

Prof. dr. R. van Schoonhoven

SAMENWERKING BEKOSTIGD PRO – ERKEND MBO

advies in opdracht van de Sectorraad Praktijkonderwijs

Rotterdam, 6 januari 2021

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding en leeswijzer	3
1.1.	Aanleiding.....	3
1.2.	Kernvraag.....	4
1.3.	Leeswijzer	5
2.	Sleutelbegrippen	6
2.1.	Bekostigd en erkend onderwijs	6
2.2.	Leerling, student, extraneus.....	7
2.3.	Diplomeren en certificeren.....	8
2.4.	Uitbesteden en inkopen	10
2.5.	Samenvattend	12
3.	Terug naar de kernvraag.....	13
3.1.	Afbakening.....	13
3.2.	Een voorstel.....	13
	Over de auteur	15
	Geraadpleegde literatuur.....	15

1. INLEIDING EN LEESWIJZER

1.1. AANLEIDING

Sinds jaar en dag bieden scholen voor praktijkonderwijs in de bovenbouw voor een deel van hun leerlingen een onderwijsstroom aan die toeleidt tot wat tegenwoordig wordt aangeduid als een mbo-diploma entree-opleiding.¹ De leerlingen in kwestie staan ingeschreven op de school voor praktijkonderwijs. De school geeft dit deel van het onderwijsprogramma vorm in samenspraak met een mbo-instelling. Louter ten behoeve van examinering en diplomering wordt de leerling aan het einde van het traject als extraneus toegelaten tot de mbo-instelling. De pro-school en mbo-instelling sluiten bij dit alles een samenwerkingsovereenkomst.

Zoals gezegd: dit gebeurt sinds jaar en dag. Al bijna twee decennia is deze werkwijze staande praktijk in veel pro-scholen.² Echter, met enige regelmaat levert deze praktijk bij beleidsmakers en politici vragen en soms ook debat op. Zo ook in 2008 toen de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) werd gewijzigd om voor vmbo-scholen een grondslag op te nemen op grond waarvan zij (een deel van) de entree-opleiding in hun basisberoepsgerichte leerwegen konden inbedden.³ Bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel ontstond de vraag of een dergelijke bepaling ook niet voor scholen voor praktijkonderwijs verstandig was. Toenmalig minister Van Bijsterveldt vond het echter niet nodig, omdat de samenwerking feitelijk al van de grond was gekomen: “Praktijkonderwijs kan (...) alle afspraken maken met mbo-instellingen. Dat gebeurt ook, op grote schaal. (...) Het betreft maatwerk waarvoor geen wetsvoorstel nodig is. Op dit moment gebeurt het gewoon; wij zien samenwerkingsverbanden tussen praktijkonderwijs en mbo 1. Men beziet in onderling overleg hoe een jongere het beste zijn mbo 1-diploma kan halen. Het kan zijn dat hij nog enigszins begeleid wordt vanuit het praktijkonderwijs. Een andere mogelijkheid is dat het onderwijs het praktijkonderwijs wordt binnengehaald. (...) No problem, dat kan gewoon en het gebeurt ook. Misschien zouden wij dat tot in de finesses moeten regelen, maar dat is niet nodig. In de praktijk gebeurt het al.”⁴ In 2016 herhaalde minister Bussemaker dit standpunt in een brief aan de Tweede Kamer: “Voor diegenen die behoefte hebben aan onderwijs in een vertrouwde, kleinschalige omgeving, kan de pro-school een entreeopleiding aanbieden.”⁵

Ondanks dat het feitelijke aanbod van entreeopleidingen in het praktijkonderwijs door bewindvoerders bij herhaling is toegestaan, en dit blijktens een thema-onderzoek van de Inspectie van het onderwijs in 2018 als zodanig geen specifieke vraagstukken oplevert⁶, leven er nog steeds vragen over de precieze juridische grondslag ervan. In een onderzoeksrapport van KBA Nijmegen uit 2018 stellen de onderzoekers dat dit ‘blijvende ongemak’ vooral ontstaat omdat de onduidelijkheid leidt tot vragen over verantwoordelijkheden en rechtmatigheid.⁷

¹ Vóór de entreeopleidingen waren het de routes naar arbeidsmarkt gekwalificeerd assistent (aka) en/of routes waarbij leerlingen de - toen nog toegestane - mbo-deelcertificaten konden behalen.

² R. Kennis, T. Eimers & S. van der Woude, *Doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo. Studie naar cijfers, achtergronden en wettelijk kader*. Nijmegen: KBA 2018.

³ Het betrof de opname van artikel 10b8 in de Wet op het voortgezet onderwijs.

⁴ *Handelingen II 2008/09*, 86, p. 86-6686.

⁵ *Kamerstukken II 2015/16*, 25 696, nr. 109.

⁶ Inspectie van het Onderwijs, *Themaonderzoek entreeopleidingen. Inventariserend onderzoek naar het loopbaanperspectief van de entreestudent*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2018.

⁷ R. Kennis, T. Eimers & S. van der Woude, *Doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo. Studie naar cijfers, achtergronden en wettelijk kader*. Nijmegen: KBA 2018. Overigens constateren zij dit ongemak niet enkel rond het aanbod van entreeopleidingen maar ook meer in het algemeen voor wat betreft de formulering van de wettelijke opdracht van praktijkonderwijs.

Tegen deze achtergrond is het begrijpelijk dat het huidige kabinet tot een inzet komt om de bestaande situatie van het aanbieden van entreeopleidingen aan leerlingen in het praktijkonderwijs te verduidelijken.⁸ Dit voornemen is door het kabinet aangekondigd in een brief aan de Tweede Kamer; het is in december 2020 ingevuld met een schrijven waarin één en ander wordt geconcretiseerd.⁹

De ministers geven in laatstgenoemde brief aan dat met een wettelijke regeling van entree in het praktijkonderwijs de bestaande situatie wordt gecodificeerd, waardoor scholen en mbo-instellingen in hun samenwerking de leerlingen beter kunnen adviseren over in- en doorstroom naar het mbo. Bovendien kan met een wettelijke regeling de het toezicht op de kwaliteit van de entreeopleidingen in het praktijkonderwijs beter worden geborgd.

Het uitgangspunt bij de wettelijke regeling is volgens de brief dat het aanbieden van de entree-opleiding altijd in samenwerking met en onder verantwoordelijkheid van het mbo gebeurt. De samenwerking dient gebaseerd te worden op een samenwerkingsovereenkomst. Samenwerking tussen bekostigde scholen en instellingen is daarbij de standaard.

Waarschijnlijk ingegeven door de contacten en praktijken die in de afgelopen twee decennia zijn ontstaan, geeft de brief aan dat het in principe niet zo hoeft te zijn dat de school voor praktijkonderwijs samenwerkt met de bekostigde mbo-instelling in de betreffende regio. Hoewel dat laatste blijkens de brief wel wordt gezien als de normale situatie, is niet uitgesloten dat er ten behoeve van de entreeopleiding in het praktijkonderwijs wordt samengewerkt met een mbo-instelling van buiten de eigen regio. Het wetsvoorstel moet daar ruimte voor blijven bieden. Voorts wordt vermeld dat in het wetsvoorstel “goed (wordt) uitgewerkt wat de precieze regels zijn voor het met publiek geld financieren van inkoop bij private partijen.” Dat laatste - blijkens een voetnoot bij deze zin - met inbegrip van “de inkoop van examens en brancheopleidingen”.¹⁰

1.2. KERNVRAAG

Dit advies gaat niet over de entree-opleidingen in het mbo en praktijkonderwijs als zodanig. Daarvoor wordt de lezer verwezen naar bronnen die zijn vermeld in het beknopte overzicht van geraadpleegde literatuur in de bijlage.

Dit advies gaat evenmin over de mogelijke inrichting van een wetsartikel waarmee de bestaande praktijk wordt gecodificeerd. Op zich geeft de Kamerbrief uit december 2020 daartoe immers al een helder kader. Bovendien is de verwachting is dat de betreffende bepaling grote overeenkomst zal vertonen met de wettelijke regeling van het aanbod van entreeopleidingen in het vmbo.

⁸ De vraag is overigens of een specifieke wettelijke regeling strikt noodzakelijk is. Het huidige regeerakkoord bevat een dergelijk voornemen niet. En - zoals hiervoor aangestipt – werken pro-scholen en mbo-instellingen al sinds jaar en dag samen aan dit type trajecten, waarbij veelal de artikelen 25a WVO respectievelijk 2.6aa WEB als formele onderlegger dienen. In dit advies wordt deze kwestie niet verder behandeld en wordt uitgegaan van de politieke wenselijkheid om alsnog te komen tot een wettelijke regeling.

⁹ *Kamerstukken II 2020/21*, 31 289, 436.

¹⁰ *Idem*, p. 3.

De vraag is overigens of een specifieke wettelijke regeling strikt noodzakelijk is. Het huidige regeerakkoord bevat een dergelijk voornemen namelijk niet. En - zoals hiervoor aangestipt - werken pro-scholen en mbo-instellingen al sinds jaar en dag samen aan dit type trajecten, waarbij veelal de artikelen 25a WVO respectievelijk 2.6aa WEB als formele onderlegger dienen. In dit advies wordt deze kwestie niet verder behandeld en wordt uitgegaan van de politieke wenselijkheid om alsnog te komen tot een wettelijke regeling.

In dat licht geplaatst gaat het advies op verzoek van de Sectorraad over één element van de bestaande praktijk, te weten de omstandigheid dat in voorkomende gevallen een school voor praktijkonderwijs ten behoeve van de entree-opleiding samenwerkt met een *erkende mbo-aanbieder*, dat wil zeggen: een andere aanbieder dan een publiek bekostigde mbo-instelling.¹¹ De vraag is hoe hieraan in het licht van de aanstaande codificatie een plaats kan worden gegeven, zodanig dat de wettelijke inkadering de bestaande praktijk niet onnodig wordt verstoord en een consistente en duurzame regeling ontstaat.

Bij het opstellen van dit advies wordt er ten slotte van uitgegaan dat de wettelijke grondslag voor de entreeopleiding in het praktijkonderwijs wordt ingericht overeenkomstig de kaders zoals geschetst in de brief aan de Kamer in december 2020.

1.3. LEESWIJZER

Het advies is als volgt opgebouwd.

In Hoofdstuk 2 wordt ingegaan op begrippen die voor nadere bespreking van de kernvraag van belang zijn, waaronder het onderscheid tussen erkend en bekostigd onderwijs, tussen diplomeren en certificeren, en tussen uitbesteden en inkopen.

In Hoofdstuk 3 wordt een voorstel gedaan voor beantwoording van de kernvraag.

¹¹ Zie hierna voor een nadere toelichting op deze terminologie.

2. SLEUTELBEGRIPPEN

De kernvraag luidt hoe in het kader van de aanstaande codificatie van de entreeopleidingen in het praktijkonderwijs - in voorkomende gevallen - de samenwerking tussen een school voor praktijkonderwijs (hierna: pro-school) en een erkende mbo-aanbieder kan worden gepositioneerd.

Voor een adequate behandeling van deze vraag is het nodig eerst enkele sleutelbegrippen nader te bepalen. Vier typen begrippen komen aan bod:

- bekostigd en erkend onderwijs;
- leerling, student en extraneus;
- diplomeren en certificeren;
- inkopen en uitbesteden.

2.1. BEKOSTIGD EN ERKEND ONDERWIJS

Ten eerste het onderscheid tussen 'bekostigd' en 'erkend' onderwijs.

Om te beginnen moet worden opgemerkt dat dit terminologisch onderscheid als zodanig enigszins verhullend van aard is. Dit aangezien ál het onderwijs bekostigd is; er is immers altijd een financieringsbron. Geen enkel type onderwijs is 'gratis'.

Dat gezegd zijnde: met dit begrippenpaar wordt aangeduid dat er een verschil is *soort* financieringsbron. Met 'bekostigd onderwijs' bedoelt men: door het Rijk bekostigd onderwijs. Dit onderwijs wordt bekostigd vanuit algemene, publieke middelen van het Rijk. Men zegt ook wel dat dit onderwijs mogelijk is op grond van 'publiek geld'. De pro-scholen en mbo-instellingen die aldus worden bekostigd maken deel uit van 'het publiek bekostigde onderwijsbestel'.

Er naast de publiek bekostigde scholen en instellingen zijn er *binnen* het onderwijsbestel waarvoor de overheid verantwoordelijkheid draagt, ook 'erkende aanbieders'. Deze scholen en opleidingen worden niet gefinancierd met een lumpsum die wordt verstrekt door het Ministerie van OCW, maar uit andere middelen. De financieringsbron ligt elders: het zijn de ouders zelf die de school betalen of de student en/of diens werkgever leggen het geld voor de opleiding op tafel. Gezegd wordt daarbij dan vaak dat deze scholen en opleidingen worden betaald vanuit 'private middelen'. Erkende scholen en opleidingen vallen overigens ook onder het publieke bestel, in die zin dat op de kwaliteit ervan - net zoals bij het bekostigd onderwijs - toezicht wordt gehouden door de Inspectie van het Onderwijs.

In het voortgezet onderwijs zijn er twee formele grondslagen voor erkenning. Ten eerste is het mogelijk dat voor een – met private middelen gefinancierde - school erkenning wordt gegeven door de leerplichtambtenaar als school in de zin van artikel 1, onderdeel b, onder 3 van de Leerplichtwet 1969. Dit zijn de zogeheten *B3-scholen*. De leerplichtambtenaar geeft erkenning af op grond van het bindend advies van de Inspectie van het onderwijs.¹² Met erkenning kunnen ouders hun kind overeenkomstig de Leerplichtwet inschrijven op deze school.

De tweede grondslag die mogelijk is betreft artikel 56 WVO. De aanbieder is dan aangewezen als *zelfstandige exameninstelling* en mag daarmee zelf schoolexamens en het centraal schriftelijk eindexamen afnemen en diploma's uitreiken. Het gaat dan om aanbieders als Luzac en Winford.¹³

¹² Voor een overzicht zie [site inspectie](#).

¹³ Voor overzichten van de kwaliteitsrapporten, zie [site inspectie](#).

In het mbo is erkenning van een mbo-opleiding mogelijk op grond van artikel 1.4.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). De opleiding in kwestie – die wordt aangeduid met een zogeheten ‘crebonummer’ – wordt aangeboden door een rechtspersoon dan wel door een natuurlijk persoon. De aanbieder wordt in de WEB vermeld als *andere instelling*, dit ter onderscheid van een gewone mbo-instelling zoals bepaald in artikelen 1.3.1 (het regionaal opleidingscentrum), 1.3.2a (de vakinstelling) en 1.3.3 (het agrarisch opleidingscentrum).¹⁴

Met de aanvraag voor erkenning van de opleiding conform artikel 1.4.1 WEB geeft de aanbieder aan te zullen voldoen aan de voorwaarden die staan vermeld in dat artikel. Dit betekent onder meer dat een groot deel van de onderwijsinhoudelijke voorschriften uit de WEB ook op deze opleidingen van toepassing zijn, en dat de Inspectie van het onderwijs toeziet op de naleving ervan. Overigens is het mogelijk dat de erkenning ‘voorwaardelijk’ wordt afgegeven; dat wil zeggen voor een periode van anderhalf jaar als de aanbieder nog geen andere erkende opleidingen aanbiedt of als de aanbieder voor een andere opleiding in het kader van het kwaliteitstoezicht recent een waarschuwing heeft ontvangen.

Op grond van artikel 1.4.1 WEB kunnen rechtspersonen die een *bekostigde* mbo-instelling in stand houden (een roc, vakinstelling, aoc) eveneens een aanvraag indienen voor het aanbieden van een *erkende* opleiding. Het kan daarbij gaan om hetzelfde crebo-nummer dat tevens bekostigd wordt aangeboden, maar ook om andere crebo-nummers.

DUO geeft in haar overzichten aan dat er in 2020 in totaal 162 *erkende* mbo-aanbieders zijn. Daarvan zijn er 54 die tevens *bekostigd* onderwijs aanbieden. Anders gezegd: van de 63 bekostigde mbo-instellingen zijn er negen die géén erkende opleidingen aanbieden; 54 bekostigde mbo-instellingen doen dat laatste wel.

Voor de duidelijkheid: veruit de meeste de rechtspersonen die *bekostigde* mbo-instellingen aanbieden, zijn dus tevens aanbieders van *erkende* opleidingen. Deze erkende opleidingen zijn dan meestal ondergebracht in een separate organisatorische unit (‘de contractpoot’) en zijn veelal bedoeld voor scholingstrajecten in opdracht van werkgevers en bedrijven in de regio. Dit erkende aanbod van rechtspersonen die tevens bekostigde instellingen in stand houden, omvat óók erkende dat wil zeggen niet door het Rijk bekostigde entreeopleidingen.

In 2020 zijn er 108 *erkende* aanbieders die louter erkende opleidingen aanbieden. Hieronder zijn bekende aanbieders als NCOI, LOI, Capabel en Tio Teach.

2.2. LEERLING, STUDENT, EXTRANEUS

Afhankelijk van waar en hoe een jongere staat ingeschreven, kan deze worden aangeduid als leerling, student en/of extraneus.

Voorafgaand aan dit tweede onderscheid nog het volgende. Jongeren zijn in ons onderwijsbestel volledig leerplichtig tot aan het einde van het schooljaar waarin zij 16 jaar oud worden (artikel 3 Leerplichtwet). Daarna vallen zij kwalificatieplichtig tot de dag dat zij 18 jaar worden óf een startkwalificatie¹⁵ hebben behaald (artikel 4a en 4b Leerplichtwet). De kwalificatieplicht vervalt op het moment dat een kwalificatieplichtige leerling de pro-school verlaat met een getuigschrift of schooldiploma (artikel 4a tweede lid Leerplichtwet).

De Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) spreekt in lijn met artikel 3 van de Leerplichtwet stelselmatig over *leerlingen* die bij de school staan ingeschreven. In lijn daarmee wordt in dit advies

¹⁴ Deze terminologie wijzigt na acceptatie en inwerkingtreding van het wetsvoorstel bestuurlijke harmonisatie mbo in ‘regionaal opleidingscentrum’ en ‘beroepscollege’.

¹⁵ Minimaal niveau 2 mbo of een havo-/vwo-diploma.

onder leerlingen verstaan: jongeren die bij een school voor voortgezet onderwijs staan ingeschreven, waaronder een school voor praktijkonderwijs.

De Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) hanteert de term *student*: degene die beroepsonderwijs volgt (artikel 1.1.1 onder n2 WEB). Voor deelname aan het onderwijs en het examen van de beroepsopleiding, dient de student te worden ingeschreven (artikel 8.1.1 WEB). Jongeren die niet meer volledig leerplichtig zijn en niet over een diploma voortgezet onderwijs beschikken, hebben toelatingsrecht tot de entree-opleiding van het mbo (artikel 8.1.1b WEB) en dienen na aanmelding door de bekostigde instelling als student te worden ingeschreven.

De WEB kent voorts de figuur van de *extraneus*. Dit is geen 'student' zoals hiervoor omschreven. Hieronder wordt namelijk verstaan "een ieder die uitsluitend wenst te worden toegelaten tot examenvoorzieningen" (artikel 8.1.1 eerste lid WEB). Deze extraneï kunnen door de mbo-instelling worden ingeschreven, maar voor deze personen wordt door het Rijk geen basisbekostiging verstrekt, want: "voor de inschrijving als extraneus is aan het bevoegd gezag een door dat gezag te bepalen vergoeding verschuldigd" (idem).

Uit de generieke wettelijke grondslag voor samenwerking met vo-scholen ter bevordering van doelmatig en doeltreffend onderwijs (artikel 2.6aa WEB) volgt overigens dat wanneer van dergelijke samenwerking sprake is, de jongere die nog staat ingeschreven als vo-leerling, ook tot de onderwijs- en examenvoorzieningen van het mbo kan worden toegelaten zónder dat sprake is van een inschrijving als student of extraneus.

Overigens vallen de hiervoor genoemde artikelen 8.1.1 en 8.1.1b WEB niet onder de verplichtingen waaraan *erkende* aanbieders op grond van artikel 1.4.1 WEB hebben te voldoen, dit aangezien deze aanbieders geen Rijksbekostiging ontvangen. De verbintenis die deze aanbieder al dan niet aangaat met een jongere en hoe deze als zodanig wordt benoemd (als leerling, student dan wel als extraneus) valt onder het privaatrecht. Overigens voldoet een jongere van jonger dan 18 jaar die nog geen startkwalificatie heeft behaald (en *niet* beschikt over een getuigschrift / schooldiploma praktijkonderwijs) met inschrijving bij een erkende opleiding wel aan de kwalificatieplicht.

2.3. DIPLOMEREN EN CERTIFICEREN

Allereerst het begrip *diplomeren*. Volgens Van Dale is dit de handeling waarbij een diploma wordt verstrekt, zijnde het "schriftelijk bewijs van een met gunstig gevolg afgelegd examen, een toegekende onderscheiding enzovoort."

Een diploma wordt ook wel 'kwalificatie' genoemd: het is het formeel resultaat van een beoordelings- en validatieproces, dat wordt verworven wanneer een bevoegde instantie bepaalt dat de leerprestaties die een individu heeft bereikt, aan bepaalde eisen beantwoorden.¹⁶ In deze betekenis ontvangen leerlingen die het eindexamen vwo, havo of vmbo met goed gevolg hebben afgelegd, volgens artikel 29 WVO een diploma. En krijgen studenten die de mbo-opleiding met goed gevolg hebben afgesloten, op grond van artikel 7.4.6 WEB eveneens een diploma.¹⁷

¹⁶ Zie ook I. Berlet & M. Haandrikman, *Bewijzen, certificeren en kwalificeren in het Praktijkonderwijs. Een bijdrage tot visievorming*. Enschede: SLO 2010.

¹⁷ Omdat het hierbij gaat om schriftelijke besluiten met rechtsgevolg voor de leerling en student, is het (al dan niet) verstrekken van een diploma op grond van genoemde artikelen een besluit van het bevoegd gezag conform artikel 1.3 Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Een leerling die de pro-school verlaat, krijgt op dit moment nog op grond van artikel 29a WVO een getuigschrift dan wel een schooldiploma. Het voornemen is om dit artikel te wijzigen, zodanig dat de pro-leerling (al dan niet) een schooldiploma ontvangt, waarvoor de criteria zijn opgenomen in een reglement van het bevoegd gezag.¹⁸

Certificeren is volgens Van Dale het uitreiken van “een schriftelijke verklaring; schriftelijke verklaring; = getuigschrift: deelcertificaat.”

Berlet en Haandrikman geven aan dat een certificaat doorgaans een beperkter omvang heeft dan een diploma en kan worden geduid als “een 'extern' bewijs dat de leerling een aantal vaardigheden en competenties heeft verworven.” De inhoud van een certificaat kan variëren; het kan gaan om een deel van een beroepsopleiding maar het kan ook gaan over specifieke vaardigheden waarvoor als zodanig geen formeel opleidingstraject bestaat, zoals bij een veiligheidscertificaat. Verder geven zij aan dat “de civiele waarde van een certificaat arbeidsmarktgericht (kan) zijn en/of doorstroomgericht. Het vergroot de kans op een baan en/of het geeft toegang tot een vervolgopleiding en/of vrijstelling voor bepaalde delen van een vervolgopleiding. Herkenbare en erkende certificaten worden verstrekt door verschillende instanties, zoals brancheorganisaties, kenniscentra voor beroepsopleidingen of andere instellingen die aan geldende kwaliteitseisen voldoen.”¹⁹

In het praktijkonderwijs zijn zo’n twee à drie decennia geleden op basis van de toenmalige Wet Subsidiëring Landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (SLOA) door de landelijke pedagogische centra projecten opgezet waarmee de scholen samen met relevante branches gericht konden gaan werken aan certificerende trajecten voor pro-leerlingen. Bij de realisatie daarvan is meestentijds door de scholen financiering ingezet vanuit het Europees Sociaal Fonds (ESF).²⁰ Inmiddels hebben veruit de meeste pro-scholen dergelijke certificerende trajecten, waarbij een deel gebruik maakt van de dienstverlening van het zogeheten Scholing-Voor-Arbeid-platform van de KPC Groep.²¹

In het mbo heeft certificering een minder brede en specifiekere betekenis dan in het praktijkonderwijs. Volgens de begrippenlijst van Examinering MBO is een certificaat een “waardepapier dat aan een student wordt verstrekt als hij aan een onderdeel van een opleiding heeft voldaan, alleen wanneer dit door een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) is bekrachtigd. Dit kan zowel een onderdeel zijn van de kwalificatie als een keuzedeel. NB: Als er geen AMvB is, kan er geen sprake zijn van certificaten zoals bedoeld in WEB 7.2.3. In dat geval geeft u een instellingsverklaring af.”

Een certificaat is volgens de WEB kortom alleen een certificaat als het betreffende onderdeel van de kwalificatie of het keuzedeel daartoe als zodanig formeel is aangewezen door de minister. De student kan een instellingsverklaring krijgen als hij de opleiding niet afmaakt maar wel één of meer onderdelen van de opleiding met goed gevolg heeft afgesloten (artikel 7.4.6a WEB).²²

¹⁸ Zie *Kamerstukken II 2020–2021*, 35 580, 1-3. Omdat er geen generieke waarde aan het schooldiploma gehecht kan worden, waarmee het kan gelden als toelatingseis voor bijvoorbeeld het vervolgonderwijs, is het al dan niet verstrekken van het schooldiploma volgens de Memorie van Toelichting niet te beschouwen als een Awb-besluit. Er blijft in die zin ook ná acceptatie van het wetsvoorstel sprake van een formeel verschil in diplomering tussen het praktijkonderwijs enerzijds en vmbo/havo/vwo en mbo anderzijds.

¹⁹ I. Berlet & M. Haandrikman, *Bewijzen, certificeren en kwalificeren in het Praktijkonderwijs. Een bijdrage tot visievorming*. Enschede: SLO 2010, p. 23.

²⁰ E. Schouten, *Praktijkonderwijs werkt door... Thema 4 - Branchegerichte cursussen voor Leerlingen*. Den Bosch: Uitvoerings- en Coördinatiegroep, 2004.

²¹ Zie [SVA-Platform](#).

²² Dit artikel wijzigt m.i.v. 1 augustus 2021 in ‘de mbo-verklaring’.

2.4. UITBESTEDEN EN INKOPEN

Dan nog een vierde begrippenpaar te weten uitbesteden en uitkopen. Daarbij is relevant te weten wát er onder wordt verstaan, of het op grond van wettelijke kaders ook kán, en of het ook mogelijk is tussen bekostigd en erkend onderwijs. Hierna stippen we per begrip deze elementen aan.

Onder *uitbesteden* kunnen we volgens Van Dale verstaan: “1 buitenshuis onderbrengen: een kind uitbesteden; 2 aangenomen werk door anderen laten doen.” In de context van het onderwijs betekent uitbesteden aldus dat de leerling of student die bij de school of instelling staat ingeschreven *elders* onderwijs krijgt. Daarbij verschuift de eindverantwoordelijkheid voor de leerling of student niet. De leerling of student komt echter niet naar de locatie van de school of instelling toe om aldaar het onderwijs te genieten, want dat laatste gebeurt elders.

In het bekostigd mbo is uitbesteden van studenten een mogelijkheid die past binnen het wettelijke kader. Daarbij gelden wel specifieke richtlijnen, die zijn opgenomen in de bekende ‘Notitie Helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie 2004’.²³ Daarin staat omschreven dat onder uitbesteding wordt verstaan: “het uitbesteden van bekostigd onderwijs aan een andere al dan niet bekostigde instelling of organisatie tegen betaling voor de geleverde prestaties. Voorbeelden zijn:

- Samenwerking van een instelling met een commerciële instelling, waarbij de deelnemers (een deel van) de studie aan een commerciële instelling volgen.
- Samenwerking van een instelling met een niet-commerciële organisatie (zoals een penitentiaire inrichting), waarbij de deelnemers (een deel van) de studie bij de niet-commerciële organisatie volgen.

Contractonderwijs valt hier buiten; dit is een aangelegenheid van de instelling.”

Uitbesteding mag volgens de notitie als dat doelmatig is en dit het belang van de student dient. Verder moet “aan de wettelijke waarborgen die zijn gecreëerd rond het onderwijs (dus de eisen omtrent kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid) onverkort worden voldaan. Te allen tijde moet de instelling die de bekostiging ontvangt zich jegens deelnemers en rijksoverheid controleerbaar kunnen verantwoorden over alle uit de wet voortvloeiende verplichtingen.” De Inspectie en de accountant houden toezicht of aan de voorwaarden wordt voldaan. Van belang bij dit alles is bovenal dat voor de student transparant moet zijn aan welke instelling hij de opleiding volgt en welke rol de uitvoerder speelt.²⁴

Voor erkende mbo-aanbieders is de Notitie Helderheid 2004 niet relevant aangezien zij geen overheidsbekostiging ontvangen. Zij mogen derhalve - binnen de kaders van het burgerlijk recht - met de student afspreken dat en onder welke voorwaarden het betreffende onderwijs wordt uitbesteed aan een andere aanbieder.

In het voortgezet onderwijs kan ook sprake zijn van uitbesteding van de leerling. Dit gebeurt dan op basis van artikel 25a WVO en het Besluit samenwerking vo-bve, als dit nodig is om

- a. leerlingen met bijzondere kenmerken beter in staat te stellen een diploma te behalen,
- b. leerlingen meer kansen te geven om vervolgonderwijs met gunstig resultaat te volgen, of
- c. onderwijsvoorzieningen doelmatiger te gebruiken.²⁵

Binnen dit wettelijk kader mag ook de vo-bekostiging voor de leerling worden overgeheveld naar de bekostigde mbo-instelling.

²³ Ook in het Accountantsprotocol 2019 wordt verwezen naar deze notitie; de notitie is derhalve nog steeds actueel.

²⁴ Zie voorts Rechtbank Amsterdam, 18 februari 2009; ECLI:NL:RBAMS:2009:BH6937.

²⁵ Artikel 25a WVO is de spiegelbepaling van artikel 2.6aa WEB. Zie voor het besluit *Stb.* 2005, 642.

Overigens kunnen ook erkende vo-scholen hun leerlingen uitbesteden; dit kan blijkens het wettelijk kader echter alleen naar erkende mbo-aanbieders.

In het wettelijk kader is vooralsnog niet expliciet bepaald dat vo-bekostiging in het kader van uitbesteding kan worden overgeheveld naar een erkende aanbieder (vo of mbo). Hoewel daartoe de laatste jaren wel voornemens bestonden, is deze intentie onder het kabinet Rutte III veranderd. Van het mogelijk maken van dergelijke overheveling is door minister Slob recentelijk afgezien (zie hierna).

Volgens Van Dale is *inkopen*: “1 kopen, inslaan; 2 zich inkopen door storting van een som rechten verwerven; zich in een bedrijf inkopen.”

Voor het realiseren van onderwijs kopen scholen en instellingen dag in dag uit bepaalde zaken in. Zoals leermiddelen, ICT-licenties en voorzieningen voor schoonmaak en onderhoud van de gebouwen. Dat alles is geen enkel probleem zolang er een duidelijke relatie is met het doel waarvoor de bekostiging is verstrekt.

Met ‘inkoop’ in het kader van onze kernvraag is echter iets anders bedoeld dan deze algemene, dagelijkse variant, namelijk het inkopen van een deel van het onderwijs dat aan de leerling of student wordt gegeven. In deze betekenis komt ‘inkopen’ door vo-scholen recentelijk ter sprake in de context van passend onderwijs.

Blijkens het debat zijn er leerlingen, waaronder hoogbegaafde leerlingen, die gebaat zouden zijn met onderwijs dat door *erkende* aanbieders wordt verzorgd. Zouden deze leerlingen dan niet aan deze aanbieders kunnen worden uitbesteed? De Onderwijsraad heeft in een briefadvies eind 2019 aangegeven dat het echter lastig is “om met medeneming van publieke bekostiging het onderwijs aan een leerling uit te besteden aan een niet-bekostigde (lees: particuliere) school. Wel kunnen scholen expertise, materiaal en onderwijsprogramma’s inkopen bij particuliere aanbieders.”²⁶ Minister Slob heeft in zijn reactie aangegeven dat scholen en samenwerkingsverbanden ook wat hem betreft de mogelijkheid hebben om “kennis en expertise uit het particulier onderwijs te benutten door deze in te kopen.”²⁷ Daarbij tekent hij aan dat “scholen en samenwerkingsverbanden het uiterste (moeten) doen om aan hun zorgplicht te voldoen en een passend aanbod voor leerlingen te realiseren binnen het bekostigde onderwijs. (...) De oplossing voor leerlingen met een complexere onderwijsondersteuning ligt niet in het uitwijken naar het particulier onderwijs, maar in het benutten van de mogelijkheden die er zijn binnen het regulier bekostigde onderwijs.”

In de plenaire behandeling van de evaluatie passend onderwijs heeft hij dit standpunt herhaald. “Zoals eerder aangegeven kunnen scholen en samenwerkingsverbanden wel expertise of ondersteuning inkopen of inhuren vanuit het particulier onderwijs, maar de voorwaarde blijft dat leerlingen bij de bekostigde school ingeschreven moet blijven en onder de verantwoordelijkheid en op de school onderwijs en ondersteuning krijgen.”²⁸ En: “Wat wel mogelijk is, is dat reguliere scholen bij het particulier onderwijs iets inkopen wat onder hun verantwoordelijkheid gebeurt, om de leerling voor wie dat geschikt is op die wijze te bedienen. (...) Dus we gaan de deur wat openzetten, maar willen dat wel doen vanuit de verantwoordelijkheid die het regulier onderwijs voor deze leerlingen draagt.”²⁹

²⁶ Onderwijsraad, *Briefadvies over uitbesteding van bekostiging aan particulier onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad 2019.

²⁷ *Kamerstukken II 2019/20*, 31 497, 345.

²⁸ *Kamerstukken II 2019/20*, 31 497, 360.

²⁹ Uit stenogram; 31 497 Passend onderwijs 391 Verslag van een notaoverleg; vastgesteld 8 december 2020.

Overigens gaat de opening die minister Slob hiermee biedt een meerderheid van de Tweede Kamer in het geval van hoogbegaafde leerlingen niet ver genoeg. De Kamer heeft de motie Rudmer Heerema c.s. aangenomen waarmee de regering wordt verzocht voor die leerlingen tevens uitbesteding mogelijk te maken.³⁰

In het mbo wordt de discussie over ‘uitbesteden en inkopen’ niet gevoerd omdat zoals uit het voorgaande blijkt in het mbo uitbesteden van studenten onder bepaalde voorwaarden, ook naar erkende aanbieders, gewoon is toegestaan.

2.5. SAMENVATTEND

In de onderstaande tabel is hetgeen hiervoor is gesteld over de sleutelbegrippen kort in enkele trefwoorden samengevat.

	Voortgezet onderwijs	Middelbaar beroepsonderwijs
Bekostigd en erkend	Erkenning aanbod mogelijk o.b.v. Lpw (B3) en WVO (art. 56)	Erkenning aanbod mogelijk o.b.v. 1.4.1 WEB Rechtspersonen die bekostigde instellingen in stand houden kunnen ook erkende opleidingen aanbieden
Leerling, student, extraneus (bekostigd)	Leerling: de leer- of kwalificatieplichtige jongere die staat ingeschreven op vo-school	Student: jongere die staat ingeschreven bij de mbo-instelling Extraneus: een ieder die als zodanig door de instelling is toegelaten tot het examen
Diplomeren en certificeren	Vo-diploma (art. 29 WVO) Pro-schooldiploma (art. 29a WVO) Branche certificaten pro, zie o.a. SVA-platform	Mbo-diploma (art. 7.4.6 WEB) Certificaten alleen o.b.v. art. 7.2.3 WEB
Uitbesteden en inkopen	Uitbesteding alleen mogelijk tussen bekostigd – bekostigd en tussen erkend – erkend (art. 25a WVO) Inkopen i.h.a. mogelijk Specifieke inkoop i.h.k.v. passend onderwijs is recent issue	Uitbesteding mogelijk cf voorwaarden Notitie Helderheid 2004 Inkopen mogelijk

³⁰ Kamerstukken II 2020/21, 31 497, 379.

3. TERUG NAAR DE KERNVRAAG

Het advies beoogt een antwoord te geven op de vraag hoe samenwerking tussen een pro-school en een erkende aanbieder een plaats kan krijgen in de wettelijke regeling van entreeopleidingen in het praktijkonderwijs. Bij de beantwoording ervan wordt gebruik gemaakt van de terminologische onderscheiden die zijn toegelicht in het vorige hoofdstuk.

3.1. AFBAKENING

Eerst ter nadere afbakening nog enkele opmerkingen.

Ten eerste: zoals aangegeven in de inleiding gaat dit advies uit van de politieke wenselijkheid om alsnog tot een specifieke wettelijke regeling voor het aanbod van entreeopleidingen in het praktijkonderwijs te komen. Gelet op de werkwijzen die in de achterliggende decennia met onder meer entreeopleidingen in het praktijkonderwijs zijn ontstaan, het feit dat verschillende bewindslieden dit als zodanig hebben geaccepteerd en blijkens een recent Inspectierapport deze samenwerkingsvormen als zodanig geen kwalitatieve vraagstukken opleveren, kan de vraag worden gesteld of een specifieke wettelijke regeling noodzakelijk is. D e kwestie valt echter buiten het bereik van deze opdracht en laten we voor nu derhalve rusten. Uitgangspunt voor het advies is d at er een politieke wens bestaat om alsnog tot een dergelijke regeling over te gaan.

Ten tweede een opmerking over de context waarin de samenwerking tussen bekostigd pro en erkend mbo plaatsvindt. De pro-scholen die werken met erkende aanbieders – dat zijn er naar verluidt overigens slechts enkele – doen dit niet zonder reden. De achtergrond is veelal dat hiervoor wordt gekozen omdat de samenwerking met het bekostigd mbo in de regio om moverende redenen *niet* tot stand komt. Als de nieuwe wettelijke regeling de samenwerkingsoptie zou uitsluiten, ontstaat er een probleem op de scholen die nu van deze optie gebruik moeten maken. Leerlingen van deze scholen worden dan namelijk uitgesloten van de optie om gedurende de verblijfsduur in het praktijkonderwijs een entree-diploma te behalen.

Ten derde, na het voorgaande mag duidelijk zijn dat het hierbij de *facto* gaat om *inkoop* van expertise - en niet om *uitbesteding* van de leerling - door de bekostigde school van praktijkonderwijs bij een erkende mbo-aanbieder. Deze inkoop vindt plaats ten behoeve van de leerling die staat ingeschreven bij de pro-school, en die uiteindelijk door de erkende aanbieder tot diens voorziening wordt toegelaten ten behoeve van examinering en diplomering. Of en in hoeverre de leerling door de erkende aanbieder daarbij moet worden aangeduid als ‘extraneus’ is verder niet relevant omdat het wettelijk kader - i.c. de WEB - daarvoor geen aangrijpingspunt geeft.

3.2. EEN VOORSTEL

In het licht van het voorgaande kan de wettelijke regeling van de entree-opleidingen in het praktijkonderwijs op de volgende uitgangspunten worden gebaseerd.

(1)

De samenwerking die nodig is voor het realiseren van het aanbod van de entreeopleiding in het praktijkonderwijs vindt in beginsel plaats tussen een bekostigde pro-school en een bekostigde mbo-aanbieder.

(2)

Scholen voor praktijkonderwijs en mbo-instellingen dragen in het publiek bekostigde bestel in gezamenlijkheid de verantwoordelijkheid, het behalen van het entree-diploma voor pro-leerlingen mogelijk te maken.

Hiertoe worden de mogelijkheden tot samenwerking in het publiek bekostigde bestel zoveel mogelijk benut. Scholen en mbo-instellingen spannen zich hiertoe tot het uiterste in.

(3)

Aan de samenwerking ligt een overeenkomst ten grondslag, die qua hoofdlijn overeenkomt met artikel 10b8 WVO (entree in vmbo).

(4)

Mocht onverhoopt geen samenwerking met bekostigd mbo ontstaan, dan kan de school voor praktijkonderwijs ten behoeve van het aanbod van de entree-opleiding kennis en expertise inkopen bij een erkende aanbieder. De inkoop omvat in ieder geval de examinering en diplomering van de leerling door de erkende aanbieder. De leerling blijft ingeschreven staan op de pro-school.

(5)

Ten aanzien van deze inkoop gelden als voorwaarden³¹:

- de school dient de inkoop adequaat te verantwoorden in het financiële jaarverslag;
- de aan de erkende aanbieder betaalde prijs staat in redelijke verhouding tot de door de aanbieder geleverde inspanning;
- voor leerlingen en ouders is glashelder welke aanbieder examineert en diplomeert;
- de erkenning van de betreffende aanbieder is niet voorwaardelijk van aard zoals bedoeld in artikel 1.4.1 WEB derde en vierde lid.

Desgewenst kan de wettelijke regeling worden versterkt met elementen van 'soft law' oftewel afspraken tussen de betreffende sectorraden die voor hun leden een richtinggevend karakter dragen. Daarbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld de volgende elementen:

(6)

De wenselijkheid van het uitgangspunt dat samenwerking vooraleerst vorm en inhoud dient te krijgen tussen bekostigd pro en bekostigd mbo wordt opgenomen in de branchecodes goed bestuur van beide sectoren.

(7)

De sectorraden komen in gezamenlijkheid tot een Gedragslijn regionale samenwerking pro – mbo, vergelijkbaar aan hetgeen eerder is opgesteld aangaande de doorstroom vmbo-mbo.

(8)

De sectorraden spreken af dat scholen voor praktijkonderwijs die gebruik moeten maken van de 'last resort' optie van het inkopen van expertise bij een erkende mbo-aanbieder, dit in het kader van het regionale vsv-beleid melden bij de RMC-contactgemeente in hun regio.

³¹ De eerste drie bullets zijn ontleend aan de Notitie Helderheid 2004.

OVER DE AUTEUR

Prof. dr. Renée van Schoonhoven is hoogleraar onderwijsrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam, en bijzonder hoogleraar onderwijsrecht met betrekking tot het beroepsonderwijs aan dezelfde universiteit. Tevens is zij als zelfstandig onderzoeker werkzaam vanuit Actis te Rotterdam.

Zie voorts:

[Researchportal VU](#)

[LinkedIn](#)

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

I. Berlet & M. Haandrikman, *Bewijzen, certificeren en kwalificeren in het Praktijkonderwijs. Een bijdrage tot visievorming*. Enschede: SLO 2010.

Inspectie van het Onderwijs, *Themaonderzoek entreeopleidingen. Inventariserend onderzoek naar het loopbaanperspectief van de entreestudent*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2018.

R. Kennis, T. Eimers & S. van der Woude, *Doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo. Studie naar cijfers, achtergronden en wettelijk kader*. Nijmegen: KBA 2018.

Onderwijsraad, *Briefadvies over uitbesteding van bekostiging aan particulier onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad 2019.

Platform Praktijkonderwijs & MBO Raad, *Voor de leerling aan het werk! Handreiking samenwerking praktijkonderwijs – mbo*. Woerden: Platform Praktijkonderwijs & MBO Raad 2013.

Platform Praktijkonderwijs, *Samenwerking pro-mbo: entree naar de toekomst*. Woerden: Platform Praktijkonderwijs 2016.

E. Schouten, *Praktijkonderwijs werkt door... Thema 4 - Branchegerichte cursussen voor leerlingen*. Den Bosch: Uitvoerings- en Coördinatiegroep 2004.