No.W05.20.0275/I 's-Gravenhage, 23 september 2020

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

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.

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.[[1]](#footnote-1) 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.[[2]](#footnote-2)

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;[[3]](#footnote-3)
2. het mogelijk maken van het vormen van nieuwe verticale scholengemeenschappen;[[4]](#footnote-4) en
3. het aantrekkelijker maken van bestuursoverdracht (bestuurlijke fusie met behoud van eigenheid).[[5]](#footnote-5)

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.[[6]](#footnote-6) 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”.[[7]](#footnote-7) 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.[[8]](#footnote-8) Delegatie van regelgevende bevoegdheid wordt daarbij zo concreet en nauwkeurig mogelijk begrensd.[[9]](#footnote-9) 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.[[10]](#footnote-10)

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

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,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W05.20.0275/I

* In artikel I, onderdeel A ‘de gemeenteraad’ vervangen door ‘de raad’ (zie ook Aanwijzing 2.46 Ar).
* In artikel I, onderdeel H, ‘3.’schrappen.
1. Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.2. [↑](#footnote-ref-1)
2. Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2. [↑](#footnote-ref-2)
3. Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1. [↑](#footnote-ref-3)
4. Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2. [↑](#footnote-ref-4)
5. Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3. [↑](#footnote-ref-5)
6. Artikel XIII van het wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-6)
7. Toelichting, artikelsgewijs, artikel XIII. [↑](#footnote-ref-7)
8. Zie ook Aanwijzing 5.62 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar). [↑](#footnote-ref-8)
9. Zie ook Aanwijzing 2.23 Ar. [↑](#footnote-ref-9)
10. Zie toelichting, algemeen deel, paragraaf 7.2. [↑](#footnote-ref-10)