

Vergaderjaar 2013–2014

33 948

Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met het bevorderen van een arbeidsmarktrelevant en doelmatig opleidingsaanbod in het beroepsonderwijs (macrodoelmatigheid in het beroepsonderwijs)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Deze toelichting wordt mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken gegeven.

I. ALGEMEEN

1. Aanleiding

Het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) speelt een cruciale rol in het opleiden van vakmensen waaraan de Nederlandse economie behoefte heeft. De voorbereiding voor uitoefening van een beroep is belangrijk onderdeel van de bredere opgave voor het mbo.¹ Het is van belang dat de vaardigheden en kennis die jongeren in het mbo worden bijgebracht zo goed mogelijk aansluiten bij de behoefte van de arbeidsmarkt. Daarmee wordt recht gedaan aan de gestelde doelen binnen de bredere opgave voor het mbo. Dat is goed voor de werkgever en het draagt bij aan de Nederlandse kenniseconomie, maar is ook in het belang van de jongeren zelf. Het voorkomt dat jongeren onnodig langs de zijlijn van de arbeidsmarkt staan.

De aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt is voor verbetering vatbaar. Ook zijn er veel kleine opleidingen in het beroepsonderwijs: kleine opleidingen zijn relatief kwetsbaar voor kwaliteitsproblemen en maken de bedrijfsvoering doorgaans complex.

2. Wat is het probleem?

- Er zijn opleidingen met teveel gediplomeerde schoolverlaters ten opzichte van de vraag op de arbeidsmarkt. Gemiddeld genomen is de

¹ Artikel 1.2.1 van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB). Beroepsonderwijs is gericht op de theoretische en praktische voorbereiding voor de uitoefening van beroepen, waarvoor een beroepskwalificerende opleiding is vereist of dienstig kan zijn. Het beroepsonderwijs bevordert tevens de algemene vorming en de persoonlijke ontplooiing van de deelnemers en draagt bij tot het maatschappelijk functioneren. Beroepsonderwijs sluit aan op het voorbereidend beroepsonderwijs en het algemeen voortgezet onderwijs. Beroepsonderwijs omvat niet het hoger onderwijs.

aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt op orde: over het algemeen komen mbo-gediplomeerden in minder dan een maand aan een baan.² Voor een aantal grote opleidingen is de vraag naar gediplomeerden echter aanzienlijk lager dan het aanbod.³ Deze opleidingen kenmerken zich over een meerjarige periode door een substantieel hogere werkloosheid onder gediplomeerden en/of door veel gediplomeerden die onder het niveau van de opleiding werkzaam zijn.⁴ Ook bestaan grote verschillen tussen regio's van dezelfde beroepsopleidingen.⁵ Hier tegenover staan sectoren met een groeiende vraag naar mbo-gediplomeerden, waaronder de techniek.⁶ De Inspectie van het Onderwijs heeft in dit verband gewezen op de tekortschietende voorlichting over arbeidsmarktkansen aan (aankomende) deelnemers.⁷

- Een aanzienlijk deel van de opleidingen is klein: meer dan 40 procent van de 8.100 beroepsopleidingen die de 69 onderwijsinstellingen aanbieden heeft minder dan 18 deelnemers.⁸ Kleine opleidingen zijn relatief gevoelig voor kwaliteitsproblemen⁹ en relatief duur binnen de bedrijfsvoering. Voorts kan het aanbieden van een groot aantal kleine opleidingen de complexiteit in de bedrijfsvoering beïnvloeden en kan daarmee van invloed zijn op de prestaties van de onderwijsinstelling in haar geheel.¹⁰ Instellingen hebben meerdere mogelijkheden om financiële nadelen van kleine opleidingen weg te nemen, bijvoorbeeld door binnen een instelling lessen van opleidingen met weinig deelnemers gezamenlijk vorm te geven of door met meerdere instellingen gezamenlijk gebruik te maken van een kennisinfrastructuur. Niettemin kennen deze oplossingen grenzen. De krimp van het aantal deelnemers, die zich na 2020 volop zal voordoen, kan de schaal van opleidingen nog verder onder druk zetten.

De aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt en een doelmatige spreiding van het opleidingsaanbod zijn aan elkaar gerelateerd. Zo wenst het bedrijfsleven graag opleidingsaanbod in de eigen regio, wat het ontstaan van kleine opleidingen tot gevolg kan hebben. Vanuit de optiek van de spreiding van voorzieningen en de onderwijskwa-

² De gemiddelde periode tot het vinden van baan voor is bol-gediplomeerden (schooljaar 2010–2011) ruim een maand en voor bbl-gediplomeerden 2 weken (ROA, 2013, *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt*, Maastricht).

³ ROA, 2013, *Arbeidsmarktrelevantie grote mbo-opleidingen*, Maastricht.

⁴ Er zijn grote verschillen in het aandeel gediplomeerden met werk van meer dan 12 uur (arbeidsmarktsucces) tussen opleidingen op hetzelfde niveau. Zo laat het CBS zien dat het arbeidsmarktsucces van gediplomeerden voor niveau 1 (geen startkwalificatie) zich bevindt tussen 62%-92% (gemiddeld: 72%), voor niveau 2 tussen 57%-96% (gemiddeld: 84%), voor niveau 3 tussen 71% en 100% (gemiddeld: 91%) en voor niveau 4 tussen de 63%-98% (gemiddeld: 88%). <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/10/07/kamerbrief-over-macrodoelmatigheid-in-het-mbo.html> Kamerstukken II, 2013–2014, 31 524, nr. 184.

⁵ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/03/06/kamerbrief-startkwalificatie-met-perspectief-voor-iedereen-een-passende-plek.html>. Kamerstukken II, 2013–2014, 26 695, nr. 94.

⁶ 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).

⁷ Inspectie van het Onderwijs, 2010, *Zorgplicht arbeidsmarktperspectief bij onderwijsinstellingen*, De Meern.

⁸ Voor de afbakening van beroepsopleidingen wordt gebruik gemaakt van een crebo-koppeltabel die door OCW/DUO, Inspectie van het onderwijs, de SBB en MBO Raad is ontwikkeld. In de koppeltabel zijn alle crebo's, die naar vergelijkbare beroepsopleidingen verwijzen, aan elkaar gerelateerd. De indicator van 18 deelnemers wordt door Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven gehanteerd.

⁹ 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.

¹⁰ Commissie Onderwijs en Besturing BVE, 2010, *Naar meer focus op het mbo*.

liteit zal het aanbieden van een kleine opleiding goed moeten worden afgewogen. Voorkomen dient te worden dat op termijn de kwaliteit van de opleidingen en de aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt onder druk komen te staan.

3. Doelstelling

Het doel van dit wetsvoorstel is het realiseren van een betere aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt en een doelmatigere spreiding van het opleidingsaanbod. Een zo goed mogelijke aansluiting op de arbeidsmarkt vergroot de kansen van jongeren. Werkloosheid aan het begin van de carrière heeft vergaande negatieve gevolgen, niet alleen voor de kans op een baan in de toekomst, maar ook voor gezondheid en welzijn van jongeren.¹¹ Een goede aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt is ook in het belang van werkgevers. Bedrijven hebben immers baat bij opleidingen die voldoende vakkrachten opleiden. Een doelmatigere spreiding maakt het in stand houden van kostbare opleidingen beter mogelijk en leidt tot een doelmatigere besteding van publieke middelen, wat ten goede zou moeten komen aan de kwaliteit en continuïteit van het opleidingsaanbod. Het wetsvoorstel draagt zo bij aan het realiseren van een sterkere economische structuur.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van het opleidingsaanbod bij onderwijsinstellingen ligt. Van onderwijsinstellingen wordt verwacht deze verantwoordelijkheid in nauw overleg en afstemming met het (regionale) bedrijfsleven en met (nabijgelegen) onderwijsinstellingen vorm te geven. Een goede aansluiting van de opleidingen op de arbeidsmarkt en een doelmatigere spreiding van het opleidingsaanbod overstijgen immers het belang van een individuele onderwijsinstelling en vragen om afstemming met andere onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven. Het zijn de onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven, die samen met andere belanghebbende partijen zoals de gemeenten, aan zet zijn om de gewenste verbeteringen tot stand te brengen. Daarvoor dienen zij met elkaar in overleg te treden en afspraken te maken. Zo kunnen onderwijsinstellingen onderling afspraken maken over wie welke opleiding in de regio aanbiedt of over het maximum aantal deelnemers dat voor een opleiding zal worden ingeschreven. Deze samenwerking is extra nodig gezien de krimp van het aantal deelnemers, die zich in steeds meer regio's zal gaan voordoen. Vanaf 2020 daalt het aantal deelnemers in het mbo op landelijke schaal (Referentieraming 2013).¹² Samenwerking maakt het mogelijk om ook in een situatie van krimp op stelselniveau tot een goede spreiding en daarmee doelmatige aanwending van de rijksbijdrage te komen. Bovendien is samenwerking essentieel om te voorkomen dat onderwijsinstellingen zich door de daling van het aantal deelnemers op stelselniveau te veel richten op opleidingen die aantrekkelijk zijn voor deelnemers zonder voldoende rekenschap te geven van de omvang van de vraag van het bedrijfsleven.

De regering acht het van groot belang dat overleg tussen de diverse partijen plaatsvindt. Vertegenwoordigers van onderwijs en bedrijfsleven, verenigd in de stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB), onderkennen dit en hebben een gezamenlijke werkwijze afgesproken. Onderdeel van die werkwijze is een geschillencommissie die op basis van zelfregulering door de SBB wordt ingesteld. Indien onver-

¹¹ Scarpetta, S., A. Sonnet and Th. Manfredi, 2010, *Rising youth employment during the crisis: how to prevent negative long-term consequences on a generation*, OECD social, employment and migration papers no. 106.

¹² <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/09/17/referentieraming-2013.html>

hoopt een ondoelmatige situatie blijft voortduren en dit niet door de partijen in het veld wordt opgelost, is een sluitstuk nodig met de mogelijkheid tot ingrijpen door de Minister. Dit sluitstuk is een ultieme stap waartoe alleen zal worden overgegaan als geen andere oplossing wordt gevonden. Immers, indien niet een passende oplossing wordt gevonden, kan dit leiden tot ondoelmatige aanwending van de rijksbijdrage. In dat geval zal naar de opvatting van de regering onvoldoende recht worden gedaan aan de gestelde doelen binnen de bredere opgave voor het mbo.

Onderwijsinstellingen onderkennen overigens steeds meer het belang van samenwerking voor zo goed mogelijk beroepsonderwijs. MBO15 laat zien dat meer dan de helft van de onderwijsinstellingen het opleidingsaanbod op één of andere manier afstemt met het aanbod van andere onderwijsinstellingen in de regio. Daarentegen voeren slechts enkele onderwijsinstellingen een externe oriëntatie gericht op de vraag van het bedrijfsleven op een gestructureerde wijze uit.¹³ Het is zaak dit uit te bouwen en te verankeren.

Het onderhavige wetsvoorstel sluit naar de mening van de regering aan bij de gedachte van zelfregulering, zoals verwoord in de adviezen van SBB.¹⁴ Het wetsvoorstel gaat uit van de opvatting dat de verantwoordelijkheid ligt bij de onderwijsinstellingen om in overleg met elkaar en met het bedrijfsleven tot goede oplossingen te komen. Deze verantwoordelijkheid komt tot uitdrukking in de al bestaande zorgplicht arbeidsmarkt-perspectief en in de zorgplicht doelmatigheid die dit wetsvoorstel introduceert. Enkel daar waar de conclusie moet zijn dat de zorgplichten door instellingen niet worden nageleefd, bestaat de mogelijkheid van doorzettingsmacht door de Minister. In paragraaf 11 wordt nader ingegaan op de adviezen van de SBB.

Het beoogde beleid sluit qua filosofie ook aan bij het advies van de Onderwijsraad «Zicht op een macrodoelmatig opleidingsaanbod» (2012). Ook de Onderwijsraad is van mening dat instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun opleidingen en de doelmatige besteding van de middelen die zij ontvangen voor het aanbieden van die opleidingen. Daarmee is echter niet gegarandeerd dat het gedrag van individuele instellingen ook op macroniveau leidt tot een optimaal opleidingsaanbod. De overheid heeft daarom vanuit haar stelselverantwoordelijkheid een rol om toe te zien op de kwaliteit van het beroepsonderwijs en een doelmatige besteding van overheidsmiddelen.¹⁵

In lijn met de regionale focus van het mbo en het uitgangspunt om de verantwoordelijkheid voor het opleidingsportfolio zoveel mogelijk bij de instellingen te houden, heeft de regering er niet voor gekozen om op landelijk niveau toestemming te verlenen voor het aanbieden van nieuwe opleidingen (zoals in het hoger onderwijs het geval is). Met de waarborgen die de landelijke kwalificatiestructuur kent voor de arbeidsmarktrelevantie van kwalificaties, de verplichting om stage te lopen alvorens een diploma te kunnen behalen en de in dit wetsvoorstel

¹³ MBO15. *Portfoliobeleid in het mbo*, rapportage februari 2014, Ede. Programma-management MBO15 ondersteunt onderwijsinstellingen bij de implementatie van het Actieplan *Focus op Vakmanschap*.

¹⁴ Zie voor de adviezen van de SBB, www.s-bb.nl/doelmatigheid.html.

¹⁵ 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.

voorgestelde aanscherpingen zou een toets vooraf naar de mening van de regering een onnodige verzwaring van de regeldruk en administratieve lasten betekenen.

4. Versterken van zelfregulering

Om tot een betere aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt en een doelmatige spreiding van het opleidingsaanbod komen, voorziet het wetsvoorstel in de volgende onderdelen die erop gericht zijn zelfregulering te versterken:

- Beoogd wordt onderwijsinstellingen te verplichten om te zorgen voor een goede, objectieve informatievoorziening aan aankomende deelnemers over relevante aspecten van de opleiding, waaronder de onderwijskwaliteit (met inbegrip van het oordeel van de Inspectie van het Onderwijs) en het arbeidsmarktperspectief. Onderwijsinstellingen zijn op basis van de huidige Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) alleen verplicht deelnemers te informeren over het onderwijsprogramma en de examens (artikel 7.4.8, tweede lid). De in dit wetsvoorstel voorgestelde extra verplichting brengt aankomende deelnemers beter in positie om met behulp van de juiste informatie een opleiding te kiezen. Wanneer deelnemers arbeidsmarktperspectief en kwaliteit zwaarder laten wegen in hun studiekeuze, stimuleert dit onderwijsinstellingen rekenschap te geven van de aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt. De verplichting om aankomende deelnemers te informeren zal, net als de verplichting tot het informeren over het onderwijsprogramma en de examens, ook gaan gelden voor diploma-erkende opleidingen van niet-bekostigde onderwijsinstellingen. De opleidingkeuze van deelnemers blijft binnen de kaders van de WEB vanzelfsprekend vrij. De deelnemersraad krijgt in dit wetsvoorstel adviesrecht over de voorgestelde informatievoorziening. Het adviesrecht kan zowel betrekking hebben op de inhoud als de vorm van informatievoorziening. Het is denkbaar dat de informatievoorziening voor aankomende deelnemers in samenhang met het vmbo wordt vormgegeven. De informatievoorziening aan aankomende deelnemers over het arbeidsmarktperspectief sluit aan bij het advies van de Onderwijsraad.
- Onderwijsinstellingen zijn reeds wettelijk verplicht alleen opleidingen aan te bieden indien sprake is van voldoende arbeidsmarktperspectief na beëindiging van de opleiding (artikel 6.1.3, eerste lid, WEB). Onder arbeidsmarktperspectief wordt in ieder geval verstaan: het binnen een redelijke termijn vinden van een baan op het niveau van de gevolgde opleiding.¹⁶ In het wetsvoorstel wordt dit uitdrukkelijk bepaald. Indicaties dat mogelijk niet is voldaan aan de zorgplicht betreffen situaties waarin na een redelijke termijn een substantieel aantal schoolverlaters geen baan heeft op niveau van de opleiding, onder dat niveau werkzaam is, of het arbeidsmarktperspectief van gediplomeerden voor de toekomst onder de maat is. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de dynamiek van de arbeidsmarkt: door bijvoorbeeld nieuwe eisen aan gediplomeerden, nieuwe markten door globalisering of technologische ontwikkelingen kan de arbeidsmarktrelevantie van een opleiding immers in een ander licht komen te staan. Het voldoen aan de zorgplicht vraagt van onderwijsinstellingen afstemming met andere instellingen en het bedrijfsleven. Dit is nodig omdat de arbeidsmarkt over het algemeen niet door één onderwijs-

¹⁶ Onderzoek van het ROA laat zien dat arbeidsmarktrelevantie beoordeeld zou moeten worden op arbeidsdeelname (aandeel schoolverlaters dat werkt) en onderbenutting (aandeel schoolverlaters dat onder niveau werkt). ROA, 2014, *Macrodoelmatigheid mbo: inkadering arbeidsmarktperspectief*, Maastricht. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van OCW en EZ.

instelling wordt bediend. Van onderwijsinstellingen wordt verwacht deze afstemming zoveel mogelijk vorm te geven binnen de vastgestelde 35 arbeidsmarktregio's, zodat ook de verbinding kan worden gelegd met gemeenten en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Daar waar nodig kunnen onderwijsinstellingen – binnen de kaders van de Mededingingswetgeving – met betrekking tot hun opleidingsaanbod ook in overleg treden met niet-bekostigde instellingen. De zorgplicht arbeidsmarktperspectief geldt echter alleen voor de door de overheid bekostigde opleidingen van instellingen. In het licht van de voorgenomen aanscherping van de zorgplicht arbeidsperspectief wordt van onderwijsinstellingen gevraagd zich over mutaties in het opleidingsportfolio te verantwoorden in het jaarverslag.

- Met het oog op een doelmatige aanwending van de rijksbijdrage is in dit wetsvoorstel een nieuwe zorgplicht doelmatigheid opgenomen, die instellingen verplicht zich ervan te vergewissen of het verzorgen van een beroepsopleiding door de instelling, gelet op het geheel van voorzieningen op het gebied van het beroeps onderwijs, doelmatig is. De onderwijsinstelling houdt hierbij rekening met het opleidingsaanbod van andere instellingen. Als teveel andere instellingen een dergelijke opleiding ook aanbieden, kan dit leiden tot ondoelmatige aanwending van de beschikbare financiële middelen. In de wet wordt geen hard criterium opgenomen op basis waarvan het aanbieden van een opleiding ondoelmatig is: onderwijsinstellingen kunnen immers ook bij kleine opleidingen erin weten te slagen met elkaar het aanbod doelmatig vorm te geven. De regering acht het met name van belang dat instellingen het risico van ondoelmatigheid in de onderlinge relatie onderkennen en daarop acteren door daarover met elkaar in overleg te treden. Indicatie dat mogelijk niet voldaan is aan de zorgplicht betreft de situatie waarin in een regio meerdere onderwijsinstellingen een opleiding met relatief weinig deelnemers tegen relatief hoge kosten aanbieden.¹⁷ In de praktijk onderkennen onderwijsinstellingen het risico van ondoelmatigheden in het aanbod. Daarom stellen zij soms grenzen aan het aantal in te schrijven deelnemers. Een ander voorbeeld van een mogelijke ondoelmatige situatie is de situatie waarin een onderwijsinstelling overweegt een nieuwe opleiding te starten en daardoor een kapitaalintensieve opleiding van een andere onderwijsinstelling in die regio onrendabel maakt. De nieuwe zorgplicht is een aanvulling op de bestaande wettelijke verplichtingen die van onderwijsinstellingen een doelmatige aanwending van de rijksbijdrage eisen (artikel 2.5.3 van de WEB). De bestaande verplichtingen betreffen uitsluitend de eigen bedrijfsvoering van de instelling. De nieuwe zorgplicht doelmatigheid legt de verbinding met andere instellingen. Zo wordt doelmatigheid gezien in het licht van het geheel aan onderwijsvoorzieningen, dus ook in het licht van het onderwijsaanbod van andere instellingen in de regio. Daar waar nodig kunnen bekostigde onderwijsinstellingen – binnen de kaders van de Mededingingswetgeving – ook in overleg treden met niet-bekostigde instellingen. De zorgplicht doelmatigheid geldt echter alleen voor de door de overheid bekostigde opleidingen van instellingen. Onderkend moet daarbij worden dat bekostigde instellingen altijd een eigen verantwoordelijkheid hebben voor de toegankelijkheid van opleidingen, in het bijzonder voor kansarme groepen (artikel 1.3.5 WEB). In het licht van de zorgplicht doelmatigheid wordt van onderwijsinstellingen gevraagd

¹⁷ Onderzoek van KBA geeft een nadere beschouwing over de zorgplicht doelmatigheid. Als signaal (en niet meer dan dat) voor een mogelijke ondoelmatige situatie wordt het deelneemersaantal van achttien per beroep en opleidingslocatie voorgesteld. KBA, 2014, *De plicht tot verantwoordelijkheid: nadere inkadering van de zorgplicht doelmatigheid*, Nijmegen. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van OCW en EZ.

zich ook over mutaties in het opleidingsportfolio te verantwoorden in het jaarverslag.

Voorgesteld wordt dat onderwijsinstellingen voornemens met betrekking tot het starten en stoppen van beroepsopleidingen op enige locatie tijdig melden aan de Minister. De melding zal dan door de Minister op een voor een ieder toegankelijke wijze openbaar worden gemaakt. Dit wetsvoorstel voorziet erin dat onderwijsinstellingen worden verplicht de melding te doen voor 1 februari in het kalenderjaar voorafgaand aan het studiejaar waarin het starten dan wel stoppen van opleidingen wordt beoogd. De regering meent dat met een periode van anderhalf jaar voldoende gelegenheid wordt gegeven om zelfregulering haar werk te laten doen. In aanvulling daarop geeft een dergelijke periode ook gelegenheid om het onderwijsprogramma adequaat vorm te geven. Onder het stoppen van een opleiding wordt verstaan het niet langer openstellen van de opleiding voor nieuwe deelnemers. Dit betekent dat in beginsel anderhalf jaar voordat de laatste deelnemer wordt ingeschreven, het voornemen tot stoppen kenbaar moet zijn gemaakt. Openbaarmaking stelt belanghebbenden in de regio in staat daar waar nodig te reageren en actie te ondernemen. Het tijdig melden van het stoppen van opleidingen zorgt er ook voor dat opleidingen, waaronder de kleinschalige opleidingen die uniek zijn voor de regio of het land, niet ongemerkt kunnen verdwijnen.

Ondersteunend aan bovengenoemde bepalingen is dat onderwijs en bedrijfsleven, verenigd in de SBB, een gezamenlijke werkwijze zijn overeengekomen om te komen tot een zo goed mogelijke aansluiting. Ook zijn zij voornemens een geschillencommissie in te stellen. Deze geschillencommissie kan om een uitspraak worden gevraagd als partijen niet tot overeenstemming komen over een goede aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt of een doelmatige spreiding van het opleidingsaanbod. Het is aan de SBB om het onderwijs en het bedrijfsleven door middel van zelfregulering te binden aan de werkwijze en uitspraken van de geschillencommissie. De regering verwacht veel van de werking van de geschillencommissie, met name op het aspect van het voorkomen van ondoelmatig aanbod gelet op het geheel aan voorzieningen. Onderwijsinstellingen hebben er immers belang bij om onderlinge geschillen ter oplossing voor te leggen aan de geschillencommissie, bijvoorbeeld indien het gedrag van de ene onderwijsinstelling tot nadelige effecten voor de andere instelling leidt.

5. Ingrijpen bij niet-naleving zorgplichten

Met de hiervoor genoemde bepalingen wordt gestimuleerd dat onderwijsinstellingen gezamenlijk en in overleg met het bedrijfsleven een zo goed mogelijke aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt en doelmatige spreiding weten te realiseren. Daar waar dit in onvoldoende mate lukt, dient dit gecorrigeerd te worden. Zo zal de geschillencommissie mogelijk niet alle knelpunten met betrekking tot een goede aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt en doelmatige spreiding van dat aanbod op weten te lossen. Zo is denkbaar dat onderwijsinstellingen en bedrijfsleven geen geschil ervaren over onvoldoende arbeidsmarktperspectief, terwijl de zorgplicht niet wordt nageleefd. Ook is denkbaar dat onderwijsinstellingen een uitspraak van de geschillencommissie naast zich neerleggen en als gevolg daarvan mogelijk ook de eerdergenoemde zorgplichten niet naleven. De regering heeft daarbij een escalatieladder voor ogen.

Het is daarvoor noodzakelijk dat de Minister van OCW (de Minister van EZ voor groen onderwijs) vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid de mogelijkheid heeft om in te grijpen als sprake blijft van onvoldoende

aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt of een ondoelmatig opleidingsaanbod. Dat ingrijpen kan uiteindelijk bestaan uit het ontnemen van de rechten, genoemd in artikel 1.3.1 van de WEB, ten aanzien van een beroepsopleiding die een instelling verzorgt. Dit betekent dat een instelling voor een opleiding ten aanzien waarvan de rechten ontnomen zijn, niet langer aanspraak heeft op bekostiging. Deze mogelijkheid bestaat reeds bij de niet-naleving van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief (artikel 6.1.4, eerste lid, onderdeel c, van de WEB) en wordt in dit wetsvoorstel uitgebreid ten aanzien van de niet-naleving van de nieuwe zorgplicht doelmatigheid. Ook het opschorten van de bekostiging is een mogelijkheid om in te kunnen grijpen.

Het is de bedoeling om in een beleidsregel vast te leggen wanneer en hoe de Minister van zijn discretionaire bevoegdheid gebruik zal maken. Daardoor wordt voor de onderwijsinstellingen helder wat van hen wordt verwacht bij de naleving van de genoemde zorgplichten. Zo zal onder meer in de beleidsregel duidelijk moeten worden gemaakt wanneer sprake is van een situatie dat een substantieel aantal gediplomeerden niet of onder het niveau aan het werk is, wat verzachtende omstandigheden kunnen zijn en wat van de betrokken instellingen wordt verwacht. Beoogd is de beleidsregels tegelijk met inwerkingtreding van de wet te publiceren.

Adviescommissie

De gedachte is dat de Minister zich bij de toepassing van zijn bevoegdheid tot het ontnemen van rechten kan laten adviseren door een onafhankelijke adviescommissie. De commissie dient uit leden te bestaan die onafhankelijk zijn ten opzichte van de partijen in het veld. Er dient geen verstrengeling te zijn met de belangen van onderwijsinstellingen of bedrijfsleven. Door gebruik te maken van een adviescommissie die beschikt over expertise ten aanzien van het beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt is een goede afweging op basis van deskundigheid geborgd. De instelling van de commissie zal plaatsvinden bij een instellingsbesluit van de Minister.

De Minister kan de commissie verzoeken om periodiek het opleidingsaanbod in verband met de naleving van de zorgplichten te onderzoeken en daarover te adviseren. De adviescommissie zal zich hierbij in ieder geval richten op situaties waarbij risico's op een gebrekkige aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt groot zijn. Ook signalen (denk aan: wetenschappelijk onderzoek, nieuwsberichten of signalen van onderwijsinstellingen, bedrijfsleven, gemeenten, maar ook de inspectie) over de niet-naleving van de zorgplichten in concrete situaties kunnen aanleiding zijn om zaken nader door de commissie te laten onderzoeken en de commissie daarover een advies te vragen. De adviescommissie zal daarbij het beleidskader zoals neergelegd in bovengenoemde beleidsregel in acht nemen. Het advies van de commissie brengt in kaart in hoeverre de zorgplichten zijn nageleefd en waar dat niet zo is, welke stappen door de betrokken instelling(en) gezet moeten worden om dit te herstellen. De adviescommissie zal haar advisering over het algemeen baseren op gegevens uit openbare bronnen en uit informatie die van het Ministerie van OCW afkomstig is. Te denken valt hierbij aan de informatie van het CBS over arbeidsmarktperspectief van beroepsopleidingen, werkloosheidscijfers, informatie van DUO over aard en omvang van beroepsopleidingen bij de diverse instellingen, onderzoeken van ROA op deze terreinen. Ook de Inspectie kan informatie aandragen die zij bij haar toezichthoudende taak vergaart. De adviescommissie kan indien nodig ook instellingen om inlichtingen vragen, met instellingen en andere betrokken arbeidsmarktpartijen in gesprek treden en instellingen over haar concept-bevindingen informeren zodat de adviescommissie in het

definitieve advies aan de Minister hier waar nodig rekening mee kan houden.

Sancties

Op basis van het advies van de adviescommissie kan de Minister van OCW (de Minister van EZ voor groen onderwijs) een besluit nemen. Afhankelijk van de aard van de problematiek kan dit besluit zich richten op één of meerdere onderwijsinstellingen in een regio. Een goede aansluiting van opleidingen op de arbeidsmarkt en doelmatige spreiding van het opleidingsaanbod is immers veelal een verantwoordelijkheid van meerdere onderwijsinstellingen.

Het besluit kan het opschorten van de bekostiging dan wel het ontnemen van de rechten betekenen. Voorafgaand aan het ontnemen van rechten aan opleidingen dient altijd eerst een waarschuwing te worden gegeven teneinde alsnog te komen tot naleving van de zorgplicht. Aan deze waarschuwing kan een aantal verbeterpunten worden verbonden. Het terugbrengen van de instroom van nieuwe studenten in een opleiding, voor situaties waar teveel jongeren worden opgeleid gezien de vraag van de arbeidsmarkt, is hierbij een voor de hand liggende mogelijkheid. Daar waar aan de orde kunnen instellingen door de Minister gewezen worden op de mogelijkheid om de geschillencommissie SBB in te schakelen. Ook in deze fase is zelfregulering, teneinde knelpunten weg te nemen, immers veruit te prefereren.

Zoals aangegeven, in het geval waarin een waarschuwing niet het gewenste effect heeft, kan de Minister van OCW (de Minister van EZ voor groen onderwijs) bij een onderwijsinstelling de rechten aan een opleiding ontnemen, waardoor de bekostiging voor die opleiding komt te vervallen en de onderwijsinstelling geen diploma's voor die opleiding meer mag afgeven.

Rol Inspectie

De adviescommissie en de Inspectie hebben ieder een eigen rol bij de naleving van de zorgplichten. De Inspectie is de toezichthouder ten aanzien van het onderwijs en heeft daartoe krachtens de Wet op het onderwijstoezicht de nodige bevoegdheden. De adviescommissie is geen toezichthouder. Zij adviseert uitsluitend de Minister over gebruikmaking van diens bevoegdheid tot ontneming van rechten indien de zorgplichten arbeidsmarktperspectief en doelmatigheid niet blijken te zijn nageleefd. Daartoe dient zij op basis van de beschikbare gegevens het arbeidsmarktperspectief en de doelmatigheid van het opleidingsaanbod te onderzoeken. De Inspectie handhaaft de huidige werkwijze bij de zorgplicht arbeidsmarktperspectief die inhoudt dat de Inspectie onder meer bij de Staat van de instelling het college van bestuur bevraagt op de overwegingen waarom een nieuwe opleiding is gestart. Deze werkwijze zal worden verbreed naar de zorgplicht doelmatigheid. Dit toezicht is vooral gericht op de handelwijze van een individuele instelling en niet zozeer op het resultaat van die handelwijze. Het resultaat betreft het arbeidsmarktperspectief of de doelmatigheid van het opleidingsaanbod en dit is niet zuiver afhankelijk van de handelwijze van een individuele onderwijsinstelling maar ook van de gedragingen van andere nabijgelegen onderwijsinstellingen. Dat het resultaat van de zorgplicht het gevolg kan zijn van het optreden van meerdere instellingen tegelijkertijd maakt dat de Inspectie de taak van de adviescommissie niet op zich zou kunnen nemen. De Inspectie treedt immers handhavend op richting individuele instellingen en kan geen rol van marktmeester op zich nemen. De Inspectie blijft voor wat betreft de handelwijze van individuele instellingen

handhavend optreden richting die onderwijsinstellingen, terwijl de adviescommissie het resultaat betreffende het arbeidsmarktperspectief en de doelmatigheid van het opleidingsaanbod beoordeelt. Daarbij gaat het om het handelen van meerdere onderwijsinstellingen gezamenlijk. Het kan voorkomen dat de Inspectie in het kader van het reguliere toezicht een signaal krijgt over een gebrekkige aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt. In dat geval zal de Inspectie geen nalevingsonderzoek in gang zetten maar dit wel onder de aandacht brengen van de Minister. Het ligt overigens voor de hand dat dergelijke signalen al eerder zijn opgepikt door de Minister (of adviescommissie).

Relatie tussen zelfregulering en ingrijpen door de Minister

De Minister zal geen uitspraak doen in geschillen tussen instellingen. Zijn doorzettingmacht zal altijd in relatie staan tot zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel waaronder de handhaving van de zorgplichten arbeidsmarktperspectief en doelmatigheid. Daarmee zijn de taken van de eerdergenoemde geschillencommissie van SBB en de Minister anders van aard. Het is denkbaar dat een signaal over een ondoelmatige situatie onder de aandacht wordt gebracht bij de Minister, terwijl evident sprake is van een geschil tussen instellingen dat in eerste aanleg thuis hoort bij de geschillencommissie. In het geval dat de geschillencommissie nog geen uitspraak heeft gedaan, zal de Minister de adviescommissie doorgaans pas om advies vragen nadat de geschillencommissie na een redelijke termijn nog niet tot een uitspraak is gekomen. Beoogd wordt dit op te nemen in de beleidsregel. Ook is het denkbaar dat onderwijsinstellingen een uitspraak van de geschillencommissie in een geschilsituatie niet opvolgen. Indien een dergelijke situatie onder de aandacht van de Minister wordt gebracht, kan de Minister de adviescommissie vragen om te adviseren hoe in te grijpen. In de beleidsregel zal worden opgenomen dat de Minister een uitspraak van de geschillencommissie altijd zal betrekken bij zijn afweging.

De verbinding tussen de rol van de geschillencommissie en de bevoegdheid van de Minister zal sterker zijn als het toetsingskader van de geschillencommissie en de beleidsregel eensluidende criteria voor arbeidsmarktperspectief en doelmatigheid omvatten. Het is aan de SBB om die verbinding in het toetsingskader voor de geschillencommissie vorm te geven. Bij de totstandkoming van de beleidsregel zal consultatie plaatsvinden van in ieder geval ook de SBB.

6. Randvoorwaarden

Kwalificatiestructuur en bekostiging

Een vereenvoudigde kwalificatiestructuur is randvoorwaarde om te komen tot een betere aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt en een doelmatiger aanbod. De kwalificatiestructuur bestaat nu uit 237 kwalificatiedossiers en 612 kwalificaties. De herziening leidt tot minder kwalificatiedossiers (minus circa 24%) en minder kwalificaties (minus circa 18%).¹⁸ 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. Bredere kwalificaties vergroten de kansen voor gediplomeerden op de arbeidsmarkt. Het voornemen is de nieuwe structuur met ingang van studiejaar 2016–2017 van kracht te laten zijn. In het studiejaar 2015–2016 kunnen

¹⁸ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/03/04/kamerbrief-herziening-kwalificatiestructuur-mbo.html>. Kamerstukken II, 2013–2014, 31 524, nr. 193.

onderwijsinstellingen op vrijwillige basis aan de slag met de nieuwe structuur.

Om onderwijsinstellingen in staat te stellen om op basis van de landelijke kwalificatiestructuur die opleidingen aan te bieden waar de arbeidsmarkt om vraagt, is het van belang dat de prijsfactoren zoveel mogelijk aansluiting vinden bij de onderliggende kostenstructuren. Een onafhankelijke commissie zal worden gevraagd een advies uit te brengen over de wenselijke prijsfactoren in het mbo. Het macrobudget zal hiervoor met ca. € 75 miljoen worden verhoogd.¹⁹ Een onafhankelijke commissie zal worden gevraagd een advies uit te brengen over de wenselijke prijsfactoren in het mbo zodat het voor onderwijsinstellingen aantrekkelijk blijft om technische en andere kostbare opleidingen aan te bieden waar de arbeidsmarkt om vraagt. Aan de commissie prijsfactoren is expliciet gevraagd aandacht te besteden aan kleinschalige, unieke opleidingen.

Kwaliteitsafspraken

Om onderwijsinstellingen te stimuleren (nog) betere prestaties te leveren, wil de regering kwaliteitsafspraken met de scholen maken op specifieke thema's voor een periode van vier jaar.²⁰ Hiervoor heeft het kabinet in het regeerakkoord € 250 miljoen extra gereserveerd. Dit is ruim 7% van het totale budget voor de mbo-sector. Onderdeel van de kwaliteitsafspraken is het transparant maken van het succes van mbo'ers op de arbeidsmarkt. Er wordt ook een pilot gestart om te onderzoeken of aan het succes op de arbeidsmarkt een beloning voor de mbo-school kan worden gekoppeld. Omdat het succes op de arbeidsmarkt van mbo'ers ook wordt beïnvloed door de situatie op de (regionale) arbeidsmarkt is ervoor gekozen om eerst via een pilot te onderzoeken of een beloning voor mbo-scholen een passende prikkel is.²¹

Samenwerking

De bepalingen in het wetsvoorstel beogen te stimuleren dat onderwijsinstellingen en bedrijven elkaar meer opzoeken waar het gaat om betere aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt en een doelmatige spreiding van dat aanbod. Het is daarom van belang dat onderwijsinstellingen geen belemmeringen ondervinden bij samenwerking met elkaar of het bedrijfsleven.

De huidige WEB laat ruimte voor instellingen om met name op facilitair gebied (gezamenlijk gebruik van locaties, gezamenlijke inkoop) of door uitruil van opleidingen samen te werken. Voorts zijn er signalen dat sommige onderwijsinstellingen willen samenwerken door de onderbouw van een opleiding bij een roc te laten plaatsvinden en de bovenbouw bij de meer specialistische vakinstelling of op een concentratiepunt bij één van die instellingen. Uit de internetconsultatie van het wetsvoorstel (zie ook paragraaf 12) blijkt dat het voor deze vormen van samenwerking in ieder geval helpt als de Inspectie van het Onderwijs inzicht geeft aan de instellingen op welke wijze de Inspectie tijdens een onderzoek rekening kan houden met daadwerkelijke samenwerking tussen onderwijsinstellingen.

¹⁹ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/03/03/kamerbrief-met-uitwerking-begrotingsafspraken-2014.html>. Kamerstukken II, 2013–2014, 33 750 VIII, nr. 95.

²⁰ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/12/16/kamerbrief-over-kwaliteitsafspraken-mbo.html>. Kamerstukken II, 2013–2014, 31 524, nr. 189.

²¹ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/03/03/aanbiedingsbrief-bij-de-antwoorden-op-vragen-over-kwaliteitsafspraken-mbo.html>. Kamerstukken II, 2013–2014, 31 524, nr. 192.

Met het regionaal investeringsfonds mbo stimuleert de regering publiek-private samenwerking tussen onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven.²² Daar waar publiek-private samenwerking samengaat met het gezamenlijk exploiteren of het uitruilen van opleidingen tussen onderwijsinstellingen biedt het investeringsfonds ruimte voor extra financiële ondersteuning. Daarmee wordt het mogelijk om de kwaliteit en continuïteit van opleidingen waar het bedrijfsleven om vraagt in de regio te waarborgen.

Gegevensbasis

Een goede gegevensbasis is een voorwaarde om tot een betere aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt en een doelmatigere spreiding te komen. Nog in 2014 volgt een voor een ieder toegankelijke website van de SBB met een grotere set aan relevante indicatoren. Deze doelmatigheidsinformatie vereenvoudigt het maken van afspraken tussen onderwijsinstellingen en bedrijfsleven over het opleidingsportfolio.²³ In aanvulling daarop zal DUO in het kader van openbaarheid van overheidsinformatie nog dit jaar op de website van DUO gegevens per onderwijsinstelling en per opleiding publiceren over kwaliteit (denk aan voortijdige schooluitval, (succesvolle) doorstroom, jaarresultaat) en arbeidsmarktperspectief (zie hieronder). Ook zal op de DUO-site een link worden opgenomen die verwijst naar het instellingsprofiel op de website van de Inspectie van het Onderwijs.²⁴

Onderdeel van de gegevensbasis is het hebben van een goed zicht op het arbeidsmarktperspectief. Daarbij hoort in ieder geval het aandeel werkenden onder schoolverlaters. Dit brengt het CBS inmiddels in kaart. Het CBS geeft inzicht in de arbeidsmarktpositie van deelnemers een jaar na diplomering (het aandeel werkenden, waaronder zelfstandigen, met een baan van meer dan 12 uur). Het CBS maakt deze gegevens op het niveau van individuele instellingen nu pas openbaar indien de instellingen daartegen geen bedenkingen hebben. Op dit moment wordt daarom een machtiging van de instellingen gevraagd voor het openbaar maken van de informatie. Voorgesteld wordt die informatie in de toekomst ook zonder machtiging van de instellingen openbaar te kunnen maken. Daartoe is aanpassing van de wet nodig. Zie daarover de artikelsgewijze toelichting bij artikel II. Voor het in kaart brengen van het arbeidsmarktperspectief is het van belang ook zicht te hebben op het niveau van de baan van schoolverlaters. Het niveau van de baan kan vooralsnog alleen op basis van een enquête in beeld worden gebracht. Het ROA brengt in de zomer van 2014 voor het eerst op het niveau van beroepsopleidingen het niveau van de baan in kaart. Indien een enquête onder schoolverlaters over een aantal jaren wordt herhaald, wordt het ook mogelijk om op het niveau van onderwijsinstellingen het niveau van de baan van schoolverlaters per beroepsopleiding inzichtelijk te maken. De regering verkent de mogelijkheden daartoe. ROA, UWV en SBB brengen tot slot gegevens over het toekomstige arbeidsmarktperspectief in beeld. Deze gegevens zijn altijd met enige onzekerheid omgeven. De arbeidsmarkt is immers dynamisch en op basis van voorspellingen kunnen zich ook gedragseffecten voordoen waardoor bijvoorbeeld voorspelde tekorten zich niet zullen voordoen. De onzekerheid is groter als prognoses op een lager aggregatieniveau (bijvoorbeeld beroepsopleiding versus mbo-sectoren), schaal (bijvoorbeeld arbeidsmarktregio versus Nederland als geheel) en

²² <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/11/06/kamerbrief-over-regionaal-investeringsfonds-mbo.html>. Kamerstukken II, 2013–2014, 32 637, nr. 87.

²³ De informatievoorziening door de SBB beoogt in lijn met het advies van de Onderwijsraad «Zicht op macrodoelmatig opleidingsaanbod» te werken als «knipperlichtnormen».

²⁴ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/10/07/kamerbrief-over-macrodoelmatigheid-in-het-mbo.html>. Kamerstukken II, 2013–2014, 31 524, nr. 184.

werkkring (bijvoorbeeld in verlengde van de opleiding versus het vinden van een baan) betrekking hebben.

7. Uitvoeringslasten en administratieve lasten

De regering is van mening dat de potentiële besparingen van een betere afstemming van het opleidingsaanbod een veelvoud zijn van de administratieve lasten die samengaan met dit wetsvoorstel (zie hiervoor ook paragraaf 9).

Het wetsvoorstel is uitvoerbaar voor onderwijsinstellingen. Het wetsvoorstel gaat gepaard met administratieve lasten (alle informatieverplichtingen, niet zijnde aan de overheid) en uitvoeringslasten (alle overige informatieverplichtingen, niet zijnde de overheid) voor onderwijsinstellingen.

De administratieve lasten hangen samen met de verplichting tot het geven van verantwoording over mutaties in het opleidingsportfolio in het licht van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief en doelmatigheid. Deze verplichting raakt naar verwachting 2000 opleidingen.²⁵,²⁶ De eenmalige administratieve lasten zijn 0,7 mln euro.²⁷ De structurele administratieve lasten zijn naar verwachting lager dan 0,7 mln euro, mits onderwijsinstellingen erin slagen tijdig het portfolio in lijn te brengen met de verplichtingen die samenhangen met de zorgplicht arbeidsmarktperspectief en doelmatigheid. Daarnaast zorgt de verplichting tot het melden van het starten en stoppen van opleidingen aan OCW tot structureel extra administratieve lasten van 0,1 mln euro.²⁸

De uitvoeringslasten hangen samen met:

- De extra verplichting tot goede, objectieve informatievoorziening aan aankomende deelnemers. Deze verplichting heeft betrekking op 8100 beroepsopleidingen. De structurele uitvoeringslasten zijn 0,4 mln euro.²⁹

²⁵ Op basis van alleen harde indicatoren is het alleen mogelijk een eerste indicatie te geven van het aandeel beroepsopleidingen met een risico op het niet naleven van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief. De berekening van het aantal opleidingen met een risico op onvoldoende arbeidsmarktperspectief is gebaseerd op de schoolverlatersonderzoeken over periode 2008–2012 van het ROA (zie: <http://roastatistics.maastrichtuniversity.nl/SISOnline/Home.aspx>). Uit dit onderzoek blijkt dat van de 145 beroepsopleidingen waarover het ROA over gegevens beschikt, voor 15% de werkloosheid onder schoolverlaters meer dan twee keer het gemiddelde van het desbetreffende niveau is. Dit percentage wordt gehanteerd bij de berekening van de uitvoeringslasten. Dit betekent dat bij 15% van de in totaal 8100 beroepsopleidingen sprake is van een risico op het niet-voldoen aan de zorgplicht arbeidsmarktperspectief. Dit betekent dat het mogelijk voor 1200 opleidingen nodig kan zijn om verantwoording te geven over mutaties in het portfolio.

²⁶ Op basis van alleen harde indicatoren is het alleen mogelijk een eerste indicatie te geven van het aandeel beroepsopleidingen met een risico op het niet naleven van de zorgplicht doelmatigheid. Ongeveer 40% van de 8100 opleidingen is klein. Onder de veronderstelling dat voor een kwart van de kleine opleidingen het noodzakelijk is om het aanbod intensiever af te stemmen, betekent dit dat voor mogelijk 800 opleidingen sprake kan zijn van het geven van verantwoording over mutaties in het portfolio.

²⁷ De administratieve lasten hangen samen met 1200 opleidingen met een risico op onvoldoende arbeidsmarktperspectief en 800 opleidingen met een risico op ondoelmatige besteding van de rijksbijdrage gelet op het geheel aan voorzieningen. Uitgaande van 8 uur verantwoording met een uurloon van 45 euro, leidt dit tot administratieve lasten van 0,7 mln.

²⁸ In schooljaar 2012–2013 zijn in 2012 642 opleidingen gestart en 538 opleidingen gestopt bij de instellingen. Dit aantal is vertekend door de overgang van eindtermenopleidingen naar competentiegericht onderwijs. Bij de berekening van de administratieve lasten wordt verondersteld dat de helft van dit aantal opleidingen op structurele basis gestart dan wel gestopt wordt. Onder de veronderstelling dat aan het aan OCW melden vier uur per opleiding en een uurloon van 45 euro, zijn de structurele administratieve lasten 0,1 mln euro.

²⁹ De structurele uitvoeringslasten hangen samen met zijn 8100 opleidingen. Onder de veronderstelling dat één uur per opleiding en een uurloon van 45 euro nodig is om aan de verplichting te voldoen, zijn de structurele uitvoeringslasten 0,4 mln euro.

- De nieuwe zorgplicht doelmatigheid vraagt om het afstemmen van het opleidingsportfolio op dat van andere (nabijgelegen) onderwijsinstellingen. Deze zorgplicht heeft vooral betekenis voor kleine opleidingen. De eenmalige uitvoeringslasten zijn 3,5 mln euro.³⁰ Deze uitvoeringslasten in deze omvang zijn eenmalig om het opleidingsportfolio in een betere uitgangspositie te brengen. De structurele uitvoeringslasten zijn naar verwachting vele malen lager.

8. Uitvoerbaarheid, naleefbaarheid en handhaafbaarheid

Uitvoerbaarheid

Het wetsvoorstel is door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) getoetst op uitvoerbaarheid. Voor DUO is het wetsvoorstel uitvoerbaar.

Naleefbaarheid

De Inspectie van het Onderwijs geeft aan dat het voor een goede naleving van de zorgplicht door onderwijsinstellingen van belang is om heldere normen te stellen. In de beoogde beleidsregel (zie hierboven) zal ter zake naar verwachting meer helderheid worden gecreëerd. Specifiek voor het handhaven van de voorwaarden die gekoppeld kunnen zijn aan een waarschuwing merkt de inspectie op het van belang te vinden dat de voorwaarden gericht moeten zijn op het voldoen aan de zorgplichten en dat de beleidsregels, op basis waarvan de adviescommissie de Minister adviseert, arbeidsmarktperspectief en doelmatigheid zo eenduidig mogelijk inkaderen zodat het voor alle betrokkenen inzichtelijk is wat eronder wordt verstaan. De inspectie geeft tot slot aan het van belang te vinden te worden betrokken bij het toetsen of de voorwaarden die verbonden zijn aan een waarschuwing, ook daadwerkelijk handhaafbaar zijn. Met deze opmerkingen zal in de uitvoering rekening worden gehouden.

Beoogd wordt de nieuwe wetgeving in werking te laten treden met ingang van 1 januari 2015. De bepalingen gelden voor het eerst voor het studiejaar 2015–2016. De melding voor het starten en stoppen van opleidingen geldt voor het eerst voor het studiejaar 2016–2017 (zie inwerkingtredingsartikel). Pas een jaar na de beoogde inwerkingtreding van de nieuwe wet, dus vanaf 1 januari 2016, zal de Minister indien nodig daadwerkelijk overgaan tot handhaving van genoemde zorgplichten met gebruikmaking van zijn bevoegdheid om rechten van een instelling ten aanzien van een beroepsopleiding te ontnemen (Kamerstukken II 2012/13, 31 524, nr. 166). De verantwoording over mutaties in het opleidingsportfolio als gevolg van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief of de zorgplicht doelmatigheid hoeft pas in het jaarverslag over 2015 te worden opgenomen.

³⁰ Ongeveer 40% van de 8100 opleidingen is klein. Onder de veronderstelling dat voor een kwart van de kleine opleidingen het noodzakelijk is om het aanbod intensiever af te stemmen, leidt dit uitgaande van 2 werkweken (2 x 36 uur) afstemming per opleiding en een uurloon van 45 euro, tot 2,6 mln extra uitvoeringslasten.

9. Financiële gevolgen rijksbegroting

Dit wetsvoorstel hangt samen met de ombuiging «Minder opleidingen en macrodoelmatigheid mbo» voor een bedrag van 60 miljoen euro in 2017 oplopend tot 120 miljoen euro (structureel).³¹ De ombuiging is vormgegeven door een generieke korting op het macrobudget.

Deze generieke korting is een financiële prikkel voor het realiseren van een doelmatiger opleidingsaanbod.³²

Met het oog daarop bevat dit wetsvoorstel maatregelen die de instellingen in positie brengen om te komen tot een doelmatiger opleidingsaanbod. Voorts draagt de herziening van de kwalificatiestructuur bij aan een beter organiseerbaar en daarmee doelmatiger opleidingsaanbod. Ook creëert het regionaal investeringsfonds mbo, dat publiek-private samenwerking stimuleert onder de voorwaarde van een doelmatig aanbod, prikkels om te komen tot minder kleine opleidingen. Het regionale investeringsfonds mbo treedt in 2014 in werking en het Rijk stelt hiervoor € 100 miljoen beschikbaar voor de periode 2014–2017. Voorts is de Inspectie van het Onderwijs een themaonderzoek gestart naar de onderwijskwaliteit van kleine opleidingen. Kleine opleidingen worden nu niet betrokken in het reguliere toezicht in het kader van de Staat van de Instelling. Dit themaonderzoek kan eraan bijdragen dat onderwijsinstellingen besluiten kleine opleidingen af te bouwen.

10. Gevolgen voor Caribisch Nederland

Dit wetsvoorstel heeft slechts ten dele betrekking op Caribisch Nederland. Dit betreft het geven van informatie over beroepsopleidingen door instellingen aan aspirant-deelnemers. Niet op alle onderdelen van macrodoelmatigheid is wijziging van de WEB BES nodig. Overeenkomstig de WEB BES moet goedkeuring door de Minister worden verleend om opleidingen in Caribisch Nederland voor bekostiging in aanmerking te laten komen (artikel 2.1.1 WEB BES). Bekostiging van een opleiding vindt slechts plaats indien aan een aantal wettelijke voorwaarden is voldaan (artikel 2.1.1, tweede lid, WEB BES). Tot die voorwaarden behoren dat er maatschappelijke behoefte bestaat aan de opleiding en dat er arbeidsmarktperspectieven zijn voor afgestudeerden. De Minister kan besluiten dat een beroepsopleiding niet meer voor bekostiging in aanmerking komt, indien mede gezien de arbeidsmarktomstandigheden niet langer sprake is van voldoende behoefte aan die opleiding (artikel 2.1.2, tweede lid, WEB BES). Op deze wijze is een doelmatig aanbod gewaarborgd en zijn maatregelen zoals voorgesteld voor het opleidingsaanbod in Europees Nederland, niet nodig.

11. Adviezen Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB)

De SBB, waarin onderwijsinstellingen en bedrijfsleven zijn verenigd, heeft adviezen uitgebracht die zijn betrokken bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel. De adviezen geven duiding aan de wijze waarop onderwijsinstellingen en bedrijfsleven zelfregulering wensen vorm te geven.

³¹ Het kabinet heeft ervoor gekozen de ombuigingsoptie «minder opleidingen» uit de heroverweging productiviteit onderwijs (2010) voor minder dan de helft op te nemen in het Regeerakkoord.

³² Aan de toezegging aan het lid Van Meenen (D66) om een nadere toelichting te geven op de ombuiging «minder opleidingen en macrodoelmatigheid», is voldaan in de begroting van OCW voor 2014 (Kamerstukken II, 2013–2014, 33 750 VIII, nr. 2, blz. 49). De toelichting in dit wetsvoorstel is hierop gebaseerd.

Advies «Feiten en cijfers»

De SBB stelt in dit advies voor om onderwijsinstellingen en sectoren in ieder geval nog in 2014 te voorzien van doelmatigheidsinformatie. De regering acht doelmatigheidsinformatie een voorwaarde om tot een betere aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt en een doelmatigere spreiding te komen. De regering benadrukt daarbij dat de kwaliteit van de doelmatigheidsinformatie onbetwistbaar is: het is immers belangrijke informatie voor onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven. Doelmatigheidsinformatie is naar de mening van de regering essentieel voor de naleving van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief en doelmatigheid.

Advies «Werkwijze»

De SBB stelt in dit advies een «recht op doelmatigheidsoverleg» voor. Dit recht is niet vrijblijvend: als één van de partijen gemotiveerd om overleg vraagt om een knelpunt in het opleidingsaanbod te bespreken, is de andere partij gehouden gevolg aan dit verzoek te geven. In aanvulling op dit «recht op doelmatigheidsoverleg» is door de SBB een aantal aanbevelingen opgesteld over hoe de afstemming van het opleidingsaanbod vorm te geven. Het «recht op een doelmatigheidsoverleg» draagt naar de mening van de regering bij aan de naleving van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief en doelmatigheid.

Advies «Escalatie»

De SBB stelt in dit advies een geschillencommissie op basis van zelfregulering voor waar geschillen met betrekking tot een ondoelmatig aanbod kunnen worden voorgelegd. De SBB stelt voor de positie van de onafhankelijke geschillencommissie wettelijk te verankeren om ten alle tijde naleving van uitspraken te kunnen garanderen. De geschillencommissie kan naar mening van de regering een grote bijdrage leveren aan het realiseren van een meer macrodoelmatig opleidingsaanbod.

Advies «Kleinschalige, unieke opleidingen»

De SBB stelt in dit advies voor om eerst te starten met pilots met kleinschalige, unieke opleidingen, op basis waarvan een afgewogen keuze kan worden gemaakt of het wettelijk mogelijk maken van een licentie om dit type opleidingen in stand te houden, noodzakelijk is.³³ De SBB zal hierbij de inzichten van SOS Vakmanschap betrekken. De aandacht voor kleinschalige, unieke opleidingen is begrijpelijk. Het aanbod van kleinschalige, unieke opleidingen kan immers onder druk staan, vooral als gevolg van een dalende vraag van de arbeidsmarkt maar ook doordat in het mbo iedere instelling elke opleiding kan aanbieden zodat door (potentiële) concurrentie schaalvoordelen niet gerealiseerd kunnen worden. Op basis van de uitkomst van de pilots zal de Minister passende vervolgstappen nemen.

Advies «Opleidingen met beperkt arbeidsmarktperspectief»

De SBB stelt in dit advies voor om opleidingen met een beperkt arbeidsmarktperspectief in kaart te brengen op basis van indicatoren die betrekking hebben op:

³³ De Onderwijsraad adviseerde in het advies «Zicht op macrodoelmatig opleidingsaanbod» om te komen tot een licentiemodel voor kleinschalige, unieke opleidingen. De Onderwijsraad bepleit voorts extra bekostiging door de overheid. In de pilots zal ook aandacht worden besteed aan financiering van kleinschalige, unieke opleidingen.

- het aandeel werkende schoolverlaters;
- het hebben van werk op een passend functieniveau;
- de kans op het vinden van een baan in het verlengde van de opleiding.

Indien deze indicatoren reden tot zorg geven, dan is een verdere vervolganalyse noodzakelijk. Voor de verantwoording achteraf zou aldus de SBB alleen gekeken moeten worden naar de eerste twee genoemde indicatoren (en niet naar de kans op het vinden van een baan in het verlengde van de opleiding). De regering zal dit laatste advies van SBB onder meer betrekken bij de nog op te stellen beleidsregels die gekoppeld zijn aan de zorgplichten.

12. Reacties onderwijs en bedrijfsleven

Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven

De SBB is van mening dat het wetsvoorstel meer recht zou kunnen doen aan de adviezen van onderwijs en bedrijfsleven, waaruit sterk de wens van zelfregulering naar voren komt.

Het meer recht doen aan de adviezen spitst zich met name toe op de positie van de geschillencommissie. De SBB heeft in het advies «Escalatie» voorgesteld om de geschillencommissie een positie in de wet te geven. Indien de uitspraken van de geschillencommissie niet worden opgevolgd, is doorzettingsmacht van de Minister nodig. Hierbij zou het voor de Minister mogelijk moeten zijn om in uitzonderlijke gevallen van de uitspraak van de geschillencommissie af te wijken.

De regering verwacht veel van de werking van de geschillencommissie, met name op het aspect van het voorkomen van ondoelmatig aanbod gelet op het geheel aan voorzieningen. Onderwijsinstellingen hebben er immers belang bij om in een uiterste situatie een geschil voor te leggen als zij van mening zijn dat het gedrag van een andere onderwijsinstelling tot een ondoelmatige aanwending van de rijksbijdrage leidt.

De regering heeft in afwijking van het advies van de SBB er niet voor gekozen om de de geschillencommissie een eigenstandige positie in de wet te geven. Overwegingen hierbij zijn:

- Een positie in de wet als geschillencommissie zou moeten samengaan met de mandatering van de bevoegdheid tot het ontnemen van rechten aan een opleiding. De regering beschouwt dit als een stelseltaak die niet gemandateerd dient te worden aan een geschillencommissie. De regering is van mening dat Minister vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid het sluitstuk in handen behoort te hebben.
- Een geschillencommissie kan geen bijdrage leveren aan het weg nemen van ondoelmatige situaties, die niet bij de geschillencommissie aanhangig worden gemaakt. Zo is het denkbaar dat een onderwijsinstelling of het bedrijfsleven er geen belang bij hebben om een geschil over een opleiding met onvoldoende arbeidsmarktperspectief aan te brengen. De regering handhaaft daarom het huidige uitgangspunt van de WEB dat de Minister in dit soort gevallen uitiem zou moeten kunnen ingrijpen.

MBO Raad

De MBO Raad, eveneens vertegenwoordigd in de SBB, heeft vanuit het perspectief voor onderwijsinstellingen in aanvulling op de bezwaren van de SBB, de volgende opmerkingen bij het wetsvoorstel.

De MBO Raad benadrukt het belang dat arbeidsmarktperspectief breder moet worden geïnterpreteerd dan het vinden van een baan in het verlengde van de opleiding. De arbeidsmarkt is dynamisch. Onderwijsinstellingen zouden niet moeten worden afgerekend op situaties waarop zij vrijwel geen invloed kunnen hebben. De MBO Raad kan zich vinden in de visie van de regering waarbij de nadruk bij de bepaling van arbeidsmarktperspectief ligt op het tijdig vinden van een baan op niveau. Alleen daar waar sprake is van substantiële afwijkingen gedurende meerdere jaren of het arbeidsmarktperspectief in de toekomst volledig zou teruglopen, zou mogelijk sprake kunnen zijn van overtreding van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief. Dit zou wat betreft de MBO Raad ook moeten doorklinken in de handhaving van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief.

De verantwoording in het jaarverslag over de zorgplicht arbeidsmarktperspectief en doelmatigheid zou wat betreft de MBO Raad vormvrij moeten zijn. Het is aan het betrokken bevoegd gezag in samenspraak met de Raad van Toezicht hoe het jaarverslag vorm te geven. De regering deelt met de MBO Raad dat de wijze van verantwoording door het bevoegd gezag in samenspraak met de Raad van Toezicht moet worden vormgegeven.

13. Internetconsultatie

In de periode van 4 juli tot 8 september 2013 is het wetsvoorstel voor internetconsultatie opengesteld. Er zijn iets minder dan veertig reacties binnengekomen, over het algemeen van onderwijsinstellingen in het mbo. De belangrijkste opmerkingen alsmede de reactie van de regering zijn hieronder weergegeven.

Middelbaar beroepsonderwijs heeft een bredere opdracht dan het opleiden voor de arbeidsmarkt

Een aantal reacties wijst erop dat het wetsvoorstel onvoldoende aandacht besteedt aan de bredere opdracht van het mbo. Op grond van artikel 1.2.1 van de WEB is het doel van het beroepsonderwijs de voorbereiding voor de uitoefening van een beroep, het bevorderen van de algemene vorming en de persoonlijke ontplooiing en het bijdragen tot maatschappelijk functioneren. Het wetsvoorstel zou hieraan onvoldoende recht doen.

Naar de mening van de regering levert het wetsvoorstel een bijdrage aan de bredere opgave voor het mbo. Zo vragen de bepalingen uit het wetsvoorstel dat onderwijsinstellingen het aanbod afstemmen met andere instellingen en het bedrijfsleven. Daar waar dit naar tevredenheid lukt, zal naar de mening van de regering sprake zijn van een goede balans tussen de onderscheiden doelen binnen de bredere opgave. De ultieme sanctie tot het ontnemen van rechten zal alleen toegepast worden indien gedurende een langere periode het arbeidsmarktperspectief ver onder de maat is. Bij het toepassen van deze sanctie gaat een traject vooraf en voorts zal bij een dergelijk verstrekkend besluit van de Minister ook de bredere opgave van het mbo, waaronder toegankelijkheid, worden betrokken. Dit zal als zodanig in de beleidsregel worden opgenomen.

De (voorgenomen) zelfregulering onder regie van de SBB maakt wetsvoorstel overbodig

Een aantal reacties wijst erop dat zelfregulering, die momenteel onder regie van SBB tot stand komt, volstaat. Het wetsvoorstel zou daarmee overbodig zijn. In het verlengde hiervan wijst een aantal reacties op het belang van een kwalificatiestructuur die bestaat uit veel bredere kwalificaties. Bredere kwalificaties beperken het aantal kleine opleidingen en

verkleinen de kans dat deelnemers te specifiek worden opgeleid en daardoor op de arbeidsmarkt minder flexibel zijn.

De regering deelt deze opvatting niet. De regering verwacht veel van de werking van de geschillencommissie. De geschillencommissie kan echter niet voorzien in het wegnemen van ondoelmatigheden die niet door middel van een geschil aanhangig worden gemaakt. Zeker voor opleidingen met onvoldoende arbeidsmarktperspectief is dit niet ondenkbaar.

De regering onderkent het belang van brede opleidingen en benadrukt de noodzaak van een herziening van de kwalificatiestructuur. De herziening van de kwalificatiestructuur zou echter tot veel bredere kwalificaties moeten leiden, willen de voorgestelde bepalingen in het wetsvoorstel als overbodig beschouwd kunnen worden. Met de voorgenomen herziening is hiervan geen sprake.

Onderwijsinstellingen kunnen niet worden afgerekend op onvoorspelbare arbeidsmarkt

Een aantal reacties wijst erop dat het wetsvoorstel veronderstelt dat de toekomstige vraag op de arbeidsmarkt adequaat te voorspellen valt. Onderwijsinstellingen zouden niet afgerekend mogen worden op deze onvoorspelbaarheid. In het verlengde hiervan geeft een aantal reacties aan dat gediplomeerden ook in andere beroepen werkzaam kunnen zijn dan in het beroep waarvoor zij zijn opgeleid.

De regering erkent dat de arbeidsmarkt dynamisch is. De regering heeft mede naar aanleiding van de reacties gemeend meer duidelijkheid te moeten creëren over de vraag wanneer een door een onderwijsinstelling aangeboden opleiding al dan niet arbeidsmarktrelevant is. De regering beschouwt een opleiding als arbeidsmarktrelevant indien een aanzienlijk deel van de gediplomeerden tijdig een baan op niveau weet te vinden en het aannemelijk is dat dit in de toekomst zo blijft. Het snel vinden van een baan op niveau is voor de regering belangrijker dan het vinden van een baan in het verlengde van de opleiding. Als zodanig is het artikel 6.1.3 ook verder aangescherpt.

Spreiding en verscheidenheid van voorzieningen (zorgplicht doelmatigheid) kunnen niet geoperationaliseerd worden?

In een aantal reacties wordt de vraag geponeerd hoe «spreiding en verscheidenheid van voorzieningen» (zorgplicht doelmatigheid) wordt geoperationaliseerd. Er zou zeker niet gekozen moeten worden voor een ondergrens van het aantal deelnemers. In een aantal reacties wordt aangegeven dat het raadzaam kan zijn de regio (wettelijk) af te bakenen.

De regering wil met de zorgplicht doelmatigheid concurrentie om de beste te willen zijn niet ontmoedigen. Concurrentie die samengaat met een ondoelmatige aanwending van de rijksbijdrage echter wel. Een voorbeeld daarvan zou kunnen zijn als een onderwijsinstelling overweegt een nieuwe opleiding te starten en daarmee een kapitaalintensieve opleiding van een andere onderwijsinstelling in die regio onrendabel maakt.

De regering heeft mede naar aanleiding van de reacties de «spreiding en verscheidenheid» en «regio» uit de bepalingen van de zorgplicht doelmatigheid, zoals opgenomen in de versie van het wetsvoorstel waarover internetconsultatie heeft plaatsgevonden, geschrapt. De zorgplicht inzake doelmatigheid is nodig om een ondoelmatige verzorging van opleidingen tegen te gaan en een ondoelmatige situatie te kunnen beëindigen. In de wet wordt geen hard criterium opgenomen op basis

waarvan het aanbieden van een opleiding ondoelmatig is: onderwijsinstellingen kunnen immers ook bij kleine opleidingen erin weten te slagen met elkaar het aanbod doelmatig vorm te geven. De regering acht het met name van belang dat instellingen het risico van ondoelmatigheid in de onderlinge relatie onderkennen en daarop acteren door daarover in overleg te treden en een standpunt in te nemen over het wegnemen van dat risico.

Hoe en wanneer de Minister gebruik maakt van zijn discretionaire bevoegdheid om in een dergelijke situatie de rechten, genoemd in artikel 1.3.1 van de WEB, ten aanzien van een opleiding te ontnemen zal worden vastgelegd in een beleidsregel.

Inspectie van het Onderwijs als onderdeel van het sluitstuk is onwenselijk

Enkele reacties zijn kritisch op de rol van de Inspectie van het Onderwijs.

De rol van de Inspectie van het Onderwijs is een andere dan werd beoogd met het voorstel dat voorlag in de internetconsultatie. Thans wordt een onafhankelijke adviescommissie beoogd die de Minister van adviezen kan voorzien over gebruikmaking van zijn bevoegdheid tot het ontnemen van rechten aan opleidingen in situaties waarbij niet voldaan is aan de zorgplicht(en). De rol van de Inspectie sluit aan op de rol van deze adviescommissie. Indien de Inspectie in het reguliere toezicht een signaal krijgt over onvoldoende arbeidsmarktperspectief van een opleiding, dan zal dit kenbaar worden gemaakt aan de Minister. Een dergelijk signaal kan voor de Minister aanleiding zijn om de adviescommissie om een advies te vragen. De Inspectie van het Onderwijs zal in het reguliere toezicht op een onderwijsinstelling vooral oog hebben in hoeverre het bevoegd gezag van die instelling zich rekenschap heeft gegeven van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en het relevante opleidingsaanbod van andere onderwijsinstellingen. Dit is conform de huidige werkwijze van de Inspectie.

Gevolgen van sluiting van een opleiding voor deelnemers

In een aantal reacties vraagt men zich af of bij een eventuele sluiting van een opleiding, omdat niet voldaan wordt aan de zorgplicht arbeidsmarktperspectief en doelmatigheid, rekening wordt gehouden met de positie van deelnemers.

De regering benadrukt dat bij een besluit tot het ontnemen van rechten aan een opleiding een redelijke termijn gehanteerd zal worden opdat de instelling ervoor kan zorgen dat zittende deelnemers hun opleiding kunnen afronden, bij die instelling dan wel bij een andere instelling. Het sluitstuk is niet voor niets een sluitstuk en zal met uiterste terughoudendheid moeten worden ingezet.

Voorlichting aan deelnemers van groot belang

In een aantal reacties wijst men op het belang van een goede voorlichting aan deelnemers. Wel wordt gevraagd alert te zijn op perverse effecten. De arbeidsmarkt kan er mede als gevolg van de voorlichting over arbeidsmarktperspectief bij diplomering anders uitzien dan bij de start van een opleiding. Zo kunnen als gevolg van de voorlichting uiteindelijk meer deelnemers voor een opleiding kiezen dan waar vraag naar is (in jargon: «training lag»). In een aantal reacties wordt gevraagd naar de betekenis van het adviesrecht van de studentenraad, zeker als een studiebijsluiting door de Minister is vastgesteld.

De regering waardeert de steun voor een goede voorlichting aan deelnemers. Het risico op perverse effecten moet zoveel mogelijk worden voorkomen door in de studiebijsluiter en de daarmee samenhangende voorlichting duidelijk te maken wat de gegevens wel en niet betekenen.

Het adviesrecht van de studentenraad zal zich kunnen richten op eventuele aanvullende gegevens die door de studentenraad van belang worden geacht of de wijze waarop de voorlichting aan deelnemers wordt vormgegeven (bijvoorbeeld voorlichting door het mbo in combinatie met het vmbo, zodat jongeren bij de overstap tijdig goed worden voorgelicht).

Melden van starten en stoppen draagt bij aan doelen wetsvoorstel

In een aantal reacties wijst men op het belang van melden van starten en stoppen van opleidingen. In één reactie wordt het belang benadrukt van het eerder melden van het voornemen tot het stoppen van een opleiding. Door het eerder melden kunnen belanghebbenden sneller in actie komen. SOS Vakmanschap geeft aan het belangrijk te vinden de melding van kleinschalige, unieke opleidingen bij het Meldpunt Bedreigde Opleidingen te doen. De verplichting tot melding is nu vorm-vrij.

De regering waardeert de steun voor het melden van starten en stoppen van opleidingen. Het wetsvoorstel is aangescherpt door aan deze verplichting toe te voegen: op enige locatie. Voorts zal de melding verplicht bij de Minister moeten worden gedaan.

De regering acht het niet nodig om het tijdstip van melden voor het stoppen van een opleiding te vervroegen. Met het stoppen van een opleiding wordt immers bedoeld dat een opleiding niet langer openstaat voor nieuwe deelnemers en dat deze zich dus niet meer kunnen inschrijven. Daarmee is naar mening van de regering voldoende gelegenheid voor belanghebbenden om waar nodig het gesprek aan te gaan.

De positie van het niet-bekostigde onderwijs is onduidelijk

In een aantal reacties vraagt men naar de positie van het niet-bekostigde onderwijsinstellingen (nbi's). Het aanbod van nbi's kan immers consequenties hebben voor de wijze waarop bekostigde onderwijsinstellingen aan de zorgplichten kunnen voldoen.

De regering geeft aan dat waar nodig in het licht van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief onderwijsinstellingen ook in overleg kunnen treden met niet-bekostigde instellingen. Ook voor de naleving van de zorgplicht doelmatigheid kan het opleidingsaanbod van niet-bekostigde instellingen relevant zijn. Beide zorgplichten gelden echter alleen voor door de overheid bekostigde opleidingen. Onderkend moet daarbij worden dat bekostigde instellingen altijd een eigen verantwoordelijkheid hebben voor de toegankelijkheid van opleidingen, in het bijzonder voor kansarme groepen (artikel 1.3.5 WEB). Het eventuele overleg van bekostigde onderwijsinstellingen met niet-bekostigde instellingen zal altijd binnen de kaders van de Mededingingswetgeving dienen plaats te vinden. De verplichting voor informatievoorziening aan aankomende deelnemers zal ook gelden voor niet-bekostigde onderwijsinstellingen.

Samenwerking

In de internetconsultatie is specifiek gevraagd naar belemmeringen voor samenwerking tussen onderwijsinstellingen om een doelmatig aanbod te realiseren.

De ontvangen reacties wijzen volgens de regering niet op wettelijke belemmeringen. In enkele reacties in de internetconsultatie wordt gewezen op het onderscheid tussen roc's en aoc's dat een doelmatige schaal zou belemmeren. Voor aoc's is het immers mogelijk om alleen opleidingen in het groen onderwijs aan te bieden, dit terwijl nieuwe opleidingen zich soms op het grensvlak van groen onderwijs en al het overige beroepsonderwijs bevinden.

De regering is mede op basis van de verkregen reacties en de hiervoor genoemde bijeenkomst van mening dat het onderwijsinstellingen in ieder geval helpt als de Inspectie van het Onderwijs inzicht geeft aan de instellingen op welke wijze zij tijdens onderzoek rekening kan houden met daadwerkelijke samenwerking tussen onderwijsinstellingen. In de brief over een toekomstbestendig mbo, die dit voorjaar aan de Tweede Kamer zal worden gestuurd, zal nader worden ingegaan op de eventuele extra benodigde ruimte voor samenwerking tussen onderwijsinstellingen.

De regering handhaaft het onderscheid tussen aoc's en roc's. Samenwerking tussen ROC en AOC bij het aanbieden van opleidingen is mogelijk, en komt in de praktijk ook voor. Vanuit het perspectief van de arbeidsvraag van bedrijven in de groene sector is deze samenwerking ook wenselijk.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB)

A (artikel 1.1.3)

Deze bepaling voorziet erin dat de verplichtingen in de artikelen 6.1.2, 6.1.3 en 6.1.3a van de WEB als regels voor openbare instellingen en als bekostigingsvoorwaarden voor bijzondere instellingen worden aangemerkt. Overigens zijn er thans in het mbo alleen bijzondere instellingen. Overtreding kan leiden tot het korten of opschorten van de bekostiging.

B (artikel 1.4.1)

Deze wijziging houdt in dat ook instellingen voor diploma-erkende beroepsopleidingen een studiebijsluiter moeten aanbieden aan aspirant-deelnemers. Van belang is dat deze aankomende deelnemers de in het voorgestelde artikel 6.1.3a genoemde informatie krijgen zodat zij op basis van deze informatie een goede studiekeuze kunnen maken.

C (artikel 6.1.2)

Dit artikel voorziet erin dat instellingen een voornemen tot starten of beëindigen van een beroepsopleiding op enige locatie melden en de Minister deze meldingen openbaar maakt. Andere instellingen kunnen met deze voornemens rekening houden bij de samenstelling van hun portfolio danwel met die instelling daarover overleg voeren en afspraken maken in het licht van een doelmatig opleidingsaanbod. Het is dan wel zaak dat men tijdig op de hoogte is van de plannen voor het aanbieden van een opleiding. Vandaar dat het tijdstip van melding ruim voor de beoogde aanvang of beëindiging van een opleiding moet liggen. In verband daarmee is gekozen voor melding voor 1 februari van het kalenderjaar voorafgaand aan het studiejaar waarin aanvang of beëindiging van de opleiding is beoogd.

De locatie betreft de plek waar het onderwijs hoofdzakelijk zal worden verzorgd. Voor de locatie kan worden aangesloten bij de registratie in het Nederlands Handels Register, de zogenoemde NHR-code. Vanaf 1 juli 2008 zijn als gevolg van de invoering van de Wet op het nieuwe handelsregister alle ondernemingen en rechtspersonen in Nederland verplicht zich in te

schrijven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel. Op basis van de Handelsregisterwet moeten ook de afzonderlijke vestigingen in het handelsregister worden ingeschreven.

Voor nieuwe kwalificaties die door de overheid worden vastgesteld geldt dat onderwijsinstellingen onder eigen verantwoordelijkheid de mogelijkheid hebben om vooruitlopend daarop – anticiperend op de totstandkoming van een nieuwe kwalificatie – het voornemen tot starten kunnen melden. Zo behoeft deze verplichting geen rem te vormen om te voorzien in de vraag van het bedrijfsleven.

De nieuwe kwalificatiestructuur treedt naar verwachting in werking per studiejaar 2016–2017. In de zomer van 2014 zal het voor onderwijsinstellingen duidelijk zijn uit welke kwalificaties deze structuur bestaat. De verplichting tot het melden van een voornemen tot het starten van een beroepsopleiding in het studiejaar 2016–2017 vraagt van onderwijsinstellingen om dit voor 1 februari 2015 kenbaar te maken.

D (artikel 6.1.3)

Deze bepaling voorziet in een verduidelijking van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief en uitbreiding met een nieuwe zorgplicht doelmatigheid. Met een toevoeging in het eerste lid wordt de zorgplicht arbeidsmarktperspectief verduidelijkt. Onder arbeidsmarktperspectief wordt in ieder geval verstaan het perspectief voor gediplomeerde schoolverlaters op het binnen een redelijke termijn vinden van werk op het niveau van de gevolgde opleiding.

Voorts is een nieuw derde lid ingevoegd waarin een zorgplicht voor het bevoegd gezag van instellingen is opgenomen om een opleiding alleen aan te bieden als de verzorging van die opleiding door de desbetreffende instelling doelmatig is. Dit impliceert dat de instelling daarbij rekening houdt met het reeds bestaande opleidingsaanbod in de regio. Aldus wordt bevorderd dat versnippering van het opleidingsaanbod en ondoelmatigheid in de voorzieningen wordt tegengegaan. Dit derde lid draagt daarmee bij aan een doelmatige aanwending van de rijksbijdrage. De grens van 18 deelnemers per beroepsopleiding, die door SBB als indicator is aangegeven, kan door onderwijsinstellingen worden gebruikt om te komen tot een versterking van de doelmatigheid. Er zullen door de overheid geen harde grenzen in aantallen deelnemers worden voorgescreven. Onderwijsinstellingen kunnen immers door het slim organiseren van het onderwijsaanbod ook bij relatief kleine beroepsopleidingen schaalvoordelen realiseren.

Het nieuwe vierde lid regelt dat over wijzigingen in het opleidingsportfolio verantwoording wordt afgelegd in het jaarverslag op het punt van het arbeidsmarktperspectief en de doelmatige verzorging van de opleiding. Op deze wijze geven instellingen zich rekenschap van deze aspecten en maken zij inzichtelijk hoe zij hiermee zijn omgegaan.

E (artikel 6.1.3a)

Deze bepaling is opgenomen om zeker te stellen dat door instellingen aan aankomende deelnemers over de opleiding alle relevante informatie wordt verstrekt, waaronder het (regionaal) arbeidsmarktperspectief. Dit helpt aankomende deelnemers om een betere studiekeuze te maken. Deze maatregel sluit aan bij het advies van de Onderwijsraad.

F (artikel 6.1.4)

Aangezien in artikel 6.1.3, derde lid, een aanvullende zorgplicht is gecreëerd om versnippering van opleidingen tegen te gaan en te komen tot een doelmatig opleidingsaanbod, dient in artikel 6.1.4 (dat het

mogelijk maakt de rechten te ontnemen ten aanzien van een beroepsopleiding die de instelling verzorgt) te worden gesproken van «een of meer zorgplichten». Daarbij is het de bedoeling, net als bij de zorgplicht arbeidsmarktperspectief, in eerste instantie de verantwoordelijkheid voor een doelmatig opleidingsaanbod bij de instellingen te houden; de voorgestelde zorgplicht (artikel 6.1.3, derde lid) sluit daarop aan. Alleen als de instellingen er gezamenlijk niet uitkomen en maatregelen ten behoeve van een doelmatig opleidingsaanbod in redelijkheid niet uit kunnen blijven, is het zaak over te kunnen gaan tot overheidsingrijpen. Dat betekent dat de rechten van een instelling om een beroepsopleiding aan te bieden, daarvoor aanspraak te hebben op bekostiging, en een diploma aan de opleiding te verbinden, kunnen worden ontnomen gedurende een periode van twee jaar. Een dergelijke sanctie dient uiteraard met de grootste terughoudendheid te worden opgelegd. Alvorens daartoe wordt overgegaan zal een waarschuwing moeten worden gegeven, waaraan de verplichting kan worden verbonden overleg te voeren met andere instellingen om te komen tot afspraken over een doelmatig opleidingsaanbod (zie onderdeel H, aanvullende bepaling in artikel 6.1.5). Zie hierover ook het Algemeen deel van deze toelichting.

G (artikel 6.1.4a)

Dit nieuwe artikel voorziet erin dat er beleidsregels worden vastgesteld voor de uitoefening van de bevoegdheid van de Minister tot het ontnemen van rechten aan een opleiding bij het niet-naleven van de zorgplichten arbeidsmarktperspectief en doelmatigheid. Op deze wijze wordt voor instellingen duidelijk wanneer en hoe de Minister zal gaan ingrijpen en wat van hen wordt verwacht ten aanzien van de naleving van genoemde zorgplichten.

Beoogd wordt voorts dat de Minister zich bij de uitvoering van het beleid kan laten adviseren door een onafhankelijke adviescommissie. In het wetsvoorstel is de bepaling opgenomen dat de Minister zich *kan* laten adviseren. Hoewel veel verwacht wordt van een adviescommissie, is niet gekozen voor een verplichte adviescommissie. Een dergelijke verplichting zou betekenen dat de Minister zich altijd moet laten adviseren, ook als dat niet opportuun is. Dat is niet wenselijk uit oogpunt van vermindering regeldruk en het tegengaan van bestuurlijke drukte. Bovendien is aansluiting gezocht bij de regeling voor het hoger onderwijs waarin ook een adviescommissie de Minister bij de beslissing over het verzorgen van opleidingen met het oog op een doelmatig onderwijsaanbod kan bijstaan. De commissie brengt geen adviezen uit over algemeen verbindende voorschriften of de inhoud van het beleid. De Kaderwet adviescolleges is daardoor niet van toepassing op bedoelde commissie. Het is de bedoeling dat de commissie bestaat uit onafhankelijke leden die vanwege hun expertise in het beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt worden benoemd. De leden van de commissie dienen onafhankelijk te zijn ten opzichte van de mbo-instellingen en daarin dus geen belangen te hebben. Hun deskundigheid inzake de materie zal bepalend zijn voor benoeming. Instelling van de commissie vindt plaats door middel van een instellingsbesluit van de Minister. Daarin worden onder meer de taken, samenstelling, ondersteuning, werkwijze en andere relevante zaken geregeld. In het algemeen deel van deze toelichting is hier nader op ingegaan.

H (artikel 6.1.5)

In artikel 6.1.5 is een nieuw lid toegevoegd dat het mogelijk maakt waarschuwingen te geven alvorens de rechten van instellingen worden ontnomen op grond van artikel 6.1.4. Daarbij gaat het om sancties in het licht van onvoldoende arbeidsmarktperspectief van een beroepsopleiding en het in redelijkheid niet langer doelmatig zijn van het verzorgen van een beroepsopleiding. De waarschuwingen zullen er vooral op gericht zijn dat

instellingen binnen een bepaalde termijn in overleg treden met andere instellingen om genoemde punten op te lossen.

I (artikel 8a.2.2)

Hierin is geregeld dat de aan een instelling verbonden deelnemersraad (studentenraad) adviesrecht heeft voor de te verstrekken studiebijsluiter, zoals geregeld in het beoogde artikel 6.1.3a. Op deze wijze kan van de zijde van de studenten advies worden gegeven over onder meer de relevante aspecten waarover geïnformeerd moet worden en de manier (vorm, bewoordingen) waarop de te verstrekken informatie aan aankomende deelnemers van beroepsopleidingen het best kan geschieden.

Artikel II (Wet op het onderwijstoezicht; artikel 24f, achtste lid)

Voorgesteld wordt een aanpassing van artikel 24f, achtste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT). Deze bepaling staat thans de openbaarmaking toe van gegevens die het CBS uit het Basisregister Onderwijs (BRON) heeft ontvangen. Deze gegevens mogen, mits geanonimiseerd, openbaar worden gemaakt in de vorm van overzichten die betrekking hebben op afzonderlijke scholen, instellingen of opleidingen. In dit wetsvoorstel wordt erin voorzien deze openbaarmaking tevens mogelijk te maken voor de door het CBS aan het BRON gekoppelde gegevens op het gebied van arbeid. Het CBS ontvangt laatstgenoemde gegevens die van belang zijn voor statistische doeleinden van het UWV op grond van artikel 33, tweede lid, onderdeel e, van de Wet structuur uitvoeringsgegevens werk en inkomen. Door koppeling van de BRON- en UWV-gegevens door het CBS met het oog op statistische doeleinden wordt het arbeidsmarktsucces van de diverse beroepsopleidingen inzichtelijk. Het CBS neemt hierbij mee schoolverlaters die besluiten als zelfstandige aan de slag te gaan. Openbaarmaking van deze gegevens is van belang om het aanbod van beroepsopleidingen en het aantal opleidingsplaatsen daarbinnen goed af te stemmen op de vraag op de arbeidsmarkt zodat er sprake is van een goede aansluiting tussen het mbo en de arbeidsmarkt. Instellingen hebben die informatie van het CBS nodig voor het samenstellen van hun opleidingenportfolio en de naleving van de wettelijke zorgplicht arbeidsmarktperspectief. Ook studenten kunnen die informatie gebruiken voor het kiezen van een opleiding met voldoende arbeidsmarktperspectief. Verder is deze informatie van belang voor het Ministerie van OCW ten behoeve van de beleidsvoorbereiding en voor de Inspectie van het Onderwijs voor het handhaven van de zorgplicht. Kortom, openbaarmaking van deze informatie is voor diverse belanghebbenden zeer relevant. Thans kan de informatie alleen openbaar worden gemaakt, indien instellingen aangeven geen bedenkingen te hebben. Dit volgt uit artikel 37, derde lid, van de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek. Daarmee is openbaarmaking van deze gegevens afhankelijk van de toestemming van instellingen. Dit is een onwenselijke situatie. De informatie over het arbeidsmarktsucces van de diverse opleidingen is dermate relevant voor belanghebbenden, dat openbaarmaking niet afhankelijk mag zijn van deze toestemming. Eventuele nadelige effecten voor een instelling als uit de informatie duidelijk wordt dat een instelling niet goed «scoort» op arbeidsmarktsucces wegen niet op tegen het belang van openbare informatie op dit vlak. Er is geen sprake van onevenredige benadeling van instellingen door openbaarmaking van bedoelde informatie.

Artikel III (Wet educatie en beroepsonderwijs BES)

Deze nieuwe bepalingen zijn analoog aan de voorgestelde bepalingen voor de WEB (zie voorgestelde wijziging van artikel 1.4.1 en nieuw artikel 6.1.3a) opgenomen. Zij dienen ertoe om zeker te stellen dat instellingen

die erkende (al dan niet bekostigde) beroepsopleidingen aanbieden aan aankomende deelnemers alle relevante informatie verstrekken over de opleiding, waaronder het arbeidsmarktperspectief. Dit helpt aankomende deelnemers om een betere studiekeuze te maken. Aangesloten is bij de terminologie van artikel 7.4.11 van de WEB BES (studiegids; nog niet in werking getreden) dat van «aanstaande» deelnemer spreekt. In dat artikel is bepaald dat het bevoegd gezag voor de aanvang van het studiejaar een studiegids openbaar maakt die het de aanstaande deelnemer mogelijk maakt zich een goed beeld te vormen van de inhoud en inrichting van het onderwijs en de examens aan de instelling. Omdat deze informatie al in de studiegids gegeven moet worden, is deze daarom niet opgenomen in de nieuwe bepaling 7.2.1a.

Artikel IV (inwerkingtreding)

De inwerkingtreding van de nieuwe artikelen, met uitzondering van de wijziging van de WEB BES, zal naar verwachting plaatsvinden per 1 januari 2015. Indien het wetsvoorstel nadien tot wet wordt verheven en in het Staatsblad wordt geplaatst, zal de inwerkingtreding later plaatsvinden. De nieuwe bepalingen van de WEB zijn voor het eerst van toepassing op het studiejaar dat aanvangt na inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen in de WEB. Naar verwachting is dit studiejaar 2015–2016. Instellingen hebben zo voldoende tijd om zich voor het nieuwe studiejaar op de nieuwe bepalingen voor te bereiden. Alleen het bekendmaken van plannen om opleidingen te starten of te stoppen (nieuwe artikel 6.1.2 WEB) geldt voor het eerst voor het daaropvolgende studiejaar; naar verwachting is dit studiejaar 2016–2017. De reden hiervan is dat instellingen dergelijke plannen voor dit studiejaar voor 1 februari 2015 moeten aangeven (1 februari van het kalenderjaar voorafgaand aan het studiejaar waarop de plannen betrekking hebben). Dat kan vanaf het verwachte moment van inwerkingtreding dus pas voor het studiejaar 2016–2017. De wijziging van de WEB BES (verplichte studiebijsluiters) zal in werking treden zodra het bevoegd gezag aldaar in staat is om daaraan uitvoering te geven. Dit moment moet nader bezien worden.

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