

Wetsvoorstel Bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs

Inbreng VOS/ABB ten behoeve van internetconsultatie

Inleiding

Het doel van dit wetsvoorstel is dat school- en instellingsbesturen beter in staat worden gesteld de gevolgen van de dalende leerlingen- en studentenaantallen in het beroepsonderwijs op te vangen. Een ander doel is om de inhoudelijke aansluiting tussen praktijkonderwijs (pro), voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) en mavo en middelbaar beroepsonderwijs (mbo) te versterken. Dit wetsvoorstel beoogt daarom te voorzien in regels om bestuurlijke samenwerking en bestuursoverdracht ('fusie met behoud van eigenheid') tussen mbo-instellingen onderling én tussen mbo-instellingen en scholen voor voortgezet onderwijs (pro, vbo en/of mavo) eenvoudiger te maken. De gedachte is dat scholen en instellingen beter in staat worden gesteld een antwoord te formuleren op regionale uitdagingen, zodat in de regio een divers en toegankelijk aanbod van kwalitatief goed beroepsonderwijs in stand wordt gehouden.

Concreet worden vier maatregelen voorgesteld:

- Alle agrarische opleidingscentra (AOC's) worden omgevormd tot verticale scholengemeenschappen.
- De vakinstellingen met voortgezet onderwijs worden ook omgevormd tot verticale scholengemeenschappen.
- Het mbo-deel van AOC's en de vakinstelling worden voortaan aangeduid als beroepscolleges.
- Voor bijzondere mbo-instellingen wordt het bevoegd gezag gelijkgesteld aan de rechtspersoon, zoals dat al in het primair en voortgezet onderwijs het geval is.

Voor deze maatregelen wordt wet- en regelgeving zodanig ingericht dat er meer mogelijkheden ontstaan tot samenwerking op instellings- en bestuursniveau.

Doel en voorgestelde wijzigingen in algemene zin

In beginsel is VOS/ABB positief over dit voorstel. Niveau-overstijgende aanpakken kan VOS/ABB toejuichen. In die zin is VOS/ABB ook positief over het Wetsvoorstel Sterk beroepsonderwijs, waarin staat dat samenwerking tussen vmbo en mbo nog intensiever kan.¹ 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 de 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. Dit is nu niet mogelijk. Slechts de al bestaande verticale

¹ *Kamerstukken II*, 2019-2020, 35336, nr. 1-3. Dit wetsvoorstel is op 22 april 2020 aangenomen in de Tweede Kamer en is nu aan de Eerste Kamer.

scholengemeenschappen mogen dit zo inrichten. Wel zijn we van mening dat de verbeteringen volledig open dienen te staan voor alle scholen voor voortgezet onderwijs, en dus juist ook voor de openbare vo-scholen. In de paragraaf hierna zullen we daar dieper op ingaan. Ook de aanpassing van de definitie van bevoegd gezag is een positief punt. Dit wordt door onze leden die nu zowel vo-scholen als een mbo-instelling binnen hun bestuur hebben, als zeer gewenst ervaren. VOS/ABB heeft nog een aantal vragen over de uitwerking van dit voorstel.

Leerlingen met een ondersteuningsbehoefte

Het behouden van een toegankelijk aanbod is een op zichzelf staand doel van dit wetsvoorstel en is enigszins uitgewerkt voor reguliere leerlingen. Voor leerlingen met ondersteuningsbehoefte (soms zonder vo-diploma) is weinig terug te vinden over hoe zij hierbij baat hebben (en of ze hierbij wel baat kunnen hebben). Wat is voor hen de garantie voor toelating? Samenwerking tussen vo en mbo kan een impuls voor een betere doorlopende leerlijn zijn, mits er ook aandacht is voor leerlingen die meer ondersteuning nodig hebben of zonder diploma doorstromen. Daar zijn nog steeds geen landelijk bindende afspraken over. Het biedt zeker een kans om dit aspect mee te nemen.

Horizontale of brede samenwerking

Het voorstel kan ook bijdragen om bijzondere scholen van een specifieke richting in het vo en mbo op redelijke reisafstand voor leerlingen overeind te houden. Leden van ons zien bewegingen van zelfstandige pro-scholen die heel graag het entree-onderwijs naar hun locatie halen, zodat daarmee hun zelfstandige voortbestaan kan worden gegarandeerd. Hierbij is de doorlopende leerlijn een valide argument, maar er speelt vooral ook een existentieel argument. Het staat daarmee soms bredere samenwerking in het vo weer in de weg. Er wordt soms liever gekozen voor een verticale lijn (nogmaals: met een valide kwaliteitsargument).

Het onderhavige wetsvoorstel stimuleert op logische en terechte gronden de verticale lijn, maar ondermijnt daarmee (deels) ook de horizontale lijn (samenwerking tussen vo-scholen). Dit blijft onbesproken en is ook niet een doel van dit wetsvoorstel, maar het zou wel passend zijn dit te bespreken in een memorie van toelichting. Het zou wat ons betreft passend zijn om de horizontale lijn mee te nemen in dit traject en zo nodig op elkaar af te stemmen. Het is niet wenselijk wetswijzigingen in gang te zetten die andere landelijke projecten vanuit het ministerie ter zake de aanpak van leerlingendaling mogelijk tegenwerken.² Juist een integrale aanpak die sectoroverstijgend werkt, is ons inziens het beste. 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. 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 dunbevolkte gebieden te kunnen blijven bieden. 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 geen kwaliteitsverhoging betekenen voor het vo op een kleine locatie met weinig leerlingen. Verticale samenwerking kan de broodnodige horizontale samenwerking in de weg staan.

² Hierbij kan gedacht worden aan het project Regionale samenwerking en in het verlengde daarvan de recent gepubliceerde Subsidieregeling incidentele middelen leerlingendaling VO 2020.

Instelling versus instellingen

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. Bij onduidelijkheid ten aanzien van de wetstekst, zal de memorie duiden dat telkens één instelling is bedoeld en dus niet meer dan één. VOS/ABB en haar leden vragen zich af waarom niet is gekozen voor 'instellingen' (dus meervoud).

Groen onderwijs

Leden van ons met een vmbo-groen (geen AOC) zien nu goed kans om binnen de gewone vo-bekostiging groen onderwijs aan te bieden. Het is geen goedkope opleiding, maar dat zijn de praktijkgerichte onderwijsvormen nooit. Het vo biedt al lang groen onderwijs, ook voor de overgang naar het ministerie van OCW in 2017. Daarvoor werden de AOC's nog via het landbouwbudget (destijds onderdeel van het ministerie van Economische Zaken) bekostigd. 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 zou er moeten worden samengewerkt om kwalitatief goed onderwijs op aanvaardbare reisafstand te kunnen blijven garanderen. Dat kan natuurlijk in een verticale scholengemeenschap met een mbo-groen, maar het kan ook met een andere vo-school als die optie het grotere doel van behoud van onderwijs in dunbevolkte gebieden dient. Deze omstandigheid lijkt vergeten in het voorstel zoals dat nu voorligt. Daarbij is de vraag of de doorstroom van vo-groen naar mbo-groen binnen AOC's wel zo substantieel is.

Uitsluiten havo en vwo

Het is voor VOS/ABB niet duidelijk welke beweegredenen er zijn om havo en vwo uit te sluiten van een verticale scholengemeenschap. In de memorie in paragraaf 3.2.3 wordt wel gesuggereerd dat slechts opleidingen die leiden naar het mbo, in een verticale scholengemeenschap passen. Dat is wat VOS/ABB betreft niet een reden om havo en vwo uit te sluiten. Hoe meer de verschillende niveaus met elkaar kunnen deelnemen aan niveau-overstijgende projecten, des te beter. 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? Wanneer we kijken naar kansengelijkheid en het wellicht doorbreken van niveausegregatie in het voortgezet onderwijs, dan past ook op dit punt ruimte in regels. Samen leven, samen leren en maatwerk waar nodig!

Uitkeringskosten

De uitkeringskosten voor een vo-school zullen flink toenemen bij participatie in een verticale scholengemeenschap. In plaats van 25% zal er 100% van de uitkeringskosten worden gedragen. Hoe wordt dit gecompenseerd? De bekostiging gaat hiermee niet omhoog en in wezen betekent dit dat een vo-school hierdoor niet meer toereikend wordt bekostigd. Zeker bij krimp, waarbij door boventaligheid werknemers zullen afvloeien, zal dit een flinke strop voor het bestuur betekenen: doorloop van kosten (door 100% uitkeringslast), maar steeds lagere baten. Deze voorgestelde maatregel is niet genomen vanuit het oogpunt van de leerling, de school of het bestuur dat moet zorgen voor zo goed mogelijk onderwijs. Dit voorstel wordt gedaan omdat dit "tot de minste veranderingen zal leiden voor scholen en instellingen". Daarnaast zal dit voor de overheid tot lagere

uitvoeringslasten leiden. Dit klinkt verdacht veel als een bezuiniging, waarmee juist de schoolbesturen die met krimp te maken hebben, niet zijn geholpen. Die worden zo niet gestimuleerd tot samenwerking. Dat is dan strijdig met het doel van het wetsvoorstel. VOS/ABB verzoekt dan ook aanpassing hiervan, dan wel het schrappen van dit deel van het voorstel.

Doel en voorgestelde wijzigingen in zin van bestel

De samenwerking tussen de sectoren is meer een stelselaangelegenheid. Het daaronder liggende fundament is het duale bestel, waarin plaats is voor openbaar en bijzonder onderwijs. Dit betreft beide sectoren waarover onderhavig wetsvoorstel gaat, namelijk het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Beide sectorwetten voorzien hierin.³ Het wetsvoorstel gaat echter amper in op het duale bestel, waarop deze wetswijziging wel degelijk invloed heeft. Kort zullen we dit inleiden om vervolgens concreet de knelpunten te benoemen.

Artikel 23 van de Grondwet geeft de normen waarop ons duale bestel is gegrond (pacificatienormen). Twee van die normen lichten we hierbij uit:⁴

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.

Er is veel over geschreven wat nu precies bedoeld kan worden met **algemeen vormend lager onderwijs**. Een misvatting is dat dit slechts op het (huidige) basisonderwijs slaat.

Het lijkt VOS/ABB veilig aan te sluiten bij de opvatting van de verschillende (bijzonder) hoogleraren onderwijsrecht die hierover de laatste decennia weinig tot geen meningsverschil kennen. 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.⁵ Dat is de 16-jarige leeftijd. Het is precies ook het onderwijstijdvak dat formeel wordt geduid met de term 'funderend onderwijs'. Over het algemeen wordt aangenomen dat het mbo volgt op het funderend onderwijs en daartoe dus niet behoort.

Echter, 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.⁶ Wanneer we letten op

³ Zie artikel 1.1.1 van de WEB en artikel 1 van de WVO.

⁴ D. Mentink, & P.W.C. Akkermans, *Roc-vorming, besturenfusie en identiteit. Onderwijsjuridisch advies*. BVE-procescoördinatie, Bunnik, 1995.

⁵ D. Mentink & B.P. Vermeulen, *Artikel 23 Grondwet. De basis van het Nederlandse onderwijsrecht*, Den Haag: 2011, p. 39-40.

⁶ 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.

leeftijdsgrenzen en de 18-jarige leeftijd 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.⁷

Op basis van wat hiervoor staat, kan worden gesteld dat het duale bestel en de normen die daaruit vloeien, zeer zeker van toepassing zijn op onderhavig wetsvoorstel. Juist de samenwerking tussen vo en mbo betreft een situatie die daaronder valt. Dit betekent dat dit wetsvoorstel moet worden bekeken in het licht van de hiervoor genoemde pacificatienormen. Dan komt direct de vraag naar voren hoe de overheid ervoor kan zorgen dat er een openbaar (of algemeen-bijzonder) aanbod gegarandeerd kan blijven als leerlingen geen onderwijs wensen te volgen op een bijzondere school. Die vraag wordt niet beantwoord in het voorstel.

De leerlingendaling die er nu is in het voortgezet onderwijs, zal straks in het mbo doorklinken. De samenwerking, zoals ook in dit wetsvoorstel aangehaald, zal moeten worden gezocht om de leerlingen een blijvend breed aanbod te kunnen aanbieden. Die samenwerking zal invloed hebben op het bestaande aanbod en ook de vraag naar de variëteit van het aanbod doen opwerpen. 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 algemene toegankelijkheid van het aanbod.⁸ Mbo-instellingen mogen namelijk - het zijn immers bijzondere scholen - een eigen toelatingsbeleid voeren. VOS/ABB vraagt zich af welke invloed het heeft op het bestel als er vanwege krimp meer wordt samengewerkt tussen vo en mbo.

Nogmaals: er zijn geen openbare aanbieders in het mbo. Wanneer kan worden gesteld dat de pacificatienormen logischerwijs ook dienen te gelden voor mbo-instellingen voor het onderwijs tot aan het 18^e jaar van de leerlingen, dan dient er te worden nagedacht over de consequenties van dit wetsvoorstel voor het duale aanbod en voor de zorgplicht die de overheid in dit kader heeft.

Dit valt vooral ook op bij het Artikelsgewijs deel van de memorie van toelichting. Daar 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." Dit staat haaks op wat de grondwetgever overduidelijk stelt, namelijk dat het primaat bij het openbaar onderwijs ligt.

Omdat het mbo nu deels valt binnen de leeftijd van de kwalificatieplicht, zou het passend zijn om juist met een voorstel als het onderhavige het debat aan te gaan over de publieke voorzieningen. De voorgestelde verticale scholengemeenschappen zijn op dit moment slechts bijzondere verticale scholengemeenschappen. Het wetsvoorstel voorziet niet genoegzaam in de mogelijkheid ter zake de vorming van een verticale samenwerkingsschool of -bestuur. Wetswijziging op dit punt is ook niet gemakkelijk, doordat een openbare instelling in de WEB slechts onder het bestuur van de gemeente kan vallen. Dat wordt met dit voorstel ook niet gewijzigd: artikel 1.1.1 blijft slechts de gemeente als bevoegd gezag aanwijzen. Dat is moeilijk te rijmen met samenwerking met bijzonder onderwijs binnen het kader van dit wetsvoorstel. Hierover is wel wat gesteld in de memorie van toelichting op

⁷ 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.

⁸ 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.

pagina 26: “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.” Dat is echter zo summier, dat onmogelijk intersectorale samenwerkingsscholen nu ineens mogelijk zijn. Een terloopse opmerking is niet afdoende. Dergelijke constructen zijn ons inziens ook niet te ‘vangen’ in lagere regelgeving, waarnaar verwezen lijkt te worden.

Indien een openbare vo-school inhoudelijk de samenwerking in een verticale scholengemeenschap wil aangaan, zal ons inziens met deze wetswijziging de school dienen te worden omgezet. Om dicht bij de doelstelling van het wetsvoorstel te blijven, lijkt dit voorstel dus bedoeld om *ervoor te zorgen dat **bijzondere** school- en instellingsbesturen beter in staat worden gesteld de gevolgen van dalende leerlingen- en studentenaantallen in het beroepsonderwijs op te vangen, en de inhoudelijke aansluiting tussen pro, vbo en mavo, en mbo te kunnen versterken.*

Waarom worden er slechts verbeteringen voorgesteld voor de ene zijde van het duaal bestel, vraagt VOS/ABB zich af? Hoe verhoudt zich dat tot de pacificatienorm ter zake voldoende openbaar onderwijs?⁹ Als dit wetsvoorstel zou worden aangenomen, zou er een bevoordeling van het bijzonder onderwijs (met name in het vo) ten opzichte van het openbaar onderwijs worden gecreëerd.

Dit wetsvoorstel vraagt om een fundamentele vraag ter zake de sector mbo als functie binnen het bestel en zo mogelijk binnen het funderend onderwijs. Het doel is een divers en toegankelijk aanbod van kwalitatief goed beroepsonderwijs. Is dat mogelijk wanneer dit aanbod slechts bijzonder is en de toegankelijkheid derhalve slechts op papier aanwezig is. Als het mbo als publieke voorziening wordt gezien en als zodanig wenst te worden ingericht, mede door middel van dit wetsvoorstel, dan is algemene toegankelijkheid voor mbo-instellingen wellicht op zijn minst noodzakelijk om het doel van dit voorstel te kunnen halen. Daarnaast is er een inbedding nodig van de garantiefunctie van het openbaar onderwijs binnen het funderend onderwijs, dus het onderwijs tot aan de 18-jarige leeftijd.

Renée van Schoonhoven heeft in een bijdrage uit 2017 over het duale bestel een duidelijk dilemma met betrekking tot het mbo neergelegd. Dit dilemma geeft voor dit wetsvoorstel goed weer waar de spanning ligt:

“Nu levert de combinatie van én het in beginsel aanwezige recht van een instelling om een student naar denominatie te weigeren én het voorschrift om dat niet te doen als er geen gelegenheid is de opleiding aan een andere (openbare) instelling te volgen in één WEB al de nodige hoofdbreken op. Want welk recht gaat vóór indien deze situatie zich in de praktijk voordoet? 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? [...] Wat als? Kunnen we dan redeneren volgens de pacificatienormen, welke zouden inhouden dat de overheid deze casuïstiek dient te voorkomen door 1. Een openbaar dan wel algemeen bijzonder mbo-aanbod te garanderen én

⁹ Zie ook artikel 67 WVO ter zake voldoende aanbod openbaar onderwijs.

2. Bijzondere instellingen blijvend de ruimte bieden om studenten te kunnen weigeren op denominatieve gronden?¹⁰

Dit wetsvoorstel doorzetten in de huidige vorm betekent dat deze vragen zich binnen afzienbare tijd dan ook zullen afspelen voor het vo. Elke wijziging van het voorstel stimuleert in feite tot minder openbaar onderwijs in het vo, doordat elke wijziging slechts mogelijk is voor het bijzonder onderwijs. Dat is een debat buiten de range van dit wetsvoorstel. De indiener dient het daar dan ook op aan te passen.

Doel en voorgestelde wijzigingen in zin van medezeggenschap

Het eerdergenoemde wetsvoorstel Sterk beroepsonderwijs gaat niet in op de vraag hoe de medezeggenschap in te richten wanneer sprake is van structurele samenwerking tussen vmbo en mbo. In de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel staan in paragraaf 3.2.7 twee alinea's over de medezeggenschap. Er 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". Opmerkelijk: de rechtspositie van personeel blijft in dit stuk om onbekende redenen onvermeld.

Er wordt daarna gesteld dat verticale scholengemeenschappen volledig onder de medezeggenschapsregels van de WEB zullen vallen met een OR voor het personeel en een studentenraad voor de leerlingen. Daarna wordt niet onderbouwd gesteld dat dit een betere waarborg is dan dat de geledingen tezamen in een MR zitten, zoals is bepaald in de WMS. Er wordt nog gesteld dat de scheiding tussen geledingen (via de WEB en de WOR) ervoor zorgt dat er meer ruimte is voor de geledingen om hun stem te laten horen.

Het is opzienbarend te noemen dat deze verschillen geenszins inhoudelijk worden vergeleken, maar slechts kort door de bocht worden getypeerd. Dit klemt te meer wanneer er daarna nog wordt medegedeeld dat een studentenraad adviesrecht heeft bij de vorming of uitbreiding van een verticale scholengemeenschap. Let wel, in de WMS heeft de gehele MR instemmingsrecht bij een dergelijke vorming dan wel uitbreiding van een school of bestuur, zelfs op verschillende momenten tijdens zo'n vorming of uitbreiding. Hoe de stem van de studenten en het personeel dan beter gehoord wordt door alles via de WEB en de WOR te laten lopen, is helaas niet verder opgeschreven. De stelling dat de rechtspositie beter geborgd is door de voorgestelde handelwijze in deze memorie, valt zo dood neer.

De tweede alinea van paragraaf 3.2.7 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. Prachtig natuurlijk, maar een verbetering van rechten is volgens VOS/ABB niet te zien voor ouders in vergelijking met wat ze zouden hebben in de ouder- en leerlinggeleding in een MR bij de eigen vo-school. Een duidelijke onderbouwing voor de genoemde verbetering mist.

¹⁰ 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.

De laatste zin in de paragraaf Medezeggenschap is exemplarisch voor de hele paragraaf: “En passant worden enkele bepalingen rondom medezeggenschap gestroomlijnd”. Waarom? Welke? Hoe? In welk geval? Voor wie? Waartoe?

In het recente rapport van het Expertisecentrum Onderwijsgeschillen over scenario’s voor regulering medezeggenschap bij vmbo-mbo, typeert Dick Mentink het eigenlijk heel duidelijk:¹¹

‘De medezeggenschap hobbelt er een beetje achteraan.’

In het kader van dit wetsvoorstel beveelt VOS/ABB de minister aan het voormelde rapport van het Expertisecentrum Onderwijsgeschillen ter harte te nemen en zo mogelijk aanvullende verkenningen uit te voeren. Ook de al wat oudere symposiumbundel van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht ‘Beroepsonderwijs op het snijvlak van vmbo en mbo’ uit 2010 gaat in op de (nog actuele) medezeggenschapsverschillen en geeft input die de opstellers van het wetsvoorstel kunnen gebruiken. Met de verschillende input kan worden gekeken hoe de medezeggenschap werkelijk kan worden ingevuld. Het rapport van het Expertisecentrum Onderwijsgeschillen schetst verschillende scenario’s.

VOS/ABB herkent zich in de voorzet die in de conclusie van rapport wordt gedaan voor het scenario van geconditioneerde zelfregulering: “Vertaald naar het wetsvoorstel ‘Sterk beroepsonderwijs’ betekent deze conclusie dat een wijziging wordt voorgesteld in het nieuwe artikel 10b11 WVO, dat gaat over de samenwerkingsovereenkomst. Daarin kan worden opgenomen, bijvoorbeeld als nieuw onderdeel d in het tweede lid van dat artikel (onder vernummering van huidige onderdelen d tot en met i), dat in de samenwerkingsovereenkomst in ieder geval afspraken zijn opgenomen over: ‘d. inrichting van de medezeggenschap van leerlingen, studenten, ouders en personeel in de doorlopende leerroute vmbo-mbo, mede omvattende de geschillenregeling, waarbij deze afspraken aan betrokkenen niet minder medezeggenschapsrechten doen toekomen dan die volgend uit de WMS respectievelijk WEB en WOR;’

Van enkele leden begrijpen wij dat de niet onderbouwde, voorgestelde gang van zaken wel gewenst is voor hun situatie, maar dat wil niet zeggen dat dit in elk geval zo zal zijn. Het uitsluiten van vormen van medezeggenschap op voorhand en het strak regelen naar één lijn, zonder onderbouwing, heeft in ieder geval niet onze voorkeur. We zien graag ruimte, zodat de scholen en instellingen daaraan zelf op een voor hun situatie wenselijke wijze vorm en inhoud kunnen geven.

¹¹ Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, ‘Enerzijds, anderzijds. Scenario’s voor de regulering van medezeggenschap vmbo-mbo’, Utrecht: 2020, p. 85