

VU Research Portal

De beroepspraktijkvorming in het mbo: regulering en toezicht

van Schoonhoven, R.

2018

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

document license

Unspecified

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

citation for published version (APA)

van Schoonhoven, R. (2018). *De beroepspraktijkvorming in het mbo: regulering en toezicht: Paper in het kader van jurisprudentie inzake afdrachtvermindering onderwijs (artikel 14 WVA)*. Vrije Universiteit.

General rights

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

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

Take down policy

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

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

DE BEROEPSPRAKTIJKVORMING IN HET MBO: REGULERING EN TOEZICHT

Paper in het kader van jurisprudentie
inzake afdrachtvermindering onderwijs (artikel 14 WVA)

STATUS definitief

VERSIE: 1.1

AUTEUR Prof. dr. R. van Schoonhoven

OPDRACHTGEVER

DATUM 22.10.2018

Inhoudsopgave

1.	Introductie	5
1.1.	De BOL en de BBL	6
1.2.	Bekostigd en niet-bekostigd onderwijs	7
1.3.	De opkomst van de Inspectie van het Onderwijs in het mbo.....	8
1.4.	Leeswijzer	9
2.	Enkele opmerkingen over kwalificatiedossiers	10
2.1.	Mbo-instellingen en de vormgeving van het aanbod.....	10
2.2.	Vragen over het kwalificatiedossier in art. 14 WVA zaken.....	11
2.2.1.	Erkenning van het (experimentele) aanbod	11
2.2.2.	Moest de opleiding diplomagericht zijn?.....	11
2.2.3.	Mocht de opleiding gericht zijn op een deel van het kwalificatiedossier?	12
2.2.4.	Welk volume was vereist voor een deelkwalificatie?	12
3.	De regulering van beroepspraktijkvorming	13
3.1.	Aard en volume van de bpv	13
3.2.	De praktijkovereenkomst	13
3.3.	Leerbedrijven.....	14
3.3.1.	Uitzendbureaus	15
3.4.	Geen nadere voorschriften.....	15
3.4.1.	Documentatie en bewijs?	15
3.5.	Wie is waarvoor verantwoordelijk bij bpv?	16
3.5.1.	Verantwoordelijkheid student	16
3.5.2.	Verantwoordelijkheid mbo-instelling	16
3.5.3.	Verantwoordelijkheid leerbedrijf.....	17
3.5.4.	Verantwoordelijkheid SBB	17
3.5.5.	Verantwoordelijkheid bij uitbesteding van bpv	17
4.	De basis voor het extern toezicht op bpv.....	19
4.1.	Inspectietoezicht in het mbo: de formele grondslag.....	19
4.1.1.	Het formele uitgangspunt van de WEB.....	19
4.1.2.	Regulier en incidenteel onderzoek	20
4.1.3.	Toezietskaders van de Inspectie	20
4.1.4.	Grondwettelijke dimensie.....	21
4.1.5.	Conclusie: kwaliteitsoordelen van de inspectie missen wettelijke basis.....	21
4.2.	Wat is volgens de WOT in het mbo het subject van toezicht?.....	21
4.2.1.	Conclusie: de inspectie heeft geen jurisdictie bij een leerbedrijf.....	22
4.3.	Sinds wanneer geldt welk toezichtkader?	22
4.3.1.	Toezietskader 2006.....	22
4.3.2.	Toezietskader 2009.....	22
4.3.3.	Toezietskader 2012.....	23
4.4.	Zijn deze toezichtkaders voor leerbedrijven relevant?	23
4.4.1.	Conclusie: toezichtskaders niet relevant voor leerbedrijven.....	24
4.5.	Andere toezichtsbevoegdheden.....	24
4.6.	Convenant Inspectie - Belastingdienst	24

5.	Oordelen over de kwaliteit van de bpv?	26
5.1.	Oordelen van de Inspectie van het onderwijs.....	26
5.2.	Oordelen van de Belastingdienst.....	26
6.	Ten slotte.....	27
Bijlage 1	Overzicht jurisprudentie inzake art. 14 WVA mbo.....	29
Bijlage 2	Juridische kaders experimenten kwalificatiedossiers	31

1. INTRODUCTIE

Met ingang van 1 januari 2014 is artikel 14 van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (WVA) komen te vervallen. Het artikel regelde de mogelijkheid voor bedrijven en organisaties om een deel van de kosten voor het begeleiden van werknemers bij hun beroepsopleiding op de werkplek, in mindering te brengen op de aan de Belastingdienst af te dragen loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen. Voorwaarde voor deze afdrachtvermindering was dat op de werkplek sprake was van *beroepspraktijkvorming* (bpv), als onderdeel van een mbo-opleiding in de zogeheten beroepsbegeleidende leerweg (BBL).

Artikel 14 WVA is geschrappt tegen de achtergrond van budgettaire overbenutting, en in samenhang daarmee: vermoedens van oneigenlijk gebruik en misbruik, van deze mogelijkheid.¹

Deze paper gaat niet over de vraag of en in hoeverre deze vermoedens terecht waren. Deze paper gaat wel over het juridisch kader waarbinnen de betreffende leerbedrijven en de onderwijsaanbieders waarmee zij samenwerkten, tot 2014 opereerden. Een juridisch kader dat ook anno 2018-2019 nog steeds relevant is.

Het juridisch kader is in deze paper uitgeschreven mede in verband met de jurisprudentie die sinds 2012 tot ontwikkeling is gekomen.² In deze jurisprudentie gaat het veelal om de vraag of en in hoeverre een bedrijf of organisatie terecht de mogelijkheid tot afdrachtvermindering heeft benut. Daarbij komt met enige regelmaat de kwestie naar voren of en in hoeverre de Belastingdienst kan oordelen over de aard en inhoud van de gevolgde opleiding op de werkplek. Bij dergelijke oordelen baseert de Belastingdienst zich in voorkomende gevallen op rapportages van de Inspectie van het onderwijs. Dat laatste genereert de boeiende, voornamelijk bestuurs- en onderwijsrechtelijke vraag of en in hoeverre de Inspectie van het onderwijs bevoegd is om uitspraken te doen over de aard en inhoud van de beroepspraktijkvorming binnen leerbedrijven.

Omdat bij zeker een deel een deel van de nog lopende zaken vragen (blijven) leven over het juridisch kader van bpv, is publicatie hiervan wenselijk. Daarbij wordt gekozen voor de vorm van een VU-paper omdat langs deze lijn de bevindingen vrij snel en breed verspreid kunnen worden en aldus een bredere basis ontstaat voor bespreking – en waar nodig: bijstelling - ervan.³

Voor een goed begrip van de regulering van en het toezicht op de beroepspraktijkvorming (bpv) in het mbo, is het nodig in dit inleidend hoofdstuk eerst in te gaan op een drietal punten. Het betreft

- het onderscheid tussen de twee leerwegen in het mbo, aangeduid als BOL en BBL;
- het onderscheid tussen bekostigd en niet-bekostigd mbo en
- de opkomst van het feitelijk opereren van de Inspectie van het onderwijs in het mbo in de laatste tien jaar.

Degenen die goed bekend zijn met herkomst van de beroepspraktijkvorming in het mbo, de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) kunnen deze paragrafen desgewenst overslaan.

Na een korte toelichting op deze drie punten volgt aan het einde van dit hoofdstuk een leeswijzer voor deze paper.

¹ *Stb.* 2013, 565. Zie voorts *Kamerstukken II* 2012/13, 31 935, 11.

² Zie het overzicht in Bijlage 1.

³ Aan deze paper is de grootst mogelijke zorg en aandacht besteed. De auteur houdt zich aanbevolen voor commentaar en suggesties voor verbetering.

1.1. DE BOL EN DE BBL

Het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) valt sinds 1996 onder de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Mbo-opleidingen kunnen sindsdien zijn opgezet als ‘dagonderwijs’ oftewel als beroepsopleidende leerweg (BOL), waarbij de meeste onderwijstijd wordt doorgebracht in een schoolgebouw. Daarnaast is er de ‘duale variant’ oftewel de beroepsbegeleidende leerweg (BBL), waarbij de student⁴ in dienst is bij een werkgever en één dag per week naar school gaat.

Vóór 1996 waren de BOL en BBL in institutioneel opzicht sterker gescheiden, omdat de BOL was opgenomen in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de BBL in de Wet op het leerlingwezen.⁵ Het leerlingwezen was – veel meer dan het ‘gewone mbo’ – het domein van branches en sociale partners, die voor de programmering en examinering van de duale trajecten zogeheten landelijke organen (LOB’s) hadden ingesteld.

In de opmaat tot de WEB werd het wenselijk gevonden de twee werelden dichter tot elkaar te brengen. Dat kon alleen maar als zij werden ingepast in één kwalificatiestructuur, inhoudende

- a) dat zowel het voltijds onderwijs als het duale traject toeleiden tot dezelfde diplomawaarde en
- b) dat beide leerwegen een minimale component beroepspraktijkvorming (bpv, zijnde stage (BOL) of leren op de werkplek (BBL)) omvatten.

Uiteindelijk gingen alle betrokkenen daarmee akkoord. Zo ontstond met de WEB één waarderings- oftewel kwalificatiestructuur van opleidingen, gerangschikt naar vier niveaus en aan te bieden in de vorm van twee leerwegen.

Het diploma van mbo-opleiding X kan sindsdien zowel via de BOL als de BBL worden behaald.⁶ Beide trajecten omvatten beroepspraktijkvorming. Dat de BOL-student veel meer uren maakt in de lesbankjes en de BBL-student veel meer praktijkervaring opdoet, maakt voor het behalen van het diploma en de waarde van dat diploma niets uit.

Het integreren van BOL en BBL in één wettelijk kader kostte medio jaren negentig overigens flink wat (ambtelijke) moeite. Met het compromis dat uiteindelijk via de zogeheten ‘Sebastiaan overleggen’⁷ werd bereikt, werd het oude leerlingwezen opgenomen in dezelfde wet als het dagonderwijs. Daarbij werd afgezien van nauwgezette regulering van hetgeen de BBL-studenten in de beroepspraktijk dienden te leren, waarmee (onbedoeld) de basis werd gelegd voor de situatie die tot op de dag van vandaag voortduurt, namelijk dat er maar zeer weinig voorschriften zijn ten aanzien van de inhoud en vormgeving van de beroepspraktijkvorming (zie ook hierna).

⁴ De WEB hanteert het begrip ‘deelnemer’, daar waar het in de praktijk gebruikelijk is te spreken over ‘student’. Daar waar in de notitie gesproken wordt over student, wordt deelnemer bedoeld.

⁵ In de Wet op het nijverheidsonderwijs uit 1921 werd voorzien in zowel een dag- als een avondschoon. De avondscholen groeiden uit tot het leerlingwezen. In 1968 werden de dagscholen via de Mammoetwet als middelbaar beroepsonderwijs (mbo) opgenomen in de Wet op het voortgezet onderwijs en kregen de avondscholen onderdak in de Wet op het leerlingwezen.

⁶ Het staat mbo-instellingen vrij of zij de opleiding in de BOL en/of in de BBL aanbieden.

⁷ *Kamerstukken II 1994/95, 23 778, nrs. 8-9.*

1.2. BEKOSTIGD EN NIET-BEKOSTIGD ONDERWIJS

Mbo-opleidingen kunnen op grond van de WEB worden aangeboden door bekostigde instellingen (artikel 1.3.1 WEB). Echter, ook andere instellingen (in stand gehouden door rechtspersonen of natuurlijke personen) kunnen opleidingen met erkende diploma's aanbieden (artikel 1.4.1 WEB). Dit wordt het niet-bekostigd onderwijs genoemd.⁸ Ook het niet-bekostigde, erkende onderwijs kan worden aangeboden in een BOL- of BBL-variant.

Om een erkende opleiding te mogen aanbieden, moet door de rechtspersoon of natuurlijk persoon een aanvraag voor diploma-erkenning worden ingediend bij OCW. Als de aanvraag wordt gehonoreerd, dient het betreffende bevoegd gezag te opereren volgens het kader dat is opgenomen in artikel 1.4.1 WEB. Dat kader is – logischerwijze, in verband met het ontbreken van rijksbekostiging – minder omvattend dan dat voor bekostigde instellingen. Zo hoeven bij niet-bekostigde opleidingen geen bevoegde docenten te worden ingezet en hoeft geen studentenraad te worden ingesteld.

Overigens kunnen óók bekostigde instellingen (roc's, aoc's, vakinstellingen) een aanvraag voor diploma-erkenning van een niet-bekostigde opleiding indienen; zij functioneren dan in die hoedanigheid als bevoegd gezag van 'een andere instelling' zoals bedoeld in artikel 1.4.1 WEB.

In de artikel 14 WVA-zaken (zie Bijlage 1) gaat het om leerbedrijven die in de meeste gevallen samenwerken met een niet door het Rijk bekostigde, door OCW erkende mbo-opleiding die wordt aangeboden door *een andere instelling*.

Het komt voor dat zo'n andere instelling, wegens het onderliggende rapport van de Inspectie van het onderwijs, aanvullend door OCW is gesanctioneerd door middel van het ontnemen van het recht de opleiding te mogen examineren en/of aanbieden. Tezamen met de naheffingsaanslag bij het leerbedrijf is één en ander is in dergelijke gevallen – logischerwijs - samengegaan met omzetting van het opleidingsinstituut, en heeft soms geleid tot bedrijfsbeëindiging.

In andere gevallen werken de leerbedrijven in kwestie samen met een *bekostigde mbo-instelling*, die de betreffende opleidingslicentie (het Crebo-nummer) eveneens als andere instelling, dus niet-bekostigd, aanbiedt. Ook in deze gevallen heeft niet zelden aan de naheffingsaanslag voor het leerbedrijf een rapport van de Inspectie van het onderwijs ten grondslag gelegen. Gelet op de inhoud van die rapportages heeft de Inspectie van het onderwijs de betreffende mbo-instellingen in 2013-2014 vervolgens geconfronteerd met (voornemens tot) terugvordering van rijksbekostiging op het bekostigde deel van de betreffende opleiding.

Uit openbaar gemaakte stukken in het kader van een WOB-procedure⁹ is op te maken dat over deze (voornemens tot) terugvordering in 2013-2014 op bestuurlijk niveau stevig overleg heeft plaatsgevonden tussen in ieder geval de Inspectie van het onderwijs, de MBO Raad en de bevoegde gezagsorganen van de betreffende instellingen. Uiteindelijk heeft het in een deel van deze gevallen niet geleid tot terugvordering maar is via vaststellingsovereenkomsten bepaald dat de instellingen in kwestie een extra onderwijsinspanning zouden leveren voor bijzondere doelgroepen.¹⁰

⁸ Deze term is strikt genomen niet correct aangezien immers ook deze opleidingen worden gefinancierd, zij het niet uit Rijksmiddelen. In deze paper wordt de gebruikelijke aanduiding 'niet-bekostigd' aangehouden.

⁹ Besluit WOB-verzoek, Inspectie van het onderwijs, d.d. 30 mei 2017.

¹⁰ Het betrof in ieder geval vijf mbo-instellingen, waarvan uiteindelijk vier een vaststellingsovereenkomst met de Inspectie van het onderwijs hebben gesloten. De vijfde instelling heeft bezwaar en beroep aangetekend tegen de bestuurlijke waarschuwingen en het besluit tot terugvordering; de rechtbank heeft het betreffende beroep deels niet ontvankelijk en deels ongegrond verklaard (ECLI:NL:RBOVE:2016:5176).

Geconstateerd kan worden dat met één en ander, in het bijzonder de rapportages van de Inspectie van het onderwijs, de nodige rechtsgevolgen gemoeid zijn geweest.

In de eerste plaats voor leerbedrijven. Hoeveel leerbedrijven naheffingsaanslagen opgelegd hebben gekregen is niet direct bekend; wel is bekend dat eind 2014 voor € 70 miljoen was teruggevorderd en dat in toen nog lopende zaken correcties waren aangekondigd voor € 80 miljoen.¹¹

In de tweede plaats zijn ook de andere instellingen en mbo-instellingen geconfronteerd geweest met sancties. Licenties van andere instellingen zijn ingetrokken of niet meer verleend. Het voornemen was van vijf betrokken mbo-instellingen ruim € 10 miljoen terug te vorderen.

Gelet op het feit dat het in de gevoerde procedures (Bijlage 1) gaat over de naheffingsaanslagen opgelegd aan leerbedrijven door de Belastingdienst, blijven in deze paper de rechtsgevolgen voor andere aanbieders en mbo-instellingen enigszins onderbelicht.

1.3. DE OPKOMST VAN DE INSPECTIE VAN HET ONDERWIJS IN HET MBO¹²

Ook voor een goede duiding van de rol van de Inspectie van het Onderwijs in het mbo is het nodig terug te gaan in de tijd. Dat gebeurt in dit inleidende hoofdstuk beknopt; de thematiek wordt in Hoofdstuk 4 van deze paper verder uitgewerkt. Voor nu alvast het volgende.

De WEB die in 1996 wordt ingevoerd is qua ontwerp sterk gebaseerd op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Dit met inbegrip van de bestuurlijke verhoudingen: veel autonomie voor de instellingen vooraf, en verantwoording aan relevante stakeholders en overheid achteraf. Als uitgangspunt wordt gehanteerd dat – net als in het hoger onderwijs – de mbo-instellingen zelf aan zet zijn als het gaat om kwaliteitstoezicht.¹³ De bedoeling is dat de instellingen op het punt van kwaliteit zichzelf de maat nemen, hetgeen wordt geborgd door een extern oordeel ('visitatie') zoals dat ook in het hoger onderwijs gebeurt. Als daaruit naar voren komt dat de kwaliteit te wensen over laat, dan kan de overheid tot sancties overgaan (zie hierna).

Deze gedachtegang komt tot uitdrukking in artikel 1.3.6 WEB, waarin tot op de dag van vandaag staat dat het bevoegd gezag een stelsel van kwaliteitszorg inricht en zorgdraagt voor een regelmatige beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs, dit dan zo veel mogelijk in samenwerking met andere instellingen. De beoordeling dient plaats te vinden met betrokkenheid van onafhankelijke deskundigen en belanghebbenden. De uitkomst van de beoordeling wordt door de instelling – daar waar het de examens betreft: jaarlijks - openbaar gemaakt in een kwaliteitsverslag.

Bij de invoering van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) in 2002 wordt dit vertrekpunt nog gerespecteerd. Door een samenloop van omstandigheden treedt daarin echter vanaf 2008 verandering op. De bewindspersoon belegt in 2008 het extern toezicht op examenkwaliteit in 2008 expliciet bij de Inspectie van het onderwijs. Voorts gaan vanaf dat moment de toezichtskaders die de Inspectie voor het mbo hanteert, steeds meer overeenkomsten vertonen met die voor het primair en voortgezet onderwijs. Het beginsel uit artikel 1.3.6 WEB, dat de mbo-instellingen zichzelf de maat nemen als het gaat om kwaliteit, verdwijnt feitelijk naar de achtergrond.

¹¹ Aanhangsel van de *Handelingen II*, 2014/15, 432, antwoord op vraag 3.

¹² Zie ook R. van Schoonhoven, 'De wankele basis van Inspectieoordelen over het mbo'. In: *School en Wet*, 2017-6, p. 12-15.

¹³ *Kamerstukken II* 1993/94, 23 778, nr. 3, p. 23.

In Hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de formele positie van de Inspectie van het onderwijs bij het toezicht op het mbo in het algemeen en de beroepspraktijkvorming in het bijzonder.

1.4. LEESWIJZER

In deze paper wordt beschreven hoe de beroepspraktijkvorming (bpv) in het mbo is gereguleerd en hoe op bpv toezicht wordt gehouden.

Het accent ligt daarbij op de periode tot 2014 omdat tot dat jaar artikel 14 WVA door bedrijven wordt benut en de Belastingdienst vooral deze jaren 2008-2014 overgaat tot het opleggen van naheffingsaanlagen.

Dat maakt de beschrijving die hierna volgt echter niet minder actueel, aangezien veruit het grootste deel van het juridisch kader ook anno 2018-2019 nog steeds van kracht is.

De opzet van de paper is als volgt.

In Hoofdstuk 2 wordt stil gestaan bij een elementaire context van de bpv, te weten het kwalificatiedossier.

Hoofdstuk 3 is vervolgens gewijd aan de beschrijving van de belangrijkste wettelijke bepalingen aangaande bpv, zoals opgenomen in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB).

Hoofdstuk 4 gaat in op de formele basis voor het opereren van de Inspectie van het onderwijs in het mbo, zowel in algemene zin als ten aanzien van bpv in het mbo.

Hoofdstuk 5 bevat op grond van het voorgaande een stellingname ten aanzien van hetgeen de Inspectie van het onderwijs en de Belastingdienst al dan niet formeel vermogen als het gaat over oordelen aangaande bpv in het mbo.

De paper wordt in Hoofdstuk 6 afgesloten met een korte beschouwing.

2. ENKELE OPMERKINGEN OVER KWALIFICATIEDOSSIER

Beroepspraktijkvorming (bpv) is een onderdeel van de mbo-opleiding. Mbo-opleidingen worden aangeboden aan de hand van het inhoudelijk richtsnoer in het zogeheten kwalificatiedossier. In de jurisprudentie over afdrachtvermindering en bpv komt met enige regelmaat de samenhang tussen de bpv en het dossier aan bod. Daarom in dit hoofdstuk eerst enkele opmerkingen over die kwalificatiedossiers.

2.1. MBO-INSTELLINGEN EN DE VORMGEVING VAN HET AANBOD

De WEB is – in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs – een vrij instrumenteel wettelijk kader. In die zin dat het relatief weinig inhoudelijke eisen bevat ten aanzien van de wijze waarop instellingen hun opleidingen aanbieden. Er zijn geen regels met betrekking tot aan te bieden profielen en vakkenpakketten zoals dat in het voortgezet onderwijs het geval is.

Er zijn met de WEB wel voorwaarden gesteld aan de overigens vrijgelaten programmering door de instellingen, die *in hoofdzaak* tweeledig zijn:

- a) men dient beroepspraktijkvorming aan te bieden en te voldoen aan een bepaald onderwijsvolume (artikel 7.2.7 WEB)¹⁴ en
- b) men dient het relevante kwalificatiedossier van de opleiding als inhoudelijk richtpunt te hanteren (zie o.a. artikel 7.2.7 WEB); dit kwalificatiedossier wordt opgesteld door de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB)¹⁵ en vastgesteld door de Minister van OCW (artikel 7.2.4 WEB).

Voor *niet-bekostigde* opleidingen geldt dat zij met betrekking tot dergelijke voorwaarden alleen die in acht hoeven te nemen die benoemd zijn in artikel 1.4.1 WEB. Deze omvatten de componenten a) en b) voornoemd.

Het kwalificatiedossier beschrijft datgene wat de mbo-student aan het einde van de BOL- of BBL-opleiding moet kennen en kunnen.

Hoe het bevoegd gezag de opleiding inricht, is in het dossier voorts niet bepaald. Het dossier doet geen uitspraken hoe de student wordt onderwezen, getoetst en geëxamineerd; het dossier formuleert enkel het uiteindelijk te bereiken niveau.

Het bevoegd gezag dient er wel voor te zorgen dat de inrichting van de opleiding (het theoretische én praktijkgerelateerde deel gezamenlijk) past binnen de bandbreedte van onder meer het bepaalde in 7.2.7 WEB (urennorm). Onderdeel daarvan is dat de volledige opleiding ‘voldoende beroepspraktijkvorming’ bevat. Hierbij dient te worden opgemerkt dat – indien verantwoord – ook kan worden afgeweken van de het bepaalde in artikel 7.2.7 WEB.

¹⁴ Het bpv-vereiste is tot 2014 opgenomen in artikel 7.2.2 WEB; het artikel vermeldde dat in de BBL minimaal 60% bpv vereiste. Dat percentage is m.i.v. 1 augustus 2014 geschrapt omdat sindsdien de urennorm voor zowel BOL als BBL nader is gespecificeerd in artikel 7.2.7 WEB.

¹⁵ Tussen 1996 en 2015 door respectievelijk de landelijke organen (LOB's) en de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven (KBB's).

2.2. VRAGEN OVER HET KWALIFICATIEDOSSIER IN ART. 14 WVA ZAKEN

Met betrekking tot kwalificatiedossiers spelen in de artikel 14 WVA-zaken verschillende vragen. Het gaat daarbij om kwesties als:

- mocht de erkende mbo-aanbieder een bepaalde opleiding wel aanbieden; was er sprake van een licentie voor het aanbod?
- moest de opleiding gericht zijn op het behalen van een diploma?
- mocht de opleiding gericht zijn op slechts een deel van het kwalificatiedossier, of moest sprake zijn van een volledige opleiding?
- aan welk volume moest een opleiding tot een deelkwalificatie voldoen?

Bij de beantwoording van deze vragen is het nodig de wetgeving te bezien van vóór 2012.

2.2.1. ERKENNING VAN HET (EXPERIMENTELE) AANBOD

Diverse artikel 14 WVA-zaken hebben in de tijd gezien hun oorsprong in de periode 2007-2012. Van belang bij deze zaken is te weten dat in de periode 2005-2012 is geëxperimenteerd met een nieuwe opzet van de dossiers. Dit gebeurde onder de noemer van Herontwerp mbo en Herziening kwalificatiestructuur. Het streven van de experimenten – mogelijk gemaakt op grond van artikel 12.1a.1 en 12.1a.2 WEB – was om de toenmalige ‘eindtermen’ (die te gedetailleerd werden gevonden) te gaan vervangen door meer competentiegerichte kwalificatiedossiers.

Daardoor hebben enige tijd verschillende typen dossiers naast elkaar bestaan, te weten:

- de oude eindtermgerichte dossiers;
- de experimentele competentiegerichte dossiers;
- en de nieuwe beroepsgerichte dossiers.

De eindtermengerichte en experimentele dossiers zijn in 2012 vervallen met de definitieve invoering van de beroepsgerichte kwalificatiestructuur.

Om opleidingen gebaseerd op de experimentele respectievelijk nieuwe beroepsgerichte dossiers te mogen aanbieden, golden in de periode Herontwerp bepaalde aanvraagprocedures. Deze waren in niet alle jaren gelijk voor het bekostigd en het niet-bekostigd onderwijs. In Bijlage 2 van dit paper is bij wijze van illustratie een beschrijving opgenomen van de regeling van de erkenning van nieuw, niet-bekostigd aanbod in de jaren 2010-2012.

2.2.2. MOEST DE OPLEIDING DIPLOMAGERICHT ZIJN?

Beroepsopleidingen werden tot 2012 in het tweede lid van artikel 7.1.2 WEB omschreven als “een samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op de verwezenlijking van eindtermen dan wel gericht op het behalen van een diploma, gelijkwaardig aan een diploma van scholen, bedoeld in de artikelen 7 tot en met 9 van de Wet op het voortgezet onderwijs, of onderdelen van een dergelijk diploma.”

Met ‘diploma’ werd in dit verband geduid op de diploma’s voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) die zoals het citaat aangeeft, onder de WVO ressorteren. Voor beroepsopleidingen sec was het dus nodig de ‘eindtermen te verwezenlijken’.

In het derde lid van artikel 7.1.2 WEB werd gesteld dat elke opleiding werd afgesloten met een examen, en dat onderwijseenheden die leiden tot deelkwalificaties als bedoeld in artikel 7.2.3 WEB werden afgesloten met een toets.

In de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel WEB staat over dit artikel vermeld: “Een opleiding is een samenhangend geheel van onderwijseenheden gericht op verwezenlijking van vastbepaalde doelstellingen dan wel gericht op het behalen van een diploma voortgezet onderwijs, afgesloten met een examen. Een toets is een afsluiting in de meest ruime zin van het woord. Een toets kan een beoordeling aan de hand van schriftelijke vragen zijn, maar ook andere vormen van

afsluiting kunnen worden toegepast, zoals een beoordeling aan de hand van een verslag, een werkstuk of praktisch werk.”¹⁶

2.2.3. MOCHT DE OPLEIDING GERICHT ZIJN OP EEN DEEL VAN HET KWALIFICATIEDOSSIER?

Op grond van het toenmalige artikel 7.2.3 WEB is het tot 2012 mogelijk geweest om met deelqualificaties te werken. In dat artikel stond dat een “deelqualificatie een combinatie van eindtermen (is), vastgesteld voor een bepaalde beroepsopleiding, die in het licht van de uitoefening van het beroep waarop de opleiding is gericht een zelfstandige betekenis hebben.” Het werd mede uit het oogpunt van de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs wenselijk gevonden om met deelqualificaties te kunnen werken: “Het feit dat niet alleen volledige diploma’s leiden tot maatschappelijk erkende onderwijsprestaties, zal de deelnemer kunnen stimuleren tot het behalen van deelqualificaties, die op hun beurt weer een stimulans zullen vormen voor het behalen van de meeromvattende eindkwalificatie.”¹⁷

Het werken met deelqualificaties is tot 2012 ook in de zogeheten experimentele opleidingen mogelijk geweest. In de grondslag voor de experimenten, artikel 12.1a.1 en 12.1a.2 WEB, wordt bepaald dat bij het indienen van de aanvraag indien relevant “de code waarmee de deelqualificaties van de opleiding worden aangeduid” wordt vermeld.

Met de invoering van de beroepsgerichte kwalificatiestructuur in 2012 zijn de artikelen 7.1.2 en 7.2.3 WEB gewijzigd.¹⁸ Sindsdien is bepaald dat de beroepsopleiding is gericht op het behalen van een kwalificatie, ten bewijze waarvan een diploma wordt uitgereikt. De mogelijkheid om te werken met deelqualificaties is komen te vervallen. In bepaalde opleidingen kan echter nog wel gewerkt worden met certificeerbare eenheden; deze worden daartoe bij of krachtens AMvB aangewezen; van deze mogelijkheid is tot op heden slechts beperkt gebruik gemaakt.¹⁹

Tot 2012 diende de beroepsopleiding derhalve te streven naar ‘verwezenlijking van eindtermen’ al dan niet via het behalen van deelqualificaties. Pas sinds 2012 luidt het voorschrift dat beroepsopleidingen diplomagericht dienen te zijn.

2.2.4. WELK VOLUME WAS VEREIST VOOR EEN DEELKWALIFICATIE?

In de jaren tot 2012 bestond de kwalificatiestructuur in het mbo uit per opleiding gespecificeerde eindtermen, onder te verdelen in deelqualificaties. De deelqualificaties waren als zodanig benoemd in de kwalificatiedossiers. Daaruit volgt dat een deelqualificatie altijd een *onderdeel* van een beroepsopleiding betrof, en niet samenviel met de volledige kwalificatie. De studieduur en urennorm die gemoeid waren met een deelqualificatie besloegen kortom altijd een deel van een volledige kwalificatie.

De omvang van een deelqualificatie in termen van studieduur en urennorm was niet nader bepaald in regelgeving, aangezien de (andere) instellingen vrij waren (en zijn) in de wijze waarop zij hun onderwijs programmeren. In de betreffende kwalificatiedossiers kon het kenniscentrum in kwestie een *advies* met betrekking tot de studiebelastinguren (sbu) geven die aan een deelqualificatie waren verbonden. Instellingen waren echter niet verplicht dit advies te volgen. Of en in hoeverre met het verwezenlijken van de eindtermen van een deelqualificatie ook beroepspraktijkvorming was gemoeid, hing sterk samen met de wijze waarop het kenniscentrum de eindtermen voor de opleiding in kwestie had ingericht én de wijze waarop de (andere) instelling de opleiding vervolgens programmeerde.

Het vereiste volume van een deelqualificatie was derhalve niet voorgeschreven, en sterk afhankelijk van de vormgeving van de opleiding door mbo-aanbieder en leerbedrijf.

¹⁶ Kamerstukken II 1993/94, 23 778, nr. 3, p. 138.

¹⁷ Kamerstukken II 1993/94, 23 778, nr. 3, p. 38.

¹⁸ *Stb.* 2011, 560.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld het Besluit certificaten groen beroepsonderwijs (*Stb.* 2012, 564).

3. DE REGULERING VAN BEROEPSPRAKTIJKVORMING

Vervolgens is de vraag aan de orde wat de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) al dan niet bepaalt over de beroepspraktijkvorming.

Hiervoor is al gememoreerd dat het bestuurlijk akkoord medio jaren negentig over de opname van het leerlingwezen (BBL) in de WEB, de afspraak bevatte dat in het vervolg álle mbo-opleidingen moesten zijn voorzien van 'onderricht in de praktijk'. Deze beroepspraktijkvorming (bpv) wordt sindsdien voorgeschreven in artikel 7.2.8 WEB.

In samenhang met dit artikel volgt hierna een beschrijving van hetgeen (al dan niet) in de WEB wordt gereguleerd ten aanzien van de bpv.

3.1. AARD EN VOLUME VAN DE BPV

Doel van de bpv is de student te onderwijzen over de beroepsuitoefening in de praktijk: "Tijdens de praktijkperiode staat *het onderricht in de praktijk van het beroep* centraal."²⁰

In de periode 1996-2014 was in artikel 7.2.2 tweede lid WEB bepaald dat in de BOL de bpv tenminste 20% maar niet meer dan 60% van de studieduur omvatte, en in BBL minimaal 60% van de studieduur of meer.

Deze percentages zijn met ingang van 1 augustus 2014 geschrapt omdat sindsdien de (absolute) urennorm voor zowel BOL als BBL nader is gespecificeerd in artikel 7.2.7 WEB.

Vóór 2014 bevatte de WEB derhalve via genoemde percentages, van de eveneens bij de WEB bepaalde studieduur, een voorschrift betreffende het *minimale* dan wel het *maximale* volume van de bpv. Sinds 2014 is dat voorschrift verwoord in minimale en maximale aantallen uren, binnen de urennorm van de bij de WEB bepaalde studieduur.

Overigens kunnen mbo-instellingen binnen de betreffende voorschriften zelf bepalen wat in de programmering van een specifieke opleiding, het precieze volume van de bpv in concreto zal zijn.²¹ Individuele afspraken over het volume bpv worden vervolgens opgenomen in de praktijkovereenkomst (POK).

3.2. DE PRAKTIJKOVEREENKOMST

Artikel 7.2.8 tweede lid WEB bepaalt dat de bpv plaatsvindt op basis van een overeenkomst door de in artikel 7.2.9 WEB genoemde partijen, i.c. de instelling, de deelnemer en het bedrijf dat, of de organisatie die de bpv verzorgt. Deze overeenkomst wordt praktijkovereenkomst (POK) genoemd.²² Deze fungeert naast en in samenhang met de onderwijsovereenkomst (OOK) die de student en instelling ten behoeve van inschrijving in de opleiding zijn overeen gekomen (artikel 8.1.3 WEB).

²⁰ Kamerstukken II 1993/94, 23 778, nr. 3, p. 140. Mijn cursivering.

²¹ Tot 2012 was het formeel mogelijk, als het kwalificatiedossier in kwestie daar een basis voor gaf, te werken met deeltkwalificaties. In de kwalificatiedossiers was dan meestal een adviestabel opgenomen van het aantal te hanteren uren bpv. Dit betrof echter een *advies* van het betreffende kenniscentrum, geen voorschrift.

²² De praktijkovereenkomst diende tot augustus 2015 te worden voorzien van 'de vierde handtekening' van het kenniscentrum. Deze verplichting was overigens met de Wet DAL reeds in 2008 komen te vervallen, ware het niet dat deze wijziging pas per 1 augustus 2015 formeel in werking is getreden (*Stb.* 2008, 267; inwtr. *Stb.* 2015, 215).

BOL-studenten hebben dus een OOK en een POK.²³ BBL-studenten hebben daarnaast doorgaans een arbeidsovereenkomst met het leerbedrijf waarin zij werkzaam zijn.

De mbo-student blijft tijdens de bpv, deelnemer aan de instelling waar het onderwijs wordt gevolgd. "Afhankelijk van de aard van de feitelijk te verrichten activiteiten en de verhoudingen waarbinnen deze activiteiten worden verricht kan in bepaalde gevallen naast de deelnemerstatus en de overeenkomst ook sprake zijn van een werknemerstatus en een arbeidsovereenkomst. Artikel 7.2.8 dwingt daar niet toe, maar sluit een dergelijke optie ook niet uit."²⁴

In de POK moet op grond van artikel 7.2.8 tweede lid WEB minstens zijn bepaald:

- de duur en het volume van de bpv,
- de begeleiding van de deelnemer,
- het deel van de kwalificatie dat de deelnemer tijdens de bpv dient te behalen en de beoordeling daarvan,
- de gevallen waarin en wijze waarop de POK kan worden ontbonden.

De POK dient te worden ondertekend door mbo-instelling, student en leerbedrijf. De mbo-instelling (bekostigd dan wel niet-bekostigd) dient dat voorschrift in acht te nemen. In de praktijk komt het wel eens voor dat een handtekening van student en/of leerbedrijf wordt gemist.

In een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt over het missen van de relevante handtekeningen echter gesteld: "Zoals hiervoor is overwogen (...) voldeden de hier bedoelde inschrijvingen niet aan alle vereisten voor inschrijving maar is niet in geschil dat aan de betrokken deelnemers daadwerkelijk onderwijs is gegeven, dan wel daadwerkelijk praktijkvorming heeft plaatsgevonden. Voor zover een schriftelijke overeenkomst ontbrak, of daarop de handtekening ontbrak van de betrokken deelnemer, maar uit overige gegevens is gebleken dat sprake was van overeenstemming gericht op het volgen van onderwijs of praktijkvorming, de onderwijskaart dan wel het betalingsbewijs van het cursusgeld aanwezig was en daadwerkelijk dat onderwijs of die praktijkvorming is genoten, is sprake van het niet-naleven van vormvoorschriften, hetgeen gelet op alle betrokken belangen de terugvordering van het volledige bedrag aan teveel betaalde bekostiging niet rechtvaardigt."²⁵

Het Onderwijscontroleprotocol²⁶ hanteert op basis van deze uitspraak als richtlijn dat het vooral van belang is dat de instelling aannemelijk maakt dat de studenten staan ingeschreven en onderwijs inclusief beroepspraktijkvorming volgen; het niet (geheel) voldoen aan de vormvoorschriften is immers onvoldoende grond voor volledige terugvordering van de bekostiging.

3.3. LEERBEDRIJVEN

In het derde lid van artikel 7.2.8 WEB is bepaald dat het bedrijf of de organisatie die de bpv verzorgt, zorgdraagt voor de begeleiding van de deelnemers binnen dat bedrijf respectievelijk die

²³ Feitelijk kunnen beide documenten in één bestand zijn opgenomen; echter, de OOK-onderdelen dienen dan te worden ondertekend door mbo-student en mbo-instelling, de POK-onderdelen tevens door het leerbedrijf. In de praktijk komt het werken met één document, waarin OOK én POK zijn opgenomen, niet vaak voor aangezien de OOK meer omvat dan alleen de POK en de POK meestal pas later in de studie (niet: bij aanvang) aan de orde komt en dan wordt toegesneden op student en leerbedrijf.

²⁴ *Kamerstukken II 1993/94*, 23 778, nr. 3, p. 140.

²⁵ ABRvS 26 augustus 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ6097.

²⁶ Regeling wijziging en nieuwe vaststelling onderwijsaccountantsprotocol OCW/EZ 2016, *Stcrt.* 2017, 17061.

organisatie. Het bevoegd gezag van de mbo-instelling beoordeelt de student, waarbij het bevoegd gezag het oordeel van het leerbedrijf betreft.

Leerbedrijven zijn daartoe erkend door de SBB op basis van artikel 7.2.10 WEB.²⁷ Erkenning en kwaliteitsbeoordeling van de leerbedrijven vindt plaats op basis van eigen reglementering van de SBB.

3.3.1. UITZENDBUREAUS

Zoals hiervoor aangegeven is de SBB om een leerbedrijf al dan niet te erkennen. Dit gebeurt op basis van het betreffende reglement. Tot circa 2013 kwam het voor dat kenniscentra (zijnde de rechtsvoorgangers van SBB) met enige regelmaat, op grond van hun reglementen, bedrijven erkenden die te karakteriseren waren als uitzendbureaus. Als zodanig was dat gelet op de wettelijke voorschriften niet onrechtmatig.

Rond 2013 zijn door diverse kenniscentra de erkenningsreglementen gewijzigd, zodanig dat het leerbedrijf zelf een passende leerwerk omgeving moet bieden en moet zorgdragen voor kwalitatief voldoende begeleiding. Op die grond zijn door de kenniscentra diverse erkenningen van uitzendbureaus als leerbedrijven ingetrokken. Over een aantal van die zaken is vervolgens geprocedeerd. De Raad van State heeft uiteindelijk geoordeeld dat de bedoeling van de wetgever is dat een leerbedrijf zelf, op de eigen bedrijfslocatie, de bpv verzorgt. Hierop zijn volgens de Afdeling twee uitzonderingen toegestaan, namelijk a) indien de aard van het beroep zodanig is dat het werk steeds op andere locaties wordt uitgeoefend namelijk bij de klant (bijvoorbeeld in geval van schilders, hoveniers) en b) als de bpv op de locatie van het uitzendbureau zelf plaatsvindt indien dat past bij de betreffende opleiding (bijvoorbeeld administratief medewerker, secretaresse, enzovoorts).²⁸

Het huidige erkenningsreglement van SBB ligt hiermee in lijn.

3.4. GEEN NADERE VOORSCHRIFTEN

Ten aanzien van de specifieke inrichting van de bpv in het leerbedrijf zijn er geen nadere wettelijke voorschriften, anders dan dat zoals hiervoor gesteld het leerbedrijf zorg draagt voor begeleiding van de deelnemers binnen het bedrijf of de organisatie (artikel 7.2.8 derde lid WEB).

Het komt voor dat SBB en/of uitgevers handreikingen, werkboeken of stageplannen ten behoeve van de inrichting van de bpv beschikbaar stellen. Het is voor mbo-instellingen en leerbedrijven echter niet verplicht daarvan gebruik te maken.

De Inspectie van het Onderwijs heeft in 2014 een 'servicedocument' over bpv beschikbaar gesteld; dit document draagt het karakter van voorlichting.

3.4.1. DOCUMENTATIE EN BEWIJS?

Uit het voorgaande volgt dat overigens in de wet- en regelgeving geen nadere registratievoorschriften zijn opgenomen ten aanzien van de documentatie of bewijsvoering rondom de bpv. Uit hoofde van de inhoudelijke verantwoordelijkheid van de mbo-instelling, en de beoordeling die de mbo-instelling dient te geven over de bpv, ligt het wel in de rede dat de vorm van en voortgang op de bpv-opdrachten door of op verzoek van de mbo-instelling wordt bijgehouden. Bijvoorbeeld aan de hand van een werkboek, een stage-leidraad, een bpv-competentiewijzer of vergelijkbaar. Doorgaans wordt die vorm van 'registratie' – mede als noodzakelijke basis voor de beoordeling – overeengekomen in de POK en/of wordt in de POK bepaald dat op dit punt het bepaalde in het onderwijs- en examenreglement (OER) van toepassing is.

²⁷ De taken van de kenniscentra zijn in augustus 2015 overgegaan naar de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB). Zie voor de taken van de SBB, artikel 1.5.1 WEB.

²⁸ ECLI:NL:RVS:2015:3312, ECLI:NL:RVS:2015:3313 en ECLI:NL:RVS:2015:3314. Zie voorts *Kamerstukken II*, 2015/16, 33 650, nr. 50.

3.5. WIE IS WAARVOOR VERANTWOORDELIJK BIJ BPV?

Bij de bpv zijn derhalve de volgende partijen betrokken: de student, de mbo-instelling, het leerbedrijf en SBB. Hun verantwoordelijkheden zoals geformuleerd in onder meer de WEB laten zich als volgt omschrijven.

3.5.1. VERANTWOORDELIJKHEID STUDENT

De student dient op basis van de OOK en de POK zijn verplichtingen jegens de mbo-instelling na te komen. Op basis van de POK en de eventuele arbeidsovereenkomst dient hij tevens te voldoen aan zijn verplichtingen jegens het leerbedrijf.

3.5.2. VERANTWOORDELIJKHEID MBO-INSTELLING

De mbo-instelling moet een opleiding aanbieden waarvan bpv onderdeel uit maakt. De bpv moet qua volume passen bij de betreffende voorschriften; de opleiding dient voorts te zijn geënt op het kwalificatiedossier.

Het kwalificatiedossier wordt opgesteld door het SBB, vastgesteld door de minister, en bevat de elementen van het beroep die de student aan het einde van zijn studie wordt geacht te kennen en te kunnen.

Hoe het bevoegd gezag de opleiding inricht, wordt met het kwalificatiedossier niet bepaald. Het bevoegd gezag komt ten aanzien van de inrichting van de opleiding een grote mate van vrijheid toe.

Met de gegeven ruimte berust echter ook de verantwoordelijkheid voor de inrichting van de opleiding, inclusief de beroepspraktijkvorming, bij de mbo-instelling. De mbo-instelling moet nagaan of de bpv waar de student mee start, ook past bij de opleiding. In de POK wordt immers het deel van de kwalificatie benoemd waaraan – bij een positieve beoordeling door de mbo-instelling – met de bpv wordt voldaan. Het ligt in de rede dat bij ondertekening van de POK, de mbo-instelling zich ervan vergewist dat het betreffende onderdeel van de bpv, ook onderdeel uitmaakt van het kwalificatiedossier van de betreffende mbo-opleiding (d.w.z. het Crebo-nummer).

Omdat het aan de mbo-instelling is de bpv van de student te beoordelen, is het ook aan de mbo-instelling om na te gaan of de leer-opdrachten die de student maakt tijdens de bpv, inhoudelijk aansluiten het relevante kwalificatie-onderdeel respectievelijk bij de opleiding in kwestie. Veelal gebeurt dit op basis van stage-boeken, werkschriften, bpv-leidraden en dergelijke, waarover de mbo-instelling vooraf en in generieke zin overleg heeft met het leerbedrijf. Het is aan het leerbedrijf om in een dergelijk overleg aan te geven of en in hoeverre de uit te voeren leer-opdrachten ook zullen passen bij de werkzaamheden van de student op de werkvloer. De inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de koppeling bpv-kwalificatiedossier (Crebo) berust echter bij de mbo-instelling.

Veelal zijn in de POK afspraken opgenomen over de wijze waarop de opleiding zicht houdt op de voortgang van de student tijdens de bpv-periode en/of wordt op dit punt verwezen naar het onderwijs- en examenreglement (OER) van de opleiding.

De mbo-instelling is ervoor verantwoordelijk dat de bpv en de POK tot stand komt (artikel 7.2.9 WEB). Indien na het sluiten van de POK, de bpv-plaats door omstandigheden vervalst, dient de mbo-instelling te zorgen voor een alternatief (idem).

Indien de mbo-instelling de student diplomeert, dan kan men er van uitgaan dat bpv is gevolgd en dat deze met succes is afgerond. Onder 'diplomering' wordt hierbij verstaan: het verstrekken van het diploma, het tot 2012 verstrekken van een deelkwalificatie en nadien van een certificaat. Indien een deelkwalificatie (tot 2012) of een certificaat (na 2012) wordt uitgereikt, dan kan ervan worden uitgegaan dat *de daaraan verbonden bpv* met succes is afgerond.

Bij diplomering – waaronder tot 2012 tevens begrepen het verstrekken van een deelcertificaat en nadien het verstrekken van een certificaat - hoeft de mbo-instelling niet te specificeren, noch te bewijzen, hoeveel bpv-uren zijn gevolgd.

3.5.3. VERANTWOORDELIJKHEID LEERBEDRIJF

Het leerbedrijf draagt zorg voor de begeleiding van de student tijdens de bpv in het bedrijf of de organisatie. Doorgaans gebeurt dit door een praktijkbegeleider, die in dienst is van het leerbedrijf. De aanwezigheid van voldoende en deskundige praktijkbegeleiders is een vereiste voor erkenning van het leerbedrijf door de SBB.

Overigens zijn de criteria ‘voldoende’ en ‘deskundig’ in de betreffende reglementen noch in wet- of regelgeving nader geoperationaliseerd. Of en in hoeverre van ‘voldoende en deskundig’ bij individuele leerbedrijven sprake is, is dus steeds ter beoordeling van SBB.^{29 30}

Het leerbedrijf dient voorts de afspraken uit de POK jegens student en mbo-instelling na te komen. Indien sprake is van een arbeidsovereenkomst (BBL), dient het leerbedrijf deze als zijnde werkgever jegens de werknemer (student) na te komen.

3.5.4. VERANTWOORDELIJKHEID SBB

De wettelijke opdracht van SBB is opgenomen in artikel 1.5.1 WEB. Voor wat betreft de bpv heeft de SBB als opdracht:

- het bevorderen van de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming,
- het ontwikkelen en vaststellen van kwaliteitscriteria voor beroepspraktijkvormingsplaatsen en het ten minste een maal per vier jaar beoordelen van bedrijven en organisaties die de beroepspraktijkvorming verzorgen aan de hand van deze criteria en het openbaar maken van een overzicht van bedrijven en organisaties die voldoen aan deze criteria,
- het zoveel mogelijk zorg dragen voor de beschikbaarheid van een toereikend aantal bedrijven en organisaties van voldoende kwaliteit die de beroepspraktijkvorming verzorgen.

3.5.5. VERANTWOORDELIJKHEID BIJ UITBESTEDING VAN BPV

Overigens komt het voor dat een mbo-instelling of een erkende mbo-aanbieder een deel van de opleiding – al dan niet inclusief de daaraan verbonden bpv – uitbesteedt aan een opleidingsbedrijf. Dat is als zodanig toegestaan.³¹ Wel moet voor de student duidelijk zijn en blijven dat de mbo-

²⁹ Branches, sectoren en bedrijven zijn zeer uiteenlopend van karakter; een kapperszaak is heel anders dan een tomatenkweker en een transportbedrijf is weer heel anders dan een medisch laboratorium. Het is dan ook te begrijpen dat generieke regels aangaande de hoeveelheid praktijkbegeleiders op aantallen studenten ontbreken. In het onderwijs zelf is dat overigens niet anders; ook in het mbo is niet in wet- en regelgeving bepaald hoeveel docenten er *moeten* zijn op aantallen studenten. Dit wordt (wijselijk) ter beoordeling van het bevoegd gezag gelaten.

³⁰ Voor het reglement van SBB, zie <https://www.s-bb.nl/bedrijven/erkenning/voorwaarden-voor-erkenning/reglement-erkenning-leerbedrijven-sbb>.

³¹ De Notitie Helderheid (2004) meldt hierover: “In principe is uitbesteding toegestaan.” Zie <https://duo.nl/zakelijk/middelbaar-beroepsonderwijs/bekostiging-en-subsidies/reguliere-bekostiging/notitie-helderheid-bekostiging-mbo.jsp>. De WEB bevat geen norm tot welk volume of percentage een bekostigde mbo-instelling dan wel een niet-bekostigde aanbieder onderwijsactiviteiten mag uitbesteden. Wel geldt dat in het kader van contractactiviteiten door bekostigde instellingen (artikel 1.7.1 WEB), in het licht van de ABP-pensioenen van het personeel in acht moet worden genomen dat de kerntaak van deze instelling (> 51%) is gelegen in het aanbieden van publiek bekostigd onderwijs (*Kamerstukken II 1993/94, 23 778, nr. 3, p. 128*). Contractactiviteiten zoals bedoeld in artikel 1.7.1 WEB zijn echter niet gelijk te stellen aan uitbesteding.

instelling met wie hij of zij de OOK en/of de POK heeft afgesloten, te allen tijde verantwoordelijk blijft voor de wettelijke verplichtingen, bijvoorbeeld die aangaande de urennorm. In geval van bekostigde mbo-instellingen geldt voorts dat, uit hoofde van de bekostigingsaanspraak, de uitbesteding moet voldoen aan bepalingen uit de zogeheten Notitie Helderheid.³²

³² ECLI:NL:RBAMS:2009:BH6937.

4. DE BASIS VOOR HET EXTERN TOEZICHT OP BPV

Voordat de vraag aan de orde is of en in hoeverre de Inspectie van het onderwijs kan oordelen over de beroepspraktijkvorming in een leerbedrijf (hoofdstuk 5), wordt in dit hoofdstuk eerst stil gestaan bij de formele basis voor het Inspectietoezicht in het mbo.

4.1. INSPECTIETOEZICHT IN HET MBO: DE FORMELE GRONDSLAG

4.1.1. HET FORMELE UITGANGSPUNT VAN DE WEB

Enkele jaren voor invoering van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) in 2002, is in 1996 de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) ingevoerd. In de WEB wordt voor wat betreft het kwaliteitstoezicht aangesloten bij de systematiek van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Artikel 1.3.6 WEB bepaalt dientengevolge dat het bevoegd gezag een stelsel van kwaliteitszorg inricht en zorgdraagt voor een regelmatige beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs, dit dan zo veel mogelijk in samenwerking met andere instellingen. Het is volgens artikel 1.3.6 WEB aan de instelling om de eigen kwaliteit te *beoordelen*.

Bepalingen over het toezicht door de Inspectie van het onderwijs zijn tussen 1996 en 2002 opgenomen in hoofdstuk 5 van de WEB. Daarin is in die periode bepaald dat de Inspectie toezicht houdt op de *uitvoering* van de kwaliteitszorg door het bevoegd gezag én toeziet op de *naleving* van de voorschriften (artikel 5.1 WEB).

Het beginsel dat de beoordeling van kwaliteit in het mbo volgens de wetgever aan het bevoegd gezag is, wordt onderstreept in:

- (1) de memorie van toelichting bij de WOT: “Bij de beoordeling van de instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie zal de inspectie zich dus vooral richten op de wijze waarop de instellingen aan hun wettelijke opdrachten gestalte hebben gegeven; welke kwaliteitsdoelen zij zichzelf daarbij hebben gesteld en of die zijn gerealiseerd op aanvaardbaar niveau.”³³ en
- (2) het eerste ‘Toezichtkader’ voor het mbo uit 2003: “Uitgangspunt van de WEB is de autonomievergroting en de daarbij behorende verantwoordelijkheid van elke instelling voor de eigen kwaliteit van het onderwijs en de verbetering daarvan. Daarover legt zij achteraf verantwoording af. De instelling richt een kwaliteitszorgsysteem in dat voorziet in de beoordeling van de eigen kwaliteit.”³⁴

Uitgangspunt van de WEB is derhalve dat het toezicht van de Inspectie in het mbo volgens de wetgever niet in het teken staat van *beoordeling* van kwaliteit maar – louter – in het teken van de *naleving* van de wettelijke voorschriften.

Ingegeven door zorgen in beleid en politiek over de kwaliteit van het mbo, is de Inspectie in het mbo na 2008 echter meer en meer gaan acteren als ware deze sector voor wat betreft het *kwaliteitstoezicht* gelijk te stellen aan het primair en voortgezet onderwijs.³⁵ De toezichtkaders (zie ook hierna) voor het mbo raken sindsdien gebaseerd op eenzelfde systematiek als in die sectoren, terwijl aan het formele uitgangspunt in de WEB dat instellingen hun eigen kwaliteit beoordelen niets wordt gewijzigd.

³³ Kamerstukken II 2000/01, 27 783, nr. 3, p. 12.

³⁴ Inspectie van het onderwijs, *Toezicht- en Waarderingskader + beslisregels BVE 2003*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs 2003.

³⁵ In 2008 is vanwege de ontstane zorgen besloten dat het toezicht op examenkwaliteit wordt weggehaald bij de instellingen en de sector zelf en wordt belegd bij de Inspectie van het onderwijs. *Stb.* 2008, 204.

Dit laat onverlet dat de Inspectie van het onderwijs vanaf 2002 tot 2017 op grond van artikel 3 van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) formeel onder meer de taak heeft de kwaliteit van het mbo te beoordelen en te bevorderen, en over de ontwikkeling van het onderwijs te rapporteren.

Belangrijk is in dit verband dat recent, in 2017, de taak van de Inspectie in het kader van de Wet Bisschop c.s. is bijgesteld. In artikel 3 van de WOT is nalevingstoezicht is nu formeel de prioritaire doelstelling en het kwaliteitstoezicht geldt als secundair.³⁶ Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat twee elementen van de Wet Bisschop c.s. niet zijn doorgetrokken naar het mbo. Het betreft:

- het vereiste dat de formele basis van het oordeel zeer zwak is opgenomen in de betreffende onderwijswet, i.c. de WEB,
- het gegeven dat het oordeel 'zeer zwak' een Awb-besluit betreft.

Het euvel van de eerste bullet kan, gelet op de analyse die ten grondslag heeft gelegen aan de Wet Bisschop c.s., ook in geval van het mbo in strijd worden geacht met de bescherming van de vrijheid van onderwijs (artikel 23 GW; zie ook hierna in paragraaf 4.1.4). Voorts valt niet in te zien waarom het oordeel 'zeer zwak' in geval van het po en vo wél wordt beschouwd als een besluit met enig rechtsgevolg en in het mbo niet.

Terug naar het hoofdthema van deze paper.

4.1.2. REGULIER EN INCIDENTEEL ONDERZOEK

De Inspectie baseert haar oordelen over het onderwijs op periodiek onderzoek, waaraan toezichtkaders (beleidsregels, zie ook hierna) ten grondslag liggen (artikel 11 WOT). De rapportages worden openbaar gemaakt (artikelen 20 en 21 WOT). Als de instelling in kwaliteit ernstig of langdurig tekortschiet, informeert de Inspectie de minister (artikel 14 WOT).

Het toezicht in het kader van artikel 11 WOT kan worden geduid als *regulier toezicht*. Het is tevens mogelijk dat de Inspectie *incidenteel onderzoek* doet, en wel op basis van artikel 15 WOT. Dit komt bijvoorbeeld voor als er zorgen zijn over de bestuurlijke kwaliteit en/of continuïteit van een instelling. Ook over de uitkomst van dat incidenteel onderzoek wordt door de Inspectie een rapportage opgesteld.

Overigens mag een bevoegd gezag van een school of instelling bij de aankondiging van een incidenteel onderzoek navraag doen over de grondslag ervan. Navraag doen staat volgens een uitspraak van de Afdeling niet gelijk aan het weigeren van medewerking.³⁷

4.1.3. TOEZICHTKADERS VAN DE INSPECTIE

Voor het uitvoeren van de opdracht benoemd in artikel 11 WOT, zijnde het regulier onderzoek, worden op grond van artikel 13 WOT toezichtkaders (tegenwoordig aangeduid als onderzoekskaders) opgesteld. Deze dragen het karakter van beleidsregels. De kaders dienen als grondslag voor het oordeel van de Inspectie over de kwaliteit van een mbo-opleiding.

³⁶ *Stb.* 2016, 179. Voor het po en vo geldt voorts dat het Inspectie-oordeel 'zeer zwak' altijd een nalevingsaspect moet betreffen. Bij gelegenheid van deze wet is voorts een definitie van 'zeer zwak' in de WPO en WVO opgenomen. Het oordeel 'zeer zwak' geldt bovendien in het po en vo als een Awb-besluit. Deze elementen van de Wet Bisschop c.s. zijn niet integraal doorgetrokken naar het mbo.

³⁷ Zie in dit verband ECLI:NL:RVS:2017:1979, waarin de Afdeling constateert dat "niet kan worden gezegd dat SIO [RS: de Stichting Islamitisch Onderwijs te Amsterdam] reeds vanwege haar kritische houding jegens het onderzoek en de betwisting van de wettelijke grondslag daarvan, medewerking heeft geweigerd. Dat zou immers eerst het geval zijn geweest als SIO geen gevolg zou hebben gegeven aan een verzoek van de Inspectie, waarbij de Inspectie de haar toekomstige wettelijke bevoegdheden in het kader van toezicht zou hebben ingeroepen. Vastgesteld kan worden dat SIO had aangegeven dat zij in dat geval aan de Inspectie daarover uitsluitel zou hebben gegeven en "tot haar dienst staat"."

4.1.4. GRONDWETTELIJKE DIMENSIE

Artikel 23 tweede lid Grondwet bepaalt dat het geven van onderwijs vrij is, behoudens het toezicht, een en ander *bij de wet* te regelen. Uit lid 5 van artikel 23 GW vloeit voort dat daarbij deugdelijkheidseisen als richtsnoer mogen dienen, die eveneens bij wet dienen te zijn bepaald.

Indien de wetgever al van mening is dat een Inspectie een oordeel kan vellen over kwaliteit van het mbo (hetgeen in ieder geval strijdig is met artikel 1.3.6 WEB, zie hiervoor), dan dient de inhoudelijke basis van dat oordeel in de wet te zijn opgenomen.

Voor het mbo is van een dergelijke wettelijke basis geen sprake. In het huidige onderzoekskader en de voorgaande toezichtkaders wordt gesteld dat 'zeer zwak' onderwijs wordt gezien als 'onderwijs van onvoldoende kwaliteit' zoals bedoeld in artikel 6.1.4 WEB. Het onderzoekskader is echter een beleidsregel, geen wet. Dit impliceert dat de Inspectie bepaalt wat in het mbo onder kwaliteit wordt verstaan, hetgeen volgens de Grondwet enkel aan de wetgever kan zijn (indien deze daar al toe over gaat).

4.1.5. CONCLUSIE: KWALITEITSOORDELEN VAN DE INSPECTIE MISSEN WETTELIJKE BASIS

De kwaliteitsonderzoeken die de Inspectie in het mbo verricht, i.c. de oordelen die daarin zijn vervat aangaande de kwaliteit van mbo-opleidingen, beschikken over onvoldoende wettelijke grondslag. De oordelen zijn strijdig met het uitgangspunt van de wetgever dat in het mbo het bevoegd gezag oordeelt over kwaliteit en zijn niet gebaseerd op een nadere inhoudelijke bepaling bij wet.

4.2. WAT IS VOLGENS DE WOT IN HET MBO HET SUBJECT VAN TOEZICHT?

Uit de WOT volgt dat de Inspectie gerechtigd is toezicht uit te oefenen op 'de instelling' en 'het bevoegd gezag', zoals bedoeld in de onderwijswetten, i.c. de WEB.

Onder 'instelling' wordt in de WEB verstaan: een regionaal opleidingscentrum, een agrarisch opleidingscentrum of een vakinstelling (artikel 1.1.1 WEB) (bekostigd onderwijs). Zoals hiervoor vermeld kunnen 'andere instellingen' diploma-erkenning voor hun opleidingen aanvragen (niet-bekostigd onderwijs).

Onder 'bevoegd gezag' wordt verstaan (artikel 1.1.1 WEB): in geval van

- a) bekostigd onderwijs: het college van bestuur van de instelling, of indien artikel 9.1.8 is toegepast, het bestuur van de rechtspersoon waarvan de instelling uitgaat, en
- b) niet-bekostigd onderwijs: het bestuur van de rechtspersoon waarvan de andere instelling uitgaat, dan wel de natuurlijke persoon die deze andere instelling in stand houdt.

Op grond van deze bepalingen kan worden gesteld dat het bestuur van de rechtspersoon of de natuurlijke persoon die niet-bekostigde opleidingen aanbiedt, geldt als subject van het toezicht van de Inspectie van het onderwijs.³⁸

Leerbedrijven – dat zijn bedrijven of organisaties die de beroepspraktijkvorming verzorgen (art. 7.2.8 en 7.2.9 WEB) - zijn als zodanig geen eigenstandig subject van toezicht van de Inspectie van het onderwijs.

Sinds 1 juli 2012 omvat de WOT wel een bepaling ten aanzien van het toezicht op de kenniscentra, nu: SBB. In artikel 3, tweede lid onder a WOT wordt sindsdien bepaald dat de Inspectie ook tot taak heeft de kwaliteit van uitoefening van hun taken te beoordelen en te bevorderen.

³⁸ Strikt gekomen kan geponereerd worden dat de Inspectie geen toezicht houdt op 'andere instellingen' aangezien dit niet als zodanig in de begripsomschrijvingen wordt gesteld.

4.2.1. CONCLUSIE: DE INSPECTIE HEEFT GEEN JURISDICTIE BIJ EEN LERBEDRIJF

De Inspectie van het onderwijs beschikt niet over een wettelijk mandaat tot het uitvoeren van eigenstandig regulier en/of incidenteel onderzoek bij een leerbedrijf. Een dergelijk onderzoek wordt in voorkomende gevallen door de Inspectie derhalve uitgevoerd zonder adequate wettelijke grondslag.

4.3. SINDS WANNEER GELDT WELK TOEZICHTKADER?³⁹

De toezichtkaders hebben zoals hiervoor gesteld verankering in artikel 13 van de WOT en dragen het karakter van beleidsregels. De kaders geven aan hoe de Inspectie in de uitvoering van de wettelijke opdracht dient te handelen. Beleidsregels zijn geen algemeen verbindende voorschriften. Formeel gesproken bevatten de toezichtkaders van de Inspectie derhalve geen regels waaraan mbo-instellingen (bekostigd dan wel niet-bekostigd) zich per definitie aan te houden hebben. Wel bieden de toezichtkaders de mbo-instellingen duidelijkheid aangaande de te verwachten handelswijze van de Inspectie.

In het algemeen geldt dat de toezichtkaders na 2002 stapsgewijs tot ontwikkeling zijn gekomen, waarbij voorrang is gegeven aan het primair en voortgezet onderwijs en aan het bekostigd onderwijs. Voor het mbo zijn de toezichtkaders in eerste aanleg, vooral ook gelet op het formele uitgangspunt van artikel 1.3.6 WEB, marginaal geweest. Pas met ingang van 2006 zijn er enige meer substantiële toezichtkaders voor het mbo tot stand gekomen.

4.3.1. TOEZICHTKADER 2006

Het toezichtkader dat voor het mbo ingaat in 2006⁴⁰ is nog in grote mate procesmatig / marginaal ingericht, in die zin dat de Inspectie aangeeft het onderzoek naar kwaliteit in te richten naar de mate waarin de door de instelling opgestelde *zelfevaluatie* daartoe noodzaakt. Inhoudelijk kan daarbij worden gekeken naar een aantal elementen, waarbij echter wordt opgemerkt dat dat 'selectief' zal gebeuren namelijk op grond van de uitkomst van een eerdere risico-inventarisatie. Beroepspraktijkvorming is geen onderdeel van deze elementen en daarmee in eerste aanleg derhalve geen object van onderzoek van de Inspectie.

Over de toepassing van het kader op *niet-bekostigde opleidingen* wordt blijkens een voetnoot in het kader nog overleg gevoerd met de brancheorganisatie Paepon; derhalve wordt in het kader enkel gesproken over bekostigde instellingen.

4.3.2. TOEZICHTKADER 2009

Het toezichtkader dat in 2009 voor het mbo wordt vastgesteld⁴¹ en dat doorloopt tot 2012⁴², geeft aan dat het toezicht in twee fasen plaatsvindt: eerst een fase van 'risico-detectie' en daarna - indien nodig - een tweede fase van gericht kwaliteitsonderzoek. In dat laatstgenoemde onderzoek kan, als onderdeel van 'de kwaliteit van het leerproces', ook worden gekeken naar de beroepspraktijkvorming. Specifiek wordt dan nagegaan of: "de deelnemers en de bedrijven voldoende (worden) voorbereid op de bpv, de deelnemers effectief en stimulerend door de

³⁹ Hiervoor is reeds aangegeven dat aan de kwaliteitsoordelen van de Inspectie over mbo-opleidingen een legitimiteitsbasis ontbreekt. Dat punt wordt in het navolgende even 'tussen haken' geplaatst.

⁴⁰ *Stcrt.* 23 november 2006, nr. 229.

⁴¹ Inspectie van het onderwijs, *Toezichtkader BVE 2009*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs 2009.

⁴² Ten gevolge van de integratie van het toezicht op examenkwaliteit verschijnt voor 2010 een 'Aanvulling' op het Toezichtkader bve 2009. Zie *Stcrt.* 2010, 3538. Met deze aanvulling wordt de toezichtsystematiek (eerste fase, tweede fase; waarderingskaders) als zodanig niet gewijzigd; met de aanvulling worden voorts de Bijlagen I en IV van het kader 2009 niet gewijzigd.

instelling en het bedrijf (worden) begeleid en werk verrichten dat past bij de richting en het niveau van de opleiding.”⁴³

In het Toezichtkader 2009 wordt aangegeven dat het tevens betrekking heeft op het *niet-bekostigd* onderwijs, maar dat dit in de *eerste fase* (risicodetectie) enkel plaats vindt op basis van het zogeheten ‘verslag van werkzaamheden’.⁴⁴ Dit verslag dient op grond van artikel 1.4.1 derde lid WEB jaarlijks voor 1 maart aan de minister te worden gestuurd. In Bijlage I bij het Toezichtkader 2009 staat (voor het eerst) een overzicht opgenomen van de inhoudelijke verwachting van de Inspectie ten aanzien van dat verslag. De Inspectie geeft daarbij aan dat voor wat betreft de bpv de omvang dient te worden verantwoord.⁴⁵ Alléén indien de fase van risicodetectie daartoe aanleiding geeft⁴⁶, kan in *tweede instantie* ook bij het niet-bekostigd onderwijs een kwaliteitsonderzoek plaatsvinden.

4.3.3. TOEZICHTKADER 2012

Met ingang van 1 januari 2012 wordt de werkwijze van de Inspectie, waarbij het toezicht in twee fasen wordt ingedeeld, op hoofdlijn gehandhaafd. Wel wordt het aangevuld met het gegeven dat elke instelling minstens eenmaal per drie jaar wordt bezocht (steeds uitmondend in rapportages met als titel ‘De staat van de instelling’). Het toezichtkader⁴⁷ vermeldt nu dat de bpv geldt als een ‘kernaspect’ van het domein Onderwijsproces en dat in dat verband wordt nagegaan hoe de opleiding studenten en bedrijven voorbereidt op de bpv, hoe het komt tot plaatsing en hoe de begeleiding door zowel de opleiding als het leerbedrijf vorm krijgt.

Het nieuwe kader wordt tevens van toepassing verklaard voor het toezicht in het *niet-bekostigd onderwijs*.⁴⁸ Overigens heeft de Inspectie in het geval van het niet-bekostigd onderwijs - logischerwijze - geen financiële toezichtstaak.

4.4. ZIJN DEZE TOEZICHTKADERS VOOR LEERBEDRIJVEN RELEVANT?

Gesteld kan worden dat op grond van de WOT de jurisdictie van de Inspectie van het onderwijs zich uitstrekt tot

- (a) bekostigde instellingen,
- (b) de niet-bekostigde rechtspersonen of natuurlijke personen met diploma-erkenning en
- (c) met ingang van 2012 ook de kenniscentra beroepsonderwijs, nu: SBB.

De jurisdictie omvat in ieder geval *niet* de leerbedrijven als zodanig die de bpv verzorgen. Toezichts- en onderzoekskaders van waaruit de Inspectie opereert maken dat – gegeven hun karakter zijnde beleidsregels – niet anders.

De mbo-instellingen, andere instellingen en hun bevoegde gezagsorganen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en de naleving van de wettelijke bepalingen, mede omvattende de bpv. De Inspectie kan toezien op de *naleving*. *Kwaliteitsoordelen* door de Inspectie over mbo-opleidingen als zodanig zijn strijdig met het uitgangspunt van de WEB en hebben geen verankering in de WEB.

⁴³ Inspectie van het onderwijs, *Toezichtkader BVE 2009*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs 2009, p. 44.

⁴⁴ Inspectie van het onderwijs, *Toezichtkader BVE 2009*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs 2009.

⁴⁵ Net zoals dat voor de kwaliteitsoordelen in het algemeen geldt, geldt ook ten aanzien van deze bepaling in de Bijlage dat deze niet voorzien is van een wettelijke grondslag.

⁴⁶ “Alleen bij instellingen waar een of meer vermoeden(s) van mogelijke tekortkomingen zijn gerezen, (...) wordt het tweede orde toezicht toegepast,” Toezichtkader bve 2009, p. 20.

⁴⁷ *Stcrt.* 2011, 18890.

⁴⁸ Inspectie van het onderwijs, *Toezichtkader BVE 2012*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs 2011. Overigens kan dit gelijkelijk behandelen worden bekritiseerd vanuit het (beperkter) kader van artikel 1.4.1 WEB.

De SBB (voorheen: kenniscentra) is verantwoordelijk voor de (regelmatige) erkenning van leerbedrijven, inclusief hun zorg voor de kwaliteit van de bpv. De Inspectie kan toezien op SBB.

4.4.1. CONCLUSIE: TOEZICHTSKADERS NIET RELEVANT VOOR LERBEDRIJVEN

De toezichts- en onderzoekskaders zoals hiervoor besproken zijn geen algemeen verbindende voorschriften voor leerbedrijven. De kaders zijn beleidsregels waar de Inspectie zich aan heeft te houden in de uitoefening van het toezicht. Zoals hiervoor reeds opgemerkt beschikt de Inspectie van het onderwijs niet over een mandaat tot het uitvoeren van een eigenstandig regulier en/of incidenteel onderzoek bij een leerbedrijf.

4.5. ANDERE TOEZICHTSBEVOEGDHEDEN

In artikel 9 WOT is bepaald dat indien de uitoefening van het Inspectietoezicht niet het toezicht op de naleving van bepalingen uit onderwijswetten betreft, de artikelen 5:12 tot en met 5:17 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing zijn. Alsdan worden deze bevoegdheden uitgeoefend door daartoe door Onze Minister aangewezen *personen*. Van deze aanwijzing wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.

Mij is niet bekend dat in de periode 2002 – heden dergelijke mededelingen zijn gepubliceerd.

Derhalve betreft de uitoefening van het Inspectietoezicht in het mbo primair de naleving van bepalingen uit onderwijswetten.

4.6. CONVENANT INSPECTIE - BELASTINGDIENST

In 2012 hebben de Belastingdienst en de Inspectie van het onderwijs een convenant gesloten over samenwerking aangaande het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van onder meer de WVA.⁴⁹ Een dergelijke doelstelling ligt echter als zodanig niet besloten in de WOT, noch in de WEB. Voorts is een taak of bevoegdheid tot gegevensuitwisseling voor de Inspectie van het onderwijs niet als zodanig benoemd in het Organisatie- en Mandaatsbesluit OCW 2008.

Voorts is hiervoor reeds opgemerkt dat de Inspectie van het onderwijs geen toezichtstaak heeft als het gaat om a) het financiële reilen en zeilen van niet-bekostigde instellingen en b) leerbedrijven.

Zoals hiervoor aangestipt is het op basis van artikel 9 WOT in beginsel wel mogelijk dat de Inspectie van het onderwijs wordt ingezet voor andere toezichtstaken dan naleving van de onderwijswetten; dit dient dan echter bij separaat aanwijzingsbesluit, betreffende de personen in kwestie, publiekelijk bekend te worden gemaakt.

Gegeven deze kaders is de gegevensuitwisseling tussen de Inspectie van het onderwijs en de Belastingdienst zoals verwoord in het convenant niet gebaseerd op een afdoende wettelijke grondslag.

Dat laatste wordt overigens onderkend in een interne evaluatie van de samenwerking. In het betreffende document wordt aangekondigd dat "een startnota (wordt) voorbereid om de informatie-uitwisseling structureel te verankeren in wet- en regelgeving. *De noodzaak tot verankering in wetgeving volgt uit Artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen*. De informatie-uitwisseling met andere ministeries is vaak eveneens geregeld in de wetten van de desbetreffende ministeries. (...) Gelet op de duur van een wetstraject wordt vooruitlopend op de

⁴⁹ Voor zover mij bekend is dit convenant niet in de Staatscourant gepubliceerd. Het is openbaar gemaakt naar aanleiding van enkele WOB-verzoeken, zie daarover het besluit op Wob-verzoek Toepassing afdrachtvermindering onderwijs, Staatssecretaris van Financiën, d.d. 25 september 2017.

structurele verankering het convenant verlengd tot 1 januari 2016. Verdere verlenging is mogelijk als voor die datum het wetstraject nog niet is afgehandeld.”⁵⁰

Een dergelijk wetstraject is voor zover bekend tot op heden niet in gang gezet; voorts is onbekend of en in hoeverre het betreffende convenant is verlengd.

⁵⁰ Bijlage bij besluit Wob-verzoek Toepassing afdrachtvermindering onderwijs, d.d. 25 september 2017. Mijn cursivering.

5. OORDELEN OVER DE KWALITEIT VAN DE BPV?

In het licht van het voorgaande is de vraag: in hoeverre kunnen de Inspectie van het onderwijs respectievelijk de Belastingdienst op basis van een adequate formele grondslag oordelen over aangaande de *kwaliteit* van de *bpv*, en/of de *naleving* van voorschriften betreffende de vormgeving daarvan in een leerbedrijf, zodanig dat daaraan de nodige rechtsgevolgen kunnen worden verbonden?

5.1. OORDELEN VAN DE INSPECTIE VAN HET ONDERWIJS

Hiervoor is aangegeven dat de Inspectie van het onderwijs in beginsel, en in tweede aanleg een oordeel kan hebben over de manier waarop de mbo-instelling of de erkende aanbieder de beroepspraktijkvorming vormgeeft en toetst. Het oordeel betreft dan de *naleving* en niet de *kwaliteit*.

Uit het gegeven dat er geen nadere wettelijke voorschriften zijn omtrent de inrichting en vormgeving van de *bpv* in het leerbedrijf – plaatsvindend onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van de opleiding - volgt dat een oordeel van de Inspectie aangaande die *naleving* een lastige opgave is.

Een dergelijk oordeel (als dan) regardeert voorts het bevoegd gezag van de mbo-instelling of de andere instelling, *niet* het leerbedrijf.

Het toetsen op de kwaliteit van het leerbedrijf behoort tot de verantwoordelijkheid van SBB (voorheen: het kenniscentrum). De Inspectie van het onderwijs ziet toe op de uitoefening van taken door SBB (voorheen: het kenniscentrum), en wederom *niet* het leerbedrijf.

Oordelen van de Inspectie van het onderwijs over de kwaliteit van de *bpv* van een mbo-opleiding, zoals vorm en inhoud krijgende in het leerbedrijf, zijn niet gebaseerd op een afdoende wettelijke grondslag.

Oordelen over de naleving van bepalingen omtrent de *bpv* in en door het leerbedrijf zijn formeel niet mogelijk aangezien passende voorschriften ontbreken.

5.2. OORDELEN VAN DE BELASTINGDIENST

Uit het voorgaande volgt dat het niet aan de Inspectie van het onderwijs is om tot een oordeel te komen over de kwaliteit van de *bpv* van een mbo-opleiding respectievelijk de naleving van (ontbrekende) voorschriften in een *leerbedrijf*. Dientengevolge is het bezigen van een dergelijk oordeel door de Belastingdienst helemaal een brug te ver, ook indien een dergelijk oordeel is gebaseerd op rapportages van de Inspectie van het onderwijs aangezien deze een afdoende wettelijke grondslag missen.

Er is derhalve geen formele grondslag aanwezig voor dergelijke oordelen door de Belastingdienst.

Aangezien de Inspectie van het onderwijs geen formele relatie heeft met *leerbedrijven*, kan de Belastingdienst dergelijke Inspectie-oordelen niet benutten in het kader van het opleggen van naheffingsaanslagen aan leerbedrijven in het kader van artikel 14 WVA.

6. TEN SLOTTE

Zoals genoemd in de inleiding van deze paper is en wordt nog door diverse leerbedrijven geprocedeerd over de opgelegde naheffingsaanslagen. Inmiddels niet geheel zonder succes.

Begin 2016 bepaalde de Hoge Raad dat voor de afdrachtvermindering onderwijs niet vereist was dat de beroepspraktijkvorming verbonden was aan een *gehele* mbo-opleiding. Beroepspraktijkvorming verbonden aan een *deelkwalificatie* van een BBL-opleiding, zoals dat destijds mogelijk was, volstond.⁵¹

In september 2017 oordeelde de Hoge Raad in een drietal zaken⁵² voorts dat

- a) het leerbedrijf altijd moet bewijzen dat de werknemer beroepspraktijkvorming heeft gevolgd. Echter, indien een certificaat of diploma door de erkende onderwijsaanbieder is uitgereikt, dan volstaat dat voor het bewijs dat een werknemer (het desbetreffende deel van) de opleiding heeft gevolgd.
- b) Voor de toepassing van artikel 14 WVA volstaat dat de mbo-opleiding in kwestie is vermeld in het Centraal register beroepsonderwijs; het ligt niet op de weg van de belastinginspecteur of de rechter in belastingzaken om in het kader van de toepassing van de WVA te beoordelen of een in dat register opgenomen opleiding voldoet aan de eisen van de WEB.

In het licht van zowel het juridisch kader als deze arresten, ten slotte, nog het volgende.

Het is in beginsel niet verkeerd dat de Belastingdienst naheffingsaanslagen oplegt als regels zijn overtreden. En ook niet dat door of namens het Ministerie van OCW bestuurlijke waarschuwingen aan erkende opleiders worden verstrekt en bekostigde mbo-instellingen te maken krijgen met besluiten tot terugvordering. Het gaat immers om het in het kader van het algemeen belang handhaven van wettelijke bepalingen; sancties moeten in dat verband mogelijk zijn.

Echter, de Inspectie van het onderwijs is geen onderwijspolitie in die zin dat zij op basis van een vrij ruim mandaat zelf kan bepalen of opleiding X of school Z in opzicht Y al dan niet aan de maat zijn. De Inspectie van het onderwijs dient zich – met name gelet op de vrijheid van onderwijs – aan de wet te houden. Dat houdt in: prioritair kijken naar naleving van regels en bekostigingsvoorwaarden door de bevoegde gezagsorganen van instellingen en scholen. Secundair kan zij oordelen over onderwijskwaliteit, indien daartoe bij wet een grondslag is gegeven, hetgeen in het mbo nog niet is gebeurd.

Incidenteel Inspectie-onderzoek is eveneens mogelijk, maar ook dan dient de Inspectie zich te houden aan het wettelijk kader, en eveneens aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In en rond de in Bijlage 1 genoemde artikel 14 WVA-zaken en het informatiemateriaal dat over deze zaken slechts mondjesmaat (voornamelijk via WOB-verzoeken) naar buiten komt, zijn aanwijzingen te vinden dat de Inspectie van het onderwijs in deze exercitie buiten het haar toekomende mandaat en buiten het relevante juridisch kader is getreden.

Op grond van het handelen van de Inspectie van het onderwijs zijn (voorgenomen) besluiten van zowel de Belastingdienst als OCW met aanzienlijke rechtsgevolgen gebaseerd geweest.

⁵¹ Hoge Raad 15 januari 2016, ECLI:NL:HR:2016:38.

⁵² Hoge Raad 22 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2421; ECLI:NL:HR:2017:2436; ECLI:NL:HR:2017:2438.

Het is aannemelijk dat deze gang van zaken bij betreffende leerbedrijven, andere en bekostigde instellingen en in de kring van betrokkenen daaromheen geleid tot een 'evidence based voorzichtigheid' als het gaat om samenwerking in BBL-trajecten in het algemeen en het daartoe benutten van stimuleringsregelingen van de overheid (de Subsidieregeling Praktijkleren bijvoorbeeld) in het bijzonder.

En dat laatste valt te betreuren, aangezien de samenwerking tussen bedrijfsleven, organisaties en opleiden nu eenmaal aan de basis ligt van het beroepsonderwijs.

BIJLAGE 1 OVERZICHT JURISPRUDENTIE INZAKE ART. 14 WVA MBO

Op Rechtspraak.nl zijn de volgende zaken met betrekking tot de toepassing van artikel 14 WVA in geval van beroepspraktijkvorming in het mbo gepubliceerd. De auteur houdt zich aanbevolen voor (niet gepubliceerde) aanvullingen op dit overzicht.

ECLI	dd. uitspraak	dd. publicatie	kenmerk	hangt samen met
ECLI:NL:RBGEL:2018:3248	13-07-2018	23-07-2018	AWB - 16 _ 6930	
ECLI:NL:RBGEL:2018:2559	08-06-2018	28-06-2018	AWB - 16 _ 3250	
ECLI:NL:GHARL:2018:4807	29-05-2018	08-06-2018	17/00557	ECLI:NL:RBGEL:2017:1964
ECLI:NL:GHARL:2018:4408	15-05-2018	18-05-2018	17/00208 tm 1700210	ECLI:NL:RBNNE:2016:5590
ECLI:NL:GHAMS:2018:1439	17-04-2018	13-06-2018	16/00468	ECLI:NL:RBNHO:2016:8078
ECLI:NL:RBGEL:2018:1211	19-03-2018	21-03-2018	AWB - 16 _ 3675	
ECLI:NL:GHARL:2018:2340	13-03-2018	16-03-2018	17/00635 en 17/00636	ECLI:NL:RBNNE:2017:1685
ECLI:NL:RBGEL:2018:1119	22-02-2018	14-03-2018	AWB-16_5090	
ECLI:NL:RBNNE:2018:552	20-02-2018	27-02-2018	AWB - 15 _ 4848-15/4855	
ECLI:NL:GHSHE:2017:5652	14-12-2017	23-01-2018	16/03878 tot en met 16/03881	ECLI:NL:RBZWB:2016:6377
ECLI:NL:GHSHE:2017:5653	14-12-2017	23-01-2018	16/03882 tot en met 16/03885	ECLI:NL:RBZWB:2016:6379
ECLI:NL:HR:2017:2986	24-11-2017	24-11-2017	16/04810	ECLI:NL:GHDHA:2016:2397
ECLI:NL:HR:2017:2421	22-09-2017	22-09-2017	16/05616	ECLI:NL:GHDGA:2016:3419
ECLI:NL:HR:2017:2438	22-09-2017	22-09-2017	16/05615	ECLI:NL:GHDGA:2016:3420
ECLI:NL:HR:2017:2436	22-09-2017	22-09-2017	16/03857	ECLI:NL:GHDHA:2016:2012
ECLI:NL:HR:2017:2436	22-09-2017	22-09-2017	BK-15/00973 BK-15/00974	ECLI:NL:GHDHA:2016:2012
ECLI:NL:HR:2017:2434	22-09-2017	22-09-2017	16/03830	ECLI:NL:GHDHA:2016:2010
ECLI:NL:RBNNE:2017:3022	10-08-2017	12-09-2017	AWB-15_3225	
ECLI:NL:RBNNE:2017:1976	06-06-2017	26-06-2017	AWB-16_264	
ECLI:NL:RBDHA:2017:6438	06-06-2017	20-06-2018	AWB-15_3662	ECLI:NL:GHDHA:2018:1531
ECLI:NL:RBDHA:2017:6435	06-06-2017	15-06-2017	AWB - 16 _ 5298 en AWB-16_5299	
ECLI:NL:RBDHA:2017:6438	06-06-2017	20-06-2017	AWB-16_2804, 16_2806 en 16_2811	
ECLI:NL:RBDHA:2017:6435	06-06-2017	15-06-2017	AWB-16 5298 en 16 5299	
ECLI:NL:RBNNE:2017:1685	09-05-2017	26-06-2017	AWB - 15 _ 3662	ECLI:NL:GHARL:2018:2340
ECLI:NL:RBGEL:2017:1963	11-04-2017	11-04-2017	11-04-2017, AWB - 15 _ 5726	
ECLI:NL:RBGEL:2017:1964	11-04-2017	11-04-2017	AWB-15-5724	ECLI:GHARL:2018:4807
ECLI:NL:RBNNE:2017:774	07-03-2017	26-03-2018	LEE 15/951 en LEE 15/952	
ECLI:NL:RBDHA:2017:76	30-01-2017	13-02-2017	AWB-16-2373	
ECLI:NL:RBNNE:2016:5590	22-12-2016	06-02-2017	15/1448-1450	ECLI:NL:GHARL:2018:4408
ECLI:NL:RBZWB:2016:8423	15-12-2016	02-02-2017	AWB-15_5620	
ECLI:NL:GHDHA:2016:3835	23-11-2016	21-12-2016	BK-16/00267 t/m 00270	ECLI:NL:HR:2017:2608
ECLI:NL:GHDHA:2016:3419	12-10-2016	17-11-2016	BK-16/00128 en BK-16/00129	ECLI:NL:HR:2017:2421
ECLI:NL:GHDHA:2016:3420	12-10-2016	17-11-2016	BK-16/00130 en BK-16/00131	ECLI:NL:HR:2017:2438
ECLI:NL:RBNHO:2016:8078	03-10-2016	01-11-2016	AWB - 15 _ 1378	ECLI:NL:GHAMS:2018:1439

ECLI:NL:RBZWB:2016:6378	30-09-2016	07-12-2016	BRE - 14 _ 3469 t/m 14_3472	ECLI:BL:GHSHE:2017:5652
ECLI:NL:RBZWB:2016:6377	30-09-2016	07-12-2016	BRE 14/3465 t/m 14/3468	ECLI:NL:GHSHE:2017:5651
ECLI:NL:GHDHA:2016:3022	28-09-2016	21-10-2016	BK-15/01050 en BK-15/01051	ECLI:NL:RBDHA:2015:13398
ECLI:NL:RBGEL:2016:4774	23-08-2016	06-09-2016	AWB-15_4848	
ECLI:NL:RBGEL:2016:4774	23-08-2016	06-09-2016	AWB-15_4248	
ECLI:NL:GHDHA:2016:2397	17-08-2016	18-08-2016	BK-15/01014 en 01015	ECLI:NL:HR:2017:2986
ECLI:NL:GHDHA:2016:2398	17-08-2016	18-08-2016	BK-15/01086	ECLI:NL:HR:2017:1611
ECLI:NL:RBGEL:2016:4135	21-07-2016	16-08-2016	AWB-15_423	
ECLI:NL:RBGEL:2016:3902	19-07-2016	19-07-2016	AWB-14_8979	
ECLI:NL:RBDHA:2016:10751	15-07-2016	13-09-2016	AWB-15_8224	
ECLI:NL:GHDHA:2016:2012	06-07-2016	13-07-2016	BK-15/00973 BK-15/00974	ECLI:NL:HR:2017:2436
ECLI:NL:GHDHA:2016:2010	22-06-2016	13-07-2016	BK-15/00850 t/m BK-15/00853	ECLI:NL:HR:2017:2434
ECLI:NL:RBGEL:2016:2850	02-06-2016	02-06-2016	AWB-15_4895	
ECLI:NL:GHSHE:2016:1019	18-03-2016	15-06-2016	15/00899	
ECLI:NL:RBDHA:2016:5468	02-02-2016	16-06-2016	AWB - 15 _ 1557	ECLI:NL:GHDHA:2016:3420
ECLI:NL:RBDHA:2016:5469	02-02-2016	16-06-2016	AWB - 15 _ 1556	ECLI:NL:GHDHA:2016:3419
ECLI:NL:HR:2016:38	15-01-2016	15-01-2016	15/00350	ECLI:NL:GHARL:2014:9822
ECLI:NL:GHDHA:2016:232	13-01-2016	05-02-2016	BK-14_01533	ECLI:NL:HR:2016:2440
ECLI:NL:RBGEL:2015:7324	26-11-2015	26-11-2015	AWB-14_5946	
ECLI:NL:RBDHA:2015:13399	17-09-2015	21-12-2015	AWB-14_10830	
ECLI:NL:RBONE:2013:BY7787	08-01-2013	08-01-2013	AWB 12/2014	

BIJLAGE 2 JURIDISCHE KADERS EXPERIMENTEN KWALIFICATIEDOSSIERS

In de periode 2005-2012 is in het mbo toegewerkt naar een 'competentiegerichte kwalificatiestructuur'. Dit gebeurde onder de noemer van de operaties 'Herontwerp mbo' en 'Herziening kwalificatiestructuur'.

Op grond van artikel 12.1a.1 (bekostigd) en 12.1a.2 (niet-bekostigd) WEB werden experimenten mogelijk gemaakt. De experimentele opleidingen maakten het mogelijk nieuwe onderwijskundige formats uit te proberen.⁵³

Deelname aan de experimenten was niet verplicht. Tot in de zomer van 2012 konden de 'oude', eindtermgerichte kwalificatiedossiers nog worden gebruikt. Deelname aan een experiment moest worden aangevraagd (zie hierna).

Met ingang van 1 augustus 2012 stopte de experimenteerregeling. Vanaf dat moment moesten alle opleidingen in het mbo geënt zijn op de nieuwe beroepsgerichte kwalificatiedossiers.⁵⁴ Er was voorzien in een overgangsrecht voor de studenten die in voorliggende jaren reeds waren gestart in een eindtermgerichte dan wel experimentele opleiding.⁵⁵

Hierna wordt ingegaan op:

1. De erkenningsregeling die gold ten aanzien van eindtermgerichte opleidingen;
2. De erkenningsregeling die gold ten aanzien van de experimentele opleidingen;
3. De erkenningsregeling die geldt ten aanzien van de beroepsgerichte opleidingen;
4. De juridische duiding van de positie van de Inspectie van het Onderwijs en MBO2010 bij de erkenning.

1. *Erkenning van aanbod van eindtermgerichte opleidingen*

Tot 2012 was het mogelijk erkenning aan te vragen voor eindtermgerichte opleidingen. De wettelijke grondslag daartoe was gelegen in artikel 1.4.1 WEB.

Voor het cursusjaar 2010-2011 was hierbij de Aanvraagprocedure diploma-erkenning voor niet-bekostigde instellingen van 12 februari 2010 relevant.⁵⁶ Dit betrof een voorlichtingspublicatie waarin de aspirant-aanbieder werd gevraagd om met de aanvraag een aantal met naam en toenaam genoemde documenten mee te sturen. Een vergelijkbare Aanvraagprocedure voor 2011-2012 is verschenen op 15 maart 2011.⁵⁷

Beide documenten dragen het karakter van een voorlichtingspublicatie en zijn derhalve niet te kenschetsen als algemeen verbindende voorschriften. Opgemerkt wordt dat in deze publicaties⁵⁸ noch in de wettelijke basis van artikel 1.4.1 WEB wordt voorzien in een nadere inhoudelijke toets op de aanvraag door de Inspectie van het onderwijs.

In 2012 is de beroepsgerichte kwalificatiestructuur ingevoerd. Daardoor was het niet meer mogelijk erkenning aan te vragen voor eindtermgerichte opleidingen voor het cursusjaar 2012-2013.

⁵³ *Stb.* 2005, 203; in eerste aanleg ook wel aangeduid als 'proeftuinen mbo'.

⁵⁴ De switch van terminologie van competentiegericht naar beroepsgericht was een enigszins cosmetische, die waarschijnlijk werd ingegeven door toenemende kritiek in onderwijsland en politiek op het competentiebeprijp, omdat dit in zou houden dat leerlingen en studenten geen kennis en vaardigheden meer zouden opdoen.

⁵⁵ *Stb.* 2011, 560.

⁵⁶ Kenmerk OND/ODS-2010/130559.

⁵⁷ Kenmerk DUO/ODS-2011/11409.

⁵⁸ Vermelding van een dergelijke toets in een voorlichtingspublicatie kan m.i. niet volstaan.

2. *Erkenning van aanbod van experimentele opleidingen*

De wettelijke grondslag voor het aanvragen van erkenning voor een experimentele opleiding was in de betreffende periode gelegen in artikel 12.1a.2 WEB, in combinatie met artikel 1.4.1 WEB.

Op basis van artikel 12.1a.2 derde lid WEB zijn nadere regels vastgesteld bij ministeriële regeling, i.c.:

- Voor het cursusjaar 2010-2011: de Regeling experimenten herontwerp kwalificatiestructuur mbo 2010-2011;⁵⁹
- Voor het cursusjaar 2011-2012: de Regeling experimenten herontwerp kwalificatiestructuur mbo 2011-2012.⁶⁰

In de regeling voor het cursusjaar 2011-2012 wordt in artikel 8 van de Regeling voorzien in besluitvorming over de aanvraag door i.c. MBO2010. In artikel 6 van de regeling wordt vermeld dat de Minister (MBO2010) uitsluitend positief op de aanvraag beschikt, indien wordt voldaan aan de criteria genoemd in het vierde lid van dat artikel, zijnde criteria ten aanzien van de spreiding van de experimentele opleidingen over onder meer sectoren, niveaus en regio's en – waar het de niet-bekostigde aanbieders betreft – “de voorwaarde, bedoeld in artikel 1.4.1, eerste lid.”

Het eerste lid van artikel 1.4.1 WEB benoemt de voorwaarden die niet-bekostigde aanbieders minimaal in acht dienen te nemen, w.o. kwaliteitszorg en rechtsbescherming. Overigens wordt in lid 5a van datzelfde artikel 1.4.1 WEB, in de periode gelegen tussen 27 april 2005 en 1 januari 2012, bepaald dat in geval van experimentele opleidingen op basis van artikel 12.1a.2 lid 1, het eerste lid van artikel 1.4.1 niet van toepassing is.⁶¹

Opgemerkt wordt dat regeling noch wettelijke grondslag voorzien in een nadere inhoudelijke toets op de aanvraag door de Inspectie van het onderwijs.

In 2012 is de beroepsgerichte kwalificatiestructuur ingevoerd. Daardoor was het niet meer mogelijk erkenning aan te vragen voor experimentele opleidingen voor het cursusjaar 2012-2013.

3. *Erkenning van aanbod van beroepsgerichte opleidingen*

Erkenning van het aanbod van beroepsgerichte opleidingen die per 1 augustus 2012 worden aangeboden, moet worden aangevraagd op basis van artikel 1.4.1 WEB. De status ‘experimenteel’ is dan ten einde.⁶²

In december 2011 wordt één en ander gecommuniceerd met de Aanvraagprocedure diploma erkenning niet bekostigde instellingen.⁶³ Daarin staat vermeld dat voor álle opleidingen waarvoor de aanbieder reeds erkenning heeft verkregen – eindtermgericht dan wel experimenteel – een nieuwe aanvraag moet worden ingediend.

Hoewel bepaalde zinsneden en passages in deze voorlichtingspublicatie anders kunnen doen vermoeden, voorziet het wettelijk kader niet in een nadere inhoudelijke toets op de aanvraag door de Inspectie van het onderwijs.

⁵⁹ *Stcrt.* 2010, 5775.

⁶⁰ *Stcrt.* 2011, 3616.

⁶¹ Blijkens de toelichting op dit artikellid was het ogenschijnlijk de bedoeling om met lid 5a een onderscheid te markeren tussen de erkenningsprocedure voor eindtermgerichte respectievelijk experimentele opleidingen; zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29 880, nr. 3, p. 4 en p. 6.

⁶² *Stb.* 2011, 560.

⁶³ *Stcrt.* 2011, 23657.

4. *Positionering van de Inspectie van het onderwijs en MBO2010 in de erkenningsregelingen*
 Artikel 1.4.1 WEB voorziet niet in een inhoudelijke toets van de *Inspectie van het onderwijs* op een aanvraag tot diploma-erkenning.⁶⁴ Ook de WOT biedt daarvoor geen basis. Hierin is het niet-bekostigd onderwijs niet uniek; ook voor het bekostigd onderwijs geldt tot op heden het beginsel dat niet van overheidswege kan worden voorzien in een inhoudelijke toets bij het starten van een school of opleiding.⁶⁵

Vermeldenswaard hierbij is overigens nog hetgeen begin jaren '90 in Hoofdstuk 10 van de Memorie van toelichting bij het voorstel tot invoering van de WEB is vermeld. Daarin wordt aangegeven dat 'commerciële' onderwijsinstellingen zich op basis van *vrijwilligheid* kunnen aanmelden bij het Crebo-register, waarbij zij dan dienen te verklaren dat hun kwaliteit op orde is en dat wordt voldaan aan de eis van voldoende interne en externe kwaliteitszorg; de Inspectie ziet vervolgens toe op dat laatste punt, te weten of de kwaliteitszorg op orde blijft.⁶⁶

De hiervoor vermeldde erkenningsregelingen voor experimentele opleidingen noch artikel 12.1a.2 WEB voorzien in een grondslag voor een inhoudelijke toets op een aanvraag tot diploma-erkenning door de Inspectie. Overigens zou m.i. een basis in enkel een ministeriële regeling (welke ontbreekt) onvoldoende zijn; gelet op het constitutionele kader dient een dergelijke basis bij wet geregeld te zijn. Vermelden in een toelichting op een regeling en/of in voorlichtingspublicaties dát de Inspectie kan toetsen op een aanvraag is een onvoldoende grondslag.

MBO2010 heeft op grond van de hiervoor aangestipte experimenteerregelingen en de daarin vervatte mandatering besloten over de aanvragen. Voor de editie 2011-2012 is daarbij bepaald dat *MBO2010* uitsluitend positief op de aanvraag beschikt indien wordt voldaan aan de criteria genoemd in het vierde lid van artikel 6, zijnde criteria ten aanzien van de spreiding van de experimentele opleidingen over onder meer sectoren, niveaus en regio's en – *waar het de niet-bekostigde aanbieders betreft* – “de voorwaarde, bedoeld in artikel 1.4.1, eerste lid”. Artikel 1.4.1 eerste lid WEB levert zoals gesteld onvoldoende wettelijke grondslag voor een inhoudelijke toets op de aanvraag, waarbij tevens dient te worden opgemerkt dat tot 1 augustus 2012 in artikel 1.4.1 lid 5a was bepaald dat het betreffende eerste lid in geval van niet-bekostigde instellingen niet van toepassing was.

Voor het beoordelen i.c. afwijzen van een aanvraag voor een experimentele opleiding door *MBO2010* was geen wettelijke grondslag aanwezig.

Voor het afwijzen van een aanvraag door OCW op grond van een toets door de Inspectie van het onderwijs was in de betreffende periode geen wettelijke grondslag aanwezig.

Voor de volledigheid kan hierbij worden opgemerkt dat voor de erkenning – gegeven het formele kader – het indienen van de aanvraag door een rechtspersoon als zodanig had kunnen volstaan. Op de aanvraag had aansluitend een marginale toets kunnen plaatsvinden betreffende de volledigheid en correctheid van de aanvraag. De aanvraag had op grond van het formele kader niet door of

⁶⁴ Recent is in dit opzicht wel een (marginale) mogelijkheid geïntroduceerd.

⁶⁵ Dit vloeit voort uit artikel 23 Grondwet ('het geven van onderwijs is vrij'). Er kunnen wel getalsmatige en/of spreidingscriteria worden gehanteerd om in aanmerking te komen voor bekostiging, hetgeen ook gebeurt in het po/vo/ho maar (vooralsnog) is geen toets mogelijk op te verwachten of te realiseren onderwijskwaliteit; een dergelijke toets is pas mogelijk ná de start van de school of opleiding. Deze kwestie levert overigens in de context van (eerdere) kabinetsvoornemens ten aanzien van wijziging van de planningssystematiek in het primair en voortgezet onderwijs (i.c. het concept wetsvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholen, waarin wél voorzien is in een kwaliteitstoets op voorhand) al enige tijd de nodige onderwijsrechtelijke gespreksstof op.

⁶⁶ *Kamerstukken II 1993/94, 23 778, nr. 3, p. 113-114.*

namens het bestuursorgaan op *inhoudelijke* gronden geweigerd kunnen worden wegens het ontbreken van een wettelijk basis daartoe.