

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 23 september 2020 en het nader rapport d.d. 13 oktober 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 juli 2020, nr. 2020001526, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 23 september 2020, nr. W05.20.0275/l, bied ik U hierbij aan. Het advies is integraal opgenomen in het nader rapport en cursief weergegeven.

Bij Kabinetsmissive van 15 juli 2020, no. 2020001526, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet 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), met memorie van toelichting.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Met het wetsvoorstel bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs worden de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB), de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) en een aantal andere wetten gewijzigd om de organisatorische aansluiting tussen het praktijkonderwijs, het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo), het mavo en het mbo te kunnen versterken. Het doel hiervan is dat school- en instellingsbesturen beter in staat worden gesteld de gevolgen van (de zeker in krimpregio's) dalende leerlingen- en studentenaantallen in het beroepsonderwijs op te kunnen vangen.

Het voorstel voorziet daarom in regels om bestuurlijke samenwerking en bestuursoverdracht eenvoudiger te maken. Diverse bepalingen uit de WVO en de WEB vormen op cruciale onderdelen en belemmering voor het effectief laten zijn van de samenwerking tussen onderwijsbesturen en instellingen, aldus de toelichting. Dit wetsvoorstel richt zich op het wegnemen van die belemmeringen.

De belangrijkste maatregelen in het voorstel zijn:

- 1. de introductie van beroepscolleges, waarbij de huidige agrarische opleidingscentra automatisch omgevormd worden tot verticale scholengemeenschappen bestaande uit een mbo-instelling (beroepscollege) en een school voor voortgezet onderwijs voor vbo;*
- 2. het mogelijk maken van het vormen van nieuwe verticale scholengemeenschappen; en*
- 3. het aantrekkelijker maken van bestuursoverdracht (bestuurlijke fusie met behoud van eigenheid).*

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de terugwerkende kracht waarin het voorstel voorziet. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel.

1. Terugwerkende kracht

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat de voorgestelde wet terugwerkt tot en met een in het inwerkingtredingsbesluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of artikelonderdelen verschillend kan worden vastgesteld. De reden hiervoor ligt in die onderdelen van het voorstel die van belang zijn voor de bekostiging van de bestaande agrarische opleidingscentra die op het moment van inwerkingtreding van de wet verticale scholengemeenschappen worden. Met gedifferentieerde inwerkingtreding kan worden bezien of het wenselijk is om aan die onderdelen terugwerkende kracht te verlenen tot 1 augustus 2021 «zodat de bekostiging van de leerlingen van dat voormalige aoc met ingang van het kalenderjaar 2022 volgens het model van de WVO plaats kan vinden». De Afdeling merkt hierover het volgende op.

Aan een regeling wordt slechts terugwerkende kracht verleend, indien daarvoor een bijzondere reden bestaat en aan belastende regelingen wordt, behoudens uitzonderlijke gevallen, geen terugwerkende kracht verleend. Delegatie van regelgevende bevoegdheid wordt daarbij zo concreet en nauwkeurig mogelijk begrensd. De Afdeling acht het argument van ingang van bekostiging volgens WVO-model per kalenderjaar 2022, waartoe mogelijk terugwerkende kracht noodzakelijk is, aanvaardbaar als vereiste bijzondere reden. Zij merkt echter op dat deze reden niet de mogelijkheid van terugwerkende kracht voor alle onderdelen van de regeling noodzakelijk maakt.

De mogelijkheid van terugwerkende kracht kan beperkt worden tot die onderdelen van de regeling die in aanmerking komen voor bekostiging volgens WVO-model. Uitsluitend daarvoor is die mogelijkheid immers

bedoeld. Dit geldt te meer nu de voorgestelde te brede grondslag ook terugwerkende kracht van een belastende regeling mogelijk maakt. Verticale scholengemeenschappen, die nu voor 75 procent risicodragend zijn voor uitkeringskosten, worden immers onder dit wetsvoorstel voor 100 procent risicodragend.

De Afdeling adviseert met inachtneming van het voorgaande de grondslag voor terugwerkende kracht in artikel XIII van het wetsvoorstel nader te preciseren.

In artikel XIII van het wetsvoorstel is de inwerkingtreding geregeld, waarbij de mogelijkheid tot terugwerkende kracht was opgenomen. Zoals ook stond vermeld in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, was deze mogelijkheid opgenomen in verband met de gelijke bekostiging van het vbo-deel van een agrarisch opleidingscentrum.

De Afdeling wijst er terecht op dat de grondslag voor terugwerkende kracht in artikel XIII van het wetsvoorstel te breed was. De grondslag zag namelijk op het gehele wetsvoorstel en was niet gelimiteerd tot die onderdelen die zien op bovenstaande situatie.

In het gewijzigde voorstel van wet is de mogelijkheid tot terugwerkende kracht uit artikel XIII verwijderd. Bij nader inzien zou het met terugwerkende kracht toepassen van een wijziging in de bekostiging van scholen ook stuiten op praktische bezwaren.

2. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann*

De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn verwerkt en overigens zijn nog enkele andere redactionele verbeteringen aangebracht. Van de gelegenheid is voorts gebruik gemaakt om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op onderstaande punten aan te vullen en te actualiseren.

Allereerst is in het voorstel voor een nieuw artikel 2.6.2 van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) over de verticale scholengemeenschap geëxpliciteerd dat ook voor beëindiging van een verticale scholengemeenschap, een aanvraag gedaan moet worden. Per welke datum een verticale scholengemeenschap gevormd, gewijzigd of beëindigd kan worden, zal op lager niveau geregeld worden; daarom is het vierde lid van die bepaling verwijderd.

Abusievelijk zijn bij het laten vervallen van artikel 12.3.9 WEB niet alle verwijzingen daarnaar meegenomen. Daarom kunnen ook hoofdstuk 16, paragraaf 2, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek vervallen, alsmede een verwijzing in bijlage 1 bij de Wet normering topinkomens naar dat artikel.

Het artikel over de aanwijzingsbevoegdheid in de Wet educatie en beroepsonderwijs BES is aangepast omwille van de consistentie in wetgeving. Daarom wordt in die wet «de rechtspersoon die de school in

stand houdt» vervangen door «het bevoegd gezag», ondanks dat dit op hetzelfde neerkomt.

Aan het wetsvoorstel is een wijziging van artikel 96c.1 Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) toegevoegd. Hiermee worden scholen die onderdeel zijn van een verticale scholengemeenschap uitgesloten van de vergoeding door de gemeente voor de onroerendezaakbelasting. De bekostiging in de huisvesting voor scholen binnen verticale scholengemeenschappen verloopt immers via de WEB en onderliggende regelgeving.

Er is een samenloopbepaling voor de Wet voortgezet onderwijs 2020 toegevoegd, nu deze wet inmiddels door de Eerste Kamer is aanvaard, maar nog niet in werking is getreden. Ook is een samenloopbepaling voor de Wet elektronische publicaties toegevoegd. De samenloopbepaling in artikel X van het wetsvoorstel is verwijderd, omdat de Wet van 20 mei 2020 tot wijziging van onder andere de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Leerplichtwet 1969 in verband met de versterking van het beroepsonderwijs, door het wettelijk mogelijk maken van doorlopende leerroutes vmbo-mbo (sterk beroepsonderwijs) inmiddels in werking is getreden. De wijzigingen door deze wet, zijn ook verwerkt in het wetsvoorstel. De samenloop in artikel 10d, eerste lid, onderdeel b, WVO is verplaatst naar artikel 12.2.4, vierde lid, WEB.

Tot slot is er een citeertitel toegevoegd, aangezien het wetsvoorstel een groot aantal zelfstandige bepalingen bevat. Hiermee wordt verwijzing eenvoudiger.

Zoals hierboven aangegeven is ook de memorie van toelichting geactualiseerd en verbeterd, bijvoorbeeld in passages over het wetsvoorstel Sterk beroepsonderwijs dat inmiddels tot wet is verheven. Ook is in hoofdstuk 9 (Advies en consultatie) van de memorie nader ingegaan op openbaar onderwijs. En is verduidelijkt dat scholen voor havo en vwo niet aan een verticale scholengemeenschap kunnen worden toegevoegd.

Ik moge U, in overeenstemming met mijn ambtgenoot voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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