

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Voorstel van
wet tot 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)

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is in verband met
de samenwerking tussen instellingen in de vorm van een samenwerkingscollege
regels te stellen, alsmede ter bescherming van unieke kleinschalige beroepsop-
leidingen en ter verduidelijking van de mogelijkheid de ontneming van rechten
inzake een beroepsopleiding te beperken tot een leerweg in plaats van de gehe-
le opleiding;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en
met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan,
gelijk Wij goedgevonden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Wet educatie en beroepsonderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1.1 wordt na onderdeel z het volgende onderdeel ingevoegd:
aa. samenwerkingscollege: samenwerkingsverband tussen instellingen dat er-
toe strekt onder gezamenlijke verantwoordelijkheid een of meer beroepsoplei-
dingen of opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs te verzorgen,
niet zijnde een fusie als bedoeld in artikel 2.1.8;

B

In artikel 1.1.3, eerste en tweede lid, wordt na "8.5.2" ingevoegd: ,8.6.1 tot en
met 8.6.3.

C

In artikel 2.1.1 wordt de zinsnede "de artikelen 1.3.2a en 1.3.3" vervangen
door: de artikelen 1.3.2a, 1.3.3 en 6.1.1, tweede lid.

D

Artikel 2.3.6a wordt als volgt gewijzigd:
1. Het tweede lid wordt gewijzigd als volgt:

- a. In onderdeel l vervalt "en" aan het slot.
 - b. Na onderdeel m worden, onder vervanging van de punt aan het slot door een puntkomma de volgende onderdelen toegevoegd:
 - n. indien van toepassing het samenwerkingscollege waar het onderwijs wordt gevolgd, en
 - o. indien van toepassing op de deelnemer en voor zover de instelling dat wenst een organisatorische eenheid, bedoeld in artikel 9.1.7, eerste lid, onderdeel c, waarbinnen de deelnemer zijn opleiding voortgezet algemeen volwassenonderwijs volgt.
2. Het zevende lid wordt gewijzigd als volgt:
- a. Aan het slot van de eerste zin wordt de volgende zinsnede ingevoegd: of ten behoeve van het volgen van onderwijs in een samenwerkingscollege.
 - b. De laatste zin vervalt.

E

In artikel 2.3.6b, eerste lid, wordt "bedoeld in artikel 2.3.6a, tweede en zesde lid" vervangen door: bedoeld in artikel 2.3.6a, tweede en vijfde lid.

F

In artikel 2.3.6d, onderdeel c, wordt "bedoeld in 24f, derde en vierde lid" vervangen door: bedoeld in artikel 24f, derde en vierde lid.

G

Artikel 2.5.5a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. In onderdeel r vervalt "en" aan het slot.
 - b. Na onderdeel s worden, onder vervanging van de punt aan het slot door een puntkomma de volgende onderdelen toegevoegd:
 - t. indien van toepassing het samenwerkingscollege waar het onderwijs wordt gevolgd, en
 - u. indien van toepassing op de deelnemer en voor zover de instelling dat wenst een organisatorische eenheid, bedoeld in artikel 9.1.7, eerste lid, onderdeel c, waarbinnen de deelnemer zijn beroepsopleiding volgt.
2. Het negende lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. Aan het slot van de eerste zin wordt de volgende zinsnede ingevoegd: of ten behoeve van het volgen van onderwijs in een samenwerkingscollege.
 - b. De laatste zin vervalt.

H

Artikel 6.1.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst.
2. Er wordt een nieuw lid toegevoegd, luidende:

2. Onze Minister kan bepalen dat de aanspraak op bekostiging en het recht op diplomering, bedoeld in artikel 1.3.1, derde lid, onderdeel a, onderscheidenlijk vierde lid, ten aanzien van een beroepsopleiding die dreigt te verdwijnen voor een periode van 5 jaren slechts toekomen aan één instelling, indien hij van oordeel is dat het een unieke, kleinschalige beroepsopleiding betreft die van belang blijft voor de arbeidsmarkt.

I

In artikel 6.1.4, eerste lid, aanhef, wordt de zinsnede "ten aanzien van een beroepsopleiding" vervangen door: ten aanzien van een beroepsopleiding in de beroepsopleidende of beroepsbegeleidende leerweg.

J

In artikel 6.2.2, eerste lid, onderdeel a, wordt "de opleiding" vervangen door: die opleiding.

K

Artikel 6.4.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. In onderdeel c, vervalt "en" aan het slot.
 - b. In onderdeel d wordt de punt aan het slot vervangen door ", en".
 - c. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - e. of voor de kwalificatie toepassing is gegeven aan artikel 6.1.1, tweede lid.
2. In het derde lid, onderdeel a, wordt een subonderdeel toegevoegd, luidende:
 - 4° waaraan het alleenrecht, bedoeld in artikel 6.1.1, tweede lid, is toegekend en de ingangs- en einddatum daarvan,.

L

In artikel 8.1.3, derde lid, onderdeel b, wordt ", voor zover mogelijk, de locaties waarop het onderwijs verzorgd wordt" vervangen door: ",de locatie, alsmede in voorkomend geval het samenwerkingscollege, waar de opleiding wordt verzorgd".

M

In hoofdstuk 8 wordt na titel 5 een titel toegevoegd, luidende:

Titel 6. Samenwerking tussen uit 's Rijks kas bekostigde instellingen

Artikel 8.6.1. Samenwerkingscollege

Een samenwerkingscollege wordt gevormd op grondslag van een schriftelijke overeenkomst tussen de bevoegde gezagsorganen van de samenwerkende instellingen, waarbij in ieder geval afspraken zijn gemaakt over:

- a. de beroepsopleidingen, waaronder de soorten leerwegen, dan wel de opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs die in het samenwerkingscollege worden verzorgd, het onderwijsprogramma en de examinering van de desbetreffende opleidingen;
- b. de leiding van het samenwerkingscollege, waaronder de samenstelling, de wijze van benoeming en de taken en bevoegdheden die namens de deelnemende instellingen zijn opgedragen aan die leiding;
- c. de wijze waarop de leiding van het samenwerkingscollege inlichtingen verstrekt en verantwoording aflegt aan de bevoegde gezagsorganen van de deelnemende instellingen;
- d. de organisatorische en onderwijskundige inrichting van het samenwerkingscollege, waaronder de inzet van personeel en het gebruik van faciliteiten van de deelnemende instellingen;
- e. de toerekening van baten en lasten;
- f. de wijze van geschillenbeslechting tussen de deelnemende instellingen over de uitvoering van de overeenkomst, en
- g. de opzegging van de samenwerking en het beperken van de gevolgen daarvan voor de deelnemers.

Artikel 8.6.2. Grens aan samenwerking en meldplicht

1. Een instelling kan een of meer beroepsopleidingen of opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs verzorgen binnen een samenwerkingscollege, zolang niet het merendeel van haar ingeschreven deelnemers onderwijs volgt in zo'n college.

2. Een instelling die de grens nadert, bedoeld in het eerste lid, doet daarvan onverwijld schriftelijk melding aan Onze Minister.
3. De verplichting, bedoeld in het tweede lid, is ook van toepassing op een instelling die voornemens is de samenwerking op te zeggen.

Artikel 8.6.3. Regeling onderwijsprogramma en examens

1. De onderwijs- en examenregeling, bedoeld in artikel 7.4.8, is gelijklopend voor iedere deelnemer die een beroepsopleiding of opleiding voortgezet algemeen volwassenenonderwijs aan een samenwerkingscollege volgt, ongeacht de instelling waar hij is ingeschreven.
2. De bevoegde gezagsorganen van de deelnemende instellingen wijzen één examencommissie als bedoeld in artikel 7.4.5 aan of stellen gezamenlijk een examencommissie in voor de examinering van opleidingen die in een samenwerkingscollege worden verzorgd.
3. Er is slechts een commissie van beroep voor de examens als bedoeld in artikel 7.5.1 bevoegd voor de beoordeling van examenbeslissingen omtrent deelnemers aan een samenwerkingscollege.

N

In artikel 9.1.4, derde lid, onderdeel b, wordt na "bestuursreglement" ingevoegd: en in voorkomend geval een samenwerkingsovereenkomst als bedoeld in artikel 8.6.1.

O

Artikel 9.1.7, eerste lid, onderdeel c, wordt gewijzigd als volgt:

1. In subonderdeel 2 wordt "op- of overgedragen" vervangen door: opgedragen.
2. In de subonderdelen 2, 3 en 4 wordt "het bestuur van de desbetreffende eenheid" vervangen door: de leiding van de desbetreffende eenheid.

Artikel II

De Wet educatie en beroepsonderwijs BES wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1.1 wordt in alfabetische volgorde het volgende onderdeel ingevoegd:

samenwerkingscollege: samenwerkingsverband tussen twee of meer instellingen dat ertoe strekt onder gezamenlijke verantwoordelijkheid een of meer beroepsopleidingen of opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs te verzorgen, niet zijnde een fusie als bedoeld in artikel 2.1.8 van de Wet educatie en beroepsonderwijs;

B

Artikel 2.3.4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid wordt gewijzigd als volgt:
 - a. In onderdeel l vervalt "en" aan het slot.
 - b. Na onderdeel m wordt, onder vervanging van de punt aan het slot door ", en" een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - n. in voorkomend geval het samenwerkingscollege.
2. Het zevende lid wordt gewijzigd als volgt:
 - c. Aan het slot van de eerste zin wordt de volgende zinsnede ingevoegd: of ten behoeve van het volgen van onderwijs in een samenwerkingscollege.
 - d. De laatste zin vervalt.

C

In artikel 2.3.5, eerste lid, wordt "bedoeld in artikel 2.3.6a, tweede en zesde lid" vervangen door: bedoeld in artikel 2.3.6a, tweede en vijfde lid.

D

In artikel 2.3.7, onderdeel c, wordt "bedoeld in 24f, derde en vierde lid" vervangen door: bedoeld in artikel 24f, derde en vierde lid.

E

Artikel 2.5.5a wordt als volgt gewijzigd:

2. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:

c. In onderdeel r vervalt "en" aan het slot.

d. Na onderdeel s wordt, onder vervanging van de punt aan het slot door ", en" een onderdeel toegevoegd, luidende:

t. het samenwerkingscollege of indien van toepassing en desgewenst de organisatorische eenheid, bedoeld in artikel 9.1.7, eerste lid, onderdeel c, waar de deelnemer zijn beroepsopleiding volgt.

2. Het negende lid wordt als volgt gewijzigd:

c. Aan het slot van de eerste zin wordt de volgende zinsnede ingevoegd: of ten behoeve van het volgen van onderwijs in een samenwerkingscollege.

d. De laatste zin vervalt.

F

In artikel 6.2.1, tweede lid, wordt de zinsnede "ten aanzien van een beroepsopleiding" vervangen door: ten aanzien van een beroepsopleiding in de beroepsopleidende of beroepsbegeleidende leerweg.

G

In artikel 8.1.5, derde lid, onderdeel b, wordt na "de tijdvakken waarbinnen" de volgende zinsnede ingevoegd: ",in voorkomend geval het samenwerkingscollege dat de beroepsopleiding verzorgt".

H

In hoofdstuk 8 worden na titel 4 de volgende titels toegevoegd:

Titel 5. (gereserveerd)

Titel 6. Samenwerking tussen uit 's Rijks kas bekostigde instellingen

Artikel 8.6.1. Samenwerkingscollege

Een samenwerkingscollege wordt gevormd op grondslag van een schriftelijke overeenkomst tussen de bevoegde gezagsorganen van de samenwerkende instellingen, waarbij in ieder geval afspraken zijn gemaakt over:

- a. de beroepsopleidingen, waaronder de soorten leerwegen, dan wel de opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs die in het samenwerkingscollege worden verzorgd, het onderwijsprogramma en de examinering van de desbetreffende opleidingen;
- b. de leiding van het samenwerkingscollege, waaronder de samenstelling, de wijze van benoeming en de taken en bevoegdheden die namens de deelnemende instellingen zijn opgedragen aan die leiding;
- c. de wijze waarop de leiding van het samenwerkingscollege inlichtingen verstrekt en verantwoording aflegt aan de bevoegde gezagsorganen van de deelnemende instellingen;
- d. de organisatorische en onderwijskundige inrichting van het samenwerkingscollege, waaronder de inzet van personeel en het gebruik van faciliteiten van de deelnemende instellingen;

- e. de toerekening van baten en lasten;
- f. de wijze van geschillenbeslechting tussen de deelnemende instellingen over de uitvoering van de overeenkomst, en
- g. de opzegging van de samenwerking en het beperken van de gevolgen daarvan voor de deelnemers.

Artikel 8.6.2. Grens aan samenwerking en meldplicht

- 1. Een instelling kan een of meer beroepsopleidingen of opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs verzorgen binnen een samenwerkingscollege, zolang niet het merendeel van haar ingeschreven deelnemers onderwijs volgt in zo'n college.
- 2. Een instelling die de grens nadert, bedoeld in het eerste lid, doet daarvan onverwijld schriftelijk melding aan Onze Minister.
- 3. De verplichting, bedoeld in het tweede lid, is ook van toepassing op een instelling die voornemens is de samenwerking op te zeggen.

Artikel 8.6.3. Regeling onderwijsprogramma en examens

- 1. De onderwijs- en examenregeling, bedoeld in artikel 7.4.9, is gelijklopend voor iedere deelnemer die een beroepsopleiding of opleiding voortgezet algemeen volwassenenonderwijs volgt aan een samenwerkingscollege, ongeacht de instelling waar hij is ingeschreven.
- 2. De bevoegde gezagsorganen van de deelnemende instellingen wijzen één examencommissie als bedoeld in artikel 7.4.7 aan of stellen gezamenlijk een examencommissie in voor de examinering van opleidingen die in een samenwerkingscollege worden verzorgd.
- 3. Er is slechts een commissie van beroep voor de examens als bedoeld in artikel 7.5.1 bevoegd voor de beoordeling van examenbeslissingen omtrent deelnemers aan een samenwerkingscollege.

Artikel III Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Dr. Jet Bussemaker

Memorie van toelichting

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

Inhoudsopgave

Memorie van toelichting.....	7
1. Inleiding	9
2. Het samenwerkingscollege	9
2.1. Ontwikkeling: daling van het aantal mbo-studenten	9
2.2. Wegnemen obstakels bij samenwerking en faciliteren van innovatief en toegankelijke beroepsonderwijs	10
<i>Registratie studenten</i>	11
<i>Innovatief en toegankelijk beroepsonderwijs</i>	11
<i>Toegankelijkheid</i>	11
2.3. Wat is het samenwerkingscollege	11
<i>Samenwerkingsovereenkomst</i>	12
<i>Onderwijskundig leiderschap</i>	13
<i>Grenzen aan samenwerking</i>	13
<i>Inspectietoezicht</i>	13
<i>Gebruik van studentgegevens in het kader van samenwerking</i>	14
<i>Registratie deelnemers bij organisatorische eenheden anders dan het samenwerkingscollege</i>	14
3. Borgen aanbod kleine, unieke opleidingen	14
3.1. Aanbod kleine opleidingen onder druk	14
3.2. Voorkomen verschraving van het opleidingsaanbod	15
3.3. Introductie van het alleenrecht en het ophogen van de prijsfactor	16
4. Effecten van het wetsvoorstel voor de student	17
5. Effecten van het wetsvoorstel voor andere betrokkenen	17
6. Caribisch Nederland	18
7. Administratieve lasten	18
8. Uitvoering en handhaving	19
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.	19

9. Financiële gevolgen 19

10. Advies en consultatie..... 19

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. 19

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'. 20

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. 20

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) 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 wordt echter opgemerkt dat het alleenrecht wel degelijk wenselijk is en een goede bijdrage kan leveren aan het voortbestaan van kleine opleidingen. In deze reactie wordt gewezen op het feit dat er sprake is van "marktfalen" en er een discrepantie zit tussen het aanbod van afgestudeerden en de vraag vanuit de arbeidsmarkt. 20

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. 20

11. Artikelsgewijze toelichting 20

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 deelnemers, 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. 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 (demografi-

¹ TK 31524, nr. 256.

² In deze toelichting wordt de term student gebruikt naast de wettelijke term deelnemer. Hiermee wordt dus hetzelfde bedoeld.

³ TK 31524, nr. 207.

⁴ TK 31524, nr. 237.

sche ontwikkelingen) en anderzijds van het feit dat steeds meer jongeren kiezen voor een havo-opleiding na hun vmbo-opleiding. 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 een sector als techniek kan het gecombineerde effect van demografische krimp en een dalende belangstelling van studenten voor deze opleidingssector zelfs leiden tot een halvering (en soms zelfs meer) 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 krimpregio'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 beroepsopleiding

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 bekostigde 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-aftrek, 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 recent arrest van de Hoge Raad⁷ 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 scholen 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. Vanwege de krimp zal er meer samenwerking nodig zijn. In die behoefte wil het samenwerkingscollege voorzien. Ook een agrarisch opleidingscentrum kan zo'n college opzetten. In alle gevallen blijft de deugdelijkheidseis van arbeidsmarktperspectief onverkort van toepassing op een opleiding die door een samenwerkingscollege wordt verzorgd. Er is geen zodanige toets vooraf, maar wel zoals gebruikelijk achteraf in het kader van macrodoelmatigheid.

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

⁶ In het primair en voortgezet onderwijs kan dat door middel van de samenwerkingschool, 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>

Registratie studenten

Het onderwijsstelsel is en blijft zodanig ingericht dat deelnemers altijd bij één instelling ingeschreven mogen worden. Hiermee wordt voorkomen dat meerdere instellingen bekostiging voor dezelfde deelnemer ontvangen. De instelling waarbij de deelnemer ingeschreven staat, is verantwoordelijk voor het verzorgen van onderwijs aan deze deelnemer. 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.

Innovatief en toegankelijk beroepsonderwijs

Behalve dat samenwerking een antwoord is op de dreiging van de krimp, biedt samenwerking ook mogelijkheden tot innovatie. Onderwijsinstellingen die beroepsonderwijs verzorgen (roc, vakinstelling en 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 kunnen volgen bij een instelling dicht in de buurt en zich de laatste een of twee jaren kunnen specialiseren bij een 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 40 procent van de 8.100 beroepsopleidingen,¹¹ die de in totaal 69 onderwijsinstellingen 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.

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 Bron.....pm

Het is namelijk niet de bedoeling dat er verschillen tussen deelnemers 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, besluitvormingsproce-

dures 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 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 centraal 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 al 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

¹² TK 2015D04906.

¹³ Onderzoekskader voor het toezicht op middelbaar beroepsonderwijs 2 (CONCEPT), 13 juni 2016 {vaststelling is voorzien in okt/nov 2016}

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 deze informatie over de deelnemer uit te wisselen.

Registratie deelnemers bij organisatorische eenheden anders dan het samenwerkingscollege

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 leerlingen op deze wijze is niet verplicht.

Voor de volledigheid zij vermeld 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 door onder de hoede van twee of meer instellingen wordt verzorgd. De interne organisatorische eenheidsregistratie 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. Aanbod kleine opleidingen onder druk

De kleine en unieke vakspecialistische opleidingen worden in het bijzonder getroffen door de dalende studentenaantallen zoals in de inleiding is beschreven. Uit de monitor SOS-Vakmanschap 2014¹⁴ blijkt dat het aantal studenten bij kleine opleidingen nog sterker krimpt dan de algemene trend in het mbo. Ook het aantal kwalificatiedossiers waarop geen studenten meer zijn ingeschreven, neemt toe. Gemiddeld gezien is 42 procent van de mbo-opleidingen in de afgelopen vijf jaren gekrompen; onder de zeer kleinschalige beroepsopleidingen ligt dit percentage op 85 procent. In diezelfde periode is het gemiddelde aantal studenten per instelling op zeer kleinschalige 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. Zo zijn er de afgelopen vier jaar al 300 mbo-opleidingen 'verdwenen'; een trend die waarschijnlijk zal door zetten vanwege de dalende studentenaantallen in het mbo.

In de toekomst zullen steeds meer opleidingen aangemerkt worden als kleinschalig en zeer kleinschalig beroepsonderwijs. Zo zal de komende jaren het aantal zeer kleine opleidingen¹⁵ met circa een kwart gaan toenemen (van 212 naar circa 265) en door de demografische ontwikkeling zal het aantal opleidingen met maximaal 18 deelnemers bij

¹⁴ Monitor SOS Vakmanschap - editie 2014, SOS Vakmanschap Utrecht.

¹⁵ Voor de definitie van zeer kleine opleidingen is aangesloten bij de definitie die in het rapport *Oog voor het ambacht* (2015). In dit rapport is de (financiële) haalbaarheid en het draagvlak voor een vakinstelling voor kleinschalige, specialistische mbo-opleidingen onderzocht.

mbo-instellingen fors gaan stijgen; van circa 1650 opleidingen¹⁶ dit jaar naar ongeveer 1870 in 2025, en naar verwachting 1950 in 2030. Onder deze kleinschalige opleidingen bevinden zich ook veel unieke opleidingen, opleidingen die maar door één instelling worden verzorgd. In het groen onderwijs is ook sprake van kleinschalig sectoronderwijs bij de agrarische onderwijscentra (AOC). De komende jaren zullen de ontwikkelingen in het groen mbo nauwgezet gevolgd worden en het groen (sector) onderwijs binnen het stelsel worden geborgd.

Volgens de Sociaal Economische Raad (SER)¹⁷ kan de bovenstaande ontwikkeling leiden tot een daling van het opleidingsaanbod en in de toekomst tot structurele tekorten aan voldoende geschoold personeel. Ook laat het onderzoek *Schakels naar duurzaamheid* zien dat opleidingen die in Nederland op nog maar door één instelling op één locatie worden aangeboden (de unieke opleidingen dus) uitermate kwetsbaar zijn,¹⁸ denk daarbij aan opleidingen voor pianotechnici, research instrumentmakers, maar ook orthopedische techniek. Vaak wordt jaar op jaar bekeken of voortzetting van de opleiding nog mogelijk is. Daarbij spelen bedrijfseconomische overwegingen een grote rol. Besturen hebben per slot van rekening tot taak te zorgen voor de continuïteit van hun instellingen. Als een opleiding eenmaal is verdwenen en daarmee ook de benodigde kennis voor het starten van een dergelijke opleiding, is het moeilijk deze opnieuw te verwerven. Hierdoor is het risico op verschraling van het onderwijsaanbod groot. Dit staat in schril contrast met de roep van het bedrijfsleven om specialistische vakmensen en de grote groep beroepsbeoefenaren die de komende jaren met pensioen gaat. Ook andere partijen wijzen op het belang van deze opleidingen voor de arbeidsmarkt. Zo is door de SER benadrukt dat het opleidingsaanbod van kleine, unieke opleidingen van groot (economisch) belang is voor Nederland, maar dat dit type aanbod danig onder druk staat. Soortgelijke conclusies volgen ook uit het rapport *Doelmatigheid van het middelbaar beroepsonderwijs*¹⁹, dat wijst op de wenselijkheid van uitwisseling en bundeling van kleine, unieke opleidingen. Dit alles om ervoor te zorgen dat voor de arbeidsmarkt zeer relevante maar kleine en unieke opleidingen behouden blijven en er geen structurele tekorten aan arbeidskrachten ontstaan in bepaalde sectoren.

Om de positie van de technische opleidingen, waaronder kleine, unieke opleidingen te versterken zijn 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 haalbaar. Dit in aanvulling op eerder genomen maatregelen, zoals het instellen van een aparte sectorkamer bij het Samenwerkingsorgaan Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven (SBB), zoals eerder is gebeurd 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.

3.2. Voorkomen verschraling van het opleidingsaanbod

Als sluitstuk van het stelsel en om kleine, unieke opleidingen te behouden is het onderwijsveld en de Tweede Kamer in de brief *Behoud van kleinschalige, specialistische beroepsopleidingen* toegezegd dat de mogelijkheid zal worden gecreëerd om, wanneer de laatste instelling dreigt te stoppen met het aanbieden van een opleiding, het alleenrecht aan een instelling toe te kunnen wijzen.²¹ De maatregel heeft als doel om het huidige

¹⁶ Bij het aantal van ca. 1650 zijn de leerwegen bol en bbl samengevoegd. Zie:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/10/18/verzameling-notities-over-de-daling-van-de-bbl-en-praktijkleren>

Hier is leerweg bijv. niet apart geteld en zijn er volgens mij nog enkele verschillen in definitie. Als je leerweg apart zou tellen kom je tot meer kleine opleidingen.

¹⁷ SER advies *Handmade in Holland: vakmanschap en ondernemerschap in de ambachtseconomie*, juni 2013.

¹⁸ Bureau Turf, *Schakels naar duurzaamheid, eindverslag van het begeleidend onderzoek Pilots kleine unieke opleidingen*. Utrecht september 2014.

¹⁹ IVA, *Doelmatigheid van het middelbaar beroepsonderwijs* (2010), Tilburg/Nijmegen.

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

²¹ TK 31524 nr. 237 en 31 524 nr. 207.

risico op verschraling van het onderwijsaanbod en daarmee het risico op het verder oplopen van de arbeidsmarkttekorten aan specialistische vakmensen het hoofd te bieden.

3.3. Introductie van het alleenrecht en het ophogen van de prijsfactor

Met het oog op de bovenstaande ontwikkeling creëert de regering de mogelijkheid om voor kleine, unieke opleidingen, die voor de nabije toekomst onmisbaar worden geacht, het recht tot het aanbieden van een opleiding toe te wijzen aan één instelling. Hiertoe zal slechts worden overgegaan indien zelfregulering via de sectorkamer specialistisch vakmanschap van de Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven geen soelaas biedt.²² De maatregel is daarmee een ultimum remedium, waarmee het huidige risico op verschraling van het onderwijsaanbod en het verder oplopen van de arbeidsmarkttekorten het hoofd wordt geboden.

Met het toewijzen van een opleiding aan één instelling krijgt deze specifieke instelling het alleenrecht om deze opleiding te verzorgen; de instelling krijgt als enige het recht om de opleiding aan te bieden. Het gaat hierbij om de situatie dat een kleine, unieke opleiding nog maar door één instelling wordt aangeboden en deze instelling hiermee dreigt te stoppen. Kleine, unieke opleidingen zijn vanuit bedrijfseconomische redenen niet altijd interessant om aan te bieden, want er is immers een kleine groep studenten die deze opleiding volgt of wil volgen. Door het alleenrecht toe te kennen aan één instelling kan de kleine, unieke opleiding behouden blijven, zodat er toch aan de (geringe) arbeidsmarktvrage kan worden voldaan.

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 er eerstkomende vijf jaar niet een andere instelling de opleiding alsnog gaat aanbieden. De aantrekkelijkheid kan eventueel versterkt worden met het toekennen van een hogere prijsfactor. Het alleenrecht wordt toegekend voor een periode van vijf jaar, daarna vervalt het automatisch. Dit geldt niet zondermeer 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 verschralen van het opleidingsaanbod kan de minister besluiten om de duur van het alleenrecht te verlengen. Het mag namelijk niet zo zijn dat het vervallen van het alleenrecht leidt tot een verschraling van het opleidingsaanbod, wat direct negatieve invloed heeft 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. Bij het toekennen van het alleenrecht, het besluiten over het verlengen van het alleenrecht en het eventueel toekennen van een hogere prijsfactor zal de commissie macrodoelmatigheid mbo de minister adviseren. Dit sluit aan bij de taken met betrekking tot macrodoelmatigheid mbo, die nu al bij de hiervoor genoemde commissie zijn belegd. Vanwege het adviseren over het alleenrecht zal de beleidsregel macrodoelmatigheid worden aangevuld met duidelijke criteria over wanneer het alleenrecht wel of niet kan worden toegekend. Voor het onderwijsveld moet immers helder zijn in welke situatie de minister kan besluiten het alleenrecht toe te kennen.

Als er meer instellingen zijn die kleine opleidingen aanbieden, is er geen reden voor het toekennen van het alleenrecht aan één van deze instellingen; ook niet wanneer er vanuit doelmatigheidsoverwegingen een van die opleidingen zou moeten worden beëindigd. In die situatie is er immers geen sprake van dat de laatste opleiding in het land dreigt te verdwijnen. Het alleenrecht – als ultimum remedium – wordt alleen toegepast als zeker is dat zonder dat laatste redmiddel een opleiding in het geheel niet meer wordt aangeboden, terwijl er vanuit arbeidsmarktperspectief nog wel behoefte is aan instroom van nieuwe specialistische vakmensen.

Relatie met de wet macrodoelmatigheid mbo

Met de wet macrodoelmatigheid, deze is inwerking getreden per 1 augustus 2015, wordt beoogd de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te versterken. Voorts beoogt de wet een doelmatigere spreiding van het opleidingsaanbod. De minister zal zich in ge-

²² Voor wat betreft het groene mbo maakt dit deel uit van de SBB sectorkamer Voedsel, Groen en Gastvrijheid, waarin dus de zelfregulering plaats dient te vinden.

vallen van signalen van een gebrekkige aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt of een ondoelmatig aanbod laten adviseren door de onafhankelijke commissie macrodoelmatigheid mbo. In het uiterste geval kan de minister besluiten op basis van een advies van de commissie een opleiding te sluiten. Bij de beoordeling of is voldaan aan de zorgplichten arbeidsmarktperspectief en doelmatigheid zal er oog zijn voor de bredere context waarbinnen onderwijs wordt aangeboden door een instelling. Er is een balans gezocht tussen kwalitatieve en kwantitatieve gegevens om het arbeidsmarktperspectief van gediplomeerden en de doelmatigheid van het aanbod te duiden. Deze zijn opgenomen in de beleidsregel macrodoelmatigheid mbo. Onderdeel van de indicatoren om de doelmatige spreiding te duiden is het aantal studenten op een opleiding in relatie tot het geheel van voorzieningen. De kwantitatieve indicatoren die gebruikt worden om te bekijken of er mogelijk sprake is van een ondoelmatige situatie zijn:

- Door twee of meer instellingen in hetzelfde verzorgingsgebied wordt eenzelfde beroepsopleiding aangeboden en bij tenminste één van de instellingen voor de betreffende beroepsopleiding, zijn er 18 of minder deelnemers ingeschreven, en
- Landelijk zijn er minder dan 50 deelnemers ingeschreven voor de betreffende beroepsopleiding en deze deelnemers zijn verdeeld over twee of meer instellingen.

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt niet het verbeteren van een ondoelmatige situatie. Het gaat in dit wetsvoorstel om de situatie waarin de laatste instelling voornemens is om een opleiding te sluiten terwijl dit vanuit het perspectief van de arbeidsmarktrelevantie niet wenselijk is. Het behouden en het beschermen van een kleine, unieke opleiding is het doel om te voorkomen dat in Nederland een specifieke bedrijfstak verdwijnt. Met de huidige wettelijke bepalingen over macrodoelmatigheid is dat niet mogelijk.

4. Effecten van het wetsvoorstel voor de student

Het is in het belang van studenten om enerzijds te zorgen voor voldoende keuzevrijheid tussen instellingen, maar anderzijds 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 zullen 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 samenwerkingscollege 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) studentendingen (zoals omschreven in hoofdstuk 2).

De introductie van het alleenrecht voor het aanbieden van een kleine en unieke opleiding kan er toe leiden dat een opleiding wordt 'toegewezen' aan een andere instelling dan degene waar hij oorspronkelijk werd aangeboden. Hierdoor kan zich een verschuiving in de locatie van de opleiding voordoen. Het alternatief, het in zijn geheel verdwijnen van de opleiding, is echter nog ongunstiger voor betrokkenen. Daarbij geldt voor kleine en unieke opleidingen dat zij minder gebonden zijn aan een regionale arbeidsmarkt, want zij leiden doorgaans op voor de arbeidsmarkt op landelijk niveau, waardoor het verplaatsen van een opleiding minder negatieve consequenties zal hebben voor dit type opleidingen.

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 leerlingen 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 ondoelmatigheid 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.

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 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. Vooral nog 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 deelne-

mende instellingen vereist. Op basis van huidige inzichten zal het gemiddelde samenwerkingscollege onderwijs zal verzorgen aan ongeveer 3000 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 on-

derwijsinstellingen 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) 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 wordt echter opgemerkt dat het alleenrecht wel degelijk wenselijk is en een goede bijdrage kan leveren aan het voortbestaan van kleine opleidingen. In deze reactie wordt gewezen op het feit dat er sprake is van "marktfalen" en er een discrepantie zit tussen het aanbod van afgestudeerden en de vraag vanuit de arbeidsmarkt.

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

Aan de lijst met begripsbepalingen in artikel 1 van de wet 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.

onderdeel B

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

Onderdeel C

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.

Onderdelen D en G

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.

Met de wijzigingen in artikelen 2.3.6a, zevende lid, en 2.5.5a, negende lid, wordt in navolging van 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.

Onderdelen E en F

Deze wijzigingen betreffen technische verbeteringen van de desbetreffende bepalingen.

Onderdeel H

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.

Onderdeel I

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 (bbi) 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.

Onderdeel J

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, afhan-

kelijk van de bevindingen van de Inspectie van het onderwijs, rechten kunnen worden ontnomen aan één leerweg van een beroepsopleiding in plaats van meerdere leerwegen.

Onderdeel K

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.

Onderdeel L

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.

Onderdeel M

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.

Onderdeel N

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.

Onderdeel O

Deze wijziging bevat redactionele 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 verwarrend opleveren, omdat dit ook de terminologie is die het rechtspersonenrecht (Boek 2

van het Burgerlijk Wetboek) wordt gehanteerd. 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 II

Onderdeel A

Hiermede wordt de definitie van samenwerkingscollege ingevoerd. Aangezien de WEB BES geen fusietoets kent, maar het ook in Caribisch Nederland onwenselijk is dat er ongemerkt een fusie tot stand komt, wordt in de definitiebepaling verwezen naar de relevante bepaling omtrent fusies in de wet voor Europees Nederland.

Onderdelen B tot en met E

Hiermee worden met de WEB vergelijkbare wijzigingen aangebracht in de WEB BES, teneinde de registratie van met het persoonsgebonden nummer samenhangende onderwijsgegevens van de deelnemer aan het onderwijs in Caribisch Nederland te kunnen registreren.

Onderdeel F

In voorkomend geval kan het wenselijk zijn de ontneming van rechten ten aanzien van een opleiding te beperken tot de beroepsbegeleidende of beroepsopleidende leerweg. Deze wijziging maakt dit expliciet mogelijk.

Onderdeel G

Als er sprake is van een samenwerkingscollege, dient dat ook in het Centraal register beroepsopleidingen te worden geregistreerd. Deze wijziging zorgt daarvoor.

Onderdeel H

De nieuwe artikelen 8.6.1 tot en met 8.6.3 van de WEB BES zijn identiek aan die van de WEB. Voor de toelichting wordt daarom verwezen naar het algemeen deel en de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel M.

Artikel III

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,

dr. Jet Bussemaker