

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 augustus 2017

Ik dank de leden van de fracties van het CDA, ChristenUnie, D66, Groenlinks, PvdA, PVV, SGP en VVD voor hun vragen en opmerkingen en houd bij de beantwoording daarvan zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aan.

ALGEMEEN

Dit wetsvoorstel, waarin onder meer wordt voorgesteld om het samenwerkingscollege op te nemen in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB), draagt bij aan kwalitatief goed beroepsonderwijs met een voor studenten en bedrijven toegankelijk en herkenbaar aanbod van beroepsopleidingen in de regio. Door middel van het inrichten van een samenwerkingscollege krijgen twee of meer instellingen de mogelijkheid om samen een of meer opleidingen of een cluster van opleidingen aan te bieden. Studenten kunnen onderwijs volgen in een voor hen herkenbare leeromgeving. Er kan met het samenwerkingscollege voor zowel bedrijven, gemeenten, vmbo-scholen alsook voor instellingen voor hoger beroeps-onderwijs een duidelijker aanspreekpunt ontstaan voor een gezamenlijk verzorgde opleiding.

De keuzevrijheid van studenten is belangrijk, ook omdat dit concurrentie op kwaliteit tussen instellingen teweeg brengt. Wanneer echter door de daling van het aantal studenten het voortbestaan van bepaalde opleidingen onder druk komt te staan is het, met het oog op het behoud van een breed onderwijsaanbod voor studenten, noodzakelijk dat instellingen samenwerken. Hierdoor kan de keuzevrijheid van studenten op het niveau van instellingen afnemen. Daar staat echter tegenover dat met behulp van het samenwerkingscollege de variëteit aan opleidingen in de regio waaruit zij kunnen kiezen in stand wordt gehouden. Een pluspunt van het samen aanbieden van een of meer opleidingen is dat voordelen in de bedrijfsvoering kunnen worden gerealiseerd die noodzakelijk kunnen zijn om de opleiding te blijven aanbieden in de toekomst. Bovendien kunnen instellingen door het inrichten van een samenwerkingscollege de krachten

bundelen en gezamenlijk innovaties doorvoeren die zij, als afzonderlijke aanbieder, niet zouden kunnen realiseren. Dit zijn belangrijke voordelen, zodat er door de mogelijkheid van het samenwerkingscollege in een regio een kwalitatief hoogwaardig, aantrekkelijk en innovatief aanbod van opleidingen kan ontstaan waar jongeren voor willen kiezen.

De leden van de VVD-fractie vragen tevens naar de uitwerking van de motie van de leden Jadnanansing en Lucas. Via de JOB-monitor en het medewerkerstevredenheidsonderzoek van de mbo-instellingen komen gegevens beschikbaar die een beeld geven van de menselijke maat. Teneinde de instellingen te stimuleren het onderwijs kleinschalig te organiseren, is afgesproken dat mbo-instellingen vanaf dit jaar in hun geïntegreerd jaardocument aangeven hoe zij hun onderwijs met oog voor de menselijke maat hebben vormgegeven. Op basis hiervan ontstaat er eind 2017 een eerste overzicht van de menselijke maat in het mbo.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen of er nieuwe kwaliteitsafspraken zijn of worden gemaakt. De huidige kwaliteitsafspraken, inclusief het bijbehorende budget, hebben betrekking op de jaren 2015 tot en met 2018. Ook voor de periode daarna is in beginsel budget beschikbaar voor het maken van kwaliteitsafspraken. Of en hoe dit wordt ingevuld, is aan een volgend kabinet.

De huidige kwaliteitsafspraken zijn gemaakt op het niveau van de instelling via het kwaliteitsplan dat de instelling heeft opgesteld. Met elke mbo-instelling die bekostiging ontvangt, zijn op individueel niveau afspraken gemaakt over de acties die een instelling ter hand gaat nemen ter verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Deze actiepunten zijn gebaseerd op de eigen analyse van de instelling. De doelen en acties verschillen dan ook per instelling.

Gevraagd wordt of er sprake is van een permanente daling van studenten-aantallen. De mbo-sector zal de komende jaren worden geconfronteerd met een forse daling van het aantal studenten. Zoals ook toegelicht in de memorie van toelichting is de prognose tot 2030 dat het totaal aantal mbo-studenten landelijk gezien met 12% zal afnemen. Wel zijn er grote regionale verschillen. In krimpregio's zoals Zeeland, Zuid-Limburg en Noord-Nederland zal het aantal studenten naar verwachting teruglopen met 20%, terwijl er in de regio Amsterdam een kleine groei (1%) te zien zal zijn. Ook zijn er als gevolg van studiekeuzegedrag van studenten grote sectorale verschillen. Dat kan betekenen dat in sommige sectoren de daling nog groter wordt dan het landelijke beeld. Onder andere met de maatregelen in dit wetsvoorstel wordt beoogd de instellingen de instrumenten te geven om in te spelen op veranderende omstandigheden en daarbij de kwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs te behouden en versterken.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom niet wordt overwogen fusies eerder toe te staan. Wanneer bij een mbo-instelling het opleidingsaanbod over de gehele breedte onder druk komt te staan vanwege het teruglopen van de studentenaantallen, kan fusie de enige manier zijn om de continuïteit van het onderwijsaanbod in een regio te behouden. Echter, een fusie tussen twee instellingen kan ingrijpende gevolgen hebben voor beide onderwijsorganisaties, inclusief het onderwijspersoneel en de studenten.

Het samenwerkingscollege biedt daarentegen de kans om samen enkele opleidingen of een cluster van opleidingen aan te bieden zonder daarvoor te hoeven fuseren. De beide instellingen blijven dan ieder voor zich verantwoordelijk voor een eigenstandig opleidingsaanbod met voldoende

arbeidsmarktrelevantie. Hierdoor blijft er voldoende keuzevrijheid voor studenten bestaan.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe een samenwerkingscollege in de praktijk kan bijdragen aan innovatie en waarom innovatie niet zonder zo'n college kan plaatsvinden. Onderwijsinstellingen kunnen met een samenwerkingscollege voor een deel van hun opleidingen hun krachten bundelen en samen (nieuwe) onderwijsprogramma's aanbieden. Hierdoor kan een innovatief opleidingsaanbod met een sterk profiel worden neergezet dat voor het bedrijfsleven een duidelijk en herkenbaar aanspreekpunt oplevert. Zo wordt vanuit het Techniekkollege Rotterdam aangesloten bij de ontwikkeling van mainport Rotterdam als «slimme haven». In samenwerking met partners zoals DeltaLinqs leidt het TCR monteurs op die diverse apparaten binnen de logistieke netwerken van de haven aan elkaar koppelen en deze netwerken vervolgens kunnen onderhouden. Dit draagt er aan bij dat de Rotterdamse haven haar positie als innovatieve wereldhaven kan behouden en uitbreiden. Door het samenbrengen van kennis en middelen kan het samenwerkingscollege de gespreks- en kennispartner worden voor een specifieke branche of sector.

Om innovatief beroepsonderwijs aan te kunnen bieden, is samenwerking in de vorm van een samenwerkingscollege niet per se noodzakelijk. Wanneer echter, zoals toegelicht in de memorie van toelichting, opleidingen door krimpende studentenaantallen en dientengevolge stijgende kosten onder druk komen te staan, kan het samenwerkingscollege de verschraling en uiteindelijk het verlies van opleidingen voorkomen. Mbo-instellingen hebben dan behoefte aan een verdergaande, structurelere vorm van samenwerking waarbij voor de buitenwereld (met name studenten, ouders, bedrijfsleven en gemeenten) de samenwerkingsconstructie als zodanig zichtbaar is. Dit is een voordeel van het samenwerkingscollege. Daarbij wordt dan geregistreerd dat studenten hun opleiding volgen aan een samenwerkingscollege. Ook zal de samenwerking een zelfstandig object van toezicht door de Inspectie zijn. Dit komt de borging van de kwaliteit van het onderwijs ten goede.

De leden van de VVD-fractie vragen verder of innovatie niet beter gestimuleerd kan worden via concurrentie dan op basis van kwaliteit. De concurrentie op kwaliteit kan innovatie stimuleren; concurrentie alleen gericht op het vergroten van de eigen instelling is daarentegen niet functioneel. Er zijn de afgelopen jaren diverse maatregelen genomen om mbo-instellingen te stimuleren meer samen te werken, hun opleidingsaanbod tegen het licht te houden en met andere onderwijsinstellingen en werkgevers in de regio tot een afgewogen opleidingsaanbod te komen met voldoende arbeidsmarktperspectief. Hierbij staan kwaliteit en continuïteit van een toegankelijk beroepsonderwijs voorop. Een versterking van de beweging naar meer samenwerking tussen bekostigde instellingen is in dit licht wenselijk. Met dit wetsvoorstel in combinatie met de eerdere versterking van de macrodoelmatigheid (via de introductie van de zorgplicht doelmatigheid) wordt deze beweging vanuit het veld door de overheid gefaciliteerd en gestimuleerd.

De voornoemde leden vragen voorts of dit wetsvoorstel zich ook ervoor leent om samenwerking tussen vmbo¹-scholen en mbo-instellingen of tussen mbo- en hbo²-instellingen te versterken en welke stappen daarvoor zijn gezet.

Dit wetsvoorstel richt zich op twee of meer bekostigde mbo-instellingen die gezamenlijk een of meer opleidingen of een cluster van opleidingen

¹ vmbo: voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs

² hbo: hoger beroepsonderwijs

willen aanbieden onder de noemer samenwerkingscollege. Een gevolg daarvan is dat de student die een opleiding volgt aan het samenwerkingscollege als zodanig in BRON (basisregister onderwijsnummer) wordt geregistreerd. Hierdoor wordt inzichtelijk dat de bewuste student onderwijs volgt aan een samenwerkingscollege. Ook kunnen studieresultaten en diploma worden gelinkt aan het samenwerkingscollege.

Om de samenwerking tussen vmbo-scholen en mbo-instellingen te bevorderen zijn er verschillende andere maatregelen genomen. Met ingang van het schooljaar 2014–2015 zijn de experimentele vakmanschap- en technologieroutes gestart. Het doel hiervan is te zorgen voor betere en meer herkenbare doorlopende onderwijsroutes en een soepele overgang van het voortgezet onderwijs naar het middelbaar beroepsonderwijs. Inmiddels zijn er zo'n 200 leerroutes waar vmbo en mbo samenwerken in een doorlopende leerlijn. In de brief Sterk Beroepsonderwijs van februari dit jaar is tevens een wetsvoorstel aangekondigd met als doel de wettelijke mogelijkheden voor deze doorlopende leeroutes van vmbo naar mbo te verruimen en dat structureel te verankeren binnen het onderwijsbestel. In dat toekomstig wetsvoorstel zal expliciet aandacht worden besteed aan aspecten die scholen en instellingen momenteel als drempels in de samenwerking ervaren; waaronder de wijze van financiering, onderwijsduur en onderwijstijd van de leerroutes, examinering, de inzet van docenten en het toezicht op doorlopende leerlijnen.

De samenwerking tussen mbo- en hbo-instellingen en de aansluiting tussen beide sectoren worden onder andere bevorderd met de Subsidie-regeling doorstroom mbo-hbo in het kader van het beleid gericht op gelijke kansen, die van kracht wordt met ingang van 1 augustus 2017. Op basis van deze regeling kan een mbo-instelling of een hogeschool subsidie aanvragen voor het uitvoeren van activiteiten die bijdragen aan de succesvolle afronding van het eerste studiejaar van een hbo-opleiding door een mbo-gediplomeerde. Daarnaast wordt er € 32 miljoen toegevoegd aan de rijksbijdrage voor alle ho-instellingen voor de periode 2018–2021. Dit ten behoeve van het versterken van de samenwerking tussen het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs gericht op doorstroom en aansluiting. Daarnaast is het vermelden waard dat er in het kader van het Ad-programma sprake kan zijn van samenwerking tussen mbo en hbo.³ Recentelijk heeft uw Kamer de Wet invoering associate degree-opleiding aanvaard. Nadat dat wetsvoorstel kracht van wet zal hebben gekregen verandert de naam in associate degree-opleiding en wordt het een zelfstandige opleiding.⁴

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over het inrichten van een samenwerkingscollege met andere dan bekostigde instellingen wordt opgemerkt dat met de niet-bekostigde instellingen geen bekostigingsrelatie bestaat. Het is geen publieke taak om de doelmatigheid en samenwerking met niet-bekostigde opleidingen te bevorderen. Dit blijkt ook uit het feit dat de met de Wet macrodoelmatigheid in het beroepsonderwijs geïntroduceerde zorgplicht doelmatigheid niet geldt voor de niet uit 's Rijks kas bekostigde instellingen.⁵ Voor bekostigde opleidingen is het wel in het algemeen belang om instrumenten te bieden om doelmatigheidsproblemen met betrekking tot opleidingen zoals hiervoor uiteengezet het hoofd te kunnen bieden. Het ligt daarmee niet voor de hand dat een bekostigde mbo-instelling en een niet-bekostigde mbo-instelling gezamenlijk een samenwerkingscollege

³ Associate-degreeprogramma als bedoeld in artikel 7.8a van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

⁴ Wet invoering associate degree-opleiding (Kamerstukken II 2016–2017, nr. 34 678, nr. 2)

⁵ Wet macrodoelmatigheid in het beroepsonderwijs (Stb. 2015, 56)

inrichten. Een intensieve vorm van samenwerking, in de vorm van een samenwerkingscollege, tussen een publiek bekostigde instelling en een niet-bekostigde instelling zou ook betekenen dat er het risico op vermenging ontstaat van publieke en private middelen en dat vind ik vanuit de stelselverantwoordelijkheid onwenselijk.⁶ Bovendien hebben bekostigde instellingen vanwege hun publieke taak, zoals hiervoor al aangestipt, te maken met meer beperkingen en verplichtingen dan niet-bekostigde instellingen. Zo moeten bekostigde instellingen voldoen aan de zorgplichten macrodoelmatigheid en arbeidsmarktperspectief, aan bekwaamheidseisen voor docenten en aan een voorgeschreven studieduur van beroepsopleidingen, terwijl deze verplichtingen voor niet-bekostigde instellingen niet gelden. Als zij zouden kunnen samenwerken, zou er dus onduidelijkheid ontstaan ten aanzien van welke eisen er worden gesteld. Er is bij nader inzien echter geen bezwaar tegen de inrichting van een samenwerkingscollege tussen twee niet-bekostigde instellingen. Daartoe zal bij nota van wijziging het wetsvoorstel worden aangevuld.

2. Het samenwerkingscollege

2.1 Ontwikkeling: daling van het aantal mbo-studenten

De leden van de VVD-fractie maken zich zorgen over de omvang van de instroom van studenten in de sector techniek. Ik wijs erop dat dit een nadrukkelijk punt van aandacht is voor het kabinet. Er wordt in het kader van het Nationaal Techniepact fors ingezet op het vergroten van de instroom in de techniek. Ook in het mbo is inmiddels zichtbaar dat dit zijn vruchten begint af te werpen, omdat de instroom (licht) stijgt.⁷ Desondanks blijft het nodig om de instroom de komende jaren te blijven aanjagen, mede ingegeven door vraagstukken ten aanzien van krimp en leerlingendaling maar ook arbeidsmarktperspectief.

Voornoemde leden vragen voorts naar een verklaring voor de daling van de belangstelling voor techniek. Ik merk op dat jongeren en ouders zich veelal onvoldoende bewust zijn van de baankansen van een opleiding in de techniek. Tevens bestaan er nog altijd vooroordelen over technische beroepen bij jongeren en ouders. Mede als gevolg van de activiteiten in het kader van het Techniepact is inmiddels sprake van een lichte groei van het aantal leerlingen dat kiest voor bèta- of techniekopleidingen. In toenemende mate zijn scholen, leerkrachten en leerlingen enthousiast over de aangeboden activiteiten én gaan zij positiever denken over bèta- en techniekopleidingen. Dit neemt niet weg dat de inzet op loopbaanoriëntatie en -begeleiding onverminderd noodzakelijk blijft. Zoals eerder vermeld zal er in het algemeen echter sprake zijn van een daling van de studentenaantallen als gevolg van zowel demografische krimp als het huidige keuzegedrag van aankomende studenten (avoïsering). Vooral de instroom in het mbo-domein zorg staat onder druk.

In reactie op vragen van de VVD-fractie merk ik op dat er bewust geen sprake is van een toets vooraf op (de noodzaak tot) samenwerking. Een aanvraagprocedure zou leiden tot een onnodige vergroting van de lastendruk aan de zijde van de instelling. De verschillen in krimp verschillen sterk per regio en per instelling, maar ook per mbo-niveau (soort beroepsopleiding), per domein en zelfs per kwalificatie waarvoor wordt opgeleid. Een toetsing vooraf op basis van algemene regels naar de noodzaak tot samenwerking zou geen meerwaarde hebben. De verwachting is trouwens dat een gezamenlijke opleiding in de vorm van

⁶ Zie ook Notitie »Helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2004«

⁷ Techniepact, inzet 2016–2020

een samenwerkingscollege niet te lichtzinnig zal worden ingericht, nu dit ook de nodige organisatorische inspanningen van de betrokken instellingen en blijvende aandacht vergt.

2.2 Wegnemen van obstakels bij samenwerking en faciliteren van innovatief en toegankelijk beroepsonderwijs

In reactie op de vragen van de VVD-fractie omtrent de registratie van studenten wordt met zichtbare registratie bedoeld op de zichtbaarheid in de systemen van Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Op dit moment is het zo dat DUO registreert bij welke instelling een student ingeschreven staat en welke opleiding hij volgt. Evenwel is het nu niet mogelijk om in de systemen van DUO te registreren of een student onderwijs volgt binnen een samenwerkingscollege. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt dit wel geregeld. Hiermee wordt het voor de Inspectie van het onderwijs mogelijk om op basis van DUO-gegevens te bezien welke studenten onderwijs volgen binnen het samenwerkingscollege en ook in het inspectietoezicht rekening te houden met het samenwerkingscollege. Ook wordt het voor de instellingen zelf mogelijk om gegevens met betrekking tot de baten en de opbrengsten van het samenwerkingscollege te ontsluiten.

In reactie op de vraag van dezelfde fractie over het samenwerkingscollege als aanspreekpunt voor het bedrijfsleven merk ik op dat er juist vanuit de werkgevers een nadrukkelijke behoefte is geuit aan een *preferred-supplier*-model, waarmee het aantal gesprekspartners voor het bedrijfsleven beperkt wordt. Bijvoorbeeld bij de vorming van het Techniekkollege Rotterdam -het samenwerkingscollege van ROC Zadkine en het Albeda College- was er sprake van een nadrukkelijk verzoek vanuit het regionale bedrijfsleven om in te zetten op samenwerking. Vanuit het perspectief van ouders en studenten kan het aanbieden van opleidingen binnen een samenwerkingscollege eveneens positief uitwerken. Hierbij kan worden gedacht aan een situatie waarin de deelnemende instellingen afzonderlijk van elkaar een of meer opleidingen niet langer kunnen aanbieden. In dat geval draagt het bundelen van krachten bij aan de diversiteit en toekomstbestendigheid van het opleidingsaanbod.

Gevraagd wordt voorts of het samenwerkingscollege het uitgangspunt wordt voor het hele beroepsonderwijs. Dat is geenszins het geval. Het is ook geen eigenstandige instelling, maar valt altijd onder de verantwoordelijkheid van twee of meer mbo-instellingen. Het samenwerkingscollege vormt een aanvulling op de bestaande inrichtingsvormen van het onderwijs, wat instellingen (meer dan thans het geval is) in staat stelt in te spelen op de veranderende context in het middelbaar beroepsonderwijs. Het samenwerkingscollege zal daarbij vooral van nut kunnen zijn in bijvoorbeeld krimpregio's of bij krimpende studentenaantallen voor een bepaalde opleiding.

De voornoemde leden vragen voorts of in de memorie van toelichting gehint wordt op «gemeenschappen van mbo-colleges.» Ik ben bekend met de gedachten van de VVD-fractie op dit punt. Het betreft binnen onderhavig wetsvoorstel het faciliteren van samenwerking, maar op geen enkele wijze wordt samenwerking of de wijze waarop dit geschiedt opgedragen aan de instellingen.

De leden van de D66-fractie vragen naar vormen van intersectorale samenwerking. Ik merk op dat, los van onderhavig wetsvoorstel, er reeds andere maatregelen genomen worden om (intersectorale) samenwerking binnen het onderwijs en tussen onderwijs en werkgevers of met decentrale overheden vorm te geven. Hierbij is van belang het bedrag van € 125 miljoen dat sinds 2013 is vrijgemaakt in het kader van het regionaal investeringsfonds mbo. In het hoger onderwijs is dit gebeurd door middel

van de Centra voor Innovatief Vakmanschap. Gericht op de aansluiting vmbo-mbo is werk gemaakt van de thans nog experimentele doorlopende leerlijnen vmbo naar mbo (de vakmanschapsroute en beroepsroute). Specifiek voor de technische opleidingen wordt in het kader van het Techniepact ingezet op het vergroten van de instroom, mede door ook in het voortgezet onderwijs al in te zetten op het versterken van de loopbaanoriëntatie- en begeleiding. Daarnaast is de associate degree-opleiding van belang voor samenwerking tussen mbo en hbo.⁸ Voor specifieke unieke opleidingen die dreigen te verdwijnen wordt het met onderhavig wetsvoorstel mogelijk om een alleenrecht toe te kennen, al dan niet met een andere prijsfactor voor die opleiding. Voor het overige wordt verwezen naar eerdere antwoorden op vragen hieromtrent, waarbij uitvoerig is ingegaan op de doorlopende leerlijnen vmbo-mbo en de maatregelen omtrent de vakmanschapsroute en beroepsroute (waaronder de technologieroute).

De leden van de D66-fractie vragen voorts naar de rol die andere dan de bekostigde mbo-instellingen kunnen spelen binnen het samenwerkingscollege. Ik merk op dat er ruimte is en blijft om samen te werken over de sectoren heen. Dit wetsvoorstel faciliteert specifiek het gezamenlijk aanbieden van een bekostigde beroepsopleiding of opleiding voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) door mbo-instellingen, maar sluit andere samenwerkingsvormen niet uit. Er is dus ook ruimte voor instellingen uit het voortgezet- of hoger onderwijs om samen te werken met mbo-instellingen. Dat kan niet in de vorm van een samenwerkingscollege maar wel op andere wijze. Vaak is dit in verband met een zo goed mogelijk doorlopende leerlijn. Zo is in Zuid-Limburg door ROC Arcus en ROC Leeuwenborgh een samenwerking op het gebied van het techniekonderwijs vormgegeven. Bij deze samenwerking zijn ook enkele vmbo-scholen betrokken.

Dezelfde leden vragen voorts naar andere manieren dan het samenwerkingscollege om obstakels weg te nemen. Voor wat betreft het opleidingsaanbod zijn andere opties mogelijk zoals afstemming over het opleidingsaanbod in de regio en een uitruil van opleidingen. Zo hebben in Groningen het Alfa-college en Noorderpoort afspraken gemaakt over de spreiding van het opleidingsaanbod in de regio. Daarbij heeft er een uitruil van opleidingen plaatsgevonden tussen de twee instellingen. Als gevolg hiervan worden bijvoorbeeld de opleidingen motorvoertuigentechniek nu door Noorderpoort verzorgd, terwijl alle bouwgerelateerde opleidingen worden verzorgd door Alfa College. Door deze vorm van afstemming en uitruil is de doelmatigheid van het opleidingsaanbod in Groningen versterkt, zonder dat hiervoor fusie noodzakelijk was. Een fusie is veeleer de laatste optie om het voortbestaan van een instelling te garanderen. Voorafgaande aan deze stap is het mijns inziens wenselijk dat instellingen ook lichtere vormen van afstemming, uitruil en samenwerking verkennen.

Ook vragen deze leden naar de registratie in de Basisregistratie onderwijs (BRON). Hierover merk ik op dat de huidige registratie van instellingen (Basisregistratie instellingen (BRIN)) en studenten (in BRON) betrekking heeft op een beperkt aantal indicatoren. Deze registratie sluit niet meer goed aan bij de veranderende realiteit van instellingen en toegenomen informatiebehoeften. Daarom heeft DUO het programma Doorontwikkelen BRON ingericht, dat inzet op het verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen DUO en de onderwijsinstellingen. Dit programma beoogt administratieve lasten te verminderen en meer ondersteuning te bieden aan instellingen. Tevens draagt het bij aan de uitvoering van wettelijke

⁸ Thans nog aangeduid als associate-degreeprogramma als bedoeld in artikel 7.8a van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, maar in de toekomst als associate degree-opleiding (Kamerstukken 2016–2017, 34 678).

taken en van beleidsmaatregelen, mede door gebruik te maken van nieuwe ICT-mogelijkheden.⁹

Ook vragen zij naar de effecten van de registratie voor studenten. De registratie van de student op het niveau van het samenwerkingscollege is vooral voor de deelnemende instellingen van belang. Het wordt als gevolg van dit wetsvoorstel toegestaan om onderwijskundige gegevens uit te wisselen tussen de bij het samenwerkingscollege betrokken mbo-instellingen. Hierdoor kan er op een veilige en gedegen manier met zijn of haar studentgegevens worden omgegaan. Onveranderd blijft dat de student slechts bij één instelling blijft ingeschreven.

De leden van de SGP-fractie vragen een reactie op het artikel waarin wordt betoogd dat er meer mogelijkheden zijn om belemmeringen in de sfeer van de btw weg te nemen.¹⁰ Er is kennisgenomen van het genoemde artikel. De btw-vrijstelling voor het onderwijs is een onderwerp dat velen bezighoudt en dat ook regelmatig leidt tot rechterlijke uitspraken inzake de interpretatie en de reikwijdte van de (Europese) regelgeving. Zo heeft de Hoge Raad vorig jaar bevestigd dat wanneer onderwijsinstellingen in samenwerking onderwijs aanbieden en in dat kader iedere instelling onderwijs verzorgt en eventueel de voor dat onderwijs benodigde onderwijsondersteunende diensten verricht, de wettelijke btw-vrijstelling van toepassing is op het geheel van de door de onderwijsinstelling verrichte werkzaamheden. Dat betekent dat de btw-vrijstelling in dat geval ook van toepassing is op de onderwijsondersteunende werkzaamheden voor zover die nodig en gebruikelijk zijn voor het onderwijs dat in samenwerking wordt aangeboden.¹¹ Als gevolg van deze uitspraak heeft de Staatssecretaris van Financiën na overleg met mij de toepassing van die vrijstelling verduidelijkt in een beleidsbesluit.¹² Telkens wanneer daartoe aanleiding is, vindt over de toepassing van de btw in het onderwijs overleg plaats tussen de ministeries van Financiën en OCW.

2.3. Wat is het samenwerkingscollege

In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie over de omvang en thematische clustering van opleidingen binnen het samenwerkingscollege wordt opgemerkt dat hierover geen vereisten zijn opgenomen in dit wetsvoorstel. Het samenwerkingscollege kan zich beperken tot een opleiding of tot een cluster van opleidingen. In dit laatste geval zou het voor de hand liggen als de opleidingen enige mate van onderlinge verwantschap of samenhang kennen. Dit kan zowel inhoudelijk als geografisch zijn.

In reactie op de vragen van de VVD-fractie omtrent de medezeggenschap wordt voorop gesteld dat artikel 8a.1.4, eerste lid, onderdeel b, van de Wet educatie en beroepsonderwijs bepaalt dat de medezeggenschapsstructuur zoveel mogelijk dient aan te sluiten bij de organisatiestructuur, besluitvormingsprocedure en verantwoordelijkheidsverdeling binnen de instelling. Dit is een taak voor het bevoegd gezag. Het tweede lid van voormeld artikel 8a.1.4 bepaalt dat de inrichting van de medezeggenschap wordt vastgelegd in een medezeggenschapsstatuut, waarop deelnemers- en ondernemingsraad instemmingsrecht hebben. Het is dus een misverstand dat de inrichting van de medezeggenschap voor een samenwerkingscollege geheel vrij is. Het personeel en de studenten hebben altijd bepaalde medezeggenschapsrechten. Voor de personeelsaangelegen-

⁹ Kamerstukken II 2015/16, 26 643, nr. 412. Brief doorontwikkelen BRON 2016

¹⁰ C. de Geest, Fiscaal up to date, 2016/20

¹¹ Arrest Hoge Raad 22-01-2016 (nr. 14/02281), ECLI: NL:HR:2016:83.

¹² Staatscourant 14 oktober 2016, nr. 53929, besluit van 6 oktober 2016, BLKB/2016/306, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-53929.html>

heden is de Wet op de ondernemingsraden (WOR) het kader. Voor de studentenaangelegenheden en de medezeggenschap van ouders van studenten is de Wet educatie en beroepsonderwijs van belang. De medezeggenschap dient daarbij aan te sluiten bij de zeggenschap. Dit alles betekent dat de bevoegde gezagsorganen verplicht zijn ervoor te zorgen dat het samenwerkingscollege een onderwerp van medezeggenschap is door daarover iets te regelen in het medezeggenschapsstatuut, zodat inderdaad glashelder is voor de betrokken studenten en personeelsleden hoe de medezeggenschap is geregeld. De precieze invulling ervan is echter afhankelijk van de zeggenschap. Er is daarom geen verplichting om vanaf de eerste dag een zelfstandige deelnemersraad in te stellen voor het samenwerkingscollege. Na verloop van tijd kan blijken dat voor een goede medezeggenschap een aparte deelnemersraad nodig of gewenst is. De deelnemersraden kunnen ook door middel van hun instemmingsrecht op het medezeggenschapsreglement ervoor zorgen dat de studenten van het samenwerkingscollege hun stem kunnen laten horen in de bestaande deelnemersraden. Ook kunnen zij hun kiesreglement zo inrichten dat er altijd ook een student van het samenwerkingscollege in de deelnemersraad van een instelling is vertegenwoordigd. Daarnaast kan een deelnemersraad van instelling A verzoeken om een periodiek gezamenlijk overleg met de deelnemersraad van instelling B teneinde gezamenlijk het reilen en zeilen van het samenwerkingscollege op de agenda te zetten. Het is niet zinvol om de instellingen in dezen op voorhand extra verplichtingen op te leggen.

In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie merk ik op dat de medezeggenschapsorganen adviesrecht hebben ten aanzien van het aangaan van de samenwerking en het inrichten van een samenwerkingscollege. Dat impliceert dat de omgekeerde situatie, namelijk het verbreken van de samenwerking, eveneens een adviesrecht meebrengt. Ten aanzien van de daaruit voortvloeiende vaststelling en wijziging van het medezeggenschapsreglement hebben de deelnemersraad en de ondernemingsraad instemmingsrecht. Dit volgt voor de deelnemersraad uit de artikelen 8a.2.2, vierde lid, onderdeel a, respectievelijk 8a.2.2, derde lid, onderdeel a, van de WEB. Voor de ondernemingsraad bepaalt artikel 14, eerste lid, van de WOR dat de raad zelf zijn reglement vaststelt met daarin zijn werkwijze.

Voornoemde leden vragen waarom niet wordt voorzien in het kunnen ontbinden of opheffen van het samenwerkingscollege. De samenwerkende instellingen moeten in de overeenkomst afspraken maken over de mogelijkheid om het samenwerkingscollege te beëindigen door middel van opzegging door een der partijen. Een opzegging leidt in het geval van twee deelnemende instellingen tot de ontbinding van het samenwerkingscollege. Dit wordt geregeld met het voorgestelde artikel 8.6.1, onderdeel g, WEB. Tevens moeten de instellingen ervoor zorgen dat in voorkomend geval de studenten van het samenwerkingscollege hiervan zo min mogelijk nadelige gevolgen ondervinden. Nu er echter geen misverstand over dit punt mag zijn en er ook meer dan twee instellingen betrokken kunnen zijn bij een samenwerkingscollege, wordt met bijgaande nota van wijziging de wettekst verduidelijkt. Het is immers in ieders belang dat de mogelijkheid van het beëindigen of wijzigen van het samenwerkingscollege vooraf ordentelijk wordt geregeld.

Dezelfde leden vragen waarom is gekozen voor een grens van 40% en 50% en bijvoorbeeld niet 15% en 20%. Het aantal studenten dat in een samenwerkingscollege wordt ingeschreven zal per deelnemende instelling verschillend zijn. Het is bovendien afhankelijk van het aantal opleidingen dat in het samenwerkingscollege wordt ondergebracht. Het wetsvoorstel bepaalt dat niet meer dan de helft van het aantal studenten

dat is ingeschreven bij een van de instellingen onderwijs mag volgen in een samenwerkingscollege. De reden hiervoor is dat een instelling los van het samenwerkingscollege voldoende bestaansrecht moet hebben. De exacte omvang van het aantal ingeschreven studenten bij het samenwerkingscollege kan echter danig verschillen en is (als percentage van het totaal aantal inschreven studenten bij de betreffende instelling) sterk afhankelijk van de omvang van de instelling als geheel. Een veel lager percentage, zoals geopperd door de leden van de VVD-fractie, zal tot gevolg hebben dat kleine instellingen hierdoor belemmerd worden in hun samenwerkingskansen. Door het voorgestelde percentage van de samenwerking wordt voorkomen dat instellingen al hun studenten inschrijven bij een samenwerkingscollege; het is niet de bedoeling dat er een geleidelijke fusie plaatsvindt als gevolg van de inrichting van een samenwerkingscollege. Ruim voordat deze grens wordt bereikt, namelijk wanneer 40% van de studenten van een instelling onderwijs volgt binnen het samenwerkingscollege, dient dit feit te worden gemeld en zal er daarna een bestuurlijk gesprek plaatsvinden tussen het Ministerie van OCW (of Inspectie van het Onderwijs) en de instelling over de omvang van de samenwerking.

Gevraagd wordt ook wat er gebeurt als er meer dan twee mbo-instellingen betrokken zijn bij het samenwerkingscollege. Het aantal mbo-instellingen dat bij een samenwerkingscollege is betrokken, heeft geen invloed op de eisen die daaraan worden gesteld.

De leden van de VVD-fractie vragen verder waarom de regering niet voorstelt dat een samenwerkingscollege dient te worden ontbonden wanneer de grens overschreden wordt.

Van oudsher staat de bestuurlijke autonomie voor de inrichting van het onderwijs zoveel mogelijk voorop. Een ontbindingsmaatregel past daar niet bij en is ook onnodig. Een gedwongen ontbinding per direct kan daarnaast grote gevolgen hebben voor de studenten en het personeel. Dit terwijl er al een goed wettelijk instrument beschikbaar is: een bekostigingsmaatregel indien de grens van 50% wordt overschreden, voorafgegaan door een bestuurlijk gesprek na ontvangst van de melding dat 40% van de studenten in het samenwerkingscollege zijn opleiding volgt. Een (voornemen tot een) bekostigingsmaatregel zal naar verwachting een voldoende effectieve stimulans zijn voor het terugbrengen van het aantal studenten in het samenwerkingscollege tot onder de wettelijke grens. In het uiterste geval kan ik nog voor een periode van twee jaren het recht op het verzorgen van een bekostigde opleiding intrekken op grond van artikel 6.1.4 WEB.

Gevraagd naar het doel van de percentuele limiet is het doel om een sluipende fusie te voorkomen. Het percentage heeft geen rechtstreeks verband met de menselijke maat.

Tevens vragen de leden van de VVD-fractie of is overwogen toestemming te vereisen voordat een samenwerkingscollege tot stand komt. Er is bewust niet gekozen voor een aanvraagprocedure of voorafgaande toestemming inzake een samenwerkingscollege, teneinde de regeldruk niet onnodig te laten toenemen. Wel dienen de betrokken instellingen een melding te doen aan DUO indien zij besluiten om een samenwerkingscollege in te richten. Dit in verband met de gegevenslevering en registratie van studenten.

De leden van de VVD-fractie vragen tot slot wat de gevolgen zijn voor een samenwerkingscollege als de Inspectie van het onderwijs constateert dat op de ene mbo-instelling de kwaliteit onder de maat is en op de andere niet, terwijl zij samen een samenwerkingscollege verzorgen. De mbo-instellingen blijven verantwoordelijk voor al het onderwijs dat zij aanbieden, ongeacht of dat nu met of zonder samenwerkingscollege wordt verzorgd. Indien de kwaliteit van een opleiding die door een

instelling zowel binnen als buiten het samenwerkingscollege wordt aangeboden onder de maat is, dan heeft dit gevolgen voor alle betrokkenen. De betreffende instellingen mogen deze opleiding dan buiten en binnen het samenwerkingscollege niet langer verzorgen. Indien de kwaliteit van het onderwijs dat binnen een samenwerkingscollege wordt aangeboden niet aan de maatstaven voldoet, zullen alle in het samenwerkingscollege participerende instellingen hierop worden aangesproken. Bij het uitblijven van tijdige verbeteringen kan op grond van artikel 11.1 WEB de bekostiging worden opgeschort of ingehouden en op grond van artikel 6.1.4 WEB het recht op het verzorgen van de bekostigde opleiding voor ten hoogste 2 jaren worden ontnomen bij ieder van de samenwerkende instellingen.

De leden van de PVV-fractie stellen enkele vragen over de functie van directeur van een samenwerkingscollege. De instellingen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het samenwerkingscollege. Zij hebben de ruimte om de dagelijkse leiding van het samenwerkingscollege op te dragen aan een personeelslid, bijvoorbeeld een door hen gezamenlijk aangestelde collegedirecteur. De colleges van bestuur kunnen echter ook besluiten dat een of meerdere leden van henzelf leiding geven aan het samenwerkingscollege. Op de hoogste leidinggevenden van de instelling is de WNT-norm van toepassing. Indien de directeur niet als topfunctionaris in de zin van de WNT kan worden aangemerkt, omdat hij niet met de leiding van de gehele instelling is belast en zijn salaris het WNT-maximum mocht overschrijden, dan moet dat feit in het jaarverslag worden vermeld. Ik ga er overigens vanuit dat dit in de praktijk niet voor zal komen.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de relatie tussen de introductie van het samenwerkingscollege en het voortbestaan van voldoende kleinschalige instellingen. Naar mijn opvatting ontstaan met het samenwerkingscollege meer mogelijkheden om in te spelen op de daling van de studentenaantallen. Juist voor kleinschalige instellingen ontstaan daarmee mogelijkheden om kostbare opleidingen in gezamenlijkheid te verzorgen en de financiële continuïteit van de instelling als geheel hiermee te borgen. De verwachting is dat het samenwerkingscollege deze instellingen dus juist meer ruimte biedt om te anticiperen en zo een mogelijke fusie te voorkomen.

In reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie over het inspectietoezicht zal dit naar verwachting niet leiden tot een verzwaring van de administratieve lastendruk voor de instelling. De inspectie houdt al rekening met de wijze waarop een instelling is georganiseerd. Wel zal de inspectie in haar oordeel over een opleiding die als samenwerkingscollege wordt aangeboden aan alle samenwerkende instellingen, die studenten hebben ingeschreven bij die opleiding, rapporteren. Dit vraagt een extra inspanning van de zijde van de inspectie, maar niet van de zijde van de instellingen.

De leden van de D66-fractie stellen enkele vragen over de wijze waarop de medezeggenschap behoort te worden georganiseerd. Allereerst dient ieder voornemen tot samenwerking voor advies aan de ondernemingsraad en deelnemersraad van een instelling te worden voorgelegd ingevolge de artikelen 25, eerste lid, onderdeel b, WOR respectievelijk 8a.2.2, vierde lid, onderdeel a, WEB. Vanwege het aanverwante informatierecht dat medezeggenschapsorganen wettelijk gezien toekomt, kan een goed advies mijns inziens niet zonder kennisname van de samenwerkingsovereenkomst tot stand komen.

Dezelfde leden vragen hoe de medezeggenschap en inspraak op een onderwijs- en examenreglement (OER) is georganiseerd ten aanzien van een samenwerkingscollege.

De vaststelling of wijziging van een onderwijs- en examenreglement is niet wettelijk benoemd als specifiek onderwerp van medezeggenschap. Het kan echter zo zijn dat in het OER zaken worden geregeld die reeds uit hoofde van de wet instemmings- of adviesplichtig zijn. Het kan ook zo zijn dat aanvullende afspraken worden gemaakt om het OER of onderdelen daarvan onder het bereik van de medezeggenschap te brengen door middel van een onverplichte wijziging van het medezeggenschapsstatuut.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie welke voorwaarden exact gesteld worden aan de samenwerkingsovereenkomst en of er toezicht wordt gehouden op de inhoud en uitvoering ervan. De besturen van de betrokken onderwijsinstellingen leggen in een schriftelijke overeenkomst alle voor hen relevante zaken vast die betrekking hebben op de gehele gang van zaken binnen het samenwerkingscollege. Het gaat hierbij ten minste om de onderwerpen die wettelijk zijn vereist zoals: de taken en bevoegdheden van de leiding van het samenwerkingscollege, de reikwijdte van de samenwerking, de verdeling van de kosten, de inschrijving van de studenten, de inzet van docenten en de wijze waarop de medezeggenschap voor personeel en studenten betrokken bij het samenwerkingscollege wordt georganiseerd. De betrokken instellingen bepalen gezamenlijk wat zij daarbovenop in de overeenkomst willen regelen. Zij bepalen ook zelf de mate van detail van de afspraken die zij met elkaar maken. Ook moet er in de overeenkomst worden geregeld hoe de beide instellingen omgaan met een meningsverschil en hoe zij de samenwerking kunnen beëindigen.

Op de naleving van de regels omtrent het samenwerkingscollege wordt zoals gebruikelijk toezicht gehouden door de Inspectie van het onderwijs. Daarbij kan ook de inhoud en uitvoering van de overeenkomst van belang zijn.

Ook de leden van de GroenLinks-fractie stellen enkele vragen omtrent de medezeggenschap. Hiervoor is al duidelijk gemaakt dat de medezeggenschap de zeggenschap volgt. Nu de zeggenschap bij de bevoegde gezagsorganen van beide samenwerkende instellingen ligt en het samenwerkingscollege normaliter niet als «onderneming» in de zin van de Wet op de ondernemingsraden kan worden aangemerkt, omdat het personeel geen dienstbetrekking met dat college zal hebben maar met de eigen instelling, betekent dit dat de wet in beginsel niet vereist dat het samenwerkingscollege zijn eigen ondernemingsraad dient te hebben. Dit geldt mutatis mutandis ook voor studenten en de deelnemersraad. In het medezeggenschapsreglement kunnen hierover echter andere afspraken worden gemaakt, die binnen de geldigheidsduur van 4 jaren van het reglement vervolgens slechts met instemming van de medezeggenschapsorganen kunnen worden gewijzigd. Het antwoord op de vraag van dezelfde leden of beide deelnemersraden adviesrecht hebben uit hoofde van artikel 8a.2.2, vierde lid, onderdeel a, van de Wet educatie en beroepsonderwijs op de voorgenomen samenwerking is zonder meer instemmend. Zoals hiervoor reeds aangegeven kan in mijn ogen dat adviesrecht niet worden uitgeoefend zonder tijdige kennisname van de samenwerkingsovereenkomst.

De leden van de Groenlinks-fractie vragen waarom voor een «joint degree» in het hoger onderwijs voorafgaande toestemming is vereist, terwijl dat niet nodig is voor een samenwerkingscollege in het mbo. Het mbo en ho kennen allebei hun stelseigen sturingsinstrumenten ten behoeve van de doelmatigheid. Zo kent het ho de macrodoelmatigheidstoets. Met deze toets, die wordt verricht voordat een opleiding kan starten, wordt de doelmatigheid van het opleidingsaanbod gewaarborgd. Het mbo kent een dergelijke toets vooraf niet, omdat de opleidingen moeten zijn gebaseerd op vooraf door mij vastgestelde kwalificatiedossiers, die

door onderwijs en bedrijfsleven gezamenlijk (in de SBB) worden geformuleerd. Daarom kan er binnen de kaders van de kwalificatiedossiers in het mbo meer ruimte zijn voor zelfregulering. Als de zelfregulering echter faalt, kan ik ingrijpen op basis van de zorgplicht doelmatigheid of de zorgplicht arbeidsmarktperspectief en uiteindelijk zelfs besluiten om een instelling de rechten te ontnemen om de opleiding te verzorgen. Daarnaast is er een inhoudelijk verschil tussen de joint degree en het samenwerkingscollege. Bij een joint degree geldt dat er sprake is van een nieuwe opleiding. Indien een instelling voor hoger onderwijs gezamenlijk met een of meer Nederlandse of buitenlandse instellingen een opleiding wil verzorgen met één gezamenlijk diploma (joint degree), moet die «joint degree»-opleiding net zoals bij iedere nieuwe opleiding het geval is -overeenkomstig het wettelijk stramien uit de Wet op het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek- mijn goedkeuring verkrijgen, alvorens er een graad aan verbonden is. Voor het samenwerkingscollege in het mbo geldt echter dat het geen nieuwe opleiding in de zin van een nieuwe kwalificatie betreft. Het betreft een gezamenlijke invulling van een reeds bestaande opleiding (om precies te zijn een reeds door mij als Minister van OCW vastgesteld kwalificatiedossier) door middel van het samenwerkingscollege.

Dezelfde leden vragen welke andere mogelijkheden tot samenwerking er zijn voor mbo-instellingen. Mbo-instellingen kunnen ook zonder het inrichten van een samenwerkingscollege met elkaar samenwerken. Zo kunnen zij afspraken maken over elkaars opleidingsaanbod en opleidingen uitruilen om een doelmatiger aanbod van opleidingen in de regio te realiseren. Ook kunnen mbo-instellingen de krachten bundelen en gezamenlijk gebruik maken van bijvoorbeeld leslokalen of kostbaar lesmateriaal. Echter, de instellingen blijven dan twee gescheiden entiteiten en kennen geen gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het aanbieden van een opleiding of een cluster van opleidingen. Daarnaast kunnen mbo-instellingen in het kader van de Subsidieregeling regionaal investeringsfonds, met inachtneming van de subsidievoorwaarden gesteld in die regeling, samenwerken met andere mbo-instellingen (zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen) om de aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt te verbeteren. In reactie op de vragen van de leden van de Groenlinks-fractie over de locatie waarop les wordt gegeven en de minimum- of maximumafstand die instellingen ten opzicht van elkaar mogen hebben, merk ik op dat hieraan geen nieuwe wettelijke eisen worden gesteld.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af waarom het wetsvoorstel niet verplicht tot het maken van afspraken over wijziging, opheffing, toetreding en uittreding. Het doel van een samenwerkingsovereenkomst is om duidelijkheid te scheppen over wat de instellingen, hun personeel en studenten van elkaar kunnen verwachten en waarop ze elkaar kunnen aanspreken. Het is immers in ieders belang dat bij deze vorm van samenwerking helder is wat wel en niet onder het samenwerkingscollege wordt gebracht, zodat zaken goed en ordentelijk zijn geregeld. In het wetsvoorstel wordt met het nieuwe artikel 8.6.1 van de WEB een zestal onderwerpen genoemd waarover de samenwerkende instellingen in ieder geval afspraken moeten maken. Het betreft hier een niet-uitputtende lijst van onderwerpen. Met de leden van de SGP-fractie ben ik het echter eens dat er over de genoemde onderwerpen geen misverstand mag bestaan. Daarom wordt met bijgaande nota van wijziging het wetsvoorstel op dit punt aangevuld.

In reactie op de vraag van de leden van de SGP-fractie waarom de grens van 40% niet wordt vastgelegd in het wetsvoorstel, stel ik vast dat hierover geen misverstand kan zijn. Zodra deze grens in zicht komt, is het wenselijk een bestuurlijk gesprek aan te gaan met de betreffende

instelling(en), teneinde te vernemen hoe de betrokken instelling tegen deze ontwikkeling aankijkt en welke maatregelen de instelling kan nemen om het aantal studenten dat onderwijs volgt binnen het samenwerkingscollege niet verder te laten stijgen of te reduceren. Tot slot biedt de voorgestelde formulering van de norm ook de ruimte om in een beleidsregel een ander richtgetal voor de meldingsplicht vast te stellen zonder dat direct een wetswijziging nodig is.

De leden van de SGP-fractie vragen te bevestigen dat het instellingen vrij staat te kiezen bij welk persoon of welk orgaan de leiding van het samenwerkingscollege belegd wordt en dat het daarom bijvoorbeeld ook mogelijk is om een lid van het college van bestuur van een van de instellingen aan te wijzen. Zoals eerder vermeld, kan ik deze vraag bevestigend beantwoorden. Wanneer twee of meer mbo-instellingen ervoor kiezen om een samenwerkingscollege in te richten dan eist de wet straks (in het voorgestelde artikel 8.6.1 WEB) dat tevoren schriftelijk wordt afgesproken welke persoon of personen wordt of worden belast met de leiding van het samenwerkingscollege en met welke taken en bevoegdheden hij of zij zal worden belast. Het is daarbij ook mogelijk dat wordt afgesproken dat een lid van het college van bestuur zelf actief leiding gaat geven aan het samenwerkingscollege. Het is daarbij wel van belang te beseffen dat zijn bevoegdheden niet zover mogen gaan dat er incompatibiliteit ontstaat, nu artikel 9.1.4, tweede lid, van de WEB uitsluit dat een persoon zowel bestuurder van de ene als de andere instelling kan zijn. In reactie op de vraag van de SGP-fractie over de afzonderlijke locatie wordt bevestigd dat het niet zo is dat het samenwerkingscollege op een afzonderlijke locatie onderwijs dient te verzorgen. Op het diploma wordt evenwel wel zichtbaar dat onderwijs aan een samenwerkingscollege is gevolgd.

De leden van de SGP vragen tot slot waarom de introductie van het samenwerking niet zou kunnen leiden tot een sluipende fusie. Het is zo dat samenwerkingsconstructies ook nu al kunnen leiden tot fusie of tot aan fusie grenzende samenwerking. De introductie van het samenwerkingscollege in combinatie met de meldplicht -ieder samenwerkingscollege moet immers in de onderwijsregisters bij DUO worden geregistreerd en bij het bereiken van veertig procent studenten van één instelling in een samenwerkingscollege moet dat gegeven worden gemeld- zorgt er in ieder geval voor dat de Minister van OCW actief op de hoogte wordt gesteld van de bestaande samenwerking. Het samenwerkingscollege vergroot het risico op een sluipende fusie daarmee niet, maar draagt in feite bij aan de beheersing van dit risico. Daarbij is een concrete waarborg om een sluipende fusie te voorkomen de wettelijke grens van 50% en de meldplicht in het geval van het naderen van die grens (bij 40%). Bij het bereiken van dit punt zal een bestuurlijk gesprek worden gevoerd met de betreffende instelling(en). Als onverhoopt op een later moment het aantal studenten groeit naar 50% van de deelnemers, wordt een bekostigingsvoorwaarde niet nagekomen en kan een bekostigings sanctie volgen.

3. Borgen aanbod kleine, unieke opleidingen

3.1 Introductie van het alleenrecht

Er wordt gevraagd door de leden van de VVD-fractie waarom het alleenrecht niet aan meer dan een instelling toegewezen kan worden met het oog op regionale of inhoudelijke verschillen. Het toekennen van het alleenrecht is een ultimum remedium, dat enkel in zicht komt indien een kleine opleiding met een uniek karakter dreigt te verdwijnen, die echter nog wel van belang blijft voor de arbeidsmarkt. Indien een dergelijke opleiding nog door twee of meer instellingen wordt aangeboden en zij

geen voornemens hebben tot beëindiging ervan, dan is het toekennen van het alleenrecht niet opportuun en heeft zelfregulering de voorkeur. Dit voorkomt dat het alleenrecht op oneigenlijke wijze wordt ingezet. In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de hoogte van de prijsfactor wordt opgemerkt dat per kwalificatie bezien kan worden of het ophogen van de prijsfactor opportuun is. En zo ja, welke prijsfactor er dan toegekend dient te worden. Het idee is dat het ophogen van de prijsfactor bijdraagt aan het verduurzamen van de opleiding, waardoor het aanbieden hiervan toch kostendekkend kan zijn.

Dezelfde leden vragen voorts hoe zal worden vastgesteld dat de laatste aanbieder besluit te stoppen met het aanbieden van de opleiding. Dat zal in ieder geval blijken uit de melding tot voorgenomen beëindiging van een opleiding die op grond van artikel 6.1.2 van de WEB gedaan moet worden. Zoals gezegd is het alleenrecht een ultimum remedium; een sluitstuk dat pas in beeld komt nadat zelfregulering niet tot een oplossing heeft geleid. Wanneer er nog een of twee instellingen zijn die een kleine, unieke opleiding aanbieden waarvoor voldoende vraag vanuit de arbeidsmarkt bestaat, is er nog geen reden om het alleenrecht toe te kennen. Het gaat erom dat wanneer de instelling dan wel beide instellingen zouden willen stoppen met het aanbieden van deze opleidingen omdat deze niet meer kostendekkend te krijgen zijn, ik aan één instelling het alleenrecht kan toekennen.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of het alleenrecht overgedragen kan worden van de ene instelling naar een ander en hoe het alleenrecht zich verhoudt tot de private instellingen. Een besluit tot toekenning van een alleenrecht is gericht aan een specifieke instelling en is niet overdraagbaar. Het behoort dan aan die instelling toe voor de periode van vijf jaren. De wetssystematiek voorziet niet in toekenning van een alleenrecht aan een niet-bekostigde instelling. Het is immers nadrukkelijk bedoeld als instrument om het aanbod van bekostigde opleidingen overeind te houden. Om echter ieder misverstand uit te sluiten is naar aanleiding van deze vraag van de leden van de VVD-fractie met bijgaande nota van wijziging het wetsvoorstel aangevuld, zodat duidelijk is dat een alleenrecht alleen van toepassing is op een opleiding van een uit 's Rijks kas bekostigde instelling.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de zelfregulering is mijn antwoord dat zelfregulering in eerste instantie tot stand dient te komen in het gesprek tussen instellingen en het (regionaal) bedrijfsleven. Op dit niveau behoort het aanbod van (onder andere kleine en unieke) opleidingen en de wijze waarop dit aansluit op de vraag naar personeel vanuit de arbeidsmarkt te worden afgestemd. Indien individuele werkgevers en instellingen hier niet uitkomen, kan het overleg worden voortgezet op het niveau van branche of sector. Mocht ook dit geen soelaas bieden dan kan er in de sectorkamer specialistisch vakmanschap van de Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven (SBB) worden gezocht naar een oplossing. Bij het uitblijven van resultaat krijgt de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap daarvan een signaal. Ik kan dan de adviescommissie macrodoelmatigheid mbo vragen mij te adviseren over de wenselijkheid om het alleenrecht toe te kennen.

In reactie op de opmerkingen van de CDA-fractie wijs ik erop dat het alleenrecht een van de instrumenten wordt dat mij in staat stelt om op stelselniveau voor goed beroepsonderwijs zorg te dragen. Het gaat er uiteindelijk om dat de arbeidsmarkt voor specialistische beroepen in zowel kwantitatieve als in kwalitatieve zin zo optimaal mogelijk wordt bediend waarbij ondoelmatigheid in het onderwijs zoveel mogelijk wordt vermeden. Dit neemt evenwel niet weg dat de voorkeur uit gaat naar

zelfregulering. Het toekennen van het alleenrecht is dan ook een ultimum remedium, zoals vermeld in de memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel.

Met de introductie van het alleenrecht ontstaat voor instellingen de zekerheid dat zij gedurende een vijfjaarsperiode de enige aanbieder zijn. Hierdoor wordt het aantrekkelijker voor de instelling om te investeren in het verduurzamen van de opleiding. Uit het aangehaalde onderzoek *Schakels naar duurzaamheid* van bureau TURF blijkt dat kleine en unieke opleidingen vaak in een overlevingsmodus staan en daardoor niet toekomen aan het versterken van de opleiding.¹³ Het alleenrecht geeft de instellingen hiertoe wel de mogelijkheid.

De criteria voor toekenning van een alleenrecht staan in het voorgestelde artikel 6.1.1, tweede lid, van de WEB en zullen worden uitgewerkt in een beleidsregel om meer handvatten te hebben voor een besluit omtrent het alleenrecht en zo ook de transparantie van de uitkomst te vergroten. Het gaat dan om een concretisering van de wettelijke criteria: beroepsopleiding die dreigt te verdwijnen, uniciteit, kleinschalig en van belang voor de arbeidsmarkt.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie naar de onderbouwing voor de termijn van vijf jaren. Er is gekozen voor die termijn voor het alleenrecht, omdat deze termijn de instelling de tijd biedt om meer dan een cohort nieuwe studenten op te leiden. Indien na afloop van deze termijn blijkt dat de opleiding zich nog onvoldoende heeft kunnen versterken, kan voor ommekomst van die termijn worden gezien of de opleiding nogmaals aanspraak maakt op het alleenrecht. Evenwel is het onwenselijk een opleiding die niet levensvatbaar is overeind te houden ten koste van alles. De voorgestelde duur van het alleenrecht voorkomt ook dat er niet-actieve alleenrechten gaan ontstaan en daarmee een structurele verstoring van het principe van zelfregulering. Dit blijft immers het uitgangspunt met het alleenrecht als ultimum remedium.

De leden van de CDA-fractie vragen ook naar de zelfregulering. Wanneer de zelfregulering niet van de grond is gekomen, kan ik mij laten adviseren door de adviescommissie macrodoelmatigheid mbo. Deze commissie kan nagaan hoe het proces van zelfregulering is doorlopen en of er gronden zijn om ten aanzien van een bepaalde opleiding rechten te ontnemen aan een instelling ten aanzien van de bekostiging en uitreiken diploma vanwege macrodoelmatigheidsgebreken. Vervolgens kan de commissie bezien of er redenen zijn voor de toekenning van het alleenrecht. Dit doet zij onder meer door in gesprek te treden met betrokken instelling(en), werkgevers en andere belanghebbenden. Voor het proces van zelfregulering zelf verwijs ik naar mijn eerdere antwoord op een vergelijkbare vraag van een andere fractie.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de CDA-fractie over het starten van een nieuwe opleiding merk ik op dat inherent aan het alleenrecht is dat tijdens de periode van vijf jaren dezelfde opleiding niet mag worden aangeboden door een andere bekostigde instelling. In ieder geval heeft die tweede instelling geen aanspraak op bekostiging voor die opleiding, zolang daarop een alleenrecht van toepassing is. Daarna kan iedere bekostigde instelling in beginsel weer aanspraak maken op bekostiging voor de opleiding, mits het arbeidsmarktperspectief en doelmatigheidscriterium daaraan niet in de weg staan.

Het vaststellen van de bekostiging geschiedt per instellingsbeschikking aan de hand van de in het Uitvoeringsbesluit WEB vastgelegde criteria. De introductie van het alleenrecht wijzigt niets aan deze situatie, zo merk ik

¹³ Bureau Turf, *Schakels naar duurzaamheid, eindverslag van het begeleidend onderzoek Pilots kleine unieke opleidingen*, Utrecht september 2014.

op in reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie. De toekenning van het alleenrecht en een andere prijsfactor staan juridisch gezien los van elkaar. In reactie op de vraag van dezelfde leden omtrent het eventueel ophogen van de prijsfactor merk ik op dat de vastgestelde prijsfactor in principe ook na de periode van 5 jaren blijft worden gehanteerd. De prijsfactor is namelijk verbonden aan de kwalificatie. Het alleenrecht vervalt echter automatisch na 5 jaren. Naar verwachting heeft dit alles geen verstoringseffect op de zelfregulering. Ook nu al is er sprake van verschillende prijsfactoren in de praktijk en deze belemmeren op hun beurt de zelfregulering niet direct.

De leden van de D66-fractie vragen om een verduidelijking van de voorwaarden waaronder een instelling voor een bepaalde opleiding een alleenrecht kan verkrijgen. Deze voorwaarden worden opgenomen in het nieuwe artikel 6.1.1, tweede lid, WEB (artikel I, onderdeel H, van het wetsvoorstel). Zoals ook hiervoor al aangegeven zullen de wettelijke criteria (opleiding die dreigt te verdwijnen, uniciteit, kleinschalig en van belang voor de arbeidsmarkt) nader worden uitgewerkt in een beleidsregel. Hierdoor zal er meer duidelijkheid ontstaan met concrete, toetsbare criteria voor het al dan niet toekennen van het alleenrecht. Dit draagt bij aan een transparante besluitvorming.

De leden van de D66-fractie vragen voorts wanneer kan worden vastgesteld dat de sectorkamer specialistisch vakmanschap van SBB geen soelaas meer biedt. In de voornoemde sectorkamer, waarin vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en het onderwijs zitten, worden sectorspecifieke afspraken gemaakt over het verbeteren van de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt en het aanbod van opleidingen. Vanwege die taak en de conflicterende belangen die hiermee soms gepaard kunnen gaan, is een extra waarborg nodig voor geval het niet lukt om in onderling overleg tot een uitkomst met draagvlak te komen. Voor een gedetailleerde procesbeschrijving wordt verwezen naar het eerdere antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie over de zelfregulering. Gevraagd wordt ook door dezelfde fractie of het niet te aantrekkelijk wordt voor laatste aanbieders van opleidingen om te dreigen met het stoppen van het aanbieden van die opleiding. Daar ben ik niet heel beducht voor. Wil een instelling het alleenrecht verkrijgen om een kleine en unieke opleiding te mogen aanbieden, moet de opleiding allereerst voldoen aan de wettelijke voorwaarden. Voordat een instelling een van haar opleidingen definitief beëindigt, zal daarvoor een tijdige melding van het voornemen daartoe moeten zijn gedaan op grond van artikel 6.1.2 van de WEB. De prijsfactor die verbonden is aan de kwalificatie zal bovendien dan eerst gewijzigd moeten worden, voordat een hogere bekostiging aan de orde kan zijn.

Op de vraag naar de rolverdeling tussen de sectorkamer specialistisch vakmanschap van het SBB en de commissie macrodoelmatigheid mbo is mijn antwoord dat de sectorkamer specialistisch vakmanschap op sectoraal niveau zorgt voor een goede aansluiting tussen onderwijs en de arbeidsmarkt. In de sectorkamer worden sectorspecifieke afspraken gemaakt over het erkennen en begeleiden van leerbedrijven en het onderhouden van de kwalificatiestructuur. Vertegenwoordigers van het beroepsonderwijs en het bedrijfsleven vormen de leden van de sectorkamer; zij zorgen ervoor dat belangrijke ontwikkelingen in de sector op de agenda komen te staan. In voorkomend geval kan zij ondoelmatigheid bespreekbaar maken en met betrokkenen in het veld zoeken naar oplossingen om het opleidingsaanbod van kleine en unieke opleidingen in stand te houden. De adviescommissie macrodoelmatigheid mbo kan mij adviseren over de uitvoering van de zorgplichten arbeidsmarktperpectief en macrodoelmatigheid van mbo-instellingen. De focus ligt

hierbij op het bevorderen van een doelmatiger aanbod van mbo-opleidingen. Na het van kracht worden van dit wetsvoorstel kan de commissie mij ook van advies voorzien omtrent een eventuele toekenning van het alleenrecht.

Dezelfde leden van de D66-fractie vragen waarom het SBB niet adviseert over het toekennen van het alleenrecht. Het Meld- en expertisepunt specialistisch vakmanschap, dat is ondergebracht bij de stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB), heeft deskundigheid opgebouwd op het terrein van het organiseren en verduurzamen van kleine en unieke beroepsopleidingen. Als kleine en unieke opleidingen (en beroepen) worden bedreigd in hun voortbestaan, kunnen zij dat op vrijwillige basis melden bij het Meld- en expertisepunt. Het expertisepunt kan deze opleidingen op basis van zelfregulering ondersteunen bij het ontwikkelen van arrangementen tussen onderwijs en de bedrijfsbranche of tussen onderwijsinstellingen onderling om zo de kleine, unieke opleidingen levensvatbaar te maken en te behouden. Het expertisepunt heeft dus een begeleidende en een bemiddelende rol. Het inschakelen van SBB en het Meld- en expertisepunt in het bijzonder is een eerste stap in het zelfreguleringsproces van de sector. Als de bemiddelende rol van het Meld- en expertisepunt geen soelaas biedt kan een instelling zich -via het Ministerie van Onderwijs- melden bij de adviescommissie macrodoelmatigheid mbo.

Het uitblijven van een resultaat van SBB omtrent een kleine en unieke opleiding is op zich een signaal dat de zelfregulering niet heeft gewerkt. Het ligt dan niet voor de hand dezelfde organisatie om een advies te vragen. Uiteraard kan de adviescommissie macrodoelmatigheid mbo wel bij SBB te rade gaan in het kader van haar adviserende taak.

Gevraagd door de leden van de D66-fractie om een inschatting van de hoeveelheid opleidingen waarvoor het alleenrecht aan de orde kan zijn, zijn de volgende cijfers beschikbaar.¹⁴ In 2016 waren er 55 opleidingen met op landelijk niveau minder dan 18 studenten, waarvan 36 opleidingen op één instelling werden aangeboden. In datzelfde jaar waren er 117 opleidingen waar op landelijk niveau minder dan 50 studenten stonden ingeschreven, waarvan 59 opleidingen op één instelling werden aangeboden. Deze opleidingen komen zeker niet allemaal voor het alleenrecht in aanmerking. Het is een uiterste middel, dat slechts kan worden toegekend nadat is voldaan aan de wettelijke criteria. Dezelfde leden vragen of het alleenrecht ook tussentijds kan worden ingetrokken. Het alleenrecht wordt toegekend voor een periode van vijf jaren. Het alleenrecht kan in beginsel niet tussentijds worden ingetrokken. Na afloop van deze periode vervalt het alleenrecht van rechtswege.

Het antwoord op de vraag van de leden van de Groenlinks-fractie omtrent het duale karakter van de kleine en unieke opleidingen is dat – het totaal aantal zeer kleine opleidingen in aanmerking nemend (met minder dan achttien studenten) die bovendien op slechts een locatie aangeboden worden – er veertig van deze opleidingen enkel als beroepsbegeleidende leerweg (bbl) aangeboden worden, zes enkel als beroepsopleidende leerweg (bol) en negen zowel bol als bbl. Desgevraagd merk ik op dat er geen signalen zijn dat specifiek de kleine en unieke bbl-opleidingen een (groter) tekort aan beroepspraktijkvormingsplekken kennen dan andere opleidingen.

Voorts merk ik op in reactie op een vraag van dezelfde leden dat er ook bij kleine specialistische opleidingen sprake is van onwenselijke concurrentie op studentenaantallen. Deze onderlinge wedijver staat het proces van

¹⁴ https://www.duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden

zelfregulering vaak ook in de weg, blijkt uit het aangehaalde onderzoek van bureau TURF en is dan ook niet functioneel.

In reactie op de vraag van de leden van de Groenlinks-fractie naar onderzoek inzake de afwegingen die leerlingen maken bij een keuze voor een specialistische beroepsopleiding verwijs ik naar het SER-advies *Handmade in Holland*.¹⁵ De SER wijst erop dat ouders van kinderen het kiezen voor vakwerk vaak als negatieve keuze zien. Dit is ook bijvoorbeeld merkbaar in de technieksector, een sector met relatief veel kleine en unieke opleidingen. Het negatieve imago werkt door op de instroom van studenten. In het kader van het techniekpact spant de overheid zich al wat langere tijd om dit imago te bestrijden en de instroom van studenten te vergroten.

In antwoord op de vragen van dezelfde leden of er ook onderzocht is of leerlingen twijfelen tussen dezelfde specialistische opleidingen aan andere instellingen en welke positieve effecten een alleenrecht of samenwerkingscollege zal hebben voor de duurzaamheid van zo'n opleiding merk ik op dat het eerder aangehaalde advies van de SER «Handmade in Holland» laat zien dat het aanbod van specialistische opleidingen vaak versnipperd is over een groot aantal locaties. Dit is niet aantrekkelijk voor jongeren. Een gering aantal studenten en versnippering van het aanbod zetten opleidingen onder druk. Dit kan weer negatieve gevolgen hebben voor de instroom van nieuwe studenten. Het aanbieden van opleidingen op minder plaatsen, vanwege de geringe deelname, kan er toe leiden dat de keuze voor die opleiding verder afneemt omdat de (nog relatief jonge) leerlingen langer zullen moeten reizen. Echter, specialistische beroepen en opleidingen hebben meer een landelijk dan regionaal bereik. Om te voorkomen dat deze kleine, unieke specialistische opleidingen, die van belang zijn voor de arbeidsmarkt, dreigen te verdwijnen kan het toekennen van het alleenrecht als ultimum remedium naar verwachting een positief effect hebben op het versterken van een kwalitatief en duurzaam opleidingsarrangement waarvoor jongeren willen kiezen. Dit effect verwacht ik ook bij een samenwerkingscollege, zoals eerder aangegeven.

De leden van de Groenlinks-fractie vragen tot slot of er mogelijkheden zijn om samenwerking tussen instellingen af te dwingen. Hiervan ben ik geen voorstander. Immers, samenwerking kan alleen succesvol zijn als de betrokken partijen intrinsiek gemotiveerd zijn. Daarom ook faciliteert de regering de mogelijkheid om te komen tot samenwerking door middel van de introductie van het samenwerkingscollege. In reactie op de vraag van dezelfde leden omtrent de prijsfactor verwijs ik naar eerdere antwoorden in dit kader. De prijsfactoren worden vastgesteld bij ministeriële regeling en zijn verbonden aan een kwalificatie. Dat staat juridisch gezien los van de toekenning van het alleenrecht.

In antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie over het alleenrecht merk ik op dat in een periode van vijf jaren de arbeidsmarkt kan veranderen. Daardoor kan de vraag naar mensen met een specialistisch beroep zijn toegenomen. De opleiding waarvoor een instelling het alleenrecht heeft kan in die periode groeien of krimpen. Afhankelijk van de arbeidsmarktvrage kan er na afloop van die termijn ruimte zijn voor een andere onderwijsinstelling in een andere regio. Hierdoor neemt de keuzevrijheid van studenten toe. De voorgestelde duur van het alleenrecht betekent dat er geen te lange beperking ontstaat voor andere instellingen. Zoals reeds opgemerkt biedt de duur van vijf jaren de instelling evenwel

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

de gelegenheid de desbetreffende opleiding te versterken gedurende ten minste één cohort aan studenten.

Dezelfde leden vragen naar een verklaring waarom de zelfregulering via de sectorkamer specialistisch vakmanschap tekort kan schieten en wat SBB belemmert bij de afstemming van het mbo-aanbod op de behoeften van de arbeidsmarkt. In de sectorkamer specialistisch vakmanschap zitten vertegenwoordigers van het onderwijs en het bedrijfsleven; gezamenlijk zorgen zij ervoor dat er een goede samenwerking is tussen school en het leerbedrijf, dat er voldoende erkende leerbedrijven zijn en dat de belangen van hun branche en het mbo-domein goed worden behartigd. Vanwege de soms tegengestelde belangen kan het voor de sectorkamer van SBB lastig zijn om consensus te bereiken. Zonder overeenstemming kunnen geen onderlinge afspraken worden gemaakt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om toe te lichten wat de invoering van het alleenrecht rechtvaardigt. De Onderwijsraad heeft opgemerkt in zijn advies *Zicht op een macrodoelmatig opleidingsaanbod* dat het tot de stelselverantwoordelijkheid van de overheid behoort om zicht te houden op de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod.¹⁶

De raad gaf daarnaast te kennen dat het wenselijk is voor kleine, niet-kostendekkende opleidingen die op meerdere plekken worden gegeven, voor opleidingen die juist dreigen te verdwijnen, of voor opleidingen met een zeer beperkt arbeidsmarktperspectief om hier als overheid actief op te kunnen sturen, indien zelfregulering faalt. Hiertoe is eerder al met de Wet macrodoelmatigheid in het beroepsonderwijs (Staatsblad 2015, 56) een stap gezet. Teneinde meer grip op deze situaties te krijgen is toen aan de reeds bestaande zorgplicht arbeidsmarktperspectief de zorgplicht doelmatigheid in de wet toegevoegd, alsmede de meldplicht starten en stoppen van opleidingen. Thans wordt voor ook het overblijvende punt waarop de Onderwijsraad wijst, namelijk dat van belang zijnde kleinschalige opleidingen dreigen te verdwijnen, een wettelijk instrument voorgesteld. Het behoud van kleine en unieke opleidingen is naar mijn mening van grote waarde. Zowel voor de Nederlandse economie als ook voor de samenleving als geheel. Daarom geeft dit wetsvoorstel de mogelijkheid om in een uiterste situatie een instelling het alleenrecht voor een specifieke en unieke beroepsopleiding toe te kennen. Dit vanuit de stelselverantwoordelijkheid die de overheid draagt voor het opleidingsaanbod.

Zelfregulering is niet altijd een eenvoudig proces, omdat er tegengestelde belangen bij de verschillende partijen kunnen spelen. Het hiervoor aangehaalde onderzoek Schakels naar duurzaamheid laat dit ook zien. Toch blijft zelfregulering wel het uitgangspunt, zo benadruk ik nogmaals. De bevoegdheid om het alleenrecht te kunnen toekennen aan een instelling is daarom pas aan de orde als de laatste instelling dreigt te stoppen met het aanbieden van de opleiding. Met het toekennen van het alleenrecht, zo nodig in combinatie met een andere prijsfactor, kan ik deze instelling in de positie brengen om de opleiding te blijven aanbieden. Dezelfde leden verzoeken om toe te lichten of het verhogen van de prijsfactor onlosmakelijk is verbonden aan het toekennen van het alleenrecht.

Het antwoord is ontkennend. Het toekennen van het alleenrecht en een eventuele verhoging van de prijsfactor zijn niet onlosmakelijk aan elkaar verbonden. Het toekennen van een hogere prijsfactor kan evenwel een instelling die het alleenrecht heeft voor een kleine en unieke opleiding stimuleren om te blijven investeren in de kwaliteit en de continuïteit van deze opleiding. De bedrijfsvoering van kleine, unieke opleidingen is naar zijn aard immers kwetsbaar.

¹⁶ Onderwijsraad, *Zicht op een macrodoelmatig opleidingsaanbod*, juni 2012.

Op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie of een hogere prijsfactor voor een opleiding ook mogelijk is zonder alleenrecht antwoord ik bevestigend. Een wijziging van de prijsfactor kan mits daarvoor een goede onderbouwing aanwezig is. Hierbij kan gedacht worden aan opleidingen waarvoor dure materialen moeten worden aangeschaft of waarvoor een kleine groepsgrootte (bijvoorbeeld bij instructies over machines) wordt voorgeschreven. In 2015 is er voor bepaalde kleine en bedreigde opleidingen en opleidingen in de technieksector extra geld beschikbaar gesteld en is de prijsfactor van deze opleidingen verhoogd. De prijsfactoren staan evenwel in principe vast. Het verhogen van een prijsfactor voor een opleiding gaat namelijk ten koste van de andere opleidingen; de mbo-bekostiging is immers een verdeelmodel op basis van een macrobudget.

Dezelfde leden vragen op basis waarvan tot verlenging van het alleenrecht kan worden besloten en welke partijen daarbij betrokken zijn. Een besluit tot verlenging van het alleenrecht kan alleen wanneer nog steeds aan de wettelijke criteria voor toekenning van het alleenrecht wordt voldaan. Dit betekent dat aannemelijk moet zijn dat zonder het alleenrecht een kleine en unieke opleiding alsnog dreigt te verdwijnen. In de nog te ontwikkelen beleidsregel zal dit worden uitgewerkt. Ik kan de adviescommissie macrodoelmatigheid mbo vragen mij te adviseren over de behoefte en noodzaak om de toekenning van het alleenrecht te verlengen op grond van het met dit wetsvoorstel te wijzigen artikel 6.1.4a van de WEB. Zie voor de werkwijze van de commissie mijn eerdere antwoorden.

Ook de leden van de SGP-fractie stellen enkele vragen over de overwegingen bij het toekennen van het alleenrecht. Zoals eerder opgemerkt zullen de wettelijke criteria uit het voorgestelde artikel 6.1.1, tweede lid, van de WEB voor het toekennen van het alleenrecht nog nader uitgewerkt zullen worden in een beleidsregel. Hierbij is het geen automatisme dat de laatste opleiding het alleenrecht krijgt. Pas als de opleiding dreigt te verdwijnen én er toch arbeidsmarktperspectief is, kan er sprake zijn van toekenning van het alleenrecht.

4. Financiële gevolgen

In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie over de bekostiging merk ik op dat ingevolge artikel 2.2.2 van de WEB de bekostiging altijd blijft gaan naar de instelling waar de student staat ingeschreven. Er is immers uitsluitend een bekostigingsrelatie met de rechtspersoon die de instelling in stand houdt en dus niet met afzonderlijke (samenwerkings-)colleges. Hiermee wordt voorkomen dat meerdere instellingen bekostiging voor dezelfde deelnemer ontvangen.

De leden van de CDA-fractie vragen waar binnen het macrobudget geschoven gaat worden om de hogere bekostiging van de kleine unieke opleidingen te betalen. De rijksbijdrage voor het beroepsonderwijs bestaat uit exploitatiekosten en huisvestingskosten. De individuele instellingsbijdrage wordt berekend volgens de in artikel 2.2.1 van de WEB vastgestelde berekeningswijze. Het macrobudget dient echter te blijven binnen het raam van de door de begrotingswetgever beschikbare middelen. Daar waar kleine en unieke opleidingen op basis van een hogere prijsfactor een hogere bijdrage gaan ontvangen, zal dit dus ten koste gaan van de beschikbare gestelde middelen voor de rest van het mbo. Daarom zal hier terughoudend mee worden omgegaan. Zoals eerder opgemerkt werd, waren er in 2016 55 opleidingen met minder dan 18 deelnemers, waarvan 36 opleidingen op één instelling werden aangeboden. Er waren 117 opleidingen waar op landelijk niveau minder dan 50 deelnemers stonden ingeschreven, waarvan 59 oplei-

dingen op één instelling werden aangeboden. In reactie op de vragen van de leden van de CDA- en D66-fracties merk ik op dat op voorhand niet te voorspellen is hoeveel opleidingen in de toekomst in aanmerking komen voor het alleenrecht en een eventuele ophoging van de prijsfactor. Zoals eerder opgemerkt komen niet alle opleidingen in aanmerking voor een alleenrecht, maar alleen een kleine en unieke opleiding die aan de wettelijke criteria voldoet. Naar verwachting zal het om een beperkt aantal gaan.

Het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie naar de hoeveelheid toegekende extra middelen aan de commissie macrodoelmatigheid mbo in verband met het alleenrecht is dat hierover nog geen besluit is genomen. Het zal gaan om een beperkte ophoging van het budget, nu het naar verwachting een beperkt aantal advieszaken zal betreffen.

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