

Vergaderjaar 2013–2014

31 524

Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

Nr. 187

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2013

Met deze brief bied ik u mijn beleidsreactie aan op het advies van de commissie-Van der Touw. De commissie deed op mijn verzoek onderzoek naar publiek-private samenwerking in het beroepsonderwijs. Het volledige advies van de commissie vindt u in de bijlage¹.

Opdracht aan de commissie

Steeds meer onderwijsinstellingen en bedrijven werken samen in publiek-private samenwerkingsconstructies, zoals de Centres of expertise in het hbo en de Centra voor innovatief vakmanschap in het mbo.

De praktijk leert echter dat het niet altijd eenvoudig is om de ambities van deze centra te realiseren. Dat vereist namelijk een samenwerking tussen onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven die intensiever is dan nu vaak het geval is. Daarnaast geven de centra aan dat ze wettelijke belemmeringen ondervinden.

Om het succes van de centra te vergroten, heb ik besloten de commissie Publiek-private samenwerking in het beroepsonderwijs onder leiding van de heer Van der Touw (CEO Siemens Nederland) in te stellen. De commissie kreeg de opdracht een antwoord te geven op de vraag:

«Wat hebben onderwijsinstellingen in het beroepsonderwijs nodig, mede in het licht van de ervaringen die de afgelopen jaren zijn opgedaan met de bestaande Centres of expertise en Centra voor innovatief vakmanschap, om hun ambities voor deze centra te realiseren?»

In het onderwijs zijn de afgelopen jaren 23 Centres of expertise in het hbo en vijftien Centra voor innovatief vakmanschap in het mbo van start gegaan. De eerste zeven zijn in 2011 begonnen en hebben

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

inmiddels ruim twee jaar ervaring. In de centra werkt het regionale bedrijfsleven samen met onderwijsinstellingen en veelal met (financiële) steun van de regionale overheid aan aantrekkelijke en kwalitatief hoogstaande (technologie)opleidingen. Opleidingen die leiden tot meer en beter(e) (techniek)studenten, toegepast onderzoek, valorisatie en start-ups. Deze centra richten zich op betere samenwerking en aansluiting tussen onderwijsinstellingen en het onderwijsveld en sluiten daarmee aan bij de beleidsambities van het kabinet (Techniekpact, Focus op Vakmanschap, Strategische Agenda voor het hoger onderwijs en onderzoek, human capital agenda's voor de topsectoren).

De commissie bestaat uit Ab van der Touw (voorzitter), Karel van Rosmalen en Antoine Wintels en wordt inhoudelijk ondersteund door een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers en experts van bestaande centra, de Ministeries van OCW en EZ, VNO-NCW/MKB-Nederland, de onderwijsinspectie, de MBO Raad, de Vereniging Hogescholen en het Platform Beta Techniek.

Belangrijke succesfactoren voor goede samenwerking

De commissie constateert de volgende succesfactoren voor goede samenwerking:

- De top van het bedrijfsleven en de onderwijsinstellingen zien de centra als «need to have», in plaats van «nice to have».
- De partners waren al bij elkaar betrokken voordat ze een businessplan opstelden voor de vorming van een centrum.
- Inhoudelijke samenwerking is belangrijker dan het uitgebreid zoeken naar een samenwerkingsstructuur.

Knelpunten in de wet- en regelgeving en onduidelijkheid over wet- en regelgeving

Naast succesfactoren ziet de commissie ook twee concrete *wettelijke knelpunten* die succesvolle samenwerking in de centra in de weg kunnen staan: (1) het vestigingsplaatsbeginsel in het hoger onderwijs en (2) de btw-regelgeving.

1. Het vestigingsplaatsbeginsel is de bepaling dat twee derde van het onderwijs moet worden gegeven op de locatie van de onderwijsinstelling. Volgens de commissie beperkt dit de mogelijkheid voor de centres of expertise in het hbo om het onderwijsprogramma van de opleiding in het hbo op een andere locatie dan de hoofdvestiging te verzorgen, terwijl die behoefte er wel is om studenten les te geven op de plek waar state-of-the-art faciliteiten, infrastructuur en topdocenten aanwezig zijn.
2. Ten aanzien van de btw-regelgeving constateert de commissie dat er (1) onduidelijkheid bestaat over de fiscale inrichting (m.a.w. wanneer wel of geen btw betaald moet worden) en (2) in een aantal gevallen een kostenverhoging optreedt van 21% door de geïntensiveerde samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven (het onderwijs kan vanwege de onderwijsvrijstelling de btw die is opgenomen in de prijs van hun inkoop niet terugvragen van de Belastingdienst).

Onduidelijkheid over toepassing en toetsing wet- en regelgeving

Een tweede categorie belemmeringen die de commissie beschrijft zijn knelpunten waarbij *onduidelijkheid* bestaat over de wijze waarop bestaande wet- en regelgeving van toepassing is op de centra. De commissie concludeert na een grondige analyse van de problematiek met alle betrokkenen dat de wet- en regelgeving op zichzelf veelal niet de

belemmering vormt. De belemmering blijkt vooral te liggen in de onduidelijkheid over wat wel en niet mogelijk is binnen de bestaande kaders. Dit vormt een minstens zo belangrijk knelpunt als de concrete belemmeringen in wet- en regelgeving. Dit leidt tot een afwachtende houding bij alle partijen, inclusief het bedrijfsleven. Door «koudwater-vrees» blijft toegezegd commitment achterwege.

Het wegnemen van deze onduidelijkheid en koudwater-vrees is door betrokken partijen momenteel nog onvoldoende gelukt al heeft de commissie Van der Touw en de werkgroep hier al een eerste aanzet toe gedaan.

De aanbevelingen en beleidsreactie

De commissie doet vier aanbevelingen om de knelpunten weg te nemen en om te zorgen voor meer duidelijkheid:

1. Los de twee wettelijke knelpunten op: vestigingsplaatsbeginsel en btw;
2. de (door)ontwikkeling van de leercyclus voor elk centrum;
3. faciliteer centra door het creëren een «ontwikkelruimte» door/voor beleid, toezicht en praktijk;
4. verbeter en ondersteun de samenwerking tussen bedrijfsleven en onderwijs.

Hieronder zal ik ingaan op de aanbevelingen en zal ik per aanbeveling mijn beleidsreactie geven. Bij de uitwerking van de aanbevelingen sluit ik me aan bij de uitgangspunten die de commissie heeft gehanteerd bij de formulering van haar aanbevelingen. Deze zijn: het initiatief tot en de verantwoordelijkheid voor een succesvolle samenwerking ligt bij alle betrokken instellingen en bedrijven gezamenlijk, en bouw voort op bestaande wettelijke kaders, ondersteuningsfaciliteiten en verantwoordingsmechanismen.

1. Pak de twee wettelijke knelpunten aan: vestigingsplaatsbeginsel en btw

a. Vestigingsplaatsbeginsel

Volgens de commissie leidt het vestigingsplaatsbeginsel in het hbo ertoe dat studenten geen les kunnen krijgen op die locaties waar de centra gevestigd zijn en waar juist de state-of-the-art faciliteiten en kennis aanwezig zijn, indien de vestigingsplaats van het betreffende Centre een andere is dan de vestigingsplaats van de opleiding. De commissie beveelt dan ook aan dat elk Centre of expertise in principe uitzondering moet kunnen krijgen van dit beginsel.

Reactie

Ik ben het met de commissie eens dat studenten in het hbo les zouden moeten kunnen krijgen op de locaties waar de centra gevestigd zijn en waar de state-of-the-art faciliteiten en kennis aanwezig zijn. De regelgeving biedt daar ook ruimte voor, maar wel met een begrenzing van maximum een derde van het onderwijsprogramma. Een aantal centra opteert ervoor om het gehele onderwijsprogramma aan te bieden op een andere locatie dan de vestigingsplaats van de opleiding en komt dan in de knel met dit principe.

Ik wil onderwijsinstellingen met (een) centre(s) of expertise in de gelegenheid stellen om hun volledige onderwijsaanbod aan te bieden op de locatie waar state-of-the-art apparatuur en kennis aanwezig zijn. Ik neem dit mee in de herziening van de beleidsregel Doelmatigheid Hoger Onderwijs die voor het najaar van 2013 staat gepland.

b. Btw

Als het gaat om de btw-regelgeving beveelt de commissie aan in samenwerking met het Ministerie van Financiën binnen de btw-richtlijn te zoeken naar mogelijkheden voor een overeenkomst op kabinetsniveau. Hierbij gaat het om zowel onduidelijkheid over (fiscale) wet- en regelgeving als om een kostenpost van 21% voor onderwijsinstellingen, omdat zij de door bedrijven aan hen in rekening gebrachte btw niet kunnen terugvragen van de Belastingdienst vanwege de btw-vrijstelling. Dit geldt overigens alleen voor de btw die drukt op kosten ten behoeve van de onderwijsprestatie.

Reactie

Samen met het Ministerie van Financiën, de centra en de betrokken onderwijsinstellingen is geïnventariseerd welke knelpunten met betrekking tot de btw worden ervaren. Gebleken is dat de centra onderling wezenlijk verschillen ten aanzien van:

- de wijze waarop de samenwerking in de centra is georganiseerd;
- het type prestaties van de centra;
- de wijze waarop de centra worden gefinancierd.

Daardoor is het bepalen van de gevolgen voor de btw-heffing bij de centra maatwerk. Als een centrum wettelijk geregeld onderwijs (of aangewezen beroepsonderwijs) verstrekt, geldt daarvoor de btw-vrijstelling. De consequentie daarvan is dat zij de btw die aan hen in rekening wordt gebracht ten behoeve van de onderwijsprestatie niet kunnen terugvragen van de Belastingdienst.

Uit overleg met het Ministerie van Financiën is duidelijk geworden dat aanpassing van de Nederlandse btw-wetgeving niet aan de orde is. De btw is namelijk een belasting die binnen de Europese Unie in vergaande mate is geharmoniseerd. Dit komt tot uitdrukking in de EU-btw-richtlijn. Bij implementatie van die richtlijn is de ruimte die de richtlijn biedt om onder andere de onderwijsvrijstelling tot uitdrukking te brengen ten volle benut in de Wet op de omzetbelasting 1968.

Daarom is het mijn ambitie dat de informatie over btw-regels en jurisprudentie eenvoudig toegankelijk wordt voor het onderwijsveld ten behoeve van bestaande en nog op te richten Centres of expertise en Centra voor innovatief vakmanschap. Voor eventuele nadere duiding kan dan nog contact worden opgenomen met de belastinginspecteur die op basis van concrete beschrijvingen en vaststelling van de feitelijke activiteiten de eventuele onduidelijkheden over de btw-gevolgen kan wegnemen. In een aantal gevallen is daarvan reeds sprake geweest of is nog overleg gaande. Het Platform Bèta Techniek zal een «vraagbaakfunctie»² op zich nemen voor vragen, ook over btw-regelgeving, vanuit de centra. Daarnaast kan de werkgroep die als onderdeel van de ontwikkelruimte zal gaan functioneren een bijdrage hebben in het verschaffen van duidelijkheid.

2. (Door)ontwikkelen van de leercyclus bij de centra

De commissie is van mening dat de centra veel van elkaars ervaringen kunnen leren. De commissie doet in het licht hiervan een aantal aanbevelingen gericht op bevordering van samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven (de leercyclus binnen een centrum) en op het leren van elkaar onderling (leercyclus tussen centra). Conform de uitgangspunten van de commissie zoekt de commissie geen nieuwe (verantwoordings-)structuren, maar wenst zij aan te sluiten bij wat er al is. Voor een innovatief stelsel als dat van de centra is het volgens de commissie van

² <http://www.centresofexpertise.nl/vraagbaak.html>

belang dat er een leereffect optreedt. De commissie noemt als mogelijke vormen een (externe) sterkte-zwakte analyse, peer-reviews en het uitwisselen en generaliseren van best practices.

Reactie

Aan deze aanbeveling wordt reeds uitvoering gegeven. Zo heb ik aan zowel het Platform Bèta Techniek als aan de Stichting Innovatie Alliantie (SIA) middelen beschikbaar gesteld om de centra te ondersteunen. Het Platform Bèta Techniek biedt een kennisprogramma aan waarmee de centra (in het mbo en hbo) worden ondersteund tot duurzame centra in 2016, waaronder de uitvoering van sterkte-zwakte analyses. SIA heeft middelen gereserveerd waar hogescholen dit jaar gebruik van kunnen maken bij het vormgeven van het eigen beleid gericht op de inhoudelijke zwaartepuntvorming, waaronder de centra.

3. Creëer ontwikkelruimte

De commissie stelt voor om onderwijsinstellingen extra ruimte te bieden voor de ontwikkeling van de centra en de uitbouw van de publiek-private samenwerking. Deze extra ruimte wordt geboden in de vorm van een forum dat de benodigde duidelijkheid verschaft over wet- en regelgeving. In het forum dienen volgens de commissie te participeren Ministeries (OCW, EZ en FIN), de Inspectie van het Onderwijs, de belastingdienst, het onderwijsveld, het bedrijfsleven en de centra. De commissie bemerkt namelijk dat belemmeringen pas kunnen worden weggenomen na gezamenlijke bespreking waarbij alle betrokkenen hun kijk op de kwestie kunnen geven.

De commissie stelt voor de ontwikkelruimte in te richten met vier in intensiteit toenemende niveaus:

1. Niveau 1: bied centra duidelijkheid over wat wel en niet mogelijk is binnen de huidige onderwijswetgeving op basis van bestaande kaders en via een informele vraag-antwoord functie. De commissie verwacht dat op dit niveau het merendeel van de nu bestaande onduidelijkheid is op te lossen.
2. Niveau 2: verschaft duidelijkheid in specifieke casussen of men op de «goede weg» is waar het voldoen aan de wettelijke kaders betreft.
3. Niveau 3: faciliteer centra door afspraken te maken over de monitoring van mogelijke risico's om zo binnen de bestaande wet- en regelgeving te blijven.
4. Niveau 4: Adviseer de Minister bij structurele knelpunten de onderwijsregelgeving aan te passen of de mogelijkheid te bieden daarvan af te kunnen wijken.

De commissie geeft de volgende uitgangspunten mee voor de vormgeving van een ontwikkelruimte:

1. Samenstelling van het forum. De ontwikkelruimte is van alle betrokken partijen: onderwijs, bedrijfsleven en overheidsorganen met ieder hun eigen rol. De commissie stelt een forum voor dat uit twee geledingen bestaat. Ten eerste een deskundigenforum, met de inhoudelijke experts, die het eerste en tweede niveau uitvoeren en adviseren bij niveau 1 en 2. Daarnaast een besluitvormende geleding met directeuren of DG, specifiek gericht op niveau 2, 3 en 4.
2. Organisatie. De organisatie naar de ontwikkelruimte dient *lean and mean* te zijn: het einddoel staat voorop zonder moeizame bureaucratische procedures.
3. Ondernemerschap. Het forum fungeert als vraagbaak en poortwachter van de ontwikkelruimte en weerspiegelt de geest van publiek-private samenwerking in het beroepsonderwijs.

4. Doorzettingskracht en macht. Alle deelnemers aan het forum blijven vanuit de eigen rol en positie verantwoordelijk.

Reactie

Ik neem de aanbeveling van de commissie voor het creëren van ontwikkelruimte over, omdat ik me realiseer dat als we een succes willen maken van deze centra, en andere nog te ontwikkelen publiek-private initiatieven in het beroepsonderwijs, wij instellingen deze ruimte moeten bieden. Ik ben het met de commissie eens dat alleen op die manier we de zogenoemde koudwatervrees kunnen wegnemen. De ontwikkelruimte wil ik inrichten door het instellen van een werkgroep en een forum die zich richten op die vraagstukken die betrekking hebben op publiek-private samenwerkingsverbanden vergelijkbaar met deze centra. De taken en rollen van de werkgroep en het forum zullen er globaal als volgt uit zien:

1. De werkgroep:

De commissie stelt in haar advies dat het merendeel van de belemmeringen en problemen kunnen worden weggenomen door het bieden van duidelijkheid over wet- en regelgeving (niveau 1). Ik onderschrijf deze constatering, te meer ik gezien heb dat in de werkgroep de afgelopen maanden het gesprek is gevoerd tussen de verschillende partijen en dat daardoor veel onduidelijkheid is weggenomen. Ik heb daarom besloten de bestaande werkgroep, die de commissie heeft ondersteund bij het opstellen van haar advies, te continueren. De werkgroep voert het eerste (en mogelijk het tweede) niveau van de ontwikkelruimte uit en verschaft duidelijkheid over wat wel en niet mogelijk is binnen de huidige onderwijswetgeving. De werkgroep brengt in beeld, vooruitlopend op het lopende onderzoek van de Inspectie, of sprake is van concrete onduidelijkheden in de notities «helderheid» en de handreikingen «publiek-private samenwerking». Concrete onduidelijkheden en mogelijke «quick wins» zal ik, vooruitlopend op de resultaten van het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs naar de private activiteiten van onderwijsinstellingen (eind volgend jaar gereed) aanpassen.

Er zullen ook punten zijn die niet op dit niveau kunnen worden opgelost omdat een oplossing een wetswijziging vergt of omdat het om een innovatief ontwikkeltraject gaat. Voor die gevallen stel ik voor een forum in te richten.

2. Het Forum:

Het Forum is aan zet als de werkgroep aan geeft dat er binnen huidige wet- en regelgeving geen oplossing gevonden kan worden (het tweede, derde en vierde niveau in het model van de ontwikkelruimte van de commissie). Het forum heeft conform het advies van de commissie doorzettingskracht en gezag en bestaat uit alle betrokken partijen (OCW, EZ, de Inspectie van het Onderwijs, het onderwijsveld, het bedrijfsleven en de centra) bij voorkeur op het niveau van directeur(en-generaal). Het forum heeft als doel mij te adviseren op basis waarvan ik een besluit kan nemen om een centrum zekerheid te bieden (voor zover het mijn beleidsterrein betreft). De voorzitter van de commissie, dhr. van der Touw, zal dit forum leiden.

Met deze uitwerking van de ontwikkelruimte voldoe ik aan de uitgangspunten zoals geformuleerd door de commissie. Ik ben voornemens hier, in samenwerking met het Platform Bèta Techniek en de andere betrokkenen, voor het einde van het jaar uitwerking aan te geven.

4. Bevorder en faciliteer samenwerking bedrijfsleven-onderwijs

De vierde en laatste aanbeveling van de commissie richt zich op de samenwerking tussen bedrijfsleven en onderwijs. Deze twee partijen zijn hiervoor met name zelf aan zet. De commissie is van mening dat het

samenwerken binnen een Centrum van zowel onderwijsinstellingen als bedrijfsleven een fundamenteel andere manier van werken vraagt, een structurele cultuuromslag die vooralsnog niet voldoende heeft plaatsgevonden. Het (georganiseerde) bedrijfsleven vindt het onderwijs te afwachtend en te risicovol en acht zichzelf onvoldoende betrokken bij de totstandkoming van de samenwerking. Het onderwijs is daarentegen juist van mening dat het bedrijfsleven geen verantwoordelijkheid neemt, alleen op korte termijn bezig is en (financiële) afspraken niet nakomt.

Reactie

Deze aanbeveling richt zich op de centra zelf. Onderwijsinstellingen en bedrijfsleven zijn aan zet om te werken aan een cultuuromslag en het verbeteren van de onderlinge samenwerking. Wel denk ik dat de maatregelen die ik neem t.a.v. de ontwikkelruimte en de leerproces hier zeker aan zullen bijdragen.

Via het Regionaal investeringsfonds in het mbo (in wording) zal ik samenwerking tussen onderwijs-bedrijfsleven verder bevorderen. Ik zal dan ook eisen stellen aan het niveau van het commitment en samenwerking.

Het Platform Bèta Techniek heeft inmiddels actie ondernomen om aanjaagduo's, bestaande uit de voorzitters van College van Bestuur van de instelling en de CEO van een topbedrijf, in te stellen voor centra die meedoen in het kennisprogramma. De aanjaagduo's hebben als opdracht de ontwikkeling van het centrum te versnellen.

Tot slot

Ik ben de commissie-Van der Touw en alle betrokkenen bij het advies zeer erkentelijk voor dit bruikbare rapport. De commissie doet concrete aanbevelingen om de centra verder te helpen bij de uitwerking van hun ambities. Overigens zijn deze aanbevelingen niet alleen relevant voor de centra maar ook voor andere varianten van publiek-private samenwerking het beroepsonderwijs.

Graag wil ik samen met alle betrokkenen aan de slag om dit advies uit te werken opdat instellingen en de centra meer ruimte krijgen om hun ambities te realiseren. Ik wil me inzetten om de belemmeringen die onderwijsinstellingen ervaren bij de centra zo snel mogelijk op te lossen, al ben ik in sommige gevallen afhankelijk van anderen.

Ik zal uw Kamer in de toekomst blijven informeren over de ontwikkeling van de centra in het beroepsonderwijs.

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