

Uitgelegd

arsaequi.nl/maandblad AA20230062

INLEIDING MBO-RECHT: EEN AANZET TOT VERDIEPING

Job Buiting*

In het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) studeren meer dan 500.000 studenten aan 61 mbo-instellingen.¹ Het recht dat op deze studenten en instellingen van toepassing is wordt weinig bestudeerd en is erg complex. Zo raakt het aan de vrijheid van onderwijs zoals geregeld in artikel 23 van de Grondwet, zijn er onder meer regels gesteld over governance, bekostiging en kwaliteitsborging en vloeit de rechtspositie van de student hieruit voort. In deze bijdrage worden de belangrijkste elementen van het mbo-recht belicht.

Inleiding

Waar het onderwijsrecht al een niche is, kan bij het mbo-recht – het recht betreffende het middelbaar beroepsonderwijs – gesproken worden over een superspecialisatie. Dit rechtsgebied binnen het onderwijsrecht is complex, maar wordt weinig bestudeerd. De Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht (NVOR) deed daarom al in 2007 een oproep tot actievere bestudering van het mbo-recht,² hetgeen onder meer geleid heeft tot de oprichting van de leerstoel Onderwijsrecht met betrekking tot het beroepsonderwijs aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Momenteel bestaat er geen overzicht van het mbo-recht. Dit maakt het lastig voor studenten en professionals in het mbo zich een beeld te vormen van het recht dat binnen de instelling op hen van toepassing is en voor wetenschappers om het mbo-recht verder uit te diepen. Ondertussen verandert dit jaar veel in het mbo; zo verdwijnt de zogeheten onderwijsovereenkomst en gaat de rechtsbescherming van de student op de schop. Dit artikel geeft een (beknopte) aanzet voor een overzicht van het mbo-recht, waarin deze ontwikkelingen zijn verwerkt. Hierin komen de belangrijkste elementen van het mbo-recht terug. Gezien de beperkte ruimte in dit artikel staat het onderwijsrecht centraal en worden de belangrijkste elementen kort belicht. Eerst wordt het mbo vanuit historisch perspectief benaderd (§ 2), vervolgens wordt het mbo beschreven vanuit grondwettelijk perspectief (§ 3), daarna wordt ingegaan op het mbo-stelsel (§ 4) en ten slotte wordt nader ingegaan

op de mbo-student (§ 5). Met dit artikel wordt de volgende vraag beantwoord: hoe zit het mbo-recht op hoofdlijnen in elkaar?

Momenteel bestaat er geen overzicht van het mbo-recht. Dit maakt het lastig voor studenten en professionals in het mbo zich een beeld te vormen van het recht dat binnen de instelling op hen van toepassing is en voor wetenschappers om het mbo-recht verder uit te diepen. Dit artikel geeft een (beknopte) aanzet voor een overzicht van het mbo-recht

2 Het mbo vanuit een historisch perspectief

Om de hiervoor genoemde vraag te kunnen beantwoorden, is het van belang eerst kort stil te staan bij de totstandkoming van het mbo-recht. Anders dan in de andere onderwijssectoren ging de wetgever zich relatief laat mengen in het mbo.³ Dit komt onder andere doordat initiatieven voor beroepsonderwijs

* Mr. J.S. Buiting is als wetgevingsjurist werkzaam bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en schrijft een proefschrift aan de Radboud Universiteit over de autonomie van de leraar bij het nemen van examenbeslissingen. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.

1 Mbo-Raad, 'Studenten in het mbo', 28 februari 2022, www.mboraad.nl/het-mbo/feiten-en-cijfers/studenten-het-mbo.
2 R. van Schoonhoven, *Recht doen aan beroepsonderwijs*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam 2016, p. 2.
3 *Kamerstukken II 1993/94*, 23775, nr. 3, p. 28.



Foto: Manon Heinsman | © Ars Aequi

spontaan tot stand kwamen vanuit het bedrijfsleven. Pas in 1921 trad met de Nijverheidsonderwijswet de eerste eigen wettelijke regeling voor het beroeps- onderwijs in werking.⁴ In deze wet is onderscheid gemaakt tussen twee typen beroeps- onderwijs,⁵ die we nu grotendeels nog kennen: 1) de vakopleiding op de school, die later ook wel het *beroeps- onderwijs* werd genoemd (hierbij stond het praktisch nut van het gegeven theoretisch onderwijs voor een bepaald beroep voorop en stond de praktijk wat meer op de achtergrond);⁶ en 2) de vakopleiding in de praktijk, die ook wel het *leerling- wezen* werd genoemd. In het leerling- wezen werd de ontwikkeling van de leerling verdeeld over schoolonderwijs en onderwijs in de praktijk door een patroon.⁷ De patroon moest een bedrijf hebben waar de leerling voldoende praktijk- vering kon opdoen met het desbetreffende ambacht, vak of beroep. Daarnaast moest er voldoende ruimte zijn voor de leerling om theoretisch schoolonderwijs te volgen.

In 1968 werden het beroeps- onderwijs en het leerling- wezen vanuit de wetgeving gezien uit elkaar getrokken. Het beroeps- onderwijs werd overgeheveld naar de Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo)⁸ en het leerling- wezen werd ondergebracht in de Wet op het leerling- wezen,⁹ die in 1992 opging in de Wet op het cursorisch beroeps- onderwijs (Wcbo).¹⁰ Het leerling- wezen paste volgens de wetgever niet in de Wvo omdat het organisatorisch en onderwijskundig te sterk afweek van het schoolonderwijs zoals geregeld in de Wvo.¹¹ In het leerling- wezen speelden landelijke organen die de verschillende beroeps- categorieën

vertegenwoordigden namelijk een belangrijke rol.¹² Zij waren onder meer verantwoordelijk voor het afnemen en het organiseren van de examens.¹³

In 1995 kwam de Wet educatie en beroeps- onderwijs (WEB) tot stand.¹⁴ De inwerking- treding vormde de afronding van een ongekend fusie- proces waarbij ruim 1.000 plaatselijke instellingen fuseerden in 42 regionale opleidings- centra (roc's) en verschillende agrarische opleidings- centra (aoc's) en vakinstellingen.¹⁵ In de WEB werden het leerling- wezen uit de Wvo en het lager en middelbaar beroeps- onderwijs uit de Wvo weer samen geregeld in één wet. De WEB omvat daarom opleidingen met een grote praktijk- component (de beroeps- begeleidende leerweg) en opleidingen met een kleinere praktijk- component (beroeps- opleidende leerweg).¹⁶ Het mbo is heden ten dage nog steeds op deze leest geschoeid.

3 Het mbo vanuit een grondwettelijk perspectief

De basisprincipes voor het Nederlandse onderwijs- recht, waaronder het mbo- recht, zijn vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. Op het mbo zijn het eerste, tweede, derde, vijfde en achtste lid van het hiervoor genoemde artikel rechtstreeks van toepassing.¹⁷ In deze leden is onder meer bepaald dat het onderwijs een aanhoudende zorg is van de regering en dat het geven van onderwijs vrij is. Dit laatste houdt in dat het eenieder vrijstaat om een bijzondere school te stichten en deze school een bepaalde levensbeschouwelijke of godsdienstige richting te geven en naargelang deze richting in te richten. Een

4 Stb. 1919, 593.

5 Kamerstukken II 1914/15, 366, nr. 3, p. 9.

6 Kamerstukken II 1914/15, 366, nr. 3, p. 10.

7 Zie art. 47, eerste en tweede lid, van de Nijverheidsonderwijs- wet (Stb. 1919, 593).

8 Stb. 1967, 386.

9 Stb. 1966, 215.

10 Stb. 1992, 337.

11 Kamerstukken II 1964/65, 5, p. 1-2.

12 Zie art. 4, tweede lid, van de Wet op het leerling- wezen (Stb. 1966, 215).

13 Zie art. 2.19 Wet op het cursorisch onderwijs (Stb. 1992, 337).

14 Stb. 1995, 501.

15 Kamerstukken II 2007/08, 31266, nr. 3, p. 7.

16 Kamerstukken II 1993/94, 23778, nr. 3, p. 13.

17 R. van Schoonhoven, 'De vrijheid van beroeps- onderwijs: anders, of toch niet', *NTOR* 2019, afl. 2, p. 73-74.

school met een bepaalde levensbeschouwelijke of godsdienstige richting wordt ook wel een bijzondere school genoemd. Ook scholen die vanuit privaatrechtelijke rechtspersoon (in de vorm van een privaatrechtelijke rechtspersoon) maar niet (langer) een bepaalde richting aanhangen, worden 'bijzonder' genoemd. Naast bijzondere scholen zijn er in de andere onderwijssectoren openbare scholen die van overheidswege zijn gesticht, qua richting neutraal zijn en in stand worden gehouden door publiekrechtelijke rechtspersonen.

De WEB is ingericht op zowel openbare als bijzondere scholen. Openbare mbo-scholen zijn er in de praktijk echter niet.¹⁸ Alle instellingen in het mbo zijn dan ook bijzonder, in de zin dat zij in stand worden gehouden door een privaatrechtelijke rechtspersoon. Een deel van deze instellingen is ook bijzonder in de zin dat zij een bepaalde levensbeschouwelijke of godsdienstige richting aanhangen.

De garantiefunctie van voldoende openbaar onderwijs, zoals geregeld in het vierde lid van artikel 23 van de Grondwet, is niet van toepassing op het mbo. Dit komt vermoedelijk doordat het beroepsonderwijs van oudsher een private aangelegenheid was en de overheid zich hiermee relatief laat is gaan bemoeien

Uit de tekst van artikel 23 van de Grondwet volgt dat het vierde, zesde en zevende lid enkel van toepassing zijn op het 'algemeen vormend lager onderwijs', waarmee het primair en voortgezet onderwijs worden bedoeld.¹⁹ In deze leden is geregeld dat er voldoende openbare scholen moeten zijn, dat de deugdelijkheidseisen voor het openbaar en bijzonder onderwijs in beginsel gelijk zijn en dat beide vormen van onderwijs op gelijke voet bekostigd worden. Hoewel de wetgever daartoe niet verplicht is, worden ook in het mbo bijzondere en openbare scholen gelijkelijk bekostigd.²⁰ Ook de deugdelijkheidseisen in het mbo zijn hetzelfde voor het openbaar en bijzonder onderwijs. De garantiefunctie van voldoende openbaar onderwijs, zoals geregeld in het vierde lid van artikel 23 van de Grondwet, is niet van toepassing op het mbo. Dit komt vermoedelijk doordat het beroepsonderwijs van oudsher een private aangelegenheid was en de overheid zich hiermee relatief laat is gaan bemoeien.

4 Het mbo-stelsel

De grote diversiteit aan soorten instellingen en opleidingen vormt het fundament van het mbo-stelsel, maar maakt het – samen met het daarin gebruikte jargon – niet eenvoudig te doorgronden. In deze paragraaf wordt daarom het mbo-stelsel in hoofdlijnen uiteengezet. Daarbij wordt stilgestaan bij onder meer de typen instellingen, soorten opleidingen, kwalificaties en keuzedelen, bekostiging en het borgen van de kwaliteit van het onderwijs.

4.1 Doel beroepsonderwijs

Wat beroepsonderwijs inhoudt, blijkt uit artikel 1.2.1 van de WEB: 'Beroepsonderwijs is gericht op de theoretische en praktische voorbereiding voor de uitoefening van beroepen, waarvoor een beroeps-kwalificerende opleiding is vereist of dienstig kan zijn'. Ook moet het onderwijs de algemene vorming en de persoonlijke ontplooiing van studenten bevorderen.

4.2 Instellingen, bevoegd gezag, bestuur en intern toezicht

De WEB kent sinds 2022 twee typen instellingen die beroepsopleidingen verzorgen; namelijk roc's, die onder andere verschillende beroepsopleidingen verzorgen, en beroepscolleges die beroepsopleidingen in een bepaalde bedrijfstak verzorgen (dit waren voorheen de aoc's en de vakinstellingen).²¹ De hiervoor opgesomde instellingen worden van overheidswege bekostigd. Daarnaast zijn er niet-bekostigde particuliere instellingen die beroepsopleidingen kunnen aanbieden; op deze instellingen wordt in dit artikel niet nader ingegaan.²²

Een instelling wordt bestuurd door een bestuur; daarnaast is er een raad van toezicht die intern toezicht uitoefent op het bestuur. Het bestuur en het toezicht moeten om die reden ook van elkaar worden gescheiden.²³ Het bestuur is niet de normadressaat van de voorschriften die bij of krachtens de WEB zijn gesteld. Deze voorschriften richten zich namelijk formeel tot het *bevoegd gezag*, oftewel de rechtspersoon die de instelling in stand houdt.²⁴ De stichting of de vereniging die de instelling in stand houdt, is dan ook het bevoegd gezag van die instelling.

4.3 Opleidingen

Het mbo kent vijf soorten beroepsopleidingen, verdeeld over vier niveaus: de entreeopleiding (niveau 1), de basisberoepsopleiding (niveau 2), de vakopleiding (niveau 3), de middenkaderopleiding en de specialistenopleiding (beide niveau 4).²⁵ Instellingen kunnen deze opleidingen in twee leerwegen aanbieden, namelijk de eerdergenoemde beroepsopleidende leerweg en beroepsbegeleidende leerweg.²⁶ Zoals gezegd is bij de beroepsbegeleidende leerweg de beroepspraktijkvorming van groter belang, terwijl bij de beroepsopleidende leerweg het onderwijs op de instelling een grotere rol speelt.

Het bevoegd gezag kan in beginsel zelf bepalen welke opleidingen het aanbiedt (de zogenaamde *programmeervrijheid*).²⁷ Bij het opzetten van een nieuwe opleiding heeft het bevoegd gezag in elk geval twee zorgplichten: het moet ervoor zorgen dat de opleiding voldoende arbeidsmarktperspectief biedt aan afgestudeerden én dat de opleiding doelmatig is gelet op het gehele bestaande beroepsonderwijs.²⁸ Een nieuwe opleiding dient daarnaast tijdig bij de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) gemeld te worden. Die melding wordt openbaar gemaakt zodat andere instellingen hun opleidingsaanbod zo nodig kunnen afstemmen op het nieuwe aanbod.²⁹

4.4 Kwalificatie, kwalificatiestructuur en keuzedelen

Een beroepsopleiding bestaat uit een kwalificatie en één of meer keuzedelen.³⁰ In de kwalificatie zijn de eindtermen van de opleiding vastgelegd. Een kwalificatie bestaat, in de woorden van de wetgever, uit een geheel van bekwaamheden die een afgestu-

18 Zie bijvoorbeeld art. 1.1.1, onderdeel c, van de WEB en Van Schoonhoven 2016, p. 6.

19 Van Schoonhoven 2019, p. 73-74.

20 D. Mentink & B.P. Vermeulen, *Artikel 23 Grondwet. De basis van het Nederlandse onderwijsrecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011, p. 105.

21 Art. 1.3.1 en 1.3.2 WEB (Stb. 2021, 548).

22 Op de niet-bekostigde instellingen die met erkende opleidingen mbo-diploma's mogen verstrekken zijn enkel de voorschriften genoemd in art. 1.4.1 WEB van toepassing. Aangezien dit voor de instelling en de student een grotendeels ander juridisch kader met zich brengt wordt hier in dit artikel niet nader op ingegaan.

23 Art. 3.1.1, eerste lid, van de WEB.

24 Art. 1.1.1, onder w, van de WEB (aangezien er in de praktijk geen openbare instellingen zijn wordt niet nader ingegaan op het bevoegd gezag van een openbare instelling).

25 Art. 7.2.2, eerste en derde lid, van de WEB.

26 Art. 7.2.2, tweede lid, van de WEB.

27 Art. 6.1.1 en art. 2.1.1 WEB. 28 Art. 6.1.2 WEB.

29 Art. 6.1.2 WEB en *Kamerstukken II 2013/14, 33948*, nr. 3, p. 22-23.

30 Art. 7.1.3, tweede lid, van de WEB (Stb. 2015, 390).

- 31 Art. 7.1.3 WEB.
 32 Art. 7.2.7, eerste lid, van de WEB.
 33 Art. 1.5.1, eerste lid, onder a jo. 7.2.4 WEB.
 34 Art. 2.1.3 WEB.
 35 P.J.J. Zootjens, *Onderwijsrecht, Eenheid in verscheidenheid*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 486.
 36 Zie hierover art. 1.4.1 WEB.
 37 Art. 11.1 WEB.
 38 Art. 2.2.2 en 2.2.1 WEB en hoofdstuk 2 van het Uitvoeringsbesluit WEB.
 39 Art. 2.1.1 WEB.
 40 Art. 1.3.6 WEB.
 41 *Kamerstukken II*, 1993/94, 23778, nr. 3, p. 127.
 42 Art. 3, eerste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht. Zie voor de verschillende soorten toezicht door de Inspectie J.A. de Boer, *De vaststelling en handhaving van deugdelijkheidseisen in het onderwijs*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 222.
 43 Art. 13 van de Wet op het onderwijstoezicht. De onderzoekskaders 2021 zijn gepubliceerd in *Stcr.* 2021, 34766.
 44 *Stb.* 2010, 8. Zie hoofdstuk 8a WEB en zie over de medezeggenschap in het mbo uitgebreider Zootjens 2019, p. 374-377.
 45 *Kamerstukken II* 2007/08, 31266, nr. 3, p. 11.
 46 Art. 8a.1.2 WEB.
 47 Art. 8a.1.3 WEB.
 48 Art. 8a.2.2 WEB.
 49 Art. 25 en 27 van de Wet op de ondernemingsraden.
 50 Art. 8a.2.1 WEB.
 51 Art. 8a.1.6 WEB.
 52 Dit is gewijzigd middels de Wet versterken positie mbo-studenten, *Stb.* 2020, 234.
 53 *Kamerstukken II* 2018/19, 35252, nr. 3, p. 15.
 54 Art. 8.1.3 WEB (oud). Zie over de onderwijsovereenkomst in het mbo uitgebreider A. Baas e.a., *De waarde van de onderwijsovereenkomst in het mbo*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam 2017 en R. van Schoonhoven & P.W.A. Huisman, *Een nadere duiding van de schriftelijke onderwijsovereenkomst en de rechtspositie van de mbo-student*, Rotterdam: NCOR 2018.
 55 *Kamerstukken II* 2020/21, 35625, nr. 3.
 56 Zie over de verhouding tussen de leerling en het bevoegd gezag uitgebreider: Van Schoonhoven & Huisman 2018, p. 43-58.

deerde van een beroepsopleiding kwalificeren voor het functioneren in een of meer beroepen, in het vervolgonderwijs en als burger.³¹ Met de keuzedelen heeft de wetgever beoogd om bovenop de kwalificatie verdieping of verbreding aan te brengen ter voorbereiding van de student op de arbeidsmarkt. De opleiding moet zodanig worden ingericht dat de student de eisen uit de kwalificatie en het keuzedeel binnen de studieduur kan bereiken.³² De opleiding moet met andere woorden *studeerbaar* zijn.

De kwalificatie wordt beschreven in het kwalificatiedossier, dat deel uitmaakt van de landelijke kwalificatiestructuur. Op voorstel van de landelijke Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven (SBB) worden de kwalificatiedossiers en keuzedelen bij ministeriële regeling vastgesteld door de minister.³³ In de SBB zijn zowel het beroepsonderwijs als het bedrijfsleven vertegenwoordigd, waarmee een schakel tussen het onderwijs en de praktijk wordt gevormd.

4.5 Bekostiging

De instellingen die voor bekostiging in aanmerking komen, worden daartoe bij wet aangewezen.³⁴ Het beroepsonderwijs kent dan ook een gesloten stelsel; er is (naast de mogelijkheid van wetswijziging) geen reguliere procedure voor andere instellingen die in aanmerking willen komen voor bekostiging. Van een uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeiende oprichtingsvrijheid is voor wat betreft het bekostigde beroepsonderwijs dan ook geen sprake.³⁵ Het is wel mogelijk om een niet-bekostigde instelling te stichten die erkend beroepsonderwijs aanbiedt.³⁶ Voor de bekostigde instellingen vormen de voorschriften uit de WEB bekostigingsvoorwaarden. Indien het bevoegd gezag in strijd met deze wet handelt kan de bekostiging worden ingehouden of opgeschort.³⁷

Aan de hand van een verdeelsleutel wordt voor alle instellingen en opleidingen het in de Begrotingswet aan het mbo toegewezen bedrag verdeeld over de bekostigde instellingen.³⁸ De verdeelsleutel is grotendeels afhankelijk van het aantal ingeschreven studenten van een instelling en het aantal studenten dat een diploma heeft behaald. De bekostiging krijgen de instellingen enkel als de desbetreffende opleiding is gericht op een of meer kwalificaties.³⁹ Naast de studentgebonden bekostiging krijgen de aangewezen instellingen een bijdrage in huisvestingskosten en kan de minister van OCW bij bijzondere omstandigheden aanvullende middelen toekennen. De bekostiging bestaat uit een lumpsum: de instellingen krijgen een bedrag dat zij naar eigen inzicht mogen besteden (dit wordt de *bestedingsvrijheid* genoemd).

4.6 Kwaliteitsbewaking en toezicht

Het bevoegd gezag draagt zorg voor een stelsel van kwaliteitszorg.⁴⁰ Regelmatig en zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingen dient het bevoegd gezag te voorzien in de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs. Met 'regelmatig' heeft de wetgever bedoeld: ten minste elke zes jaar.⁴¹ Op grond van de Wet op het onderwijstoezicht houdt de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de Inspectie) toezicht. De Inspectie ziet toe op de bij of krachtens de WEB gestelde voorschriften (*controlerend toezicht*) en bevordert de kwaliteit van het onderwijs

(*stimulerend toezicht*).⁴² In het onderzoekskader, een beleidsregel vastgesteld door de minister van OCW op voordracht van de Inspectie, is nader uitgewerkt hoe en waarop toezicht wordt gehouden.⁴³

4.7 Medezeggenschap

Sinds 2010 heeft de WEB een eigen regeling voor de medezeggenschap van studenten.⁴⁴ Volgens de wetgever heeft medezeggenschap drie functies: 1) legitimatie van het beleid van het bevoegd gezag; 2) horizontale verantwoording richting studenten en ouders; en 3) toezicht op het beleid van het bevoegd gezag.⁴⁵ De medezeggenschap bestaat uit een studentenraad waarin gekozen studenten zitting nemen, die gezamenlijk de belangen van studenten behartigen.⁴⁶ In bepaalde gevallen kan er daarnaast een ouderraad zijn.⁴⁷ De studentenraad heeft instemmingsrecht op onder meer het studentenstatuut en adviesrecht op onder meer de rol van studenten bij de interne kwaliteitszorg.⁴⁸

Het personeel maakt geen deel uit van de medezeggenschap zoals geregeld in de WEB. Op hen is namelijk de Wet op de ondernemingsraden van toepassing. De ondernemingsraad heeft geen advies- of instemmingsrechten die zien op het onderwijs, maar wel voor wat betreft de arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden.⁴⁹ De WEB bevat een aantal aanvullende rechten van de ondernemingsraad. Zo vergaderen de studentenraad, de ondernemingsraad en de ouderraad (indien ervoor gekozen is deze raad in te stellen) ten minste tweemaal per jaar gezamenlijk met het bevoegd gezag om de algemene gang van zaken in de instelling te bespreken.⁵⁰ Ook hebben deze raden gezamenlijk instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting.⁵¹

In het mbo staat de *student* centraal. De term 'student' is voor het mbo nieuw. Tot 1 augustus 2020 werd de student in de Wet educatie en beroepsonderwijs aangeduid als *deelnemer*. De term 'deelnemer' is gewijzigd in 'student' om de erkenning van mbo-studenten te vergroten en hun imago te verbeteren

5 De mbo-student

In het mbo staat de *student* centraal. De term 'student' is voor het mbo nieuw. Tot 1 augustus 2020 werd de student in de WEB aangeduid als *deelnemer*.⁵² De term 'deelnemer' is gewijzigd in 'student' om de erkenning van mbo-studenten te vergroten en hun imago te verbeteren.⁵³ In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de rechtspositie van de student binnen de mbo-instelling. Daarbij wordt ingegaan op onder meer de rechtsverhouding tussen de student en het bevoegd gezag, inschrijving bij de opleiding, het onderwijs, de beroepspraktijkvorming, verwijdering van de opleiding, rechtsbescherming en examens.

5.1 Rechtsverhouding bevoegd gezag en leerling
Vanaf het schooljaar 2023-2024 hoeven de student en het bevoegd gezag niet langer een schriftelijke onderwijsovereenkomst te sluiten.⁵⁴ Deze plicht is komen te vervallen om de administratieve lasten voor de instelling te verlichten.⁵⁵ Onbedoeld gevolg hiervan is wel dat niet langer duidelijk is hoe de rechtsverhouding tussen het bevoegd gezag en de student getypeerd moet worden.⁵⁶ Duidelijk is dat het in hoofdzaak gaat om een rechtsverhouding naar privaatrecht, die feitelijk wordt ingevuld met de uit de WEB voortvloeiende voorschriften en het beleid en de regels van het bevoegd gezag. De bekostigde mbo-instelling is immers gevat in een vereniging of stichting naar privaatrecht. Het bevoegd gezag handelt enkel als bestuursorgaan in gevallen waarbij het op basis van een publiekrechtelijke bevoegdheid eenzijdig de rechtpositie van een leerling wijzigt.⁵⁷ Dit is bijvoorbeeld het geval bij het uitreiken van het diploma. Het bevoegd gezag is dan een zogenoemd b-orgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dat een besluit neemt in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb.

5.2 Aanmelding, toelating en inschrijving
Mbo-studenten dienen zich voor een opleiding in beginsel *aan te melden* op de landelijke aanmelddatum, namelijk 1 april.⁵⁸ Deze vroege aanmelddatum moet ervoor zorgen dat studenten zich vroegtijdig op hun studiekeuze oriënteren.⁵⁹ Bij aanmelding op of voor de landelijke aanmelddatum hebben studenten het recht op een niet-bindend studieadvies op basis van een intake-activiteit.⁶⁰ Als studenten zich na 1 april aanmelden, kunnen zij in bepaalde gevallen alsnog *toegelaten* worden tot de opleiding. In het mbo geldt namelijk een toelatingsrecht, waar slechts in enkele omstandigheden van afgeweken kan worden.⁶¹ Voorbeelden hiervan zijn als de opleidingscapaciteit of het arbeidsmarktperspectief beperkt is of als de aard van het beroep of het onderwijs specifieke eisen stelt aan de student.⁶² Een student die toegelaten wil worden, dient wel aan de desbetreffende vooropleidingseisen te voldoen; voor de entreeopleiding gelden geen vooropleidingseisen.⁶³

Een toelaatbare student wordt *ingeschreven* bij de opleiding. Voor studenten onder de 18 jaar is het mbo gratis. Een student die 18 jaar of ouder is, moet eerst het les- of cursusgeld betalen voordat hij kan worden ingeschreven.⁶⁴ De student betaalt *lesgeld* aan de minister van OCW als hij de beroepsopleidende leerweg volgt en *cursusgeld* aan de instelling als hij de beroepsbegeleidende leerweg volgt.

5.3 Onderwijs en beroepspraktijkvorming
Beroepsopleiding bestaat uit twee delen, namelijk begeleide onderwijsuren binnen de onderwijsinstelling en beroepspraktijkvorming bij een leerbedrijf.⁶⁵ Ten behoeve van de beroepspraktijkvorming wordt een praktijkovereenkomst gesloten tussen het bevoegd gezag, de student en het betreffende bedrijf.⁶⁶ Dit bedrijf dient door de SBB erkend te zijn als leerbedrijf.⁶⁷ Het is aan het bevoegd gezag om zorg te dragen voor de beschikbaarheid van voldoende praktijkplaatsen voor de student. De WEB stelt verder nauwelijks regels over de beroepspraktijkvorming, dit moet dan ook nader uitgewerkt worden in de praktijkovereenkomst.

Beroepsopleiding bestaat uit twee delen, namelijk begeleide onderwijsuren binnen de onderwijsinstelling en beroepspraktijkvorming bij een leerbedrijf. Het is aan het bevoegd gezag om zorg te dragen voor de beschikbaarheid van voldoende praktijkplaatsen voor de student. De Wet educatie en beroepsopleiding stelt verder nauwelijks regels over de beroepspraktijkvorming

Bij zowel de beroepsopleidende als de beroepsbegeleidende leerweg neemt de beroepspraktijkvorming een grote rol in. De beroepsopleidende leerweg dient jaarlijks een studielast van 1600 uur te hebben, waarvan ongeveer een derde dient te bestaan uit beroepspraktijkvorming.⁶⁸ Bij de beroepsbegeleidende leerweg is de studielast jaarlijks tenminste 850 uur, waarvan tenminste 610 uren beroepspraktijkvorming. Uniek aan het mbo is dan ook dat een groot deel van het onderwijs buiten de instelling gevolgd wordt.

5.4 Verwijdering, bindend studieadvies en *judicium abeundi*

Vanaf 1 augustus 2023 heeft het bevoegd gezag een algemene bevoegdheid om een student van een opleiding te verwijderen of een student te schorsen, bijvoorbeeld als de student in kwestie een ernstige dreiging vormt voor de orde, rust of veiligheid op de instelling.⁶⁹ Een student kan ook van de opleiding verwijderd worden door het bevoegd gezag, op voorstel van de examencommissie, in het geval van ernstige fraude.⁷⁰ Tevens kan een student van een opleiding worden verwijderd indien hij ongeschikt wordt geacht voor de uitoefening van een of meer beroepen waartoe de opleiding hem opleidt.⁷¹ Dit wordt ook wel het *judicium abeundi* genoemd.⁷² Een student kan op deze grond verwijderd worden als hij voor zichzelf of een ander een gevaar vormt in het beroep waarvoor hij wordt opgeleid.⁷³

De meest voorkomende grond voor verwijdering is evenwel het bindend studieadvies (hierna: bsa).⁷⁴ Een student kan enkel met een negatief bsa van de opleiding worden verwijderd indien: 1) de student naar het oordeel van het bevoegd gezag onvoldoende vordering heeft gemaakt in de opleiding;⁷⁵ 2) bepaalde persoonlijke omstandigheden van de student zijn betrokken bij dit oordeel;⁷⁶ 3) de student is gewaarschuwd dat hij mogelijk een negatief bsa zou krijgen, op een moment dat hij dit nog kon voorkomen; 4) het bsa tijdig is afgegeven⁷⁷; en 5) goede studievoortgang in de opleiding was gewaarborgd. Een student die met een negatief bsa van een opleiding is verwijderd, kan zich niet nogmaals voor die opleiding inschrijven. Het bevoegd gezag heeft wel een zorgplicht om de student te begeleiden in het vinden van een andere opleiding.

- 57 Concl. A-G R.H. de Bock 19 april 2019, ECLI:NL:PHR:2019:509, punt 4.31 e.v.
- 58 Art. 8.0.1 WEB.
- 59 *Kamerstukken II* 2015/16, 34457, nr. 3, p. 5.
- 60 Art. 8.0.4 WEB.
- 61 Art. 8.1.1c WEB. Zie over het toelatingsrecht uitgebreider B.F.P.M. Lathouwers & R. van Schoonhoven, 'Het toelatingsrecht en de onderwijskundige inrichtingsvrijheid in het mbo: een voorwerp van aanhoudende spanning', *NTOR* 2017, afl. 2, p. 98-119.
- 62 *Kamerstukken II* 2015/16, 34457, nr. 3, p. 15 en art. 8.2.2 WEB.
- 63 Art. 8.2.1 WEB en Zoontjens 2019, p. 218.
- 64 Art. 3 en 4 van de Les- en cursusgeldwet.
- 65 Art. 7.2.7 WEB.
- 66 Art. 7.2.8 en 7.2.9 WEB.
- 67 Art. 1.5.3 WEB.
- 68 Art. 7.2.7, derde tot en met vierde lid, van de WEB.
- 69 Art. 8.1.7c en art. 8.1.7d WEB, *Kamerstukken II* 2020/21, 35635, nr. 3, p. 42 en *Stb.* 2022, 134.
- 70 Art. 7.4.5a, vierde lid, van de WEB.
- 71 Art. 8.1.7b WEB.
- 72 Zie hierover uitgebreider Lathouwers & Van Schoonhoven 2017, p. 112. Voor 2017 bestond een dergelijke bevoegdheid niet. De rechtbank oordeelde in 2014 dat een student die verdacht werd van het plegen van ontuchtige handeling met minderjarigen tijdens een stage, niet de toegang tot het examen geweigerd kon worden (Rb. Gelderland 9 december 2014, ECLI:NL:RBGEL:2014:7595).
- 73 *Kamerstukken II* 2015/16, 34457, nr. 3, p. 13.
- 74 Art. 8.1.7a WEB. Zie over het bindend studieadvies uitgebreider: J.S. Buiting, 'Eisen aan het bindend studieadvies in het Mbo en Ho', *Lex Scholaris* 1 september 2022, www.lexscholaris.nl/artikelen/eisen-aan-het-bindend-studieadvies-in-het-mbo-en-ho.
- 75 Bij het vormen van dit oordeel komt aan het bevoegd gezag beleidsvrijheid toe (Rb. Midden-Nederland 11 december 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:7380).
- 76 Zie voor persoonlijke omstandigheden die, als ze zich voordoen, bij de totstandkoming van het bindend studieadvies betrokken moeten worden de Regeling persoonlijke omstandigheden bindend studieadvies mbo (*Stcrt.* 2020, 41073).
- 77 In art. 8.1.7a, eerste lid, van de WEB is bepaald in welk periode het bsa afgegeven kan worden.

78 Het mbo kent formeel geen examinatoren. De examinator beoordeelt in mandaat, namens de examencommissie, het examen. De vaststelling van de uitslag van het examen is dan ook een beslissing van de examencommissie en niet van de examinator. Er is dan ook geen beslissing van een examinator waartegen bij het Cbe beroep ingesteld kan worden.

79 Art. 7.5.2, eerste lid, van de WEB (vanaf 1 augustus 2023 art. 7.5.4, eerste lid, van de WEB).

80 Hoewel het bsa een beslissing van het bevoegd gezag betreft, staat hier op grond van art. 8.1.7a, vijfde lid, van de WEB beroep tegen open bij het Cbe.

81 Art. 7.5.7, tweede lid, van de WEB (Stb. 2022, 134).

82 Zie *Kamerstukken II* 2021/22, 35625, nr. 3, p. 12, art. 7.5.7, derde lid, van de WEB en *Kamerstukken II* 2021/22, 35625, nr. 17.

83 Art. 7.5.8 WEB; voor uitzonderingen op deze hoofdregel, zie art. 7.5.7, vijfde lid, en 8.1.7d, vierde lid, van de WEB.

84 Art. 7.5.9, eerste lid, van de WEB (Stb. 2022, 134).

85 Art. 7.1.2, vierde lid, en art. 7.4.2 van de WEB.

86 Art. 3 van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.

87 Art. 3, derde lid, van het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB.

88 Art. 7.4.5, derde lid en 7.4.5a, eerste lid, van de WEB.

89 Art. 7.4.6, tweede lid, van de WEB.

90 ABRvS 17 juli 2000, ECLI: NL:RVS:2000:AA6722, AB 2000/446, m.nt. B.P. Vermeulen en ABRvS 19 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY4273, AB 2007/41, m.nt. B.P. Vermeulen.

5.5 Rechtsbescherming van de student

Een student kan tegen beslissingen van de examencommissie of examinator⁷⁸ intern beroep instellen bij de Commissie van beroep voor de examens (Cbe).⁷⁹ Het gaat dan om beslissingen inzake examens, het bsa,⁸⁰ vrijstellingen en fraude. Het Cbe toetst of de beslissing in strijd met het recht genomen is. Beroep moet worden ingesteld binnen twee weken nadat de desbetreffende beslissing is genomen. Vervolgens beslist het Cbe binnen vier weken; deze termijn kan met twee weken worden verlengd.

Vanaf 1 augustus 2023 kan bij het bevoegd gezag bezwaar ingesteld worden tegen schriftelijke beslissingen van een orgaan van de instelling inhoudende een rechtshandeling, waartegen geen beroep openstaat bij het Cbe.⁸¹ Het is nog niet uitgekristalliseerd welke beslissingen hier exact onder zullen vallen. Het gaat in elk geval om beslissingen inzake toelating, verwijdering en de ondersteuning van studenten met een handicap of chronische ziekte.⁸² Het bevoegd gezag beslist in beginsel binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift.⁸³

Een student kan tegen een beslissing van het Cbe of een beslissing op bezwaar van het bevoegd gezag vanaf 1 augustus 2023 in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁸⁴ Om in beroep te gaan hoeft de desbetreffende beslissing geen besluit te zijn in de zin van de Awb; wel wordt in het kader van het beroep de desbetreffende beslissing fictief aangemerkt als een dergelijk besluit. Vanaf dat moment is dan ook (binnen het geschil) de Awb op dat besluit van toepassing, hetgeen eigenaardig is nu de student en het bevoegd gezag tot dat moment enkel een rechtsbetrekking naar privaatrecht met elkaar hebben.

5.6 Examen, examencommissie en diploma

Elke opleiding wordt afgesloten met een examen dat de kwalificatie en één of meer keuzedelen beslaat.⁸⁵ Het examen kan opgedeeld worden in drie onderdelen: 1) generieke examenonderdelen, die gelijk zijn voor elke opleiding en zien op de Nederlandse taal, rekenen, loopbaan, burgerschap en bij bepaalde opleidingen ook het Engels; 2) specifieke examenonderdelen, die gericht zijn op de eisen uit de kwalificatie van de desbetreffende opleiding; en 3) examenonderdelen die het keuzedeel betreffen die de student heeft gekozen.⁸⁶ De examenonderdelen kunnen worden geëxamineerd door middel van een instellingsexamen (opgesteld en afgenomen door de examencommissie), een centraal examen (opgesteld door het landelijke College van Toetsen en Examens en afgenomen door de examencommissie) of een

combinatie van beide.⁸⁷ De examencommissie is onafhankelijk en heeft tot taak het borgen van de kwaliteit van examens.⁸⁸ Hiertoe kan de examencommissie onder meer richtlijnen en aanwijzingen opstellen, examens beoordelen en optreden bij fraude.

Een student die het examen met goed gevolg heeft afgelegd en de beroepspraktijkvorming heeft voltooid, ontvangt een diploma.⁸⁹ Het diploma brengt rechtsgevolgen met zich; een student met het desbetreffende diploma mag bijvoorbeeld een bepaald gereguleerd beroep uitoefenen of kan hiermee doorstromen naar een andere mbo-opleiding of een bacheloropleiding aan een hogeschool. Het verstreken van het diploma is dan ook zoals gezegd een besluit in de zin van de Awb.⁹⁰

Mbo-recht is niet eenvoudig te typeren en kan om die reden eigenlijk ook niet in een artikel geheel worden gevat. Dit rechtsgebied verdient dan ook verdere verdieping én een eigen handboek

6 Conclusie: hoe zit het mbo-recht op hoofdlijnen in elkaar?

In deze bijdrage zijn de hoofdlijnen van het mbo-recht uiteengezet. Daaruit kan geconcludeerd worden dat dit rechtsgebied complex en gevarieerd is. Op het mbo-recht is uit hoofde van artikel 23 van de Grondwet een omvangrijk wetgevingscomplex van toepassing. Beroepsopleidingen en het mbo-recht vinden evenwel hun oorsprong in initiatieven vanuit het bedrijfsleven. Dit is nog steeds zichtbaar aangezien een aanzienlijk deel van elke beroepsopleiding wordt verzorgd door het betreffende leerbedrijf en niet door de mbo-instelling. Ook blijkt dit uit het feit dat beroepsopleidingen enkel worden aangeboden door instellingen die zijn ingesteld krachtens privaatrecht. De privaatrechtelijke verhouding tussen de mbo-student en het bevoegd gezag is hier eveneens op gebaseerd. Als zij een geschil hebben, wordt echter het bestuursrecht hierop van toepassing.

Uit het voorgaande blijkt dat mbo-recht niet eenvoudig te typeren is en om die reden eigenlijk ook niet in een artikel geheel kan worden gevat. Dit rechtsgebied verdient dan ook verdere verdieping én een eigen handboek.