

Vergaderjaar 2020–2021

35 606

Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met een vereenvoudiging van de bestuurlijke inrichting van het stelsel voor beroepsonderwijs door omvorming van het aoc tot verticale scholengemeenschap en een andere invulling van bevoegd gezag (Wet bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 februari 2021

Graag dankt de regering de fracties van het CDA, D66, GroenLinks, de PvdA, SGP, SP en VVD voor hun reacties op het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met een vereenvoudiging van de bestuurlijke inrichting van het stelsel voor beroepsonderwijs door omvorming van het aoc tot verticale scholengemeenschap en een andere invulling van bevoegd gezag (Wet bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs). Op de gestelde vragen gaat zij hieronder in. Daarbij wordt de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen.

I. Algemeen

De leden van de VVD-fractie en de leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de GroenLinks-fractie en de leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie en de leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. De PvdA-fractie staat positief tegenover een intensievere samenwerking tussen vmbo en mbo, maar zij hebben wel twijfels bij de wijze waarop het onderhavige wetsvoorstel gestalte geeft aan deze intensievere samenwerking.

Alvorens tot beantwoording van de vragen van deze fracties over te gaan, wil de regering, vanwege het behoorlijk juridisch-technische karakter van het wetsvoorstel, kort ingaan op (de geschiedenis van) het construct van de verticale scholengemeenschap en de vorming daarvan. Met deze nota naar aanleiding van het verslag ontvangt u ook een nota van wijziging, waarmee enige technische onvolkomenheden in het wetsvoorstel worden hersteld.

De voorgeschiedenis en de vorming van de verticale scholengemeenschap

Het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) was vanaf 1968 tot 1996 onderdeel van het voortgezet onderwijs (vo) en viel daarom onder de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). In 1996 zijn het (middelbaar) beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie ondergebracht in de nieuwe Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Het aanbieden van zowel vo als mbo in één organisatorisch verband werd toen aangeduid als een «scholengemeenschap». In die naam was dus geen onderscheid zichtbaar met het louter aanbieden van meerdere schoolsoorten voor vo. Pas in 2018 is in de WVO een formeel onderscheid gemaakt tussen de verticale scholengemeenschap (vo-mbo) en scholengemeenschap (alleen vo).

Doordat de verticale scholengemeenschap bestaat uit vo en mbo, twee onderwijssoorten met elk een eigen sectorwet, is het karakter ervan enigszins diffuus en zijn de implicaties niet altijd helder. Nu dit wetsvoorstel de agrarische opleidingscentra (aoc's) tot verticale scholengemeenschappen omvormt en de vorming van nieuwe mogelijk maakt, is het van belang dat er van meet af aan duidelijkheid bestaat over de vraag of de verticale scholengemeenschap -net als het aoc- een eigen instellings- of schoolsoort is of juist niet, en of de verticale scholengemeenschap ontstaat door bestuurlijke fusie (bestuursoverdracht), door institutionele fusie of op een andere manier.

De vorming van een verticale scholengemeenschap onder het nieuwe regime

Met onderhavig wetsvoorstel wordt ernaar gestreefd het juridisch karakter van de verticale scholengemeenschap te verhelderen en de wijze van totstandkoming eenduidig te regelen.

Aanleiding voor dit wetsvoorstel vormt de keuze om het aoc als specifieke instellingsvorm op te heffen en voortaan ook als verticale scholengemeenschap aan te merken. Tegelijkertijd behelst het wetsvoorstel dat er nieuwe verticale scholengemeenschappen kunnen worden gevormd. De verticale scholengemeenschap bestaat uit een losse mbo-instelling en een of meer vo-scholen die onder hetzelfde bevoegd gezag vallen. De mbo-instelling en vo-scholen gaan dus niet in elkaar op, maar blijven naast elkaar bestaan. De WEB blijft van toepassing op de mbo-instelling en de WVO op de vo-scholen. Slechts voor enkele punten (huisvesting, medezeggenschap en uitkeringskosten) is het WEB-systeem voor de gehele verticale scholengemeenschap van toepassing. En daarmee wordt slechts voor die punten een uitzondering gemaakt op de toepassing van de WVO op de vo-school.

Met de verticale scholengemeenschap ontstaat dus geen nieuwe instelling of vo-schoolsoort, maar slechts een bestuurlijke samenwerking tussen een mbo-instelling en één of meer vo-scholen, die verdergaat dan de bestuursoverdracht.

Er bestaan op dit moment al meerdere rechtspersonen die zowel een mbo-instelling als een vo-school in stand houden, maar waarbij deze mbo-instelling en vo-school niet altijd een verticale scholengemeenschap vormen. Het vormen van een nieuwe verticale scholengemeenschap is momenteel niet mogelijk. Onderhavig wetsvoorstel maakt dit weer mogelijk. Vo-scholen en mbo-instellingen kunnen dus, vanaf de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel, overgaan tot het vormen van een verticale scholengemeenschap. Hiervoor dient een aanvraagprocedure doorlopen te worden. De reeds bestaande verticale scholengemeenschappen en aoc's hoeven deze procedure niet te doorlopen; na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel blijven zij verticale scholengemeenschappen respectievelijk worden dat van rechtswege.

Als een mbo-instelling en een vo-school, die nog niet door hetzelfde bevoegd gezag in stand worden gehouden, een verticale scholengemeenschap willen gaan vormen, is een extra stap nodig. Zij dienen eerst onder één bevoegd gezag (rechtspersoon) te komen. Dit kan worden bereikt door middel van de bestuursoverdracht (bestuurlijke fusie). Met de bestuursoverdracht, waarop de fusietoets van toepassing is, wordt de instandhouding van de vo-school overgedragen aan de rechtspersoon die de mbo-instelling in stand houdt of andersom. Deze rechtspersoon bestuurt dan zowel de vo-school als de mbo-instelling. Zodra één rechtspersoon zowel de mbo-instelling als de vo-school in stand houdt, kan vervolgens worden beslist op de aanvraagprocedure tot vorming van een verticale scholengemeenschap.

Van een institutionele fusie is bij de vorming van een verticale scholengemeenschap dus geen sprake. Bij een institutionele fusie ontstaat namelijk een nieuwe entiteit door samenvoeging. Zoals aangegeven blijven de mbo-instelling en de vo-school in een verticale scholengemeenschap los van elkaar bestaan en ontstaat er geen nieuwe entiteit in de zin van een nieuwe mbo-instelling of vo-school. Bij het aoc is hier wel sprake van. Het aoc is een WEB-instelling, die zowel mbo als vo verzorgt. De verticale scholengemeenschap is dus geen nieuwe instelling, maar wel een verdergaande bestuurlijke samenwerking dan de bestuursoverdracht. Deze samenwerking ziet formeel-juridisch alleen op het aansturen van (de vo-school of vo-scholen en mbo-instelling binnen) de verticale scholengemeenschap en niet op de inhoud van het onderwijs. Leerlingen aan een vo-school binnen een verticale scholengemeenschap zijn ook niet verplicht te kiezen voor een beroepsopleiding aan de mbo-instelling in de verticale scholengemeenschap.

Om de inhoudelijke afstemming tussen vmbo- en mbo-opleidingen te bewerkstelligen, kan het bevoegd gezag gebruik maken van doorlopende en geïntegreerde leerroutes zoals geïntroduceerd bij de Wet sterk beroepsonderwijs.¹ Deze inhoudelijke samenwerking is echter ook mogelijk voor mbo-instellingen en vo-scholen die géén deel uitmaken van een verticale scholengemeenschap.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het wetsvoorstel amper ingaat op het duale onderwijsbestel, terwijl deze wetswijziging wel degelijk invloed daarop heeft. Kan de regering toelichten welk overwegingen eraan ten grondslag liggen dat zij hieraan geen aandacht besteedt?

In de memorie van toelichting² is slechts kort ingegaan op het duale onderwijsbestel, omdat dit wetsvoorstel naar de opvatting van de regering daarop geen invloed heeft. Zowel bijzondere als openbare vo-scholen kunnen deel uitmaken van een verticale scholengemeenschap. Het openbaar voortgezet onderwijs kan immers in stand worden gehouden door een stichting die zowel openbaar als bijzonder onderwijs in stand houdt, zo volgt uit de WVO. Deze stichting moet voor het voortgezet onderwijs dan wel voldoen aan de vereisten van artikel 53c van de WVO (artikel 3.16 WVO 2020). Daardoor kan ook een openbare vo-school aan een verticale scholengemeenschap deelnemen, zonder dat daarmee het openbare karakter van de vo-school verloren gaat.

Mbo-instellingen mogen een eigen toelatingsbeleid voeren. Het stelsel in het mbo kent immers slechts bijzondere instellingen, er bestaat in ons land geen enkele openbare mbo-instelling. Deze leden wijzen erop dat tegelijkertijd met de wijzigingen van het laatste anderhalve decennium inzake de leerplicht, zoals de invoering van de kwalificatieplicht, feitelijk de leeftijd van 18 jaar is gaan gelden als een nieuwe leeftijdsgrens voor

¹ Stb. 2020, 157.

² Kamerstukken II 2020/21, 35 606, nr. 3, p. 30.

het funderend onderwijs. Met het beleid van gemeenten inzake het terugdringen van voortijdig schoolverlaten geldt zelfs de leeftijdscategorie tot 23 jaar en ook de Leerplichtwet 1969 heeft werking in de sector mbo.

Deelt de regering deze analyse?

De regering deelt de analyse dat de Leerplichtwet 1969 met de invoering van de kwalificatieplicht ook betrekking heeft op een deel van de mbo-studenten.³ De afgelopen jaren zijn ook veel stappen gezet om voortijdig schoolverlaten (vsv) terug te dringen en vsv'ers⁴ in beeld te houden en (terug) te begeleiden naar onderwijs of werk. De regering deelt eveneens de analyse dat het vsv-beleid zich richt op jongeren in de leeftijdscategorie van 18 tot 23 jaar. Dit betekent echter niet dat het mbo (voor jongeren tot 18 of 23 jaar) onder de noemer «funderend onderwijs» is komen te vallen, maar wel dat (aspirant-)studenten zoveel mogelijk verzekerd moeten zijn van toegang tot het mbo om daadwerkelijk een startkwalificatie te kunnen halen. Er is ook sprake van een ruim aanbod aan toegankelijk mbo. Bijzondere instellingen mogen inderdaad een eigen toelatingsbeleid voeren, mits binnen de grenzen van de wet. Met de Wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht tot het mbo⁵ hebben studenten toelatingsrecht gekregen tot opleidingen van mbo-2 niveau en hoger. Kort gezegd geldt dit toelatingsrecht voor studenten die voldoen aan de voor die opleiding geldende (nadere) vooropleidingseisen en eventuele aanvullende eisen.⁶ Voor de entreeopleiding gold al een toelatingsrecht voor studenten die niet voldoen aan de vooropleidingseisen voor opleidingen van mbo-2 niveau en hoger.⁷ Zie verder ook het antwoord op de hieraan gerelateerde vragen van de fracties van de VVD en Groen Links in de paragraaf «Advies en consultatie», onder «Openbaar onderwijs».

Kan de regering in verband hiermee toelichten hoe de overheid straks ervoor zal zorgdragen dat ook een openbaar vmbo-aanbod gegarandeerd kan blijven of kan worden gecreëerd voor leerlingen met ouders die hen bij voorkeur geen onderwijs wensen te laten volgen op een bijzondere school, zo vragen de leden.

Zoals hierboven aangegeven kan een openbare vo-school deelnemen aan een verticale scholengemeenschap, zonder daarbij het openbare karakter te verliezen. De garantiefunctie voor openbaar voortgezet onderwijs, zoals deze in de WVO is vastgelegd, wordt door dit wetsvoorstel niet gewijzigd, en blijft dus onverkort van kracht.

1. Inleiding

De leden van de SP-fractie vinden het belangrijk dat leerlingen en studenten uit alle lagen van de samenleving elkaar ontmoeten op school. Daarom zijn deze leden voorstander van brede scholen, ook met het oog op eventuele doorstroming en stapeling van diploma's. Hoe wordt met dit wetsvoorstel geborgd dat leerlingen van het vmbo, naar de havo kunnen? Hoe zorgt dit wetsvoorstel ervoor dat leerlingen en studenten uit alle lagen van de samenleving elkaar blijven ontmoeten, zo vragen deze leden. De regering sluit zich aan bij het standpunt van de SP-fractie dat leerlingen uit alle lagen van de samenleving elkaar moeten kunnen ontmoeten, ook op school. Dit schooljaar is de Wet gelijke kans op

³ De kwalificatieplicht geldt voor mbo-studenten jonger dan 18 jaar en zonder startkwalificatie.

⁴ Vsv'ers in de zin van artikel 8.3.1 WEB zijn jongeren van 18 tot 23 jaar zonder startkwalificatie en die het onderwijs aan de mbo-instelling gedurende een aaneengesloten periode van ten minste vier weken zonder geldige reden niet meer volgen of die niet bij een mbo-instelling zijn ingeschreven.

⁵ Stb. 2016, 362.

⁶ Artikel 8.1.1c WEB.

⁷ Artikel 8.1.1b WEB.

doorstroom⁸ ingevoerd. Deze wet zorgt ervoor dat alle leerlingen met een diploma vmbo-gl/tl of havo een gelijke kans hebben om door te stromen naar havo respectievelijk vwo. Het maakt daarbij geen verschil of een vo-leerling al dan niet op een school zit die deel uitmaakt van een verticale scholengemeenschap. Dit wetsvoorstel wijzigt de doorstroombmogelijkheden van leerlingen namelijk niet, maar voegt een extra mogelijkheid tot bestuurlijke samenwerking toe. De bestaande samenwerkingsmogelijkheden, zoals die binnen een (brede) vo-scholengemeenschap, blijven bestaan.

1.1 Aanleiding

De leden van de VVD-fractie lezen dat het mbo tot en met 2033 geconfronteerd wordt met een verwachte daling van de studentaantallen in het initiële onderwijs van bijna vijftien procent. Hierbij wordt er opgemerkt dat er grote verschillen kunnen zijn tussen regio's, onderwijsniveaus en typen. Kan de regering uitsplitsen welke regio's, onderwijsniveaus en -typen naar verwachting voornamelijk te maken krijgen met een daling van de studentaantallen, los van de voorbeelden die de regering al heeft genoemd?

Op basis van de meest recente referentieraming⁹ verwacht de regering dat de studentenaantallen in het totale mbo in de komende 15 jaar naar verwachting met ruim 50.000 (– 10 procent) zullen dalen. Daarbij zijn er inderdaad duidelijke verschillen zichtbaar tussen verschillende niveaus, leerwegen en sectoren. Ook zijn er grote regionale verschillen. In de Randstad groeien de studentenaantallen van sommige roc's licht, terwijl in andere regio's de daling van de studentenaantallen kan oplopen tot ruim 30 procent. De vier arbeidsmarktregio's die de komende jaren het meest met een daling van de studentenaantallen te maken hebben zijn de Achterhoek, Drenthe, Noord-Limburg en Zuid-Limburg. Het aantal bbl-studenten daalt naar verwachting sterker (– 24 procent) dan het aantal bol-studenten (– 6 procent). Het totaal aantal studenten op niveau 4 daalt met 4 procent, terwijl op niveau 3 de daling 17 procent kan zijn en de daling op niveau 2 zelfs 26 procent kan bedragen. Op niveau 1 is er een lichte stijging te zien (8 procent). Qua omvang is dit niveau echter veel kleiner dan de andere leerwegen. Daarbij worden vooral de sectoren groen (– 36 procent) en techniek (– 15 procent) het hardst geraakt.

Deze leden lezen onder meer dat aoc's onder druk komen te staan als gevolg van de terugloop van leerling- en studentaantallen. Hoe wordt deze druk weggenomen? Wat zullen de gevolgen zijn van deze druk, als er geen maatregelen genomen worden?

De regering is al geruime tijd met de mbo-sector in gesprek over de grote impact die de dalende studentenaantallen zullen hebben op de mbo-sector. In het bestuursakkoord Trots, Vertrouwen en Lef 2018–2022¹⁰ heeft de regering met de mbo-sector afgesproken dat de aoc's waar nodig nieuwe samenwerkingsverbanden aangaan om ervoor te zorgen dat in alle regio's een goed en doelmatig groen onderwijsaanbod in stand blijft. Hierbij kan het gaan om samenwerking tussen aoc's, maar ook om samenwerking tussen aoc's, roc's en vakinstellingen. De aoc's hebben deze handschoen over het algemeen goed opgepakt en meerdere aoc's hebben recentelijk concrete stappen aangekondigd om bestuurlijke samenwerking of clustering te realiseren of dit te verkennen.

⁸ Stb. 2020, 121.

⁹ Referentieraming 2020.

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2018/02/07/bestuursakkoord-mbo-2018-2022-trots-vertrouwen-en-lef>.

Dit wetsvoorstel geeft de mbo-instellingen ruimere mogelijkheden om de benodigde samenwerking vorm te geven. Dit kan zijn met andere mbo-instellingen of met scholen voor voortgezet onderwijs (praktijkonderwijs (pro), voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) en/of mavo) in een verticale scholengemeenschap, ook binnen het groene domein. Ook kunnen financiële middelen efficiënter worden ingezet. Zo wordt het realloceren van budget binnen een verticale scholengemeenschap voortaan ook vanuit het mbo naar vo mogelijk.

Als onvoldoende wordt geanticipeerd op de dalende studentenaantallen, komt de financiële positie van aoc's onder druk te staan. Dit kan tot gevolg hebben dat vo-schoollocaties moeten sluiten en dat (kleinschalige) groene opleidingen verdwijnen. Dit is met name ongewenst voor opleidingen met grote arbeidsrelevantie of voor opleidingen die belangrijk zijn voor jongeren in een kwetsbare positie. Samen met de vo- en mbo-sector blijft de regering zich inspannen om een goed aanbod aan groen onderwijs in stand te houden.

Voorname leden lezen dat dit wetsvoorstel bestuurlijke samenwerking tussen instellingen en scholen in verschillende onderwijssectoren beoogt. Deze leden zijn in principe voorstander van samenwerking, maar vragen wel wat de gevolgen zijn voor de keuzemogelijkheden van studenten als alle instellingen in hun buurt met elkaar verbonden zijn. Hoe zorgen instellingen ervoor hun eigen identiteit te behouden, als zij opgaan in een grotere organisatie? Hoe voorkomt de regering dat er «onderwijsfabrieken» ontstaan, zo vragen de leden.

Het wetsvoorstel voorziet in het creëren van betere mogelijkheden voor bestuurlijke samenwerking tussen mbo-instellingen en vo-scholen alsmede tussen mbo-instellingen onderling. Dit komt respectievelijk doordat het vormen van verticale scholengemeenschappen (weer) mogelijk wordt en de bestuursoverdracht in het mbo meer voordelen zal gaan bieden.

Om met de *bestuursoverdracht* in het mbo te beginnen: van de bestuursoverdracht (bestuurlijke fusie) dient een andere fusiesoort onderscheiden te worden, namelijk de *institutionele fusie*. Bij de institutionele fusie fuseren mbo-instellingen en ontstaat één nieuwe mbo-instelling. De bestuursoverdracht is minder vergaand en zorgt ervoor dat verschillende mbo-instellingen onder het bestuur van één rechtspersoon (bevoegd gezag) komen te staan. Dus ook na een bestuursoverdracht kunnen de onder hetzelfde bevoegd gezag vallende mbo-instellingen een zelfstandige, onderscheidende identiteit behouden. Daarbij kan gedacht worden aan de inrichting, organisatie en presentatie van de mbo-instelling en de kernwaarden waarvoor zij staan. Tegelijkertijd geeft het mbo-instellingen de ruimte om de «back office» gezamenlijk te organiseren en zo organisatorische en financiële voordelen te behalen. Met dit wetsvoorstel wordt een aantal belemmeringen voor bestuursoverdracht in het mbo weggenomen.

Dit betekent echter niet dat mbo-instellingen zomaar kunnen fuseren. Voor de bestuursoverdracht (en de institutionele fusie) is en blijft de fusietoets van toepassing, en een voorgenomen fusie in het mbo moet altijd worden goedgekeurd door de Minister. De Commissie Macrodoelmatigheid MBO adviseert hierbij op basis van de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs 2017.

Dan de vorming van een verticale scholengemeenschap. Ook het vormen daarvan is niet zonder meer mogelijk. De verticale scholengemeenschap kan slechts ontstaan indien de mbo-instelling en de vo-school/scholen door hetzelfde bevoegd gezag in stand worden gehouden. Als dat nog niet het geval is, dient eerst een bestuursoverdracht plaats te vinden. Vervolgens kan een aanvraagprocedure worden doorlopen voor het vormen van een verticale scholengemeenschap. In het wetsvoorstel is

opgenomen dat bij of krachtens AMvB hiertoe nadere regels kunnen worden gesteld. Op dit moment wordt aan deze regelgeving gewerkt. Deze procedure zal geen tweede fusietoets zijn, maar zal een controle zijn of wordt voldaan aan de wettelijke vereisten en om ervoor te zorgen dat de gewenste verticale scholengemeenschap op de juiste manier geregistreerd wordt. Bovendien kan een verticale scholengemeenschap maximaal bestaan uit één mbo-instelling en één vo-school per schoolsoort. Dat betekent dus één vo-school voor pro, één school voor vbo en één school voor mavo of een scholengemeenschap met deze schoolsoorten. Hiermee zijn voldoende waarborgen aanwezig om ervoor te zorgen dat onderwijs niet te grootschalig wordt en te zorgen dat er voldoende keuze blijft voor leerlingen en studenten.

De leden constateren eveneens dat niet alleen bekostigd onderwijs, maar ook niet-bekostigd onderwijs een grote rol kan spelen in het opleiden van mbo-studenten. Op welke manier besteedt de regering hier binnen deze wetgeving aandacht aan? Of zorgt de regering er juist voor dat door verticale scholengemeenschappen, er minder speelruimte komt voor niet-bekostigd onderwijs omdat leerlingen automatisch van vo-school naar mbo-instelling gaan?

De regering deelt de mening dat het niet-bekostigd onderwijs een grote rol kan spelen in het opleiden van mbo-studenten. Dit wetsvoorstel is echter beperkt tot het bekostigd onderwijs, omdat het belemmeringen wegneemt die mbo-instellingen en vo-scholen voor niet-bekostigde opleidingen per definitie niet hebben. Niet-bekostigde vo-scholen en mbo-instellingen hebben meer vrijheid in hoe zij hun financiële middelen besteden, of zij die al dan niet realloceren en aan wie. Ook hebben zij meer vrijheid in hoe zij hun medezeggenschap vormgeven. Tot slot staat het een bevoegd gezag van een niet-bekostigde vo-school of mbo-instelling reeds vrij om meerdere onderwijssoorten te verzorgen en daarbij schaalvoordelen te realiseren.¹¹ Het zou voor niet-bekostigde vo-scholen en mbo-instellingen dus niets toevoegen om wettelijk te regelen dat zij een verticale scholengemeenschap met elkaar kunnen vormen.

Gezien de grote verschillen in toepasselijke wetgeving en het feit dat publieke middelen in beginsel niet naar niet-bekostigd onderwijs mogen stromen, is het ook niet mogelijk om wettelijk te regelen dat niet-bekostigde vo-scholen en mbo-instellingen een verticale scholengemeenschap met bekostigde vo-scholen en mbo-instellingen kunnen vormen.

Verticale scholengemeenschappen leiden overigens niet tot minder speelruimte voor niet-bekostigd onderwijs. Dit wetsvoorstel heeft namelijk geen invloed op de keuzevrijheid van leerlingen. Leerlingen bepalen zelf welke vervolgopleiding zij willen doen en aan welke mbo-instelling. Dit kan aan de mbo-instelling die onderdeel vormt van de verticale scholengemeenschap, maar ook bij een mbo-instelling daarbuiten, zowel bekostigd als niet-bekostigd. Het is dus geen automatisme dat leerlingen na het behalen van hun diploma van een vo-school naar een mbo-instelling binnen dezelfde verticale scholengemeenschap gaan.

Daarnaast vragen de leden op welke manier bedrijfsscholen kunnen samenwerken met aoc's, roc's en mbo-instellingen, zodat we de student centraal zetten en niet het systeem.

Naast de ruimere samenwerkingsmogelijkheden die dit wetsvoorstel biedt, blijven de binnen het mbo bestaande andere samenwerkingsmogelijkheden beschikbaar. Zo kan een bekostigde onderwijsinstelling onder voorwaarden delen van het onderwijs uitbesteden aan een derde partij.

¹¹ Mits het bevoegd gezag van de niet-bekostigde onderwijsinstelling het recht (de «licentie») heeft om die opleidingen te verzorgen.

Dit kan bijvoorbeeld een niet-bekostigde onderwijsinstelling of een bedrijfsschool zijn. Ook is het mogelijk om delen van het onderwijs op de locatie van een bedrijfsschool te verzorgen en/of op een onderwijsprogramma op maat voor die bedrijfsschool te verzorgen. Daar verandert dit wetsvoorstel niets aan.¹²

1.2 Doelstelling

De leden van de CDA-fractie lezen dat bij de doelstelling staat beschreven dat de overheid het versterken van de beroepskolom van voortgezet, middelbaar en hoger beroepsonderwijs als een belangrijke opdracht voor de komende jaren ziet. Deze leden willen graag weten waarom het hbo niet bij dit wetsvoorstel betrokken is. Wat is de regering voornemens om te doen om de bestuurlijke samenwerking tussen mbo en hbo te verbeteren? Kan er aangegeven worden in hoeverre er sprake is van dezelfde problematiek in de samenwerking tussen mbo en hbo als tussen vo en mbo?

Dit wetsvoorstel beperkt zich tot de samenwerking binnen het mbo en tussen het mbo en vo. Via andere maatregelen werkt de regering aan het verbeteren van de samenwerking tussen mbo en hbo en tussen vo en hbo. Om de regionale samenwerking mbo-hbo en vo-ho te versterken is bijvoorbeeld van 2018 tot en met 2021 aan de ho-instellingen € 32,1 miljoen beschikbaar gesteld. Hbo-instellingen kunnen hiermee (o.a.) de bestaande bestuurlijke samenwerking mbo-hbo in de regio versterken of deze alsnog opstarten.

De bestuurlijke samenwerking in de regio's tussen mbo- en hbo-instellingen is gericht op gezamenlijke activiteiten en op een goede aansluiting tussen het mbo en hbo waarbij de overgang voor de doorstromende mbo'er zo soepel mogelijk verloopt. Voorbeelden hiervan zijn (o.a.) gezamenlijke activiteiten op het gebied van studievoorbereiding en loopbaanbegeleiding, het gezamenlijk ontwikkelen en aanbieden van doorstroomkeuzedelen waarmee een mbo'er al tijdens de mbo-opleiding kennismaakt met het hbo, doorlopende leerlijnen en samenwerking op het gebied van associate degrees.

Uw Kamer wordt begin 2021 geïnformeerd over de voortgang van de strategische agenda hoger onderwijs (hierna: ho). In deze agenda wordt opnieuw aandacht besteed aan de samenwerking met andere instellingen.

Tevens willen de leden graag weten wat de te verwachte daling in het hbo op termijn is, afgezet tegen die van het vo en mbo en wat de reden is dat er geen gevoel van urgentie in het hbo is.

In tabel 1 wordt de daling in het hbo aangegeven ten opzichte van het vo en het mbo. Het betreft cijfers uit de Referentieraming 2020. In die referentieraming zijn nog niet de realisatiecijfers van oktober 2020 verwerkt. Die worden verwerkt in de Referentieraming 2021.

¹² Hierbij moet wel worden voldaan aan de voorwaarden uit de Notitie Helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie, thema 2. Bijlage bij Kamerstukken 2004/05, 28 248, nr. 72.

Tabel 1. Referentieraming aantallen leerlingen en studenten hbo, mbo en vo (x 1.000)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2025
hbo	461,2	460	457,5	453,2	447,0	439,7	431,8
mbo	500,2	495,8	489,1	482,1	477,0	474,5	473,0
vo	944,5	939,2	936,3	936,5	931,4	922,8	914,7

Bron: referentieraming 2020

In 2018 en 2019 heeft de Auditdienst Rijk (ADR) onderzoek gedaan naar hoe instellingen in het ho omgaan met demografische ontwikkelingen. Uit dat onderzoek is naar voren gekomen dat ho-instellingen veel energie steken in het voorspellen van en anticiperen op de ontwikkeling van de studentaantallen. Hbo-instellingen houden nu beter rekening met krimp in hun bedrijfsvoering. Bijvoorbeeld door meer gebruik te maken van huur van ruimten in plaats van panden in eigendom te hebben. Ook in het mbo doet krimp zich voor en zoekt men bijvoorbeeld de samenwerking door het combineren van onderdelen van opleidingen en het delen van praktijkruimten.

Samenwerking tussen instellingen is ook in het hbo belangrijk en daarom onderdeel van de doelen in de strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek «Houdbaar voor de toekomst». Uw Kamer wordt begin 2021 geïnformeerd over de voortgang van de strategische agenda hoger onderwijs.

2. Probleemanalyse

De leden van de CDA-fractie zijn positief dat met dit wetsvoorstel nieuwe verticale scholengemeenschappen geregeld kunnen worden. Zij willen graag weten hoeveel verticale scholengemeenschappen er nu bestaan en in welke regio. Tevens willen deze leden graag weten of hier sprake is van een vo met of zonder havo/vwo.

Momenteel zijn er dertien verticale scholengemeenschappen die, zoals eerder gezegd, bestaan uit een mbo-instelling en één of meerdere vo-scholen. Vier roc's, vier vakinstellingen en vijf aoc's maken als mbo-instellingen deel uit van een verticale scholengemeenschap. Deze dertien verticale scholengemeenschappen omvatten in totaal twee scholen voor praktijkonderwijs, zeven vbo's, zeven mavo's, twee havo's en één vwo. De verticale scholengemeenschappen zitten verspreid over vrijwel het gehele land.

Alle tien aoc's lijken weliswaar op verticale scholengemeenschappen, maar zijn dit juridisch niet. Het groene vbo, dat aoc's verplicht zijn om aan te bieden, vormt namelijk een integraal onderdeel van het aoc. Er is dus geen sprake van losse vbo-scholen en deze tien vbo's zijn dus ook niet opgenomen in bovenstaande opsomming. De aoc's die momenteel wél onderdeel zijn van verticale scholengemeenschappen, vormen zo'n scholengemeenschap dus ook niet met een vbo-school, maar met een school voor praktijkonderwijs of een school voor mavo. Dat geldt voor vijf van de tien aoc's. Het wetsvoorstel maakt aan deze verwarrende situatie een einde, doordat alle aoc's dan een verticale scholengemeenschap zullen worden die bestaat uit een mbo-instelling met een of meer scholen voor voortgezet onderwijs.

Voornoemde leden vernemen graag of het klopt dat de bekostiging van het vbo- en mavo-deel van de aoc's na de wijziging van de wet er niet op achteruit gaat ten opzichte van de huidige situatie.

Momenteel wordt het vbo aan aoc's bekostigd op basis van de WEB. De enkele mavo's die in een verticale scholengemeenschap met een aoc zijn verbonden, worden bekostigd op basis van de WVO. Na de wetwijziging wordt het aoc een verticale scholengemeenschap. Daarmee wordt het vbo aan een aoc straks aangemerkt als een losse vbo-school. Zowel de

vbo-school als een eventuele mavo-school in een verticale scholengemeenschap zullen worden bekostigd op basis van de WVO. De indicatieve berekeningen wijzen op een financiële vooruitgang voor de vbo-scholen na de inwerkingtreding van deze wet en de Wet van 28 oktober 2020 (vereenvoudiging grondslagen bekostiging vo-scholen).¹³

2.1 Obstakels in samenwerkingsmogelijkheden vo-mbo

2.1.1. Huidige mogelijkheden verticale scholengemeenschappen beperkt

De leden van de VVD-fractie lezen dat in krimpregio's het vormen van een verticale scholengemeenschap een passende oplossing zou kunnen zijn om het opleidings- en onderwijsaanbod te continueren. Deze leden onderschrijven dit doel, maar vragen wel in hoeverre dit ten koste gaat van de keuzevrijheid van studenten, aangezien ze voortaan nog maar voor een instelling in de buurt kunnen kiezen.

Het wetsvoorstel wijzigt niet het aantal instellingen. Door het wetsvoorstel wordt het mogelijk om nieuwe verticale scholengemeenschappen te vormen. Dit betekent echter niet dat studenten voortaan nog voor één mbo-instelling in de buurt kunnen kiezen. Een verticale scholengemeenschap kan slechts uit één mbo-instelling bestaan en uit vo-scholen die elk een andere schoolsoort (pro, vbo of mavo) verzorgen. Een verticale scholengemeenschap kan dus nooit meerdere of alle mbo-instellingen in de buurt omvatten. Het staat vo-leerlingen bovendien vrij om een zelf te bepalen welke vervolgopleiding zij willen volgen en bij welke mbo-instelling. Een vo-leerling van een school binnen een verticale scholengemeenschap kan kiezen voor een vervolgopleiding bij de mbo-instelling binnen de verticale scholengemeenschap, maar dat hoeft niet.

De leden van de D66-fractie vragen wat de regering naast actieve voorlichting gaat doen om zorgen over de positie van ouders bij de vorming van een verticale scholengemeenschap weg te nemen. Ook de leden van de GroenLinks-fractie hebben vragen over de gewijzigde medezeggenschapspositie van ouders bij de vorming van een verticale scholengemeenschap en over de vormgeving van de actieve voorlichting. Deze leden vragen de regering een voorbeeld te geven van rechten op grond van de Wms, die zouden kunnen worden opgenomen in het medezeggenschapstatuut dat van toepassing is op de verticale scholengemeenschap. Ook vragen deze leden welke rechten de ouders of leerlingen op een verticale scholengemeenschap in beginsel niet hebben, die ze wel zouden hebben als hun kinderen niet op een verticale scholengemeenschap zouden zitten.

De regering heeft afgewogen welke mogelijkheden er zijn om de medezeggenschap anders vorm te geven dan thans al is bepaald voor een aoc en verticale scholengemeenschap. Verderop in deze nota wordt daarop meer uitgebreid ingegaan. Al met al is de regering van opvatting dat actieve voorlichting over de bestaande rechten voldoende is om ouders een passende positie in de medezeggenschap te geven. Bij de vorming van een verticale scholengemeenschap vormt de oudergeleding van de medezeggenschapsraad van de vo-school automatisch de eerste ouderraad van die vo-school binnen de verticale scholengemeenschap tot aan de eerstvolgende verkiezingen. In voorkomend geval samen met de reeds bestaande ouderraad van de mbo-instelling. Het bevoegd gezag van de verticale scholengemeenschap is verplicht de bevoegdheden van de ouderraad vast te leggen in het medezeggenschapstatuut. Binnen vier maanden na vorming van de verticale scholengemeenschap dient een

¹³ Stb. 2020, 437.

nieuw medezeggenschapsstatuut te worden vastgesteld.¹⁴ De ouderraad heeft instemmingsrecht op het medezeggenschapsstatuut. Op deze manier kan de eerste, of reeds bestaande ouderraad waaraan de oudergeleding wordt toegevoegd, van een verticale scholengemeenschap ervoor zorgen dat het medezeggenschapsstatuut de gewenste rechten bevat en de invloed van de ouders gewaarborgd blijft. De regering zal er inderdaad door middel van voorlichting voor zorgen dat de medezeggenschap en het bevoegd gezag zich hiervan bewust zijn zodat direct vanaf het begin goede afspraken gemaakt kunnen worden over de positie van de medezeggenschap binnen de verticale scholengemeenschap, waaronder de ouderraad. Het voornemen bestaat om een informatiebrochure te maken over de gevolgen van het vormen van een verticale scholengemeenschap.

In het wetsvoorstel is een evaluatiebepaling opgenomen die inhoudt dat de doeltreffendheid van de wet vijf jaar na inwerkingtreding ervan zal worden geëvalueerd (artikel XI). Het ligt in de rede dat het functioneren van de medezeggenschap binnen de verticale scholengemeenschap, inclusief de rol en werking van de ouderraad, bij dat onderzoek wordt betrokken.

In antwoord op de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie over het verschil in rechten tussen WMS en de WEB merkt de regering op dat in hoofdstuk 3 van de WMS de instemmings- en adviesbevoegdheden van de medezeggenschapsraad zijn opgenomen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar bevoegdheden van de medezeggenschapsraad als geheel en de bevoegdheden die alleen toekomen aan een personeels-, ouder- of leerlinggeleding of de ouder- en leerlinggeleding tezamen van een vo-school.¹⁵

Om met de leerlingen te beginnen: zij krijgen in plaats van de WMS-rechten de advies- en instemmingsrechten die toekomen aan de studentenraad, thans te vinden in artikelen 8a.1.6 en 8a.2.2 WEB (en zie bijvoorbeeld ook artikel 9.1.4, lid 3a, WEB). Hierin zitten overeenkomsten met de WMS, zoals instemmingsrecht met betrekking tot het medezeggenschapsstatuut of het beleid omtrent de verwerking van persoonsgegevens. Ook zitten er verschillen in, zoals het feit dat de WEB geen expliciet equivalent kent van (instemmingsrecht op) het leerlingparticipatiebeleid zoals dat in de schoolgids van een vo-school moet worden beschreven. Over het algemeen kan echter worden gezegd dat de WEB méér bevoegdheden toekent aan de studentenraad dan de WMS aan de leerlinggeleding.

De oudergeleding van een medezeggenschapsraad heeft diverse instemmingsrechten die een ouderraad niet heeft op grond van de WEB. De ouderraad heeft bijvoorbeeld geen instemmingsrecht op beleid omtrent de verwerking van persoonsgegevens, of beleid omtrent de informatie-uitwisseling tussen ouders en bevoegd gezag of het schoolbeleid met betrekking tot het beheersbaar houden van de noodzakelijke schoolkosten. Daar staat tegenover dat een ouderraad wel instemmingsrecht heeft op de hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting. Dit recht heeft de oudergeleding van een medezeggenschapsraad op grond van de WMS weer niet. De bevoegdheden van de oudergeleding op grond van de WMS liggen in de WEB veelal bij de studentenraad. De gemiddelde leeftijd in het mbo ligt immers hoger dan in het vo. Uiteraard gaat dit laatste niet op voor leerlingen van een vo-school binnen een verticale scholengemeenschap. Daarom is op 1 maart 2010 bij de invoering van hoofdstuk 8a van de WEB, het hoofdstuk over medezeggenschap voor alle mbo-instellingen en vo-scholen in een verticale scholengemeenschap, bewust het

¹⁴ Dat binnen vier maanden een nieuw medezeggenschapsstatuut dient te worden vastgesteld, is toegevoegd bij de nota van wijziging bij deze nota naar aanleiding van het verslag (onderdeel C).

¹⁵ Zie artikel 14 WMS.

medezeggenschapsstatuut als instrument opgenomen om ervoor te zorgen dat ouderraden binnen de huidige aoc's en verticale scholengemeenschappen wel de gewenste set bevoegdheden kunnen krijgen.¹⁶ De WEB kent namelijk wél instemmingsrecht voor deze ouderraden op het medezeggenschapsstatuut.¹⁷ Hiermee kan de ouderraad nastreven om zoveel mogelijk dezelfde bevoegdheden te behouden die de ouderraad had onder de werking van de WMS.

2.2 Obstakels in de samenwerkingsmogelijkheden tussen mbo-instellingen

2.2.1 Onderzoeksrapport aanwijzingsbevoegdheid

Het verheugt de leden van de SGP-fractie dat de regering in dit wetsvoorstel uitwerking geeft aan het onderzoeksrapport over de aanwijzingsbevoegdheid. Deze leden vragen hoe en wanneer de regering de lijn uit dit rapport systematisch uitwerkt voor de overige sectoren, waarbij de Whw allereerst aandacht vraagt.

Het primaire doel van dit wetsvoorstel is om bestuurlijke samenwerking tussen vo-scholen en mbo-instellingen alsmede tussen mbo-instellingen onderling aantrekkelijker te maken. Om dit te bereiken wordt in de WEB onder andere de definitie van het begrip «bevoegd gezag» gewijzigd. In het kielzog daarvan is tevens uitwerking gegeven aan het onderzoeksrapport over de adressant van de aanwijzingsbevoegdheid.

In het onderzoeksrapport is aangegeven dat het begrip «bevoegd gezag» voor het bijzonder onderwijs moet worden gedefinieerd als de rechtspersoon die de instelling in stand houdt en dat ook een eventuele aanwijzing zich tot die rechtspersoon zou moeten richten. Voor het mbo worden beide zaken in het onderhavige wetsvoorstel geregeld. In de onderwijswetten voor het funderend onderwijs is dit momenteel reeds zo.¹⁸ De komende periode zal worden gebruikt om te bezien wanneer en in welke mate in het ho uitwerking wordt gegeven aan het onderzoeksrapport.

Dezelfde leden vragen in hoeverre het wetsvoorstel aanleiding is om te bezien of de procedure voor de bestuursrechtelijke aanwijzingsbevoegdheid voor de Minister adequaat is om effectief te voorzien in alle in het artikel genoemde situaties.

Onderhavig wetsvoorstel ziet, wat betreft de aanwijzingsbevoegdheid, slechts op de wijziging van de adressant van de aanwijzing in het mbo. In plaats van de raad van toezicht, wordt het bevoegd gezag (de rechtspersoon) aangewezen als adressant van een eventuele aanwijzing door de Minister bij wanbeheer. Inhoudelijk wordt deze bevoegdheid niet aangepast met onderhavig wetsvoorstel. De regering is voornemens een spoedaanwijzing te introduceren via een ander wetsvoorstel dat zich richt op de uitbreiding van het bestuurlijk handavingsinstrumentarium. Dat wetsvoorstel is inmiddels voorgelegd voor advies aan de Raad van State.

3. Maatregelen

De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat zodra het mbo-deel van een aoc, dat na de wetswijziging een beroepscollege heet, fuseert met een roc er geen sprake meer is van een beroepscollege, maar enkel van een roc.

Het antwoord is afhankelijk van welke fusiesoort het betreft. Als een roc en het mbo-deel van een aoc – straks een beroepscollege – institutioneel fuseren zal er geen sprake meer zijn van een beroepscollege, maar enkel

¹⁶ Kamerstukken II 2007/08, 31 266, nr. 3.

¹⁷ Zie artikel 8a.1.3 en artikel 8a.2.2, derde lid, aanhef en onderdeel a, WEB.

¹⁸ Artikelen 163b WPO, 145a WEC en 103g WVO.

van een roc. Het roc heeft namelijk een breder opleidingsaanbod dan het aoc, waardoor het aoc als het ware opgaat in het roc. Dit geldt echter niet als er sprake is van een bestuursoverdracht. In dat geval ontstaat er één bevoegd gezag dat zowel het roc als het beroepscollege in stand houdt. In dit laatste geval blijven er dus twee mbo-instellingen naast elkaar bestaan.

Deze leden zien dat de regering gezocht heeft naar een passende term, dit ook met het veld heeft besproken en uiteindelijk bij beroepscollege is uitgekomen. Voorgenoemde leden zijn van mening dat taal, een woordkeus een bepaald imago met zich mee kan brengen en dat het woord «vak» goed past bij het mbo. Zij vragen daarom of een term als «vakcollege» ook besproken is en zo ja, wat de reden is dat deze term het niet geworden is.

De term «vakcollege» is wel besproken, maar onder meer afgefallen omdat de term in de praktijk reeds wordt gebruikt. De term «beroepscollege» is tot stand gekomen na diverse overleggen met de mbo-sector. Het staat beroepscolleges overigens vrij om in de eigen profilering en communicatie andere termen te gebruiken dan «beroepscollege». Wel dient ingevolge artikel 7.1.2, eerste lid, WEB in het maatschappelijk verkeer de naam van de beroepsopleiding of keuzedeel correct te worden gebruikt.

De leden zijn niet overtuigd dat het logisch is om scholen voor havo of vwo voor een samenwerking in een verticale scholengemeenschap uit te sluiten. Deze samenwerking is bedoeld om een robuuste onderwijsinfrastructuur te behouden in alle regio's. Waarom zouden ook brede scholengemeenschappen waar havo en vwo onderdeel van uitmaken hier geen gebruik van moeten kunnen maken? Wat is precies is hier precies de reden van? Ontstaan er door de uitsluiting juist niet praktische problemen? Kan aangegeven worden in hoeverre in de gebieden waar de meeste krimp verwacht wordt er sprake is van aparte vo scholen voor vmbo en voor havo/vwo?

De regering heeft, na een inhoudelijke afweging, ervoor gekozen om de schoolsoorten havo en vwo geen onderdeel te laten zijn van een verticale scholengemeenschap met een mbo-instelling. Voor zowel het uitsluiten van havo en vwo, als voor het insluiten van havo en vwo, zijn argumenten te noemen.

De belangrijkste reden om een verticale scholengemeenschap te beperken tot mbo en pro, vbo of mavo als het gaat om voortgezet onderwijs, is dat tussen deze onderwijsvormen inhoudelijk veel samenhang bestaat, bijvoorbeeld op het gebied van docenten of lesmaterialen. Deze inhoudelijke samenhang is er veel minder tussen het mbo en havo, en in het geheel niet tussen mbo en vwo. Dit komt duidelijk tot uiting in de leerlingenstromen: het gros van de mbo-studenten komt uit het pro, vbo of mavo. Slechts een klein deel van de havo-scholieren stroomt door naar het mbo (circa 3%).

Een verticale scholengemeenschap waar havo of vwo wel onderdeel van zouden mogen zijn, heeft als belangrijkste voordeel dat het ook voor (brede) scholengemeenschappen mogelijk wordt om onderdeel te zijn van een verticale scholengemeenschap. In dunbevolkte gebieden, waar meer brede scholengemeenschappen dan categorale vo-scholen zijn gevestigd, zou dit een meerwaarde hebben. De brede scholengemeenschappen hoeven dan niet eerst te worden afgesplitst in een scholengemeenschap met pro, vbo en/of mavo en een scho(o)lengemeenschap met havo en/of vwo. Zo kunnen door meer voordelen worden behaald dan via een reguliere bestuurlijke fusie, zoals één gebundelde huisvestingsvergoeding.

De regering heeft het argument van de inhoudelijke samenhang zwaarder laten wegen en daarom gekozen om een verticale scholengemeenschap uitsluitend te laten bestaan uit mbo, pro, vbo of mavo.

Tevens willen deze leden graag weten hoe een constructie eruit ziet waarbij een school voor havo of vwo wel onder hetzelfde bestuur valt als een mbo-instelling maar geen verticale scholengemeenschap is. Welke voordelen van een verticale scholengemeenschap gelden in deze samenwerking niet?

Er bestaan op dit moment meer dan 20 rechtspersonen die zowel een mbo-instelling als één of meerdere vo-scholen in stand houden, een intersectoraal bestuur. Een deel hiervan, momenteel 13 rechtspersonen, stuurt hierbij een verticale scholengemeenschap aan. Intersectorale besturen die hun mbo-instelling en vo-school of vo-scholen niet hebben ondergebracht in een verticale scholengemeenschap beschikken niet over de gezamenlijke voordelen die binnen een verticale scholengemeenschap gelden: één huisvestingsvergoeding, één systematiek voor de uitkeringskosten, één medezeggenschapsregime en de mogelijkheid tot het realloceren van overschotten. De huidige wetgeving en dit wetsvoorstel verbinden deze rechtsgevolgen alleen aan een verticale scholengemeenschap.

Op pagina 15 van de memorie van toelichting staan situaties beschreven van een beroepscollege en een school voor vbo en welke profielen zij aan mogen bieden. Hierbij wordt aangegeven dat er regels komen welke vbo-profielen «alleen» aangeboden mogen worden. In de voorbeelden eronder gaat het over «in ieder geval». De leden willen graag weten in hoeverre deze AMvB beperkingen oplegt of aangeeft wat scholen ten minste aan mogen bieden. Voorts willen deze leden weten waarom aan het aanbieden van de mavo de verplichting is verbonden dat alle vier de profielen aangeboden moeten worden. In hoeverre is het voor een beroepscollege dat samenwerkt met een vo-school, mede vanwege het mogelijk geringe aantal scholieren, een uitdaging dat ze voor het vbo-gedeelte maar een beperkt aantal profielen mag verzorgen en voor het mavo-gedeelte alle vier de profielen moet verzorgen, zo vragen de leden.

In het wetsvoorstel is een mogelijkheid opgenomen om vbo-scholen die samen met een beroepscollege onderdeel uitmaken van een verticale scholengemeenschap, alleen toe te staan vbo-profielen aan te bieden die aansluiten bij de mbo-opleidingen van het beroepscollege (verwantschapseis). Voortschrijdend inzicht heeft ervoor gezorgd dat de regering deze mogelijkheid vooralsnog niet wil gebruiken, omdat dit onnodige beperkingen oplegt. De regering kiest ervoor dat elke vbo-school, dus ook de vbo-scholen die samen met een beroepscollege onderdeel uitmaken van een verticale scholengemeenschap, in principe alle tien vbo-profielen kunnen aanbieden. In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om te regelen dat vbo-scholen het vbo-profiel groen alleen via stichten kunnen verkrijgen. Dit gold reeds voor de vbo-profielen Media, Vormgeving en ICT en Maritiem en Techniek. Om deze «beschermd» profielen te kunnen stichten, moet worden voldaan aan de stichtingsvoorwaarden zoals de stichtingsnormen. De overige zeven vbo-profielen zijn voor elke school voor vbo via het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO) toe te voegen.

De verplichting dat aan een mavo-school alle vier de profielen moeten worden aangeboden, vloeit reeds voort uit de WVO. Dit in tegenstelling tot een vbo-school, waarvoor in de WVO is bepaald dat er minimaal onderwijs in één profiel moet worden verzorgd.

De leden van de PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat met het introduceren van het beroepscollege onduidelijkheden en omissies

rondom medezeggenschap worden «weggenomen door te kiezen voor eenduidige regelgeving, zodat de rechtspositie van leerlingen en studenten alsmede hun ouders goed is geborgd». Waarom blijft hier de rechtspositie van personeel onvermeld?

De leden van de PvdA-fractie constateren terecht dat de rechtspositie van het personeel ten onrechte onvermeld is gebleven. Ook de medezeggenschap voor het personeel van een vo-school wijzigt bij de vorming van een nieuwe verticale scholengemeenschap. Door de vorming van een verticale scholengemeenschap zal de medezeggenschap van het personeel van de vo-scholen die deel gaan uitmaken van zo'n verticale scholengemeenschap voortaan worden geregeld door de WOR en niet langer door de WMS.

Op grond van welke overwegingen heeft de regering het rapport Enerzijds, anderzijds. Scenario's voor de regulering van medezeggenschap vmbo-mbo van het Expertisecentrum Onderwijsgeschillen buiten beschouwing gelaten? Hoe beoordelen zij in het bijzonder het geschetste scenario van geconditioneerde zelfregulering, zo vragen deze leden.

Het bovengenoemde rapport is door de regering niet buiten beschouwing gelaten. Naast gesprekken met de sector, vormde dit rapport een van de bronnen bij de besluitvorming over de medezeggenschap. Kortweg zijn drie modellen voor de organisatie van de medezeggenschap binnen een verticale scholengemeenschap afgewogen. Er is binnen het scenario van regulering een afweging gemaakt tussen (1) de systematiek van de WEB/WOR, (2) de systematiek van de WMS en (3) een vrije keuze voor mbo-instellingen en vo-scholen tussen de WEB/WOR en WMS. Voor iedere optie zijn voor- en nadelen te benoemen. Daarom is besloten om voor de gehele verticale scholengemeenschap de WEB/WOR van toepassing te verklaren. In de memorie van toelichting onder paragraaf 9 is onder *Medezeggenschap binnen een verticale scholengemeenschap* toegelicht waarom ervoor is gekozen om de reeds bestaande wetgeving op dit punt niet te wijzigen. In de beantwoording van de vragen van de fracties van D66, GroenLinks, SP en SGP over deze keuze wordt hierna nader toegelicht op grond van welke overwegingen de regering hiertoe is gekomen. Aanvullend dient te worden vermeld dat de regering het niet wenselijk acht om binnen dit wetsvoorstel grote wijzigingen voor te stellen in de medezeggenschap, daar dit niet past binnen de reikwijdte ervan, die is beperkt tot bestuurlijke samenwerking tussen vo en mbo. Met betrekking tot de scenario's in het rapport «Enerzijds, anderzijds. Scenario's voor de regulering van medezeggenschap voor vmbo-mbo» verwijs ik u naar de beantwoording van de vragen van de SGP-fractie over dit rapport waar op de verschillende geschetste scenario's zal worden ingegaan, waaronder de geconditioneerde zelfregulering.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre het wetsvoorstel niet alleen samenwerking van meerdere scholen voor voortgezet onderwijs mogelijk maakt, maar ook van meerdere instellingen. Zo nee, waarom niet?

Aan de mogelijkheden tot samenwerking tussen vo-scholen onderling verandert dit wetsvoorstel niets. Wel creëert dit wetsvoorstel ruimere mogelijkheden voor samenwerking tussen vo-scholen en mbo-instellingen door het mogelijk te maken om nieuwe verticale scholengemeenschappen te vormen. Een verticale scholengemeenschap kan slechts één mbo-instelling en één vo-school per onderwijssoort omvatten. Hier is voor gekozen vanuit het oogpunt van overzichtelijkheid en om te voorkomen dat te grote verticale scholengemeenschappen ontstaan. De beperking geldt dus niet alleen voor de mbo-instellingen, maar ook voor het aantal vo-scholen dat onderdeel van een verticale scholengemeenschap kan uitmaken.

3.1 Introductie beroepscollege

3.1.1. Aoc's worden een verticale scholengemeenschap

De leden van de VVD-fractie lezen dat alle aoc's hun licentie voor het vbo-profiel behouden. In hoeverre zorgt een aparte status voor vbo ervoor dat er toch geen sprake is van harmonisatie? Waarom kiest de regering niet voor een volledige harmonisatie en dus ook dat het vbo integraal onderdeel hiervan wordt, zo vragen de leden.

Het is voor de regering van belang dat er een doelmatig onderwijsaanbod van vbo-profielen is. Zeven van de tien vbo-profielen zijn voor elke school voor vbo via het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO) toe te voegen. Zoals hiervoor in de antwoorden op de vragen van de CDA-fractie over dit onderwerp naar voren kwam, kiest de regering ervoor om vbo-scholen ook het vbo-profiel groen enkel via stichting te laten verkrijgen. Dit gold reeds voor de vbo-profielen Media, Vormgeving en ICT en voor Maritiem en Techniek. De profielen worden hierdoor extra beschermd. Om deze beschermde profielen te kunnen stichten, moet worden voldaan aan de stichtingsvoorwaarden zoals de stichtingsnormen. Deze drie profielen hebben een hoog specialitisch karakter en vereisen vaak kostbare lesmaterialen. Met het beschermen van deze profielen beoogt de regering om het (specialistische) vbo-aanbod niet te laten versnipperen en geen extra en ongewenste concurrentie in de hand te werken. Hierbij valt te denken aan reguliere vo-scholen die goedkopere of populairdere varianten van vbo-profielen, bijvoorbeeld het vbo-profiel groen, aanbieden. De aoc's (na de wetwijziging verticale scholengemeenschappen die bestaan uit een vbo-school en een (groen) beroepscollege), die het groene onderwijs in haar volledigheid aanbieden, zouden hierdoor te weinig leerlingen over kunnen houden. Het brede groene onderwijs zou hiermee verloren kunnen gaan.

3.2 Vormen van nieuwe verticale scholengemeenschap wordt mogelijk gemaakt

3.2.1. Het vormen van een verticale scholengemeenschap

De leden van de VVD-fractie lezen dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt dat onder bepaalde voorwaarden nieuwe verticale scholengemeenschappen kunnen worden gevormd, maar dat dit slechts kan als zowel de mbo-instelling als de school voor voortgezet onderwijs wordt bestuurd door hetzelfde bevoegd gezag. Dit zorgt ervoor dat vo- en mbo-scholen beter kunnen samenwerken en ook gebruik kunnen maken van elkaars faciliteiten. Ziet de regering hierin ook mogelijkheden om meer maatwerk te leveren voor leerlingen en studenten, dat zij sommige onderdelen binnen hun onderwijs bijvoorbeeld op een hoger niveau kunnen afronden? Welke voordelen heeft de samenwerking voor de zachte knip tussen vo en mbo, zo vragen de leden.

Dit wetsvoorstel heeft als voornaamste doel om de organisatorische samenwerking tussen het vo en het mbo te versterken. De mogelijkheden tot onderwijsinhoudelijke samenwerking zijn reeds verruimd met de recente Wet sterk beroepsonderwijs¹⁹. Met andere woorden: een verticale scholengemeenschap is geen voorwaarde voor onderwijsinhoudelijke samenwerking of maatwerk tussen vo en mbo, en vereist dat ook niet, maar kan daar wel (indirect) aan bijdragen. Binnen het vo is het reeds mogelijk om vakken op een hoger niveau af te sluiten, extra vo-vakken af te sluiten en examen te doen voor vakken in het voorlaatste jaar. Dit wetsvoorstel brengt daarin geen verandering.

¹⁹ Stb. 2020, 157.

3.2.2. Het onderwijsaanbod in een verticale scholengemeenschap

De leden van de VVD-fractie lezen dat het wel mogelijk wordt om een school voor havo of een school voor vwo onder hetzelfde bestuur te laten vallen als de mbo-instelling, maar dat dit niet binnen de verticale scholengemeenschap kan vallen. Waarom is die keuze gemaakt? Zou een inclusievere verticale scholengemeenschap niet kunnen leiden tot een gemakkelijkere overgang van mbo naar bijvoorbeeld havo of van havo naar een mbo-opleiding?

Het is reeds mogelijk dat één rechtspersoon zowel een mbo-instelling, als een school voor havo of een school voor vwo in stand houdt. Voor de keuze om de schoolsoorten havo en vwo niet toe te staan binnen een verticale scholengemeenschap, verwijst de regering naar de eerdere antwoorden op de vragen van de CDA-fractie over dit onderwerp. Dit wetsvoorstel zorgt er met name voor dat de vo-scholen en mbo-instelling binnen een verticale scholengemeenschap organisatorische en bestuurlijke aspecten op elkaar kunnen afstemmen. Dit wetsvoorstel brengt niet met zich dat de overgangen tussen vo en mbo moeten worden vergemakkelijkt, maar de vorming van een verticale scholengemeenschap kan daar wel (indirect) aan bijdragen.

Deze leden lezen dat binnen verticale scholengemeenschap straks bij of krachtens AMvB te stellen regels alleen die vbo-profielen mag aanbieden die aansluiten bij het mbo-aanbod van het desbetreffende beroepscollege. Op welke manier wordt hier ook gekeken naar het arbeidsmarktperspectief van het mbo-aanbod? Kan dit een onderdeel worden van de criteria over welke vbo-profielen er aangeboden kunnen worden, zo vragen deze leden.

Zoals de regering in de antwoorden op vragen van de CDA-fractie in paragraaf «3. Maatregelen» heeft toegelicht, maakt de regering vooralsnog geen gebruik van de mogelijkheid om eisen te stellen aan de vbo-profielen die een vbo-school mag aanbieden indien zij met een beroepscollege een verticale scholengemeenschap vormt. Mocht de regering hier in de toekomst wel eisen aan willen stellen, zal het waarschijnlijk overbodig zijn om daarbij een criterium te formuleren dat ziet op het arbeidsmarktperspectief van het mbo-aanbod. Mbo-instellingen zijn namelijk reeds verplicht om ervoor te zorgen dat een opleiding alleen wordt aangeboden als die na afronding ervan voldoende arbeidsmarktperspectief voor studenten biedt.²⁰ Met andere woorden: als in de toekomst zou worden vereist dat de vbo-profielen van scholen binnen een verticale scholengemeenschap moeten aansluiten bij het mbo-aanbod, is in dat mbo-aanbod reeds rekening gehouden met het arbeidsmarktperspectief.

Daarnaast lezen de leden dat binnen de stichtingsprocedure aangetoond dient te worden dat er aanzienlijke belangstelling bestaat. Wat is «aanzienlijke belangstelling»? Hoe wordt dit objectief gemeten en spreken we over belangstelling bij studenten of ook over belangstelling van de arbeidsmarkt op studenten met dit profiel?

Een verticale scholengemeenschap kan alleen worden gevormd tussen een bestaande mbo-instelling en vo-school en niet worden gesticht. Het aantonen van aanzienlijke belangstelling ziet dus toe op de stichting van een school op grond van de WVO. Op 1 november 2020 is de Wet meer ruimte voor nieuwe scholen²¹ voor het voortgezet onderwijs in werking getreden. Op grond hiervan moet een initiatiefnemer van een nieuwe school (of vbo-profiel) vooraf aantonen dat er voldoende belangstelling voor de nieuwe school (of het nieuwe profiel) bestaat. De initiatiefnemer dient hiervoor ouderverklaringen te verzamelen van ouders van kinderen

²⁰ Artikel 6.1.3 WEB.

²¹ Stb. 2020, 160.

in de leeftijd van 10 tot en met 12 jaar (voor de vo-school). Deze ouderverklaringen worden vervolgens gecombineerd met demografische gegevens (bevolkingsdaling of -groei) om tot een besluit te komen. Perspectief op de arbeidsmarkt maakt geen onderdeel uit van een belangstellingsmeting.

Daarnaast lezen de leden dat door te kiezen voor stichten ongewenste concurrentie tussen instellingen kan worden voorkomen. Wat bedoelt de regering hier precies mee? Kan de regering een aantal voorbeelden geven van deze ongewenste concurrentie, zo vragen deze leden.
Voor dit antwoord verwijst de regering naar de antwoorden op de eerdere vragen van de VVD-fractie.

De leden van de D66-fractie zijn positief dat met dit wetsvoorstel een betere organisatorische aansluiting tussen praktijkonderwijs, voorbereidend beroepsonderwijs, mavo en mbo wordt gerealiseerd zodat in de regio een toegankelijk en divers aanbod van goed beroepsonderwijs gegeven kan worden. Bovendien zijn deze leden blij te vernemen dat gedurende de voorbereiding van dit wetsvoorstel mbo-instellingen en scholen zijn betrokken en dat DUO²², de Inspectie van het Onderwijs, BZK²³, LNV²⁴, VNG²⁵ en de G4 zijn geraadpleegd bij de vormgeving van het wetsvoorstel. Ook lezen deze leden dat het veld zeer positief staat tegenover dit voorstel en dat het wordt gezien als nuttig. Echter, over de invulling van het wetsvoorstel verschillend wordt gedacht. Zo zijn er partijen die de wens hebben om ook de schoolsoorten havo en vwo toe te staan binnen de verticale scholengemeenschap. De leden zijn van mening dat dit voor bepaalde beroepsopleidingen een goede ontwikkeling zou kunnen zijn, maar de regering stelt dat zij deze wens vanuit de sector onvoldoende ziet. Daarbij stelt de regering dat hierbij een risico aanwezig zou zijn van steeds groter wordende besturen. Deze leden vragen de regering of zij uitgebreider kan stilstaan bij waarom zij ervoor kiest dit voorstel niet door te voeren. Voor welke opleidingen zou dit wel een kans zijn volgens de regering? Welke signalen heeft zij vanuit de sector ontvangen waaruit wordt geconcludeerd dat deze wens er onvoldoende is? Zijn er stappen te nemen om schaalvergroting bij besturen te voorkomen, waardoor je toch deze verandering toch door zou kunnen voeren?

Voor de inhoudelijke overwegingen om havo en vwo niet toe te staan binnen een verticale scholengemeenschap verwijst de regering naar haar eerdere antwoorden op de vragen van de CDA-fractie over dit onderwerp. In aanvulling hierop is het van belang om aan te geven dat de VO-raad onder haar leden geen belangstelling heeft geconstateerd om havo of vwo toe te staan binnen een verticale scholengemeenschap. Binnen de mbo-sector is deze behoefte er wel. Voor het voorkomen van ongewenste schaalvergroting is de fusietoets door de Commissie Macrodoelmatigheid MBO een voldoende waarborg.

De leden van de D66-fractie zijn positief dat met dit wetsvoorstel de bekostiging van het groene onderwijs wordt geharmoniseerd met het reguliere onderwijs en vragen naar aandachtspunten bij de uitvoering van deze wet en wanneer het groene onderwijs precies de vruchten kan plukken van deze wetsverandering.

De beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is 1 januari 2022. De wet zal gefaseerd in werking treden. Voor de huidige aoc's betekent dit specifiek dat zij op 1 augustus 2022 automatisch zullen worden omgevormd tot een verticale scholengemeenschap, bestaande uit een

²² DUO: Dienst Uitvoering Onderwijs

²³ BZK: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

²⁴ LNV: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

²⁵ VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

opzichzelfstaande vo-school voor het vbo – en eventueel mavo en pro als zij dat nu ook al hebben – en een beroepscollege voor het mbo-deel. Daarmee verandert de wijze van bekostiging. Het betekent voor het vbo uit voormalige aoc's dat zij voortaan op eenzelfde wijze zullen worden bekostigd als het reguliere vbo. Dit komt omdat dan het Besluit vbo-groen in een AOC 2016 zal vervallen en de artikelen uit de WVO die met dat besluit buiten toepassing zijn verklaard op het vbo-deel van het aoc, van toepassing worden op de nieuw ontstane vbo-school.

3.2.3. Bekostiging verticale scholengemeenschap

De leden van de VVD-fractie lezen dat het wettelijk mogelijk wordt gemaakt dat er binnen verticale scholengemeenschap middelen gealloceerd kunnen worden van het mbo naar het voortgezet onderwijs. Hoe borgt de regering dan dat er wel gelijkwaardigheid blijft bestaan in de bekostiging van vo-gedeelte en mbo-gedeelte binnen een verticale scholengemeenschap, zodat het onderwijsgeld wel terecht komt op de plek waar het voor was beoogd, zo vragen de leden.

Het wetsvoorstel voorziet alleen in de mogelijkheid tot reallocatie van overschotten van de mbo-instelling naar de vo-scholen binnen een verticale scholengemeenschap. Het betreft dus niet alle middelen.²⁶ Daarmee is reeds geborgd dat de bekostiging in eerste instantie terecht komt op de plek waarvoor het was beoogd. De reallocatie van overschotten van de vo-scholen naar de mbo-instelling binnen een verticale scholengemeenschap, is reeds mogelijk.²⁷

Tevens zijn mbo-instellingen reeds verplicht om hun middelen op een zodanige wijze te beheren dat een behoorlijke exploitatie en het voortbestaan van de mbo-instelling zijn verzekerd.²⁸ Eenzelfde verplichting is per 1 januari 2021 in werking getreden voor het funderend onderwijs.²⁹ Het bevoegd gezag van een verticale scholengemeenschap is dus op basis van meerdere onderwijswetten en daarbinnen meerdere wetsartikelen verplicht om ervoor te zorgen dat elke binnen die verticale scholengemeenschap vallende vo-school en mbo-instelling de middelen krijgt en houdt die nodig zijn.

3.2.4. Medezeggenschap

De leden van de D66-fractie lezen dat voor verticale scholengemeenschappen (inclusief de school voor voortgezet onderwijs die daarvan deel uitmaakt) en alle mbo-instellingen de medezeggenschap in zijn geheel blijft vallen onder de Web en Wor. Deze leden vragen de regering wat dit betekent voor de bevoegdheden van de instellingen. Waarom is gekozen om de hele school onder het mbo-medezeggenschap te brengen? Zo vernemen deze leden dat in de consultatie van het wetsvoorstel diverse respondenten aandacht hebben besteed aan dit onderwerp, en dat VOS/ABB aangeeft dat scholen en instellingen graag naar eigen wenselijkheid de medezeggenschap willen vormgeven. De regering stelt hierbij dat voor de medezeggenschapssystematiek van de Web/Wor is gekozen omdat dit nu ook al de wettelijk geregelde situatie is. Kan de regering verder uiteenzetten waarom hier niet naar de wens is geluisterd van de respondenten, zo vragen deze leden.

De bevoegdheden van vo-scholen en mbo-instelling die onderdeel zijn van de verticale scholengemeenschap, veranderen niet. Het bevoegd gezag is voor wat betreft de vo-scholen gehouden tot naleving van de WVO en voor de mbo-instelling tot naleving van de WEB. Het is dus niet zo dat een vo-school in een verticale scholengemeenschap zich geconfronteerd kan zien met (alleen) keuzes op basis van de mbo-belangen of

²⁶ Zie het voorgestelde artikel 2,2.5 WEB.

²⁷ Artikel 99, zesde lid, onder b, WVO.

²⁸ Artikel 2.8.3 WEB.

²⁹ Stb. 2020, 235.

andersom. Wat wel wijzigt, is de medezeggenschap binnen de vo-school, waarmee ook de inspraak- en instemmingsrechten van het personeel, ouders en leerlingen op diverse punten wijzigen. Een deel van de respondenten is het niet eens met de keuze voor één medezeggenschapsregime binnen een verticale scholengemeenschap op basis van de WEB/WOR en is voorstander van een model waarbij de vo-scholen en mbo-instellingen de medezeggenschap zelf naar wens kunnen vormgeven op basis van de WMS of de WEB/WOR. De regering heeft gekozen om aan te sluiten bij de bestaande systematiek, omdat de keuze voor één model bijdraagt aan eenduidigheid in de medezeggenschapsstructuur. Bovendien is dit model nu al van toepassing voor een aoc. Indien voor een ander systeem zou worden gekozen, heeft dit ook gevolgen voor elk aoc, dat immers van rechtswege verticale scholengemeenschap wordt met dit wetsvoorstel. Dit terwijl zij al jarenlang met dit model vertrouwd zijn en er geen grote klachten hierover bekend zijn. In de antwoorden op de vragen van de fracties van GroenLinks, SP en SGP direct hierna zal nog uitgebreider op deze keuze worden ingegaan.

De leden van de GroenLinks-fractie vinden de medezeggenschapspositie van scholieren, studenten, ouders en docenten cruciaal voor het borgen van de kwaliteit van onderwijs. Waarom heeft de regering niet gekozen voor een sterker medezeggenschapsmodel voor verticale scholengemeenschappen? Wat zouden de voor- en nadelen zijn als de Kamer dit alsnog per amendement zou regelen, zo vragen deze leden. De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de verticale scholengemeenschappen onder de medezeggenschapsregels van de Web vallen. De leden vragen of beide stelsels van medezeggenschap zijn afgewogen op verschillende onderdelen en wat de uitkomsten hiervan waren.

Ook de regering vindt de rol en positie van medezeggenschap van groot belang voor het bewaken van de kwaliteit van het onderwijs. Waarom de regering voor het model «WEB/WOR» gekozen, is reeds toegelicht in paragraaf 3.2.7 en paragraaf 9 onder *Medezeggenschap binnen een verticale scholengemeenschap* in de memorie van toelichting. Verder heeft de regering haar keuze gemaakt op basis van de volgende overwegingen.

Momenteel is voor verticale scholengemeenschappen reeds in artikel 2.6 van de WEB bepaald dat de WEB en de WOR van toepassing zijn op de vo-scholen in een verticale scholengemeenschap. Aoc's vallen sowieso in hun geheel, dus ook voor het vbo, onder de WEB. Het model WEB/WOR houdt in dat de WOR van toepassing is op het personeel en de WEB op de studenten of leerlingen en hun ouders. Deze groepen zitten elk in een ander medezeggenschapsorgaan, de zogenoemde gedeelde medezeggenschap.

Dit regime van gedeelde medezeggenschap is ingevoerd in 2010.³⁰ De wetgever heeft destijds reeds uitvoerig de voor- en nadelen van een gedeelde medezeggenschap afgewogen, waarbij het belangrijkste voordeel was dat elk medezeggenschapsorgaan op die manier zou kunnen meepraten over zaken die het aangaan. Dit zou de interesse in en tevredenheid met de medezeggenschap door met name studenten kunnen vergroten. Zo zijn studenten, gelet op de spaarzame tijd en relatief korte aanwezigheid op de mbo-instelling (vooral bbl-studenten en kortdurende opleidingen), veelal weinig geïnteresseerd in medezeggenschap over bijvoorbeeld arbeidsvoorwaarden van het personeel. Nog daargelaten of het personeel hier voorstander van zou zijn.

De wetgever heeft toentertijd tevens gemotiveerd waarom de gedeelde medezeggenschap ook voor aoc's en verticale scholengemeenschappen de beste keuze is.³¹ De belangrijkste reden voor de keuze om het model

³⁰ Stb. 2010, 8.

³¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 266, nr. 3.

WEB/WOR toe te passen op aoc's en vo-scholen in een verticale scholengemeenschap, was dat de wetgever wilde voorkomen dat de bevoegde gezagsorganen te maken kregen met meerdere medezeggenschapsregimes. Dit zou een onnodige toename van de bestuurlijke lasten opleveren. Ook was de verwachting dat dit de transparantie en werkbaarheid voor de leerlingen, studenten, ouders en personeelsleden zelf niet ten goede zou komen en complicerend zou werken bij geschillen. De verschillende medezeggenschapsstructuren zouden zo een hinderpaal kunnen vormen om tot een verticale scholengemeenschap te komen. Deze argumenten zijn nog steeds actueel. Sterker nog: de kern van dit wetsvoorstel is om het gemakkelijker voor vo-scholen en mbo-instellingen te maken om bestuurlijk samen te werken en het (weer) mogelijk te maken om verticale scholengemeenschappen te vormen. Alsnog kiezen voor de WMS voor de vo-scholen binnen een verticale scholengemeenschap, zou dus op gespannen voet staan met de kern van dit wetsvoorstel. Een verticale scholengemeenschap zou voor wat betreft de medezeggenschap dan niet langer verschillen van de situatie waarin vo-scholen en mbo-instellingen na een bestuursoverdracht onder één bevoegd gezag vallen.

Meerdere medezeggenschapsregimes maken het bovendien ingewikkeld om een efficiënte medezeggenschapsstructuur te bouwen voor beslissingen die sectoroverstijgend zijn op groeps- of centraal niveau. Dit blijkt ook reeds het geval te zijn binnen het funderend onderwijs, waarop alleen de WMS van toepassing is, zo blijkt uit een recent onderzoeksrapport Medezeggenschap bij holdings in het onderwijs.³²

Een ander wettelijk regime zou bovendien ook voor de reeds bestaande verticale scholengemeenschappen en voor de aoc's, die met dit wetsvoorstel automatisch worden omgevormd tot verticale scholengemeenschappen, een verregaande verandering betekenen. Al met al biedt het bestaande model voldoende mogelijkheden. Ook wil de regering geen grote wijzigingen in de medezeggenschap aanbrengen met dit wetsvoorstel.

Dat een ander medezeggenschapsmodel dan het model WEB/WOR *per definitie* sterker zou zijn, deelt de regering tot slot niet. Wel is het zo dat de ouderraad in een verticale scholengemeenschap niet automatisch dezelfde rechten heeft als de ouders in de ouder- en leerlinggeleding in een medezeggenschapsraad van een vo-school. Om ervoor te zorgen dat een nieuwe ouderraad de gewenste set bevoegdheden krijgt en houdt, kan de oudergeleding van een medezeggenschapsraad van de vo-school die opgaat in een verticale scholengemeenschap gebruik maken van haar adviesrecht bij het voornemen tot vorming van een verticale scholengemeenschap. En als eerste ouderraad nadien van zijn instemmingsrecht op het medezeggenschapsstatuut.

In theorie zijn ook nog een andere keuzes voor medezeggenschap mogelijk, zoals enkele instemmingsrechten uit artikel 14 WMS wettelijk toekennen aan de ouderraad binnen een verticale scholengemeenschap. Dit heeft echter als nadeel dat de bestuurlijke drukte toeneemt. Deze rechten zullen dan immers ook van toepassing zijn op de ouderraad van een mbo-instelling zonder dat er sprake is van een verticale scholengemeenschap. Dit terwijl de gemiddelde leeftijd van studenten in het mbo hoger is dan die van leerlingen en daarmee de rol van ouders minder groot zou moeten zijn. Vergelijk het hoger onderwijs waar ouders in het geheel geen rol spelen in de medezeggenschap.

Het is ook niet strikt noodzakelijk, omdat de ouderraad naast de bevoegdheden die hij al heeft, de bevoegdheden die hij aanvullend passend acht,

³² Zie blz. 79 van uitgave nr. 15 van het Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, november 2020, onderzoeksrapport door mr. dr. F.H.J.G. Brekelmans, prof. mr. P.W.A. Huisman en mr. dr. L.C.J. Sprengers.

kan verkrijgen door middel van het instemmingsrecht op het medezeggenschapsstatuut.

Nog een andere optie zou zijn om het bevoegd gezag van een verticale scholengemeenschap te laten kiezen welke medezeggenschapsregime(s) van toepassing zijn. Deze variant is onwenselijk, omdat dit tot grote verschillen kan leiden tussen verticale scholengemeenschappen onderling. Het vergroot de kans op rechtsonzekerheid en ongelijke behandeling bij personeel, leerlingen, studenten en hun ouders. Deze variant heeft ook als nadeel dat er naar verwachting meer ingewikkelde wetgeving nodig zal zijn, omdat de WMS is toegesneden op het funderend onderwijs. Daarin wordt per wetsbepaling weer onderscheid gemaakt tussen primair, speciaal en voortgezet onderwijs. Het kent ook een ongedeelde medezeggenschapsstructuur. Kortom, rechten voor de leerlingengeleding zijn niet zonder meer toepasbaar op studenten. Hetzelfde geldt voor medezeggenschapsrechten voor ouders en personeel.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan ingaan op de positie van, en de gevolgen voor het personeel als het gaat om medezeggenschap in een verticale scholengemeenschap. Op welke gronden zijn keuzes gemaakt over toepasselijkheid van bepaalde wetgeving? Deze leden vragen of de regering ook wil ingaan op de scenario's voor regulering van medezeggenschap van het Expertisecentrum onderwijsgechillen en de redenen om hiervan af te wijken.

Voor het personeel van de vo-school zullen de inhoudelijke gevolgen van de overgang van WMS naar WOR door de bank genomen beperkt zijn. Terwijl daarnaast het personeel zo nodig, net als elke geleding, met het bevoegd gezag kan overeenkomen om bepaalde bovenwettelijke rechten vast te leggen in het medezeggenschapsstatuut. Voor het personeel van de mbo-instelling zijn er inhoudelijk geen wijzigingen als het gaat om de medezeggenschap. De WEB en WOR zijn immers al van toepassing op de medezeggenschap binnen een mbo-instelling. Dat verandert niet bij de vorming van een verticale scholengemeenschap.

Het belangrijkste procedurele gevolg is dat er in beginsel sprake zal zijn van gedeelde medezeggenschap, dat wil zeggen zonder aanwezigheid van leerlingen en ouders. En dat het personeel van de vo-school en van de mbo-instelling samen vertegenwoordigd kunnen worden door één orgaan, namelijk de ondernemingsraad. Vanuit het perspectief van het personeel van de mbo-instelling betekent het dat ook personeel van de vo-school een plek zal krijgen in de ondernemingsraad.

In het rapport «Energzijds, anderzijds. Scenario's voor de regulering van de medezeggenschap vmbo-mbo» wordt ingegaan op de vraag hoe bij een samenwerking tussen een vmbo-school en mbo-instelling zonder dat er sprake is van een verticale scholengemeenschap de medezeggenschap van betrokken leerlingen, ouders, studenten en docenten gereguleerd kan worden. In het rapport worden grofweg drie scenario's beschreven voor de organisatie van de medezeggenschap bij de vorming van een doorlopende leerlijn. Dit zijn *non-regulering* ofwel *vrije zelfregulering*, *geconditioneerde zelfregulering*, en *regulering* (zie onderstaande tabel). Zoals vermeld is het belangrijk om daarbij te benoemen dat het rapport ingaat op de organisatie van de medezeggenschap in de context van diverse samenwerkingsvormen vmbo-mbo, los van de verticale scholengemeenschap.

Tabel 1. Wetgevingsscenario's voor de organisatie van de medezeggenschap

Scenario 1: Non regulering	Scenario 2: Geconditioneerde zelfregulering		Scenario 3: Regulering		
	2a	2b	3a	3b	3c
De wetgever zwijgt.	De wetgever geeft als intentie aan dat samenwer- kingspart- ners hun eigen afspraken maken.	De wetgever geeft aanvul- lend aan 2a het wettelijk kader tevens enkele condities aan.	De wetgever bepaalt dat Wms van toepassing is.	De wetgever bepaalt dat WEB/WOR van toepassing is.	De wetgever bepaalt dat in samenwer- kingsover- eenkomst het regime is vastgelegd (WMS of WEB/WOR)

Bron: Enerzijds, anderzijds. Scenario's voor de regulering van de medezeggenschap vmbo-mbo.

De regering hecht grote waarde aan de inbreng van personeel, ouders en leerlingen en studenten bij de organisatie van het onderwijs. Daarom ziet zij het als haar taak om hun inspraak goed te waarborgen. Hoewel non-regulering en geconditioneerde zelfregulering ruimte laten voor flexibiliteit en zo kan worden ingericht naar de specifieke wensen van betrokkenen, brengt het ook risico's mee. Het voordeel van regulering, dat ook wordt benoemd in bovennoemd rapport, is dat de borging van de medezeggenschapsrechten minder afhankelijk is van het (al dan niet) regelen van dit punt door de samenwerkingspartners. Ook zorgt het landelijk regelen van de medezeggenschap voor kenbaarheid, eenduidigheid en uniformiteit.³³

In het rapport wordt in de context van een samenwerkingsovereenkomst voor een doorlopende leerlijn vmbo-mbo de voorkeur uitgesproken voor het scenario van geconditioneerde zelfregulering. Het is van groot belang te beseffen dat er in het kader van de verticale scholengemeenschap al een afweging is gemaakt over de inrichting van de medezeggenschap. Dit is dus anders dan bij een contractuele samenwerking tussen een losse vo-school en een losse mbo-instelling in het kader van sterk beroepsonderwijs. Dit verschil hangt ook samen met de duurzaamheidsrelatie tussen de vo-school en de mbo-instelling. In een verticale scholengemeenschap is die het sterkst. Daarbij past het dan ook dat de wetgever kiest voor één medezeggenschapsregime. Door te kiezen voor de WEB/WOR sluit de regering aan bij de bestaande wettelijke situatie en worden de rechten van alle betrokkenen gewaarborgd.

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

De leden van de SGP-fractie hebben met enig gevoel van verwarring de paragraaf over bestuursoverdracht gelezen. Deze leden zijn het geheel eens met de keuze om op grond van het voorstel het bevoegd gezag eenvoudig te definiëren als de rechtspersoon, maar de vergelijking met de huidige situatie komt hen niet juist voor. Zij lezen allereerst dat volgens de regering op grond van het huidige recht bij fusie twee colleges van bestuur van de rechtspersoon zouden ontstaan, die elk een instelling in stand houden. Kan de regering voorbeelden waarin dergelijke situaties aan de orde waren of nog steeds zijn? Wat stelt de regering zich voor bij een rechtspersoon met twee besturen, zo vragen zij.

³³ Schoonhoven, R. van & Brekelmans, F.H.J.G. (2020). *Enerzijds, anderzijds. Scenario's voor de regulering van medezeggenschap vmbo-mbo*. Expertisecentrum Onderwijsgeschillen uitgave nr. 14, Utrecht.

Mbo-instellingen worden door rechtspersonen in stand gehouden. Bij een bestuursoverdracht wordt de instandhouding van een instelling (bijvoorbeeld mbo-instelling 1) overgedragen van de ene rechtspersoon (A) naar de andere rechtspersoon (B). Na de bestuursoverdracht houdt rechtspersoon B dus twee mbo-instellingen (mbo-instelling 1) en mbo-instelling 2) naast elkaar in stand.

In de memorie van toelichting is beoogd duidelijk te maken dat daarbij een onderscheid gemaakt dient te worden tussen het bestuur van de rechtspersoon en het college van bestuur van de instelling. Op grond van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek heeft de rechtspersoon een bestuur. Op grond van de WEB heeft de mbo-instelling een college van bestuur. Dit college van bestuur is volgens de WEB het bevoegd gezag van de mbo-instelling. De rechtspersoon B uit het voorbeeld kan daarom volgens de huidige wetgeving een bestuur van de rechtspersoon hebben en daarnaast twee aparte bevoegde gezagsorganen (colleges van bestuur) voor ieder van beide mbo-instellingen.

Door de wijziging van de definitie van het bevoegd gezag in de WEB, zal het mbo gaan aansluiten op hoe het in het vo is geregeld. Daarbij zal ook de verwarring met het Burgerlijk Wetboek tot het verleden gaan behoren.

Daarnaast vragen deze leden toelichting op de veronderstelling dat in de huidige situatie de rechtspersoon de middelen ontvangt, maar dat het bevoegd gezag de middelen min of meer zelfstandig besteedt. Naar de mening van deze leden laat de huidige onjuiste definitie van het bevoegd gezag onverlet dat het college van bestuur slechts als vertegenwoordiger van de rechtspersoon middelen besteedt en niet op eigen naam. Immers, een orgaan van de rechtspersoon heeft geen rechtspersoonlijkheid en kan daarom geen rechthebbende van de middelen zijn.

Het klopt dat in de huidige situatie de rechtspersoon de middelen ontvangt van DUO. De verwarring wordt nu juist veroorzaakt omdat de wet thans het college van bestuur van een bijzondere mbo-instelling als bevoegd gezag aanmerkt. Dit wekt de suggestie dat het college van bestuur in die hoedanigheid verantwoordelijk is voor de mbo-instelling en ook voor de besteding van de middelen. Dit druist echter in tegen het feit dat de rechtspersoon de vermogensrechtelijke drager van rechten en verplichtingen is en in die hoedanigheid ook verantwoordelijkheid voor de besteding van de middelen zou moeten kunnen nemen. De WEB schuurt hier dus onnodig met het privaatrecht. Door de wijziging van de definitie van het bevoegd gezag, wordt de WEB in overeenstemming met het privaatrecht gebracht en deze taak gegeven aan de rechtspersoon. De rechtspersoon kan deze taak vervolgens zelf statutair toedelen aan een persoon of college binnen de rechtspersoon.

4. Financiële gevolgen

4.1. Huisvesting

De leden van de VVD-fractie lezen dat na de vorming van een verticale scholengemeenschap de gemeente niet meer verantwoordelijk is voor de huisvesting van deze vo-scholen. Hoe werkt dit als een huidige vo-school opgaat in een verticale scholengemeenschap? Betekent dit dat de huisvesting van de vo-school dan automatisch overgaat naar de verticale scholengemeenschap of ontvangt de gemeente hier dan een vergoeding voor? Welke gevolgen heeft het voor de uitkering vanuit het gemeentefonds voor de gemeente, als een vo-school besluit deel te nemen aan een verticale scholengemeenschap?

De systematiek voor de huisvestingsvergoeding van verticale scholengemeenschappen wijzigt niet. De mbo-instelling en vo-school ontvangen hun huisvestingsvergoeding op basis van de WEB. Eén integrale huisvestingsvergoeding is een van de kenmerken van een verticale

scholengemeenschap en daarmee onderscheidt het zich van een samenwerking waarbij alleen bestuurlijk is gefuseerd. Als een vo-school onderdeel wordt van een verticale scholengemeenschap gaat de verantwoordelijkheid voor de huisvesting over van de gemeente naar het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag ontvangt vanaf het eerstvolgende kalenderjaar een vergoeding voor de huisvesting voor de vo-leerlingen uit het macrobudget mbo. De gemeente behoudt het economisch claimrecht op de gebouwen. Dit is allemaal reeds geregeld. Indien het gebouw niet meer nodig is voor onderwijs, moet het juridisch eigendom conform de in artikel 76u WVO beschreven procedure weer aan de gemeente worden overgedragen. De gemeente en de mbo-instelling kunnen desgewenst onderling afspraken maken over de eventuele afkoop van het economisch claimrecht op de schoolgebouwen. De rijksbijdrage die het bevoegd gezag ontvangt, bevat een huisvestingsvergoeding voor elke vo-leerling die onderwijs volgt bij een school binnen de verticale scholengemeenschap. Voor een gemeente waar sprake is van (een vestiging van) een verticale scholengemeenschap, tellen de betreffende vo-leerlingen niet meer mee bij het bepalen van de hoogte van de bekostiging voor onderwijshuisvesting via het gemeentefonds. Na de vorming van een verticale scholengemeenschap is de gemeente waar de vestiging van een dergelijke vo-school staat, niet meer verantwoordelijk voor de huisvesting van deze vo-leerlingen. In de memorie van toelichting is onder paragraaf 3.2.5 nader toegelicht welke gevolgen het vormen van een verticale scholengemeenschap heeft voor de huisvestingsvergoeding.

Wat gebeurt er als een dergelijk gebouw ook gebruikt wordt door andere verenigingen, bijvoorbeeld sportverenigingen die gebruikmaken van gymzalen van de vo-school? Houden zij dan hun rechten of worden die verenigingen verplicht om nieuwe afspraken te maken met de mbo-instelling, zo vragen deze leden.

Een vo-school kan op grond van artikel 76s WVO een gedeelte van een gebouw of terrein in gebruik geven of verhuren. Dit kan inderdaad bijvoorbeeld zijn aan een sportvereniging die gebruik maakt van de gymzalen. Op het moment dat de vo-school deel uit gaat maken van een verticale scholengemeenschap en het gebouw en terrein blijft gebruiken voor de vo-school, verandert er niets in deze situatie. De vo-school gaat niet op in de mbo-instelling, maar blijft los daarvan bestaan binnen de verticale scholengemeenschap. Alle rechten en verplichtingen van de vo-school blijven dus ook in stand. Ook de verplichtingen van de vo-school tegenover bijvoorbeeld verenigingen die gebruik maken van de gymzalen, blijven bestaan als vóór de vorming van de verticale scholengemeenschap. De vorming van de verticale scholengemeenschap verandert hier dus niets aan. Wanneer de vo-school deel uit gaat maken van een verticale scholengemeenschap en het gebouw en terrein niet meer gebruikt worden voor de vo-school, gaat de eigendom van het gebouw en terrein terug naar de gemeente. De gemeente is vanaf dat moment verantwoordelijk voor de afspraken met de verenigingen.

5. Advies en consultatie

Geen havo/vwo binnen een nieuw te vormen verticale scholengemeenschap

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat meerdere partijen de wens uitten om de schoolsoorten havo en vwo ook toe te staan binnen een verticale scholengemeenschap. Is er concreet onderzoek gedaan naar de kansen en mogelijkheden om havo en vwo wel op te nemen in een verticale scholengemeenschap? Zo ja, wat waren de uitkomsten? Zo nee, waarom niet? Is er ook onderzoek gedaan naar de ervaringen van de

bestaande verticale scholengemeenschappen met havo en vwo? Zo ja, wat waren de uitkomsten? Zo nee, waarom niet, zo vragen deze leden. De leden van de PvdA-fractie concluderen terecht dat meerdere partijen, met name uit de mbo-sector, de wens hebben geuit om de schoolsoorten havo en vwo toe te staan binnen een verticale scholengemeenschap. Binnen de vo-sector bestaat deze behoefte niet, zo heeft de VO-raad te kennen gegeven. Gelet op het standpunt van de VO-raad, en de gemaakte inhoudelijke afweging zoals reeds uiteengezet in antwoord op vragen van andere fracties, heeft de regering geen onderzoek gedaan naar de kansen en mogelijkheden om havo en vwo op te nemen in een verticale scholengemeenschap, ook niet onder bestaande verticale scholengemeenschappen met havo en vwo.

Openbaar onderwijs

De leden van de VVD-fractie lezen dat een stichting mogelijk wordt tussen een openbare vo-school of vo-scholen met een bijzondere mbo-instelling. Hoe verhoudt zich dit tot de mogelijkheid tot het weigeren van leerlingen die de grondslag van de mbo-instelling niet onderschrijven? Zou in de praktijk een situatie kunnen ontstaan dat een leerling wel onderwijs kan volgen op het openbare gedeelte van de verticale scholengemeenschap, maar niet op de bijzondere gedeelte, zo vragen deze leden.

De meeste mbo-instellingen zijn algemeen toegankelijk. Verder ligt het niet voor de hand dat een mbo-instelling met een duidelijk godsdienstige grondslag een verticale scholengemeenschap met een openbare vo-school zal vormen. Bovendien vloeit uit artikel 8.1.2 WEB voort dat als er geen algemeen toegankelijk mbo binnen redelijke afstand van de woonplaats van de student te vinden is, de student niet om godsdienstige redenen mag worden geweigerd.

Het is voor een mbo-instelling binnen bepaalde kaders wel mogelijk om aan studenten voor niveaus 3 en 4 te vragen haar grondslag te onderschrijven. In dit verband wijs ik u ook op de brief over toelatingsbeleid die uw Kamer op 18 december jl. heeft ontvangen. De Grondwet geeft scholen de ruimte om eigen overtuigingen te hebben. Maar deze ruimte is niet onbeperkt. Dat betekent onder meer dat geen enkele school of instelling in Nederland leerlingen of studenten mag veroordelen of afwijzen op basis van hun seksuele gerichtheid. Niet in een identiteitsverklaring, niet in haar toelatingsbeleid en niet in haar schoolcultuur. Bijzondere scholen en mbo-instellingen mogen toelatingsbeleid voeren, mits dit beleid aan de voorwaarden van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) voldoet. Toelatingsbeleid dat hiermee in strijd is, is uiteraard niet toegestaan. De onderwijswetgeving biedt de Inspectie van het onderwijs voldoende aanknopingspunten om toezicht te houden. Zo nodig kan de inspectie een instelling erop wijzen dat in strijd wordt gehandeld met de Awgb.

Tot slot nog het volgende. In artikel 8.1.1, vierde lid, WEB, wordt een onderscheid gemaakt tussen respecteren en onderschrijven. De wet bepaalt daarbij voor een instelling -anders dan artikel 27 WVO voor het voortgezet onderwijs die de keuze aan de school laat- voor welke niveaus dat van toepassing kan zijn. Een (bijzondere) mbo-instelling kan van een student die een beroepsopleiding op mbo-niveau 1 of 2 wil gaan doen, uitsluitend verlangen dat de student de grondslag en doelstellingen van de instelling respecteert. Voor niveaus 3 en 4 geldt daarentegen dat van de student gevraagd kan worden de grondslag en doelstellingen te onderschrijven. Onderschrijven vraagt actieve betrokkenheid van de student bij de godsdienst die aan de instelling ten grondslag ligt, terwijl respecteren slechts vraagt om eerbiediging van de grondslag en doelstellingen van de mbo-instelling. Het onderscheid dat de WEB hier maakt tussen respecteren en onderschrijven gekoppeld aan de niveaus van beroepsopleiding, vind ik in beginsel onwenselijk.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat VOS/ABB in haar position paper aandacht vraagt voor het openbaar onderwijs. VOS/ABB constateert dat het mbo-stelsel enkel uit bijzondere instellingen bestaat en geen openbare instellingen kent. Een nieuwe openbare instelling oprichten zou op dit moment niet mogelijk zijn, omdat nieuwe toetreders niet mogelijk zijn. Kan de regering uiteenzetten of dit klopt? Is de regering het met deze leden eens dat het aanbieden van openbaar onderwijs een wettelijke taak is van de overheid? Zo ja, kan de regering toelichten hoe de regering een openbaar aanbod kan garanderen of creëren, indien leerlingen de voorkeur blijken te hebben voor onderwijs op een openbare instelling?

Het klopt dat er uitsluitend bijzondere mbo-instellingen bestaan. Aangezien het mbo tot 1996 was geregeld in de WVO, zijn er met de inwerkingtreding van de WEB voor het eerst mbo-instellingen gevormd. Speciaal voor dat doel zijn toen privaatrechtelijke rechtspersonen opgericht en bij wet aangewezen om bekostigde mbo-instellingen in stand te houden. Een nieuwe openbare mbo-instelling bekostigen kan alleen bij wet en is dus op dit moment onmogelijk.³⁴ De WEB biedt wel de mogelijkheid dat een bestaande bijzondere mbo-instelling wordt omgezet naar een openbare mbo-instelling.³⁵

De regering is het niet eens met de leden van de GroenLinks-fractie dat het aanbieden van openbaar mbo een grondwettelijke taak is van de overheid. Artikel 23, vierde lid, Grondwet is niet van toepassing op het mbo, maar alleen op het «algemeen vormend lager onderwijs». Van oudsher wordt hiermee het primair onderwijs (po) en het vo bedoeld, en niet het onderwijs dat rechtstreeks opleidt tot een beroep (zoals het mbo³⁶). Daar hoort echter niet bij dat de overheid voldoende aanbod van openbaar mbo garandeert.

Voornoemde leden zijn ook benieuwd of de regering voornemens is mogelijkheden te creëren voor openbare aanbieders in het mbo. Hoe kijkt de regering aan tegen de redenering dat door ontwikkelingen in de afgelopen decennia – zoals de kwalificatieplicht tot 18 jaar – het mbo indirect onder de leerplicht is gaan vallen en in elk geval voor een deel van de mbo-studenten (die op hun 17^e of 18^e een startkwalificatie halen in het mbo) gezien zou kunnen worden als funderend onderwijs?

De garantiefunctie voor het aanbieden van voldoende openbaar onderwijs is niet van toepassing op het beroepsonderwijs. Ook niet op de studenten waarvoor de kwalificatieplicht in de zin van paragraaf 2a van de Leerplichtwet 1969 geldt. De regering verwijst naar het antwoord hierboven en op de vragen van de GroenLinks-fractie hierna.

Hoe verhoudt dit zich tot artikel 23 – meer in het bijzonder lid 4: «In elke gemeente wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal openbare scholen...»? Hoe verhouden uit artikel 23 voortvloeiende rechten zich? Een voorbeeld: stel dat een 17-jarige overtuigd atheïst zonder startkwalificatie zich meldt bij een mbo-instelling, die een strikt denominatief toelatingsbeleid toepast. Wiens recht gaat dan voor: dat van de mbo-instelling of dat van de student? Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering op dit punt.

Zoals aangegeven is artikel 23, vierde lid, Grondwet niet van toepassing op het mbo. Wel past de regering dit grondwetsartikel, uitgezonderd het vierde lid, zoveel mogelijk overeenkomstig toe op het mbo. Daarbij is de uitwerking in de WEB anders dan in het funderend onderwijs. De atheïstische student uit het voorbeeld kan slechts worden geweigerd voor een entree- of basisberoepsopleiding als hij de grondslag van de

³⁴ Artikel 2.1.3, eerste lid, WEB.

³⁵ Artikel 2.1.3, tweede lid, onderdeel b, sub 3, WEB.

³⁶ Zie ook artikel 1.2.1, tweede lid, WEB.

mbo-instelling niet respecteert. De student hoeft het dus niet eens te zijn met de godsdienst of levensbeschouwing die de mbo-instelling uitdraagt, maar mag zich er (binnen de mbo-instelling) ook niet actief tegen verzetten. Voor de opleidingen op hogere niveaus kan van de student worden gevraagd dat hij de grondslag onderschrijft. Dat betekent dat de mbo-instelling mag vragen van de student dat hij de godsdienst of levensbeschouwing van de mbo-instelling deelt.

Een student die niet in de gelegenheid is de opleiding elders te volgen, kan echter nooit om voormelde redenen worden geweigerd of verwijderd. Dit is dus anders dan in het funderend onderwijs. Deze nuance volgt uit artikel 8.1.2, eerste lid, WEB. Er is hiermee sprake van een balans tussen de rechten van de mbo-instelling en die van de student.

De leden van de SP-fractie stellen dat in het mbo geen openbare instellingen zijn, maar alleen bijzondere instellingen. Ook heeft de leerplichtwet werking in de mbo-sector. Dit doet bij deze leden de vraag rijzen waarom er geen openbaar aanbod in het mbo is. Hoe kan de overheid er zorg voor dragen dat een openbaar aanbod gegarandeerd kan worden wanneer studenten geen onderwijs wensen te volgen op een bijzondere school, zo vragen deze leden.

De grondwettelijke garantiefunctie uit artikel 23, vierde lid, Grondwet die de regering opdraagt om voor voldoende openbaar onderwijs te zorgen, is niet van toepassing op het mbo.

Alle instellingen in het mbo zijn bijzonder omdat deze in stand worden gehouden door privaatrechtelijke rechtspersonen. Het grootste deel van deze mbo-instellingen is algemeen bijzonder en algemeen toegankelijk.³⁷ Daarnaast draagt slechts een gering deel van de mbo-instellingen dat wél op godsdienstige of levensbeschouwelijke leest is geschoeid, dat actief uit. Het mbo is daarmee in de praktijk toegankelijk voor iedereen die aan de vooropleidingseisen voor de desbetreffende beroepsopleiding voldoet. De regering verwijst verder naar het eerdere antwoord op de vragen van de leden van de fracties van de VVD en GroenLinks.

Uitkeringskosten

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de uitkeringskosten voor een vo-school van 25 procent naar 100 procent zullen toenemen bij participatie in een verticale scholengemeenschap. Zeker bij krimp, waarbij werknemers door boventaligheid zullen afvloeien, kan deze toename een flinke strop betekenen voor het bestuur. In de memorie van toelichting valt te lezen dat het hogere risico gecompenseerd wordt doordat DUO geen geld meer inhoudt op de personele bekostiging voor het collectief verevenen van de 75 procent uitkeringskosten. Heeft het regering ook onderzocht hoe deze macroaanpak op microschaal uitpakt bij vo-scholen in krimpgebieden? Wat kan de regering hierover melden, zo vragen deze leden.

Eén regime van uitkeringskosten past bij de organisatorische samenwerking binnen de verticale scholengemeenschap en de vermindering van administratieve lasten. Daarom wordt een vo-school die onderdeel wordt van een verticale scholengemeenschap volledig eigen risicodragers voor de uitkeringskosten. Daar staat tegenover dat die vo-school niet meer hoeft bij te dragen aan het collectief van de uitkeringskosten. Op microschaal levert dit een financieel voordeel op als een vo-school uitkeringskosten heeft die onder het landelijk gemiddelde liggen. Als een vo-school uitkeringskosten heeft die hoger liggen dan het landelijk

³⁷ Onder de richting algemeen bijzonder vallen mbo-instellingen die niet uitgaan van een godsdienst of levensbeschouwing, maar wel een bepaalde onderwijskundige (pedagogische) grondslag hebben.

gemiddelde, betekent dit een financieel nadeel. De regering heeft dit risico gewogen en als beperkt ingeschat.

Huisvestingvergoeding

De leden van de VVD-fractie lezen dat de gemeente in economische zin eigenaar blijft van de huisvesting in het geval van een verticale scholengemeenschap. Betekent dit dat de gemeente dus ook toestemmingsrecht heeft als het gaat om het wel of niet stichten van een verticale scholengemeenschap, aangezien dit invloed heeft op de huisvesting van een gemeente, zo vragen de leden.

De gemeente heeft geen toestemmingsrecht bij de vorming van een verticale scholengemeenschap. Indien de gemeente toestemmingsrecht zou hebben, kan de gemeente van doorslaggevende invloed zijn op het al dan niet vormen van een verticale scholengemeenschap. Dat past niet in de gedachte dat besturen zelf verantwoordelijkheid zijn voor hun organisatie. De regering is wel voornemens om het bestuur, of de besturen, die voornemens zijn een verticale scholengemeenschap te vormen te verplichten de betrokken gemeente hiervan op de hoogte te brengen in verband met de huisvesting. Dit dient nog te worden uitgewerkt in lagere regelgeving.

II ARTIKELGEWIJS

Artikel I. Wijziging Wet educatie en beroepsonderwijs

De leden van de PvdA-fractie lezen in de toelichting op artikel I inzake de wijziging Wet educatie en beroepsonderwijsartikel over 2.1.6: «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.» Artikel 23 van de Grondwet kent echter het primaat toe aan het openbaar onderwijs. Op grond van welke overwegingen kiest de regering bij dit wetsvoorstel nu een uitgangspunt van volledig het tegenovergestelde van het uitgangspunt van artikel 23 van de Grondwet, alsof openbaar onderwijs er weliswaar mag zijn, maar bijzonder onderwijs er móet zijn, zo vragen deze leden.

Zoals eerder aangegeven gebiedt artikel 23, vierde lid, Grondwet niet dat de regering moet zorgen voor voldoende openbaar mbo. Nu alle mbo-instellingen bijzonder zijn, komt het de leesbaarheid van de wet ten goede als het privaatrechtelijke karakter van dit onderwijs voortaan tot uitgangspunt wordt gekozen voor de formulering van de wet, te beginnen in het nieuwe hoofdstuk 3. Hiermee wordt geen principiële stellingname beoogd, zoals de leden van de PvdA-fractie wellicht vermoedden. Het primaat dat artikel 23 Grondwet toekent aan het openbaar onderwijs, geldt enkel voor het algemeen vormend lager onderwijs. Daartoe wordt het funderend onderwijs gerekend, maar niet het mbo.

Artikel I, onderdeel B

De leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting op de reikwijdte van de voorgestelde bepaling vergeleken bij de huidige regeling. Deze leden constateren dat het wetsvoorstel onverkort alle bepalingen als bekostigingsvoorwaarde aanmerkt die rechtstreeks of naar hun aard op het bevoegd gezag gericht zijn, terwijl dat in de huidige wet slechts geldt voor die bepalingen die specifiek zijn benoemd. Zij vragen in hoeverre volgens de regering verandering optreedt ten aanzien van bepalingen als artikel 1.3.5, die momenteel niet specifiek als bekostigingsvoorwaarde zijn aangemerkt.

Artikel 1.1.3 WEB is opnieuw geformuleerd en hernummerd tot artikel 1.1.2 WEB. Daarbij is inderdaad afgezien van een opsomming van relevante wetsbepalingen als bekostigingsvoorwaarde door simpelweg alle bepalingen die zich rechtstreeks of naar hun aard richten tot het bevoegd gezag aan te merken als bekostigingsvoorwaarden. Daarmee wordt beoogd om mislagen in de toekomst te voorkomen. De strekking van de bepaling, ook nu al, is simpel. De wetsartikelen zijn algemeen verbindende voorschriften voor de openbare mbo-instellingen en bekostigingsvoorwaarden voor de bijzondere mbo-instellingen. In het mbo is alleen sprake van bijzondere instellingen. En dus van bekostigingsvoorwaarden. Hierdoor rijst de vraag wat de consequenties zijn als een bepaling ontbreekt in de opsomming van het huidige artikel 1.1.3, tweede lid, WEB. Iedere bepaling heeft immers een functie of bedoeling. De huidige opsomming van wetsartikelen die als bekostigingsvoorwaarden zijn aangemerkt, is namelijk onvolledig. Dit komt doordat in de praktijk bij wetswijzigingen niet altijd wordt gedacht aan een aanpassing van artikel 1.1.3, tweede lid, WEB. Om dergelijke omissies en daarmee onduidelikheden over het rechtskarakter of de werking van een wetsbepaling in de toekomst te voorkomen, wordt nu voor alle bepalingen die zich direct of indirect richten tot het bevoegd gezag bepaald, dat het bekostigingsvoorwaarden zijn. Dat zijn in beginsel alle bepalingen, behalve bepalingen die zich nadrukkelijk richten tot partijen of organen die niet onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag vallen, zoals gemeenten, de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven of de Landelijke geschillencommissie voor de medezeggenschap. Kortom, al die verplichtingen uit de wet die geen betrekking hebben op het bevoegd gezag en de mbo-instelling.

Voor artikel 1.3.5 WEB betekent dit het volgende. Bij letterlijke lezing van het huidige artikel 1.1.3 WEB zou artikel 1.3.5 geen enkele betekenis hebben. Het is immers in het eerste lid van artikel 1.1.3 WEB niet aangemerkt als regel voor een openbare mbo-instelling en in het tweede lid evenmin als bekostigingsvoorwaarde voor bijzondere mbo-instellingen. Daarmee is het karakter of de rechtskracht van artikel 1.3.5 WEB onduidelijk. Dat is natuurlijk niet de bedoeling. Vandaar ook de voorgestelde nieuwe redactie van artikel 1.1.3 in het nieuwe artikel 1.1.2. Artikel 1.3.5 WEB richt zich tot de mbo-instelling, wat betekent dat het ingevolge het nieuw genummerde artikel 1.1.2 WEB een bekostigingsvoorwaarde is. Artikel 1.3.5 WEB benoemt een drietal doelstellingen waar de mbo-instelling bij de uitoefening van haar primaire taak, het geven van onderwijs, mede zorg voor moet dragen. Hiermee heeft de wetgever tot uitdrukking willen brengen dat het zelfstandige doelstellingen zijn, maar dat het bereiken daarvan ingebed moet zijn in het primaire proces.³⁸ Volgens de wetsgeschiedenis is het dus wel een bekostigingsvoorwaarde, maar omdat het veelal in samenhang met de andere bekostigingsvoorwaarden wordt gezien, zou het niet snel eigenstandig leiden tot de conclusie dat het bevoegd gezag daaraan niet voldoet. Dit voorbeeld maakt naar de opvatting van de regering goed duidelijk dat het wetsvoorstel het eenvoudiger maakt om het rechtskarakter van een bepaling te duiden.

Artikel I, onderdeel K

De leden van de SGP-fractie begrijpen dat de regering gelet op de huidige praktijk aansluit bij het uitgangspunt van bijzondere instellingen. Tegelijk is de vraag waarom er in het licht van het grondwettelijke primaat van het openbaar onderwijs nu actief voor gekozen moet worden het bijzonder onderwijs als uitgangspunt te nemen. Deze leden vragen in hoeverre de

³⁸ Kamerstukken II 1993/94, 23 778, nr. 3, p. 127.

regering ruimte en wenselijkheid ziet voor het ontstaan van openbare instellingen.

Het grondwettelijk primaat van het openbaar onderwijs is niet van toepassing op het mbo. De regering heeft met de bedoelde zin in de memorie van toelichting en een nieuwe volgorde van de bepalingen in het voorgestelde hoofdstuk 3 van de WEB geen grote beleidswijziging willen markeren, maar inderdaad slechts willen aansluiten bij de huidige praktijk van het louter bestaan van bijzondere mbo-instellingen voor beroepsonderwijs en opleidingen educatie. Dat is al zo sinds de invoering van de WEB in 1996. Formeel bestaat er echter wel de mogelijkheid om een bijzondere mbo-instelling om te zetten naar een openbare mbo-instelling. De wet biedt daar dus de ruimte toe. Zolang er voldoende aanbod is van toegankelijk mbo, is er geen overheidsbeleid nodig om te voorzien in openbare mbo-instellingen.

Eveneens vragen zij of een verticale scholengemeenschap van openbaar voortgezet onderwijs en een bijzondere instelling als een intersectorale samenwerkingsschool gezien moet worden.

Met een verticale scholengemeenschap is er geen sprake van een intersectorale samenwerkingsschool. Een samenwerkingsschool in de zin van artikel 53d WVO duidt op een situatie waarin één school voor voortgezet onderwijs zowel openbaar als bijzonder voortgezet onderwijs verzorgt. De verticale scholengemeenschap is geen nieuwe instellingsvorm of schoolsoort, maar een bestuurlijke samenwerking tussen een of meer vo-scholen en een mbo-instelling, waarop de WVO respectievelijk de WEB in beginsel van toepassing blijven. Daarnaast is artikel 53d WVO over de samenwerkingsscholen niet van toepassing buiten het vo en daarmee dus niet op de bestuurlijke samenwerking tussen een mbo-instelling en een vo-school in een verticale scholengemeenschap.

Artikel I, onderdeel V – Artikel 3.1.1.

De leden van de SGP-fractie menen dat de bepaling inzake de onverenigbaarheid van functies onvoldoende duidelijkheid biedt en verarring kan oproepen. Allereerst constateren zij dat in plaats van het bestuurslidmaatschap de frase verbondenheid met het bevoegd gezag geïntroduceerd wordt. Deze leden vragen of hiermee ook het uitoefenen van een statutaire functie bedoeld wordt dan wel dat ook andere vormen van verbondenheid met het bevoegd gezag uitgesloten zijn. Deze leden wijzen in verband hiermee eveneens op de problematiek van bestuurlijke constructies als de holding, waarvan de inspectie in het mbo geconstateerd heeft dat het onwenselijk is en onverenigbaar met de wet dat een bestuurder van een instelling tevens bestuurder is van een overkoepelende rechtspersoon die weliswaar niet als bevoegd gezag de instelling in stand houdt, maar die materieel doorslaggevende invloed heeft op vrijwel alle wezenlijke besluiten van de rechtspersonen die zich onder de koepel bevinden. Deze leden vragen dergelijke ongewenste situaties ondubbelzinnig uit te sluiten.

Op grond van de huidige WEB is het college van bestuur het bevoegd gezag van een bijzondere mbo-instelling. In artikel 9.1.4, tweede lid, WEB is geregeld dat een bestuurder geen lid mag zijn van twee colleges van bestuur tegelijkertijd. Aangezien het bevoegd gezag met dit wetsvoorstel wordt gedefinieerd als de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, wordt dit verbod in het voorgestelde artikel 3.1.1, tweede lid, WEB naar het niveau van de rechtspersoon getild. Het doel blijft het voorkomen van belangenverstremgeling.

Het klopt dat er ook andere vormen van verbondenheid tussen twee bevoegde gezagsorganen kunnen voorkomen. Ook daarvoor geldt dat belangenverstremgeling moet worden voorkomen. Elk bevoegd gezag dient te allen tijde zijn taken en bevoegdheden in volle verantwoorde-

lijkheid te kunnen uitoefenen en het intern toezicht en de medezeggenschap dienen hun rol binnen de organisatie te kunnen vervullen. Het kan niet zo zijn dat bevoegde gezagsorganen bevoegdheden overdragen aan een holding-stichting en daardoor niet meer in staat zijn hun verantwoordelijkheden uit hoofde van de onderwijswetten in te vullen of de belangen van de eigen instelling volledig te behartigen. Voorgaande is en blijft zo op basis van de WEB en de Branchecode goed bestuur in het mbo. Het voert voor nu te ver om – in tegenstelling tot de andere sectorwetten – meer ingrijpende verboden in de WEB op te nemen.

Artikel 3.1.2

De leden van de SGP-fractie constateren dat de raad van toezicht op grond van het wetsvoorstel belast is met het goedkeuren van de statuten, in afwijking van hetgeen nu geregeld is. Deze leden vragen of hieronder eveneens begrepen zijn wijzigingen van de statuten. Meer principieel vragen zij hoe deze bevoegdheid binnen een vereniging te verenigen is met het uitgangspunt van het rechtspersonenrecht dat enkel de algemene vergadering bevoegd is tot vaststelling en wijziging van de statuten.

De opmerking van de leden van de SGP-fractie snijdt hout, indien het bevoegd gezag niet bestaat uit een stichting, maar uit een vereniging naar burgerlijk recht. In verreweg de meeste gevallen is er sprake van een stichting, maar om mogelijke strijdigheid met het rechtspersonenrecht te voorkomen, wordt bij nota van wijziging het voorgestelde artikel 3.1.2, vierde lid, onderdeel b, WEB (artikel I, onderdeel V van het wetsvoorstel) gewijzigd, zodat de goedkeuring van de statuten door een raad van toezicht niet meer wettelijk wordt voorgeschreven.

Dit laat natuurlijk onverlet dat het goed verdedigbaar en ook logisch is voor een stichting als bevoegd gezag om haar raad van toezicht door middel van interne regels binnen de rechtspersoon te belasten met de goedkeuring van de statuten. Doordat de wetgever dit overlaat aan het bevoegd gezag, kan hier in voorkomend geval de algemene vergadering binnen een vereniging het laatste woord houden.

Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt gegeven mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven