

Internetconsultatie 'Samenwerkingscolleges middelbaar beroepsonderwijs'

Onderstaande is de reactie van het College van Bestuur van het ROC van Twente op de voorgestelde wetswijziging 'Samenwerkingscolleges middelbaar beroepsonderwijs'.

Met de wetswijziging wordt het volgende beoogd:

Met het samenwerkingscollege maakt de regering het eenvoudiger voor mbo-instellingen om gezamenlijk onderwijs aan te bieden. Het samenwerkingscollege draagt bij aan het borgen van een toegankelijk en herkenbaar onderwijsaanbod voor deelnemers in de regio, tegen een achtergrond van sterk dalende studentenaantallen. Het samenwerkingscollege bevordert innovatie doordat instellingen de krachten kunnen bundelen. Ook introduceert de regering een alleenrecht voor een kleine en unieke opleiding.

Doel van de regeling

Het eenvoudiger maken voor mbo-instellingen om gezamenlijk onderwijs aan te bieden, met als doel om krimp het hoofd te bieden en werk te kunnen maken van innovatie. Het introduceren van het alleenrecht voor kleine en unieke opleidingen dient te voorkomen dat het onderwijsaanbod verschaalt.

De artikelteksten van de wetswijziging zelf vormen geen aanleiding voor een inhoudelijke reactie. Deze zijn daarvoor te summier. De tekst van de memorie van toelichting vormt daarentegen wel aanleiding voor een reactie. We achten het zinvol om op de memorie van toelichting te reageren daar een dergelijke toelichting in de toekomst een belangrijke rol speelt bij het uitleggen, naleven en toetsen van de voorgestelde wetswijziging. We gaan hieronder in het bijzonder in op kwaliteit en herkenbaarheid van onderwijs verzorgd door een samenwerkingscollege. Daarnaast gaan we in op gevolgen voor deelnemende instellingen in het kader van toezicht en mogelijke rechtspositionele gevolgen voor onderwijzend personeel van deelnemende instellingen.

Onderwijskundig leiderschap (p. 10)

De wetswijziging beoogt dat een samenwerkingscollege ook mogelijkheden biedt voor blijvende innovatie van kleine en/of bedreigde opleidingen. Daarvoor is naast massa, i.c. bekostiging, vooral ook onderwijskundig leiderschap een belangrijke voorwaarde. De tekst onder het kopje onderwijskundig leiderschap veronderstelt dat een sterke positionering van een collegedirecteur bijdraagt aan de onderwijskwaliteit en herkenbaarheid.

Onderwijskwaliteit

Onduidelijk is hier enerzijds wat onder onderwijskundig leiderschap wordt verstaan en anderzijds wat een sterk gepositioneerde collegedirecteur hieraan zou kunnen bijdragen. Hoe kan een directeur daarnaast zijn/haar leiderschap waarmaken wanneer de besturen van de deelnemende instellingen de examencommissie instellen, verantwoordelijk zijn voor een eensluidend onderwijs- en examenreglement en de onderwijskwaliteit en het inspectierapport ontvangen. In hoeverre is hier dan nog sprake van een sterke positionering? In hoeverre kunnen de besturen van de deelnemende instellingen bij het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst en de inrichting van het bestuur nog afspraken maken over die sterke positie?

We achten de kans klein dat een samenwerkingscollege een herkenbaar profiel en aanbod zal hebben. Herkenbaarheid veronderstelt een sectorgewijze clustering die ons in het kader van de wetswijziging niet reëel en doelmatig lijken. De mogelijke diversiteit die het gevolg is van niet verwante clustering, stelt de

nodige eisen aan de dagelijkse leiding. Een sterke positionering van de leiding komt evenmin tot uitdrukking door in de memorietekst te spreken van:

- bestuur (in de praktijk een directeur met bepaalde bevoegdheden – p. 9);
- directeur (die de dagelijkse leiding heeft over het samenwerkingscollege – p. 9; die (operationeel) verantwoordelijk is voor het functioneren van het college en voor de kwaliteit van het onderwijs – p. 10);
- collegedirecteur (p. 10).

Herkenbaarheid

Er is in de toelichting op meerdere plaatsen sprake van herkenbaar en herkenbaarheid. Daarbij wordt verwezen naar verschillende niveaus, i.c. het beroepsonderwijs (pag. 8), het/een samenwerkingscollege (pag. 10 en 11), de onderwijseenheid (pag. 14), het onderwijsaanbod (pag. 6) en de leeromgeving (pag. 14). Niet altijd wordt hiermee hetzelfde bedoeld en niet altijd wordt het begrip herkenbaar/herkenbaarheid in onze ogen terecht gebruikt.

Daar een samenwerkingscollege vooral gericht is op doelmatigheid (geconcentreerd, toegankelijk aanbod van kleine en/of unieke opleidingen), is de kans gering dat een 'samenwerkingscollege' als organisatie een herkenbaar onderwijsaanbod, sectorprofiel o.i.d. zal kennen op het niveau van een 'onderwijseenheid'. Ook het 'onderwijsaanbod' (portfolio) zal als zodanig niet herkenbaar zijn als gevolg van de samenwerking, of deelnemende instellingen zouden kans moeten zien uitsluitend verwante opleidingen in een samenwerkingscollege onder te brengen. Dat lijkt niet in lijn met het doelmatigheidsstreven en die kans achten we derhalve zeer klein. Dat betekent wederom dat er enkel van herkenbare *opleidingen* gesproken kan worden. Dat is wederom geen verdienste of effect van een samenwerkingscollege en daarmee dus geen gevolg van deze regeling. Opleidingen danken hun herkenbaarheid aan het op het beroep gerichte karakter, i.c. de kern van het beroep waarvoor wordt opgeleid. Het is daarom enigszins misleidend en niet ter zake doende om bij herhaling te spreken van herkenbaar/herkenbaarheid terwijl een samenwerkingscollege daar geen wezenlijke bijdrage aan levert.

Inschrijving/registratie studenten (p. 8)

Er wordt in de memotekst geen duidelijkheid gegeven over de registratie van aanvullende gegevens, het soort gegevens, de doeleinden van die registratie en de administratieve lasten bij deelnemende instellingen.

De memorie van toelichting geeft aan dat er op het niveau van een samenwerkingscollege aanvullende gegevens moeten worden geregistreerd in BRON ten behoeve van o.a. het toezicht door de inspectie.

..., 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, die instellingen in staat stelt om hen te herleiden naar de onderwijsinstelling waar de deelnemer ingeschreven staat, niet langer afdoende (p. 8).

De argumentatie in hiervoor geciteerde memotekst is niet helemaal helder. Deelnemers worden ondanks de samenwerking nog steeds individueel bij de afzonderlijke instellingen ingeschreven. Dit betekent dat het, ondanks de uitvoering van het onderwijs door één samenwerkingscollege, nog steeds goed mogelijk is voor derden om "hen [de deelnemers] te herleiden naar de onderwijsinstelling waar de deelnemer ingeschreven staat".

In het kader van toezicht wordt in memorietekst aangegeven dat de onderwijsinspectie ervan uitgaat dat er met een samenwerkingscollege op decentraal niveau sprake is een nieuwe onderwijsaanbieder (p. 11) en dat de inspectie op het niveau van een samenwerkingscollege toezicht uitoefent en rapporteert (p. 11). De werkwijze van de inspectie veronderstelt dat samenwerkingscolleges als aparte eenheden

geïdentificeerd en geregistreerd kunnen worden. Ogenscheinlijk gaat over gegevens op het niveau van organisatie-eenheden:

...om te registreren dat deelnemers hun opleiding volgen bij een specifieke organisatorische eenheid (p. 11).

De noodzaak om de huidige registratie in BRON aan te passen ligt dus eigenlijk in het feit dat men wil kunnen herleiden of deelnemers onderwijs genieten dat wordt uitgevoerd door een samenwerkingscollege. Daar deelnemers nog steeds individueel worden ingeschreven bij de afzonderlijke instellingen, heeft een registratiecode van een samenwerkingscollege geen nut voor inschrijvingsdoeleinden. Uit het voorstel is niet af te leiden om welke gegevens het hierbij zou kunnen gaan en wat de aanvullende inspanningen/lasten zijn voor een onderwijsinstelling.

Toezicht (inspectietoezicht; p. 11)

De indruk wordt gewekt dat het samenwerkingscollege een rechtspersoon is met een eigen bestuur, eigen BRIN, eigen aanbod, et cetera. Toch is in de memotekst sprake van het instellen van een examencommissie door de besturen van de deelnemende instellingen. Dit wekt de indruk dat een (herhaalde) tekortkoming bij het samenwerkingscollege een consequentie kan hebben voor alle betrokken besturen, waaronder de mogelijkheid van het opleggen van sancties.

Volgens de memorie van toelichting oefent de inspectie toezicht uit op het (decentraal) niveau van een samenwerkingscollege. Een samenwerkingscollege beschikt over een eigen 'bestuur', i.c. een directeur verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding, en een eigenstandige examencommissie. Daarnaast wordt in de toelichting gesteld dat tekortkomingen gesignaleerd bij de ene partij gevolgen kunnen hebben voor de partij, waaronder de mogelijkheid tot intrekking van de licentie. Dit doet zich voor in het geval er sprake is van tekortkomingen bij een opleiding die zowel binnen de 'moederinstelling' wordt aangeboden/uitgevoerd als door het samenwerkingscollege. Er is hier sprake van een aantal onduidelijkheden.

In de tekst wordt gesproken over tekortkomingen bij een moederinstelling (deelnemende instelling) die mogelijk leiden tot intrekking van de licentie en die doorwerken in de 'deelname van de instelling aan het samenwerkingscollege'.

Deze opleiding mag de instelling ook binnen het samenwerkingscollege dan niet langer aanbieden aan deelnemers (p. 11).

De memotekst is duidelijk voor zover een tekortkoming bij een deelnemende instelling de deelname door die instelling aan het samenwerkingscollege niet langer toestaat.

Het intrekken van de licentie bij de moederinstelling heeft dus directe gevolgen voor de samenwerking binnen het samenwerkingscollege (p. 11).

Wat echter niet wordt verduidelijkt is of tekortkomingen bij het samenwerkingscollege ook kunnen leiden tot het intrekken van de licentie bij de samenwerkingspartners. Onduidelijk is bijvoorbeeld of een sanctie vanwege een tekortkoming bij het samenwerkingscollege onverkort gevolgen heeft voor alle deelnemende instellingen. Een samenwerkingscollege dient een eigen bestuur te hebben. Nochtans worden de besturen van de deelnemende instellingen door de inspectie aangesproken op de kwaliteit:

De colleges van bestuur van de deelnemende instellingen die het samenwerkingscollege tot stand hebben gebracht zijn immers gezamenlijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van het gehele onderwijsaanbod dat verzorgd wordt in het samenwerkingscollege en beiden worden hier op aangesproken. Concreet houdt dit in dat de deelnemende instellingen een inspectierapport ontvangen over de kwaliteit van het onderwijs dat verzorgd wordt in het samenwerkingscollege. (p. 11)

Uitvoering binnen het samenwerkingscollege én de moederinstelling.

De regeling is vooral gericht op opleidingen die krimpen, kleinschalig en/of bedreigd zijn. Het samenwerkingscollege moet samenwerking mogelijk maken tussen instellingen die dergelijke opleidingen willen clusteren. Het idee dat een geclusterde opleiding alsnog door een deelnemende instelling wordt uitgevoerd, lijkt in tegenspraak met de noodzaak tot samenwerking en doelmatigheidsgedachte van het samenwerkingscollege. Ons inziens moet een deelnemende instelling die een opleiding in een samenwerkingscollege onderbrengt, de eigen uitvoering van de betreffende opleiding staken om daarmee het samenwerkingscollege ook een kans van slagen te geven. Daarmee wordt tevens voorkomen dat kwaliteitsoordelen van de inspectie over een opleiding voor 'de ander' ongewenste gevolgen kunnen hebben.

De aanduiding moedercollege

Het gebruik van de aanduiding moederinstelling werkt verwarring in de hand voor zover niet duidelijk is of daar een bepaalde mate van eigenaarschap of verantwoordelijkheid mee wordt uitgedrukt.

Deelnemers in een samenwerkingscollege zullen in de uitvoering hoogstwaarschijnlijk niet gegroepeerd worden op basis van 'herkomst' en het mag ook voor het programma niet uitmaken "of een deelnemer formeel is ingeschreven bij instelling A of instelling B. (p. 19)". Een opleiding/crebo binnen een samenwerkingscollege heeft waarschijnlijk studenten uit meerdere deelnemende instellingen. Als twee of meer instellingen samenwerken op basis van crebo's die ze ieder afzonderlijk aanbieden/uitvoeren, zijn alle deelnemende instellingen 'moeder'.

Enkel in het geval van de inschrijving (bekostiging) van deelnemers lijkt het zinvol van een moederinstelling te spreken. Deelnemers in een samenwerkingscollege staan immers vanwege de bekostiging individueel bij afzonderlijke deelnemende instellingen ingeschreven. Het is o.i. niet zinvol en eerder verwarrend om in de memorietekst in het kader van de kwaliteit van een opleiding te spreken van 'de' moederinstelling.

Gevolgen/effecten betrokkenen

In de toelichting bij dit wetsvoorstel is wel ruimte voor het aspect medezeggenschap maar blijven mogelijke gevolgen voor onderwijzend personeel onbesproken.

Er is in de tekst sprake van gevolgen (effecten) van het voorstel voor studenten en andere betrokkenen (sub 4 en 5, p. 14-15). Voor zover een samenwerkingscollege altijd een samenwerking tussen meerdere besturen en dus verschillende rechtspersonen veronderstelt, is er bij een samenwerkingscollege altijd sprake van een aparte constructie annex rechtspersoon. Dat wil o.i. zeggen dat een samenwerkingscollege conform dit voorstel geen onderdeel kan zijn van een van de samenwerkingspartners. Dit betekent o.i. tevens dat een samenwerkingscollege personeel van de samenwerkingspartners in dienst neemt of dat personeel door de samenwerkingspartners naar het samenwerkingscollege wordt gedetacheerd. In beide gevallen zou er sprake kunnen zijn van gevolgen ten aanzien van de rechtspositie van het onderwijzend personeel.

Advies

Bovenstaande in overweging nemend, komen we tot de conclusie dat de wetswijziging in deze vorm geen bijdrage levert aan de toegankelijkheid, herkenbaarheid en kwaliteit van het onderwijs van kleine en/of bedreigde opleidingen. Daarnaast biedt de wetswijziging, en in het bijzonder de memorie van toelichting geen/onvoldoende duidelijkheid over gevolgen voor deelnemende instellingen en voor het onderwijzend personeel.

College van Bestuur,
ROC van Twente