

Vergaderjaar 2012–2013

31 524

Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

Nr. 166

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 april 2013

1. Aanleiding en doel

Het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) speelt een cruciale rol in het opleiden van vakmensen waar de Nederlandse economie behoefte aan heeft. Het is daarom van belang dat vaardigheden en kennis die jongeren in het mbo worden bijgebracht zo goed mogelijk aansluiten bij de behoeften van de arbeidsmarkt. Dit is goed voor werkgevers en de Nederlandse economie, maar ook voor de deelnemers zelf. Een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voorkomt dat jongeren onnodig langs de zijlijn van de arbeidsmarkt staan.

Door de mbo-instellingen wordt hard gewerkt aan een zo goed mogelijk beroepsonderwijs. Over het algemeen gaat dit goed, maar de afgelopen jaren heeft bij een aantal instellingen echter «groei om te groeien» meer voorop gestaan dan kwaliteitsverbetering, het schetsen van arbeidsmarktkansen aan deelnemers of het realiseren van een optimale aansluiting op de behoefte van de arbeidsmarkt. Ook de commissie Amarantis (Onderzoek financiële problematiek Amarantis) wijst hierop en benadrukt dat autonomie van instellingen verplicht tot samenwerking met andere instellingen, bedrijfsleven en overheden. Zeker in economisch slechte tijden is het van belang dat deelnemers een opleiding volgen waar vraag naar is op de arbeidsmarkt en dat verspilling van publieke middelen wordt voorkomen door een doelmatige organisatie van het opleidingsaanbod in de regio. Wordt hieraan voldaan dan is sprake van een macrodoelmatig opleidingsaanbod.

De aansluiting van het aanbod op de arbeidsmarkt en de efficiëntie van het opleidingsaanbod kan en moet beter:

- Er zijn nog steeds opleidingen met teveel gediplomeerde schoolverlaters gezien de vraag van de arbeidsmarkt. Gemiddeld genomen is de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt op orde: in minder dan een maand komen mbo-gediplomeerden over het algemeen aan

een baan.¹ Voor een aantal grote opleidingen is de vraag naar gediplomeerden echter aanzienlijk lager dan het aanbod.² Grote opleidingen als *verkoper detailhandel* (niveau 2) en *vakbekwaam medewerker dierverzorging* (niveau 3) kenmerken zich meerjarig door een hoge werkloosheid (respectievelijk 17% en 22% over periode 2006–2011). Ook zijn gediplomeerden van deze opleidingen vaker buiten het eigen domein en onder het niveau werkzaam. Hier tegenover staan sectoren met een groeiende vraag naar mbo-gediplomeerden, waaronder de techniek.³ De Inspectie van het Onderwijs heeft in dit verband gewezen op de tekortschietende voorlichting over arbeidsmarktkansen aan (aankomende) deelnemers.⁴

- Er is sprake van versnippering en inefficiëntie van het opleidingsaanbod. Meer dan 40 procent van de 8.100 opleidingen die de 69 mbo-instellingen aanbieden is klein (minder dan 18 deelnemers).⁵ Kleine opleidingen zijn kwetsbaar voor kwaliteitsproblemen.⁶ Het aanbieden van een groot aantal kleine opleidingen beïnvloedt bovendien de complexiteit in de bedrijfsvoering en kan daarmee van invloed zijn op de prestaties van de instelling.⁷

Het aantal verzoeken tot ondersteuning door MBO15 wijst erop dat onderwijsinstellingen advisering over het eigen opleidingsaanbod, wenselijk en nodig vinden.⁸ Het laat zien dat er ruimte is voor een betere afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt en een minder versnipperd aanbod. Niet voor niets werken Albeda College en ROC Zadkine onder meer vanuit doelmatigheidsoverwegingen aan een haalbaarheidsonderzoek naar een nieuwe structuur. Dit onderzoek is naar verwachting voor de zomer afgerond. Vanzelfsprekend zal ik uw Kamer informeren over mijn visie op de plannen. Ook de splitsing van de Amarantis Onderwijsgroep maakt een herbezinning op het aanbod van de opleidingen van de mbo-instellingen in de regio's Amsterdam, Utrecht, Amersfoort en Almere nodig. Onder mijn regie brengt de commissie Vermeulen in mei 2013 aan de betrokken bestuurders een openbaar advies uit over minder versnippering en een betere aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt.

De ambitie van een macrodoelmatiger opleidingsaanbod is een belangrijk onderdeel van het Actieplan *Focus op Vakmanschap* en is bekrachtigd met het Regeerakkoord. In het Regeerakkoord is de doelstelling geformuleerd om het aantal opleidingen terug te brengen en kleine opleidingen in principe te beëindigen, waardoor de complexiteit wordt verminderd en de kwaliteit van het mbo kan toenemen. Een opleidingsaanbod dat beter aansluit op de arbeidsmarkt sluit voorts aan

¹ De gemiddelde periode tot het vinden van baan voor is bol-gediplomeerden (schooljaar 2009–2010) 3–4 weken en voor bbl-gediplomeerden 1–2 weken (ROA, 2012, *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt*, Maastricht). Deze cijfers zijn als gevolg van de oplopende jeugdwerkloosheid op dit moment waarschijnlijk minder gunstig.

² ROA, 2013, *Arbeidsmarktrelevantie grote mbo-opleidingen*, Maastricht.

³ De arbeidsmarktperspectieven voor mbo-gediplomeerden tot 2016 zijn redelijk tot goed, met uitzondering van de sector economie (ROA, 2011, *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2016*, Maastricht).

⁴ Inspectie van het Onderwijs, 2010, *Zorgplicht arbeidsmarktperspectief bij mbo-instellingen*, De Meern.

⁵ Een opleiding is hierbij gedefinieerd als groepering van vergelijkbare crebo-codes. De grens van 18 deelnemers wordt door Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven gehanteerd.

⁶ De rendementen van kleine opleidingen (minder dan 12 deelnemers) liggen 7 procentpunt lager dan voor opleidingen met meer dan 60 deelnemers. Inspectie van het Onderwijs, 2012, *De staat van het onderwijs, onderwijsverslag 2010–2011*, De Meern.

⁷ Commissie Onderwijs en Besturing BVE, 2010, *Naar meer focus op het mbo*.

⁸ Programmamangement MBO15 is door de voormalige minister ingesteld om mbo-instellingen te ondersteunen bij de implementatie van het Actieplan *Focus op Vakmanschap*.

bij één van de speerpunten uit de Aanpak Jeugdwerkloosheid (Kamerstuk 29 544, nr. 438). De ambitie van een macrodoelmatiger opleidingsaanbod is een aanvulling op de doelmatigheid die ik met het Wetsvoorstel Doelmatige Leerwegen beoog te verbeteren, te weten het realiseren van een aantrekkelijke beroepsroute door het inkorten van de opleidingsduur en het verhogen van de kwaliteit.

In deze brief beschrijf ik de wijze waarop ik een betere aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt en een minder versnipperd aanbod wil realiseren. Ik betrek hierbij de ontvangen adviezen van de Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) die op verzoek van mijn ambtsvoorganger zijn opgesteld.⁹ Voorts ga ik in op het advies van de Onderwijsraad «Zicht op een macrodoelmatig opleidingsaanbod» (2012) dat op verzoek van de Tweede Kamer is opgesteld.¹⁰ Dit advies gaat over zowel het mbo als het hoger onderwijs. Daarom ga ik in deze brief voor wat betreft het advies van de Onderwijsraad ook in op het hoger onderwijs. Hiermee voldoe ik aan het verzoek van de Tweede Kamer om te komen met een beleidsreactie op het advies. De brief is in overeenstemming met het ministerie van Economische Zaken tot stand gekomen en betreft mede het mbo in de sector landbouw, natuurlijke omgeving en voedsel.

In januari 2014 ontvangt uw Kamer het wetsvoorstel inzake de macrodoelmatigheid in het mbo (hierna: wetsvoorstel) voor behandeling. Inwerkingtreding is voorzien per 1 januari 2015, zodat instellingen in hun portfolio-beleid voor het studiejaar 2015–2016 hiermee rekening houden. Overigens betekent dit niet dat onderwijsinstellingen tot inwerkingtreding zouden moeten wachten: een kritische reflectie op het opleidingsportfolio is immers een continue opgave en veel instellingen laten zien met dit thema aan de slag te zijn.

2. Verantwoordelijkheidsverdeling voor het opleidingsaanbod in het mbo

De verantwoordelijkheid voor het vaststellen van het opleidingsaanbod ligt in eerste aanleg bij onderwijsinstellingen, in nauw overleg en afstemming met het (regionale) bedrijfsleven. Onderwijsinstellingen hebben immers de meeste kennis beschikbaar over voorkeuren van deelnemers en wensen van het bedrijfsleven.

Gegeven deze verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen voor het opleidingsaanbod, kent de huidige Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) een aantal waarborgen dat moet zorgen voor een goede aansluiting van het aanbod op de arbeidsmarkt:

- Onderwijs en bedrijfsleven moeten gezamenlijk een voorstel doen voor een kwalificatiedossier, alvorens deze opgenomen kan worden in de wettelijk vastgelegde kwalificatiestructuur.

⁹ Op verzoek van mijn ambtsvoorganger heb ik in de afgelopen periode van SBB adviezen ontvangen over (1) een servicedocument om instellingen en sectoren van macrodoelmatigheidsinformatie te voorzien, (2) een werkwijze macrodoelmatigheid op basis van zelfregulering onder regie van SBB, (3) een escalatiemogelijkheid voor verbetering van de doelmatigheid in het mbo en (4) een advies over kleinschalige, unieke opleidingen. Op korte termijn ontvang ik van SBB een advies naar opleidingen met beperkt arbeidsmarktperspectief. Dit laatste advies besteedt ook aandacht aan creatieve opleidingen (zie ook Kamerstuk 31 524, nr. 129).

¹⁰ De Onderwijsraad doet drie aanbevelingen om de macrodoelmatigheid van het aanbod te verbeteren, te weten:

1. Verantwoording over macrodoelmatigheid op basis van «knipperlichtnormen»;
2. Verbetering van het studiekeuzeproces;
3. Licentiesysteem voor unieke en kleine opleidingen.

- De verplichting om voor elke opleiding stage te lopen bij een erkend leerbedrijf. Zijn er geen stages, dan kan de onderwijsinstelling niets anders doen dan minder deelnemers voor de desbetreffende opleiding inschrijven.
- De zorgplicht arbeidsmarktperspectief die een onderwijsinstelling verplicht alleen een opleiding aan te bieden als er na afronding van de opleiding voldoende arbeidsmarktperspectief is voor de deelnemers.
- De bepalingen inzake de bevoegdheden van medezeggenschap en Raden van Toezicht.
- Uit de jaarrekening dient te blijken dat sprake is van een rechtmatige en doelmatige aanwending van de rijksbijdrage.

De hiervoor genoemde waarborgen in het mbo ten spijt, de in de eerste paragraaf geschetste noodzaak voor verbetering van de aansluiting met de arbeidsmarkt en de versnippering van het aanbod, maakt voor mij duidelijk dat aanscherping wetgeving en een aangepaste handhaving nodig is. Mijn filosofie daarbij is «ingrijpen waar nodig en belonen waar het goed gaat». Gezien mijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en doelmatigheid van het stelsel en in het belang van deelnemers vind ik het noodzakelijk dat ik kan ingrijpen als een macrodoelmatig aanbod niet tot stand komt. Hiermee sluit ik ook aan op het advies van de Onderwijsraad.

3. Aanscherping van aanpak gericht op minder versnippering en een betere aansluiting op de arbeidsmarkt

3.1 Aangescherpte aanpak op hoofdlijnen

Bij de volgende aangescherpte aanpak geef ik instellingen ruimte om invulling te geven aan hun verantwoordelijkheid het onderwijsaanbod zo goed mogelijk af te stemmen op de arbeidsmarkt. Daartoe creëer ik in de wet ook waarborgen waardoor deelnemers, instellingen en bedrijfsleven beter in positie komen om een doelmatige situatie te realiseren. Maar voor die gevallen waar dit onvoldoende gebeurt, creëer ik een sluitstuk.

Met deze getrapte verantwoordelijkheid beoog ik zo goed mogelijk rekening te houden met de flexibiliteit van de arbeidsmarkt: nieuwe eisen aan gediplomeerden, nieuwe markten en overheidsingrijpen kunnen de arbeidsmarktrelevantie van een opleiding immers in een ander daglicht doen staan. De arbeidsmarkt laat zich niet altijd even goed voorspellen. Al te rigoureuze overheidsingrijpen in geval van een overschot aan gediplomeerde schoolverlaters kan op termijn samengaan met een tekort aan schoolverlaters wanneer de arbeidsmarkt weer is aangetrokken (in economisch jargon: een varkenscyclus). Daar waar onderwijsinstellingen en bedrijfsleven gezamenlijk tot overeenstemming komen, zal dit risico op «doorschieten» zich aanzienlijk minder voordoen.

In de kern komt mijn aanpak neer:

- Onderwijsinstellingen worden verplicht te zorgen voor een goede, objectieve informatievoorziening aan (aankomende) deelnemers over relevante aspecten van de opleiding, waaronder het arbeidsmarktperspectief. Dit stelt deelnemers in staat om met de juiste informatie een opleiding te kiezen (paragraaf 3.2.1).
- Onderwijsinstellingen worden via een aanscherping van de bestaande zorgplicht arbeidsmarktperspectief verplicht te zorgen voor afstemming van het opleidingsaanbod met bedrijfsleven en andere instellingen in de regio. Hier hoort bij dat onderwijsinstellingen verplicht zijn het voornemen het starten of stoppen van opleidingen openbaar te maken. Van mbo-instellingen verwacht ik dat zij de afstemming van het opleidingsaanbod zoveel mogelijk organiseren binnen de 35 arbeidsmarktregio's van SZW, waarbij voor de centrum-

gemeente een coördinerende rol voor het overleg is weggelegd (paragraaf 3.2.2).

- SBB draagt zorg voor de verspreiding van gegevens die inzicht geven in de doelmatigheid van het opleidingsaanbod in de regio en sector. Deze knipperlichtnormen moeten ervoor zorgen dat een ondoelmatige situatie niet onbesproken blijft. SBB stelt daartoe ook een onafhankelijke geschillencommissie op basis van zelfregulering in. Deze geschillencommissie kan ingeschakeld worden als partijen er niet gezamenlijk uitkomen hoe de doelmatigheid te verbeteren (paragraaf 3.3.1).
- De minister krijgt als sluitstuk de mogelijkheid om een einde te maken aan een ondoelmatige situatie. Onderdeel van dit sluitstuk is een aangepaste handhaving van de aangescherpte zorgplicht arbeidsmarktperspectief door de Inspectie van het Onderwijs (paragraaf 3.3.2).

3.2 Onderwijsinstellingen verantwoordelijk voor opleidingsaanbod

3.2.1 Beter informatie voor (aankomende) deelnemers

Ik ben voornemens om in het wetsvoorstel te zorgen voor verankering van een goede, objectieve informatievoorziening aan (aankomende) deelnemers over relevante aspecten van de opleiding, waaronder het arbeidsmarktperspectief. Ook de Onderwijsraad wijst in haar advies op belang van goede informatievoorziening. Wanneer deelnemers arbeidsmarktrelevantie en kwaliteit zwaar laten wegen in hun studiekeuze stimuleert dit instellingen om op de juiste gronden opleidingen aan te bieden. Onderwijsinstellingen die marktaandeel trachten te winnen met opleidingen met beperkte arbeidsmarktrelevantie verliezen terrein (en omgekeerd).

In het licht van deze voorgenomen wettelijke bepaling is van belang dat SBB voor (aankomende) deelnemers in samenspraak met alle belanghebbenden een studiebijsluiters die per opleiding of soortgelijke opleidingen zicht geeft op relevante informatie waaronder het (regionaal) arbeidsmarktperspectief. Het is belangrijk dat deze bijsluiters door het veld zelf wordt ontwikkeld, zodat deelnemers, onderwijsinstellingen en bedrijfsleven een bijdrage kunnen leveren. Zeven instellingen nemen deel aan een pilot van SBB om een eerste versie van de bijsluiters te testen. Najaar 2013 zullen alle studiebijsluiters beschikbaar komen op een website.

De voorgenomen wettelijke bepaling en de studiebijsluiters zijn geen garantie dat een mismatch tussen vraag en aanbod direct verleden tijd is. Voor de korte termijn zijn extra maatregelen mogelijk, onder meer gericht op het terugdringen van de jeugdwerkloosheid. Daarom trekt het kabinet € 25 miljoen extra uit voor de uitvoering van het programma School Ex 2.0 voor de schooljaren 2013–2014 en 2014–2015. Samen met mbo-instellingen zorgt het kabinet ervoor dat mbo'ers (niveaus 1 tot en met 4) voor wie de kansen op de arbeidsmarkt ongunstig zijn, kiezen voor een (vervolg)opleiding met een beter arbeidsmarktperspectief, zoals een opleiding in de techniek (Kamerstuk 29 544, nr. 438).

3.2.2 Zorgplicht arbeidsmarktperspectief verplicht tot afstemming in de regio

Goede afstemming van het onderwijs op de arbeidsmarkt is cruciaal. Daarom ben ik voornemens om met het wetsvoorstel de bestaande zorgplicht arbeidsmarktperspectief meer resultaatgericht te maken. Onderdeel van de aangepaste zorgplicht wordt de afstemming van het opleidingsaanbod met bedrijfsleven en andere instellingen in de regio. Reden voor aanpassing is dat de bestaande zorgplicht in de WEB

onvoldoende mogelijkheden biedt om een situatie te keren waarbij het aantal schoolverlaters van een opleiding de vraag van de arbeidsmarkt meerjarig verre overstijgt (zie notitie van de Inspectie van het Onderwijs over « Toezicht op de zorgplicht arbeidsmarktperspectief » van 15 mei 2012).¹¹

Van mbo-instellingen verwacht ik dat zij de afstemming van het opleidingsaanbod zoveel mogelijk organiseren binnen de 35 arbeidsmarktregio's van SZW, waarbij voor de centrumgemeente een coördinerende rol voor het overleg is weggelegd. Door aansluiting te zoeken bij deze regio's wordt direct een verbinding gelegd met alle belanghebbenden, zoals gemeenten en het UWV. Gemeenten, UWV, bedrijfsleven en onderwijsinstellingen hebben immers allen een belang bij een zo goed mogelijke aansluiting met de arbeidsmarkt. Afstemming via de arbeidsmarktregio's stelt partijen in staat om tijdig vraagstukken met betrekking tot de aansluiting op de arbeidsmarkt te signaleren, zodat daarop actie ondernomen kan worden. Belanghebbenden, waaronder in elk geval gemeenten, kunnen waar nodig een eventuele ondoelmatige situaties onder de aandacht brengen van de minister (zie ook paragraaf 3.3 met mogelijkheid tot ingrijpen van de minister als sluitstuk). Voor opleidingen waarbij sprake is van een landelijke arbeidsmarkt zal afstemming in een arbeidsmarktregio niet volstaan (bijvoorbeeld scheepvaart). Van instellingen verwacht ik dat zij de afstemming zo vormgeven dat recht wordt gedaan aan de specifieke kenmerken van de opleiding.

Onderdeel van de afstemming zal het aanbod van stageplekken moeten zijn. Van bedrijven, ook die in sectoren die als gevolg van de crisis onder druk staan, verwacht ik dat zij stageplekken blijven aanbieden. Alleen dan kan in de toekomstige vraag van de arbeidsmarkt worden voorzien. Het kabinet hecht er daarom aan dat sociale partners in hun sectorale plannen ook aandacht besteden aan de arbeidsmarktinstroom van jongeren door afspraken te maken over het bieden van voldoende stageplaatsen en (leerwerk)banen. Dit laatste in aanvulling op het stage- en leerwerkbanenoffensief van SBB (Kamerstukken II 2012–2013, 29 544, nr. 438).

Voorts vind ik het van belang dat instellingen in de regio elkaar en andere belanghebbenden, waaronder bedrijven, informeren over het voornemen tot het starten of stoppen van opleidingen. Dit stelt belanghebbenden in de regio in staat daar waar nodig te reageren. Zo kan «groei om te groeien» zoveel mogelijk worden voorkomen. Ik ben voornemens om in het wetsvoorstel onderwijsinstellingen te verplichten hun voornemens openbaar te maken. Voor het stoppen van kleinschalige unieke opleidingen kan een verplichting tot het tijdig kenbaar maken voorkomen dat een opleiding verdwijnt zonder dat alle belanghebbenden bij de besluitvorming betrokken zijn geweest. De Onderwijsraad wijst ook op de noodzaak van een verplichte melding voor deze opleidingen.

Afsluitend ben ik voornemens om bij de uitwerking van de prestatieafspraken met mbo-onderwijsinstellingen ook de aansluiting van het onderwijsaanbod op de arbeidsmarkt te betrekken. Instellingen die zorgen voor een goede aansluiting met de arbeidsmarkt worden zo beloond. Voor deze prestatieafspraken is € 250 miljoen beschikbaar. In lijn met de motie Straus c.s. (Kamerstuk 33 187, nr. 32) zal ik Uw Kamer voor oktober 2013 informeren over deze prestatieafspraken.

¹¹ De nadruk bij de toepassing van het toezicht op het *bestaande opleidingsaanbod* ligt op het aspect of deelnemers voldoende zijn geïnformeerd over de arbeidsmarktkansen (dit in tegenstelling tot *nieuw aanbod* waarbij in het tweede orde toezicht ook de afstemming met andere instellingen en bedrijfsleven wordt betrokken).

3.3 Ingrijpen daar waar de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt tekort schiet

3.3.1 Betere informatie om te sturen en een geschillencommissie

Om als onderwijsinstelling en afnemend veld te sturen op minder versnippering en een goede aansluiting op de arbeidsmarkt is de beschikbaarheid van eenduidige, onbetwistbare en herleidbare gegevens essentieel. SBB heeft in maart van dit jaar een publicatie met doelmatigheidsinformatie per instelling en sector verspreid (in 2014 volgt hiervan een update).¹² Later dit jaar volgt een toegankelijke website met een grotere set aan indicatoren.¹³ De informatievoorziening door SBB beoogt in lijn met het advies van de Onderwijsraad te werken als «knipperlichtnormen». Is bijvoorbeeld het aandeel gediplomeerden met een baan relatief laag, dan zou dit aanleiding moeten zijn voor een gesprek tussen onderwijsinstellingen en bedrijfsleven in de regio over de omvang van de instroom. Dit geldt ook voor instellingen die in dezelfde regio een identieke opleiding aanbieden met relatief weinig deelnemers.

In het verlengde van de genoemde knipperlichtnormen ben ik voornemens om in het wetsvoorstel de verplichting voor instellingen op te nemen om in het geïntegreerde jaardocument (GJ) en het jaarverslag gemaakte keuzes ten aanzien van de arbeidsmarktrelevantie van het opleidingsportfolio nader te onderbouwen. De MBO Raad heb ik daarom verzocht om gezamenlijk met mij een indicator voor «arbeidsmarkt-succes» ten behoeve van het Geïntegreerd Jaardocument uit te werken. Deze indicator past in de lijn dat een instelling zich in het Geïntegreerd Jaardocument verantwoordt over het onderwijsportfolio en reflecteert over mutaties daarin.

Onbetwistbaarheid van de gegevens die ten grondslag liggen aan de knipperlichtnormen is essentieel: het is immers stuurinformatie voor onderwijsinstellingen en bedrijfsleven. In afstemming met SBB volgt daarom een openbare review van de SBB-indicatoren «kans op werk» en «kans op stage». Gezamenlijk met het veld werk ik een structureel vervolg op de CBS-pilot naar de positie van schoolverlaters op de arbeidsmarkt op instellingsniveau uit.¹⁴ Deze gegevens van het CBS worden gebruikt voor de indicator «arbeidsmarktsucces» ten behoeve van het GJ.

Onderwijsinstellingen en bedrijfsleven, verenigd in SBB, zijn gezamenlijk tot een «Werkwijze macrodoelmatigheid» gekomen. Met deze werkwijze is een «recht op doelmatigheidsoverleg» afgesproken, zodat een ondoelmatige situatie niet onbesproken kan blijven. Dit overleg is niet vrijblijvend: als één van deze partijen gemotiveerd om overleg vraagt om een knelpunt in het opleidingsaanbod te bespreken, dan is de andere partij gehouden gevolg aan dit verzoek te geven.

Onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven hebben voorts een aantal aanbevelingen gedaan om de afstemming van het opleidingsportfolio met andere instellingen en het bedrijfsleven in de regio vorm te geven.

¹² Dit hangt samen met het advies hoe instellingen te voorzien van «feiten en cijfers», dat SBB op verzoek van mijn ambtsvoorganger heeft opgesteld.

¹³ In het kader van openbaarheid van overheidsinformatie ontsluit ik op de website van DUO gegevens per onderwijsinstelling en per opleiding over kwaliteit (denk aan voortijdige schooluitval, (succesvolle) doorstroom, jaarresultaat) en historische arbeidsmarktpositie (op basis van informatie van het CBS). Ook zal een link worden gelegd met het instellingsprofiel op de website van de Inspectie van het Onderwijs.

¹⁴ Het CBS heeft dit jaar in een pilot de arbeidsmarktpositie van mbo-schoolverlaters in kaart gebracht. Alle mbo-instellingen hebben hier, met medewerking van de MBO Raad, aan meegewerkt.

Onderdeel van de werkafspraken is dat op basis van zelfregulering door SBB een onafhankelijke geschillencommissie wordt ingesteld. Deze geschillencommissie kan om uitspraak gevraagd worden als partijen niet gezamenlijk tot overeenstemming komen. Deze geschillencommissie staat in nauwe relatie met het sluitstuk van overheidsingrijpen (zie hieronder).

3.3.2 Versterking van het sluitstuk van overheidsingrijpen

Tot slot creëer ik een sluitstuk op basis waarvan ik een einde kan maken aan ondoelmatig aanbod. Dit sluitstuk bestaat eruit dat ik bij een instelling de rechten aan een opleiding kan ontnemen, waardoor de bekostiging voor die opleiding komt te vervallen en de instelling geen diploma's voor die opleiding meer mag afgeven. Waar het gaat om groen mbo is dit de bevoegdheid van de minister van EZ. De criteria om van deze bevoegdheid gebruik te maken leg ik vast in een beleidsregel. Belanghebbenden kunnen waar nodig eventuele ondoelmatige situaties onder de aandacht brengen van de minister.

Onderdeel van dit sluitstuk is een aangepaste handhaving van de aangescherpte zorgplicht arbeidsmarktperspectief.¹⁵ Voor situaties waarbij de arbeidsmarktrelevantie van een opleiding ernstig in het geding komt, kan de Inspectie (waar relevant) meerdere instellingen in een regio tegelijk aanspreken.

De Inspectie kan die stap zetten als het eerdergenoemde «doelmatigheids-overleg» nog niet is gestart of niet tot oplossingen heeft geleid. Het aanspreken van meerdere instellingen kan nodig zijn als de regionale arbeidsmarkt door meerdere instellingen wordt bediend. De actie van de Inspectie moet in eerste aanleg ertoe leiden dat instellingen alsnog het gesprek met elkaar en met het bedrijfsleven voeren over wie wat in welke mate aanbiedt. Indien het gesprek niet afdoende tot resultaat leidt, dan kunnen in beginsel alle instellingen in een regio worden gesanctioneerd. Als sluitstuk kan ik als minister de rechten van (een deel van) de opleidingen ontnemen.

Dit aangepaste toezicht op de zorgplicht arbeidsmarktperspectief zorgt ervoor dat instellingen zich beter rekenschap geven van de vraag van de arbeidsmarkt en draagt ertoe bij dat zij belang hebben bij kwalitatief goede stageplekken voor hun deelnemers. Een kwalitatief goede stageplek biedt immers een grote kans op een duurzame baan na afronding van de opleiding.

Dit sluitstuk vraagt om nadere uitwerking een nieuwe uitwerking van het Toezichtkader. Bij de uitwerking van het nieuwe kader zal het veld vanzelfsprekend geconsulteerd worden. Om instellingen de tijd te geven het overleg te gaan voeren zal de Inspectie eerst na een overgangperiode van een jaar daadwerkelijk overgaan tot sanctioneren.

De Inspectie krijgt nadrukkelijk ook een rol bij opleidingen die op inefficiënte schaal worden aangeboden:

- De Inspectie kan bij instellingen die onder verscherpt financieel toezicht staan de kenmerken van het opleidingsportfolio in de analyse meenemen. Teveel kleine en kostbare opleidingen kunnen immers een rol spelen bij de financiële problematiek.
- Voorts heb ik de Inspectie gevraagd een themaonderzoek naar kleine opleidingen te verrichten. Opleidingen met minder dan 15 deelnemers

¹⁵ Hierbij hoort ook dat de Inspectie van het Onderwijs in de jaarlijkse risico-inventarisatie een indicator toevoegt die betrekking heeft op «arbeidsmarktsucces». Het ligt voor de hand dat deze indicator (zoveel mogelijk) aansluiting vindt bij de nog te ontwikkelen indicator voor «arbeidsmarktsucces» in het Geïntegreerd Jaardocument

(ongeveer 35 procent van de bekostigde opleidingen in het mbo) worden door de Inspectie van het Onderwijs nu niet betrokken in de driejaarlijkse Staat van de Instelling.

Met dit sluitstuk bevorder ik zelfregulering onder de regie van de geschillencommissie SBB. Zo zal ik bij het gebruik maken van mijn bevoegdheid om in te grijpen eventuele (niet-opgevolgde) uitspraken van de geschillencommissie betrekken in de afweging. Door als geschillencommissie met dezelfde criteria te werken als die ik hanteer wordt de kans kleiner dat het niet-opvolgen van een uitspraak van de geschillencommissie tot een ander oordeel van mijn kant leidt. Deze samenhang tussen de geschillencommissie en het ultimatum remedium zorgt voor een sterke prikkel bij onderwijsinstellingen en bedrijfsleven om er gezamenlijk uit te komen, wat vanzelfsprekend mijn voorkeur heeft. En mocht dat onverhoopt niet lukken, dan heb ik in ieder geval de mogelijkheid om in te grijpen.

In lijn met de filosofie om de verantwoordelijkheid voor het opleidingsportfolio bij de instellingen te houden en gezien de regionale focus van het mbo, kies ik er wat betreft het mbo niet voor om op landelijk niveau toestemming te verlenen voor het aanbieden van nieuwe opleidingen (zoals in het hoger onderwijs het geval is). Ook kies ik niet voor het oorspronkelijke voorstel om te komen tot licenties voor populaire opleidingen met beperkt arbeidsmarktperspectief (Kamerstuk 31 524, nr. 129). Met een kwalificatiestructuur die waarborgen kent voor de arbeidsmarktrelevantie, het aanscherpen van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief, de geschillencommissie van SBB en de bevoegdheid om in extreme gevallen in te kunnen grijpen, ben ik van mening dat voldoende waarborgen bestaan om niet-arbeidsmarktrelevante opleidingen terug te dringen.

3.4. Randvoorwaarden voor minder versnippering en een goede aansluiting met de arbeidsmarkt

Herkenbare opleidingen: minder complexe kwalificatiestructuur

De kwalificatiestructuur bestaat nu uit 237 kwalificatiedossiers en 612 kwalificaties. Een structuur die bestaat uit minder kwalificaties beperkt de complexiteit, maakt het beroepsonderwijs beter organiseerbaar en draagt zo bij aan de ambitie om te komen tot minder opleidingen. Op verzoek van OCW en EZ ontwikkelen de Kenniscentra Beroepsonderwijs – Bedrijfsleven onder regie van SBB een herziene kwalificatiestructuur. Voornemen is de nieuwe structuur met ingang van studiejaar 2014 – 2015 van kracht te laten zijn.

Wettelijke ruimte voor samenwerking

Samenwerking met het bedrijfsleven verbetert de aansluiting met de arbeidsmarkt. Een commissie onder voorzitterschap van de heer Van der Touw doet momenteel in opdracht van OCW onderzoek naar belemmeringen en succesfactoren voor publiekprivate samenwerking in het beroepsonderwijs. De ervaringen bij de start van de eerste Centra voor Innovatief Vakmanschap in het mbo en de Centres of Expertise in het hoger onderwijs zijn hiervoor een belangrijke aanleiding. Het onderzoek van Van der Touw zal voor de zomer gereed zijn. In het kader van het Techniepact verken ik samen met de ministers van EZ en SZW de mogelijkheid te komen tot een investeringsfonds dat zich richt op een combinatie van doelmatiger (technisch) onderwijsaanbod en privaat commitment van het bedrijfsleven, bijvoorbeeld door baan- en stagegaranties. Met deze aanpak kan ik een bijdrage leveren aan de aansluiting

van het opleidingsaanbod op de Human Capital Agenda's van de topsectoren.

Samenwerking tussen onderwijsinstellingen kan ook de doelmatigheid verbeteren:

- Samenwerking door uitruil van opleidingen tussen mbo-instellingen kan een andere manier zijn om de doelmatigheid te verbeteren. Ik wijs in dit verband op het daarbij passende beleid inzake de prijsfactoren die worden gehanteerd bij de bekostiging van opleidingen, zoals verwoord in mijn brief van 30 januari jl. (Kamerstuk 33 187, nr. 15).
- Door opleidingen gezamenlijk en geconcentreerd aan te bieden kan de efficiëntie van het opleidingsaanbod verbeteren. De WEB biedt ruimte voor samenwerkingsarrangementen tussen mbo-instellingen. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zal ik bezien of dit voldoende is of dat meer nodig is.
- Samenwerking tussen vmbo en mbo wordt bevorderd, onder meer met het oog op doorlopende leerroutes in de sector techniek. In de experimenten Vakmanschapsroute en Technologieroute, startend in 2014, zal het effect worden onderzocht van extra ruimte voor doorlopende leerroutes.

4. Kleinschalige, unieke opleidingen

Een specifiek vraagstuk is de positie van kleinschalige, unieke opleidingen. Ook de Onderwijsraad wijst hierop. Het aanbod van deze opleidingen kan onder druk staan, vooral als gevolg een dalende vraag van de arbeidsmarkt maar ook doordat in het mbo iedere instelling elke opleiding kan aanbieden zodat door (potentiële) concurrentie schaalvoordelen onder druk komen te staan. Als criteria voor kleinschalige en unieke opleidingen hanteert SOS Vakmanschap¹⁶: het beroep is zeldzaam en specialistisch, er is sprake van arbeidsmarktperspectief en de opleiding is (in de toekomst) bedreigd. Voorbeelden van opleidingen die zich als klein en uniek gemeld hebben bij het meldpunt van SOS Vakmanschap zijn opleidingen voor modelmakers of glasblazer.

De Onderwijsraad adviseerde vorig jaar om te komen tot een licentiemodel voor kleinschalige, unieke opleidingen. Onderwijsinstellingen en bedrijfsleven, verenigd in SBB, hebben mij onlangs echter geadviseerd om de komende twee jaar eerst ervaringen op te doen met pilots om zo een beter onderbouwde afweging te maken of een licentiemodel voor kleinschalige, unieke opleidingen nodig is. Ik verken – mede gezien het feit dat een licentiemodel inbreuk maakt op het bestaande sturingsmodel in het mbo – de mogelijkheid van de door de SBB voorgestelde pilots en de benodigde randvoorwaarden daarvoor. Ik ga daarom in gesprek met SBB over de voorwaarden voor uitvoering van dergelijke pilots.

5. Gevolgen voor deelnemers

Met de geschetste aanpak zullen (potentiële) deelnemers betere studiekeuzes kunnen maken, waardoor de kans nog verder wordt teruggebracht dat zij ongemerkt kiezen voor een opleiding die niet arbeidsmarktrelevant is of onder de maat is. Het rendement van een mbo-diploma op de arbeidsmarkt neemt daardoor toe. Concentratie van het opleidingsaanbod beperkt voor deelnemers wel de keuzevrijheid tussen instellingen en kan daarmee leiden tot extra reistijd. Concentratie maakt echter het in stand

¹⁶ SOS Vakmanschap is een samenwerkingsverband van meer dan 50 organisaties uit bedrijfsleven en onderwijs, die zich inzetten om het kleinschalig, specialistisch vakmanschap in Nederland voor de toekomst veilig te stellen, door behoud en versterking van specialistisch beroepsonderwijs.

houden van vooral kostbare opleidingen beter mogelijk. Opleidingen hoeven hierdoor niet helemaal te verdwijnen en deelnemers houden de mogelijkheid de opleiding van hun voorkeur te volgen.

6. Taakstelling «Minder opleidingen»

De beoogde maatregelen zullen, in samenhang met de herziening van de kwalificatiestructuur, naar verwachting zorgen voor het terugbrengen van het aantal kleine opleidingen en het verbeteren van de arbeidsmarktrelevantie. Reductie van het aantal kleine opleidingen vergroot de efficiëntie van de bedrijfsvoering in het mbo. Om die reden geef ik de taakstelling «Minder opleidingen» van € 60 miljoen in 2017 oplopend tot € 120 miljoen structureel vorm door een generieke korting op het macrobudget.

7. Monitoring en evaluatie

Met de eerder genoemde «knipperlichtnormen» brengt SBB de ontwikkeling van de aansluiting van het aanbod op de arbeidsmarkt en de mate van versnippering periodiek in kaart. In een evaluatie zal ik in aanvulling op de aansluiting op de arbeidsmarkt en de mate van versnippering, de positie van de deelnemer en de effectiviteit van zelfregulering in relatie tot het sluitstuk onder de loep nemen.

8. Verbetering macrodoelmatigheid in het hoger onderwijs

In het licht van het advies van de Onderwijsraad ga ik in deze brief ook in op de aanpak in het hoger onderwijs. De uitwerking van het beleid verschilt tussen het mbo en het hoger onderwijs. Dit hangt onder meer samen met het feit dat het mbo vooral een regionale focus heeft en het hoger onderwijs een bovenregionale of zelfs een landelijke.

In de Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap zijn doelstellingen geformuleerd die gericht zijn op een meer geprofileerd en gedifferentieerd onderwijsaanbod alsmede rationalisatie en transparantie van het opleidingsaanbod.

Het volgende beleid is ingezet:

- Er zijn prestatieafspraken gemaakt met instellingen over hun instellingsprofiel en zwaartepunten in onderwijs en onderzoek. Deze profielkeuze gaat gepaard met een herijking van het onderwijsaanbod per instelling, waarbij de instellingen in onderling overleg ook aandacht hebben voor de landelijke doelmatigheid van het aanbod.
- Met de nieuwe beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs is ingezet op meer flexibiliteit ten behoeve van de vernieuwing en verbreding van bestaande opleidingen en op een restrictief beleid ten aanzien van nieuwe opleidingen en nieuwe vestigingsplaatsen. Bij de toetsing van nieuw aanbod speelt vooral de aansluiting ervan bij de behoefte op de arbeidsmarkt en de vraag of er ruimte is in het bestel een belangrijke rol. Op 1 november jl. is de nieuwe beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2012 van kracht geworden.
- Daarnaast worden in het hoger onderwijs sectorale verkenningen en analyses uitgevoerd naar het landelijke opleidingsaanbod, de studenteninstroom en de opleidingsbehoefte op de arbeidsmarkt. Deze sectorale verkenningen en analyses kunnen aanleiding zijn om het onderwijsaanbod in de betreffende sector tegen het licht te laten houden en bijvoorbeeld kleine opleidingen onder te brengen in bredere opleidingen of bij onvoldoende maatschappelijke relevantie op te heffen. Een dergelijke operatie heeft recent bijvoorbeeld plaatsgevonden in de sector Geesteswetenschappen en loopt op dit moment in de sector hbo-techniek. In de kunstensector is een

sectorplan uitgebracht dat onder meer leidt tot een reductie van het aantal studenten in het kunstvakonderwijs. Ook de groene hogescholen hebben een gezamenlijk sectorplan ontwikkeld.

In het Regeerakkoord is een maatregel minder opleidingen hoger onderwijs (inclusief kunstopleidingen) opgenomen. Er wordt ingezet op een versterkt beleidsrijk traject gericht op uitvoering van prestatie- en profileringafspraken en sectorale herordering van het opleidingsaanbod. Verder wordt het aantal plaatsen aan de kunstopleidingen via scherpe selectie gereduceerd. Het kabinet zal de bezuiniging van € 70 miljoen in 2016, oplopend tot € 130 miljoen structureel, via de lumpsum realiseren. Zowel over de vermindering van het aantal opleidingen hoger onderwijs als het traject met betrekking tot de kunstopleidingen zal Uw Kamer naar verwachting medio 2014 worden geïnformeerd.

De aanbevelingen van de Onderwijsraad sluiten goed aan op het ingezette beleid, de keuze voor het instrumentarium verschilt echter. De Onderwijsraad doet drie concrete aanbevelingen.

- 1 *Verantwoording op basis van «knipperlichtnormen».* In het hoger onderwijs kunnen de bovengenoemde sectorale verkenningen beschouwd worden als signalering of de doelmatigheid van het onderwijsaanbod in het geding is. Zoals aangegeven kunnen de verkenningen aanleiding zijn om het onderwijsaanbod tegen het licht te laten houden. Daarnaast maakt de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) jaarlijks een analyse van de ontwikkelingen in het opleidingsaanbod.
- 2 *Verbeteren studiekeuzeproces.* In het hoger onderwijs zijn met koepels en instellingen afspraken gemaakt over verbetering van het studiekeuzeproces, beginnend bij verbetering van het voorlichtingsmateriaal, waarbij een studiebijsluiter één van de instrumenten is.
- 3 *Licentiesysteem voor unieke en maatschappelijk relevante kleine opleidingen.* De instellingen in het hoger onderwijs hebben de bevoegdheid om zelf te bepalen of zij opleidingen uit hun portfolio willen opheffen. Daar waar het unieke en maatschappelijk relevante opleidingen betreft, nemen de instellingen hun verantwoordelijkheid. Voor het opheffen en uitschrijven uit het Croho van een opleiding moet een instelling anderhalf jaar van te voren melding maken bij DUO. Daarnaast is de inbedding van maatschappelijk relevante, maar kleine opleidingen ook een onderwerp bij het maken van sectorplannen. Een goed voorbeeld is de samenwerking tussen de instellingen in de wis- en natuurkunde opleidingen

9. Tot besluit

Mijn verwachting is dat met de in deze brief geschetste aanpak voor minder versnippering en een betere aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt verbetert. Vooruitlopend op wetgeving ga ik met de sector in gesprek over het beter afstemmen van het opleidingsaanbod, zowel op de vraag van de arbeidsmarkt als het onderling afstemmen tussen mbo-instellingen in eenzelfde regio. De in februari georganiseerde conferentie met het mbo-veld, naar aanleiding van het rapport Amarantis, was hier een voorbeeld van. Uw Kamer zal het wetsvoorstel januari 2014 voor behandeling ontvangen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel volgt een uitgebreide reactie op de adviezen van SBB.

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