

Q&A Wet bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs (BHB)

Inwerkingtreding

1. *Wat is de invoeringsdatum van de Wet BHB?*

De Wet BHB treedt deels op 1 januari 2022 in werking. De bepalingen die betrekking hebben op de omzetting van vakinstellingen en het mbo-deel van aoc's naar beroepscolleges treden echter pas in werking op 1 augustus 2022. Vanaf dat moment zal het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) binnen het voormalig aoc een zelfstandige vbo-school vormen die met het beroepscollege onderdeel is van een verticale scholengemeenschap. Ook de wijzigingen met betrekking tot de medezeggenschap binnen een verticale scholengemeenschap, de uitbreiding van de rechten van de ouderraad, treden op 1 augustus 2022 in werking.

Het Besluit BHB zal deels op 1 februari 2022 en deels op 1 augustus 2022 in werking treden. De bepalingen die op 1 februari 2022 in werking treden hebben betrekking op de verticale scholengemeenschap. De bepalingen die betrekking hebben op de aoc-omvorming en de wijziging van het uitkeringsregime van de verticale scholengemeenschap treden op 1 augustus 2022 in werking.

Op dit moment wordt ook gewerkt aan een Regeling verticale scholengemeenschap waarin de aanvraagprocedure voor de vorming, wijziging of beëindiging van verticale scholengemeenschappen nader wordt uitgewerkt. Deze regeling zal naar verwachting begin 2022 worden gepubliceerd en 1 februari 2022 in werking treden. Vanaf die datum komt een aanvraagformulier op de website van DUO te staan en worden ook aanvragen tot de vorming, wijziging of beëindiging in behandeling genomen.

Hierdoor wordt het mogelijk voor degene die dat wil om met ingang van het aankomende studiejaar/schooljaar (2022/2023) een nieuwe verticale scholengemeenschap te vormen of een bestaande uit te breiden. In dat geval is een tijdige en complete aanvraag in februari 2022 van belang.¹

2. *Welke blokkades voor samenwerking of fusie neemt de Wet BHB weg?*

De Wet BHB introduceert drie maatregelen die blokkades voor samenwerking tussen vo en mbo, en binnen het mbo wegnemen. In het kort, de wet:

1. introduceert het beroepscollege,
2. maakt het vormen van nieuwe verticale scholengemeenschappen mogelijk en
3. herdefinieert in het mbo het bevoegd gezag.

In het kort worden de daardoor volgende blokkades weggenomen:

¹ In de Regeling verticale scholengemeenschap wordt opgenomen dat DUO binnen 13 weken op een aanvraag tot vorming, wijziging of beëindiging van een verticale scholengemeenschap beslist. Deze beslistermijn kan worden verlengd met nog eens 13 weken en opgeschort indien de aanvraag niet compleet is. Specifiek voor 2022 geldt dat DUO voor 1 augustus 2022 op een aanvraag tot vorming of uitbreiding zal beslissen, mits deze in februari 2022 wordt gedaan en volledig is.

Samenwerking vo-mbo

- Het vormen van nieuwe verticale scholengemeenschappen wordt mogelijk. Voorheen mochten alleen bestaande verticale scholengemeenschappen worden uitgebreid.
- De verticale scholengemeenschap zal meerdere voordelen kennen. Zo wordt reallocatie van overschotten voortaan mogelijk van vo naar mbo én andersom. Ook is er één regime voor de medezeggenschap, huisvestingskosten en uitkeringskosten bij werkloosheid van personeel. Dat is het WEB-regime.
- De bekostiging van het groene vbo-onderwijs binnen aoc's wordt geharmoniseerd met het reguliere vo en voortaan bekostigd op basis van de WVO. Bij omvorming van het aoc tot een beroepscollege en een vbo-school wordt het vbo dus niet langer op basis van de WEB bekostigd, met uitzondering van de rijksbijdrage voor de huisvestings- en uitkeringskosten.

Samenwerking binnen het mbo

- Een institutionele fusie tussen een roc en een voormalig aoc (beroepscollege) wordt mogelijk. Voorheen konden een roc en een aoc niet institutioneel fuseren, omdat een aoc verplicht vbo moest aanbieden terwijl een roc dit niet mocht.
- Het bevoegd gezag wordt gedefinieerd als de rechtspersoon die de mbo-instelling in stand houdt. Tot nog toe was dit het college van bestuur van de mbo-instelling. Hierdoor krijgt de bestuursoverdracht meer toegevoegde waarde. Een rechtspersoon die meerdere mbo-instellingen in stand houdt, heeft dan immers niet langer te maken met een bevoegd gezag *per* mbo-instelling. Ook wordt reallocatie van middelen tussen mbo-instellingen onder hetzelfde bevoegd gezag mogelijk.

Adressant aanwijzingsbevoegdheid

- De rechtspersoon wordt de adressant voor de aanwijzingsbevoegdheid. Voorheen was de Raad van Toezicht adressant voor de aanwijzingsbevoegdheid. Dit kan potentieel leiden tot een onwerkbaar situatie bij wanbeheer als de Raad van Toezicht bijvoorbeeld niet bevoegd zou zijn tot het nemen van de benodigde maatregelen. Deze constructie schuurde ook met het privaatrecht, waarin de rechtspersoon en niet (organen van) de mbo-instelling de drager is van alle rechten en plichten.

Beroepscollege

3. *Wat verandert er voor een aoc of vakinstelling wanneer deze formeel een **beroepscollege** wordt?*

Met de Wet BHB worden verschillen in wetgeving tussen de typen mbo-instellingen zoveel mogelijk weggenomen en komt er eenduidige wetgeving op het gebied van medezeggenschap, onderwijsaanbod en samenwerkingsmogelijkheden.

Voor de voormalige vakinstellingen zal in de praktijk weinig wijzigen: alleen de aanduiding 'vakinstelling' verdwijnt en dit wordt 'beroepscollege'. De beroepscolleges kunnen hetzelfde onderwijsaanbod blijven verzorgen als de vakinstellingen nu kunnen.

Voor de aoc's wijzigt er meer. Het vbo zal niet langer een onlosmakelijk onderdeel vormen van het aoc, maar wordt een zelfstandige vo-school. Met de introductie van het beroepscollege worden als gevolg van het artikel 12.2.4 WEB de huidige aoc's automatisch omgevormd tot verticale scholengemeenschappen bestaande uit een mbo-instelling (beroepscollege) en een vo-school voor vbo. De beroepscolleges kunnen hetzelfde onderwijsaanbod voor mbo blijven verzorgen als de aoc's nu kunnen. De vo-school valt onder de WVO, behalve waar het gaat om de medezeggenschap, huisvestings- en uitkeringskosten. De vo-school kan eveneens hetzelfde onderwijsaanbod voor vo blijven verzorgen, maar de regels voor het onderwijsaanbod volgen voortaan uit de WVO. Dit betekent bijvoorbeeld dat de vo-school haar onderwijsaanbod alleen kan wijzigen volgens de procedures en de regels die de WVO daarvoor voorschrijft.

Verticale scholengemeenschap

4. Aan welke voorwaarden moeten de mbo-instellingen en vo-scholen voldoen om een verticale scholengemeenschap te mogen worden en hoe regelen we dit?

Een mbo-instelling en vo-school, scholen of scholengemeenschap (praktijkonderwijs (pro), vbo en/of middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (mavo)) moeten zich onder eenzelfde bevoegd gezag (rechtspersoon) bevinden om een verticale scholengemeenschap te kunnen vormen. Als dit nog niet het geval is, dient eerst een bestuursoverdracht plaats te vinden. Om een verticale scholengemeenschap te vormen, wijzigen of beëindigen moet een aanvraag worden ingediend op de website van DUO.

De voorwaarden voor de vorming van een verticale scholengemeenschap worden neergelegd in de Regeling verticale scholengemeenschap. Deze regeling wordt naar verwachting begin 2022 gepubliceerd en zal dan op 1 februari 2022 in werking treden. Dit zullen met name administratieve vereisten zijn, met uitzondering van de postcode-eis. Dit houdt in dat een bepaald percentage van de leerlingen en studenten van de vo-school, -scholen, scholengemeenschap en mbo-instelling uit dezelfde postcodegebieden moeten komen. Het percentage van overlap is hier 1%. Hiermee wordt voorkomen dat verticale scholengemeenschappen worden gevormd of uitgebreid zonder enige geografische verwantschap. Deze eis geldt nu ook al voor de uitbreiding van reeds bestaande verticale scholengemeenschappen en de uitbreiding van scholengemeenschappen in het vo en blijft dus gelden.

5. Welke cao geldt binnen de verticale scholengemeenschap?

De Wet BHB heeft niet het doel om de rechtspositie van het personeel van een vo-school of mbo-instelling binnen een verticale scholengemeenschap te wijzigen. Veel arbeidsvoorwaarden zijn vastgelegd in de cao's. Welke cao van toepassing is op een vo-school of mbo-instelling, wordt ingevuld door de cao's zelf en dus door de betrokken sociale partners (werkgevers- en werknemersorganisaties). Sociale partners kunnen afspraken maken over welke cao van toepassing is binnen een verticale scholengemeenschap. Sociale partners in het mbo hebben de volgende afspraken gemaakt:

- voor huidige aoc's geldt dat de cao mbo van toepassing is en blijft op huidige en toekomstige werknemers;

- voor reeds bestaande vsg's geldt dat de cao mbo en/of cao vo van toepassing is en blijft op huidige en toekomstige werknemers.

6. *Hoe kan ik mijn **personeel inzetten** in een verticale scholengemeenschap?*

Het personeel in een verticale scholengemeenschap valt onder hetzelfde bevoegd gezag. Dit kan het gemakkelijker maken om het personeel, binnen de kaders van de cao en individuele afspraken, op meerdere plekken in te zetten. Echter, de bevoegdheden van het onderwijspersoneel zijn bepalend voor de inzetbaarheid. Voor de bevoegdheid van onderwijspersoneel dat lesgeeft aan vo-scholen gelden de eisen uit de WVO en voor de bevoegdheid van personeel dat lesgeeft aan de mbo-instelling gelden de eisen uit de WEB. Hier verandert de Wet BHB niets aan.

7. *Wie is er verantwoordelijk voor de **huisvesting** van een verticale scholengemeenschap?*

Het bevoegd gezag waaronder de verticale scholengemeenschap valt, is verantwoordelijk voor de huisvesting van zowel het vo als het mbo binnen de verticale scholengemeenschap. Het bevoegd gezag ontvangt hiervoor van het ministerie van OCW via de lumpsum een huisvestingsvergoeding op grond van de WEB. Op deze manier kan het bestuur een integraal huisvestingsbeleid voeren.

8. *Welke **typen onderwijs** mogen onderdeel zijn van een verticale scholengemeenschap?*

Een verticale scholengemeenschap bestaat uit één mbo-instelling (roc of beroepscollege) en vo. De vo-schoolsoorten die binnen een verticale scholengemeenschap mogen worden verzorgd, zijn pro, vbo en mavo. Deze schoolsoorten kunnen worden verzorgd door categorale scholen of scholengemeenschappen, maar elke schoolsoort mag maar één keer in de verticale scholengemeenschap voorkomen. Dit betekent dat een verticale scholengemeenschap bijvoorbeeld niet twee categorale vbo-scholen mag omvatten. Wil het bevoegd gezag in dit voorbeeld beide vbo-scholen binnen de verticale scholengemeenschap brengen dan zullen de twee vbo-scholen eerst institutioneel moeten fuseren tot één vbo-school.

9. *Wat verandert er voor mijn vo-school of mbo-instelling als die al in een **verticale scholengemeenschap** zit?*

Voor de meeste vo-scholen die al in een verticale scholengemeenschap zitten, zal de Wet BHB in de dagelijkse praktijk niet veel wijzigingen meebrengen. Wel heeft met name de ouderraad van de verticale scholengemeenschap meer rechten en zo een sterkere medezeggenschapspositie gekregen.² Voor aoc's verandert er ook iets op institutioneel en financieel vlak: daar verandert immers de inrichting en wijze van bekostiging. Het vo-deel zal een vbo-school worden en het mbo-deel wordt omgezet in een beroepscollege en samen vormen de vbo-school en het beroepscollege een verticale scholengemeenschap. Volgend op de omzetting, wordt het vbo van de voormalige aoc's per kalenderjaar 2023 niet langer bekostigd op grond van de WEB. Al het vo van de voormalige aoc's ontvangt voortaan de bekostiging op grond van de WVO, met uitzondering van waar het gaat om de huisvestingsvergoeding en uitkeringskosten. Daarvoor geldt nog steeds het WEB-regime.

Medezeggenschap

² Zie het nieuwe artikel 8a.2.4 WEB.

*10. Hoe is de **medezeggenschap** in een verticale scholengemeenschap vormgegeven?*

In een verticale scholengemeenschap is de medezeggenschap geregeld op basis van de WEB en de Wet op de ondernemingsraden (WOR). Dit geldt zowel voor het vo als het mbo binnen de verticale scholengemeenschap. De WEB en WOR zijn ook al van toepassing op het vo en mbo in verticale scholengemeenschappen die al bestonden voor inwerkingtreding van de Wet BHB. De WEB en de WOR schrijven voor dat de verticale scholengemeenschap een ondernemingsraad, studentenraad en een ouderraad moet hebben. De ondernemingsraad vertegenwoordigt zowel het vo- als het mbo-personeel, de studentenraad vertegenwoordigt zowel de vo-leerlingen als de mbo-studenten en ook de ouderraad vertegenwoordigt de ouders van zowel de vo-leerlingen als van de mbo-studenten. Met de Wet BHB wordt de positie van de ouderraad versterkt in het geval van een verticale scholengemeenschap.

Een vo-school die toetreedt tot een verticale scholengemeenschap heeft vanaf dat moment dus geen medezeggenschapsraad op basis van de Wet op de medezeggenschap (WMS) meer. Er wordt gewerkt aan voorlichting voor medezeggenschapsraden die hiermee te maken gaan krijgen.

*11. Hoe wordt er inhoud gegeven aan de **medezeggenschap** die vastligt in WEB en hoe aan de medezeggenschap die vastligt in de WOR? Waar ligt de ruimte om de medezeggenschap in te richten op zo'n manier dat het praktisch uitvoerbaar is en je genoeg betrokken medewerkers, studenten, leerlingen en ouders hebt die invulling willen geven aan de medezeggenschap?*

De medezeggenschapssystematiek voor het mbo is neergelegd in de WEB en WOR. Ook geldt deze systematiek voor vo-scholen die onderdeel zijn van een verticale scholengemeenschap. De WEB kent een gedeelde medezeggenschapstructuur (gescheiden per geleding) en kent daarom een aparte ondernemingsraad en studentenraad. Mbo-instellingen moeten een ouderraad hebben indien ten minste 25 ouders daarom verzoeken. Ingeval van een verticale scholengemeenschap is een ouderraad altijd verplicht. In die ouderraad zijn dan de ouders van vo-leerlingen en mbo-studenten vertegenwoordigd van de deelnemende vo-school en mbo-instelling.

De medezeggenschap voor vo-scholen die geen deel uitmaken van een verticale scholengemeenschap is neergelegd in de WMS. Voor vo-scholen binnen een verticale scholengemeenschap geldt een uitzondering en geldt niet de WMS, maar de WEB en WOR. De WMS kent een ongedeelde medezeggenschap. Er is één medezeggenschapsorgaan waarin het personeel, de vo-leerlingen en ouders als geledingen zijn vertegenwoordigd. Dit wordt dus anders voor de vo-school die deel gaat uitmaken van een verticale scholengemeenschap.

In bovengenoemde wetten zijn de inrichting, rechten en plichten van de medezeggenschap vastgelegd. Naast de wettelijke vastgelegde advies- en instemmingsrechten voor de medezeggenschapsorganen, kunnen samen met het bevoegd gezag aanvullende rechten worden opgenomen in het medezeggenschapsstatuut en/of, voor de ondernemingsraad, in een aanvullende overeenkomst op als bedoeld in artikel 32 WOR. Ook kunnen in de cao's aanvullende rechten zijn of worden opgenomen voor het personeel.

12. *Welke ruimte mogen vo-scholen binnen een verticale scholengemeenschap nemen om (extra) rechten die de medezeggenschapsraad onder de WMS heeft ook onder de WEB toe te kunnen kennen?*

Sinds 2010 kent de WEB het instemmingsrecht voor de studentenraad, ondernemingsraad en eventuele ouderraad op het medezeggenschapsstatuut.³

Voor met name de vo-leerlingen en hun ouders die onder een verticale scholengemeenschap komen te vallen, kan dit instemmingsrecht worden gebruikt om aanvullende bevoegdheden toe te kennen. Zoals het behouden van die zij hadden onder de werking van de WMS. Overigens worden met de Wet BHB meer rechten voor de ouderraad in een verticale scholengemeenschap in de WEB opgenomen.⁴ Voor het personeel van een vo-school die onderdeel wordt van een verticale scholengemeenschap kan de ondernemingsraad een aanvullende overeenkomst sluiten met het bevoegd gezag over aanvullende rechten op grond van artikel 32 WOR.

Bekostiging

13. *Wat zijn de gevolgen van de **harmonisering van de bekostiging voor aoc's**?*

De bekostiging van het vbo-deel van de aoc's valt tot de Wet BHB ingaat onder de WEB. Na de invoering van de Wet BHB worden aoc's per 1 augustus 2022 een verticale scholengemeenschap die bestaat uit een beroepscollege en een vbo-school. Voor het kalenderjaar 2022 is sprake van een overgangssituatie: het mbo en het vo van de (vanaf 1 augustus 2022 dus voormalige) aoc's blijven voor dit jaar bekostigd worden op grond van de WEB. Per 1 januari 2023 wordt het vo van de voormalige aoc's bekostigd via de WVO met uitzondering van de huisvestings- en uitkeringskosten. De voormalig aoc's vallen dus niet direct onder de vereenvoudigde bekostiging die van 1 januari 2022 voor het vo geldt. Vanaf 1 januari 2023 ontvangt het vo van de voormalig aoc's wel direct de (in de meeste gevallen hogere) vereenvoudigde bekostiging zonder overgangsregeling, die wel voor andere vo-scholen geldt.

14. *Wat verandert er voor de mogelijkheid voor de **reallocatie van bekostiging tussen vo-school en mbo-instelling** met dit wetsvoorstel?*

Een van de kenmerken van een verticale scholengemeenschap is de mogelijkheid tot reallocatie van overschotten. Voorheen was dit alleen mogelijk van vo naar mbo, maar andersom niet. De Wet BHB maakt het mogelijk dat binnen een verticale scholengemeenschap ook reallocatie van overschotten van het mbo-deel naar het vo-deel mogelijk is.

Fusies

15. *De Wet BHB introduceert de term **bestuursoverdracht**. Wat wordt hiermee bedoeld?*

De Wet BHB heeft onder meer tot doel om de juridische kwaliteit van de onderwijswetgeving te verbeteren. Een voorbeeld hiervan is het harmoniseren van de terminologie voor onderwijsrechtelijke fusies. De bestuursoverdracht is hetzelfde als een bestuurlijke fusie. Met de Wet BHB is ervoor gekozen om in de Wet op het primair onderwijs (WPO), de WVO en de WEB voortaan consequent de

³ Zie artikel 8a.1.3, artikel 8a.2.2, derde lid, aanhef en onderdeel a, en 8a.1.4, tweede lid, WEB.

⁴ Zie het nieuwe artikel 8a.2.4 WEB.

term 'bestuursoverdracht' te gebruiken, omdat dit juridisch zuiverder is. In de onderwijswetgeving wordt vooral gesproken van 'bestuurlijke fusie', maar bij deze variant is geen sprake van een samenvoeging van (besturen van) onderwijsinstellingen. De (besturen van) onderwijsinstellingen gaan immers niet samen, maar de instandhouding van de onderwijsinstelling wordt van het ene bestuur naar het andere bestuur overgedragen. De term 'fusie' kan hier dus verwarrend werken. Door de term 'bestuursoverdracht' te gebruiken, wordt deze figuur duidelijker te onderscheiden van de institutionele fusie. Wel blijft de bestuursoverdracht onder het verzamelbegrip 'fusie' vallen en blijft de fusietoets dus van toepassing.

*16. Wat wordt er bedoeld met een **fusie met behoud van eigenheid**?*

Bij de bestuursoverdracht blijven er afzonderlijke mbo-instellingen bestaan, in tegenstelling tot de institutionele fusie waarbij er na de fusie één mbo-instelling ontstaat. De twee mbo-instellingen blijven bij een bestuursoverdracht dus gewoon naast elkaar bestaan, maar vallen enkel onder hetzelfde bevoegd gezag (de rechtspersoon die de mbo-instellingen in stand houdt). Daarom wordt dit ook wel de fusie met behoud van eigenheid genoemd. Dit betekent dat beide mbo-instellingen verschillend beleid kunnen voeren en van elkaar kunnen verschillen qua identiteit en presentatie aan de buitenwereld. Tegelijkertijd zijn er diverse schaalvoordelen mogelijk bijvoorbeeld door het gezamenlijk organiseren van de 'back office' en is reallocatie van overschotten tussen beide mbo-instellingen mogelijk.