



Adviescollege —
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw mr. drs. I.K. van Engelshoven
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/MR/bs/ATR1115/2020-U083

Uw referentie

Datum 22 mei 2020
Betreft Wetsvoorstel bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs

Geachte mevrouw Van Engelshoven,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 14 april 2020 het wetsvoorstel ontvangen voor *'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)'*. Het voorstel is voor internetconsultatie aangeboden van 15 april tot 17 mei 2020. De beoogde inwerkingtreding is voorzien voor 1 januari 2022, maar mogelijk treedt de wet op onderdelen al op 1 augustus 2021 in werking, voor aanvang van het schooljaar.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Het wetsvoorstel beoogt de belemmeringen weg te nemen voor de samenwerking tussen onderwijsbesturen van vo-scholen en mbo-instellingen en tussen mbo-instellingen onderling. In de toelichting wordt benadrukt dat hierbij de focus ligt op een herziening van de bepalingen over de bestuurlijke organisatie. Om de knelpunten en inconsistenties in wetgeving op te lossen bevat het wetsvoorstel de volgende maatregelen: 1. de introductie van beroepscolleges, 2. het mogelijk maken van de vorming van nieuwe 'verticale scholengemeenschappen' en 3. het aantrekkelijker maken van de 'bestuursoverdracht' in het mbo (bestuurlijke fusie met behoud van eigenheid voor de scholen).

Volgens de toelichting is de aanleiding voor het wetsvoorstel de voorspelde daling van het aantal leerlingen en studenten. De prognoses laten zien dat deze leerlingendaling

verder doorgaat tot ten minste 2030. Het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) wordt tot en met 2033 geconfronteerd met een verwachte daling van de studentenaantallen van bijna vijftien procent. Hierbij wordt opgemerkt dat er grote verschillen kunnen zijn tussen regio's, onderwijsniveaus en -typen. Deze ontwikkelingen zullen een grote impact hebben op het onderwijs, met name in de krimpregio's. De rijksbijdrage is grotendeels afhankelijk van het aantal leerlingen en studenten. De demografische krimp kan ertoe leiden dat in sommige regio's geen toegankelijk, doelmatig en kwalitatief goed onderwijsaanbod in stand gehouden kan worden. De Inspectie van het Onderwijs heeft erop gewezen dat de financiële continuïteit van de agrarische opleidingscentra (aoc) onder druk staat als gevolg van de terugloop van leerling- en studentenaantallen. Om bij te dragen aan het in stand houden van een divers en toegankelijk aanbod van kwalitatief goed beroepsonderwijs in de regio, beoogt het wetsvoorstel de mogelijkheid tot samenwerking tussen mbo-instellingen onderling te verbeteren, evenals de samenwerking tussen mbo-instellingen en scholen voor praktijkonderwijs (pro), voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) en voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (mavo).

Met dit wetsvoorstel wordt ook uitvoering gegeven aan het voornemen in het regeerakkoord om de bekostiging en regelgeving van het 'groen onderwijs' te harmoniseren met het reguliere onderwijs. Daarbij geeft het wetsvoorstel invulling aan aanbevelingen over de inrichting van het bevoegd gezag voor bijzondere instellingen (mbo) en stelt het daarnaast enkele andere wetstechnische verbeteringen voor.

Het college constateert dat nut en noodzaak van de voorgenomen maatregelen voldoende zijn onderbouwd. Het heeft geen aanvullende opmerkingen of adviespunten.

2. Minder belastende alternatieven

De maatregelen zijn expliciet bedoeld om de belemmeringen voor de vorming en exploitatie van verticale scholengemeenschappen weg te nemen, het groen onderwijs te harmoniseren en de bekostiging daarvan te vereenvoudigen. In de toelichting is aangegeven dat van het onderhavige voorstel, "ten opzichte van andere initiatieven", de meeste winst wordt verwacht als het gaat om de mogelijkheden voor bestuurlijke samenwerking in het beroepsonderwijs. Als belangrijkste voordeel wordt gezien dat de regelgeving omtrent de wijze waarop samenwerking tussen mbo en vo binnen een verticale scholengemeenschap vorm gegeven kan worden, uniformer én consistent wordt. Uit de toelichting blijkt verder niet welke mogelijk minder belastende initiatieven en alternatieven er gewogen zijn bij de totstandkoming van het wetsvoorstel.

2.1 Het college adviseert in de toelichting te verduidelijken welke mogelijk minder belastende initiatieven en alternatieven zijn bezien voor de maatregelen van het wetsvoorstel.

3. Werkbaarheid

Het wetsvoorstel regelt onder meer dat er nieuwe verticale scholengemeenschappen gevormd kunnen worden als zowel de mbo-instelling als de school voor voortgezet onderwijs worden bestuurd door hetzelfde bevoegd gezag. Als dit nog niet het geval is, kan dit door middel van een bestuursoverdracht (bestuurlijke fusie) worden gerealiseerd. Hierbij wordt het gezag over de betreffende mbo-instelling of vo-school overgedragen aan een ander bevoegd gezag. De bestuursoverdracht moet voldoen aan de in de wet en regelgeving gestelde voorwaarden, inclusief de fusietoets, aldus de toelichting. Om een verticale scholengemeenschap te vormen moet het bevoegd gezag, dat de instelling en de school in stand houdt, een aanvraag daartoe doen bij DUO. Bij de aanvraag van

een fusietoets is een fusie-effectrapportage vereist. In het geval er een fusietoets én een aanvraagprocedure nodig zijn voor de vorming van een verticale scholengemeenschap lijkt het raadzaam deze procedures te combineren.

3.1 Het college adviseert de fusietoets én de aanvraagprocedure te combineren indien beide nodig zijn voor de vorming van een verticale scholengemeenschap.

Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel zien de maatregelen toe op het “stroomlijnen” van de (bestuurlijke) samenwerking tussen vo en mbo in een verticale scholengemeenschap. Zo vallen de mbo-instelling en de school voor voortgezet onderwijs, die deel uitmaken van een verticale scholengemeenschap, zoveel als mogelijk onder hun eigen sectorwet, respectievelijk de WEB en de WVO. Daar waar dit leidt tot ongewenste effecten, worden zij aan dezelfde regelgeving onderworpen (bijvoorbeeld op het gebied van de medezeggenschap en de huisvesting).

Het wetsvoorstel wordt ook gezien als een “aanvulling” op het wetsvoorstel *Sterk beroepsonderwijs* dat de mogelijkheid biedt aan vo-scholen en mbo-scholen om gezamenlijk een doorlopende leerroute aan te bieden. De verwachting is dat een verticale scholengemeenschap gemakkelijker in staat zal zijn om gebruik te maken van de onderwijskundige samenwerking die het wetsvoorstel *Sterk beroepsonderwijs* biedt, omdat er reeds sprake is van één bevoegd gezag en één organisatievorm.

Uit het wetsvoorstel *Sterk Beroepsonderwijs* blijkt dat vo-scholen en mbo-instellingen al geruime tijd experimenteren met doorlopende leerroutes vmbo-mbo. ATR heeft bij de advisering over dat wetsvoorstel geconstateerd dat er enkele knelpunten voor de praktijk worden opgelost, maar er tegelijkertijd signalen zijn over de complexiteit van de uitvoering, zoals de bewerkelijke administratieve handelingen en de wijze van bekostiging.¹ ATR heeft toen geadviseerd te bezien hoe het beroepsonderwijs, vanuit het oogpunt van regeldruk en vereenvoudiging, op de langere termijn het beste gerealiseerd kan worden.² Met het oog op de ambitie om de samenwerking tussen de onderwijssoorten (verder) te verbeteren en te bevorderen, is het noodzakelijk om te (blijven) kijken naar de (on)mogelijkheden in de praktijk.

3.2 Het college adviseert bij de implementatie en evaluatie van het wetsvoorstel te kijken naar de effecten voor de samenwerking tussen de onderwijssoorten.

In het wetsvoorstel is geen evaluatiebepaling opgenomen. Het is daarbij ook niet duidelijk op welke aspecten en effecten het wetsvoorstel expliciet geëvalueerd zal worden. Om de effectiviteit van de maatregelen te kunnen beoordelen is een evaluatie van groot belang. Het wetsvoorstel beoogt belemmeringen voor samenwerking tussen onderwijsinstellingen weg te nemen, met het doel bij te dragen aan het in stand houden van een divers en toegankelijk aanbod van kwalitatief goed beroepsonderwijs in de regio.

¹ATR heeft een advies uitgebracht over het wetsvoorstel <https://www.atr-regeldruk.nl/wetsvoorstel-doorlopende-leerroutes-vmbo-mbo-sterk-beroepsonderwijs/>;

²<https://www.onderwijsraad.nl/adviezen/publicaties/adviezen/2018/12/14/stand-van-educatief-nederland>: De Onderwijsraad adviseert (2018) om te (blijven) kijken naar samenhang in het onderwijsstelsel bij beleidsvorming. Aanpassingen aan het onderwijsstelsel zijn onder andere nodig om te zorgen voor een betere aansluiting tussen de onderwijssoorten.

3.3 Het college adviseert in de toelichting bij het wetsvoorstel een evaluatiebepaling op te nemen om aan te geven hoe de beoogde effecten van het wetsvoorstel geëvalueerd worden.

4. Gevolgen regeldruk

De gevolgen voor de regeldruk zijn nog niet volledig berekend en opgenomen in de toelichting. De regeldrukkosten die wel zijn berekend, betreffen alleen het eenmalig wijzigen van de statuten door de herdefiniëring van het bevoegd gezag voor alle mbo-instellingen. In totaal gaat het om 61 instellingen, waarvan 40 roc's, 10 aoc's en 11 vakinstellingen. De berekende regeldrukkosten zijn 30.500,- euro. De regeldrukaspecten die nog nader in beeld moeten worden gebracht en berekend, zijn onder meer de in de toelichting genoemde "uitvoeringsconsequenties" die van belang zijn voor de betrokkenen. Het gaat om:

- De (overige) regeldrukgevolgen voor de al bestaande verticale scholengemeenschappen en de verticale scholengemeenschappen die als gevolg van het wetsvoorstel automatisch ontstaan (voormalige aoc's). Hierbij gaat het om de implementatie van de gewijzigde regelgeving met betrekking tot de bekostiging (van de huisvesting), de medezeggenschap, zoals de instelling van een studentenraad, ondernemingsraad en ouderraad, de uitkeringskosten en mogelijk het toezicht en de handhaving.
- De eventuele regeldrukgevolgen voor de niet-bekostigde mbo-instellingen en indien van toepassing de SBB (Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven).
- De regeldrukkosten voor de kennisname (door burgers, bedrijven en professionals) van de nieuwe wet- en regelgeving.
- De gevolgen voor de regeldruk bij een eventuele aanvraagprocedure voor de vorming van een verticale scholengemeenschap, mogelijk in combinatie met een fusietoets.
- De eventuele gevolgen voor de regeldruk bij reallocatie van middelen binnen de verticale scholengemeenschap, zoals de (extra) verantwoording daarvan.

4.1 Het college adviseert de gevolgen voor de regeldruk volledig in beeld te brengen en te berekenen, conform de Rijksbreed geldende systematiek.

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Indienen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris