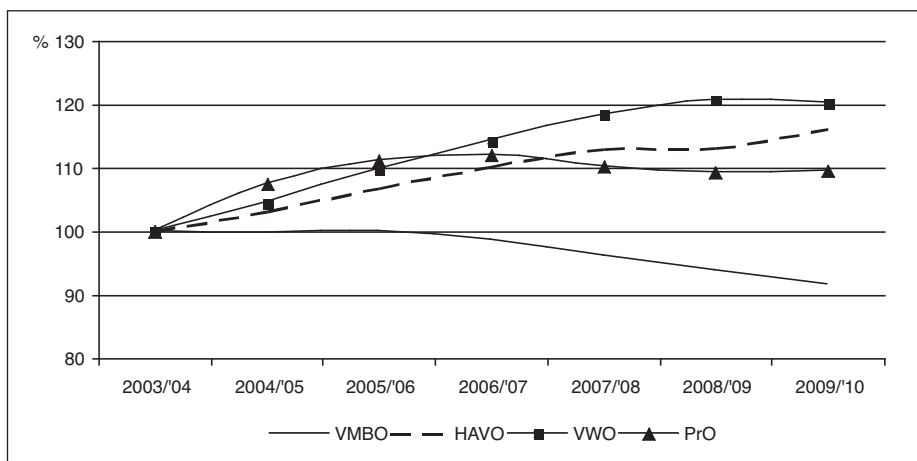
Het voortijdig schoolverlaten (vsv) vertoont overigens een duidelijk dalende tendens. Uit CBS-cijfers blijkt dat het vsv-percentages begin 2010 op 9 procent ligt; in 2001 was het nog 15 procent (CBS 2010).

## 4 Ontwikkelingen

### 4.1 Selectieve krimp

Recent is een enigszins opmerkelijke daling ingezet van het aantal leerlingen dat staat ingeschreven in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo.

**Figuur 4.1 De ontwikkeling van leerlingaantallen in het vmbo, havo, vwo (bovenbouw) en praktijkonderwijs (pro)**



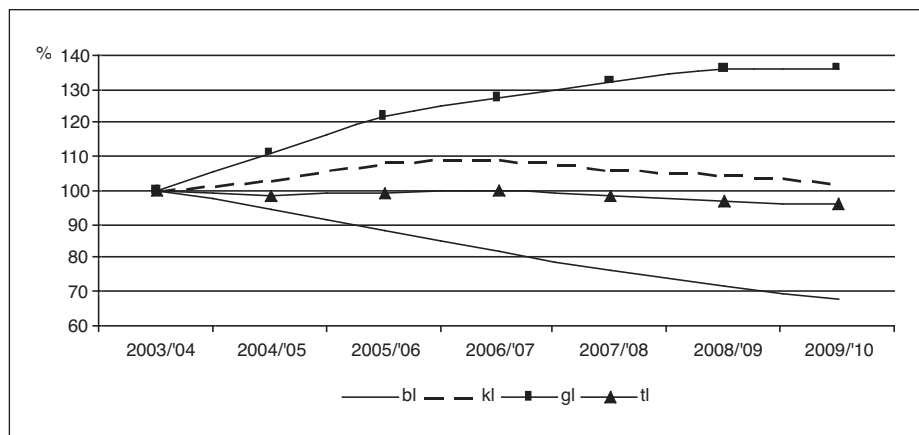
In figuur 4.1 is op basis van een analyse van CBS-gegevens grafisch uitgebeeld hoe het leerlingenaantal in het voortgezet onderwijs zich de laatste jaren heeft ontwikkeld (Bouwman 2010). Het leerlingenaantal in het schooljaar 2003/04 is daarbij op 100 pro-

cent gesteld. Met de verschillende lijnen wordt vervolgens aangegeven hoe het leerlingenaantal in de bovenbouw van het vmbo, de havo, het vwo en in het praktijkonderwijs zich procentueel ontwikkelt.<sup>44</sup>

Uit de figuur komt naar voren dat het havo, vwo en praktijkonderwijs in deze periode een groei in leerlingenaantal doormaken van respectievelijk 13 procent, 21 procent en 10 procent; het leerlingenaantal van het vmbo daalt in diezelfde periode echter met ruim 6 procent.

Als we verder inzoomen op de ontwikkeling van de leerlingenaantallen per leerweg in het vmbo, dan ontstaat het beeld van figuur 4.2: het leerlingenaantal in de theoretische en de kaderberoepsgerichte leerweg blijven met -3 procent en +4,5 procent nog enigszins rond de nullijn; de gemengde leerweg neemt met maar liefst 36 procent in omvang toe, terwijl de basisberoepsgerichte leerweg met in totaal 28 procent krimpt.

**Figuur 4.2 De ontwikkeling van leerlingaantallen in het vmbo per leerweg**



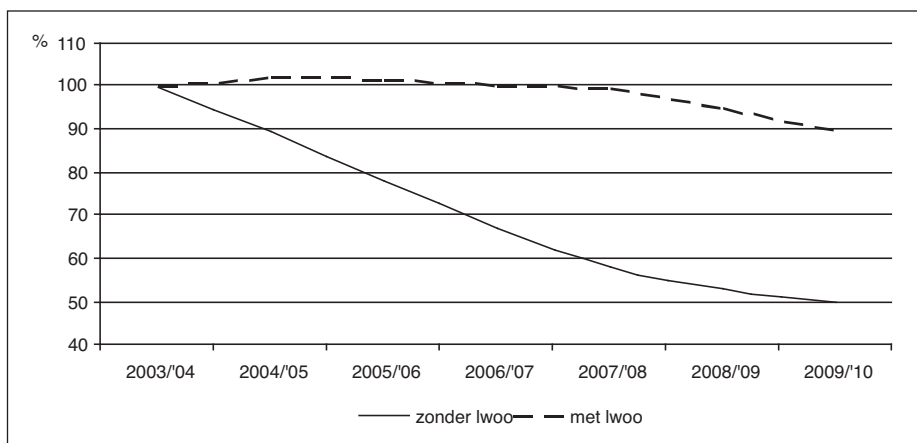
De groei van de gemengde leerweg laat zich verklaren doordat deze leerweg met de invoering van het vmbo is geïntroduceerd als nieuwe tussenvorm tussen het mavo en vbo in; bij scholen heeft wellicht eerst enige gewenning aan het concept moeten plaatsvinden. Na die gewenning groeit de leerweg vervolgens in enkele jaren uit van zo'n 18.000 leerlingen naar ruim 25.000 leerlingen.

De tamelijk rigoureuze daling van 30 procent van het leerlingenaantal in de basisberoepsgerichte leerweg – die in 2003 nog ruim 72.000 leerlingen omvat en in 2008 is gekrompen tot krap 52.000 leerlingen – laat zich echter niet zo eenvoudig verklaren. Te meer daar uit analyse blijkt dat de daling vooral is opgetreden onder leerlingen zónder zorgindicatie (leerwegondersteuning, afgekort als lwoo). Figuur 4.3 laat dit zien: het aantal

44 De cijfers voor het praktijkonderwijs hebben betrekking op het gehele praktijkonderwijs en niet alleen op de bovenbouw. De reden daarvan is dat het CBS geen onderscheid maakt naar leerjaren omdat het praktijkonderwijs formeel zo'n indeling niet kent.

leerlingen in deze leerweg mét lwoo-indicatie in de basisberoepsgerichte leerweg blijft relatief constant; in 2008 is van de leerlingen zónder zo'n indicatie echter nog maar iets meer dan de helft over.

**Figuur 4.3 De ontwikkeling van leerlingaantallen in de basisberoepsgerichte leerweg, naar wel of geen lwoo**



Er zijn in hoofdzaak drie soorten hypothesen denkbaar voor de scherpe daling van het leerlingenaantal in de basisberoepsgerichte leerweg. Een dergelijke daling kan in beginsel optreden a) als gevolg van demografische krimp, b) als gevolg van veranderingen in kenmerken van de onderwijspopulatie of c) als gevolg van een proces dat we zouden kunnen aanduiden als 'opwaartse druk'.

De eerste verklaringsgrond – demografische krimp – lijkt niet zo aannemelijk, aangezien de daling niet bij andere schoolsoorten in het voortgezet onderwijs optreedt en zich bijna exclusief voordoet onder leerlingen zónder lwoo-indicatie in de basisberoepsgerichte leerweg.<sup>45</sup>

De tweede verklaringsgrond zou kunnen zijn dat de onderwijspopulatie in de gehele breedte van het voortgezet onderwijs slimmer is geworden. Omdat de intelligentie stijgt, komen de leerlingen ook hoger in het onderwijsgebouw terecht. We zien dat immers ook terug in het stijgend aantal leerlingen in het havo en vwo. Ook deze verklaringsgrond ligt niet zo voor de hand, aangezien intelligentie nu eenmaal 'normaal verdeeld' is onder de bevolking en deze toename zich dan óók zou moeten voordoen onder leerlingen mét lwoo-indicatie en leerlingen in het praktijkonderwijs (pro). Je zou dan dus ook mÍnder lwoo-leerlingen en pro-leerlingen moeten zien, maar zoals de grafieken in beeld brengen, blijven die aantallen vooralsnog redelijk stabiel.

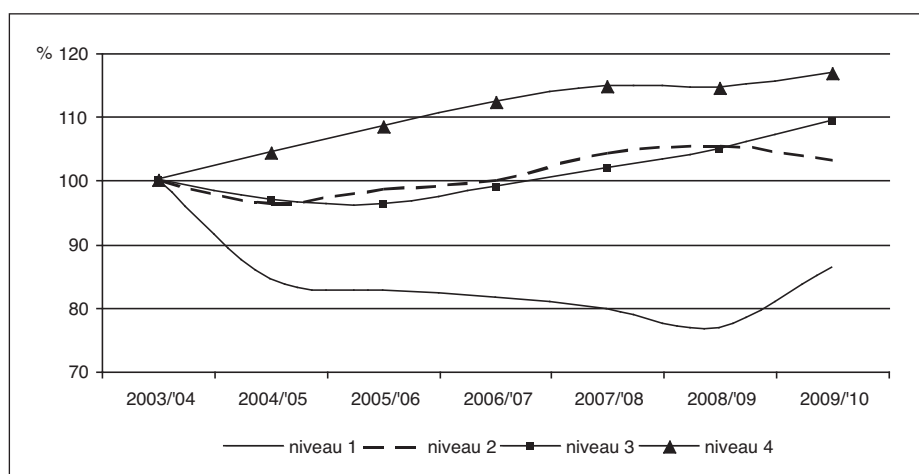
<sup>45</sup> De daling is bovendien niet exclusief gerelateerd aan regio's waarvan bekend is dat deze demografisch gezien wel krimpen, zoals het zuiden van Limburg en noordoost Groningen. De daling doet zich in het gehele land voor. De laatste jaren krimpt met name in de grotere gemeenten (100.000+ en G4) overigens óók het aantal lwoo-leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg; deze tendens doet zich elders in het land (nog?) niet voor.

Resteert de derde hypothese, die van ‘opwaartse druk’. Dit houdt in dat basisscholen onder druk van – steeds hoger opgeleide – ouders meer dan voorheen aandringen op een zo hoog mogelijk plaatsingsadvies in de richting van het voortgezet onderwijs; en dat diezelfde ouders aansluitend in de onderbouw van het voortgezet onderwijs in de communicatie met de school alles op alles zetten om te voorkomen dat hun kind terecht komt in de basisberoepsgerichte leerweg. Dit proces zou dan nog eens versterkt kunnen worden door het feit dat scholen op hun kwaliteitskaart worden ‘afgerekend’ op onderbouwendement, hetgeen inhoudt dat zij willen voorkomen dat de leerlingen ‘lager’ de onderbouw uitstromen dan zij met hun advies van de basisschool de onderbouw zijn ingestroomd.

Deze laatste verklaringsgrond klinkt nog het meest geloofwaardig, zij het dat empirisch bewijs hiervoor vooralsnog ontbreekt, én met deze verklaring nog niet is uitgelegd waarom deze opwaartse druk zich wel voordoet onder leerlingen zonder lwoo-indicatie en niet bij leerlingen mét die indicatie.

Is in het mbo bij de niveau 1 opleidingen sprake van een vergelijkbare krimp? Om die vraag te beantwoorden is in figuur 4.4 het beeld opgenomen van de ontwikkeling van deelnemersaantallen in het mbo.<sup>46</sup>

**Figuur 4.4 ontwikkeling in deelnemersaantal mbo-opleidingen naar niveau**



Ook in het mbo zien we per saldo een daling van het deelnemersaantal bij de niveau 1 opleidingen (-14 procent). Dat terwijl de aantallen bij met name de niveau 3 en 4 opleidingen aanzienlijk toenemen (+9 procent en +18 procent).

De krimp in de niveau 1 opleidingen doet zich overigens met name voor bij de beroepsopleidende leerweg (bol): in 2009 volgen nog ruim 11.000 jongeren de bol terwijl het

46 Grafiek op basis van gegevens ontleend aan CBS Statline 2010.

in 2003 nog om bijna 19.000 deelnemers ging. In diezelfde periode stijgt het aantal deelnemers in de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) van zo'n 9.500 naar ruim 13.000 jongeren. De groei in de bbl kan echter de daling in de bol op niveau 1 niet compenseren.

Op grond van de daling van het leerlingenaantal in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo kan voorts worden verwacht dat in de niveau 2 opleidingen van het mbo, de deelnemersaantallen de komende tijd ook gaan dalen.

Wat betekent dit alles voor het thema dat in dit preadvies centraal staat? Waar raakt deze ontwikkeling aan onderwijsrechtelijke vraagstukken? Het antwoord daarop is vrij basaal, want gelegen in de schoolorganisatorische dimensie van deze ontwikkeling.

Naarmate het volume van de toch al vrij kleine basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo en de niveau 1 en 2 opleidingen in het mbo nóg verder daalt, neemt de bedrijfsmatige noodzaak toe bij de scholen om naar middelen te zoeken om dit onderwijs toch nog met enige mate van efficiëntie aan te bieden. Zodra de groepsomvang zakt onder de bekostigingsratio zijn kleine klassen en kleine groepen deelnemers immers duur. Scholen kunnen voor dit dilemma van bekostigingstechnisch te kleine groepen vervolgens één of meer van de zes volgende strategieën kiezen:

- streven naar vergroting van het leerlingenaantal in het betreffende onderwijsaanbod door middel van *profilering*: bijvoorbeeld door het aantrekkelijker maken van het aanbod met een concept als het vakcollege, VM2-experimenten, het aanbieden van verkorte trajecten naar niveau 2 en/of het aanbieden van individueel maatwerk;
- oplossingen gelegen *binnen de onderwijssoort en binnen de school*; bijvoorbeeld het (deels) samenvoegen van klassen basisberoepsgerichte leerweg met die van de kaderberoepsgerichte leerweg, het (deels) samenvoegen van het derde en het vierde leerjaar vmbo of het (deels) integreren van groepen van een niveau 1 opleiding met die van een nauw verwante niveau 2 opleiding;
- oplossingen in de sfeer van *horizontale samenwerking*; dit houdt in dat een vmbo-school met een collega- vmbo-school of -scholen zoekt naar mogelijkheden om groepen te combineren en/of aanbod beter te verdelen, bijvoorbeeld via een regionaal plan onderwijsvoorzieningen (rpo); in het mbo zien we deze oplossing niet zo vaak aangezien mbo-opleidingen door de roc-vorming monopolisten in een bepaalde regio zijn geworden en er daardoor eenvoudigweg geen 'horizontale' samenwerkingspartners meer zijn;
- oplossingen in de sfeer van *verticale samenwerking*; dit houdt in dat een vmbo-school en een mbo-instelling tot samenwerking komen bijvoorbeeld daar waar het aanbod van niveau 1 opleidingen betreft; besloten kan bijvoorbeeld worden dat deze 'indalen' in het vmbo of dat leerlingen uit de basisberoepsgerichte leerweg (deels) worden uitbesteed aan het mbo;
- 'oplossen' door er bewust voor te kiezen *er geld op toe te leggen*; een bestuur kan beslissen de kleine groepen en het betreffende onderwijsaanbod ongewijzigd in stand te houden; dat betekent dat er elders op de begroting van het schoolbestuur minder besteedbaar is óf dat alternatieve financieringsbronnen moeten worden gevonden;
- 'oplossen' door er voor te kiezen het betreffende onderwijsaanbod *te sluiten*.



Wat we de laatste tijd zien is dat scholen – gesteld voor deze selectieve krimp – in feite al deze opties overwegen. In sommige situaties leidt dat tot intensiever samenwerking tussen het vmbo en/of het mbo in een bepaalde regio; in andere situaties gebeurt dat niet en zoeken scholen óf onderwijsintern naar oplossingen óf komt het in een enkel geval tot sluiting van locaties. Een landelijk overzicht van dit proces – dat zich vanuit macro-perspectief gezien vrij ongecoördineerd voordoet op het snijvlak van vmbo en mbo – is (vooralsnog) niet voorhanden.

#### 4.2 Enkele voorstellen

De niveau 1 en 2 opleidingen in het mbo zijn sinds enkele jaren in beleidsmatig opzicht ‘in discussie’. De Onderwijsraad duidt dit in een advies uit 2009 aan als “een discussie over de gewenste niveau-indeling en naamgeving” die betekenis heeft voor de positie van het middelbaar beroepsonderwijs in het onderwijsstelsel in het algemeen.<sup>47</sup> De Onderwijsraad verwijst daarbij naar de stellingname van de MBO Raad eerder in 2009, waarbij de MBO Raad een communicatief onderscheid voorstelde tussen het ‘funderend beroepsonderwijs’ (niveau 1 en 2) en het ‘middelbaar beroepsonderwijs’ (niveaus 3 en 4). ‘Communicatief’ in die zin dat dit geen stelselherziening in zich houdt; de vier opleidingsniveaus blijven intact. Het onderscheid zou naar de buitenwereld toe duidelijke moeten maken dat van een duidelijk verschil sprake is tussen het funderend en het beroepsonderwijs. De MBO Raad onderbouwt bij dit voorstel in 2009 overigens niet wát dan dat verschil in zou moeten houden.<sup>48</sup>

Begin 2010 wordt één en ander iets duidelijker als de MBO Raad samen met andere partijen op 8 februari 2010 een brief stuurt aan de ambtelijke commissie die voorstellen in het kader van de ‘Heroverweging’ voorbereidt (MBO Raad e.a. 2010; zie ook hierna). In die brief wordt gesteld dat de niveau 1 opleidingen qua instroommogelijkheid drempelloos moeten zijn en blijven; deze opleidingen zijn voornamelijk gericht op sociale aspecten en het realiseren van arbeidsmarktoriëntatie. De partijen pleiten er in de brief voor de niveau 1 opleidingen in het vervolg anders te bekostigen en anders te beoordelen qua rendement. Er moeten méér financiële middelen voor deze opleidingen beschikbaar komen; instellingen moeten intensiever kunnen samenwerken als het om deze opleidingen gaat. “Het ligt voor de hand om aan regionale partijen over te laten of deze niveau 1 opleidingen gestalte krijgen in een vmbo-school of in een mbo-instelling.”

Het pleidooi voor méér bekostiging voor de niveau 1 opleidingen is te plaatsen tegen de achtergrond van het verschil in bekostigingsniveau tussen het vmbo en mbo. De vmbo-bekostiging per leerling ligt anno 2010 daar waar het gaat om leerlingen met een indicatie leerwegondersteuning (lwoo) hoger dan de mbo-bekostiging die mbo-instellingen voor een deelnemer op niveau 1 en 2 ontvangen.<sup>49</sup> Voor een lwoo-leerling krijgt de vmbo-school jaarlijks een bedrag van iets meer dan € 10.000,-; een mbo-instelling ontvangt voor een mbo-deelnemer op niveau 1 en 2 ruim € 6.000,- (inclusief de

47 Onderwijsraad 2009, p. 7.

48 Van Schoonhoven 2010a, p. 80.

49 Berenschot 2010.

diploma-bekostiging). Daar waar het gaat om vmbo-leerlingen zónder lwoo-indicatie zijn de bekostigingsbedragen vergelijkbaar.

Als het gaat om de niveau 2 opleidingen pleiten partijen er voor daar waar het 'kwetsbare leerlingen' betreft, deze opleidingen in een vmbo-setting aan te bieden zoals in de VM2-experimenten en vakcolleges gebeurt, onder de verantwoordelijkheid van het mbo. Andere leerlingen kunnen gewoon naar een niveau 2 opleiding op het roc.

Later in het voorjaar van 2010 wordt de stellingname van de MBO Raad nog iets duidelijker in een Position Paper uit mei 2010 (MBO Raad 2010a). In dit paper wordt een onderscheid aangebracht tussen:

- opleidingen op niveau 1; de Raad noemt dit het sectorstartniveau; voor deze opleidingen moet er een apart regime komen, zoals ook al in de brief van februari wordt bepleit
- opleidingen op niveau 2 en 3; de Raad duidt deze aan als het middelbaar vakonderwijs, het mvo; deze opleidingen leiden op voor een functie als geschoolde vakman/vakvrouw
- opleidingen op niveau 4; dit noemt de Raad het middelbaar beroepsonderwijs (mbo); het mbo leidt op voor functies in (leidinggevend) middenkader en voor doorstroming naar het hbo.

De MBO Raad stelt in lijn hiermee voor de drempelloze instroom af te schaffen. Alléén met een vmbo-diploma of een niveau 1 diploma kunnen jongeren instromen in een mvo- of mbo-opleiding. Tevens moeten de instromers voldoen aan een vereist minimumniveau voor Nederlands en rekenen.

De opleidingen onder niveau 2 worden wederom als duidelijk 'anders' neergezet: "het gaat hier om jongeren die veel zorg nodig hebben of die voor een eenvoudige arbeidsplaats in bepaalde sectoren worden opgeleid. Voor deze categorieën blijft de instroom drempelloos en is een intensieve samenwerking tussen vmbo en mbo belangrijk. Dit type opleidingen en ondersteuning moet niet alleen bekostigd worden uit het budget van het beroepsonderwijs. Naast de reguliere bekostiging van het ministerie van OCW moeten ook andere financiële arrangementen gevonden worden."

In een brief aan de informateur van 15 juni 2010 herhaalt de MBO Raad de stellingname uit de Position Paper (MBO Raad 2010b).

Overigens kan de vraag worden gesteld waarom de MBO Raad in deze vorm pleit voor het 'afschaffen van de drempelloze instroom'. In feite stelt de raad immers voor, datgene te doen wat nu de regel is: niveau 1 is drempelloos, dat wil zeggen zonder minimaal een vmbo-diploma toegankelijk, maar niveau 2 vereist minimaal een vmbo-diploma basisberoepsgerichte leerweg. Dus waarin wijkt de stellingname van de raad dan af van datgene wat nu al bestaat?

We kunnen het voorstel van de MBO Raad plaatsen als daarmee wordt bedoeld dat de drempelloze instroom van niveau 2 opleidingen, die ontstaat als geen branchegerelateerde niveau 1 opleiding beschikbaar is, wordt afgeschaft. Dat voorstel is tegen de achtergrond van de krimpende deelnemersaantallen in de niveau 1 opleidingen – en de keuze van bepaalde roc's om sommige van deze opleidingen niet meer aan te bieden – wel enigszins begrijpelijk. Immers, naarmate minder niveau 1 opleidingen beschikbaar

zijn, worden meer niveau 2 opleidingen drempelloos; daarmee ontstaat het risico dat het niveau van instroom in de niveau 2 opleidingen per saldo daalt. De reactie van de MBO Raad is dan daar een formele barrière tussen te plaatsen.

De VO Raad pleit in het document 'Ruimte voor ieders talent' uit maart 2010 voor verdergaande verruiming van de wet- en regelgeving ten aanzien van – onder meer – het vmbo:

- de vaste programmeringsduur van vier jaar moet worden losgelaten; dan kan er naast een vierjarig vmbo-programma bijvoorbeeld ook een vijfjarig vmbo ontstaan;
- als leerlingen bepaalde competenties van een vak al beheersen, dan moet het mogelijk zijn deze vakken (deels) over te slaan; de verplichting het vak dan toch integraal te volgen moet flexibeler worden;
- er moet meer ruimte komen voor samenwerking tussen met vmbo en het mbo (VO Raad 2010).

Ook pleit de VO Raad voor het mogelijk maken en stimuleren van arrangementen met betrekking tot niveau 1 en 2 mbo-opleidingen en scholen voor vmbo en/of praktijkonderwijs. Dit alles moet het de scholen mogelijk maken meer maatwerk te bieden en daarmee recht te doen aan de verschillende talenten van jongeren.

De MBO Raad kiest voor een strategie waarbij het *onderscheid* tussen in ieder geval de niveau 1 opleidingen enerzijds en het 'echte' mbo anderzijds wordt geprofileerd. Aangegeven wordt dat de niveau 1 opleidingen anders zijn, want gericht op sociale vaardigheden en arbeidsmarktorientatie, en dus niet als onderdeel kunnen worden beschouwd van het beroepskwalificerend onderwijs. Dit bereik aan opleidingen komt eerder toe aan 'de regio' en het vmbo, niet aan het middelbaar beroepsonderwijs. De MBO Raad voegt daar aan toe dat dit in wezen ook geldt voor de 'kwetsbare leerlingen' die niveau 2 opleidingen volgen; zij kunnen dat beter doen in een vmbo-setting.

De VO Raad kiest voor een strategie van het mogelijk maken van meer *differentiaties* in het vmbo. Een vmbo-programma mag best méér dan vier jaar omvatten; arrangementen tussen het mbo, vmbo en praktijkonderwijs daar waar het om de niveau 1 en 2 opleidingen gaat, moeten worden gestimuleerd.

### 4.3 Heroverwegingen

In het voorjaar van 2010 verschijnen de rapporten van de ambtelijke werkgroepen 'Heroverweging'.<sup>50</sup> In deze rapporten worden in het licht van de economische crisis en de budgettaire besparingen die in dat verband noodzakelijk zijn, mogelijke aangrijpingspunten voor bezuinigingen geformuleerd. De rapporten bestrijken de gehele overheidsbegroting, dus ook het onderwijs. De rapportage waarin wordt ingegaan op het primair en voortgezet onderwijs en de sector van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie staat in het teken van het realiseren van besparingen door middel van productiviteitsverhoging.

50 Kamerstukken II 2009/10, 32 359, nr. 1.

Vanuit dat perspectief wordt ten aanzien van het voortgezet onderwijs voorgesteld te komen tot een beperkter verplicht curriculum dan nu nog het geval is. Dit onder het motto van: als je minder verplicht voorschrijft, leidt dit tot minder verplichte lessen; dan zijn er dus ook minder door de overheid gefinancierde docenten nodig. Het basiscurriculum – dat voor het gehele voortgezet onderwijs twee varianten zou kennen – bestaat in dit voorstel uit minder vakken. De werkgroep werpt daarbij de vraag op of de beroepsgerichte vakken in het vmbo – bijvoorbeeld het vak Uiterlijke Verzorging of Metaaltechniek – kunnen worden gehandhaafd.

Om de complexiteit van het mbo terug te dringen stelt de werkgroep voor om de drempelloze toegang tot niveau 2 opleidingen af te schaffen. Alleen met minimaal een vmbo-diploma kan een jongere een niveau 2 opleiding gaan volgen. De mbo-instellingen én v(s)o-instellingen krijgen voorts de verantwoordelijkheid om jongeren die niet in staat zijn een startkwalificatie te behalen, een mbo-opleiding niveau 1 aan te bieden. Deze opleidingen leiden óf toe tot de arbeidsmarkt óf tot vervolgonderwijs in een niveau 2 opleiding. De mbo-instellingen worden in hun rendementen niet negatief afgerekend op de niveau 1 jongeren die met succes naar de arbeidsmarkt worden toegeleid. De zogeheten voa-gelden worden geconcentreerd ingezet in de niveau 1 opleidingen.

De werkgroep stelt tevens voor de benadering die ten grondslag ligt aan de VM2-experimenten te veralgemeniseren. Dat betekent dat het mogelijk moet zijn om op de vmbo-school in vijf jaar te worden opgeleid tot en met niveau 2. “De opleiding wordt aangeboden door een juridisch samenwerkingsverband van vmbo school en mbo instelling (‘back office’). De leerling kan ingeschreven worden bij de vo school of de mbo instelling en valt naar gelang daarvan onder bekostigingsregime vo of bve.” Het programma kan van de huidige zes jaar worden verkort tot vijf jaar omdat het vmbo-examen dan komt te vervallen en inhoudelijke overlap uit de vmbo- en mbo-onderwijsprogramma’s kan worden gehaald. De werkgroep tekent hierbij aan dat dit traject niet voor alle leerlingen kan gelden; de leerlingen die instappen op deze verkorte trajecten moeten immers op vrij vroege leeftijd weten in welke sector zij hun beroep willen uitoefenen. Die beroepskeuze hebben lang niet alle jongeren al op 13, 14 jarige leeftijd al gemaakt. Voor die leerlingen moet de ‘gewone’ combinatie van eerst vmbo, dan mbo mogelijk blijven.

In tabel 4.1 zijn de standpunten van de hiervoor besproken organisaties en de werkgroep Heroverwegingen beknopt samengevat.

**Tabel 4.1 Samenvatting standpunten september 2010**

<b>Koers</b>	
<b>MBO Raad, AOC Raad, MKB NL en VNO/NCW</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– niveau 1 blijft drempelloos &amp; gericht op sociale aspecten en arbeidsmarkt-oriëntatie; vergt ander arrangement qua bekostiging en rendement dan andere MBO-opleidingen; onderwijsmiddelen aanvullen uit andere budgetten; vergt intensieve samenwerking; “het ligt voor de hand om aan regionale partijen over te laten of deze niveau 1 opleidingen gestalte krijgen in een vmbo-school of in een mbo-instelling.”</li> <li>– kwetsbare leerlingen liever in vmbo-setting houden zoals bij VM2 en vakcolleges en daar opleiden voor niveau 2, maar wel onder verantwoordelijkheid van het mbo</li> </ul>
<b>MBO Raad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– geen drempelloze instroom meer in niveau 2 opleidingen; alleen toegang tot niveau 2 met vmbo- of niveau 1 diploma</li> <li>– niveau 1 leidt op voor sectorstartniveau; daarvoor is intensieve samenwerking met vmbo nodig; bekostiging niveau 1 moet niet alleen van OCW komen en qua volume vergelijkbaar zijn aan het vmbo</li> <li>– andere naamgeving voor mbo-niveaus:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• niveau 1 wordt sectorstartniveau genoemd;</li> <li>• niveau 2 en 3 wordt middelbaar vakonderwijs (mvo) genoemd</li> <li>• niveau 4 wordt middelbaar beroepsonderwijs genoemd.</li> </ul> </li> </ul>
<b>VO-raad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– flexibeler opleidingsduur vmbo (4 of 5 jaar)</li> <li>– ruimer mogelijkheden tot samenwerking tussen vmbo en mbo</li> <li>– mogelijk maken / stimuleren van arrangementen met betrekking tot niveau 1 en 2 tussen vmbo, praktijkonderwijs en mbo</li> </ul>
<b>Heroverwegingen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– afschaffen drempelloze instroom in niveau 2</li> <li>– niveau 1 gericht op arbeidsmarkttoeleiding en doorstroom niveau 2</li> <li>– van vmbo-bl tot niveau 2 in vijf jaar</li> </ul>

#### 4.4 Drie scenario's

Duidelijk is dat het onderwijs aan jongeren op en rond het niveau van de startkwalificatie in beweging is. Ten eerste beleidsmatig: al enige tijd wordt meer ruimte geschapen voor instellingen om maatwerk aan te bieden en instellingen te stimuleren tot samenwerking. Ten tweede kwantitatief: de onderwijsvoorzieningen waar we het in dit preadvies over hebben, herbergen steeds minder jongeren. Het betreft een specifieke krimp waar de precieze oorzaak (nog) niet van bekend is; alleen al om die reden een ontwikkeling die het waard is om te blijven onderzoeken. Maar ook omdat steeds luider – wellicht ook juist door die krimp – de stellingname ter tafel komt dat dit aanbod ánders in de wet- en regelgeving gepositioneerd zou moeten worden. Op een wijze die bovendien perspectief biedt op het ‘inkorten’ van leerroutes.

Waar deze bewegingen toe gaan leiden, kunnen we uiteraard niet met zekerheid zeggen. We kunnen wel omwille van de gedachtevorming en discussie enkele beelden of scenario's schetsen. We onderscheiden er drie, die in tabel 4.2 kort worden samengevat en aansluitend worden toegelicht.



Tabel 4.2: drie scenario's

	Uitgangssituatie		Scenario 1 'Samenwerking in de regio'	Scenario 2 'Integratie niveau 1, 2 in de WVO'	Scenario 3 'Integratie vmbo-bl in de WEB'
	Niveau 1, 2	VMBO-bl	Niveau 1, 2	VMBO-bl	
<b>Wettelijk kader WEB of WVO</b>	WEB	WVO	WEB	WVO	WEB
<b>Aanbodpunt vo of MBO</b>	mbo, kan ook vmbo zijn (niveau 1, VM2, vakcollege)	vmbo, kan ook mbo zijn (detachering)	afhankelijk van samenwerking, evt. ook met pro en/of yso	vmbo-school	mbo-instelling
<b>Verantwoordelijkheid kwaliteit examinering</b>	mbo	vmbo-bl: school vwb SE, minister vwb CE	mbo	vmbo-bl: school vwb SE, minister vwb CE	mbo
<b>Drempel bij instroom</b>	niveau 2 zonder drempel als geen niveau 1	niveau 2 zonder drempel als geen niveau 1	niveau 2 alleen met VMBO-bl of niveau 1	nader te bepalen	nader te bepalen
<b>Cursusduur Naamgeving</b>	2 jaar niveau 1 = assistent niveau 2 = basis- beroeps	2 jaar vmbo-bl	variabel niveau 1 = sectorstart vmbo-bl niveau 2 = mvvo	nader te bepalen nader te bepalen	nader te bepalen nader te bepalen

	Scenario 1 'Samenwerking in de regio'		Scenario 2 'Integratie niveau 1, 2 in de WVO'		Scenario 3 'Integratie vmbo-bl in de WEB'	
Uitgangssituatie	Niveau 1, 2	VMBO-bl	Niveau 1, 2	VMBO-bl	Niveau 1 op vmbo- volume, door concentratie voa en/of extra geld;	reguliere bekostiging plus lwoo indien relevant
<b>Bekostiging</b>	reguliere bekostiging plus voa-gelden	reguliere bekostiging plus lwoo indien relevant	niveau 1 op vmbo- volume, door concentratie voa en/of extra geld;	reguliere bekostiging plus lwoo indien relevant	conform WVO: reguliere bekostiging plus lwoo indien relevant	conform WEB: reguliere bekostiging plus voa-gelden
<b>Vaststelling eindtermen</b>	kbb stelt kwalificatie-dossier voor, minister stelt vast	vmbo-bl: minister stelt examenprogramma vast	Niveau 1, 2: kbb stelt kwalificatie-dossier voor, minister stelt vast	vmbo-bl: minister steltexamen-programma vast	minister stelt examen programma vast	kbb stelt kwalificatie-dossier voor, minister stelt vast
<b>Bol en/of bb</b>	bol en bbl	voltijds dag- onderwijs	Voltijds dagonderwijs; ook duale trajecten (bbl, lwt) denkbaar	Voltijds dagonderwijs; ook duale trajecten	Voltijds dagonderwijs	bol en bbl

In de tabel wordt in de meest linkerkolom eerst de *uitgangssituatie* samengevat. Dus kort en goed de huidige situatie volgens de WEB en de WVO. In deze situatie staat de leerling ingeschreven bij hetzij de mbo-opleiding, hetzij de vmbo-school om aldaar een niveau 1 of 2 dan wel een vmbo-opleiding te volgen. Op grond van de recent geboden mogelijkheden kunnen daar variaties in optreden – zoals bijvoorbeeld bij niveau 1 in het vmbo, de VM2-experimenten en de vakcolleges het geval is – maar hoofdregel is dat de leerling onderwijs volgt dat volgens het wettelijk kader ook bij de school/opleiding ‘hoort’ alwaar hij of zij staat ingeschreven. Vervolgens zijn steeds de bepalingen vanuit het betreffende wettelijke kader – WEB of WVO – van toepassing, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de bekostiging.

Als we recente voorstellen van onder meer de MBO Raad, VO Raad en de ambtelijke werkgroep Heroverweging nader beschouwen, dan is het niet ondenkbaar dat de komende jaren een situatie gaat ontstaan als samengevat in *scenario 1: Samenwerking in de regio*.

In deze denklijn blijven de WEB en de WVO de formele thuisbases van respectievelijk de niveau 1 en 2 opleidingen en de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo. Of en zo ja vanuit welke scholen en voor welke doelgroepen dit onderwijsaanbod feitelijk wordt aangeboden, wordt in dit scenario afhankelijk gesteld van overleg en samenwerking in de regio tussen het mbo en het vmbo. Ook het voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs kunnen onderdeel uit maken van een dergelijk overleg annex samenwerkingsverband.

Belangrijk verschil ten opzichte van de uitgangssituatie is voorts dat hierbij de bepaling dat niveau 2 opleidingen drempelloos zijn als geen relevant opleidingsaanbod op niveau 1 beschikbaar is, in dit scenario komt te vervallen. De niveau 1 opleidingen worden vervolgens aangeduid als opleidingen ten behoeve van het bereiken van een ‘sectorstart niveau’; ze zijn niet gericht op kwalificatie voor een beroep.

Samenwerkingspartners in de regio zullen in de uitwerking van hun afspraken steeds te maken krijgen met de in WEB en WVO ‘gescheiden’ regimes van bekostiging en voorschriften rondom de examinering. Dat zal één en ander er niet eenvoudiger op maken. De bijdrage van Wigger in deze publicatie illustreert de onderwijsrechtelijke vraagstukken die nu al rijzen als vmbo-scholen en mbo-instellingen samenwerken op dit snijvlak van vmbo en mbo. In scenario 1 zal dit type vraagstukken veelvuldig optreden.

Mede gelet op het laatste – de regeltechnische complexiteit die met dit scenario zal samengaan – is het niet ondenkbaar dat de ontwikkeling doorrolt naar één van de twee andere scenario’s. Ten eerste *scenario 2: Integratie van de niveau 1 en 2 opleidingen in de WVO*. Hiermee wordt bedoeld een integrale opname van het onderwijsprogramma van de niveau 1 en 2 opleidingen in de WVO, waarbij dan wordt bepaald dat vmbo-scholen deze programma’s mogen aanbieden aansluitend op het behalen van hun vmbo-diploma. In deze denkrichting ‘gedragen’ deze programma’s zich vervolgens volledig conform de WVO-context: zo zal de WVO-bekostiging van toepassing zijn en de minister zal verantwoordelijkheid dragen voor examenprogramma’s én de centrale examens waarmee deze opleidingen worden afgesloten.



In dit scenario is er geen plaats voor een vergaande duale variant zoals nu de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) in het mbo. Gelet op de historie van het Leerlingwezen – dat nooit onderdeel is geweest van de WVO – is het niet logisch dit scenario gepaard te laten gaan met een bbl-traject in de WVO. Een variant die lijkt op de leerwerk-trajecten in het vmbo – met een maximering van de buitenschoolse component – is in dit scenario wel denkbaar.

Dit tweede scenario stond waarschijnlijk de commissie-Rauwenhoff voor ogen toen zij begin jaren negentig de invoering van de startkwalificatie bepleitte (zie paragraaf 2 van dit preadvies). Deze startkwalificatie zou moeten worden behaald in een vo-setting, door middel van een onderwijsprogramma dat direct aansloot op de eerste twee vo-leejaren (de onderbouw).

In *scenario 3: Integratie van de vmbo-bl in de WEB* rolt de ontwikkeling door naar dat andere wettelijke kader, de WEB. Bedoeld wordt hiermee dat het onderwijsprogramma van de basisberoepsgerichte leerweg vmbo, integraal wordt overgeheveld naar de WEB. Daarmee gaan mbo-instellingen deze leerweg aanbieden aan leerlingen vanaf 14 jaar, die dan dus ook worden ingeschreven bij het mbo. De vmbo-bl gaat zich in dit scenario gedragen volgens de WEB-context: de WEB-bekostiging wordt van toepassing en de kenniscentra ontwikkelen de kwalificatiedossiers voor de opleiding die deze leerlingen gaan volgen. Deze opleidingen worden zowel aangeboden in de vorm van voltijds dag-onderwijs, als in de vorm van de beroepsbegeleidende leerweg (bbl, duaal).

Dit derde scenario stond wellicht de Onderwijsraad voor ogen toen hij in de eerste helft van de jaren negentig kritische kanttekeningen plaatste bij het wetsvoorstel te komen tot de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB; zie paragraaf 2). De raad stelde toen dat het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) sowieso al dé leverancier was voor het kort-mbo en het leerlingwezen; gelet op de inhoudelijke overlap in programma's zou het volgens de raad dan ook voor de hand liggen ook de bovenbouw van het vbo in de WEB mee te nemen.

## 5 De consequenties van scenario's

In de zomer van 2010 is nog sprake van de context die we hiervoor hebben aangeduid als 'de uitgangssituatie'. Er circuleren voorstellen te komen tot scenario 1, maar nog niet inzichtelijk is of en in hoeverre een nieuw kabinet daarop zal ingaan. De huidige situatie is echter niet onprobleematisch; hiervoor hebben we gezien dat het leerlingenaantal in de basisberoepsgerichte leerweg en in de niveau 1 opleidingen daalt en dat mede tegen die achtergrond scholen en instellingen worden aangezet tot beslissingen aangaande hun aanbod. Daarin worden zij als het ware gefaciliteerd door het beleid van de laatste jaren, dat meer instrumenten biedt om maatwerk mogelijk te maken en te komen tot samenwerkingsvormen tussen vmbo en mbo. De inhoudelijke en organisatorische differentiaties die daaruit volgen, roepen echter vragen op. Die vragen maken we in deze paragraaf inzichtelijk, aan de hand van drie invalshoeken:

- Waar ligt in dit gebied van tussen 'servet en tafellaken' de grens van het onderwijs dat we nog kunnen aanduiden als funderend onderwijs en waar begint vervolgens het secundair onderwijs?

- Hoe kunnen we gekoppeld daaraan de overheidsverantwoordelijkheid ten aanzien van deze onderwijsvoorzieningen benoemen?
  - Wat zijn daarvan de consequenties in termen van het aanbod van voorzieningen?
- Per rubriek bespreken we in het navolgende niet alleen de uitgangssituatie, maar komen ook de drie scenario's aan bod. Zo wordt inzichtelijk voor welk type dilemma's beleidsmakers zich gesteld zien, mochten zij één van de scenario's overwegen.

### 5.1 De grens tussen het funderend en het secundair onderwijs

Als 'funderend onderwijs' omschrijven we in het kader van dit preadvies het algemeen onderwijs dat in onze samenleving onmisbaar wordt geacht voor alle kinderen, en dat om die reden wordt geschraagd door de leerplichtige leeftijd van 16 jaar. Uit die omschrijving vloeit voort dat we als secundair onderwijs definiëren, al het onderwijs dat volgt op het funderend onderwijs. Het kan daarbij gaan om algemeen onderwijs en om beroeps-onderwijs voor niet-leerplichtige jongeren.

Met deze omschrijving sluiten we aan bij Mentink en Vermeulen, die zich in verschillende publicaties over de vraag hebben gebogen hoe het begrip 'lager onderwijs' zoals gebruikt in artikel 23 van de Grondwet, vandaag de dag geïnterpreteerd zou moeten worden. Vermeulen stelt hierbij dat we tegenwoordig als 'lager onderwijs' moeten zien "tevens de eerste jaren van het voortgezet onderwijs, tot het eind van de leerplichtige leeftijd (16 jaar)".<sup>51</sup> In 2007 wordt dit bevestigd door Mentink & Vermeulen, als zij stellen dat onder 'lager onderwijs' moet worden verstaan al het onderwijs in de gehele leerplichtige fase: "Deze uitleg is conform het begrip 'lager onderwijs' dat de grondwetgever in 1917 in materiële zin definieerde. Uitgangspunt voor hem was het volksonderwijs, onmisbaar voor alle kinderen."<sup>52</sup>

Hieruit volgt dat de overheid op grond van lid 1 van artikel 23 van de Grondwet – 'het onderwijs is een voorwerp van aanhoudende zorg der regering' – ervoor moet zorgen dat voor ieder kind, funderend onderwijs beschikbaar is.<sup>53</sup> Er moet in samenhang daarmee bovendien voldoende openbaar funderend onderwijs beschikbaar zijn (artikel 23 Gw lid 4); het funderend onderwijs dat door bijzondere schoolbesturen wordt aangeboden, moet gelijk worden bekostigd als het openbaar funderend onderwijs (artikel 23 Gw lid 7).

Kortom, datgene wat we omschrijven als funderend onderwijs, als het algemeen onderwijs dat onmisbaar is voor alle kinderen, is niet zonder consequenties. De overheidsverantwoordelijkheid ten opzichte van dit onderwijs kent expliciete verankering in artikel 23 van de Grondwet. De overheidsverantwoordelijkheid ten opzichte van het secundair onderwijs is daarentegen 'zelf verkozen': door de jaren heen heeft de overheid ook die stelselverantwoordelijkheid op zich genomen, maar deze is niet als zodanig in de Grondwet verankerd. Voor wat betreft het secundair onderwijs kan dan ook worden gesproken

51 Vermeulen 1999, p. 25.

52 Mentink & Vermeulen 2007, 95.

53 Mentink & Akkermans 1995, p. 11-16.



over een ‘ongeschreven constitutioneel recht’,<sup>54</sup> dat in de toekomst ook kan worden teruggedraaid mocht de wetgever daartoe besluiten.

#### *De uitgangssituatie*

Is het voorgaande van toepassing op de huidige constellatie van vmbo-basisberoepsgerichte leerweg en de niveau 1 en 2 opleidingen in het mbo, gegeven de maatwerk- en samenwerkingsvarianten die de laatste jaren mogelijk zijn geworden?

In de uitgangssituatie kunnen we tot het funderend onderwijs rekenen, het algemeen onderwijs aan leerplichtige leerlingen tot en met 16 jaar. Daar valt dan ook de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo onder, zoals deze in de WVO is vervat.

Vervolgens rekenen we de niveau 1 en 2 opleidingen tot het secundair onderwijs; deze opleidingen zijn volgens de WEB gericht op kwalificatie voor de arbeidsmarkt en het beroep en niet op algemene vorming voor allen. Het betreft jongeren die niet meer leerplichtig, maar kwalificatieplichtig zijn.

Op grond van twee criteria – algemeen onderwijs ja/nee en leerplichtig onderwijs ja/nee – komen we kortom tot het omschrijven van deze relatief scherpe grens tussen funderend en secundair onderwijs. Maar hierbij kunnen kanttekeningen worden geplaatst.

Ten eerste: is de kwalificatieplicht niet gewoon een verlenging van de leerplicht voor een specifieke groep jongeren? En moeten we om die reden ook de niveau 1 en 2 opleidingen in deze uitgangssituatie niet tevens kenschetsen als funderend onderwijs? Deze vraag beantwoorden we ontkenkend, op grond van de argumenten van Storimans dat:

- a) de kwalificatieplicht in de Leerplichtwet naast de leerplicht een plaats heeft gekregen;
- b) de kwalificatieplicht van de leerplicht verschilt doordat aan de kwalificatieplicht een duidelijk doel is gekoppeld, te weten het behalen van de startkwalificatie; de leerplicht is daarentegen ‘enkel’ de plicht tot het volgen van voltijds dagonderwijs.<sup>55</sup>

De leer- en kwalificatieplicht zijn dus niet hetzelfde, reden waarom het niveau 1 en 2 onderwijs aan kwalificatieplichtige jongeren niet onder het funderend onderwijs wordt geschaard.

Bovendien zijn de niveau 1 en 2 opleidingen volgens de WEB uitdrukkelijk gericht op het behalen van een beroeps- en/of arbeidsmarktkwalificatie. Het betreft kortom geen ‘algemeen onderwijs’.

Ten tweede: hoe pakt de toepassing van dit onderscheid uit in termen van de maatwerken en samenwerkingsvarianten die de laatste jaren mogelijk zijn gemaakt? We bespreken er enkele:

- Om te beginnen het aanbod van niveau 1 trajecten in het vmbo: is dat onderwijs nu funderend of secundair? Qua onderwijsprogramma betreft het secundair onderwijs, maar omdat het wordt aangeboden aan vmbo-leerlingen van jonger dan 16 jaar in een vo-setting, zou men ook kunnen stellen dat het een funderend karakter draagt.

54 Onderwijsraad 2002, p. 18.

55 Storimans 2009, p. 50-51.



- Dan de uitbesteding van vmbo-leerlingen naar het mbo: als een leerling vlotter aan zijn vmbo-diploma kan komen door in een mbo-setting mee te doen met een groep mbo-deelnemers, dan volgt hij daarmee feitelijk secundair onderwijs; maar zijn inschrijving en diplomering vallen onder het funderend onderwijs.
- Bij de VM2-experimenten wordt het lastig überhaupt een grens te trekken, aangezien in deze experimenten scholen zelf mogen bepalen waar in het onderwijsprogramma de overgang tussen beroepsvoorbereidend en beroepskwalificerend onderwijs komt te liggen; dat kan al redelijk snel, in de loop van het derde leerjaar vmbo, maar het kan ook worden ‘opgeschoven’ naar het vijfde jaar van verblijfsduur op het vmbo.

Deze maatwerk- en samenwerkingsvarianten – hoe welkom ook in het kader van het terugdringen van voortijdig schoolverlaten – gaan kortom gepaard met een wat ‘fuzzy’ grensbepaling tussen het funderend en secundair onderwijs.

In de uitgangssituatie is het in de kern van de zaak helder – het vmbo is funderend en het mbo is secundair – maar in de kring van inhoudelijke en organisatorische differentiaties die de laatste jaren om die kern heen ontstaat, wordt het in toenemende mate onduidelijk hoe de grens ligt.

#### *Scenario 1: Samenwerking in de regio*

In scenario 1 worden de niveau 1 opleidingen als duidelijk ‘anders’ dan het gewone beroepsonderwijs gezien. Deze opleidingen voorzien in algemene sociale vaardigheden en beroepsoriëntatie, maar leiden als zodanig niet op tot een beroep. De niveau 1 opleiding is daarmee een vorm van ‘algemeen onderwijs’ geworden. Dit wil een partij als de MBO Raad ook tot uiting laten komen in de benaming van deze opleidingen (‘sectorstartniveau’) en in de positionering ervan (in overleg met onder meer het vmbo in de regio).

In scenario 1 beschouwen we dan ook als funderend onderwijs, niet alleen de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo maar ook de niveau 1 opleidingen mbo. Tot het secundair onderwijs wordt dan gerekend al het onderwijs van niveau 2 mbo en hoger.

Ook bij deze grens is een kanttekening te plaatsen, want gaat het nu nog om leerplichtige jongeren? De groep jongeren die kwalificatieplichtig is, bevindt zich in dit scenario zowel in het funderend als in het secundair onderwijs. Ze volgen óf onderwijs op het vmbo (basisberoepsgerichte leerweg of niveau 1) óf op het mbo (niveau 2). Daarmee verdwijnt een stuk helderheid uit de onderbouwing die in de uitgangssituatie nog kon worden gehanteerd: ‘funderend onderwijs is algemeen onderwijs aan leerplichtige jongeren’. Deze onderbouwing gaat in dit scenario niet meer op aangezien het óók algemeen onderwijs aan kwalificatieplichtige jongeren betreft. De onderbouwing zou dan kunnen zijn: ‘funderend onderwijs is *algemeen onderwijs* aan leerplichtige en kwalificatieplichtige jongeren’. Waarmee het is afgebakend van het secundair onderwijs.

*Scenario 2: Integratie niveau 1 & 2 in de WVO*

Bij *scenario 2: Integratie niveau 1 & 2 in de WVO* ontstaat een heldere situatie. In die zin dat we in dit scenario kunnen stellen dat we al het onderwijs – of het nu beroepskwalificerend is of niet – aan leerplichtige en kwalificatieplichtige jongeren zien als ‘onderwijs voor allen’ en daarmee als funderend algemeen onderwijs. Dit zou passen bij het brede maatschappelijk belang dat wordt gehecht aan het behalen van de startkwalificatie, het niveau waarvan sinds de jaren negentig wordt gesteld dat dit in beginsel door elke jongere die daartoe in staat is zou moeten worden behaald. Het lijkt daarmee op eenzelfde soort ‘ondergrens’ die een eeuw geleden nog werd gekoppeld aan het lager onderwijs. Als secundair onderwijs wordt in dit scenario gedefinieerd al het onderwijs aan jongeren die niet leerplichtig/kwalificatieplichtig zijn.

*Scenario 3: Integratie vmbo-bl in de WEB*

In *scenario 3: Integratie vmbo-bl in de WEB* wordt het definiëren van een grens tussen funderend en secundair onderwijs weer een stuk complexer. De onderbouw van vmbo-basisberoepsgerichte leerweg valt in dit scenario onder funderend onderwijs, aangezien het algemeen onderwijs betreft aan jongeren tot 14 jaar. Het onderwijs dat daarop volgt, basisberoepsgerichte leerweg en de niveau 1 en 2 opleidingen, bevinden zich in de context van de WEB. In die context wordt in dit scenario onderwijs – beroepsvoorbereidend én beroepskwalificerend – aangeboden aan zowel leerplichtige jongeren, als aan kwalificatie- en postleerplichtige jeugd. Het trekken van een grens wordt daardoor buitengewoon complex.

In tabel 5.1 wordt het voorgaande in trefwoorden samengevat.

**Tabel 5.1 De grens tussen funderend en secundair onderwijs, naar scenario's**

Uitgangssituatie	Categorieën	Onderwijsaanbod	Overheidsverantwoordelijkheid
LO = FO = leerplichtig	t/m 16 jaar leerplichtig	vmbo-bl	Constitutioneel verankerd
Secundair onderwijs = post-leerplichtig	t/m 18 jaar kwalificatie-plichtig & post-leerplichtig	Mbo niveau 1 en 2	Ongeschreven constitutioneel recht
<b>Scenario 1</b>			
LO = FO = Leer- en kwalificatie-plichtig	t/m 16 jaar leerplichtig en t/m 18 jaar kwalificatie-plichtig	vmbo-bl en niveau 1	Constitutioneel verankerd
Secundair onderwijs = kwalificatie- en post-leerplichtig	t/m 18 jaar kwalificatie-plichtig en post-leerplichtig	mbo vanaf instroom in niveau 2	Ongeschreven constitutioneel recht

Uitgangssituatie	Categorieën	Onderwijsaanbod	Overheidsverantwoordelijkheid
<b>Scenario 2</b>			
LO = FO = leer- en kwalificatieplichtig	t/m 16 jaar leerplichtig en t/m 18 jaar kwalificatieplichtig	vmbo-bl, niveau 1 en 2	Constitutioneel verankerd
Secundair onderwijs = post-leerplichtig	Postleerplichtig	mbo niveau 3 en 4	Ongeschreven constitutioneel recht
<b>Scenario 3</b>			
LO = FO = leerplichtig	t/m 16 jaar leerplichtig	I.g.v. vmbo-bl alleen onderbouw t/m 14 jaar	Constitutioneel verankerd
Secundair onderwijs = kwalificatie- en post-leerplichtig	t/m 16 jaar leerplichtig, t/m 18 jaar kwalificatieplichtig en post-leerplichtig	vmbo-bl en mbo niveau 1 en 2	Constitutioneel verankerd igv vmbo-bl  Ongeschreven constitutioneel recht vwb mbo

## 5.2 De overheidsverantwoordelijkheid ten aanzien van deze onderwijsvoorzieningen

Hoe staat het dan vervolgens met de typering van de overheidsverantwoordelijkheid ten opzichte van deze onderwijsvoorzieningen? Is deze verankerd in de Grondwet of moeten we deze karakteriseren als ‘ongeschreven constitutioneel recht’?

De beantwoording van deze vraag vloeit voort uit het voorafgaande. Daar waar onderwijs wordt gezien als behorend tot het funderend onderwijs, kan worden gesteld dat de overheidsverantwoordelijkheid constitutioneel is verankerd. Dat betekent een zorgplicht ten aanzien van het in stand houden van dit onderwijs als zodanig, maar eveneens het zorgdragen voor voldoende openbaar onderwijsaanbod en het gelijk bekostigen van openbare en bijzondere voorzieningen.

### *Uitgangssituatie*

In de uitgangssituatie is duidelijk dat van deze constitutioneel verankerde overheidsverantwoordelijkheid sprake is daar waar het het vmbo betreft. Ten aanzien van het secundair onderwijs, de mbo 1 en 2 opleidingen, is van deze overheidsverantwoordelijkheid wel degelijk sprake maar is deze niet constitutioneel verankerd.

In de kern van de zaak een helder verhaal, maar hoe het zit met de ‘fuzzy’ kring van differentiaties daar omheen is in de uitgangssituatie niet helder.

*Scenario 1: Samenwerking in de regio*

In scenario 1 strekt de constitutioneel verankerde overheidsverantwoordelijkheid zich uit tot ook de niveau 1 opleidingen. De niveau 2 opleidingen en hoger worden gezien als secundair onderwijs; de overheidsverantwoordelijkheid ten aanzien van dit onderwijs kan benoemd worden als ‘ongeschreven constitutionele recht’.

*Scenario 2: Integratie van niveau 1 en 2 in de WVO*

Bij scenario 2 komen ook de niveau 2 opleidingen in het bereik van de constitutioneel verankerde overheidsverantwoordelijkheid; de niveau 3 en 4 opleidingen blijven daar buiten.

*Scenario 2: Integratie van vmbo-bl in de WEB*

In scenario 3 ten slotte ontstaat een lastig te duiden situatie. De constitutioneel verankerde overheidsverantwoordelijkheid ten aanzien van het vmbo ‘verdeelt’ zich in dit scenario over het funderend en secundair onderwijs.

### 5.3 Consequentie in termen van het aanbod van voorzieningen

De constitutioneel verankerde overheidsverantwoordelijkheid ten aanzien van het vmbo houdt in de uitgangssituatie in dat er een waarborg dient te zijn dat in een regio voldoende aanbod van openbaar onderwijs aanwezig is. In de WVO is dat beginsel vastgelegd in artikel 67 lid 1. Gedeputeerde staten dragen er volgens dat artikellid zorg voor te voorzien in de behoefte aan openbaar onderwijs door een voldoende aantal scholen in de provincie. Mocht in een deel van de provincie het openbaar aanbod achter blijven bij de behoefte dan kunnen gedeputeerde staten de gemeente(n) in kwestie opdragen een aanvraag bij de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in te dienen om een openbare school voor bekostiging in aanmerking te brengen.

Deze waarborg strekt zich niet uit tot het mbo niveau 1 en 2 aangezien we dit definiëren als secundair onderwijs.

Ten aanzien van de inhoudelijke en organisatorische differentiaties die in deze uitgangssituatie zijn ontstaan (waaronder niveau 1 in het vmbo, VM2, uitbestedingsvarianten en het vakcollege) is niet duidelijk wat de consequentie is in termen van overheidsverantwoordelijkheid ten aanzien van het aanbod van voorzieningen. Eerder zagen we immers dat deze differentiaties lastig te duiden zijn in hetzij funderend, hetzij secundair onderwijs.

In scenario 1 wordt deze ‘fuzzy’ situatie iets duidelijker aangezien daarin de niveau 1 opleidingen als funderend onderwijs worden bestempeld. De overheidsverantwoordelijkheid ten aanzien van dit aanbod geldt daarmee als constitutioneel verankerd. De WVO-bepaling van artikel 67 lid 1 zal zich in scenario 1 ook dienen uit te strekken tot de niveau 1 opleidingen.

In concreto zou dit inhouden dat gedeputeerde staten zich ervan dient te vergewissen dat in de provincie voldoende openbaar aanbod aanwezig is van (combinaties van) de basisberoepsgerichte leerweg in het vmbo en de niveau 1 mbo-opleidingen. Daarbij zal de vraag rijzen of het aanbod van niveau 1 te allen tijde ‘openbaar’ dient te zijn of dat ook geaccepteerd kan worden dat het hier in de meeste gevallen ‘algemeen toegankelijk

onderwijs' betreft. Het laatste lijkt mij aannemelijk. Het continueren van artikel 8.1.2 lid 1 WEB – dat inhoudt dat als binnen een redelijke afstand geen openbaar onderwijsaanbod beschikbaar is, de deelnemer de toegang tot de bijzondere instelling niet kan worden geweigerd op grond van godsdienst of levensovertuiging – is in de nieuwe constellatie dan wel noodzakelijk.

In scenario 2 wordt de constitutioneel verankerde overheidsverantwoordelijkheid uitgebreid met de niveau 2 opleidingen. In lijn daarmee moet dan, op overeenkomstige wijze als bij scenario 1, ook worden gezorgd voor een voldoende openbaar aanbod van niveau 2 opleidingen.

De lijn van toenemende helderheid stopt echter bij een eventuele overgang naar scenario 3: omdat in dit scenario de grens tussen funderend en secundair onderwijs erg lastig te bepalen valt, wordt daarmee ook niet duidelijk wat één en ander betekent in termen van de overheidsverantwoordelijkheid ten aanzien van deze onderwijsvoorzieningen.

## 6 Conclusies

Hoe dan ook zal het de komende tijd spannend zijn wat er gebeurt met de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo (vmbo-bl) en de niveau 1 en 2 opleidingen. Mogelijkerwijs stopt de selectieve krimp van het leerlingenaantal, die enkele jaren terug is ingezet. De behoefte aan andere clusterings van het aanbod en aan samenwerkingsvormen op het snijvlak van vmbo en mbo zal dan verminderen. Maar of dat ook gaat gebeuren lijkt niet aannemelijk. Al was het alleen maar omdat de selectieve krimp die zich in de vmbo-bl heeft voortgedaan, nog niet volledig heeft doorgewerkt in de niveau 1 en 2 opleidingen in het mbo. Die krimp kunnen we de komende jaren nog verwachten.

Wat dit betekent is dat scholen nu nog in feite 'ieder voor zich' bepalen wat wijsheid is: het profileren van het eigen aanbod met nóg meer maatwerk, de samenwerking met het mbo intensiveren of het aanbod afbouwen en sluiten en daarmee dit marktsegment overlaten aan de concurrent. Hoe rationeel onderbouwd dit soort beslissingen ook genomen worden, we lopen daarmee wel het risico dat daarmee op collectief niveau een situatie ontstaat die als minder optimaal kan worden bestempeld. Want wie garandeert in dit proces dat er überhaupt voldoende – regionaal gespreid – aanbod overeind blijft? En meer in het bijzonder: hoe wordt in dit proces de overheidsverantwoordelijkheid ten aanzien van voldoende openbaar onderwijsaanbod gewaarborgd?

Deze procesgang gaat zich naar alle waarschijnlijkheid wreken op het moment dat zich een overgang naar scenario 1 aandient. En wel in minimaal twee opzichten. Ten eerste zagen we hiervoor dat in scenario 1, ook de niveau 1 opleidingen tot het funderend onderwijs kunnen worden gerekend. Als de komende tijd eerst vanuit het perspectief van de WEB het aan de mbo-instellingen zelf wordt overgelaten of en in hoeverre zij niveau 1 aanbod overeind houden, keert dat zich tegen een rijksoverheid du moment dat diezelfde rijksoverheid grondwettelijk verantwoordelijk kan worden gesteld voor voldoende (openbaar) aanbod.





Ten tweede is in scenario 1 naar verwachting sprake van niveau 2 opleidingen die alleen met vmbo-diploma toegankelijk zijn ('afschaffen drempelloze instroom'). Dat zet nog meer druk op de zorg van de overheid voor voldoende (openbaar) aanbod op niveau 1, aangezien dan naar verwachting méér jongeren op de niveau 1 opleidingen zijn aangewezen.

Overigens is een overgang naar een scenario 1 of 2 wel gewenst, vanuit de optiek dat in de huidige situatie door de kring van differentiaties niet meer helder te bepalen valt wat we nog moeten beschouwen als funderend onderwijs en wat als secundair onderwijs. Daarmee is in die gevallen moeilijk te bepalen of de overheidsverantwoordelijkheid ten aanzien van dit aanbod grondwettelijk verankerd is of niet. Het is onwenselijk deze onduidelijkheid langer dan nodig voort te laten bestaan.

Het verdient aanbeveling om in de overgang van de huidige situatie naar een scenario 1 of 2 meer zicht – en wellicht sturing – op het aanbodsvraagstuk zoals hiervoor geschetst te creëren.

## Gebruikte afkortingen

aka	arbeidsmarkt gekwalificeerd assistent
bbl	beroepsbegeleidende leerweg
bol	beroepsopleidende leerweg
CE	centraal examen
FO	funderend onderwijs
Gw	Grondwet
havo	hoger algemeen vormend onderwijs
kbb	kenniscentrum beroepsonderwijs bedrijfsleven
kmbo	kort middelbaar beroepsonderwijs
lavo	lager algemeen vormend onderwijs
lbo	lager beroepsonderwijs
LO	lager onderwijs
lwoo	leerwegondersteunend onderwijs
mavo	middelbaar algemeen vormend onderwijs
Mbo	middelbaar beroepsonderwijs
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
roc	regionaal opleidingscentrum
rpo	regionaal plan onderwijsvoorzieningen
SBLO	Stichting Bijzondere Leerstoelen Onderwijsrecht
SE	schoolexamen
vavo	voortgezet algemeen volwassenen onderwijs
vbo	voorbereidend beroepsonderwijs
Vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vm2	experimenten v MBO-mbo niveau 2
vo	voortgezet onderwijs
voa	voorbereidende en ondersteunende activiteiten
vso	voortgezet speciaal onderwijs
vwo	voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
VU	Vrije Universiteit Amsterdam
WEB	wet educatie en beroepsonderwijs
WVO	wet op het voortgezet onderwijs

## Geraadpleegde literatuur

### **Berenschot 2010**

Berenschot, *Vergelijking bekostiging vmbo en mbo. Onderzoek Berenschot in opdracht van de roc's in de vier grote steden in samenwerking met de MBO Raad*. Utrecht: Berenschot 2010.

### **Bouwmans 2010**

M.H.C.F. Bouwmans, *Leerlingenaantallen in het vmbo. Krimp in de basisberoepsgerichte leerweg*. Rotterdam: Actis Onderzoek 2010.

### **CBS 2010**

CBS, *Minder jongeren zonder startkwalificatie van school. Webmagazine, woensdag 7 april 2010*. Den Haag: CBS 2010.

### **Commissie-Rauwenhoff 1990**

Commissie-Rauwenhoff, *Onderwijs – arbeidsmarkt: naar een werkzaam traject. Advies van de Tijdelijke Adviescommissie Onderwijs-Arbeidsmarkt*. Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1990.

### **Commissie-Van Veen 1994**

Commissie-Van Veen, *Recht doen aan verscheidenheid, opzet en ontwikkelingsperspectief van de afsluiting mavo en vbo*. Den Haag: SDU 1994.

### **Van Dyck 2000**

M.E. van Dyck, 'BVE-sector', in: Berg, M.J.M. van den (red.), *Onderwijsbeleid sinds de jaren zeventig*. Den Haag: Onderwijsraad 2000, p. 67-133.

### **MBO Raad 2010a**

MBO Raad, *Meer kwaliteit, minder bureaucratie, sterker beroepsonderwijs*. Woerden: MBO Raad 2010.

### **MBO Raad 2010b**

MBO Raad, *Geachte informateur... Brief aan de informateur 15 juni 2010*. Woerden: MBO Raad 2010.

### **MBO Raad e.a. 2010**

MBO Raad e.a., *Input relatie MBO-bedrijfsleven. Brief aan de commissie-Smit 8 februari 2010*. De Bilt: MBO Raad 2010.

### **Mentink & Akkermans 1995**

D. Mentink & P.W.C. Akkermans, *Roc-vorming, besturenfusie en identiteit. Onderwijsjuridisch advies aan Bve-procescoördinatie te Bunnik*. Schoonhoven: Bve-procescoördinatie 1995.

**Mentink & Vermeulen 2007**

D. Mentink & B.P.Vermeulen, *Artikel 23 Grondwet*. Den Haag: Reed Business 2007.

**Onderwijsraad 1993**

Onderwijsraad, *Kernpuntennotitie Wet educatie en beroepsonderwijs. Advies d.d. 25 juni 1993*. Den Haag: Onderwijsraad 1993.

**Onderwijsraad 2002**

Onderwijsraad, *Vaste grond onder de voeten. Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet*. Den Haag: Onderwijsraad 2002.

**Onderwijsraad 2009**

Onderwijsraad, *Ontwikkelingsrichtingen voor het middelbaar beroepsonderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad 2009.

**Van Schoonhoven 2009**

R. van Schoonhoven, 'Alternatieven voor het vmbo-diploma: communicatie met leerling en ouders van groot belang'. *School en wet* 2009-4, p. 5-9.

**Van Schoonhoven 2010a**

R. van Schoonhoven, *Ruimte, regels en beroepsonderwijs. Verkenning van onderwijsrechtelijke vraagstukken in het beroepsonderwijs*. Amsterdam: SWP Publishers 2010.

**Van Schoonhoven 2010b**

R. van Schoonhoven, 'Competentiegerichte kwalificatiestructuur in het mbo: of het raadsel van de kool, de geit en de wolf'. In: *School en Wet 2010*, nr. 2, pag. 6-9.

**Van Schoonhoven & Heijns 2009**

R. van Schoonhoven & D. Heijns, *Eén jaar VM2. Rapportage 2008-2009 experimenten 1e tranche*. Den Bosch/Amsterdam: Expertisecentrum beroepsonderwijs 2009c.

**Van Schoonhoven & Heijns 2010**

R. van Schoonhoven & D. Heijns, *Zicht op effect? Tussenrapportage experimenten eerste en tweede tranche 2009-2010*. Den Bosch/Amsterdam: Expertisecentrum beroepsonderwijs 2010.

**Van Schoonhoven & Studulski 2009**

R. van Schoonhoven & F. Studulski (red.), *vmbo in perspectief. Een overzicht na tien jaar VMBO*. Amsterdam: SWP Publishers 2009.

**Van Schoonhoven e.a. 2010**

R. van Schoonhoven e.a., *VM2 experimenten: verandering van context. Eindrapportage schooljaar 2009-2010*. Utrecht: Expertisecentrum beroepsonderwijs 2010 (in voorbereiding).

**SER 1965**

SER, *Aanbeveling van de commissie voor vakopleidingsaangelegenheden over de relatie tussen het bedrijfsleven en de dagscholen voor beroepsonderwijs*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad 1965.

**Storimans 2009**

T. Storimans, 'In- en uitschrijving en leerplicht', in: Huisman, P.W.A. & P.J.J. Zoontjens (red.), *Selectie bij toegang tot het onderwijs*. Deventer: Kluwer 2009, p. 49-86.

**Vermeulen 1999**

B.P.Vermeulen, *Constitutioneel onderwijsrecht*. Den Haag: Elsevier 1999.

**Vermeulen 2008**

B.P.Vermeulen, 'Waarheen met het onderwijsrecht? Over het onderwijsrecht nu en in de toekomst: hoofdthema's, kwetsbaarheden en uitdagingen'. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid* 2008-20, p. 39-56.

**VO Raad 2010**

VO Raad, *Ruimte voor ieders talent. VO-Investeringsagenda 2011-2015*. Utrecht:VO Raad 2010.

**Vrieze, Wester & Van Kuijk**

G.Vrieze, M. Wester & J. van Kuijk, *Van experiment naar succes. De implementatie van de niveau 1-opleiding in het VMBO*. Nijmegen: ITS.



# Samenwerken in het beroepsonderwijs

Annie Wigger

## 1. Inleiding

Het preadvies heeft als thema de niveau 1 en 2 opleidingen in het beroepsonderwijs op het snijvlak van het vmbo en mbo. Dit coreferaat behandelt de juridische en organisatorische aspecten van de samenwerking tussen vmbo en mbo die – onder meer door de samenwerking op het terrein van de gezamenlijke uitvoering van de niveau 1 en 2 opleidingen – door vmbo scholen en roc's tot stand is gekomen. Daarbij zal met name aandacht worden besteed aan de medezeggenschap en de arbeidsvoorwaardenregeling in samenwerkingsverbanden.

Het beroepsonderwijs is de afgelopen jaren verrijkt met nieuwe wetgeving onder meer op het terrein van medezeggenschap. De Wet medezeggenschap onderwijs (WMO) is in 2006 vervangen door de Wet medezeggenschap scholen (WMS). In het primair en voortgezet onderwijs is de ongedeelde medezeggenschap (leerlingen, ouders en personeel verenigd in één medezeggenschapsraad) in stand gebleven en in de bve is gedeelde medezeggenschap (gescheiden medezeggenschapsorganen voor studenten en personeel) ingevoerd.

Het onderwijs is traditioneel verdeeld in de sectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en educatie, hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs.

Iedere sector kent zijn eigen wettelijke kader, bekostigingssysteem en voor het personeel eigen arbeidsvoorwaardenregelingen en medezeggenschapsstructuur. Iedere sector heeft ook zijn eigen brancheorganisatie om de belangen te vertegenwoordigen. PO Raad, VO Raad, MBO Raad, HBO Raad en de VSNU en daarnaast nog de vele op denominatie gebaseerde besturenorganisaties.

In het onderwijs zijn scholen en instellingen echter geen eilandjes meer op zichzelf en is het belang van onderlinge samenwerking en samenwerking met andere maatschappelijke instellingen sterk toegenomen. De brede scholen in het primair onderwijs zijn daarvan een goed voorbeeld.

In het beroepsonderwijs vragen ontwikkelingen als doorlopende leerlijnen vmbo – mbo en projecten op het terrein van het voorkomen van voortijdig schoolverlaten actieve samenwerking met onderwijsinstellingen onderling en met partners in het veld. Ook zijn er onderwijsorganisaties ontstaan waarbinnen zowel voortgezet onderwijs als middelbaar beroepsonderwijs wordt aangeboden.

De onderwijswetgeving is echter niet gericht op de in de praktijk van het onderwijs ontstane 'sectoroverschrijdende samenwerkingsvormen'. Dit leidt tot een aantal knelpunten op de terreinen van de medezeggenschap en arbeidsvoorwaarden.

In deze bijdrage wil ik deze knelpunten in kaart brengen en mogelijke oplossingen aanreiken. In paragraaf 2 geef ik eerst een korte schets van het wettelijk kader en een beschrijving van vier samenwerkingsvormen. In paragraaf 3 zet ik de nieuwe medezeggenschapsregelingen in het vo en het mbo uiteen.

De totstandkoming van het professioneel statuut in het mbo wordt beschreven, omdat de voorgeschiedenis verklaart waarom er zowel bepalingen omtrent de professionaliteit als bepalingen omtrent de medezeggenschap zijn opgenomen. Een goede uitvoering van het professioneel statuut betekent een belangrijke stimulans voor de verdere professionalisering van docenten en derhalve de kwaliteit van het onderwijs. Ook bij de invoering van de veel besproken competentiegerichte kwalificatiestructuur zal het professioneel statuut zijn betekenis kunnen bewijzen.

In paragraaf 4 ga ik in op de verwevenheid van de arbeidsvoorwaardenregelingen, de cao vo en de cao bve, met de regeling van de medezeggenschap.

Aan het einde van de paragrafen 3 en 4 wordt beschreven welke knelpunten zich bij de genoemde samenwerkingsvormen voordoen ten aanzien van de medezeggenschap en arbeidsvoorwaarden.

In paragraaf 5 wordt aan de hand van drie praktijkvoorbeelden: een VM2-project en twee grote onderwijsorganisaties Amarantis en Landstede aangegeven hoe in de praktijk met deze knelpunten wordt omgegaan.

In paragraaf 6 geef ik aan welke oplossingen mogelijk zijn. Vervolgens stel ik aan de orde of de twee wetsvoorstellen betreffende 'de maatschappelijke onderneming' en de 'fusietoets in het onderwijs', die nu nog in behandeling zijn bij de Tweede Kamer respectievelijk de Eerste Kamer, van betekenis zijn voor de in deze bijdrage genoemde samenwerkingsvormen. Tot slot wordt een samenvatting van de voorstellen gegeven.

## **2. Wettelijk kader: de geregelde en niet geregelde samenwerkingsvormen tussen het vo en mbo**

Er zijn twee wetten waarin het beroepsonderwijs is geregeld: het voorbereidend beroepsonderwijs in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en het middelbaar beroepsonderwijs in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Deze twee wetten bieden drie typen onderwijsinstellingen:

1. Scholen die voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs aanbieden conform de WVO;
2. Instellingen die middelbaar beroepsonderwijs aanbieden conform de WEB;
3. Een scholengemeenschap conform de WEB.

### **2.1 De Wet op het voortgezet onderwijs (WVO)**

De WVO spreekt over *scholen* waaraan voortgezet onderwijs wordt gegeven.

Er zijn vijf vormen van voortgezet onderwijs (art. 5 WVO) waarvan twee vormen relevant zijn voor het beroepsonderwijs:

1. het middelbaar algemeen vormend onderwijs (mavo);
2. het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo).

Het vmbo is als zodanig niet opgenomen in de WVO, maar is in het dagelijks spraakgebruik een aanduiding geworden van het schooltype waar zowel vbo als mavo wordt aangeboden.



Artikel 10 WVO bepaalt dat aan mavo-scholen onderwijs in de theoretische leerweg wordt gegeven. In de praktijk wordt gesproken van het vmbo-t.

Art. 10b WVO bepaalt dat aan vbo scholen onderwijs in de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerweg wordt gegeven.

Art. 10 d WVO bepaalt dat onderwijs in de gemengde leerweg (theoretische leerweg en beroepsgerichte leerweg) kan worden gegeven aan:

- Een *scholengemeenschap* met een school voor mavo en een school voor vbo;
- Een vestiging van een agrarisch opleidingscentrum wat het daarin verzorgde vbo betreft, indien: 1) het aoc onderdeel uitmaakt van een scholengemeenschap waarvan tevens een mavo onderdeel uitmaakt en 2) het vbo op de desbetreffende vestiging deels leerlingen betreft uit hetzelfde gebied als de desbetreffende school voor mavo.

Er zijn in het voorgezet onderwijs dus drie basisvormen voor het beroepsonderwijs: de mavo-school, de vbo-school en de scholengemeenschap.

## 2.2 De Wet educatie en beroepsonderwijs

De WEB geeft een definitie van het begrip beroepsonderwijs. Deze definitie dient tevens als formulering van de doelstelling van het beroepsonderwijs. Artikel 1.2.1 lid 2 WEB luidt:

‘Beroepsonderwijs is gericht op de theoretische en praktische voorbereiding voor de uitoefening van beroepen, waarvoor een beroepskwalificerende opleiding is vereist of dienstig kan zijn. Het beroepsonderwijs bevordert tevens de algemene vorming en de persoonlijke ontplooiing van de deelnemers en draagt bij tot het maatschappelijk functioneren. Beroepsonderwijs sluit aan op het voorbereidend beroepsonderwijs en het algemeen voortgezet onderwijs. Beroepsonderwijs bevat niet het hoger onderwijs.’

De WEB spreekt over instellingen en kent als *bekostigde instellingen*:

1. Regionale opleidingscentra waar opleidingen educatie en beroepsonderwijs worden verzorgd (art. 1.3.1).
2. Vakinstellingen, waar beroepsopleidingen worden verzorgd die naar hun aard en onderlinge samenhang aantoonbaar gericht zijn op en van belang zijn voor een specifieke bedrijfstak of groep van bedrijfstakken (art. 1.3.2a).
3. Agrarische opleidingscentra waarin beroepsonderwijs op het gebied van de landbouw en de natuurlijke omgeving en voorbereidend beroepsonderwijs in de afdeling landbouw en natuurlijke omgeving worden verzorgd (art. 1.3.3).

De instellingen dragen mede zorg voor (art. 1.3.5):

- de toegankelijkheid van het onderwijs, in het bijzonder voor kansarme groepen
- het aanbieden van doelmatige leerwegen, in het bijzonder door zorg te dragen voor een zorgvuldige afstemming tussen opleidingen voor educatie en beroepsopleidingen en
- het bieden van mogelijkheden voor loopbaanoriëntatie en -begeleiding.

Verder kent de WEB *niet bekostigde instellingen*, de zogenaamde ‘andere instellingen voor beroepsonderwijs’ (artikel 1.4.1). Schoevers Opleidingen, die binnenkort haar 100-jarig bestaan viert, is daarvan een bekend voorbeeld. Deze instellingen worden in dit pre-

advies buiten beschouwing gelaten: noch de medezeggenschapswetgeving (WMS/WEB), noch de arbeidsvoorwaardenregelingen zijn van toepassing op de niet bekostigde instellingen.

### 2.3 De verticale scholengemeenschap

In hoofdstuk 2 WEB, Planning en bekostiging, zijn in titel 6 bepalingen opgenomen over de scholengemeenschap ROC of AOC met een school voor voortgezet onderwijs.

Een scholengemeenschap omvat (art. 2.6):

- a. een regionaal opleidingscentrum en een school voor voortgezet onderwijs als bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs, of
- b. een agrarisch opleidingscentrum en een school voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs als bedoeld in artikel 9 van de Wet op het voortgezet onderwijs of een school voor praktijkonderwijs.

Een school voor voortgezet onderwijs die deel uitmaakt van een scholengemeenschap maakt aanspraak op de rijksbijdrage ten aanzien van de huisvesting.

De bepalingen in de WEB over scholengemeenschappen zijn geformuleerd met het oog op de regeling voor de huisvestingskosten. Een belangrijk verschil tussen het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs is immers dat in het middelbaar beroepsonderwijs de kosten voor huisvesting zijn gedecentraliseerd en ondergebracht in de lumpsum en voor het voortgezet onderwijs de financiering door de gemeente plaatsvindt.<sup>1</sup>

Het begrip 'verticale scholengemeenschap' wordt overigens niet in de wettekst zelf gebruikt, maar wel in de Memorie van Toelichting. Deze wetwijziging heeft het mogelijk gemaakt dat voor scholen in het voortgezet onderwijs die op of na 1 januari 1997 zijn gefuseerd met een ROC of een AOC hetzelfde regime voor huisvesting geldt.

Instellingen die een vo school als bedoeld in artikel 2.6 WEB hebben opgenomen en als zodanig zijn aangemeld bij en erkend door OCW worden aangemerkt als verticale scholengemeenschap.

### 2.4 Samenwerking vmbo–mbo

Samenwerking tussen vmbo en mbo doet zich momenteel voor in drie wettelijk geregelde vormen:

1. Aanbieden van een assistentopleiding (incl. AKA) in het vmbo: vmbo-scholen kunnen een assistentopleiding niveau 1 mbo (incl. AKA) aanbieden op de voorwaarde dat zij een samenwerkingsovereenkomst afsluiten met het mbo (artikel 10b8 en 10b9 WVO en artikel 8.4.2. WEB).
2. Het uitbesteden van vmbo-leerlingen aan het mbo (incl. voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (VAVO)). (artikel 25a Wvo).

1 Deze bepaling is ingevoerd op 23 juni 2004 bij de Wijziging van onder meer de WVO en de WEB in verband met de huisvesting van verticale scholengemeenschappen alsmede wijziging van de WVO ten einde nevenvestigingen aan categoriale scholen mogelijk te maken. Kamerstukken II, vergaderjaar 2002-2003, 28997.

3. Uitvoeren van pilots vmbo–mbo 2: vmbo–scholen kunnen een aanvraag doen voor het uitvoeren van een pilot vmbo–mbo2. Leerlingen volgen dan een doorlopend traject tot en met het diploma mbo niveau 2.

#### De niet wettelijk geregelde samenwerkingsvormen

1. Een vorm die geen specifieke wettelijke regeling behoeft, is de zogenaamde aanschuifvariant: een vmbo school en een mbo instelling komen overeen dat een vmbo leerling na het vmbo, op deze school blijft gehuisvest en aldaar bijvoorbeeld een niveau 2 opleiding gaat volgen die wordt verzorgd door het mbo. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij het Vakcollege. Dit wijkt af van de hierboven genoemde, geregelde varianten omdat zowel de vmbo school als de mbo instelling zich houdt aan de eigen kaders. De leerling gaat op voor het vmbo examen en de vmbo school houdt zich ook aan het vmbo-examenprogramma. In de niet wettelijk geregelde vorm van het VM-2 traject en de assistentopleiding niveau 1 hoeft de leerling niet op te gaan voor het vmbo-examen.
2. Convenanten Voortijdig School Verlaten: om het aantal leerlingen dat zonder startkwalificatie van school gaat te verminderen, sluit het ministerie van OCW convenanten af met scholingsinstellingen en andere samenwerkingspartners in de regio.
3. Bestuurlijke samenwerking: een andere vorm van samenwerken is de bestuurlijke samenwerking en/of fusie van de rechtspersonen die vo scholen en WEB instellingen in stand houden. De WVO en de WEB stellen als voorwaarde dat de vo-school of WEB-instelling in stand wordt gehouden door een rechtspersoon. Beide wetten kennen het onderscheid tussen het openbaar onderwijs en het bijzonder onderwijs. Het mbo kent in de praktijk alleen bijzondere instellingen. Alle instellingen worden in stand gehouden door private rechtspersonen. De WVO en de WEB bevatten bepalingen over het bestuur van de school respectievelijk de instelling.

De in artikel 23 van de Grondwet verankerde vrijheid van onderwijs omvat ook de vrijheid van inrichting van het onderwijs. De wetgever kan uit het oogpunt van het algemeen belang van een goede en doelmatige inrichting van het uit de algemene middelen bekostigde onderwijs wel grenzen stellen aan de inrichting. In de WVO en de WEB zijn bepalingen opgenomen over de organisatie, de bestuurlijke inrichting en de eis van rechtspersoonlijkheid om voor bekostiging in aanmerking te komen. De wettelijke bepalingen uit boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zijn vervolgens bepalend voor de inrichting. Onderwijsorganisaties hebben derhalve voor de bestuurlijke inrichting zowel te maken met de bestuursrechtelijke bepalingen uit de onderwijswetgeving als de civielrechtelijke bepalingen uit boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Het 'bevoegd gezag' is een bestuursrechtelijke term. In de statuten van de rechtspersoon moet deze term vertaald worden naar het civiele recht. Zowel in het vo als in het mbo zijn governance-codes tot stand gebracht waarin de principes voor een goed onderwijsbestuur zijn opgenomen.

In het voortgezet onderwijs staat een bijzondere school onder het bestuur van een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die zich het geven van onderwijs in de zin van deze wet ten doel stelt zonder daarbij het maken van winst te beogen. Het schoolbestuur draagt zorg voor een deskundig beheer (artikel 49, lid 1 en 2 WVO).

Voor het mbo geldt sinds 1 april 2009 de Wijziging van de WEB inzake colleges van bestuur en raden van toezicht. Deze wetswijziging houdt in dat het college van het bestuur het bevoegd gezag is en dat er een raad van toezicht is. De bevoegdheden van de colleges van bestuur en raden van toezicht zijn in de WEB geregeld. Tevens is bepaald dat een lid van een college van bestuur niet tevens lid kan zijn van het college van bestuur van een andere instelling (artikel 9.1.4. WEB). Deze laatste bepaling betekent evenwel niet dat een lid van het college van bestuur niet tevens het bevoegd gezag kan vormen van een niet-WEB-instelling.

Rechtspersonen die scholen en/of een web instelling in stand houden kunnen fuseren tot één rechtspersoon. Het bestuur van de rechtspersoon vormt het bevoegd gezag van alle scholen en de instelling die door deze rechtspersoon in stand wordt gehouden. In de praktijk wordt in dat geval gewerkt met mandatering van bevoegdheden aan de directies van de betreffende scholen en instelling.

Ook is het mogelijk dat de besturen van de rechtspersonen die scholen of een WEB-instelling in stand houden, besluiten om één overkoepelende rechtspersoon op te richten. Wie is dan het bevoegd gezag van de school of instelling? Deze vraag is afhankelijk van de wijze waarop de rechtspersonen het bestuur hebben geregeld. Door een personele unie van de besturen van de scholen en de instelling met het bestuur van een overkoepelende rechtspersoon kan een informele samenwerking worden bereikt, zonder dat dit bijvoorbeeld in de formele zeggenschap tot uitdrukking hoeft te komen.

Zowel fusies tussen besturen van scholen voor voortgezet onderwijs en een WEB-instelling als een overkoepelende rechtspersoon met een personele unie van bestuursleden en leden van de raad van toezicht van de rechtspersonen die vo-scholen en een WEB-instelling in stand houden zijn juridisch mogelijk en komen in de praktijk ook voor. Voorbeeld van een organisatie die tot stand is gekomen door een besturenfusie is Amarantis Onderwijsgroep (Amsterdam – Amersfoort). De onderwijsorganisatie Landstede (Zwolle) kent een personele unie van de bestuurders van de rechtspersonen die de scholen en WEB-instelling in stand houden.

Samengevat betekent dit dat er vier hoofdvormen van samenwerking zijn:

1. de verticale scholengemeenschap conform de WEB.
2. bestuurlijke samenwerking: a) het aangaan van een bestuurlijke fusie van de rechtsperso(n)en die één of meerdere vo-scholen in stand houd(t)en en de rechtspersoon die een WEB-instelling in stand houdt ofwel b) een personele unie van bestuurders in de verschillende besturen met eventueel nog een overkoepelende rechtspersoon met eveneens dezelfde bestuurders.
3. De geregelde vorm van het aanbieden van mbo onderwijs door een vo-school in samenwerking met het ROC/AOC: het aanbieden van de assistentenopleiding niveau 1 en de VM2-trajecten.
4. De niet geregelde aanschuifvariant.

Ten aanzien van de hierboven genoemde samenwerkingsverbanden wordt beschreven welke gevolgen de sectoroverschrijdende samenwerking heeft voor de toepassing van de medezeggenschapsregelingen en arbeidsvoorwaarden. De medezeggenschapsregelingen in het vo en mbo zijn recent ingrijpend gewijzigd. Deze regelingen worden hieronder beschreven, waarbij in het bijzonder aandacht zal worden besteed aan de totstandkoming en betekenis van het professioneel statuut in het mbo.

### 3. Medezeggenschap

#### 3.1 Medezeggenschap in het voortgezet onderwijs

De Wet medezeggenschap op scholen (WMS) is per 1 januari 2007 van kracht geworden in het primair en voortgezet onderwijs ter vervanging van de Wet medezeggenschap onderwijs (WMO). De wet is van toepassing voor het basisonderwijs/speciaal onderwijs, het voortgezet onderwijs en de expertisecentra. Deze onderwijssectoren hebben met de invoering van de WMS een eigen wettelijk kader voor medezeggenschap behouden: medezeggenschap voor ouders/leerlingen en personeel verenigd in één medezeggenschapsraad. Dit wordt ook wel de ongedeelde medezeggenschap genoemd.

Uitgangspunt van de WMS is dat er op elke school een medezeggenschapsraad (MR) is (artikel 3, lid 1 WMS). Naast een MR per school is er bij ieder bestuur met meer scholen een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad ingesteld (GMR) (artikel 4, lid 1 WMS). In het basisonderwijs zijn ouders en personeel vertegenwoordigd in de MR. In het voortgezet onderwijs maken leerlingen ook deel uit van de MR. Zij vormen samen met de ouders één geleding. Binnen die geleding is het aantal ouders en leerlingen in principe gelijk (WMS artikel 3, lid 1). Een MR verbonden aan een centrale dienst of een regionaal expertisecentrum bestaat alleen uit personeelsleden (WMS artikel 3, lid 5). De leden van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad worden gekozen door de leden van de desbetreffende afzonderlijk medezeggenschapsraden en wel zo dat het aantal leden, gekozen uit personeel en uit ouders of leerlingen, elk de helft van het aantal leden van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad bedraagt (artikel 4 WMS).

De WMS (artikel 20) biedt keuzemogelijkheden om de medezeggenschap vorm te geven op een manier die past bij de onderwijsorganisatie. Er zijn mogelijkheden voor het instellen van een deelraad, een themaraad, een groepsmedezeggenschapsraad en een bovenbestuurlijke medezeggenschapsraad. Uit de tweede evaluatieve studie naar de invoering van de WMS op scholen (zowel po-scholen als vo-scholen)<sup>2</sup> blijkt dat op een tiende van de scholen een deelraad is ingesteld en op zes procent van de scholen een themaraad functioneert. Geen van de (G)MR' en heeft gekozen voor een groepsmedezeggenschapsraad en/of een bovenbestuurlijke medezeggenschapsraad.

Een aantal vermeldenswaardige conclusies uit dit evaluatieonderzoek :

- De medezeggenschap heeft 'de wind in de zeilen' in het onderwijs. In vergelijking met de situatie voorafgaand aan de invoering van de WMS kunnen (G)MR' en een grotere rol spelen bij de veranderingen in het onderwijs, omdat ze niet alleen meer

2 Frederik Smit e.a., *Medezeggenschap: de wind in de zeilen*, Nijmegen: ITS Radboud Universiteit, mei 2009.

- bevoegdheden hebben, maar ook meer scholing in medezeggenschap hebben genoten om slagvaardig te kunnen participeren in de besluitvorming.
- Door invoering van de WMS is de positie van de GMR duidelijker neergezet, waardoor dit orgaan een grotere rol kan spelen bij strategische beslissingen van het schoolbestuur. In de praktijk wordt de eigen verantwoordelijkheid van de GMR beter onderkend.
  - In het voortgezet onderwijs en bij de expertisecentra so/vso heeft de personeelsgeleding van de MR vaker een kennisvoorsprong op de ouder- en leerlinggeleding. De kennisvoorsprong van het personeel in de GMR op ouders en leerlingen ervaren (G)MR-leden, managers en bestuurders over de hele linie als een probleem.
  - De helft van de medezeggenschapsraden betreft de achterban niet bij de voorbereidingen op het overleg met het schoolbestuur. Men peilt bij de achterban geen meningen en vraagt niet om bespreekpunten.
  - De positie van havo/vwo leerlingen in het voortgezet onderwijs is er door de invoering van de WMS op vooruit gegaan, in vergelijking met hun positie onder vigeur van de WMO 1992. De participatiebereidheid bij deze leerlingen is ook ruim aanwezig.
  - Weinig tot geen leerlingen hebben zitting in de MR op vmbo-scholen, in het voortgezet speciaal onderwijs en bij expertisecentra so/vso. Dit betekent dat deze leerlingen niet zelf via formele inspraakorganen hun wensen kenbaar (kunnen) maken bij het schoolbestuur.

In het Eindrapport van het project Wet medezeggenschap op scholen<sup>3</sup> doet de projectgroep een aantal interessante aanbevelingen waarvan de volgende worden vermeld:

- Bevorderen van medezeggenschap voor leerlingen door een passende beloning te geven: bijvoorbeeld vrijstelling deel van (nauw)verwante lesstof, ondersteuning van leerling mr-leden door mentoren, vergoeding van mr-cursuskosten, mr-scholing binnen schooltijd etc..
- Indien het bevoegd gezag van een school met één BRIN nummer en meerdere locaties, met instemming van de MR van mening is dat de locaties als 'zelfstandige eenheden' kunnen worden beschouwd, kan er gekozen worden voor de structuur GMR (= BRINnummer) met medezeggenschapsraden (= locatie).
- Mogelijk maken dat tussenvormen (intensieve samenwerking tussen twee scholen) en verticale onderwijsvormen een eigen adequate medezeggenschap kunnen ontwikkelen.
- Bij het vaststellen van de faciliteiten voor de ouders en de leerlingen dient ruimte voor scholing (tijd en geld) een belangrijk aandachtspunt te zijn.
- Advies aan de staatssecretaris meer nadruk te geven aan de mogelijkheid dat partijen alvorens zij een geschil aanhangig maken bemiddeling verzoeken bij de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS.

3 Project Wet medezeggenschap scholen: project waarbij alle onderwijsorganisaties gezamenlijk de voorlichting en implementatie van de nieuwe wet in 2007 ter hand hebben genomen. Er is in mei 2009 een eindrapport verschenen met aanbevelingen.

### 3.2 Medezeggenschap in de bve-sector

In de bve-sector heeft de vervanging van de WMO wat langer op zich laten wachten. Een in 2003 ingediend wetsvoorstel voor de modernisering van de medezeggenschap educatie en beroepsonderwijs kon niet op de noodzakelijke steun in de Tweede Kamer rekenen. Er werd veel belang gehecht aan verbetering van de positie van de deelnemers in deze sector en gedeelde medezeggenschap, dat wil zeggen een apart medezeggenschapsorgaan voor de deelnemers naast het orgaan voor het personeel werd daarvoor als voorwaarde gezien.

In het kader van de Bestuurlijke Agenda 2005-2010 is tussen de bewindspersonen van OCW en LNV en de toenmalige BVE Raad en AOC Raad overeengekomen dat de BVE Raad en de vakbonden in de bve-sector vóór 1 februari 2006 een voorstel zou doen voor de invulling van de medezeggenschap voor de lange termijn waarvoor draagvlak bestaat bij werkgevers, werknemers en deelnemers. Het veld is er vervolgens in geslaagd overeenstemming te bereiken over het wetsvoorstel, dat uiteindelijk in november 2007 werd ingediend. Er is gekozen voor een gedeelde medezeggenschap voor leerlingen/ouders en het personeel. Op de medezeggenschap van het personeel is de Wet op de ondernemingsraden (WOR) van toepassing.

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel medezeggenschap educatie en beroepsonderwijs<sup>4</sup> is de keuze voor de WOR als volgt gemotiveerd: 'In de bve-sector zijn de arbeidsverhoudingen verregaand genormaliseerd en de primaire en de secundaire arbeidsvoorwaarden naar de instellingswerkgevers gedecentraliseerd. De instellingen nemen in hoge mate zelf hun strategische beslissingen en dragen ook de gevolgen daarvan. Een indringend voorbeeld hiervan vormen de ontwikkelingen op het vlak van de inburgering, die tot ingrijpende persoonlijke maatregelen binnen de instellingen hebben geleid. De werkgevers dragen zelf ook de verantwoordelijkheid voor de kosten van uitkeringen bij werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Er is een decentrale cao voor de bve-sector waarin over een veelheid van onderwerpen afspraken tussen de desbetreffende sociale partners worden gemaakt. Binnen de kaders van de cao krijgt het arbeidsvoorwaarden- en personeelsbeleid op instellingsniveau concreet vorm. Bij het op deze wijze functioneren als onderneming hoort een ondernemingsraad voor de medezeggenschap van het personeel. Dat is de beste manier om het personeel volwaardig bij het beleid te betrekken. De WOR biedt het geschikte kader om de medezeggenschap van het personeel stevig te verankeren. Direct overleg tussen het bevoegd gezag en het personeel is geboden om aan het instellingsbeleid op een passende manier inhoud en vorm te geven. De functie van ondernemingsraden in de bve-sector is daarbij met name gericht op het strategisch beleid van de instellingen, de uitwerking op instellingsniveau van de cao-afspraken en op de bedrijfsvoering. Het is niet nodig en niet gewenst om de deelnemers daarmee ook te belasten.'

In aanvulling op de algemene bevoegdheden van de WOR is een aantal bevoegdheden voor de ondernemingsraad in de WEB toegevoegd: instemmingsrecht ten aanzien van

4 Kamerstukken II, 2007-2008, 31 266, nr. 3.

het medezeggenschapsstatuut, een adviesrecht ten aanzien van de profielen van de raad van toezicht en de bevoegdheid om ten aanzien van één lid van de raad van toezicht een bindende voordracht te doen.

Verder is in de wet opgenomen dat er een professioneel statuut tot stand komt.

In artikel 4.1.3 WEB is bepaald: 'Met het oog op de voortdurende verbetering van de professionaliteit van het personeel, wordt door of namens de bevoegde gezagsorganen in overeenstemming met vakorganisaties van overheids- en onderwijspersoneel een professioneel statuut vastgesteld.' Over de betekenis van dit professioneel statuut is in de Memorie van Toelichting het volgende opgenomen: 'De werknemers van de instellingen zijn, behalve formeel als zodanig in dienst van de instelling, tegelijkertijd professional te noemen. Voor het realiseren van de betrokkenheid als werknemer biedt de WOR gelegenheid. Zo is daarin het adviesrecht van de ondernemingsraad geregeld ten aanzien van facetten die te maken hebben met het strategisch beleid van de instelling. In het geval van een bve-instelling kan het hierbij bijvoorbeeld gaan om voorgenomen besluiten ten aanzien van het onderwijsaanbod en de locaties van de instelling.

Ten behoeve van de betrokkenheid als professional wordt in dit wetsvoorstel voor het eerst in het Nederlandse onderwijs het professioneel statuut geregeld. De gezamenlijke bevoegde gezagsorganen vertegenwoordigd door de MBO Raad, en vakorganisaties van overheids- en onderwijspersoneel stellen dit statuut op landelijk niveau vast. Het is van belang om dit op landelijk niveau te doen, omdat dit een krachtig instrument is om de professionaliteit voortdurend te versterken, de herkenbaarheid en het eigen karakter van de bve-sector te onderstrepen en tot een gezamenlijk kader te komen. Het spreekt voor zich dat het professioneel statuut de ruimte biedt om binnen de kaders van het professioneel statuut de eigenheid van de instelling vorm te geven. In de cao mbo zullen de totstandkoming en inhoud van dit statuut worden geregeld. Daarin kunnen afspraken worden gemaakt over zaken als:

- Het beleid met betrekking tot deskundigheidsbevordering van het personeel;
- De wijze waarop het personeel wordt betrokken bij de vormgeving van het onderwijs en de examinering;
- De betrokkenheid van het personeel bij de interne kwaliteitszorg;
- De betrokkenheid van het personeel bij de ontwikkeling van goed bestuur.

Beide kaders, het adviesrecht in de WOR van de ondernemingsraad met betrekking tot strategische vraagstukken en het landelijk professioneel statuut met onder meer een regeling van betrokkenheid van het personeel bij andere aangelegenheden, dragen voor het personeel bij aan een naadloze overgang van de WMO 1992 naar de WOR.'

In dezelfde periode (najaar 2007) dat het wetsvoorstel medezeggenschap bij de Tweede Kamer werd ingediend, kwam de minister van OCW met het Actieplan Leerkracht van Nederland (reactie op het advies van de Commissie Leerkracht van Nederland van de commissie Rinnooy Kan). In het Actieplan werd aandacht gevraagd voor de versterking van de positie van de leraar. Ook de bevindingen van de parlementaire enquêtecommissie naar de vernieuwingen in het onderwijs (Commissie Dijsselbloem) versterkten de aandacht voor de positie van de leraar.

In de periode juni – december 2008 werden tussen de onderwijsorganisaties (werknemers- en werkgeversorganisaties) en de minister van OCW convenanten afgesloten waarin afspraken over de verbetering van de arbeidsvoorwaarden en versterking van de



professionaliteit van de leraar werden opgenomen. Ten aanzien van het laatste werd het volgende gesteld: 'Een sterkere positie van de leraar in de school begint bij de erkenning dat de leraar in de dagelijkse onderwijspraktijk over professionele ruimte moet beschikken om zijn werk goed te kunnen doen. Sociale partners en de minister van OCW onderschrijven dat beginsel en spreken af dat de positie van de leraar in de school wordt versterkt door deze professionele ruimte – de interne zeggenschap van de leraar ten aanzien van het ontwerp en de uitvoering van het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid van de school – onderdeel wordt van de zorg van het bevoegd gezag voor goed bestuur. Professionele ruimte behelst tevens rekenschap geven over de kwaliteit van het werk.'

In lijn daarmee is gepland dat wettelijk zal worden verankerd:

- De professionele ruimte van de leraar;
- Het uitgangspunt dat leraren in samenwerking met collega's vorm en inhoud geven aan die professionele ruimte en
- Dat zij dat doen in samenspraak met bestuur en management, binnen de beleidsmatige en organisatorische kaders die zijn afgesproken, binnen de kaders van de eindverantwoordelijkheid van het bevoegd gezag.
- Het uitgangspunt dat bestuur, management en leraren in onderling overleg beslissen en in een professioneel statuut vastleggen hoe de interne zeggenschap van leraren wordt georganiseerd.

Het professioneel statuut in het Wetsvoorstel medezeggenschap educatie en beroepsonderwijs had vooral tot doel de overgang van WMO naar de WOR goed te laten verlopen en vast te leggen waarover op landelijk niveau tussen werknemers- en werkgeversorganisaties afspraken worden gemaakt. Dit professioneel statuut heeft bovendien betrekking op alle medewerkers en niet alleen op docenten. Het professioneel statuut in het kader van Actieplan Leerkracht van Nederland is bedoeld om de professionele ruimte van de leraar te waarborgen. Deze ruimte wordt wettelijk verankerd en op instellingsniveau worden daar afspraken over gemaakt die worden neergelegd in een professioneel statuut.

Ten tijde van de schriftelijke behandeling van het Wetsvoorstel medezeggenschap educatie en beroepsonderwijs in de Tweede Kamer waren door de sociale partners nog geen afspraken gemaakt over de invulling van het professioneel statuut. De leden van de fracties in de Tweede Kamer gaven in het Verslag aan dat zij onvoldoende de betrokkenheid van de docenten bij het onderwijskundig beleid gewaarborgd zagen.<sup>5</sup> Dit mede gelet op het feit dat nog niet bekend was wat in het professioneel statuut zou worden opgenomen. Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de Tweede Kamer diende de staatssecretaris van OCW een Nota van Wijziging in waarbij ondermeer aan de ondernemingsraad extra bevoegdheden werden toegekend.<sup>6</sup> Ten aanzien van deze bevoegdheden werd, in afwijking van de geschillenregeling in de WOR, de Landelijke Geschillencommissie medezeggenschap de bevoegde instantie.

5 Kamerstukken II, 2007/08, 31 266, nr. 5.

6 Kamerstukken II, 2007/08, 31 266, nr. 7.

Omdat dit tot een onwerkbare wet zou leiden en daarmee bovendien nog niet de verankering van de professionele ruimte van de docent zoals bedoeld in de convenanten Actieplan Leerkracht van Nederland was betrokken en in verband waarmee ook een professioneel statuut zou moeten worden opgesteld, hebben de MBO Raad en de vakorganisaties gezamenlijk uitstel gevraagd van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel om in de gelegenheid te worden gesteld een professioneel statuut tot stand te brengen.

De MBO Raad en de vakorganisaties achtten het niet wenselijk dat er twee typen professioneel statuten van toepassing zouden worden in de sector: één professioneel statuut in het kader van de nieuwe medezeggenschapsstructuur en één in het kader van de verankering van de professionele ruimte van de leraar. Zij besloten tot het opstellen van een professioneel statuut waarin zowel het aspect van de medezeggenschap als de zeggenschap van de docent is opgenomen. Daarin zijn de sociale partners geslaagd en op 11 juni 2009 werd de overeenkomst<sup>7</sup> met betrekking tot het professioneel statuut ondertekend en afgesproken dat deze geldt voor onbepaalde tijd vanaf het moment dat de WOR van toepassing wordt in de sector. Het professioneel statuut wordt als bijlage in de vorm van een zelfstandige voor onbepaalde tijd bindende overeenkomst opgenomen in de cao bve en geldt vanaf het moment dat de WOR van toepassing wordt in de mbo sector. Dit was voor de staatssecretaris van OCW aanleiding de bij Nota van Wijziging op het wetsvoorstel voorgestelde aanpassingen weer terug te nemen.

Het professioneel statuut bevat twee type bepalingen:

- bepalingen die betrekking hebben op de professionele ruimte van de leraar zoals bedoeld in het Actieplan Leerkracht van Nederland.
- afspraken over extra bevoegdheden van de ondernemingsraad die betrekking hebben op aangelegenheden die specifiek betrekking hebben op het onderwijs. Deze bevoegdheden vallen deels onder de algemene bevoegdheden van de WOR. Teneinde iedere onzekerheid over de rol van de ondernemingsraad te voorkomen zijn deze bevoegdheden nader geëxpliciteerd in het professioneel statuut. Deze afspraak is aan te merken als een afspraak in de zin van artikel 32 lid 1 WOR.<sup>8</sup> Zo is er een adviesbevoegdheid conform artikel 25 van de WOR ten aanzien van besluiten met betrekking tot het aanbod van opleidingen, het onderwijskwaliteitsbeleid, deelneming aan onderwijskundige experimenten, het meerjarig financieel beleid en een instemmingsbevoegdheid ten aanzien van ondermeer een belangrijke verandering van de onderwijskundige doelstelling, het taakbelastingsbeleid en taakverdelingsbeleid, voor zover niet in de cao geregeld, het formatiebeleid, de organisatie van de examens en het reglement voor het werkoverleg om de zeggenschap van docenten te regelen.

Deze extra bevoegdheden van de ondernemingsraad waarborgen de medezeggenschap van de ondernemingsraad ten aanzien van de randvoorwaarden die voor de uitvoering

<sup>7</sup> De volledige tekst is te vinden op [www.expertisepuntwmeb.nl](http://www.expertisepuntwmeb.nl) onder documenten.

<sup>8</sup> Art. 32 lid 1 WOR: Bij collectieve arbeidsovereenkomst of een regeling van arbeidsvoorwaarden vastgesteld door een publiekrechtelijk orgaan kunnen aan de ondernemingsraad of aan de ondernemingsraden van de bij die overeenkomst of die regeling betrokken onderneming of ondernemingen verdere bevoegdheden dan in deze wet genoemd worden toegekend.

van het onderwijs van belang zijn en waarbinnen de docenten(teams) de professionaliteit gestalte dienen te geven.

Ten aanzien van de professionele ruimte legt het professioneel statuut vast dat de medewerker een professional is en zijn beroep bewust en met vakbekwaamheid uitoefent. Voor de docent zijn de eisen uit de Wet Beroepen in het onderwijs (Wet BIO) maatgevend. Hij opereert in collegiaal (team) verband en legt daarover intercollegiaal verantwoording af. Medewerkers worden actief betrokken bij de totstandkoming van het beleid waar hun beroepsuitoefening betrekking op heeft. Op de instelling worden door middel van een regeling voor het werkoverleg afspraken gemaakt over de wijze waarop de betrokkenheid van de professionele medewerkers bij de totstandkoming van het beleid wordt geregeld, waarbij het uitgangspunt is dat er een goede afstemming komt tussen de zeggenschap van de professionele medewerkers en de medezeggenschap van de ondernemingsraad.

De toelichting bij het professioneel statuut maakt helder wat wordt bedoeld met de 'afstemming tussen zeggenschap en medezeggenschap': 'In het mbo is het onderwijsteam de basis organisatorische eenheid. Bij een goede uitoefening van de zeggenschap vindt binnen ieder onderwijsteam in collegiaal verband besluitvorming plaats over de uitvoering van het onderwijs. Het onderwijsteam is in eerste instantie verantwoordelijk voor het onderwijsproces, en bepaalt de didactisch-pedagogische aanpak en lesmethoden binnen de wettelijke eisen en binnen de door de instelling in overleg met de OR vastgestelde kaders. Dit is het 'hoe' van het onderwijs. Het onderwijsteam legt daarover verantwoording af via de managementlijn teneinde de door de wetgever bij het bevoegd gezag gelegde eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van onderwijs inhoud te kunnen geven. Op iedere instelling wordt een regeling voor werkoverleg vastgesteld waarin ten minste is opgenomen, dat binnen de wettelijke, financiële en beleidskaders over alle aangelegenheden betreffende de didactisch-pedagogische aanpak en lesmethoden in het werkoverleg van het onderwijsteam besluitvorming plaatsvindt. Hiermee is invulling gegeven aan de zeggenschap van de docent.'

Deze afspraak is in lijn met de zorgtaak van de ondernemingsraad op grond van de WOR zoals opgenomen in artikel 28 lid 2 WOR.<sup>9</sup> De ondernemingsraad heeft ook een instemmingsrecht ten aanzien van een door de ondernemer voorgestelde regeling op het gebied van het werkoverleg (art. 27 lid 1, onderdeel i WOR) en een adviesrecht ten aanzien van een door de ondernemer voorgestelde belangrijke wijziging in de verdeling van bevoegdheden binnen de onderneming (art. 25 lid 1, onderdeel e).

Het Wetsvoorstel inzake de wettelijke verankering van de professionele ruimte<sup>10</sup>, dat op 28 mei 2010 bij de Tweede Kamer is ingediend, sluit aan bij de keuze in het professio-

9 Art. 28 lid 2 WOR: De ondernemingsraad bevordert voorts naar vermogen het werkoverleg, alsmede het overdragen van bevoegdheden in de onderneming, zodat de in de onderneming werkzame personen zoveel mogelijk worden betrokken bij de regeling van de arbeid in het onderdeel van de onderneming waarin zij werkzaam zijn.

10 Kamerstukken II, 2009/10, 32 396 Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet medezeggenschap op scholen in verband met de versterking van de positie van personeel dat is belast met het geven van onderwijs.

neel statuut van het mbo om in een regeling voor het werkoverleg op instellingsniveau afspraken te maken over de specifieke invulling van het professioneel statuut. In die zin heeft het professioneel statuut in het mbo een voorbeeldfunctie vervuld.

Volgens het wetsvoorstel wordt een nieuw artikel 4.1.1b WEB ingevoegd:

1. De docent beschikt over zeggenschap binnen de instelling, waaronder ten minste wordt verstaan de zeggenschap van de docent over het ontwerp en de uitvoering van het onderwijs.
2. De docent geeft in samenwerking met de andere docenten en in overleg met het bevoegd gezag vorm en inhoud aan de zeggenschap, bedoeld in het eerste lid.
3. Het bevoegd gezag stelt na overleg met de docenten een regeling voor het werkoverleg vast met betrekking tot de wijze waarop de zeggenschap van docenten wordt georganiseerd.

De formele inwerkingtreding valt samen met de invoering van de WOR op de instellingen. In het mbo staat het professioneel statuut niet op zich zelf. Het past in de lijn van de ontwikkeling van het werken in resultaatverantwoordelijke teams, dat op steeds meer instellingen ingang vindt. De cao bve 2007-2009 heeft met het oog op deze ontwikkelingen de regeling voor de werkverdeling gewijzigd. De preambule bij de cao bve 2007-2009 licht dit als volgt toe: 'Het belangrijkste onderdeel van de cao is dat over de werkverdeling een nieuwe set van afspraken is gemaakt. Deze set vervangt (zoals eind 2005 ook de bedoeling was) de bestaande modellen taakbeleid (vrije model en geregelde model). Bij het ontwerpen van de set heeft het feit dat de invoering van de competentiegerichte kwalificatiestructuur in het onderwijs veel vraagt van de mensen op de werkvloer, een doorslaggevende rol gespeeld. Dit komt tot uiting in de nadruk die gelegd wordt bij de eigen verantwoordelijkheid van de professionele medewerkers: op teamniveau wordt bepaald hoe de werkzaamheden worden verdeeld.'

Zeker met het oog op de invoering van het cgo ligt er een uitdagende taak uitwerking te geven aan de mogelijkheden die het professioneel statuut biedt. Dit zal van docenten een actieve en verantwoordelijke rol vragen en van het management de inzet en het ter beschikking stellen van de middelen om deze actieve en verantwoordelijke rol mogelijk te maken. Het verder ontwikkelen en bijhouden van vakbekwaamheid is daarvoor noodzakelijk.

In de Tweede Kamer ontstond de gedachte dat de invoering van het cgo binnen de instelling een onderwerp zou moeten zijn waarover het medezeggenschapsorgaan instemming zou moeten hebben en een daartoe strekkende motie werd aangenomen.<sup>11</sup> De staatssecretaris heeft in haar brief van 28 april 2009<sup>12</sup> toegelicht dat zij niet voornemens is de motie uit te voeren omdat een juridische grondslag daarvoor in het medezeggenschapsrecht ontbreekt. Een ministeriële regeling zou het bestaande systeem van medezeggenschap doorkruisen. Bovendien zijn de kwalificatie-eisen landelijk vastgesteld en kunnen per definitie niet aan de instemming van docententeams op schoolniveau worden onderworpen. Zij verwijst voor de waarborg voor de invloed van personeel op

11 Kamerstukken II, 2008 -2009, 31 524, nr. 7.

12 Kamerstukken II, 2008 - 2009, 31 524, nr. 17.

onderwijskundig gebied naar de bestaande medezeggenschapsregime, het wetsvoorstel medezeggenschap en de regeling van de professionele ruimte.

Inmiddels biedt het professioneel statuut de docententeams wel de mogelijkheid over de wijze waarop het cgo wordt uitgevoerd zeggenschap uit te oefenen. Zodra de WOR is ingevoerd op de instelling is ook het professioneel statuut van toepassing.

De invoering van het cgo wordt bij wet geregeld en instellingen zijn uiteraard verplicht dit in te voeren. Het betreft het 'wat' van het onderwijs. De wijze waarop het cgo wordt uitgevoerd en inhoud wordt gegeven aan het onderwijsprogramma (het 'hoe') is uiteraard wel een aangelegenheid waarover de docenten zeggenschap behoren te hebben. De vereniging Beter Onderwijs Nederland heeft de afgelopen jaren veel kritiek geuit op het competentiegerichte leren en de voorbereidingen op de invoering van de competentiegerichte kwalificatiestructuur. Deze kritiek is aanleiding geweest voor door de MBO Raad georganiseerde rondetafelgesprekken tussen mbo-bestuurders, docenten en leden van de vereniging Beter Onderwijs Nederland. De nadruk lag volgens de critici te veel op algemene vaardigheden en te weinig op vakmanschap: 'Iemand die leert voor kapster moet allereerst leren knippen'.<sup>13</sup>

Het wetsvoorstel voor invoering van de competentiegerichte kwalificatiestructuur is in februari 2010 bij de Tweede Kamer ingediend.<sup>14</sup> In verband met de val van het kabinet is het wetsvoorstel controversieel verklaard. Het wetsvoorstel spreekt over een invoering van het cgo met ingang van 1 augustus 2011. Nieuwe deelnemers kunnen vanaf augustus 2011 alleen nog inschrijven in opleidingen die zijn gebaseerd op een competentiegerichte kwalificatiestructuur. Van Schoonhoven wijst op het feit dat de verschillende sturingsprincipes waarvoor is gekozen in het wetsvoorstel een 'mengelmoes' oplevert van bestuurlijke keuzen en een garantie is voor het gegeven dat in en rondom het mbo en toeleverende vmbo de komende jaren nog veel en lang gesproken zal worden over de invoering van het cgo.<sup>15</sup> Wat dit betekent voor het 'hoe' van het onderwijs en de verantwoordelijkheid van de docenten voor de uitvoering daarvan is voor de betekenis van het professioneel statuut een goede 'proof of the pudding'.

De symposiumbundel van de NVOR van 2007 was geheel gewijd aan het thema van de leraar als professional.<sup>16</sup> Brekelmans en Van Es<sup>17</sup> stellen dat de keuze voor de centrale positie van de leraar zou kunnen betekenen dat, binnen de visie van de onderwijsinstelling, de leraren als groep een samenhangend curriculum schrijven en aangeven op welke wijze het curriculum wordt uitgevoerd. 'In een verder gevorderde variant zou dit impliceren, dat de rol van de leraren niet beperkt is tot het formuleren van het curriculum, maar ook ziet op de uitwerking hiervan. Met andere woorden: de groep leraren zou ook

13 [www.MBORaad.nl/backstage](http://www.MBORaad.nl/backstage) artikel Trouw, de Verdieping 16 juni 2010.

14 Kamerstukken II 2009-2010, 32 316.

15 Zie ook: R. van Schoonhoven: Competentiegerichte kwalificatiestructuur in het mbo: of het raadsel van de kool, de geit en de wolf, *School en Wét* 2010 nr. 2.

16 'De docent: onderdaan of autoriteit?'. Symposiumbundel Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht 2007, Den Haag: Sdu uitgevers.

17 F.H.J.G. Brekelmans en M. van Es, De Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO), bijdrage symposiumbundel NVOR 2007.

moeten aangeven hoeveel leraren en andere functionarissen (en van welke functie) nodig zijn om het curriculum uit te voeren. In een dergelijke gedachtegang past ook dat het de leraren zijn die het professioneel functioneren van elkaar beoordelen en een klacht over het functioneren van de leraar behandelen.' Een interessante stelling om bij de verdere ontwikkeling van het professioneel statuut te betrekken.

De discussie over de professionalisering van de docenten in het mbo is in volle gang. De invoering van het professioneel statuut is een belangrijke afspraak om werk te maken van de verdere professionalisering zodat docenten ook daadwerkelijk in staat zijn in teamverband uitvoering te geven aan het 'hoe' van het onderwijs. Daarvoor is scholing, begeleiding en voldoende personeel noodzakelijk ook in tijden van bezuinigingen. Het professioneel statuut schept verplichtingen: ook voor de politiek!

Per 1 maart 2010 is de wetwijziging inzake de medezeggenschap in het middelbaar beroepsonderwijs en educatie van kracht geworden. De instellingen hebben tot 1 maart 2011 de gelegenheid de nieuwe medezeggenschapsregeling in te voeren. In de bve-sector is door de onderwijsorganisaties een projectgroep ingesteld die de instellingen helpt bij de implementatie van de nieuwe medezeggenschapsstructuur en een expertisepunt ingericht. Op de website [www.expertisepuntwmeb.nl](http://www.expertisepuntwmeb.nl) wordt de nodige informatie verstrekt over het traject.

### 3.3 Gevolgen van de medezeggenschapsregeling voor samenwerkingsvormen

#### 3.3.1. *De verticale scholengemeenschap*

Om te voorkomen dat binnen een verticale scholengemeenschap op het vo-gedeelte de WMS van toepassing is en op het bve-gedeelte de WOR is artikel 2.6 van de WEB uitgebreid met een nieuw tweede lid waarin is bepaald dat de Wet op de ondernemingsraden van toepassing is op verticale scholengemeenschappen.

Op deze verticale scholengemeenschappen is ook een apart regime van toepassing op de leerlingen van de school voor voortgezet onderwijs die deel uitmaakt van de ROC (zie artikel 8a.1.3. WEB). De Memorie van Toelichting merkt hierover het volgende op: 'Waar aan een bve-instelling naast deelnemers ook deelnemers (leerlingen) zitten die voorgezet onderwijs volgen, is de instelling van een ouderraad voorgeschreven. Zonder dat zou het aan het initiatief van de ouders van de groep jonge leerlingen worden overgelaten of hun belangen in het bijzonder zouden worden geborgd. De instellingen waaraan een ouderraad verplicht wordt gesteld, zijn AOC's omdat daaraan immers altijd voorbereidend beroepsonderwijs is verbonden en de zogenaamde verticale scholengemeenschappen: een ROC waaraan een school voor voortgezet onderwijs is verbonden of een AOC waaraan een school voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs is verbonden (zie art. 2.6. van de WEB).'<sup>18</sup>

18 Tweede Kamer, 31266, nr. 3, p. 6.

Zoals hierboven reeds is aangegeven is de bepaling over de verticale scholengemeenschap in de WEB (artikel 2.6) geïntroduceerd in verband met de bekostiging van de huisvesting om op deze wijze één bekostigingssysteem te realiseren. De wetgever volgt nu voor de toepasselijkheid van het medezeggenschapsregime eveneens het bekostigingssysteem.

### 3.3.2. *Samenwerking besturen: bestuurlijke fusie en personele unies*

De wetgever heeft er niet voor gekozen om de mogelijkheid te openen te kunnen kiezen voor één medezeggenschapsregime voor alle instellingen en scholen die vallen onder dezelfde rechtspersoon en waarvan de werknemers dezelfde werkgever hebben. Dat is uit het oogpunt van de huidige wetgeving logisch want de wetgever richt de bepalingen in de wetgeving op de instellingen en scholen en niet op de rechtspersoon die de instellingen en scholen in stand houden. Met andere woorden: de wetgever houdt geen rekening met samenwerkingsvormen die de wet niet benoemt. Dit betekent dat voor bestuurlijke samenwerkingsverbanden waarin zowel vo-scholen als WEB instellingen zijn opgenomen en de rechtspersoon die de vo-scholen en WEB instellingen in stand houdt de ondernemer (werkgever) is, twee medezeggenschapsregimes van toepassing zijn. Het personeel en de leerlingen/ouders van de vo-scholen vallen onder de WMS en het personeel en deelnemers van de WEB instellingen onder de gedeelde medezeggenschap van de WEB.

Over het beleid zal het bestuur van de rechtspersoon, het bevoegd gezag van de instelling en de scholen die door de rechtspersoon in stand worden gehouden, op centraal niveau moeten overleggen met de ondernemingsraad van de WEB instelling en verticale scholengemeenschappen (WOR van toepassing) en de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad van de scholen voor voortgezet onderwijs (WMS van toepassing). Op centraal niveau zal er daarom sprake moeten zijn van zowel een Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad (GMR) en een Ondernemingsraad of een Centrale ondernemingsraad (COR), afhankelijk van de keuzes die binnen de organisatie worden gemaakt, en een deelnemersraad. Per onderwerp zal beoordeeld moeten worden of sprake is van een voorgenomen besluit waarvoor instemming of advies vereist is conform de WEB/WOR en conform de WMS.

Wanneer een instemmings- of adviesgeschil ontstaat moeten er verschillende procedurele wegen worden bewandeld. In het kader van de WMS wordt een geschil voorgelegd aan de Landelijke geschillencommissie WMS en bij een onjuiste toepassing van de wet of reglement kan vervolgens beroep worden ingesteld bij de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam. In het kader van de WOR is, afhankelijk van de aard van het geschil, de kantonrechter, na bemiddeling door de bedrijfscommissie, of de Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam bevoegd. Deze verschillende rechtsgangen kunnen er toe leiden dat over hetzelfde voorgenomen besluit van de bestuurder door verschillende instanties een uitspraak wordt gedaan.

Voor de MBO Raad is dit aanleiding geweest aan het ministerie van OCW de vraag voor te leggen of het begrip scholengemeenschap zoals bedoeld in artikel 2.6 lid 1 WEB niet zo kan worden geïnterpreteerd dat sprake is van een scholengemeenschap wanneer een rechtspersoon zowel een ROC als een school voor voortgezet onderwijs in stand

houdt. Het ministerie OCW heeft in de brief van 9 juni 2010<sup>19</sup> deze creatieve interpretatie afgewezen: ‘Een scholengemeenschap komt alleen tot stand als het bevoegd gezag besloten heeft tot vorming van een scholengemeenschap, de samenstellende delen daadwerkelijk heeft samengevoegd en van die beslissing mededeling gedaan heeft aan CFI (DUO). Aan de vorming van een scholengemeenschap verbindt de wet ook consequenties, in het bijzonder met betrekking tot de bekostiging van huisvesting. Het enkele feit dat een ROC en één of meer vo-scholen in stand worden gehouden door eenzelfde rechtspersoon betekent dus niet dat zij een scholengemeenschap vormen. Voor vo-scholen die geen deel uitmaken van een dergelijke scholengemeenschap is altijd de Wet medezeggenschap scholen van toepassing.’

### 3.3.3 *Geregelde vormen van samenwerking vmbo–mbo*

In deze trajecten vallen de leerlingen/studenten en eventueel ouders onder het medezeggenschapsregime van de school of instelling waarbij zij staan ingeschreven. Het personeel dat deel uitmaakt van hetzelfde onderwijsteam valt onder het medezeggenschapsregime van de rechtspersoon waarbij zij in dienst zijn. Dat betekent dat voor de leerlingen die ingeschreven staan bij de vo-school en de docenten in dienst van de rechtspersoon die de vo-school in stand houdt de ongedeelde medezeggenschap van de WMS van toepassing is en voor de deelnemers ingeschreven bij het ROC en de docenten in dienst van de rechtspersoon die de ROC in stand houdt de gedeelde medezeggenschap van de WEB van toepassing is.

In de Symposiumbundel van de NVOR 2009 gaat coreferent Slump vanuit het perspectief van de ouders uitgebreid in op de medezeggenschap in situaties van bovenbestuurlijke samenwerking.<sup>20</sup> Inmiddels is de Wet op de ondernemingsraden van toepassing geworden in de bve-sector, hetgeen de medezeggenschapsverhoudingen er in deze constructie niet eenvoudiger op maakt.

Naar aanleiding van een dreigend conflict tussen ouders en het bestuur van de Scholingsboulevard Enschede<sup>21</sup> zijn Kamervragen gesteld aan de Staatssecretaris van OCW. In de beantwoording van deze vragen<sup>22</sup> wordt aangegeven: ‘De scholingsboulevard is een samenwerkingverband van twee scholen voor voortgezet onderwijs en een ROC. Elke leerling staat ingeschreven bij de eigen school. Dit is het Bonhoeffercollege, het Stedelijk Lyceum of het ROC. De medezeggenschapsraad van deze instellingen is en blijft het aanspreekpunt.’

Met deze beantwoording heeft de staatssecretaris zowel de Tweede Kamer als de medezeggenschap ‘met een kluitje in het riet gestuurd’ en zich niet gerealiseerd tot welke complicaties dit in de praktijk kan leiden. Nu voor het personeel van de vmbo-scholen de WMS van toepassing is en voor het personeel van de ROC de WOR en het professio-

19 Gepubliceerd op de website [www.expertisepuntwmeb.nl](http://www.expertisepuntwmeb.nl).

20 K.J. Slump, Ouders aan de zijlijn van het onderwijsveld, Symposiumbundel Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht 2009, p. 116 – 121.

21 VM2-traject waarin door ROC Twente en vmbo-scholen is samengewerkt en gekozen is voor gezamenlijke huisvesting.

22 Aanhangsel Handelingen II, 2008/09, nr . 3416.



neel statuut van toepassing wordt (uiterlijk 1 maart 2011), kunnen over de organisatie van het onderwijs in het VM-2 traject vanuit de drie betrokken organisaties (Bonhoeffercollege, het Stedelijk Lyceum en het ROC) verschillende adviezen volgen van de medezeggenschapsorganen ten aanzien van besluiten waarvoor advies of instemming is vereist. De eventueel daaruit voortvloeiende advies- of instemmingsgeschillen worden bovendien door verschillende instanties beslecht. Voor leerlingen/deelnemers en ouders zal deze ‘verkapte’ medezeggenschap geen stimulans betekenen om zitting te nemen in de medezeggenschapsorganen.

#### 3.3.4. *Niet geregelde vormen van samenwerking.*

In deze situatie volgt evenals in de situatie onder 3.3.3 de medezeggenschap de formele inschrijving van de leerling en de formele aanstelling van de docent.

## 4. **Arbeidsvoorwaarden**

### 4.1 **Gedecentraliseerd**

De arbeidsvoorwaarden zijn in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs volledig gedecentraliseerd. Dit betekent dat de werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties in de sectoren voortgezet onderwijs en mbo afspraken maken, die worden neergelegd in cao's: de cao vo en de cao bve.

Voor gebondenheid van de werkgever aan en de toepasselijkheid van een cao op de werknemers werkzaam bij de werkgever (rechtspersoon) die de school of instelling in stand houdt zijn twee elementen van belang:

1. het lidmaatschap van de werkgeversvereniging die de cao afsluit;
2. de werkingsfeer bepaling in de cao.

In de statuten van de werkgeversverenigingen VO Raad en de MBO Raad is opgenomen dat de leden van de vereniging gebonden zijn aan de met de werknemersorganisaties overeen te komen cao's. Van belang is te weten wie er lid kunnen zijn en in welke gevallen zij gebonden zijn aan de cao.

In de statuten van de VO Raad is in artikel 5 bepaald dat de leden van de vereniging rechtspersonen kunnen zijn die:

- a. één of meer scholen als bedoeld in de WVO in stand houden (hierna: 'A-leden')
- b. één of meer instellingen als bedoeld in de WEB in stand houden waar tevens voortgezet onderwijs wordt verzorgd anders dan op de wijze bedoeld onder sub a (hierna: 'B-leden').

Hoewel dit niet expliciet uit de tekst blijkt, worden in de praktijk alleen AOC's als B-leden toegelaten.

De statuten van de VO Raad bepalen dat de vereniging bevoegd is ten laste van A-leden collectieve arbeidsovereenkomsten aan te gaan ten behoeve van het bij die leden werkzame personeel in het voortgezet onderwijs. De cao vo kent niet een bepaling die de mogelijkheid opent voor de aangesloten leden om de cao bve toe te passen. De cao bve

kent wel de mogelijkheid voor de verticale scholengemeenschap om de cao vo toe te passen (art. C-3 cao bve).<sup>23</sup>

Van de MBO Raad kunnen blijkens de statuten rechtspersonen lid zijn, die één of meer instellingen in stand houden en die de grondslag en doelstellingen van de vereniging onderschrijven. Indien deze rechtspersonen meer instellingen in stand houden, kunnen alle rechten, behorend bij het lidmaatschap, worden uitgeoefend overeenkomstig het aantal instellingen, voor zover deze instellingen in de wetgeving voor bekostiging in aanmerking komen. De vereniging is bevoegd tot het aangaan van collectieve arbeids-overeenkomsten, welke de leden binden.

Op grond van artikel C3 van de cao bve kan de werkgever alléén in het geval sprake is van een verticale scholengemeenschap kiezen voor toepassing van de cao vo of de cao bve. Wanneer de nieuwe medezeggenschapsregeling in de bve van toepassing wordt, geldt voor de verticale scholengemeenschap – ook voor het vo-gedeelte – de WOR en daaruit volgt ook de keuze voor de cao bve.

#### 4.2 Het primaat van de cao

Zowel de WMS als de WOR kennen bepalingen waarin is opgenomen dat instemming van de ondernemingsraad respectievelijk het personeelsgedeelte van de medezeggenschapsraad niet is vereist wanneer het betrokken onderwerp al inhoudelijk is geregeld in een cao (artikel 27, lid 3 WOR en artikel 18, lid 2 WMS). Bovendien kunnen ingevolge de WOR (artikel 32, lid 1) bij cao aan de ondernemingsraad verdere bevoegdheden worden toegekend dan in de wet zijn genoemd. De WMS biedt in artikel 24 lid 3 de mogelijkheid in het reglement extra bevoegdheden op te nemen.

De cao bve kent hoofdstuk K Overleg en medezeggenschap waarin bepalingen zijn opgenomen over de onderwerpen waarover de werkgever overleg voert met de vakbonden in het IGO en op grond waarvan afspraken gemaakt kunnen worden om bepaalde onderwerpen niet in de medezeggenschapsraad aan de orde te stellen. Dit hoofdstuk dient nog aangepast te worden in verband met het van toepassing worden van de WOR in de bve-sector.

Ook worden in de cao's onderwerpen benoemd waarover ingevolge de cao op instemming gericht overleg met de (personeelsdeel van de) medezeggenschapsraad dient plaats te vinden (art. 19.2 cao vo en artikel K-6 cao bve). Er is dus sprake van een sterke verwevenheid van de cao met de regeling van medezeggenschap in de betreffende sector.

23 Cao bve artikel C-3: 'De werkgever die een verticale scholengemeenschap in stand houdt, besluit of de cao vo of de cao BVE van toepassing is, voor zover niet in strijd met wettelijke bekostigingsvoorwaarden of wettelijke voorschriften. De in verband met de verschillende regelingen vo en bve noodzakelijke aanpassing van de cao vo dan wel de cao bve worden overeengekomen respectievelijk in het DGO dan wel in het IGO.'

In de specifieke situatie waarbij parttime mbo-opleidingen een onderdeel vormen van een hbo-instelling, kan de werkgever de cao-hbo toepassen, voor zover niet in strijd met wettelijke voorschriften. De in verband met de verschillende regelingen hbo en bve noodzakelijke aanpassingen van de cao hbo worden overeengekomen in het IGO. In de specifieke situatie van SVO kan de werkgever de cao toepassen, voor zover niet in strijd met wettelijke bekostigingsvoorwaarden of wettelijke voorschriften. De in verband met de verschillende regelingen KBB en bve noodzakelijke aanpassingen van de cao kbb worden overeengekomen in het IGO.'

### 4.3 Wat betekent de reikwijdte van de huidige cao's voor samenwerkingsvormen

1. De verticale scholengemeenschap: Voor deze situatie creëert de cao bve een keuzemogelijkheid in artikel C-3. De rechtspersoon die de verticale scholengemeenschap in stand houdt en ook lid is van de VO Raad heeft als hij is ingeschreven als B-lid niet de verplichting de cao vo toe te passen. In deze zin sluiten deze regelingen op elkaar aan. In verband met de verwevenheid tussen medezeggenschap en cao ligt het in de rede dat gekozen wordt voor de cao bve aangezien de wet bepaalt dat de medezeggenschap conform de WEB van toepassing is bij een verticale scholengemeenschap.
2. De bestuurlijke samenwerking: Voor zover geen sprake is van een verticale scholengemeenschap is de cao vo van toepassing op het personeel werkzaam bij een vo-school en de cao bve op het personeel werkzaam bij de WEB instellingen. Binnen de organisatie zijn derhalve twee cao's van toepassing. Dat hoeft geen probleem te zijn want het gebeurt in de praktijk uiteraard wel vaker dat binnen een organisatie moet worden gewerkt met verschillende cao's. Het bijzondere is echter dat voor hetzelfde werk verschillende cao's van toepassing kunnen zijn.
3. Geregelde vormen van samenwerking: Voor het personeel in dienst bij de rechtspersoon die de WEB instelling in stand houdt is de cao bve van toepassing en voor het personeel in dienst bij de rechtspersoon die de vo-school in stand houdt, de cao vo. Dit betekent dat binnen één onderwijsteam gewerkt wordt op basis van twee verschillende rechtspositieregelingen. De verdeling van werk is in de cao bve anders geregeld dan in het vo, waarin nog een in overleg met het personeelsdeel van de medezeggenschapsraad vast te stellen taakbeleid van toepassing is. Volgens de cao bve wordt de verdeling van het werk binnen het onderwijsteam vastgesteld en is er geen van bovenaf geregeld taakbeleid. Op het moment dat de WOR van toepassing wordt voor het personeel dat valt onder de cao bve, is ook het professioneel statuut van toepassing.
4. Niet geregelde vormen: de docenten volgen de arbeidsvoorwaarden van de instelling waar zij in dienst zijn.

## 5. Drie praktijkvoorbeelden

### 5.1 Kandinsky

VM2 is een experiment dat is gestart om voortijdig schooluitval te verminderen en meer leerlingen aan een startkwalificatie te helpen. In het land lopen diverse succesvolle VM2-trajecten. Eén daarvan is het VM2-traject waarin Kandinsky college, Montessori College en Mondial College en ROC Nijmegen samenwerken aan de pilot VM2. In augustus 2008 is een eerste cohort gestart met 677 leerlingen op 22 scholen. In augustus 2009 is een tweede cohort gestart.

De leerling in de VM2-route doorloopt het onderwijsprogramma tot en met het behalen van het diploma mbo-2. In Nijmegen worden de eerste twee jaar op de vmbo-locatie gegeven en het vervolg (3-4 jaar) op de bve-locatie. Eén docententeam met één pedagogisch-didactische aanpak dient ervoor te zorgen dat leerlingen niet tussentijds afhaken en het diploma behalen op mbo-2 niveau.

Op basis van onderlinge afspraken gemaakt door de besturen van de scholen en het ROC is het project vormgegeven. In Nijmegen is geen rechtspersoon in het leven geroepen waarin de organisatie van het VM2-traject is ondergebracht. De docenten/leraren blijven in dienst van hun eigen werkgever. Dit betekent dat binnen het team met twee rechtspositieregelingen wordt gewerkt: de cao bve en de cao vo.

De praktijk nu is dat in de eerste twee leerjaren van VM2 het ROC-personeel nog in beperkte mate betrokken is bij de uitvoering van het onderwijs. In het derde en vierde leerjaar van het VM2-traject is hun inzet groter, dit ook om te voorkomen dat er een onbedoelde verschuiving plaatsvindt tussen de formatie van de vmbo's en het ROC. De organisatie van het VM2-traject ziet als ideale situatie dat een gezamenlijk team van vmbo-docenten en ROC-docenten verantwoordelijk is voor de uitvoering van het hele VM2-traject. Vragen die zich dan voordoen zijn: Wie stuurt het team aan? Welke arbeidsvoorwaarden worden van toepassing? Hoe zit het met de uitvoering van het professioneel statuut voor de mbo docenten? Het onderwijsteam is de organisatie waarbinnen in het kader van het professioneel statuut de afspraken worden gemaakt.

Zolang zowel leraren, vallend onder de cao vo als leraren vallend onder de cao bve / professioneel statuut deel uitmaken van het team wordt het team geconfronteerd met verschillende regimes om eventuele geschillen met het management in het kader van de zeggenschap of medezeggenschap op te lossen.

De bekostiging loopt via het bekostigingsregime van het voorgezet onderwijs. Voor de eerste twee leerjaren is dit geen probleem, want de leerlingen zijn al opgenomen in de leerlingenadministratie van de vmbo-school. Voor de daarop volgende leerjaren, waaronder het examenjaar, doen zich een aantal ingewikkelde vragen voor omdat dit onderwijsdeel onder de regelgeving van de WEB valt. Zo is voor diplomering in een crebo-opleiding inschrijving bij het ROC nodig. Nu is hier wel een praktische oplossing voor gekozen. De leerling wordt ingeschreven als extraneus op de crebo-code en krijgt een extraneusovereenkomst bij het ROC.

Zowel het ROC als de vmbo's moeten managementinformatie uit de studentenadministratie kunnen genereren ten behoeve van interne en de externe verantwoording.

Ook ten aanzien van de huisvesting doemen vragen op. Het uitgangspunt voor het VM2-traject is dat de leerling gedurende het gehele traject op dezelfde kleinschalige locatie blijft. In Nijmegen is dit zodanig ingevuld dat voor iedere afzonderlijk projectaanvraag is gekozen voor uitvoering op de vmbo-locatie. Indien VM2 een structurele vorm krijgt, is het de vraag of de huidige situatie gehandhaafd kan blijven. Indien er uitbreiding met meer vmbo-scholen plaats gaat vinden, is de versnippering voor het ROC niet meer te verwerken. Als op termijn de bekostiging structureel zal worden, zal deze met het oog op bezuinigingen mogelijk minder riant zijn dan nu het geval is en zal het nodig zijn om groepen en voorzieningen samen te voegen. Een gezamenlijke VM2-locatie kan dan uitkomst bieden.

## 5.2 Amarantis Onderwijsgroep

Amarantis Onderwijsgroep is ontstaan op 1 januari 2008 uit een samenvoeging van ROC ASA (mbo onderwijs) en ISA (voortgezet onderwijs). Per 1 januari 2009 heeft de fusie met Stichting Interconfessioneel Onderwijs in Almere (SIVOA) plaatsgevonden. Binnen Amarantis wordt vmbo, havo, vwo, gymnasium en mbo-onderwijs aangeboden.

De naam Amarantis is afgeleid van het woord Amaranth, dat staat voor (eeuwige) groei en bloei. De onderwijsgroep heeft een christelijke grondslag en haar scholen staan voor iedereen open. Vertaald in organisatiedoelen wil Amarantis voortijdig schoolverlaten terugbrengen, het onderwijs voortdurend vernieuwen (o.a. creëren doorlopende leerlijnen vo – mbo), de bureaucratie tegengaan, open staan voor elk geloof en elke culturele achtergrond, de scholen zo kleinschalig mogelijk houden. Om de kleinschaligheid te benadrukken hebben de onderwijslocaties hun eigen naam behouden. De naam Amarantis wordt alleen gebruikt voor de gezamenlijke bestuurlijke activiteiten. Binnen Amarantis Onderwijsgroep wordt lesgegeven aan 30.000 leerlingen aan 60 scholen/instellingen en zijn 3.300 medewerkers verbonden. Binnen de onderwijsgroep wordt gewerkt met twee systemen: het vo systeem: vo bekostiging, arbeidsvoorwaarden (cao vo) en medezeggenschap (WMS) en voor het mbo: De WEB bekostiging, cao bve en voor wat betreft de medezeggenschap de WMO en vanaf uiterlijk 1 maart 2011 de nieuwe gedeelde medezeggenschap voor het mbo met deelnemersraden/ouderraden en de ondernemingsraden voor het personeel. Bij Amarantis wordt in het vmbo – mbo gewerkt met doorlopende leerlijnen, waardoor een verwevenheid is ontstaan tussen vmbo en mbo. Hoewel de medezeggenschap, arbeidsvoorwaarden en bekostiging gescheiden zijn, is de organisatie rondom de doorlopende leerlijnen ‘gemengd’ geraakt.

Amarantis onderwijsgroep wil bij voorkeur werken met één rechtspositieregeling en één medezeggenschapsregime en is bezig de arbeidsvoorwaarden zoveel mogelijk te harmoniseren. Vanuit de WMS dient een centrale medezeggenschapsraad te worden ingericht voor de bij Amarantis aangesloten scholen waarop de WMS van toepassing is. Voor de mbo-instelling dient in het kader van de gedeelde medezeggenschap zowel een centrale deelnemersraad en eventueel een ouderraad en een ondernemingsraad te worden ingericht. Amarantis wil voor de overkoepelende medezeggenschap zoveel als mogelijk gezamenlijk optreden van de medezeggenschapsorganen (de cmr in het kader van de WMS en de deelnemersraad en eventueel ouderraad en ondernemingsraad) en waar nodig voor het uitoefenen van de zelfstandige bevoegdheden een gescheiden optreden. Daar waar ten aanzien van instemmings- of adviesplichtige besluiten van het College van Bestuur een geschil ontstaat zullen eveneens verschillende wegen bewandeld moeten worden om het geschil tot een oplossing te brengen.

### 5.3 Landstede Groep

De Landstede Groep omvat Landstede Voortgezet onderwijs, Landstede mbo, Landstede Kinderopvang, Landstede Training, Opleiding en Advies en Landstede Welzijn en Kringloop.

In de strategienota 2010 – 2015 ‘Samen naar 2015’ wordt uiteengezet wat de gezamenlijke waarden zijn en hoe deze door middel van de drie V’s: vakmanschap uitoefenen, verantwoordelijkheid nemen en verbindingen leggen tot uitdrukking komen. Boeiend om te lezen hoe de verschillende sectoren de onderlinge verbindingen leggen. In het gesprek dat in het kader van deze bijdrage door mij is gevoerd was het vooral interessant om te vernemen welke interacties tot stand worden gebracht tussen de verschillende onderdelen.

De Landstede Groep heeft ten aanzien van de arbeidsvoorwaardenregelingen te maken met zes cao’s, de cao vo, de cao bve, Arbeidsovereenkomstenregeling voor de Internatio-

nale school te Eerde, cao Welzijn, cao Kinderopvang, cao Kringloopwinkels. Landstede heeft niet het streven om de rechtspositieregelingen te harmoniseren. De organisatie is ingesteld op de verschillende rechtspositieregelingen en dit levert in de praktijk voor de organisatie geen problemen op.

Ten aanzien van de medezeggenschap wil ook Landstede kiezen voor één Landstederaad en ook hier speelt het probleem dat dit niet geheel juridisch sluitend te regelen is. De reglementen worden zoveel mogelijk geharmoniseerd.

## 6. Zijn er oplossingen mogelijk?

### 6.1 Voorstellen

Voor de korte termijn worden voor veel knelpunten praktische oplossingen gevonden binnen de huidige systemen. Daarbij past op de eerste plaats bewondering voor de organisatoren van de VM2-trajecten om met alle administratieve en bureaucratische besognes van dien oplossingen te vinden om de verantwoording in alle opzichten goed te laten verlopen en het project in het belang van de deelnemers te laten slagen. Onder 6.2 wordt een suggestie gedaan voor een eigen adequate medezeggenschap voor de VM2-trajecten.

Voor de bestuurlijke samenwerkingsvormen ligt het ingewikkelder. Het gezamenlijk vergaderen van de verschillende medezeggenschapsorganen binnen een onderwijsorganisatie zonder dat daarvoor een formele basis is in de medezeggenschapswetgeving is in beginsel geen probleem. Het kan de communicatie en het onderlinge begrip binnen de organisatie bevorderen en het organisatiebrede beleid kan goed worden voorbesproken. De formele besluitvorming vindt dan vervolgens op het niveau van het betreffende medezeggenschapsorgaan plaats. Op het terrein van het personeelsbeleid worden vaak organisatiebrede afspraken gemaakt en een (centrale) ondernemingsraad voor het personeel is dan handiger, dan een structuur van ongedeelde medezeggenschap op decentraal niveau. Onder 6.3 wordt daarom het voorstel gedaan om onderwijsorganisaties de keuze te bieden voor een gedeelde medezeggenschap.

### 6.2 VM2-trajecten

In het Eindrapport van het project Wet medezeggenschap op scholen (zie hiervoor) is de aanbeveling gedaan om het mogelijk te maken dat tussenvormen (intensieve samenwerking tussen twee scholen) en verticale onderwijsvormen een eigen adequate medezeggenschap kunnen ontwikkelen.

Dit betekent dat voor de organisatorische eenheid VM2 een eigen medezeggenschapsregime voor leerling/deelnemers en ouders en voor het personeel moet worden ingericht. Dit is niet zo eenvoudig in te passen in de huidige medezeggenschapsregelingen. De leerlingen staan immers ingeschreven bij verschillende scholen/instellingen en het personeel is in dienst van verschillende rechtspersonen. In de WMS is voor ouders, leerlingen en personeel een medezeggenschapsraad verbonden aan een school, centrale dienst of expertisecentrum. In de WEB is een deelnemersraad verbonden aan de instelling. Voor het personeel is de WOR van toepassing en de verplichting tot het instellen van een ondernemingsraad bestaat wanneer in de regel ten minste 50 personen werkzaam zijn in de onderneming.

De VM2-pilots hebben momenteel nog een tijdelijk karakter. Wanneer besloten wordt deze samenwerkingsvorm een definitieve basis te geven is het van belang dat op eenvoudige wijze vmbo-scholen kunnen aansluiten bij het traject. Om een eigenstandige medezeggenschap te kunnen vormen moet wel sprake zijn van een zelfstandig opererende organisatie.

Analoog aan de regeling voor samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs op het terrein van zorg, zoals bedoeld in artikel 18 Wpo of artikel 10h Wvo kunnen de deelnemende vmbo scholen en de ROC- instelling een rechtspersoon in het leven roepen waaraan bevoegdheden worden overgedragen. Anders dan bij de samenwerkingsverbanden op het terrein van zorg ontstaat er geen centrale dienst van waaruit diensten worden verleend aan de scholen, maar een zelfstandige VM2-school. Voor de centrale dienst is in de WMS de medezeggenschap voor het personeel geregeld. Voor de VM2-school bestaat de medezeggenschapsraad uit vertegenwoordigers van zowel leerlingen en ouders als personeel.

Een medezeggenschap voor ouders en leerlingen direct verbonden aan de school waaraan het onderwijs wordt gevolgd is van groot belang. De participatie van ouders en leerlingen in de medezeggenschap op het vmbo is – zoals in de evaluatie van de WMS is geconstateerd – al gering. Een voor de onderwijsvorm herkenbare medezeggenschap verlaagt de drempel om te participeren in de medezeggenschap. Indien een voorkeur bestaat voor gedeelde medezeggenschap kan de medezeggenschap conform de WEB/WOR worden ingericht. De WOR heeft daarbij als beperking dat in beginsel pas een ondernemingsraad hoeft te worden ingesteld wanneer in de regel 50 personen of meer werkzaam zijn in de onderneming. Daar kan wel bij cao of publiekrechtelijke arbeidsvoorwaardenregeling of vrijwillig door de ondernemer van worden afgeweken.

### 6.3 Bestuurlijke samenwerking

Ik bespreek de bestuurlijke samenwerking tussen vo-scholen en mbo-instellingen in de vorm van een besturenfusie of in de vorm van een personele unie van bestuurders in de verschillende besturen.

De vrijheid van inrichting van het onderwijs brengt met zich mee dat de rechtsvorm die gekozen wordt voor deze samenwerking vrij is. Onderwijswetgeving is niet ingericht om voor alle denkbare vormen een aansluitende medezeggenschap te regelen. De onderwijswetgeving grijpt immers niet aan op de rechtspersoon die de instelling/school in stand houdt, maar op de school of de instelling. Is het juridisch mogelijk om de medezeggenschap beter te laten aansluiten bij de organisatiestructuur? De oplossing ligt mogelijk binnen handbereik.

In de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) is ten aanzien van de medezeggenschap een keuzemodel geïntroduceerd.<sup>24</sup> Het college van bestuur van de universiteit of hogeschool kan besluiten dat de WOR van toepassing is, dan wel dat de WOR niet van toepassing is. In het geval de WOR niet van toepassing is geldt de medezeggenschapsregeling zoals in de wet is opgenomen. Er moet wel een regeling voor de medezeggenschap van de studenten worden opgenomen die gelijk-

24 Artikel 9.30 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

waardig is aan de regeling zoals opgenomen in de WHW. De in de medezeggenschapsregeling vast te stellen medezeggenschapsstructuren sluiten zoveel mogelijk aan bij de organisatiestructuur, besluitvormingsprocedures en verantwoordelijkheidsverdelingen binnen de instelling.

Het keuzemodel bij de hogescholen betekent niet dat er voor eens en altijd gekozen moet worden. Dit kan ook op termijn. Het ongedeelde stelsel voor medezeggenschap blijft in stand totdat gekozen wordt voor het gedeelde stelsel. In de genoemde bestuurlijke samenwerkingsvormen zou analoge toepassing betekenen dat voor de onderdelen waar de ongedeelde medezeggenschap van de WMS van toepassing is, gekozen kan worden voor gedeelde medezeggenschap. Voor het personeel geldt de WOR en voor leerlingen/ouders kan een op de organisatie van het onderwijs afgestemde medezeggenschap worden gecreëerd.

Bij een keuzemodel ten aanzien van de medezeggenschap past ook een keuzemodel ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden. Vanwege de verwevenheid van de medezeggenschapsregelingen en de cao's zullen de cao's meer ingericht moeten worden op een flexibele toepassing.

#### 6.4 Eén onderwijswet?

Van Schoonhoven stelt de vraag hoe groot de noodzaak en/of wenselijkheid is om voor het mbo en het vmbo te blijven werken vanuit gescheiden wettelijke kaders en stelt dat het hanteren van één wettelijk kader praktischer zou kunnen zijn.<sup>25</sup> Betekent dit ook één bekostigingsregime? Ook voor de huisvesting? Dit vraagt een fundamentele discussie. Het roept ook de principiële vraag op of het vmbo op deze wijze losgemaakt moet worden van het overige voortgezet onderwijs.

Wel zouden in het verlengde hiervan de voordelen van één wet voor het onderwijs waarin de verschillende onderwijsvoorzieningen voor alle sectoren worden opgenomen onderzocht kunnen worden. Het zou de scholen en instellingen de ruimte moeten geven om onderwijs aan te bieden dat afgestemd is op de behoeften in de eigen omgeving/regio. De bepalingen over bestuur, medezeggenschap, bekostiging, klachtenregelingen etc. kunnen zoveel mogelijk geharmoniseerd worden. De Onderwijsraad wijst op het feit dat er steeds meer verticale en horizontale verbanden tussen de verschillende onderwijsvormen ontstaan en mogelijk nog zullen ontstaan.<sup>26</sup> Een onderwijswet kan mogelijk meer ruimte bieden voor de ontwikkeling van horizontale en verticale verbanden.

De huidige sectorwetgeving is een instellingenwet en richt de bepalingen op de instelling. Een algemene onderwijswet zou de onderwijsvoorziening als uitgangspunt kunnen nemen en niet de instelling. Op deze wijze zou meer rekening kunnen worden gehouden met de bestuurlijke organisatie van waaruit de onderwijsvoorziening wordt geboden. In een algemene onderwijswet past ook goed een keuzestelsel ten aanzien van de medezeggenschap zoals is opgenomen in de WHW.

Bij de opzet van een algemene onderwijswet kan eveneens een beschouwing worden gewijd aan de vraag of een geboden onderwijsvoorziening behoort tot het funderend

25 Renée van Schoonhoven, *Ruimte, regels en beroepsonderwijs, Verkenning van onderwijsrechtelijke vraagstukken in het beroepsonderwijs*, uitgeverij SWP 2010, p. 123.

26 Ontwikkelingsrichtingen voor het middelbaar beroepsonderwijs, verkenning Onderwijsraad 2009, p. 87.



onderwijs of tot het secundair onderwijs, ongeacht de school of instelling die deze voorziening aanbiedt.

Van Schoonhoven gaat in haar bijdrage uitvoerig in op de vraag of sprake is van funderend onderwijs of secundair onderwijs in de verschillende scenario's die zich in het aanbod van vmbo-bl – mbo kunnen (gaan) voordoen. Zij duidt aan hoe ingewikkeld het is een scherp onderscheid aan te brengen. Ook het onderscheid tussen beroepsvoorbereidend en beroepsvormend onderwijs is vager geworden. Uitgangspunt is dat het niveau 1 en 2 onderwijs aan kwalificatieplichtige jongeren op dit moment niet onder het funderend onderwijs wordt geschaard. Bovendien zijn de niveau 1 en 2 opleidingen volgens de WEB gericht op het behalen van een beroeps- en/of arbeidsmarktkwalificatie. Het betreft daarom geen 'algemeen vormend lager onderwijs'.

De MBO Raad heeft met het voorstel om het niveau 1 en 2 onderwijs 'funderend beroepsonderwijs' te noemen feitelijk al een voorschot genomen op een mogelijke discussie over de vraag of het niveau 1 en 2 onderwijs niet toch (deels) gerekend moet worden tot het funderend onderwijs ofwel 'algemeen vormend lager onderwijs'. Met name het niveau 1 onderwijs is met een opleiding gericht op algemene vaardigheden en beroepsoriëntatie eerder aan te merken als 'funderend onderwijs' dan als beroepsvormend onderwijs. Deze (kwetsbare) groep leerlingen is gebaat bij de garantie dat er een grondwettelijk verankerde overheidsverantwoordelijkheid bestaat en voldoende (openbaar) aanbod gewaarborgd is. Een algemene onderwijswet waarbij de aard van de onderwijsvoorziening bepaalt of het tot het funderend onderwijs of tot het secundair onderwijs behoort en niet het gegeven of deze door een vo-school of een WEB instelling wordt geboden biedt mogelijk helderheid.

## 6.5 De maatschappelijke onderneming

Het Wetsvoorstel maatschappelijke ondernemingen is in juli 2009 bij de Tweede Kamer ingediend en geeft uitwerking aan een afspraak opgenomen in het coalitieakkoord van het Kabinet Balkenende IV om een rechtsvorm voor een maatschappelijke onderneming te ontwikkelen. Het doel is instellingen die zich tot maatschappelijke ondernemingen hebben ontwikkeld (woningcorporaties, zorginstellingen, onderwijsinstellingen) een herkenbare rechtsvorm in het rechtsverkeer te geven. Hiermee wordt beoogd de basis te leggen voor nieuwe verhoudingen tussen de instellingen en de burgers, die belang hebben bij hun diensten en voor hun positie op de markt en tussen de instellingen en de overheid. Het meest in het oog springend element van het wetsvoorstel is de invoering van een belanghebbendenvertegenwoordiging naast de Raad van Toezicht of Raad van Commissarissen en de Raad van Bestuur. Deze belanghebbendenvertegenwoordiging moet worden betrokken door het bestuur bij de beleidsvorming en krijgt een aantal rechten en bevoegdheden.

Heeft de regeling van de maatschappelijke onderneming<sup>27</sup> nog iets te bieden? Paul Zoon-tjens<sup>28</sup> stelt dat de regeling van de maatschappelijke onderneming van groot belang kan

27 Wetsvoorstel de maatschappelijke onderneming, Kamerstukken II 2008/2009, 32003.

28 Paul Zoon-tjens, Toezicht in het bijzonder onderwijs, *Regelmaat* 2010/3, p. 94 t/m 108.

zijn voor samenwerkingsverbanden in het onderwijs waarin de onderwijswetgeving de bestuurlijke vormgeving geheel vrijlaat, hetzij doordat er niets over is geregeld, hetzij doordat datgene wat is geregeld tekortschiet voor de feitelijke gang van zaken. Hij noemt daarbij het samenwerkingsverband ingevolge art. 8.1 WHW, tussen hogescholen en universiteiten of het samenwerkingsverband in het primair en voortgezet onderwijs op het terrein van zorg, zoals bedoeld in artikel 18 Wpo of artikel 10 Wvo. En verder de situatie dat scholen gaan samenwerken met andere instellingen en opgaan in één bestuurlijk verband. Als voorbeeld wordt de ontwikkeling van de brede scholen genoemd waar een institutionele samenwerking tot stand is gebracht tussen basisscholen en kinderopvang en waar dit gepaard is gegaan met het onderbrengen van de school en deze andere organisaties in één bestuurlijk verband. Zoontjens stelt dat dan de onderwijssectorale regeling van governance niet voldoet. 'Er is dan behoefte aan voorzieningen en regels die de onderwijswetgeving of de school alleen niet kan bieden. Immers al het personeel zal dan in dienst zijn van het overkoepelend verband terwijl de ouders, die hun kinderen inschrijven voor bijvoorbeeld kinderopvang in de brede school, in redelijkheid mogen verwachten dat hun kinderen later automatisch instromen in de school' Binnen het bestuurlijk verband hebben de ouders reeds invloed op grond van de positie die de Wet op de kinderopvang aan de ouders biedt. Ik zie voorsnog niet in welke oplossing de introductie van de rechtsvorm van de maatschappelijke onderneming hierin kan bieden. Deze wet laat immers de governancebepalingen en de medezeggenschapsbepalingen uit de sectorale onderwijswetten en de Wet op de kinderopvang in stand. Voor het personeel in de kinderopvangsector is de Wet op de ondernemingsraden van toepassing, de ouders zijn in de kinderopvang ook vertegenwoordigd in een medezeggenschapsorgaan en voor het personeel van de basisschool de WMS. Daarnaast zou dan nog een belanghebbendenvertegenwoordiging moeten worden georganiseerd op grond van de bepalingen van de maatschappelijke onderneming, indien het huidige wetsvoorstel tot wet zou worden verheven. Welke organisaties of wie als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt, wordt in de statuten van de maatschappelijke onderneming opgenomen. Zijn er organisaties of personen die menen ook als belanghebbenden te moeten worden aangemerkt dan kunnen deze zich tot de rechter wenden met een daartoe strekkend verzoek.

Ook voor de in deze bijdrage geschetste samenwerkingsverbanden zie ik voorsnog niet de meerwaarde van de maatschappelijke onderneming. Het biedt in ieder geval geen oplossing voor de geschetste medezeggenschapsproblemen en maakt het besturen alleen nog maar ingewikkelder wanneer ook mogelijke derde belanghebbenden een formele positie verkrijgen bij het nemen van belangrijke besluiten.

De parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel ligt momenteel stil en het is nog maar de vraag of een volgend kabinet verder gaat met dit wetsvoorstel.

## 6.6 Fusietoets

Welke betekenis heeft het wetsvoorstel fusietoets in het onderwijs voor de bestuurlijke samenwerking in het onderwijs? Dit wetsvoorstel <sup>29</sup> is inmiddels in de Tweede Kamer aanvaard en ligt nu bij de Eerste Kamer. De Eerste Kamer heeft geen wetsvoorstellen

<sup>29</sup> Kamerstukken II, 2008-2009, 32040.

controversieel verklaard en ook de behandeling van dit wetsvoorstel wordt voortgezet. De Eerste Kamer heeft het verslag ingediend en de nodige kritische opmerkingen gemaakt. Het wachten is nu op de Memorie van Antwoord.

Zoals de Memorie van Toelichting<sup>30</sup> aangeeft moet dit wetsvoorstel bevorderen dat onderwijsinstellingen zich op een menselijke maat organiseren. Menselijke maat houdt in dat een onderwijsinstelling overzichtelijk is, zodat de betrokkenen en de belanghebbenden zeggenschap en keuzevrijheid hebben en zich samen verantwoordelijk weten voor de onderwijsinstelling en de lijnen van besluitvorming kort zijn. Twee elementen uit deze omschrijving staan centraal in dit wetsvoorstel, namelijk 'legitimatie' en 'keuzevrijheid'. Ze zijn nauw gerelateerd aan de grootte van bestuurlijke eenheden, instellingen en scholen.

1. legitimatie houdt in dat bestuur en management draagvlak hebben onder de bij de onderwijsinstelling betrokkenen of belanghebbenden voor de besluiten die ze nemen. Die betrokkenen zijn primair leerlingen, hun ouders, studenten en onderwijspersoneel.
2. Keuzevrijheid betekent dat leerlingen, hun ouders, studenten kunnen kiezen voor het onderwijs dat het beste past bij hun levensovertuiging, hun opvattingen over onderwijs en hun capaciteiten en ambities. Daarvoor is een pluriform onderwijsaanbod nodig, met een variatie in identiteit, pedagogisch-didactisch concept, opleidingsaanbod, schoolgrootte en cultuur.

Het wetsvoorstel heeft betrekking op fusies in alle onderwijssectoren, van primair tot en met hoger onderwijs. Het bijzondere is dat het wetsvoorstel niet alleen betrekking heeft op scholen- of instellingsfusies, maar ook op besturenfusies. Dit is bijzonder omdat de onderwijswetgeving zich in haar bepalingen niet of nauwelijks richt tot de rechtspersoon die de school of instelling in stand houdt, maar tot de school of instelling. Of zoals in de Memorie van Toelichting<sup>31</sup> is geformuleerd: 'Wetgeving grijpt immers aan op het niveau van de instelling en het bestuur van de instelling; de rechten zijn verbonden aan de instelling en niet aan de rechtspersoon.'

Het wetsvoorstel fusietoets ziet op twee typen fusies:

- 1) de institutionele fusie, waarbij één school of instelling ontstaat door samenvoeging.
- 2) De bestuurlijke fusie, indien een of meer rechtspersonen een school of instelling overdragen.

De in het wetsvoorstel voorgestelde wijziging van de WEB geeft bij de begripsbepalingen aan dat wordt verstaan onder:

- a. fusie: een bestuurlijke of institutionele fusie,
- b. institutionele fusie: een fusie waarbij een instelling ontstaat door samenvoeging van twee of meer instellingen,
- c. bestuurlijke fusie: een fusie waarbij een of meer rechtspersonen die instandhouding van een instelling, een school als bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs, dan wel een instelling als bedoeld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek overdragen.

30 Kamerstukken II, 2008-2009, 32040, nr. 3, p. 1.

31 Kamerstukken II, 2008-2009, 32040, nr. 3, p. 8.

Hoewel het streven naar de menselijke maat in het onderwijs alom wordt gewaardeerd, wordt van diverse zijden betwijfeld of dit wetsvoorstel daaraan een wezenlijke bijdrage zal kunnen leveren. Bestaande situaties worden in stand gehouden, het wetsvoorstel ziet alleen op toekomstige situaties en de toetsingscriteria voor de minister zijn wel erg vaag en ruim geredigeerd. De fusietoets is niet toepasselijk bij zogenaamde personele unies. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel meldt daarover het volgende<sup>32</sup>: 'De fusietoets gaat niet over uiteenlopende samenwerkingsvormen die de trekken van een fusie kunnen aannemen. Een belangrijke reden daarvoor is dat deze vormen van samenwerking, zoals een persoonlijke unie van bestuurders in verschillende besturen, makkelijker omkeerbaar zijn dan een fusie. Bovendien kunnen bestuurlijke vormen van samenwerking, zonder overdracht van alle bestuurlijke bevoegdheden (inclusief rechten en plichten) aan een nieuwe rechtspersoon, een goed alternatief zijn voor de bestuurlijke fusie. Dit kan een goed alternatief zijn voor een volledige bestuurlijke samensmelting, omdat het schoolbestuur de voordelen van schoolvergroting kan combineren met het principe van een schoolnabij bestuur. Alternatieve bestuursvormen als besturenfederatie of coöperatie zijn daarvan voorbeelden. Op een aantal onderdelen werken de besturen onder de vlag van een besturenfederatie of coöperatie samen (bijvoorbeeld gezamenlijke inkoop, gezamenlijke vervangings- of mobiliteitspool voor het personeel) terwijl de kern van de schoolbestuurlijke taken bij de individuele besturen blijft. In de beleidsbrief over de menselijke maat in het onderwijs worden dergelijke samenwerkingsvormen daarom positief gewaardeerd.'

Waarom dit onderscheid in behandeling tussen de besturenfusie en de samenwerking tussen besturen op basis van personele unie van bestuurders? De feitelijke machtsconcentratie is nagenoeg hetzelfde. In dit opzicht overtuigen de in de memorie van toelichting gegeven argumenten niet.

De Raad van State was in het Advies over dit wetsvoorstel zeer kritisch en heeft de invoering van een fusietoets zelfs afgeraden. 'Nu er geen eenduidig verband is tussen schaalgrootte en kwaliteit, zou het meer in de rede liggen dat het Rijk het bepalen van de gewenste schaalgrootte overlaat aan het onderwijs zelf. Dat zou inhouden dat de overheid het onderwijsbeleid geleidelijk ontdoet van prikkels tot schaalvergroting (of verkleining, voor zover die heeft bestaan) en streeft naar een schaalneutrale aansturing van het onderwijs, zodat de scholen niet op andere dan onderwijskundige gronden beslissingen hoeven te nemen over de gewenste schaalgrootte. Die beslissingen kunnen dan aan het onderwijs zelf worden overgelaten. Een fusietoets is dan niet meer aan de orde'.<sup>33</sup>

Inmiddels is een onderzoek naar de relatie tussen financiële prikkels, fusies en schaalgrootte in het onderwijs afgerond en aan de beide Kamers aangeboden bij brief van 17 juni 2010. De belangrijkste conclusie uit het onderzoek was dat er geen specifieke elementen in wet- en regelgeving zijn gevonden die de schaalgrootte bewust stimuleren. Een onafhankelijke adviescommissie zal de minister gaan adviseren over de fusies. In een ministeriële regeling worden de criteria opgenomen waaraan de onafhankelijke advies-

32 Kamerstukken II, 2008-2009, 32040, nr. 3, p. 9

33 Kamerstukken II, 2008/09, 32040, nr. 4, p. 8.

commissie de fusie dient te toetsen. De komende tijd wordt aan de totstandkoming van die regeling gewerkt. De memorie van antwoord naar aanleiding van het verslag van de Eerste Kamer<sup>34</sup>: De wettekst schrijft voor dat de toetsing is gericht op de weging van de gevolgen van de fusie op de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod. Deze variatie – en dan gaat het met name om de keuzevrijheid van ouders naar richting en pedagogisch-didactische aanpak – mag niet onnodig door een fusie worden aangetast. Daarbij zal altijd de uitgangssituatie vóór de fusie, worden vergeleken met de situatie zoals deze ontstaat als de fusie wordt gerealiseerd. Dit vraagt altijd om het nodige maatwerk. De fusie-effectrapportage zal daarvoor het vereiste inzicht moeten geven. In dat document zal ook de betrokkenheid van de belanghebbenden op de besluitvorming tot uitdrukking moeten worden gebracht. Als één van de aspecten ontbreekt moet het door de aanvrager(s) alsnog op tafel worden gelegd. Gebeurt dat niet of onvoldoende dan zal de minister de aanvraag tot fusie terugleggen bij de aanvrager.’

Binnen vier jaar na de inwerkingtreding van de wet inzake de fusietoets vindt de eerste evaluatie plaats over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk.<sup>35</sup> De fusietoets zal zeker bijdragen aan zorgvuldige voorbereiding van eventuele fusies. De vraag is of niet allerlei bestuurlijke constructies (zoals personele unies van samenwerkende besturen) worden bedacht om de fusietoets te ontlopen, zodat de onafhankelijke commissie nauwelijks aan adviseren hoeft toe te komen.

De discussie over de menselijke maat is in ieder geval goed aangekomen en het effect daarvan is ook in het beroepsonderwijs merkbaar. Kleinschaligheid kan met name door grote organisaties goed worden gerealiseerd door te werken in voor leerlingen en deelnemers overzichtelijke eenheden met een duidelijke structuur. Het volgende voorbeeld staat los van de fusietoets, maar is wel illustratief voor het denken over de ‘menselijke maat’. Het ROC Midden Nederland wil af van het beeld van het ROC als grote leerfabriek en kiest door het oprichten van ‘colleges’(op z’n Engels uitgesproken). Een kleinschalige school met een duidelijke structuur en een bijna schoolse aanpak en een zichtbaar aanwezige directeur. ‘Een college van zeshonderd leerlingen betekent meer sociale controle, leerlingen zullen minder snel spijbelen en van het lerarenkorps wordt verwacht dat ze voor een vervanger zullen zorgen mocht er een les uitvallen.’<sup>36</sup>

## 7. Conclusie

In deze bijdrage is een aantal ontwikkelingen op het terrein van onderwijswetgeving de revue gepasseerd. Geconstateerd is dat samenwerking tussen het vo en mbo zich voordoet in verschillende vormen. De eigen sectorwetten schieten tekort om alle praktische en juridische knelpunten die zich voordoen in samenwerkingsverbanden ten aanzien

34 Kamerstukken I, 2009/2010, 32040, nr. C.

35 Zie ook: mr. drs. N.L.P. te Bos, De fusietoets, een centralistische poging om de schaal in het onderwijs te reguleren, *School en Wet*, 2010, nr. 2.

36 Interview met Leonard Geluk, voorzitter College van Bestuur ROC Midden Nederland in Vrij Nederland, 26 juni 2010.

van de medezeggenschap en arbeidsvoorwaarden op te lossen. Er bestaat behoefte om meer rekening te kunnen houden met sectoroverschrijdende bestuurlijke en bovenbestuurlijke samenwerking.

Voor de VM2-trajecten is op eenvoudige wijze een volwaardige medezeggenschap te regelen wanneer de besturen van de deelnemende scholen en de ROC- instelling een gezamenlijke 'school' kunnen oprichten met een eigen bevoegd gezag en een passende medezeggenschap. Daarvoor kan worden aangesloten bij de regelgeving omtrent samenwerkingsverbanden.

Voor de bestuurlijke samenwerking tussen vo scholen en vmbo scholen door middel van een besturenfusie of een personele unie van de bestuurders van de rechtspersonen die scholen en een ROC-instelling in stand houden kan een keuzemodel, zoals ook voor het hoger onderwijs geldt, een oplossing bieden. Wanneer de combinatie van gedeelde en ongedeelde medezeggenschap voor de organisatie niet wenselijk wordt geacht kan gekozen worden voor de gedeelde medezeggenschap. Voor de medewerkers geldt de WOR en voor leerlingen/deelnemers en ouders kan de medezeggenschap worden ingericht passend bij de organisatiestructuur.

Bij een keuzemodel ten aanzien van de medezeggenschap past ook een keuzemodel ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden. Vanwege de verwevenheid van de medezeggenschapsregelingen en de cao's zullen de cao's meer ingericht moeten worden op een flexibele toepassing.

Het inrichten van één onderwijswet waarin de onderwijsvoorzieningen zijn opgenomen en de mogelijkheden voor vormen van verticale en horizontale samenwerking worden verruimd is een nader onderzoek waard.

De wetsvoorstellen inzake de maatschappelijke onderneming en de fusietoets in het onderwijs lijken vooralsnog geen bijdrage te kunnen leveren aan de oplossing van de in deze bijdrage geschetste problematiek voor samenwerkingsverbanden.

Het professioneel statuut kan een belangrijke stimulans zijn voor de verdere professionalisering van docenten en verbetering van de samenwerking tussen docenten onderling en het management. Juist bij het ontwikkelen van nieuwe vormen van samenwerking in het beroepsonderwijs is een goed functionerend onderwijsteam de basis van het succes. Het professioneel statuut schept verplichtingen voor docenten en het management. En ook voor de politiek om voldoende middelen beschikbaar te blijven stellen voor het onderwijs!

## Iets kroms dat verbogen is?

Peter Lourens<sup>1</sup>

### 1. Opbouw van het coreferaat

Renée van Schoonhoven spitst haar preadvies toe op de vraag hoe op het grensvlak van vmbo en mbo de verantwoordelijkheid van de overheid voor de opleidingen op niveau 1 en niveau 2 ten principale geduid moet worden. Zij formuleert drie vragen en confronteert die met drie plausibele scenario's voor de ontwikkeling van de basisberoepsgerichte leerweg in het vmbo en de niveau 1 en 2 opleidingen in het mbo. Daarbij legt zij een verbinding met de selectieve krimp van het leerlingaantal die we in het vmbo waarnemen.

In haar coreferaat onderzoekt Annie Wigger in samenhang daarmee de mogelijkheden die het wettelijk systeem biedt om over de eigen sectorgrenzen heen tot samenwerking te komen. Dat zijn er nogal wat en daar komt het nodige bij om de hoek kijken. Zij spitst haar bijdrage toe op de samenwerking in het kader van de VM2-trajecten en neemt in het bijzonder de institutionele vormgeving daarvan in beschouwing.

Mijn reflectie op beide betogen is een persoonlijke. Zij vertrekt vanuit mijn overtuiging dat het beroepsonderwijs altijd een duidelijk en als zodanig goed herkenbaar en functioneel deel zal moeten uitmaken van het onderwijsbestel. En misschien wel wat nadrukkelijker dan dat nu al het geval is.

Voor dat bestel als geheel draagt de minister van OCW stelselverantwoordelijkheid. Het initieel onderwijs dient binnen dat bestel, al was het alleen al vanuit overwegingen van *human capital* en streven naar cohesie in onze samenleving, goed voor te sorteren en adequaat op te leiden tot volwaardige participatie in die samenleving.

De internationale afspraken die zijn gemaakt in Lissabon impliceren klip en klaar dat de publieke verantwoordelijkheid van de minister van OCW zich in elk geval tenminste zou moeten uitstrekken tot en met het behalen van de startkwalificatie voor het aantreden op de arbeidsmarkt. Het scharnierpunt van de daartoe strekkende opleidingen, het bereiken van een diploma niveau op niveau 2, bevindt zich op dit moment in het hart van het mbo. Actueel is dan natuurlijk de vraag wat het mbo in essentie kenmerkt en vooral wat het zou moeten kenmerken.

Daar moet ik meteen toch enig voorbehoud maken. Het past mij niet om in het kader van dit coreferaat inhoudelijk in te gaan op dat laatste punt. Ik moet me hier beperken tot de constatering dat twee commissies later dit jaar onder meer hierover zullen rapporteren, waarna de staatssecretaris daarop met zijn of haar beleidsreactie zal reageren.<sup>2</sup>

---

1 Hij schrijft zijn bijdrage op persoonlijke titel. Hij dankt Mr. Petra M. Feenstra en drs. Cees-Jan van Overveld voor hun commentaar op een eerdere versie.

2 Het betreft rapportages van resp. de commissie Kwalificeren en Examineren (commissie Hermans/van Zijl) en de commissie Onderwijs en Besturing BVE (commissie Oudeman). De adviezen zullen uiterlijk 30 november 2010 worden uitgebracht. De staatssecretaris van OCW heeft aangegeven uiterlijk in januari 2011 daarop te zullen reageren.

Wel wil ik graag, aanvullend op wat al is vermeld in het preadvies en het coreferaat van Wigger, wat opmerken over de beeldvorming en nadere overwegingen geven waaruit de heterogeniteit van het mbo zoals dat thans is geregeld nog maar weer eens moge blijken. Dat brengt me vervolgens op een nadere duiding van belangrijke verschillen met de andere subsystemen in ons publieke onderwijsbestel. Die verschillen zijn veelal historisch zo gegroeid en dus lang niet altijd consistent met elkaar.

Over de ontstaansgeschiedenis van de regelgeving op het scheidsvlak van vo en ho zijn al veel behartigenswaardige opmerkingen gemaakt.<sup>3</sup> Ik wil in dat verband nog kort ingaan op de mate waarin het gedachtegoed van de WHW ten grondslag ligt aan de totstandkoming van de WEB. Dan volgen enkele (naar de aard van mijn dagelijks werk voorzichtige) observaties met betrekking tot de politieke context en de (inter)departementale arbeidsdeling. Ik sluit af met een blik op lopende ontwikkelingen.

## 2. Beeldvorming

Binnen het onderwijsbestel maken het voorbereidend en het middelbaar beroepsonderwijs de minst gekende sectoren uit. Vooral het mbo is daarbij door zijn veelkoppigheid en variëteit een sector die zich ook niet gemakkelijk laat kennen. Wie het beroepsonderwijs goed voor het voetlicht wil krijgen moet vaak als een zendingswerker opereren, op het gevaar af als drammerig te worden ervaren. Het vinden van bondgenoten is niet gemakkelijk. Wensen en verwachtingen van actoren zijn soms tegengesteld of staan met elkaar op gespannen voet. Denk bijvoorbeeld aan de zogenaamde groenpluk bij hoogconjunctuur. Het afnemend bedrijfsleven vertoont dan, soms begrijpelijk, een voorkeur voor korte termijn gewin, terwijl de overheid uit een oogpunt van stelselverantwoordelijkheid voor de lange termijn investeert, opdat de gediplomeerden niet alleen kunnen toetreden tot de arbeidsmarkt, maar ook nog eens tot Leven Lang Leren in staat zijn.

Opvattingen over wensen en mogelijkheden blijken daarnaast nogal eens meer te zijn gebaseerd op beelden dan op feiten. Het referentiekader is voor veel toeschouwers veelal de eigen (al dan niet nog gangbare) kennis over de inrichting van het primair onderwijs (po) en het voortgezet onderwijs (vo). Die onderwijssoorten hebben we immers allemaal op enig moment doorlopen. En voor zover we jonge kinderen hebben, beschouwen we onze kennis ook nog als redelijk actueel, want we komen immers regelmatig in de klas en zijn nauw betrokken bij het onderwijs, want we bezoeken regelmatig ouderavonden. In het mbo is die betrokkenheid van ouders veel minder, zo leert de ervaring. Daarnaast vormt de inrichting van het hoger onderwijs (ho) vaak het referentiekader voor veel beslissers. Velen van hen hebben zelf hun initiële opleiding genoten aan een hogeschool of universiteit. Ook hun eventuele kinderen bezoeken doorgaans die instituten. Er zijn niet zoveel beslissers wier kinderen studeren in vmbo of mbo, en zeker niet op het snijvlak van vmbo en mbo. Dat heeft van doen met de opbouw van de samenleving en de ongelijke distributie van kennis over de bevolking. Hierdoor staat het beroepsonderwijs qua imago al langer op een achterstand ten opzichte van het algemeen vor-

3 Niet alleen in het preadvies van Van Schoonhoven en het coreferaat van Wigger, maar zeker ook in R. van Schoonhoven, *Ruimte, regels en beroepsonderwijs. Verkenning van onderwijsrechtelijke vraagstukken in het beroepsonderwijs*. Amsterdam: SWP Publishers 2010.



mend onderwijs (AVO). Die scheiding knelde vroeger al. En om allerlei redenen (externe democratisering, diversificatie, etc.) neemt dat knellen, zo is mijn indruk, eerder toe dan af.

Beelden en onbeminde worden intussen gevoed door de berichtgeving. Incidenten halen gemakkelijk de landelijke pers. Prijswinnende leerling banketbakkers of tegelzetters en autospuikers komen we voornamelijk tegen in de regionale bladen. In de regio heeft het beroepsonderwijs duidelijk een veel betere pers dan landelijk.

Het is mede daarom van groot belang dat de sector zichzelf beter op de kaart zet en verkoopt. Dat impliceert transparantie betrachten, resultaten laten zien en daarvoor de verantwoordelijkheid nemen, ook als het even tegenvalt. Het betekent vooral bezieling tonen en zorgen dat je studenten tevreden ambassadeurs zijn.<sup>4</sup>

### 3. Heterogeniteit is kenmerkend voor het mbo

Kenmerkend voor het mbo is niet alleen de heterogeniteit en de pluriformiteit van het aanbod aan opleidingen, maar ook de diversiteit van de leerlingen en hun talenten.<sup>5</sup> Die diversiteit van leerlingen is er natuurlijk ook al wel in po en vo. Maar veel minder pregnant en gebundeld aanwezig. De opleidingsprogramma's in de voornoemde sectoren zijn nog tamelijk homogeen en de structuur is relatief gemakkelijk te doorgronden. In het po is het curriculum gericht op de in de wet po vastgelegde eisen en kerndoelen. Voor de leerling maakt het overigens niet eens zoveel uit of je daar nu wel of niet al aan kunt voldoen. In het algemeen vindt, behoudens specifieke uitzonderingen, de voorsortering naar het vo plaats rondom het schooljaar waarin de 12-de verjaardag valt.

Die voorsortering geschiedt doorgaans op basis van de Cito toets en het advies van de basisschool. Op dat moment wordt grofweg bepaald of een leerling gaat voor havo of vwo en dus uiteindelijk in het wo kan belanden, of dat hij of zij terecht komt in het beroepsonderwijs: de route in de beroepskolom vmbo→mbo→hbo/arbeidsmarkt.

Dat kan ook anders (vergelijk bijvoorbeeld een land als Noorwegen), maar in Nederland zijn we dat nu eenmaal zo gewend.<sup>6</sup> Leeftijd is veelal bepalend voor verblijfsduur. Ben je een laatbloeier, dan kun je hier pech hebben omdat je al in de verkeerde route (i.c. beroepskolom) zit.

Mondige ouders weten intussen al jarenlang heel goed hoe belangrijk het moment van overgang van po naar vo is in de leerloopbaan van hun kind. De ervaring leert dat zij er, zeker de laatste jaren, van alles aan doen om te voorkomen dat hun kind van het hoofd van de basisschool een vmbo-advies krijgt. Mij dunk dat die ervaring aansluit bij de hypothese 'opwaartse druk' die Van Schoonhoven in haar preadvies opwerpt als nog het

4 Zojuist is de vierde benchmark mbo gepubliceerd, dit jaar gesplitst in sectorrapportages. Zie: <http://www.MBOraad.nl/?category/257332/Vierde+Benchmark+middelbaar+beroepsonderwijs.aspx>. In november 2010 komt nog de sectorrapportage studenttevredenheid uit.

5 Tabel 2.1 in het preadvies van Van Schoonhoven bevat een kernachtig overzicht van de 4 niveaus waarop het MBO opleidingen verzorgt. Bedenk wel dat men dat doet voor zowel bol als bbl en ook nog, zij het steeds minder, voor bol-deeltijd. Voor de aantallen, zie: Tabel 7.5, OCW *Kerncijfers 2005-2009*, p. 117.

meest geloofwaardig ter verklaring van de krimpende leerlingaantallen in de basisberoepsgerichte leerweg.

Ook het vo biedt, althans wat havo en vwo betreft, in een relatief overzichtelijke structuur eigenlijk tamelijk homogene programma's met een beperkt aantal profielen. Het kent sinds de invoering van het vmbo een duidelijk aangescherpt onderscheid tussen routes die leiden naar universiteit en hogeschool (vwo en havo) en de routes die leiden naar het beroepsonderwijs (vmbo, mbo, arbeidsmarkt/hbo). De programmering met leerwegen, intra- en intersectorale programma's oogt al wat ingewikkelder.

Dat scherpere onderscheid tussen havo/vwo en vmbo was overigens destijds, bij de introductie van het vmbo, een welbewuste keuze. De inhoud van de kweekvijver voor het beroepsonderwijs moest kwalitatief en kwantitatief worden verbeterd. Grotere vijver, meer vissen, dus meer te vangen voor het bedrijfsleven, dat was de gedachte. In verband daarmee werd de mavo als theoretische leerweg onderdeel van het vmbo en werden de nauw aan het vbo verwante niveaus C en D afgeschaft.<sup>7</sup>

De verblijfsduur in het vmbo werd beperkt tot de cursusduur plus 1 jaar, dus als je voor de tweede keer dreigde te blijven zitten resteerde de gang naar het mbo. Die laatste beperking wordt nu weer teruggedraaid en dat lijkt me een goede ontwikkeling.

Tegelijkertijd vond er nog een tweede beweging plaats. De kosten in het Speciaal Onderwijs, en dan met name in het Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO), aanvankelijk nog zogenaamde open einde sectoren, rezen de pan uit.<sup>8</sup> Daarom werd, in als ware het een soort Weer Samen Naar School beweging, de verblijfsduur in het VSO beperkt (verlaging maximale leeftijdsgrens en beperking verblijfsduur) en het VSO-LOM afgeschaft. De betrokken leerlingen werden via leerwegondersteunend onderwijs ook in het vmbo ondergebracht.

Het adagium dat het vo geen eindonderwijs is viel echter jammer genoeg niet vol te houden. Daarom werd het praktijkonderwijs geïntroduceerd. Dat is bestemd voor leerlingen voor wie, op meetbare gronden, het vo toch eigenlijk wel het maximaal haalbare eindonderwijs is.

6 Na afronding van de Grunnskole (loopt van 6 tot 16 jaar) hebben leerlingen recht op 3 jaar videregående school waarbij ze kunnen kiezen uit een beroepsgerichte opleiding of een opleiding ter voorbereiding op een verdere studie aan de hogeschool of de universiteit. Zie bijvoorbeeld: <http://noorwegen.placement.nl/default.aspx?menu=64>.

7 Even terzijde: ongeveer in dezelfde periode werden bij de introductie van het zogenaamde studiehuis, de profielen in het vo aangescherpt ten einde de aansluiting op het ho te verbeteren. Een aanscherping die, na een demonstratie van leerlingen op het Malieveld te den Haag, al snel weer werd afgezwakt.

8 Het zou, denk ik, interessant zijn om eens een uitgebreid onderzoek te doen naar de motieven die sinds pakweg de start van de wederopbouw een rol hebben gespeeld bij de ontwikkeling van het onderwijsbeleid in het algemeen. Een te onderzoeken hypothese zou kunnen zijn dat de voornaamste beleidsontwikkelingen in belangrijke mate hun oorsprong hebben gevonden, niet zozeer in onderwijskundige overwegingen of gedachten aan investeringen in *human capital* ten faveure van de kenniseconomie, maar veel meer in de (soms korte termijn) financieel economische problematiek. Met de toenemende aandacht voor de kenniseconomie zou er op dit punt inmiddels sprake kunnen zijn van een kentering, maar of dat zo is moet in financiële zin nog wel blijken.

Het is goed om nog eens expliciet te bedenken dat daarin ieder jaar ruim 25.000 leerlingen verblijven.<sup>9</sup> Sommige daarvan stromen direct door naar het mbo, anderen keren op latere leeftijd toch weer terug in het onderwijs. De drempelloze instroom op de niveau's 1 en 2 en het ontbreken van enige leeftijdsgrenzen zorgen ervoor dat het mbo ook voor hen de *education provider of the last resort* kan zijn.

#### 4. Opdracht aan het mbo

Tegen die achtergronden geldt de drievoudige opdracht die het mbo kenmerkt:

1. Zorg voor goed initieel beroepsonderwijs (minimaal startkwalificatie, doorstroom naar de niveaus 3 en 4 of het hbo, dan wel toeleiding naar de arbeidsmarkt).
2. Zorg voor scholingsmogelijkheden in het kader van Leven Lang Lereren (opscholing van werkenden van bijvoorbeeld niveau 3 naar niveau 4), maar ook scholing van volwassenen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt om de mogelijkheden op het vinden van betaald werk te vergroten.
3. Zorg voor een adequate vangnetfunctie voor het gehele onderwijsbestel (drempelloze toelating tot de niveaus 1 en 2).

Het mbo moet een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt faciliteren. Als er geen (erkende) stageplaatsen beschikbaar zijn, kan er ook geen opleiding plaatsvinden. Die beperking in het aanbod is wezenlijk als het gaat om de inrichting van het mbo. En onderscheidt daarmee ook het beroepsonderwijs van het funderend onderwijs.

De drie genoemde opdrachten aan het mbo zijn wel te onderscheiden, maar zeker in de bedrijfsvoering niet gemakkelijk te scheiden. Binnen één instelling wordt aan al deze doelstellingen tegelijk gewerkt, overigens in sterk wisselende samenstelling, afhankelijk van de veelal historisch bepaalde opbouw van zowel de instelling als de leerlingpopulatie. Er wordt meestal gewerkt in teams: groepen van al dan niet bevoegde docenten, instructeurs, werkmeesters en andere betrokkenen. Afhankelijk van de concrete opdracht kan ook de samenstelling van de klas sterk wisselen.

De opdracht aan het mbo vraagt om kwalitatief hoogwaardig onderwijs met een goed intern en extern rendement (doorstroom naar hbo, dan wel uitstroom naar de arbeidsmarkt). En daar zit spanning.

#### 5. Intermezzo: mijn eigen referentiekader

Bij lezing van het preadvies en het coreferaat valt nog weer eens goed op hoezeer de wettelijke inrichting van het (middelbaar) beroepsonderwijs het karakter van een lappendeken lijkt te hebben. Dat moet al helemaal zo overkomen op een ieder die niet enigermate is ingewijd in de problematiek van de aansluiting tussen het (initieel) onderwijs en de arbeidsmarkt. Veel is er in die deken samengebracht en geordend. Soms lijkt de ordening het resultaat van relatief eenvoudig *patchwork*. Vaak ook is er sprake van op betekenisvolle samenhang gerichte vormen van *quilting*.

<sup>9</sup> *Kerncijfers 2005-2009*, p. 99. Dat is zelfs nog iets meer dan het inwonertal van een plaats als Lisse in Zuid Holland.



Uiteindelijk telt natuurlijk het resultaat. Dat is wat het mbo betreft echt niet slecht, al kan het natuurlijk altijd beter en op onderdelen soms zelfs veel beter.<sup>10</sup> Het streven naar maatwerk op het snijvlak van vmbo en mbo trekt daarbij de laatste jaren voortdurend aandacht, zeker ook in het kader van het voorkomen van voortijdig schoolverlaten (VSV). Dat betreft overigens niet de qua omvang grootste groep studenten (Van Schoonhoven wijst hier terecht op), maar veelal wel de kwetsbaarste. De bijdragen van beide andere auteurs zijn dan ook specifiek gericht op dat snijvlak en op de mogelijkheden tot samenwerking over de grenzen van onderwijssectoren heen. En bij het snijvlak gaat het dan in het bijzonder om voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.

Het is een langdurig proces geweest waarin de diverse onderdelen bijeen zijn gebracht. Ook de geleidelijke totstandkoming van de regelgeving heeft veel tijd gevegd. Uiteindelijk heeft dat alles in 1996 geleid tot de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Het betreft in oorsprong een kaderwet die de bve-sector in termen van regelgeving expliciet positioneert tussen de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Het in laatstgenoemde wetgeving verankerde gedachtegoed is daarbij van grote invloed geweest, zoals verderop nog nader zal worden beargumenteerd.

De vigerende wetstekst van de WEB is overigens in zijn huidige actuele versie, zelfs voor een ingewijde, nauwelijks meer als een zelfstandig, doorlopend integraal document te lezen. Dat is het gevolg van de vele, intussen ook alweer gecumuleerde, wijzigingen.

Iets dergelijks geldt evenzeer voor de onderliggende regelgeving: het Uitvoeringsbesluit WEB (een AMvB, dus ook wetgeving in formele zin) en de onderliggende ministeriële regelingen. Sommige daarvan bevatten nadere uitwerkingen en bepalingen die soms erg ver gaan voor lagere regelgeving.

Bij het nader beschouwen daarvan blijkt ook wel iets van de spanning tussen sturingsfilosofie en daarmee verbonden codificatie op hoofdlijnen (altijd hogere wetgeving en dus onder parlementaire controle tot stand gekomen) en *fine tuning* uit oogpunt van rechtmatigheid en kwaliteitszorg. Denk bijvoorbeeld aan de inrichting van het controleprotocol voor de accountants.<sup>11</sup> De druk om in het kader van de handhaving accountants te laten oordelen over de inrichting van het onderwijsleerproces is de laatste jaren aanzienlijk toegenomen. De vertrouwenscrisis die ontstond na de zogenaamde Rekeningaffaire is daar in hoge mate debet aan. Die vertrouwenscrisis heeft onder meer geleid tot de Notitie Helderheid 2003 en de aanvullingen daarop in 2004, interessante fenomenen in de onderwijsregelgeving.

10 Mbo is in belangrijke mate eindonderwijs. Uitstroom naar het hbo verloopt vrijwel alleen vanuit het bol-  
vt niveau 4 (bron: OCW, *Kerncijfers 2005-2009*, p. 118). De gemiddelde tijd om een baan te vinden, de  
zogenoemde intredewerkloosheid, bedraagt gemiddeld twee weken bij de bol en minder dan een werk-  
week bij de bbl. Onder de bbl-uitstroom is er vrijwel geen werkloosheid. Bij de bol-uitstroom blijkt dui-  
delijk dat de kans op werk toeneemt naarmate het opleidingsniveau hoger is (bron: *ibid.*, p. 122).

11 Op de site van DUO-Zoetermeer (voorheen CFI) staat hierover het volgende vermeld:

*Het controleprotocol is de schakel tussen de wet- en regelgeving en de werkzaamheden die de instellingsaccountant uit-  
voert. Het geeft een toelichting op het referentiekader, de controle op de jaarrekening, het onderzoek naar de bekosti-  
gingsgegevens en de gewenste accountantsproducten.*

*Voor elke onderwijssector is vastgelegd dat bepaalde informatie moet zijn voorzien van een accountantsverklaring/assu-  
rance-rapport en dat de minister via een ministeriële regeling aanwijzingen of voorschriften kan geven voor de controle  
door de instellingsaccountant. Het controleprotocol is vooral bedoeld als hulpmiddel en naslagwerk voor de instellingsac-  
countant. (<http://www.cfi.nl/public/websitecfi/Default.aspx>).*



Eén manier om naar wetgeving te kijken is haar te beschouwen als de ‘gestolde consensus van gisteren’. Een omschrijving die kernachtig duidelijk maakt dat wetgeving een vorm van geschiedschrijving is die de in het verleden na wikken en wegen tussen partijen bereikte overeenstemming voor langere tijd vastlegt, letterlijk codificeert. De codificatie markeert als statisch een vast punt op de dynamische assen van beleidsmatige en politieke ontwikkelingen. De wet vormt daarmee tevens het vertrekpunt voor zowel handhaving als verdere ontwikkeling.

Men kan daarom ook van opvatting zijn dat de wetten er zijn om gewijzigd te worden. De overeenstemming van gisteren behoeft, dat zal duidelijk zijn, niet per definitie de optimale oplossing van het te regelen onderwerp te behelzen. De overeenstemming kan dan ook vandaag alweer verleden tijd zijn.

Bovendien gaat het bij de gestolde consensus vaak om partiële oplossingen voor in het verleden (soms op onderdelen) gepercipieerde problemen die toen acuut waren of althans zo leken. In de werkelijkheid van alledag zijn context en (al dan niet politieke) dynamiek bepalend. Met als gevolg voortdurende ontwikkeling die soms op (weer andere) onderdelen tot aanpassing noopt.

Uit het oogpunt van stelselverantwoordelijkheid is het van belang daarbij een zo scherp mogelijk onderscheid te maken tussen wat als incidenten zouden moeten worden beschouwd en wat als wezenlijke trends die noodzakelijkerwijs moeten worden gevolgd. Zo’n onderscheid is natuurlijk niet waarde vrij, maar als concept wel belangrijk om transparantie te bevorderen en het over elkaar buitelen van wetswijzigingen te voorkomen. En zeker ook om het lopende beleid de gelegenheid te geven zich ‘te zetten’ in de uitvoering in de periode na publicatie in het Staatsblad. De wetgevende arbeid is dan weliswaar gereed, maar op dat moment begint het eigenlijke werk in de onderwijsinstellingen pas.

Het in acht nemen van die beperking blijkt in de praktijk niet altijd even gemakkelijk. Er is in de politieke omgeving altijd haast om, bijvoorbeeld binnen een kabinetsperiode, concrete zaken tot stand te brengen. En tegelijkertijd vergen *human capital* zware organisaties – en dat zijn scholen zeker – een redelijke doorlooptijd om veranderingen daadwerkelijk te kunnen accommoderen.

Vanuit zulke invalshoeken ontstaat ook een zekere dubbelhartigheid bij het beschouwen van wetgeving en het ontwikkelen van beleid. Natuurlijk zijn wetten er om gehandhaafd te worden (denk bijvoorbeeld aan de handhaving van de urennormen).<sup>12</sup> Maar steeds is

12 In 1996, bij de invoering van de WEB, was zo’n urennorm er overigens nog niet. De Wet op de studiefinanciering kende wel een 850 urennorm. De functie daarvan betrof het wel/niet gerechtigd zijn tot het ontvangen van studiefinanciering. Het is die norm die vervolgens als inrichtingsvoorschrift in de WEB terecht is gekomen, omdat de mbo-bekostiging (codificatie in 1998, invoering vanaf 2000) een onderscheid maakt naar voltijd (schoolzwaar daarom meer bekostiging) en deeltijd (lagere bekostiging, immers werkzwaar). Merk daarbij meteen op dat de ho-bekostiging op dit punt niet differentieert tussen voltijd en deeltijd.

De 300 urennorm is vervolgens pas veel later, te weten bij de wetswijziging in verband met de Reken-schap affaire (Korte Klap), in de WEB terecht gekomen en wel in het hoofdstuk Planning en Bekostiging. Het voorstel van wijziging i.v.m. de modernisering van de mbo-bekostiging voorziet in harmonisatie op dit punt door beide normen als inrichtingsvoorschrift in hoofdstuk 7 van de WEB op te nemen. De precieze uitwerking van de normuren (wat telt nu wel en wat telt niet mee) is uiteindelijk in het controle-protocol beland.

er daarnaast ook de vraag, en soms zelfs acute druk, om tot wijziging te komen. Vervolgens is de vraag: hoe kun je dat dan het beste aanpakken. Want de wijzigingen en vernieuwingen moeten wel altijd gemaakt worden zowel met als vanuit het bestaande instrumentarium.

## 6. Regionale variëteit in bve

De bve-sector kent, zoals hiervoor al aangeduid, een grote variëteit aan instellingen. Deze variëteit wordt niet alleen bepaald door de juridische vormgeving: vakinstelling, Agrarisch Onderwijscentrum (AOC) of ROC. De instellingen zijn ook binnen een bepaalde categorie vaak heel verschillend, vooral als het gaat om de opbouw van het deelnemersbestand (bijvoorbeeld bol/bbl, jong/oud). Dat heeft alles te maken met de historische inrichting van de instelling in de tijd van de Sectorvorming middelbaar beroepsonderwijs (SVM-operatie) en de ROC-vorming, de periode die aan de totstandkoming van de WEB voorafging. De deelnemerspopulatie en de regionale worteling zijn vaak nog zichtbaar in de instelling. Kwam er een grote MTS mee, of juist een aantal instituten voor vormingswerk? Die historische samenstelling is nog steeds bepalend voor de verschillende posities die afzonderlijke instellingen innemen, bijvoorbeeld ook in de financiële *benchmark*. Had je als instelling in het verleden al veel educatie in verhouding tot beroepsonderwijs, dan ben je ook nu veel gevoeliger voor beleidswijzigingen op dat terrein.

Het is belangrijk daarbij ook de vraag te betrekken in hoeverre instellingen verticaal georganiseerd zijn. Bij de AOC's is dat per definitie het geval. Bij de totstandkoming van de regelgeving heeft de wetgever er uitdrukkelijk voor gekozen het groene vmbo en mbo binnen dezelfde instellingen onder te brengen. Voor de instellingen die onder de verantwoordelijkheid van de minister van OCW vallen wilde de wetgever dat destijds niet. Maar waar ROC's al vmbo-scholen in huis hadden, is dat wel zo gelaten. Inmiddels is verticaliteit weer beter bespreekbaar geworden en heeft men ook meer oog voor de onderwijskundige voordelen. Warme overdracht is niet de minste daarvan. Het biedt een goede mogelijkheid binnen het voedingsgebied regionale samenwerking vorm te geven. Overigens brengt de verticale organisatie wel weer eigen lastige vraagstukken met zich mee. Zoals de vraag welke cao van toepassing is (vo of bve?) en hoe het met de medezeggenschap moet worden geregeld. In haar coreferaat gaat Wigger daar uitgebreid op in.

Merk op dat wat de cao betreft de gekozen vorm van decentralisatie per sector met zich meebrengt dat de werkgeversdelegaties aan de onderhandelingsafel steeds per sector van samenstelling moeten wisselen. De bonden kunnen daarentegen doorgaans blijven zitten. Dat heeft ongetwijfeld gevolgen voor het verloop van de onderhandelingen aan de verschillende tafels ten opzichte van elkaar.

Wat mij betreft verdient in dat verband ook het bevoegdheidsregime voor docenten nadere beschouwing. Je kunt ruwweg zeggen dat bij de totstandkoming van de WEB het bevoegdheidensysteem van de WVO is verbonden met het pedagogisch-didactisch getuigschrift uit de WHW.

Voor de vakken in het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie geldt dan ook dezelfde hoofdregel als voor het zogenoemde tweedegraads gebied van het vo: docenten moeten voldoen aan de bekwaamheidseisen voor vo. Een instelling in het mbo kan een docent benoemen als deze voldoet aan die bekwaamheidseisen en ten bewijze daarvan een getuigschrift bezit van een lerarenopleiding vo van een instelling voor ho. Wie dat niet heeft mag alleen onder specifieke voorwaarden als leraar worden benoemd. Men dient dan te beschikken over een geschiktheidsverklaring van het bevoegd gezag van de school en een getuigschrift pedagogisch-didactische scholing WEB, ook wel pedagogisch-didactische aantekening genoemd. Ook zij-instromers kunnen op basis van zo'n geschiktheidsverklaring worden benoemd. Zij moeten dan wel binnen twee jaar een pedagogisch-didactische aantekening behalen.

Een belangrijke afwijking ten opzichte van de eisen in het vo is de brede inzetbaarheid in alle te geven vakken. De WEB eist slechts dat de leraar voldoet aan de bekwaamheidseisen voor het tweedegraads gebied. Het bevoegd gezag van de instelling kan de leraar die voldoet aan de bekwaamheidseisen breder inzetten voor die vakken waarin het hem of haar voldoende bekwaam acht.

Inmiddels heeft de staatssecretaris aan de Onderwijsraad gevraagd om te adviseren over een flexibeler opleidings- en kwalificatiestelsel voor leraren in het (v)mbo. Dat zal er in de nabije toekomst hopelijk toe leiden dat er meer goede leraren specifiek voor het beroepsonderwijs kunnen worden opgeleid en beschikbaar komen ter vervanging in verband met de dreigende vergrijzing.

## 7. Belangrijke verschillen met po, vo en ho

Daarmee zijn we gekomen op het punt van de verschillen tussen onderwijssectoren. Ik noem nog een paar belangrijke, zonder uitputtend te willen zijn.<sup>13</sup>

Als eerste de planning van voorzieningen. Po en vo kennen daarvoor eigen procedures. De WHW kent een locatiebeginsel: een instelling mag niet zo maar ergens anders een vestigingsplaats openen. Interessant is dat de WEB dat laatste weer wel toestaat. Dat leidt soms tot vormen van *cherry picking* door andere ROC's, met als gevolg dat het eerder gevestigde ROC met de winkeldochters (in casu dure opleidingen op niveau 1 en 2) kan blijven zitten. In haar preadvies wijst Van Schoonhoven terecht op het ontbreken van een overzicht van dit soort ontwikkelingen op stelselniveau. Vanuit oogpunt van stelselverantwoordelijkheid lijkt me dit een punt dat de komende tijd de nodige aandacht behoeft.

Een ander belangrijk verschilpunt is dat in het ho en het mbo de huisvestingsmiddelen zijn gedecentraliseerd naar de scholen. In po en vo is dat niet het geval en is er een voorname rol voor de gemeenten weggelegd. Achterliggend hierbij is het destijds gevoerde debat over territoriale versus functionele decentralisatie.

13 Zo laat ik maar buiten beschouwing dat het mbo de enige onderwijssector is die sinds enkele jaren, naast de bekostigingstelling van 1 oktober, een tweede teldatum kent, te weten 1 februari. Uitwerking daarvan zou hier te ver voeren.

Dat debat had voor een deel van doen met de mate waarin scholen in staat zijn de eigen risico's zelf te dragen. ROC's en instellingen voor ho werden daarvoor qua schaal groot genoeg geacht, in tegenstelling tot de scholen in po en vo.

Maar ook de politieke kleur van de bewindspersoon speelde daarbij een bepalende rol. In het algemeen kun je zeggen dat bewindslieden van de PvdA veelal kozen voor decentralisatie naar democratisch samengestelde organen zoals de gemeente, terwijl bewindslieden van het CDA er de voorkeur aan gaven naar de scholen te decentraliseren. Vergelijkbare verschillen zien we als het gaat om de decentralisatie van de wachtgeldbudgetten.

De verschillen in aanpak zijn soms ook te vinden in relatief kleine zaken, maar wel met grote gevolgen. Een voorbeeld ter illustratie. In een brief aan de Tweede Kamer<sup>14</sup> heeft de staatssecretaris aangegeven van oordeel te zijn dat er een scherp onderscheid moet worden gemaakt tussen:

- *de rechtmatigheid van de allocatie van de beschikbare middelen (rol accountant, protocol, beoordeling vooraf, ja/nee-beslissingen leidend tot voor beroep vatbare bekostigingsbeslissingen) en*
- *inhoudelijke verantwoording over het gevoerde (onderwijskundige) beleid van de instelling (rol Inspectie, toezichtkader, beoordeling achteraf, escalatieladder bevat sanctiebeleid met als ultimum remedium intrekking van licenties, al dan niet in combinatie met terugvordering van middelen).*

Door de huidige inrichting van de regelgeving met betrekking tot bekostigingsbeschikkingen is het echter niet goed mogelijk dat scherpe onderscheid op dit moment te maken. Anders dan in het ho, waar voorafgaand aan de vaststelling van de begroting eerst met zogenaamde concept middelenverdelingen wordt gewerkt, is er in het mbo al meteen sprake van definitieve bekostigingsbeschikkingen, zelfs al heeft de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer nog niet plaatsgevonden. Dat voorbehoud wordt natuurlijk wel gemaakt in de officiële beschikking, maar de volgorde blijft opmerkelijk. Daardoor is er hoe dan ook minder flexibiliteit, want tegen een definitieve beschikking staat immers direct bezwaar en beroep op grond van de Awb open. En als de minister op de één of andere manier kennis draagt van mogelijke overtredingen bij een instelling (bijvoorbeeld op het punt van de urennorm), dan dient de instellingspecifieke beschikking op dat punt een voorbehoud te bevatten om te waarborgen dat er te zijner tijd überhaupt kan worden teruggevorderd.

## 8. Enkele opmerkingen bij het ontstaan van de WEB

Dergelijke verschillen overwegende is het de moeite waard nog eens terug te halen in welke (ideologische) context de WEB tot stand is gebracht.

Die context is de WHW en het achterliggende gedachtegoed zoals dat is neergelegd in de HOAK-nota van 1985. Belangrijke trefwoorden waren toen: autonome instellingen, keuzevrijheid, zelfregulering ter bevordering van de kwaliteit, overheid op afstand, lump-

<sup>14</sup> Brief van 23 december 2008, waarmee zij de modernisering van de mbo-bekostiging aankondigt (Tweede Kamer, 2008-2009, 27 451, nr. 101).



sum bekostiging en bestedingsvrijheid. Veel hiervan (maar zoals hiervoor al aangegeven, zeker niet alles) zien we zo'n 10 jaar later terug in de WEB.

Eigen aan het mbo bleef de inrichting van de kwalificatiestructuur: met paritair samengestelde commissies en daarmee een belangrijke rol voor de kenniscentra (toen nog landelijke organen geheten). De ACOA is inmiddels ter ziele, het ho kent de Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO).

Belangrijk blijkt in dat verband ook de dynamiek in de politieke context, de verantwoordelijkheidsverdeling tussen bewindslieden en de (inter)departementale arbeidsdeling. Die spanning leidt er soms toe dat beleidsontwikkelingen per subsysteem van richting veranderen. Hierboven kwam al even de decentralisatiebeweging ter sprake. Ook de reeds genoemde verticalisering biedt een voorbeeld hiervan. Was de ene staatssecretaris nog mordicus tegen, de partijgenote die haar opvolgster werd zag er wel wat in. En het is bij mijn weten pas de derde keer in de naoorlogse geschiedenis van OCW dat er in het kabinet Balkenende IV een staatssecretaris is opgenomen die zowel vo als bve verantwoordelijk werd gesteld.<sup>15</sup> Dat geschiedde, terwijl binnen de ambtelijke arbeidsdeling de betreffende beleidsdirecties bij twee verschillende directoraten-generaal zijn ondergebracht, terwijl één daarvan juist weer onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister viel.

## 9. Ter afsluiting: lopende ontwikkelingen

Op dit moment zijn verschillende wijzigingen van de WEB aan de orde. De wettelijke verankering van het begrip domeinen en van de op competenties gerichte kwalificatiestructuur is daarvan wel de meest ingrijpende sinds de invoering van de WEB. Daarnaast is eind 2008 een wijziging van de WEB aangekondigd in verband met de modernisering van de mbo-bekostiging.

De introductie van het begrip domein beoogt tegemoet te komen aan de problemen die sommige jongeren ervaren met het al op jeugdige leeftijd kiezen van een opleiding.<sup>16</sup> De gedachte is dat de invoering van domeinen de scholen de mogelijkheid biedt hun opleidingen zo te organiseren dat met name de studenten die nog niet zo goed weten welke opleiding ze uiteindelijk zouden willen afronden, gedurende een beperkte tijd een relatief breed inzicht krijgen. De stof is gebaseerd op de gemeenschappelijke kennis en vaardigheden die onderdeel uitmaken van de opleidingen binnen het domein.

De omzetting van de huidige kwalificatiestructuur naar een volledig vernieuwde is de volgende belangrijke wijziging. Op dit moment is die structuur, althans formeel, nog ingericht op basis van eindtermen. Via experimenten wordt in de praktijk al geleidelijk

15 Eerder waren dat staatssecretaris Ginjaar-Maas en minister Deetman. In die periode maakte het mbo echter nog onderdeel uit van het vo. Tot het verschijnen van de Invoeringswet hbo in 1986 gold dat overigens ook voor het hbo.

16 De introductie van domeinen geldt specifiek voor de bol. Die is schoolzwaar. De veronderstelling is dat wie opteert voor de werkzware bbl-opleiding in het algemeen al goed weet wat hij/zij wil.

de overstap gemaakt naar een kwalificatiestructuur die op competenties gericht onderwijs codificeert.<sup>17</sup> Het wetsvoorstel beoogt die structuur definitief te verankeren in de wet.

Het wetsvoorstel met betrekking tot domeinen en kwalificatiestructuur (domeinen/CKS) is al enige tijd bij de Tweede Kamer aanhangig. In verband met de demissionaire status van het kabinet heeft de Kamer besloten het voorstel controversieel te verklaren. De behandeling ligt dus stil. Afgewacht moet worden waartoe de Tweede Kamer, ook inhoudelijk, besluit na totstandkoming van een kabinet in nieuwe samenstelling.

De wetswijziging behorende bij de modernisering van de bekostiging is voor de zomer van 2010 voor advisering aan de Raad van State aangeboden. Deze modernisering is gewenst om de verdeling van de middelen over de instellingen te verbeteren en de gevoeligheid voor misbruik en oneigenlijk gebruik te verminderen. De maatregelen die hiervoor nodig zijn worden concreet geregeld met een wijziging van de WEB. De bijbehorende wijziging van het Uitvoeringsbesluit volgt binnenkort.

De wijzigingen zijn er mede op gericht een efficiëntere bedrijfsvoering te bevorderen. Daarbij kan het bijna niet anders dan dat in de komende tijd de aandacht voor en de vraag naar maatwerk op het snijvlak van vmbo en mbo verder toeneemt. De vraag vanuit de arbeidsmarkt zal de komende tijd geleidelijk weer oplopen. De toenemende krimp zal op het niveau van de regio's de instellingen dwingen tot verdergaande samenwerking. Men put immers uit hetzelfde voedingsgebied.

De in het preadvies van Van Schoonhoven opgenomen scenario's zullen zich in de actualiteit al snel verder ontwikkelen. De uitwerkingen van mogelijke vormen van samenwerking die Wigger aanduidt in haar preadvies geven helder aan dat er voldoende mogelijkheden liggen. Ik overzie op dit moment niet of het daarbij ten principale zal gaan over de vraag naar het onderscheid tussen funderend en secundair onderwijs. Ik verwacht wel dat de overheid meer zicht en mogelijk ook meer invloed zal willen hebben op het aanbod van voorzieningen.

Uiteindelijk zullen vooral praktische overwegingen de doorslag geven. Het was, meen ik, Marten Toonders Bul Super die ooit opmerkte: *Recht is iets kroms dat verbogen is.*

---

17 Competenties zijn combinaties van kennis, vaardigheden en gedrag die in samenhang bepalen of een student in staat kan worden geacht als beginnend beroepsbeoefenaar zijn beroep op de arbeidsmarkt uit te oefenen. Voor meer info: zie bijvoorbeeld de site van het procesmanagement mbo 2010 (<http://www.mbo2010.nl/index.cfm/t/Home/vid/B9F76268-50FC-2BA0-8681A4BDC709A29C>).

## Over de auteurs

Mw. dr. Renée van Schoonhoven is directeur van het advies- en onderzoeksbureau Actis en geldt als specialist op het terrein van de wet- en regelgeving van het praktijkonderwijs, het vmbo en het mbo. Zij is gelieerd aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Vrije Universiteit Amsterdam (VU).

Mw. mr. Annie Wigger is advocate in Den Haag en voormalig adviseur van de MBO Raad.

Drs. Peter A. Lourens is sinds 2001 als coördinator bekostigingsbeleid werkzaam binnen de Directie Beroeps- en Volwasseneneducatie (BVE) van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Daarvoor werkte hij in diverse functies binnen andere onderwijsbeleidsdirecties van het departement. Ook werkte hij enige tijd als adviseur van het College van Bestuur van het ROC van Amsterdam.