

Vergaderjaar 2016–2017

34 691

Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs BES vanwege met name de wettelijke verankering van het samenwerkingscollege en de instandhouding van unieke beroepsopleidingen (samenwerkingscollege en unieke beroepsopleidingen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Deze toelichting wordt gegeven in overeenstemming met de Staatssecretaris van Economische Zaken.

1. Inleiding

In de brief *De menselijke maat in het mbo*¹ heeft het kabinet aangekondigd om het samenwerkingscollege op te nemen in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (hierna: WEB). In een samenwerkingscollege verzorgen twee of meer bekostigde mbo-instellingen gezamenlijk één of meer beroepsopleidingen of opleidingen vavo (voortgezet algemeen volwassenonderwijs). In deze toelichting zal steeds worden uitgegaan van samenwerking met betrekking tot beroepsopleidingen, hoewel dus ook samenwerking op het terrein van het vavo tot de mogelijkheden behoort. Met de introductie van het samenwerkingscollege maakt de regering het eenvoudiger voor mbo-instellingen om gezamenlijk onderwijs aan te bieden. Dit houdt niet in dat samenwerking in het middelbaar beroepsonderwijs altijd in de vorm van een samenwerkingscollege georganiseerd dient te worden. Wel biedt samenwerking in de vorm van een samenwerkingscollege voor betrokken instellingen voordelen met betrekking tot de btw-afdracht, toezicht en registratie van studenten, zoals nader uitgelegd zal worden in hoofdstuk 2.

Het samenwerkingscollege draagt volgens de regering bij aan het borgen van een toegankelijk en herkenbaar onderwijsaanbod voor deelnemers in de regio, tegen een achtergrond van sterk dalende studentenaantallen in het mbo.² Daarnaast kan het samenwerkingscollege innovatie vergemakkelijken en bevorderen, doordat instellingen de krachten kunnen bundelen. Daardoor zijn zij in staat om gezamenlijk het gesprek te voeren met werkgevers en (regionale) overheden en kunnen zij door middel van het samenwerkingscollege een duidelijk en regionaal profiel opbouwen.

¹ TK 31 524, nr. 256.

² In deze toelichting wordt de term student gebruikt naast de wettelijke term deelnemer. Hiermee wordt dezelfde persoon bedoeld.

Het samenwerkingscollege kan hierdoor ruimte bieden voor verdieping en profilering en creëert voor instellingen de mogelijkheid om zich samen te positioneren als (kennis)partner voor hierboven genoemde partijen. Het opnemen van het samenwerkingscollege in de WEB sluit aan bij de in het veld reeds ingezette beweging naar meer samenwerking op onderdelen tussen bekostigde instellingen die de regering wil ondersteunen en faciliteren. In hoofdstuk 2 zal de introductie van het samenwerkingscollege nader toegelicht worden. Met het oog op profilering en differentiatie wordt ook het toezicht van de Inspectie van het onderwijs (hierna: inspectie) verder verfijnd.

Ook wil de regering het mogelijk maken dat wanneer de Inspectie van het onderwijs constateert dat een opleiding kwalitatief tekort blijft schieten, de bekostigings- of examenrechten zo nodig per leerweg, dat wil zeggen de beroepsbegeleidende- of de beroepsopleidende leerweg (bbl of bol), worden ontnomen in plaats van steeds voor de gehele opleiding. Deze wijziging is eerder toegezegd in de brief *Ruim baan voor vakmanschap*.³

Een ander gevolg van de dalende studentenaantallen is dat het opleidingsaanbod onder druk komt te staan de komende jaren. Tot slot introduceert de regering daarom als laatste onderdeel van dit wetsvoorstel (en als sluitstuk van het stelsel) een «alleenrecht» voor een kleine en unieke opleiding. Dit is in lijn met de maatregelen zoals die in de brief *Behoud van kleinschalige, specialistische beroepsopleidingen*⁴ eerder zijn aangekondigd. Hiermee wordt het mogelijk voor de Minister om instellingen tijdelijk het alleenrecht te geven op het verzorgen van een kleine en unieke opleiding, die dreigt te verdwijnen. Deze maatregel wordt in hoofdstuk 3 nader toegelicht.

2. Het samenwerkingscollege

2.1. Ontwikkeling: daling van het aantal mbo-studenten

Het Nederlandse onderwijs wordt geconfronteerd met een stevige daling van de studentenaantallen; dit geldt ook voor het mbo. De verwachting is dat het aantal studenten dat in 2030 een mbo-opleiding volgt ten opzichte van nu met meer dan 62.400 (13%) zal dalen. Enerzijds is dat het gevolg van de afname van het aantal jongeren (demografische ontwikkelingen) en anderzijds van het feit dat steeds meer jongeren kiezen voor een havo-opleiding na hun vmbo-opleiding (de zogenoemde «avoisering»). In sommige regio's zal deze tweeledige krimp van de studentenaantallen steviger zijn dan in andere. Zo zullen sommige delen van het land (zoals Zuid-Limburg en Oost-Groningen) worden geconfronteerd met een gemiddelde daling van rond 20% in voornoemde periode, terwijl in de Noordvleugel van de Randstad het aantal studenten vrijwel stabiel blijft. Maar ook in delen van de Randstad loopt het aantal mbo-studenten terug. Zo daalt naar verwachting de komende jaren het aantal mbo-studenten in de regio Rijnmond met ongeveer 10%. Voor specifieke sectoren zal de krimp nog vele malen heftiger zijn. Zo kan bijvoorbeeld in de techniek het gecombineerde effect van demografische krimp en een dalende belangstelling van studenten voor deze opleidingssector leiden tot (meer dan) een halvering van de studentenaantallen over grote delen van het land.⁵

Dergelijke grote studentendalingen hebben ingrijpende gevolgen voor de toekomst van de onderwijsinstellingen, zoals we nu al in het funderend onderwijs zien. Scholen voor basis- en voortgezet onderwijs in krimpre-

³ TK 31 524, nr. 207.

⁴ TK 31 524, nr. 237.

⁵ Op basis van voorlopige prognoses van DUO (juni 2015).

gio's zijn veelal gedwongen om samen te zoeken naar oplossingen, omdat anders het onderwijsaanbod in de regio verschaalt.⁶ Deze ontwikkeling zal zich de komende jaren ook in het mbo voordoen.

2.2. Wegnemen obstakels bij samenwerking en faciliteren van innovatief en toegankelijke beroepsonderwijs

De daling van het aantal studenten in het mbo maakt samenwerking voor instellingen niet alleen wenselijk maar ook noodzakelijk. Het afzonderlijk blijven aanbieden van opleidingen door instellingen is vanwege de teruglopende studentenaantallen vaak financieel niet haalbaar of leidt tot oneigenlijke concurrentie (zoals op studentenaantallen) en een ondoelmatige inzet van middelen. Het gevolg is dat waardevolle opleidingen verdwijnen en het opleidingsaanbod verschaalt, omdat instellingen uiteindelijk op lange termijn niet in staat zullen zijn om op eigen kracht een breed en divers opleidingsaanbod in stand te houden. Het is daarom zaak om in te zetten op samenwerking tussen bestokte instellingen. Samenwerking komt nu al op allerlei terreinen en in allerlei vormen voor. Echter, indien meerdere instellingen besluiten samen onderwijs te gaan verzorgen, doen zich enkele obstakels voor. Tot voor kort was het grootste obstakel voor samenwerking de btw-afdracht, zo gaven onderwijsinstellingen eerder aan. Onderwijsinstellingen die samen onderwijs verzorgden, werden geconfronteerd met een btw-heffing over een gedeelte van de in samenwerking verrichte werkzaamheden. Een tamelijk recent arrest van de Hoge Raad uit 2016⁷ biedt echter de mogelijkheid, onder bepaalde voorwaarden, tot een ruimere toepassing van de btw-vrijstelling. Op 11 maart 2016 hebben het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het Ministerie van Financiën bekend gemaakt deze uitleg van de Hoge Raad te benutten om de toepassing van de onderwijsvrijstelling nader te duiden.⁸ De Staatssecretaris van Financiën heeft de ruimere toepassing van de btw-vrijstelling voor onderwijs inmiddels opgenomen in een beleidsbesluit.⁹ Wel ervaren de instellingen nog belemmeringen met betrekking tot de registratie van deelnemers en het toezicht op de onderwijskwaliteit. Het samenwerkingscollege is daarom een nuttige aanvulling op het bestaande wettelijke instrumentarium, omdat het leidt tot een zichtbare registratie van studenten. Ook kunnen op een wettelijk geborgde manier studentgegevens worden gedeeld tussen de samenwerkende instellingen.

Registratie studenten

Het onderwijsstelsel is en blijft zodanig ingericht dat deelnemers altijd bij één instelling ingeschreven worden. Hiermee wordt voorkomen dat meerdere instellingen bekostiging voor dezelfde deelnemer ontvangen. Echter, bij een samenwerkingscollege wordt het onderwijs door twee of meer instellingen verzorgd, waarbij deelnemers van deze instellingen gezamenlijk onderwijs volgen. Daarmee is de huidige registratie in BRON van deelnemers straks niet langer afdoende. Bij de reeds bestaande registratie van de deelnemer bij de instelling waar hij zich heeft ingeschreven, wordt in voorkomend geval als extra element toegevoegd dat de deelnemer onderwijs volgt aan een samenwerkingscollege.

⁶ In het primair en voortgezet onderwijs kan dat door middel van de samenwerkingsschool, een school waarin zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt aangeboden. In tegenstelling tot dit type school wordt het samenwerkingscollege gevormd door 2 aparte rechtspersonen die tezamen een eenheid die een opleiding verzorgt in stand houden.

⁷ Arrest Hoge Raad 22-01-2016 (nr. 14/02281), ECLI: NL:HR:2016:83.

⁸ <https://abonneren.rijksoverheid.nl/nieuwsbrieven/archief/artikel/22/91468079-790a-45a0-8231-439c0f36ae4a/609f152b-10e9-4931-8c1e-553852d777ee>.

⁹ Staatscourant 14 oktober 2016, nr. 53929, besluit van 6 oktober 2016, BLKB/2016/306, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-53929.html>

Behalve dat samenwerking een antwoord is op de dreiging van de krimp, biedt samenwerking ook mogelijkheden tot innovatie. Onderwijsinstellingen die beroepsonderwijs verzorgen (aan een roc, vakinstelling en/of aoc) kunnen binnen een samenwerkingscollege hun krachten bundelen en samen (nieuwe) onderwijsprogramma's verzorgen. Kennis en expertise kunnen gebundeld worden en er kan nadrukkelijk afstemming worden gezocht met het (regionale) bedrijfsleven. Zo kan het samenwerkingscollege voor het bedrijfsleven de gespreks- en kennispartner worden binnen een specifieke sector. Dit draagt bij aan de zichtbaarheid en herkenbaarheid van het beroepsonderwijs en kan een stimulans betekenen voor de kwaliteit. Ook kunnen samenwerkende instellingen ervoor kiezen om bepaalde delen van het kwalificatiedossier uit te laten voeren door een instelling die hiervoor over de beste middelen en faciliteiten beschikt. Zo is het denkbaar dat jongeren de eerste twee jaren van hun opleiding volgen bij een instelling dicht in de buurt en zich de laatste een of twee jaren kunnen specialiseren bij de andere instelling die vakspecifieke opleidingen aanbiedt. Al deze mogelijke samenwerkingsvormen kunnen bijdragen aan het versterken van de innovatiekracht van het beroepsonderwijs. En innovatie blijft noodzakelijk, zoals de OESO recent stelde in het rapport *A Skills beyond School Review of the Netherlands*,¹⁰ juist met het oog op de ontwikkeling van de arbeidsmarkt en de daling van studentenaantallen.

Toegankelijkheid

Er is een breed gevoelde noodzaak om het onderwijsaanbod toegankelijk te houden. Tegelijkertijd is er de wens om het onderwijs doelmatiger te organiseren. Vooral wanneer opleidingen een beperkte omvang hebben, is dit met het oog op de kwaliteit en continuïteit relevant. Relatief kleine opleidingen zijn vanuit het perspectief op de bedrijfsvoering van instellingen relatief duur. In het mbo is een aanzienlijk deel van de mbo-opleidingen klein; meer dan 30 procent van de beroepsopleidingen¹¹ die de mbo-instellingen aanbieden, heeft minder dan 18 deelnemers per leerjaar. In het geval van kleine opleidingen zal samenwerking één van de meest voor de hand liggende mogelijkheden zijn om financiële nadelen van het aanbieden van deze kleine opleidingen weg te nemen. Daarnaast is samenwerking een mogelijkheid om te komen tot een doelmatigere spreiding van het onderwijsaanbod binnen regio's zonder de toegankelijkheid aan te tasten. Hier zal in hoofdstuk 3 nader op ingegaan worden.

2.3. Wat is het samenwerkingscollege

Om instellingen in staat te stellen om werk te maken van bovenstaande ontwikkelingen en om de hiervoor genoemde belemmeringen weg te nemen introduceert de regering het samenwerkingscollege in de WEB. Een samenwerkingscollege is een samenwerking tussen twee of meer bekostigde mbo-instellingen gericht op het aanbieden van (clusters) van opleidingen. Het is aan de instellingen zelf om te bepalen of zij al dan niet komen tot de vorming van een samenwerkingscollege. Als zij daartoe overgaan, dan moeten de besturen van die instellingen met het oog op de samenwerking een samenwerkingsovereenkomst sluiten en zorgen voor eensluidende onderwijs- en examenregelingen binnen het samenwerkingscollege, ongeacht de instelling waar de deelnemer is ingeschreven. Het is namelijk niet de bedoeling dat er verschillen tussen deelnemers

¹⁰ Fazekas, M. and I. Litjens (2014), *A Skills beyond School Review of the Netherlands*, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing.

¹¹ https://www.duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden.

bestaan vanwege hun instellingsinschrijving wanneer zij een opleiding aan een samenwerkingscollege volgen. Aan de andere kant kan dit wel betekenen dat er verschillen in onderwijs- en examenregelingen ontstaan voor deelnemers van één instelling, namelijk zij die een opleiding aan een samenwerkingscollege volgen en zij die een opleiding binnen één instelling volgen. Hiertegen is echter minder bezwaar, omdat het in dat geval waarschijnlijk om verschillend ingerichte opleidingen zal gaan.

Samenwerkingsovereenkomst

Met de samenwerkingsovereenkomst kan een samenwerkingscollege worden gestart. De wet bepaalt over welke onderwerpen ten minste heldere afspraken tussen de deelnemende instellingen moeten worden gemaakt. Het gaat daarbij onder andere om:

- In de samenwerkingsovereenkomst moeten afspraken worden gemaakt over zaken als: verdeling van de baten (o.a. het gedeelte van de rijksbijdrage dat behoort bij de bij beroepsopleidingen van het samenwerkingscollege ingeschreven bekostigde deelnemers) en de lasten, de inzet van personeel, de inrichting van het onderwijs en zijn examinering en de aansluiting van de medezeggenschap bij de gekozen inrichting van het onderwijs.
- De samenwerkingsovereenkomst omvat afspraken over wijziging, opheffing, toetreding en uittreding.
- De samenwerkingsovereenkomst omvat afspraken omtrent de inrichting en de dagelijkse leiding van het samenwerkingscollege en het verstrekken van informatie (over bijvoorbeeld onderwijs- en examenkwaliteit en financiën) door het samenwerkingscollege aan de besturen van de deelnemende instellingen.
- De samenwerkingsovereenkomst voorziet verder in een afspraak over de bevoegdheden van de dagelijkse leiding van het samenwerkingscollege. In de praktijk zal dit vaak betekenen dat het bestuur van de deelnemende instellingen bepaalde bevoegdheden belegt bij bijvoorbeeld een directeur van het samenwerkingscollege, die de dagelijkse leiding heeft over het samenwerkingscollege. Deze directeur legt verantwoording af aan de deelnemende besturen van de instellingen. In de afspraak moet tot uitdrukking worden gebracht hoe de dagelijkse leiding van het samenwerkingscollege zich verhoudt tot de besturen van de deelnemende instellingen.

De besturen van de deelnemende instellingen zijn verplicht om te voorzien in een eensluidend onderwijs- en examenreglement (OER) voor het samenwerkingscollege of de opleidingen die binnen het samenwerkingscollege verzorgd worden. Zoals hiervoor reeds opgemerkt maakt het hierdoor voor de studenten niet meer uit vanuit welke instelling zij zijn ingestroomd in het samenwerkingscollege. In het OER wordt een aantal zaken geregeld die betrekking hebben op het onderwijs zoals: de eenduidige examinering, het onderwijsprogramma en de rechten en plichten van de deelnemer. Tevens wordt verwacht dat de besturen van de deelnemende instellingen gezamenlijk een examencommissie instellen, die verantwoordelijk is voor de opleidingen die in het samenwerkingscollege worden aangeboden. Ook stellen de besturen van de deelnemende instellingen gezamenlijk een commissie van beroep voor de examens in of sluiten zij zich gezamenlijk aan bij een dergelijke commissie. De examinering (en diplomering) zal dus altijd eenduidig plaatsvinden, ongeacht de samenwerkende instelling waar de deelnemer is ingeschreven. Beide instellingen zijn verantwoordelijk voor en voelen zich eigenaar van de aangeboden opleidingen ongeacht bij welke van de samenwerkende instellingen de deelnemer is ingeschreven. De deelnemers mogen in ieder geval niet tussen wal en schip vallen. Daarbij zal op het diploma, naast de naam van de instelling waarbij de deelnemer

ingeschreven staat, ook de naam van het samenwerkingscollege vermeld worden. Dit komt de herkenbaarheid van het samenwerkingscollege voor het afnemend veld (werkgevers) ten goede.

Naast bovenstaande vereisten kan een samenwerkingsovereenkomst ook ruimte bieden om over andere zaken omtrent de dagelijkse gang van zaken binnen het samenwerkingscollege afspraken te maken. Hierbij valt te denken aan afspraken over de dagelijkse leiding, bevoegdheid van docenten en de medezeggenschap. Hiervoor is aanpassing van de WEB niet noodzakelijk, deze stelt namelijk al dat medezeggenschapsstructuren zo veel mogelijk aan dienen te sluiten bij de organisatiestructuur, besluitvormingsprocedures en verantwoordelijkheidsverdelingen binnen de instelling. Bij vragen of problemen dient de deelnemer zich te wenden tot de dagelijkse leiding van het samenwerkingscollege. Ook kan de samenwerkingsovereenkomst het geëigende instrument zijn om afspraken te maken over het bestuursreglement van het samenwerkingscollege en de verhouding ten opzichte van de bestuursreglementen van de deelnemende instellingen.

Onderwijskundig leiderschap

Op een samenwerkingscollege zal vaak de dagelijkse leiding in handen zijn van bijvoorbeeld een directeur, die (operationeel) verantwoordelijk is voor het functioneren van het college en voor de kwaliteit van het onderwijs. Echter, de beide instellingen blijven eindverantwoordelijk voor de gehele gang van zaken in en rond het samenwerkingscollege. Een sterke positionering van de collegedirecteur kan in de optiek van de regering de nodige impuls geven aan de onderwijskwaliteit en aan de externe herkenbaarheid van het (samenwerkings-) college.

Grenzen aan samenwerking

Er worden met dit wetsvoorstel grenzen gesteld aan de omvang van de samenwerking die aangegaan wordt met het inrichten van een samenwerkingscollege. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat twee of meer instellingen het merendeel of al hun onderwijs in samenwerkingscolleges onderbrengen en zo de keuzevrijheid van studenten onnodig beperken. Dit houdt in dat in principe niet meer dan de helft van het aantal deelnemers dat is ingeschreven bij een van de instellingen het onderwijs geniet in een samenwerkingscollege. Eerder is in dit kader al aangegeven dat schijnconstructies die leiden tot een verkapte fusie zoveel als mogelijk moet worden voorkomen.¹² Er mag geen sprake zijn van een (sluipende) fusie met onomkeerbare gevolgen zonder dat er een fusietoets heeft plaatsgevonden. Een instelling dient los van het samenwerkingscollege bestaansrecht te hebben. Hiermee wordt voorkomen dat er ongemerkt grote bestuurlijke constructen ontstaan als gevolg van samenwerking, die indirect een gevaar opleveren voor het stelsel en niet op voldoende (interne) legitimiteit kunnen rekenen. Er zal dus altijd een substantieel deel van de studenten onderwijs dienen te volgen binnen de eigen instelling, zodat het bestaansrecht van de instellingen voldoende geborgd is en de keuzevrijheid van studenten niet ingeperkt wordt.

Als meer dan 40% van de bij een instelling ingeschreven deelnemers onderwijs geniet in een samenwerkingscollege en dus de grens van het toelaatbare wordt genaderd, meldt het college van bestuur van de instelling dit aan de Minister. Als meer dan 50% van de deelnemers onderwijs volgt aan een samenwerkingscollege, wordt een bekostigingsvoorwaarde niet nagekomen en is een bekostigingssanctie mogelijk. Het

¹² TK 2015D04906.

college van bestuur meldt tot slot ook aan de Minister als het voornemens is de samenwerking te beëindigen.

Inspectietoezicht

Het inspectietoezicht zal bij toepassing van het samenwerkingscollege rekening houden met dit college. Met de introductie van het samenwerkingscollege ontstaat er op decentraal niveau een apart gepositioneerd, voor de buitenwereld zichtbare en herkenbare eenheid. Daarbij is het wenselijk om ook op dit niveau inzicht in de kwaliteit en opbrengsten van het onderwijs te hebben. Dit maakt de regering mogelijk door in BRON op te nemen welke, overigens steeds bij één instelling ingeschreven staande, deelnemers het onderwijs volgen binnen het samenwerkingscollege, zodat deze gegevens ook door de inspectie gebruikt kunnen worden voor het toezicht.

De inspectie houdt nu in het reguliere toezicht rekening met de wijze waarop een instelling is georganiseerd en de locatie waarop onderwijs verzorgd wordt. Met het oog op de ontwikkeling van het samenwerkingscollege heeft de inspectie in het waarderingskader 2017 sector mbo¹³ aangegeven zowel op het niveau van het bestuur als op het niveau van de school/opleiding oog te hebben voor het kwaliteitsgebied «kwaliteitszorg en ambitie.» Indien de inspectie op het niveau van het samenwerkingscollege tekortkomingen constateert ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs kan dat zichtbaar worden in de rapportage van de inspectie en leiden tot maatregelen.

Gebruik van studentgegevens in het kader van samenwerking

In de WEB is specifiek geregeld dat het college van bestuur het persoonsgebonden nummer van een deelnemer kan gebruiken in het contact met een andere instelling of een school of instelling voor ander onderwijs ten behoeve van de in- en uitschrijving van die deelnemer. Ook wanneer het een samenwerkingscollege betreft is het wenselijk dat het persoonsgebonden nummer tussen de deelnemende instellingen gewisseld kan worden, ten behoeve van het verzorgen van het onderwijs en een eenduidige registratie van deelnemers. Om dit mogelijk te maken wordt in de WEB opgenomen dat, wanneer twee of meer instellingen gezamenlijk onderwijs verzorgen in een samenwerkingscollege, het mogelijk is om het persoonsgebonden nummer van de deelnemer uit te wisselen.

Door de wettelijke grondslag voor het delen van de onderwijsgegevens, zonder dat individuele toestemming nodig is, te beperken tot het samenwerkingscollege wordt voorkomen dat persoonsgegevens te gemakkelijk en zonder goede noodzaak mogen worden gedeeld.¹⁴ In geval van een samenwerkingsvorm anders dan het samenwerkingscollege zal de student dus steeds moeten worden gekend in een voornemen tot het delen van zijn gegevens en daarmee ook expliciet moeten instemmen voordat tot de persoon herleidbare gegevens worden gedeeld.

¹³ TK 2016D42190.

¹⁴ Buiten de constructie van het samenwerkingscollege kunnen er weliswaar ook andere samenwerkingsconstructies bestaan waarbij een zekere behoefte bestaat tot het delen van bepaalde gegevens. Deze situaties zijn echter erg afhankelijk van de omstandigheden van het geval, zodat niet op voorhand de gegevensdeling wettelijk kan worden geregeld.

Tot slot maakt dit wetsvoorstel het daarnaast mogelijk, en dit staat geheel los van het samenwerkingscollege, voor een instelling om in voorkomend geval te registreren dat deelnemers hun opleiding volgen bij een specifieke organisatorische eenheid binnen één instelling, bijvoorbeeld bij een zogenaamd mbo-college zoals sommige instellingen nu al kennen. Deze optie is bedoeld voor een instelling die zichtbaar wil maken dat deelnemers in specifieke interne eenheden het onderwijs volgen. Het registreren van deelnemers op deze wijze is niet verplicht.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat een deelnemer niet tegelijkertijd in een samenwerkingscollege en in een interne organisatorische eenheid kan worden geregistreerd. Het samenwerkingscollege heeft immers betrekking op één opleiding die onder de hoede van twee of meer instellingen wordt verzorgd. De interne organisatorische eenheid-registratie heeft per definitie geen betrekking op samenwerking, maar op één instelling die zijn onderwijs organisatorisch heeft onderverdeeld en dat ook zichtbaar wil maken. Ook hiermee wordt innovatief en toegankelijk beroepsonderwijs gefaciliteerd.

3. Borgen aanbod kleine, unieke opleidingen

3.1. Toenemende noodzaak van bescherming kleine en unieke opleidingen

Al sinds 2010 wordt er door verschillende partijen gewezen op het feit dat het aanbod van kleine en unieke opleidingen onder druk staat en dat er voor de rijksoverheid een taak ligt in het borgen van dit type opleidingen omdat zelfregulering niet altijd werkt. De SER (Sociaal-Economische Raad) wijst in zijn advies *Handmade in Holland* op het economische belang van ambachten voor de Nederlandse economie en samenleving en de belangrijke rol van kleine en unieke opleidingen voor de ambachtsector.¹⁵ De SER waarschuwt ervoor dat opleidingen met een uniek karakter verdwijnen, waardoor structurele arbeidsmarkttekorten kunnen ontstaan. Soortgelijke conclusies volgen ook uit het rapport *Doelmatigheid van het middelbaar beroepsonderwijs*,¹⁶ dat wijst op de wenselijkheid van uitwisseling en bundeling van kleine, unieke opleidingen. De SER op zijn beurt stelt dat het verschrompen van het aanbod van kleine en unieke opleidingen (en daaruit volgende arbeidsmarkttekorten) in schril contrast staat met de roep van het bedrijfsleven om specialistische vakmensen. Ook wijst de SER op het feit dat een grote groep beroepsbeoefenaren de komende jaren met pensioen gaat, waardoor de vraag naar specialistische vakmensen verder op zal lopen.

Bij het behoud van kleine en unieke opleidingen wordt nu nog primair uitgegaan van zelfregulering in het veld. Zelfregulering gericht op het behoud van dit type opleidingen komt maar moeizaam van de grond. Zo zijn kleinschalige en unieke opleidingen niet bezig met verduurzamen, maar eerder met het ad hoc oplossen van problemen en knelpunten.¹⁷ Vaak wordt jaar op jaar bekeken of voortzetting van de opleiding nog mogelijk is. Hierdoor is het risico op verschromping van het onderwijsaanbod te voorkomen heeft de Onderwijsraad geadviseerd om te komen tot een

¹⁵ SER advies *Handmade in Holland: vakmanschap en ondernemerschap in de ambachtsector*, juni 2013.

¹⁶ IVA, *Doelmatigheid van het middelbaar beroepsonderwijs* (2010), Tilburg/Nijmegen.

¹⁷ Bureau Turf, *Schakels naar duurzaamheid, eindverslag van het begeleidend onderzoek Pilots kleine unieke opleidingen*, Utrecht september 2014.

alleenrecht voor unieke en maatschappelijk relevante kleine opleidingen.¹⁸ Het alleenrecht stelt de overheid in staat om in het uiterste geval een opleiding te behouden.

Mede met het oog op de dalende studentenaantallen in het mbo wint de roep om bescherming van kleine en unieke opleidingen aan urgentie. De kleine en unieke vakspecialistische opleidingen worden in het bijzonder getroffen door de daling van de studentenaantallen, zoals deze in de inleiding is beschreven. Uit de monitor SOS-Vakmanschap 2014 blijkt dat het aantal studenten bij kleine opleidingen nog sterker krimpt dan de algemene trend in het mbo.¹⁹ Gemiddeld gezien is 42 procent van de mbo-opleidingen in de afgelopen vijf jaren gekrompen; onder de zeer kleinschalige specialistische beroepsopleidingen ligt dit percentage op 85 procent. In diezelfde periode is het gemiddelde aantal studenten per instelling op zeer kleinschalige specialistische beroepsopleidingen van 21 in 2009 gedaald naar 11 in 2014. Het betreft hier opleidingen waarvan duidelijk is dat de organiseerbaarheid nu al onder druk staat. Het is voor instellingen relatief kostbaar om specifieke opleidingen en onderwijsprogramma's te verzorgen aan een zeer beperkte groep van studenten. Ook in de agrarische opleidingscentra (AOC) is er sprake van kleinschalig sectoronderwijs. De ontwikkelingen in het groen mbo zullen nauwgezet worden gevolgd. Het groen (sector) onderwijs wordt geborgd binnen het stelsel.

3.2 Eerdere maatregelen voor behoud kleine specialistische opleidingen

Vooralsnog is bij het behoud van kleine en unieke opleidingen uitgegaan van zelfregulering. Om hier aan bij te dragen zijn eerder maatregelen genomen, zoals het instellen van een aparte sectorkamer specialistisch vakmanschap bij het Samenwerkingsorgaan Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven (SBB). Dit is gebeurd mede op basis van het advies van het SBB over kleine, unieke opleidingen.²⁰ In de sectorkamer maken onderwijs en bedrijfsleven voor de sector specialistisch vakmanschap afspraken over de thema's kwalificeren en examineren, beroepspraktijkvorming en doelmatigheid. Ook zijn ter versterking van de technische opleidingen, waaronder kleine, unieke opleidingen, eerder al de prijsfactoren aangepast. Dit houdt in dat instellingen voor het aanbieden van sommige relatief kostbare kleine en unieke opleidingen een hogere bekostiging ontvangen. Daarmee blijft het aanbieden van deze opleidingen financieel beter haalbaar. Deze maatregelen hebben echter niet altijd het gewenste effect en bieden de overheid vanuit haar stelselverantwoordelijk onvoldoende mogelijkheden om proactief te kunnen handelen. In aanvulling op bovenstaande maatregelen kiest de regering daarom voor het introduceren van het alleenrecht.

3.3 Introductie van het alleenrecht

Het alleenrecht biedt de Minister de mogelijkheid om een opleiding aan één instelling toe te wijzen indien de opleiding dreigt te verdwijnen. De instelling krijgt als enige het recht om de opleiding aan te bieden. Instellingen kunnen via het alleenrecht aangespoord worden om de desbetreffende opleiding te blijven aanbieden en daarmee te investeren, omdat de instelling de zekerheid heeft dat een andere instelling de opleiding niet alsnog kan gaan aanbieden. De aantrekkelijkheid kan eventueel versterkt worden met het toekennen van een hogere prijsfactor.

¹⁸ Onderwijsraad, *Zicht op een macrodoelmatig opleidingsaanbod*, juni 2012.

¹⁹ Monitor SOS Vakmanschap – editie 2014, SOS Vakmanschap Utrecht.

²⁰ SBB *Advies kleine en unieke opleidingen*, 12 december 2014.

Dit kan nodig zijn, want kleine, unieke opleidingen zijn vanuit bedrijfseconomisch oogpunt kwetsbaar.

Met het alleenrecht krijgt de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (en voor de groene opleidingen ook de Staatssecretaris van Economische Zaken) vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid voor het beroepsonderwijs de mogelijkheid om te kunnen ingrijpen als de zelfregulering faalt en het opleidingsaanbod dreigt te verschromelen. Het alleenrecht kan toegekend worden indien de laatste aanbieder besluit te stoppen met het aanbieden van de opleiding. Ook in het geval er sprake is van kleine, onrendabele opleidingen met een uniek karakter die onder druk staan doordat zij door meerdere instellingen op verschillende plekken worden verzorgd, kan het alleenrecht soelaas bieden. Indien immers niet voldaan wordt aan de zorgplicht doelmatigheid, zoals opgenomen in artikel 6.1.3 van de WEB, kan de Minister bij bekostigde instellingen de rechten bedoeld in artikel 1.3.1 van de WEB ontnemen, waardoor het aantal bekostigde aanbieders tot één gereduceerd wordt. Vervolgens kan op basis van dit wetsvoorstel – indien de Commissie macrodoelmatigheid MBO naast het ontnemen van rechten ook het toekennen van een alleenrecht adviseert – een alleenrecht worden toegekend aan de overgebleven aanbieder. Dit alleenrecht kan de instelling in de gelegenheid stellen de kleinschalige en unieke opleiding stevig te verankeren. Op die manier worden andere bekostigde instellingen weerhouden om de opleiding alsnog te gaan aanbieden. Het alleenrecht geeft een instelling daarmee rust en zekerheid, zodat werk kan worden gemaakt van verduurzaming van de unieke opleiding en de instelling los kan komen van de overlevingsmodus waarin zij zich bevindt. Hierdoor kan het voor het bedrijfsleven ook interessanter worden om te investeren in die opleiding.

Het alleenrecht wordt toegekend voor een periode van vijf jaar, daarna vervalt het automatisch. Dit geldt niet direct voor de hoogte van de toegekende prijsfactor, daarmee blijft het aanbieden van de opleiding ook na het vervallen van het alleenrecht financieel haalbaar. Indien het vervallen van het alleenrecht alsnog zou leiden tot het verschromelen van het opleidingsaanbod kan de Minister besluiten om de duur van het alleenrecht te verlengen, zodat er geen direct negatieve invloed ontstaat op de keuzevrijheid voor studenten. Het voordeel van het van rechtswege vervallen van het alleenrecht is dat er geen stapeling van niet-actieve alleenrechten ontstaat.

Indien een kleinschalige specialistische opleiding dreigt te verdwijnen zal de Minister de Commissie macrodoelmatigheid mbo vragen hem te adviseren over het al dan niet toekennen van het alleenrecht. Dit sluit aan bij de taken met betrekking tot macrodoelmatigheid in het mbo, die nu al bij de hiervoor genoemde commissie zijn belegd (zie kader). Gelet op de samenhang zal de huidige beleidsregel macrodoelmatigheid worden aangevuld met duidelijke criteria inzake het toekennen van het alleenrecht bij kleinschalige en unieke opleidingen. Voor het onderwijsveld moet immers transparant zijn op basis waarvan de Minister geadviseerd wordt het alleenrecht toe te kennen.

Toelichting wet macrodoelmatigheid in het beroepsonderwijs

In 2012 heeft de Onderwijsraad zich uitgesproken over de (macro)doelmatigheid van het opleidingsaanbod in het mbo. De Raad merkte op dat de overheid vanuit haar stelselverantwoordelijkheid moet kunnen optreden in het geval van kleine, onrendabele opleidingen die op meerdere plekken worden gegeven, opleidingen die juist dreigen te verdwijnen, of opleidingen met een zeer beperkt

arbeidsmarktperspectief. Om tegemoet te komen aan deze aanbeveling op het punt van doelmatigheid en het arbeidsmarktperspectief van het opleidingsaanbod is de wet macrodoelmatigheid in het beroepsonderwijs ingevoerd (Staatsblad 2015, nr. 56).

Met de wet zijn de zorgplichten arbeidsmarktperspectief en doelmatigheid in de wet geïntroduceerd. De Minister kan zich in gevallen van signalen van niet-naleving van de zorgplichten (te weten een gebrekkige aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt of een ondoelmatig onderwijsaanbod) laten adviseren door de onafhankelijke Commissie macrodoelmatigheid mbo. Zo nodig kan de Minister besluiten de rechten, bedoeld in artikel 1.3.1 van de WEB, te ontnemen.

Daar waar het gaat over het verdwijnen van een kleinschalige opleiding met een uniek karakter kent de overheid nu nog geen wettelijke mogelijkheden tot ingrijpen. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt het huidige repertoire van de Minister (waarschuwing geven, het opschorten van de bekostiging en het intrekken van de bekostigings- en diplomeringsrechten) verbreed met de mogelijkheid van het toekennen van een alleenrecht aan zeer specifieke opleidingen. Hiermee krijgt de Minister van Onderwijs de bevoegdheid om in te grijpen indien een opleiding dreigt te verdwijnen. Dit in lijn met de ministeriële stelselverantwoordelijkheid voor het beroepsonderwijs en opleidingsaanbod. De huidige introductie van het alleenrecht ligt daarmee in het verlengde van de wet macrodoelmatigheid in het beroepsonderwijs die per 1-8-2015 is ingevoerd.

Het alleenrecht is nadrukkelijk bedoeld als een ultimum remedium. Tot het toekennen van het alleenrecht zal slechts worden overgegaan indien zelfregulering via de sectorkamer specialistisch vakmanschap van de Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven geen soelaas biedt. Hiermee sluit het alleenrecht goed aan op de basisgedachte van de WEB, die ook uitgaat van zelfregulering.

4. Effecten van het wetsvoorstel voor de student

Het is in het belang van studenten om enerzijds te zorgen voor voldoende keuzevrijheid tussen instellingen en tegelijkertijd hebben zij er ook baat bij als er een voldoende en goed toegankelijk aanbod van opleidingen bij hen in de buurt is. Dit betekent dat deze belangen in samenhang gewogen moeten worden, waarbij zich de situatie kan voordoen dat de keuzevrijheid tussen instellingen afneemt, maar het opleidingsaanbod in de regio overeind blijft. In het kader van de eerder beschreven studentendalingen in het mbo wordt dit vraagstuk des te urgenter. Een mogelijke consequentie van samenwerking is dat het aantal aanbieders van een opleiding afneemt, waardoor de reisafstanden voor studenten toe kunnen nemen. Hier staat tegenover dat alle mbo-studenten vanaf 1 januari 2017 een openbaar vervoerkaart ontvangen; dit vergroot hun mobiliteit.

Het samenwerkingscollege dient voor iedere student een herkenbare onderwijseenheid te zijn. Hoewel deelnemers zich inschrijven bij de moederinstelling, zullen zij in de praktijk onderwijs volgen dat verzorgd wordt in het samenwerkingscollege. Het samenwerkingscollege zal als «hun school» voelen. Om te zorgen voor een herkenbare leeromgeving zal er daarom een samenwerkingsovereenkomst gesloten worden die hiervoor zorg draagt. Zo wordt er bijvoorbeeld op het niveau van het samenwerkingscollege een onderwijs- en examenreglement vastgesteld en worden keuzes over het de dagelijkse leiding van het samenwerkings-

college en medezeggenschap vastgelegd. Hiermee wordt gewaarborgd dat studenten, ook als het onderwijs in een samenwerkingscollege verzorgd wordt, hun opleiding kunnen volgen in een voor hen herkenbare onderwijseenheid en met voor een ieder gelijke rechten en plichten, ongeacht de plaats van de inschrijving.

5. Effecten van het wetsvoorstel voor andere betrokkenen

De introductie van het samenwerkingscollege in de WEB heeft weinig tot geen gevolgen voor de bij het onderwijs betrokken partijen, zoals het bedrijfsleven, het toeleverend of afnemend onderwijs en lokale en regionale overheden. In de praktijk kan het wel zo zijn dat er, doordat twee of meer instellingen een samenwerkingscollege opzetten, één aanspreekpunt ontstaat voor een opleiding die voorheen door twee verschillende instellingen werd aangeboden. Het samenwerkingscollege is, hoewel geen aparte instelling, voor betrokkenen daarmee een belangrijke gesprekspartner. Hiermee ontstaat voor werkgevers meer eenduidigheid in de contacten die zij hebben met het onderwijs. Zo is er voortaan één aanspreekpunt voor bijvoorbeeld al het techniekonderwijs in een regio en hoeft het bedrijfsleven daarom maar met één partij te overleggen en af te stemmen over thema's als de beroepspraktijkvorming (stages) of de aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt.

Wel kan het aantal afzonderlijke aanbieders van een specifieke opleiding of een sector als gevolg van de samenwerking afnemen, waardoor de keuzevrijheid voor de diverse betrokken partijen afneemt. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat het bedrijfsleven voortaan slechts één onderwijspartner heeft voor de instroom van nieuwe werknemers. Hier staat tegenover dat het samenwerkingscollege extra kansen biedt om de diversiteit van het opleidingsaanbod binnen de regio in stand te houden, in weerwil van (toekomstige) studentendalingen (zoals omschreven in hoofdstuk 2).

6. Caribisch Nederland

Voor Caribisch Nederland wordt op dit moment geen directe noodzaak tot het vormen van een samenwerkingscollege voorzien, al was het maar omdat het basisregister onderwijs (BRON) niet voor die scholen en studenten is ingericht. Nu echter niet uitgesloten kan worden, dat er in de toekomst behoefte aan samenwerking zal ontstaan voor het beroepsonderwijs of voortgezet algemeen volwassenonderwijs in Caribisch Nederland, wordt ervoor gekozen om het samenwerkingscollege klaar te zetten in de WEB BES. Met betrekking tot het alleenrecht valt ondoelmaticheid niet te verwachten, aangezien Caribisch Nederland slechts één bekostigde mbo-instelling per eiland kent. Er is dus geen noodzaak het alleenrecht voor de overzeese gebieden in te voeren.

De scholen op de Caribische eilanden zijn in de gelegenheid gesteld om te reageren op het wetsvoorstel. Er is geen inhoudelijke reactie ontvangen. Aangezien het onderhavige wetsvoorstel de verantwoordelijkheid van de eilandbesturen voor het onderwijs niet wijzigt, is het wetsvoorstel niet rechtstreeks ter consultatie aan de openbare lichamen voorgelegd. Dit is staand beleid.²¹

7. Administratieve lasten

Administratieve lasten zijn de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat hierbij zowel om het nakomen van verplichtingen als het uitoefenen

²¹ Eerste Kamer 2014–2015, 34 130, E (nadere memorie van antwoord d.d. 1 mei 2015).

van rechten. De administratieve lasten uit voorliggend wetsvoorstel hebben betrekking op de volgende elementen:

1. Het vereiste voor instellingen om de vorming van een samenwerkingscollege of organisatorische eenheid (indien hierop leerlingen geregistreerd worden) te melden bij DUO.
2. Indien instellingen besluiten om een samenwerkingscollege of organisatorische eenheid (waarop leerlingen geregistreerd worden) te vormen, dan dienen zij dit extra gegeven over de inschrijving van de student met DUO te delen.

Voor het eerste punt betreft het een eenmalige administratieve last. Bij een organisatorische eenheid is alleen sprake van registratie bij DUO indien de instelling studenten wenst te registreren op de organisatorische eenheid. Voor het tweede punt is sprake van een jaarlijkse, nieuwe administratieve last. Het extra gegeven over de inschrijving van de student, indien die onderwijs gaat volgen dat wordt aangeboden binnen een samenwerkingscollege of organisatorische eenheid dient (eenmalig) geregistreerd te worden. Vooralsnog wordt uitgegaan van een totale administratieve last ter hoogte van € 65.000,-.

Bij de berekening van de administratieve lasten voor het samenwerkingscollege is uitgegaan dat er de komende periode slechts een beperkt aantal samenwerkingscolleges gevormd zal worden. We gaan uit van de vorming van een tiental samenwerkingscolleges. De reden dat uitgegaan wordt van de vorming van een relatief klein aantal samenwerkingscolleges, is omdat de vorming hiervan verregaande afstemming tussen de deelnemende instellingen vereist. Op basis van huidige inzichten zal het gemiddelde samenwerkingscollege onderwijs zal verzorgen aan ongeveer 3.000 studenten. Deze inschatting is gemaakt op basis van gesprekken met divers mbo-instellingen.

Bij de berekening van de administratieve lasten voor de organisatorische eenheden wordt er geschat dat er zestig organisatorische eenheden gevormd zullen worden. Daarbij zal er door de instellingen niet voor worden gekozen om op iedere organisatorische eenheid leerlingen te registreren. Voor de helft van de organisatorische eenheden wordt er van uitgegaan dat instellingen er wel leerlingen op willen registreren. Er zullen dus 30 organisatorische eenheden aangemeld worden bij DUO. Voor organisatorische eenheden gaan we uit van een gemiddelde omvang van ongeveer 900 studenten (dit is nu de gemiddelde omvang per onderwijslocatie in het mbo).

8. Uitvoering en handhaving

Het wetsvoorstel is door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Inspectie van het onderwijs getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Voor DUO en de inspectie is het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar. DUO zal vanuit overheidszijde uitvoering geven aan de nieuwe wettelijke taken en de inspectie zal toezicht blijven uitoefenen. DUO is zich al aan het voorbereiden op de aanpassing van de gegevensleveringen. Naar verwachting zullen de noodzakelijke ICT-aanpassingen tijdig gereed zijn. De extra onderwijsgegevens inzake de deelnemers, die tussen instellingen kunnen worden gedeeld, zullen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een solide wettelijke basis hebben. Hiermee is sprake van een aanvulling op de bestaande databanken van het basisregister onderwijsdeelnemers (BRON), die nu al aan de eisen van de Wet bescherming persoonsgegevens voldoen qua beveiligingsstandaard en betrouwbaarheid.

9. Financiële gevolgen

Het introduceren van het samenwerkingscollege heeft geen directe financiële gevolgen voor de instellingen. Dit neemt niet weg dat er aan de zijde van de instellingen wel proceskosten kunnen zijn wat betreft het opzetten van een samenwerkingscollege. Dit verschilt niet van de proceskosten, die het opzetten van andere vormen van samenwerking tussen instellingen met zich meebrengen. Tegelijkertijd kan het samenwerkingscollege instellingen in staat stellen om hun onderwijs doelmatiger te organiseren, wat op termijn een kostenbesparing op kan leveren.

In het eerder aangehaalde beleidsbesluit van het Ministerie van Financiën wordt beschreven wanneer de btw-onderwijsvrijstelling van toepassing is op werkzaamheden van een instelling, die verband houden met het verzorgen van onderwijs in samenwerking. Er is hierbij gebruik gemaakt van de ruimte die een recent arrest van de Hoge Raad (zie voetnoten 6 en 8) biedt. Dit betekent concreet dat, eerder dan voorheen, de btw-vrijstelling kan worden toegepast op onderwijsondersteunende diensten die nodig zijn voor het onderwijs dat in samenwerking wordt verzorgd. Hiermee voorkomt de regering dat er een financiële weglek ontstaat en worden onnodige uitgaven voorkomen. Op de Rijksbegroting heeft dit geen invloed, de rijksoverheid loopt geen btw-inkomsten mis. Immers, de instelling die op dit moment het onderwijs volledig zelf verzorgt, is daarover ook geen btw verschuldigd. De inspectie zal het beoordelen van opleidingen die door twee of meer instellingen verzorgd worden inpassen in haar reguliere toezicht. Alleen in haar rapportage over het toezicht zal zij een beperkte aanpassing doen (zie paragraaf Inspectietoezicht). Dit kan een stijging van de uitvoeringslasten betekenen en daarmee extra kosten met zich meebrengen, hoewel deze van beperkte aard zullen zijn.

Voor het adviseren over het alleenrecht (en het eventueel ophogen van de prijsfactor) voor kleine en unieke opleidingen zullen extra middelen worden toegekend aan de commissie macrodoelmatigheid-MBO. Het eventueel ophogen van de prijsfactor heeft voor de rijksbegroting geen gevolgen, aangezien dit zal gebeuren vanuit het macrobudget.

10. Advies en consultatie

In de periode van 12 juli tot 9 september 2016 is het wetsvoorstel voor internetconsultatie opengesteld. Er is een tiental reacties binnengekomen, over het algemeen van onderwijsinstellingen in het mbo en van de MBO Raad. De belangrijkste opmerkingen alsmede de reactie van de regering zijn hieronder weergegeven.

Introductie van het samenwerkingscollege

Het overgrote deel van de reacties is positief over de introductie van het samenwerkingscollege. Slechts een reactie is negatief van aard, vanuit de onjuiste veronderstelling dat binnen een samenwerkingscollege enkel kleine en unieke opleidingen aangeboden zouden kunnen worden. Tevens wordt er een kanttekening gemaakt over de onwenselijkheid van «gedwongen samenwerking».

Het doel van dit wetsvoorstel is om samenwerking te faciliteren, zoals de meeste van de reacties ook beamen. Het wetsvoorstel is bedoeld als handreiking in de richting van bekostigde instellingen die, ingegeven door factoren als krimp, doelmatigheid of profilering, op eigen initiatief wensen te komen tot samenwerking. Er is op geen enkele wijze sprake van dwang omtrent samenwerking of het samenwerkingscollege. Daarbij kunnen in

beginsel alle soorten opleidingen, ongeacht de omvang van de opleiding, binnen het samenwerkingscollege verzorgd worden.

Introductie van het alleenrecht voor kleine en unieke opleidingen

Enkele partijen, waaronder de MBO Raad, merken op dat zij de noodzakelijkheid van de introductie van het alleenrecht niet onderschrijven. Deze partijen stellen dat hiermede de ruimte voor regionale opleidingscentra (roc's) om alle opleidingen te mogen verzorgen wordt ingeperkt, ook al is dit maar op zeer beperkte schaal en met als doel om kleine en unieke opleidingen te behouden. Daarbij merken zij op dat het niet noodzakelijk is voor de overheid om zich hier in te mengen, omdat de «markt» voor deze opleidingen zich zelf zou reguleren: de opleidingsbehoefte en -capaciteit van bedrijfsleven zijn bepalend voor het opleidingsaanbod en de mbo-instellingen spelen daarop in. In enkele andere reacties, waaronder het georganiseerd bedrijfsleven (zie de reactie van de SBB) wordt echter opgemerkt dat het alleenrecht wel degelijk wenselijk is en een goede bijdrage kan leveren aan het voortbestaan van kleine opleidingen. Werkgevers wijzen op het feit dat er een discrepantie zit tussen het aanbod van afgestudeerden en de vraag vanuit de arbeidsmarkt. Zij wijzen in dit licht op de meerwaarde van het alleenrecht om te kunnen (blijven) voorzien in de vraag naar gespecialiseerde vakmensen.

De regering is van mening dat zelfregulering te prefereren is boven overheidsingrijpen. Ook binnen dit wetsvoorstel ligt het vertrekpunt wat haar betreft daarom bij zelfregulering. Echter, wanneer zelfregulering faalt, acht zij het wenselijk om te beschikken over een ultimatum remedium in de vorm van het alleenrecht. Volgens de regering kunnen er zich gevallen voordoen waarin het noodzakelijk is om een alleenrecht (en eventueel een hogere prijsfactor) toe te wijzen, met als doel om een waardevolle opleiding te kunnen behouden voor het stelsel. Om deze reden is de invoering van het alleenrecht als sluitstuk van het stelsel wel degelijk wenselijk en noodzakelijk.

11. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A (artikel 1.1.1 WEB) en Artikel II, onderdeel A (artikel 1.1.1 WEB BES)

Aan de lijst met begripsbepalingen in artikel 1 van de WEB en de WEB BES wordt «samenwerkingscollege» toegevoegd. Het wezenskenmerk van deze vorm van samenwerking is dat ten minste 2 regionale opleidingscentra, vakinstellingen of agrarische opleidingscentra onder gezamenlijke verantwoordelijkheid een beroepsopleiding of opleiding voortgezet algemeen volwassenenonderwijs verzorgen.

Aangezien de WEB BES geen fusietoets kent, maar het ook in Caribisch Nederland onwenselijk is dat er ongemerkt een fusie tot stand komt, wordt daarbovenop in de definitiebepaling van de WEB BES verwezen naar de relevante bepaling omtrent fusies in de wet voor Europees Nederland, teneinde aan het begrip fusie dezelfde duiding te geven als in de WEB.

Artikelen I en II, onderdelen B (artikelen 1.1.3 WEB en 1.1.2 WEB BES)

Aan de opsomming van relevante bekostigingsvoorwaarden en voorschriften worden enkele artikelen toegevoegd als gevolg van dit wetsvoorstel.

Artikel I, onderdeel C (artikel 2.1.1 WEB)

Voor de volledigheid wordt ook in artikel 2.1.1 bepaald dat er geen recht op bekostiging bestaat voor andere instellingen, indien de Minister het alleenrecht op het verzorgen van een unieke beroepsopleiding heeft toebedeeld aan een bepaalde instelling.

Artikel I, onderdelen D en G (artikelen 2.3.6a en 2.5.5a WEB) en artikel II, onderdeel C (artikel 2.3.4 WEB BES)

Met beide wijzigingen in het tweede lid van artikelen 2.3.6a en 2.5.5a wordt bewerkstelligd dat in het basisregister onderwijs wordt geregistreerd dat een deelnemer zijn beroepsopleiding of opleiding volwassenonderwijs volgt aan een samenwerkingscollege.

Ook wordt hiermee geregeld dat, ingeval één instelling haar onderwijs heeft ondergebracht in verschillende organisatorische eenheden, kan worden geregistreerd bij welk onderdeel van de instelling de opleiding wordt gevolgd. Dit laatste is alleen aan de orde indien een instelling daarvoor kiest en daarmee is sprake van een uitzondering op de overigens verplichte gegevensleveringen als bedoeld in deze artikelen 2.3.6a, tweede lid, en 2.5.5a, tweede lid van de WEB.

Met de wijzigingen in artikelen 2.3.6a, zevende lid, en 2.5.5a, negende lid, van de WEB wordt in navolging van reeds eerder geregelde vergelijkbare situaties, toegestaan dat het persoonsgebonden nummer met bijbehorende deelnemersgegevens in het geval van een samenwerkingscollege wordt gedeeld tussen de betrokken instellingen. Tevens wordt een gebrek hersteld en daarmee een kleine lastenverlichting bereikt door de slotzin van voornoemde leden te schrappen. Nu er immers reeds een wettelijke grondslag bestaat voor het verwerken van persoonsgegevens met een bepaald doel, is er geen individuele toestemming van de deelnemer meer nodig, zodat er ook geen verplichting behoeft te bestaan tot het bewaren daarvan.

De wijzigingsopdracht inzake artikel 2.3.4 WEB BES is identiek aan die voor artikel 2.3.6a WEB, zodat het vorenstaande evenzeer betrekking heeft op dat artikel.

Artikel I, onderdelen E en F (artikelen 2.3.6b en 2.3.6d WEB) en artikel II, onderdeel D (artikel 2.3.7 WEB BES)

Deze wijzigingen betreffen kleine redactionele verbeteringen van de desbetreffende bepalingen. Het betreft een verkeerde verwijzing en het ontbreken van het woord «artikel» in de tekst.

Artikel I, onderdeel H (artikel 6.1.1 WEB)

Met het nieuwe tweede lid wordt een uitzondering geregeld in het beroepsonderwijs, namelijk dat een instelling tijdelijk het alleenrecht krijgt om in aanmerking te komen voor het recht op bekostiging voor het verzorgen van een specifieke beroepsopleiding. Daarmee kan worden bewerkstelligd dat een kleinschalige unieke beroepsopleiding die dreigt te verdwijnen, kan worden behouden. Alvorens tot zo'n beslissing te komen, is het de bedoeling dat de Minister zich laat adviseren door de commissie macrodoelmatigheid als bedoeld in artikel 6.1.4a, tweede lid, van de wet. Relevante aspecten daarbij kunnen zijn het arbeidsmarktperspectief voor deelnemers in Nederland dan wel eventueel elders binnen de Europese Unie, het belang van een relevante bedrijfstak of groep van bedrijfstakken in Nederland bij het behoud van die opleiding, de doelmatige verzorging en de bekostiging. Daarbij gaat het in beginsel om het perspectief voor de komende 5 jaren, omdat de beslissing ook op zo'n periode betrekking zal hebben. Indien de Minister een zodanige beroepsopleiding heeft bepaald,

komt een andere instelling niet meer voor bekostiging van desbetreffende opleiding in aanmerking en heeft zij geen recht meer een diploma of ander bewijsstuk aan het met goed gevolg afronden van de opleiding te verbinden, tenzij naderhand haar dat recht uit hoofde van artikel 1.4.1 van de WEB is verleend. Met dit alleenrecht is de aangewezen opleiding gedurende 5 jaren beschermd tegen concurrentie. Tezamen met de hogere prijsfactor die in zo'n geval aan de opleiding kan worden gegeven, maakt dit het voor een instelling aantrekkelijk om tóch de opleiding aan te (blijven) bieden en om in die opleiding te investeren. Indien nodig kan een verlenging plaatsvinden.

Artikel I, onderdeel I (artikel 6.1.2 WEB)

Zoals vermeldt in de memorie van toelichting bij de wet van 21 januari 2015 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2013–2014, 33 948, nr. 3), is het transparant maken van het voornemen om een opleiding te starten of te beëindigen bedoeld om de zelfregulering te bevorderen. Het zorgt ervoor dat andere instellingen met zo'n voornemen rekening kunnen houden bij de samenstelling van hun portfolio aan opleidingen dan wel met de instelling overleg kunnen voeren naar aanleiding van haar bekendgemaakte voornemen. Dit faciliteert een doelmatig aanbod van opleidingen. Het is echter onwenselijk om de instellingen onnodig te belasten. Nu biedt artikel 6.1.2 van de wet weinig ruimte om verschil te maken in de te verstrekken informatie. Met deze wijziging blijft de verplichting om tijdig te melden bestaan, maar zullen voortaan de precieze voorwaarden verbonden aan de melding worden bepaald bij ministeriële regeling. In die regeling zullen in elk geval de uiterste termijn waarbinnen moet worden gemeld en de gevallen waarin een melding verplicht is, worden gepreciseerd. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de start, het einde en de soort leerweg van een opleiding.

Artikel I, onderdeel J (artikel 6.1.4 WEB) en artikel II, onderdeel E (artikel 6.2.1 WEB BES)

Met deze wijziging in artikel 6.1.4 wordt het mogelijk gemaakt dat de ontneming van rechten bij een bekostigde beroepsopleiding zo nodig beperkt blijft tot een beroepsopleidende (bol) of beroepsbegeleidende leerweg (bbf) in plaats van beide leerwegen tegelijkertijd. Hiermee kan in voorkomend geval een meer evenredige maatregel worden genomen met zo min mogelijk negatieve effecten voor de deelnemers, terwijl toch de prikkel tot verbetering blijft behouden. Dit in navolging van het niet-bekostigd onderwijs overeenkomstig artikel 6.2.2 van de WEB. Overigens zal in geval van een gezamenlijk verzorgde opleiding de ontneming van rechten van een instelling die deelneemt aan een samenwerkingscollege er in beginsel toe leiden dat geen van de betrokken instellingen meer deze opleiding kan verzorgen. Anders zou de sanctie te gemakkelijk kunnen worden omzeild. Om dezelfde reden wordt thans reeds een dergelijke sanctie ook niet beperkt tot een bepaalde locatie, indien er sprake is van meerdere locaties waar de opleiding wordt verzorgd.

Artikel I, onderdeel K (artikel 6.1.4a WEB)

Nu de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in voorkomend geval een alleenrecht kan toekennen, zullen ook beleidsregels worden gesteld om invulling te geven aan deze bevoegdheid, zodat op voorhand duidelijk is hoe de Minister hiermee om zal gaan. Ook zal de bestaande commissie macrodoelmatigheid een taakuitbreiding krijgen, zodat zij advies kan uitbrengen omtrent de noodzaak voor de toekenning van een alleenrecht. Hiertoe strekt dit onderdeel.

Artikel I, onderdeel L (artikel 6.2.2 WEB)

Artikel 6.2.2 is de pendant van artikel 6.1.4 WEB voor het niet-bekostigd onderwijs. Teneinde geen onnodige tekstuele verschillen met die bepaling te laten bestaan, wordt artikel 6.2.2, eerste lid, onderdeel a, gewijzigd. Hiermee wordt verduidelijkt dat, afhankelijk van de bevindingen van de Inspectie van het onderwijs, rechten kunnen worden ontnomen aan één leerweg van een beroepsopleiding in plaats van meerdere leerwegen.

Artikel I, onderdeel M (artikel 6.4.1 WEB)

Artikel 6.4.1 wordt gewijzigd, zodat in voorkomend geval een alleenrecht voor een kleine unieke beroepsopleiding als bedoeld in artikel 6.1.1, tweede lid, ook in het Centraal register beroepsopleidingen wordt geregistreerd. Daarmee is kenbaar voor de (aspirant-) deelnemers en de andere mbo-instellingen welke instellingen en beroepsopleidingen het betreft.

Artikel I, onderdeel N (artikel 8.1.3 WEB) en artikel II, onderdeel F (artikel 8.1.5 WEB BES)

Het doel van deze wijziging is ervoor te zorgen dat iedere deelnemer zich ervan bewust is wanneer in voorkomend geval zijn toekomstige opleiding in de vorm van een samenwerkingscollege zal worden verzorgd. Dat zal dan ook als zodanig dienen te worden vastgelegd in de onderwijsovereenkomst. Het gevolg is immers dat de kwaliteit van de opleiding door meer dan een instelling dient te worden gewaarborgd, zodat niet alleen de instelling waar hij zich inschrijft jegens hem verantwoordelijk is voor de opleiding maar ook de andere instelling waarmee het samenwerkingscollege is gevormd.

Artikel I, onderdeel O (artikelen 8.6.1 e.v. WEB) en artikel II, onderdeel G (artikelen 8.6.1 e.v. WEB BES)

De nieuw ingevoegde titel 6 van hoofdstuk 8 bevat drie specifieke bepalingen over de vorming van een samenwerkingscollege. Artikel 8.6.1 bepaalt dat een samenwerkingscollege tot stand komt, indien ten minste twee instellingen hiertoe bindende afspraken met elkaar maken. De samenwerkingsovereenkomst of het gezamenlijk reglement dient schriftelijk te worden opgemaakt, zodat instellingen over en weer weten wat zij van elkaar kunnen verwachten. Daarmee kunnen zij ook duidelijkheid scheppen aan hun personeel en de bij hun instelling ingeschreven deelnemers.

Art 8.6.2 regelt dat de samenwerking niet zover mag gaan, dat het merendeel van de deelnemers van een instelling onderwijs geniet via een samenwerkingscollege. Zoals reeds in het algemene deel van deze toelichting is vermeld, betekent dit dat in principe niet meer dan de helft van het aantal deelnemers van die instelling het onderwijs in het samenwerkingscollege dient te volgen. Als meer dan 40% van de bij een instelling ingeschreven deelnemers onderwijs geniet in een samenwerkingscollege, meldt het college van bestuur van de instelling dit aan de Minister. Als meer dan 50% van de deelnemers onderwijs volgt aan een samenwerkingscollege, wordt een bekostigingsvoorwaarde niet nagekomen en is een bekostigingssanctie mogelijk. Het College van Bestuur meldt ook aan de Minister als het voornemens is de samenwerking te beëindigen.

Artikel 8.6.3 bevat enkele voorschriften over de inrichting van het onderwijs en de vaststelling van het examenprogramma voor de deelnemers die onderwijs volgen aan een samenwerkingscollege. De essentie is dat deze programma's in het samenwerkingscollege voor die deelnemers gelijklopend moet zijn. Het mag daarbij niet uitmaken of een deelnemer formeel is ingeschreven bij instelling A of instelling B. De samenwerkende instellingen moeten zorgen voor één set aan examenregels voor alle deelnemers en één onderwijsprogramma met een gelijke set aan beschikbare keuzedelen.

Artikel I, onderdeel P (artikel 9.1.4 WEB)

Een samenwerking tussen twee instellingen en de oprichting van een samenwerkingscollege is een dermate ingrijpend bestuursbesluit dat zulks niet goed denkbaar is zonder goedkeuring van de raad van toezicht. Daarom wordt de samenwerkingsovereenkomst toegevoegd aan de overigens niet uitputtende lijst met onderwerpen in artikel 9.1.4, derde lid, van de WEB.

Artikel I, onderdeel Q (artikel 9.1.7 WEB)

Deze wijziging bevat verbeteringen door de term bestuur te veranderen in leiding en het woord overdragen te schrappen. Deze wijzigingen hangen samen met het uitgangspunt dat het bevoegd gezag van een instelling steeds eindverantwoordelijk is voor het functioneren van de instelling en de kwaliteit van het onderwijsleerproces.

Sommige instellingen hebben ervoor gekozen hun organisatie op te delen in organisatorische eenheden. De term «bestuur» voor een intern organisatie-onderdeel kan dan verwarring opleveren, omdat dit ook de terminologie is die het rechtspersonenrecht (Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek) hanteert. Om deze reden wordt «bestuur» gewijzigd in «leiding». Deze wijziging is in lijn met de terminologie bij artikel 8.6.1 waar ook een vorm van bevoegdheidsverdeling wordt geregeld.

Tot slot vervalt het woord overdragen, omdat dit de suggestie kan wekken dat het bevoegd gezag verantwoordelijkheden kan delegeren binnen of buiten de organisatie en daarmee niet meer eindverantwoordelijk is voor het geheel. Dit is echter onwenselijk. Daarom wordt dit rechtgezet. Het bevoegd gezag kan uiteraard wel andere personen een volmacht geven of mandateren om namens hem beslissingen te nemen of handelingen uit te voeren.

Artikel III

Omdat diverse artikelen van de WEB BES nog niet in werking zijn getreden en daar ook nog geen concreet zicht op is, terwijl dit wetsvoorstel wel wijzigingen aanbrengt in enige van die artikelen, is het nodig een samenloopbepaling te maken teneinde onuitvoerbare wijzigingsopdrachten te voorkomen. De WEB BES is vastgesteld met artikel 10.12 van de Tweede Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius-B (Staatsblad 2011, 33). De bepalingen omtrent gegevensleveringen van hoofdstuk 2 van de WEB BES zijn nog niet in werking getreden. Voor zover relevant voor het onderhavige wetsvoorstel zijn er daarna met twee wetten (bekendgemaakt in de Staatsbladen 2013, 432 en 2015, 390) opnieuw wijzigingen aangebracht in dat hoofdstuk, die echter nog niet van kracht zijn geworden. De samenloopbepaling heeft dus als doel een eventuele botsing met die wetten te voorkomen, wanneer er – mocht dit wetsvoorstel tot wet worden verheven – voor wordt gekozen het onderhavige wetsvoorstel later in werking te doen treden dan bepalingen uit beide genoemde wetten.

Artikel IV

Deze wet treedt in werking op een nader te bepalen tijdstip. Het uitgangspunt daarbij is de vaste verandermomenten in acht te nemen, zodat de instellingen, deelnemers en in voorkomend geval hun wettelijk vertegenwoordigers, DUO en de Inspectie van het onderwijs voldoende tijd hebben om zich hierop voor te bereiden.

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