

HOOFDARTIKEL

29. Over autonomie en overheidssturing in het onderwijs

Voorbeelden uit en adviezen voor het middelbaar beroepsonderwijs

Bart Lathouwers & Eefje Boef

Samenvatting

In dit artikel beschouwen we ontwikkelingen met betrekking tot de balans tussen (de noodzaak tot) overheidssturing en (de noodzaak voor) autonomie in het (mbo-)onderwijs. We constateren dat door toenemende overheidssturing de autonomie van mbo-instellingen na de invoering van de Wet educatie en beroepsonderwijs in 1996 is afgenomen, en illustreren dit aan de hand van een aantal voorbeelden t.a.v. (a) de inrichting van onderwijs en examinering, (b) de besteding van financiële middelen, en (c) werkgeverschap. Waar deze trend van toenemende overheidssturing in het mbo in eerste instantie onuitgesproken is gebleven, zien we in diverse beleidsdocumenten dat in alle onderwijssectoren besluitvorming wordt voorbereid die deze trend formaliseert. Tegelijkertijd lijkt het gesprek over waar overheidssturing nuttig is en waar niet, en wanneer autonomie bevorderend werkt voor onderwijskwaliteit en dus een factor is waarmee rekening gehouden moet worden, in het mbo nog onvoldoende te zijn gevoerd. We sluiten dit artikel dan ook af met de oproep om de vraagstukken rondom de toenemende overheidssturing van het mbo-onderwijs – waaronder het overwegen van minder ingrijpende alternatieven – structureel te agenderen om de kwaliteit van de ingrepen te verbeteren.

1. Inleiding

In de afgelopen jaren hebben wij van nabij de beleidsmatige ontwikkelingen in het mbo meegemaakt. Wat we daarbij hebben waargenomen

leidt ons tot de conclusie dat reeds geruime tijd een trend gaande is dat wetgeving en beleidsontwikkelingen (overheidssturing) tot gevolg hebben dat de autonomie die de overheid en met name de wetgever de mbo-instellingen heeft geboden bij de invoering van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) in 1996, afneemt.¹ Met autonomie doelen we op de vrijheid of handelingsruimte die mbo-instellingen hebben om eigen keuzes te maken en eigen beleid te voeren, zoals ten aanzien van de inrichting van onderwijs en examinering, de besteding van financiële middelen en werkgeverschap.

In dit artikel, dat gedeeltelijk gebaseerd is op zowel georganiseerde als informele gesprekken met bestuurders in het mbo (in MBO Raadverband) en gedeeltelijk op bestudering van wetgeving en beleidsdocumenten van de afgelopen jaren, beschrijven wij een aantal voorbeelden van afname van autonomie van mbo-instellingen en geven wij een advies voor toekomstige ontwikkelingen. Bij dat laatste laten we ons leiden door de juridische uitgangspunten: regulering door de overheid is alleen toegestaan als dit proportioneel en subsidiair is. Het beginsel van proportionaliteit (ook wel evenredigheidsbeginsel genoemd) houdt in dat de (voor een of meer belanghebbenden) nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Dit betekent dat de inbreuk die een maat-

¹ Stb. 1995, nr. 501.

regel – in dit geval onderwijswetgeving en daarop gebaseerde beleidsregels – pleegt op de belangen van onderwijsgevers en onderwijsvragers, proportioneel moet zijn ten opzichte van het beoogde doel van die maatregel. Een inbreuk mag niet groter zijn dan evenredig aan het beoogde doel. Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat besluiten en maatregelen van de overheid noodzakelijk dienen te zijn om het beoogde doel te bereiken. Kan er met een minder belastende maatregel worden volstaan (proportioneel) en/of blijkt dat de maatregel niet echt nodig is om de beoogde doelstellingen te verwezenlijken (subsidiar), dan is de overheid volgens het proportionaliteitsbeginsel en/of het subsidiariteitsbeginsel gehouden om te kiezen voor die minder belastende maatregel dan wel deze achterwege te laten.²

Bovenstaande beginselen zijn om meerdere redenen relevant en actueel. De wetgever acht zich gebonden aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit bij het vaststellen van wetten. Daarnaast is de wetgever ook via zelfbinding in de Aanwijzingen voor de regelgeving gehouden aan deze beginselen. Het proportionaliteitsbeginsel wordt daarnaast gezien als een rechtsstatelijk beginsel.³ Bovendien krijgt het proportionaliteitsbeginsel door onder meer de Toeslagenaffaire meer aandacht omdat een betere borging ervan wordt voorgestaan. Op 1 februari 2024 is het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb ter internetconsultatie aangeboden. Met een wijziging in artikel 3:4, lid 2, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb) waarin het beginsel nu is vastgelegd, is de regering voornemens bestuursorganen en de rechter de bevoegdheid te geven ook besluiten die gebaseerd zijn op een dwingende bevoegdheid in een wet in formele zin aan het proportionaliteitsbeginsel te toetsen. Daarmee is beoogd dat zij kunnen afwijken van een dwingende bepaling indien toepassing

2 Gerards 2007, p. 76.

3 Onderwijsraad 2021, p. 22.

daarvan in een concreet geval wegens bijzondere omstandigheden onevenredig hard uitpakt, ook als de wet daar zelf geen (discretionaire) ruimte voor biedt. Daarnaast zal in paragraaf 3 worden toegelicht dat de beginselen een grondwettelijke basis hebben en er ruimte lijkt te komen om het toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet – dat betekent dat de rechter wetten niet mag toetsen aan de Grondwet – op onderdelen opzij te zetten. In 2023 zijn er preadviezen voor de Vereniging voor onderwijsrecht uitgebracht die een eerste verkenning vormden van het onderwerp rechtsbeginselen in het onderwijsrecht. Het proportionaliteitsbeginsel heeft daarin een prominente plek en krijgt zoals bovenstaand is toegelicht in de toekomst ook meer tanden om van zich af te bijten.⁴

De ontwikkeling van toenemende overheidssturing – waaronder we nieuwe wetgeving en beleidsmatige aanscherping van bestaande wetgeving verstaan – van het onderwijs is het bespreken waard. Onder de aanname dat een bepaalde mate van autonomie voorwaardelijk is voor goede onderwijskwaliteit, kan het toenemen van overheidssturing en het afnemen van autonomie van mbo-instellingen namelijk ten koste gaan van kwaliteit (zie hiervoor uitgebreider paragraaf 3). Tegelijkertijd kan overheidssturing soms juist noodzakelijk zijn om bepaalde doelen en kwaliteit te behalen. Waar de grens ligt tussen noodzakelijke autonomie en noodzakelijke overheidssturing is lastig in te schatten en veelal een politieke afweging.⁵ Dit artikel gaat daarom niet in op de redenen voor of verklaringen van toenemende overheidssturing omdat dit om een diepgaand onderzoek vraagt en omdat een eenduidig antwoord sowieso vaak niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat het afhankelijk is van het gekozen perspectief.⁶

4 Vermeulen 2023, p. 46-60.

5 Zie hierover ook Onderwijsraad 2021.

6 Waar de ene partij in een bepaalde ontwikkeling een voorbeeld ziet van een bemoeizuchtige overheid en een

Wel illustreren we in dit artikel de ontwikkeling van toenemende overheidssturing met verschillende voorbeelden. En we stellen de vraag of, en zo ja onder welke voorwaarden, er ook minder ingrijpende alternatieven dan wetgeving mogelijk zijn. Vervolgens maken we de balans op: wat leert ons dit voor de toekomst? Hoe nu het beste verder te gaan met het vraagstuk rondom de balans tussen (de noodzaak tot) overheidssturing en (de noodzaak voor) autonomie in het mbo-onderwijs?

We beschrijven eerst de autonomie die mbo-instellingen kregen bij de invoering van de WEB (paragraaf 2) en gaan vervolgens in op de reden waarom die autonomie van belang is (paragraaf 3). Daarna onderbouwen we aan de hand van voorbeelden de constatering dat er al langer sprake is van een trend van toenemende overheidssturing in het mbo (paragraaf 4). Vervolgens laten we zien dat de trend steeds meer verankerd wordt in diverse beleidsdocumenten (paragraaf 5), en tot slot reflecteren we op deze trend en doen we een oproep voor een structureel overleg over eventuele alternatieven (paragraaf 6).

2. De WEB (1996) en lumpsum

In de memorie van toelichting (hierna MvT) bij de invoering van de WEB werd gesteld dat de snel veranderende vraag naar onderwijs het niet langer mogelijk maakte om toekomstige uitdagingen via regelingen het hoofd te bieden. De noodzaak om onderwijsaanbod te kunnen variëren was zodanig groot geworden dat alleen sterke flexibiliteit en autonomie van mbo-instellingen op een laag organisatieniveau nog passende antwoorden konden geven.⁷ Daarmee werd bedoeld dat er gestuurd en gekozen moest worden op het niveau van de scholen en niet op het niveau van de overheid. De WEB

gebrek aan vertrouwen, ziet een andere partij in deze ontwikkeling een voorbeeld van een noodzakelijke ingreep wegens een kwaliteitstekort in een falende sector.

7 MvT WEB 1996, p. 90.

werd daarom geschreven als kaderwet. Overheidssturing diende volgens de MvT tot een minimum te worden beperkt. De overheid diende zich te concentreren op een drietal functies: (i) het bepalen van de grenzen van het bestel, (ii) het stellen van enige kaders binnen die grenzen, en (iii) het stellen van regels inzake controle achteraf.⁸

Autonomie werd gerealiseerd door instellingen op meerdere gebieden meer vrijheid te geven dan ze hadden voor de invoering van de WEB. Deze vrijheid kwam tot uiting door:

- verruiming van de mogelijkheden tot het voeren van een eigen personeelsbeleid (waaronder decentralisatie van totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden);
- meer ruimte voor eigen inrichting van het dagelijks bestuur;
- het schrappen van bepalingen inzake studietoelagen en studietoelagen;
- meer ruimte voor het voeren van een eigen toelatingsbeleid;
- mogelijkheden om het opleidingsaanbod sneller aan te kunnen passen;
- een verruiming van de mogelijkheden tot uitbesteding van onderwijs en examinering;
- het verminderen van de verantwoordingslast.⁹

Daarnaast beoogde de WEB niet zozeer de inrichting van het onderwijs nader te regelen, als wel de vraagarticulatie vanuit de arbeidsmarkt, dat wil zeggen de eindtermen.¹⁰

Los van de invoering van de WEB werd de in het onderwijs breed ingevoerde lumpsumsystematiek een belangrijke pijler van autonomie. Tot 1992 kende het mbo een systeem van declaratiebesteding. Dit kwam neer op een vergoeding door de Rijksoverheid van de werkelijk gemaakte kosten voor personeel, materieel en

8 MvT WEB 1996, p. 68.

9 MvT WEB 1996, p. 21.

10 MvT WEB 1996, p. 40.

huisvesting. In 1992 is de overstap gemaakt naar een lumpsumvergoeding. Het belangrijkste verschil met het daaraan voorafgaande declaratiestelsel was dat de rijksbijdrage als lumpsum ter beschikking kwam en er binnen wettelijke bestedingsregels bestedingsvrijheid is. De mbo-instelling kreeg daardoor meer ruimte om een eigen beleid te voeren ten aanzien van de inrichting en uitvoering van eigen processen. De lumpsum maakt een grotere mate van autonomie mogelijk. Daar staat tegenover dat van de mbo-instellingen openheid en transparantie bij de verantwoording van de besteding van de lumpsum wordt verwacht.

De overheid erkende met de invoering van de lumpsumsystematiek en de WEB dat mbo-instellingen een bepaalde mate van autonomie nodig hebben om slagvaardig te kunnen functioneren. Dit is niet zonder reden.

3. Het belang van autonomie

Gezaghebbende organisaties als de Onderwijsraad en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en verschillende grootschalige onderzoeken tonen aan dat autonomie helpt bij het realiseren van onderwijskwaliteit.¹¹ Tegelijkertijd past onbeperkte autonomie niet bij de taakopdracht die instellingen hebben en niet bij de overheidszorg – die net als onderwijsvrijheid – ook aan de basis ligt van artikel 23 Grondwet. Maatschappij en overheid hebben bepaalde verwachtingen van het onderwijs: het onderwijs dient van een bepaalde vooraf vastgestelde kwaliteit te zijn en wie een diploma krijgt, wordt geacht een specifiek niveau van kennis- en vaardigheden te hebben. Het is niet reëel om te denken dat deze verwachtingen gerealiseerd zullen worden zonder dat daar spelregels voor worden opgesteld. Autonomie dient begrensd te zijn, aan bepaalde voorwaarden te worden gekoppeld,

11 OESO 2016, Onderwijsraad 2012, Barber, Chijok & Mourshed 2010, Webbink e.a. 2009, Frissen 2004, p. 6-7. Zie ook Hooge 2013 en Nolen 2017.

en gepaard te gaan met heldere, centraal gedefinieerde verwachtingen. Onderwijsinstellingen moeten hun eigen verbeterdoelen kunnen stellen maar zijn daarna wel onderhevig aan een oordeel van de door de overheid ingestelde toezichthouder of die doelen zijn behaald.¹² Of dit het geval is, moet centraal worden gemonitord en geëvalueerd. In die zin kan de relatie tussen overheid en onderwijsinstellingen als die van opdrachtgever en opdrachtnemer worden getypeerd.¹³ Een bepaalde mate van zelfstandigheid en een niet direct hiërarchische relatie zijn onderdeel van de uitvoering van het onderwijs door de opdrachtnemer. Tegelijkertijd is er wel een betalende opdrachtgever die richting mag geven en die een bepaalde vooraf beschreven kwaliteit mag verwachten. Het draait daarbij om het vinden van de juiste balans. Overheidssturing kan ten koste gaan van kwaliteit maar kan soms ook juist noodzakelijk zijn om bepaalde doelen en kwaliteit te behalen.

Er bestaat ook een juridische noodzaak voor het respecteren van de autonomie van een onderwijsinstelling. Uit de onderwijsvrijheid van artikel 23 Grondwet, de vrijheid van vereniging van artikel 8 Grondwet en uit de vrijheid van godsdienst van artikel 6 Grondwet, is een bescherming af te leiden tegen een te ingrijpende inkadering van de vrijheid van het bestuur van een onderwijsinstelling. Dit is de vrijheid om de organisatie van de instelling te regelen en om het onderwijs in te richten. Hier ligt de basis van het in de eerste paragraaf genoemde uitgangspunt dat regulering van het onderwijs door de overheid alleen is toegestaan als dit proportioneel en subsidiair is.

12 Gelet op artikel 3 van de Wet op het onderwijstoezicht heeft de inspectie onder meer als taak het toezien op de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en het bevorderen van onder meer de onderwijskwaliteit.

13 Onderwijsraad 2012, p. 68.

Het is overigens niet vanzelfsprekend dat de onderwijsvrijheid van artikel 23 Grondwet ook onverkort van toepassing is op het mbo. De garanties die artikel 23 Grondwet in lid 6 en 7, eerste zin, bieden ten aanzien van de vrijheid van inrichting van het bijzonder onderwijs en de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs, gelden bij inwerkingtreding strikt genomen alleen voor het algemeen vormend lager onderwijs.¹⁴ Het mbo kan daartoe niet worden gerekend. Mentink, Vermeulen en Zoontjens en Mentink en Vermeulen stellen echter dat de wetgever door de invoering van de WEB en de bekostiging van het mbo de politieke keuze heeft gemaakt de vrijheid van inrichting van toepassing te verklaren op het mbo.¹⁵ De Raad van State stelt in aanvulling daarop in 1995 dat artikel 23 lid 6 Grondwet naar de letter van de wet alleen betrekking heeft op het algemeen vormend lager onderwijs, maar dat deze waarborg, naar ongeschreven constitutioneel recht, eveneens betrekking heeft op andere vormen van bijzonder onderwijs.¹⁶ De Onderwijsraad onderschreef deze uitleg in 2012 door te stellen dat de wetgever de gelijke bekostiging en daarmee de inrichtingsvrijheid, heeft doorgetrokken naar sectoren die niet in de Grondwet worden genoemd. Ook de Onderwijsraad beschouwde dit als ongeschreven constitutioneel recht.¹⁷

In deze visie is een eventueel besluit van de wetgever om voor het mbo de onderwijsvrijheid onvoldoende te respecteren in strijd met ongeschreven constitutioneel recht. Tot op heden is het op artikelen 6, 8 en 23 Grondwet gebaseerde recht op onderwijsvrijheid en daarmee auton-

omie echter niet afdwingbaar vanwege het toetsingsverbod. Het toetsingsverbod betekent dat de rechter wetten niet mag toetsen aan de Grondwet. De kans lijkt echter aanwezig dat in de toekomst een vorm van toetsing aan de Grondwet wel mogelijk wordt gemaakt. Op 1 juli 2022 stuurde het kabinet Rutte IV een brief aan de Tweede Kamer waarin zij de intentie uitsprak om constitutionele toetsing mogelijk te maken: het kabinet wil de uitwerking van constitutionele toetsing ter hand nemen, in lijn met het advies van de staatscommissie parlementair stelsel.¹⁸ De staatscommissie parlementair stelsel adviseerde tot de invoering van constitutionele toetsing van wetten door de rechter aan met name genoemde bepalingen in de Grondwet, voornamelijk grondwettelijke grondrechten die fundamentele vrijheidsrechten van de burger bevatten.¹⁹ Dit toetsingskader komt volgens de staatcommissie overeen met het toetsingskader in een eerder ingediend initiatiefwetsvoorstel Halsema/Van Tongeren.²⁰ De leden 2, 3, 5, 6 en 7 van artikel 23 GW zijn in dit wetsvoorstel onderdeel van het toetsingskader. In het voorjaar van 2023 antwoordde de

18 Kamerstukken II 2022/23, 35925 VI, nr. 169, waarin het kabinet de brief afsloot met de volgende conclusie: "Het voorgaande samengevat spreekt het kabinet, de voor- en de nadelen afwegende, een voorkeur uit voor een model waarin gespreide toetsing mogelijk is – dat wil zeggen: door alle rechters – van wetten die in werking zijn getreden (rechterlijke toetsing ex post) aan een aantal met name genoemde bepalingen van de Grondwet (vrijheidsrechten), waarbij de rechter in een bindend rechterlijk oordeel de wet of wetsbepaling buiten toepassing kan laten wegens strijd met de Grondwet."

19 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 202-203.

20 Voorstel van wet van het lid Halsema houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter, Kamerstukken II 2009/10, 28331, nr. 1. Na indiening voor een tweede lezing werd het wetsvoorstel ingetrokken.

14 Zoontjens 2023, p. 16-17, Mentink, Vermeulen & Zoontjens 2022, p. 6, Onderwijsraad 2002, p. 18, Vermeulen & Zoontjens 2000, p. 58.

15 Mentink, Vermeulen & Zoontjens 2022, p. 10, Mentink & Vermeulen 2011, p. 105.

16 Kamerstukken II 1994/95, 24149, B, p. 6.

17 Vermeulen & Zoontjens 2000, p. 58, Van Schoonhoven 2019, p. 74, Onderwijsraad 2012a, p. 21.

toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op de vraag of toetsing aan artikel 23 Grondwet mogelijk zou worden gemaakt, dat hier nog nadere beschouwing over nodig was.²¹ Een volgende stap werd echter weer genomen met het Hoofdlijnenakkoord van de PVV, VVD, NSC en BBB in 2024.²² Daarin werd een grondwetsherzieningsvoorstel aangekondigd tot het schrappen van het toetsingsverbod in artikel 120 Grondwet met de intentie om de klassieke bepalingen van de Grondwet toetsbaar te maken. Tevens werd een grondwetsherzieningsvoorstel aangekondigd tot invoering van een grondwettelijk (constitutioneel) hof dat toetst aan de Grondwet. Een alternatief dat ook nog op tafel ligt is de mogelijkheid van gespreide toetsing. Bij gespreide toetsing kunnen burgers bij elke rechter terecht als zij vermoeden dat een wet in strijd is met een grondrecht. Het kabinet Rutte IV en de hoogste rechtscollages hebben hun voorkeur uitgesproken voor deze optie.

Bovenstaande is reden genoeg om de omvang van het recht op autonomie en de inperking ervan als onderwerp bespreekbaar te maken. In de nabije toekomst komt er mogelijk rechterlijke toetsing op deugdelijkheidseisen aan toetsingscriteria die zijn gebaseerd op de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dit vraagt dat de politiek meer dan nu het geval is het recht op autonomie zichtbaar meeweegt bij het vaststellen van die deugdelijkheidseisen. In België werd op 16 juni 2022 door het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat door de wetgever vastgestelde eindtermen dermate omvangrijk en gedetailleerd waren, dat zij kenmerken vertonen van een volledig onderwijsprogramma, waardoor zij een fundamentele belemmering zouden kunnen vormen voor de verwezenlijking van het eigen pedagogisch project van

²¹ Kamerstukken II 2022/23, 35786, nr. 10, p. 18.

²² Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36471, nr. 37, p. 17.

scholen.²³ Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat dit in strijd was met de Grondwet. Het is – gelet op voorbeelden in de volgende paragraaf – niet ondenkbaar dat vergelijkbare uitspraken ook in Nederland realiteit zouden kunnen worden.

4. Voorbeelden: afname van de autonomie

Wij constateren een trend om de vrijheid die is gegeven in de WEB in 1996 terug te draaien op veel van de zeven in paragraaf 2 genoemde gebieden waar de WEB juist ruimte creëerde.²⁴ Ook op andere terreinen wordt de ruimte voor mbo-instellingen om eigen beslissingen te nemen door de wetgever of door interpretatie van wetgeving, ingeperkt. Dit onderbouwen we met voorbeelden die we indelen in drie categorieën: (a) de inrichting van onderwijs en examinering, (b) de besteding van financiële middelen, en (c) werkgeverschap.

a. Inrichting van onderwijs en examinering

Inrichting onderwijs

De ruimte van mbo-instellingen om het onderwijsprogramma zelf in te richten op inhoud en leerdoelen is sinds 2009 aan het afnemen. In artikel 7.2.4 lid 7 WEB is geregeld dat een mbo-opleiding wordt ingericht op grond van het kwalificatiedossier.²⁵ De inrichting van mbo-opleidingen wordt daardoor vooral bepaald door de in het kwalificatiedossier opgenomen beroepsgerichte kwalificatie-eisen en de generieke kwalificatie-eisen (leerdoelen). Tot aan ongeveer 2010 bestond een kwalificatiedossier alleen uit beroepsgerichte kwalificatie-eisen. Daarnaast was er een deel vrije ruimte waarin de mbo-instelling zelf invulling mocht

²³ Belgisch Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 82/2022 van 16 juni 2022.

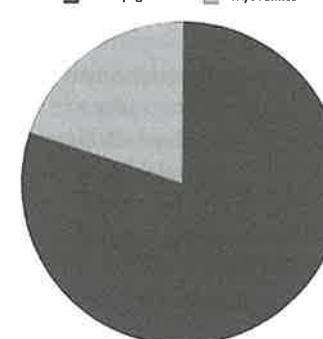
²⁴ Deze trend geldt overigens voor alle onderwijssectoren. Zie bijvoorbeeld ook Nolen 2017 en Barkhuysen & Claessens 2014.

²⁵ Van Schoonhoven 2023, p. 8.

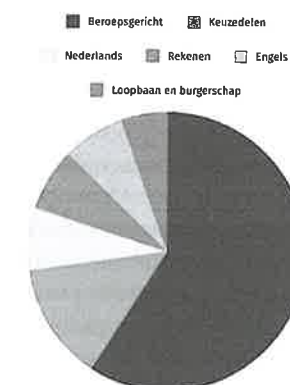
geven aan de leerdoelen.²⁶ Vanaf 2010 werden er in korte tijd generieke kwalificatie-eisen ontwikkeld die een plek moesten krijgen in het onderwijsprogramma en in de onderwijsuren. Het ging om eisen aan Nederlandse taal, Engels, rekenen en burgerschap. In 2016 werd deze vrije ruimte vervangen door de verplichting om vooraf vastgestelde keuzedelen te koppelen aan de kwalificatie.²⁷

Deze ontwikkelingen hebben vooral een effect gehad op de opleidingen in de beroepsbegeleidende leerweg (bbl). Deze opleidingen bestaan over het algemeen uit een dag onderwijs binnen de mbo-instelling en drie tot vier dagen per week werken bij een erkend leerbedrijf (leren door werken). Vóór 2010 bestond de dag binnen de instelling volledig uit op het beroep gerichte theorie. Tegenwoordig is meer dan een halve dag gevuld met onderwijs in generieke vaardigheden. Hieronder wordt de ontwikkeling visueel inzichtelijk gemaakt.²⁸

Kwalificatie-eisen 1996



Kwalificatie-eisen 2024



²⁶ In de praktijk kwam de vrije ruimte erop neer dat de mbo-instelling 20% van de onderwijstijd mocht besteden aan vakken – vrij in te vullen door de instelling – die niet verankerd waren in het kwalificatiedossier. Op het moment van het schrijven van dit artikel is deze vrije ruimte vervangen door 1300 door de minister van OCW vastgestelde keuzedelen waaruit de mbo-opleidingen en studenten kunnen kiezen. Hoewel er dus veel keuze is, is de invulling niet meer volledig vrij.

²⁷ Stb. 2015, 390.

²⁸ De grafieken geven een benadering van de verhoudingen van de onderwijstijd die gepaard gaat met het verzorgen van het onderwijs gericht op de verschillende kwalificatie-eisen.

Toelatingsrecht

In 2017 werd in het mbo een toelatingsrecht voor studenten geïntroduceerd.²⁹ De mbo-instelling heeft geen eigen beleidsruimte meer bij het nemen van een toelatingsbeslissing als de kandidaat voldoet aan vooraf door de overheid gestelde voorwaarden. Pas als niet aan de voorwaarden is voldaan of als de wet dit uitdrukke-

²⁹ Stb. 2016, nr. 362.

lijk regelt, bestaat ruimte om een eigen beleid te voeren.³⁰

Macrodoelmatigheid

In 2015 werd de Wet Macrodoelmatigheid in het beroepsonderwijs aangenomen.³¹ Sindsdien is een deel van de vrijheid om als mbo-instelling zelfstandig het opleidingsaanbod te bepalen, verdwenen. Bij het starten van een opleiding worden instellingen geacht zich aan de in de Beleidsregel macrodoelmatigheid beroepsonderwijs opgenomen criteria te houden.³² Dit zijn criteria die zien op de doelmatigheid van een opleiding (betaalbaarheid) en het arbeidsmarktperspectief van een opleiding. Vervolgens kan de minister handhavend optreden als hij/zij een opleiding ondoelmatig vindt of als er onvoldoende arbeidsmarktperspectief is.³³ Daarnaast is 'de drukte' toegenomen op het moment dat besloten moet worden of een opleiding wel of niet wordt gestart: door nieuwe medezeggenschapsbevoegdheden en het invoeren van de zorgplicht macrodoelmatigheid en de uitleg daarvan, zijn de mogelijkheden voor stakeholders om (mee) te beslissen of praten over het opleidingsaanbod van een individuele mbo-instelling (studentenraad (SR), het regionale bedrijfsleven verenigd in de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB), commissie macrodoelmatigheid mbo (CMMBO), en de minister) toegenomen.³⁴ Tot slot zijn er door de invoering

30 Zie Lathouwers & Van Schoonhoven 2017 voor een uitgebreide beschrijving van de gevolgen van de invoering van het toelatingsrecht op de beslissruimte van de mbo-instellingen.

31 Stb. 2015, nr. 56.

32 Stc. 2018, 47383.

33 Er kan worden getwijfeld aan de haalbaarheid van een dergelijke handhavingsactie maar van de dreiging gaat ook een sturend effect uit.

34 Kamerstukken II 2013/14, 33 948, nr. 3, p. 3-5 voor de uitleg over de werking van de zorgplicht. In artikel 8a.2.2 lid 4 onder a WEB is de medezeggenschapsbevoegdheid van de studentenraad vastgelegd

van de wet Macrodoelmatigheid voorschriften gesteld aan de te volgen procedure zoals een meldingsplicht bij het stoppen en starten van opleidingen.³⁵

b. Besteding van financiële middelen

Er is sprake van toenemende overheidssturing op de besteding van de financiële middelen van mbo-instellingen. Deze sturing kent twee vormen. Het kan ten eerste gaan om aanvullende voorwaarden die gekoppeld zijn aan de verstrekking van middelen die aanvullend zijn aan de lumpsum. Zoals het verstrekken van aanvullende middelen voor onderwijstaken via subsidieverlening en kwaliteits- en prestatieafspraken (de zogenoemde kwaliteitsmiddelen en de Regeling kwaliteitsafspraken). Zo stuurt de Regeling kwaliteitsafspraken 2024-2027 meer dan eerdere subsidieregelingen op door de overheid gewenste besteding van de middelen,³⁶ met name door in detail voor te schrijven welke activiteiten de mbo-instellingen met de middelen dienen uit te voeren en door in de Regeling kwaliteitsafspraken op te nemen dat aan de subsidieverstrekking een door de minister goedgekeurd plan ten grondslag dient te liggen.

Een ander voorbeeld is de aangekondigde regeling die gaat over de verdeling van 90 miljoen euro aan aanvullende middelen om in de komende jaren de negatieve gevolgen van de daling van het aantal mbo-studenten op te vangen en de toegankelijkheid van het onderwijs te borgen.³⁷ Bepaalde regio's die te maken hebben met krimp kunnen een deel van deze subsidie-middelen aanvragen en inzetten voor transitie-maatregelen, maatregelen ten behoeve van instandhouding of een fusie.

Aan de aanvraag dient een in de regio afgestemd plan toe te worden toegevoegd. Deze plannen worden door een commissie beoor-

35 Artikel 6.1.2 WEB.

36 Stc. 2023, nr. 8133.

37 Kamerstukken II 2023/24 31524, nr. 619.

deeld en de minister van OCW kent de subsidie vervolgens toe of wijst de aanvraag voor subsidie af. De regeling gaat een sturend karakter krijgen omdat reeds vooraf mbo-instellingen worden uitgesloten van aanspraak op de middelen en in de Kamerbrief waarin de minister deze regeling aankondigt staan eigenlijk de activiteiten waar de middelen aan mogen worden besteed al uitgeschreven.³⁸

Een derde en laatste actueel voorbeeld is de subsidieregeling met betrekking tot de oprichting van onderwijsregio's. In december 2022 heeft het ministerie van OCW met werkgevers (PO-Raad, VO-raad, MBO Raad), opleiders (MBO Raad, VH, UNL), en vak- en beroepsorganisaties (AOB, CNV, FvOV, BVMO, Lerarencollectief, PVVVO) afspraken gemaakt over de aanpak van het personeelstekort in het onderwijs.³⁹ Eén van die afspraken is de ontwikkeling van onderwijsregio's, waarin schoolbesturen in po, vo en mbo, lerarenopleidingen en (vertegenwoordigers van) de beroepsgroep afspraken maken over het in gezamenlijkheid terugdringen van de tekorten in het onderwijs. Bestaande regionale samenwerkingsvormen en de bijbehorende bestaande financieringsstromen worden geïntegreerd in de onderwijsregio's en door (vooralsnog) jaarlijkse subsidieregelingen worden de voorwaarden aan deelname en oprichting van een onderwijsregio aangescherpt.⁴⁰ Anders dan door uitsluiting van subsidiegelden kunnen mbo-instellingen op dit moment niet gedwongen worden tot deelname aan een onderwijsregio. Maar omdat de subsidie deels ook middelen betreft waarmee bestaande samenwerkingsvormen in stand worden gehouden, kunnen de daarbij betrokken

38 Ibid., p. 3.

39 Zie het werkplan Samen voor het beste onderwijs, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 27923, nr. 449.

40 Stc. 2023, nr. 24813. Subsidieregeling Onderwijsregio's 2024, en Stc. 2024, nr. 18763. Subsidieregeling Landelijk dekkend netwerk onderwijsregio's 2025.

onderwijsinstellingen lastig afzien van aanspraak op de middelen voor onderwijsregio's.

De tweede vorm van extra overheidssturing op de besteding van financiële middelen is het stellen van aanvullende voorwaarden aan de besteding van de lumpsummiddelen. Een recent voorbeeld is de vervanging van de notitie Helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en de volwasseneducatie, thema 4, door de Beleidsregel investeren van publieke middelen in private activiteiten.⁴¹ Deze vervanging zorgt er bijvoorbeeld voor dat de mogelijkheid om als opleiding een eigen onderneming voor leerdoeleinden aan te houden – denk aan kappersbedrijven, leerhotels en leerrestaurants – is ingeperkt. De activiteiten van deze ondernemingen worden ingevolge de beleidsregel namelijk beschouwd als private activiteiten.⁴² Daardoor dienen de diensten die worden aangeboden in kapsalons, leerhotels en leerrestaurants de daadwerkelijke kostprijs door te berekenen. Vóór de aanscherping is dit nooit de praktijk geweest. Ook is het sinds de invoering van de beleidsregel niet meer mogelijk om met private activiteiten waarin publieke middelen zitten, privaat vermogen op te bouwen. Deze private middelen werden gebruikt als bijvoorbeeld een buffer voor slechte tijden of om ander onderwijs dan mbo-onderwijs of onbekostigd mbo-onderwijs te verzorgen. Deze ontwikkeling van sturen op de besteding van lumpsummiddelen is recent van aard en komt uitgebreider aan bod in de volgende paragraaf.

41 Stc. 2022, nr. 18695, Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten 2022. De notitie Helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en de volwasseneducatie geeft richtlijnen voor de rechtmatige en doelmatige besteding van bekostiging.

42 Dit is recentelijk nog bevestigd d.m.v. een Q&A document naar aanleiding van ervaringen uit de accountantscontrole van boekjaar 2023 (vindplaats: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/private-activiteiten>).

c. *Werkgeverschap**De ontwikkelingen rondom het stelsel van benoembaarheid van mbo-docenten*

Het mbo kent geen stelsel van vakbevoegdheden:⁴³ het mogen verzorgen van onderwijs in het mbo is met andere woorden niet gekoppeld aan een vak; het mbo kent immers geen vakkenstructuur maar een kwalificatiestructuur. Docenten in het mbo moeten voldoen aan de wettelijke bekwaamheidseisen en de benoembaarheidseisen, maar het bevoegd gezag van de mbo-instelling en niet de lerarenopleiding bepaalt of een docent *vakinhoudelijk* voldoende bekwaam is voor het te verzorgen mbo-onderwijs; dat geldt ook voor het mbo-onderwijs in basisvaardigheden (Nederlands, Engels, rekenen en burgerschap).⁴⁴ Het is dus de mbo-instelling die bepaalt welke professional met welke achtergrond – een afgeronde eerste- of tweedegraads lerarenopleiding of een Pedagogisch Didactisch Getuigschrift (PDG; bewijs van pedagogisch-didactische bekwaamheid) in combinatie met een geschiktheidsverklaring (bewijs van vakinhoudelijke bekwaamheid) – in welke situatie het beste ingezet kan worden.

N.a.v. een uitspraak in het Coalitieakkoord van 15 december 2021 over bevoegde docenten in het mbo voor vakken in basisvaardigheden,⁴⁵ is

43 'Bevoegdheid' is geen wettelijke term in het mbo. Met een 'bevoegde docent' wordt juridisch gesproken een docent bedoeld die een lerarenopleiding heeft afgerond en dus een onderwijsbevoegdheid heeft.

44 Zie titel 2 en met name artikel 4.2.1, 4.2.3 en 4.2.4 WEB. Voor het verzorgen van onderwijs voor veel mbo-opleidingen bestaat geen passende lerarenopleiding (denk aan de mbo-opleiding kapper, of de mbo-opleiding kapitein binnenvaart). Ook voor onderwijs in basisvaardigheden is er niet altijd een lerarenopleiding die 1-op-1 opleidt voor het verzorgen van een basisvaardigheid in het mbo (denk aan rekenen en burgerschap).

45 Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'; akkoord tussen VVD, D66, CDA en ChristenUnie van 15 december 2021. Bij *Sterker*

OCW een traject gestart om de eisen aan docenten basisvaardigheden in het mbo te verscherpen. Daartoe heeft OCW aan ECBO gevraagd om inzicht te geven in de professionele achtergrond en inzet van de nu werkzame docenten die Nederlands, Engels, rekenen en/of burgerschap in het mbo geven, omdat er tot dan toe geen volledig beeld was van de professionele achtergrond van deze mbo-docenten en de afwegingen die mbo-instellingen maken bij de inzet van deze docenten. Hoewel de uitkomsten van dit onderzoek naar de achtergrond van mbo-docenten niet direct iets zeggen over de kwaliteit van deze docenten noch over de kwaliteit van het onderwijs dat zij verzorgen,⁴⁶ zag minister Dijkgraaf voldoende aanleiding in de uitkomsten van dit onderzoek om de kwaliteit van docenten basisvaardigheden te versterken. In april 2024 kondigde minister Dijkgraaf zijn besluit aan dat er aanvullende eisen komen aan de vakinhoudelijke kennis en vaardigheden van docenten Nederlands, rekenen en burgerschap.⁴⁷ Deze aanvullende eisen betekenen in de praktijk dat docenten met een lerarenopleiding in een ander vakgebied dan de desbetreffende basisvaardigheid én docenten met een PDG verplicht een aanvullend opleidingstraject bij de lerarenopleiding moeten volgen. Dat opleidingstraject ziet vooral op vakinhoud en vakdidactiek van de desbetreffende basisvaardigheid. De aanvullende eisen worden in wet- en regelgeving verankerd. Het streven van de minister is dat de aanvullende eisen gelden vanaf studiejaar 2026-2027. Gelet op bovenstaande lijken de nieuw op te stellen wettelijke eisen niet te onderscheiden van de reguliere wettelijke bekwaamheidseisen voor docenten,⁴⁸ die zijn gebaseerd op artikel 23 Grondwet

beroepsonderwijs (pg. 25) staat de volgende uitspraak: "We versterken de kwaliteit, hiertoe worden vakken in basisvaardigheden en burgerschap gegeven door bevoegde docenten (...)".

46 Zie ECBO (2023).

47 *Kamerstukken II 2023/24 31524*, nr. 603, p. 5.

48 Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel.

en als minimumeisen gelden voor het mogen verzorgen van onderwijs. Daarmee wordt het bekwamen van mbo-docenten op basisvaardigheden geen onderdeel meer van professionalisering (werkgeverschap) maar van initieel opleiden (lerarenopleiding). De consequentie van dit besluit is dat mbo-instellingen niet langer aan zet zijn bij het bepalen van vakinhoudelijke geschiktheid van docenten die basisvaardigheden verzorgen. Het geschiktheidsoordeel wordt verlegd naar de lerarenopleiding. De handelingsruimte die mbo-instellingen momenteel hebben om te kunnen bepalen welke professional in welke situatie het beste ingezet kan worden, wordt dan weggenomen als het gaat over de inzet van docenten basisvaardigheden.

Het wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid

In mei 2024 is het Wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden in internetconsultatie gegaan.⁴⁹ Dit wetsvoorstel verplicht het bevoegd gezag van onderwijsinstellingen in po, vo en mbo tot het voeren van strategisch personeelsbeleid – ten behoeve van het helpen oplossen van personeelsproblemen in het onderwijs – en stelt eisen aan dit beleid, waardoor de Inspectie van het Onderwijs hierop kan toezien. Met 'strategisch personeelsbeleid' wordt bedoeld dat de professionele ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid van het personeel worden gekoppeld aan het interne (onderwijskundige) beleid en de externe ontwikkelingen in het onderwijs. Ook zijn in dit wetsvoorstel een aantal arbeidsvoorwaardelijke maatregelen opgenomen voor het fundierend onderwijs; voor het mbo zijn geen arbeidsvoorwaardelijke maatregelen opgenomen. Met dit wetsvoorstel verliezen besturen in po, vo en mbo een stukje autonomie over hoe zij hun personeelsbeleid inrichten.⁵⁰

49 Conceptwetsvoorstel strategisch personeelsbeleid mei 2023.

50 De Onderwijsraad reageerde kritisch op dit wetsvoorstel onder verwijzing naar de beginselen van proporti-

Er zijn meer voorbeelden die een afname van de autonomie van mbo-instellingen illustreren.⁵¹ Desalniettemin is het kenmerkend dat met bovengenoemde voorbeelden alleen al veel van de ruimte die in 1996 werd gegund, groten-deels is teruggedraaid: met deze voorbeelden is op vier van de zeven in paragraaf 2 benoemde gebieden de vrijheid die in 1996 werd verleend, geheel of gedeeltelijk verdwenen.⁵²

5. Verankering van de trend in beleidsvoornemens

De trend die we met de voorbeelden in de vorige paragraaf hebben geschetst, krijgt een vervolg in formeel beleid. We wijzen hiervoor met name op enkele recente beleidsdocumenten: het interdepartementale beleidsonderzoek (hierna IBO) Sturing op het onderwijs 2022, het IBO Toekomstbestendigheid mbo 2023, het IBO Hoger onderwijs 2024, de Kamerbrief van 5 april 2024 over herijking sturing funderend onderwijs en de Kamerbrief van 17 juli 2024 over aanpak dalende studentenaantallen.⁵³

In de Kamerbrief over aanpak dalende studentenaantallen kondigt huidig OCW-minister Bruins aan dat hij het bekostigingssysteem in het mbo gaat ontdoen van concurrerende prikkels en van samenwerking de norm gaat maken.⁵⁴ Dit is een maatregel die voortvloeit uit

onaliteit en subsidiariteit, Onderwijsraad 2024.

51 Uiteraard zijn er ook voorbeelden van wetgeving te vinden die juist ruimte scheppen. Dit zijn er echter minder en deze worden naar onze mening ook vaak niet als een afname van sturing ervaren. Dit artikel ziet op de algehele trend sinds 1996 en de voorbeelden in de hoofdtekst zijn exemplarisch voor die trend en vertellen natuurlijk niet het volledige verhaal.

52 Het gaat om de gebieden onder de nummers 1, 3, 4 en 5.

53 IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs 2022, IBO Toekomstbestendigheid mbo 2023, IBO Hoger onderwijs 2024, *Kamerstukken II 2023/24 31524*, nr. 727 en *Kamerstukken II 2023/24 31524*, nr. 619.

54 *Kamerstukken II 2023/24 31524*, nr. 619, p. 4.

het IBO Toekomstbestendigheid mbo 2023 dat onder meer ook pleit voor meer sturing op het opleidingsaanbod en op het aantal instroommomenten voor mbo-studenten.⁵⁵ In de Kamerbrief van 5 april 2024 over herijking sturing funderend onderwijs, die weliswaar over het funderend onderwijs gaat, wordt ook een passage gewijd aan de noodzaak tot samenwerking bij krimp en de wens om daarvoor de concurrentieprikkels uit het systeem te halen.⁵⁶

Een iets ouder onderzoek is het IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs 2022. Dit is een studie naar de verschillende sturingsmogelijkheden in het funderend onderwijs, de dilemma's die bestaan bij de keuze tussen autonomie en stevigere overheidssturing en welke keuzes er in de recente geschiedenis zijn gemaakt.⁵⁷ Het IBO beoogt geen antwoord te geven op de vraag welke visie ten aanzien van de keuze tussen overheidssturing en autonomie het beste is, maar biedt wel opties en inzichten en legt het dilemma aan de politiek voor.⁵⁸ De minister voor primair en voortgezet onderwijs kiest ook duidelijk voor meer overheidssturing ten koste van de autonomie van besturen. In de Kamerbrief over herijking sturing funderend onderwijs van april 2024 beschrijft minister Paul drie sturingsfilosofieën (A, B en C). Scenario A beschrijft feitelijk de huidige situatie.⁵⁹ Met scenario B wordt een scenario beschreven waar de overheid meer gaat definiëren welke onderwerpen op welk niveau moeten worden opgepakt. De school (de schoolleider en het onderwisteam) en niet de bestuurder is aan zet voor onderwijkskundige vraagstukken. De overheid geeft daarvoor een intensievere invulling aan de zorg voor het onderwijs. Verwezenlijking van dit scenario betekent dat de overheid meer

en duidelijke kaders en randvoorwaarden gaat meegeven. Dit zou ook het einde van de lumpsumsystematiek betekenen.⁶⁰ Scenario C gaat nog een stap verder en grijpt in op de inrichtingsvorm van de scholen. Er is dan geen plek meer voor besturen met meerdere scholen onder zich. Iedere school kent een eigen leiding die rechtstreeks onder de overheid valt. Het onderwijslandschap gaat dan van rond de 1.200 besturen, naar ongeveer 8.000 besturen van individuele scholen.⁶¹ Scenario B heeft wat de minister betreft de voorkeur op het moment van schrijven van de brief.⁶² Deze brief is voor het mbo relevant omdat ook in het mbo leerplichtige en kwalificatieplichtige jongeren onderwijs krijgen en in de bestuurlijke voorbereiding en in het politieke debat wetgeving die ziet op het funderend onderwijs daarom regelmatig wordt verbreed naar het mbo.

In het IBO hoger onderwijs 2024 wordt tot slot geconcludeerd dat via de huidige wet- en regelgevingen bekostiging de overheid vooral stuurt richting individuele instellingen, met instellingsautonomie als uitgangspunt. Vervolgens concludeert het rapport dat de gewenste uitkomst vanuit het perspectief van de afzonderlijke instelling niet altijd leidt tot de gewenste uitkomst voor de maatschappij als geheel. Dit kan, volgens de onderzoekers, wringen bij instellingsoverstijgende vraagstukken, die vragen om een stelselbrede aanpak waarin instellingen onderling afstemmen en samenwerken. Denk bijvoorbeeld aan thema's als internationalisering, krimp, aanpak arbeidsmarkttekorten, onderlinge profilering, instandhouden van onrendabel maar maatschappelijk relevante onderwijs- en kennisgebieden, en cyber- en kennisveiligheid. Daarom wordt gepleit voor nieuwe wetgeving die collectieve belangen als overheidsdoelstelling kunnen opleggen.⁶³ Deze

55 IBO Toekomstbestendigheid mbo 2023, par. 5.1, 5.3.

56 Kamerstukken II 2023/24 31524, nr. 72, p. 11.

57 IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs 2022, met name hoofdstukken 3 en 4.

58 IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs 2022, p. 46.

59 Kamerstukken II 2023/24 31524, nr. 72, p. 12.

60 Kamerstukken II 2023/24 31293, nr. 727, p. 14-16.

61 Kamerstukken II 2023/24 31293, nr. 727, p. 16-20.

62 Kamerstukken II 2023/24 31293, nr. 727, p. 20.

63 IBO Hoger onderwijs 2024, p. 110-111.

brief is ook voor het mbo relevant omdat de besproken onderwerpen net zo relevant zijn in het mbo als in het ho en een even actueel bestuurlijk onderwerp van gesprek zijn, zoals bijvoorbeeld bij de actualisatie van de Code goed bestuur mbo.⁶⁴

In het voorgaande hebben we overigens maar een paar passages en beleidsvoornemens uit deze documenten gelicht. De rapporten en brieven zelf zijn het lezen meer dan waard. Het beeld dat uit deze documenten naar voren komt is dat van een overheid die wat betreft het onderwijs de teugels zelf weer meer in de hand wil nemen. Daar kunnen zoals gezegd valide redenen voor zijn en voor eenieder die daar een oordeel over wil vellen, zijn redenen terug te lezen in de genoemde kamerbrieven en met name de genoemde IBO's. Wel moeten de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht worden genomen.

6. Bezint eer ge begint: zoek ook naar alternatieven

Dit artikel is niet bedoeld om een inhoudelijk oordeel te geven over de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de genomen maatregelen in de beschreven voorbeelden. Daar kan en wordt verschillend over gedacht.

Wel lijkt het ons van belang om op korte termijn een gesprek over het effect van de geconstateerde trend tussen overheid, mbo-onderwijsbesturen en andere stakeholders bij het mbo-onderwijs te organiseren. In het funderend onderwijs heeft naar aanleiding van het IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs 2022 het fundamentele gesprek over een eventuele herijking van de sturing met het onderwijsveld plaatsgevonden. Concreet zijn er over een periode van een aantal maanden vanuit het ministerie van OCW gesprekken georganiseerd met vertegenwoordigers van sociale partners, zijn er meerdere fysieke regiobijeenkomsten

geweest waar iedereen die werkzaam of betrokken was bij het onderwijs aan kon deelnemen, is er gesproken met leraren, onderwijsondersteuners, leden van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad, schoolleiders, ouders, bestuurders en leden van het intern toezicht. Ook zijn er digitale bijeenkomsten geweest en een *whole-system-in-the-room* gesprek.⁶⁵ Het mbo verdient een soortgelijke eigen debat omdat de uitkomsten van het gesprek in het funderend onderwijs niet zomaar van toepassing zijn op het mbo. Het takenpakket en de brede maatschappelijke opdracht van het mbo (Sociaal Domein, LLO en educatie) maakt haar behoefte aan besturingsruimte significant anders dan die van het funderend onderwijs. Maar het gesprek in het mbo zouden wij wel graag georganiseerd zien naar analogie met het georganiseerde gesprek in het funderend onderwijs, met dien verstande dat de betrokken stakeholders en de betrokken vraagstukken niet altijd dezelfde zijn. Zo zou meer dan in het funderend onderwijs zelfregulering als alternatief voor wetgeving onderwerp van gesprek moeten zijn. Gelet op de behoefte aan besturingsruimte – die uitdrukkelijk al onderdeel was van de motivering van de WEB – valt het ons namelijk op dat in de door ons behandelde parlementaire stukken en onderzoeken weinig aandacht is voor zelfregulering als alternatief voor wetgeving. Hierover later meer.

Het advies om ook in het mbo het fundamentele gesprek te voeren baseren wij niet alleen op een handvol voorbeelden. Dit gesprek is vooral cruciaal omdat het thema autonomie in de komende periode niet incidenteel maar gelet op paragraaf 5 ook in het mbo bestuurlijk en structureel geagendeerd wordt. In alle behandelde voorbeelden is het relevant om ook nog achteraf te onderzoeken of een daadwerkelijke geïnformeerde afweging is gemaakt tussen de noodzaak van overheidssturing en de voordelen van autonome besturen. Dit is belangrijk

64 Vindplaats: www.mboraad.nl/themas/goed-bestuur.

65 Zie Kamerstukken II 2024/25, 31293, nr. 750, p. 2.

omdat er – zoals hiervoor beschreven – ook positieve kanten aan autonome scholen en besturen zitten en er een overheidsverantwoordelijkheid in het onderwijs bestaat om de bestaande onderwijsvrijheid niet zonder noodzaak te beperken. Anders gezegd: zijn alle mogelijke effectieve alternatieven onderzocht en besproken? Is er voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel? Met name denken we dan aan die onderwerpen waarbij zelfregulering effectiever kan zijn dan regelgeving.

Overheidssturing voor de realisatie van maatschappelijke doelen

Overheidssturing wordt met name lastig als de overheid voor het halen van bestaande of nieuwe maatschappelijke doelen afhankelijk is van samenwerking tussen alle scholen. De overheid formuleert haar doelstellingen vaak op het niveau van de sector, of op landelijk of regionaal niveau. De overheid wil vervolgens een bepaalde mate van zekerheid (vertrouwen) hebben dat scholen op een goede manier aan de slag gaan om die doelen te realiseren. Een instrument om die zekerheid te krijgen is wetgeving. Wetgeving is echter maar in beperkte mate het geijkte instrument om brede maatschappelijke doelen te bereiken. Met name omdat regels – of beter bekostigingsvoorwaarden – vaak slechts hun werking hebben op individuele scholen en daardoor minder geschikt zijn om bijvoorbeeld een regionale ordening af te dwingen. In veel gevallen kan het daarom een betere keuze zijn om van regels af te zien. Dat kan met name als mbo-instellingen zich door middel van sectorale afspraken zelf binden aan de gestelde doelen.

Veel van de hierboven in de voorbeelden genoemde onderwerpen lijken bij uitstek geschikt voor zelfregulering door middel van bestuurlijke sectorale afspraken tussen mbo-instellingen en eventuele betrokken stakeholders. Denk bijvoorbeeld aan afspraken over onderwijskwaliteit, toegankelijkheid van het onderwijs, macrodoelmatigheid en professionalisering.

De Onderwijsraad pleit in haar advies 'Een duidelijke positie voor schoolbesturen' uit 2023 ervoor dat onderwijsbesturen zelf als collectief normen stellen over hun interne verbondenheid, over wanneer extern samenwerken nodig is en over subsidiariteit en publieke belangen als richtsnoer.⁶⁶ Wanneer onderwijsbesturen dit doen, en dat lijkt ons ook wenselijk, dan ligt het voor de hand dat de wetgever een stap terug doet. Dit vraagt dan wel vertrouwen in de soliditeit en haalbaarheid van de gemaakte afspraken. In 2013 schreef de Onderwijsraad daarover dat juist bestuurlijke afspraken – vastgelegd in governancecodes – een rol hebben in het vertrouwen dat aan scholen wordt gesteld dat zij uit zichzelf – dus zonder aanvullende regelgeving – de publieke belangen op een juiste wijze behartigen. In haar advies werden de afspraken die in toentertijd in de mbo-sector werden gemaakt in de governancecode zelfs als goed voorbeeld genoemd.⁶⁷ In het bestuurlijke en politieke debat is sindsdien in het mbo wat ons betreft de aandacht voor sectorale zelfregulering als alternatief voor wetgeving te veel op de achtergrond geraakt.⁶⁸

Wij roepen in dit artikel de landelijke overheid (wetgever), mbo-besturen en andere stakeholders bij het mbo-onderwijs op om het gesprek aan te gaan over de noodzaak en wenselijkheid van autonomie bij het verzorgen van onderwijs. Niet (enkel) op deelonderwerpen zoals toelating, examinering en bijvoorbeeld het opleidingsaanbod maar (ook) op een meer abstract niveau. Dit gesprek wordt tot nu toe met onvoldoende diepgang gevoerd. Van be-

⁶⁶ Onderwijsraad 2023, p. 41.

⁶⁷ Onderwijsraad 2013, p. 22.

⁶⁸ Overigens waarschuwt de Onderwijsraad in het advies uit 2023 er wel voor dat het dan niet moet gaan om bijna afgedwongen bestuurlijke akkoorden die door de sectorraden met de overheid worden gesloten. Die zijn feitelijk ook gewoon een beperking van de bestuurlijk autonomie en daarmee een andere vorm van overheidssturing. Zie Onderwijsraad 2023, p. 10.

lang is om in dat gesprek ook het instrument zelfregulering als alternatief voor wetgeving te bespreken en de geschiktheid ervan per gewenste beleidsontwikkeling te bekijken.

Van de overheid mag worden verwacht dat zij de autonomie van onderwijsbesturen en mbo-instellingen respecteert. Van mbo-instellingen mag worden verwacht dat zij zich committeren aan de haalbare doelstellingen die politiek en wetgever verlangen, ook zonder dat daar wetgeving voor wordt vastgesteld. Van belang is de bereidheid vanuit de overheid en de mbo-instellingen om – al dan niet via zelfregulering – de maatschappij te helpen om de eerder genoemde doelstellingen te bereiken.⁶⁹

Bovenstaande ingrediënten zouden onderdeel moeten zijn van een fundamenteel gesprek en bij voorkeur ook een nieuwe set afspraken tussen overheid, onderwijsbesturen en andere stakeholders bij het onderwijs over de noodzaak en wenselijkheid van autonomie. Komt dat gesprek of komen die afspraken er niet, dan bestaat het risico dat de rechter in de toekomst vaker een uitspraak moet doen over de vraag of een bepaalde maatregel te veel inbreuk pleegt op het recht op autonomie van een instelling. Een situatie waar volgens ons niemand bij is gebaat.

Literatuurlijst

Barber, Chijioke & Mourshed 2010

M. Barber, C. Chijioke & M. Mourshed, *How the world's most improved school systems keep getting better*, London: McKinsey and Company 2010.

Barkhuysen & Claessens 2014

T. Barkhuysen & M. Claessens, 'Publiekrechtelijke sturing van prestaties in het onderwijs: interveniëren, afspreken en openbaar maken', in: M.T.A.B. Laemers (red.) *Sturing van prestaties in het onderwijs: interveniëren, afspreken en*

⁶⁹ Onderwijsraad 2023, p. 41.

openbaar maken. Preadviezen (Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht), Den Haag: Sdu uitgevers 2014, p. 15-92.

ECBO 2023

A. Groot, H. Voskamp, M. Wolf & E. van Drie, Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ECBO). *Professionele achtergrond van docenten basisvaardigheden en burgerschap*. 's-Hertogenbosch: ECBO 2023.

Frissen 2004

P.H.A. Frissen, *Van maakbaarheid naar autonomie en variëteit, Een bestuurlijke review van OAB/WSNS/LGF*, Breda: NWO 2004.

Gerards 2007

J.H. Gerards, Het evenredigheidsbeginsel van art. 3:4 lid 2 Awb en het Europese recht, in: T. Barkheysen & W. den Ouden (red.), *Europees recht effectueren. Algemeen bestuursrecht als instrument voor de effectieve uitvoering van EG-recht*, Deventer: Kluwer 2009, p. 73-113.

IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs 2022

Rijksoverheid, *Rapport Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid, IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs*, Den Haag: Rijksoverheid 2022.

IBO Toekomstbestendigheid mbo 2023

Rijksoverheid, *Rapport Samen gericht opleiden voor wendbare vakmensen IBO Toekomstbestendigheid van het mbo*, Den Haag: Rijksoverheid 2023.

IBO Hoger onderwijs 2024

Rijksoverheid, *Rapport Talent op de juiste plek, IBO hoger onderwijs*, Den Haag: Rijksoverheid 2024.

Lathouwers & Van Schoonhoven 2017

B.F.P.M. Lathouwers, R. van Schoonhoven, 'Het toelatingsrecht en de onderwijskundige inrichtingsvrijheid in het mbo: een voorwerp van aanhoudende zorg', *NTOR* 2017/2, p. 98-120.

Mentink & Vermeulen 2011

D. Mentink, B.P. Vermeulen, *Artikel 23 grondwet; de basis van het Nederlandse onderwijsrecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011.

Mentink, Vermeulen & Zoontjens 2022

D. Mentink, B.P. Vermeulen & P.J.J. Zoontjens, 'Commentaar op artikel 23 van de Grondwet', in: E.M.H. Hirsch Ballin & G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie (www.nederlandrechtsstaat.nl) 2022.

MvT WEB 1996

Kamerstukken II 1993/94, 23778, nr. 3.

Nolen 2017

M.F. Nolen, *De bestuurder in het onderwijs. De juridische positie van de bestuurder in vijf onderwijssectoren* (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Boom juridisch 2017.

OESO 2016

Organisation for Economic Co-operation and Development, *Netherlands 2016: Foundations for the Future, Reviews of National Policies for Education*, Paris: OECD Publishing 2016.

Onderwijsraad 2002

Onderwijsraad, *Vaste grond onder de voeten*, Den Haag: Onderwijsraad 2002.

Onderwijsraad 2012

Onderwijsraad, *Geregelde ruimte*, Den Haag: Onderwijsraad 2012.

Onderwijsraad 2012a

Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, Den Haag: Onderwijsraad 2012.

Onderwijsraad 2013

Onderwijsraad, *Publieke belangen dienen*, Den Haag: Onderwijsraad 2013.

Onderwijsraad 2021

Onderwijsraad, *Grenzen stellen, ruimte laten*. Den Haag: Onderwijsraad 2021.

Onderwijsraad 2023

Onderwijsraad, *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*, Den Haag: Onderwijsraad 2024.

Onderwijsraad 2024

Onderwijsraad, *Advies wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden*, Den Haag: Onderwijsraad 2024.

Van Schoonhoven 2019

R. van Schoonhoven, 'De vrijheid van beroeps-onderwijs: anders, of toch niet?', *NTOR* 2019/2, p. 72-77.

Van Schoonhoven 2023

R. van Schoonhoven, 'Burgerschap in het mbo: ruimte of regels?', Amsterdam: Vrije Universiteit 2023.

Staatscommissie parlementair stelsel 2018

Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans, Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel*, Den Haag: Boom 2018.

Vermeulen & Zoontjens 2000

B.P. Vermeulen & P.J.J. Zoontjens, 'Het 'algemene' bestuursrecht en het 'bijzondere' onderwijsrecht', in: C.J.A.M. Kortmann, B.P. Vermeulen & P.J.J. Zoontjens (red.), *De Awb en de bijzondere wetgeving. Preadviezen* (Vereniging voor Bestuursrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000, p. 45-186.

Vermeulen 2023

B.P. Vermeulen, *Rechtsbeginselen in het onderwijsrecht* in: R. Van Schoonhoven (red.) *Rechtsbeginselen in het onderwijsrecht: een eerste verkenning. Preadviezen* (Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht), Den Haag: BOOM 2023,

Webbink e.a. 2009

D. Webbink e.a., *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels? Een literatuurstudie*, Den Haag: CPB 2009.

Zoontjens 2023

P.J.J. Zoontjens, *Onderwijsrecht. Eenheid in verscheidenheid*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2023.

Over de auteur

Mr. B.F.P.M. (Bart) Lathouwers en dr. E.P.M. (Eefje) Boef

Bart Lathouwers en Eefje Boef waren tot en met de zomer van 2024 werkzaam als beleidsadviseurs bij de MBO Raad op onder meer de thema's governance en werkgeverszaken/lerarenbeleid. Thans is Bart Lathouwers werkzaam als onderwijsjurist bij Het Onderwijskantoor en is Eefje Boef werkzaam als adviseur bij SvRK. Dit artikel is op eigen titel geschreven.