

Bij Kabinetsmissive van 26 november 2013, no.2013002422, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel wil, met behoud van het uitgangspunt van zelfregulering, voorwaarden scheppen voor het realiseren van een betere aansluiting van het middelbaar beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt en een doelmatiger spreiding van het opleidingsaanbod. Onderwijsinstellingen die op enige locatie een opleiding willen starten of opheffen moeten dit uiterlijk anderhalf jaar tevoren melden. Bij opleidingen met risico op onvoldoende werk van niveau na het afronden ervan wordt de instelling verplicht overleg te voeren met andere instellingen en met het bedrijfsleven om dit risico weg te nemen. Het wetsvoorstel introduceert voorts een zorgplicht "doelmatigheid", eveneens aangevuld met een overlegverplichting indien er een risico bestaat op teveel kleine, vergelijkbare opleidingen. Mutaties in het opleidingsaanbod moeten voortaan worden vermeld in het jaarverslag. Ook moeten onderwijsinstellingen aankomende deelnemers informatie verstrekken over onder meer de kwaliteit en het arbeidsmarktperspectief van de opleiding. Het wetsvoorstel hangt samen met een korting van (structureel) € 120 miljoen op het macrobudget van de onderwijsinstellingen.

De Afdeling onderschrijft het belang van een goede aansluiting van het middelbaar beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt en een doelmatige planning van het aanbod. Gegeven het uitgangspunt van zelfregulering, is daarvoor nodig dat instellingen (en bedrijfsleven) elkaar weten te vinden, zodat zij samen, met behoud van hun eigen verantwoordelijkheid, het opleidingsaanbod vorm kunnen geven. Ook is het van belang dat aankomende deelnemers volledig en objectief worden voorgelicht bij hun beroepskeuze.

In dit advies concludeert de Afdeling advisering van de Raad van State dat de noodzaak van het wetsvoorstel niet aannemelijk wordt gemaakt. Het voorstel voegt aan de bestaande zorgplichten geen wezenlijk andere, sturende regels toe. Intussen zullen de nieuwe regels wel leiden tot aanzienlijk meer administratieve lasten. Het wetsvoorstel hangt samen met een korting op het macrobudget. De Afdeling heeft twijfels of het toepassen van deze korting begeleidende wetgeving behoeft, zoals met dit wetsvoorstel wordt beoogd. Wel bestaat het risico dat kleine, maar betekenisvolle opleidingen door deze korting in de knel komen. De Afdeling advisering van de Raad van State is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

1. Inleiding

De aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt levert al vele jaren problemen op. Plannen voor de arbeidsmarkt is moeilijk, zelfs als het beroepen betreft waarvoor de behoeften vrij exact zijn vast te stellen. Macrodoelmatigheid is een ingewikkeld vraagstuk dat op voorhand niet is te verzekeren. De Afdeling wijst op de behoeftevooronderzoekingen voor onder andere de medische opleidingen in het hoger onderwijs, de lerarenopleidingen en de politieopleidingen, die door de jaren heen zeer wisselende resultaten hebben laten zien. Voor beroepsopleidingen die een meer diffuus segment van de arbeidsmarkt bedienen, is deze opgave nog

ingewikkelder. Niet alleen is er de dynamiek van de arbeidsmarkt, die vanwege het vrije verkeer steeds meer een Europese dimensie krijgt, maar bovendien wenst het bedrijfsleven (en de lokale overheid) opleidingen in de regio, terwijl het doorgaans niet bereid of in staat is zich op voorhand te binden aan een minimum afname van gediplomeerde schoolverlaters. Een en ander nog daargelaten dat onderwijs meer is dan opleiden voor de arbeidsmarkt. Vastgesteld moet worden dat deze factoren ertoe hebben geleid dat het aanbod versnipperd is en dat er “populaire” opleidingen zijn ontstaan, die, omdat ze bedoeld zijn om aan een concrete vraag te voldoen, minder goed voorbereiden op een steeds veranderende arbeidsmarkt of op vervolgonderwijs.¹ Daarnaast komt het regelmatig voor dat unieke opleidingen verdwijnen, zonder dat een gebrek aan arbeidsmarktperspectief kan worden vastgesteld.² De aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt wordt ten slotte beïnvloed doordat jongeren zich ook laten leiden door hun interesse in een opleiding die bij hen past. De moeite die het kost om jongeren te interesseren voor een technische opleiding, ofschoon zo’n opleiding als gevolg van de tekorten in de metaalindustrie de komende jaren de meeste kansen op werk biedt, illustreert dat.

Uit het voorgaande volgt dat het planmatig bevorderen van een goede aansluiting tussen beroepsonderwijs en arbeidsmarkt niet zonder risico’s is. Dit laat de verantwoordelijkheid van de overheid voor een goed en uit een oogpunt van overheidsfinanciën doelmatig opleidingsaanbod onverlet.

Er zijn in het huidige stelsel drie mechanismen die bepalend zijn voor het tot stand komen van het aanbod aan middelbare beroepsopleidingen:

- a. de kwalificatiestructuur: instellingen kunnen alleen opleidingen aanbieden die in de kwalificatiestructuur zijn opgenomen. De kwalificatiestructuur komt tot stand na intensief overleg tussen onderwijs en bedrijfsleven en na nauwkeurige analyse van de kwalitatieve en kwantitatieve vraag op de arbeidsmarkt. De kwalificatiedossiers worden vastgesteld door de minister.³
- b. de beroepspraktijkvorming: er kan geen diploma worden uitgereikt als deelnemers niet voldoen aan de eis dat er beroepspraktijkvorming is gevolgd.⁴ De beschikbaarheid van beroepspraktijkvormingsplaatsen is in veel gevallen een indicator voor het arbeidsmarktperspectief.
- c. de zorgplicht arbeidsmarktperspectief: tot 2008 kon de minister het voornemen om een opleiding te starten toetsen aan de macrodoelmatigheid, d.w.z. de maatschappelijke behoefte aan afgestudeerden uit de betreffende opleiding en de noodzaak tot hoge investeringen in relatie tot beperkte maatschappelijke behoefte. Dit licentiesysteem is in 2008 ter beperking van administratieve lasten⁵ vervangen door een zorgplicht voor instellingen. Bekostigde instellingen zijn vrij om op elke locatie een opleiding te openen, verplaatsen of op te heffen, mits zij aan de hand van (regionale) arbeidsmarktgegevens vooraf een arbeidsmarktperspectieftoets verrichten.⁶ Daarbij hoort dat zij hun onderwijsaanbod onderling afstemmen. Indien het arbeidsmarktperspectief niet of niet meer aanwezig is, dan kan de minister een bekostigingssanctie treffen of de rechten aan de opleiding ontnemen.⁷

¹ Het belang van dat laatste wordt steeds groter, omdat voorzien wordt dat de werkgelegenheid voor hoger opgeleiden zal toenemen, maar voor mbo-gediplomeerden zal dalen of verdwijnen. CPB Policy brief 2012/06, Loonongelijkheid in Nederland stijgt, 2012. Dit is niet alleen een trend in Nederland, maar een ontwikkeling die wereldwijd plaatsvindt: M. Spence, technology and the employment challenge, project syndicate, 15 januari 2013.

² Uit de Monitor SOS vakmanschap 2013 blijkt dat er de laatste vijf jaar 27 zeer kleinschalige opleidingen zijn gestart en dat er in diezelfde tijd 41 zijn gestopt.

³ Artikel 7.2.4 van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

⁴ Artikel 7.4.3 van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

⁵ De lastenvermindering werd begroot op 0,5 miljoen per jaar.

⁶ Artikel 6.1.3 van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

⁷ Artikelen 11.1 en 6.1.4 van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

2. Nut en noodzaak van het voorstel

Volgens de toelichting is de aansluiting van het middelbaar beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt voor verbetering vatbaar. Hoewel 90% van de gediplomeerden in minder dan een maand een baan vindt, geldt voor een aantal grote opleidingen dat de vraag naar gediplomeerden aanzienlijk kleiner is dan het aanbod.⁸ Tegelijk zijn er sectoren met een groeiende vraag naar mbo-gediplomeerden, zoals techniek. De doelmatigheid van het opleidingsaanbod staat eveneens ter discussie. Meer dan 40 procent van de 8100 beroepsopleidingen heeft minder dan 18 deelnemers. Kleine opleidingen zijn echter relatief gevoelig voor kwaliteitsproblemen en relatief duur, en daarmee van invloed op de prestaties van de onderwijsinstelling. De verwachte daling van het aantal deelnemers, die zich na 2020 volop zal voordoen, kan dit probleem doen toenemen. Daarom worden maatregelen voorgesteld die ertoe moeten leiden dat onderwijsinstellingen, deelnemers en bedrijfsleven in overleg met elkaar de gewenste verbeteringen tot stand brengen, aldus de toelichting.

In 2009 heeft de inspectie een verkennend onderzoek gedaan naar de naleving van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief en de voorlichting aan deelnemers over de kans op werk. Uit dit onderzoek blijkt dat tientallen instellingen opleidingen aanbieden die weinig kans op werk bieden, die niettemin door duizenden worden gevolgd. Anderzijds worden opleidingen beëindigd ondanks gunstige kansen op werk. Volgens de inspectie speelt de zorgplicht arbeidsmarktperspectief in de praktijk nauwelijks een rol, omdat onderwijsinstellingen de opleidingsvoorkeur van jongeren belangrijker vinden dan de kans op werk. Omdat de bekostiging de deelnemer volgt, zien onderwijsinstellingen elkaar niet alleen als partner, maar ook als concurrent. Dat brengt een behoefte aan profilering met zich. Dit leidt ertoe dat het opleidingsaanbod en de voorlichting aan deelnemers over de kans op werk in dat perspectief wordt vormgegeven en onderlinge afstemming betrekkelijk schaars is. Versnippering van opleidingen en een overschot aan gediplomeerden zijn het resultaat. Een andere factor die de inspectie noemt, is dat de gegevens die de instellingen moeten helpen om het arbeidsperspectief in kaart te brengen vaak onvolledig of onbetrouwbaar zijn. De samenvattende conclusie van de inspectie is dat de zelfregulering, waarbij aan de instellingen wordt overgelaten de eigen positie ten opzichte van elkaar te bepalen en al dan niet samen te werken, soms wel maar vaak ook niet lijkt te werken.⁹ In november 2010 sloot de commissie Onderwijs en Besturing BVE zich bij deze conclusie aan.¹⁰

Uit de toelichting blijkt niet dat de situatie (versnippering, onvoldoende arbeidsmarktaansluiting) sindsdien verbeterd is. Al met al lijkt de veronderstelling gewettigd dat de zorgplicht arbeidsmarktperspectief in de praktijk onvoldoende functioneert, omdat de samenwerking niet goed van de grond komt en vaak ook niet duurzaam blijkt te zijn. Ook beschikken onderwijsinstellingen niet over de juiste (sectorale) gegevens en cijfers die nodig zijn om de aansluiting te versterken.¹¹ De toelichting geeft geen informatie over de nakoming van de informatieplicht jegens aankomende jongeren, behalve dat instellingen nog steeds aanlopen tegen een gebrek aan gegevens.¹² Wel blijkt uit het toezichtkader van de inspectie dat pas vanaf 2012 specifiek wordt toegezien op de objectiviteit en vergelijkbaarheid van de voorlichting. Verder heeft de minister, voor zover de Afdeling bekend is, nog nooit gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid de rechten

⁸ Voor deze opleidingen ligt het percentage werkloze gediplomeerden boven de 20, terwijl de meeste andere opleidingen weinig tot geen werkloze gediplomeerden kennen. Van degenen die zich aanbieden op de arbeidsmarkt vindt 90% binnen een maand een baan, maar er zijn opleidingen waarvoor dit voor 30% tot 40% anders ligt (ROA, 2013, Arbeidsmarktrelevantie grote mbo-opleidingen, Maastricht, blz. 2).

⁹ Zorgplicht arbeidsmarktperspectief bij mbo-instellingen, Inspectie van het Onderwijs, 21 april 2010 (samenvatting).

¹⁰ Naar meer focus op het mbo!, Den Haag, november 2010, blz. 19.

¹¹ Zie daarover de brief van de regering van 2 april 2012, Kamerstukken II, 2011/12, 31 524, nr.129

¹² Zie daarover ook Kamerstukken II, 2012/13, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 2467.

aan een opleiding te onthouden.

De kwalificatiestructuur laat een vergelijkbaar beeld zien. In 1999 adviseerde de Adviescommissie Onderwijs en Arbeidsmarkt het aantal opleidingen drastisch te verminderen (van 700 tot ongeveer 140), overlap te verwijderen en de regionale component te versterken. Niettemin bestaat de kwalificatiestructuur momenteel uit 237 kwalificatiedossiers en 612 kwalificaties en is opnieuw een vergaande vereenvoudiging aangekondigd. De verwachting dat invoering van de zorgplicht zou leiden tot een beperking van het aantal opleidingen en daarmee tot een efficiënte besteding van overheidsmiddelen is derhalve niet uitgekomen. Ook lijkt de ministeriële goedkeuring van de kwalificatiedossiers niet in alle gevallen te hebben geleid tot een arbeidsmarktrelevant aanbod.

Het voorstel bevat vijf maatregelen om deelnemers, bedrijfsleven en onderwijsinstellingen de mogelijkheid te geven een betere aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt en een doelmatig aanbod te realiseren. De Afdeling merkt over deze maatregelen het volgende op.

a. *Informatieplicht*

Ingevolge het voorgestelde artikel 6.1.2 verschaft het bevoegd gezag deelnemers en aspirant-deelnemers over zaken als opleidingsaanbod, arbeidsmarktperspectief, onderwijsprogramma, examinering en kwaliteit zodanige informatie dat zij “in staat zijn de opleidingsmogelijkheden te vergelijken en een passende opleiding te kiezen, alsmede zich een goed oordeel te vormen over de inhoud en inrichting van het onderwijs en de examens en zich goed voor te bereiden op de gestelde eisen.”

Onderwijsinstellingen zijn reeds verplicht zorg te dragen voor een goede organisatie van onderwijs en examens en zijn verplicht deelnemers daarover behoorlijk te informeren.¹³ Hoewel deze verplichting naar de letter alleen ziet op deelnemers, wordt er bij de toepassing en handhaving van uitgegaan dat zij ook betrekking heeft op de werving van deelnemers en mede de kans op werk betreft.¹⁴ Bovendien mogen onderwijsinstellingen slechts opleidingen aanbieden met voldoende arbeidsmarktperspectief en is dit ook een belangrijk element bij de vaststelling van de kwalificatiedossiers. Verder biedt het Centraal Orgaan van Landelijke Opleidingsorganen voor het bedrijfsleven via de website stagemarkt.nl informatie over meer dan 400.000 stages en leerbanen en heeft de stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven aangekondigd dat er in 2014 een studiebijsluiter ter beschikking komt voor alle beroepsopleidingen.¹⁵

Wat betreft de factor kwaliteit merkt de Afdeling op dat de inspectie op haar website een overzicht beschikbaar stelt van mbo-opleidingen van onvoldoende kwaliteit. Voorts is er de jaarlijkse keuzegids MBO-studies waarin de kwaliteit en prestaties van de verschillende scholen met elkaar worden vergeleken. Indien jongeren naar de mening van de regering te vaak kiezen voor een opleiding met onvoldoende arbeidsmarktperspectief, dan werkt óf de zelfregulering en het toezicht daarop niet, óf laten jongeren zich meer leiden door hun interesse in het beroep, dan door de kans op werk. Voor beide situaties geldt dat de introductie van een “extra verplichting”, zoals de toelichting schrijft, geen zin heeft.

¹³ Artikel 7.4.8 van de Wet educatie- en beroepsonderwijs.

¹⁴ Inspectie van het Onderwijs, toezicht op zorgplicht arbeidsmarktperspectief, 15 mei 2012, blz. 2: “Bij de intake en plaatsing beoordelen we de voorlichting waarbij de aankomend student vooraf actueel en realistisch moet worden geïnformeerd over het arbeidsmarktperspectief.” Blz. 4: “De informatievoorziening kan bijvoorbeeld blijken uit voorlichtingsmateriaal over de opleiding, zowel schriftelijk, op de website van de instelling als bijvoorbeeld uit presentaties voor aankomende studenten. De informatie moet zijn gebaseerd op zo actueel mogelijke gegevens over het arbeidsmarktperspectief van de opleiding.”

¹⁵ Zie Kamerstukken II, 2012/13, 31 524, nr. 166. Daarnaast is er sinds 2014 de website studieperspectief actief die de kans op betaald werk voor mbo, hbo en universitaire studies weergeeft.

b. *Aanscherping zorgplicht arbeidsmarktperspectief*

Volgens de toelichting worden onderwijsinstellingen als gevolg van het voorstel verplicht alleen opleidingen aan te bieden met voldoende arbeidsmarktperspectief. Zoals de Afdeling hiervoor heeft uiteengezet, bestaat deze verplichting al sinds 2008. Het voorstel voegt hier de regel aan toe dat het bevoegd gezag daarbij rekening moet houden met het opleidingsaanbod van andere instellingen. Deze toevoeging acht de Afdeling overbodig, omdat het arbeidsmarktperspectief van een opleiding immers (mede) wordt bepaald door het aantal deelnemers aan vergelijkbare opleidingen van andere onderwijsinstellingen.

Verder bepaalt het voorstel dat indien bij een opleiding een risico bestaat op onvoldoende arbeidsmarktperspectief, het bevoegd gezag met het bedrijfsleven en met andere instellingen overleg moet voeren, teneinde dit risico weg te nemen. Met deze "aanscherping" wil de regering bereiken dat belanghebbende partijen, gegeven het uitgangspunt van zelfregulering, gezamenlijk tot oplossingen komen. Zoals hiervoor is aangegeven, speelt de zorgplicht arbeidsmarktperspectief in de praktijk nauwelijks een rol en hebben pogingen om te komen tot zelfregulering door middel van al dan niet verplicht overleg niet veel resultaat gehad.¹⁶ Een reden voor deze moeizame afstemming is, dat de wet gebaseerd is op de gedachte dat instellingen – nu dit bevorderlijk geacht wordt voor de kwaliteit van het onderwijs – onderling moeten concurreren. Dat verdraagt zich niet goed met gezamenlijke zelfregulering, welke juist het in acht nemen van het belang van de andere - concurrerende - instellingen vooronderstelt. Een andere reden is dat instellingen het bedrijfsleven en de gemeenten niet kunnen dwingen hun vrijblijvendheid op te geven. Gelet hierop heeft een overlegverplichting, al dan niet wettelijk geregeld, weinig zin. Ook zonder verplichting zullen instellingen elkaar vinden en tot een oplossing komen, als dat voor hen voordelig is. Wordt dat voordeel niet gezien, dan zal het overleg tot niets leiden. Een instelling kan immers niet verwachten dat andere partijen het risico op onvoldoende arbeidsmarktperspectief weg nemen ten koste van hun eigen onderwijsaanbod of belangen. Veelzeggend is dat het wetsvoorstel overtreding van de overlegverplichting niet sanctioneert, nu niet het risico op, maar het aanbieden van opleidingen zonder voldoende arbeidsperspectief of ondoelmatige verzorging een overtreding van de zorgplicht is.

Onduidelijk is verder hoe de in de toelichting genoemde geschillencommissie hierin verandering zou moeten brengen. Zo gaat de toelichting niet in op de vraag of de instellingen verplicht aangesloten moeten zijn bij de geschillencommissie en of haar uitspraken bindend zijn. Nu het wetsvoorstel ter zake geen regeling bevat en geen bekostigingsvoorwaarden formuleert moet aangenomen worden dat die verplichting respectievelijk binding er niet is. Instellingen kunnen er bovendien belang bij hebben om hun geschil niet voor te leggen, omdat zij hun eigen belang zwaarder laten wegen dan het algemeen belang. Verder is het toetsingscriterium "indien bij een beroepsopleiding een risico bestaat op" onvoldoende concreet om een geschil te beslechten. "Risico" is de kans dat een gebeurtenis plaatsvindt. Die kans en daarmee het risico is er altijd. Ook is het onduidelijk hoe het arbeidsmarktperspectief (nader) wordt bepaald, en hoe deze factor wordt gewogen naast andere factoren, zoals de algemeen vormende taak van instellingen. Ten slotte merkt de Afdeling op dat de minister verantwoordelijk blijft voor het al dan niet onthouden van rechten aan de opleiding en dus niet gebonden kan worden aan het oordeel van de geschillencommissie. Instellingen kunnen het dus laten aankomen op een beslissing van de minister, die echter niet bevoegd is tot ingrijpen indien slechts sprake is van een risico.

¹⁶ De Code Goed bestuur in de bve-sector kent al sinds 1 januari 2009 een dergelijke verplichting indien het voornemen bestaat het opleidingsaanbod te wijzigen.

c. *Introductie zorgplicht doelmatigheid*

Vervolgens bepaalt het voorstel dat het bevoegd gezag ervoor zorgt dat, met het oog op een doelmatige aanwending van de rijksbijdrage, een beroepsopleiding alleen wordt aangeboden als de verzorging van die opleiding, gelet op het geheel van de voorzieningen op het gebied van het beroepsonderwijs, doelmatig is. Er is voorzien in een overlegverplichting, indien er een risico op ondoelmatigheid is. De Afdeling wijst er op dat de macrodoelmatigheidstoets, zoals die tot 2008 werd toegepast een toets naar de doelmatigheid van de investeringen in relatie tot het aanbod van concurrerende instellingen insloot. Deze toets is in 2008 vervangen door de zorgplicht arbeidsmarktperspectief. Eigen aan deze zorgplicht is dat de samenhang tussen en eventuele overlap van opleidingen door de instellingen in ogenschouw wordt genomen, alsook de beschikbaarheid van middelen. Het voorstel vult deze regel aan, in de zin dat de instelling niet alleen moet nagaan of de eigen middelen voldoende zijn om de opleiding aan te bieden, maar ook of het aanbieden van die opleiding door een andere instelling uiteindelijk niet leidt tot een doelmatiger besteding van overheidsmiddelen.

Zoals hiervoor is overwogen, is dat een verantwoordelijkheid die beter niet bij individuele, met elkaar concurrerende instellingen kan worden gelegd. Immers, de overheid heeft toe te zien op een doelmatige verdeling van overheidsmiddelen over de instellingen, terwijl de instellingen zelf hebben toe te zien op een doelmatige en rechtmatige besteding van hun eigen budget. De rijksoverheid is wel in een positie om de doelmatige aanwending van de rijksbijdrage te bevorderen; de Afdeling herinnert eraan dat het instrument daartoe in 2008 is afgeschaft omdat het niet functioneel was gebleken. Daarnaast is het begrip “risico op ondoelmatige verzorging” onvoldoende concreet. Onduidelijk is hoe “groot” het risico moet zijn, wat “ondoelmatige verzorging” is en of daarbij alleen gelet wordt op de financiële belangen van het rijk, of bijvoorbeeld ook op het concurrentievermogen, de kwaliteit of het profiel van de instelling. Ten slotte gaat het voorstel ervan uit dat het aanbieden van opleidingen door bekostigde onderwijsinstellingen niet kan worden aangemerkt als een economische activiteit, ofschoon deze opleidingen ook door niet-bekostigde instellingen worden aangeboden. Deze aannahme behoeft nadere toelichting.¹⁷

d. *Meldingsplicht; zorg om kleine, unieke opleidingen*

Verder bepaalt het voorstel dat onderwijsinstellingen die op enige locatie een beroepsopleiding willen starten of opheffen dit uiterlijk anderhalf jaar tevoren melden. De vorm van de melding wordt niet voorgeschreven. Volgens de toelichting stelt de melding belanghebbenden 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 zullen verdwijnen, aldus de toelichting.

De meldingsplicht past bij het uitgangspunt van de wet dat de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van het onderwijsaanbod bij de onderwijsinstellingen ligt. Zoals de Afdeling hiervoor heeft overwogen, is het de vraag of een meldingsplicht, aangevuld met een overlegverplichting, leidt tot een doelmatig en arbeidsmarktgericht opleidingsaanbod. Niet kan worden gezegd dat de kleine, unieke opleidingen die de laatste jaren zijn verdwenen, ongemerkt zijn verdwenen. Omdat de vorm van openbaarmaking noch de geadresseerde worden voorgeschreven, zal een melding waarbij deze elementen ontbreken, bovendien weinig kans maken om opgemerkt te worden. Omdat het wetsvoorstel gepaard gaat met een korting op het macrobudget, bestaat het risico dat kleinschalige,

¹⁷ Zie de Mededeling van de Commissie over het verrichten van diensten van algemeen economisch belang (2012/C 8/02) en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 januari 2013, nr. 01107134/1/A2 (OCW/LOI en NTI).

arbeids- en kapitaalintensieve opleidingen nog vaker plaats zullen moeten maken voor grotere, winstgevendere opleidingen. Gelet hierop adviseert de Afdeling te voorzien in aanvullende maatregelen voor het behoud van kleine, unieke opleidingen, indien dit behoud gewenst wordt.

e. *Zorgplichten en nadere regeling*

Volgens het voorstel kunnen bij ministeriële regeling criteria worden vastgesteld aan de hand waarvan het arbeidsmarktperspectief nader wordt bepaald. De noodzaak hiervan wordt niet toegelicht.

De Afdeling heeft hiervoor uiteengezet dat de wet reeds een zorgplicht arbeidsmarktperspectief kent. Uit een in de toelichting aangehaalde opmerking van de inspectie¹⁸ zou kunnen worden afgeleid dat deze zorgplicht zonder nadere concretisering niet valt na te leven. De vraag is waarop dit oordeel is gebaseerd. Ziet deze opmerking op de inhoud van de zorgplicht, of bijvoorbeeld op de voorwaarden waaronder daaraan gestalte moet worden gegeven? De Afdeling merkt op dat aan een zorgplicht eigen is dat de zorg voor een voorziening of (publiek) goed aan personen of organen in de samenleving wordt toebedeeld, en dat de externe regelgeving wordt verminderd. De wijze waarop die zorg wordt vormgegeven en gerealiseerd, wordt overgelaten aan de drager van de zorgplicht, in dit geval het bestuur van de instelling, dat daarover in de eerste plaats en vooral intern verantwoording schuldig is. Doordat het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt tot concretisering (zonder de noodzaak en strekking daarvan aan te geven) wordt de ruimte voor een eigen invulling minder. Verder is de vraag of een instelling zich goed van haar zorgplicht heeft gekweten van veel factoren afhankelijk, zoals ook de regering erkent. Omdat het onderwerp van de nadere regeling niet duidelijk is, staat evenmin vast of regeling bij ministeriële regeling aangewezen is.

f. *Conclusie*

Gelet op het bovenstaande komt de Afdeling tot de conclusie dat de noodzaak van het wetsvoorstel niet aannemelijk is gemaakt. Het wetsvoorstel voegt aan de bestaande zorgplichten geen wezenlijk andere, sturende regels toe. Uitgangspunt blijft immers dat instellingen zelf mogen beslissen welke opleidingen zij aanbieden. Om aan de zorgplichten te voldoen dienen zij daarvoor met elkaar in overleg te treden en afspraken te maken. De concurrentie tussen de instellingen, het diffuse karakter van de normen 'arbeidsmarktperspectief' en 'doelmatigheid' en de verschillende posities van belanghebbenden, blijken zich echter slecht te verdragen met de voor de naleving van de zorgplichten noodzakelijke constructieve dialoog tussen de instellingen. Intussen zal het wetsvoorstel wel leiden tot aanzienlijk meer administratieve lasten (zie hieronder, paragraaf 3).

Indien de regering, met behoud van het uitgangspunt van zelfregulering, de doelmatigheid van het opleidingsaanbod en de aansluiting op de arbeidsmarkt wenst te verbeteren, dan zou naar oordeel van de Afdeling kunnen worden volstaan met een financiële korting. Het gevolg daarvan zal zijn dat instellingen geprikkeld worden het opleidingsaanbod en de bedrijfsvoering efficiënter in te richten. Daarnaast is het wenselijk de kwalificatiestructuur te vereenvoudigen en eenduidiger te maken en de gegevensverzameling ten behoeve van de vaststelling van en voorlichting over het arbeidsmarktperspectief te verbeteren.

Een andere optie is dat de minister, in daarvoor in aanmerking komende gevallen (vaker) gebruik zou maken van zijn bevoegdheid een bekostigingssanctie op te leggen, of de rechten aan een opleiding te onthouden.

Voor beide alternatieven geldt dat aanvullende wetgeving niet nodig is, omdat het bestaande recht reeds in deze instrumenten voorziet. Bovendien blijft een administratieve lastenverzwaring achterwege. Om te voorkomen dat financiële

¹⁸ Toelichting, Algemeen, paragraaf 8, onder *naleefbaarheid*.

prikkels zullen leiden tot het verdwijnen van kleine, unieke opleidingen, adviseert de Afdeling voor dat type opleidingen te voorzien in aanvullende maatregelen.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling het wetsvoorstel gelet op het bovenstaande te heroverwegen.

3. Uitvoeringslasten en administratieve lasten

a. *informatieplicht*

Het wetsvoorstel bevat geen verantwoording van de uitvoeringslasten en administratieve lasten die samenhangen met de informatieverplichting, het jaarverslag en de melding. In de consultatieversie waren deze lasten begroot op € 1 miljoen.

b. *aanscherping zorgplicht arbeidsmarktperspectief*

In de consultatieversie werden de uitvoeringslasten die samenhangen met de aanscherping van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief begroot op € 1,3 miljoen. In het wetsvoorstel ontbreekt een verantwoording van de aan deze verplichting verbonden uitvoeringslasten.

c. *zorgplicht doelmatigheid*

Ongeveer 40% van de 8100 opleidingen is klein. Volgens de toelichting zou naar schatting een kwart van de kleine opleidingen een risico lopen niet te voldoen aan de zorgplicht doelmatigheid.¹⁹ Een kwart van 3200 is 800. De berekening van de administratieve lasten in de toelichting is echter gebaseerd op een aantal van 200 ondoelmatige opleidingen. Daarnaast wordt niet duidelijk op grond van welke indicaties voor de uitvoeringslasten wordt uitgegaan van vijf werkdagen per opleiding en voor de administratieve lasten van een werkdag per opleiding, en hoe deze cijfers zich verhouden tot de termijn van anderhalf jaar die onderwijsinstellingen krijgen om hun onderwijsprogramma adequaat vorm te geven indien een opleiding wordt gestart of beëindigd.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en deze met in achtneming van het bovenstaande aan te passen.

4. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel hangt samen met een korting van € 60 miljoen in 2017 oplopend tot € 120 miljoen (structureel). De toelichting noemt vijf maatregelen die deze korting moeten motiveren. Drie van de vijf maatregelen hebben geen betrekking op het wetsvoorstel. Wat betreft de overblijvende twee ontbreekt elk inzicht in de wijze hoe het aan het voorstel toe te schrijven bedrag berekend is. De Afdeling adviseert de financiële gevolgen van het voorstel nader toe te lichten.

5. Naleefbaarheid en handhaafbaarheid

Volgens de toelichting zal de inspectie in het kader van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief aan de jaarlijkse risico-inventarisatie een indicator toevoegen die betrekking heeft op "arbeidsmarktsucces." Deze indicator zal naar verwachting zijn gerelateerd aan een meerjarige historische werkloosheid van gediplomeerden. Bij de vraag of ingrijpen door de inspectie nodig is, zal er naast arbeidsmarktsucces in ieder geval ook oog moeten zijn voor voorspellingen over het arbeidsmarktperspectief en de ontwikkeling in het aantal ingeschreven deelnemers van de diverse opleidingen, aldus de toelichting.

¹⁹ Memorie van toelichting, I, Algemeen, paragraaf 7 (uitvoeringslasten en administratieve lasten).

De Afdeling merkt op dat de inspectie in het kader van de naleefbaarheid heeft aangedrongen op een duidelijke normstelling. Vanuit dat gezichtspunt is het niet logisch dat de inspectie bij haar risicoanalyse een regel hanteert, waarvan bij voorbaat vaststaat dat daarop correcties nodig zijn. Deze werkwijze is omslachtig en kan ertoe leiden dat er toezicht naast de wet ontstaat. Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting uiteen te zetten wat van de instellingen in het kader van de zorgplicht wordt verwacht en aan te geven hoe de inspectie daarop toezicht zal houden.

6. Uitvoerbaarheid

Volgens de toelichting leidt het voorstel tot aanpassing van de werkwijze van de inspectie. Zo krijgt de inspectie tot taak om, daar waar nodig, verschillende instellingen tegelijkertijd aan te spreken, en zal zij ook nadrukkelijk de regionale context moeten meewegen. In de toelichting wordt aan de hieraan verbonden uitvoeringslasten geen aandacht besteed. De Afdeling adviseert dat alsnog te doen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,