

35606 - Wetsvoorstel Bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs

Positief ten aanzien van de bedoeling

VOS/ABB is **positief over een intensievere samenwerking tussen vmbo en mbo**. Het betekent doorgaans een integrale benadering, waardoor doorstroom op een inhoudelijk zo goed mogelijke manier na te streven. Bij onze leden, vooral die leden die zowel voortgezet onderwijs als mbo onder zich hebben, zien we dat de samenwerking echt meerwaarde kan hebben. Het uitbreiden van mogelijkheden om die meerwaarde te creëren voor onze leden, lijkt ons vooral een verbetering. Dit is ook het geluid dat we van leden terugkrijgen bij consultatie over dit wetsvoorstel. VOS/ABB is met name **positief over de uitbreiding van de mogelijkheid tot de vorming van de verticale scholengemeenschappen**.

Duale bestel

Het wetsvoorstel gaat amper in op het duale bestel, waarop deze wetswijziging wel degelijk invloed heeft. Artikel 23 van de Grondwet geeft de normen waarop ons duale bestel is gegrond (pacificatienormen). Twee van die normen lichten we hierbij uit:¹

1. Het is aan de overheid te voorzien in voldoende openbaar onderwijsaanbod, in het bijzonder voldoende ‘openbaar algemeen vormend lager onderwijs’.
2. Het grondrecht dat niemand wordt gedwongen onderwijs te volgen dat strijdig is met de eigen opvattingen, moet zijn gewaarborgd. Het openbaar onderwijs moet dan ook, met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging, bij de wet worden geregeld. En het bijzonder onderwijs komt de vrijheid toe van het stichten op basis van richting en het inrichten van de scholen.

Het gaat in artikel 23 van de Grondwet om het lager onderwijs in materiële zin, waarmee het volksonderwijs wordt bedoeld, ‘het onderwijs dat elk kind gevolgd zou moeten hebben’. Daarbij kan gesteld worden dat daarmee steeds het onderwijs tot het einde van leerplichtige leeftijd wordt bedoeld.² Dat is de 16-jarige leeftijd. Het is precies ook het onderwijstijdvak dat formeel wordt gedeut met de term ‘funderend onderwijs’. Over het algemeen wordt aangenomen dat het mbo volgt op het funderend onderwijs en daartoe dus niet behoort. Met de wijzigingen van het laatste anderhalf decennium ter zake de leerplicht, zoals de invoering van de kwalificatieplicht, kan worden gesteld dat de leeftijd van 18 jaar een nieuwe leeftijdsgrens is voor het funderend onderwijs. Het beleid van gemeenten ter zake het terugdringen van voortijdig schoolverlaten betreft zelfs de leeftijdscategorie tot 23 jaar.³ Wanneer we letten op leeftijdsgrenzen en de 18-jarige leeftijd

¹ D. Mentink, & P.W.C. Akkermans, *Roc-vorming, besturenfusie en identiteit. Onderwijsjuridisch advies*. BVE-procescoördinatie, Bunnik, 1995.

² D. Mentink & B.P. Vermeulen, *Artikel 23 Grondwet. De basis van het Nederlandse onderwijsrecht*, Den Haag: 2011, p. 39-40.

³ M. Laemers (red.), *De houdbaarheid van ons duale bestel. Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie*, Den Haag: 2017, p. 163.

aanhouden en ook kijken naar de functie van het mbo, dan kunnen we in ieder geval stellen dat **het mbo inmiddels gedeeltelijk deel uitmaakt van het funderend onderwijs**. De Leerplichtwet heeft ook werking in de sector mbo.⁴ Het duale bestel en de normen die daaruit vloeien zijn van toepassing op onderhavig wetsvoorstel. Juist de samenwerking tussen vo en mbo betreft alsdan een situatie die daaronder valt.

- Vraag:** hoe kan de overheid ervoor zorgdragen dat een openbaar aanbod gegarandeerd kan blijven of gecreëerd kan worden wanneer leerlingen geen onderwijs wensen te volgen op een bijzondere school.
- Vraag:** welk recht gaat voor: het recht op onderwijs van de student die 17 jaar is en nog geen startkwalificatie heeft of het recht van de instelling om een denominatief toelatingsbeleid consistent en consequent toe te passen?⁵
- Vraag:** Wil de minister de voorgaande keuze tussen rechten niet voorkomen (via toepassing van de pacificatienormen)?

Het stelsel in het mbo kent slechts bijzondere instellingen; er is **geen enkele openbare mbo-instelling**. Doordat nieuwe toetreders niet mogelijk zijn, is een nieuwe openbare mbo-instelling (vooralsnog) niet mogelijk. VOS/ABB ziet door de leerlingendaling een spanningsveld ter zake de toegankelijkheid van het aanbod.⁶ Mbo-instellingen mogen namelijk - het zijn immers bijzondere scholen - een eigen toelatingsbeleid voeren.

- Vraag:** welke invloed heeft dit wetsvoorstel op het bestel en de garantiefunctie van het openbaar onderwijs als er vanwege krimp meer wordt samengewerkt tussen vo en mbo.
- Vraag:** wanneer zal de minister mogelijkheden creëren voor openbare aanbieders in het mbo (bijvoorbeeld via omzetting)? Zo niet, waarom niet?
- Vraag:** wanneer zal de minister mogelijk maken dat ook een stichting een openbare instelling en/of (volledig) openbare verticale scholengemeenschappen in stand kunnen gaan houden? Zo niet: waarom niet?

In het artikelsgewijs deel staat onder artikel 2.1.6: “Dit betekent dat de bestaande artikelen 9.1.2 en 9.1.3, tweede lid, WEB opnieuw zijn vastgesteld in hoofdstuk 2, maar nu met **als uitgangspunt het bijzondere onderwijs** en waar nodig aanvullende bepalingen voor openbaar onderwijs, voor het geval dat in de toekomst mocht ontstaan.” Artikel 23 van de Grondwet kent het primaat aan het

⁴ P. Zoontjes, *Onderwijsrecht. Eenheid in verscheidenheid*, Den Haag: 2019, p. 133 & M. Laemers (red.), *De houdbaarheid van ons duale bestel. Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie*, Den Haag: 2017, p. 164.

⁵ R. van Schoonhoven in M. Laemers (red.), *De houdbaarheid van ons duale bestel. Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie*, Den Haag: 2017, p. 170.

⁶ Zie ook R. van Schoonhoven in M. Laemers (red.), *De houdbaarheid van ons duale bestel. Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie*, Den Haag: 2017, p. 166-167.

openbaar onderwijs toe. 'Bijzonder onderwijs mag er weliswaar zijn, maar openbaar onderwijs móet er zijn'.⁷

Vraag: waarom is het uitgangspunt van dit wetsvoorstel volledig het tegenovergestelde van het uitgangspunt van artikel 23 van de Grondwet?

In de memorie is opgenomen dat "In geval van **een verticale scholengemeenschap tussen een bijzondere instelling en een openbare school** is daarmee vereiste dat die school in stand wordt gehouden door een stichting. Dit is mogelijk op grond van artikel 53c WVO. In de statuten van die stichting zal dan moeten worden bepaald dat zij zowel ten doel heeft bijzonder beroepsonderwijs te verzorgen als openbaar voortgezet onderwijs."

Vraag: is een verticale scholengemeenschap van een openbare school en een bijzondere instelling geen intersectorale samenwerkingsschool?

Vraag: hoe ziet de minister zich het extern toezichthouderschap van de gemeente op het openbaar onderwijs van de verticale scholengemeenschap?

Medezeggenschap

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat met het introduceren van het beroepscollege onduidelijkheden en omissies rondom medezeggenschap worden "weggenomen door te **kiezen voor eenduidige regelgeving**, zodat de rechtspositie van leerlingen en studenten alsmede hun ouders goed is geborgd".

Vraag: waarom blijft de rechtspositie van personeel onvermeld in de memorie?

De verticale scholengemeenschappen zullen **onder de medezeggenschapsregels van de WEB** vallen met een OR voor het personeel en een studentenraad voor de leerlingen. In de memorie is aangegeven dat dit beter is en op bepaalde onderdelen zijn er conclusies getrokken, maar zijn de aanleiding en het onderzoek dat tot die conclusies hebben geleid, niet duidelijk.

Vraag: zijn de beide stelsels van medezeggenschap afgewogen op verschillende onderdelen? Zo ja: wat zijn de uitkomsten van dat onderzoek? Zo nee: waarom niet?

Vraag: waarom maakt de scheiding tussen de verschillende geledingen dat er meer ruimte is voor leerlingen en studenten om hun stem te laten horen en mee te praten over voor hen relevante thema's?

De memorie meldt dat een **ouderraad** verplicht blijft voor de vo-scholen in een verticale scholengemeenschap. Daarnaast wordt nu geregeld dat een beroepscollege verplicht wordt een ouderraad in te stellen, indien minimaal 25 ouders daarom verzoeken.

⁷ P. Zoontjes, *Onderwijsrecht. Eenheid in verscheidenheid*, Den Haag: 2019, p. 76.

Vraag: zowel het vo als het mbo kennen geen verplichte ouderraad op elke school. Wat wordt bedoeld?

Vraag: waarom is niet gekozen voor een medezeggenschapsorgaan met ouders en leerlingen?

Vraag: wat is het aanvullende karakter van de ouderraad op de studentenraad? Wat beoogt de minister met deze mogelijkheid?

In het recente rapport van het Expertisecentrum Onderwijsgeschillen over scenario's voor regulering medezeggenschap bij vmbo-mbo worden verschillende scenario's geschetst.⁸ VOS/ABB herkent zich in de voorzet die in de conclusie van rapport wordt gedaan voor het scenario van **geconditioneerde zelfregulering**. Het rapport is niet meegenomen in de memorie van toelichting.

Vraag: kent de minister de inhoud van het rapport van het Expertisecentrum Onderwijsgeschillen over scenario's voor regulering medezeggenschap bij vmbo-mbo?

Vraag: wat zijn de argumenten om de geconditioneerde zelfregulering (of één van de andere scenario's) niet over te nemen?

Overige onderwerpen

Het behouden van een toegankelijk aanbod is een op zichzelf staand doel van dit wetsvoorstel en is enigszins uitgewerkt voor reguliere leerlingen, maar geenszins voor **leerlingen met ondersteuningsbehoefte** (soms zonder vo-diploma). Er is niets terug te vinden over hoe zij hierbij baat hebben (en of ze hierbij wel baat kunnen hebben).

Vraag: Wat is voor de leerlingen met een ondersteuningsbehoefte de garantie voor toelating?

Het is niet wenselijk wetswijzigingen in gang te zetten die andere landelijke projecten vanuit het ministerie ter zake de aanpak van **leerlingendaling** mogelijk tegenwerken.⁹ Voorkomen moet worden dat het mbo en het vo in verschillende projecten de effecten van leerlingendaling proberen te beheersen en dat ze daarmee elkaar de wind uit de zeilen nemen.

Vraag: waarom is niet gekozen voor een integrale aanpak leerlingendaling?

Binnen de eigen sector kan er ook een forse kwaliteitsverbetering verwacht worden als bijzondere vo-scholen op kleine richtingen gaan samenwerken. Dit kan helpen in het grote geheel om **kwalitatief goed en toegankelijk onderwijs in dunbevolktere gebieden** te kunnen blijven bieden.

⁸ Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, 'Eenzijds, anderzijds. Scenario's voor de regulering van medezeggenschap vmbo-mbo', Utrecht: 2020.

⁹ Hierbij kan gedacht worden aan het project Regionale samenwerking en in het verlengde daarvan de recent gepubliceerde Subsidieregeling incidentele middelen leerlingendaling VO 2020.

Dat kan in bepaalde situaties een groter maatschappelijk doel dienen en een adequaat antwoord zijn op de krimp. De prikkel die in dit voorstel zit (kleine locaties vo zien door samenwerking met het mbo een kans om zelfstandig te blijven) kan een positieve impact hebben op de kwaliteit van de doorlopende leerlijn, maar kan evengoed géén kwaliteitsverhoging betekenen voor het vo op een kleine locatie met weinig leerlingen.

Vraag: hoe wordt voorkomen dat verticale samenwerking horizontale samenwerking in de weg staat?

Leerlingen kiezen vaak heel divers en ze waaieren vaak vanuit één vo-school uit naar verschillende mbo-instellingen. Het wetsvoorstel voorziet niet in mogelijkheden voor **samenwerking met meerdere instellingen**. In de memorie van toelichting staat bij het vo heel consequent 'scholen' en 'scholengemeenschappen' (meervoud), maar bij het mbo staat er steeds 'instelling' (enkelvoud). Daarmee is voor de langere termijn uitgesloten dat de maatregelen bedoeld zijn voor meer dan één instelling.

Vraag: waarom is niet gekozen voor 'instellingen'?

De efficiëntie- en kwaliteitsvoordelen (doorlopende leerlijn) binnen AOC's met een vmbo-afdeling zijn te voorzien, maar het argument dat deze **groenopleidingen** zich gemakkelijker zouden kunnen aanpassen aan de vo-bekostiging door dit voorstel, komt voor een reguliere vo-school met een groenafdeling toch een beetje bijzonder op ons over. Als een vmbo-groen door krimp niet zelfstandig kan voortbestaan, dan moet er volgens het huidige voorstel worden samengewerkt in een verticale scholengemeenschap met een mbo-groen om kwalitatief goed onderwijs op aanvaardbare reisafstand te kunnen blijven garanderen. Dat kan, maar volgens ons

Vraag: waarom is er geen mogelijkheid van samenwerking met een andere vo-school in dit kader, als die optie het grotere doel van behoud van onderwijs in dunbevolkte gebieden dient?

Vraag: is de doorstroom van vo-groen naar mbo-groen binnen AOC's wel zo substantieel?

De memorie geeft aan dat meerdere partijen bij de internetconsultatie hebben aangegeven dat een **brede scholengemeenschap geen onderdeel kan worden van een verticale scholengemeenschap**. Dit zou betekenen dat in een krimpregio een scholengemeenschap die ook havo en vwo bevat, moet splitsen voordat zij onderdeel kan worden van een verticale scholengemeenschap. De memorie meldt dat de VO-Raad 'het toestaan van havo en vwo bij de vorming van een nieuwe verticale scholengemeenschap onwenselijk' vindt. Voor de VO-Raad is de wens vanuit de vo-sector en de voordelen vanuit de vo-leerling onvoldoende zichtbaar.

Vraag: is er concreet onderzoek gedaan naar de kansen en mogelijkheden om havo en vwo wel op te nemen in een verticale scholengemeenschap? Zo ja: wat waren de uitkomsten? Zo nee: waarom niet?

In het mbo werkt men ook met projecten waarin leerlingen vanuit verschillende disciplines op verschillende niveaus met elkaar samenwerken. Waarom daarnaast ook niet met havo en vwo? Er zijn momenteel twee **verticale scholengemeenschappen met havo of vwo**. Die mogen blijven bestaan. Wanneer we kijken naar kansengelijkheid en het wellicht doorbreken van niveausegregatie in het voortgezet onderwijs, dan past ook op dit punt ruimte in regels.

Vraag: waarom mogen de bestaande verticale scholengemeenschappen met havo en vwo wel blijven bestaan?

Vraag: is er onderzoek gedaan naar de ervaringen van de bestaande verticale scholengemeenschappen met havo en vwo? Zo ja: wat waren de uitkomsten? Zo nee: waarom niet?

De uitkeringskosten voor een vo-school zullen toenemen bij participatie in een verticale scholengemeenschap. In plaats van 25% zal er 100% van de **uitkeringskosten** worden gedragen. Zeker bij krimp, waarbij door boventaligheid werknemers zullen afvloeien, kan dit een flinke strop voor het bestuur betekenen. In de memorie is te lezen dat het hogere risico gecompenseerd wordt doordat DUO geen geld meer inhoudt op de personele bekostiging voor het collectief verevenen van de 75 procent uitkeringskosten.

Vraag: is door het ministerie onderzocht hoe deze macroaanpak op microschaal uitpakt bij vo-scholen in krimpgebieden?

Heeft u vragen naar aanleiding van deze position paper, graag stellen aan:

Ronald Bloemers, rbloemers@vosabb.nl, 0651914694.