

Memorie van toelichting

Inhoud

1.	Inleiding.....	3
1.1	Aanleiding.....	3
1.2	Doelstelling.....	4
2.	Probleemanalyse.....	5
2.1	Obstakels in samenwerkingsmogelijkheden vo-mbo.....	5
2.1.1	Verschillen in onderwijsaanbod tussen typen mbo-instellingen.....	5
2.1.2	Vormen van verticale scholengemeenschappen mag niet.....	5
2.1.3	Huidige mogelijkheden verticale scholengemeenschappen beperkt.....	6
2.2	Afwijkende bekostiging voor het vbo binnen een aoc.....	6
2.3	Obstakels in samenwerkingsmogelijkheden tussen mbo-instellingen.....	7
2.3.1	Roc's en aoc's kunnen niet institutioneel fuseren.....	7
2.3.2	Een bestuursoverdracht (bestuurlijke fusie) in het mbo heeft weinig meerwaarde.....	7
3.	Maatregelen.....	8
3.1	Introductie beroepscollege.....	9
3.1.1	Vakinstellingen en het mbo-deel van aoc's worden een beroepscollege.....	9
3.1.2	Aoc's worden een verticale scholengemeenschap.....	9
3.1.3	Bekostiging vbo-groen binnen een verticale scholengemeenschap via de WVO 10	
3.2	Vormen van nieuwe verticale scholengemeenschap wordt mogelijk gemaakt 10	
3.2.1	De verticale scholengemeenschap.....	10
3.2.2	Het vormen van een verticale scholengemeenschap.....	10
3.2.3	Het onderwijsaanbod in een verticale scholengemeenschap.....	11
3.2.4	Uitzonderingen op de WVO voor scholen binnen een verticale scholengemeenschap.....	13
3.2.5	Bekostiging verticale scholengemeenschap.....	13
3.2.6	Uitkeringskosten.....	14
3.2.7	Medezeggenschap.....	16
3.3	Bestuursoverdracht (bestuurlijke fusie met behoud van eigenheid) in het mbo wordt aantrekkelijker gemaakt.....	16
3.3.1	Wijziging definitie bevoegd gezag.....	16
3.3.2	Reallocatie van middelen onder één bestuur wordt mogelijk.....	17
4.	Verhouding tot andere wetgeving.....	18
4.1	Wetsvoorstel Vereenvoudiging bekostiging vo.....	18
4.2	Wetsvoorstel Sterk beroepsonderwijs.....	18
5.	Toezicht- en handhavingsgevolgen.....	19
5.1	Handhaving en toezicht door de inspectie.....	19
5.2	Bescherming persoonsgegevens.....	19

6.	Financiële gevolgen	20
6.1	Bekostiging (exclusief huisvesting) vbo en pro van aoc's op basis van WVO..	20
6.2	Uitkeringskosten voormalig personeel.....	20
6.3	Vorming van verticale scholengemeenschappen	21
6.3.1	Rechtspositie personeel	21
6.3.2	Huisvesting	21
7.	Gevolgen voor de regeldruk	22
7.1	Ervaren nut	22
7.2	Werkbaarheid	22
7.3	Regeldrukkosten	22
8.	Advies en consultatie	23
	ARTIKELSGEWIJS DEEL	24

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De uitdagingen voor het beroepsonderwijs door een daling van het aantal leerlingen en studenten, zijn de primaire aanleiding voor dit wetsvoorstel. De afgelopen jaren is namelijk duidelijk geworden dat een regionale bevolkingsdaling gevolgen heeft voor de toegankelijkheid van publieke voorzieningen, of het nu zorg, onderwijs of openbaar vervoer betreft. Dit geldt ook bij een leerlingendaling. Zo is in het primair onderwijs een groot aantal scholen verdwenen en waren fusies noodzakelijk om dat onderwijs te kunnen blijven aanbieden. In het voortgezet onderwijs (hierna: vo) is de leerlingendaling inmiddels ook zichtbaar. In het schooljaar 2017/18 waren er bijna 10.000 minder vo-leerlingen dan in het schooljaar daarvoor. De prognoses laten zien dat deze leerlingendaling verder doorgaat tot ten minste 2030 en zal leiden tot een afname van gemiddeld twaalf procent minder leerlingen.¹

Deze ontwikkeling zal ook het middelbaar beroepsonderwijs (hierna: mbo) raken. Het mbo wordt tot en met 2033 geconfronteerd met een verwachte daling van de studentenaantallen in het initiële onderwijs van bijna vijftien procent. Dat zijn circa 70.000 studenten minder dan in het schooljaar 2019/20. Hierbij moet worden opgemerkt dat er grote verschillen kunnen zijn tussen regio's, onderwijsniveaus en – typen. In bijvoorbeeld de Randstad kan bij sommige regionale opleidingscentra (hierna: roc) het aantal studenten mogelijk licht groeien, terwijl in andere regio's de daling kan oplopen tot ruim 30 procent. Landelijk zal het aantal studenten op mbo-niveau 2 (basisberoepsopleiding) naar verwachting dalen met 35 procent en in het groen mbo (over alle niveaus) met gemiddeld 30 procent. Hierdoor is het onvermijdelijk dat sommige instellingen hard zullen worden geraakt. Eerder al constateerde de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) dat de financiële continuïteit van de agrarische opleidingscentra (hierna: aoc) onder druk staat als gevolg van de terugloop van leerling- en studentenaantallen.²

Deze ontwikkelingen zullen een grote impact hebben op het onderwijs, met name in de krimpregio's. De rijksbijdrage is grotendeels afhankelijk van het aantal leerlingen en studenten. Als dit aantal daalt, neemt de rijksbijdrage navenant af. Hierdoor ontstaat het risico dat in sommige regio's geen toegankelijk, doelmatig en kwalitatief goed onderwijsaanbod in stand gehouden kan worden. De demografische krimp kan zo leiden tot verschraving van het onderwijsaanbod of het verdwijnen van scholen, schoolsoorten of instellingen uit sommige regio's, waardoor voor leerlingen en studenten (te) grote reisaftstanden ontstaan.

De leerlingen- en studentendaling vereist een andere aanpak van scholen en instellingen dan een situatie van groei. Om te kunnen anticiperen op de verwachte daling van leerlingen en studenten, en te kunnen komen tot oplossingen die het mogelijk maken om een goed niveau van onderwijsvoorzieningen in stand te houden, is samenwerking tussen de verantwoordelijke onderwijsbesturen dan ook cruciaal. Dit wetsvoorstel maakt samenwerking tussen mbo-instellingen onderling beter mogelijk evenals samenwerking tussen mbo-instellingen en scholen voor praktijkonderwijs (hierna: pro), voorbereidend beroepsonderwijs (hierna: vbo) en voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (hierna: mavo).

Zo biedt dit wetsvoorstel betere en ruimere mogelijkheden voor samenwerking tussen mbo-instellingen, door in aanvulling op de mogelijkheden als het samenwerkingscollege en institutionele fusie, de figuur van de bestuursoverdracht³ te verbeteren. Het voordeel

¹ Voortgangsrapportage leerlingendaling Kamerstukken II 2017/18, 31 293, nr. 394; groen onderwijs Kamerstukken II 2017/18, 34 284, nr. 14.

² Kamerstukken II 2017/18, 34 284, nr. 12 (bijlage rapport Financiële positie en ontwikkeling van de agrarische opleidingscentra).

³ Thans worden de termen 'bestuurlijke fusie' en 'bestuursoverdracht' in de onderwijswetgeving door elkaar heen gebruikt, maar wordt hetzelfde bedoeld. Met dit wetsvoorstel wordt gekozen voor de term 'bestuursoverdracht' (zie nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel A, onder 4, onderdeel oo).

van een bestuursoverdracht is dat instellingen hun eigenheid kunnen behouden en het wel mogelijkheden biedt voor reallocatie van bekostiging.

Voorts verbetert dit wetsvoorstel bestuurlijke samenwerking tussen instellingen in verschillende onderwijssectoren door vorming van nieuwe verticale scholengemeenschappen, bestaande uit een mbo-instelling en school voor pro, vbo en/of mavo, mogelijk te maken. Dat maakt het niet alleen mogelijk om kosten te delen, maar de verticale scholengemeenschap heeft ook als voordeel dat het gemakkelijker wordt om doorlopende leerlijnen vmbo-mbo te realiseren en de doorstroom binnen de beroepsonderwijskolom te verbeteren. Dit kan een groot verschil betekenen voor gelijke kansen in het onderwijs, juist omdat de overgangen in het onderwijs voor veel jongeren kwetsbaar zijn. Deze jongeren moeten gestimuleerd en gemotiveerd worden hun talent maximaal te ontwikkelen, zonder daarbij onnodige hinder te ondervinden van twee verschillende onderwijssectoren. Dit wetsvoorstel is daarmee een aanvulling op het wetsvoorstel Sterk beroepsonderwijs.⁴

Het creëren van ruimere mogelijkheden voor samenwerking biedt tegelijkertijd mogelijkheden om met dit wetsvoorstel ook de bekostiging en regelgeving voor het groene onderwijs meer in lijn te brengen met het overige onderwijs. Sinds 26 oktober 2017 zijn de minister van OCW en de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media immers verantwoordelijk geworden voor het groene onderwijs.⁵ Zo wordt uitvoering gegeven aan het voornemen in het regeerakkoord om de verschillen in bekostiging weg te nemen door de bekostiging van het groene onderwijs te harmoniseren met het reguliere onderwijs.

Tot slot is het regeringstreven om stap voor stap te werken aan de kwaliteitsverbetering van bestaande wetgeving door kansen voor verbetering te benutten waar die zich voordoen.⁶ Dit wetsvoorstel geeft in dit kader invulling aan een onderzoeksrapport over de inrichting van het bevoegd gezag voor bijzondere instellingen,⁷ en stelt daarnaast enkele andere wetstechnische verbeteringen voor.

1.2 Doelstelling

Het doel van dit wetsvoorstel is ervoor te zorgen dat school- en instellingsbesturen beter in staat worden gesteld de gevolgen van de dalende leerlingen- en studentenaantallen in het beroepsonderwijs op te vangen, en de inhoudelijke aansluiting tussen pro, vbo en mavo, en mbo te kunnen versterken. Dit wetsvoorstel beoogt daarom te voorzien in regels om bestuurlijke samenwerking en bestuursoverdracht ('fusie met behoud van eigenheid') tussen mbo-instellingen onderling én tussen mbo-instellingen en scholen voor voortgezet onderwijs (pro, vbo en/of mavo) eenvoudiger te maken. Zo worden scholen en instellingen beter in staat gesteld om een antwoord te formuleren op de regionale uitdagingen. Daarmee wil dit wetsvoorstel bijdragen aan het in stand houden van een divers en toegankelijk aanbod van kwalitatief goed beroepsonderwijs in de regio.

Bij de vormgeving van dit wetsvoorstel is vanzelfsprekend rekenschap gegeven aan het regeringstreven dat stap voor stap wordt gewerkt aan de kwaliteitsverbetering van bestaande wetgeving door kansen voor verbetering te benutten waar die zich voordoen.⁸ De huidige modernisering van de WEB is één van de stappen in dit proces. In dit wetsvoorstel ligt de focus op een herziening van de bepalingen over de bestuurlijke organisatie, thans geregeld in hoofdstukken 2 en 9 van de WEB. Door bepalingen te stroomlijnen en te verplaatsen, wil dit wetsvoorstel bijdragen aan het bereiken van genoemde doelstelling.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 336, nr. 2

⁵ Besluit van 26 oktober 2017 nr. 2017001807, houdende departementale herindeling met betrekking tot het groen onderwijs (Staatscourant 2017, 62726).

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 297, nr. 4.

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 297, nr. 4; Kamerstukken II 2013/14, 33 824, nr. 2 (bijlage onderzoeksrapport);

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 297, nr. 4.; Kamerstukken II 2017/18, 34 878, nr. 4.

2. Probleemanalyse

Diverse bepalingen uit de Wet op het Voortgezet Onderwijs (hierna: WVO) en de WEB vormen op bepaalde cruciale onderdelen een belemmering voor het effectief laten zijn van de samenwerking tussen onderwijsbesturen, zowel waar het gaat om samenwerking tussen scholen voor voortgezet onderwijs en mbo-instellingen als tussen mbo-instellingen onderling. De maatregelen in dit wetsvoorstel richten zich op het wegnemen van die belemmeringen.

2.1 Obstakels in samenwerkingsmogelijkheden vo-mbo

2.1.1 Verschillen in onderwijsaanbod tussen typen mbo-instellingen

Het mbo kent op dit moment drie typen instellingen, namelijk roc's, aoc's en vakinstellingen. De eerst- en laatstgenoemde bieden alleen mbo aan. Aoc's daarentegen zijn verplicht om ook vbo aan te bieden. Sommige mbo-instellingen vormen tevens een verticale scholengemeenschap met één of meerdere scholen voor voortgezet onderwijs (zie figuur 1). De verticale scholengemeenschap is volgens artikel 2.6 van de huidige WEB en artikel 1 van de WVO een gemeenschap bestaande uit een roc of een aoc en daarnaast een school voor voortgezet onderwijs, onder de hoede van één rechtspersoon.⁹ Daarbij duidt artikel 2.6 van de huidige WEB deze organisatorische eenheid nog aan als scholengemeenschap. In dit wetsvoorstel wordt dit voortaan verticale scholengemeenschap genoemd.

Zoals hierboven is beschreven hebben aoc's een bijzondere positie: zij zijn namelijk wettelijk verplicht vbo aan te bieden. Het vbo vormt een integraal onderdeel van het aoc, en wordt dus niet aangeboden door een aparte school voor voortgezet onderwijs binnen de instelling. Het vbo valt qua bekostiging dus ook niet onder de WVO. Op dit punt verschilt het aoc van de verticale scholengemeenschap. Overigens vormen ook enkele aoc's op dit moment een verticale scholengemeenschap met scholen voor pro of mavo. Enkele roc's vormen een verticale scholengemeenschap met diverse combinaties van schoolsoorten voor voortgezet onderwijs, van pro tot vwo, hetgeen historisch zo is gegroeid bij de totstandkoming van de WEB in 1996. De vakinstellingen tot slot mogen formeel geen verticale scholengemeenschap vormen. Toch zijn er thans vier vakinstellingen die feitelijk wel een verticale scholengemeenschap vormen.¹⁰ Er ontbreekt dus een consistent en eenvoudig toepasbaar wettelijk kader op dit punt.



Figuur 1. Onderwijsaanbod mbo-instellingen en mogelijkheden voor samenwerking met vo in een verticale scholengemeenschap

2.1.2 Vormen van verticale scholengemeenschappen mag niet

In de huidige situatie is het volgens de WEB en WVO niet mogelijk om naast de bestaande verticale scholengemeenschappen (die voortgezet onderwijs én mbo aanbieden) om nieuwe verticale scholengemeenschappen te vormen. In de wet staat dat

⁹ Aoc's zijn juridisch gezien geen verticale scholengemeenschappen; het vbo- en het mbo-deel zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Ook vallen zij qua bekostiging volledig onder de WEB. Wel kan een aoc als instelling in de zin van de WEB op zijn beurt weer onderdeel zijn van een verticale scholengemeenschap samen met een vo-school voor pro en/of mavo.

¹⁰ Zie verder het voorgestelde artikel 12.2.3 WEB; Kamerstukken II 2019/20, 35 320.

er verticale scholengemeenschappen *zijn*, maar er is niet geregeld hoe zij *gevormd* kunnen worden. De wetgever was in het verleden enigszins ambigue over verticale scholengemeenschappen.¹¹ Bij de totstandkoming van de WEB in 1996 zijn zij toegestaan en ook aangemerkt als instelling in de zin van de WEB. Sinds 1 augustus 2008 is het niet meer mogelijk om nieuwe verticale scholengemeenschappen te vormen.¹² Toen is bepaald dat een (verticale) scholengemeenschap geen instelling meer is, maar een organisatorische eenheid die een instelling en een school omvat.

Bestaande verticale scholengemeenschappen kunnen nog wel worden uitgebreid met een school voor pro, vbo of mavo. Gezien de noodzaak om binnen het beroepsonderwijs te komen tot meer samenwerking en doorlopende leerroutes (zoals ook de doelstelling is van het wetsvoorstel Sterk beroepsonderwijs¹³), is het niet langer wenselijk dat er geen nieuwe verticale scholengemeenschappen gevormd mogen worden. Evenmin is het ongewenst dat er onverklaarbare en onlogische verschillen bestaan tussen de mbo-instellingen op dit punt.

2.1.3 Huidige mogelijkheden verticale scholengemeenschappen beperkt

In krimpregio's, waar bijvoorbeeld een aoc of roc te maken heeft met een dalend leerling- of studentenaantal, zou het vormen van een verticale scholengemeenschap een passende oplossing kunnen zijn om het opleidings- en onderwijsaanbod te kunnen continueren. Door samen te gaan, kunnen de twee instellingen/scholen schaalvoordelen behalen. Bijvoorbeeld op het gebied van financiën, personeelsbeleid of huisvesting. Door de eisen die nu vanuit de WEB en de WVO aan een verticale scholengemeenschappen worden gesteld, zijn de voordelen echter beperkt. Dit heeft een aantal oorzaken.

Belangrijkste punt is dat binnen een verticale scholengemeenschap het niet mogelijk is om middelen van het mbo naar het vo te alloceren.¹⁴ Op dit moment is reallocatie van middelen binnen een verticale scholengemeenschap alleen mogelijk van een school voor voortgezet onderwijs naar een mbo-instelling. Dit komt omdat de WEB geen met artikel 99 WVO vergelijkbare bepaling kent, die de reallocatie van middelen van het mbo-deel naar het vo-deel regelt.

Daarnaast zijn er door zich opstapelende wetwijzigingen in de loop der tijd verschillen ontstaan in regels over medezeggenschap tussen typen mbo-instellingen, en zo ook binnen verticale scholengemeenschappen. De medezeggenschap voor mbo-instellingen is geregeld in de WEB zelf. Dit betekent dat voor het personeel van de instellingen de Wet op de ondernemingsraden (hierna: WOR) van toepassing is en voor de studenten en hun ouders de WEB zelf regels bevat omtrent de medezeggenschap. Voor scholen in het voortgezet onderwijs is de medezeggenschap geregeld in de Wet medezeggenschap op scholen (hierna: WMS). Voor het voortgezet onderwijs in aoc's en verticale scholengemeenschappen daarentegen geldt dat niet de WMS van toepassing is, maar dat het bevoegd gezag een ouderraad dient in te stellen voor de vertegenwoordiging van de leerlingen en studenten. Voor een roc is de ouderraad optioneel. Pas als 25 ouders hierom vragen, dient het bevoegd gezag over te gaan tot instelling van een ouderraad. Voor een vakinstelling is abusievelijk niets geregeld omtrent medezeggenschap. Er is dus sprake van inconsequente wetgeving op dit punt en de verschillen tussen instellingsvormen zijn niet op inhoudelijke gronden te verklaren.

2.2 Afwijkende bekostiging voor het vbo binnen een aoc

In 2017 heeft de regering het groen onderwijs bij OCW ondergebracht met het voornemen om de bekostiging van de groene instellingen en de reeds door OCW bekostigde instellingen te harmoniseren.¹⁵ Momenteel bestaat voor het vbo en praktijkonderwijs binnen een aoc echter nog een afwijkende wijze van bekostiging ten

¹¹ Tot 1 augustus 2018 noemde de WVO een verticale scholengemeenschap nog scholengemeenschap, net als thans de WEB nog doet.

¹² Wet van 11 juli 2008 tot wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs ter modernisering, vereenvoudiging en beperking van de wettelijke regels over de voorzieningenplanning bij scholen (Stb. 2008, 296).

¹³ Kamerstukken 2019/20, 35 336, nrs. 2 en 3.

¹⁴ Art. 99, zesde lid, onderdeel b, van de WVO.

¹⁵ Groen onderwijs; Kamerstukken II 2017/18, 34 284, nr. 11.

opzichte van het reguliere vo. De aoc's worden in hun geheel, en dus ook voor het groen vbo dat zij verplicht zijn aan te bieden en eventueel het praktijkonderwijs, bekostigd op basis van de WEB. De bekostiging vindt dus niet plaats op basis van de WVO, zoals bij scholen voor voortgezet onderwijs die groen vbo aanbieden wel het geval is.¹⁶ Wel is de hoogte van de totale bekostiging vergelijkbaar. De bekostiging van het vo van de aoc's loopt synchroon met de bekostiging onder de WVO, omdat na een wijziging van de bedragen in de WVO-bekostiging ook de bedragen worden aangepast voor het vo binnen een aoc.

Bij aanpassing van de bekostigingsregels in de WVO, zoals de voorgenomen vereenvoudiging van de bekostiging¹⁷, wordt de bekostiging van het vbo in een aoc om voormelde reden niet van rechtswege meegenomen. Het vraagt dus altijd aandacht van de regelgever door middel van een aanpassing van het Uitvoeringsbesluit WEB en de Uitvoeringsregeling WEB, als de bekostigingsregels voor het voortgezet onderwijs op grond van de WVO worden gewijzigd. Indien de regelgeving niet zou worden aangepast, dan gaat de rijksbijdrage die een aoc ontvangt voor het verzorgen van het vbo afwijken van de bekostiging die vergelijkbare reguliere vo-scholen ontvangen voor hetzelfde soort onderwijs. Dit is onwenselijk en staat haaks op het voornemen uit het regeerakkoord om de bekostiging van het groen onderwijs te harmoniseren.¹⁸ Het uitvoeren van de correctie door de regelgever zorgt bovendien voor extra uitvoeringslasten aan overheidzijde.

2.3 Obstakels in samenwerkingsmogelijkheden tussen mbo-instellingen

2.3.1 Roc's en aoc's kunnen niet institutioneel fuseren

Naast de civielrechtelijke vormen van fusie en splitsing van rechtspersonen volgens het privaatrecht, kent het onderwijsveld een tweetal eigen vormen die zich richten op de instelling zelf: de institutionele en de bestuursoverdracht (thans 'bestuurlijke fusie' genoemd, zie voor de bestuursoverdracht paragraaf 2.3.2). Een institutionele fusie is een fusie waarbij een instelling ontstaat door samenvoeging van twee of meer instellingen (zie het huidige artikel 2.1.8, onder b, van de WEB). Dus bij een institutionele fusie worden door het bevoegd gezag, in de praktijk dezelfde rechtspersoon, twee instellingen samengevoegd tot één instelling.

Een institutionele fusie tussen een roc en een aoc is op dit moment niet zonder meer mogelijk. In de WEB is bepaald dat een aoc verplicht mbo verzorgt op het gebied van landbouw, natuurlijke omgeving en voedsel én vbo in het profiel groen, bedoeld in artikel 10b, derde lid, onderdeel i, van de WVO. Het vbo is dus een integraal onderdeel van een aoc. Een roc verzorgt volgens de WEB alleen mbo-opleidingen.¹⁹ De wet kent niet de mogelijkheid om binnen een roc ook vbo aan te bieden. Tegelijkertijd staat de wet niet toe een nieuwe verticale scholengemeenschap te vormen. Dit levert een knelpunt op bij een fusie van een aoc en een roc. Gezien de huidige definities van de WEB zou bij een dergelijke fusie het vo-deel van het aoc losgeknipt moeten worden van de nieuw ontstane instelling voor mbo. Dit is enerzijds niet mogelijk omdat het vbo een onlosmakelijk deel van de aoc is. Anderzijds is het ook ongewenst, omdat de voordelen van het aanbieden van vbo groen en mbo groen dan teniet worden gedaan. De WEB voorziet dus niet in een flexibele mogelijkheid voor aoc's en roc's om institutioneel te fuseren.

2.3.2 Een bestuursoverdracht (bestuurlijke fusie) in het mbo heeft weinig meerwaarde

De WEB kent, anders dan de WPO en de WVO, een scheiding tussen de rechtspersoon en het bevoegd gezag van mbo-instellingen. Dit leidt er echter toe dat een bestuursoverdracht in het mbo vrijwel geen toegevoegde waarde heeft. Een bestuursoverdracht is – in tegenstelling tot een institutionele fusie (zie paragraaf 2.3.2)

¹⁶ Artikel 2.3.2 Uitvoeringsbesluit WEB (hierna: UWEB) gaat uit van een 'versimpelde' bekostiging voor het pro en vbo van aoc's die afwijkt van de reguliere vo-bekostiging.

¹⁷ Kamerstukken II 2019/20, 31 289, nr. 409.

¹⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 284, nr. 11.

¹⁹ Indien de desbetreffende instelling op 1 augustus 2012 een of meer opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs verzorgde: een of meer opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (hierna: vavo).

– een civielrechtelijke *overdracht* van een instelling van de ene rechtspersoon naar de andere rechtspersoon. Zoals de naam al tot uitdrukking brengt, wijzigt alleen het bestuur over de instelling. Om dit duidelijker tot uitdrukking te laten komen, zal de bestuurlijke fusie in de wet als term verdwijnen en worden vervangen door bestuursoverdracht. Als gevolg van de huidige definitie van 'bevoegd gezag' ontstaat er nu in het mbo na een bestuursoverdracht een enigszins onduidelijke situatie waarin de overgedragen instelling twee aparte besturen kent: een college van bestuur voor de instelling uit hoofde van de WEB en een bestuur voor de rechtspersoon uit hoofde van het privaatrecht. Daarbij bepaalt de WEB ook dat een persoon geen deel mag uitmaken van meer dan één college van bestuur. Bij een bestuursoverdracht tussen twee mbo-instellingen kan men dus niet lid zijn van beide colleges van bestuur. Dit heeft negatieve gevolgen voor de bestuurbaarheid van de mbo-instellingen, aangezien er na een bestuursoverdracht dan twee losse colleges van bestuur zijn met ieder eigen wettelijke taken en verantwoordelijkheden naast een bestuur van de rechtspersoon. Dit maakt de interne sturing diffuus. Ook is het lastig om na de bestuursoverdracht schaalvoordelen te realiseren, aangezien er in de huidige situatie geen middelen gealloceerd kunnen worden tussen de twee instellingen die onder dezelfde rechtspersoon vallen.

In het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs, waar de rechtspersoon en het bevoegd gezag een en hetzelfde zijn, heeft een bestuursoverdracht meer voordelen. Zij maakt het mogelijk om inkoop- en andere schaalvoordelen te realiseren, terwijl tegelijkertijd de eigenheid en het karakter van de betrokken scholen ongewijzigd blijft. Daarom voorziet dit wetsvoorstel erin dat overeenkomstig het primair en voortgezet onderwijs ook in het mbo de rechtspersoon als adressant wordt aangewezen voor de bekostiging. Dit is ook in lijn met onderzoek dat prof. mr. Huisman en mr. dr. Overes op verzoek van OCW hebben gedaan naar de huidige definitie van het bevoegd gezag voor bijzondere instellingen in het mbo en hoger onderwijs (hierna: ho) in relatie tot de aanwijzingsbevoegdheid.²⁰ Zij stellen dat voor de aanwijzingsbevoegdheid de rechtspersoon zou moeten worden aangewezen als adressant van een eventuele aanwijzing door de minister bij financieel wanbeheer en als adressant van de bekostiging. Nu is de adressant voor de aanwijzingsbevoegdheid de raad van toezicht. Dit kan tot een onwerkbaar situatie leiden. Denk aan gevallen waarin de raad van toezicht statutair niet bevoegd is aan de aanwijzing tegemoet te komen of hij zich geroepen voelt de aanwijzing naast zich neer te leggen met het oog op de continuïteit van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt. Door de definitie van het bevoegd gezag te wijzigen (en de scheiding tussen het bevoegd gezag en de rechtspersoon weg te nemen) wordt de rechtspersoon voortaan de adressant in de bekostigingsrelatie met OCW en adressant van een aanwijzing.

Ook merken Huisman en Overes op dat – uit hoofde van het privaatrecht – de rechtspersoon die de bijzondere instelling in stand houdt de vermogensrechtelijke drager van rechten en verplichtingen is. Aangezien zij de ontvanger is van de bekostiging, zou zij ook verantwoordelijk moeten zijn voor de besteding hiervan. Nu is dit wel zo op grond van het privaatrecht, maar tegelijkertijd bepaalt de WEB dat het college van bestuur van de instelling het bevoegd gezag is. Dit zorgt voor onduidelijkheid en schuurt met het privaatrecht, waar de rechtspersoon drager van rechten en verplichtingen is, en niet een orgaan zoals het college van bestuur.

3. Maatregelen

Bovenstaande analyse maakt duidelijk dat meer uniforme regelgeving met betrekking tot de samenwerking van mbo-instellingen en scholen voor voortgezet onderwijs wenselijk is. Om de genoemde knelpunten op te lossen en inconsistenties in wetgeving aan te pakken bevat dit wetsvoorstel Bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs de volgende maatregelen:

1. de introductie van beroepscolleges;
2. het vormen van nieuwe verticale scholengemeenschappen wordt mogelijk gemaakt, en;

²⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 824, nr. 2 (bijlage onderzoeksrapport).

- de bestuursoverdracht (bestuurlijke fusie met behoud van eigenheid) wordt aantrekkelijker gemaakt.

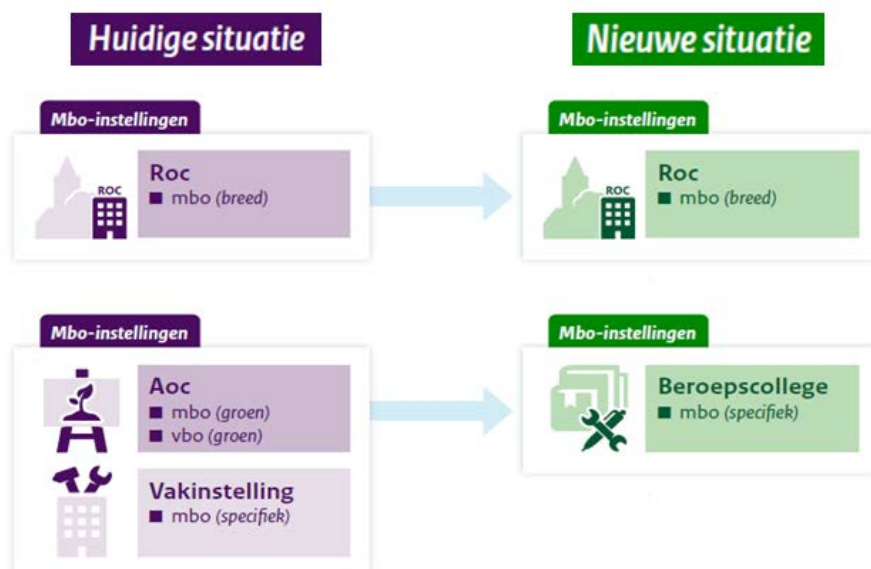
Hieronder worden de voorgestelde maatregelen en hun gevolgen nader toegelicht.

3.1 Introductie beroepscollege

3.1.1 Vakinstellingen en het mbo-deel van aoc's worden een beroepscollege

Aoc's en vakinstellingen vertonen veel gelijkenissen qua onderwijsaanbod door hun focus op één opleidingsdomein of daarmee samenhangende kwalificatiedossiers uit andere opleidingsdomeinen. Een opleidingsdomein is een samenhangend geheel van kwalificatiedossiers die zijn gericht op en van belang zijn voor eenzelfde bedrijfstak of groep van bedrijfstakken, zoals gedefinieerd in artikel 1.1.1, onderdeel t2, WEB. Voor de entreeopleiding geldt dit niet, omdat deze niet binnen een opleidingsdomein valt. De regering kiest zoveel mogelijk voor eenduidige wet- en regelgeving; op het gebied van bekostiging en medezeggenschap gaan daarom voor beide typen instellingen dezelfde regels gelden. Het is dan ook wenselijk om te komen tot één definitie in de WEB: het beroepscollege. Voor deze nieuwe term wordt gekozen om het verschil te markeren met de huidige situatie. De huidige vakinstellingen en het mbo-deel van de aoc's worden daarmee voortaan aangeduid als beroepscolleges. De instellingen die een beroepscollege worden, blijven hetzelfde opleidingsaanbod aan beroepsonderwijs verzorgen zoals nu het geval is. Na de wetwijziging kent de WEB dus nog maar twee typen mbo-instellingen: roc's en beroepscolleges met respectievelijk een breed en een specifiek onderwijsaanbod. Dit komt de overzichtelijkheid van het stelsel ten goede.

Figuur 2. Typen mbo-instellingen in de huidige en nieuwe situatie



3.1.2 Aoc's worden een verticale scholengemeenschap

Met de introductie van het beroepscollege worden als gevolg van het voorgestelde artikel 12.2.4 WEB de huidige aoc's automatisch omgevormd tot een verticale scholengemeenschap bestaande uit een mbo-instelling (beroepscollege) en een school voor voortgezet onderwijs voor vbo. Dit is een juridische wijziging die geen gevolgen heeft voor het opleidingsaanbod. Zoals hierboven is benoemd blijven beroepscolleges hetzelfde opleidingsaanbod verzorgen zoals nu het geval is, met als enige uitzondering dat een vbo geen integraal onderdeel meer vormt van een aoc, maar een aparte school wordt binnen de alsdan gevormde verticale scholengemeenschap. Dit wetsvoorstel wil bestaande rechten respecteren. Zo behouden alle aoc's hun licentie voor het vbo-profiel dienstverlening en producten, dat zij kunnen aanbieden (mits toegevoegd) naast hun groene onderwijs. Dat blijft zo in de nieuwe situatie bij een verticale scholengemeenschap die voorheen een aoc was.

Indien een aoc momenteel al een verticale scholengemeenschap vormt met een school voor pro of een school voor mavo, gaan die vo-scholen mee naar de nieuwe verticale scholengemeenschap.

Voor de vo-scholen binnen een verticale scholengemeenschap wordt (op een handvol uitzonderingen na, zie onder 3.2.4) het bij of krachtens de WVO geregelde van toepassing. Dit in tegenstelling tot de huidige aoc, waar het Besluit groen onderwijs in een AOC 2016 allerlei afwijkingen regelt van de WVO voor het vbo in een aoc. Deze constructie is minder wenselijk, ook omdat hiermee bij algemene maatregel van bestuur wordt afgeweken van de wet in formele zin.²¹ Met het verdwijnen van het aoc als wettelijk begrip vervalt ook laatstgenoemd besluit.

Dit alles betekent voor de huidige aoc's of verticale scholengemeenschappen, dat straks een school binnen de verticale scholengemeenschap alleen haar onderwijsaanbod kan wijzigen volgens de procedure en de regels die de WVO en de artikelen 2.6.1 tot en met 2.6.3 WEB daarvoor stellen. Voor het mbo geldt dat daarop de WEB van toepassing is.

3.1.3 Bekostiging vbo-groen binnen een verticale scholengemeenschap via de WVO

In paragraaf 2.2 is toegelicht dat niet alleen het mbo-deel van de aoc's, maar momenteel ook het vbo-deel (en indien aanwezig het pro) wordt bekostigd op basis van de WEB. Zoals eerder aangegeven kan dit zonder aanpassingen in de regelgeving leiden tot verschillen in bekostiging tussen vbo-groen leerlingen aan aoc's en vbo-groen leerlingen aan reguliere scholen voor voortgezet onderwijs. Met het vormen van een aparte school voor voortgezet onderwijs in een verticale scholengemeenschap (met een beroepscollege), wordt aan deze situatie een einde gemaakt en wordt dit onderwijs voortaan ook bekostigd op basis van de WVO. Voor de bestaande verticale scholengemeenschappen met een school voor mavo geldt al dat zij voor die mavo reeds op basis van de WVO worden bekostigd, behoudens de huisvestingscomponent. Hiermee worden voormalige aoc's na omvorming tot verticale scholengemeenschappen dus voor hun vo (WVO) en mbo (WEB) bekostigd op basis van de bijpassende sectorwet (behoudens de huisvestingscomponent voor de vo-leerlingen).

3.2 Vormen van nieuwe verticale scholengemeenschap wordt mogelijk gemaakt

3.2.1 De verticale scholengemeenschap

Zoals in paragraaf 2.1.1 is aangegeven, bestaat er op dit moment reeds een aantal verticale scholengemeenschappen. Volgens de WVO bevat een verticale scholengemeenschap een mbo-instelling en één of meerdere scholen voor voortgezet onderwijs. Een verticale scholengemeenschap is dus niet louter een instelling of een school, maar omvat beide binnen een organisatorische eenheid. Daarmee verschilt de verticale scholengemeenschap van de 'gewone' scholengemeenschap die uitsluitend twee of meer scholen voor voortgezet onderwijs omvat, zoals een scholengemeenschap van mavo, havo en vwo.²² Ook wordt hiermee een andere invulling gegeven aan dit begrip dan bij de invoering van de WEB.²³ Deze nieuwe invulling, die al sinds 2008 wordt gehanteerd, heeft als voordeel dat eenvoudiger is vast te stellen welke regels van toepassing zijn.

Het bevoegd gezag van de verticale scholengemeenschap moet ervoor zorgen dat de school voor voortgezet onderwijs voldoet aan hetgeen bij of krachtens de WVO is bepaald (op een vijftal uitzonderingen na, zie onder 3.2.4). Op de mbo-instelling is uiteraard de WEB van toepassing. De verticale scholengemeenschap valt als zodanig niet onder de fusietoetsregels. Wel vallen de afzonderlijke scholen of afzonderlijke instelling binnen de verticale scholengemeenschap onder die regels, indien het bevoegd gezag een bestuursoverdracht of institutionele fusie overweegt (zie hierna paragraaf 3.2.2).

3.2.2 Het vormen van een verticale scholengemeenschap

Zoals eerder aangegeven voorziet de wet momenteel niet in de mogelijkheid om een nieuwe verticale scholengemeenschap te vormen (zie paragraaf 2.1.2). Echter, met het

²¹ Kamerstukken I 2005/06, 21 109, nr. 159, A.

²² De WVO onderscheidt daardoor de verticale scholengemeenschap van de scholengemeenschap die uit een gemeenschap van twee of meer scholen voor voortgezet onderwijs bestaat.

²³ Toen werd de (verticale) scholengemeenschap nog als instellingsvorm aangemerkt net als het aoc.

oog op de gewenste samenwerking binnen het beroepsonderwijs, het delen van kosten en het eenvoudiger kunnen inrichten van doorlopende leerroutes vmbo-mbo zijn nieuwe verticale scholengemeenschappen in dit tijdsgewricht juist wenselijk. Het bestuurlijk geïntegreerd aanbieden van pro, vbo en/of mavo en mbo brengt schaalvoordelen mee. Bijvoorbeeld door het delen van gebouwen, lesmateriaal en faciliteiten. Dit is met name van belang voor relatief kostbare opleidingen zoals voor technische profielen in het vbo en één van de zestien aanverwante opleidingsdomeinen in het mbo.²⁴ Schaalvoordelen zijn zeker interessant in het licht van de geprognosticeerde daling van leerlingen- en studentenaantallen.

Om deze reden wordt met dit wetsvoorstel in de WVO en de WEB geregeld dat onder bepaalde voorwaarden nieuwe verticale scholengemeenschappen kunnen worden gevormd. Dit kan slechts als zowel de mbo-instelling als de school voor voortgezet onderwijs worden bestuurd door hetzelfde bevoegd gezag. Praktisch betekent dit dat een rechtspersoon die een verticale scholengemeenschap wil vormen de instelling en school reeds onder zijn hoede moet hebben.

Als dit nog niet het geval is, resteren de volgende twee manieren: ten eerste door middel van een bestuursoverdracht (thans nog bestuurlijke fusie genoemd) waarbij een mbo-instelling of een bestaande vo-school wordt overgedragen aan een ander bevoegd gezag. Uiteraard moet de bestuursoverdracht voldoen aan de in de wet- en regelgeving gestelde voorwaarden (inclusief de fusietoets). Ten tweede kan het bevoegd gezag van een mbo-instelling na de wetwijziging een nieuwe vo-school stichten en direct daarna met deze vo-school een verticale scholengemeenschap vormen. Om in aanmerking te komen voor bekostiging moet de school voor voortgezet onderwijs wel aan de geldende stichtingsvoorwaarden in de WVO voldoen. In het mbo is sprake van een gesloten bestel. Een mbo-instelling kan uitsluitend bij wet voor bekostiging in aanmerking worden gebracht. Hiermee wordt aangesloten op de bestaande wet- en regelgeving, en de wijze waarop beide stelsels werken.

Doordat dit wetsvoorstel tevens de definitie van bevoegd gezag wijzigt voor de bijzondere instellingen (zie verder paragraaf 3.3.1), zal er sprake zijn van één rechtspersoon als wettelijk bevoegd gezag die de instelling en de school voor voortgezet onderwijs in stand houdt.

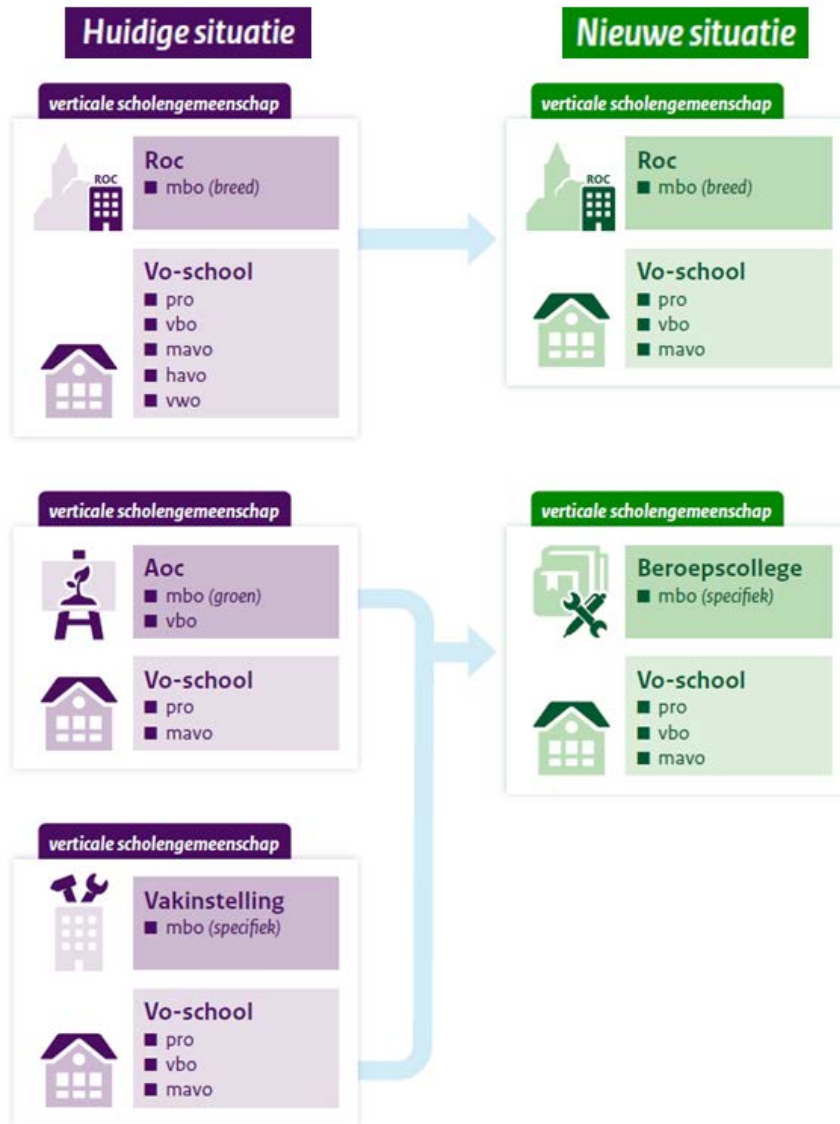
3.2.3 Het onderwijsaanbod in een verticale scholengemeenschap

Verticale scholengemeenschappen kunnen bestaan uit een roc of beroepscollege gecombineerd met één of meerdere schoolsoorten voor voortgezet onderwijs. Nieuw te vormen verticale scholengemeenschappen mogen, na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, pro, vbo en/of mavo gaan aanbieden volgens de voorwaarden die de WVO hieraan stelt. Voor deze schoolsoorten is gekozen omdat deze schoolsoorten in de basis opleiden voor een vervolgopleiding in het mbo. De schoolsoorten havo en vwo zijn juist om deze reden uitgesloten voor verticale scholengemeenschappen.²⁵ De reeds voor invoering van dit wetsvoorstel bestaande verticale scholengemeenschappen mogen evenwel, na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, hun huidige onderwijsaanbod in zowel het voortgezet onderwijs als mbo behouden, ook als zij havo en/of vwo aanbieden.

²⁴ Te vinden in artikel 2 van de Regeling vaststelling kwalificatiedossiers en opleidingsdomeinen 2016.

²⁵ Enkele roc's bieden momenteel wél havo en/of vwo aan. Deze situatie is historisch gegroeid.

Figuur 3. Verticale scholengemeenschappen in de huidige en de nieuwe situatie



Dit wetsvoorstel verandert niets aan de regelgeving met betrekking tot het aanbod van vbo-profielen of mbo-domeinen dat door beroepscolleges (voormalige aoc's (mbo-deel) en vakinstellingen) aangeboden kan worden. Binnen de verticale scholengemeenschap, bestaande uit een beroepscollege en een school voor vbo, mogen straks volgens bij of krachtens algemene maatregel te stellen regels alleen die vbo-profielen worden aangeboden die aansluiten bij het mbo-aanbod van het desbetreffende beroepscollege. Enkele voorbeelden:

- Een voormalig aoc biedt het vbo-profiel *groen* aan.
- Het Scheepvaart- en Transportcollege (STC) biedt het vbo-profiel *maritiem en techniek* aan.
- Het Grafisch Lyceum Rotterdam (GLR) biedt het vbo-profiel *media, vormgeving en ICT* aan.

Ook mag een vbo-school binnen een verticale scholengemeenschap het brede vbo-profiel dienstverlening en producten toevoegen via het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO). Aan het aanbieden van de mavo zit de verplichting om alle vier de mavo-profielen aan te bieden. Het pro kent geen profielen.

Scholen voor voortgezet onderwijs kunnen een vbo-profiel *toevoegen* via het RPO. Dit geldt voor zeven van de tien vbo-profielen.

De vbo-profielen maritiem en techniek en media, vormgeving en ICT kunnen alleen worden *gesticht*. Dit laatste wil zeggen dat een school de in de WVO geldende stichtingsnorm moet halen voor een school voor vbo met de profielen maritiem en techniek of media, vormgeving en ICT.

Het tiende vbo-profiel, groen, wordt momenteel aangeboden door aoc's en door reguliere vbo-scholen. Als een reguliere vo-school het vbo-profiel groen wil toevoegen via het RPO moet het daarvoor thans (ook) toestemming vragen aan het dichtstbijzijnde aoc. Dit is een derde soort procedure. Met dit wetsvoorstel verdwijnt het aoc als instellingsvorm, waarmee ook deze derde procedure vervalt.

Vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan het vbo-profiel groen alleen nog worden gesticht, net als de vbo-profielen maritiem en techniek, en media, vormgeving en ICT. Het vbo-profiel groen kan dan dus niet meer worden toegevoegd binnen het RPO. Door uitbreiding van het vbo-profiel groen alleen toe te staan via *stichten* wordt versnippering van het onderwijsaanbod en ongewenste concurrentie tussen instellingen voorkomen. Door het vbo-profiel groen alleen te laten stichten, wordt het profiel (net als maritiem en techniek en media, vorming en ICT) enigszins beschermd. Deze bescherming creëert een gelijk speelveld (*level playing field*), aangezien de huidige aoc's ook geen andere vbo-profielen mogen aanbieden (op het vbo-profiel dienstverlening en producten na).

3.2.4 Uitzonderingen op de WVO voor scholen binnen een verticale scholengemeenschap

Voor de scholen voor voortgezet onderwijs binnen een verticale scholengemeenschap wordt op een aantal uitzonderingen na de WVO van toepassing. Slechts op vijf punten geldt de WEB voor een school voor voortgezet onderwijs die deel uitmaakt van een verticale scholengemeenschap. Deze afwijkingen van hetgeen bij of krachtens de WVO is geregeld, zijn:

- de bekostiging voor de huisvesting van de school voor voortgezet onderwijs. Daarvoor ontvangt het bevoegd gezag een rijksbijdrage waardoor de gemeente niet meer verantwoordelijk is (zie paragraaf 3.2.5),
- de medezeggenschap (zie paragraaf 3.2.7),
- het Waarborgfonds instellingen (artikel 2.8.1 WEB),
- een voorziening bij opheffing van de school die onderdeel uitmaakt van een verticale scholengemeenschap (artikel 2.8.2 WEB)
- en een risicomijdend beheer van de bekostigingsmiddelen (artikel 2.8.3 WEB).

3.2.5 Bekostiging verticale scholengemeenschap

Verticale scholengemeenschappen worden voor hun vo-leerlingen (WVO) en mbo-studenten (WEB) bekostigd op basis van de bijpassende sectorwet.

Wat betreft de huisvestingsvergoeding, wijzigt de huidige wijze van bekostiging voor de verticale scholengemeenschappen niet. Zij ontvangen hun huisvestingsvergoeding van OCW op basis van de WVO en de WEB. Dit verschilt van de wijze van bekostigen van scholen voor voortgezet onderwijs, waarbij de gemeenteraad of burgemeester en wethouders zorg dragen voor de voorzieningen in huisvesting van scholen. Het is echter niet wenselijk om de huisvestingsvergoeding voor verticale scholengemeenschappen onder de WVO te brengen en daarmee te verplaatsen naar de gemeenten. Een integrale huisvestingsverantwoordelijkheid voor het bevoegd gezag dat de verticale scholengemeenschap in stand houdt, heeft als voordeel dat al hun onderwijs zo goed mogelijk in een passende locatie kunnen huisvesten, zij daarmee synergievoordelen kunnen behalen op het gebied van huisvesting en geen afspraken behoeven te maken over de overname van de huisvestingsverantwoordelijkheid die zij nu al hebben voor voortgezet onderwijs aan gemeenten. Daarnaast zou het onderbrengen van de huisvestingsvoorziening onder de WVO erin resulteren dat de verantwoordelijkheid van de huisvesting van de vo-leerlingen verschuift van instelling naar gemeente. Dat zou de samenhang tussen school en instelling in een verticale scholengemeenschap kunnen ondermijnen.

Als na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een school voor voortgezet onderwijs onderdeel zal gaan vormen van een (nieuwe) verticale scholengemeenschap, zijn de

huisvestingsbepalingen van de WEB van toepassing, zoals blijkt uit artikel 76v.1, eerste lid van de WVO. Daarmee verschuift de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van het voortgezet onderwijs van de gemeente naar de rechtspersoon die de verticale scholengemeenschap in stand houdt. Zo kan de verticale scholengemeenschap een integraal huisvestingsbeleid voeren. Als (enige) uitzondering op bovenstaande is in het tweede lid bepaald dat artikel 76u van de WVO van toepassing op de gebouwen en terreinen van de school, waarmee het economisch claimrecht van de gemeente op die gebouwen en terreinen blijft rusten. Dit betekent dat indien het gebouw niet meer nodig is voor onderwijs, het eigendom conform de in artikel 76u WVO beschreven procedure weer aan de gemeente moeten worden overgedragen. De gemeente en het bevoegd gezag van de verticale scholengemeenschap kunnen overigens ook overeenkomen om het economisch claimrecht af te kopen en daar, indien gewenst, een door één van de partijen te betalen vergoeding aan te verbinden.

Het praktijkonderwijs dat onderdeel is van een verticale scholengemeenschap wordt thans op grond van artikel 2.3.2, tweede lid, Uitvoeringsbesluit WEB ook afwijkend van de WVO bekostigd. De regering beoogt ook dat zo te gaan regelen dat de bekostiging voortaan zal gaan plaatsvinden volgens de WVO. Dit uiteraard behoudens de huisvesting voor praktijkonderwijs als dat onderdeel uitmaakt van een verticale scholengemeenschap. Dit geldt immers voor iedere vo-school die onderdeel is van een verticale scholengemeenschap. Hiermee wordt een uniform systeem neergezet met alle voordelen van dien. Daarnaast wordt het wettelijk mogelijk gemaakt dat er binnen een verticale scholengemeenschap middelen gealloceerd kunnen worden van het mbo naar het voortgezet onderwijs (het omgekeerde is al mogelijk op grond van artikel 99 WVO).

3.2.6 *Uitkeringskosten*




Wat betreft de uitkeringskosten is de regering voornemens veranderingen aan te brengen in de situatie voor de huidige verticale scholengemeenschappen.²⁶ Aoc's vallen voor hun uitkeringskosten geheel onder de WEB, daarom zijn zij voor al hun personeel volledig risicodragend voor uitkeringskosten bij werkloosheid. Dit model wil de regering ook invoeren voor de verticale scholengemeenschap. Dit wijkt af van de systematiek die voor het overige vo geldt. Een vo-school is weliswaar in beginsel ook eigen risicodragend, maar vanwege regelgeving op grond van de WVO wordt dit teruggebracht naar 25 procent. De sector (dat wil zeggen alle vo-scholen gezamenlijk) is voor de overige 75 procent risicodragend. Hier dragen alle WVO-bekostigde scholen naar rato aan bij. Deze 25/75-systematiek geldt in de huidige situatie ook voor het vo dat wordt aangeboden door verticale scholengemeenschappen.

Doordat verticale scholengemeenschappen ook mbo aanbieden en voor dit deel van hun personeel onder de mbo-systematiek valt, worden ze nu met twee uitkeringsregimes geconfronteerd. Hierdoor is het risico op administratieve fouten – waarbij ontslagen personeel ten onrechte onder het verkeerde regime wordt geschaard – groter. Momenteel worden de verticale scholengemeenschappen achteraf hier weer voor gecompenseerd, wat leidt tot onnodige administratieve lasten. Om hier een einde aan te maken beoogt de regering om de verticale scholengemeenschappen voor de uitkeringskosten ook voor het vo-deel volledig risicodragend te laten zijn, net als de huidige aoc's voor het vbo. De keuze voor de mbo-systematiek is gemaakt omdat deze tot de minste veranderingen voor scholen en instellingen zal leiden. En daarnaast voor lagere uitvoeringslasten aan overheidszijde zal leiden. Bij de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur zal ook in ogenschouw worden genomen of overgangsrecht nodig is voor de bestaande uitkeringen.

Voor vo-personeel van een verticale scholengemeenschap dat na het tijdstip van inwerkingtreding van die algemene maatregel van bestuur ontslagen zal worden, is het de bedoeling dat het bevoegd gezag geheel verantwoordelijk is voor de uitkeringskosten en het bevoegd gezag daarvoor niet meer worden ondersteund door andere vo-scholen.

²⁶ De uitkeringskosten zijn de middelen bestemd voor de kosten van werkloosheidsuitkeringen alsmede uitkeringen wegens ziekte en arbeidsongeschiktheid van gewezen personeel anders dan op grond van de Ziektewet, voortvloeiend uit een dienstverband aan een instelling (artikel 2b.1.1, onderdeel b, van de UWEB).




Figuur 4. Bekostiging huisvesting en uitkeringskosten in de huidige situatie

Huidige situatie			
	 Wet op basis waarvan huisvesting wordt bekostigd	 Wet op basis waarvan uitkeringskosten worden ontvangen	 Mate waarin instellingen/scholen eigen risico dragen voor uitkeringskosten*
Roc	WEB	WEB	100%
Vo (in een vsq met roc)	WEB	WVO	25%
Aoc	Mbo	WEB	100%
	Vbo**	WEB	100%
Mavo (in een vsq met aoc)	WEB	WVO	25%
Pro (in een vsq met aoc)	WEB	WEB	100%
Vakinstelling	WEB	WEB	100%
Vo (in een vsq met vakinstelling)	WEB	WVO	25%

* Instellingen die vallen onder de WEB zijn voor 100% risicodragend voor de uitkeringskosten. Scholen die vallen onder de WVO zijn voor 25% risicodragend.

** Het vbo en mbo binnen een aoc zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden

Figuur 5. Bekostiging huisvesting en uitkeringskosten in de nieuwe situatie

Nieuwe situatie			
	 Wet op basis waarvan huisvesting wordt bekostigd	 Wet op basis waarvan uitkeringskosten worden ontvangen	 Mate waarin instellingen/scholen eigen risico dragen voor uitkeringskosten
Roc	WEB	WEB	100%
Vo (in een vsq met roc)	WEB	WVO	100%
Beroepscollege	WEB	WEB	100%
Vo (in een vsq met beroepscollege)	WEB	WVO	100%

3.2.7 Medezeggenschap

Met de introductie van het beroepscollege worden tegelijkertijd enkele onduidelijkheden en omissies in de WEB rondom medezeggenschap weggenomen door te kiezen voor eenduidige regelgeving wat betreft de medezeggenschap, zodat de rechtspositie van leerlingen en studenten alsmede hun ouders goed is geborgd. Voor verticale scholengemeenschappen (inclusief de school voor voortgezet onderwijs die daarvan deel uitmaakt) en alle mbo-instellingen blijft de medezeggenschap in zijn geheel onder de WEB en de WOR vallen zoals thans reeds voortvloeit uit artikel 2.6, tweede lid, en hoofdstuk 8a WEB. Het voordeel hiervan is dat wordt voorzien in een eigen ondernemingsraad voor het personeel en een studentenraad voor de leerlingen en studenten. Dit terwijl in de WMS de verschillende geledingen van de medezeggenschap gecombineerd worden in een medezeggenschapsraad. De scheiding tussen de verschillende geledingen maakt dat er meer ruimte is voor leerlingen en studenten om hun stem te laten horen en mee te praten over voor hen relevante thema's. Hetzelfde geldt voor de ondernemingsraad. Het bevoegd gezag draagt zorg dat de studentenraad een goede afspiegeling vormt van de school voor voortgezet onderwijs en de mbo-instelling. Voor de vorming of uitbreiding van een verticale scholengemeenschap wordt een adviesrecht aan de studentenraad toegekend.

Als aanvullende verplichting blijft gelden dat verticale scholengemeenschappen – zoals nu ook al het geval is blijkens artikel 8a.1.3, tweede lid, WEB – ook een ouderraad moeten inrichten voor de vo-scholen die zij in stand houden. Nieuw is dat voortaan ook het bevoegd gezag van een beroepscollege verplicht is een ouderraad in te stellen indien ten minste 25 ouders dit verzoeken. Momenteel is er voor de vakinstelling niets geregeld omtrent een ouderraad. En passant worden enkele bepalingen rondom medezeggenschap gestroomlijnd.

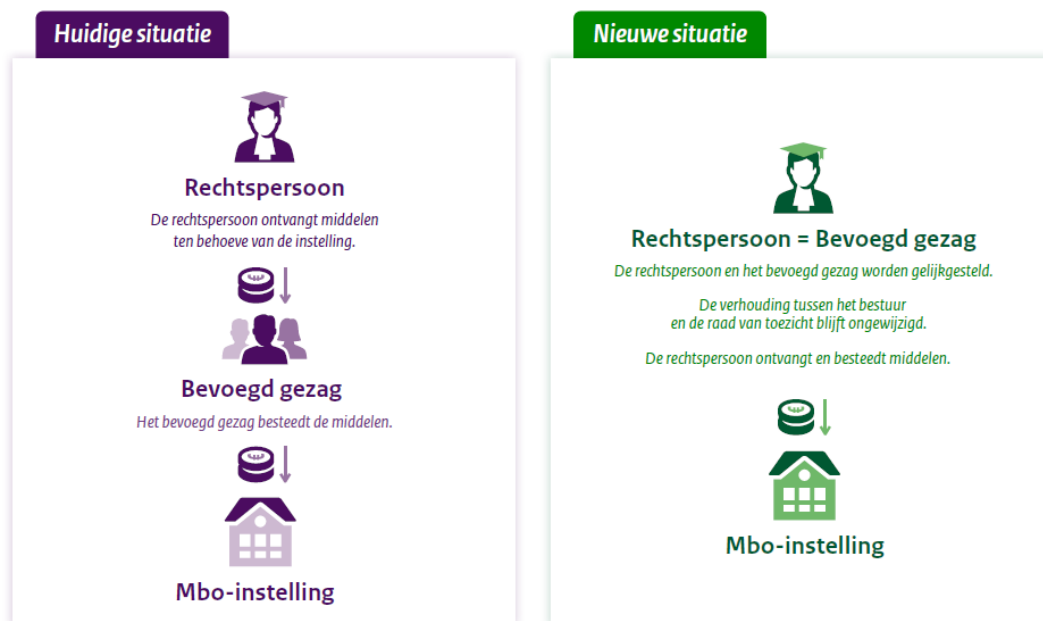
3.3 Bestuuroverdracht (bestuurlijke fusie met behoud van eigenheid) in het mbo wordt aantrekkelijker gemaakt

3.3.1 Wijziging definitie bevoegd gezag

In het mbo bestaat een scheiding tussen de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, en het bevoegd gezag dat de instelling bestuurt. Dit terwijl dit binnen het vo beide 'functies' zijn verenigd in de rechtspersoon in het geval van bijzonder onderwijs. De rechtspersoon kan, behalve voor de door de wetgever aan de directeur of rector van de school geattribueerde taken voor zak-/slaagbesluiten, langs de lijnen van het privaatrecht ieder personeelslid die zij in dienst heeft een eigen taak en bevoegdheden geven. In het vo levert een bestuurlijksoverdracht daarom duidelijke meerwaarde op en ruimte voor de rechtspersoon om zijn eigen beslislijnen in te richten. In het mbo is dit in mindere mate het geval.

Met dit wetsvoorstel wordt de definitie van bevoegd gezag voor een bijzondere instelling in het mbo gewijzigd, waardoor de rechtspersoon als bevoegd gezag voortaan net als in het vo zijn eigen beslislijnen kan inrichten (zie figuur 6). Daardoor zal bij een bestuuroverdracht niet langer meer sprake zijn van een verdubbeling van het college van bestuur en een toename van het aantal leden van het college van bestuur, en wordt het daarnaast mogelijk gemaakt om middelen te realloceren tussen instellingen (zie hierna paragraaf 3.3.2).

Figuur 6. Verhouding rechtspersoon en bevoegd gezag in de huidige en nieuwe situatie



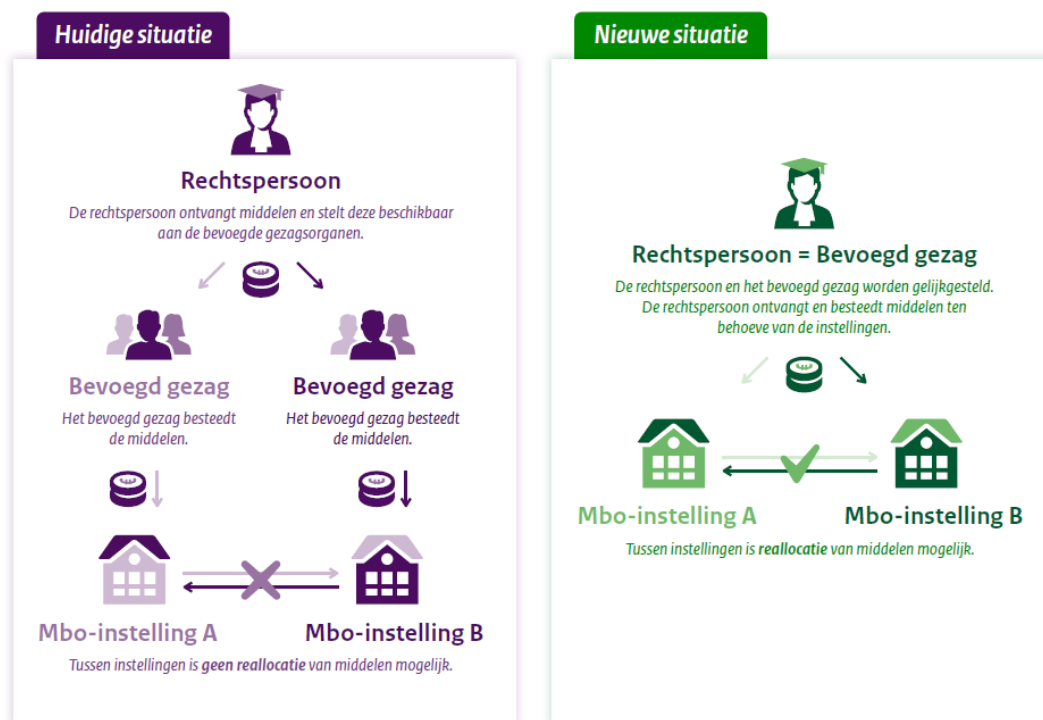
3.3.2 Reallocatie van middelen onder één bestuur wordt mogelijk

In het geval van een bestuursoverdracht (bestuurlijke fusie) geldt dat een instelling in zijn geheel wordt overgedragen van de ene naar de andere rechtspersoon, zodat het bevoegd gezag voortaan twee of meer instellingen onder zijn hoede heeft (zie figuur 7). Dit bevoegd gezag houdt de instellingen in stand en is verantwoordelijk voor het bestuur van de instellingen. Hierdoor wordt het mogelijk om een aantal (centrale) diensten en taken te combineren, wat kan bijdragen aan het behalen van schaalvoordelen. Dit maakt dat er meer aandacht en geld beschikbaar kan komen voor het onderwijs.

Hierbij past dat het mogelijk wordt voor het bevoegd gezag om niet alleen binnen een instelling, maar ook tussen de instellingen die zij onder haar hoede heeft, de middelen te realloceren. Ook kan een bevoegd gezag van een instelling en een school, die tezamen een verticale scholengemeenschap vormen, middelen realloceren tussen die school en die instelling. Hiermee wordt bedoeld dat de rijksbijdrage op een andere wijze wordt besteed dan zij is berekend volgens de bekostigingsregels. Deze verschuiving tussen instellingen kan wenselijk zijn als één van beide harder wordt geraakt door bijvoorbeeld de daling van de studentenaantallen, zeker in combinatie met het aanbieden van meer kostbare opleidingen. Het mag echter niet ten koste gaan van de instelling voor wie de rijksbijdrage is bestemd. Het moet gaan om een overschietend bedrag na aanwending van de rijksbijdrage voor de huisvesting en exploitatie van een instelling. Als dit een structurele situatie dreigt te worden, die de financiële continuïteit van een instelling in gevaar brengt, dan levert dit strijd op met het huidige artikel 2.8.3 WEB, straks 2.2.9 WEB.

Bij de bestuursoverdracht blijven de afzonderlijke instellingen dus bestaan, in tegenstelling tot de institutionele fusie waarbij er na fusie een nieuwe instelling ontstaat. Het voordeel van een bestuursoverdracht is dat instellingen hun eigenheid kunnen behouden. Tot slot, de bestaande mogelijkheid dat instellingen ook volledig institutioneel fuseren wordt niet aangepast.

Figuur 7. Bestuursoverdracht en reallocatie van middelen in de huidige en nieuwe situatie



4. Verhouding tot andere wetgeving

4.1 Wetsvoorstel Vereenvoudiging bekostiging vo

Er is behoefte aan het vereenvoudigen van het bekostigingsmodel voor het voortgezet onderwijs. Daarom is het wetsvoorstel vereenvoudiging bekostiging vo ingediend bij de Tweede Kamer op 2 december 2019.²⁷ Het voornemen is om die wet in te voeren per 1 januari 2021.

Dit vereenvoudigde bekostigingsmodel faciliteert het verbeteren van de (meerjarige) financiële planning door schoolbesturen, vermindert de onbedoelde sturing op de onderwijsinhoud en vergroot de transparantie. De bekostiging van het vbo-deel van de aoc's en dat van het pro dat deel uitmaakt van een verticale scholengemeenschap valt thans onder de WEB. Genoemd wetsvoorstel vereenvoudiging bekostiging vo heeft daarom geen gevolgen voor het vbo-deel van een aoc of het praktijkonderwijs. Dit wordt anders na invoering van onderhavig wetsvoorstel voor het vbo-deel van een aoc, aangezien de aoc's dan van rechtswege als verticale scholengemeenschap zullen worden aangemerkt. Daarna zal al het vbo en pro dan op dezelfde vereenvoudigde wijze worden bekostigd.²⁸ Ongeacht of het deel uitmaakt van een verticale scholengemeenschap of niet.

4.2 Wetsvoorstel Sterk beroepsonderwijs

Het wetsvoorstel Sterk beroepsonderwijs biedt ruimte aan vo-scholen en mbo-instellingen om gezamenlijk een doorlopende leerroute aan te bieden.²⁹ Een doorlopende leerroute start in het derde leerjaar van het vmbo en loopt tot en met het mbo-diploma niveau 2, 3 of 4. In een doorlopende leerroute wordt er één onderwijsprogramma aangeboden waarin de lesstof van het vmbo en mbo worden geïntegreerd. In het wetsvoorstel Sterk beroepsonderwijs, dat op 13 november 2019 bij de Tweede Kamer is ingediend, wordt ruimte gecreëerd om gezamenlijk uitvoering te geven aan één

²⁷ Kamerstukken II, 2019/20, 35 354.

²⁸ Voor het pro ligt dan een wijziging van lagere regelgeving voor de hand om hetzelfde doel te kunnen realiseren.

²⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 336.

onderwijsprogramma. Dat wetsvoorstel richt zich dus nadrukkelijk op de inhoudelijke samenwerking tussen vmbo en mbo.

Het onderhavige wetsvoorstel richt zich daarentegen op de samenwerking op bestuursniveau tussen vo-scholen en mbo-instellingen en mbo-instellingen onderling. De wetsvoorstellen vullen elkaar daarmee aan. Beide wetsvoorstellen stellen maatregelen voor, zij het op een ander niveau in de schoolorganisatie, om antwoord te kunnen geven op uitdagingen als krimp en het bieden van doorlopende leerroutes vmbo-mbo. Het ligt voor de hand dat een verticale scholengemeenschap gemakkelijker in staat zal zijn om gebruik te maken van de onderwijskundige samenwerking die het wetsvoorstel Sterk beroepsonderwijs zal gaan bieden, omdat er reeds sprake is van één bevoegd gezag en één organisatievorm.³⁰ Het is echter geen verplichting om daarvan gebruik te maken. Binnen een verticale scholengemeenschap is immers uitgangspunt dat er een aparte school en instelling naast elkaar bestaan met ieder haar eigen onderwijsprogramma en examens.

5. Toezicht- en handhavingsgevolgen

5.1 Handhaving en toezicht door de inspectie

Het aoc als hybride instellingsvorm, dat zowel vo als mbo verzorgt, komt als wettelijk begrip te vervallen. Daarmee vervalt ook het Besluit groen vbo in een aoc 2016. De inspectie is haar toezichtkaders aan het herzien en werkt aan nieuwe kaders waarin, net als nu het geval is, bestuursgericht toezicht centraal staat. Vanaf het schooljaar 2021/22 zullen deze nieuwe kaders naar verwachting worden bekendgemaakt en als leidraad overeenkomstig de Wet op het onderwijstoezicht gaan dienen.

De regering beoogt voor ieder onderwijstype zoveel mogelijk de passende sectorwet van toepassing te laten zijn. Dit betekent dat het toezicht op het bevoegd gezag van een verticale scholengemeenschap plaatsvindt op basis van twee toezichtkaders: het toezichtkader voortgezet onderwijs voor de school of scholen voor voortgezet onderwijs, behoudens het handvol reeds eerder genoemde uitzonderingen waarop de WEB of de Wet op de ondernemingsraden van toepassing is, en het toezichtkader middelbaar beroepsonderwijs voor de mbo-instelling. Daar waar de toezichtkaders niet congruent zijn of er onduidelijkheid bestaat over de toepassing van de wet of toezichtkader, zal OCW hierover met de inspectie in gesprek gaan.

Door de wijziging van de definitie van het bevoegd gezag komt de mogelijkheid van de bestuursoverdracht (bestuurlijke fusie met behoud van eigenheid) per instelling meer in beeld. Indien er sprake is van een bestuursoverdracht, waarbij meerdere instellingen onder één bevoegd gezag worden gebracht, heeft dit gevolgen voor het bestuursgericht toezicht. Gezien de eigenheid van de instellingen onder een gezamenlijk bevoegd gezag, moet de inspectie zich een oordeel aanmeten over de kwaliteit van het onderwijs op het niveau van de opleidingen dat wordt verzorgd binnen iedere afzonderlijke instelling. Het algehele onderzoek zal net als bij een verticale scholengemeenschap tot één oordeel kunnen leiden op bestuursniveau. Afhankelijk van welke school of instelling in het nalevingsonderzoek is meegenomen, kan het ook leiden tot een oordeel over alleen de instelling voor beroepsonderwijs of alleen een school. Op een later moment kan dan de nog niet onderzochte school of instelling worden betrokken in het onderzoek. Als dit tot een onvoldoende leidt bij slechts één of enkele instellingen, dan kan daar in de herstelopdracht (expliciet) aandacht aan worden besteed. Uit het onderzoeksrapport zal in ieder geval duidelijk moeten blijken op welke onderwijsvormen het onderzoek zich heeft gericht.

5.2 Bescherming persoonsgegevens

Wat betreft de bescherming van persoonsgegevens gelden uiteraard de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de bijbehorende Uitvoeringswet algemene

³⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 336, nr. 3, p. 32 en 43.

verordening gegevensbescherming.³¹ Het bevoegd gezag (lees: de rechtspersoon in de praktijk) zal op even zorgvuldige wijze als nu het geval is, dienen om te gaan met de persoonsgegevens van alle leerlingen en studenten die onderwijs volgen en van zijn personeel in een van de scholen of instellingen waarvoor zij verwerkingsverantwoordelijke is.

Na een fusie of de vorming van een verticale scholengemeenschap wordt het praktisch gezien – zij het dat dezelfde wettelijke waarborgen blijven gelden – eenvoudiger om tussen de school of instellingen onder hetzelfde bevoegd gezag gegevens uit te wisselen. Daarbij blijven wel de hierboven aangehaalde wettelijke waarborgen gelden, zoals de doelbindingseis. Gegevens mogen alleen worden gedeeld als daarvoor een wettelijk toegestaan doel is, bijvoorbeeld als er in gezamenlijkheid activiteiten worden georganiseerd tussen de school en instelling waarvoor bepaalde persoonsgegevens onontbeerlijk zijn, of bij een overgang van een leerling van de school naar de instelling. En er mogen niet meer gegevens worden gedeeld tussen personeelsleden in dienst bij hetzelfde bevoegd gezag dan noodzakelijk voor het onderwijskundige gelegitimeerde doel. Gelet op het bovenstaande is een *dataprotection impact assessment* niet nodig geoordeeld.

6. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel raakt aan een aantal aspecten rondom de bekostiging van het vo en mbo. Hieronder gaat de regering in op de verschillende aspecten en de eventuele budgettaire consequenties.

6.1 *Bekostiging (exclusief huisvesting) vbo en pro van aoc's op basis van WVO*

In 2017 heeft de regering besloten om het groen onderwijs onder te brengen bij OCW met als doel de bekostiging van de groene instellingen en de reeds door OCW bekostigde instellingen te harmoniseren.³² Om daartoe te komen is het groen onderwijs overgeheveld naar het ministerie van OCW en is het budget voor het groen onderwijs samengevoegd met de onderwijsbudgetten op de OCW-begroting. Na de wetswijziging wordt ook het vbo en het pro van de voormalige aoc's voor wat betreft personeel en materiële kosten bekostigd op basis van de WVO in plaats van de WEB. Zo zullen er na ingang van het onderhavige wetsvoorstel geen verschillen meer zijn in systematiek van de bekostiging van het groen onderwijs ten opzichte van het reguliere onderwijs.

Voor de tussenperiode (ingang Wetsvoorstel vereenvoudiging bekostiging vo, voorzien januari 2021) tot en met de ingangsdatum van onderhavig wetsvoorstel, zal een compensatie plaatsvinden als blijkt dat aoc's minder bekostiging ontvangen op basis van de WEB dan op basis van de vereenvoudigde vo-systematiek. De compensatie zal gedekt worden in Artikel 3 Begrotingswet. Aoc's zullen, voor wat betreft hun vo, net als de andere vo-scholen stapsgewijs in vier jaar naar de nieuwe bekostiging toe groeien, volgens het regime 20%, 40%, 60% en 80%.

6.2 *Uitkeringskosten voormalig personeel*

Nu maken de uitkeringskosten voor werkloos geworden personeel voor het vbo en pro binnen aoc's of verticale scholengemeenschappen met een aoc onderdeel uit van het uitkeringsgeldbudget mbo. Na de wetswijziging ontvangen de huidige aoc's (die dan verticale scholengemeenschap zijn geworden) de uitkeringsmiddelen voor het vbo en pro via de reguliere vo-bekostiging. Het uitkeringsbudget mbo dat bestemd is voor het vbo en pro bij de aoc's wordt daarom overgeheveld van artikel 4 (middelbaar beroepsonderwijs) naar artikel 3 (voortgezet onderwijs) van de OCW-begroting. Hierdoor komen op artikel 3 (voortgezet onderwijs) middelen beschikbaar voor het vbo en pro van de huidige aoc's voor het verstrekken van uitkeringskosten via de vo-bekostiging.

³¹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).

³² Kamerstukken II 2017/18, 34 284, nr. 11.

Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel geregeld (door de wijziging van artikel 96n WVO) dat alle verticale scholengemeenschappen 100 procent eigen risicodrager blijven voor uitkeringskosten. De huidige verticale scholengemeenschappen ontvangen nu al middelen voor de uitkeringskosten van personeel voor het vo via de reguliere vo-bekostiging. Dat bedrag blijft gelijk, alleen is het oogmerk dat ze in de toekomst 100 procent eigen risicodrager worden zonder een recht op verevening van hun kosten tot 75 procent. Hiertegenover staat dat er ook geen verplichting meer tot meebetalen zal bestaan aan de kosten voor uitkeringen die andere scholen maken. Op dit moment betalen de vo-scholen binnen een verticale scholengemeenschap hun eigen uitkeringskosten voor 25 procent zelf en betalen zij daarnaast naar rato mee aan de 75 procent die de sector als geheel moet betalen. Beide verschuivingen hebben voor de rijksbegroting geen consequenties.

6.3 Vorming van verticale scholengemeenschappen

6.3.1 Rechtspositie personeel

De rechtspositie van het personeel van een school of instelling binnen een verticale scholengemeenschap wijzigt niet als gevolg van dit wetsvoorstel. Veel arbeidsvoorwaarden zijn vastgelegd in de cao's. Welke cao van toepassing is op een school of instelling, wordt ingevuld door de cao's zelf en dus door de betrokken partners. De wetgever staat hierbuiten; dit is iets voor de werkgevers- en werknemersorganisaties.

6.3.2 Huisvesting

Bij de vorming van (nieuwe) verticale scholengemeenschappen verschuift de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van de school voor voortgezet onderwijs van de gemeente naar het bevoegd gezag van de school en de mbo-instelling. Dit betekent dat het bevoegd gezag ten behoeve van de huisvesting voor de desbetreffende verticale scholengemeenschap van OCW een rijksbijdrage ontvangt inclusief een huisvestingsvergoeding voor elke vo-leerling die onderwijs volgt bij een school binnen de verticale scholengemeenschap.

Op dit moment gaat het bij deze huisvestingsvergoeding om een bedrag van €570 per leerling per jaar. Deze middelen worden betaald uit het macrobudget mbo. Als er (nieuwe) verticale scholengemeenschappen worden gevormd, dan zal uit het macrobudget mbo voor meer vo-leerlingen de huisvestingsvergoeding betaald moeten worden. Afhankelijk van de mate waarin dit plaatsvindt zijn hiervoor extra financiële middelen nodig. Bij substantiële bedragen zullen de ministeries van OCW en BZK in overleg treden over een eventuele overheveling van middelen uit het gemeentefonds naar artikel 4 van de OCW-begroting, waarmee het macrobudget mbo verhoogd wordt. Een gemeente ontvangt voor onderwijshuisvesting bekostiging via het gemeentefonds. Na de vorming van een verticale scholengemeenschap is de gemeente waar de vestiging van zo'n school staat, niet meer verantwoordelijk voor de huisvesting van deze vo-leerlingen.

Bij de vorming van een nieuwe verticale scholengemeenschap die niet ontstaat uit een voormalig aoc op het moment van inwerkingtreding van deze wet, worden de huisvestingsbepalingen uit de WEB van toepassing, zoals het voorgestelde artikel 2.6.3, eerste lid, van de WEB. Dit regelt dat de huisvestingsvergoeding voor leerlingen van een school in een verticale scholengemeenschap op grond van de WEB zal worden berekend en betaald. Wel behoudt de gemeente het economisch claimrecht op de gebouwen en de terreinen van de school voor voortgezet onderwijs die onderdeel wordt van een verticale scholengemeenschap. Op lokaal niveau staat het gemeente(s) en het bevoegd gezag vrij om afspraken te maken over het gebruik van het schoolgebouw. Zij kunnen bijvoorbeeld afspraken maken over de verkoop of verhuur van het pand aan het bevoegd gezag van de verticale scholengemeenschap of het economisch claimrecht buiten werking te stellen (indien gewenst kan daar een te betalen vergoeding aan worden verbonden).

7. Gevolgen voor de regeldruk

7.1 *Ervaren nut*

Het wetsvoorstel is deels voortgekomen uit gesprekken die zijn gevoerd met de aoc's, waarin samen is gezocht naar mogelijkheden om het groen onderwijs te harmoniseren met het 'reguliere' onderwijs. Later is de scope verbreed naar het bieden van ruimte voor bestuurlijke samenwerking binnen het gehele beroepsonderwijs om scholen voor voortgezet onderwijs en mbo-instellingen beter in staat te stellen om een antwoord te formuleren op de (regionale) uitdagingen ten gevolge van dalende leerlingen- en studentenaantallen.

Gedurende de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn de mbo-instellingen en de scholen geraadpleegd. Ook DUO, de Inspectie, BZK, LNV, VNG en de G4 zijn bij de vormgeving één of meerdere malen geraadpleegd. In algemene zin zijn de doelgroep (mbo-instellingen en scholen voor voortgezet onderwijs) en stakeholders positief over de lijn van het wetsvoorstel. Van dit voorstel wordt, ten opzichte van andere initiatieven, naar verwachting de meeste winst qua bestuurlijke samenwerkingsmogelijkheden in het beroepsonderwijs verwacht. Als belangrijkste voordeel wordt gezien dat de regelgeving, omtrent de wijze waarop samenwerking tussen mbo en vo binnen een verticale scholengemeenschap vorm gegeven kan worden uniformer én consistent wordt. Over de precieze invulling van de maatregelen wordt soms nog verschillend gedacht. Het doel is om met de resultaten van de internetconsultatie tot een nog breder gedragen wetsvoorstel te komen.

7.2 *Werkbaarheid*

De verschillende uitvoeringsconsequenties, zoals de gevolgen voor het onderwijsaanbod, de medezeggenschap, huisvesting, uitkeringskosten en registratienummers, zijn op hoofdlijnen met de instellingen en scholen voor voortgezet onderwijs verkend. Deze verkenning heeft tot nu toe niet tot elementaire wijzingen van het wetsvoorstel geleid. Veel van de maatregelen zien toe op het stroomlijnen van de (bestuurlijke) samenwerking tussen vo en mbo in een verticale scholengemeenschap. De mbo-instelling en de school voor voortgezet onderwijs die deel uitmaken van een verticale scholengemeenschap vallen zo veel als mogelijk onder hun eigen sectorwet. Daar waar dit leidt tot ongewenste effecten wordt het vo en mbo binnen een verticale scholengemeenschap aan dezelfde regelgeving onderworpen. Dat geldt voor wat betreft de medezeggenschap en de huisvesting. Het voorstel zou niet goed werkbaar zijn als het bevoegd gezag op deze onderwerpen met zowel de vo- als de mbo-systematiek te maken zou krijgen. Met DUO is meermaals gesproken over de aansluiting op bestaande procedures en systemen. Het wetsvoorstel moet immers ook aan overheidszijde een versimpeling en verruiming betekenen. Stakeholders en andere geïnteresseerden worden via de internetconsultatie gevraagd hun input en vragen aan het ministerie van OCW mee te geven. Ook tijdens en na de internetconsultatie kunnen belanghebbenden met hun vragen terecht bij het ministerie van OCW.

Zoals eerder reeds vermeld zijn verschillende ministeries, DUO, de Inspectie en gemeenten betrokken bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel. Hiervoor zijn veel gesprekken gevoerd. Ook in de toekomst zijn deze, en andere, partijen nodig om het wetsvoorstel tot een goed uitgedacht geheel te brengen.

7.3 *Regeldrukkosten*

In onderstaande tabel zijn de verwachte regeldrukkosten weergegeven voor mbo-instellingen en scholen voor voortgezet onderwijs als zij onderdeel vormen van een verticale scholengemeenschap, om te kunnen voldoen aan de wettelijke eisen na inwerking van bovengenoemd wetsvoorstel.

Door de herdefiniëring van het bevoegd gezag zullen alle mbo-instellingen genoodzaakt zijn om hun statuten te wijzigen in lijn met de nieuwe wet- en regelgeving. De voormalig aoc's en vakinstellingen zullen in hun statuten ook moeten opnemen dat zij een beroepscollege, en al dan niet onderdeel vormen van een verticale scholengemeenschap.

Als een bevoegd gezag van een mbo-instelling en/of een school voor voortgezet onderwijs besluit om bestuurlijk te fuseren, en mogelijk een verticale scholengemeenschap te gaan vormen, dan zullen hieraan kosten verbonden zijn, omdat de statuten zullen moeten worden gewijzigd. Het staat mbo-instellingen en scholen voor voortgezet onderwijs echter vrij om deze zelf keuze te maken. Alleen de aoc's zullen allemaal automatisch worden omgevormd tot een verticale scholengemeenschap met een mbo-instelling en school voor voortgezet onderwijs met vbo, en indien van toepassing pro of mavo. De registratie tot het vormen van een verticale scholengemeenschap bij DUO zal geen kosten met zich mee brengen. De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel brengt dan voornamelijk ook geen regeldrukkosten mee, tenzij van een dezer mogelijkheden gebruik wordt gemaakt.

Het wijzigen van de statuten zal eenmalig kosten met zich brengen. Voor het officieel wijzigen dient door een notaris een notariële akte te worden opgesteld. Hierbij is uitgegaan van 500 euro voor het wijzigen van de statuten. Hiermee zijn de berekende regeldrukkosten eenmalig 500 euro per instelling. In totaal gaat het om 61 instellingen, waarvan 40 roc's, 10 aoc's en 11 vakinstellingen wat de totale regeldrukkosten brengt op 30.500 euro.

Tabel weergave regeldrukkosten van het wetsvoorstel BHB

Handelingen	Inhoudelijke nalevingskosten (kosten die burgers of instellingen moeten maken om te voldoen aan de inhoudelijke eisen die wet- en regelgeving stellen)		Administratieve lasten (kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid)		Totale regeldrukkosten (administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten opgeteld)	
	eenmalig	structureel	eenmalig	structureel	eenmalig	structureel
Wijziging van statuten	€500 per instelling				€500 per instelling	
Registratie als verticale scholengemeenschap	N.v.t.				N.v.t.	
Totaal	€500 per instelling				€500 per instelling	

8. Advies en consultatie

PM

De beoogde datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel BHB is 1 januari 2022.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I Wijziging Wet educatie en beroepsonderwijs

Onderdeel A (artikel 1.1.1)

1. Onderdeel b

Op dit moment zijn er drie te onderscheiden typen instellingen voor beroepsonderwijs die door de overheid worden bekostigd: het roc, het aoc en de vakinstelling. De twee laatstgenoemde begripsbepalingen worden gewijzigd. De naam 'vakinstelling' wordt vervangen door 'beroepscollege'. Daarnaast vervalt de begripsomschrijving voor aoc. Het beroepscollege wordt de nieuwe naam voor de vakinstelling en komt daarnaast in de plaats van het mbo-deel binnen een aoc. Een aoc wordt voortaan als verticale scholengemeenschap aangemerkt, bestaande uit een beroepscollege en een school voor voortgezet onderwijs. Er bestaan na deze wijziging dus twee soorten instellingen: het roc en het beroepscollege.

Tot slot vervalt de zinsnede 'tenzij anders blijkt' aan het slot van onderdeel b, nu een duidelijke noodzaak voor deze toevoeging ontbreekt. Met instelling wordt in de wet in beginsel steeds een bekostigde instelling bedoeld. Dit is slechts anders als het gaat om een door de minister van OCW erkende maar niet bekostigde beroepsopleiding of opleiding educatie. Deze niet-bekostigde opleidingen kunnen worden verzorgd door een bekostigde instelling of een andere organisatie. Zo'n organisatie wordt in de wet dan aangeduid als andere instelling dan bedoeld in artikel 1.1.1 onderdeel b, bedoelde instelling. Voor deze niet-bekostigde opleidingen wordt steeds in de artikelen 1.4.1 (voor mbo met diploma-erkenning) dan wel 1.4a.1 WEB (voor opleiding educatie met diploma-erkenning) bepaald welke voorschriften er gelden voor het verkrijgen en behouden van de erkenning. De toevoeging 'tenzij anders blijkt' is daarmee overbodig.

2. Onderdeel v1

Nu het begrip 'bevoegd gezag' voor een bijzondere instelling wordt gewijzigd van college van bestuur naar de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, kan onderdeel v1 vervallen. Er is immers geen behoefte meer om in de wet te regelen dat er een college van bestuur moet zijn. Dit is onderdeel van de vrije inrichtingsruimte van de instelling waarvoor het bevoegd gezag (de rechtspersoon dus) langs de lijnen van het burgerlijk recht personeel met een bepaalde taak kan benoemen.

3. Onderdeel w

Verder wordt de begripsbepaling van 'bevoegd gezag' in onderdeel w aangepast. Deze term is een containerbegrip waardoor met één begrip alle soorten instellingen in de WEB als adressant in één artikel kunnen worden aangeduid. Het begrip betekent voor het bijzonder en voor het niet-bekostigd onderwijs uitdrukkelijk niet dat er een vorm van openbaar gezag wordt uitgeoefend. Daarvoor zou de wetgever eerst een persoon of orgaan als zodanig moeten aanwijzen. Volgens geldend recht is dit tot nu toe alleen het geval voor examencommissies als bedoeld in artikel 7.4.5 WEB bij het nemen van een besluit omtrent het voldoen aan de eisen om in aanmerking te komen voor een diploma.

Openbare instelling (onder 1)

De begripsbepaling van het bevoegd gezag van een openbare instelling wordt voor de overzichtelijkheid opgeknipt. In onderdeel 1a komt het college van burgemeester en wethouders te staan als bevoegd gezag van een openbare instelling en in onderdeel 1b het aangewezen orgaan van een openbaar lichaam dat krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen de openbare instelling in stand houdt.

Bijzondere instelling (onder 2)

Voor het bijzonder onderwijs betekent het begrip bevoegd gezag voortaan: de rechtspersoon die de instelling in stand houdt. Voor de bijzondere instelling is momenteel het bevoegd gezag gedefinieerd als het college van bestuur, of indien het huidige artikel 9.1.8 is toegepast (het 'one tier'-model), het bestuur van de rechtspersoon waarvan de instelling uitgaat. De begripsbepaling wordt zodanig aangepast dat de rechtspersoon die de bijzondere instelling in stand houdt, voortaan wordt aangeduid als bevoegd gezag. Hoewel deze rechtspersoon geen openbaar gezag in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onderdeel b, van de Algemene wet bestuursrecht uitoefent, is het begrip bevoegd gezag zodanig ingeburgerd dat hiermee thans wordt

volstaan. Bovendien zou wijziging hier ook wijziging van andere sectorwetten vergen. Het bevoegd gezag is een handig begrip om het openbaar en bijzonder onderwijs dat wordt bekostigd door de overheid met één begrip aan te duiden. In het bekostigde bestel (beroepsonderwijs en de opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs) bestaan er geen openbare instellingen. Voor het niet-bekostigd onderwijs volgt logischerwijs dat het daar om natuurlijke of privaatrechtelijke rechtspersonen zal gaan, zodat in de praktijk voor bevoegd gezag zoals hiervoor aangegeven moet worden gelezen de privaatrechtelijke rechtspersoon die de instelling in stand houdt. De begripsbepaling bevoegd gezag voor een bijzondere instelling verwijst naar de rechtspersoon als bedoeld in het voorgestelde artikel 2.1.3, derde lid. Dit is het huidige artikel 9.1.1 van de WEB waar is omschreven aan welke eisen deze rechtspersoon dient te voldoen. Deze eisen zijn gelijk gebleven. Er bestaat slechts recht op bekostiging voor een bijzondere instelling als zij uitgaat van een privaatrechtelijke rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid zonder winstoogmerk. Met volledige rechtsbevoegdheid wordt bedoeld dat de rechtspersoon is opgericht bij notariële akte, waarin tevens de statuten zijn opgenomen.

In de huidige tekst van artikel 9.1.1 WEB staat nog dat de instelling moet zijn gericht op het geven van onderwijs. Dit begrip is in artikel 1.1.1, onderdeel f, WEB gedefinieerd als beroepsonderwijs en educatie. Sinds enkele jaren zijn de opleidingen educatie echter uit het publieke bestel gehaald, behoudens de opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs die reeds werden bekostigd voor 1 augustus 2012. De begripsbepaling is hierop aangepast.

Met de nieuwe begripsbepaling verdwijnt de scheiding tussen de rechtspersoon die de instelling in stand houdt en het college van bestuur van de instelling als bevoegd gezag. Het bijzonder onderwijs onderhoudt weliswaar een bekostigingsrelatie met de overheid waarop het bestuursrecht van toepassing is, maar organiseert zichzelf langs de lijnen van het burgerlijk recht. Daarbij past niet goed dat een orgaan van de instelling zoals thans het college van bestuur tot wettelijk aanspreekpunt wordt benoemd. Ook al, omdat dit college van bestuur voor het bijzonder onderwijs niet met openbaar gezag is bekleed en dus geen bestuursorgaan is. Door deze wijziging wordt ook aangesloten bij de begripsbepaling in de WVO, WPO en WEC. Tevens wordt hiermee een frictie opgelost wat betreft het bevoegd gezag van een verticale scholengemeenschap. Hoewel zowel de school als de instelling door dezelfde rechtspersoon in stand worden gehouden, is er nu nog sprake van een driehoeksverhouding met het college van bestuur van de instelling. Met de gewijzigde begripsbepaling voor bevoegd gezag van een bijzondere instelling wordt hiermee duidelijker dan voorheen tot uiting gebracht dat de verticale scholengemeenschap onder het bestuur van één rechtspersoon komt te staan. Deze rechtspersoon bepaalt door middel van privaatrechtelijke volmachten of arbeidsovereenkomsten welke persoon met welke taak is belast. De wetgever staat hier buiten.

Instelling artikelen 1.4.1 en 1.4a.1 en exameninstelling (onder 3 en 4)

Voor de niet-bekostigde opleidingen of niet-bekostigde organisaties die examens verzorgen, vindt er ook een juridisch-technische wijziging plaats. Ook hier wordt de begripsbepaling van bevoegd gezag aangepast. Het gaat hier om een erkende exameninstelling als bedoeld in artikel 1.6.1 WEB en de organisatie die een niet-bekostigde maar wel door de minister van OCW erkende beroepsopleiding of niet-bekostigde opleiding educatie als bedoeld in de artikelen 1.4.1 respectievelijk 1.4a.1 van de WEB verzorgt. In de subonderdelen 3 en 4 van onderdeel w wordt 'het bestuur van de rechtspersoon' vervangen door 'de rechtspersoon'. Voor deze instellingen geldt hetzelfde als voor de bijzondere instelling: de rechtspersoon wordt aangeduid als bevoegd gezag. Het bestuur *vertegenwoordigt* in de meeste gevallen die rechtspersoon, tenzij de statuten van die rechtspersoon anders bepalen. Maar het is strikt genomen onjuist het bestuur met de rechtspersoon te vereenzelvigen. Het is daarmee zuiverder die rechtspersoon als zodanig in de wet te noemen als normadressant. Erkende instellingen in bovengemelde zin vallen onder de reikwijdte van het toezicht op de naleving van de erkenningsvoorwaarden door de inspectie van het onderwijs op grond van de Wet op het onderwijstoezicht.

4. Onderdelen jj tot en met rr

Onderdeel jj

Er wordt een begripsbepaling voor 'verticale scholengemeenschap' toegevoegd. In de WEB is dit de nieuwe naam voor wat thans in artikel 2.6 WEB als scholengemeenschap is

aangeduid. Hiermee wordt aangesloten bij het begrippenkader van de WVO. Een verticale scholengemeenschap is een duurzame gemeenschap tussen een instelling voor beroepsonderwijs en een of meer categorale scholen of een scholengemeenschap voor voortgezet onderwijs. In hoofdstuk 2, titel 6, WEB wordt meer precies geregeld wat een verticale scholengemeenschap is en welke regels daarop van toepassing zijn. Hoewel het lijkt dat een verticale scholengemeenschap dus volgens de WVO een bevoegd gezag heeft en een volgens de WEB, gaat het feitelijk om een en dezelfde rechtspersoon. Immers, voor beide wetten wordt voortaan bepaald dat de rechtspersoon die de bijzondere school respectievelijk instelling in stand houdt, voor het begrip bevoegd gezag moet worden gelezen. In geval van een verticale scholengemeenschap tussen een bijzondere instelling en een openbare school is daarmee vereiste dat die school in stand wordt gehouden door een stichting. Dit is mogelijk op grond van artikel 53c WVO. In de statuten van die stichting zal dan moeten worden bepaald dat zij zowel ten doel heeft bijzonder beroepsonderwijs te verzorgen als openbaar voortgezet onderwijs. Hiermee is duidelijk dat binnen een verticale scholengemeenschap één bevoegd gezag bestaat. De instelling en school worden in stand gehouden door dezelfde rechtspersoon en dus door hetzelfde bevoegd gezag. Wel geldt dat op de instelling de WEB van toepassing is en op de school de WVO, behoudens enkele uitzonderingen, met als belangrijkste de huisvestingsvoorziening en het medezeggenschapsregime.

Onderdelen kk tot en met oo

Er worden begripsbepalingen voor 'school', 'school voor praktijkonderwijs', 'school voor vbo', 'school voor mavo' en 'scholengemeenschap' opgenomen, zodat deze begrippen in de WEB verkort kunnen worden gebruikt, zonder dat het nodig is in een artikel te verwijzen naar de vindplaats in de WVO. Zoals eerder aangegeven wordt hierbij opgemerkt dat op dit moment al een scholengemeenschap bestaat in de WEB. Met deze scholengemeenschap wordt echter de verticale scholengemeenschap bedoeld, zoals deze ook wordt genoemd in de WVO. Daarom wordt in de WEB steeds 'scholengemeenschap' vervangen door 'verticale scholengemeenschap' en wordt hiervoor een begripsbepaling ingevoegd (onderdeel bb). Met 'scholengemeenschap' wordt in het vervolg dus de scholengemeenschap als bedoeld in de WVO bedoeld. Dat is een scholengemeenschap die uitsluitend uit scholen voor voortgezet onderwijs bestaat.

Onderdelen oo, pp en qq

Tot slot worden de begripsbepalingen voor 'fusie', 'institutionele fusie' en 'bestuurlijke fusie' (vervangen door 'bestuursoverdracht') verplaatst van artikel 2.1.8 naar artikel 1.1.1. Hiermee worden alle begripsbepalingen bijeengebracht in een artikel. Zij gelden bovendien niet alleen voor hoofdstuk 2, titel Ib, maar voor de gehele wet en onderliggende regelgeving.

Voor de volledigheid zij opgemerkt dat de fusiebepalingen niet gelden voor organisaties die niet-bekostigd beroepsonderwijs of opleidingen educatie aanbieden. Dit is omdat voor die organisaties, voor zover zij diploma-erkenning hebben voor een bepaalde opleiding, niet alle bepalingen van de WEB gelden maar alleen de erkenningsvoorwaarden, genoemd in artikelen 1.4.1 respectievelijk 1.4a.1 WEB. Tot slot zijn de begripsbepalingen ook in redactioneel opzicht aangepast.

Bestuurlijke fusie/bestuursoverdracht (onderdeel oo)

De begripsbepaling voor bestuurlijke fusie wordt vervangen door een begripsbepaling voor bestuursoverdracht. Er is bij de bestuurlijke fusie immers geen sprake van een fusie van instellingen; de instellingen blijven naast elkaar bestaan. Op andere plekken in de WEB wordt het begrip 'bestuursoverdracht' ook reeds gebruikt (zie de huidige artikelen 9.1.2 en 9.1.3 van de WEB). Om verwarring te voorkomen en om consequent te zijn in wetgeving, wordt de term 'bestuurlijke fusie' daarom vervangen door 'bestuursoverdracht'. Wel blijft de bestuursoverdracht onder het verzamelbegrip 'fusie' vallen, door een aanpassing van deze begripsbepaling.

Verder wordt de begripsbepaling ingekort, omdat iedere bestuursoverdracht van een WEB-instelling onder de begripsbepaling valt, ongeacht of het bevoegd gezag waarnaar wordt overgedragen, een andere onderwijsinstelling in stand houdt. Thans staan de school als bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs en de instelling als bedoeld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek expliciet genoemd. Dit is door de nieuwe bewoordingen niet meer nodig; het gaat erom dat een WEB-instelling wordt overgedragen. Welk fusieregime van toepassing is, is dan afhankelijk van het

regime van de onderwijsinstelling die wordt overgedragen. Zo is bijvoorbeeld bij de overdracht van een school voor voortgezet onderwijs de WVO van toepassing. Tot slot wordt, ter verduidelijking, toegevoegd dat de instandhouding wordt overgedragen *aan een ander bevoegd gezag*. In de huidige tekst is dat nog open gelaten.

Fusies en verticale scholengemeenschappen

Hierna wordt stilgestaan bij het belang van de fusiebepalingen voor een verticale scholengemeenschap. Op de vorming van een verticale scholengemeenschap zelf is geen fusietoets van toepassing, omdat er van institutionele fusie noch bestuursoverdracht sprake is in dat geval. Dit betreft namelijk een andersoortige aanvraagprocedure bij de Minister. Zie hiervoor nader het nieuwe artikel 2.6.2 in artikel I, onderdeel Q. Een fusie kan daaraan wel zijn voorafgegaan of kan nadien (bij uitbreiding) aan de orde zijn.

Een instelling en een school kunnen samen een verticale scholengemeenschap vormen indien er sprake is van één bevoegd gezag, dat wil zeggen dat één rechtspersoon zowel de instelling als de school of scholengemeenschap in stand houdt. Dit kan worden bereikt doordat de rechtspersoon die de instelling in stand houdt hetzij een nieuwe school sticht als de WVO dat toestaat, hetzij door bestuursoverdracht (eerder: bestuurlijke fusie) met een reeds bestaande school of scholengemeenschap. Wanneer de zeggenschap over een school of instelling van de ene naar de andere rechtspersoon wordt overgedragen, is sprake van een bestuursoverdracht. Op een intersectorale fusie, dat wil zeggen dat bestuursoverdracht waarbij een onderwijsorganisatie (school of instelling) wordt overgedragen aan een ander bevoegd gezag dat nog geen school respectievelijk instelling in stand houdt, is de bestuurlijke fusietoets volgens de wet van de eenheid die wordt overgedragen van toepassing. Dit zal in alle sectorwetten als zodanig worden verduidelijkt. Op de bestuursoverdracht van een instelling is dus altijd de WEB-fusietoets (thans titel IB van hoofdstuk 2 van de WEB, straks de nieuwe paragraaf 2 van titel 1 van hoofdstuk 2, zie hiervoor nader artikel I, onderdeel K) van toepassing. Dit heeft tot gevolg dat goedkeuring van de fusie is vereist op grond van artikel 2.1.7 en volgende (nieuw) van de WEB. Op de bestuursoverdracht van een school naar een bevoegd gezag dat een instelling in stand houdt, is de WVO-fusietoets (thans titel II, hoofdstuk V) op de overdracht van toepassing.

Een reeds bestaande verticale scholengemeenschap kan zich ofwel via institutionele fusie ofwel via bestuursoverdracht *uitbreiden*. Welke fusiesoort van toepassing is, is afhankelijk van de situatie.

Wanneer een reeds bestaande verticale scholengemeenschap wil uitbreiden met eenzelfde instelling of school als die zij nu al bevat, vindt de uitbreiding plaats door middel van *institutionele fusie*. Institutionele fusie kan alleen plaatsvinden tussen instellingen of tussen scholen. Twee verschillende onderwijsorganisaties kunnen niet institutioneel met elkaar fuseren. De verticale scholengemeenschap is geen instelling in de zin van de WEB of school in de zin van de WVO. Binnen een verticale scholengemeenschap wordt zowel middelbaar beroepsonderwijs als voortgezet onderwijs aangeboden, waardoor het doet denken aan het aoc, dat thans wél een instelling in de zin van de WEB is. De verticale scholengemeenschap is echter een gemeenschap die bestaat uit een aparte instelling en een of meer aparte scholen of scholengemeenschappen. De onderscheiding instelling en school of scholen blijven dus bestaan, zij het binnen het verband van de verticale scholengemeenschap. De verticale scholengemeenschap als zodanig kan dus niet institutioneel fuseren; wel een school of instelling daarbinnen kan institutioneel fuseren. De instelling binnen de verticale scholengemeenschap kan institutioneel fuseren met een andere instelling of de school of scholengemeenschap binnen de verticale scholengemeenschap kan institutioneel fuseren met een andere school of scholengemeenschap. In dit geval fuseert de school binnen de verticale scholengemeenschap institutioneel met een andere (reeds bestaande of nieuw gestichte) school. Die institutionele fusie tussen scholen en scholengemeenschappen valt onder het toepassingsbereik van de WVO. Wanneer de instelling binnen de verticale scholengemeenschap samengevoegd wil worden met een andere instelling, is de fusietoets van de WEB van toepassing. Dit heeft tot gevolg dat goedkeuring van de fusie is vereist op grond van artikel 2.1.7 e.v. (nieuw) van de WEB.

Wanneer de verticale scholengemeenschap wil uitbreiden met een schoolsoort die zij nog niet bevat, is in beginsel de *bestuursoverdracht* van toepassing. Zo kan een school voor mavo zich aansluiten bij een verticale scholengemeenschap die een instelling en een school voor vbo en pro omvat. De school voor mavo kan bestuurlijk worden overgedragen naar het bevoegd gezag dat de instelling en scholen van de verticale scholengemeenschap in stand houdt. Wel dient hierna een aanvraagprocedure te volgen om ook onderdeel te worden van de verticale scholengemeenschap. Het bevoegd gezag kan immers ook naast de verticale scholengemeenschap aparte scholen en instellingen in stand houden. Een andere manier om de verticale scholengemeenschap uit te breiden met een schoolsoort die zij nog niet bevat, is de institutionele fusie. Volgens de WVO kunnen scholen immers institutioneel fuseren tot een scholengemeenschap. De school voor mavo kan in bovenstaand voorbeeld institutioneel fuseren met de school voor vbo of pro en een scholengemeenschap in de zin van de WVO vormen. In dit geval vindt er geen aparte aanvraagprocedure plaats, omdat de scholen in elkaar opgaan en een scholengemeenschap gaan vormen. Bij de fusietoets zal wel rekening gehouden worden met de omstandigheid dat de school voor mavo bij deze institutionele fusie deel zal gaan uitmaken van de verticale scholengemeenschap.

Let wel, het uitbreiden van de verticale scholengemeenschap met een instelling is slechts mogelijk via *institutionele fusie*. De verticale scholengemeenschap kan immers slechts uit één instelling bestaan, doch uit meerdere scholen. Wanneer een beroepscollege zich wil aansluiten bij een verticale scholengemeenschap die bestaat uit een roc en één of meerdere scholen, zullen het beroepscollege en het roc institutioneel moeten fuseren. Het beroepscollege gaat dan op in het roc. Wanneer een verticale scholengemeenschap bestaat uit een beroepscollege en één of meer scholen, kan steeds een roc zich hierbij institutioneel aansluiten (het beroepscollege gaat weer op in het roc), maar niet ieder beroepscollege kan zich hierbij aansluiten. Volgens de begripsbepaling van het beroepscollege zijn de hier aangeboden beroepsopleidingen voornamelijk gericht op één opleidingsdomein en daarmee samenhangende kwalificaties uit de andere opleidingsdomeinen. Wanneer twee verschillende beroepscolleges institutioneel fuseren, zal niet meer aan de eisen in deze begripsbepaling worden voldaan. Institutionele fusie is dan niet mogelijk.

Onderdeel B

Het nieuwe artikel 1.1.2 is ontleend aan het voorstel voor artikel 1.5 van de nieuwe Wet voortgezet onderwijs³³ en komt in plaats van het huidige artikel 1.1.3 WEB. Het doel van deze wijziging is tweeledig. Ten eerste wordt bereikt dat voortaan geen verwijzing naar een opsomming van artikelen meer nodig is, waarbij een kans bestaat op omissies omdat bij wetswijzigingen nieuwe artikelen ten onrechte niet in de opsomming worden vermeld. Ten tweede is het huidige eerste lid, dat zich richt tot het openbaar onderwijs, overbodig. Mocht zich openbaar onderwijs gaan voordoen in de toekomst, dan bevat de WEB en de daarop gebaseerde bepalingen regels voor die instelling. Dat is de standaard situatie en daarmee onnodig dit te vermelden. De bijzonderheid vormt het bijzonder onderwijs, waarbij de wetgever in beginsel geen regels heeft willen stellen maar bekostigingsvoorwaarden. Daarmee is het slechts nodig voor dat type onderwijs iets te bepalen omtrent de aard van de wettelijke bepalingen. Voor onderstaande toelichting is geput uit de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.5 van de nieuwe Wet voortgezet onderwijs. Voor de volledige toelichting bij dat artikel wordt verwezen naar die wet.

Dit artikel legt de juridische aard vast van de bepalingen die bij of krachtens deze wet worden vastgesteld ten aanzien van het bevoegd gezag van het bekostigd bijzonder onderwijs. Deze bepalingen zijn voor het bevoegd gezag, dat wil zeggen de privaatrechtelijke rechtspersoon die de bijzondere instelling in stand houdt, bekostigingsvoorwaarden. Dit is in overeenstemming met de grondwettelijke vrijheid van onderwijs, die de wetgever ook voor het beroepsonderwijs zoveel mogelijk wil borgen. Die vrijheid betekent dat het bevoegd gezag van de bijzondere instelling aan voorwaarden voor bekostiging kan worden onderworpen. Houdt het bevoegd gezag zich niet aan de voorwaarden, dan kan dat gevolgen hebben voor de aanspraak op of de hoogte van de bekostiging. Het bevoegd gezag van een instelling voor bijzonder

³³ Kamerstukken II 2019/20, 35 297, nr. 2.

onderwijs is de normadressaat van de bekostigingsvoorwaarden. Artikel 1.1.2 WEB spreekt over 'bepalingen die zich rechtstreeks of naar hun aard richten tot het bevoegd gezag'. Hiervoor is gekozen om duidelijk te maken dat, los van de gekozen formulering van de desbetreffende bepaling, sprake kan zijn van een voorwaarde voor bekostiging voor het bevoegd gezag. Een deel van de bepalingen uit de wet en de daarop te baseren regelgeving die voor het bijzonder onderwijs bekostigingsvoorwaarde is, richt zich immers rechtstreeks tot het bevoegd gezag door het bevoegd gezag expliciet in de bepaling te noemen. Bij andere bepalingen spreekt het voor zich dat deze zich tot het bevoegd gezag van een school richten, ook al is het bevoegd gezag niet expliciet als normadressaat genoemd. Dit betreft bijvoorbeeld bepalingen die de inrichting van het onderwijs regelen alsook de bepalingen die zich richten tot de examencommissie of de instelling. Dit zijn bepalingen die zich naar hun aard tot het bevoegd gezag richten. Het beginsel dat de wettelijke bepalingen voor het bijzonder onderwijs voorwaarden voor bekostiging zijn, neemt niet weg dat deze bepalingen ook kunnen doorwerken in de (privaatrechtelijke) relatie tussen het bevoegd gezag en derden, te weten de student of de personeelsleden. Deze zogenaamde 'doorwerking' van de (wettelijke) bekostigingsvoorwaarden betekent dat betrokkene er in de privaatrechtelijke relatie met het bevoegd gezag aanspraak aan kan ontlenen en zich er jegens het bevoegd gezag op kan beroepen. De doorwerking kan in de eerste plaats uit de formulering van de bepaling worden afgeleid. Als uit de gekozen formulering van de bepaling niet direct een doorwerking kan worden afgeleid, dan zal aan de hand van de strekking, het beschermingsbereik, het doel of de ratio van de bepaling vastgesteld kunnen worden dat van doorwerking sprake is. Of dit in een concrete situatie het geval is, is uiteindelijk ter beoordeling van de rechter.

In het artikel wordt verder gesproken over 'de bepalingen vastgesteld bij of krachtens deze wet'. Op deze manier wordt ook de juridische aard van de uitvoeringsbepalingen expliciet bepaald. Zoals aangegeven gelden voor het openbaar onderwijs de bij of krachtens deze wet gestelde bepalingen als algemeen verbindende voorschriften. Dit betekent onder meer dat deze bepalingen rechtstreekse werking hebben in de relatie tot derden en deze aanspraak hierop kunnen maken en er rechten aan kunnen ontlenen. Het is niet nodig om dit expliciet bij wet te bepalen. Mede gelet op artikel 23 van de Grondwet, is het immers vanzelfsprekend dat ten aanzien van het openbaar onderwijs van algemeen verbindende voorschriften sprake is.

Tot slot geldt dat voor het niet-bekostigd onderwijs eveneens van algemeen verbindende voorschriften sprake is. Dat geldt ook voor de wettelijke taken voor de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven. Zij verzorgen immers geen bijzonder onderwijs met financiële gelijkstelling in de zin van artikel 23 Grondwet.

Onderdeel C

Het huidige artikel 1.1.3 komt te vervallen en wordt opnieuw vormgegeven in het nieuwe artikel 1.1.2 (zie hiervoor artikel I, onderdeel B). Deze verplaatsing komt de nummering van de artikelen ten goede.

Onderdeel D

Na artikel 1.3.1 wordt een nieuw artikel 1.3.2 ingevoegd voor het beroepscollege. Dit artikel zal de huidige artikelen 1.3.2a en 1.3.3 vervangen. Het huidige artikel 1.3.2a WEB beschrijft de wettelijke taak voor de vakinstelling en artikel 1.3.3 doet dat voor het aoc; beide zullen als wetsbegrip met dit wetsvoorstel verdwijnen. In de plaats van de term 'vakinstelling' en het mbo-deel van een aoc, wordt het beroepscollege geïntroduceerd. Het nieuwe artikel 1.3.2 zal deze instellingssoort regelen. Vanwege een logische nummering is ervoor gekozen de artikelen 1.3.2a en 1.3.3 te laten vervallen en op de plaats van (het eerder vervallen) artikel 1.3.2 een nieuw artikel op te stellen voor het beroepscollege.

De definitie van het beroepscollege sluit aan op de huidige definitie van de vakinstelling. In die definitie wordt bepaald dat een vakinstelling slechts beroepsopleidingen verzorgt die naar hun aard en onderlinge samenhang aantoonbaar gericht zijn op en van belang zijn voor een specifieke bedrijfstak of groep van bedrijfstakken. Deze omschrijving komt inhoudelijk sterk overeen met de definitie van het opleidingsdomein in artikel 1.1.1, onderdeel t2: een samenhangend geheel van kwalificatiedossiers die zijn gericht op en van belang zijn voor eenzelfde bedrijfstak of groep van bedrijfstakken. Daarom is ervoor gekozen in de nieuwe definitiebepaling voor beroepscolleges te verwijzen naar 'opleidingsdomein', omdat dit korter is en hiermee direct duidelijk wordt gemaakt wat de

bedoeling is. Hiermee is geen inhoudelijke verandering beoogd. Wel is de omschrijving meer aan de huidige praktijk aangepast. Een beroepscollege heeft in beginsel één of twee opleidingsdomeinen als vertrekpunt voor zijn opleidingsaanbod. Het komt echter voor dat ook daarbuiten enkele beroepsopleidingen worden aangeboden. Dit brengt het woord 'voornamelijk' tot uitdrukking, alsmede de bijzin "en kwalificaties uit de daarmee samenhangende andere opleidingsdomeinen". Het beroepscollege kan dus niet eindeloos beroepsopleidingen gaan aanbieden buiten het opleidingsdomein of daarmee samenhangende kwalificatiedossiers waarvoor het wordt bekostigd. Er moet een zekere samenhang zijn tussen de opleidingen die het aanbiedt. Het voorgaande geldt slechts voor beroepsonderwijs op het tweede tot en met vierde niveau. Dit geldt niet voor entreeopleidingen, omdat deze nooit zijn verbonden aan een opleidingsdomein. Dit is ook verduidelijkt in de bepaling. Een beroepscollege heeft daarmee een smal opleidingsaanbod. Dit terwijl een roc een breed opleidingsaanbod heeft in meerdere (niet per se samenhangende) of alle opleidingsdomeinen.

Onderdeel E

Artikel 1.3.2a komt te vervallen, aangezien de vakinstelling wordt vervangen door het beroepscollege. In het nieuwe artikel 1.3.2 zal de vervanger voor de vakinstelling (en het mbo-deel van een aoc), het beroepscollege, worden geregeld. Zie hiervoor artikel I, onderdeel D. Artikel 1.3.3 komt te vervallen, omdat de aoc's van rechtswege worden omgezet naar verticale scholengemeenschappen, bestaande uit een beroepscollege en één of meer scholen voor voortgezet onderwijs.

Onderdeel F

In het opschrift boven artikel 1.5.1 wordt thans de afkorting 'art.' gebruikt voor artikel. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt dit te corrigeren en in overeenstemming te brengen met de rest van de WEB, waar 'artikel' steeds staat uitgeschreven.

Onderdeel G

Nieuwe artikelen 1.5.2 en 1.5.3:

De bestaande artikelen 9.2.1 en 7.2.10 van de WEB komen terug in de nieuwe artikelen 1.5.2 respectievelijk 1.5.3. Hiermee worden de organisatievereisten en alle wettelijke taken voor de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven (SBB) in titel 5 van hoofdstuk 1 gegroepeerd. Artikel 1.5.2 is nagenoeg een kopie van artikel 9.2.1 WEB. De redactionele wijzigingen beogen geen inhoudelijke wijziging teweeg te brengen. In het derde lid is voor de volledigheid toegevoegd door middel van de overeenkomstige toepassing van artikel 12 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, dat de minister van OCW de voorzitter en vicevoorzitter niet alleen benoemt, maar ook kan ontslaan en op welke gronden dat mogelijk is. Dit komt de rechtszekerheid ten goede. Het voorgestelde artikel 1.5.3 WEB is grondiger herzien zonder dat er weer inhoudelijke wijzigingen zijn beoogd. In het eerste lid is nu duidelijker bepaald dat de SBB de wettelijke taak heeft om erkenningsvoorwaarden voor leerbedrijven vast te stellen en dat dat bij regeling moet. Daarmee moet uiteraard aan de eisen van Bekendmakingswet worden voldaan, zodat het huidige vijfde lid van artikel 7.2.10 WEB kan vervallen dat bepaalt dat de voorwaarden in de Staatscourant moeten worden gepubliceerd. Dat geldt ook voor het derde lid over dat de beoordeling kosteloos moet zijn. Uit artikel 104 Grondwet volgt al dat de overheid, en dat is SBB als zelfstandig bestuursorgaan voor de uitvoering van zijn wettelijke taken, geen heffingen mag opleggen zonder wettelijke grondslag. Nu de wet geen tarief of heffing regelt, mag SBB geen tarief in rekening brengen. De overige leden zijn ontleend aan het bestaande artikel 7.2.10 WEB. Dat een herbeoordeling iedere 4 jaren moet gebeuren, kan in het nieuwe artikel 1.5.3 achterwege blijven, omdat artikel 1.5.1, eerste lid, onderdeel d, WEB dit al bepaalt. Nieuw is het zesde lid dat bepaalt dat de regeling van SBB niet in werking kan treden zonder ministerieel goedkeuring. Dit is nodig om te voorkomen dat er regelgeving tot stand komt zonder enige vorm van democratische controle. De minister van OCW is immers politiek aanspreekbaar op het functioneren van zelfstandige bestuursorgaan SBB. Nu de goedkeuring van die minister nodig is, kunnen de Eerste en Tweede Kamer zo nodig democratische controle op de goedkeuring door de minister van OCW omtrent de SBB-regeling uitoefenen en daaraan legitimiteit geven.

Onderdeel H

Titel 1 inzake de planning van het bekostigde beroepsonderwijs, en opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) indien dat vavo reeds op 1 augustus

2012 overeenkomstig artikel 2.1.2 van de WEB werd verzorgd aan instellingen, wordt onderverdeeld in twee paragrafen. Dit komt de overzichtelijkheid ten goede. De eerste paragraaf bevat algemene bepalingen over welke instellingen voor bekostiging in aanmerking komen. Een onderdeel daarvan is de verandering in het bestuur van de instelling door middel van fusie of splitsing daarvan. De artikelen 9.1.1 tot en met 9.1.3 zijn verplaatst van hoofdstuk 9 naar hoofdstuk 2, omdat zij betrekking hebben op en aansluiten bij de bestaande bepalingen over planning en fusies. Zie hiervoor nader artikel I, onderdeel J.

De huidige titel Ib inzake de fusietoets wordt omgevormd naar paragraaf 2 binnen titel 1. Zo wordt meer eenheid binnen de wet bereikt. Zie hiervoor nader artikel I, onderdeel K.

Onderdeel I

In het tweede lid van artikel 2.1.3 WEB wordt de terminologie eenduidiger gemaakt door 'samenvoeging' te wijzigen in 'fusie', omdat hiermee hetzelfde wordt bedoeld.

Vanwege de omzetting van het aoc naar een verticale scholengemeenschap vervallen het bestaande tweede lid, onderdeel b, subonderdeel 2 en het derde en vijfde lid van artikel 2.1.3 WEB.

Het derde lid van artikel 2.1.3 WEB wordt opnieuw vastgesteld en bevat de inhoud van het huidige artikel 9.1.1. Alleen is het gedefinieerde begrip 'onderwijs' vervangen door de omschrijving van beroepsonderwijs en opleidingen vavo voor zover die al op 1 augustus 2012 werden verzorgd. Zie hiervoor ook de toelichting bij artikel I, onderdeel A, inzake onderdeel w van artikel 1.1.1 WEB over het bevoegd gezag voor het bijzonder onderwijs.

Het vierde lid van artikel 2.1.3 vervalst. De inhoud ervan wordt overgeheveld naar het nieuwe artikel 2.1.4. Zie hierna ook de toelichting bij artikel I, onderdeel J.

Onderdeel J

Artikel 2.1.4:

Artikel 2.1.4 wordt opnieuw vastgesteld en bevat in het eerste lid de inhoud van het huidige artikel 2.1.9 WEB, waar is bepaald dat voor fusies de voorgaande goedkeuring van de minister van OCW is vereist. Dit volgt voor fusies, splitsingen en omzettingen van bijzonder naar openbaar onderwijs ook reeds uit artikel 2.1.3, vierde lid, maar dan meer impliciet.

Daarbij is ook de tegenstrijdigheid in beslistermijnen voor de goedkeuring van fusies die volgens het huidige artikel 2.1.3, vierde lid, 26 weken bedraagt maar volgens artikel 2.1.12 WEB dertien weken, opgeheven door te kiezen voor de termijn van dertien weken. Dit is de thans in de praktijk en ook in de andere sectorwetten bij fusies gehanteerde termijn. Het is, behoudens al dan niet tijdelijke buitenbehandelingstelling van de aanvraag volgens artikel 4:5 Awb, een maximale termijn. Immers, na het verstrijken van deze termijn wordt de goedkeuring geacht te zijn verleend door de toepassing van de zogenoemde *lex silencio positivo*. Deze is geregeld in paragraaf 4.1.3.3 van de Awb die in artikel 2.1.4, tweede lid (nieuw), WEB van toepassing is verklaard op deze aanvraag. Wel kan de beslistermijn eenmalig met opnieuw dertien weken worden verlengd. Daarvoor is uiteraard een tijdige schriftelijke mededeling nodig, zodat de aanvrager weet dat de aanvraag niet is ingewilligd maar nog meer behandelingstijd vergt. Het nieuwe derde lid, dat bepaalt dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld omtrent fusie, splitsing en omzetting, is qua inhoud ongewijzigd van hetgeen thans is geregeld in artikel 2.1.3, vierde lid, slotzin, van de WEB. De huidige ministeriële regelingen zijn de Regeling splitsingtoets BVE en Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs 2017.

Artikel 2.1.5:

Artikel 2.1.5 WEB wordt opnieuw vastgesteld. De inhoud ervan komt overeen met hetgeen nu is geregeld in de artikelen 9.1.2, tweede tot en met vierde lid, en 9.1.3, tweede en derde lid, WEB. Aangezien die artikelen betrekking hebben op fusie of splitsing van een bijzondere instelling of van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, is het logischer die bepalingen te verplaatsen naar hoofdstuk 2, titel 1, van de WEB. Die titel bevat reeds bepalingen omtrent fusie en splitsing, zodat deze verplaatsing de overzichtelijkheid ten goede komt. Daarmee zijn alle specifieke sectorwetbepalingen

omtrent fusie en splitsing in een titel te vinden. Dit laat onverlet dat op een rechtspersoon bij fusie en splitsing ook het Burgerlijk Wetboek van toepassing kan zijn. In het derde lid is ten opzichte van de huidige tekst van artikel 9.1.2 WEB de zinsnede over overschrijding van de beslistermijn bij een aanvraag tot ontheffing achterwege gelaten, nu dit al is geregeld in artikel 4:14 Awb. Het eerste, tweede en vierde lid zijn ongewijzigd ten opzichte van de tekst van het huidige artikel 9.1.2 WEB.

Artikel 2.1.6:

Indachtig het nieuwe uitgangspunt om de WEB zo in te richten dat de wet in de eerste plaats is geschreven voor bijzondere instellingen, wordt ook in hoofdstuk 2 de bestaande situatie zoals thans geregeld in hoofdstuk 9 WEB omgedraaid. Dit betekent dat de bestaande artikelen 9.1.2 en 9.1.3, tweede lid, WEB opnieuw zijn vastgesteld in hoofdstuk 2, maar nu met als uitgangspunt het bijzondere onderwijs en waar nodig aanvullende bepalingen voor openbaar onderwijs, voor het geval dat in de toekomst mocht ontstaan. Daarbij is een verbetering doorgevoerd door anders dan thans in artikel 9.1.2 WEB te bepalen dat niet aan een ander orgaan wordt overgedragen maar aan een (publiekrechtelijke) rechtspersoon. Hiervoor is aangesloten bij de WVO en is toegevoegd dat een openbare instelling ook in stand kan worden gehouden door een andere publiekrechtelijke rechtspersoon die tot instandhouding ervan bevoegd is. In wezen is immers een bestuursoverdracht (ofwel een bestuurlijke fusie) een civielrechtelijke overdracht van rechten en verplichtingen die samenhangen met de instelling als organisatie. Daarom is ook artikel 2.1.5 van toepassing. Dat daaraan in geval van een openbare instelling een besluit van het bestuursorgaan voorafgaat, maakt dit niet anders.

Onderdeel K

Titel 1 inzake de planning van het bekostigd onderwijs aan instellingen wordt onderverdeeld in twee paragrafen. De huidige titel Ib vervalt en de relevante inhoud ervan is opnieuw vastgesteld in titel 1. Dit betekent dat de bepalingen zijn opgeschoond en de inhoud van bepalingen die met elkaar overlappen of elkaar zelfs tegenspreken, zoals artikelen 2.1.3, vierde lid, en 2.1.12 WEB opnieuw zijn vastgesteld, waarbij ernaar is gestreefd binnen de bestaande kaders zoveel mogelijk duidelijkheid te bieden. Zie voor de samenvoeging van de artikelen 2.1.3, vierde lid, en 2.1.12 in het nieuwe artikel 2.1.4 nader artikel I, onderdeel J.

De begripsbepalingen omtrent fusie in artikel 2.1.8 zijn verplaatst naar het algemene artikel 1.1.1 WEB over wettelijke definities. Dat een fusie met een instelling voorgaande ministeriële goedkeuring behoeft op grond van de WEB, volgt al uit artikel 2.1.1, eerste (nieuw), WEB, zodat artikel 2.1.9 WEB kan vervallen. De inhoud van artikel 2.1.10 met daarin de aanvraagprocedure voor de fusietoets wordt verplaatst naar artikel 2.1.7 (nieuw) WEB. Artikel 2.1.11 WEB dat de criteria voor het onthouden van goedkeuring en het instellen van een adviescommissie bevat, is opnieuw vastgesteld als artikel 2.1.8 (nieuw) WEB. Daarbij is achterwege gelaten dat bij ministeriële regeling dient te worden bepaald wanneer geen advies nodig is. Een dergelijke regeling ontbreekt nu, zodat daaraan geen behoefte bestaat, terwijl bovendien het voorgestelde artikel 2.1.4, derde lid (thans 2.1.3, vierde lid, WEB) reeds een algemene grondslag bevat om nadere regels te stellen bij ministeriële regeling. Zo nodig kan daarvan gebruik worden gemaakt.

Onderdeel L

De nieuwe artikelen 2.1.7 en 2.1.8 over de verplichte ministeriële goedkeuring voor een fusie zijn de huidige artikelen 2.1.10 en 2.1.11. De artikelen worden vernummerd om aan te sluiten op de nieuwe artikelen 2.1.4, 2.1.5 en 2.1.6. Verder worden de artikelen binnen een nieuwe paragraaf 2 over de fusietoetsprocedure geplaatst. Thans is sprake van een aparte titel (titel IB) voor de fusietoets. De nummering van deze titel is niet in overeenstemming met de nummering van de titels in de rest van de WEB en ook de artikelnummering is thans niet in overeenstemming met deze titel. Het tweede getal in de nummering is namelijk het nummer van de titel waarin het artikel zich bevindt. De artikelen 2.1.10 en 2.1.11 zouden daarom, bij consequente nummering, genummerd moeten zijn als 2.1b.10 en 2.1b.11. Door de artikelen in een nieuwe paragraaf binnen titel 1 te plaatsen, wordt ook deze afwijking verholpen.

Daarnaast zijn bij de verplaatsing enkele onderdelen redactioneel verbeterd, zoals de vervanging van 'rechtspersoon' door 'bevoegd gezag', hoewel daarmee in de praktijk hetzelfde wordt bedoeld. Ook is het opschrift gewijzigd, waardoor beter wordt

aangesloten op de inhoud van de artikelen. Met de verplaatsing zijn geen inhoudelijke wijzigingen beoogd.

Onderdeel M

De laatste zin van het eerste lid van artikel 2.2.1 wordt verplaatst en opnieuw vormgegeven als nieuw artikel 2.2.5. Zie hiervoor nader artikel I, onderdeel O. In het derde lid van artikel 2.2.1 vervalt onderdeel I. In dit onderdeel is namelijk geregeld dat de exploitatiebekostiging die op grond van de WEB wordt verstrekt, ook bedoeld is voor het door de instelling verstrekken van gratis schoolboeken aan de leerlingen vbo binnen het aoc. Met de omvorming van aoc's naar verticale scholengemeenschappen, wordt het vo-deel voortaan bekostigd op basis van de WVO en worden de schoolboeken dus bekostigd op grond van artikel 6e van de WVO. Hiermee wordt onderdeel I overbodig.

Onderdeel N

De inhoud van de artikelen 2.2.4a en 2.2.4b wordt verplaatst naar de nieuwe artikelen 2.2.6 en 2.2.7 (zie artikel I, onderdeel P) en daarom komen deze artikelen te vervallen.

Onderdeel O

Momenteel is artikel 2.2.5 WEB het enige artikel binnen hoofdstuk 2, titel 2, paragraaf 2. Door deze paragraaf te laten vervallen, vervalt artikel 2.2.5 WEB. Dit artikel zorgt ervoor dat enkele artikelen uit de WVO met betrekking tot bekostiging van overeenkomstige toepassing zijn op het vbo-deel binnen een aoc. Deze artikelen voorzien regels voor vermindering van de bekostiging van dit vbo-deel. Aangezien het vbo-deel van het aoc wordt bekostigd via de WEB (en het Uitvoeringsbesluit WEB, dat is gebaseerd op de WEB), staat deze grondslag voor de vermindering in de WEB. Vermindering bij het overige voortgezet onderwijs is geregeld in de WVO.

Het aoc zal met dit wetsvoorstel als instellingsvorm verdwijnen en worden omgevormd naar een verticale scholengemeenschap (bestaande uit een beroepscollege en een school voor pro, vbo en/of mavo). Het voortgezet onderwijs binnen de verticale scholengemeenschap zal worden bekostigd via de WVO. Daarmee wordt artikel 2.2.5 WEB overbodig.

Onderdeel P

Hoofdstuk 2, titel 1, inzake planning en bekostiging van het beroepsonderwijs, krijgt een nieuwe paragraaf 2 inzake de besteding van de rijksbijdrage. In deze paragraaf worden de bestaande bepalingen 2.2.4a en 2.2.4b van de WEB na henummering geplaatst, alsmede de drie bestaande artikelen uit titel 8 van hoofdstuk 2. Hiermee wordt de hoeveelheid titels in hoofdstuk 2 verminderd en met elkaar samenhangende bepalingen gegroepeerd. Aangezien in artikel 2.5.9 WEB reeds is bepaald dat de rijksbijdrage doelmatig en rechtmatig moet worden besteed, aangezien zij anders kan worden teruggevorderd, is het niet nodig dat in deze nieuwe paragraaf 2 nogmaals te bepalen.

Artikel 2.2.5:

Er wordt een nieuw artikel 2.2.5 ingevoegd. De aanhef bepaalt dat een overschot dat overblijft na de besteding van de rijksbijdrage aan de exploitatie- en huisvestingskosten van een instelling mag worden besteed aan een andere bekostigde instelling of school binnen een verticale scholengemeenschap die wordt bestierd door hetzelfde bevoegd gezag. Onderdeel a daarvan staat toe dat een bevoegd gezag de rijksbijdrage die resteert eveneens kan aanwenden voor de exploitatie- of huisvestingskosten van een andere instelling, mits die eveneens in stand wordt gehouden door dat bevoegd gezag. Hiermee kunnen onder andere centrale diensten en inkoop voor de gehele rechtspersoon worden gefinancierd. Ook een verschuiving van de aanwending naar een andere instelling is mogelijk, zolang het geld ten goede komt aan het bekostigde beroepsonderwijs dat door het bevoegd gezag in stand wordt gehouden. Onderdeel b voorziet in de mogelijkheid tot reallocatie van middelen binnen een verticale scholengemeenschap. Op dit moment mogen binnen een verticale scholengemeenschap geen middelen die zijn ontvangen voor de mbo-instelling worden aangewend voor de school voor voortgezet onderwijs. Binnen een verticale scholengemeenschap kunnen, op grond van artikel 99 van de WVO, wel middelen van de vo-school naar de mbo-instelling realloceren. Door dit nieuwe artikel toe te voegen aan de WEB als tegenhanger voor artikel 99 van de WVO, wordt het voor de rechtspersoon die de verticale scholengemeenschap in stand houdt mogelijk middelen te realloceren van de mbo-

instelling naar de vo-school. Hiermee wordt het mogelijk in beide richtingen middelen te realloceren, mits dit gebeurt binnen dezelfde rechtspersoon als bevoegd gezag.

Artikelen 2.2.6 tot en met 2.2.10:

Artikelen 2.2.6 en 2.2.7 zijn een kopie van de thans reeds geldende artikelen 2.2.4b respectievelijk 2.2.4a WEB. Datzelfde geldt voor het voorgestelde artikel 2.2.8 WEB, dat een kopie is van het bestaande artikel 2.8.3 WEB. Artikel 2.2.9 inzake het waarborgfonds instellingen is het huidige artikel 2.8.1 en is redactioneel gestroomlijnd zonder dat een inhoudelijke wijziging is beoogd. Datzelfde geldt voor artikel 2.2.10 WEB dat in de plaats komt van het thans geldende artikel 2.8.2 WEB. De artikelen 2.2.8 tot en met 2.2.10 WEB zijn ook van toepassing op de school die deel uitmaakt van een verticale scholengemeenschap. Dit is thans ook al zo bepaald in artikel 2.6, lid 1a, slotzin, WEB.

Onderdeel O

Nieuw opschrift en algemeen:

Het huidige artikel 2.6 van de WEB, dat de verticale scholengemeenschap regelt, komt te vervallen en wordt opnieuw vormgegeven in artikel 2.6.1 van de WEB. In artikel 1.3.3 staat op dit moment het aoc geregeld, maar deze instelling wordt omgevormd tot een verticale scholengemeenschap, met daarbinnen een beroepscollege en een school. Alle huidige aoc's komen dus onder de nieuwe titel 6 inzake verticale scholengemeenschappen te vallen. Dit wordt geregeld door de invoeringsbepaling artikel 12.2.4 die onderdeel uitmaakt van dit wetsvoorstel (artikel I, onderdeel DD).

Momenteel bestaat een verschil in de benaming van de verticale scholengemeenschap in de WEB en de WVO terwijl daarmee hetzelfde wordt bedoeld. Sinds 2018 wordt in de WVO gesproken van een 'verticale scholengemeenschap', terwijl in de WEB wordt gesproken van een 'scholengemeenschap'. Sinds 2018 is deze term in de WVO aangevuld met 'verticaal', om een onderscheid te maken tussen de ('horizontale') scholengemeenschap tussen twee of meer scholen voor voortgezet onderwijs en de (verticale) scholengemeenschap tussen een school voor voortgezet onderwijs en een mbo-instelling. Met deze wetswijziging wordt dit verschil in benaming tussen de WEB en de WVO opgeheven.

Artikelen 2.6.1 en 2.6.2:

Na het nieuwe artikel 2.6.1 over wat een verticale scholengemeenschap is, worden twee nieuwe artikelen ingevoegd. Het voorgestelde artikel 2.6.2 WEB gaat over de totstandkoming of wijziging van een verticale scholengemeenschap. Artikel 2.6.3 WEB regelt voor de school of scholengemeenschap die onderdeel is van de verticale scholengemeenschap enkele aanvullingen bovenop de WVO. Tevens zijn dit afwijkingen van de WVO of de medezeggenschap voor het voortgezet onderwijs, omdat op enkele punten de regels van de WEB worden toegepast.

Artikel 2.6.1 WEB komt in de plaats van het huidige artikel 2.6 WEB. Het eerste lid maakt duidelijk dat een verticale scholengemeenschap bestaat uit een mbo-instelling en een school voor pro, vbo en/of mavo. De verticale scholengemeenschap is dus een organisatievorm die zowel een instelling in de zin van de WEB als een school in de zin van de WVO omvat. Dit is thans ook al zo.

Het tweede lid bepaalt dat onder een school als bedoeld in het eerste lid ook een scholengemeenschap wordt verstaan, zolang deze uitsluitend bestaat uit scholen voor pro, vbo en/of mavo. Ook komt het een enkele keer voor dat een school voor mavo ook een afdeling havo heeft. Hiermee wordt bedoeld een bovenbouw havo bestaande uit de twee laatste cursusjaren havo. Aangezien het niet altijd mogelijk zal zijn de afdeling af te splitsen, het is immers geen eigenstandige school, is ervoor gekozen dat deze scholen voor mavo ook met een afdeling havo onderdeel mogen worden van een verticale scholengemeenschap. Ook omdat deze situatie slechts sporadisch voorkomt.

Het derde lid regelt dat een verticale scholengemeenschap, die reeds bij de totstandkoming van deze wet bestond en bestaat uit onder andere een roc, ook een andere school kan bevatten dan enkel een school voor pro, vbo of mavo. Er bestonden bij de inwerkingtreding van de WEB op 1 januari 1996 namelijk al verticale scholengemeenschappen met een roc en scholen voor havo en vwo. Deze verticale scholengemeenschappen zijn blijven bestaan en vormen hiermee een uitzondering op de regel dat een verticale scholengemeenschap slechts scholen voor pro, vbo of mavo kan

omvatten. Deze uitzondering geldt uitsluitend voor deze verticale scholengemeenschappen. De verticale scholengemeenschappen die zijn ontstaan na deze datum en toekomstige verticale scholengemeenschappen kunnen alleen scholen voor pro, vbo of mavo omvatten.

Artikel 2.6.2:

Momenteel is in de WEB of WVO niets geregeld over de totstandkoming van een verticale scholengemeenschap. Wel is in artikel 72a WVO voorzien in de mogelijkheid om een reeds bestaande verticale scholengemeenschap met een school uit te breiden. Op grond van het nieuwe artikel 2.6.2 WEB wordt het mogelijk een nieuwe verticale scholengemeenschap te vormen. Een verticale scholengemeenschap kan gevormd worden door één instelling met een of meer scholen voortgezet onderwijs. Dit kunnen geen scholen voor havo of vwo zijn. Indien het bevoegd gezag overweegt een bestaande scholengemeenschap bestaande uit onder andere havo en vwo samen te smeden met een instelling tot een verticale scholengemeenschap, zullen eerst de havo- en vwo-scholen moeten worden afgesplitst. Zoals bij artikel 2.6.1 WEB toegelicht, geldt dit niet voor een mavo-school met een afdeling havo.

Eerste lid:

Vorming:

Om een verticale scholengemeenschap te vormen, dient het bevoegd gezag van zowel de instelling als de school een aanvraag te doen bij de minister van OCW.

Een verticale scholengemeenschap kan slechts worden gevormd tussen een instelling en een school voor pro, vbo of mavo of een scholengemeenschap bestaande uit die scholen. Zowel een roc als een beroepscollege kan een verticale scholengemeenschap gaan vormen met een school voor voortgezet onderwijs. Dat kan gebeuren met een reeds bestaande school maar ook met een door het bevoegd gezag van de instelling te stichten school. Slechts het bevoegd gezag van een instelling kan een school stichten en niet andersom. Binnen de WEB is immers sprake van een gesloten stelsel, waardoor slechts instellingen bij wet kunnen worden aangewezen. Om in aanmerking te (blijven) komen voor bekostiging, moet de school als onderdeel van de verticale scholengemeenschap aan de geldende bekostigingsvoorwaarden in de WVO en de relevante bepalingen uit de WEB voldoen.

Wijziging bestaande verticale scholengemeenschap:

Ook voor de wijziging van een verticale scholengemeenschap dient een aanvraag gedaan te worden. Een bestaande verticale scholengemeenschap kan op verschillende manieren uitbreiden, al dan niet via een institutionele fusie. Institutionele fusies kunnen alleen plaatsvinden tussen scholen in de zin van de WVO of tussen instellingen in de zin van de WEB. Het moet dus om dezelfde grootheden gaan. Een instelling die samengaat met een school en verticale scholengemeenschap wordt, behoeft dus niet vooraf de fusietoetsprocedure te doorlopen. Dat geldt wel indien een school voor mavo in een verticale scholengemeenschap institutioneel wordt samengevoegd met een tweede school voor mavo.

Ook kan een verticale scholengemeenschap uitbreiden door samen te gaan met een andere verticale scholengemeenschap. Wanneer een verticale scholengemeenschap, bestaande uit een roc en een school, en een beroepscollege samengaan, is sprake van institutionele fusie in de zin van de WEB tussen de instellingen. Zie verder ook de uitgebreide toelichting bij artikel I, onderdeel A omtrent de begripsbepalingen voor institutionele fusie en bestuursoverdracht. Een verticale scholengemeenschap mag immers slechts één instelling, en meerdere scholen, bevatten. Op deze institutionele fusie is de fusietoets van de WEB van toepassing. Beide zijn immers instellingen. In dat geval gaat het beroepscollege als het ware op in het roc en ontstaat een verticale scholengemeenschap, bestaande uit een roc en een of meerdere scholen voor voortgezet onderwijs. Een beroepscollege biedt namelijk slechts beroepsopleidingen aan gericht op een opleidingsdomein, terwijl een roc een breed aanbod van beroepsopleidingen verzorgt. Het 'specifieke' beroepscollege gaat dus op in het 'brede' roc.

Tweede lid:

Het tweede lid regelt onder welke verdere voorwaarden een verticale scholengemeenschap tot stand kan komen. Deze voorwaarden zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld.

Onderdeel a bevat de inhoud van het huidige artikel 72a WVO, dat dan ook met dit wetsvoorstel vervalt. Daarin wordt geregeld dat er een bepaalde procentuele overlap moet zijn in het voedingsgebied van de leerlingen en studenten die onderwijs volgen aan een verticale scholengemeenschap. Thans is deze bepaald op een procent. Hiermee wordt voorkomen dat een verticale scholengemeenschap wordt gevormd tussen een instelling en school die geografisch gezien te ver van elkaar verwijderd zijn. Door deze voorwaarde in dit onderdeel te regelen en niet meer in artikel 72a WVO worden alle voorwaarden voor een verticale scholengemeenschap geconcentreerd op een plek. Met onderdeel b kan de voorwaarde worden gesteld dat een instelling die met een school voor vbo een verticale scholengemeenschap wil vormen slechts samengevoegd kan worden indien de profielen van de school voor vbo enige inhoudelijke verwantschap hebben met de door het beroepscollege of roc aangeboden beroepsopleidingen. Scholen voor praktijkonderwijs kennen geen profielen en een school voor mavo kent vier vaste profielen zodat dit onderscheid irrelevant is bij praktijkonderwijs en mavo. Voor deze schoolsoorten stelt de regering dus geen verwantschapseisen. Deze voorwaarde komt overeen met het model voor het huidige aoc, dat groen onderwijs mag aanbieden. En daarnaast mogen aoc's ook het bredere vbo-profiel dienstverlening en producten aanbieden.

Op grond van het voorgestelde tweede lid, onderdeel c, kan de procedure omtrent de aanvraag voor de vorming of wijziging van een verticale scholengemeenschap worden ingevuld. Zo zal er een uiterste termijn worden bepaald voor de indiening van de aanvraag met het oog op het vierde lid van artikel 2.6.2 WEB dat bepaalt dat een verticale scholengemeenschap steeds met ingang van 1 augustus kan worden gevormd. Op grond van onderdeel d kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepalingen van de WEB van overeenkomstige toepassing worden verklaard op een school die onderdeel is van een vsg. Dit is thans reeds geregeld in artikel 2.6, derde lid, WEB.

Derde lid: het derde lid regelt dat de minister van OCW bij zijn beschikking omtrent een verticale scholengemeenschap beperkingen en voorwaarden aan de vorming of wijziging ervan kan stellen.

Vierde lid: het vierde lid bepaalt dat een verticale scholengemeenschap alleen met ingang van een nieuw schooljaar kan worden gevormd. Deze voorwaarde geldt nu ook al voor uitbreiding van bestaande verticale scholengemeenschappen op grond van artikel 72a WVO.

Artikel 2.6.3:

Het eerste lid van het nieuwe artikel 2.6.3 is gebaseerd op de laatste zin van het eerste lid van het huidige artikel 2.2.1 en regelt dat er een aparte berekeningswijze is voor de huisvestingskosten van een verticale scholengemeenschap. In het bijzonder voor de school daarbinnen. De instelling wordt immers reeds op grond van de WEB bekostigd. In het geval van een verticale scholengemeenschap wordt immers ook de school binnen daarbinnen door de minister van OCW bekostigd in plaats van dat de gemeente voor de huisvesting zorgt. Dit betekent dat de artikelen 76a en volgende van de WVO niet van toepassing zijn op een school die deel uitmaakt van een verticale scholengemeenschap. Dit wordt geregeld in artikel 76v1, eerste lid, WVO.

Op grond van het tweede lid van het voorgestelde artikel 2.6.3 WEB is de Wet medezeggenschap op scholen niet van toepassing op de school binnen een verticale scholengemeenschap.

Ingevolge artikel 2.6.3, derde lid, zijn de artikelen 2.2.8 tot en met 2.2.10 WEB van overeenkomstige toepassing op de school of scholengemeenschap die deel uitmaakt van een verticale scholengemeenschap. Dit is thans geregeld in artikel 2.6, tweede lid, respectievelijk lid 1a, laatste zin, van de WEB.

Artikel 2.2.8 WEB is met name voor de huisvestingskosten van belang, omdat de praktijk laat zien dat dat de meest risicovolle investering in het onderwijs is. Het bepaalt dat de rechtspersoon als bevoegd gezag de middelen van de instelling en door de overeenkomstige toepassing verklaring, ook verticale scholengemeenschap, op zodanige wijze moet beheren, dat een behoorlijke exploitatie en het voortbestaan van de instelling dan wel verticale scholengemeenschap is verzekerd.

Artikel 2.2.9 WEB betekent dat de rechtspersoon als bevoegd gezag van de school ook voor leningen in verband met de huisvesting of andere aangegane verplichtingen in

verband met die school of scholengemeenschap een lening kan afsluiten bij het Waarborgfonds instellingen volgens de voorwaarden van dat fonds, dat zich dan borg stelt voor die lening.

Artikel 2.2.10 WEB betekent dat een eindafrekening moet worden ingediend bij de minister van OCW bij beëindiging van de bekostiging van de verticale scholengemeenschap in zijn geheel of een deel ervan. Eventuele vermogensvorming bij de rechtspersoon die een instelling of verticale scholengemeenschap in stand houdt, moet dus bij het beëindigen van de bekostiging aan de Staat worden overgedragen. Artikel 4:41 Awb geeft hier een kader voor. Het schoolgebouw dat reeds bij vorming van de verticale scholengemeenschap in gebruik was als school moet op grond van artikel 76v.1 WVO worden overgedragen aan de gemeente. Tot slot bevat het vierde lid een zorgplicht voor het bevoegd gezag om de studenten die nog een opleiding volgen elders onder te brengen.

Onderdeel R

Hoofdstuk 2, titel 8, vervalt, omdat de bepalingen zijn verplaatst naar de nieuwe paragraaf 2 in titel 2 van hoofdstuk 2. Artikel 2.8.1 wordt artikel 2.2.9 (nieuw), artikel 2.8.2 wordt artikel 2.2.10 (nieuw) en artikel 2.8.3 wordt artikel 2.2.8 (nieuw). Zie hierboven de toelichting bij artikel I, onderdeel Q, inzake het voorgestelde artikel 2.6.3 WEB en onderdeel P voor de artikelen 2.2.8 tot en met 2.2.10.

Onderdeel S

Hoofdstuk 3:

Na hoofdstuk 2 wordt een nieuw hoofdstuk 3 ingevoegd. Het hoofdstuk heeft zowel betrekking op bijzondere als openbare instellingen. Indien een bepaling uitsluitend van toepassing is op één van beide, blijkt dat uit de bepaling. Het hoofdstuk bevat grotendeels de inhoud van hoofdstuk 9 inzake bestuur van de instellingen voor beroepsonderwijs. Met name dat deel over de bevoegdheidsverdeling tussen het bevoegd gezag en het interne toezicht. Dat wordt na inwerkingtreding van deze wet voortaan geregeld in het nieuwe hoofdstuk 3 van de WEB. Waar mogelijk zijn de bepalingen vereenvoudigd teneinde de leesbaarheid te vergroten. Dat is onder andere gedaan door niet strikt noodzakelijke verwijzingen naar wetsartikelen te vermijden en door artikelen te hergroeperen.

Artikel 3.1.1:

Het voorgestelde artikel 3.1.1, eerste lid, WEB beoogt te regelen dat het bevoegd gezag, dat wil zeggen de rechtspersoon die de instelling in stand houdt voor een bijzondere instelling of in beginsel het college van burgemeester en wethouders voor een openbare instelling, onder andere als taak heeft te zorgen voor een goed bestuurd instelling. Daarbij is van belang dat het bestuur van de rechtspersoon ervoor zorgt dat er interne controlemechanismen zijn ingebouwd in het bestuur in de vorm van enkele personen die met intern toezicht zijn belast. Het is belangrijk dat het interne toezicht zich los van het bestuur kan bewegen en ook onafhankelijk van dat bestuur kan functioneren. Deze bepaling is uitgebreider dan het huidige artikel 9.1.4, eerste lid, WEB en komt overeen met het voorgestelde artikel 3.1.1 voor de nieuwe Wet voortgezet onderwijs 20.... Bij openbaar onderwijs is er al een scheiding tussen bestuur en toezicht in de zin van het college van burgemeester en wethouders respectievelijk de gemeenteraad.

Het tweede lid inzake onverenigbaarheid van functies is overgenomen van het huidige artikel 9.1.4, tweede lid, slotzin, WEB, dat bepaalt dat een persoon geen deel kan uitmaken van meerdere colleges van bestuur van instellingen. Met dien verstande dat voortaan als norm wordt gesteld dat een persoon geen deel mag uitmaken van twee verschillende besturen van rechtspersonen die instellingen in stand houden. Deze wijziging heeft te maken met de herdefiniëring van het begrip bevoegd gezag. De reden blijft om belangenverstrengeling te voorkomen. In plaats van het orgaan college van bestuur wordt voortaan immers de rechtspersoon die de instelling in stand houdt als bevoegd gezag aangeduid. Daarmee is het ook nodig deze functiescheiding op het niveau van de rechtspersoon neer te leggen.

Het derde lid bepaalt dat het intern toezicht zodanig moet zijn georganiseerd dat een deugdelijk en onafhankelijk toezicht kan worden uitgeoefend op de rechtspersoon die de instelling in stand houdt. Deze zorgplicht stelt daarmee met name eisen aan de samenstelling, taken en bevoegdheden van de interne toezichthouders. Het begrip

interne toezichthouder wordt hier gebruikt om de tegenstelling aan te geven met het externe toezicht uit hoofde van de Wet op het onderwijstoezicht, dat door de gelijknamige inspectie wordt uitgeoefend. Het derde lid van het voorgestelde artikel 3.1.1 WEB is thans geregeld in artikel 9.1.4, vijfde lid, eerste volzin, WEB.

Het vierde lid van artikel 3.1.1 komt overeen met hetgeen thans in artikel 9.1.5 WEB is geregeld. Deze bepaling is uitsluitend van belang voor het openbaar onderwijs. Voor een bestuursorgaan is het niet toegestaan zonder wettelijke grondslag zijn bevoegdheden te delegeren. Artikel 9.1.5 WEB regelt dat bevoegdheden mogen worden overgedragen. In het huidige bestuursrechtelijke jargon spreekt men van delegatie. Om misverstanden te vermijden, wordt voortaan dit begrip in het wetsartikel gehanteerd. Onder delegatie wordt in artikel 10:13 van de Awb verstaan: het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent. De bepaling is nodig, omdat de artikelen 10:14 en 10:15 van de Awb delegatie, en zeker aan ondergeschikten, verbiedt tenzij daarvoor een specifieke wettelijke grondslag bestaat. Daartoe dient het voorgestelde artikel 3.1.1, derde lid, WEB. Overigens bevat de begripsbepaling voor bevoegd gezag voor een openbare instelling impliciet ook al deze bevoegdheid. Immers, de begripsbepaling bepaalt dat in plaats van het college van B&W, ook een ander orgaan als bevoegd gezag kan worden aangewezen door de gemeenteraad.

Mandaat, dat wil zeggen dat een bestuursorgaan zijn bevoegdheid om te beslissen opdraagt aan een ander orgaan of andere persoon om namens dat bestuursorgaan te beslissen of te ondertekenen, is in beginsel toegestaan en is geregeld in de artikelen 10:1 en volgende, van de Awb. In oudere bepalingen werd daarvoor vaak de term "opdragen" gebruikt.

Artikel 3.1.1, vierde lid, WEB is alleen van belang voor openbare instellingen. Het bijzondere onderwijs wordt in stand gehouden door een privaatrechtelijke rechtspersoon. Naast hetgeen in de onderwijswetgeving is geregeld in de bekostigingsrelatie met de overheid, is daarom juist ook het privaatrecht van belang voor die rechtspersoon. Het Burgerlijk Wetboek bevat regels over vertegenwoordiging, dienstbetrekking en volmacht, waarvan de rechtspersoon gebruik kan of moet maken, afhankelijk of er sprake is van regeland recht dan wel dwingend recht.

Artikel 3.1.2:

Het voorstel voor artikel 3.1.2 WEB heeft betrekking op het interne toezicht voor een bijzondere instelling. Na de uitgangspunten die in artikel 3.1.1 WEB worden geregeld, worden in dit tweede artikel meer gedetailleerde regels gesteld omtrent het interne toezicht. Het eerste lid bevat de hoofdregel dat een rechtspersoon die aan bijzondere instelling in standhoudt, een raad van toezicht heeft. Dit is thans in artikel 9.1.4, eerste lid, WEB geregeld.

Het tweede lid van artikel 3.1.2 WEB is ontleend aan de huidige tekst van artikel 9.1.4, derde lid, eerste volzin, WEB. De bepaling regelt dat de voornaamste taak van de raad van toezicht is het houden van toezicht op het bestuur van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt. In het bijzonder bij diens uitvoering van werkzaamheden en bevoegdheden. Daarbij is een specifieke verwijzing naar artikel 1.3.5 WEB vervallen, nu deze verwijzing ten onrechte suggereerde dat toezicht op andere zorgplichten niet nodig was. Een tweede hoofdtaak van de raad van toezicht is het bestuur gevraagd en ongevraagd te adviseren. Of moderner gezegd: als sparringpartner fungeren.

Het derde lid bepaalt dat de leden van de raad van toezicht op persoonlijke titel zitting hebben en dus niet als spreekbuis van anderen binnen of buiten de instelling fungeren.

Ook mogen zij niet gebonden zijn aan andere instanties of belangen die de rechtspersoon en de instelling daarbinnen kunnen raken. Het is de bedoeling dat zij vrij en onafhankelijk het interne toezicht kunnen uitoefenen. Deze tekst is ontleend aan het huidige artikel 9.1.4, tweede lid, eerste zin, en vijfde lid, tweede zin, WEB.

Het vierde lid van het voorgestelde artikel 3.1.2 WEB bevat de onderdelen a tot en met g van het huidige derde lid van artikel 9.1.4 WEB. Dit is een niet-uitputtende opsomming van specifieke taken en bevoegdheden voor de raad van toezicht.

Het vijfde lid inzake administratieve ondersteuning is gelijk aan het huidige artikel 9.1.4, vierde lid, WEB. Het zesde lid van artikel 3.1.2 WEB komt inhoudelijk overeen met het huidige artikel 9.1.8 WEB, dat regelt dat ook een zogenoemd 'one tier'-bestuursmodel is toegestaan, mits daarover in het bestuursverslag verantwoording wordt afgelegd. In dat geval is er één orgaan, waarbinnen één of meer personen zijn belast met het bestuur van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt en daarnaast één of meer

personen die niet besturen maar juist zijn belast met het intern toezicht op de uitvoerende bestuursleden.

Artikel 3.1.3:

Het nieuwe artikel 3.1.3 bepaalt dat het bevoegd gezag haar interne beslislijnen en verantwoordelijkheidsverdeling vastlegt en duidelijk maakt voor intern en extern gebruik. Naast de verplichte statuten die voortvloeien uit het rechtspersonenrecht kan ook een bestuursreglement, inclusief bijvoorbeeld een organogram, worden vastgesteld voor dat doel. Het eerste lid met de onderdelen a tot en met c komt overeen met derde lid van het huidige artikel 9.1.7 van de WEB. Een bestuursreglement is niet nodig, indien de statuten dit alles reeds regelen. Dit is thans geregeld in het derde lid van voornoemd artikel en komt straks tot uiting in de formulering van het voorgestelde eerste lid van artikel 3.1.3 WEB.

De statuten kunnen reeds door een ieder worden ingezien op grond van artikel 21 Handelsregisterwet. Het tweede lid bepaalt daarom dat het bestuursreglement openbaar moet worden gemaakt. Thans regelt artikel 9.1.7, tweede lid, WEB dat het bestuursreglement en elke wijziging daarvan aan de minister van OCW moet worden gezonden. Dit is een administratieve last die voorkomen wordt met de actieve openbaarmakingsverplichting, die bovendien daarmee een groter bereik kent.

Artikel 3.1.4:

In het nieuwe artikel 3.1.4 WEB zijn enkele regels bijeengebracht op het snijvlak van bestuur en medezeggenschap. Nu staan enkele van deze bepalingen nog verspreid. In dat kader bevat het ook enige extra rechten voor de ondernemingsraad, die niet reeds zijn geregeld in de Wet op de ondernemingsraden. Waar hierna over rechten voor een medezeggenschapsraad wordt gesproken, is dat in strikte zin onjuist. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.1.2 WEB. Voor het bijzonder onderwijs vormt de wet immers een set aan bekostigingsvoorwaarden. Daarbij is het bevoegd gezag, de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, dus normadressant. Slechts via reflexwerking kan een medezeggenschapsraad hier rechten aan ontleen. Het eerste lid van het voorgestelde artikel 3.1.4 WEB regelt dat de profielschetsen voor de leden van het bestuur van de rechtspersoon en de raad van toezicht voorafgaand aan een sollicitatieprocedure worden opgesteld en ook vooraf bekend worden gemaakt binnen de instelling. In het bijzonder is dit van belang voor de medezeggenschapsraden.

De ondernemingsraad heeft adviesrecht op de vaststelling of wijziging van zo'n profiel, zo volgt uit het tweede lid van artikel 3.1.4 WEB. De inhoud van beide leden is ontleend aan het bestaande artikel 9.1.4, vijfde lid, slotzin, en zesde lid, WEB. Ook de deelnemersraad heeft dit adviesrecht. Dit wordt straks in hetzelfde artikellid geregeld. Thans is deze bevoegdheid voor de deelnemersraad geregeld in artikel 8a.2.2, zesde lid, WEB.

Het derde lid van artikel 3.1.4 WEB is ontleend aan het bestaande artikel 9.1.4, lid 3a, WEB. Het verschil met die bepaling is dat straks voor de medezeggenschapsraden het recht bestaat voor deelname in de sollicitatieprocedure voor een bestuurder van de rechtspersoon. Dit is vergelijkbaar met hetgeen voor het funderend onderwijs is geregeld in artikel 10, tweede lid, van de Wet medezeggenschap op scholen.

Artikel 3.1.4, vierde lid, WEB is ontleend aan de huidige artikelen 9.1.4, zevende lid, en 8a.2.2, zevende lid, WEB, die dan ook kunnen vervallen. In de nieuwe bepaling wordt het aan de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, overgelaten te bepalen hoe wordt vastgelegd dat de ondernemingsraad het recht heeft om gehoord te worden bij een voorgenomen beslissing van de raad van toezicht tot benoeming of ontslag van een bestuurslid van de rechtspersoon. Dat hoeft dus niet meer in de statuten te zijn, maar kan ook in het medezeggenschapsstatuut of bestuursreglement. Dit geldt ook voor de deelnemersraad.

Naast dit hoorrecht hebben de ondernemingsraad en deelnemersraad ook adviesrecht voor iedere beslissing van de rechtspersoon om een bestuurslid of een bestuurder in de zin van de Wet op de ondernemingsraden te benoemen of ontslaan. Voor de deelnemersraad wordt dit geregeld in het nieuwe artikel 3.1.3, vijfde lid, WEB. Thans is dit geregeld in artikel 8a.2.2, zesde lid, slotzin WEB. Voor de ondernemingsraad volgt dit reeds uit artikel 30 van de Wet op de ondernemingsraden.

Het zesde lid van artikel 3.1.4 WEB is nagenoeg gelijk aan hetgeen thans in artikel 9.1.4, zesde lid, onderdeel b, WEB is bepaald. Dit bepaalt dat de deelnemersraad het recht heeft zelf een persoon voor te dragen voor de raad van toezicht. Artikel 8a.4.3, zesde lid, WEB wordt niet langer van overeenkomstige toepassing verklaart. Hierin is geregeld dat de bedrijfscommissie in de zin van de Wet op de ondernemingsraden een bemiddelingsvoorstel doet en dat dit eveneens geldt voor de Landelijke geschillencommissie medezeggenschap. De WOR is inmiddels gewijzigd, waardoor een bemiddelingsvoorstel niet meer een verplicht onderdeel van de procedure is. Om die reden zal ook het zesde lid van artikel 8a.4.3 WEB komen te vervallen.

Het zevende lid van artikel 3.1.4 WEB is thans nog geregeld in het achtste lid van artikel 9.1.4 WEB. Dit bepaalt dat de studentenraad en de ondernemingsraad van een instelling de gelegenheid moeten krijgen om tweemaal per jaar een overleg met de raad van toezicht te voeren.

Met het nieuwe artikel 3.1.4 WEB zijn alle bepalingen die aan medezeggenschap raken maar niet zijn geregeld in het hoofdstuk 8a, straks overzichtelijk bij elkaar gebracht in één bepaling.

Artikel 3.1.5:

Het artikel over de aanwijzingsbevoegdheid is thans zodanig geredigeerd dat voortaan het bevoegd gezag de normadressant van een aanwijzing wordt. In de praktijk betekent dit dat een eventuele aanwijzing van de minister van OCW zich zal richten tot de rechtspersoon die de instelling in stand houdt. Met deze wijziging wordt een aanbeveling uit het onderzoeksrapport omtrent de juridische adressant van de aanwijzingsbevoegdheid opgevolgd, zoals reeds toegelicht in paragraaf ... van het algemeen deel. Aangezien na een niet-opvolgen van de aanwijzing uitsluitend nog een bekostigingsmaatregel resteert, is dit ook zuiverder, aangezien de rechtspersoon de juridische drager van rechten en verplichtingen is, waaronder alle vermogensrechten zoals financiële aanspraken met betrekking tot de instelling.

Onderdeel T

Artikel 4.1.2, derde lid, WEB bepaalt dat regels kunnen worden gesteld over de beloning van leden van het college van bestuur. Vanwege de wijziging van het begrip bevoegd gezag voor het bijzonder onderwijs worden dit eventuele regels voor bestuurders van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt.

Onderdelen U en V

De inhoud van artikel 7.2.10 over de wettelijke taak voor SBB om bij regeling erkenningsvoorwaarden vast te stellen voor leerbedrijven waar studenten hun beroepspraktijkvorming kunnen doorlopen, wordt verplaatst naar het nieuwe artikel 1.5.2. Zie nader Artikel I, onderdeel G. Een uitzondering is het huidige artikel 7.2.10, zevende lid, dat ertoe strekt dat uitsluitend bij erkende leerbedrijven de beroepspraktijkvorming kan worden doorlopen. De inhoud hiervan sluit het best aan bij hetgeen thans is geregeld in artikel 7.2.8 WEB over de beroepspraktijkvorming, zodat dit lid als nieuw vierde lid aan 7.2.8 wordt toegevoegd.

Onderdeel W

Artikel 8.1.1c regelt het recht op toelating tot alle beroepsopleidingen, behalve de entreeopleiding. In het vierde lid wordt voorzien in een alternatief voor studenten die niet aan de aanvullende eisen (artikel 8.2.2a) voldoen of die niet worden toegelaten vanwege de opleidingscapaciteit of het arbeidsmarktperspectief. Deze instelling biedt de mogelijkheid om de student zich te laten inschrijven aan een opleiding aan de instelling waarvoor inschrijving wel mogelijk is. Hierbij wordt rekening gehouden met de voorkeuren van de student. Bij vakinstellingen en aoc's is het onderwijsaanbod zo specifiek dat de eis om een alternatief aan te bieden niet realistisch is.³⁴ Deze uitzondering voor vakinstellingen en aoc's wordt aangepast vanwege de introductie van het nieuwe beroepscollege in plaats van de vakinstellingen en het mbo-deel van de

³⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 457, nr. 3, p. 31.

aoc's. Ook bij het nieuwe beroepscollege is het onderwijsaanbod zo specifiek dat deze eis voor dit type instellingen niet realistisch is.

Onderdeel X

Artikel 8.1.7a regelt het bindend studieadvies. Het derde lid voorziet in een regeling voor de student van wie de onderwijsovereenkomst is ontbonden op grond van een negatief advies. In dat geval dient de instelling de student te ondersteunen en te begeleiden naar een andere opleiding. Ook dient de instelling de student de mogelijkheid te bieden zich in te laten schrijven aan een andere opleiding aan die instelling, waarvoor inschrijving wel mogelijk is. Deze laatste eis geldt niet voor vakinstellingen en aoc's.³⁵ Deze uitzondering voor vakinstellingen en aoc's wordt aangepast vanwege de introductie van het nieuwe beroepscollege in plaats van de vakinstellingen en het mbo-deel van de aoc's. Zie verder ook de toelichting hierboven bij de wijziging van het vierde lid van artikel 8.1.1c WEB.

Onderdeel Y

Artikel 8a.1.3 regelt de ouderraad. Deze bepaling is opnieuw vastgesteld om enkele verbeteringen te kunnen doorvoeren. Zo is er tot nu toe niets geregeld voor een ouderraad aan een vakinstelling. De regeling voor het beroepscollege, de vervanger van de vakinstelling, wordt toegevoegd aan het eerste lid over de ouderraad bij een roc. De ouderraad was reeds optioneel voor het roc en wordt dit ook voor het beroepscollege. Een ouderraad is pas verplicht indien ten minste 25 ouders erom vragen.

De ouderraad is echter een verplichting voor verticale scholengemeenschappen, zo volgt uit het tweede lid, omdat daar per definitie ook aan minderjarigen wordt lesgegeven. Uit het bestaande tweede lid is het agrarisch opleidingscentrum geschrapt. Deze worden namelijk omgevormd tot verticale scholengemeenschappen die een beroepscollege en één of meerdere scholen bevatten. Daarmee vallen zij onder de verplichting van het voorgestelde tweede lid.

Het derde lid regelt dat de ouderraad in het bijzonder de belangen van minderjarigen behartigt. Dit is thans geregeld in het tweede lid van artikel 8a.1.3 WEB, waardoor het enkel geldt voor de ouderraad aan het aoc of aan de verticale scholengemeenschap.

Door de verplaatsing naar het derde lid geldt deze verplichting ook voor de ouderraad aan een roc of beroepscollege.

Het vierde lid bepaalt dat de oudergeleding van een medezeggenschapsraad van een school voor voortgezet onderwijs die opgaat in een verticale scholengemeenschap van rechtswege deel uitmaakt van een ouderraad van die verticale scholengemeenschap. Deze situatie duurt totdat er nieuwe verkiezingen worden uitgeschreven. Indien er al een ouderraad bestaat, kan het dus zijn dat die ouderraad tijdelijk wordt uitgebreid met extra leden.

In het vijfde lid wordt het medezeggenschapsstatuut geregeld, dat thans in de eerste volzin van het vierde lid staat.

Het zesde lid bevat een meer overzichtelijke opsomming van welke bevoegdheden omtrent de deelnemersraad ook van toepassing zijn op de ouderraad of de wijziging van het medezeggenschapsstatuut in verband met die ouderraad.

Onderdeel Z

In artikel 8a.1.5, derde lid, WEB vervalt de verwijzing naar artikel 2.1.8, nu deze door vernummering niet meer klopt. De term 'fusie' is als begripsbepaling opgenomen in de wet zodat een verwijzing bovendien onnodig is.

Onderdeel AA

In artikel 8a.2.1, eerste lid, vervalt de slotzin, nu de wet niet meer regelt dat er een college van bestuur moet zijn. Het is daarmee aan het bevoegd gezag de juiste persoon te kiezen als vertegenwoordiger van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt om het tweemaal per jaar de algemene gang van zaken met de studentenraad te bespreken.

Onderdeel BB

³⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 457, nr. 19, p. 3.

Zoals toegelicht bij artikel I, onderdeel S, inzake het voorgestelde artikel 3.1.4 WEB kunnen het zesde en zevende lid van artikel 8a.2.2 WEB vervallen, nu de inhoud daarvan in dat artikel 3.1.4 zal worden geregeld.

Onderdeel CC

Zoals toegelicht bij artikel I, onderdeel S, inzake het voorgestelde artikel 3.1.4, zesde lid, WEB, is de Wet op de ondernemingsraden inmiddels gewijzigd en de verplichte bemiddelingsprocedure voor de bedrijfscommissie vervallen, zodat ook de verwijzing naar deze procedure voor de Landelijke geschillencommissie medezeggenschap kan vervallen.

Onderdeel DD

De bepalingen uit hoofdstuk 9 worden verplaatst naar hoofdstukken 1, 2 en 3.

Onderdeel EE

Het vierde lid van artikel 11.1 regelt de inhouding van de bekostiging ten aanzien van het vbo binnen een aoc. Met dit wetsvoorstel zal de bekostiging van het vbo (en pro en mavo) binnen een verticale scholengemeenschap met een beroepscollege (de opvolger van het mbo-deel van de aoc) verschuiven van de WEB naar de WVO. De inhouding van de bekostiging met betrekking tot het vo-deel binnen een verticale scholengemeenschap, zal dan ook via de WVO verlopen, waardoor dit lid kan vervallen.

Onderdeel FF

Het voorstel voor het artikel 12.2.4 WEB bepaalt dat met het van kracht worden van dit wetsvoorstel alle agrarische opleidingscentra automatisch worden omgevormd naar een verticale scholengemeenschap bestaande uit een beroepscollege en een school voor vbo. Dit is de strekking van het eerste en tweede lid.

Het derde lid regelt de situatie dat een aoc onderdeel is van een verticale scholengemeenschap met een school voor praktijkonderwijs of mavo. Als die verticale scholengemeenschap op het moment van invoering van deze wet bestaat uit een aoc en een school voor praktijkonderwijs, is er van rechtswege sprake van een verticale scholengemeenschap bestaande uit een beroepscollege en een school voor praktijkonderwijs en voor vbo.

Als die verticale scholengemeenschap op het moment van invoering van deze wet bestaat uit een aoc en een school voor mavo, is er van rechtswege sprake van een verticale scholengemeenschap bestaande uit een beroepscollege en een school voor vbo en voor mavo. Indien de verticale scholengemeenschap reeds bestaat uit een aoc met een school voor pro en mavo, zal er sprake zijn van een verticale scholengemeenschap, bestaande uit een beroepscollege, en scholen voor pro, vbo en mavo. Op die scholen worden dezelfde profielen verzorgd als voor de inwerkingtreding van deze wet. Dit kan op aanvraag van het bevoegd gezag veranderen volgens de regels van de WVO. Hiervoor moeten de reguliere procedures worden gevolgd.

Artikel II Wijziging Wet op het voortgezet onderwijs

Onderdeel A

De begripsbepaling van verticale scholengemeenschap wordt gewijzigd vanwege het verdwijnen van het aoc (en de omzetting van het aoc in een verticale scholengemeenschap) en de introductie van het beroepscollege als WEB-instelling. Een verticale scholengemeenschap bestaat, op grond van artikel 2.6 WEB, uit een roc en een school of een beroepscollege en een school voor pro, vbo of mavo. De verticale scholengemeenschap wordt beschreven in artikel 2.6.1 van de WEB. Daarom kan hier worden volstaan met een verwijzing daarnaar.

Verder wordt de begripsbepaling van agrarisch opleidingscentrum vervangen door een begripsbepaling van het nieuwe beroepscollege. Het aoc-construct verdwijnt immers en wordt omgezet naar een verticale scholengemeenschap. Om deze reden kan de begripsbepaling voor het aoc verdwijnen. De vakinstelling en het mbo-deel van de aoc worden vervangen door het beroepscollege. Op de plaats van de begripsbepaling van het aoc in artikel 1 van de WVO komt de nieuwe begripsbepaling voor het beroepscollege. Het beroepscollege wordt gedefinieerd in artikel 1.3.2 van de WEB, waardoor een verwijzing daarnaar volstaat.

Onderdeel B

Het aoc verdwijnt als wetsbegrip voor een instelling in de zin van de WEB. De vakinstelling en het mbo-deel van het aoc krijgen als naam: beroepscollege. De samenwerking met een vakinstelling is tot nu toe niet geregeld in artikel 10b7 WVO. Met deze wijziging wordt tevens een omissie hersteld. Er is geen enkele reden waarom een vakinstelling of straks beroepscollege niet in samenwerking met een school een leerwerktraject zou mogen verzorgen. Het artikel wordt daarom van toepassing op zowel de oud-aoc's als de oud-vakinstellingen, die straks allemaal beroepscolleges (voor aoc's binnen een verticale scholengemeenschap) worden.

Onderdeel C

Het eerste lid, onderdeel b, van artikel 10d WVO wordt ingekort en gewijzigd. Het bestaande onderdeel b met zijn subonderdelen 1 en 2 heeft betrekking op het aoc. Vanwege het verdwijnen van het construct van het aoc wordt dit onderdeel b vereenvoudigd door de bepalen dat de gemengde leerweg ook mag worden verzorgd aan een verticale scholengemeenschap bestaande uit een beroepscollege en een school voor vbo en mavo, zonder dat er sprake hoeft te zijn van een scholengemeenschap tussen vbo en mavo in de zin van de WVO. Hiermee wordt uitsluitend gedoeld op de voormalige aoc's. Daarom wordt bepaald dat moet gaan om een verticale scholengemeenschap als hiervoor bedoeld die op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel van rechtswege is gevormd overeenkomstig artikel 12.2.4 WEB. De strekking van onderdeel b blijft hiermee ongewijzigd.

Onderdeel D

Artikel 19 WVO regelt momenteel dat voorschriften ten aanzien van het vbo van overeenkomstige toepassing zijn op het vbo dat wordt verzorgd in aoc's, tenzij bij of krachtens algemene maatregel van bestuur is bepaald dat dit niet of gedeeltelijk niet het geval is. Dit heeft te maken met de bijzondere positie van het aoc, aangezien het vbo-gedeelte een onlosmakelijk onderdeel is van een aoc en daarmee binnen het kader van de WEB valt in plaats van de WVO. In het Besluit vbo-groen in een AOC 2016 worden, op grond van artikel 2.6a WEB en artikel 19 WVO, verschillende bepalingen uit de WEB en de WVO niet van toepassing verklaard op dat vbo-gedeelte. Omdat de bijzondere positie van het aoc komt te vervallen door de plaatsing van het beroepscollege (in plaats van het mbo-deel van de aoc) binnen de verticale scholengemeenschap, kunnen ook dit besluit en zijn grondslagen vervallen. Door de wijziging van artikel 2.6a WEB vervalt de grondslag in de WEB (zie nader artikel I, onderdeel Q) en door het vervallen van artikel 19 WVO (artikel II, onderdeel D) vervalt de grondslag in de WVO. Het Besluit vbo-groen in een AOC 2016 kent geen andere grondslag dan beide hierboven genoemde en kan daarmee vervallen.

Onderdeel E

De begripsbepaling van de institutionele fusie in artikel 53e wordt aangepast wegens het verplaatsen van artikel 72a WVO naar het nieuwe artikel 2.6.2 van de WEB. Verder wordt deze begripsbepaling aangevuld met de scholengemeenschap, aangezien ook scholengemeenschappen institutioneel kunnen fuseren en scholengemeenschappen kunnen ontstaan door institutionele fusie. Tot slot wordt de zinsnede over instellingen als bedoeld in de WEB verwijderd. Slechts scholen en scholengemeenschappen kunnen institutioneel met elkaar fuseren. Het is onduidelijk waarom deze zinsnede eerder was opgenomen.

De begripsbepaling van bestuurlijke fusie wordt vervangen door de begripsbepaling van bestuursoverdracht. Bij een bestuurlijke fusie is geen sprake van een privaatrechtelijke fusie, waardoor deze term verwarrend kan zijn. Bovendien wordt op andere plekken in de WVO al gesproken van bestuursoverdracht (zie de artikelen 42c en 50 van de WVO). Om verwarring te voorkomen en om consequent te zijn in wetgeving, wordt de term 'bestuurlijke fusie' daarom vervangen door 'bestuursoverdracht'. Wel blijft de bestuursoverdracht onder het verzamelbegrip 'fusie' vallen, door een aanpassing van deze begripsbepaling. Verder wordt de definitie van bestuursoverdracht ingekort.

Onderdeel F

Artikel 72a WVO regelt onder welke voorwaarden een bestaande verticale scholengemeenschap mag uitbreiden met een school voor voortgezet onderwijs. In de kern stelt de huidige wet twee eisen aan deze uitbreiding. De fusietoetsbepalingen van zowel de WVO als de WEB moeten in acht zijn genomen en er moet een minimale, bij

ministeriele regeling, te bepalen overlap zijn tussen de voedingsgebieden van leerlingen vo en studenten mbo. Thans is bepaald dat ten minste een procent van hen uit hetzelfde postcodegebied afkomstig moet zijn.

Door artikel 72a WVO te laten vervallen en de postcode-eis te laten terugkeren in artikel 2.6.2 van de WEB wordt ten eerste bereikt dat de vormingscriteria voor een verticale scholengemeenschap op in één wetsartikel en in één wet worden geregeld, namelijk in voormeld artikel 2.6.2 WEB. Dit komt te overzichtelijkheid ten goede. Ten tweede wordt hiermee verduidelijkt dat op de vorming van een verticale scholengemeenschap geen fusietoets van toepassing is. Er is immers geen sprake van een institutionele fusie noch noodzakelijkerwijs sprake van een bestuursoverdracht. Van een institutionele fusie is alleen sprake als twee gelijke entiteiten samensmelten. Bijvoorbeeld een school voor mavo met een andere school voor mavo. Bij een bestuursoverdracht is er sprake van een overdracht van een school of instelling. Hiervan kan sprake zijn voorafgaand aan de vorming van een verticale scholengemeenschap, maar dat hoeft niet. Als ervan sprake is, dan is het voorafgaand aan de vorming ervan. Een verticale scholengemeenschap kan immers, zo bepaalt het nieuwe artikel 2.6.2, eerste lid, WEB uitsluitend tot stand komen als er reeds sprake is van één bevoegd gezag. Er is dus sprake van volgtijdelijke procedures. Eerst een eventuele bestuursoverdracht waarbij bijvoorbeeld een school voor mavo wordt overgedragen aan een rechtspersoon die een instelling voor mbo in stand houdt. Op deze bestuursoverdracht is de WVO van toepassing. En pas daarna een aanvraag tot vorming van een verticale scholengemeenschap.

Onderdeel G

Het aoc verdwijnt als instelling in de zin van de wet. Het mbo-deel ervan en de vakinstelling worden voortaan aangeduid als het beroepscollege. Daarmee blijven er twee soorten bekostigde instellingen voor beroepsonderwijs over in de WEB. Het roc en het beroepscollege. Met deze wijziging wordt artikel 74a, vierde lid, onderdeel c, WVO van toepassing op zowel de huidige aoc als vakinstellingen. Beide worden voortaan als beroepscolleges aangeduid. Aangezien roc's en beroepscolleges alle WEB-instellingen zijn, kan in artikel 74a, vierde lid, onderdeel c 'instelling' komen te staan.

Onderdeel H

In het eerste lid van artikel 74b WVO vervalt de verwijzing naar het aoc, nu het aoc voortaan als verticale scholengemeenschap zal worden aangemerkt. Op de school of scholen daarbinnen is simpelweg hetgeen bij of krachtens de WVO is bepaald, van toepassing. Daarmee wordt een speciale voorziening zoals thans geregeld in onderdeel f overbodig. Onderdeel h vervalt ook maar om een andere reden. Dit onderdeel bepaalt thans dat een aoc volgens bij of krachtens algemene maatregel te bepalen voorwaarden voor bekostiging in aanmerking komt voor het profiel dienstverlening en producten. Rekening houdend met de nieuwe situatie waarbij een aoc per definitie als verticale scholengemeenschap wordt aangemerkt, kan de inhoud van dit onderdeel h voortaan krachtens artikel 2.6.2, tweede lid, onderdeel b, WEB worden ingevuld. De algemene maatregel van bestuur waarin dit nader is geregeld, zijn de artikelen 28 en 28a Inrichtingsbesluit WVO.

Onderdeel I

Artikel 96n WVO bepaalt dat de minister van OCW op de bekostiging aan de bevoegde gezagsorganen voor voortgezet onderwijs een bij amvb te bepalen bedrag in mindering mag brengen vanwege de kosten van uitkeringen voor gewezen en niet meer actief personeel van een school na afloop van de termijn waarop de Ziektewet van toepassing is of vanwege bovenwettelijke uitkeringen wegens ziekte en arbeidsongeschiktheid. Het eerste lid, onderdeel c, van artikel 96n WVO bepaalt thans dat daarbij ook regels kunnen worden gesteld over de verdeling van de uitkeringskosten tussen het bevoegde gezag dat die kosten draagt en alle overige bevoegde gezagsorganen voor voortgezet onderwijs. De wetswijziging regelt dat hierop ene uitzondering kan worden gemaakt voor de school of scholengemeenschap die onderdeel is van een verticale scholengemeenschap. Hiermee wordt beoogd de uitvoeringslasten aan overheidszijde en de administratieve lasten voor het bevoegd gezag, alsmede de kans op onvolkomenheden te verminderen.

Onderdeel J

In de huidige tekst van artikel 118a, eerste lid, WVO worden ook de bevoegde gezagsorganen voor het aoc nog genoemd. Met het verdwijnen van het aoc als instelling

in de zin van de WEB kan deze verwijzing vervallen. De eerste zin dit artikel 118 is in voormelde zin gewijzigd. Voor zover er een vestiging van een school die deel uitmaakt van een verticale scholengemeenschap in de gemeente is gelegen, blijft natuurlijk de verplichting bestaan ook met het bevoegd gezag van die school te spreken.

Artikel III. Wijziging Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten

Het woord 'volledig' in onderdelen a en b van artikel 4.6 is strikt genomen niet helemaal juist. Voor de school of scholengemeenschap die onderdeel is van een verticale scholengemeenschap, geldt dat deze nagenoeg volledig op basis van de WVO wordt bekostigd, behalve namelijk voor de huisvestingsvoorziening. Om misverstanden te voorkomen vervalt daarom het woord 'volledig' in artikel 4.6 van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten. Ook vervalt een verwijzing naar het aoc, nu die instelling als wetsbegrip ophoudt te bestaan en voortaan als verticale scholengemeenschap (bestaande uit een beroepscollege en één of meer scholen) zal worden aangemerkt.

Artikelen IV en V. Wijziging Wet op het primair onderwijs en Wet op de expertisecentra

Met deze wijzigingen van de begripsbepaling voor bestuurlijke fusie in de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra wordt verduidelijkt dat een bestuurlijke fusie een bestuursoverdracht is. En dat voor de toepasselijkheid van de wet of fusietoets bepalend is welke school wordt overgedragen. Wordt een school voor primair onderwijs in de zin van WPO bestuurlijk overgedragen, dan is de WPO van toepassing. Wordt een school voor speciaal onderwijs overgedragen, dan is de WEC van toepassing. Voor de duidelijkheid wordt toegevoegd dat wordt overgedragen aan een ander bevoegd gezag als bedoeld in betreffende wet of een andere onderwijswet. Met een bevoegd gezag als bedoeld in een andere onderwijswet, worden de bevoegd gezagsorganen bedoeld in de WPO, WVO, WEC, WEB en WHW. Tot slot worden enkele redactionele aanpassingen gedaan.

Artikel VI. Wijziging Algemene wet bestuursrecht

Artikel 2 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht regelt dat tegen besluiten genoemd in dit artikel beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Op grond van artikel 2.1.3, derde lid, kan de minister besluiten een aoc rechten te ontnemen indien het aoc niet voldoet aan de genoemde opheffingsnorm. Doordat deze bepaling wordt genoemd in de bijlage van de Awb, kan tegen dit besluit beroep worden ingesteld bij de Raad van State. Aangezien de aoc's en de opheffingsnorm zullen verdwijnen, moet ook deze verwijzing in de bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht worden geschrapt. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt ook enkele andere verwijzingen naar inmiddels vervallen artikelen te laten vervallen.

Artikel VII. Samenloopbepaling

Indien het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap op scholen in verband met het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs eerder in werking treedt dan deze wet, dienen de fusiebepalingen aangepast worden.

Met de samenloopbepaling wordt een aparte begripsbepaling toegevoegd voor de intersectorale bestuursoverdracht. Thans wordt in de begripsbepaling van bestuurlijke fusie (bestuursoverdracht) geen onderscheid gemaakt tussen sectorale (bestuursoverdracht van een school naar een bevoegd gezag dat slechts een of meer scholen in stand houdt) en intersectorale (bestuursoverdracht van een school naar een bevoegd gezag dat een school als bedoeld in de WPO of de WEC of een instelling als bedoeld in de WEB of de WHW in stand houdt) bestuursoverdracht. Voor het nieuwe artikel 53g (zie hieronder) is dit onderscheid noodzakelijk.

Met het wetsvoorstel wordt de fusietoets bij sectorale fusies in het funderend onderwijs, dus ook in het voortgezet onderwijs, afgeschaft. Voor intersectorale fusies tussen een school voor voortgezet onderwijs en een mbo-instelling, is de fusietoets van de WEB van toepassing. Wegens het aanpassen van de begripsbepaling van de bestuurlijke fusie (bestuursoverdracht) in de WEB met het wetsvoorstel Bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs, kan het onduidelijk worden dat de fusietoets in de WEB ook van

toepassing is op de intersectorale fusietoets. Door het toevoegen van het nieuwe artikel 53g wordt dit geëxpliciteerd.

Artikel IX. Samenloopbepaling Sterk beroepsonderwijs

In het wetsvoorstel Sterk beroepsonderwijs wordt een begripsbepaling in de WVO gevoegd voor de instelling voor beroepsonderwijs. Door die begripsbepaling is de verwijzing naar artikel 1.1.1 van de WEB niet meer nodig bij het verwijzen naar de WEB-instelling.

Artikel X. Samenloopbepaling

Artikel XI. Inwerkingtreding

In verband met de bekostiging, die gebaseerd is op kalenderjaren, en de overige wijzigingen, die per studiejaar in werking zullen moeten treden, wordt bij de inwerkingtreding rekening gehouden met verschillende tijdstippen van inwerkingtreding. De bepalingen die betrekking hebben op de bekostiging zullen in principe op 1 januari 2022 in werking treden. Indien dat haalbaar is, kan worden bezien of het wenselijk is de overige onderdelen al op 1 augustus 2021 in werking te laten treden.

Deze toelichting wordt gegeven in overeenstemming met de Minister voor Basis- en voortgezet onderwijs en media.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Ingrid van Engelshoven