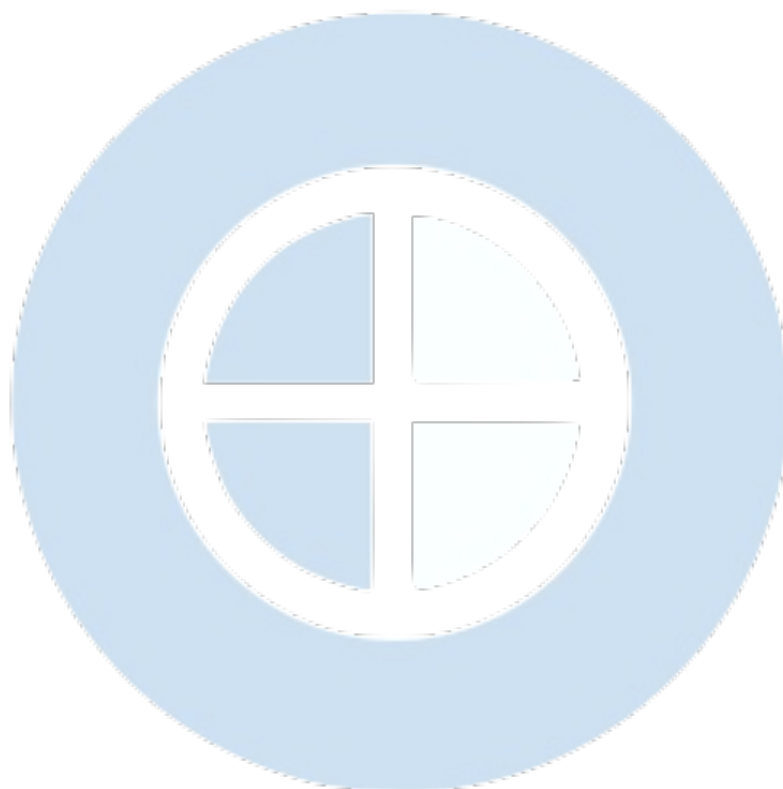


Wetsvoorstel Bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs
Reactie ten behoeve van internetconsultatie



DEFINITIEVE VERSIE
17 MEI 2020

1 Inleiding en inhoud

1.1 Met dit memo geven wij graag onze reactie op het Wetsvoorstel Bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs ("**Wetsvoorstel**") dat op dit moment voorligt ter internetconsultatie. Puntsgewijs leggen wij bij de volgende onderwerpen een aantal vragen en opmerkingen vanuit de praktijk voor en op onderdelen doen wij een voorstel voor alternatieve teksten en/of toelichtingen.

1	Inleiding en inhoud	2
2	Beroepscolleges	3
3	Verticale scholengemeenschappen.....	5
4	Vbo-profielen (in het bijzonder vbo Groen).....	10
5	Governance.....	11
6	Fusiebepalingen	12

1.2 Het onderhavige document hebben wij opgesteld in afstemming met vele partijen, waaronder ROC's, AOC's en koepelorganisaties. Wegens de veelheid aan doelen en belangen binnen de onderwijssector, hebben wij er evenwel voor gekozen om dit document onder onze naam en verantwoordelijkheid uit te brengen en beogen wij met dit document niet namens of voor één of meer van onze cliënten te spreken. Van Doorne en BMC werken veelvuldig samen in de praktijk en hebben er daarom voor gekozen om een deel van deze reactie in gezamenlijkheid op te stellen. De hoofdstukken 3 en 4 hebben wij gezamenlijk opgesteld; de overige teksten zijn door het team Van Doorne geconcipieerd.

1.3 In het algemeen merken wij op dat het goed is dat de wetgever met dit Wetsvoorstel in een aantal behoeftes uit de praktijk wil voorzien. Dat is bij uitstek ook wat in een zo complexe sector als het onderwijs van de wetgever verwacht mag worden. Op sommige punten vragen wij ons evenwel af of de wetgever niet wat verder moet gaan (waar het aankomt op de samenwerking tussen mbo en hbo, bijvoorbeeld) of zich juist meer rekenschap mag geven van bestuurlijke risico's en praktische vraagstukken van onderwijsorganisaties (waar het aankomt op de verticale scholengemeenschap, bijvoorbeeld). De Onderwijsinspectie heeft daar in het rapport "*Financiële positie en ontwikkeling van de agrarische opleidingscentra*" van maart 2018 ook uitgebreid aandacht aan besteed.

1.4 Wij zien uit naar de verdere behandeling van het Wetsvoorstel en hopen met dit document een bijdrage te leveren aan wetgeving die de praktijk verder helpt en juridisch stevig is. Voor vragen en opmerkingen naar aanleiding van dit document, zijn wij graag bereikbaar.

Van Doorne
Jochem Streefkerk
Anna Mars

BMC
Dexter Knights
Hans Schuit
Joukje Jurjens
Frans Mulder

2 Beroepscolleges

- 2.1 De benoeming van beroepscolleges als een aparte categorie instellingen is aan te moedigen, vanuit de gedachte dat dit stimuleert om een zekere specialisatie en expertise binnen het opleidingsaanbod aan te brengen. Onze indruk is ook dat de term 'beroepscollege' kan steunen op draagvlak van organisaties in met name de groene sector. De vraag waarom een apart begrip – een nieuw instellingsbegrip – noodzakelijk is, wordt echter niet duidelijk beantwoord.
- 2.2 Als ook op lange termijn onder een beroepscollege niet alleen de huidige AOC's en vakinstellingen groeien, maar bijvoorbeeld ook Techniekcolleges en Zorgcolleges, wordt een waardevolle impuls aan de bestuurlijke mogelijkheden gegeven. Mogelijkheid die nu nog enkel bestaan in de vorm van een organisatorische eenheid, of een samenwerkingscollege. Vanuit oogpunt van heldere en consistente wetgeving – en vooral ook vanuit wetgevingshygiëne – is het noodzakelijk om kritisch te zijn op de introductie van een nieuw begrip. Wij plaatsen daarbij twee kanttekeningen.

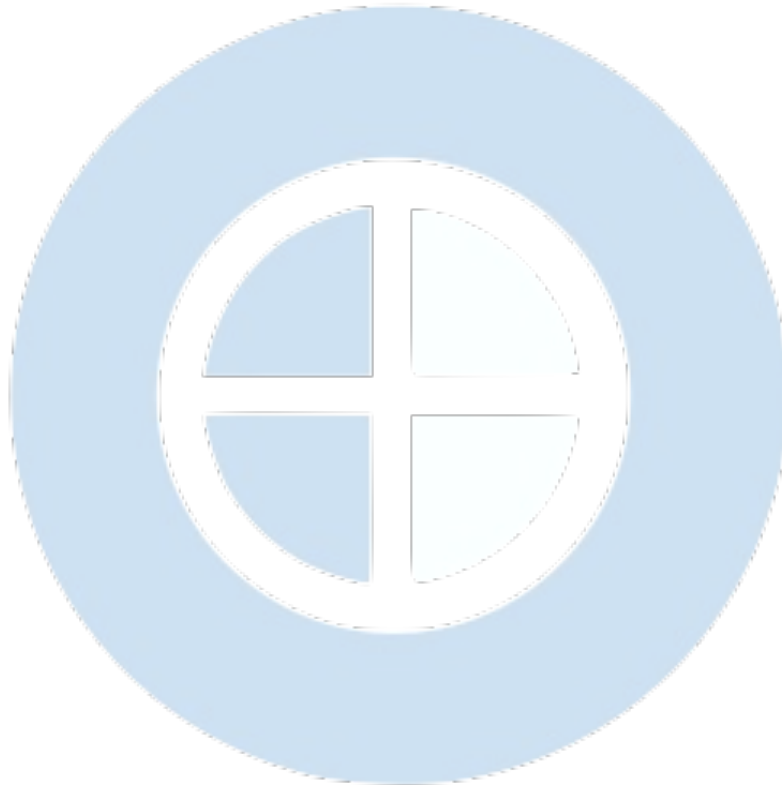
Apart instellingsbegrip vraagt om onderbouwing

- 2.3 Het beroepscollege gaat zich volgens het Wetsvoorstel richten op opleidingen binnen een specifiek domein en daarmee samenhangende kwalificaties uit andere domeinen. In samenhang bezien met de omzetting van rechtswege van vakinstellingen en de mbo-delen van AOC's, lijkt het oogmerk om beroepscolleges te positioneren als instellingen met een smal opleidingsaanbod. Waarom het nog nodig is om een apart instellingbegrip te hanteren, wordt niet toegelicht.
- 2.4 Vanuit de historie is het uiteraard verklaarbaar dat er verschillende instellingsbegrippen in de wet worden gehanteerd. Inmiddels kan worden geconcludeerd dat daar wetstechnisch geen noodzaak meer toe is. Dat blijkt al uit het gegeven dat de beroepscolleges alleen een aparte juridische positie krijgen toebedeeld waar het aankomt op het bieden van vervangende opleidingsplekken aan studenten die zijn geweigerd of zijn uitgeschreven. Een dergelijke uitzondering kan gemakkelijk worden gecreëerd voor alle instellingen met een smal opleidingsaanbod en daarvoor is het niet nodig om een aparte soort instellingen te creëren.
- 2.5 De mogelijke stelling dat de AOC's (en vakinstellingen) van oudsher een belangrijker verbinding met het voorbereidend beroepsonderwijs hebben, is waar. In de praktijk zien wij evenwel intensieve samenwerking tussen vmbo-scholen en ROC's bestaan, het Wetsvoorstel Doorlopende leerroutes vmbo-mbo is algemeen van aard (gericht op alle typen instellingen) en de vorming van verticale scholengemeenschappen wordt in het Wetsvoorstel ook gelijkelijk mogelijk voor ROC's en beroepscolleges. Daarin kan onzes inziens dus niet de legitimatie van een apart instellingsbegrip gevonden worden.

Gekozen definitie voor beroepscollege strookt niet met praktijk

- 2.6 Het is duidelijk waar de gekozen definitie vandaan komt: de wens om het onderscheid tussen een ROC (breed opleidingsaanbod) en een beroepscollege (smal opleidingsaanbod) te markeren. Naast de hiervoor gemaakte opmerking over de noodzaak een nieuw begrip te kiezen, merken wij ook op dat het voorgesteld overgangsrecht (artikel 12.2.4 (nieuw) Web) niet consistent is met de

gekozen definitie. Er zijn immers voorbeelden van AOC's en vakinstellingen die een zodanig breed opleidingspalet hebben, dat niet gezegd kan worden dat zij zich op één bedrijfstak richten. Dat creëert een precedent van beroepscolleges met een breed opleidingsaanbod, waardoor het instellingsbegrip verder aan waarde zou inboeten. Tegelijk begrijpen wij dat het ook niet de wens is om een (te) smal instellingsbegrip te hanteren; wat de vraag des ter sterker oproept welk doel een apart, nieuw begrip überhaupt nog dient.



3 Verticale scholengemeenschappen

Voordelen vorming VSG benadrukken en breder trekken

- 3.1 De wetgever maakt een duidelijke keuze door met het Wetsvoorstel nadruk te leggen op verticale vormen van samenwerking, door herijking van het begrip verticale scholengemeenschap (“**VSG**”). Reeds met het Wetsvoorstel sterk beroepsonderwijs is dat pad ingeslagen en het lijkt erop dat de praktijk van die mogelijkheid gebruik zal maken, zoekend naar drempelloze schoolcarrières. De toelichting bij het Wetsvoorstel zoekt de legitimatie van een VSG vooralsnog in het kunnen delen van kosten en het eenvoudiger kunnen inrichten van doorlopende leerroutes. Dat zijn voordelen die vaak ook al op andere manieren bereikt kunnen worden. Wij doen daarom de suggestie om de voordelen van een VSG verder te benadrukken.
- 3.2 Op de keper beschouwd, stelt de vorming van een VSG een onderwijsbestuur in staat om één regime te hanteren ten aanzien van huisvesting en medezeggenschap, alsmede om bekostiging tussen de betrokken school en instelling over en weer in te zetten. Vooral dat laatste zal in de praktijk een motief kunnen zijn om tot de vorming van een VSG over te gaan. Medezeggenschap en huisvesting zijn praktisch om onder één regime te hebben en het is nuttig om daar een wettelijke regeling voor te hebben, maar de praktijk heeft daar al oplossingen voor verzonnen (huisvesting middels doordecentralisatie bij het mbo-bestuur ondergebracht; medezeggenschap op basis van integraal samenwerkende raden). Zie bovendien ook onze kanttekeningen bij de keuzes die zijn gemaakt omtrent huisvesting (3.16 en verder) en de inrichting van medezeggenschap (3.20 en verder). Het is de gedeelde inzet van middelen die met name een verschil gaat maken, om binnen een bekostigde rechtspersoon te kunnen ‘schuiven’ met middelen.
- 3.3 Een kanttekening die wij daarbij overigens wel maken is dat het onder de huidige redactie van het Wetsvoorstel straks mogelijk zou zijn om bekostiging tussen PO-scholen in te zetten, tussen VO-scholen in te zetten, tussen mbo-instellingen in te zetten, tussen PO- en VO-scholen in te zetten en tussen VO- en mbo-scholen in te zetten voor zover die in dezelfde VSG zijn georganiseerd (148 Wpo en 99 lid 6 Wvo en 2.2.5 (nieuw) Web). Die laatste beperking behoeft nadere onderbouwing; waarom zou een bevoegd gezag alleen onder die omstandigheid bekostiging mogen inzetten, zonder acht te slaan op de ‘herkomst’ van de bekostiging. Waarom zou nu juist dat voorbehouden moeten zijn aan een VSG? Nu juist de bedoeling is om samenwerking mogelijk te maken, dan ligt het in de rede om ook de bestuurlijke hobbels voor het samenwerken tussen VO en mbo weg te nemen, wanneer er (nog) *geen* sprake is van een VSG. Zie in dit kader ook 3.16 over het nadeel dat vorming van een VSG het ‘verlies’ van het VO-schoolgebouw tot gevolg lijkt te hebben.
- 3.4 Dat zou bovendien meer in lijn liggen met de mogelijkheden die ook het Wetsvoorstel Doorlopende leerroutes vmbo-mbo beoogt te introduceren. Daarin wordt geen onderscheid gemaakt tussen een school binnen en een school buiten een VSG. Het gaat om de onderwijskundige samenwerking die door een bepaalde manier van organiseren mogelijk wordt gemaakt. Als de overtuiging is dat vorming van een VSG bijdraagt aan dergelijke onderwijskundige samenwerking – wat evident de overtuiging is, blijktens het Wetsvoorstel – dan zou het consistent zijn om besteding van middelen breder toe te laten; ook tussen mbo-instellingen en VO-scholen die niet in één VSG zitten. De wisselwerking tussen VO en VAVO-opleidingen binnen mbo-instellingen pleit daar ook voor.

- 3.5 Een tweede kanttekening maken wij met betrekking tot de vermeende schaalvoordelen van een VSG. Die lijken ons net zo goed vanuit dezelfde rechtspersoon vorm te geven, zonder vorming van een VSG, als met vorming van een VSG. Onderwijskundige regeling van schaalvoordelen ligt minder voor de hand; daar zorgt de vereenvoudiging van bestuurlijke samenwerking al voor.

Onderwijssoorten: onderbouwing praktijkonderwijs en aanvulling met havo

- 3.6 Een VSG kan een mbo-instelling en een VO-school omvatten, met dien verstande dat de school slechts praktijkonderwijs, voorbereidend beroepsonderwijs en/of mavo aanbiedt. Expliciet wordt in de internetconsultatie gevraagd om te reageren op dit voorstel, dat havo en vwo van organisatie binnen een VSG uitsluit. Daar gaan wij hieronder op in (3.7 en verder). De suggestie dat er slechts één VO-school van een VSG deel kan uitmaken, behandelen we in 3.12 en verder.
- 3.7 Allereerst vinden wij het vanuit de bestaande situatie, waarin binnen scholengemeenschappen ook praktijkonderwijs voorkomt, verklaarbaar dat praktijkonderwijs in de VSG kan worden betrokken. Vanuit de gedachte dat (bestuurlijke) samenwerking tussen praktijkonderwijs en mbo de kans vergroot dat zogenaamde “laatbloeiërs” alsnog een diploma kunnen halen, lijkt ons dit een nuttige voortzetting van bestaande mogelijkheden. Die argumentatie wordt nog niet gegeven overigens; in de toelichting bij het Wetsvoorstel wordt opgemerkt dat praktijkonderwijs opleidt tot een vervolg in het beroepsonderwijs (als onderscheidend criterium tegenover havo en vwo). Dat is onterecht: de Wvo stelt dat praktijkonderwijs erop is gericht op te leiden tot een niveau dat ligt onder het niveau van de entreeopleiding (artikel 10f Wvo). De keuze om praktijkonderwijs binnen een VSG te organiseren behoeft dus nadere onderbouwing (of behoeft aanpassing).
- 3.8 Het is een gegeven dat de onderwijspraktijk vraagt (zo niet: schreeuwt) om de mogelijkheid voor samenwerking tussen ten minste havo en het beroepsonderwijs te vereenvoudigen en ook op het gebied van onderwijskundige lijnen aansluiting mogelijk te maken. Denk al aan de vorming van tal van associate degrees, opleidingen die in samenwerking tussen mbo- en hbo-instellingen worden vormgegeven. Het kunnen betrekken van havo in een VSG zou voorzien in een behoefte in de praktijk en aansluiting bij bewegingen die de wetgever in het vervolgonderwijs al faciliteert. Daar komt bij dat het reeds in de huidige redactie van het Wetsvoorstel mogelijk is om de eerste twee jaar van een havo in een VSG te betrekken. Uitbreiding naar het volledige havo zou in de rede liggen, aan de systematiek van het Wetsvoorstel niet afdoen en in lijn liggen met eerdere keuze van de onderwijswetgever, op het gebied van vervolgonderwijs.
- 3.9 In verlengde hiervan kan het Wetsvoorstel, zeker bij vorming van relatief veel ‘smalle’ VSG’en, leiden tot een grotere fuikwerking voor leerlingen die er gaandeweg achter komen dat zij binnen hun doorlopende leerroute op een voor hen verkeerd spoor zitten. Vorming van brede VSG en uitbreiding naar ten minste de mogelijkheid om havo binnen het VSG te organiseren, sluit aan bij inhoudelijke overwegingen en bevordering van kansengelijkheid die de wetgever onderschrijft. Vanuit koepelorganisaties en Inspectie van het Onderwijs is ook al langere tijd te horen dat een studiekeuzemoment in ieder geval tot aan het einde van tweede leerjaar voortgezet onderwijs zou kunnen worden uitgesteld. Het achterliggende doel kan ook bereikt worden door *opstroom* binnen een VSG (dus van mavo naar havo, bijvoorbeeld) te vereenvoudigen.

3.10 Zo lang havo (en vwo) niet binnen een VSG kan worden georganiseerd, zullen schoolbesturen manieren zoeken om (rechtspersoon overstijgende) samenwerking mogelijk te maken. De grote toename van onderwijskundige profielen, zoals techhavo's en tech-vwo's, laat die behoefte zien. Effecten van overheidsbeleid, zoals bijvoorbeeld de regionale samenwerkingen die ontstaan om uitvoering te kunnen geven aan de Subsidieregeling sterk techniekonderwijs, wijzen ook in die richting. Deze ontwikkeling lijkt ook onderwijskundig verklaarbaar, nu zichtbaarder wordt dat ook leerlingen met het leerniveau havo/vwo op een praktisch manier aan hun ontwikkeling kunnen werken. Dit aspect wordt nog niet bediend door het Wetsvoorstel.

3.11 Tot slot. Het Wetsvoorstel creëert een ongelijk speelveld voor "nieuwkomers" binnen de VSG-vorming, die vanuit de bestaande scholen binnen de organisatie bijvoorbeeld alleen een brede VSG zouden kunnen vormen (dus inclusief havo en/of vwo). Dat de vorming van een VSG dan de voorafgaande vorming van een vbo-/mavo-school vraagt, maakt het Wetsvoorstel evident. Vanuit de gedachte van gelijke bestuurlijke mogelijkheden voor het veld, vinden wij dat om uitleg vragen.

Effecten op regionale samenwerking

3.12 Het is al gezegd: dit Wetsvoorstel maakt een duidelijke keuze voor verticale samenwerking. Wij vragen aandacht voor de effecten die vorming van een VSG kan hebben, vanuit de gedachte dat veel samenwerking in het onderwijs nu eenmaal in de regio is en wordt georganiseerd.

3.13 Allereerst lijkt het ons voorstelbaar dat grotere mbo-instellingen worden opgeknipt in kleinere, om vorming van een VSG in een gemeente of regio mogelijk te maken. Dat heeft met verschillende aspecten van het Wetsvoorstel te maken.

3.13.1 Het Wetsvoorstel geeft al een doorkijkje in de criteria die aan de vorming van een VSG zullen worden gesteld; een overlap in voedingsgebied maakt daar onderdeel van uit. Vorming van een VSG is dan per definitie slechts mogelijk vanuit mbo-instellingen met een kleine omvang (gesplitste instellingen).

3.13.2 Het Wetsvoorstel lijkt dit te onderstrepen (maar dat gebeurt impliciet) door slechts mogelijk te maken dat slechts één VO-school (al dan niet met meerdere schoolsoorten) deel uitmaakt van een VSG. Zeker voor geografisch gespreide instellingen (met name de AOC's, maar ook sommige ROC's) is dat onoverkomelijk om effectief op meerdere plekken aan VSG-vorming te kunnen doen. De onderbouwing hiervoor ontbreekt.

3.13.3 Omdat een rechtspersoon eenvoudiger meer instellingen in stand kan houden (door aanpassing van het bevoegd gezag-begrip), hoeft bovenstaande bestuurlijk niet onoverkomelijk te zijn. Wel vraagt het nog nadrukkelijker om aandacht voor het interne systeem van kwaliteitszorg. Een aandachtspunt dat de Inspectie van het Onderwijs ook al in maart 2018 signaleerde (rapport Financiële positie en ontwikkeling AOC).

3.14 Verder is de vraag of de vorming van een VSG ten koste kan gaan van regionale samenwerking tussen vmbo's, ook hier vanuit een bestuurlijke complexiteit (om meerdere onderwijssectoren te bedienen) die al in het voornoemde rapport van de Inspectie van het Onderwijs is gesignaleerd.

- 3.15 De door OCW gewenste versterking van het (technisch) en ander beroepsonderwijs (Wetsvoorstel Doorlopende leerroutes vmbo-mbo) is niet alleen reden om bekostiging flexibeler in te zetten (zie par. 3.4), maar ook om te overdenken welke effecten vorming van een VSG heeft cq. mag hebben op regionale samenwerking. De bestuurder van het VO, is immers ook bestuurder van het mbo en heeft dan in een RPO mogelijk minder motief om in samenwerking tot een dekkend aanbod voor onderwijsvoorzieningen te komen (vgl. de 'dubbele pet' die de gemeente in vroegere tijden had als schoolbestuur, wanneer lokaal onderwijsbeleid moest worden vastgesteld).

Huisvestingsbepalingen

- 3.16 De huisvesting van het VO-deel van een VSG wordt onder de werking van de Web gebracht; het betrokken schoolbestuur is zelf verantwoordelijk voor het verzorgen van huisvesting en ontvangt daarvoor een bedrag uit het macrobudget. Dat is een begrijpelijk uitgangspunt, zeker gezien vanuit de huidige situatie (waarin de meeste mbo-besturen ruim voldoende omvang hebben om hun eigen vastgoed te organiseren). Het lokale overleg over de integrale huisvestingsplannen en regionale overleg over het onderwijsaanbod worden er in dat opzicht eenvoudiger op.
- 3.17 Daar staat tegenover dat schoolbesturen en gemeenten binnen huidige wet- en regelgeving worden gestimuleerd om elkaar bij keuzes over lokaal onderwijs- en onderwijshuisvestingsbeleid op te zoeken. Die stimulans verdwijnt. Het Wetsvoorstel kiest er voor om verantwoordelijkheid en financiering van VSG-huisvesting bij het schoolbestuur te laten. Deze keuze kan tot sterk ongelijke situaties leiden: gemeenten waarin de huisvesting van de ene vbo-school onder een VSG valt en die van een andere onder verantwoordelijkheid van de gemeente. Zeker in gevallen van een 'arme' gemeente zou dit kunnen leiden tot scheve verhoudingen en zelfs tot een perverse prikkel voor vbo-scholen om omwille van betere huisvesting maar voor aansluiting bij een VSG te kiezen.
- 3.18 Gelet op de toelichting beoogt het Wetsvoorstel te bereiken dat bij vorming van een VSG nadere afspraken over de inzet van het VO-schoolgebouw worden gemaakt tussen bevoegd gezag en gemeente. Dat lijkt ons onder de huidige redactie echter geen gegeven en ook een ongewenste drempel voor de vorming van een VSG tot gevolg hebben. Beide punten lichten we toe.
- 3.18.1 Bij vorming van een VSG houdt het bevoegd gezag niet op om het VO-schoolgebouw voor onderwijs te gebruiken. Met andere woorden: het lijkt niet mogelijk om een (vervangende) 'verklaring einde gebruik' te geven, waardoor het gebouw ook niet terugvalt aan de gemeente. Dat is overigens niet onoverkomelijk; de gemeente heeft immers ook geen verplichting meer om te voorzien in de huisvesting van het onderwijs aan de in dat VSG ondergebrachte leerlingen.
- 3.18.2 Als oogmerk is om bij vorming van een VSG wel degelijk aanvullende afspraken tussen het bevoegd gezag en de gemeente te eisen, dan heeft dat een remmende werking op vorming van een VSG. Die mogelijkheid is dan (mede) afhankelijk van de medewerking van een gemeente en dat lijkt niet te stroken met de algemene mogelijkheid die het Wetsvoorstel met de VSG lijkt te presenteren. Als dat wel de bedoeling is, dan lijkt ook het algemene doel (van bevordering doorlopende lijnen vmbo-mbo) verder weg.

- 3.19 Wij kunnen ons het volgende uitgangspunt bij de vorming van een nieuw VSG voorstellen: de Wvo-bepalingen voor onderwijshuisvesting blijven van toepassing, *tenzij* afwijkende afspraken tussen het bevoegd gezag en de gemeente worden gemaakt. Daarmee wordt de perverse prikkel (3.17) weggenomen en blijft de mogelijkheid van aanvullende afspraken (3.18) bestaan. Bovendien benadrukt de wetgever dan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag en een gemeente, gelijk ook nu al in de situaties waarin sprake is van doordecentralisatie (76v Wvo). Reeds bestaande situaties blijven gehandhaafd, omdat de regel alleen geldt voor een nieuw VSG.

Uitwerking medezeggenschap

- 3.20 Met betrekking tot de inrichting van medezeggenschap binnen een VSG, merken wij op dat de toelichting bij het Wetsvoorstel en de voorgesteld wettekst niet eenduidig zijn. In de toelichting bij het Wetsvoorstel wordt opgemerkt dat binnen een VSG “ook” een ouderraad wordt ingesteld voor de VO-school binnen de VSG. Dat lijkt niet te stroken met het uitgangspunt dat één studentenraad en één ondernemingsraad binnen een VSG actief is.

- 3.21 Tegelijk merken wij op dat de situatie van een gemengd bevoegd gezag – een situatie die kennelijk eenvoudiger moet worden middels het wetsvoorstel – er niet eenvoudiger op wordt. Zo zal het bevoegd gezag van twee mbo-instellingen en vier VO-scholen, waarvan één mbo-instelling en één VO-school een VSG vormen, de volgende medezeggenschapsraden kennen:

- Twee ondernemingsraden (voor de losse mbo-instelling en de VSG), eventueel aangevuld door een centrale ondernemingsraad;
- Twee studentenraden (voor de losse mbo-instelling, bestaande uit enkel studenten, en voor de VSG, bestaande uit studenten en leerlingen);
- Twee ouderraden (voor de losse mbo-instelling (op verzoek) en de VSG (verplicht));
- Twee medezeggenschapsraden (voor de losse VO-scholen) en een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad.

Het spreekt voor zich dat dit de overzichtelijkheid niet ten goede komt. Dat is nog los van de vragen die zich in de praktijk ongetwijfeld zullen voordoen, ter zake de competentie van de GMR enerzijds en de studentenraad en (centrale) ondernemingsraad van de VSG anderzijds, alsook ter zake de reikwijdte van het (materiële) ondernemingsbegrip uit de Wet op de ondernemingsraden, dat zich niet altijd één op één met het instellings- of VSG-begrip zal kunnen verenigen.

Wetstechnische opmerking

- 3.22 Uit artikel 2.6.2 (nieuw) Web blijkt dat het de Minister zou zijn die tot vorming of wijziging van een VSG besluit. Dat is niet consistent met onderwijswet- en regelgeving, waarin het schoolbestuur bevoegd is tot besluitvorming over de (inrichting en het aanbod van) instelling. Uiteraard kan het besluit van een schoolbestuur wel aan goedkeuring zijn onderworpen. Ter illustratie een parallel met de fusiewetgeving: het is niet de Minister die tot een fusie besluit, maar het schoolbestuur na goedkeuring van de Minister. Zo zou het ook het schoolbestuur moeten zijn dat tot vorming of wijziging van een VSG besluit, al dan niet onder voorwaarden die de wet daaraan stelt.

4 Vbo-profielen (in het bijzonder vbo Groen)

- 4.1 Hoewel de overweging om het vbo-profiel Groen een vergelijkbare positie te geven als Maritiem & Techniek en Media, Vormgeving & ICT begrijpelijk is, versmalt dit bij voorbaat de mogelijkheden om in de regio flexibel in te spelen op acute ontwikkelingen. Het is al voorgekomen dat de opheffing van één instelling alleen niet tot discontinuïteit van het onderwijs leidde, omdat in de regio snel een profiel Groen aan het onderwijs kon worden toegevoegd. Een aan de huidige wetgeving gelijke regel – toestemming van de dichtstbijzijnde vbo-school (al dan niet binnen een VSG) met het profiel Groen – om een profiel Groen aan het eigen aanbod toe te voegen. De mogelijkheid bestaat al en zou gezien de overgangsregeling (omzetting AOC in VSG) niet tot verstoorde *playingfields* leiden.
- 4.2 Het Wetsvoorstel lijkt het daarnaast mogelijk te maken dat groen mbo breder kan worden aangeboden dan in de huidige situatie. Huidige AOC's worden omgezet in een beroepscollege, maar houden geen exclusiviteit op het aanbod van groen onderwijs. In feite komt dat neer op verruiming van de mogelijkheid om groen onderwijs aan te bieden. De grotere drempel die voor het starten van vbo Groen wordt opgeworpen, lijkt in dat verband minder consistent en vraagt om nadere onderbouwing (dan wel een soortgelijke keuze voor het groene beroepsonderwijs).
- 4.3 Tot slot merken wij op dat het oogmerk lijkt te zijn dat een VSG een smal palet aan opleidingen aanbiedt (zie wel al onze kanttekening in hoofdstuk 2), maar dat vervolgens wel wordt toegestaan dat het vbo binnen een VSG het profiel Diensten & Producten (al dan niet met het bijschrift "in het kader van Groen") toevoegt middels het rpo. Dat lijkt minder goed met elkaar verenigbaar en sluit aan op onze voorgaande kanttekeningen, om nader toe te lichten waarom deze keuzes ten aanzien van het vbo en specifiek vbo Groen zijn gemaakt. Dit zet het groene onderwijs in feite op slot, zonder de argumentatie die ten grondslag heeft gelegen aan bijvoorbeeld de bescherming van kleine opleidingen (*Stb.* 2018, 50) en het algemene vangnet van macrodoelmatigheid dat al bestaat en wordt gevormd door de werkzaamheden van de Commissie Macrodoelmatigheid MBO.

5 Governance

- 5.1 De aanpassing van de definitie van “bevoegd gezag” heeft lang op zich laten wachten en draagt bij aan de consistentie van wetgeving, waar het de vergelijking tussen funderend onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs betreft. Die vergelijking is ook logischer, dan aansluiten bij het begrip zoals dat in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk (“**Whw**”) onderzoek is vastgelegd.
- 5.2 Niet onderbouwd is de reden waarom er in de Web voor wordt gekozen een verbod op te nemen om zitting te nemen in twee besturen. Een dergelijk verbod bestaat niet in het funderend onderwijs en staat ook haaks op de gedachte achter vereenvoudiging van bestuurlijke samenwerking. Het is daarnaast al vaker voorgekomen dat het omwille van een zogenaamde ‘redding’ van een instelling noodzakelijk is gebleken om bestuurlijke verantwoordelijkheid voor een instelling te nemen, terwijl het onverantwoord zou zijn om vermogensrechtelijke risico’s te vermengen. Samenvoeging van rechtspersonen zou dan niet voor de hand liggen, maar toetreding tot een (tweede) bestuur wel.
- 5.3 Instellingen wordt voor het overige meer ruimte gelaten om een eigen inrichting te kiezen, getuige ook de aanpassing van de wijze waarop een aanwijzing aangrijpt op het bevoegd gezag. Dat is toe te juichen. Daarmee groeit de ruimte voor verschillen in de organisatie van instellingen, naast de invloed die vergroting van de bestuurlijke schaal (door vereenvoudiging van samenwerking) tot gevolg kan hebben. De verhouding tussen centrale besluitvorming (niveau bevoegd gezag) en decentrale besluitvorming (niveau locatie of regio) zal afhankelijk zijn van maatwerk en keuzes van een rechtspersoon/bevoegd gezag. Zie in dit kader ook het al eerder door ons aangehaalde rapport van de Onderwijsinspectie uit maart 2018.
- 5.4 Aanwijzingen worden straks aan de rechtspersoon gegeven en er zijn situaties denkbaar waarin ofwel het bestuur ofwel de raad van toezicht aan zet is bij het ontvangen van een aanwijzing. In de toelichting bij het Wetsvoorstel wordt daarop (terecht) niet vooruit gelopen. Wij kunnen ons evenwel voorstellen dat ook in dit kader aandacht wordt gegeven aan het belang van herijking van statuten en reglementen (door een instelling) en van governance codes (door de koepelorganisaties)

Wetstechnische opmerkingen

- 5.5 In hoofdstuk 3 worden de begrippen ‘bevoegd gezag’ en ‘bestuur(ders)’ door elkaar gebruikt, waardoor vreemde zinnen ontstaan zoals artikel 3.1.2 lid 5 (nieuw) Web. Wij geven in overweging om in de formulering aan te sluiten bij andere onderwijswetgeving. Zie ook artikel 9.7 lid 5 Whw.
- 5.6 De wet voorziet niet in overgangsregelgeving voor instellingen die vanwege de wetwijziging een aanpassing in hun governance moeten aanbrengen. Logisch lijkt de bepaling dat een bevoegd gezag *bij de eerstvolgende statutenwijziging* de nodige aanpassingen aanbrengt.

6 Fusiebepalingen

- 6.1 In de toelichting bij het Wetsvoorstel wordt expliciet gesteld dat de overdracht van een instelling aan een "lege" rechtspersoon ook valt onder de bepalingen van het fusiebegrip. Wij weten van meerdere voorbeelden uit de praktijk, waarin de Dienst Uitvoering Onderwijs bevestigde dat een fusietoets niet van toepassing is – alhoewel een overdracht naar de letter van de wet wel als fusie was te kwalificeren – wanneer naar een lege rechtspersoon wordt overgedragen. De bestuurlijke schaal verandert dan niet en er zijn geen effecten voor het onderwijsaanbod. Verduidelijking op dit punt, voor wat betreft de interpretatie van verschillende sectorwetten, is welkom.

Welke fusietoets is wanneer van toepassing?

- 6.2 Het Wetsvoorstel tot afschaffing van de fusietoets in het funderend onderwijs is op dit moment aanhangig bij de Eerste Kamer. Met dit wetsvoorstel wordt de fusietoets zowel in het primair, speciaal als voortgezet onderwijs geschrapt. Met het Wetsvoorstel wordt over de band van de intersectorale bestuursoverdracht alsnog een aantal bepalingen uit de Web van overeenkomstige toepassing verklaard, waardoor verwarring kan ontstaan over de fusietoets. Wij lichten dat toe.
- 6.2.1 Wanneer een fusie plaatsvindt, stelt de toelichting bij het Wetsvoorstel dat de fusietoets van de overgedragen school of instelling van toepassing is. Bij bestuursoverdracht van een vbo-school naar een mbo-rechspersoon is dus een Wvo-toets van toepassing. Uit de toelichting volgt dat bedoeld wordt de fusietoets uit de Wet educatie en beroepsonderwijs van toepassing te verklaren op "*intersectorale fusies tussen een school voor voortgezet onderwijs en een mbo-instelling*". Kennelijk wordt bedoeld op de overdracht van een school aan een bevoegd gezag dat een mbo-instelling in stand houdt en niet op een fusie tussen een school en een instelling (instellingenfusie). De gekozen terminologie is verwarrend.
- 6.2.2 De intersectorale bestuursoverdracht wordt in de Wvo omschreven als: "*overdracht van een school of scholengemeenschap (...) aan een bevoegd gezag dat een school als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs dan wel de Wet op de expertisecentra, een instelling als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs of een instelling als bedoeld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in stand houdt*". Hieronder valt dus ook de overdracht van een school voor voortgezet onderwijs aan een bevoegd gezag dat enkel scholen voor primair onderwijs in stand houdt; dat lijkt ons niet de bedoeling van het Wetsvoorstel.
- 6.2.3 Vervolgens wordt met het Wetsvoorstel (artikel 53g (nieuw) Wvo)) de intersectorale bestuursoverdracht onder bereik van de Web gebracht. Alhoewel in de betreffende paragraaf niet de fusietoets is opgenomen wordt in artikel 2.1.6. en 2.1.7. (nieuw) wel gesproken over 'goedkeuring van de minister' in het kader van de fusieprocedure. Dit kan leiden tot verwarring. Overwogen kan worden om in het nieuwe artikel 53g (nieuw) Wvo expliciet op te nemen voor welk type intersectorale bestuursoverdracht een fusietoets van toepassing is, waarna ook niet enkel naar paragraaf 2 van de Web

verwezen hoeft worden maar paragraaf 1 van hoofdstuk 2 ook van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

Wetstechnische opmerkingen

- 6.3 Aan artikel 2.1.5 lid 1 (nieuw) Web wordt het woordje “alle” toegevoegd. Daarmee ontstaat evenwel onduidelijkheid in de situatie dat maar één instelling wordt overgedragen, terwijl er ook instellingen in de rechtspersoon achterblijven. Duidelijk is om aan te geven dat het de gebouwen, terreinen en roerende zaken met betrekking tot de instelling betreft (conform ook lid 2 van dat artikel).
- 6.4 Beoogd is om verwarring tussen de verschillende fusiebegrippen te voorkomen. Daarom wordt niet langer over bestuurlijke fusie gesproken, maar van bestuursoverdracht. Tegelijk wordt vervolgens wel op meerdere plekken naar “fusie van een instelling” verwezen, waar kennelijk (ook) de bestuursoverdracht wordt bedoeld. Wij verwijzen naar de artikelen 2.1.3. lid 2 sub b en 2.1.4 lid 1.
- 6.5 Tot slot valt op dat de fusie termen in alle onderwijswetten worden aangepast met uitzondering van de Whw. Waarom dat is, wordt niet duidelijk. Verder wordt in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra opgenomen dat onder een bestuursoverdracht wordt verstaan overdracht van een school. In de voorgestelde definitiebepaling voor de Web gaat dat ook goed; in de wettekst zelf wordt nog gesproken over de overdracht van de instandhouding van een instelling (artikelen 2.1.5 lid 4 (nieuw) en 2.1.6 lid 1 (nieuw) Web).

