

Vergaderjaar 2021–2022

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)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 26 oktober 2021

Deze memorie van antwoord wordt gegeven mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media.

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) voor het voorlopig verslag over 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). De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en zij hebben daarover nog een vraag. De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en zij hebben daarover gezamenlijk nog enkele vragen. De fractieleden van de SGP hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben daarover een aantal vragen. Bij de beantwoording van de vragen is de indeling van het voorlopige verslag aangehouden.

De fractieleden van GroenLinks en de PvdA vragen of de regering onderzoek heeft gedaan naar de gevolgen voor de reistijd van leerlingen en docenten bij het ontstaan van verticale scholengemeenschappen. Is in dat onderzoek ook betrokken wat toegenomen reistijd betekent voor de keuzes van leerlingen of studenten, en voor het lerarentekort. Zo ja, wat zijn de resultaten van het onderzoek? Zo nee, is de regering bereid om dit onderzoek te laten doen, al dan niet als onderdeel van een evaluatie? *De vorming van een verticale scholengemeenschap stelt een bevoegd gezag dat zowel een of meer vo-scholen als een mbo-instelling in stand houdt, in staat om het vo en mbo in samenhang te organiseren. De keuze om een verticale scholengemeenschap te vormen of andere vormen van samenwerking aan te gaan, heeft op zichzelf geen langere reistijd voor leerlingen, studenten en docenten tot gevolg. Dit gebeurt pas wanneer het bevoegd gezag daarnaast ook nog andere keuzes maakt, zoals de*

inperking van het onderwijsaanbod op één of meerdere vestigingen. Het is aan het bevoegd gezag om die keuzes in samenspraak met de medezeggenschapsorganen te maken. Daarnaast heeft een vo-leerling binnen de verticale scholengemeenschap de vrijheid om zelf te kiezen aan welke mbo-instelling hij/zij een vervolgopleiding wil volgen. Dit kan een vervolgopleiding aan de mbo-instelling binnen de verticale scholengemeenschap zijn, maar dat hoeft niet. De regering heeft om deze redenen naar de gevolgen voor reistijd geen onderzoek gedaan, maar zal deze eventuele gevolgen meenemen in de evaluatie van dit wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks-fractie en de PvdA-fractie hebben gezamenlijk enkele vragen over de medezeggenschap binnen de verticale scholengemeenschap. Volgens de leden vreest een aantal vakbonden dat door de Wet op de ondernemingsraden (WOR) docenten inspraak verliezen op het lesrooster, de taakverdeling, en het vaststellen of wijzigen van het schoolplan. De leden vragen of de regering actief heeft gevraagd aan de instellingen en de vakbonden wat zij vinden van het voorstel om de medezeggenschap onder de WOR te laten vallen.

De stem van docenten is – net als die van leerlingen, studenten en ouders – belangrijk bij het besturen van een school of instelling. De regering neemt de zorgen die recentelijk zijn geuit door de vakbonden dan ook serieus. De regering blijft wel van mening dat de positie van docenten binnen een verticale scholengemeenschap onder de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en de WOR goed is geborgd.

Zo kent de WOR aan het personeel van een organisatie, vertegenwoordigd in een ondernemingsraad, diverse advies- en instemmingsrechten toe. Omdat de WOR niet alleen voor het onderwijs geldt, zijn deze rechten algemeen geformuleerd. In de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) is de formulering van deze rechten daarentegen specifiek op het onderwijs toegespitst. Het kan daarom lastig zijn om de WOR in één oogopslag met de WMS te vergelijken, maar dit wil niet zeggen dat de WOR ertoe leidt dat docenten inspraak verliezen. De WOR biedt bijvoorbeeld instemmingsrecht op de arbeidsomstandigheden op grond van artikel 27, eerste lid, onderdeel d, WOR. Het taakverdelings- en het taakbelastingsbeleid van het onderwijspersoneel waar uw fracties aandacht voor vragen, valt hier eveneens onder. Dit is ook erkend door de vakbonden in de toelichting bij het Professioneel statuut voor het mbo, dat op 9 juni 2009 door de sociale partners is vastgesteld.

Bovendien is het WEB-/WOR-regime al op het mbo en de verticale scholengemeenschappen van toepassing sinds 2010. Het wetsvoorstel verandert hier niets aan. Dit is destijds een bewuste keuze geweest, onder andere om de studentenparticipatie te vergroten en – voor verticale scholengemeenschappen – om besturen niet met bestuurlijke drukte op te zadelen als gevolg van meerdere medezeggenschapsregimes. De regering heeft in de afgelopen jaren geen signalen gekregen dat dit tot knelpunten heeft geleid.

Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is het onderwijsveld nauw betrokken. Ook heeft een ieder de mogelijkheid gehad om bij de internetconsultatie een zienswijze in te dienen. Hiervan hebben de vakbonden geen gebruik gemaakt. Het ministerie heeft over verschillende dossiers vrijwel wekelijks contact met de vakbonden; daarbij zijn tot aan de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer vanuit die kant geen zorgen geuit over het huidige functioneren van de medezeggenschap binnen verticale scholengemeenschappen. Het is goed denkbaar dat er nog punten overblijven die niet onder de reikwijdte van de WOR vallen of waarover men van opvatting kan verschillen; daarom is ook onderzoek naar de verschillen tussen de medezeggenschapsmodellen in het onderwijs en de voor- en nadelen van harmonisatie tussen de diverse sectoren van belang. Op dit onderzoek wordt in de beantwoording van de

volgende vraag van de leden van de GroenLinks-fractie en de PvdA-fractie nader ingegaan.

De leden van de GroenLinks-fractie en de PvdA-fractie vragen wat de regering gaat doen indien na inwerkingtreding van de wet blijkt dat de WOR niet passend is en docenten te weinig inspraak hebben op die zaken die bevorderlijk zijn voor de kwaliteit van de arbeid.

De regering wijst er nogmaals op dat dit wetsvoorstel voor docenten niets wijzigt aan de manier waarop de medezeggenschap momenteel binnen verticale scholengemeenschappen is geregeld. Het wetsvoorstel maakt slechts mogelijk dat nieuwe verticale scholengemeenschappen worden gevormd. Daardoor neemt het aantal vo-docenten dat onder het WEB-/WOR-regime komt te vallen, waarschijnlijk wel toe.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is de motie Bisschop / Peters aangenomen. In de motie wordt de regering verzocht om de mogelijkheden van één gemeenschappelijk wettelijk kader voor de medezeggenschap binnen het gehele vo en mbo te onderzoeken dat tegemoetkomt aan de wensen en de onderscheiden posities van de verschillende medezeggenschapsorganen en -geledingen. Op dit moment wordt een onderzoek voorbereid om deze motie uit te voeren. Dit onderzoek zal begin 2022 van start gaan.

De regering neemt de zorgen die recentelijk door de vakbonden zijn geuit, serieus. De onderzoekers wordt daarom gevraagd om ook het functioneren van de medezeggenschap binnen verticale scholengemeenschappen te onderzoeken, eventuele knelpunten rond de inspraak van docenten en ouders in beeld te brengen en aanbevelingen te doen hoe deze opgelost kunnen worden. Ook de vakbonden zullen bij de uitvoering van dit onderzoek worden betrokken.

Volgens de SGP-fractieleden schrijft de Minister van OCW in haar brief van 21 juni 2021 dat het niet acceptabel is dat een leerling de verticale scholengemeenschap zou moeten verlaten wegens godsdienst of levensovertuiging. De leden vragen een nadere toelichting op de situatie die de Minister in gedachten heeft. Gaat het hier kennelijk om leerlingen van wie de school na inschrijving een verticale scholengemeenschap gaat vormen? Zo nee, waarom zou dan een acceptatieplicht nodig zijn terwijl leerlingen voorafgaand aan de inschrijving bij een verticale scholengemeenschap weten wat het beleid is inzake identiteit? Eveneens vragen de leden van de SGP-fractie of de regering kan bevestigen dat bij de voorgestelde acceptatieplicht juist een belangrijke overweging is dat alle mbo-instellingen tot het bijzonder onderwijs behoren en dat in tegenstelling tot de situatie in het voortgezet onderwijs dus geen garantie op toegang bestaat.

Met de brief van 21 juni 2021 heb ik op verzoek van de Tweede Kamer duidelijk willen maken dat er grondwettelijke bezwaren bestaan ten aanzien van het amendement nr. 22. Met dit amendement, dat de Tweede Kamer overigens niet heeft aangenomen en dat dus geen deel uitmaakt van het wetsvoorstel, zou een bijzondere vo-school binnen een verticale scholengemeenschap in het geheel geen toelatingsbeleid op godsdienstige of levensbeschouwelijke gronden meer kunnen voeren.

De vragen van de SGP-fractie lijken uit te gaan van een andere situatie, namelijk zoals geregeld met amendement nr. 20, dat wel is aangenomen door de Tweede Kamer en daarmee deel uitmaakt van het wetsvoorstel. Wanneer een bijzondere mbo-instelling een verticale scholengemeenschap gaat vormen met een openbare vo-school, geldt na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een gedeeltelijke acceptatieplicht voor de mbo-instelling: de mbo-instelling mag enkel eisen dat de studenten de grondslag respecteren. De mbo-instelling mag niet eisen dat een student de grondslag onderschrijft. Dit amendement beperkt zich niet tot leerlingen van wie de vo-school pas na inschrijving een verticale

scholengemeenschap gaat vormen, maar geldt voor alle leerlingen op een openbare vo-school die een verticale scholengemeenschap vormt met een bijzondere mbo-instelling.

Het klopt dat een vo-leerling zich vóór inschrijving bij de openbare vo-school ervan kan vergewissen dat de bijzondere mbo-instelling binnen die verticale scholengemeenschap geen denominatief toelatingsbeleid voert. Zoals uit de toelichting bij het amendement volgt, is de overweging van de indiener van het amendement er echter in gelegen dat het onwenselijk is indien een openbare vo-school een verregaande samenwerking aangaat met een bijzondere mbo-instelling en een vo-leerling niet binnen de verticale scholengemeenschap kan doorstromen.

Hier kan ik me goed in vinden, aangezien een verticale scholengemeenschap van een mbo-instelling en een vo-school een organisatorische eenheid maakt. Die organisatorische samenhang komt onder andere tot uiting in het feit dat de verticale scholengemeenschap één huisvestingsvergoeding ontvangt voor zowel vo als mbo. Dit kan tot gevolg hebben dat de vo-school en de mbo-instelling in één gebouw gehuisvest worden en vo-leerlingen en mbo-studenten gebruik maken van dezelfde faciliteiten. Daarnaast heeft de verticale scholengemeenschap één medezeggenschapsregime voor zowel de vo-school als de mbo-instelling. Dit heeft tot gevolg dat vo-leerlingen en mbo-studenten gezamenlijk een studentenraad vormen. Ditzelfde geldt voor hun ouders die gezamenlijk een ouderaad vormen. Ook kan het in de praktijk voorkomen dat docenten bevoegd zijn om in zowel het vo als het mbo les te geven en zij onderwijs zullen geven binnen de vo-school en de mbo-instelling. Geconcludeerd kan worden dat de vo-school en de mbo-instelling binnen de verticale scholengemeenschap een dermate nauwe organisatorische eenheid kunnen vormen, dat het onwenselijk is dat een persoon als vo-leerling wél altijd onderwijs binnen die verticale scholengemeenschap kan volgen en als mbo-student niet.

Het is tot slot een vrije keuze van het bevoegd gezag om een verticale scholengemeenschap te vormen. Indien een mbo-instelling dat doet met een openbare vo-school, is een gedeeltelijke acceptatieplicht voor die mbo-instelling inderdaad de consequentie. Juist omdat het eerder genoemde amendement nr. 22 is verworpen, liggen er nog volop kansen voor een mbo-instelling om de samenwerking te zoeken met een bijzondere vo-school. In dat geval zal immers de voorgestelde volzin voor artikel 8.1.1, vierde lid, WEB noch effect hebben op het toelatingsbeleid van de mbo-instelling, noch op dat van de vo-school en heeft de samenwerking dus geen gedeeltelijke acceptatieplicht voor de mbo-instelling tot gevolg.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering er in de toelichting van uitgaat dat vorming van een verticale scholengemeenschap mogelijk is op grond van artikel 53c van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Deze leden wijzen er echter op dat in dat artikel gesproken wordt van scholen en dat bij de totstandkoming niet gedacht is aan instellingen, wat overigens ook niet voor de hand ligt in het kader van de WVO. Op welke gronden veronderstelt de regering dat een verticale scholengemeenschap op die grondslag gebaseerd kan worden?

Artikel 53c WVO regelt niet de vorming van een verticale scholengemeenschap, maar regelt dat een stichting na een bestuursoverdracht (bestuurlijke fusie) zowel openbaar als bijzonder onderwijs in stand kan houden. Ook regelt artikel 53c WVO aan welke eisen de stichting moet (blijven) voldoen om het openbare karakter van het onderwijs van de openbare vo-school te garanderen en de positie van de gemeente met betrekking tot het openbaar onderwijs binnen deze stichting te borgen.

De WVO en de WEB beletten niet dat één stichting het bevoegd gezag is van zowel een vo-school als een mbo-instelling. Binnen deze stichting is de WEB dan op de mbo-instelling van toepassing en de WVO op de

vo-school. Indien deze stichting een openbare vo-school in stand houdt, dan moet de stichting voor die openbare vo-school voldoen aan artikel 53c WVO. Binnen de stichting kunnen de bijzondere mbo-instelling en de openbare vo-school bovendien een verticale scholengemeenschap vormen. Dit wetsvoorstel maakt de vorming van nieuwe verticale scholengemeenschappen immers mogelijk. De grondslag hiervoor is gelegen in de artikelen 2.6.1 en 2.6.2 WEB en dus niet in artikel 53c WVO.

Vervolgens vragen de leden van de SGP-fractie, voor zover vorming van een verticale scholengemeenschap op grond van voornoemd artikel 53c reeds mogelijk zou zijn, waarom het nodig is een uitgebreide regeling te treffen in de WEB.

In de beantwoording op de voorgaande vraag heeft de regering aangegeven dat het op grond van artikel 53c WVO mogelijk is dat een stichting zowel openbaar als bijzonder onderwijs in stand houdt. Juist de artikelen 2.6.1 en 2.6.2 WEB bieden een grondslag om een verticale scholengemeenschap te vormen en schrijven onder andere voor waaraan verticale scholengemeenschappen moeten voldoen. Artikel 2.6.2 WEB bevat bovendien een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur een aanvraagprocedure voor de vorming, wijziging of beëindiging van de verticale scholengemeenschap vast te stellen.

De leden van de SGP-fractie merken op dat in artikel 53c van de WVO duidelijk geregeld is dat de gemeenteraad overheersende invloed dient te hebben op het openbaar onderwijs. Deze leden signaleren dat een vergelijkbare bepaling ontbreekt in het wetsvoorstel. Zij vragen om een toelichting. Bestaat niet het risico dat dit wezenlijke element daardoor bij een verticale scholengemeenschap eerder uit beeld kan raken?

De regering is van mening dat dit element zeker niet uit beeld raakt. In het antwoord op de hierboven gestelde vraag heeft de regering aangegeven dat een stichting die openbaar en bijzonder onderwijs in stand wil houden, voor het openbaar voortgezet onderwijs moet voldoen aan de vereisten van artikel 53c WVO. Dit geldt dus ook voor een openbare vo-school binnen een verticale scholengemeenschap.

Het is de leden van de SGP-fractie nog niet helemaal duidelijk wat nu precies de status is van de verticale scholengemeenschap. Enerzijds geeft de regering aan dat sprake blijft van een losse instelling en een losse school, terwijl anderzijds de suggestie wordt gewekt dat een organieke eenheid ontstaat. Deze leden vragen een nadere duiding.

Met de verticale scholengemeenschap wordt expliciet niet beoogd dat één instelling ontstaat die zowel mbo als vo aanbiedt. In dat geval zou een situatie vergelijkbaar met het huidige agrarische opleidingscentrum (aoc) ontstaan, dat een institutionele eenheid is. Aoc's bieden zowel groen mbo als groen voorbereidend beroepsonderwijs (vbo, een vorm van vo) aan binnen één instelling. Kort gezegd vallen de aoc's onder de WEB, maar wordt de inhoud van het vbo-onderwijs geregeld door de WVO. Deze uitzonderingspositie voor aoc's wordt met dit wetsvoorstel opgeheven. Omdat de aoc's materieel gezien sterk lijken op verticale scholengemeenschappen, worden zij van rechtswege omgevormd tot verticale scholengemeenschappen, waarbij de mbo-instelling onder de werking van de WEB valt en de vo-school onder de WVO. Hiermee worden onduidelijkheden weggenomen, maar blijven de voordelen van de mogelijke samenwerking tussen vo en mbo behouden.

Een verticale scholengemeenschap maakt van een mbo-instelling en een vo-school enkel een organisatorische eenheid en dit geeft het bestuur handvatten om de organisatie van het onderwijs in de keten in samenhang te bezien. De mbo-instelling blijft onder de werking van de WEB vallen en de vo-school onder de WVO. De organisatorische voordelen komen tot uiting in het feit dat het WEB-regime van toepassing

is op de vo-school voor wat betreft de huisvestingsvergoeding, de uitkeringskosten en de medezeggenschap. Bovendien kunnen binnen de verticale scholengemeenschap overschotten worden gerealloceerd. Van een onderwijsinhoudelijke samenhang is niet vanzelfsprekend sprake. Wel is het zo dat het vo en mbo in een verticale scholengemeenschap door hetzelfde bevoegde gezag in stand worden gehouden, waardoor het gemakkelijker kan zijn om de doorlopende leerroute vmbo-mbo te organiseren.

Dat een verticale scholengemeenschap slechts een organisatorische eenheid is, blijkt temeer uit het feit dat de vo-school en de mbo-instelling niet institutioneel fuseren, maar enkel door hetzelfde bevoegde gezag in stand gehouden worden. Er is sprake van een verdergaande bestuurlijke samenwerking. Het is aan de vo-school en mbo-instelling en hun bevoegd gezag om te bepalen hoe zij, binnen de wettelijke kaders, eventueel samen naar buiten treden en in hoeverre zij gebruik maken van de mogelijkheden, zoals het delen van faciliteiten. Verder is het aan de sociale partners hoe zij invulling geven aan die samenwerking in de cao's. Op dit moment biedt de cao MBO bijvoorbeeld al de keuzemogelijkheid als het gaat om de verticale scholengemeenschap voor toepassing van de cao VO of de cao MBO.

De CDA-fractieleden constateren dat op het punt van het bevoegd gezag een duidelijke definitie is geformuleerd. Kan de regering de definitie van het bevoegd gezag en de uitleg daarbij te gebruiken door uitvoeringsorganisaties en de Inspectie van het Onderwijs in bijvoorbeeld het toezichtskader nader toelichten?

Met dit wetsvoorstel wordt het bevoegd gezag van bijzondere instellingen in de WEB gedefinieerd als de rechtspersoon die de instelling in stand houdt. Na inwerkingtreding van de wet hebben ook uitvoeringsorganisaties en de Inspectie van het Onderwijs met deze nieuwe wettelijke begripsbepaling te maken. Daarbij kan het voorkomen dat de uitvoeringsorganisaties of de inspectie in nadere uitleg of uitwerking hebben gegeven aan wat het begrip bevoegd gezag betekent voor hun werkwijze, bijvoorbeeld in het onderzoekskader mbo van de inspectie. Een dergelijke uitleg of uitwerking dient uiteraard te passen binnen de kaders van de WEB en van het rechtspersonenrecht. In de praktijk wordt de rechtspersoon vertegenwoordigd door het bestuur. Voor de inspectie betekent dit dat het bestuur het eerste aanspreekpunt is. Dit belet de inspectie overigens niet om in gesprek te gaan met andere personen of organen van de rechtspersoon of de instelling, zoals de raad van toezicht. De onderzoekskaders van de inspectie worden jaarlijks bijgesteld, zodat deze zoveel mogelijk aansluiten bij de op dat moment geldende wet- en regelgeving.

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