

Recht doen aan beroepsonderwijs

prof.dr. R. van Schoonhoven

Faculteit der Rechtsgeleerdheid



Recht doen aan beroepsonderwijs

prof.dr. R. van Schoonhoven

*Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar
Onderwijsrecht vanwege de Stichting Bijzondere Leerstoelen Onderwijsrecht,
aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit Amsterdam op
8 april 2016.*

Inhoudsopgave

1.	Wetgevingsgeschiedenis van het beroepsonderwijs in kort bestek	3
2.	Enkele structuurkenmerken van het beroepsonderwijs	6
3.	Steeds meer mensen hoger opgeleid.....	8
4.	De geschoolde samenleving	11
5.	Waarop koerst het beleid?	13
5.1	Algemene beleidslijnen	13
	Nederland: kenniseconomiel	13
	Focus op: vakmanschap?.....	13
5.2	Beleidslijnen voor het mbo	14
	Kwalificatiestructuur, doelmatigheid en arbeidsmarktrelevantie	14
	Betrokkenheid van het beroepenveld.....	15
	Ondertussen in het vmbo en hbo.....	15
	Zorg voor kwetsbare jongeren	16
5.3	Instrumentele aspecten	16
5.4	Per saldo	17
6.	Onderwijsrechtelijke thema's in het beroepsonderwijs	17
6.1	Is het beroepsonderwijs tegenwoordig ook funderend onderwijs?	17
	Leerplicht wordt kwalificatieplicht; 16 jaar wordt – minimaal - 18 jaar?	18
	Recht op onderwijs: geen inperking tot het 18 ^e jaar?.....	19
	Een toelatingsrecht tot het mbo?	20
	Consequenties	21
6.2	Met of zonder het afnemend beroepenveld?.....	23
	Consequentie.....	24
6.3	Aanbod van opleidingen: zelfsturing, planning, vraagfinanciering?	25
	Consequentie.....	27
6.4	Wet educatie en beroepsonderwijs: weg naar de toekomst?	28
	Consequentie.....	29
7.	Recht doen aan beroepsonderwijs.....	29
8.	Tot besluit.....	31

*Dames en heren,*¹

Eind 2007 houdt de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht (NVOR) haar jaarvergadering. De vereniging neemt een resolutie aan waarin wordt opgeroepen tot actievere bestudering van het onderwijsrecht met betrekking tot het beroepsonderwijs. Want met name dit deel van het onderwijs kent een tekort als het gaat om de bestudering van het recht. De overheid grijpt vaak en vergaand in deze sector in, waardoor – in de woorden van Vermeulen – de rechtsonzekerheid groot is, zo al niet gesproken kan worden van een onderwijsrechtelijke chaos.²

De oproep van de NVOR is niet zonder gevolg gebleven. De Stichting Bijzondere Leerstoelen Onderwijsrecht (SBLO) heeft initiatief genomen, hetgeen heeft geleid tot de instelling van de onderhavige leerstoel Onderwijsrecht met betrekking tot het beroepsonderwijs, aan de Faculteit der rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit Amsterdam. Hiermee is een belangrijke stap gezet. Met de leerstoel wordt beoogd bij te dragen aan de kennis over en de kwaliteit van de wet- en regelgeving voor dit deel van ons onderwijsbestel.³

In hetgeen volgt zal ik bespreken dat het beroepsonderwijs zoals we dat nu kennen op een cruciaal punt in zijn ontwikkeling staat. Doordat wij en onze kinderen steeds langer en op een hoger niveau naar school gaan, wordt de samenleving meer en meer een ‘geschoolde samenleving’, waarin algemene vorming en hoger onderwijs de hoogste norm zijn en het beroepsonderwijs het nakijken lijkt te hebben.⁴ In recent beleid van met name het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt laatstgenoemde tendens niet benoemd en lijkt men zowel de kool (behoud van de eigenheid van het beroepsonderwijs) als de geit (relativering van het verschil tussen het beroepsonderwijs en belendende sectoren) te willen sparen. De opkomst van de geschoolde samenleving zet echter wel degelijk aan tot het maken van nadrukkelijker keuzen, die voor een belangrijk deel onderwijsrechtelijk van aard zijn. Het gaat om keuzen op in ieder geval de vier volgende domeinen: a) de grensbepaling tussen funderend onderwijs en beroepsonderwijs, b) de betrokkenheid van het afnemend beroepenveld bij opleidingen en de kwalificatiestructuur, c) de ordening van het opleidingsaanbod en d) de inrichting van het wettelijke kader. Deze componenten zullen het richtsnoer vormen voor de activiteiten van de leerstoel waarop ik aan het einde van mijn verhaal kort zal in gaan.

¹ Mijn dank gaat uit naar Miek Laemers, Sjoerd Karsten en Pieter Leenheer voor hun commentaar op een eerdere versie van deze rede.

² 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.

³ Onder het beroepsonderwijs wordt in deze rede verstaan, tenzij anders aangegeven, het middelbaar beroepsonderwijs (mbo).

⁴ D.P. Baker, *The schooled society. The educational transformation of global culture*. Stanford: Stanford University Press 2014.

1. Wetgevingsgeschiedenis van het beroepsonderwijs in kort bestek

Voor een goed begrip van het hier en nu van het beroepsonderwijs en de ontwikkelingen die daarin gaande zijn, neem ik u eerst mee terug in de tijd. Ik zal enkele momenten uit de wetgevingsgeschiedenis van het beroepsonderwijs belichten.⁵

We beginnen rond het jaar 1800. In die voor ons land staatsrechtelijk woelige periode wordt in lijn met de Franse beginselen van vrijheid, gelijkheid en broederschap besloten dat het gildesysteem ook in ons land moet verdwijnen. De gilden belemmeren te zeer de innovatie van vakmanschap en beroep. Ze worden op het niveau van het landsbestuur beschouwd als monopolies en kartels die vrije handel in de weg staan. Koning Willem I ondertekent dan ook in 1818 het besluit dat gilden verboden zijn. In enkele steden suddert hun bestaan nog jaren door, maar formeel is het doek voor de gilden vanaf dat moment gevallen.⁶

Een paar decennia verder in de tijd ziet minister Thorbecke in landen om ons heen de industrialisatie op gang komen.⁷ Hij realiseert zich dat die ontwikkeling ook in Nederland ingezet moet worden, maar weet ook dat daarvoor de nodige onderwijsinfrastructuur ontbreekt. De gilden met hun opleidingsfunctie in de vorm van meester-gezel-verhoudingen zijn immers ter ziele.⁸ Er is inmiddels wél lager onderwijs, en er zijn gymnasia, lycea en Franse scholen - en aansluitend universiteiten - voor gegoede burgerij en de elite. Maar het grote middensegment van onze bevolking moet het zonder enige vorm van voortgezet onderwijs stellen. Onderwijs dat echter wel nodig is om het land economisch verder te brengen. Rond 1860 volgt er een voorstel voor de Wet op het middelbaar onderwijs, die in 1863 in werking treedt.⁹

In deze wet wordt een keuze gemaakt die voor ons onderwerp – regulering van het beroepsonderwijs – relevant is. De keuze houdt in dat het middelbaar onderwijs geschikt wordt geacht voor de burgerij, dat wil zeggen: voor het segment tussen de arbeiders en de adellijke elite in. Zij zijn het immers die de industrialisatie moeten gaan dragen. De middelbare school is niet bedoeld voor arbeiders, omdat zij na het lager onderwijs immers aan het werk gaan. Thorbecke ziet hun eventuele vervolgonderwijs uitdrukkelijk niet als een overheidstaak maar als een zaak van de bazen en patronen. Zijn (hogere) burgerscholen zijn overigens ook niet bedoeld voor kinderen uit het adellijke segment: die gaan immers al naar het gymnasium en aansluitend naar de universiteit.

⁵ Overigens zie R. van Schoonhoven, *Ruimte, regels en beroepsonderwijs. Verkenning van onderwijsrechtelijke vraagstukken in het beroepsonderwijs*. Amsterdam: Uitgeverij SWP 2010, p. 25-38. R. van Schoonhoven, P. Leenheer & P. Smets, Mbo: schakelstuk op het bord van overheid en bedrijfsleven. In: *De Nieuwe Meso*, 2014-3, p. 4-55. Zie tevens: S. Karsten, *De hoofdstroom in de Nederlandse onderwijsdelta. Een nuchtere balans van het mbo*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant 2016.

⁶ C. Wiskerke, *De afschaffing der gilden in Nederland*. Amsterdam: H.J. Paris 1938. Zie voor een casuïstiek N. Slokker, *Ruggengraat van de stad. De betekenis van gilden in Utrecht, 1528-1818*. Amsterdam: Aksant.

⁷ Uitbouw van het onderwijs vond tevens plaats in het kader van de vorming van een natiestaat, zie F. de Vijlder, *Natiestaat en onderwijs. Een essay over de erosie van de band tussen onderwijssystemen en Westerse natiestaten*. Den Haag: VUGA 1996.

⁸ Over de opleidingsfunctie van de gilden, zie B. de Munck & D. Dendooven, *Al doende leert men. Leertijd en ambacht in het Ancien Régime (1500–1800)*. Brugge: Uitgeverij Van de Wiele 2003.

⁹ A. Bartels, *Een eeuw middelbaar onderwijs 1863-1963*. Groningen: J.B. Wolters 1963, p. 5. Ph. J. Idenburg, *Thorbecke's Middelbaar Onderwijswet*. Groningen: J.B. Wolters 1963, p. 3; *Schets van het Nederlandse schoolwezen*. Groningen: J.B. Wolters 1964, p. 39.

De Wet op het middelbaar onderwijs zorgt ervoor dat in de tweede helft van de 19^e eeuw in heel het land met name hogere burgerscholen (hbs-en) ontstaan. De leerlingen krijgen op deze scholen - zoals ongetwijfeld bij velen van u bekend - les in een flinke dosis algemeen vormende vakken, waarmee zij worden voorbereid op het vervullen van 'nuttige posities in de samenleving' of kunnen doorstromen naar wat we nu aanduiden als het hoger beroepsonderwijs.

Overigens staat in diezelfde periode de ontwikkeling van het beroepsonderwijs niet stil. Door en vanuit het particulier initiatief, gedragen door de gegoede burgerij en industriëlen, ontstaan in veel plaatsen ambachts- en vakscholen. De scholen krijgen veelal ook enige financiële steun, eerst van lokale overheden, later ook van de rijksoverheid, maar er wordt vooralsnog niet voorzien in een structurele rijksregeling.

Dan, vervolgens, geen onderwijsgeschiedenis zonder Abraham Kuijper. Dat geldt ook voor het beroepsonderwijs. Hij is namelijk de eerste die, in de periode 1901-1905, de verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van het beroepsonderwijs nadrukkelijk op de agenda zet.¹⁰ In zijn ogen is sprake van een leemte in het onderwijsbestel omdat een regeling op rijksniveau ontbreekt: "door de Overheid mag thans dan ook niet langer getalmd om door het stellen van eenige wettelijke regelen de leiding en ordening in handen te nemen."¹¹ Zijn voorstel is het beroepsonderwijs op te nemen in de Wet op het middelbaar onderwijs, maar dit voorstel valt vooralsnog niet in goede aarde.¹² Wel wordt in deze periode de zogeheten Ineenschakelingscommissie ingesteld, die politiek en bewindspersonen moet voorzien van een nieuw basisontwerp voor het onderwijsbestel van de 20^e eeuw.

Deze commissie neemt de tijd en komt uiteindelijk in 1910 tot een lijvig advies.¹³ Het is vervolgens de eerste minister van Onderwijs van ons land, minister De Visser, die het element 'beroepsonderwijs' uit het advies tilt en aan de Tweede Kamer voorstelt te komen tot een Wet op het nijverheidsonderwijs. Deze wet wordt in 1919 aangenomen en treedt in 1921 in werking.¹⁴

Deze wet is in meerdere opzichten bijzonder. Ten eerste omdat de wet markeert dát regulering en bekostiging van het beroepsonderwijs een taak van de rijksoverheid wordt geacht. Ten tweede omdat de wet – in aansluiting op de reeds gegroeide praktijk van ambachts- en vakscholen – het primaat legt bij bijzondere instellingen. De wet stelt in artikel 5 namelijk dat "scholen worden onderscheiden in bijzondere en openbare." In andere onderwijswetten is de volgorde tot dan toe omgekeerd. Ter onderbouwing van deze keuze wordt verwezen naar de Ineenschakelingscommissie, die stelde dat er op grond van particulier initiatief al dusdanig veel beroepsonderwijs tot ontwikkeling was gekomen dat het regelen van openbaar vakonderwijs in alle gemeenten niet meer nodig was. Bovendien – zo stelde deze commissie – was het vrij lastig om vanuit Den Haag in te

¹⁰ P. Boekholt, 'Voor de vrijmaking van het onderwijs, in zijn onderscheide vertakkingen, zal op den ingeslagen weg worden voortgeschreden. Het onderwijs onder het ministerie-Kuyper.' In: D.Th. Kuiper & G.J. Schutte (red.), *Het kabinet-Kuyper (1901-1905)*. Zoetermeer: Meinema 2001, p. 184-207. J. Koch, *Abraham Kuyper. Een biografie*. Amsterdam: Boom 2007, p. 478.

¹¹ *Kamerstukken II 1903/04*, 64, nr. 3, p. 8.

¹² Wetsvoorstel tot Wijziging en aanvulling der wet tot regeling van het middelbaar onderwijs; *Kamerstukken II 1903/04*, 64, nrs. 1-3. Het voorstel wordt in 1905 ingetrokken; *Kamerstukken II 1904/05*, 32, nr. 1.

¹³ Ineenschakelingscommissie, *Rapport van de Staatscommissie voor de Reorganisatie van het Onderwijs*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal 1910.

¹⁴ *Stb.* 1919, 593; inwtr. *Stb.* 1921, 1023.

schatten wat voor soort beroepsonderwijs dan in welke gemeente precies moest komen, een argumentatie die ook vandaag de dag vaak wordt gehoord als het gaat om de doelmatigheid van het aanbod, maar daarover verderop in dit verhaal meer. Een derde belangrijk kenmerk van de Wet op het nijverheidsonderwijs is dat het dag- en avondscholen in één wettelijk kader opneemt. Daarmee worden ook de leertrajecten erkend van jongeren die overdag werken bij een baas en 's avonds naar school gaan.

Een volgend betekenisvol moment in de wetgevingsgeschiedenis van het beroepsonderwijs is gelegen in de jaren vijftig. Het overgrote deel van de adviezen van de Ineenschakelingscommissie, die zien op het herontwerp van het gehele onderwijsbestel, zijn in de periode tussen 1910 en 1950 in een geduldige lade terecht gekomen. Het onderwijsbestel, door de tijd heen stap voor stap gegroeid, uitgebreid en gereguleerd, ziet er nog steeds uit als een slordige lappendeken. Minister Rutten en aansluitend minister Cals stellen voor te komen tot een meer samenhangend geheel van – om te beginnen – het voortgezet onderwijs.¹⁵ Daarin moeten dan ook delen van het middelbaar én hoger beroepsonderwijs worden opgenomen. De zogeheten Mammoetwet, oftewel de integratie van diverse schoolsoorten in één Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), ziet het daglicht en wordt in de loop van de jaren zestig stap voor stap ingevoerd. De dagscholen uit de Wet op het nijverheidsonderwijs gaan erin mee en worden in de WVO aangeduid als instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs (mbo). De avondscholen komen terecht in een Wet op het leerlingwezen, later omgedoopt tot de Wet op het cursorisch beroepsonderwijs.

De geschiedenis van het beroepsonderwijs na 1970 is u waarschijnlijk bekend, reden waarom ik de bespreking daarvan beknopt zal houden.¹⁶ Van belang is aan te geven dat het middelbaar beroepsonderwijs zich in de loop van de jaren tachtig steeds minder thuis voelt in de setting van de WVO. De aansluiting op het bedrijfsleven wordt node gemist. Als de hbo-instellingen in 1985 uit de WVO stappen en een eigen Wet op het hoger beroepsonderwijs krijgen, wil het mbo ook een 'eigen' wet teneinde de relatie met het bedrijfsleven te kunnen intensiveren. Van overheidswege zijn er echter ook wensen, zoals het samenvoegen van het versnipperde opleidingsaanbod - hetgeen eerst vorm krijgt met de zogeheten SVM-operatie¹⁷ en aansluitend met de roc-vorming - én de professionalisering van het vormingswerk en volwasseneneducatie.¹⁸ Het resultaat: minister Ritzen stelt in 1994 aan het parlement voor het mbo uit de WVO te halen en over te zetten naar een Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB), waarin dan tevens worden opgenomen: het leerlingwezen, het vormingswerk en de volwasseneneducatie.¹⁹ Deze WEB, overigens geschreven naar het voorbeeld

¹⁵ *Kamerstukken II 1958/59*, 5 350, nr. 3. H. Knippenberg & W. van der Ham, *Een bron van aanhoudende zorg. 75 jaar Ministerie van Onderwijs [Kunsten] en Wetenschappen*. Assen: Van Gorcum 1993, p. 386-390. F. van Rooij, F.J.H. Mertens & A.M.L. van Wieringen, *Max Goote. Onderwijs, wederopbouw en vernieuwing in de periode 1946-1966*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum bve 2000, p. 11-12.

¹⁶ Zie voor een uitgebreide beschrijving 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.

¹⁷ SVM staat voor: sectorvorming en vernieuwing van het middelbaar Beroepsonderwijs. *Kamerstukken II 1987/88*, 20 646, nr. 3.

¹⁸ M.E. van Dyck, 'BVE-sector', in: Berg, M.J.M. van den (red.), *Onderwijsbeleid sinds de jaren zeventig*. Den Haag: Onderwijsraad 2000, p. 114.

¹⁹ *Kamerstukken II 1993/94*, 23 778, nrs. 1-3. *Stb.* 1995, 501.

van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), is met ingang van 1996 de sectorwet voor het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie.²⁰

2. Enkele structuurkenmerken van het beroepsonderwijs

Voor het vervolg van het betoog is het voorts wenselijk enige kernelementen van de huidige structuur van ons beroepsonderwijs uiteen te zetten.²¹

Allereerst: het mbo kent in de praktijk *louter bijzondere instellingen en geen openbare*. Dit vloeit voort uit de ontstaansgeschiedenis zoals hiervoor kort besproken. De Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) kent echter wel een duaal ontwerp in die zin dat de wet geschreven is voor openbare en bijzondere instellingen gezamenlijk. In lijn daarmee is in de WEB onder meer eenzelfde onderscheid tussen regels en bekostigingsvoorwaarden opgenomen als in de andere sectorale onderwijswetten.²²

Een tweede structuurkenmerk is dat het veld van aanbiedende instanties een *hybride karakter* draagt. Het bestel kent een onderscheid tussen bekostigde instellingen en erkende opleidingen. Bij de komst van de WEB in 1996 is enerzijds een 'gesloten' bestel ontstaan van circa 70 instellingen die door het Rijk worden bekostigd: de regionale en agrarische opleidingscentra (roc's en aoc's) en de vakinstellingen.²³ Zij worden vertegenwoordigd door de MBO Raad en de AOC Raad. Anderzijds kent het mbo-bestel een 'open' deel met het erkende, niet-van Rijksweg-bekostigde aanbod. Scholingsinstituten die langs alternatieve weg gefinancierd worden, bijvoorbeeld op basis van particuliere middelen, kunnen bij OCW een aanvraag indienen om erkende diploma's te mogen verstrekken.²⁴ Bekende voorbeelden hiervan zijn: LOI, NCOI en Schoevers. De meeste van deze aanbieders zijn verenigd in de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO).

Ten derde: in het mbo heeft *het afnemend veld*, ook wel aangeduid als 'het bedrijfsleven',²⁵ een in de WEB verankerde positie. Zoals hierna nog aan de orde komt is die positie minder sterk dan enkele jaren terug. Desondanks is het ook nu nog in belangrijke mate betrokken bij de beroepsopleidingen; het fungeert op grond van de WEB als leeromgeving voor de beroepspraktijkvorming ('stages') en het bepaalt mede de inhoud van de kwalificatiedossiers oftewel de eindtermen waaraan studenten bij diplomering hebben te voldoen.

²⁰ De opkomst en ondergang van de positie van volwasseneneducatie in het bve-bestel kan in deze rede niet aan de orde komen; zie voor een beschrijving R. van Schoonhoven, *Educatie op een kruispunt*.

Ontwikkelingsrichtingen voor volwasseneneducatie. Rotterdam: Actis 2012. Zie voorts R. van Schoonhoven, 'Beroepsonderwijs en educatie: een mislukt huwelijk', in: *De Nieuwe Meso*, 2014-3, p. 28-35.

²¹ Voor een nadere duiding van ons beroepsonderwijs in internationaal vergelijkend perspectief, zie: K. Visser e.a., *De positie van het mbo in het buitenland*. 's-Hertogenbosch/Amsterdam: ebo 2009; H. van der Werfhorst, L. Efficers & S. Karsten (red.), *Onderwijsstelsels vergeleken: leren, werken en burgerschap*. Meppel: Didactief 2015. A. Westerhuis, M.J. Groeneveld & H. Smulders, *Verkenning van de ontwikkelingen in de relatie tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt*. Den Bosch: ebo 2016.

²² Artikel 1.1.3 WEB.

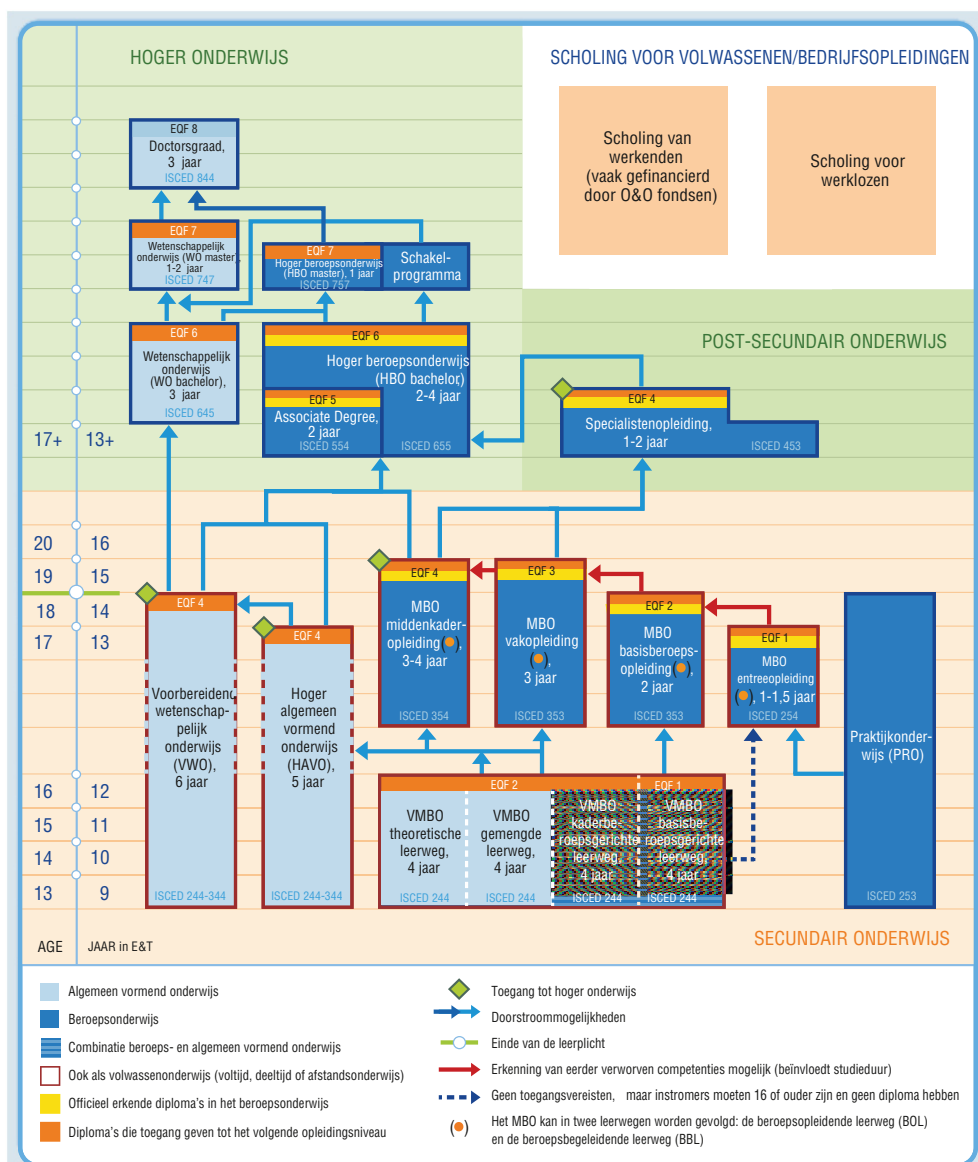
²³ Artikel 1.3.1, 1.3.2a resp. 1.3.3 WEB.

²⁴ Artikel 1.4.1 WEB.

²⁵ De aanduiding 'bedrijfsleven' is strikt genomen niet correct omdat onder het afnemend veld ook (semi-)publieke instanties vallen als ziekenhuizen en verzorgingsinstellingen, scholen en defensie.

Ten vierde een programmatisch kenmerk. Het mbo kent op dit moment *vier opleidingsniveaus*: 1 tot en met 4 (zie figuur 1). Het laagste niveau wordt aangeduid als de entreeopleiding. De entreeopleidingen staan open voor jongeren die niet meer leerplichtig zijn en geen vmbo-, havo- of vwo-diploma hebben gehaald. De andere opleidingsniveaus staan voor: basisberoeps-, vak- / middenkader- en de specialistenopleiding. Voor instroom in de basisberoepsopleiding is minimaal een vmbo-diploma nodig. De basisberoepsopleiding (niveau 2) staat in ons bestel voor de zogeheten startkwalificatie: het niveau dat iemand minimaal nodig heeft om als beroepsbeoefenaar toe te treden tot de arbeidsmarkt. Een niveau 2 diploma maakt het mogelijk door te stromen naar een niveau 3 opleiding. De niveau 3 en 4 opleidingen op hun beurt geven de mogelijkheid tot doorstroom naar het hbo.

Figuur 1: beroepsonderwijs in Nederland²⁶



NB: ISCED-P 2011.
Bron: Cedefop en ReferNet Nederland.

²⁶ Cedefop (2016), *Beroepsonderwijs in beeld. Nederland*. Thessaloniki: Cedefop.

Eveneens een programmatisch kenmerk is ten vierde dat de mbo-opleidingen op alle niveaus langs *twee routes* kunnen worden gevolgd: via de dagonderwijs-variant oftewel de beroepsopleidende leerweg (bol) of via de duale variant van leren-en-werken die wordt aangeduid als de beroepsbegeleidende leerweg (bbl).²⁷ De diploma's in beide varianten worden in waarde aan elkaar gelijk gesteld. Een diploma bol niveau 3 staat voor wat betreft het civiel effect gelijk aan een diploma bbl niveau 3.

Ten slotte dan nog de doelstelling van het beroepsonderwijs. Deze is vastgelegd in artikel 1.2.1 tweede lid WEB en luidt dat het beroepsonderwijs is gericht op de theoretische en praktische voorbereiding voor de uitoefening van beroepen, waarvoor een beroepskwalificerende opleiding is vereist of dienstig kan zijn. Aansluitend wordt gesteld dat het beroepsonderwijs tevens is gericht op algemene vorming en de persoonlijke ontplooiing en bijdraagt tot het maatschappelijk functioneren. Tevens wordt in artikel 7.1.3 WEB over het doel van het beroepsonderwijs, het behalen van de kwalificatie, gesteld dat dit het geheel van bekwaamheden omvat dat nodig is voor het functioneren in een beroep, in het vervolgonderwijs en als burger. Het beroepsonderwijs beschikt zo over een *driedelige doelstelling*.

3. Steeds meer mensen hoger opgeleid

We hebben nu enige kennis van de hoofdlijn van de wetgevingsgeschiedenis en van de structuurkenmerken van het beroepsonderwijs. De structuur en doelstelling van het beroepsonderwijs zoals we dat nu kennen, staan echter onder druk. De oorzaak daarvan is gelegen in ontwikkelingen in onderwijsdeelname.

In de afgelopen eeuw is de onderwijsdeelname enorm toegenomen.²⁸ De opbouw van de onderwijsinfrastructuur in de 19^e eeuw, en de invoering en uitbouw van de leerplicht in de 20^e eeuw hebben ertoe geleid dat tegenwoordig *alle* kinderen minstens basis- en voortgezet onderwijs volgen. Veruit de meeste jongeren gaan bovendien na het voortgezet onderwijs door naar het mbo of hoger (beroeps-)onderwijs. De bevolking is daardoor steeds hoger opgeleid. Om een indicatie te geven: van de generatie die tussen 1914 en 1939 werd geboren, volgde nog zo'n 25% van de mannen en 13% van de vrouwen een vorm van hoger (beroeps-)onderwijs. In de generatie die werd geboren tussen 1970 en 1984 liggen die percentages op 38% en 35%.²⁹ Het segment in de bevolking dat alleen lager of basisonderwijs heeft genoten, neemt navenant af. Er zijn aanwijzingen dat deze ontwikkeling de komende decennia doorgaat.³⁰

²⁷ De bbl staat alleen open voor jongeren die niet meer volledig leerplichtig zijn zoals bedoeld in paragraaf 2 van de Leerplichtwet; zie artikel 8.1.1 derde lid WEB.

²⁸ C. Mandemakers, 'Onderwijsdeelname 1870-1990'. In: R. van der Bie en P. Dehing (red.), *Nationaal goed Feiten en cijfers over onze samenleving (ca.) 1800-1999*. Voorburg/Heerlen: CBS 1999, p. 179-201.

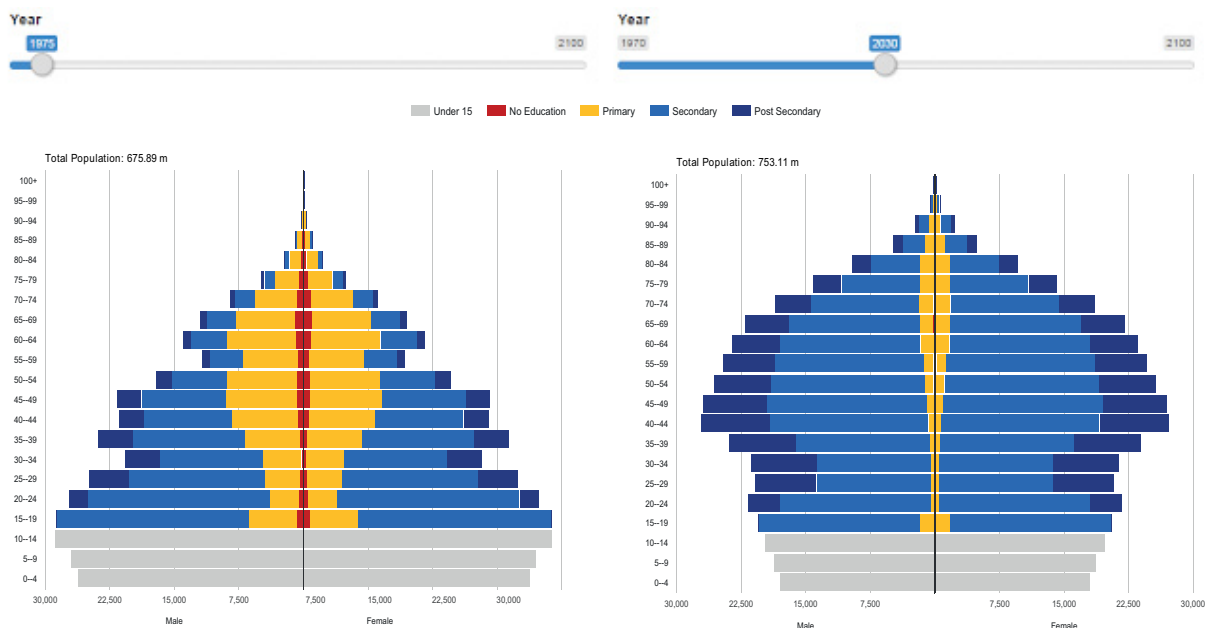
²⁹ J. Tolsma & M.H.J. Wolbers, 'Onderwijs als nieuwe sociale scheidslijn? De gevolgen van onderwijsexpansie voor sociale mobiliteit, de waarde van diploma's en het relatieve belang van opleiding in Nederland'. In: *Tijdschrift voor Sociologie*, 2010-3/4, p. 239-259. L. Thijssen & M.H.J. Wolbers, 'Intergenerationele sociale daling verklaard'. In: M. de Lange, J. Tolsma & M.H.J. Wolbers (red.), *Opleiding als sociale scheidslijn. Een nieuw perspectief op een oude kloof*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant 2015, p. 183-201.

³⁰ CBS, *De Nederlandse samenleving 2012*. Den Haag/Heerlen: CBS 2012.

De opscholing van de bevolking is geen uniek Nederlands fenomeen. De grafieken van het Wittgenstein Centre (figuur 2) brengen in beeld dat dit proces in Europa, maar overigens ook wereldwijd, gaande is.³¹

We zien aan de figuur dat er in de nabije toekomst in Europa bijna geen volwassenen meer zijn die enkel de basisschool hebben gevolgd (het gele segment in de piramide), iets wat in 1975 nog vrij veel voor kwam. Waren destijds de hoger opgeleiden nog vrij schaars (donkerblauw), in 2030 is dat een fors deel van de populatie. Het prachtige feit is kortom dat we met elkaar steeds langer naar school gaan en steeds hoger zijn opgeleid.

Figuur 2: opleidingspiramides Europa in 1975 en 2030³²



Source: Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital, (2015). Wittgenstein Centre Data Explorer Version 1.2. Available at: www.wittgensteincentre.org/dataexplorer

De toegenomen onderwijsdeelname in ons land omvat twee componenten: 1) kinderen en jongeren gaan langer naar school en 2) de onderwijsdeelname ligt op een steeds hoger niveau. Dat betekent dat de deelname aan het beroepsgerichte deel van ons onderwijsbestel afneemt. Over die afname het volgende.

Vandaag de dag volgen zo'n 520.000 studenten een mbo-opleiding.³³ Dat aantal is ook de komende jaren vrij stabiel, zij het licht dalend. Tot zo ver lijkt er weinig aan de hand. Echter, het aantal studenten in het hoger (beroeps-)onderwijs neemt nog steeds toe, daar waar het mbo-aantal min of meer gelijk blijft. Het percentage jongeren dat naar het mbo gaat neemt dus af: in het jaar 2000 ging

³¹ Hetgeen overigens niet inhoudt dat voor alle kinderen ter wereld (basale) onderwijsvoorzieningen beschikbaar en toegankelijk zijn.

³² Bron: Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital (2015). Wittgenstein Centre Data Explorer Version 1.2. Zie www.wittgensteincentre.org/dataexplorer. Met dank aan R. van Brakel voor attentie via www.onderwijsgrafieken.com.

³³ Betreft mbo-studenten bij roc's, aoc's en vakinstellingen. J. Neuvel & A. Westerhuis, *Stromen en onderstromen in vo, mbo en hbo. Ontwikkelingen in leerlingstromen door het Nederlandse onderwijsstelsel*. Den Bosch: echo 2013, p. 27.

nog circa 49% van de jongeren naar het mbo; in 2012 ligt dat op circa 44%.³⁴ De verwachting is dat die trend doorzet.³⁵

Daarnaast zijn er veranderingen in de samenstelling van de mbo-populatie. Ten eerste zien we dat het aantal bbl-studenten daalt, tot – nu – ongeveer 20% van het totaal; onderzoekers spreken over een structurele daling.³⁶ Ten tweede neemt het aantal studenten in entree- en niveau 2 opleidingen af, zodanig dat zij landelijk nog maar zo'n 12.000 respectievelijk 90.000 studenten tellen.³⁷ Het leeuwendeel van de mbo-studenten (zo'n 80%) is dus van een andere orde, namelijk van niveau 3 en 4, en volgt vooral de bol-variant. We kunnen ook zeggen: het mbo wordt de laatste jaren homogener van samenstelling.

Een vergelijkbare ontwikkeling doet zich voor in het voortgezet onderwijs. Het aandeel van het vmbo in het totaal van het voortgezet onderwijs loopt terug. Steeds meer kinderen gaan naar het havo en vwo. Bedroeg het vmbo-aandeel³⁸ in het vo in 2005 nog 56%, in 2015 is dat teruggelopen tot 52%. Het havo/vwo-aandeel neemt in diezelfde periode navenant toe. In die cijfers is dan nog niet de recente ontwikkeling verwerkt dat basisscholen sinds vorig jaar vaker hogere adviezen afgeven aan leerlingen uit groep 8.³⁹ Die tendens zou ertoe kunnen leiden dat over enkele jaren, voor het eerst in onze geschiedenis, veruit de meeste leerlingen op het havo/vwo zitten in plaats van op het vmbo.

Ook binnen het vmbo zien we een vergelijkbaar patroon. Het vmbo bestaat uit beroepsgerichte leerwegen (schoolsoort vbo) en een theoretische leerweg (schoolsoort mavo). Sinds de jaren zestig zien we dat het vbo steeds minder leerlingen telt en de mavo steeds meer.⁴⁰ De beroepsgerichte leerwegen, en daarvan dan vooral de basisberoepsgerichte leerweg, zakken weg: in 2005 zit nog 56% van de vmbo-leerlingen in zo'n leerweg, in 2015 is dat gedaald tot 48%.⁴¹ Binnen de beroepsgerichte leerwegen zelf verschuift de leerlingpopulatie voorts van de oudere afdelingsprogramma's – zoals metaal of uiterlijke verzorging – naar de intra- en intersectorale programma's – zoals 'Landbouw

³⁴ Gebaseerd op cijfers uit CBS, *De Nederlandse samenleving 2012*. Den Haag/Heerlen: CBS 2012, p. 123.

³⁵ Bij deze trend voegt zich naar verwachting over enkele jaren de demografische krimp die nu reeds in diverse regio's merkbaar is in het primair en voortgezet onderwijs.

³⁶ J. Neuvel & A. Westerhuis, *Stromen en onderstromen in vo, mbo en hbo. Ontwikkelingen in leerlingenstromen door het Nederlandse onderwijsstelsel*. Den Bosch: ecbo 2013. Zie voorts http://www.ecbo.nl/1_1877_Daling-aantal-bbl-studenten.aspx.

³⁷ Gebaseerd op www.onderwijsincijfers.nl. In 2010 lagen deze aantallen nog op 25.000 resp. 130.000; zie R. van Schoonhoven, 'Tussen tafellaken en servet? Over de niveau 1 en niveau 2 opleidingen op het snijvlak van vmbo en mbo.' In: M. Laemers (red.), *Beroepsonderwijs op het snijvlak van vmbo en mbo*. Symposiumbundel NVOR 2010. Den Haag: SDU 2010.

³⁸ Berekend op basis van het leerlingenaantal in de beroepsgerichte leerwegen en de theoretische leerweg, leerjaar 3; gebaseerd op A. Westerhuis, P. Baay & J. Neuvel, *De daling van de deelname aan de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo; passend in een internationale trend?* Den Bosch: ecbo, p. 8.

³⁹ J. Dronkers, *Schoolkeuze na de invoering van het leidend advies. Is er sprake van adviesinflatie?* Gepubliceerd op: stukroodvlees.nl, 21 januari 2016.

⁴⁰ C. Mandemakers, 'Onderwijsdeelname 1870-1990'. In: R. van der Bie en P. Dehing (red.), *Nationaal goed Feiten en cijfers over onze samenleving (ca.) 1800-1999*. Voorburg/Heerlen: CBS 1999, p. 179-201.

⁴¹ De daling is vooral toe te schrijven aan de afname van het aandeel van de basisberoepsgerichte leerweg van 29% tot 20%. Gebaseerd op A. Westerhuis, P. Baay & J. Neuvel, *De daling van de deelname aan de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo; passend in een internationale trend?* Den Bosch: ecbo, p. 8.

breed' of 'Technologie en dienstverlening'. De meeste vmbo-leerlingen van vandaag de dag volgen zo'n breder, minder gespecialiseerd programma.⁴²

We raken met elkaar steeds hoger en daarmee minder beroepsgericht opgeleid. Steeds meer leerlingen en studenten volgen onderwijs in de hogere regionen van ons onderwijsbestel. Het aandeel van het mbo en het beroepsgericht voortgezet onderwijs slinkt. In het mbo clusteren de studenten zich in het aanbod op de hogere niveaus 3 en 4, in de dagschool-variant. De bbl, het oude leerlingwezen, lijkt te verdwijnen.

4. De geschoolde samenleving

De Amerikaanse socioloog Baker duidt de ontwikkeling in onderwijsdeelname zoals net beschreven aan als de opkomst van de geschoolde samenleving.⁴³ In deze samenlevingsvorm, razendsnel ontstaan in de afgelopen 150 jaar, staan drie kernwaarden centraal. Ten eerste het beginsel van het *recht op onderwijs*. Het volgen van onderwijs was ooit een voorrecht van enkelen uit een elite; inmiddels is het een grondrecht voor allen. Meer in het bijzonder: het is een *individueel* recht omdat onderwijs nodig is voor de ontwikkeling van het talent van een individu, diens vaardigheden en kennis. Die individuele ontwikkeling wordt van waarde gevonden omdat we dit zien als een bijdrage aan het collectief.

Ten tweede is er het beginsel van *gelijke onderwijskansen*. In de geschoolde samenleving kan het niet zo zijn dat er onredelijke gronden zijn die de toegang tot onderwijs in de weg staan. Onderwijs moet in vele opzichten passend zijn. Standsverschillen – waar Thorbecke ooit nog zijn Wet op het middelbaar onderwijs op baseerde – zijn uitgesloten en dat geldt uiteraard ook voor andere discriminerende gronden en ongelijke behandeling bij de toelating tot onderwijs. Een laatste bastion lijkt nog te zijn het mogen selecteren naar onderwijsgerelateerde factoren, zoals gebleken geschiktheid of relevante vooropleiding. Echter, debatten over het leidend advies van de basisschool en het toelatingsrecht tot het mbo doen vermoeden dat het hierbij gaat om een achterhoedegevecht. Elk kind en elke student wordt in toenemende mate in principe schoolbaar, leerbaar geacht, totdat het tegendeel op onderwijskundige gronden blijkt. Belemmering van de toegang tot onderwijs wordt ervaren als een sociale onrechtvaardigheid. In het verlengde van het beginsel van gelijke onderwijskansen wordt gerechtvaardigd gevonden dat het behaalde diploma de kansen van het individu op de arbeidsmarkt en zijn sociale status bepaalt.

In de geschoolde samenleving zijn echter niet alle diploma's evenveel waard. De hoogste gelden als van meeste waarde. Zo leren we dat immers ook op school. De universitaire graad is waar we naar streven, een graad die *algemeen geldige kennis* representeert en die gepaard is aan academische, cognitieve eigenschappen van het individu. De universiteit, het hoger onderwijs, dat is volgens Baker de norm waar het overige onderwijs naar wordt gericht. Want daar worden studenten in

⁴² Cijfers DUO teldatum oktober 2015, bewerkt door R. van Leeuwen (OnderwijsOntwikkeling).

⁴³ D.P. Baker, *The schooled society. The educational transformation of global culture*. Stanford: Stanford University Press 2014.

academische vaardigheden geschoold en wordt de kennis gemaakt die van waarde is voor de verdere ontwikkeling van zowel onze samenleving als van onszelf als individuen.

In lijn met deze kernwaarden signaleert Baker dat het beroepsonderwijs in de knel komt. Wereldwijd, zo stelt hij, dalen studentenaantallen in deze onderwijssector en stijgen die in het hoger onderwijs. Ook ziet hij dat de inhoud van de curricula in het beroepsonderwijs steeds meer elementen van algemene vorming en academische vaardigheden gaat omvatten. Uiteindelijk is zijn constatering dat het beroepsonderwijs vrijwel overal – institutioneel en/of inhoudelijk - op de terugtocht is.

Nu is Baker vrij stellig in zijn uitspraken over met name het beroepsonderwijs.⁴⁴ Of en hoe de wereldwijde trend in een land of regio doorwerkt is mijns inziens ook afhankelijk van de structuur en cultuur van de ontvanger. Anders gezegd: hoe het met het beroepsonderwijs bij ons de komende decennia verder gaat is mede afhankelijk van de in ons land historisch gegroeide verhoudingen in en rond, en onze waardering voor deze onderwijssector.

Maar dat er knopen door te hakken zijn rond de verdere ontwikkeling van het beroepsonderwijs is wel aannemelijk. Recent wordt dat punt ook door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid aangestipt. De raad signaleert dat het beroepsonderwijs ondanks de vele pogingen te investeren in kwaliteit en de introductie van steeds meer algemene vorming, “steeds meer wegzakt.”⁴⁵ De WRR stelt dat er twee wegen open staan naar de toekomst. In de eerste plaats meegaan in de internationale trend van relativering van het onderscheid tussen beroepsonderwijs en algemeen vormend onderwijs. Om wendbaar te blijven moeten jongeren meer algemene vaardigheden (*21st century skills*) meekrijgen en niet te specifiek in een beroepssegment worden opgeleid. De vorm waarin het onderwijs wordt gegeven kan uiteraard wel – als dat wenselijk wordt geacht – praktijkgerelateerd en contextrijk zijn, maar het curriculum zou meer en meer gelijkgetrokken kunnen worden. De tweede weg is volgens de WRR die van het in stand houden van een ‘beroepskolom’ in ons onderwijsbestel. De waarde daarvan is namelijk dat jongeren mét zo’n specifieke opleiding het aantoonbaar beter doen bij toetreding op de arbeidsmarkt dan jongeren met een algemeen onderwijsdiploma. Wel stelt de raad dat het daarbij van belang is dat zo’n beroepskolom consequent wordt doorgevoerd én dat geïnvesteerd wordt in een stelsel voor een leven lang leren, zodat jongeren met een diploma beroepsonderwijs zich later in hun werkzame leven wel goed kunnen bij- en - indien nodig - kunnen omscholen.

⁴⁴ Hij stelt bijvoorbeeld: “De death of vocationalism is a result of a shift in the central values and ideas behind schooling and its curricula, more than it is a reaction to the rhythms of industrialization.” Op.cit. p. 213. Zie voorts: D.P. Baker, ‘Minds, politics and gods in the schooled society: consequences of the educational revolution’. In: *Comparative Education Review*, 2014-1, p. 6-23. A. Benavot, ‘The rise and decline of vocational education.’ In: *Sociology of Education*, 1983-2, p. 63-76. R. Fiala, ‘Educational ideology and the school curriculum.’ In: A. Benavot & C. Braslavsky (red.), *School knowledge in comparative and historical perspective. Changing curricula in primary and secondary education*. Dordrecht: Springer 2007. H.D. Meyer & A. Benavot (red.), *Pisa, power, and policy: the emergence of global educational governance*. Oxford: Symposium Books 2013.

⁴⁵ WRR, *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Amsterdam: AUP 2013, p. 286-287.

5. Waarop koerst het beleid?

Is de weg naar de toekomst inmiddels al zichtbaar? Koerst het landelijk beleid zoals uitgedragen door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) op hetzij relativering van het onderscheid hetzij op behoud van de eigenheid van het beroepsonderwijs? Voor een antwoord op die vraag is een reeks van recente beleidsdocumenten geanalyseerd. De uitkomst daarvan is als volgt, waarbij ik onderscheid maak tussen 1) algemeen OCW-beleid, 2) beleidsthema's voor het mbo en 3) beleid ten aanzien van meer instrumentele aspecten.

5.1 Algemene beleidslijnen

Het beleid dat ten aanzien van het mbo wordt gevoerd maakt onderdeel uit van het algehele OCW-beleid, zoals onder meer blijkt uit de jaarlijkse beleidsagenda's bij de onderwijsbegroting. Voorts geldt het beleidsdocument *Focus op vakmanschap* uit 2011 als kaderstellend voor het mbo-beleid.

Nederland: kenniseconomie!⁴⁶

Het OCW-beleid in het algemeen richt zich de afgelopen vijf jaar op de ambitie dat Nederland tot de top van de kenniseconomieën in de wereld gaat én blijft behoren. In dat kader moet het onderwijs aan streefdoelen gaan voldoen: a) hogere prestaties, b) het transparant maken en afleggen van verantwoording over die prestaties, c) verhoging van de professionaliteit van docenten en schoolleiders en d) verbetering van de aansluiting op de arbeidsmarkt. Voor wat betreft het mbo, daar waar het in dit algemeen beleid wordt aangestipt, geldt dat kernpunten zijn: verhogen van de doelmatigheid van het aanbod om kwaliteitsverbetering mogelijk te maken, terugdringen van voortijdig schoolverlaten en het verbeteren van de aansluiting op de arbeidsmarkt. De algemene beleidslijn kan daarmee gekarakteriseerd worden als één die de aansluit bij de kernwaarden van de geschoolde samenleving en die in ieder geval niet uitdrukkelijk uitgaat van behoud van een status aparte voor het beroepsonderwijs.

Focus op: vakmanschap?⁴⁷

De beleidsbrieven die sinds 2011 over het mbo zijn geschreven, staan steeds in het teken van dit document. Het stelt dat de koers is er één van verhoging van de kwaliteit van beroepsonderwijs, vereenvoudiging van het stelsel en het op orde brengen van bestuur en bedrijfsvoering. Hierbij wordt opgemerkt dat het doel is dat de beroepskolom weer concurrerend wordt aan de route van het algemeen vormend onderwijs, en dat meer studenten naar het mbo gaan. Meer recent wordt vooral benadrukt dat het aanbod in het beroepsonderwijs tevens gemoderniseerd moet worden. In toenemende mate is er immers vraag naar hoogwaardig vakmanschap en naar hogere beroepsvaardigheden. Het mbo moet dat meer etaleren door het moderniseren en innoveren van het aanbod. Dat kan door grensoverschrijdende samenwerkingsvormen aan te gaan, dat wil zeggen tussen bedrijven, sectoren en landen. Experimenten zoals 'cross-overs' in de kwalificatiestructuur en de gecombineerde leerweg worden mogelijk gemaakt.

⁴⁶ Gebaseerd op: *Regeerakkoord Bruggen slaan*, 29 oktober 2012; Nationaal onderwijsakkoord, *De route naar geweldig onderwijs*, september 2013; de beleidsagenda's bij de begrotingen van OCW over de jaren 2013-2016.

⁴⁷ *Kamerstukken II 2010/11*, 31 524, nr. 88; *Kamerstukken II 2013/14*, 31 524, nr. 207; *Kamerstukken II 2013/14*, 31 524, nr. 212; *Kamerstukken II 2014/15*, 31 524, nr. 250.

Op niveau van het algehele OCW-beleid is de koers lastig te duiden. Enerzijds accentueert de bewindspersoon in *Focus* de status aparte van het beroepsonderwijs en het belang daarvan. Anderzijds wordt ook gesignaleerd dat het aantal mbo-studenten terugloopt, dat er juist vraag is naar 'hoogwaardige beroepsvaardigheden' en dat om die reden afscheid genomen moet worden van bestaande praktijken.

5.2 Beleidslijnen voor het mbo

Wellicht wordt de koers inzichtelijker als we kijken naar een concreter niveau van uitwerking van de algemene beleidskaders. Dat doen we door hierna de volgende onderwerpen nader te bezien: de kwalificatiestructuur in het mbo, de betrokkenheid van het bedrijfsleven daarbij, de relaties met het vmbo en hbo en de zorg voor kwetsbare jongeren.⁴⁸

Kwalificatiestructuur, doelmatigheid en arbeidsmarktrelevantie⁴⁹

De kwalificatiestructuur in het mbo omvat, geclusterd naar opleidingen, het geheel van eindtermen waaraan studenten aan hebben te voldoen. De structuur bevat vandaag de dag zo'n 230 dossiers voor ruim 600 kwalificaties. Het beleid gaat ervan uit dat dit een te versnipperde infrastructuur oplevert en dat daarom verbreding en clustering wenselijk is. De huidige herzieningsoperatie beoogt daarom een reductie naar 175 dossiers voor 480 kwalificaties. Daarbij wordt het programmatisch kader – logischerwijze – algemener in die zin dat het meer intra- en intersectorale elementen gaat omvatten. Bovendien omvat het kader met de invoering van de centrale mbo-examens Nederlands, rekenen en moderne vreemde talen explicieter algemeen vormende elementen dan vijf jaar geleden nog het geval was.

Vervolgens signaleert OCW tevens dat het aantal mbo-studenten (licht) daalt, hetgeen betekent: gemiddeld minder studenten per opleiding. Voor kwaliteitsverbetering is een bepaalde schaalgrootte wenselijk, reden waarom wordt ingezet op 'macro-doelmatigheid' van het aanbod, anders gezegd: het tegengaan van ongewenste concurrentie én het stimuleren van samenwerking tussen instellingen als het gaat om de portfolio's.

Tegelijkertijd wordt gestuurd op het versterken van de 'arbeidsmarktrelevantie' van opleidingen. De relatie tussen opleiding en arbeidsmarkt moet worden geïntensiveerd om de opleidingskwaliteit te garanderen en onnodige werkloosheid te voorkomen.

Dit onderdeel van het OCW-beleid bevat een zekere spanning tussen het veralgemeniseren van het programmatisch kader van het mbo (kwalificatiestructuur; relativering van het onderscheid) en het streven de relatie met de arbeidsmarkt te intensiveren (arbeidsmarktrelevantie; behoud van een status aparte). Eén en ander wordt ingebed in een vertoog waarin centraal wordt gesteld dat het opleiden van vakmensen noodzakelijk is voor het draaiend houden van onze economie.

⁴⁸ Gekozen is voor onderwerpen met als kernelement mbo. Het onderwerp 'leven lang leren' omvat tevens het hoger onderwijs en de wereld van het werk en komt daarom in deze rede niet nader aan de orde. Zie overigens *Kamerstukken II 2011/12*, 30 012, nr. 36; *Kamerstukken II 2012/13*, 30 012, nr. 38; *Kamerstukken II 2012/13*, 30 012, nr. 39; *Kamerstukken II 2014/15*, 30 012, nr. 41; *Kamerstukken II 2015/16*, 30 012, nr. 55.

⁴⁹ *Kamerstukken II 2011/12*, 31 524, nr. 129; *Kamerstukken II 2012/13*, 31 524, nr. 166; *Kamerstukken II 2013/14*, 31 524, nr. 193.

Betrokkenheid van het beroepenveld⁵⁰

Sinds 1996 heeft het afnemend beroepenveld een duidelijke positie als het gaat om onder meer het bepalen van de inhoud van de kwalificatiedossiers. Deze zeggenschap heeft tot voor kort vorm gekregen in zo'n 17 branche- en sectorgerelateerde kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven, oftewel de kbb's. Mede ingegeven door bezuinigingsoverwegingen zijn deze kbb's in 2015 opgeheven en samengevoegd in één Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB). Deze organisatie neemt nu de wettelijke taken waar, dat wil zeggen: het opstellen van de kwalificatiedossiers, het zorgen voor afdoende aanbod van leerbedrijven en het bewaken van de kwaliteit van de stageplaatsen. Naast bezuinigingsmotieven speelde hierbij mee het argument van de 'bestuurlijke drukte', een verschijnsel dat overigens niet empirisch is aangetoond. Het zou volgens dat argument zo zijn dat het overlegcircuit tussen OCW, instellingen en MBO Raad teveel werd belast door inbreng en belangen vanuit de 17 afzonderlijke kbb's. Met de komst van de SBB zou dit kunnen verminderen, zou voorts meer samenhang in de kwalificatiestructuur kunnen ontstaan, zouden doublures tussen de dossiers kunnen verminderen én zou het makkelijker zijn om te komen tot zogeheten 'snijvlakopleidingen'.

Over de vraag of dit alles gerealiseerd is, kan nu nog niet zoveel worden gezegd omdat deze setting pas onlangs is ingevoerd. Wel kunnen we in het licht van onze vraagstelling deze stap duiden als het op enige afstand plaatsen van de directe invloed van het gedifferentieerde beroepenveld. Anders gezegd, deze lijn past eerder in een beleid dat uitgaat van relativering van het onderscheid dan van behoud van een status aparte.

Ondertussen in het vmbo en hbo⁵¹

Als het gaat om het vmbo dan zien we dat ook hierin het kernthema van *Focus op vakmanschap* wordt herhaald: het doel is te komen tot uitdagend beroepsonderwijs dat gelijkwaardig is aan algemeen voortgezet onderwijs. Om daar te komen is modernisering van de beroepsgerichte vakken in het vmbo noodzakelijk, hetgeen betekent dat ook hier inhoudelijke onderdelen meer worden geclusterd op een abstracter programmeringsniveau. Tevens worden diverse stimulerende maatregelen genomen zoals het introduceren van vakmanschaps- en technologieroutes en het openstellen van subsidiemogelijkheden in het kader van onder meer het Techniekpact en Regionaal investeringsfonds mbo. Recent wordt voorgesteld dat de teruglopende leerlingenaantallen in de beroepsgerichte leerwegen vooral opgevangen moeten worden door meer samenwerking tussen de scholen in de betreffende regio's.

Als we kijken naar het hbo dan zien we dat in het beleid wordt benadrukt dat de doorstroom en aansluiting tussen mbo en hbo moet verbeteren. Dit past bij een beter studieklimaat en een andere leercultuur en het bevordert dat elke student (eerder) op de juiste plek zit. Daarmee komen we volgens het OCW-beleid tegemoet aan een toenemende behoefte aan hogere beroepsvaardigheden. Maatregelen die hierin passen zijn het komen tot een wijziging in de doorstroomregeling mbo-hbo en tot een versterking van de positie van de associate degree-opleidingen.

⁵⁰ *Kamerstukken II 2013/14*, 31 524, nr. 188.

⁵¹ Voor wat betreft het vmbo, zie: *Kamerstukken II 2013/14*, 30 079, nr. 43; *Kamerstukken II 2014/15*, 30 079, nr. 52; *Kamerstukken II 2015/16*, 30 079, nr. 64. *Kamerstukken II 2013/14*, 31 288, nr. 359; doorstroom mbo-hbo, december 2013. Voor wat betreft het hbo, zie: *Kamerstukken II 2014/15*, 31 288, nr. 473.

Op deze onderdelen zien we dat eerder wordt gestuurd op een lijn van relativering van de verschillen dan op behoud of versterking van de status aparte van het mbo. Bij het vmbo valt op dat deze boodschap wel wordt verpakt in terminologie en aanvullende (deel)maatregelen die het eigen karakter van het beroepsgericht onderwijs benadrukken. In die zin is dat deel van het beleid wederom enigszins ambigu.

Zorg voor kwetsbare jongeren⁵²

Dan de zorg voor kwetsbare jongeren. In de beleidsbrief van eind 2014 wordt aangegeven dat alle jongeren via het onderwijs kansen moeten krijgen voor het opdoen van kennis en vaardigheden die nodig zijn op de arbeidsmarkt. Gesteld wordt dat dit voor een deel van de doelgroep uitdagingen met zich brengt. Vervolgens wordt gesteld dat hun focus vooral moet liggen op het realiseren van (duurzame) arbeidsparticipatie. In het generieke beleid van passend onderwijs en terugdringen voortijdig schoolverlaten wordt al veel voor deze jongeren gedaan. Aanvullend wordt voorgesteld te komen tot een toelatingsrecht tot het mbo; daarnaast kunnen maatwerktrajecten gericht op arbeidstoeleiding – in samenwerking tussen scholen en gemeenten – worden gestimuleerd.

Opvallend is dat als het om deze jongeren gaat, het accent verschuift van ‘algemene ontwikkeling’, ‘persoonlijke vorming’ en ‘talenten uitdagen’ naar ‘arbeidsparticipatie’. Daarmee wordt het beroepsmatige element van opleidingen die voor deze jongeren openstaan onderstreept. Anders gezegd: bij dit beleidsonderdeel wordt juist niet het accent gelegd op elementen die duiden op relativering van het onderscheid met andere onderwijssectoren, integendeel.

5.3 Instrumentele aspecten⁵³

De voorgaande beleidsonderwerpen raken aan de doelstelling, of zo men wil: aan de ‘wat-vraag’, van het beroepsonderwijs. Daarnaast zijn er ook voor het mbo beleidsthema’s waarbij het meer over de instrumentele kant, de invulling van ‘hoe-vraag’, gaat.⁵⁴ Recente voorbeelden daarvan zijn: het komen tot collegedirecteuren in het mbo, het invoeren van prestatiebekostiging en het versterken van de positie van examencommissies. Het gaat daarbij om maatregelen die – opvallend, maar na het voorgaande wellicht niet meer zo verrassend – voor het mbo gespiegeld worden naar ontwikkelingen in het hoger onderwijs.

Bij het voorstel te komen tot collegedirecteuren fungeert in de betreffende OCW-stukken namelijk de decaan uit het hoger onderwijs als voorbeeld. De prestatiebekostiging – in deze sector aangeduid als kwaliteitsafspraken – wordt in het mbo op een vergelijkbare wijze ingezet als in het hoger onderwijs gebeurt. En dat geldt ook voor de versterking van de positie van de examencommissies.

⁵² *Kamerstukken II 2013/14, 31 497, nr. 112; Kamerstukken II 2014/15, 31 497, nr. 148; Kamerstukken II 2014/15, 30 079 / 31 497, nr. 53; Kamerstukken II 2014/15, 31 497, nr. 169.*

⁵³ *Kamerstukken II 2014/15, 31 524, nr. 237; Kamerstukken II 2015/16, 31 524, nr. 251, nr. 255, nr. 256.*

⁵⁴ Ontleend aan A.M.L. van Wieringen, *Onderwijsbeleid in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Samsom HD Tjeenk Willink 1996.

5.4 Per saldo

Waarop koerst de overheid? In termen van de WRR: op een verdere relativering van het onderscheid of op het in stand houden van een als zodanig kenbaar beroepsonderwijs in ons onderwijsbestel?

Over de verschillende beleidsniveaus en onderdelen heen is sprake van een diffuus beeld. Sowieso is helder dat de vraag naar de ontwikkelingsrichting als zodanig niet wordt gesteld, laat staan wordt besproken en beantwoord. In plaats daarvan is sprake van een algemeen beleidskader dat in lijn ligt met een koers gericht op relativering van het verschil. We zien daarvan ook concrete elementen terug, bijvoorbeeld in de voortdurende herziening van de kwalificatiestructuur, het op afstand plaatsen van het afnemend beroepenveld en diverse voorstellen op het meer operationele vlak. Tegelijkertijd is ook het beeld dat wordt gekoerst op behoud van de status aparte, onder meer als het gaat om arbeidsmarktrelevantie en de zorg voor kwetsbare jongeren, hetgeen wordt versterkt door diverse communicatieve aanduidingen als *Focus op vakmanschap*.

6. Onderwijsrechtelijke thema's in het beroepsonderwijs

Ik vat het voorgaande samen. Het beroepsonderwijs heeft in ons bestel van oudsher een bijzondere positie en structuur. Onze jeugd wordt steeds hoger opgeleid, waardoor deelname aan het beroepsonderwijs in ieder geval in relatief opzicht daalt en er druk ontstaat op die status aparte. Beleidsmatig is de koers vervolgens diffuus in die zin dat men enerzijds stuurt op relativering van het verschil, maar anderzijds een frame hanteert dat het bijzondere van het beroepsonderwijs benadrukt. In de tussentijd gaat de opkomst van de geschoolde samenleving verder.

Wat brengt ons dat? In ieder geval het besef dat als het om het beroepsonderwijs gaat de komende periode pregnante onderwijsrechtelijke thema's aan de orde zullen zijn. Het gaat daarbij om de volgende issues: a) de grensbepaling tussen funderend en beroepsonderwijs, b) de betrokkenheid van het afnemend beroepenveld bij opleidingen en kwalificatiestructuur, c) de ordening van het opleidingsaanbod en d) de inrichting van het wettelijk kader. Ik licht de thema's nu toe.

6.1 Is het beroepsonderwijs tegenwoordig ook funderend onderwijs?

Het beroepsonderwijs wordt van oudsher niet gezien als funderend onderwijs, maar als een onderwijssector die er op voortbouwt. Het funderend onderwijs wordt doorgaans gedefinieerd als het primair onderwijs plus de eerste jaren van het voortgezet onderwijs tot aan het einde van de leerplichtige leeftijd (16 jaar).⁵⁵ Deze omschrijving en daarmee grensbepaling dateert echter van zo'n tien jaar terug. Kunnen we vandaag de dag de grens tussen het funderend en beroepsonderwijs nog steeds zo trekken?

⁵⁵ D. Mentink & B.P. Vermeulen, *Artikel 23 Grondwet*. Den Haag: Reed Business 2007, p. 95.

Leerplicht wordt kwalificatieplicht; 16 jaar wordt – minimaal - 18 jaar?

In 2007 is de Leerplichtwet gewijzigd in die zin dat de partiële leerplicht, die volgde op de volledige leerplicht en doorliep tot het 18^e jaar, is vervangen door de kwalificatieplicht.⁵⁶ De volledige *leerplicht* geldt sindsdien nog steeds voor alle leerlingen tot het 16^e levensjaar en impliceert de verplichting om een school voor dagonderwijs te bezoeken.⁵⁷ Om die reden kunnen studenten in het mbo die jonger zijn dan 16 jaar, niet worden ingeschreven op de duale variant, de beroepsbegeleidende leerweg (bbl). Bij de *kwalificatieplicht* telt het doel waar naar toe wordt gewerkt: wordt een onderwijstraject gevolgd dat in het teken staat van het behalen van de startkwalificatie?⁵⁸ Jongeren die voor hun 18^e nog geen startkwalificatie hebben behaald, zijn sinds 2007 op basis van de Leerplichtwet verplicht om aan een onderwijstraject deel te nemen dat is gericht op het behalen van dat minimumniveau.

In 2010 is in dit verband nog een wijziging doorgevoerd in de Algemene kinderbijslagwet, inhoudende dat ouders van 16- en 17-jarigen die niet aan hun kwalificatieplicht voldoen, een korting kunnen krijgen op de kinderbijslag.⁵⁹

Sinds 2007 is de kwalificatieplicht de uitvalsbasis geworden van het beleid ten aanzien van het terugdringen van *voortijdig schoolverlaten* (vsv), in termen van de cijfers een vrij succesvol beleid.⁶⁰ Daarbij wordt overigens, zowel op rijks- als op lokaal niveau, de leeftijdsgrens van 23 jaar in plaats van 18 jaar gehanteerd: alle jongeren die voor die leeftijd nog geen startkwalificatie hebben behaald, worden gezien als vsv-er.

In lijn met het vsv-beleid en het succes daarvan zijn er regelmatig pleidooien voor het verlengen van de kwalificatieplicht tot de grens van 23 jaar. Dit pleidooi van enkele jaren terug, afkomstig uit de vier grote steden, is door minister Bussemaker als juridisch onhaalbaar en overigens te kostbaar gekwalificeerd.⁶¹ Daarmee is het idee niet verdwenen want in 2014 hebben de Kamerleden Jadnanansing en Rog een initiatiefwetsvoorstel ingediend dat is gericht op het alsnog mogelijk maken van een verlengde kwalificatieplicht tot 21 jaar, in gemeenten die daarvoor op hun verzoek door de minister worden aangewezen.⁶² De Kamer is nog niet toegekomen aan behandeling van het initiatiefwetsvoorstel.

Voorgaande punten tonen aan dat de norm aan het veranderen is. Deze lijkt steeds nadrukkelijker te zijn: ‘je moet minimaal de startkwalificatie hebben’ in plaats van ‘je moet minstens tot je 16^e naar school’.

Daarbij is overigens datgene wat we onder startkwalificatie verstaan, voor de komende decennia geen gegeven. In een Algemeen Overleg over het mbo in november 2015 stelt de minister: “Je kunt

⁵⁶ *Stb.* 2007, 203.

⁵⁷ T. Storimans, In- en uitschrijving en leerplicht. In: P.W.A. Huisman & P.J.J. Zoontjens (red.), *Selectie bij toegang tot het onderwijs*. Deventer: Kluwer 2009, p. 49-86.

⁵⁸ Onder startkwalificatie wordt verstaan: het niveau waarover een leerling of student minimaal dient te beschikken bij het verlaten van de school teneinde adequaat op de arbeidsmarkt en in de samenleving te kunnen functioneren. Het niveau is bepaald op: minimaal een mbo-niveau 2 diploma of een diploma havo/vwo.

⁵⁹ *Stb.* 2010, 74.

⁶⁰ *Kamerstukken II* 2014/15, 26 695, nr. 99.

⁶¹ *Kamerstukken II* 2012/13, 26 695, nr. 91; *Kamerstukken II* 2013/14, 26 695, nr. 93.

⁶² *Kamerstukken II* 2013/14, 33 925, nrs. 2-3.

je afvragen of een startkwalificatie van tien jaar geleden over tien jaar nog voldoet".⁶³ Ze heeft daarbij aangegeven dat ze mede om die reden voornemens is om de Sociaal Economische Raad en de Onderwijsraad advies te vragen over met name de niveau 2 opleidingen in het mbo.

Recht op onderwijs: geen inperking tot het 18^e jaar?

Ten tweede, ter illustratie van de verschuivende opvattingen over de grens van het funderend onderwijs, wil ik wijzen op enkele uitspraken die in 2012 en in 2014 door de Haagse rechtbank zijn gedaan over het recht op onderwijs.⁶⁴ In deze uitspraken wordt nadrukkelijk de leeftijdsgrens van 18 jaar gehanteerd.

In de eerste van deze drie uitspraken gaat het om een student die zonder verblijfstitel in Nederland verblijft, maar wel over een verblijfstitel beschikte toen hij op 17 jarige leeftijd aan zijn mbo-opleiding begon. Gedurende zijn opleiding blijkt dat hij deze niet kan afronden met een diploma omdat hij geen stage kan lopen. De stage is niet mogelijk omdat op grond van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (BuWAV) hem geen ontheffing kan worden verleend voor de benodigde tewerkstellingsvergunning. De student vraagt van de burgerlijke rechter vervolgens een verklaring voor recht dat de Staat een onrechtmatige daad pleegt, want in strijd handelt met artikel 2 van het Eerste Protocol (EP) van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De rechter oordeelt in deze casus dat de beperking van het recht op onderwijs disproportioneel is. Van een effectief recht op onderwijs kan in dit geval namelijk niet gesproken worden omdat de mogelijkheid om een diploma te behalen ontbreekt.

Tegen deze uitspraak is in eerste aanleg hoger beroep aangetekend door de Staat. Dit beroep is - kort na zijn aantreden - door minister Asscher ingetrokken. In de brief aan de Kamer over deze stap heeft hij aangegeven dat de situatie, waarbij illegaal in Nederland verblijvende studenten hun opleiding niet kunnen afronden omdat zij geen stage kunnen lopen, ongewenst is.⁶⁵ Hij heeft vervolgens een wijziging van het BuWAV in gang gezet, zodanig dat mbo-studenten zonder verblijfstitel die voor hun 18^e jaar aan de opleiding in de beroepsopleidende leerweg (bol) zijn begonnen, in het vervolg wel de voor het diploma verplichte stage kunnen lopen, mits deze onbezoldigd is.⁶⁶

In de twee andere zaken, daterend uit 2014, wordt voortgebouwd op deze uitspraak. Inzet bij de uitspraken is nu niet meer het kunnen volgen van stage en daarmee afronden van de opleiding, maar de toelating tot de mbo-opleiding. Het gaat in deze zaken om twee studenten – eveneens zonder verblijfstitel – die ouder zijn dan 18 jaar. Beide studenten vorderen toelating tot de mbo-opleiding, welke hen is geweigerd omdat de WEB bepaalt dat dit enkel kan als een student zonder verblijfstatus jonger is dan 18 jaar.⁶⁷ De studenten vorderen alsnog toelating met een beroep op onder meer artikel 2 EP van het EVRM. De rechter oordeelt in deze twee cases dat de beperking van het recht op onderwijs, door de Staat aangebracht met het betreffende criterium uit de WEB, legitiem en

⁶³ *Kamerstukken II* 2015/16, 31 524, nr. 272, p. 24.

⁶⁴ Rb. Den Haag 2 mei 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BW4736. Rb. Den Haag 11 juni 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:9082 en 9084.

⁶⁵ *Kamerstukken II* 2012/13, 32 144, nr. 21.

⁶⁶ *Stb.* 2013, 360. In 2015 is deze wijziging gevolgd door de aanvulling dat deze ook geldt voor leerlingen zonder verblijfstatus die voor het behalen van hun diploma stage moeten lopen in hetzij het vmbo, praktijkonderwijs of voortgezet speciaal onderwijs (*Stb.* 2015, 301).

⁶⁷ Betreft artikel 8.1.1 lid 1 onder b en c.

aanvaardbaar is. Tevens vindt de rechter dat voldaan is aan het proportionaliteitsvereiste. Dit omdat de groep volwassenen die aldus van toelating tot het bekostigd onderwijs wordt uitgesloten, beperkt blijft. Studenten zonder verblijfstatus en jonger dan 18 jaar kunnen – in aansluiting op “de in Nederland geldende *leerplicht tot 18 jaar*”⁶⁸ – wel naar het mbo en zij kunnen deze opleiding ook afmaken. De rechter acht dit geheel een ‘fair balance’.

In deze uitspraken waarin de rechter toetst of de Staat het recht op onderwijs eerbiedigt zoals verwoord in artikel 2 EP van het EVRM, draait het dus om de leeftijd van 18 jaar. Dit kan worden gezien als een tweede signaal dat de grens van het funderend onderwijs tegenwoordig iets ruimer getrokken wordt dan tien jaar geleden.

Een toelatingsrecht tot het mbo?

In dit verband kan, ten derde, het voornemen van de minister van OCW om te komen tot een toelatingsrecht voor studenten tot het mbo niet onvermeld blijven.

Tot voor kort was de situatie voor de bijzondere schoolbesturen in het mbo niet veel anders dan die voor hun collega’s in het primair en voortgezet onderwijs: het bestuur van de instelling besluit over de toelating.⁶⁹ Dit is in lijn met de inrichtingsvrijheid van het bijzonder onderwijs, die met inachtneming van de vrijheid van richting kan worden ingeperkt door middel van bekostigingsvoorwaarden, waaronder de vooropleidingseisen op grond van artikel 8.2.1 WEB. Het beginsel dat het bestuur besluit over de toelating zien we dan ook terug in jurisprudentie over toelatingkwesties in het mbo.⁷⁰

In 2014 heeft echter een stille onderwijsrechtelijke revolutie plaatsgevonden. Met de wijziging van de WEB in het kader van *doelmatige leerwegen en modernisering van de bekostiging* is namelijk een onderscheid aangebracht tussen toelating tot de entreeopleidingen enerzijds en tot de overige mbo-opleidingen anderzijds.⁷¹ Sindsdien geldt op basis van artikel 8.1.1b, tweede lid van de WEB dat het bevoegd gezag studenten de toelating tot de entreeopleidingen slechts kan weigeren als de student in de twee voorafgaande studiejaar stond ingeschreven voor een entreeopleiding.⁷² Het algemene beginsel dat het bestuur beslist over de toelating, is terechtgekomen in artikel 8.1.1c WEB; het betreft daarbij de toelating tot de niveau 2 opleidingen en hoger. De beslissruimte voor mbo-instellingen om een student – op overigens redelijke gronden – de toegang tot een entreeopleiding te ontzeggen is met deze stap aanzienlijk beperkt.

Het recente voornemen van de minister voor een algemeen *toelatingsrecht tot het mbo* gaat een stap verder. In de versie van het concept-wetsvoorstel voor internetconsultatie wordt gesteld dat het toelatingsrecht ook gaat gelden voor studenten die zich aanmelden voor de niveau 2, 3 en 4

⁶⁸ Citaat uit Rb. Den Haag 11 juni 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:9082 en 9084; mijn cursivering.

⁶⁹ Zie onder meer artikel 2, eerste lid van het Inrichtingsbesluit WVO: “Het bevoegd gezag beslist over de toelating van leerlingen.”

⁷⁰ Onder meer: Rb. Leeuwarden (vzr.) 13 april 2011, ECLI:NL:RBLEE:2011:BQ1255; Rb. Rotterdam 11 mei 2011, ECLI:NL:RBROT:2011:BQ4791.

⁷¹ *Stb.* 2013, 288; inwtr. *Stb.* 2013, 305; *Kamerstukken II* 2011/12, 33 187, nrs. 1-3.

⁷² Overigens kan op grond van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel worden beargumenteerd dat deze bepaling enkel geldt als uitzondering op de regel dat in de entreeopleiding geen studenten kunnen worden ingeschreven die nog leerplichtig zijn, en derhalve geen inperking inhoudt van het beginsel dat het instellingsbestuur besluit; *Kamerstukken II* 2011/12, 33 187, nr. 3, p. 37.

opleidingen. “Zo wordt voorkomen dat studenten onterecht of om onduidelijke redenen afgewezen kunnen worden”, zo stelt de concept-memorandum van toelichting.⁷³

Nu zal ik niet bestrijden dat het van belang is dat studenten toegang krijgen tot de mbo-opleiding van hun voorkeur. Wat echter vragen oproept is de kracht waarmee het uitgangspunt ‘het bestuur beslist over de toelating’ door het concept-voorstel voor alle mbo-opleidingen terzijde wordt geschoven. Zelfs bij de toch ook beladen discussie over het leidend advies van de basisschool gebeurt dat niet en wordt de beslissruimte van besturen in het voortgezet onderwijs aangaande de toelating formeel overeind gehouden.

Het wetsvoorstel toelatingsrecht ligt bij het schrijven van deze rede ter advisering voor bij de Raad van State, reden waarom ik er nu niet langer bij stil sta. Mocht het bij de Tweede Kamer worden ingediend zal ik er bij een andere gelegenheid zeker aandacht aan besteden. Voor nu volstaat het aan te geven dat het reguleren van een vrije toegang tot het mbo door OCW blijkbaar zo belangrijk wordt gevonden dat het beginsel van ‘het bestuur beslist over de toelating’ in deze onderwijssector niet meer hoeft te gelden.

Consequenties

Als we in lijn met de hiervoor beschreven ontwikkelingen het beroepsonderwijs aan studenten jonger dan 18 jaar, gericht op het behalen van minimaal de startkwalificatie, in het vervolg zien als funderend onderwijs, wat zijn daarvan dan de onderwijsrechtelijke consequenties?

Uitgangspunt is dat de overheid voor deze studenten vanwege het recht op onderwijs dient te zorgen voor voldoende (openbaar) onderwijsaanbod, voor een stelsel aan basisvoorzieningen.⁷⁴ Als we de grens van het funderend onderwijs optrekken zodanig dat het ook delen van het beroepsonderwijs omvat, dan gaat deze zorg mede dat beroepsonderwijs betreffen. In het verlengde daarvan zijn er minimaal twee aandachtspunten.

Ten eerste: voor wat betreft het garanderen van funderend onderwijs als *basisvoorziening* is relevant dat er bewegingen zijn om met name de niveau 1 en niveau 2 opleidingen, die tezamen circa 20% van het aantal mbo-studenten omvatten, anders te positioneren. In haar beleidsbrieven schrijft minister Bussemaker dat zij deze opleidingen vooral een functie toebedeelt in het kader van arbeidstoeleiding en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Zij wil in dat verband deze mbo-opleidingen, maar overigens ook het praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs, nadrukkelijker verbinden aan de regionale meld- en coördinatiefunctie (rmc) die de gemeenten in het kader van de Leerplichtwet vervullen. In het regionale netwerk kunnen deze opleidingen de samenwerking onderling, met gemeenten en met het bedrijfsleven intensiveren zodat de koppeling op de regionale arbeidsmarkt voor deze jongeren wordt versterkt.⁷⁵

⁷³ Te raadplegen op <https://www.internetconsultatie.nl/aanmeldingtoelatingmbo>.

⁷⁴ Volgend uit artikel 23 lid 4 GW en artikel 2 EP EVRM. Zie B.P. Vermeulen, *Constitutioneel onderwijsrecht*. Den Haag: Elsevier, p. 106.

⁷⁵ Over de wijze waarop de samenwerking onderwijs-jeugdzorg voor de betreffende jongeren is geregeld, zie M.T.A.B. Laemers, m.m.v. R. van Schoonhoven, *(Regionale) samenwerking tussen onderwijs en (jeugd)zorg. Een overzicht van wettelijke kaders. Onderzoek voor de Onderwijsraad*. Amsterdam: VU. M.T.A.B. Laemers & R. van Schoonhoven, *Overleg tussen onderwijs en jeugdzorg: goed geregeld?* In: *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 27, nr. 1, p. 7-20.

Daarop doordenkend zijn er voor de komende decennia twee routes denkbaar. Óf de route wordt dat de functie van dit deel van het onderwijsbestel wordt belegd bij lokaal-regionale infrastructuren voor arbeidstoeleiding. In dat geval ligt het in de rede dat de middelen die hiermee gemoeid zijn, worden overgeheveld naar het gemeentelijke budget voor de Participatiewet. Óf de route wordt dat deze voorzieningen toch vooral ook onderwijs blijven. In dat scenario krijgen bijvoorbeeld de huidige samenwerkingsverbanden voortgezet (speciaal) onderwijs er een opdracht bij, met de daarbij behorende middelen voor niveau 1 en 2 vanuit de WEB.⁷⁶

In het eerste scenario, dat de gemeenten aan zet zijn, zal in het licht van artikel 23 Grondwet en het EVRM het voorzieningenniveau voor ook dit deel van het funderend onderwijs gegarandeerd moeten worden.⁷⁷ In het tweede scenario ontstaat mijns inziens vooral wrijving met het uitgangspunt volgend uit het EVRM dat de overheid haar verantwoordelijkheid aangaande het funderend onderwijs niet ongeclausuleerd over kan dragen aan private rechtspersonen.⁷⁸ Het verschil tussen 'decentralisatie' naar samenwerkingsverbanden respectievelijk naar gewone schoolbesturen is immers dat de schoolbesturen gehouden zijn aan de regels respectievelijk bekostigingsvoorwaarden uit de onderwijswetten, onder meer daar waar het gaat over het aanbod en de inhoud van de schoolsoorten in kwestie. De Inspectie van het Onderwijs houdt daar toezicht op en kan de besturen daar direct op aanspreken. In geval van de samenwerkingsverbanden is de relatie op deze punten vooralsnog minder direct en staan OCW en de Inspectie van het Onderwijs verder op afstand. Aldus ontstaat de vraag of een dergelijke decentralisatie naar samenwerkingsverbanden in het licht van het EVRM wel kàn. De wrijving kan worden voorkomen als die samenwerkingsverbanden in hun hoedanigheid als beheerder van dit segment van het onderwijs worden aangewezen als het schoolbestuur, het bevoegd gezag, dat zich te houden heeft aan de relevante bekostigingsvoorwaarden uit de onderwijswetten.

Het tweede aandachtspunt betreft de vraag of wordt gezorgd voor voldoende *openbaar aanbod* voor deze studenten? Zoals eerder gesteld: de WEB biedt op zich ruimte voor openbare instellingen, alleen zijn deze er nooit gekomen, hetgeen overigens tot nu toe niet problematisch wordt geacht. Om de toegankelijkheid van het onderwijs te garanderen is voorts in artikel 8.1.2 van de WEB bepaald dat de student de toelating tot de bijzondere instelling niet mag worden geweigerd op grond van godsdienst of levensbeschouwing indien binnen redelijke afstand geen gelegenheid bestaat tot het volgen van onderwijs aan een openbare instelling. Dat lijkt op het oog afdoende, ware het niet dat in mijn optiek daarmee nog niet is gegarandeerd dat de student - als we deze zien als deelnemer aan funderend onderwijs - indien gewenst in denominatief opzicht neutraal onderwijs krijgt (artikel 23 lid 4 GW), dan wel onderwijs krijgt dat overeenstemt met de eigen godsdienstige of filosofische overtuigingen (artikel 2 EP van het EVRM). Daar waar het gaat om studenten die jonger zijn dan 18 jaar (of: 21 dan wel 23 jaar?), lijkt mij dat wel een punt ter nadere overdenking. Voor een uitweg uit

⁷⁶ De besluitvorming over een deel van de middelen voor pro, lwoo en vso berust als gevolg van passend onderwijs al bij deze samenwerkingsverbanden.

⁷⁷ Hierin wijkt deze route af van de weg die met de educatie-voorzieningen (waaronder niet begrepen het vavo) is gelopen. De middelen zijn overgeheveld van OCW naar de gemeenten en krijgen inmiddels (deels) een besteding op basis van de Participatiewet. Daar waar bij educatie nog kan worden gesteld dat dit niet onder de omschrijving van funderend onderwijs valt, want betrekking heeft op volwassenen, en derhalve uit hoofde van Grondwet en/of internationale verdragen geen extra waarborgen nodig zijn, is een dergelijk standpunt voor de niveau 1 en 2 opleidingen m.i. niet houdbaar.

⁷⁸ EHRM 25 maart 1993, nr. 13134, NJ 1995, 725 (Costello-Roberts v. UK).

deze - onderwijsrechtelijk beschouwd - wat preciaire situatie zou gekeken kunnen worden naar het huidige artikel 67 uit de Wet op het voortgezet onderwijs. Dat artikel bepaalt dat ouders bij de gemeente kunnen vragen een openbare school te starten. Als de gemeente een aanvraag voor bekostiging vervolgens achterwege laat, kunnen Gedeputeerde Staten dan wel de minister de gemeente alsnog opdragen de aanvraag in te dienen.

6.2 Met of zonder het afnemend beroepenveld?

‘Het bedrijfsleven’ was met de komst van de Mammoetwet in de jaren zestig op enige afstand van de dagscholen voor beroepsonderwijs komen te staan. Het had nog wel een nadrukkelijke band met de duale trajecten in het leerlingwezen, gereguleerd door de Wet op het cursorisch beroepsonderwijs. Met de komst van de WEB werd beoogd de relatie weer enigszins te herstellen.

Opname van die betrokkenheid in de WEB ging echter niet zonder slag of stoot. Er waren nog tot ná de indiening van het oorspronkelijke wetsvoorstel diverse overleggen voor nodig, aangeduid als ‘de Sebastiaan-werkgroepen’, om tot overeenstemming te komen over de taakafbakening tussen de instellingen en het bedrijfsleven. De uitkomst van het overleg landde aansluitend via een nota van wijziging in het wetsvoorstel.⁷⁹ In lijn daarmee vervulden in de periode tussen 1996 en 2015 de zogeheten kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven (kbb’s) op basis van artikel 1.5.2 WEB taken rond de kwalificatiestructuur en de beroepspraktijkvorming. Het bestuur van deze kenniscentra diende op grond van artikel 9.2.1 WEB te zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en onderwijsinstellingen óf uit vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. In beide gevallen diende in de zogeheten paritaire commissie van het kbb – bestaande uit vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en instellingen – overeenstemming te worden bereikt over de inhoud van het aan de minister voor te stellen kwalificatiedossier.

Zoals eerder opgemerkt zijn de taken van de 17 kenniscentra, overigens op hoofdlijn ongewijzigd, inmiddels belegd bij één Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB).⁸⁰ Artikel 9.2.1 WEB bepaalt nu dat in het bestuur vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en onderwijsinstellingen participeren; de voorzitter wordt op voordracht van vertegenwoordigers van beroepsonderwijs en bedrijfsleven door de minister benoemd. De statuten bevatten een regeling voor de betrokkenheid van beroepsonderwijs en bedrijfsleven bij de totstandkoming van de voorstellen voor kwalificatiedossiers. De statuten behoeven de goedkeuring van de minister.

Het bestuur van de SBB bestaat inmiddels uit vertegenwoordigers van de landelijke werkgevers- en werknemersorganisaties en van de bekostigde en erkende instellingen.⁸¹ Voorts zijn acht zogeheten

⁷⁹ *Kamerstukken II 1994/95*, 23 778, nrs. 8-9.

⁸⁰ *Stb.* 2015, 170; *inwtr. Stb.* 2015, 214; *Kamerstukken II 2013/14*, 34 026, nrs. 1-3. Voor de aanwijzing van de betreffende stichting door de minister van OCW, zie *Stcrt.* 2015, 20688. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt aangegeven dat voor wat betreft de erkenning van leerbedrijven de SBB wordt gezien als (deeltijd)zelfstandig bestuursorgaan; voor wat betreft de uitvoering van overige wettelijke taken geldt de SBB als rechtspersoon met wettelijke taak. In zijn advies heeft de Raad van State aangegeven dat hij de keuze voor een privaatrechtelijk vormgegeven zbo onvoldoende gemotiveerd acht (*Kamerstukken II*, 2013/14, 34 026, nr. 4, p. 3).

⁸¹ MKB Nederland; VNO-NCW; LTO; CNV Vakcentrale; FNV Vakcentrale; FNV Jong; MBO Raad en drie mbo-instellingen; NRTO.

sectorkamers ingesteld die zich richten op de uitvoering van de wettelijke taken in de betreffende sector. In de sectorkamers hebben vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers en van de instellingen zitting. De sectorkamers zijn op hun beurt onderverdeeld in – eveneens tripartiet samengestelde – marktsegmenten; de marktsegmenten functioneren onder de verantwoordelijkheid van de sectorkamers.

Door de wijziging beschikt het afnemende beroepenveld - dat wil zeggen: de bedrijven, organisaties en branches zelf die stagiaires begeleiden en aansluitend de nieuw gediplomeerde beroepsbeoefenaars aannemen - over minder invloed op de kwalificatiestructuur van het mbo. Dit wordt ten eerste veroorzaakt door het nieuwe *bestuurlijke construct*: in plaats van een in de WEB verankerde positie van de kbb's waarbinnen zij een duidelijke stem hadden, zijn de branches, beroepen en bedrijven nu voor wat betreft hun zeggenschap afhankelijk van wat daarover is geregeld in de statuten en het bestuursreglement van de SBB. Het wettelijk vereiste dat de paritaire commissie moet instemmen met het kwalificatiedossier is komen te vervallen.

Vervolgens *financieel*: met aanmerkelijk minder middelen moeten dezelfde wettelijke taken worden verricht. Over de verdeling en inzet van de beschikbare middelen wordt nu binnen de SBB besloten in de structuur van sectorkamers en marktsegmenten, daar waar de kbb's voorheen nog over hun eigen lumpsum konden beschikken.

Ten derde *inhoudelijk*: daar waar men voorheen over het hele kwalificatiedossier kon oordelen, wordt naar verwachting de inhoudelijke zeggenschap van branches, beroepen en bedrijven op de zogeheten basis- en profieldelen feitelijk verder verminderd, want vooral gericht naar de inhoud van keuzedelen.⁸² Deze keuzedelen zijn zoals de term al aangeeft, facultatief en beslaan een beperkt deel van het curriculum en de onderwijstijd.

De factor 'bedrijfsleven' in het beroepsonderwijs wordt met dit alles formeel en feitelijk teruggeduwd.

Consequentie

Op papier zijn de organisaties van werkgevers en werknemers, in ieder geval aan de top van de SBB-constructie, luid en duidelijk vertegenwoordigd. Hiermee voldoen we keurig aan artikel 10 van het Europees Sociaal Handvest, waarin is bepaald dat een ieder recht heeft op een doelmatige vakopleiding, en in welk verband Nederland zich heeft verbonden aan het beginsel dat in overleg met organisaties van werkgevers en werknemers wordt gezorgd voor vakopleidingen en wordt voorzien in een leerlingstelsel.

Maar of deze organisaties ook geworteld zijn in een operationele praktijk kan worden betwijfeld. Mijn beeld is dat de feitelijke invloed van die landelijke organisaties van werkgevers en werknemers op de invulling van het beroepsonderwijs op de werkvloer vrijwel nihil is. In de tussentijd onderhouden de mbo-instellingen uiteraard wel contacten met het afnemend beroepenveld, bijvoorbeeld als het gaat om het invullen van stages. Ik zie niet direct hoe dat 'semi-autonome veld' van instellingen en afnemers zich de komende jaren gaat laten sturen door regels die afkomstig zijn

⁸² *Stb.* 2015, 390.

van een organisatie die op enige afstand staat en waarin hun invloed niet op voorhand is gegarandeerd.⁸³

Deze ontwikkeling leidt er mijn inziens toe dat de komende decennia bij voortduring vragen zullen rijzen over de effectiviteit en daarmee de legitimiteit van de SBB-constructie. Niet dat ik de huidige constructie als zodanig onwenselijk acht; deze is zeer wel te plaatsen in de ontwikkelingsgang die het mbo nog te maken heeft. Maar of het ook een blijvertje is, daar kan aan worden getwijfeld.

6.3 Aanbod van opleidingen: zelfsturing, planning, vraagfinanciering?

Een derde reguleringsthema in het beroepsonderwijs voor de komende tijd betreft het aanbod van opleidingen.

In het primair en voortgezet onderwijs zijn de regels voor het oprichten en opheffen van scholen opgenomen in de betreffende onderwijswetten. Voor een school van een bepaalde denominatie kan bekostiging worden aangevraagd bij voldoende gebleken belangstelling. Na inwilliging van het verzoek door OCW is het aan de gemeente in kwestie om te voorzien in huisvesting. Voor het continueren van de bekostiging gelden voorts opheffingsnormen: telt een school gedurende enige tijd te weinig leerlingen, dan wordt de bekostiging beëindigd. Zoals u ongetwijfeld heeft vernomen zijn er voornemens om deze 'planningssystematiek' te veranderen. De verwachting is dat nog dit jaar een wetsvoorstel 'Meer ruimte voor nieuwe scholen' bij de Tweede Kamer wordt ingediend, inhoudende dat het 'richtingbegrip' wordt losgelaten.⁸⁴

In het hoger onderwijs kennen we een limitatieve lijst van instellingen in de bijlage bij de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW).⁸⁵ Deze instellingen organiseren vervolgens het aanbod van hun opleidingen met inachtneming van artikel 6.2 WHW. Dat artikel bepaalt onder meer dat zij voor het starten van nieuwe opleidingen toestemming moeten hebben van de minister, dit met het oog op de beoordeling van een doelmatig onderwijsaanbod en een doelmatige taakverdeling tussen de instellingen. In lijn daarmee is er een Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2014 en is er een Commissie doelmatigheid hoger onderwijs.⁸⁶ De commissie adviseert de minister over de ingediende aanvragen, op basis van het beoordelingskader uit de beleidsregel. Dit is kortom een toetsing vooraf.

Er tussenin: het mbo. Voor deze sector is met de komst van de WEB in 1996 een systeem neergezet dat kenmerken heeft van het WHW-stelsel, maar - het zal u niet verbazen - daar toch ook weer enigszins van afwijkt. Oorspronkelijk zijn - conform de WHW - in 1996 de huidige bekostigde mbo-instellingen bij wet aangewezen.⁸⁷ Echter zonder dat daarbij een duidelijke lijst als bijlage bij de WEB is opgesteld en wordt onderhouden. Anders gezegd: het is niet op basis van een officiële (overzichts-) publicatie kenbaar welke mbo-instellingen gelden als bekostigd, noch op welke gronden zij als

⁸³ Het concept 'semi-autonome velden' is gebaseerd op J. Griffiths, *De sociale werking van wetgeving*. In: J. Griffiths & H. Weyers, *De sociale werking van recht. Een kennismaking met de rechtssociologie en rechtsantropologie*. Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005, p. 467-503.

⁸⁴ *Kamerstukken II 2014/15*, 31 135, nr. 53.

⁸⁵ De bijlage heeft een basis in artikel 1.8 en 1.13 WHW.

⁸⁶ *Stcrt.* 2014, 19374; *Stcrt.* 2009, 117.

⁸⁷ Zie ook artikel 2.1.3 WEB.

zodanig zijn aangewezen.⁸⁸ Vervolgens is aan de instellingen op basis van artikel 6.1.1 en 6.1.2 WEB de ruimte gegeven om hun opleidingsaanbod zelf te reguleren. In eerste aanleg keek daarbij dat de Adviescommissie Onderwijs- en Arbeidsmarkt (ACOA) kritisch mee; de commissie was belast met het beoordelen van de doelmatigheid van het (voorgenomen) opleidingsaanbod. Mede in verband met gewenste deregulering en administratieve lastenverlichting voor mbo-instellingen is deze commissie in 2008 opgeheven.⁸⁹ Met de opheffing van de ACOA is wel een zorgplicht voor de instellingen geïntroduceerd voor een doelmatig aanbod van beroepsopleidingen, inhoudende dat zij sindsdien alleen opleidingen dienen aan te bieden met voldoende arbeidsmarktperspectief.

Inmiddels zijn we een fase verder en is de WEB in 2015 veranderd met het oog op het verbeteren van de 'macrodoelmatigheid' in het mbo.⁹⁰ De instellingen moeten nu het voornemen een opleiding te starten of te beëindigen melden bij de minister (art. 6.1.2 WEB). Daarbij is de zorgplicht arbeidsmarktperspectief aangevuld met een zorgplicht doelmatigheid (art. 6.1.3 WEB). Onder arbeidsmarktperspectief wordt "in ieder geval verstaan het perspectief voor gediplomeerde schoolverlaters op het binnen een redelijke termijn vinden van werk op het niveau van de gevolgde opleiding."⁹¹ Voor wat betreft de doelmatigheid vermeldt de memorie van toelichting dat er geen harde grenzen in aantallen deelnemers worden voorgeschreven.⁹² Als de instelling zich niet houdt aan de zorgplichten, kan het recht de opleiding te mogen aanbieden worden ingetrokken (art. 6.1.4 WEB). Voor de uitoefening van deze bevoegdheid stelt de minister beleidsregels vast, bij de toepassing waarvan hij zich kan laten adviseren door een onafhankelijke adviescommissie (art. 6.1.4a WEB).

De Beleidsregel macrodoelmatigheid beroepsonderwijs is inmiddels verschenen en de betreffende commissie is ingesteld.⁹³ In de beleidsregel geeft de minister aan dat onderzoek kan worden gedaan naar (niet-)naleving van de zorgplichten door een instelling, als collega's of belanghebbenden in de regio daartoe een verzoek indienen, of als er bijvoorbeeld op basis van (thema)onderzoeken van de Inspectie of andere (wetenschappelijke) publicaties aanleiding toe bestaat. De minister vraagt vervolgens aan de commissie om advies. Bij de beoordeling wordt als het over de zorgplicht arbeidsmarktperspectief gaat, ten eerste gekeken naar een relatieve norm: 70% van de gediplomeerden of meer moet binnen een jaar een baan gevonden hebben, waarvan 50% of meer op het niveau van de opleiding. Hierbij blijft overigens vrij onduidelijk hoe dit percentage concreet wordt berekend en of bij het vaststellen ervan rekening wordt gehouden met de mbo-interne doorstroom en/of de doorstroom van studenten naar het hbo. Ten tweede formuleert de

⁸⁸ Hoe OCW dient om te gaan met mogelijke verzoeken van rechtspersonen om het aanbod van hun instelling voor bekostiging in aanmerking te brengen is niet transparant. Artikel 2.1.3 WEB stelt dat de instellingen bij wet voor bekostiging in aanmerking worden gebracht en dat de minister binnen 26 weken besluit over een verzoek daartoe. Zie voorts de motie Lucas, *Kamerstukken II* 30 012, nr. 57 (aangenomen), waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken of de aanvraagprocedure voor het verkrijgen van een BRIN-nummer in het mbo vereenvoudigd kan worden.

⁸⁹ *Stb.* 2008, 267. De functionaliteit van de commissie was in de jaren voor 2008 overigens sterk verminderd ten gevolge van de experimenten in het licht van het 'herontwerp' van de kwalificatiestructuur.

⁹⁰ *Stb.* 2015, 56; *Kamerstukken II* 2013/14, 33 948, nrs. 1-3.

⁹¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 948, nr. 3, p. 23.

⁹² *Kamerstukken II* 2013/14, 33 948, nr. 3, p. 23. Bepaald is verder dat de instellingen aan aspirant-studenten een studiebijsluiters verstrekken waarin onder meer staat wat het arbeidsmarktperspectief van de beoogde opleiding inhoudt (art. 6.1.3a WEB).

⁹³ Instellingsbesluit: *Stcrt.* 2015, 27372; beleidsregel: *Stcrt.* 2015, 47109.

beleidsregel open normen, waaronder het punt of het instellingsbestuur 'zich voldoende rekenschap heeft gegeven' van de behoefte op de regionale arbeidsmarkt. Eenzelfde systematiek geldt als het gaat om het beoordelen van de zorgplicht doelmatigheid. Ten eerste wordt gekeken of er in de regio bij twee of meer instellingen op dezelfde opleiding 18 of minder deelnemers zijn ingeschreven, respectievelijk of er landelijk minder dan 50 staan ingeschreven.⁹⁴ Ten tweede wederom open normen, zoals het punt of het bevoegd gezag 'afdoende afstemming heeft gezocht' met collega's in de regio. Het advies van de commissie dient vervolgens als een basis voor het besluit van de minister over het al dan niet intrekken van de licentie, waarbij overwegingen van kwaliteit, toegankelijkheid, keuzevrijheid en financiële stabiliteit worden meegenomen.

De kans lijkt mij overigens niet zo groot dat ooit een instelling in een regio via de 'kliklijn' een verzoek gaat indienen voor een onderzoek zoals bedoeld. Immers, als het grondbeginsel van het wettelijk kader zelfregulering is, dan ligt het niet zo voor de hand dat een bestuurder van een instelling bij de minister formeel – met namen en rugnummers en ongetwijfeld WOB-baar - gaat klagen over de burens. Voor de andere aanleidingen die de beleidsregel noemt, geldt mijns inziens dat deze wel dusdanig concreet moeten zijn om terecht als basis voor een onderzoek te kunnen dienen, dat de vraag is of dan überhaupt nog een nader onderzoek en/of advies van de commissie nodig is. Voorts lijkt mij de kans niet zo groot dat de minister op grond van enkel hetgeen is aangegeven in deze beleidsregel, tot een (voorgenomen) besluit komt tot het intrekken van een licentie. De kwantitatieve normen in de beleidsregel zijn daarvoor te onduidelijk omschreven en te weinig specifiek; de gestelde normen ('voldoende rekenschap geven van...', 'in voldoende mate bezien', enzovoorts) zijn daarvoor te open.

Al met al is de vraag of met dit geheel daadwerkelijk een nieuw sturingsinstrument is geschapen of – en dat lijkt mij aannemelijker – dat dit instrument een tandeloze tijger blijkt te zijn met vooral een kortstondige politiek-symbolische waarde.

Consequentie

Bezien over een periode van twintig jaar is de regulering van het aanbod in het beroepsonderwijs een weinig stabiel dossier. Instellingen zijn in eerste aanleg vrij gelaten; uitgegaan is van het principe van zelfregulering, zeker na het afschaffen van de ACOA in 2008. Dat OCW nu een controlemechanisme op het opleidingsaanbod achteraf probeert in te bouwen, is wellicht beleidsmatig gezien te begrijpen tegen de achtergrond van het voorkomen van doorgeschoten concurrentie in de krimpende mbo-studentenmarkt. Maar de wijze waarop dat gebeurt, is waarschijnlijk niet effectief. Niet alleen omdat er waarschijnlijk maar weinig meldingen via de 'kliklijn' binnen zullen komen, maar ook omdat de normen in de beleidsregel te weinig basis bieden voor zorgvuldige, bestuursrechtelijk verantwoorde beslissingen.

De vraag is dan ook: hoe verder? Ook hier weer twee wegen. Ten eerste lijkt aannemelijk dat men bijvoorbeeld als het gaat om de niveau 3 en 4 opleidingen, op termijn overgaat tot een wijze van regulering die overeenkomt met die in het hoger onderwijs. Dat wil zeggen: aanvragen en toetsen van licenties *vooraf*. In dat geval geldt dat men zich ook moet voorbereiden op eenzelfde

⁹⁴ Daarbij spreekt de beleidsregel zich eveneens niet uit over de wijze waarop (teldatum, meetperiode, correctie- en/of wegingsfactoren?) deze deelnemers worden geteld.

ontwikkeling die in het hoger onderwijs reeds in gang is gezet, namelijk (experimenten met) vraagfinanciering, bijvoorbeeld als het gaat om de beroepsbegeleidende leerweg.⁹⁵

Ten tweede: het volgen van de lijn voor het hoger onderwijs ligt minder voor de hand waar het gaat om het deel van het mbo dat we tegen die tijd wellicht wat explicieter onder het funderend onderwijs scharen, bijvoorbeeld de entree- en de niveau 2 opleidingen. In lijn met het voorgaande ligt in de rede dat dit deel van het aanbod dan onder de (herziene?) planningssystematiek van het primair en voortgezet onderwijs komt te vallen.

6.4 Wet educatie en beroepsonderwijs: weg naar de toekomst?

De Wet educatie en beroepsonderwijs werd in 1996 op een aantal uitgangspunten gebaseerd, waaronder a) de combinatie van beroepsonderwijs en educatie, b) de eis om opleidingen in drie sectoren aan te bieden en c) de introductie van één kwalificatiestructuur met twee leerwegen en vier niveaus.

Voor wat betreft de combinatie van educatie en beroepsonderwijs geldt dat dit uitgangspunt als gevolg van de almaar slinkende educatieportefeuille uit de WEB geschrapt.⁹⁶ In lijn hiermee zou het niet verwonderlijk zijn als in de komende periode het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo), nu nog als restant van educatie gepositioneerd in de WEB, wederom wordt ondergebracht in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Resteert dan feitelijk nog het beroepsonderwijs.

Het tweede uitgangspunt was dat roc's onderwijs in drie sectoren verzorgden: zorg en welzijn, economie en techniek. Met de komst van de agrarische opleidingscentra (aoc's) en vakinstellingen verwaterde dat beginsel al enigszins, maar het bleef als het om de roc's ging toch nog vrij lang overeind. Totdat vrij recent bleek dat het uitgangspunt lastig is te handhaven in situaties dat roc's in financiële problemen komen.⁹⁷

Een derde beginsel was dat er één kwalificatiestructuur zou zijn voor niveau 1 tot en met niveau 4 opleidingen, omvattende twee leerwegen (bol en bbl) en met directe betrokkenheid van het afnemend beroepenveld door middel van de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven. U begrijpt na het voorgaande dat inmiddels ook dit beginsel niet meer voor 100% overeind staat. De entree-opleidingen drijven enigszins weg, in de richting van het voortgezet onderwijs, gemeenten en samenwerkingsverbanden. De bbl krimpt qua volume en komt de komende tijd naar verwachting in het vizier van (experimenten) vraagfinanciering. De kenniscentra zijn opgeheven.

⁹⁵ Voor de Subsidieregeling vraagfinanciering hoger onderwijs, zie *Stcrt.* 2015, 32921. In het Algemeen overleg over het mbo in november 2015 is door Kamerlid Lucas aangedrongen om eveneens experimenten met vraagfinanciering mogelijk te maken in het mbo; dit naar aanleiding van de casus De Vries Makkum, zie *Kamerstukken II* 2015/16, 31 524, nr. 272, p. 6 e.v.. Begin 2016 heeft zij daarover tezamen met Kamerlid Rog een motie ingediend, zie *Kamerstukken II* 2015/16, 30 012, nr. 56 (aangenomen). Met de motie wordt de regering verzocht te onderzoeken op welke wijze ook in het mbo geëxperimenteerd kan worden met vraagfinanciering.

⁹⁶ *Stb.* 2014, 288; *Kamerstukken II* 2013/14, 33 911, nrs. 1-3.

⁹⁷ Gedoeld wordt de 'doorstart' van drie roc's vanuit Amarantis Onderwijsgroep en op pogingen om de nog levensvatbare opleidingen van ROC Leiden overeind te houden. In deze gevallen wordt niet voldaan aan de breedte-eis.

Consequentie

Wat resteert is een wettelijk kader dat als zodanig het beroepsonderwijs een eigen positie en identiteit in het onderwijsbestel geeft. Dat kader is echter ook een verzamelpunt – zo men wil: prikbord - van een veelheid aan politieke wensen en verlangens die zoals hiervoor betoogd lang niet altijd eenduidig zijn en verschillende kanten op wijzen. Daarmee geldt de WEB vandaag de dag voor instellingen vaak niet als een kompas, een helder kader, op grond waarvan zij hun weg naar de toekomst kunnen uitstippelen.

Het is aannemelijk dat de verbrokkeling en verdunning van het wettelijk kader voor het mbo de komende periode - ongetwijfeld door een ieder onbedoeld - verder gaat. Dat is niet bevorderlijk voor de rust en bestuurlijke kwaliteit in de sector.⁹⁸ Beter zou zijn met elkaar te komen tot een beargumenteerde herziening of opschoning van (de hoofdlijn van) het wettelijk kader op grond waarvan de instellingen zelf kunnen bouwen aan het mbo van de toekomst. Daarbij kan dan tevens worden betrokken het voornemen van OCW te komen tot een sectoroverstijgende Algemene wet onderwijs (Awo).⁹⁹

7. Recht doen aan beroepsonderwijs

De stelling is vaak dat de wet- en regelgeving van het beroepsonderwijs complexer, zo men wil: chaotischer, is dan die in andere onderwijssectoren omdat het een brede maatschappelijke opdracht heeft, een grotere diversiteit aan niveaus, leerwegen en studenten kent én omdat het de enige sector is waarin het georganiseerd bedrijfsleven een geïnstitutionaliseerde positie heeft. Dat is zeker een deel van het verhaal. Een ander deel van de verklaring voor de 'onderwijsrechtelijke chaos' in het mbo komt ook voort uit het gegeven dat het beroepsonderwijs op een belangrijk punt in zijn ontwikkeling staat.

Vanuit de historie beschouwd is het beroepsonderwijs iets bijzonders, een sector met zeer specifieke kenmerken en een andersoortige verantwoordelijkheid van de overheid. Met de ontwikkeling van ons onderwijsbestel als geheel zijn we inmiddels in een geschoolde samenleving terecht gekomen. In die samenleving zijn het recht op onderwijs, het recht op gelijke onderwijskansen en vooral de waarde van academische, cognitieve vaardigheden onomstreden. Het gevolg is dat het beroepsonderwijs, hoe vervelend ook, in onze culturele rangorde duidelijk op het tweede plan staat. Beleid en politiek weten zich geen raad met die situatie en komen met enerzijds maatregelen waarmee het verschil tussen beroepsonderwijs en andere sectoren wordt gerelativeerd, anderzijds met initiatieven waarmee keer op keer het bijzondere karakter van het beroepsonderwijs wordt benadrukt. Het levert voor de sector een tamelijk beweeglijk geheel aan wet- en regelgeving op waarvan voortdurend verschillende signalen uitgaan. Hetgeen vervolgens bij het bredere publiek niet anders dan de indruk kan wekken dat het beroepsonderwijs een deel van ons onderwijsbestel is waar je maar beter niet kunt zijn.

⁹⁸ Inspectie van het Onderwijs, *Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2010.

⁹⁹ *Kamerstukken II 2014/15*, 29 515, nr. 365. Zie tevens: R. Dingemans, *Naar een algemene onderwijswet*. Presentatie OCW-inspiratiebijeenkomst 30 oktober 2015.

Feit is echter dat ons beroepsonderwijs vrij goed in elkaar zit, zeker in internationaal opzicht.¹⁰⁰ Feit is uiteraard ook dat de komende decennia honderdduizenden, bij elkaar geteld: miljoenen, jongeren op deze vorm van onderwijs zijn aangewezen. Voor verreweg het grootste deel zijn dit jongeren die aansluitend kunnen doorstromen naar het hoger onderwijs; voor een ander deel zijn het jongeren die we kunnen aanduiden als kwetsbaar. Voor beide groepen geldt dat ze het investeren meer dan waard zijn omdat we ze net als al die 'gewone' studenten in het hoger onderwijs in onze samenleving niet kunnen missen.¹⁰¹

Het is wat mij betreft dan ook zaak dat we de wet- en regelgeving voor het beroepsonderwijs in de komende periode helder maken en helder houden. Dat vereist om te beginnen het op landelijk niveau bespreekbaar maken van de beoogde koers. Tevens is het zaak met elkaar genoemde onderwijsrechtelijke vraagstukken op te pakken. In die context plaats ik de onderzoeks- en onderwijsactiviteiten die de komende tijd vanuit de leerstoel worden verricht.

Bij deze activiteiten is uitgangspunt dat zij bijdragen aan versterking van de kwaliteit van wet- en regelgeving in dit deel van ons onderwijsbestel. Wat abstracter gesteld dragen zij bij aan het realiseren van een betere samenleving. In termen van de profileringsthema's van de VU zijn zij te plaatsen binnen *Governance for society*.

Inhoudelijk draait het in het geheel aan onderzoeks- en onderwijsactiviteiten om de volgende onderwijsrechtelijke vraagstukken:

- Hoe markeren we - gegeven de constitutionele kaders en de opkomst van de geschoolde samenleving - voor de komende decennia de grens van het funderend onderwijs?
- Op welke wijze kan de wetgever een effectieve betrokkenheid borgen van sociale partners en het afnemend beroepenveld bij de uitvoering en inhoud van het middelbaar beroepsonderwijs?
- Hoe en op grond van welk arrangement (vraagsturing, zelfregulering, planning) kan het opleidingsaanbod in deze sector effectief worden gereguleerd?
- Wat is voor het mbo in de komende decennia een passend wettelijk kader; wat zijn daarvan de hoofdlijnen, rekening houdende met onder meer de mogelijke komst van een Wet algemene bepalingen onderwijs (Awo)?

Bij de aanpak van deze vragen zullen we de lessen betrekken die in andere semi-publieke sectoren zijn opgedaan met transitietrajecten die zijn ondersteund door wet- en regelgeving, zoals de

¹⁰⁰ K. Visser e.a., *De positie van het mbo in het buitenland*. 's-Hertogenbosch/Amsterdam: ebo 2009. Onderwijsraad, *Ontwikkelingsrichtingen voor het middelbaar beroepsonderwijs. Verkenning*. Den Haag: Onderwijsraad 2009.

¹⁰¹ G. Biesta, *Het prachtige risico van onderwijs*. Culemborg: Uitgeverij Phronese 2014. Zie voorts: M. Liefwaard & M. Wessels, *Ped Talks. Over pedagogische moed in het beroepsonderwijs*. Rotterdam: Albeda College 2015.

jeugdhulpverlening en maatschappelijke ondersteuning. Tevens kijken we naar de wijze waarop in andere landen, in het licht van de opkomst van de geschoolde samenleving, wordt omgegaan met de verdere ontwikkeling van het onderwijsbestel en hoe dit proces daar (al dan niet) wordt begeleid door middel van passende wet- en regelgeving.

Van belang is voorts dat in de onderzoeks- en onderwijsactiviteiten steeds een relatie wordt gelegd met inzichten uit onder meer de rechts- en onderwijssociologie en de bestuurswetenschappen en dat het geheel in die zin een interdisciplinair karakter draagt.

Zoals gezegd: voor alles is het zaak dat de onderzoeks- en onderwijsactiviteiten bijdragen aan effectieve wet- en regelgeving die recht doet aan het beroepsonderwijs. Dat kan niet alleen uit het Haagse, geïnstitutionaliseerde circuit komen, en ook niet alleen vanuit de universitaire wereld van onder meer de VU. Het is om die reden dat inmiddels een Kenniskring van de leerstoel is gevormd, waarin en waarmee gebouwd kan worden aan een brug tussen reguleringsvraagstukken uit de dagelijkse praktijk in mbo-instellingen, uit de bestuurskamers van de instellingen en uit de geïnstitutionaliseerde netwerken.¹⁰² In de kring zijn deze drie invalshoeken ruimschoots vertegenwoordigd. Samen met de leden van de kenniskring hoop ik aldus de komende tijd bij te dragen aan wet- en regelgeving voor het beroepsonderwijs die niet alleen een logica heeft in 'Den Haag', maar vooral als zinnig wordt ervaren in de docenten- en bestuurskamer en door studenten in het mbo.

8. Tot besluit

Mijnheer de Rector Magnificus, dames en heren,

Tot besluit van mijn rede enkele woorden van dank.

Ik begin enigszins chronologisch en richt me allereerst tot Frans Brekelmans. Ik zie ons nog zitten aan het Vrieseplein te Dordrecht, tussen allerlei archiefmappen met wetsteksten en Kamerstukken over medezeggenschap in het onderwijs. Voor mij toen nog een onoverzichtelijke hoeveelheid documenten. Je liet zien hoe al die stukken met elkaar verband hielden en je stelde dat je óók als socioloog best wetsteksten kunt lezen. Daarmee begon eerst mijn promotieonderzoek naar de invoering van cao's in het onderwijs en daarna mijn verdere onderwijsrechtelijke zoektocht, die ik nu vanuit een leerstoel mag voorzetten. Daarvoor mijn dank.

Na mijn promotie kreeg ik van Willem Houtkoop en Fons van Wieringen de gelegenheid om bij het toenmalige Max Goote Kenniscentrum van de UvA sociaalwetenschappelijk onderzoek te doen naar beleid, wet- en regelgeving van het beroepsonderwijs. Het stelde mij in staat om die wet- en

¹⁰² Ontleend aan D. Bannink e.a., De gedecentraliseerde integratie van het sociale domein. In: *Beleid en Maatschappij*, 2014, 41 (1), p. 65-73. W.A. Trommel, De maatschappij is sterker dan decentralisatie, gelukkig. In: *S&D*, 2014-3, p. 75-85. W.A. Trommel, De louterende werking van bestuurlijke bescheidenheid. In H.J. Bosselaar & G. Vonk (Eds.), *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat. Wetenschappelijke reflecties op decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg*. Den Haag: Boom Lemma 2013, p. 115-125.

regelgeving verder te verkennen en te onderzoeken hoe deze door mbo-instellingen zelf wordt ervaren en gebruikt. Zonder deze empirisch gefundeerde kennisbasis had ik hier waarschijnlijk niet gestaan.

Hooggeachte leden van het bestuur van de Stichting Bijzondere Leerstoelen Onderwijsrecht en het Curatorium,

Mijn dank geldt vervolgens u, aangezien u met uw initiatief tot het instellen van de leerstoel het belang aangeeft van nadere bestudering van het onderwijsrecht van deze onderwijssector, op voet van gelijkheid met die van de andere leerstoelen onderwijsrecht. Met uw initiatief plaatst u het beroepsonderwijs nadrukkelijk binnen het academische domein, hetgeen van groot belang is voor de kwaliteit van de wet- en regelgeving van dit onderwijs waar ook in de komende decennia zovelen op zijn aangewezen.

Het bestuur van de Stichting VU, het College van Bestuur van de Vrije Universiteit en het bestuur van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid wil ik bedanken voor het verlenen van de leeropdracht en het in mij gestelde vertrouwen.

Collega's van de faculteit,

Al enkele jaren heb ik jullie gastvrijheid en bereidheid tot het delen van kennis mogen ervaren, waarvoor dank. Ik hoop ook de komende tijd een beroep te mogen doen op staats-, bestuurs- en sociaalrechtelijke kennis en expertise. Ik hoop uiteraard ook vanuit het onderzoek en onderwijs op mijn wat exotische toepassingsdomein nieuwe inzichten aan te kunnen dragen.

Hoogleraren onderwijsrecht,

Een bijzonder woord van dank voor de collega's Miek Laemers en Ben Vermeulen. Zij hebben zich de afgelopen jaren ingezet om de leerstoel te realiseren, een route die niet zelden zonder hobbels is geweest. Ik dank met name Miek Laemers voor haar vasthoudendheid, geduld en tact.

Pieter Huisman, Dick Mentink en Paul Zoontjens, al jaren weet ik dat ik indien nodig kan terugvallen op jullie onderwijsrechtelijke ervaring en expertise. Ik hoop ook de komende tijd veelvuldig met jullie te mogen samenwerken, bijvoorbeeld in gezamenlijke projecten via het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht, en bij het begeleiden van promovendi.

Studenten, promovendi en leden van de Kenniskring en NVOR,

Ik kijk er naar uit samen met jullie het onderwijsrecht met betrekking tot het beroepsonderwijs te onderwijzen en te onderzoeken. Vooral bij dat laatste is jullie inbreng hard nodig omdat dit onderzoek vooral dan interessant wordt en aan iets bij draagt als het geworteld is in de onderwijspraktijk. De colleges, gesprekken en de bijeenkomsten van de Kenniskring zie ik zoals hiervoor aangegeven als bouwstenen in het komen tot een levendige kennissamenleving rond de wet- en regelgeving van het beroepsonderwijs.

Collega's van diverse projecten en trajecten,

Met jullie mag ik samenwerken aan de wet- en regelgeving voor het lerarenregister, de kwaliteitszorg in het praktijkonderwijs en aan tijdschriften als De Nieuwe Meso en School & Wet. Jullie zijn voor mij

van belang onder meer om duidelijk te houden waar we dit allemaal voor doen: voor de docenten, schoolleiders en bestuurders die zich dag in dag uit inspannen voor goed onderwijs voor hun leerlingen en studenten. Wet- en regelgeving moet dat mogelijk maken.

Familie en vrienden,

Tijdens mijn studie sociologie verwonderde een mede-student zich over de intensiteit waarmee ik mij aan slecht verzorgd onderwijs kon ergeren. 'Maak er je werk van', was zijn advies. Als kind van twee leraren en onderdeel van een grotere onderwijsfamilie was mijn reactie logischerwijze: "Ik kijk wel uit!" Inmiddels moet ik toegeven dat ik in de afgelopen 25 jaar weinig anders heb gedaan dan mij bezig houden met onderwijs, en zoals jullie weten: niet alleen tijdens werktijden. Gelukkig zijn jullie zo verstandig dat jullie in mijn aanwezigheid het onderwijs als gespreksonderwerp meestal mijden waardoor er ook ruimte is voor andere dingen. Dank daarvoor.

Ed,

Ik besluit met jou. We zijn al enkele decennia samen op pad. Met Rotterdam uiteraard als basis. Als geboren en getogen Rotterdammer heb je er moeite mee dat dit evenement plaatsvindt in O20. Maar gelukkig zie je dat kengetal inmiddels als 'een noodzakelijke omstandigheid' en kan ik me er ook in vinden dat je dat zo ziet. Dat tekent hoe wij al jaren met groot respect voor elkaars eigenaardigheden ons leven daadwerkelijk samen leven. Dat dat nog maar lang zo mag zijn.

