



VU Research Portal

Onderwijsrechtelijke verkenningen mbo 2016. Kenniskring Onderwijsrecht Beroepsonderwijs.

van Schoonhoven, R.

2017

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

van Schoonhoven, R. (2017). *Onderwijsrechtelijke verkenningen mbo 2016. Kenniskring Onderwijsrecht Beroepsonderwijs*. Vrije Universiteit Amsterdam.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

ONDERWIJSRECHTELIJKE VERKENNINGEN MBO 2016

Kenniskring Onderwijsrecht Beroepsonderwijs

STATUS Afgerond

VERSIE: 2.0

AUTEUR R. van Schoonhoven

OPDRACHTGEVER

DATUM 22.02.2017

VERSPREIDING

| VERSIE HISTORIE | VERSIENUMMER | DATUM | AUTEUR | OPMERKING |
|-----------------|--------------|------------|--------------------|--|
| | 1.0 | 19-01-2017 | R. van Schoonhoven | Samengesteld op basis van de eerdere concept-papers van de werkgroepen |
| | 2.0 | 22-02-2017 | R. van Schoonhoven | Reacties bijeenkomst 25 januari 2017 verwerkt |

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|----|---|----|
| 1. | Over deze verkenningen | 4 |
| 2. | Toelatingsrecht mbo: goed geregeld? | 6 |
| 3. | De waarde van de onderwijsovereenkomst in het mbo | 15 |
| 4. | Samenwerking tussen mbo-instellingen | 28 |
| 5. | Regulering van de doorstroom mbo-hbo: hoe verder? | 20 |
| 6. | De rode draad van deze verkenningen | 35 |
| | Bijlage 1: samenstelling kenniskring 2016 | 36 |
| | Bijlage 2: geraadpleegde literatuur | 37 |

1. OVER DEZE VERKENNINGEN

Het beroepsonderwijs is een buitengewoon interessant deel van ons onderwijsbestel. Sowieso omdat het kenmerken heeft die in het 'gewone' onderwijs niet voorkomen, zoals de institutionele band met het beroepenveld en de overheidsverantwoordelijkheid die voor deze sector nét iets anders ligt. Maar ook omdat het onderwijsrechtelijk een zeer beweeglijke, complexe sector is. Deze beweeglijkheid en complexiteit wordt mede ingegeven door maatschappelijke tendensen, waaronder het stijgend opleidingsniveau van de beroepsbevolking en de ontwikkeling naar een kennissamenleving.¹

Het onderwijsrechtelijke tableau in het beroepsonderwijs is anders en complex. Dat betekent tevens dat in deze sector de leidinggevendenden, docenten en studenten niet altijd het overzicht hebben van de relevante wetten, richtlijnen en regels. Dat daarin bovendien vaak elementen veranderen maakt het er niet makkelijker op. Dat terwijl het mbo ook een sector is van grote maatschappelijke waarde, waarvoor veel docenten, studenten en bestuurders zich met hart en ziel inzetten. Het zou het beroepsonderwijs enorm helpen als er op het onderwijsrechtelijk front iets meer inzicht, overzicht, en rust ontstaat, zodat de inzet en betrokkenheid van velen ook de komende tijd in productieve banen geleid kan worden.

Tegen die achtergrond is in de zomer van 2015, op initiatief van de Stichting Bijzondere Leerstoelen Onderwijsrecht, aan de Vrije Universiteit te Amsterdam de leerstoel Onderwijsrecht met betrekking tot het beroepsonderwijs ingesteld. Begin 2016 zijn vanuit de leerstoel een viertal onderzoeksthema's geformuleerd waar de aandacht zich op richt:

- Hoe markeren we voor de komende decennia op constructieve wijze de grens van het funderend onderwijs in relatie tot het beroepsonderwijs?
- Op welke wijze kan wet- en regelgeving bijdragen aan effectieve betrokkenheid van sociale partners en het afnemend beroepenveld bij het mbo?
- Hoe en op grond van welk arrangement (vraagsturing, zelfregulering, planning) kan het opleidingsaanbod in het mbo effectief worden gereguleerd?
- Wat is voor het mbo voor de komende decennia een passend wettelijk kader?

De inzet van en bij deze onderzoeken is, bijdragen aan effectieve(r) wet- en regelgeving die recht doet aan het beroepsonderwijs.

Daarbij is aangegeven dat de opzet en inhoud van de onderzoeken die vanuit de leerstoel worden geïnitieerd, niet alleen vanuit het geïnstitutionaliseerde, Haagse circuit kan komen, en ook niet enkel en alleen vanuit de academische wereld. Er is dan ook begin 2016 een Kenniskring ingesteld, waarin het academische en institutionele perspectief wordt gecombineerd met actieve inbreng vanuit de mbo-instellingen en rechtspraak.

1.1 Over de Kenniskring

Begin 2016 is de 'Kenniskring onderwijsrecht beroepsonderwijs' van start gegaan. De Kenniskring bestaat uit ruim twintig professionals die werkzaam zijn op juridische functies in en voor mbo-instellingen.² Doelstelling van de Kenniskring is om door middel van dialoog en analyse, in samenspraak met de leerstoelhouder, bij te dragen aan het vergroten van het inzicht in en overzicht van de wet- en regelgeving die voor het mbo relevant is. Zo mogelijk wil de Kenniskring suggesties en aanbevelingen doen voor verbetering van die wet- en regelgeving.

¹ R. van Schoonhoven, *Recht doen aan beroepsonderwijs*. Amsterdam: VU, 2016 (oratie).

² In de Bijlage is de samenstelling van de Kenniskring in 2016 opgenomen.

De Kenniskring heeft bij de start van dit kalenderjaar geïnterviewd op welke thema's de aandacht in 2016 wordt gericht. Dit heeft vier onderwerpen opgeleverd:

- Toelating & verwijdering
- Onderwijsovereenkomst en klachtrecht
- Doorstroom mbo-hbo
- Samenwerking tussen mbo-instellingen

Op elk van deze thema's zijn vervolgens kleinere werkgroepen geformeerd. De werkgroepen hebben hun thema uitgediept en hebben elk een concept-paper voorbereid.

Dit document integreert de bijdragen van de vier werkgroepen en geeft daarmee een overzicht van de verkenningen die in 2016 op genoemde thema's zijn verricht.³ Het beschrijft anders gezegd het startpunt, waarmee een mooie basis is gelegd om in 2017 en daarna verder op voort te bouwen. De term 'verkenning' geeft immers al aan dat het nog verre van 'af' is. Er valt nog veel te doen.

1.2 Leeswijzer

De verkenning houdt de volgorde van de hiervoor genoemde werkgroepen aan. Dat betekent dat hoofdstuk 2 in gaat op het onderwerp Toelating & verwijdering, in het bijzonder de Wet vroegtijdige aanmelding en toelatingsrecht mbo. Hoofdstuk 3 is gewijd aan de thematiek van de onderwijsovereenkomst in het mbo, waar relevant in samenhang met het klachtrecht. In hoofdstuk 4 wordt het vizier iets breder gericht en komt de regulering van de doorstroom vanuit het mbo naar het hbo aan de orde. In hoofdstuk 5 wordt de verkenning beschreven naar de mogelijkheden voor samenwerking tussen mbo-instellingen. In het laatste, zesde hoofdstuk vatten we de verkenningen samen, en staan we stil bij de vraag wat deze tot nu toe in gezamenlijkheid zeggen over (het onderzoek naar) de wet- en regelgeving in het mbo.

³ De inhoud van de verkenning is bijgewerkt tot en met december 2016; wijzigingen in wet- en regelgeving en beleid nadien zijn niet in deze rapportage opgenomen.

2. TOELATINGSRECHT MBO: GOED GEREGELD?

In 2016 komt de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) met een voorstel tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Het voorstel bevat nieuwe bepalingen over hoe mbo-instellingen dienen om te gaan met de aanmelding en toelating van studenten tot hun opleidingen. Het wetsvoorstel wordt in oktober 2016 aangenomen.⁴

Gelet op het onderwijsrechtelijke karakter van de inhoud van het wetsvoorstel heeft de *Werkgroep Toelating en verwijdering* in 2016 zich met name daarop gericht. Geïnterviewd is hoe op dit moment de voor toelatingsbeslissingen relevante juridische kaders luiden, welke wijzigingen daarop aanstaande zijn en welke kanttekeningen daarbij zijn te plaatsen. In dat licht komen in de volgende paragrafen aan de orde:

- het recht op en de vrijheid van onderwijs;
- gelijke behandeling;
- bepalingen uit de Wet educatie en beroepsonderwijs anno 2016 ;
- hoofdlijn uit relevante jurisprudentie;
- de Wet vroegtijdige aanmelding en toelatingsrecht mbo;
- kanttekeningen bij de in gang gezette ontwikkeling.

De werkgroep heeft zich bij deze punten overigens in hoofdzaak gericht op het onderdeel *toelatingsrecht* van het wetsvoorstel. De bepalingen met betrekking tot de vervroegde aanmelding van mbo-studenten en het bindend studieadvies zijn in de werkgroep vooralsnog in mindere mate aan de orde geweest.

2.1 Het recht op en de vrijheid van onderwijs

Voor het juist kunnen plaatsen van (discussies over) de bepalingen die de toegang tot het mbo reguleren, moeten we beginnen bij deze twee algemene beginselen.

Ten eerste: *het recht op onderwijs*. Dit beginsel vinden we heel vanzelfsprekend, maar het is geen expliciete bepaling in de Nederlandse wet- en regelgeving. De basis van dit grondrecht ontleen we daarentegen aan artikel 2 van het Eerste Protocol van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Dit artikel stelt:

“Niemand mag het recht op onderwijs worden ontnomen. Bij de uitoefening van alle functies die de Staat in verband met de opvoeding en het onderwijs op zich neemt, eerbiedigt de Staat het recht van ouders om zich van die opvoeding en van dat onderwijs te verzekeren, die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen.”

Leerlingen en studenten hebben volgens deze bepaling recht op onderwijs. De Nederlandse overheid dient zich in te spannen om dit recht te verwezenlijken, door te zorgen voor een stelsel van basisvoorzieningen, en daarbij ruimte te geven aan ouders om hun kinderen onderwijs te laten volgen dat past bij hun geloof of levensovertuiging. De overheid heeft hierbij overigens enige mate van beleidsvrijheid, die ook wel wordt aangeduid als ‘margin of appreciation’.

Het artikel heeft geen ‘horizontale werking’. Het is vooral een afspraak tussen de staten die het verdrag hebben opgesteld. Dit houdt in dat studenten zich er niet op kunnen beroepen als zij bij een mbo-instelling toegang tot een opleiding eisen. Wel kunnen studenten de staat aanspreken als zij van mening zijn dat de staat zich niet houdt aan deze bepaling.⁵

Overigens volgt uit artikel 23 van de Grondwet, met name het eerste en vierde lid, dat de overheid moet zorgen voor een adequaat stelsel aan basisvoorzieningen.

⁴ Kamerstukken 2015/16, 34 457, nrs. 1-3; *Stb.* 2016, 362; inwtr. *Stb.* 2017, 27.

⁵ Rb. ‘s-Gravenhage 2 mei 2012; ECLI:NL:RBSGR:2012:BW4736

Ten tweede: de *vrijheid van onderwijs*. Dit beginsel staat luid en duidelijk in het tweede lid van artikel 23 van de Grondwet:

“2. Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen.”

Iedereen die dat wil, kan en mag in ons land onderwijs geven. Dat grondrecht omvat óók het geven van muziekles, het starten van een autorijsschool of een balletklasje. Het gaat dus niet alleen om scholen in de traditionele betekenis van het woord.

Iets anders is of de overheid verplicht is al het onderwijs te financieren. Zoals net aangeduid dient de overheid te zorgen voor basisvoorzieningen; in ons land is dit in de loop van de 19^e eeuw vooral gebeurd door het realiseren van openbaar (lager en middelbaar) onderwijs. In diezelfde eeuw ontstond de schoolstrijd, waarbij inzet was het verkrijgen van overheidsbekostiging voor bijzondere scholen. In 1917 werd dit beslecht door de pacificatie: er werden drie leden aan het artikel 23 van de Grondwet toegevoegd:

“5. De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.

6. Deze eisen worden voor het algemeen vormend lager onderwijs zodanig geregeld, dat de deugdelijkheid van het geheel uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd. Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers geëerbiedigd.

7. Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd. De wet stelt de voorwaarden vast, waarop voor het bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs bijdragen uit de openbare kas worden verleend.”

Het vijfde lid stelt dat de overheid de vrijheid van *richting* (denominatie) van bijzondere instellingen moet respecteren. Het zesde lid regelt de financiële gelijkstelling én bepaalt dat de overheid daarbij de vrijheid van *inrichting* moet eerbiedigen.

De leden 5, 6 en 7 van artikel 23 Gw worden ook wel aangeduid als ‘de pacificatie-normen’. Het zesde en zevende lid spreken daarbij expliciet over het ‘algemeen vormend lager onderwijs’. Daaronder wordt in de literatuur tot op heden verstaan: het funderend onderwijs, oftewel het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs tot de leerplichtige leeftijd (16 jaar). Strikt genomen zijn deze leden dan ook niet van toepassing op het mbo en het hoger onderwijs. Echter, de wetgever houdt zich daar doorgaans wel aan. Deze handelswijze wordt in de literatuur derhalve bestempeld als een ‘ongeschreven constitutioneel recht’ van de bijzondere instellingen in het mbo en hoger onderwijs.

Voor ons onderwerp – toelating tot het mbo – zijn de vrijheid van richting en inrichting als volgt van belang:

- de overheid moet bijzondere instellingen o.b.v. de vrijheid van richting ruimte laten om studenten op denominatieve gronden te kunnen weigeren;
- de overheid moet bijzondere instellingen o.b.v. de vrijheid van inrichting ruimte te laten om studenten op onderwijskundige en/of organisatorische gronden te kunnen selecteren (bijv. geschiktheid voor de opleiding, beschikbaar aantal opleidingsplaatsen).

Al met al kan worden gesteld dat het recht op onderwijs van een *individuele leerling, student en diens ouders* vooral geëxpliciteerd wordt in artikel 2 EP van het EVRM. De ruimte die *instellingen* ten principale toekomt bij het aanbieden van onderwijs is geborgd in artikel 23 Grondwet.

2.2 Toelating en gelijke behandeling

Bij het beslissen over toelating tot opleidingen, dienen instellingen het principe van gelijke behandeling in acht te nemen (artikel 1 Grondwet; Algemene wet gelijke behandeling (Awgb)).

Instellingen mogen op grond van de Awgb bij toelating van studenten geen onderscheid maken naar godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat. Bepaald is tevens dat bijzondere instellingen bij de toelating tot het onderwijs wél mogen selecteren op grond van godsdienst, levensovertuiging of geslacht, “voor zover deze kenmerken vanwege de aard van het onderwijs een wezenlijk, legitiem en gerechtvaardigd vereiste vormen, gezien de grondslag van de instelling.” Uit jurisprudentie volgt dat dit alleen gerechtvaardigd is als:

- het beleid aangaande deze selectie daadwerkelijk verband houdt met de grondslag van de instelling en deze ook geïmplementeerd wordt;
- het beleid noodzakelijk is voor realisatie van die grondslag en
- het beleid consequent wordt toegepast en gehandhaafd.

Vervolgens is nog relevant: de Wet gelijke behandeling handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz). Uit deze wet volgt dat een handicap of chronische ziekte geen grond kan zijn om studenten niet toe te laten tot of te laten deelnemen aan onderwijs. De instelling moet doeltreffende aanpassingen realiseren die de student nodig heeft om het onderwijs te kunnen volgen. De instelling kan hierbij een grens trekken als die aanpassingen een ‘onevenredige belasting’ voor de school opleveren. Waar die grens ligt is steeds afhankelijk van het individuele geval.

Als een student zich gediscrimineerd voelt, bijvoorbeeld bij de toelating tot het mbo, dan staan voor hem of haar verschillende opties open:

- er kan een klacht worden ingediend bij de (interne) klachtencommissie van de instelling;
- er kan klacht worden ingediend bij het College voor de rechten van de mens (CRM; voorheen de Commissie gelijke behandeling);
- de student kan een civiele procedure starten.

2.3 Toelating tot mbo-opleidingen volgens de WEB anno 2016

De Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) bevat bepalingen die gaan over toelating. Voordat we daar concreet op in gaan, eerst drie meer algemene opmerkingen over deze bepalingen.

Ten eerste: de WEB is één van de sectorwetten in het onderwijs. De wet regelt in hoofdzaak de verhouding tussen de overheid en de mbo-instellingen. Dit omdat deze *bekostigingsvoorwaarden* formuleert waar de instellingen zich aan te houden hebben.⁶ De bekostigingsvoorwaarden richten zich tot het bevoegd gezag van de instelling. Zij regelen primair de verhouding tussen het rijk en de instelling. Ten tweede: hoewel het gaat over bekostigingsvoorwaarden, kunnen bepaalde artikelen van de WEB wel dusdanig van aard zijn dat derden – i.c. studenten – er rechten aan kunnen ontleen. Dit is het geval indien de betreffende artikelen dusdanig expliciet zijn verwoord, dat voor iedereen duidelijk is dat de wetgever zo’n ‘derdenwerking’ wel degelijk heeft bedoeld. Bij de meeste van de bepalingen uit de WEB die zien op toelating en inschrijving kan in deze zin worden aangenomen dat studenten zich er op kunnen beroepen.

⁶ Formeel is sprake van bekostigingsvoorwaarden voor de bijzondere mbo-instellingen en regels voor de openbare mbo-instellingen. Tot op heden kent het mbo geen openbare instellingen, reden waarom in de tekst enkel gesproken wordt over bekostigingsvoorwaarden.

Ten derde, als het gaat over bepalingen die gaan over toelating is het van belang deze in samenhang te zien met de bepalingen die gaan over aanmelding (die vooraf gaat aan de beslissing over de toelating), respectievelijk inschrijving en plaatsing (die volgen op de toelating).

In de WEB wordt onderscheid gemaakt tussen voorschriften rond aanmelding, toelating, inschrijving en plaatsing voor de entreeopleidingen en de mbo-opleidingen niveau 2, 3 en 4. De betreffende bepalingen zijn opgenomen in Hoofdstuk 8 van de WEB. We stippen hieronder de belangrijkste punten aan. Daarbij merken we op dat hetgeen volgt alleen de 'WEBse realiteit' beschrijft en niet ingaat op hoe deze bepalingen door instellingen en studenten worden toegepast respectievelijk uitwerken in de praktijk.

Entreeopleidingen

- **Aanmelding:** tot op heden bevat de WEB nog geen bepalingen die in acht genomen dienen te worden als het gaat om aanmelding van studenten bij een entreeopleiding.
- **Toelating:** in 2013 is de bepaling dat het bevoegd gezag beslist over de toelating, voor de entreeopleidingen komen te vervallen. Het bevoegd gezag kan de toelating weigeren als de student in de afgelopen twee studie jaren al was ingeschreven voor een entreeopleiding. Overigens kunnen studenten die nog volledig leerplichtig zijn en/of een diploma voortgezet onderwijs hebben behaald, niet worden toegelaten. Bepaald is verder dat als er geen openbare entree-opleiding in de regio beschikbaar is, de student de toegang niet op denominatieve gronden kan worden geweigerd.
- **Inschrijving:** het bevoegd gezag schrijft de student in zodra een onderwijsovereenkomst is afgesloten.⁷ Voor de inschrijving verstrekt de student het bevoegd gezag de relevante gegevens. Inschrijving kan niet afhankelijk worden gesteld van een andere dan bij een wettelijk voorschrift bepaalde financiële bijdrage. Het bevoegd gezag van een bijzondere instelling kan de inschrijving weigeren als de student de grondslag en doelstelling van de instelling niet respecteert. Weigering van de inschrijving moet schriftelijk plaatsvinden.
- **Plaatsing:** met de onderwijsovereenkomst worden tussen instelling en student afspraken gemaakt over het feitelijke onderwijsprogramma, o.a. doordat daarin verbinding wordt gelegd met het onderwijs- en examenreglement (OER).

Niveau 2, 3 en 4 opleidingen

- **Aanmelding:** tot op heden bevat de WEB nog geen bepalingen die in acht genomen dienen te worden als het gaat om aanmelding van studenten bij deze opleidingen.
- **Toelating:** de WEB bepaalt dat het bevoegd gezag beslist over de toelating van de student. Als in de regio de opleiding in kwestie niet wordt aangeboden door een openbare instelling, dan kan de student de toelating niet worden geweigerd op denominatieve gronden. Het bevoegd gezag betreft vooropleidingseisen bij de beslissing tot toelating; deze eisen zijn nader uitgewerkt in de doorstroomregeling (zie ook hierna).
- **Inschrijving:** het bevoegd gezag schrijft de student in zodra een onderwijsovereenkomst is afgesloten. Voor de inschrijving verstrekt de student het bevoegd gezag de relevante gegevens. Inschrijving kan niet afhankelijk worden gesteld van een andere dan bij een wettelijk voorschrift bepaalde financiële bijdrage. Het bevoegd gezag van een bijzondere instelling kan de inschrijving weigeren als de student de grondslag en doelstelling van de instelling niet respecteert. Weigering van de inschrijving moet schriftelijk plaatsvinden.
- **Plaatsing:** met de onderwijsovereenkomst worden tussen instelling en student afspraken gemaakt over het feitelijke onderwijsprogramma, o.a. doordat daarin verbinding wordt gelegd met het onderwijs- en examenreglement (OER).

⁷ In de praktijk ligt dit genuanceerder; er starten ook studenten met een opleiding zonder ondertekende onderwijsovereenkomst (OOK); zij worden dan veelal wel bij BRON aangemeld, maar de formele inschrijving o.b.v. ondertekende OOK volgt dan pas later.

De doorstroomregeling vmbo-mbo

De WEB bepaalt dat het bevoegd gezag bij de toelatingsbeslissing de vooropleiding van de student betreft, en wel op hoofdlijn als volgt:

- niveau 2 vereist een diploma vmbo-bb of een diploma entreeopleiding;
- niveau 3 vereist een diploma niveau 2, vmbo-kb of hoger;
- niveau 4 vereist een diploma niveau 3.

Met de Doorstroomregeling vmbo – beroepsonderwijs uit 2003 worden nadere details gegeven die door de instellingen hierbij in acht genomen dienen te worden. Deze regeling is anno 2016 nog steeds geldig, maar is overigens niet aangepast aan bijvoorbeeld de omzetting van de assistentenopleidingen naar de entree-opleidingen.

Vergelijking met andere sectoren

De wettelijke bepalingen over toelating tot het mbo vertonen overeenkomsten, maar ook verschillen met die in de andere onderwijssectoren. De werkgroep heeft deze overeenkomsten en verschillen bestudeerd en constateert dat anno 2016:

- het mbo geen wettelijke bepalingen kent rond aanmelding, terwijl die er wel zijn voor het primair en voortgezet onderwijs en het hoger onderwijs;
- alleen voor de entree-opleidingen het beginsel van ‘het bevoegd gezag beslist over de toelating’ niet meer expliciet in de WEB is opgenomen; voor alle andere onderwijssectoren en voor de mbo-opleidingen op niveau 2, 3 en 4 is dat anno 2016 wel het geval;
- voor toelating tot het mbo op niveau 2, 3 en 4 - net als voor het voortgezet en hoger onderwijs – vooropleidingseisen zijn bepaald;
- in het mbo aan de inschrijving het sluiten van een onderwijsovereenkomst vooraf gaat; dit is voor de andere onderwijssectoren niet expliciet bepaald;
- net als in andere sectoren het geval is, bijzondere mbo-instellingen een student op denominatieve gronden mogen weigeren; dit kan echter niet als in de regio een openbare instelling met de betreffende opleiding ontbreekt.

2.4 Jurisprudentie

Er zijn kaders en wettelijke bepalingen die mbo-instellingen in acht dienen te nemen bij het beslissen over toelating van studenten tot hun opleidingen. Maar dat betekent niet dat deze regels altijd even goed bekend zijn binnen, dan wel correct worden toegepast door mensen die in het mbo werkzaam zijn. In het tekstkader staan enkele cases beschreven die tot uitdrukking brengen dat het lang niet altijd goed gaat.

Enkele voorbeelden

- Een student heeft de opleiding Signmaker niveau 2 gedaan in Amsterdam en stroomt door naar mbo 3. Hij wordt echter op weg naar de stage aangereden door vrachtauto; door de lichamelijke gevolgen van het ongeluk moet hij daarna stoppen met zijn opleiding. Hij wordt door de instelling uitgeschreven. Na enige tijd meldt hij zich aan voor een opleiding DTP op niveau 3 niveau, in Utrecht. Er vindt een goed intakegesprek plaats, waarin wordt aangegeven dat nog een doorstroomformulier nodig is van de vorige opleiding. Als dat formulier komt, staat er in dat het twijfelachtig is of deze leerling het niveau aan kan. De leerling wordt de toegang tot de DTP opleiding geweigerd. De moeder stuurt brieven naar de opleiding (procedure niet duidelijk, motivering ontbreekt etcetera) maar dat helpt niet. Nadat een advocaat een brief stuurt naar het CvB volgt een gesprek met de opleidingsmanager en wordt leerling alsnog toegelaten. De student is inmiddels over naar 2e jaar.
- Een student met PDD NOS volgt een niveau 4 opleiding tot Assistent Accountant. In juni deelt de opleiding hem mede dat het advies is een andere opleiding te zoeken omdat de verwachting is dat de stage moeilijk zal worden. Bij zijn aanmelding was echter door de instelling toegezegd dat er geen belemmeringen zouden zijn de opleiding af te ronden. De student voelt zich buitengesloten en wil niet meer naar het mbo. Hij rondt nu de havo af omdat hij er zeker van is dat hij daar wel de nodige begeleiding krijgt.

- Een studente in de sector Handel haalt eind januari 2016 een niveau 2 diploma. Zij kan niet meteen doorstromen naar de mbo 3 vervolgopleiding omdat er geen februari instroom is. Haar broer verongelukt daarna en ze vergeet daardoor naar het intakegesprek te gaan. Vader krijgt ondertussen een hersenbloeding en overleeft dat ternauwernood. Als het intakegesprek uiteindelijk wel plaatsvindt (2^e poging) vergeet de studente een bepaald document mee te nemen. In juni 2016 krijgt zij een brief van het ROC dat ze niet is toegelaten tot mbo 3 omdat uit de intake is gebleken dat ze niet voldoet aan de opleidingseisen en dat daarom haar aanmelding verder niet in behandeling wordt genomen.

In beginsel staan voor studenten die in vergelijkbare situaties terecht komen, de nodige rechtsmiddelen en rechtsgangen open. Laat onverlet dat voor studenten zo'n 'gang naar de rechter' meestal niet eenvoudig, niet laagdrempelig genoeg is. Zij blijven dan zitten met het gevoel van afwijzing, uitsluiting en onrechtvaardigheid.

Er zijn echter wél zaken die bij de rechter terecht komen. Uit de op Rechtspraak.nl gepubliceerde, relevante jurisprudentie vallen de volgende punten af te leiden.⁸

- In de jurisprudentie wordt het beginsel gevolgd dat het bevoegd gezag beslist over de toelating. Het recht op onderwijs houdt niet in dat iedere student die zich aanmeldt, dient te worden toegelaten.
- In het geval de toelating wordt geweigerd, dan moet zo'n beslissing voldoen aan algemene rechtsbeginselen (behoorlijk bestuur; redelijkheid en billijkheid). De beslissing moet onder meer behoorlijk zijn voorbereid, berusten op een gedegen feitenvaststelling en voldoende zijn gemotiveerd. Het bevoegd gezag moet bij zo'n beslissing alle betrokken belangen afwegen; gesteld moet kunnen worden dat het op grond van die afweging in redelijkheid tot de beslissing is gekomen.
- Voorts wordt erkend dat een bijzondere instelling op denominatieve gronden de toelating mag weigeren, maar dan alleen als dit consistent gebeurt, op basis van vaste (beleids)regels die ook stelselmatig worden toegepast.⁹
- Uit een recente uitspraak kan worden afgeleid dat eerst na het sluiten van de onderwijsovereenkomst een verplichting voor de mbo-instelling ontstaat tot het verzorgen van onderwijs.¹⁰

2.5 De Wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht mbo

In 2014 komt het onderwerp 'toelating van studenten tot het mbo' in de media. Dit met name naar aanleiding van een aantal klachten van studenten en signalen vanuit instellingen en gemeenten. Niet alleen in 2014 haalt het item Nieuwsuur, maar ook ook in 2015.¹¹ In een eerste brief aan de Kamer over dit onderwerp stelt de minister dat het gaat om een gering aantal klachten.¹² In een tweede brief over deze materie kondigt zij echter stappen aan, waaronder het expliciteren van het toelatingsrecht van studenten in de Wet educatie en beroepsonderwijs.¹³ Het betreffende wetsvoorstel verschijnt in 2016.¹⁴

⁸ Het betreft hierbij: Rb. 's-Hertogenbosch (vzr.) 10 augustus 2007, ECLI:NL:RBSHE:2007:BB4248; Hof Amsterdam 24 juli 2007, ECLI:NL:GHAMS:2007:BB0057; Rb. Leeuwarden (vzr.) 13 april 2011, ECLI:NL:RBLEE:2011:BQ1255; Rb. Midden Nederland 14 januari 2015, ECLI:RBMNE:2015:782.

⁹ HR 22 januari 1988, AB 1988, 96 m.n. FHvdB (Maimonides). Hof Amsterdam 24 juli 2007; ECLI:NL:GHAMS:2007:BB0057 (Hoornbeek).

¹⁰ Rb. Midden-Nederland 14 januari 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:782.

¹¹ Uitzendingen van Nieuwsuur/NOS d.d. 24-09-2014 en 29-07-2015.

¹² *Kamerstukken II 2014/15*, 31 524, nr. 216. In de brief meldt de minister dat er 130 klachten binnen zijn gekomen en stelt zij dat dit aantal gelukkig gering is "in het licht van het aantal studenten dat jaarlijks instroomt in het mbo (160.000) of van opleiding wisselt (20.000)."

¹³ *Kamerstukken II 2014/15*, 30 079, nr. 53, p. 2.

¹⁴ *Kamerstukken II 2015/16*, 34 457, nrs. 1-3.

Het voorstel wordt begin oktober aangenomen door de Eerste Kamer.¹⁵

De wet wijzigt de bepalingen over toelating in de WEB in vier opzichten.

In de eerste plaats komen er nieuwe bepalingen in de wet die uniformering beogen van het traject van aanmelding van studenten bij de mbo-instelling. De bepalingen vertonen gelijkenis met overeenkomstige bepalingen in het hoger onderwijs. Als de student zich tijdig aanmeldt en deelneemt aan intake-activiteiten van de instelling dan heeft de student vervolgens recht op een studiekeuzeadvies; het studiekeuzeadvies is niet bindend.

Ten tweede krijgen studenten het recht op toelating tot een mbo-opleiding. Voor de entree-opleidingen was dit al zo; het recht op toelating wordt nu echter uitgebreid tot ook de niveau 2, 3 en 4 opleidingen. Het beginsel dat het bevoegd gezag van de instelling beslist over de toelating komt te vervallen.

Uit de memorie van toelichting en het Kamerdebat komt naar voren dat dit uitdrukkelijk de bedoeling van de wetgever is. Het is niet meer aan het bevoegd gezag om te kijken of de student wel geschikt is voor de opleiding. De instellingen moeten de student toelaten als deze aan relevante vooropleidingseisen voldoet; de beslissingsruimte van het bevoegd gezag die er nu nog is – weliswaar smal maar in principe aanwezig – verdwijnt.

In de derde plaats bepaalt de WEB straks wel dat er – naast het klassieke denominatieve beginsel – nog steeds onderwijskundige en/of organisatorische weigeringsgronden zijn. Namelijk als aantoonbaar is dat een student in de drie afgelopen jaren een aantal maal onsuccesvol ingeschreven heeft gestaan óf als de student niet voldoet aan specifieke eisen. Onder specifieke eisen wordt verstaan: beschikken over talenten of eigenschappen die nodig zijn voor zeer bijzondere vakopleidingen, bijvoorbeeld op het terrein van dans en muziek. Alleen een beperkt aantal opleidingen mag specifieke eisen voorschrijven; deze opleidingen worden daartoe aangewezen in nadere regelgeving.

Een andere weigeringsgrond is dat de opleiding vol zit, bijvoorbeeld op grond van de plicht van de instelling te zorgen voor voldoende arbeidsmarktperspectief voor de studenten.

Ten slotte kan de student worden geweigerd als deze aantoonbaar ongeschikt is voor het beroep waartoe wordt opgeleid. Het gaat dan wel over 'bijzondere gevallen'; de examencommissie van de instelling dient in dergelijke gevallen een advies te geven.

Ten slotte regelt de wet dat mbo-opleidingen de studenten adviseren over de voortzetting van de opleiding. Anders gezegd: instellingen kunnen straks op basis van de WEB een bindend studieadvies (bsa) verstrekken.¹⁶ Voor de entree-opleidingen was dit al in de WEB bepaald; daar komen nu bepalingen voor het bsa binnen de niveau 2, 3 en 4 opleidingen bij. Het bsa kan voor de instelling basis zijn de onderwijsovereenkomst te ontbinden. Aansluitend mag de instelling de inschrijving beëindigen.

Overigens, voor de hoofdlijn van deze verkenning minder relevant maar desondanks onderwijsrechtelijk wel vermeldenswaard: de wet regelt dat de toelating tot niveau 3 en 4 opleidingen kan worden geweigerd indien de student de denominatie van de instelling niet *onderschrijft*. Dit was in 2014 abusievelijk gewijzigd in *respecteren*; de wet draait dit nu terug.

2.6 Kanttekeningen

Vanuit verschillende optieken zijn er opmerkingen bij de wet te plaatsen. De werkgroep beperkt zich tot twee van die perspectieven, namelijk a) de argumentatie tijdens de plenaire behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer op 23 juni 2016 en b) de vraag welke onderwijsrechtelijke ontwikkeling met de komst van deze wet blijkbaar in gang wordt gezet.

¹⁵ *Stb.* 2016, 362; het besluit inwerkingtreding is bij het afronden van deze verkenning nog niet verschenen.

¹⁶ Feitelijk gebeurt dit al; er zijn mbo-instellingen die anno 2016 werken met een procedure / reglement rond het bindend studieadvies.

Argumentatie?

Degenen die kennis hebben genomen van de relevante kaders waar instellingen zich bij toelating aan hebben te houden (zie hiervoor), zullen bij het verslag van het plenaire debat in de Tweede Kamer de nodige vraagtekens plaatsen. Een drietal prominente voorbeelden.

Zo wordt een aantal keer gesteld dat *'een leerling met het juiste vmbo-diploma toch moet toegelaten worden tot het mbo; dat vindt iedereen een vanzelfsprekendheid maar daarover is echter niets geregeld'*. Uit de relevante wet- en regelgeving volgt dat er anno 2016 bepalingen zijn waaraan de instellingen zich bij de toelating van studenten hebben te houden. Algemene wettelijke kaders waaronder de Awgb en de Wgbh/cz gelden bovendien net zo voor mbo-instellingen als voor po-, vo-scholen en voor ho-instellingen.

Verder is volgens enkele sprekers, waaronder de minister, het mbo *'de enige onderwijssector zonder toelatingsrecht.'* Welbeschouwd is het echter andersom: in géén van de onderwijssectoren is dit recht op toelating expliciet bepaald, met uitzondering van het toelatingsrecht voor studenten tot de entreeopleidingen. Het mbo is derhalve niet de enige sector zonder een toelatingsrecht. Het is straks wél de enige sector mét toelatingsrecht over alle opleidingsniveaus.

In het debat wordt tevens gesteld dat *'mbo-instellingen iedereen de deur kunnen wijzen. Jongeren worden om van allerlei gekke redenen geweigerd.'* Uit het voorgaande blijkt dat mbo-instellingen bij de beslissing een student de toegang te weigeren, algemene principes toe moeten passen van behoorlijke besluitvorming, redelijkheid en billijkheid.

Klachtenregeling als alternatief?

De wet is inmiddels aangenomen, maar het had wellicht voor de hand gelegen dat de wetgever in de aanloop daar naar toe ook gekeken had naar alternatieven.

Bijvoorbeeld: in de klachtenregeling van de instelling opnemen dat men ook een beroep op de interne klachtencommissie kan doen wanneer men na aanmelding is afgewezen en de redenen daarvoor niet begrijpt of niet accepteert. De kring van belanghebbenden wordt daarmee dus enigszins verwijd. Aan de commissie kan dan een instructie worden gegeven om bij gebleken ontvankelijkheid deze klachten als volgt te behandelen:

- a. *Was er een objectieve grond waarop de aanmelder is afgewezen?*
- i. (nadere) vooropleidingseisen;
 - ii. Nederlanderschap c.q. status;
 - iii. leerplicht;
 - iv. schoolloopbaan.

Wanneer de aanmelder is afgewezen op één van deze gronden zou het de taak van de aanmelder zijn te bewijzen dat dat ten onrechte was. Hij zal dus zelf met diploma's of anderszins moeten aantonen dat hij wel degelijk de gevraagde vooropleiding heeft afgerond, een status heeft, aan de volledige leerplicht heeft voldaan, of dat de door de vorige school verstrekt informatie over zijn rommelige schoolloopbaan niet klopt.

Wanneer hier gronden voor de afwijzing gevonden worden hoeft de commissie niet verder te zoeken. Zijn die er niet, dan komt de volgende vraag aan de orde:

- b. *Was er een objectiveerbare grond waarop de aanmelder is afgewezen?*
- i. verhouding tot de grondslag;
 - ii. aanvullende eisen met betrekking tot de persoon van de aanmelder;
 - iii. opleidingscapaciteit;
 - iv. arbeidsmarktperspectief.

Wanneer de aanmelder is afgewezen op één van deze gronden zou het de taak van de instelling zijn aan te tonen dat dat terecht was. De instelling zal dus moeten aantonen dat er een 'gegronde vrees' bestaat van spanning tussen de deelnemer en de grondslag, dat de eisen van de opleiding en straks het beroep van dien aard zijn dat niet te verwachten valt dat de aanmelder daaraan kan voldoen, dat er echt geen deelnemers meer bij kunnen voor die

opleiding, of dat er zo weinig vraag is naar afgestudeerden van die opleiding dat het redelijk is dat er niet (nog) meer deelnemers voor worden toegelaten.

Voor de bewijsvoering met betrekking tot de gronden b.i en b.ii zullen de intakeactiviteiten natuurlijk goede diensten kunnen bewijzen. Voorwaarde is dan wel dat adequate registratie plaats vindt van de verrichtingen van de aanmelder tijdens deze activiteiten. Daarnaast moeten er in dit kader selectiecriteria en een selectieprocedure beschikbaar zijn.

Grond b.iii zal kunnen worden aangetoond door het vastgestelde beleid van de instelling met betrekking tot groeps grootte, of een schrijnend gebrek aan bpv-plaatsen.

Grond b.iv zal kunnen worden aangetoond door cijfers van de regionale varianten van het CBS of CPB.

Onderwijsrechtelijk kantelpunt

Beschouwd van iets meer afstand, zou de stelling geponeerd kunnen worden dat de wetgever met de komst van deze wet heeft willen markeren dat mbo-instellingen artikel 2 van het Eerste Protocol van het EVRM dienen te respecteren. 'Niemand mag het recht op onderwijs worden onttrokken'. Dit houdt volgens de wetgever in dat mbo-instellingen studenten die aan de juiste vereisten voldoen, moeten accepteren. In feite is daarmee sprake van een acceptatieplicht.

Gelet op de inhoud van het plenaire debat is de bedoeling van de wetgever daarmee de positie van studenten bij de toelating tot het onderwijs te versterken.

De 'keerzijde' hiervan is dat de wetgever daarmee tevens de – smalle, nog resterende – beoordelingsmarges waarover het bevoegd gezag van de instellingen bij toelatingsbeslissingen in principe nog beschikte, wegneemt. Dit kan gezien worden als een inperking van de inrichtingsvrijheid die bijzondere instellingen op grond van artikel 23 Grondwet toekomt.

Iets dichter bij huis, namelijk in de context van de WEB, rijst overigens de vraag hoe de nieuwe elementen zich gaat 'zetten' in de reeks van aanmelding – toelating – onderwijsovereenkomst – inschrijving. Als toelating geen beslissing meer vergt van het bevoegd gezag, maar gezien moet worden als een acceptatieplicht, wat betekent dit dan voor de figuur van de onderwijsovereenkomst?¹⁷

2.8 Voor een vervolg op deze verkenning

Al met al constateert de werkgroep dat het van belang is de introductie van het toelatingsrecht om een aantal redenen te blijven volgen. Sowieso omdat deze zoals gesteld onderdeel lijkt te zijn van een bredere ontwikkeling van waarbij 'inrichtingsvrijheid' plaats moet maken voor 'recht op onderwijs'. Maar ook omdat er nog verschillende onderwijsrechtelijke haken en ogen aan verbonden zijn. Het is dan ook nog maar de vraag of de nieuwe wettelijke bepalingen inhouden dat het toelatingsrecht van studenten tot het mbo nu echt 'goed geregeld' is.

De werkgroep heeft zich overigens in 2016 voorgenomen om tevens de samenloop na te gaan van de nieuwe wettelijke bepalingen, het nieuwe toelatingsbeleid van mbo-instellingen en:

- a. de cascadebesteding;
- b. studiewaarde en kwaliteitsbesteding;
- c. arbeidsmarktrelevantie en doelmatigheid.

Aan de uitwerking van dit voornemen is de werkgroep in 2016 nog niet toegekomen. Wellicht kan deze stap een plaats krijgen in het vervolg op deze eerste verkenningronde.

¹⁷ Zie ook Hoofdstuk 3 van deze verkenning.

3. DE WAARDE VAN DE ONDERWIJSOVEREENKOMST IN HET MBO

Het mbo kent als enige onderwijssector het expliciete wettelijke voorschrift dat instelling en student komen tot een schriftelijke overeenkomst. Vanwege deze 'status aparte' maar ook vanwege debatten in en over het mbo daar waar het gaat over toelating, inschrijving en verwijdering van studenten, heeft de *werkgroep onderwijsovereenkomst en klachtrecht* zich in 2016 gebogen over de figuur van de onderwijsovereenkomst.

In dit hoofdstuk wordt de tussenstand van deze verkenning beschreven, waarbij achtereenvolgens aan de orde komen:

- het wettelijk voorschrift van het komen tot de onderwijsovereenkomst (OOK); de achtergronden bij dit voorschrift, meer specifiek: de bedoeling van de wetgever in 1996;
- de ontwikkelingen die zich in het licht van het voorschrift en de bedoeling van de wetgever sindsdien hebben voorgedaan;
- de vragen die hier uit voortvloeien rond de waarde van de OOK anno 2016.

3.1 De onderwijsovereenkomst en de Wet educatie en beroepsonderwijs

In de onderwijsrechtelijke literatuur wordt doorgaans aangenomen dat bevoegde gezagsorganen een onderwijsovereenkomst sluiten met studenten dan wel diens wettelijk vertegenwoordigers over het te volgen onderwijs.¹⁸

In het primair en voortgezet onderwijs en in het hoger onderwijs wordt het bestaan van deze overeenkomst aangenomen. Er is in deze sectoren geen bepaling in de relevante sectorwet opgenomen die luidt dat een overeenkomst wordt afgesloten. Voor het mbo is dat echter wel het geval. In de Wet educatie en beroepsonderwijs is in artikel 8.1.3 bepaald dat aan de inschrijving van de student een overeenkomst tussen het bevoegd gezag van de instelling en de student ten grondslag ligt.¹⁹

Het gaat daarbij expliciet om een schriftelijke overeenkomst, die de rechten en verplichtingen van partijen regelt. Artikel 8.1.3 somt de onderwerpen op die minimaal in de overeenkomst geregeld moeten worden (zie tekstkader).

Onderwerpen waarover in de onderwijsovereenkomsten in ieder geval afspraken worden gemaakt:

- de inhoud en inrichting van een opleiding w.o. het keuzedeel/de keuzedelen, de examenvoorzieningen en (het niveau van) de kwalificatie;
- de tijdvakken waarbinnen en de locaties waarop het onderwijs wordt verzorgd;
- de wijze waarop partijen uit de overeenkomst voortkomende prestaties gestalte zullen geven;
- de terugbetaling van voorschotten die het bevoegd gezag aan de student toekent; de terugbetaling van cursusgeld;
- het verzuimbeleid van het bevoegd gezag;
- i.g.v. een handicap: de extra ondersteuning die nodig is voor de student om het onderwijs te kunnen volgen
- de gevallen waarin en de wijze waarop de overeenkomst voortijdig kan worden ontbonden.

¹⁸ Zie onder meer C.W. Noorlander (2005); S. Voskamp (2016). Noorlander onderscheidt de publiekrechtelijke overeenkomst in geval van het openbaar onderwijs en de privaatrechtelijke overeenkomst in geval van het bijzonder onderwijs. In beide gevallen, zo stelt hij, is sprake van wilsovereenstemming tussen partijen en is sprake van een tweezijdige overeenkomst. In het mbo kennen we geen openbare instellingen maar enkel bijzondere instellingen; om die reden wordt in deze verkenning uitgegaan van de OOK als privaatrechtelijke overeenkomst.

¹⁹ In het geval van een minderjarige student dient tevens de ouder dan wel verzorger de OOK te ondertekenen.

Artikel 8.1.3 is in 1996 opgenomen in de wet. Dit had mede als achtergrond dat de wetgever meerdere belanghebbenden in een sturende positie wilde brengen vis à vis de instellingen. De veronderstelling was dat naarmate meer sturing van dergelijke belanghebbenden uitging op de instellingen, de mate van overheidssturing zou kunnen afnemen.

Tegen deze achtergrond kregen sociale partners (kenniscentra), gemeenten (educatie) en niet-bekostigde aanbieders (erkend aanbod) een duidelijke plaats in het wettelijk kader. Ook werd zo'n plaats en rol toebedeeld aan de mbo-studenten, toen nog aangeduid als deelnemers.

Om de student meer in zo'n beoogde rol van 'vraagsturing' te zetten, voorzag de WEB in de figuur van de onderwijsovereenkomst: "daarmee wordt duidelijk aangegeven dat de instelling, beter dan voorheen het geval was, niet alleen door de overheid, maar ook door de individuele deelnemer kan worden aangesproken op het realiseren van datgene wat van de instelling redelijkerwijs verwacht mag worden."²⁰

De onderwijsovereenkomst werd gezien als versterking van de positie van de student: om "de rechtspositie van, vooral, de deelnemers te versterken, verdient het aanbeveling om, binnen het wettelijke raam, de relatie tussen instelling en deelnemer contractueel te regelen." En: "Een dergelijke overeenkomst verschaft in concrete situaties meer houvast om rechten en plichten van betrokkenen vast te stellen dan bepalingen in wetgeving, die algemeen toepasbaar moeten zijn en uit dien hoofde een meer globaal karakter dragen. Een op schrift gestelde overeenkomst biedt de deelnemer meer mogelijkheden dan onder vigeur van de huidige wetgeving het geval is om, wanneer de instelling in gebreke blijft, op nakoming aan te dringen en desnoods de rechter te adiëren. Het contract biedt anderzijds de instelling een instrument om de verplichtingen die de deelnemer bij inschrijving op zich neemt, bijvoorbeeld in termen van deelname aan het onderwijs en studieresultaten, te expliciteren."

Artikel 8.1.3 bevatte in 1996 ook al de lijst met onderwerpen waarover in ieder geval afspraken moesten worden gemaakt. De Memorie stelde daarbij dat het mogelijk was om over méér onderwerpen afspraken te maken. Wel moest er een model-contract komen, dat ter instemming moest worden voorgelegd aan de medezeggenschapsraad.²¹ Echter, daarbij werd tevens opgemerkt: "Het model is niet rigide: ten aanzien van individuele deelnemers of bepaalde soorten van deelnemers is differentiatie binnen het model mogelijk."

De Memorie stelde ten slotte dat de instelling een interne geschillenprocedure kon maken "voor het beslechten van geschillen die voortkomen uit niet naleving van de contractuele verplichtingen".

Sinds 1996 zijn enkele, overwegend technische, wijzigingen doorgevoerd op het artikel.²² De hoofdlijn van het artikel is echter door de tijd heen ongewijzigd gebleven.

Servicedocument MBO Raad

Mbo-instellingen hanteren bij het aangaan van de onderwijsovereenkomst met studenten veelal het betreffende Servicedocument van de MBO Raad. In dit document staat de hoofdlijn van het relevante wettelijk kader beschreven; het bevat tevens een model-overeenkomst.

Volgens het document bevat de OOK in ieder geval twee onderdelen:

- een opleidingsblad: hierop staan de gegevens van de student en de te volgen opleiding vermeld; voorts wordt op dit blad gesteld dat het opleidingsblad plus de algemene voorwaarden de onderwijsovereenkomst vormen;

²⁰ De citaten in deze passage zijn afkomstig uit de Memorie van Toelichting bij de WEB, *Kamerstukken II* 1993/94, 23 778, nr. 3, p. 108 en p. 142.

²¹ Inmiddels betreft het instemming van de deelnemersraad, zie artikel 8a2.2 lid 3 onder g van de WEB.

²² Voor een overzicht, zie R. van Schoonhoven (2016a).

- algemene voorwaarden: deze bevatten zoals de term al aangeeft de algemene voorwaarden waaraan student en opleiding zich verbinden. Met ondertekening verklaart de student kennis te hebben genomen van en in te stemmen met deze voorwaarden; de school verklaart met ondertekening de verplichtingen te zullen nakomen.

In de praktijk komt de OOK meestal met dit model overeen; student en instelling kunnen echter ook andere, dan wel: meer, afspraken maken dan hetgeen in het servicedocument is vermeld. Dit zolang deze afspraken maar minimaal de onderwerpen bevatten die genoemd zijn in de WEB. De betreffende aanvullende afspraken worden dan in een bijlage opgenomen, die meestal wordt aangeduid als 'addendum'.²³

In rechterlijke uitspraken waarin artikel 8.1.3 WEB mede in het geding is, wordt voorgaande hoofdlijn bevestigd.²⁴

3.2 Versterking van de positie van de mbo-student?

Heeft de komst van de onderwijsovereenkomst (OOK) bijgedragen aan versterking van de positie van de student, aan meer vraagarticulatie en/of aan verduidelijking van de verhoudingen, rechten en plichten tussen instelling en student?

Evaluatie invoering WEB

Veel empirisch onderzoek is naar deze vraag niet gedaan. Wat we in termen van wetenschappelijk vastgestelde feiten weten, is in belangrijke mate afkomstig uit het evaluatieonderzoek dat vijf jaar na invoering van de WEB in 2001 werd gedaan.

De onderzoekers signaleren dat de OOK tijdens de opleiding zelden of nooit uit de tas van de student of de kast van de opleiders komt. De instellingen geven aan dat de OOK ervaren wordt als een verhoging van de bestuurslast en administratieve rompslomp. De OOK heeft geen invloed op het leer- en opleidingsproces. De OOK speelt echter wel een rol als de student niet aan zijn verplichtingen voldoet.

De Onderwijsraad constateert mede naar aanleiding van het evaluatieonderzoek dat student met de OOK "vooralsnog geen instrument in handen heeft waarmee hij als 'countervailing power' kan optreden. In het uiterste geval kan een deelnemer een beroep op de rechter doen. In de praktijk wordt van deze mogelijkheid zelden gebruik gemaakt. De WEB voorziet niet in toegankelijke wegen om als onderwijsdeelnemer bezwaar aan te tekenen."²⁵

De tijd heeft echter sinds 2001 niet stil gestaan. Er zijn ontwikkelingen in gang gezet waarmee is beoogd bij te dragen aan verdere versterking van de positie van de student in het mbo. We noemen er enkele:

²³ Het gaat dan bijvoorbeeld om afspraken over extra begeleiding (passend onderwijs) of over aangepaste lestijden in geval van topsport-studenten. Uit de verkenning van de werkgroep die begin 2017 nog gaande is, blijkt dat instellingen verschillen in de wijze waarop wordt omgegaan met bijlagen en of deze al dan niet ondertekend worden.

²⁴ Zie onder meer: Rb. Haarlem 26 januari 2004, ECLI:NL:RBHAA:2004:AO2344; Rb. Maastricht (vzr.) 12 januari 2006, ECLI:NL:RBMAA:2006:AV0664; ABRvS 16 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4749; Rb. Midden-Nederland 14 januari 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:782.

²⁵ Onderwijsraad (2001), p. 29.

- *Soft law*

Als eerste sector in het onderwijs stellen de mbo-instellingen in 2006 een governance-code op; deze code wordt in de jaren daarna enkele malen bijgesteld. De code bevat ook de bepaling dat instellingen voorzien in een klachtenregeling voor studenten. De MBO Raad stelt daarvoor samen met het JOB in 2009 een handreiking op. In die handreiking wordt instellingen geadviseerd de klachtenregeling in te richten overeenkomstig de relevante bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht.

- *Medezeggenschap*

In 2010 wordt het mbo voor wat betreft de medezeggenschap van het personeel onder de werking van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) gebracht. Voor de medezeggenschap van studenten komt er een apart hoofdstuk 8a in de WEB: alle instellingen dienen een deelnemersraad te hebben en aan deze raad instemmings- en adviesrechten met betrekking tot beleidsmatige aangelegenheden toe te kennen. Die advies- en instemmingsrechten worden nadien nog enkele malen uitgebreid; zeer recent nog met de Wet versterking bestuurskracht.²⁶

- *Klachtrecht*

Voor wat betreft de verdere ontwikkeling van het klachtrecht in het mbo kan worden gewezen op de aanstaande wijziging van de WEB in verband met enkele kwaliteitsaspecten.²⁷ Na inwerkingtreding per 1 augustus 2017 bevat de WEB het voorschrift voor instellingen om zorg te dragen voor een klachtenregeling. Daarbij dient de instelling de relevante bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht aan te houden.

- *Toelatingsrecht*

En dan ten slotte nog het toelatingsrecht tot het mbo. Het parlement heeft in september 2016 met het voorstel ingestemd om mbo-studenten, indien zij aan de relevante vooropleidingseisen voldoen, het recht te geven om toegelaten te mogen worden. Met deze wet blijven de bepalingen rond de onderwijsovereenkomst ongewijzigd.²⁸

3.3 Onderzoeksopzet

In het licht van het voorgaande is de werkgroep in een onderzoek gestart naar hoe vandaag de dag de figuur van de onderwijsovereenkomst in het mbo feitelijk wordt ingezet en welke waarde men in de onderwijspraktijk aan de overeenkomst hecht.

De werkgroep gaat daarbij tevens na of er sinds 2001 (evaluatie WEB) in de wijze van inzet respectievelijk de beleefde waarde van de OOK wijzigingen zijn opgetreden, en of dat dat wellicht ook recent gebeurt mede door de komst van het toelatingsrecht.

Voor wat betreft het laatste: het is denkbaar dat ten gevolge van de komst van het toelatingsrecht de onderwijsovereenkomst – die volgens de bepalingen in de WEB nog steeds de basis vormt voor de inschrijving - meer dan voorheen in het teken komt te staan van het expliciteren van het belang van de instelling.

Probleemstelling

De werkgroep hanteert de volgende centrale vraagstelling voor het onderzoek:

Welke functie vervult de onderwijsovereenkomst in het mbo feitelijk voor instellingen en studenten, welke waarde hecht men aan het document en is er op deze twee dimensies verandering te constateren?

²⁶ Zie hierover meer gedetailleerd, Van Schoonhoven (2016c).

²⁷ *Kamerstukken II 2015/16*, 34 347, nr. 3. *Stb.* 2016, 417; i.w.tr. *Stb.* 2016, 528.

²⁸ *Kamerstukken II 2015/16*, 34 457, nrs. 1-3. *Stb.* 2016, 362. Zie ook hoofdstuk 2.

De deelvragen luiden als volgt:

- Welke functie(s) vervult de OOK in de mbo-praktijk anno 2016?
Daarbij worden in beginsel de volgende mogelijkheden onderscheiden:
 - a. De OOK als instrument voor vraagarticulatie van studenten naar de mbo-instelling
 - b. De OOK als instrument om belangen te borgen:
 - Van de student naar de instelling
 - Van de instelling naar de student
 - Van de student naar derden, w.o. DUO
 - Van de instelling naar derden, w.o. de accountant/Inspectie
 - c. De OOK als pedagogisch instrument;
Ter toelichting: het is denkbaar dat instellingen vinden dat de OOK in het proces van aanmelding/intake/inschrijving maar ook in het daarop volgende leerproces een rol speelt. Bijvoorbeeld omdat de student zo bewust(er) wordt van zijn studiekeuze, van de rechten en verplichtingen tijdens de opleiding, maar ook van het belang van het aangaan van overeenkomsten en contracten in het algemeen.
- Heeft de OOK in voorkomende gevallen een rol of functie bij de oplossing van geschillen of conflicten die zich voordoen tussen de student en de instelling?
Het gaat daarbij dan over een (mitigerende maar mogelijk ook polariserende) werking van het document bij de diverse stadia waarlangs geschillen doorgaans verlopen. In dit verband is onder meer de sub-vraag welke rol de OOK speelt in de context van het indienen en afhandelen van klachten?
- Verschuift de inzet van de OOK door de tijd heen?
Wordt de OOK vandaag de dag anders gebruikt dan 10 of 20 jaar geleden. En verschuift de inzet in het licht van de komst van het toelatingsrecht respectievelijk het wettelijk verankerde klachtrecht?
- Is het antwoord op voorgaande vragen mede afhankelijk van de cultuur van de instelling?

Het onderzoek wordt in fasen uitgevoerd. De eerste fase vindt plaats in het eerste kwartaal van 2017 en bestaat uit een interviewronde. De werkgroepleden voeren in duo's circa 15 gesprekken met studenten/ouders, intakers, docenten, opleidingsmanagers/bestuurders, stafjuristen, klachtencommissies en rechtshulpverleners/advocaten.

Op grond van de uitkomst van de interviews wordt gezien of in de tweede fase, uit te voeren in het tweede kwartaal van 2017, een beknopte internetenquête zinvol kan zijn en/of dat één of meerdere ronde tafel bijeenkomsten worden georganiseerd.

Het onderzoek wordt naar verwachting in het derde kwartaal van 2017 afgerond met een eindrapportage.

4. REGULERING VAN DE DOORSTROOM MBO-HBO: HOE VERDER?

De Kenniskring heeft geconstateerd dat in de afgelopen periode de doorstroom van mbo-studenten naar het hoger beroepsonderwijs (hbo) op de landelijke beleidsagenda is terecht gekomen. Ook is geconstateerd dat aan de doorstroom mbo-hbo onderwijsrechtelijke aspecten verbonden kunnen zijn, met name omdat deze doorstroom van oudsher van overheidszijde minder is gereguleerd dan de doorstroom vanuit havo/vwo naar het hoger onderwijs.

De *werkgroep doorstroom vmbo-mbo-hbo* heeft dan ook op deze doorstroom ingezoomd en heeft eerst gekeken naar beschikbaar cijfermateriaal en empirisch onderzoek. Daarbij zijn onder meer door de Vereniging Hogescholen relevante gegevens beschikbaar gesteld; de werkgroep heeft ter aanvulling daarop een bijzonder informatief gesprek mogen voeren met twee medewerkers van de vereniging.

De werkgroep heeft vervolgens stil gestaan bij de vraag wat de relevante wettelijke bepalingen zijn met betrekking tot die doorstroom. Waarin verschillen deze van hetgeen in geval van instroom vanuit het havo en vwo is gereguleerd? Daarvoor heeft de werkgroep gebruik mogen maken van een paper die één van de werkgroepleden heeft opgesteld in het kader van zijn deelname aan de VU Leergang Onderwijsrecht 2016. Op grond van de feiten en het ontstane overzicht is vervolgens een conclusie getrokken.

Dit hoofdstuk vat de bevindingen van de werkgroep samen. Aan de orde komen:

- feiten over de doorstroom mbo-hbo;
- de wettelijke programmering van de leerroutes (v)mbo-hbo en havo/vwo-hbo;
- de regulering van de mbo-instroom in het hbo.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte overzicht van wijzigingen in de relevante wet- en regelgeving die naar verwachting de komende tijd nog doorwerken op de doorstroom vanuit het mbo naar het hbo.

4.1 Wat weten we over de doorstroom mbo-hbo?

In deze paragraaf worden vijf belangrijke feiten over doorstroom mbo-hbo beknopt beschreven en gekwantificeerd. Daarbij wordt uitgegaan van doorstroom vanuit de voltijd-opleidingen van het mbo (BOL) naar het hbo.²⁹

a. Instroom vanuit het mbo is over de jaren heen vrij stabiel

Het aandeel van nieuwe instroom in het hbo is gedurende ruime tijd vrij stabiel. Deze instroom is voor ongeveer een derde afkomstig uit het mbo (voor circa 55% vanuit havo en voor het overige uit vwo/wo). Ongeveer de helft van de afgestudeerden op niveau mbo 4 stroomt direct of indirect door naar het hbo. Het aantal 'stapelaars' (bijvoorbeeld: vmbo, mbo-niveau 2/3, mbo-niveau 4) in het hbo neemt toe. Het merendeel (70%) van de mbo'ers kiest in het hbo een verwante studie.

b. Het rendement van mbo'ers in het hbo neemt fors af

In de periode 2010 – 2015 is het studiesucces (binnen vijf jaar een diploma) van mbo'ers in het hbo gedaald van 53% naar 45%. Voor het eerst is het studiesucces van mbo'ers daarmee lager dan havisten. Kijken we naar de uitval, dan valt op dat mbo'ers vaak in het eerste jaar uitvallen: 20% stopt na het eerste jaar ten opzichte van 9% van de havisten. Een ongeveer even grote groep van de mbo'ers verandert van opleiding. In 2014 ging slechts 56% na het eerste jaar door met dezelfde studie, een laagterecord. In 2015 steeg dit aandeel overigens tot 60%. Ter vergelijking: in 2005 ging 70% van de mbo-instromers door met dezelfde opleiding.

²⁹ De bevindingen zijn voornamelijk gebaseerd op data van DUO, onderzoeksgegevens van echo (2016), Elffers (2016) en feiten en cijfers over afgestudeerden en uitvallers in het hbo die beschikbaar zijn gesteld door de Vereniging Hogescholen.

c. Rendement hangt af van persoonskenmerken, studieloopbaan, opleiding; dé mbo-er bestaat niet
De variatie in rendement is groot en hangt met name af van (1) persoonskenmerken, (2) studieloopbaankenmerken en (3) opleidingskenmerken.

- (1) De constant dalende trend in studiesucces van niet-westerse allochtonen is opmerkelijk. In 2006 ging ongeveer 70% na het eerste jaar door met dezelfde opleiding, vergelijkbaar met autochtone studenten. In 2014 is dit gedaald tot ongeveer 40%. In 2015 zien we dat de trend gelukkig wordt gestopt, maar nog steeds gaat minder dan de helft van de niet-westerse allochtone studenten door met dezelfde opleiding na het eerste jaar.
- (2) Het rendement van stapelaars is slechter (circa 5% meer uitval en circa 3% meer switchers) dan van mbo'ers die zonder stapelen instromen in het hbo. Deze verschillen zijn de afgelopen tien jaren stabiel.
- (3) Vervolgens kunnen we uit de cijfers afleiden dat er ook een grote variatie te bestaan tussen onderwijsinstellingen, zowel ten aanzien van de aanleverende partij (mbo) als de ontvangende partij (hbo). Over het algemeen doen studenten van kleine specialistische mbo-instellingen het veel beter op het hbo dan andere studenten. Het combineren van cijfers per mbo-domein aan hbo-sectoren levert interessante inzichten op. Een voorbeeld: van de studenten die doorstromen vanuit de domeinen 'handel en ondernemerschap' en 'economie en administratie' naar de hbo-sector economie (dat klinkt toch als sterk verwant) is na het eerste jaar respectievelijk 50% respectievelijk 44% gestopt of van studie verandert, terwijl vanuit alle – minder verwante – domeinen (ict, horeca en toerisme) maar iets meer dan een derde is gestopt of van opleiding is veranderd.

d. switchen van opleiding is een voorbode voor uitval

Over de studenten die van opleiding veranderen wordt meestal mild geoordeeld. "Het is toch niet zo erg?". Op basis van de cijfers blijkt dit echter een misvatting te zijn. Het SCP bevestigt dit in het recente rapport 'wikken en wegen in het hoger onderwijs' (2016). Switchten is op het hbo (en tegenstelling tot op de universiteit) veel vaker een voorbode voor uitval dan een correctie van een verkeerde keuze. Kijken we naar persoonskenmerken van studenten, dan valt vooral op dat het percentage niet-westerse allochtonen dat van opleiding verandert enorm is gegroeid: van 16% in 2006 naar 35% in 2014.

e. de invloed van het onderwijsstelsel

In Nederland is sprake van een structureel patroon van onder- en overradvisering naar gelang het ouderlijk opleidingsniveau, dat de laatste jaren bovendien toeneemt. Dit heeft in ons systeem dat zich kenmerkt door vroege selectie, een grote impact en werkt door in de hele onderwijsloopbaan van een student. Bestaande verschillen tussen leerlingen worden bestendigd en vergroot. Prestatieverschillen zijn – naast aanleg - voor een belangrijk deel te herleiden tot de mogelijkheden die het onderwijs biedt om kennis en vaardigheden te ontwikkelen. Elffers verwijst in haar lectorale rede naar Amerikaans onderzoek 'Opportunity To Learn' (OTL).³⁰ Op basis van PISA-onderzoek wordt geschat dat wereldwijd grofweg een derde van de prestatieverschillen in wiskunde kan worden toegeschreven aan verschillen in OTL.

Een andere factor in het onderwijsstelsel die volgens Elffers van invloed is op het rendement is de aansluiting tussen de vooropleiding en het hbo. Het mbo en hbo drijven steeds verder van elkaar af. In het hbo is sprake van een 'academic' drift (nadruk op onderzoeksvaardigheden en wetenschappelijke kennis), terwijl we in het mbo juist een vocational drift zien. Dit zou het afnemende rendement van mbo'ers in het hbo voor een deel kunnen verklaren.

Tot slot gaat Elffers in op de overgangen tussen onderwijssystemen. Deze scharnierpunten in de onderwijsketen zijn van groot belang. Hier valt de grootste groep studenten uit de boot. De eerste periode in het hbo is essentieel en de onderwijsinstelling is aan zet op de vinger goed aan de pols te houden (zie hieronder).

³⁰ Elffers 2016.

4.2 De onderwijsinstelling kan het verschil maken

We hebben hierboven gezien dat het voor het rendement uitmaakt om welke studenten het gaat en ook welke keuzes ze hebben gemaakt vóór het hbo. We kunnen concluderen dat studiesucces sterk afhankelijk is van persoonskenmerken, eerdere studiekeuzes en opleidings- en schoolkenmerken. Maatregelen om uitval tegen te gaan zullen dan ook veel effectiever en efficiënter uitpakken indien rekening wordt gehouden met deze verschillen. Generieke maatregelen (betere voorlichting, invoeren van studiekeuzecheck en intensivering van studiebegeleiding) zijn nuttig, maar onvoldoende om het probleem op te lossen. Hieronder enkele aanbevelingen gebaseerd op cijfers.

- (1) Analyse van monitorgegevens door echo laat zien dat studenten die uitvallen of switchen voor aanvang van de studie minder overtuigd zijn van studiekeuze en slaagkans, zich gedurende de studie minder inzetten, minder goed weten wat er van ze wordt verwacht. Opmerkelijk is dat ze nauwelijks studieproblemen ervaren. Uit de cijfers komt naar voren dat sociale factoren (zoals 'zich thuis voelen op school') goede voorspellers zijn van uitval. Zeker de eerste periode van de studie (zeg de eerste honderd dagen) is het belangrijk om goed de vinger aan de pols te houden (en dus zeker niet alleen met betrekking tot studieproblemen en –voortgang, maar ook 'zachte' aspecten zoals vitaliteit en bevoegenheid) en goed te luisteren naar de studenten.
- (2) Elffers komt met aanbevelingen die hiermee in lijn liggen. Voor het studiesucces is het niet zozeer van belang of een student naar objectieve maatstaven op de goede plek zit, maar of de student dit zélf ervaart. Belangrijke factoren in de eerste studiefase is de toegang tot ondersteuning op school (warme overdracht) en thuis. Ten aanzien van de warme overdracht blijkt dat structurele en intensieve samenwerking tussen mbo- en hbo-instellingen in de praktijk nog zeldzaam is. Ten aanzien van de hulpbronnen in de thuissituatie is dit vooral voor de niet-westerse allochtonen een probleem.
- (3) Betrokkenheid is volgens Elffers een goede (en directe) voorspeller voor studiesucces. Betrokkenheid komt voort uit de interactie tussen een student en de onderwijsomgeving. Deze moeten goed op elkaar aansluiten. Het is belangrijk dat de school de verantwoordelijkheid neemt goed in te spelen op de intenties en ondersteuningsbehoeften van de individuele student. De inhoud van de opleiding (primaire proces) is daarbij het meest bepalend voor de betrokkenheid van studenten.
- (4) Tot slot is het van belang is dat zowel mbo- als hbo-onderwijsinstellingen kwantitatief en kwalitatief inzicht hebben in de eigen doorstroom en uitval, ook over de grenzen van hun eigen instelling. Het beeld dat we, op basis van gesprekken, bijeenkomsten e.d, hebben is dat de informatievoorziening en sturing op basis van deze gegevens zeker voor verbetering vatbaar is.

4.3 Wat is het voortraject geweest van de studenten?

De werkgroep heeft zich de vraag gesteld of er bepalingen zijn in de onderwijswet- en regelgeving die de doorstroom mbo-hbo bespoedigen dan wel belemmeren. Voor een goed antwoord op die vraag is het eerst nodig om te kijken langs welke route deze studenten de overstap maken, te weten veelal de route vmbo-mbo, en welk onderwijsprogramma zij dientengevolge hebben meegemaakt. Dit wordt vervolgens vergeleken met de programmering van de route havo/vwo-hbo.

Deze paragraaf beschrijft de wettelijke bepalingen die ten grondslag liggen aan deze twee typen routes. In paragraaf 4.4 wordt vervolgens ingegaan op wat op het punt van instroom is gereguleerd aan de 'ontvangende kant', dat wil zeggen: aan de kant van het hoger beroepsonderwijs.³¹

³¹ Paragraaf 4.3 en 4.4 zijn in belangrijke mate gebaseerd op de paper van Griffioen (2016).

Voortgezet onderwijs algemeen

De inhoudelijke programmering van het voortgezet onderwijs wordt in belangrijke mate bepaald door de Wet op het voortgezet onderwijs het Besluit kerndoelen onderbouw WVO en het Inrichtingsbesluit VO. Daarbij wordt onder andere de minimaal vereiste inhoud van het lesprogramma qua inhoud, aandachtspunten en onderwijstijd per vak voorgeschreven.³² Belangrijk daarbij is het onderscheid tussen onderbouw en bovenbouw. De bovenbouw omvat de laatste 2 (vmbo) dan wel 3 (havo, vwo) lesjaren van het voortgezet onderwijs. In de bovenbouw kiest elke leerling een profiel. Ieder profiel bestaat uit een gemeenschappelijk, een specifiek en een vrij deel. Het gemeenschappelijk deel is het onderwijsprogramma dat voor alle leerlingen van de schoolsoort gelijk is, zoals de vakken Nederlandse en Engelse taal. Het profieldeel bevat de verplichte vakken, behorend bij het specifieke profiel. Een school die onderwijs in de beroepsgerichte leerwegen in het vmbo aanbiedt, kan ten hoogste 10 profielen aanbieden.³³ Een school voor mavo, havo of het vwo kent steeds 4 profielen. Het eindexamen bestaat uit schoolexamens en een centraal schriftelijk eindexamen, die ieder voor de helft de uitslag van het eindexamen bepalen. Het eindexamen bestaat uit examens in de gevolgde vakken, alsmede de rekentoets.³⁴

Wat heeft de vmbo-er gevolgd?

Het vmbo is de vooropleiding voor mbo en dient in de praktijk ook als voorportaal van instroom in de vierde klas van het havo. Het vmbo bestaat uit vier leerwegen. De basisberoepsgerichte en de kaderberoepsberichte leerweg vormen tezamen het voorbereidend beroepsonderwijs. Daarnaast de theoretische leerweg ofwel het mavo. De gemengde leerweg is een mix van een beroepsgerichte en theoretische leerweg en komt minder vaak voor.³⁵ De algemeen vormende vakken zijn de bekende vakken als Nederlandse taal en wiskunde.³⁶ De beroepsgerichte vakken en programmaonderdelen, die ook als keuzevak mogen worden gevolgd, zijn bij ministeriële regelingen vastgesteld.³⁷ De vmbo-gediplomeerde heeft ten minste 4 leerjaren in de schoolbanken doorgebracht en daarbij circa 3700 klokuren onderwijs gevolgd.

Wat heeft de havist gevolgd?

De havo-gediplomeerde heeft ten minste 5 leerjaren op het voortgezet onderwijs doorgebracht.³⁸ Daarbij heeft hij in totaal circa 4700 klokuren onderwijs gevolgd. Zijn onderwijsprogramma heeft louter bestaan uit algemeen vormende vakken. Een havodiploma telt formeel als een startkwalificatie in de zin van de Leerplichtwet 1969, hoewel in het algemeen toch het beeld is dat met dat diploma geen heel kansrijke start mogelijk is op de arbeidsmarkt anno 2016. Het havo is erop gericht door te stromen naar een vervolgopleiding. Het havo is ooit ingevoerd als specifieke vooropleiding voor het hbo.

Wat houdt mbo-niveau 4 in?

Het (middelbaar) beroepsonderwijs (mbo) bestaat uit 4 niveaus.³⁹ De mbo-4-gediplomeerde kan meerdere leerroutes hebben doorlopen. De snelste route is: na het behalen van een vmbo-diploma naar

³² Om precies te zijn is de studiebelasting per vak bepaald. Dat veronderstelt een door de leraar of school te maken verdeling tussen huiswerk en onderwijstijd. Voor bijvoorbeeld Engels in het havo dient de studielast 360 uren per jaar te zijn aldus artikel 26c, eerste lid, onderdeel b, Inrichtingsbesluit WVO.

³³ Artikelen 10b, derde lid en 10d, derde lid, WVO. Een vbo-school behoeft niet alle profielen aan te bieden en komt overigens ook pas voor bekostiging van een extra profiel in aanmerking na instemming van de minister van OCW aldus artikel 68 WVO.

³⁴ De uitslag is ook nog afhankelijk van andere behaalde cijfers zoals voor het profielwerkstuk. Zie artikelen 49 en 50 Eindexamenbesluit VO.

³⁵ Artikel 10d WVO regelt de gemengde leerweg.

³⁶ Zie de artikelen 10, 10b en 10d WVO voor de gemeenschappelijke en profielvakken.

³⁷ De beroepsgerichte (keuze) vakken en programma-onderdelen zijn te vinden in de Regeling examenprogramma's vmbo en Regeling beroepsgerichte keuzevakken vmbo.

³⁸ En zelfs 6 leerjaren als hij eerst vmbo-tl eindexamen heeft gedaan en daarna in de vierde klas havo instroomt.

³⁹ De entreeopleiding is het eerste niveau, de basisberoepsopleiding het tweede niveau, de vakopleiding het derde niveau en de middenkader- en specialistenopleidingen het vierde niveau. Zie ook artikel 7.2.2 WEB.

een driejarige middenkaderopleiding ofwel mbo-4. In dat geval heeft hij in totaal ten minste 7 leerjaren op school doorgebracht en daarbij circa 5500 klokuren onderwijs gevolgd alsmede ten minste 900 uren beroepspraktijkvorming, dat wil zeggen werkend leren in de praktijk bij een erkend leerbedrijf.⁴⁰ In geval van stapelen binnen het mbo zal hij nog meer jaren in de schoolbanken hebben doorgebracht en meer onderwijsuren hebben gemaakt en dus ook ouder zijn dan de gemiddelde havo-gediplomeerde. Het is onbekend wat dit met de motivatie van een student doet.

Een beroepsopleiding omvat met name beroepsgerichte onderdelen, gericht op de kwalificatie voor zijn toekomstig beroep met inbegrip van drie tot vier generieke onderdelen Nederlandse taal, rekenen, Engelse taal (alleen in mbo-4), en loopbaan en burgerschap. Er zijn circa 600 kwalificaties binnen 16 domeinen.⁴¹ Het mbo kent geen vakken zoals in het voortgezet onderwijs. Wel zijn er zoals gezegd vier generieke kwalificatie-onderdelen.⁴² Zij zijn naast de beroepsgerichte onderdelen, nog het meest te beschouwen als 'vakken'. De artikelen 7.2.6 en 7.2.7 van de WEB bepalen de (minimale of maximale) studieduur van iedere soort beroepsopleiding respectievelijk de omvang van het onderwijsprogramma in klokuren per opleiding.

Ingevolge artikel 1.2.1, tweede lid, WEB heeft het beroepsonderwijs een driedelige doelstelling:

1. gericht op de theoretische en praktische voorbereiding van de beroepsuitoefening,
2. ter bevordering van de algemene vorming en persoonlijke ontplooiing,
3. aansluitend op het voorbereidend beroepsonderwijs en het algemeen voortgezet onderwijs.

Artikel 7.1.3 WEB beschrijft de kwalificatie namelijk als "het geheel van bekwaamheden die een afgestudeerde van een beroepsopleiding kwalificeren voor het functioneren in een beroep (...), **in het vervolgonderwijs** en als burger en dat is beschreven binnen een kwalificatiedossier."

Artikel 7.2.4, derde lid WEB maakt duidelijk dat de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven (SBB) bij de totstandkoming van een kwalificatiedossier de aansluiting vmbo-mbo-hbo in acht neemt, onder andere door raadpleging van vertegenwoordigers van die onderwijsvelden.

De wetgever schrijft dus wel voor dat de kwalificatie zo moet zijn vormgegeven dat er sprake is van een doorlopende leerlijn vmbo-mbo-hbo. Maar bij de uitvoering daarvan, dat wil zeggen het verzorgen van een onderwijsprogramma door de instelling, is het geen bekostigingsvoorwaarde dat de mbo-instelling ook daadwerkelijk zorgt voor een goede aansluiting tussen de vooropleiding en het vervolgonderwijs. Wel dient de instelling ervoor te zorgen dat bij de start van de beroepsopleiding er aansluiting is tussen het vbo en het mavo enerzijds en de beroepsopleiding anderzijds.

4.4 De regulering van de instroom in het hbo

Nu we op hoofdlijn weten hoe de mbo- respectievelijk havo-route die de student heeft meegemaakt, is geprogrammeerd, is het zaak te kijken naar wat aan de ontvangende kant van het hbo in wet- en regelgeving is bepaald over de instroom. Wat is daarover geregeld?

Hoger onderwijs: algemeen

Het hoger onderwijs wordt verzorgd aan twee soorten onderwijsinstellingen, te weten aan instellingen voor hoger beroepsonderwijs of voor universitair onderwijs. Naast het havo- of vwo-diploma geeft in beginsel alleen een mbo-4-diploma recht op toegang tot het hoger beroepsonderwijs. De Wet op

⁴⁰ Artikelen 6g WVO en 7.2.7 WEB.

⁴¹ Domeinen zijn clusters van kwalificaties die raakvlakken met elkaar hebben en zijn vastgesteld in artikel 2 van de Regeling vaststelling kwalificatiedossiers en opleidingsdomeinen 2016. Een domein in het mbo is te vergelijken met een sector of, sinds 1 augustus 2016: beroepsprofiel in het vmbo.

⁴² Artikel 3 van het EKB bepaalt dat loopbaan en burgerschap niet wordt getoetst en dat de 3 overige onderdelen (deels) ook centraal worden geëxamineerd.

het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) bepaalt in artikel 7.24, tweede lid, onderdelen g en h, dat de minister van OCW ook bepaalde (mbo-3) vakopleidingen kan aanwijzen, die toegang bieden tot het hoger beroepsonderwijs, maar die optie is tot nu toe nooit ingevuld.

Hoofdstuk 7, titel 2, paragraaf 1, van de WHW bevat de wettelijk vooropleidingseisen, nadere vooropleidingseisen en de eventuele bijzondere nadere eisen voor de toelating tot een bacheloropleiding in het hoger onderwijs. Er is dus sprake van een trits aan eisen.

De (*algemene*) *vooropleidingseisen* zijn in hoofdzaak eenvoudig, zo volgt uit artikel 7.24 WHW. Alleen een vwo-diploma biedt toegang tot het wetenschappelijk onderwijs. Een vwo-, havo- of mbo-4 diploma bieden toegang tot het hoger beroepsonderwijs.

Artikel 7.25, eerste en tweede lid, WHW maakt het mogelijk bij ministeriële regeling *nadere vooropleidingseisen* te stellen. Zo worden bij ministeriële regeling voor bepaalde aangewezen studies eisen gesteld aan het profiel van het VO-diploma of zelfs een examen in een bepaald vak voorgeschreven. Bij voorbeeld is voor toelating tot de studie tandheelkunde vereist dat men het profiel natuur en techniek of natuur en zorg heeft gedaan met daarbij ook examen in het vak biologie respectievelijk natuurkunde.⁴³ Op grond van artikel 7.25, derde lid, WHW kunnen ook eisen worden gesteld aan het mbo-diploma in verband met de gewenste aansluiting van een mbo-diploma op een bacheloropleiding hbo.

De wet staat overigens toe dat het bestuur van de hoger onderwijsinstelling in bepaalde gevallen na eigen onderzoek kan of van rechtswege moet afwijken van de nadere vooropleidingseisen.⁴⁴

De nadere vooropleidingseisen

De Regeling aanmelding en toelating hoger onderwijs bevat de concrete nadere vooropleidingseisen.⁴⁵ Daarbij vallen een paar zaken op.

Er is een behoorlijk groot verschil in de mate waarin voor studenten afkomstig van het voortgezet onderwijs (vo-ho) of vanaf het mbo (mbo-hbo) vooropleidingseisen worden gesteld. In de eerste plaats zijn zowel de wetsbepalingen in de WHW als de concrete uitwerking in voornoemde regeling meer gedetailleerd als het gaat om aansluiting vo-ho. In de tweede plaats zijn de eisen die voor de aansluiting vo-ho worden gesteld ook al veel ouder dan die voor de aansluiting mbo-ho.

In bijlage A van de regeling is voor alle studies in het wetenschappelijk onderwijs aangegeven welk profiel geen toegang geeft tot die studie. Er is ook aangegeven welk profiel wel toegang biedt, hoewel dat gelet op artikel 7.24 van de WHW strik genomen niet nodig is. Tevens is in sommige gevallen aangegeven welk examenvak deel moet uitmaken van het behaalde vwo-diploma. Zonder dit vak bestaat geen recht op toegang.

Bijlage B bevat de lijst met profielen en examenvakken die zo nodig zijn vereist voor een specifieke hoger beroepsopleiding, komend vanuit het voortgezet onderwijs.

Bijlage C is de tabel met nadere vooropleidingseisen voor het hbo voor een student afkomstig uit het mbo. Deze tabel is anders van karakter dan beide voorgaande, want veel kleiner. Dit komt omdat in bijlage C voor een grofmazige benadering is gekozen op mbo-domein in aansluiting op een hbo-sector.

Zoals gezegd: de vooropleidingseisen voor havisten en vwo-ers gelden al veel langer. De WHW kent pas

⁴³ Buiten beschouwing blijven de bijzondere nadere vooropleidingseisen die voor de opleiding tot leraar basisonderwijs en kunstopleidingen kunnen worden gesteld op grond van de artikelen 7.25a respectievelijk 7.26a WHW of de aanvullende eisen die op grond van artikel 7.26 WHW kunnen worden gesteld in verband met het toekomstig beroep of de organisatie en inrichting van het onderwijs zoals bij voorbeeld een sportopleiding enige aanleg tot sport bij de student vergt.

⁴⁴ Zie daarvoor artikelen 7.25, vijfde lid, 7.28, eerste, derde en vierde lid, en 7.28, lid 1a, WHW.

⁴⁵ Op basis van artikel 7.25 WHW.

sinds 1 september 2015 deze nadere vooropleidingseisen voor kandidaten afkomstig uit het mbo (Bijlage C). Bij het opstellen van Bijlage C bleek het niet mogelijk om daarbij eenzelfde fijnmazige opsomming te maken als voor havisten en vwo-ers, mede in verband met de veelheid aan mbo-opleidingen. Om die reden bevat Bijlage C slechts een kleine tabel met daarin een beperkt aantal kruisverbanden tussen mbo-domeinen en hbo-sectoren die worden aangemerkt als een niet verwante keuze. Concreet is hierbij rond de 5% van de mbo-instroom in het hbo in het geding.

Van de 112 mogelijke aansluitingen mbo-hbo zijn er op grond van de tabel in Bijlage C slechts 7 combinaties die vanuit het mbo geen directe toegang bieden tot het hbo. Het betreft de overgangen:

- vanuit de mbo-domeinen techniek en proceseconomie, zorg en welzijn of voedsel, natuur en leefomgeving naar de hbo-sector economie;
- vanuit de mbo-domeinen handel en ondernemerschap of economie en administratie naar de hbo-sector gezondheidszorg;
- vanuit de mbo-domeinen handel en ondernemerschap of economie en administratie naar de hbo-sector techniek.

Hoewel de wet die ruimte niet biedt, laten veel hogescholen deze bepalingen met medeweten van de Vereniging Hogescholen en OCW buiten werking. Mede daardoor zullen maar in beperkte mate cijfers beschikbaar komen over het effect van deze maatregel.

De ene doorstroom is de andere niet

Op grond van het voorgaande en de vergelijking van de relevante wettelijke bepalingen constateert de werkgroep het volgende.

Het voortgezet onderwijs is sterker vanuit de overheid 'geprogrammeerd' dan het middelbaar beroepsonderwijs. De structuur van profielen en vakken van het voortgezet onderwijs maakt het eenvoudig om heldere en naleefbare, nadere vooropleidingseisen te stellen als het gaat om de doorstroom havo/vwo - hbo. De route die leerlingen vanuit het havo/vwo naar het hbo afleggen, is beter kenbaar, uniformer en dan ook 'duidelijker' voorzien dan de route vanuit het mbo.

Het voordeel is dat het de mbo-instellingen en studenten veel vrijheid geeft, maar de keerzijde is dat het de instelling afhangt hoe van die vrijheid gebruik wordt gemaakt.

Concreet wordt dit verschil zichtbaar in de vooropleidingseisen die op grond van de WHW aan aankomende studenten worden gesteld, die zijn opgenomen in Bijlage C bij de Regeling aanmelding en toelating hoger onderwijs. Vanwege de grofmazigheid wordt getwijfeld aan de relevantie, en daarmee effectiviteit, van deze Bijlage voor de toelatingspraktijk van het hbo.

De werkgroep constateert voorts dat de WHW ten aanzien van de doorstroom vanuit de associate degree opleidingen (Ad) naar bachelor, én de doorstroom van hbo-bachelor naar wo-master voorziet in wettelijk verankerde zorgplichten.⁴⁶ Een dergelijke in algemene termen verwoorde zorgplicht die ziet op de doorstroom mbo – hbo is er niet. Niet in de WEB en ook niet in de WHW.

⁴⁶ Artikel 7.57i, eerste lid WHW en artikel 7.8a, vijfde lid WHW.

4.5 Dat is nog niet het hele verhaal

Als het over de doorstroom mbo-hbo gaat is er natuurlijk meer dan alleen de wet- en regelgeving. Alleen al vanuit beleid en politiek zijn de laatste jaren diverse zaken in gang gezet die effect gaan hebben op deze doorstroom. De werkgroep benoemt daarvan in ieder geval de volgende:

- De WHW is met name door de Wet Kwaliteit in verscheidenheid⁴⁷ op een aantal punten zodanig gewijzigd dat dit van invloed is op de doorstroom mbo – hbo.
- Hoewel er in het eerste jaar na de introductie van het leenstelsel sprake was van een daling in het aantal nieuwe inschrijvingen in het hoger onderwijs⁴⁸, is het aantal inschrijving in het jaar daarop flink gestegen. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of de komst van het leenstelsel gevolgen heeft voor de instroom in het hoger onderwijs en of mogelijk nadelige gevolgen al dan niet zwaarder wegen voor mbo-ers. Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) concludeert dat de instroom van het mbo in het hbo gestaag afneemt⁴⁹ en dat er daarnaast ook sprake is van een dalend reglement. Het SCP bestempelt dit als zorgelijk.
- Voor de toelating tot de lerarenopleiding basisonderwijs gelden per 1 september 2015 bijzondere nadere vooropleidingseisen voor mbo-ers en havisten.⁵⁰ Dit leidde in dat jaar ten opzichte van 2014 tot een daling van de instroom van mbo-ers met 55%⁵¹.
- Het afschaffen van de centrale loting wordt geëffectueerd per 1 september 2017. Mogelijk pakt dit voor een enkele mbo-er nadelig uit. Een gemiddeld eindcijfer van 8 of hoger geeft niet langer meer recht op een plaatsingsbewijs.
- De introductie van de zgn. studiekeuzecheck per 1 september 2015 beoogt bij te dragen aan het adagium 'de juiste student op de juiste plaats'. Mogelijk heeft deze maatregel een gunstig effect op de juiste studiekeuze; het effect daarvan is nog niet bekend.
- Instellingen voor hoger onderwijs hebben met OCW prestatieafspraken gemaakt. Deze afspraken hebben onder meer betrekking op uitval en rendement. Het evalueren en afrekenen van de prestatieafspraken leidt tot de conclusie dat de praktijk complex en weerbarstig is.⁵²

Zowel de hiervoor geschetste algemene ontwikkelingen als de eerder aangehaalde wetswijzigingen zijn er wellicht mede debet aan dat hogescholen elkaar opzoeken en gezamenlijk ook met roc's in uiteenlopende projecten en experimenten samenwerken. Doel van de samenwerking is het verbeteren van de aansluiting en doorstroom van het mbo naar het hbo. Samenwerking vindt zonder uitzondering plaats in regionaal verband en heeft in de meeste gevallen betrekking op het gezamenlijk ontwikkelen van keuzedelen of het ontwikkelen van oriëntatie- en voorbereidingstrajecten. Ook doen instellingen met betrokkenheid van lectoraten onderzoek naar studieloopbanen, leerstijlen en studiesucces. Ten slotte worden meer Associate-degree opleidingen in gezamenlijkheid ontwikkeld.

Conclusie

De conclusie van de werkgroep is dat (wijziging van) wet- en regelgeving met betrekking tot de doorstroom mbo-hbo op zichzelf genomen op korte termijn niet noodzakelijk lijkt. Wel draagt wet- en regelgeving in het geheel aan ontwikkelingen (maatschappelijk, politiek) eraan bij dat doorstroom continu op de agenda staat van zowel hogescholen als roc's en daarmee ook de aanzet geeft tot veel en uiteenlopende regionale initiatieven.

⁴⁷ Stb. 2013, 298

⁴⁸ Van den Broek e.a. 2016.

⁴⁹ Herweijer & Turkenburg 2016.

⁵⁰ Artikelen 7.25a en 7.25b WHW; Regeling aanmelding en toelating hoger onderwijs, artikel 2.5.

⁵¹ Van den Broek e.a. 2016.

⁵² Kamerstukken II 2016/17, 31 288, nr. 562; zie tevens www.rcho.nl.

5. SAMENWERKING TUSSEN MBO-INSTELLINGEN

In de voorgaande hoofdstukken zijn onderwijsrechtelijke onderwerpen aan de orde gekomen die vooral de relatie tussen studenten en instellingen betreffen, namelijk bepalingen over: toelating, onderwijsovereenkomst, inschrijving en doorstroom. De kenniskring heeft zich in 2016 echter ook gebogen over de onderwijsrechtelijke kant van een meer institutioneel thema, namelijk dat van de regulering van samenwerking. Dat is gebeurd door de *Werkgroep samenwerking 2.0*.

De werkgroep is de verkenning vrij breed gestart, vanuit de vraag: welke vormen van samenwerking worden in en rond de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) al gereguleerd, welke (nog) niet, en wat zijn daarbij de eventuele knelpunten en vraagstukken. De werkgroep heeft er vervolgens voor gekozen in te zoomen op één element, te weten de regulering van de samenwerking *tussen* mbo-instellingen. In lijn daarmee beschrijft dit hoofdstuk de uitkomst van deze verkenning, waarbij aan de orde komen:

- relevante kernbegrippen en bepalingen uit de WEB;
- regulering van het aanbod van instellingen respectievelijk opleidingen;
- samenwerkingsmogelijkheden en ontwikkelingen;
- het samenwerkingscollege.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele vragen voor vervolgonderzoek.

5.1 Kernbegrippen en bepalingen

Samenwerken is al enige tijd een belangrijk beleidsthema in het mbo. Het wordt gezien en beleefd als een weg om te komen tot betere kwaliteit, tot innovatie en tot doorlopende leerlijnen voor leerlingen en studenten.

Het is echter niet altijd zo geweest dat door beleid en politiek *samenwerking* tussen onderwijsinstellingen werd gestimuleerd. In de jaren tachtig lag het accent immers vooral op het realiseren van schaalvergroting, teneinde het beleidsvoerend vermogen van de instellingen te vergroten. Grotere instellingen en omvangrijker schoolbesturen zouden beter in staat zijn de groei van leerlingen- en studentenaantallen op te vangen. Deze beleidslijn werd in de jaren negentig voorts gecombineerd met het gedachtengoed van profilering van instellingen, van marktwerking en – ook wel - concurrentie. Het thema samenwerking met con-cullega's in de regio stond in die context, logischerwijze, lang níet op de agenda van onderwijsbestuurders.

Maar tijden veranderen. In het afgelopen decennium is gebleken dat schaalvergroting lang niet altijd betekent dat de kwaliteit van onderwijsbestuur toeneemt; het aanhouden van een 'menselijke maat' lijkt daarentegen verstandiger. Verder is gebleken dat werken vanuit een frame van profilering en concurrentie op een markt lang niet altijd past bij een publieke voorziening als onderwijs. Bovendien stijgt het aantal mbo-studenten niet meer; landelijk is sprake van een lichte afname. In een aantal regio's is – ingegeven door demografische oorzaken - sprake van overduidelijke krimp van het aantal mbo-studenten. Dergelijke actualiteiten zetten kortom eerder aan tot sturen op doelmatigheid van het onderwijsaanbod.

Het is in dit kader te plaatsen dat samenwerking vandaag de dag wél van belang wordt gevonden en dat het onderwerp zowel landelijk als decentraal vrij hoog op de agenda's van bestuurders staat. Maar wat moeten we in onderwijsrechtelijke optiek verstaan onder 'samenwerking'? Wat zijn de relevante kernbegrippen? De werkgroep heeft daar als eerste bij stil gestaan. In het tekstkader zijn de relevante kernbegrippen uit de Wet educatie en beroepsonderwijs samengevat.

Relevante begrippen uit de WEB

Instellingen

Onder instellingen worden volgens art. 1.1.1 onder b van de WEB begrepen: roc's (art. 1.3.1); vakinstellingen (art. 1.3.2a); aoc's (art. 1.3.3).⁵³

Een instelling heeft op grond van artikel 1.3.1 *aanspraak op bekostiging* van haar opleidingen als zij daarvoor op grond van artikel 2.1.3 eerste en tweede lid in aanmerking komt.

Laatstgenoemd artikel bepaalt dat instellingen *bij wet* voor bekostiging in aanmerking worden gebracht (art. 2.1.3). Daarop worden twee uitzonderingen genoemd: namelijk (a) instellingen die destijds op basis van het invoeringsrecht WEB ten tijde van de roc-vorming door de minister voor bekostiging in aanmerking zijn gebracht en (b) instellingen die voortkomen uit een samenvoeging, omzetting of splitsing.

Bijzondere instellingen⁵⁴

Onder een bijzondere instelling wordt verstaan een instelling die uitgaat van een *rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid* niet zijnde een rechtspersoon als bedoeld in artikel 2:1 Burgerlijk Wetboek (art. 1.1.1 onder d).

Bevoegd gezag

De WEB omschrijft het bevoegd gezag als: het *college van bestuur*, of indien artikel 9.1.8 is toegepast, het bestuur van de rechtspersoon waarvan de instelling uitgaat (art. 1.1.1 onder w, 2).

Opleidingen

Opleidingen worden omschreven als de *beroepsopleidingen* als bedoeld artikel 7.2.7 derde (BOL) dan wel vierde lid (BBL) (art. 1.1.1 onder l).⁵⁵

Erkende, niet door het Rijk bekostigde instellingen

Op basis van artikel 1.4.1 kan de minister besluiten dat aan opleidingen die worden aangeboden door *andere instellingen* dan een roc, aoc of vakinstelling, diploma's of certificaten zijn verbonden. Het bevoegd gezag van de betreffende instelling dient hiertoe een aanvraag in. Artikel 1.4.1 bepaalt de minimale vereisten die het bevoegd gezag in acht dient te nemen, waaronder het zorgdragen voor kwaliteitszorg en voor rechtsbescherming van de deelnemers.

Van belang bij de verkenning is dat de WEB onderscheid maakt tussen *instellingen* en *opleidingen*. We kennen circa 65 mbo-instellingen⁵⁶ die, in hoofdzaak op basis van de uitkomst van de roc-vorming en het invoeringsrecht WEB, voor bekostiging door het Rijk in aanmerking zijn gebracht. Het zijn de instellingen die opleidingen aanbieden. Het gaat daarbij om bijzondere instellingen, dat wil zeggen: ze gaan uit van rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid. De WEB duidt het College van Bestuur van de instelling aan als zijnde het bevoegd gezag. De wetgever spreekt in de WEB primair het bevoegd gezag van de instelling aan.

Een ander onderscheid is dat tussen *bekostigde* en *niet door het Rijk bekostigde instellingen*. Laatstgenoemde instellingen bieden erkende opleidingen aan. Zij dienen die erkenning per afzonderlijke opleiding aan te vragen bij de Minister.

⁵³ Voor deze verkenning is het onderscheid tussen typen instellingen niet direct relevant; om die reden wordt steeds gesproken over mbo-instellingen, waaronder dan ook steeds vakinstellingen en aoc's worden verstaan.

⁵⁴ De WEB omschrijft ook openbare instellingen; er zijn geen openbare mbo-instellingen, reden waarom deze buiten beschouwing blijven.

⁵⁵ Opleidingen volwasseneneducatie blijven in deze verkenning buiten beschouwing.

⁵⁶ Voor een recent overzicht, zie <https://www.kwaliteitsafsprakenmbo.nl/MBO-instellingen>.

5.2 Regulering van het aanbod: instellingen

Als uitvloeisel van de roc-vorming en de invoering van de WEB zijn in de periode 1996-2001 de meeste van de huidige mbo-instellingen voor bekostiging door het Rijk in aanmerking gebracht. Er gold destijds een fusie-plicht: bestaande mbo-scholen dienden binnen de contouren van arbeidsmarktregio's samen te gaan, op straffe van verlies van bekostiging. Om als roc te worden aangemerkt, moest men voldoen aan de zogeheten 'breedte-eis', dat wil zeggen dat men onder één dak moest brengen: mbo-opleidingen in drie sectoren (economie, zorg, techniek) én educatie.

Agrarische opleidingscentra (aoc's) en vakinstellingen konden onder bepaalde voorwaarden voortbestaan. Voor aoc's gold, en geldt, daarbij een volumecriterium van 1200 studenten of meer. Nadien vonden in het eerste decennium van deze eeuw nog diverse bestuurlijke fusies plaats. Het huidige instellingsaanbod is in belangrijke mate de resultante van dit proces.

'Roc in een samenwerkingsverband' tussen 1996 en 2009

De WEB bood in de periode tussen 1996 en 2009 overigens de mogelijkheid om één bevoegd gezag aan te wijzen voor twee of meer instellingen. Dit werd aangeduid als een 'roc in een samenwerkingsverband' en was geregeld in artikel 1.3.2 WEB.⁵⁷

Het artikel bepaalde dat de instellingen konden samenwerken op het terrein van personeelsbeleid, financiën, kwaliteitszorg en het onderwijs en de examens. Bepaald was dat de samenwerkende instellingen onder het bestuur van één bevoegd gezag vielen. Voor de toepassing van een reeks van WEB-artikelen diende het verband aangeduid te worden als één instelling.

In 2009 is artikel 1.3.2 bij de Wet deregulering en administratieve lastenverlichting komen te vervallen.⁵⁸ De Memorie van Toelichting merkte hierbij destijds op: "Dit artikel wordt geschrapt, omdat er geen samenwerkingsverbanden in de zin van dit artikel meer zijn en daaraan in de toekomst ook geen behoefte zal bestaan."⁵⁹

Van een afstand beschouwd kan de stelling worden gebezigd dat de wetgever in dit proces een plafond heeft gesteld aan de beschikbare mogelijkheden, namelijk door het uitgangspunt te hanteren dat het aantal bekostigde instellingen kan niet toenemen. In combinatie daarmee heeft de wetgever in het proces van roc-vorming blijkbaar het criterium gehanteerd van 'wie het eerst komt, het eerst maalt'.⁶⁰ Daarna is geen expliciete verandering opgetreden in de wijze waarop de overheid het aanbod van bekostigde mbo-instellingen bepaalt. Anders gezegd: er zijn 65 bekostigde mbo-instellingen; het uitgangspunt is dat dat niet verandert, tenzij instellingen uit zichzelf samengaan, zichzelf splitsen of omzetten.

Als het gaan om 'samengaan' oftewel fuseren kennen we sinds 2011 in het mbo, net als in andere onderwijssectoren, de fusietoets.⁶¹ Als instellingen fuseren dan wel als rechtspersonen een instelling willen overdragen, dan dient daartoe goedkeuring te zijn verleend door de Minister. De Minister laat zich daarbij adviseren door een onafhankelijke adviescommissie, de Commissie Fusietoets Onderwijs. De Commissie onderzoekt daarbij of de voorgenomen fusie de keuzevrijheid van ouders en leerlingen significant belemmert en zo ja, of er een aannemelijke rechtvaardigingsgrond is aan te voeren, waardoor de fusie toch mag doorgaan.

⁵⁷ *Stb.* 1995, 501.

⁵⁸ *Stb.* 2008, 267.

⁵⁹ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 853, nr. 3, p. 9.

⁶⁰ Zie overigens F.J. van Ommeren e.a. (2011).

⁶¹ Opgenomen in Titel 1b van de WEB. Zie voorts *Stb.* 2011, 85; 388; Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs *Stcrt.* 2011, 13592. Zie overigens voorts de Regeling splitsing bve, *Stcrt.* 2014, nr. 25350.

5.3 Regulering van het aanbod: opleidingen

Op basis van de WEB is het aan de instellingen zelf om te bepalen wat hun opleidingsaanbod is (zelfregulering).

Artikel 6.1.1 WEB bepaalt in dat verband dat het aan het bevoegd gezag is te bepalen welke beroepsopleidingen de instelling verzorgt. De instellingen melden het voornemen een opleiding te starten of te beëindigen bij de minister (art. 6.1.2 WEB). De instellingen moeten daarbij voldoen aan de zorgplichten arbeidsmarktperspectief en doelmatigheid (art. 6.1.3 WEB). Doen zij dat in de ogen van de minister niet afdoende, dan kan de minister de instelling rechten ontnemen (i.c. de aanspraak op bekostiging en de bevoegdheid diploma's of certificaten te verstrekken; art. 6.1.4 WEB). Om dit nader in te kleuren is inmiddels de Beleidsregel macrodoelmatigheid beroepsonderwijs verschenen en is een Commissie macrodoelmatigheid mbo ingesteld.⁶² Hiermee is sprake van een sturingsmogelijkheid achteraf.

Het voorgaande betreft louter de bepalingen uit de WEB en beschrijft in dat verband het ultieme middel dat door OCW ingezet kan worden tot sturing op het opleidingsaanbod achteraf. Voordat het zo ver is, vinden eerst andere vormen van (pogingen tot) sturing op een instelling plaats. Zo ligt het – geredeneerd vanuit de premisse van zelfsturing - voor de hand dat collega-instellingen in een regio eerst onderling het gesprek voeren over doelmatig aanbod. Mocht dat gesprek volgens sommige participanten te weinig opleveren, dan komt het voor dat anderen, bijvoorbeeld onderwijsinspecteurs en/of ambtenaren van het departement maar soms ook wethouders, het overleg met de instelling in kwestie aangaan. Ook komt het voor dat in die context de Commissie macrodoelmatigheid mbo contact legt met de instelling voor een gesprek. Het is kortom niet zo dat direct naar het ultieme middel wordt gegrepen, maar dat als dat al gebeurt, dit de uitkomst vormt van een langer lopend proces.

5.4 Mogelijkheden en ontwikkelingen

Zoals hiervoor aangestipt: samenwerking tussen onderwijsinstellingen wordt vandaag de dag gezien als een groot goed. Het beleidsmatige accent dat een tijdlang werd gelegd op schaalvergroting, profilering en concurrentie is - mede ingegeven door afnemende studentenaantallen - verschoven naar het accentueren van het belang van doelmatig aanbod dat past bij een menselijke maat. Samenwerking is dan het devies.

Samenwerking wordt dan ook in het mbo langs verschillende wegen en met een vrij grote diversiteit aan instrumenten gestimuleerd. Het gaat daarbij met name om stimuleringsmaatregelen die gericht zijn op de *onderwijsinhoudelijke of onderwijskundige kant*. Hierna wordt dit verder verduidelijkt.

Aansluitend staan we stil bij de vraag wat er gebeurt om instellingen meer ruimte te geven als het gaat om de *bestuurlijk-organisatorische borging* van samenwerking tussen mbo-instellingen. In casu het concept-wetsvoorstel samenwerkingscolleges.

Stimuleren van onderwijsinhoudelijke samenwerking

Als het om samenwerking in en rond het mbo 'in den brede' gaat, zijn er al legio mogelijkheden. In het tekstkader zijn de meest actuele mogelijkheden vermeld. De stimuleringsmaatregelen zijn nagenoeg zonder uitzondering gericht op het aangaan van onderwijsinhoudelijke, programmatische vormen van samenwerking in en rond het mbo.

⁶² Beleidsregel: *Stcrt.* 2015, 47109; Instellingsbesluit: *Stcrt.* 2015, 27372.

Stimulering van (met name) onderwijsinhoudelijke samenwerking in en rond het mbo*Algemeen*

De OCW-beleidsbrief uit september 2015⁶³ noemt de volgende maatregelen:

- Introductie keuzedelen zorgt voor betere aansluiting op bedrijfsleven
- Experiment cross-over kwalificaties
- Experimenten met gecombineerde leerweg
- Regionaal investeringsfonds mbo
- Samenwerking over landsgrenzen wordt gestimuleerd; er komt een verkenning double degrees
- Het afgeven van certificaten voor volwassenen in het niet-bekostigd mbo
- Samenwerkingscollege
- Samenwerking op lokaal / regionaal niveau ikhv kwetsbare jongeren (upgrade rmc-functie)
- Uitbreiding van vakmanschaps- en technologieroute
- Experiment doorlopende leerlijn mbo-hbo

Vmbo – mbo

- Besluit samenwerking vo – bve
- Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo 2014–2022 (vakmanschaps- en technologieroute)

Mbo

- Regionaal investeringsfonds mbo
- Besluit experiment gecombineerde leerwegen bol-bbl
- Besluit experiment cross-over kwalificaties

Mbo – hbo

- Opname van de associate degree opleiding in art 7.8a WHW

Van overheidszijde wordt kortom gestimuleerd dat mbo-instellingen samenwerkingsrelaties aangaan met het vmbo, met het hbo, en met samenwerkingspartners in de regio. De twee experimenteerbesluiten die samenwerking die zijn gericht op samenwerking in het mbo betreffen namelijk het opzetten van innovatieve onderwijsprogramma's *binnen* een instelling, over de grenzen van respectievelijk de aard van de leerweg of het kwalificatiedossier heen.

Borging van bestuurlijk-organisatorische aspecten van samenwerking in het mbo

In vele regio's trekken roc's, aoc's en vakinstellingen samen op, bijvoorbeeld als het gaat om het komen tot een doelmatig aanbod en het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. Vaak zijn bij dit type overleggen ook de besturen van vmbo-scholen en lokale overheden betrokken.

Praktijkvoorbeelden van intensieve samenwerking tussen mbo-instellingen, waarbij mbo-opleidingen in gezamenlijkheid worden aangeboden zijn onder meer:

- Techniekcollege van ROC Leeuwenborgh en ROC Arcus;
- Techniek College Rotterdam, een samenwerking tussen ROC Albada en ROC Zadkine;
- MBO Westland, een samenwerking tussen Lentiz en ROC Mondriaan;
- Vavo Rijnmond; in dit samenwerkingsverband werken ROC Zadkine en ROC Albada samen.

⁶³ Kamerstukken II 2014/15, 31 254, nr. 250.

Overigens is als het om samenwerking tussen onderwijsinstelling gaat, lang zo geweest dat er vragen waren over BTW-heffing, in ieder geval daar waar het de inzet van onderwijsondersteunende diensten betrof. Inmiddels is dit punt door een uitspraak van de Hoge Raad over de Vavo-Rijnmond-casus verhelderd.⁶⁴ Op grond van de uitspraak kan worden gesteld dat daar waar instellingen gezamenlijk een opleiding aanbieden, onder een gemeenschappelijke naam en voor gemeenschappelijke rekening, en daarbij 'onderwijs' en 'ondersteuning' als zodanig niet kunnen worden gescheiden, btw-heffing niet aan de orde is.

We zouden kunnen stellen dat de samenwerking die er tussen mbo-instellingen in de praktijk al is, wordt overeengekomen tussen de *rechtspersonen* in kwestie. De afspraken gedragen zich dan naar enerzijds hetgeen gebruikelijk is in het maatschappelijk verkeer (burgerlijk recht) en anderzijds naar hetgeen de rechtspersoon als zijnde *bevoegd gezag* van de instelling zich op grond van de WEB kan veroorloven. Dat wat de WEB in die laatstgenoemde hoedanigheid niet (expliciet) toe staat, daar kan de rechtspersoon in kwestie dus ook geen afspraken over maken met een andere rechtspersoon.

Anders gezegd: in de praktijk lopen mbo-instellingen bij onderlinge samenwerking tegen vraagstukken aan die zijn terug te voeren op de vraag naar de bestuurlijk-organisatorische borging.

Concreet geformuleerd gaat het om zaken als: wie is de werkgever, wie is aansprakelijk op onder meer de kwaliteit van het onderwijs, wie is formeel gesprekspartner van de ondernemingsraad, wie ontvangt de onderwijsinspecteur? Als rechtspersonen onderling kan men hier langs de lijnen van het Burgerlijk Wetboek en andere relevante, algemeen geldende wetgeving vaak nog wel afspraken over maken. Maar de WEB kent in dit soort zaken maar één bevoegd gezag. Dat maakt het lastig om de samenwerking toch aan te gaan en verder uit te bouwen.

5.5 Is het samenwerkingscollege een remedie?

In de zomer van 2016 is het concept-wetsvoorstel samenwerkingscollege mbo bekend gemaakt.

Volgens dit concept-voorstel, versie internetconsultatie, sluiten bevoegde gezagsorganen een schriftelijke overeenkomst. In de overeenkomst, die de grondslag vormt van het samenwerkingscollege, staan in ieder geval afspraken over onder meer:

- de opleidingen die worden aangeboden, het onderwijsprogramma en de examinering;
- de bestuurlijke inrichting van het college en de informatieverstrekking van het bestuur van het college aan de bevoegde gezagsorganen;
- de organisatorische en onderwijskundige inrichting;
- de wijze van geschilbeslechting.

Het percentage deelnemers van een instelling dat onder een samenwerkingscollege valt, moet onder de 50% blijven.

De internetconsultatie heeft tot begin september 2016 open gestaan. Het concept ligt bij het opstellen van deze verkenning ter advisering voor bij de Raad van State.

Op papier gezien en uitgaande van de versie internetconsultatie lost het wetsvoorstel wel iets op, namelijk het expliciteert in de WEB de mogelijkheid tot samenwerking van *bevoegde gezagsorganen*. Daarmee wordt de (eventuele) discrepantie opgeruimd tussen de mogelijkheden tot samenwerking tussen de *rechtspersonen* die er sowieso al zijn op grond van het Burgerlijk Wetboek en de huidige situatie dat de WEB daarover niets bepaalt.

De vraag is echter of het opnemen van de voorgestelde bepalingen in de WEB allen in de praktijk van

⁶⁴ Hoge Raad 22 januari 2016; ECLI:NL:HR:2016:83.

samenwerking tussen mbo-instellingen daadwerkelijk iets oplost. Immers: vraag blijft ook dan nog of en in hoeverre de verantwoordelijkheidsverdeling van de bevoegde gezagsorganen op de betreffende punten (onderwijs-)juridisch afdoende kan worden geregeld door middel van (enkel) bilaterale afspraken.

De vraag die daarmee rijst is of er andere mogelijkheden zijn te bedenken om de borging van bestuurlijk-organisatorische aspecten van samenwerking binnen de context van de WEB anders in te regelen. Die vraag wordt met name relevant als enerzijds blijkt dat het construct van het samenwerkingscollege hiervoor onvoldoende soelaas biedt, maar anderzijds de komende jaren de druk op het feitelijk aangaan van samenwerkingsverbanden tussen instellingen – mede ingegeven door krimp – wel toeneemt.

5.6 Naar samenwerking 2.0?

De werkgroep is gelet op het voorgaande tot de volgende punten voor vervolgonderzoek gekomen:

- Het geven van onderwijs is vrij (art. 23 Gw); instellingen kunnen als *rechtspersoon* al het onderwijs geven dat zij zouden willen; bekostiging van dat aanbod mag echter door de overheid aan bepaalde grenzen worden verbonden, zeker daar waar het het secundair en hoger onderwijs betreft (art. 2 EP EVRM; art. 13 IVESCR)
- Organisatorische inrichtingsvrijheid van de rechtspersoon kan door de wetgever worden ingeperkt d.m.v. wettelijke voorwaarden, waar het *bevoegd gezag* van de instelling zich aan dient te houden.
- In het kader van die wettelijke voorwaarden uit de WEB is onder meer het instellingsaanbod én het aanbod van opleidingen gereguleerd.
- In het algemeen geldt voorts dat de WEB één aangrijpingspunt kent: het *bevoegd gezag* van de instelling.
- Samenwerking in en rond het mbo wordt gestimuleerd, door maatregelen die vooral gericht zijn op het mogelijk maken van onderwijsinhoudelijke, programmatische samenwerking tussen instellingen.
- De vraag is echter of de bestuurlijk-organisatorische aspecten van die samenwerkingsvormen afdoende geborgd kunnen worden, als de WEB blijft uitgaan van het beginsel dat één instelling één bevoegd gezag heeft. Als rechtspersonen kunnen zij dergelijke aspecten tackelen, maar als bevoegde gezagsorganen niet afdoende.
- Biedt het concept-wetsvoorstel samenwerkingscollege voor dit vraagstuk afdoende soelaas?
- Zo nee, waarom niet?
- Hoe kan binnen de WEB meer ruimte worden geschapen voor bevoegde gezagsorganen ten behoeve van de borging van bestuurlijk-organisatorische aspecten van de samenwerking?

6. DE OPBRENGST VAN DEZE VERKENNINGEN

Ter afronding van deze verkenningen is het zaak in meer concluderende zin stil te staan bij de vraag wat deze verkenningen, verricht in 2016, hebben opgeleverd.

De opbrengst is in de ogen van de Kenniskring tweeledig, namelijk een procesmatige en een meer analytisch-wetenschappelijke.

Procesmatig heeft de Kenniskring in 2016 boven verwachting gefunctioneerd. De deelnemers en voorzitter zijn allen vrij blanco in het traject gestart. De leden van de kenniskring kenden elkaar begin 2016 doorgaans niet. Zij hebben in hun werk bovendien met uiteenlopende belangen te maken. Voor hun inzet in de kring waren voorts geen financiële middelen beschikbaar; zij participeren kortom allen 'om niet' in de kring. Met name tegen die achtergrond is het een prestatie van formaat dat na een jaar constructieve samenwerking onderhavige rapportage is gerealiseerd, én dat er nog vervolgvacatures gaande zijn.

Tegelijkertijd is ook helder dat deze rapportage nog slechts een startpunt markeert. Duidelijk is dat het werk dat te doen is nog verre van 'af' is en dat er in en voor het beroepsonderwijs ook in termen van onderwijsrechtelijk onderzoek enorm veel te doen valt. Andersom geformuleerd: gesteld kan worden dat de activiteiten van de kenniskring en deze rapportage gevoelig inzichtelijk maken dat het beroepsonderwijs nog niet kan terugvallen op een gedegen onderwijsrechtelijke kennisbasis. Vanuit de kring en de leerstoel is in 2016 gedaan wat mogelijk was, en dat is een stap in de goede richting, maar het is niet genoeg.

Meer analytisch-wetenschappelijk is de opbrengst van de verkenningen als volgt te omschrijven. Ten eerste is in de kenniskring overduidelijk het besef ontstaan dat achter veel politieke statements over het mbo, een complexe onderwijsrechtelijke wereld schuil gaat. Of het nu gaat over toelating, verwijdering, klachten, schaalgrootte of doorstroomrechten: het is vanuit onderwijsjuridische optiek lang niet altijd zo, en zeker niet zo simpel, als in politiek en media wordt voorgeschoteld.

Het tweede, daarmee samenhangende punt is dat het zaak is om juist vanwege de bijzonderheid en complexiteit van het beroepsonderwijs, steeds analytisch de volgende invalshoeken aan de orde te stellen als het gaat om bestaande, maar vooral ook om nieuwe voorstellen tot wet- en regelgeving:

- Hoe zit het nú in elkaar?
- Wat zijn of waren de bedoelingen van de wetgever om het zo te regelen?
- Hoe functioneert de huidige wet- en regelgeving in de praktijk? Wat zijn de problemen die daarbij optreden?
- Hoe zit het in andere onderwijssectoren; is het in het beroepsonderwijs hetzelfde of juist anders geregeld en waarom?
- Zijn er vergelijkingen te maken met wet- en regelgeving in andere maatschappelijke sectoren? Wat zegt die vergelijking over effectiviteit van huidige bepalingen dan wel over nut en noodzaak van eventuele voorstellen?

BIJLAGE 1: SAMENSTELLING KENNISKRING 2016

In 2016 is door de volgende personen deelgenomen aan de Kenniskring, waarbij opgemerkt wordt dat deelname op persoonlijke titel heeft plaatsgevonden.

Werkgroep toelating en verwijdering

| | |
|-------------------------|---|
| Frans Brekelmans | juridisch adviseur AOb |
| Kees Jansen | jurist Verus |
| Ina Maring-Van der Veen | beleidsmedewerker onderwijs ROC Drenthe College |
| Henk Nijmeijer | bestuurssecretaris |
| Paul Valk | juridisch bestuursadviseur Onderwijsgroep Noord |
| Arnoud van de Vijver | secretaris CvB Grafisch Lyceum Rotterdam |
| Annemie Wortelboer | projectleider Stages in Zuid; jurist |

Werkgroep onderwijsovereenkomst; klachtrecht

| | |
|---------------------|--|
| Annelies Baas | jurist / secr. CvB & RvT Marnix Academie |
| Fenna van Dorsser | (cassatie) advocaat, AantjesZevenberg Advocaten |
| Mirjam Kooistra | jurist, Aeres Groep |
| Menno van de Koppel | staflid, Onderwijs Consumenten Organisatie (OCO) |
| Els Wegdam | juridisch beleidsadviseur |

Werkgroep samenwerking 2.0

| | |
|-----------------|---|
| Yvonne Dijkman | juridisch adviseur MBO Raad |
| Nicole Sjoer | advocaat Sjoer Advocatuur |
| Noud Theunissen | opleidingsmanager sector techniek ROC Leeuwenborgh |
| Wim Verweij | stafmedewerker CvB Hoornbeek College & Van Lodenstein College |

Werkgroep vmbo-mbo-hbo

| | |
|------------------|--------------------------------------|
| Marcel Griffioen | wetgevingsjurist WJZ / OCW |
| Mark Hesseling | onderzoeker Kijk op beroepsonderwijs |
| Abelius Reitsma | jurist Hanzehogeschool Groningen |

Voorzitter

| | |
|-----------------------|---|
| Renée van Schoonhoven | bijzonder hoogleraar onderwijsrecht m.b.t. het beroepsonderwijs |
|-----------------------|---|

Roeland Smits (Senior beleidsadviseur juridische zaken, Vereniging Hogescholen) heeft in 2017 deelgenomen aan plenaire bijeenkomsten.

BIJLAGE 2: GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Van den Broek e.a. 2016

A. van den Broek e.a., *Studiekeuze, studiegedrag en leengedrag in relatie tot beleidsmaatregelen in het hoger onderwijs, 2006-2015*. Nijmegen: ResearchNed 2016.

Elffers 2016

L. Elffers, *Kansrijke schoolloopbanen in en op weg naar het hbo. Een ketenbenadering*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam 2016.

Griffioen 2016

M. Griffioen, *De doorstroom van mbo-4 naar het hbo. Een door- of doodlopende leerlijn? Een verkenning van het wettelijk kader en een vergelijking met de havist*. Paper VU Leergang onderwijsrecht 2016.

Herweijer & Turkenburg 2016

L. Herweijer & M. Turkenburg, *Wikken en wegen in het hoger onderwijs. Over studieloopbanen en instellingsbeleid*. Den Haag: SCP 2016.

Huisman & Zoontjens 2009

P.W.A. Huisman & P.J.J. Zoontjens (red.), *Selectie bij toegang tot het onderwijs*. Deventer: Kluwer 2009.

Huisman 2014

P.W.A. Huisman (red.), *Basisboek onderwijsrecht. Een inleiding op de onderwijswet- en regelgeving in primair en voortgezet onderwijs*. Den Haag: SDU 2014.

Leenknecht 2001

G.-J. Leenknecht (red.), *Bestuurlijke en juridische aspecten van de WEB (themarapport nr. 7)*. Wateringen: JB&A 2001.

MBO Raad 2016

MBO Raad, *Servicedocument onderwijsvereenkomst. Informatie en voorbeeld model onderwijsvereenkomst*. Woerden: MBO Raad 2016.

Nieuwenhuis 2001

L. Nieuwenhuis (red.), *Kwaliteit getoetst in de BVE*. Wateringen: JB&A 2001.

Noorlander 2005

C.W. Noorlander, *Recht doen aan leerlingen en ouders. De rechtspositie van leerlingen en ouders in het primair en het voortgezet onderwijs*. Nijmegen: Wolf Publishers 2005.

Van Ommeren, Den Ouden & Wolfswinkel 2011

F.J. van Ommeren, W. den Ouden & C.J. Wolfswinkel (red.), *Schaarse publieke rechten*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011.

Onderwijsraad 2001

Onderwijsraad, *WEB: werk in uitvoering. Een voorlopige evaluatie van de Wet Educatie en Beroepsopvoeding*. Den Haag: Onderwijsraad 2001.

Onderwijsraad 2012

Onderwijsraad, 'Interpretatie van artikel 23 en het recht op onderwijs'. In: Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*. Den Haag: Onderwijsraad 2012, p. 75-87.

Van Schoonhoven 2016a

R. van Schoonhoven, *Wet educatie en beroepsonderwijs, Uitvoeringsbesluit WEB en Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB. Lexplicatiebundel nr. 3.76a*. Deventer: Kluwer 2016.

Van Schoonhoven 2016b

R. van Schoonhoven, *Recht doen aan beroepsonderwijs*. Amsterdam: VU 2016.

Van Schoonhoven 2016c

R. van Schoonhoven, *Horizontale verantwoording in het mbo: ingehaald door een nieuwe werkelijkheid? Essay in opdracht van NRO*. Rotterdam: Actis 2016.

Storimans 2009

T. Storimans, 'In- en uitschrijving en leerplicht'. In: Huisman & Zoontjens (red.), *Selectie bij de toegang tot het onderwijs. Een juridische studie over toelating en verwijdering van onderwijsdeelnemers per thema en onderwijssector*. Deventer: Kluwer 2009, p. 49-86.

Voskamp 2015

S. Voskamp, 'Onderwijsovereenkomst: tripartiet of niet. Een verkenning van de betrokken partijen bij een onderwijsovereenkomst in het primair en voortgezet onderwijs'. In: C.G. Breedveld-de Voogd e.a. (red.), *De meerpartijenovereenkomst*. Deventer: Kluwer 2015, p. 211-233.

Voskamp 2016

S. Voskamp, 'Opschorting en schorsing in het onderwijs: een van tweeën of van tweeën één?'. In: Hijma J. (red.), *Een kwart eeuw - privaatrechtelijke opstellen aangeboden aan prof. mr. H.J. Snijders ter gelegenheid van zijn emeritaat*. Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 425-451.