

Vergaderjaar 2015–2016

31 524

Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

Nr. 256

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 november 2015

1. Inleiding

In deze brief doe ik voorstellen om de menselijke maat in het mbo te stimuleren en samenwerking tussen scholen te bevorderen. Met mijn voorstellen geef ik invulling aan twee afspraken uit het regeerakkoord. De eerste is dat er normen komen om de menselijke maat te garanderen. De tweede afspraak is dat in krimpgebieden alle vormen van samenwerking mogelijk worden.¹

Menselijke maat uit zicht

Mijn voorstellen moeten twee problemen aanpakken. Het eerste probleem is het onbehagen van studenten, ouders, docenten en bedrijfsleven over grote mbo-scholen, de «leerfabrieken». Een zekere omvang heeft belangrijke voordelen, zoals een minder versnipperd opleidingsaanbod, efficiëntie in bedrijfsvoering en betere huisvesting. Maar daar tegenover staat het grote belang van de menselijke maat, van herkenbaarheid. Voor studenten, docenten en het bedrijfsleven is het belangrijk dat scholen niet te grootschalig zijn en dat zij zich herkend en erkend voelen binnen de school.

Zo zagen we bij Amarantis dat het mbo met de grenzen van de groei werd geconfronteerd. Onderwijskwaliteit en de belangen van studenten waren ondergeschikt aan het vergroten van het marktaandeel, wat leidde tot de financiële ondergang van de instelling.

¹ *Bruggen slaan*. Regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012, pagina 17–18, Kamerstuk 33 551, nr. 1

Onderwijsaanbod onder druk

Het tweede probleem dat ik met mijn voorstellen wil aanpakken, is dat het onderwijsaanbod op veel plekken in Nederland onder druk staat. Oorzaken daarvan zijn de demografische krimp, maar ook veranderend keuzegedrag van studenten en een ondoelmatig aanbod in een regio, bijvoorbeeld bij techniekopleidingen. In regio's als Limburg en Groningen zal het aantal studenten naar verwachting de komende 10 jaar met circa 30% dalen.²

Om deze problemen aan te pakken, stel ik plannen voor met de volgende hoofdpunten (zie paragraaf 2).

A. Ik bevorder kleinschalige mbo-colleges.

Ik zie die nieuwe mbo-colleges als de belichaming van de menselijke maat in het mbo, de onderwijssector die voor velen symbool stond voor te ver doorgeschoten schaalvergroting.

Ik bereid daarom een wetsvoorstel voor om de menselijke maat te borgen. Het voorstel houdt in dat grote instellingen in principe verplicht worden zich om te vormen naar een gemeenschap van kleinschalige mbo-colleges.³ Van deze verplichting kan alleen afgeweken worden wanneer men duidelijke onderwijskundige argumenten heeft en steun daarvoor bij de ondernemingsraad en studentenraad. Als mbo-instellingen zwaarwegende redenen hebben om zich niet om te vormen naar een gemeenschap van mbo-colleges, dan vraag ik van hen om transparant te maken op welke wijze zij de menselijke maat binnen hun instelling borgen.

B. Kwaliteitsafspraken

Verder zal ik vanaf 2017 mbo-instellingen vragen om in hun kwaliteitsplannen aan te geven hoe ze kleinschalig georganiseerd en op de menselijke maat geënt onderwijs vormgeven.

C. Collegedirecteur aanspreekpunt voor kwaliteit

Elk college krijgt een collegedirecteur die het aanspreekpunt wordt voor onderwijskundige kwaliteit. De taken en bevoegdheden van de directeur leg ik wettelijk vast, zodat hij of zij een sterkere positie krijgt. Voor de kwaliteit van het onderwijs is verder van belang dat het toezicht op het mbo-college en het samenwerkingscollege onderdeel wordt van het reguliere toezicht op de instelling. Dat maakt zichtbaar hoe het zit met de kwaliteit van de afzonderlijke samenwerkingscolleges en mbo-colleges. Zo worden studenten in staat gesteld om een goed afgewogen keuze te maken bij welk samenwerkings- of mbo-college zij een opleiding willen volgen.

In paragraaf 3 doe ik voorstellen in het kader van krimp en de noodzaak om te komen tot een samenwerkingscollege. Ik maak het gemakkelijker voor mbo-instellingen om samenwerkingscolleges te vormen. De samenwerkingscolleges zorgen ervoor dat het opleidingsaanbod in de regio's breed, toegankelijk en herkenbaar blijft. Maximaal 50% van de bij een mbo-instelling ingeschreven studenten kunnen onderwijs volgen aan samenwerkingscolleges. Het voorstel voor collegedirecteur kan ook betrekking hebben op het samenwerkingscollege.

² Op basis van voorlopige prognoses van DUO (juni 2015).

³ Hierbij geldt het principe «pas toe of leg uit».

Meer over mijn voorstellen leest u in de volgende paragrafen. Deze brief is een vervolg op de brieven *Ruim baan voor vakmanschap*⁴ en *Een responsief mbo voor hoogwaardig vakmanschap*.⁵ Verder geef ik in deze brief uitvoering aan de motie Rog.⁶

2. Het belang van de menselijke maat

Als de menselijke maat ontbreekt, is dat slecht voor het onderwijs. Amarantis heeft laten zien dat de grenzen van de groei zijn bereikt en soms zelfs zijn overschreden.

Als reactie hierop zien we dat grote instellingen de menselijke maat in het onderwijs proberen te versterken. De wil is er dus wel, maar instellingen lopen tegen praktische problemen aan. Het kleinschalig organiseren van onderwijs blijkt zeer complex, onder meer omdat we niet precies weten wat de optimale schaalgrootte is. Scholen die op zoek gaan naar de juiste schaal worstelen daarmee.

Dat werd zichtbaar bij de aanzet tot samenwerking tussen de Rotterdamse roc's die recent probeerden om vijf zelfstandige vakcolleges te vormen. Hiervoor was echter onvoldoende draagvlak bij de direct betrokkenen. Het voornemen om te komen tot vijf vakcolleges haalde het daarom niet. Het plan om een individueel vakcollege vorm te geven bleek op haar beurt financieel te kwetsbaar. Inmiddels staat wel het Techniekkollege Rotterdam in de steigers, dit dankzij de inzet van beide roc's, gemeente en regionaal bedrijfsleven.

Ik zie elders ook initiatieven om tot andere onderwijsmodellen te komen, waarbij het collegeniveau meer bepalend is dan het instellingsniveau. ROC West Brabant en ROC Midden Nederland zijn daar voorbeelden van. Met mijn voorstellen wil ik dergelijke initiatieven de wind in de rug geven om echt werk te maken van de menselijke maat in het mbo.

Want studenten presteren beter als ze het gevoel hebben dat ze door docenten gekend, gehoord en gemist worden.⁷ Dat verkleint de kans dat ze voortijdig uitvallen.⁸ Bovendien weten ze dan beter bij wie ze terecht kunnen met vragen en klachten en voelen ze zich veiliger.⁹

Ook voor docenten moet de schaal overzichtelijk zijn. Dit komt een kritische dialoog over de onderwijskwaliteit met bestuurders en leidinggevenden ten goede.¹⁰

Tot slot hebben bedrijven in de regio behoefte aan herkenbare scholen. Die herkenbaarheid bevordert een constructieve samenwerking, die noodzakelijk is voor de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming. Door kennisuitwisseling op vakinhoudelijk niveau zijn scholen ook sneller op de

⁴ Kamerstuk 31 524, nr. 207.

⁵ Kamerstuk 31 524, nr. 250.

⁶ Kamerstuk 33 495, nr. 77.

⁷ Furrer, C., & Skinner, E. A. (2003). *Sense of relatedness as a factor in children's academic engagement and performance*. Journal of Educational Psychology, 95, p. 148–162.

⁸ Panteia (2014). Hoewel er geen causaal verband gevonden is tussen schoolklimaat en uitval, is het wel aannemelijk dat de kans op uitval afneemt op scholen met een positief schoolklimaat, waardoor leerlingen zich veilig voelen. Een goede relatie met één of meer leraren, en een school die dat stimuleert, draagt bij aan minder uitval. Een goede relatie met een of meer leraren en een school die dat stimuleert kan beter worden bereikt als de school kleinschalig is georganiseerd (Uit: monitoring en evaluatie vsv-beleid 2012–2015).

⁹ Job-monitor 2014.

¹⁰ Zie rapport *Naar meer focus op het mbo!* Advies van de Commissie Onderwijs en Besturing (2010).

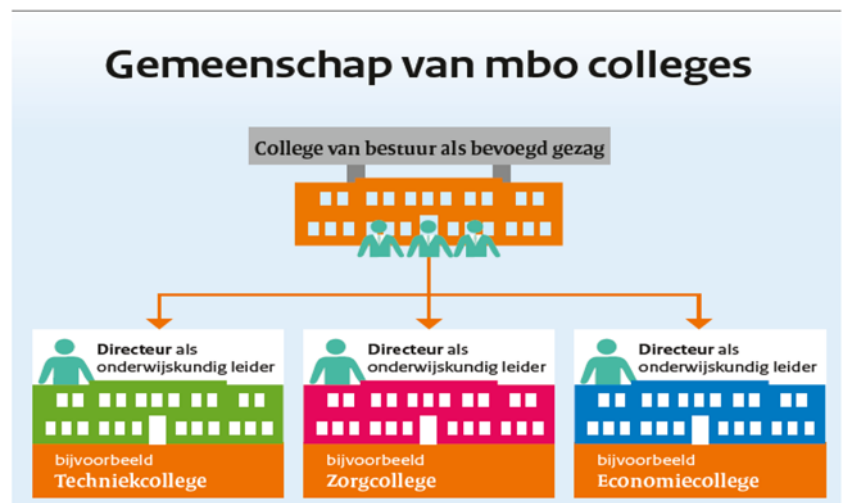
hoogte van nieuwe ontwikkelingen. Daardoor zijn bedrijven vaker bereid te investeren in de school.

Scholen moeten daarom op zoek naar een betere balans tussen menselijke maat en schaalvoordelen. Ik wil een kleinschaliger en herkenbaarder mbo, en daarvoor neem ik de volgende maatregelen.

A. Ik bevorder kleinschalige mbo-colleges

Ik zie die nieuwe mbo-colleges als de belichaming van de menselijke maat in het mbo. Mbo-colleges kunnen wezenlijk bijdragen aan een meer menselijker maat en daarom stelt het kabinet als norm dat scholen met meer dan 5000 studenten zich in principe in mbo-colleges organiseren.

Een mbo-college bestaat uit een cluster van opleidingen. Meerdere mbo-colleges vormen op hun beurt een gemeenschap van mbo-colleges. Deze gemeenschap van mbo-colleges heeft in principe dezelfde of een kleinere schaalgrootte dan de huidige roc's. Ze zijn dan onderdeel van één instelling met een college van bestuur. Aan het hoofd van een mbo-college staat een collegedirecteur. (Zie afbeelding.)



Instellingen kunnen afwijken van de wettelijke verplichting om een gemeenschap van mbo-colleges te vormen. Immers, ook binnen grotere instellingen kunnen studenten en docenten menselijke maat ervaren. De ondernemingsraad en de studentenraad moeten daar dan mee instemmen, en er moeten onderwijskundige argumenten voor zijn. Tevens moet er op grond van de behaalde resultaten en de tevredenheid van studenten, docenten en hun toekomstige werkgevers kunnen worden vastgesteld dat de kwaliteit van het beroepsonderwijs op orde is. Dit moet voor iedereen verifieerbaar zijn, wat betekent dat er verslag over moet worden gedaan in het jaarverslag. Als mbo-instellingen zwaarwegende redenen hebben om zich niet om te vormen naar een gemeenschap van mbo-colleges, dan vraag ik van hen om transparant te maken op welke wijze zij de menselijke maat binnen hun instelling borgen. Het uitgangspunt is dat in de uitwerking van dit principe er geen verzwaring komt van de verantwoordingslast van instellingen. Verantwoording dient grotendeels te kunnen geschieden op basis van reeds bestaande gegevens van een instelling.

Voorbeelden van mbo-colleges

ROC West-Brabant is een grote onderwijsinstelling in West-Brabant met zo'n 15.000 studenten en 2.500 medewerkers op 10 mbo-colleges. Alle colleges hebben een eigen naam en identiteit. Zo zijn er twee mbo-colleges Techniek: het Markiezaat College en het Radius College, die zich van elkaar onderscheiden qua onderwijsconcept. Het Markiezaat College geeft «Real Live onderwijs» vorm. In deze visie staat leren in een werksetting centraal. Het Radius College gebruikt het «zesstappenplan» om van studenten vastberaden en vindingrijke vakspecialisten te maken.

ROC Midden Nederland is een grote onderwijsinstelling in de regio Utrecht, met zo'n 20.000 studenten en 2.000 medewerkers op 50 locaties. ROC Midden Nederland verzorgt bol- en bbl-trajecten en vavo (voortgezet algemeen volwassenenonderwijs). Volwassenen kunnen bij ROC MN terecht voor mbo-deeltijdopleidingen, vavo, bedrijfsopleidingen en re-integratietrajecten.

Het roc heeft twaalf mbo-colleges, met elk een eigen thema, bijvoorbeeld het Automotive College, Zorg College, ICT College en Creative College. Het idee hierachter is dat de colleges een eigen identiteit krijgen – dicht bij de eigen branche – met een collegedirecteur aan het hoofd van het college. De mbo-colleges mogen met een eigen budget invulling geven aan de onderwijsinhoud, het college van bestuur stuurt op gezamenlijke kaders.

Hoe een gemeenschap van mbo-colleges er exact uitziet, wordt onder meer bepaald door de behoeften van studenten, docenten en de regionale partners. Daarbij kunnen opleidingsaanbod, omvang, regionale spreiding en huisvesting variëren. Ik wil dan ook de breedte-eis versoepelen. In een regio kunnen meerdere gemeenschappen van mbo-colleges gevestigd zijn. Dit borgt de keuzevrijheid van studenten. De doelmatigheid van het regionale opleidingsaanbod wordt geborgd via de Wet Educatie en Beroepsopleiding (WEB) en de Beleidsregel macrodoelmatigheid mbo.¹¹

Mbo-colleges kunnen op verschillende manieren tot stand komen. Ze kunnen bijvoorbeeld sectoraal worden georganiseerd, met uitsluitend economie-, zorg- of techniekopleidingen. Ook mogelijk zijn colleges met een meer geprofileerd opleidingsaanbod, zoals een college voor zakelijke dienstverlening, handel & commercie of horeca. Verder kan worden gedacht aan mbo-colleges voor uitsluitend entreeonderwijs of colleges op basis van een onderwijsvisie (klassikaal onderwijs versus zelfstandig leren, de praktijk in de school halen of de school juist naar buiten brengen). De enige beperking is wat mij betreft dat er een duidelijk herkenbaar en samenhangend opleidingsaanbod is, met oog voor de menselijke maat en een goede aansluiting op de regionale arbeidsmarkt. De diversiteit die hiermee ontstaat sluit aan bij een ontwikkeling die in het voortgezet onderwijs veel scherper is: de mogelijkheid voor studenten om ook op basis van type onderwijs te kiezen.

Daardoor kunnen aankomende studenten bewuster kiezen uit colleges van verschillende instellingen. Dat is van belang, want in 2017 krijgen alle mbo-studenten in de bol-opleiding een ov-studentenkaart. Hun mobiliteit neemt dus toe, wat het aantrekkelijk maakt om te concurreren op onderwijskwaliteit en onderwijskundig concept. De vorming van mbo-colleges maakt dat mogelijk.

¹¹ Kamerstuk 33 948, nr. 15.

Oneigenlijke concurrentie (op studentenaantallen) met als resultaat ondoelmatige besteding van belastinggeld en het creëren van opleidingen die simpelweg te klein zijn om goed te kunnen zijn, is ongewenst. Tegelijkertijd onderkent het kabinet dat een divers opleidingsaanbod in een stad of regio keuze voor de student biedt en een prikkel voor instellingen om de beste kwaliteit te leveren. Ik zie het belang van een divers opleidingsaanbod binnen een stad of regio, ook als dat betekent dat verschillende aanbieders op hetzelfde terrein (met hetzelfde crebonummer) opleidingen aanbieden. Daarom is er een commissie Doelmatigheid mbo ingesteld, die mij kan adviseren in situaties waar spanning is tussen de keuzevrijheid van studenten enerzijds en de macrodoelmatigheid anderzijds. Ook ziet het kabinet kansen voor het ontstaan van vernieuwende vormen van samenwerking, zoals in Rotterdam waar mbo en vmbo gezamenlijk een leertraject voor jongeren met interesse voor techniek inrichten: de «Technologieroute». Dit type samenwerkingsvormen bestaat nu al, maar het kabinet wil dit meer gaan faciliteren. Daarnaast ziet het kabinet mogelijkheden voor het ontstaan van vernieuwende vormen van samenwerking, zoals tussen niveau 3 en 4 opleidingen met Ad-programma's.

Duidelijk is ook dat de wetgeving voor mbo-colleges en samenwerkingscolleges niet tot de tegenovergestelde beweging mag leiden: schaalvergroting op het niveau van de gemeenschap van mbo-colleges. De reeds bestaande beperkingen rondom fusies tussen mbo-instellingen blijven van kracht en het aantal aanbieders van beroepsonderwijs zal niet als gevolg van het wetsvoorstel dalen.

Zoals ik mijn brief *Ruim baan voor vakmanschap* heb aangegeven, wil ik dat er in het stelsel ruimte blijft voor vakinstellingen. Nu is in de *Wet educatie en beroepsonderwijs* (WEB) geregeld dat het opleidingsaanbod van vakinstellingen en aoc's is afgebakend. Agrarische onderwijscentra (aoc's) mogen bijvoorbeeld beroepsonderwijs verzorgen op het gebied van landbouw, natuurlijke omgeving en voedsel. Vakinstellingen mogen beroepsonderwijs verzorgen voor een specifieke bedrijfstak of een groep van bedrijfstakken. Door de afbakening van het opleidingsaanbod van aoc's en vakinstellingen (roc's hebben deze afbakening niet) ontstaat de situatie dat ook roc's kleine en specialistische opleidingen kunnen aanbieden. Dit leidt mogelijk ook tot druk op de kleine vakinstellingen. Het gevolg is een versnipperd aanbod, met onnodige, ondoelmatige overlap. Ik vind dit onwenselijk. Om kleinschaligheid te bevorderen, werk ik een voorstel uit om bij kleine opleidingen het mogelijk te maken om licenties toe te wijzen aan een (vak)instelling. Hiermee voorkom ik ondoelmatige situaties en kan ik tegelijk het voortbestaan van kleine opleidingen garanderen.

Om het bovenstaande mogelijk te maken stel ik het volgende voor. Het college van bestuur van de gemeenschap van mbo-colleges wordt eindverantwoordelijk voor de inrichting van het opleidingsaanbod en de verdeling van deze opleidingen (crebo-licenties) over de verschillende mbo-colleges. Ook is het college van bestuur verantwoordelijk voor intersectorale samenwerking in de vorm van cross-overs of door bijvoorbeeld studenten keuzevakken te laten volgen bij een ander mbo-college binnen de gemeenschap van mbo-colleges. Daarnaast worden de instellingen verplicht om de medezeggenschap van studenten en personeel ook op het niveau van het mbo-college te organiseren.

Op dit moment staat op het diploma alleen de naam van de instelling en de opleiding die de student heeft gevolgd. In de nieuwe situatie staan op het diploma de namen van het mbo-college, de instelling en de opleiding. Dit komt de herkenbaarheid van het mbo-college voor externe partijen ten goede.

Het toezicht op de mbo-colleges wordt ook meegenomen in het reguliere toezicht op de instellingen door de Inspectie van het Onderwijs.

B. Kwaliteitsafspraken

Om instellingen te stimuleren hun onderwijs met oog voor de menselijke maat te organiseren teneinde te komen tot beter onderwijs, wil het kabinet instellingen vragen om met ingang van 2017 in hun kwaliteitsplannen aan te geven hoe zij kleinschalig georganiseerd en op de menselijke maat geënt onderwijs vormgeven. In het kwaliteitsplan spelen de mbo-instellingen nu al in op landelijke thema's die gerelateerd zijn aan kwaliteitsverbetering, zoals: professionalisering, taal en rekenen, kwaliteit van de beroepspraktijkvorming, excellent vakmanschap, voortijdig schoolverlaten en studiewaarde. Daarmee stimuleert het kabinet mbo-instellingen extra om werk te maken van betere onderwijskwaliteit.

Voor de kwaliteitsafspraken is een bedrag beschikbaar dat oploopt tot circa € 400 miljoen (2017). Ik wil dat de thema's menselijke maat en herkenbaarheid onderdeel worden van de kwaliteitsafspraken. Ik volg de uitvoering van deze plannen nauwlettend door de inzet van MBO in Bedrijf. Mijn voornemen is om met de mbo-sector in overleg te gaan om de bestuursafpraak over de kwaliteitsplannen op dit punt aan te vullen.

De mbo-colleges vergroten de herkenbaarheid en de diversiteit van mbo-opleidingen, wat bijdraagt aan beter onderwijs. Deze visie sluit aan bij het recente advies van de Onderwijsraad over kwaliteit in het hoger onderwijs.¹²

In dat advies van de Onderwijsraad zijn het college van bestuur en de raad van toezicht medeverantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit. Zij moeten randvoorwaarden scheppen voor een kwaliteitsgerichte cultuur op opleidingsniveau. De primaire verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit en kwaliteitsverbetering ligt in de visie van de Onderwijsraad echter bij de opleiding als gemeenschap van studenten en docenten. Een gemeenschap van opleidingen is vergelijkbaar met het mbo-college.¹³

Beslissingen over bijvoorbeeld doelstellingen, vakinhoud, onderwijsvormen, het pedagogisch-didactisch proces en de beoordeling van prestaties van studenten en docenten worden op dit niveau genomen. De primaire verantwoordelijkheid om aan een kwaliteitscultuur te werken, ligt bij de collegedirecteur, in nauwe samenwerking met de multidisciplinair samengestelde onderwijsteams. Zij geven vorm en inhoud aan het onderwijs, waarbij er voor studenten een actieve rol is weggelegd om hun mening te laten horen via de studentenraad. Het bestuur of management is deel van deze gemeenschap. Ook andere organen op opleidingsniveau spelen een wezenlijke rol, zoals de examencommissie en de medezeggenschap.

¹² *Kwaliteit in het hoger onderwijs*. Onderwijsraad (2015).

¹³ De Onderwijsraad maakt hierbij het volgende onderscheid: de opleiding is een gemeenschap van studenten en docenten; dit is het microniveau, de instelling is mesoniveau en de overheid is macroniveau.

C. Collegedirecteuren aanspreekpunt voor kwaliteit.

De Onderwijsraad ziet een belangrijke rol voor onderwijskundig leiders bij het verbeteren van de kwaliteit van het mbo.¹⁴ De collegedirecteur wordt wettelijk verantwoordelijk voor het operationele functioneren van het mbo-college en de kwaliteit van het onderwijs. Hij of zij kan zo een impuls geven aan de onderwijskwaliteit en aan de herkenbaarheid.

Ook los van de vorming van mbo-colleges is het gewenst om het onderwijskundig leiderschap als een aparte functie neer te zetten. Daardoor ontstaat geen nieuwe managementlaag of toename van overhead. Er zijn immers ook nu al aparte onderwijsmanagers en directeuren. Het verschil is dat zij nu een duidelijk omschreven functie in de wet krijgen. Het middelbaar beroepsonderwijs volgt zo de situatie in het universitair onderwijs, met faculteiten die geleid worden door een decaan. Het gaat hier bovendien om een ontwikkeling die met de mbo-sector enkele jaren terug al is gemarkeerd in het bestuursakkoord over professionalisering (2011), waarbij de noodzaak van professionaliteit in leiderschap is benadrukt.

Uiteindelijk blijft het college van bestuur eindverantwoordelijk voor taken en bevoegdheden als onderwijskwaliteit, financiën, huisvesting en organiseren van een doelmatig aanbod van opleidingen. Dit neemt niet weg dat ik intern draagvlak ook cruciaal vind en daarom neemt het college van bestuur besluiten over deze thema's in nauw overleg met de collegedirecteuren. Dit maakt het mogelijk om ook over onderwerpen als bijvoorbeeld huisvesting een goed intern debat te voeren en de verbinding met onderwijskundige vraagstukken te borgen. Daarnaast is het bestuur verantwoordelijk voor de strategische positionering van de instelling en het creëren van goede randvoorwaarden als standaardisatie van systemen en procedures. In een bestuursreglement wordt de verdeling van de taken en bevoegdheden van de collegedirecteur en het college van bestuur vastgelegd.

Met de verankering in de wet van de positie van de collegedirecteur wil ik de dialoog versterken tussen de collegedirecteur en het college van bestuur. Dat voorkomt dat bestuurders (en ook interne toezichthouders) op een te grote afstand komen te staan van de dagelijkse onderwijspraktijk en de partners in de regio, zoals bij Amarantis. Dit heb ik ook in mijn brief *Een responsief mbo voor hoogwaardig vakmanschap* (Kamerstuk 31 524, nr. 250) aangegeven.

Als een instelling gebruik maakt van de mogelijkheid om af te wijken van het model van gemeenschap van mbo-colleges (volgens het «pas toe of leg uit-principe») en dit doet met instemming van de ondernemingsraad en de studentenraad dan dient het college van bestuur een functionaris aan te wijzen binnen de instelling die verantwoordelijk wordt voor het onderwijskundig leiderschap in de instelling.

3. Krimp en samenwerkingscolleges

De komende tien jaar zal het aantal mbo-studenten in heel Nederland fors dalen. De verwachting is dat het aantal mbo-studenten in 2030 ten opzichte van nu met meer dan 62.400 (13%)¹⁵ daalt als gevolg van de afname van het aantal jongeren en het feit dat meer jongeren kiezen voor een havo-opleiding na hun vmbo. In sommige regio's zal de krimp harder toeslaan dan in andere. Zo voorzie ik voor Limburg een daling van het

¹⁴ *Kwaliteit in het hoger onderwijs*, Onderwijsraad (2015).

¹⁵ Inclusief deelnemers groen onderwijs. Bron: OCW, Referentieramingen 2015.

aantal mbo-studenten met grofweg een derde.¹⁶ Maar ook in de Randstad lopen de aantallen mbo-studenten terug. Zo daalt de komende jaren het aantal mbo-studenten in de regio Rijnmond met ongeveer 10%.

Dit soort dalingen heeft grote gevolgen voor onderwijsinstellingen, zoals we nu al in het funderend onderwijs zien. Scholen voor basis- en voortgezet onderwijs in krimpregio's zijn veelal gedwongen om samen te zoeken naar oplossingen, omdat anders het onderwijsaanbod in de regio verschaalt.¹⁷ Deze ontwikkeling zal zich de komende jaren ook in het mbo voordoen.

Hierbij maak ik mij grote zorgen over het aanbod van kleine en kostbare opleidingen (bijvoorbeeld de technische opleidingen). Dit type opleiding komt als eerste onder druk te staan wanneer de studentenaantallen dalen. Door de daling van studentenaantallen kunnen mbo-instellingen zich genoodzaakt zien om sommige opleidingen te sluiten, terwijl daaraan in de regio wel behoefte is. Instellingen moeten dus samenwerkingsconstructies aangaan om bepaalde opleidingen in stand te houden en om studenten voldoende keuzemogelijkheden te kunnen blijven bieden.

Ik zie dat veel mbo-instellingen al veelvuldig samenwerking zoeken. Echter, bij het gezamenlijk verzorgen van opleidingen lopen zij aan tegen praktische problemen, zoals de registratie van studenten en mogelijke btw-afdracht rond de inhuur van personeel en diensten. De introductie van een samenwerkingscollege kan een oplossing bieden voor deze praktische problemen.

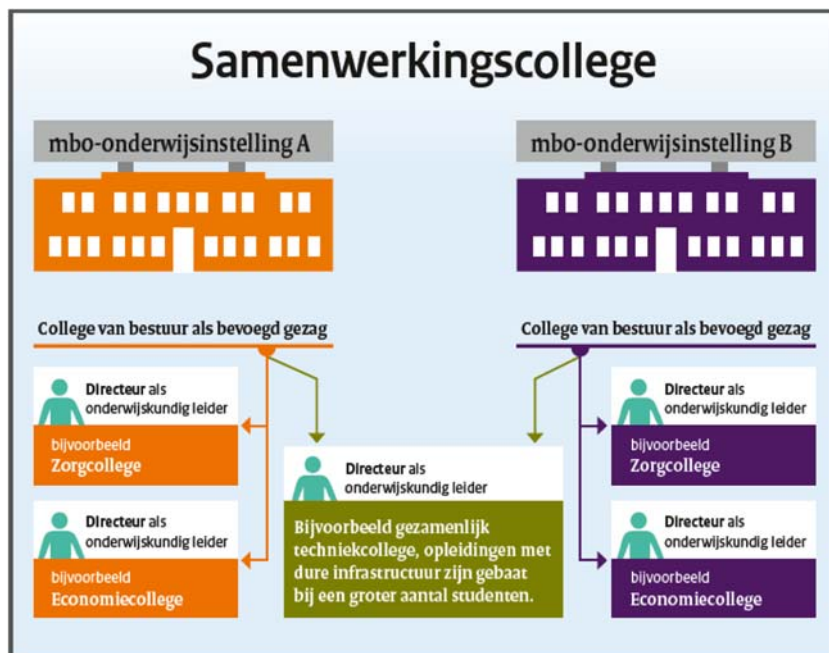
Wat is een samenwerkingscollege?

Een samenwerkingscollege is een samenwerking van twee of meer instellingen voor het aanbieden van (clusters) van opleidingen. De dagelijkse leiding van een samenwerkingscollege is in handen van een directeur, die verantwoording aflegt aan beide colleges van bestuur van de instellingen. De beide colleges zijn samen eindverantwoordelijk. Het samenwerkingscollege kan worden gepositioneerd als een apart mbo-college binnen de gemeenschap van mbo-colleges. Beide instellingen maken afspraken over zaken als de reikwijdte van de samenwerking, de bevoegdheden van de college-directeur, de verdeling van de kosten, inschrijving van studenten, examinering en medezeggenschap. De examinering en diplomering vindt plaats op het niveau van het samenwerkingscollege. Bij samenwerking kan het gaan om meerdere roc's die de handen ineens slaan, maar ook samenwerking tussen een roc, aoc en vakinstellingen behoort tot de mogelijkheden

Het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs vindt plaats op het niveau van het samenwerkingscollege, zoals dit ook geldt bij de mbo-colleges. Het is niet de bedoeling dat beide instellingen al hun onderwijs in samenwerkingscolleges onderbrengen, want dat zou leiden tot een fusie. Als grens zie ik dat mbo-instellingen maximaal 50% van de ingeschreven studenten onderwijs laten volgen aan samenwerkingscolleges. Beide instellingen blijven als zelfstandige instellingen bestaan met een eigen college van bestuur, maar voor de buitenwereld (bedrijfsleven, gemeenten) is het samenwerkingscollege het aanspreekpunt.

¹⁶ Op basis van voorlopige prognoses van DUO (juni 2015).

¹⁷ In het voortgezet onderwijs is een samenwerkingschool een school waarin zowel openbaar onderwijs als bijzonder onderwijs wordt aangeboden. De beide scholen gaan op in de nieuwe samenwerkingschool (WVO, art. 53d). Bij een samenwerkingscollege mbo blijven de twee instellingen in stand; zij gaan samenwerken ten behoeve van een cluster van opleidingen.



Concurrentie, kwaliteit en continuïteit

De essentie van de wettelijke taken van onderwijsinstellingen is de toegevoegde waarde die zij hun leerlingen en studenten meegeven. Van scholen wordt verwacht dat zij hun uiterste best doen om nog meer toegevoegde waarde dan collega's te realiseren. Competitie tussen instellingen en keuzevrijheid is in dit opzicht van belang voor de (verhoging van) kwaliteit van het onderwijs. Concurrentie louter gericht op vergroting van het marktaandeel is daarentegen niet functioneel. De gebeurtenissen bij de Amarantis Onderwijsgroep en ROC Leiden laten in extreme mate zien welke negatieve effecten misplaatste groeiambities, die geen grond hadden in reële prognoses over (krimp van) studentenaantallen, kunnen hebben. Als door terugloop van studentenaantallen opleidingen onder druk komen te staan, is het nodig dat scholen beter gaan samenwerken om het opleidingsaanbod breed te houden. Krimp kan ertoe leiden dat mbo-instellingen zich richten op het aantrekken van veel studenten om het hoofd boven water te houden, zonder daarbij voldoende acht te slaan op de vraag van de arbeidsmarkt of de onderwijskwaliteit. Jaren terug is al indringend aandacht gevraagd voor dit gedrag en de effecten daarvan op de bedrijfsvoering van de mbo-instellingen en onderwijskwaliteit.¹⁸

Dit kabinet heeft daarom maatregelen genomen om mbo-scholen uit te dagen meer samen te werken, hun opleidingenportfolio scherper tegen het licht te houden en meer dan nu met andere onderwijsinstellingen en werkgevers in de regio tot een afgewogen en arbeidsrelevant opleidingsaanbod te komen.¹⁹ Hierbij staan de kwaliteit en de continuïteit van het onderwijs voorop. Wanneer de competitie tussen onderwijsaanbieders onder invloed van krimp afneemt, winnen andere prikkels om hoge kwaliteit te bieden aan betekenis. Medezeggenschap, het in positie zijn van het bedrijfsleven en transparantie over kwaliteit en studenttevredenheid spelen daarin een cruciale rol. De afgelopen jaren zijn dan ook

¹⁸ Commissie Onderwijs en Besturing, 2010.

¹⁹ Met name de wetgeving op het terrein van de macrodoelmatigheid.

onder andere door de invoering van kwaliteitsafspraken maatregelen genomen om deze te versterken.

Voorals techniekopleidingen zijn kwetsbaar. Techniekonderwijs is immers relatief kostbaar, door de dure apparatuur, praktijklokalen en het relatief kleine aantal studenten.²⁰ Dat laatste heeft verschillende oorzaken, zoals demografische ontwikkelingen en studiekeuzes. Wat ook een rol speelt is het feit dat er gewoon meer opleidingen zijn dan in de andere sectoren.²¹ Binnen de techniek zijn er relatief veel kwalificaties. Dat maakt het een uitdaging om in een regio een gedifferentieerd aanbod van techniekonderwijs in stand te kunnen houden.

Tegen deze achtergrond hebben de ROC Albeda en Zadkine hun techniekopleidingen gebundeld in één techniekcollege. Door het schaalvoordeel blijven de opleidingen rendabel, met de nodige differentiatie in uitstroomrichtingen. Er blijft dus genoeg keuze voor studenten.

In de afwegingen van de beide roc's telde de terugloop in studentenaantallen zwaar mee. Maar ook de competitie op kwaliteit met andere mbo-instellingen in de regio (met name de STC Groep) speelde mee. Ook relevant was dat het Rotterdamse bedrijfsleven sterke behoefte had aan een sterk techniekcollege in de stad. De investeringsbereidheid van het Rotterdamse bedrijfsleven is naar verwachting groter bij een herkenbaar techniekcollege dan bij een multisectoraal roc.

Btw-problematiek bij het samenwerkingscollege

De mogelijke btw-afdracht over het inhuren van ondersteunend personeel is een knelpunt bij het gezamenlijk verzorgen van mbo-opleidingen. Daarom ben ik met de onderwijsinstellingen die gezamenlijk mbo-opleidingen willen gaan verzorgen in gesprek met de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën. Doel is het in kaart brengen van dit soort problemen om ze zo veel mogelijk weg te nemen.

Toezicht op de kwaliteit van colleges

De vorming van mbo-colleges en samenwerkingscolleges maakt het noodzakelijk om zicht te hebben op de onderwijskwaliteit op dat niveau. Dit versterkt ook de herkenbaarheid van het mbo-college voor de in- en externe belanghebbenden. Instellingen hebben zelf al aangegeven transparantie van kwaliteit op decentrale niveaus in de onderwijsorganisatie belangrijk te vinden; zo heeft een aantal instellingen bij de JOB-monitor naar studenttevredenheid gevraagd om rapportages per locatie. Zoals ik eerder al heb aangegeven wil ik dat het toezicht op het niveau van de colleges wordt meegenomen in het reguliere toezicht op de instelling. Indien de inspectie op het niveau van de colleges tekortkomingen constateert ten aanzien van de kwaliteit dan kan dat zichtbaar worden in de rapportage van de inspectie en in eventuele maatregelen.

Instellingen kunnen op dit moment opleidingen verzorgen op meerdere locaties. Als een opleiding onder de maat is of wanneer niet aan de wettelijke vereisten met betrekking tot de kwaliteitszorg, het onderwijs of de examens is voldaan, kan ik besluiten dat voor de betreffende opleiding die de instelling verzorgt de rechten, genoemd in art. 1.3.1. van de WEB, worden ontnomen. Mijn voornemen is om het intrekken van het recht om

²⁰ In studiejaar 2014–2015 heeft de sector Techniek bijna 400 kwalificaties tegenover 41 in de sector Zorg & Welzijn en 140 in de sector Economie (bron: DUO).

²¹ In studiejaar 2014–2015 heeft de sector Techniek bijna 400 kwalificaties tegenover 41 in de sector Zorg & Welzijn en 140 in de sector Economie (bron: DUO).

een opleiding te verzorgen per locatie mogelijk te maken. Hierdoor behouden instellingen het recht om dezelfde opleiding op een andere locatie te blijven verzorgen. Zodoende hebben tekortkomingen in de opleidingskwaliteit bij de ene locatie geen gevolgen voor de opleiding op een andere locatie.

Door het toezicht van de inspectie ook op collegeniveau te organiseren, komt het toezicht op instellingsniveau niet te vervallen. Ik zal samen met de inspectie bekijken hoe we de kwaliteit van het onderwijs ook op mbo-collegeniveau transparant kunnen maken. Zo ontstaat er een gelaagdheid in het toezicht die aansluit bij de gedeelde verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit in de gemeenschap van mbo-colleges. De verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit is immers niet in handen van één partij; onderwijskwaliteit is een samenspel tussen studenten, docenten, collegedirecteuren en het college van bestuur. De primaire verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit en onderwijsverbetering ligt bij het mbo-college (collegedirecteur, docententeams en studenten); het is de taak van het college van bestuur om ervoor te zorgen dat allen werken aan een kwaliteitscultuur.²² Dit maakt het mogelijk om gericht de onderwijskwaliteit tussen instellingen te vergelijken op het niveau van colleges. Hier hebben studenten baat bij, want er ontstaan zo voor hen meer mogelijkheden om op basis van kwaliteit een bewustere keuze voor een opleiding en instelling te maken. Deze keuzevrijheid voor studenten acht ik van groot belang. De competitie die dit teweegbrengt tussen instellingen, beschouw ik als een extra stimulans voor het verbeteren van de onderwijskwaliteit in het mbo.

Het college van bestuur van een instelling heeft een eigen verantwoordelijkheid als het gaat om het functioneren van de instelling als geheel. Het bestuur heeft te maken met eisen en verwachtingen die de overheid, de gemeente en de arbeidsmarkt stellen aan de kwaliteit van het onderwijs. Het is eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Daarbij staat het instrument van kwaliteitszorg hen tot beschikking. Het inrichten van een goed functionerend kwaliteitszorgsysteem behoort tot de taak en verantwoordelijkheid van het college van bestuur. De instelling is vrij in haar keuze voor een kwaliteitszorgsysteem bij het inrichten van de kwaliteitszorg.

4. Toezegging: motie Rog

In deze paragraaf breng ik u op de hoogte van mijn reactie op de motie-Rog.

Motie Rog (Kamerstuk 33 495, nr. 77)

Tijdens het debat in de Tweede Kamer over het ROC Leiden is gedebatteerd over schaalgrootte van mbo-instellingen. De vraag werd gesteld of bij een toenemende schaalgrootte instellingen niet «te groot» worden en kunnen gelden als «too big to fail» en wat de invloed van wachtgelden hierbij is.

Het uitgangspunt van het kabinet is dat instellingen in principe failliet moeten kunnen gaan, tenzij het publieke belang of de continuïteit van het onderwijs ernstig in het geding is. Terughoudendheid van de overheid bij het voorkomen van faillissementen bevordert het zelfreinigend vermogen van een sector en geeft prikkels tot goed bestuur. De overheid grijpt alleen in bij uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld wanneer de maatschappelijke

²² Zie de beleidsreactie op het Onderwijsraadadvies *Kwaliteit in het hoger onderwijs* d.d. 28 september 2015.

kosten van een faillissement onevenredig hoog zijn. De overheid is er om het publieke belang te borgen. In het onderwijs gaat het voor de overheid bij een dreigend faillissement om de continuïteit van het onderwijs voor studenten en niet de continuïteit van een instelling of haar bestuurders. De overheid grijpt daarom alleen in als een faillissement ertoe leidt dat studenten op straat komen te staan en daardoor mogelijk uitvallen of studievertraging oplopen. Echter, geen situatie is hetzelfde, en dus is geen faillissement hetzelfde. Gezien de schaalgrootte, de geografische spreiding van mbo-onderwijs en het specifieke opleidingsaanbod is er in het middelbaar beroepsonderwijs of het hoger onderwijs voor de overheid eerder reden om in te grijpen bij een dreigend faillissement dan in het primair of voortgezet onderwijs. De gemeenschap van mbo-colleges is nadrukkelijk bedoeld om de menselijke maat terug te brengen en niet om regionale schaalvergroting op CvB-niveau te bevorderen. Binnen een regio kunnen meerdere gemeenschappen van mbo-colleges bestaan, er is geen reden om te vrezen voor grotere instellingen die «too big to fail» zijn.

Bij de overweging om een onderwijsinstelling wel of niet failliet te laten gaan spelen wachtgelden een rol. Hoewel het vaak een belangrijke kostenpost is, is de rol van wachtgelden niet altijd doorslaggevend. Omdat in de mbo-sector is afgesproken dat de wachtgeldlasten voor rekening komen van de overige instellingen, wanneer een rechtsopvolger of andere verhaalsmogelijkheden van de uitkeringslasten ontbreken, bestaat er een prikkel voor instellingen hun verantwoordelijkheid te nemen en elkaar scherp te houden en aan te spreken bij signalen over kwaliteitsverlies of financiële problemen. In de mbo sector heeft zich nog geen faillissement voorgedaan en daarom waren de instellingen zich waarschijnlijk onvoldoende bewust van het risico dat zij kunnen opdraaien voor de uitkeringslasten van een andere instelling. In mijn afwegingen bij het al dan niet ondersteunen van ROC Leiden heb ik het wachtgeldrisico nadrukkelijk meegenomen. In de uiteindelijke oplossing komen de extra kosten voor ROC Leiden mede daarom ook ten laste van andere mbo-instellingen. Verwacht mag worden dat hierdoor de instellingen zich nu meer bewust worden van hun collectieve verantwoordelijkheid. Bij een eventueel faillissement is het ook aan de sector om zoveel mogelijk zelf de wachtgeldkosten te beperken door waar mogelijk personeel over te nemen. Als dat niet of in beperkte mate mogelijk is dan kunnen wachtgelden wel een rol spelen in het besluit om een faillissement wel of niet te voorkomen. Bij instellingen die leerlingen opnemen zal ook behoefte zijn aan personeel dat het onderwijs voor die leerlingen kan verzorgen. Overigens geldt deze gang van zaken voor alle onderwijssectoren.

Vervolgacties

Sinds de roc-vorming zijn er inmiddels bijna 20 jaar verstreken. Naast de vele positieve opbrengsten van deze ontwikkeling (waarvan de belangrijkste: een eigentijds mbo, dat op landelijk niveau adequaat gespreid is) zijn er ook onvolkomenheden, met name rondom herkenbaarheid van de onderscheiden mbo-opleidingen, doelmatigheid en kwaliteit. Deze onvolkomenheden hebben in het kabinetsbeleid dat is ingezet met het actieprogramma Focus op Vakmanschap veel aandacht gekregen. Mbo-scholen hebben hard gewerkt aan de uitvoering daarvan. De vorming van mbo-colleges is een beweging, die mede door de mbo-scholen zelf in gang is gezet en nu de goede stimulansen behoeft om de kwaliteitsontwikkeling na Focus op Vakmanschap naar een hoger niveau te brengen en om het mbo haar regionale opdracht optimaal te laten vervullen.

Ik zal de effecten van de invoering van het model van gemeenschap van mbo-colleges op kleinschaligheid, menselijke maat en kwaliteit van het onderwijs monitoren.

Het model van gemeenschap van mbo-colleges en het samenwerkingscollege wordt verder uitgewerkt in een wetsvoorstel. Naar verwachting stuur ik dit wetsvoorstel in 2016 naar de Tweede Kamer.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker