

Nr. WJZ/602930 (10159)

(Hoofd) Afdeling

DIRECTIE WETGEVING
EN JURIDISCHE
ZAKEN

Nader rapport inzake 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)

Den Haag, 23 mei 2014

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 november 2013, nr. 2013002422, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 3 februari 2014, nr. W05.13.0419/I, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. De Afdeling geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met haar opmerkingen rekening is gehouden. Deze opmerkingen worden hieronder besproken.

1. Inleiding

Allereerst schetst de Afdeling de problematiek van een goede aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt. Deze problematiek is divers en weerbarstig. Er is sprake van opleidingen met minder goed arbeidsmarktperspectief, van versnipperd aanbod van opleidingen en van kleine unieke opleidingen die dreigen te verdwijnen. De Afdeling benoemt de ingewikkeldheid van het vraagstuk van de macrodoelmatigheid en geeft daarbij aan dat dit de verantwoordelijkheid van de overheid voor een goed en uit oogpunt van overheidsfinanciën doelmatig opleidingsaanbod onverlet laat. De regering deelt deze analyse.

2. Nut en noodzaak van het voorstel

a. *Informatieplicht*

De regering deelt niet de conclusie van de Afdeling dat de voorgestelde informatieplicht vanwege de bestaande toepassingspraktijk niet zinvol zou zijn. Weliswaar wordt er nu al voorlichting gegeven aan deelnemers en aankomende deelnemers, dit neemt niet weg dat er nog veel te verbeteren valt op dit punt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het verkennend onderzoek naar de naleving van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief (Inspectie van het Onderwijs, 2009). De informatie is lang niet altijd volledig en adequaat; ook wordt deze nog niet standaard aangeboden door alle instellingen. De regering acht het van groot belang voor een passende studiekeuze dat iedere aankomende deelnemer over de juiste informatie kan beschikken. Dit is een taak voor iedere instelling. Dat dient dan ook helder in de wet omschreven te staan. Overigens geldt een dergelijke verplichting reeds voor het hoger onderwijs (artikel 7.15 WHW). Het voorgestelde wetsartikel is daarvan afgeleid. Een goede informatieverschaffing kan niet voorkomen dat jongeren desondanks toch kiezen voor een opleiding met relatief weinig arbeidsmarktperspectief. De keuze voor een bepaalde opleiding is van meer factoren afhankelijk. Dat neemt niet weg dat een dergelijke studiekeuze niet het gevolg mag zijn van een gebrek aan informatie. Gelet op het bovenstaande is het voorgestelde wetsartikel, waarin de eisen ten aanzien van de door de instellingen te verschaffen informatie zijn neergelegd, naar het oordeel van de regering zinvol. Het blijft dan ook deel uitmaken van het wetsvoorstel.

b. *Aanscherping zorgplicht arbeidsmarktperspectief*

De opmerkingen van de Afdeling over de voorgestelde bepalingen ter aanscherping van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief hebben ertoe geleid dat diverse bepalingen zijn geschrapt dan wel aangepast. Hieronder wordt daar nader op ingegaan.

De verplichting om rekening te houden met het opleidingsaanbod van andere instellingen kan inderdaad worden gezien als inherent aan de zorgplicht arbeidsmarktperspectief. Deze hoeft, zoals de Afdeling aangeeft, niet geëxpliciteerd te worden en is daarom uit het wetsvoorstel gehaald. Dat geldt ook voor de eerder opgenomen overlegverplichting.

De Afdeling heeft er terecht op gewezen dat er een zekere spanning is tussen een wettelijke overlegverplichting in het kader van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief en het stelsel waarin concurrentie tussen instellingen tot op heden bepalend is. Een goede samenwerking tussen instellingen om het opleidingsaanbod te optimaliseren en gebruik te maken van elkaars sterke kanten, wordt steeds gebruikelijker. Een goede samenwerking met andere instellingen en met het bedrijfsleven ligt in de rede om een goede invulling aan de zorgplicht arbeidsmarktperspectief te geven. Die zorgplicht houdt in dat instellingen alleen opleidingen mogen aanbieden die na voltooiing leiden tot voldoende arbeidsmarktperspectief. De meeste segmenten van de arbeidsmarkt worden door meerdere instellingen bediend. Dat betekent dat, gegeven de behoefte op de arbeidsmarkt, het aanbod van de ene instelling gevolgen heeft voor het aanbod van de andere instelling. Voor een goede naleving van genoemde zorgplicht is een goede afstemming tussen instellingen over het opleidingsaanbod dan ook noodzakelijk. Vanuit die gedachte is een goede overlegsituatie tussen alle betrokken partijen, waaronder ook bedrijfsleven en gemeenten, zeer relevant. De regering gaat er dan ook vanuit dat de partijen meer en meer het overleg met elkaar gaan zoeken. Dit zal zeker bijdragen aan een doelmatiger opleidingsaanbod met voldoende arbeidsmarktperspectief.

Wat betreft de opmerkingen van de Afdeling over de geschillencommissie merkt de regering op dat instellingen en bedrijfsleven, verenigd in de stichting Samenwerking

Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB), zijn overeengekomen een geschillencommissie op basis van zelfregulering in te stellen. Het is aan de SBB ervoor te zorgen dat onderwijs en bedrijfsleven zich committeren aan uitspraken van de geschillencommissie. De regering beschouwt de geschillencommissie als een zaak van zelfregulering. Zij onderstreept niettemin de meerwaarde van een geschillencommissie om doelmatigheidsproblemen tussen instellingen op te lossen. De minister is bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid tot het ontnemen van rechten aan een opleiding indien de zorgplicht niet worden nageleefd, niet gebonden aan het oordeel van de geschillencommissie. Dit neemt niet weg dat in een situatie waarbij een uitspraak van de geschillencommissie niet wordt opgevolgd en sprake is van het overtreden van de zorgplicht, de minister deze uitspraak wel in zijn afweging kan betrekken.

Naar aanleiding van de beschouwing van de Afdeling op de verantwoordelijkheid van de minister, is de regering tot de opvatting gekomen dat het wenselijk is voor de uitoefening van genoemde bevoegdheid beleidsregels vast te stellen. Op deze wijze wordt voor de instellingen duidelijk welk beleidskader wordt gehanteerd voor gebruikmaking van deze bevoegdheid en wanneer er reden is tot ingrijpen. Instellingen kunnen hier dan bij hun zorgplicht rekening mee houden.

Hierbij wordt beoogd dat de minister zich bij de uitvoering van deze beleidsregels kan laten adviseren door een onafhankelijke adviescommissie. Deze commissie brengt geen adviezen uit over algemeen verbindende voorschriften of de beleidsinhoud. 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. De commissie kan worden ingesteld door middel van een instellingsbesluit van de minister. Daarin worden onder meer de taken, samenstelling, ondersteuning, werkwijze en andere relevante zaken geregeld. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn op dit punt aangepast.

c. Introductie zorgplicht doelmatigheid

Anders dan de Afdeling is de regering van oordeel dat het wenselijk is om naast een zorgplicht arbeidsmarktperspectief tevens een zorgplicht doelmatigheid in de wet op te nemen. Deze laatste zorgplicht dient ertoe dat een versnipperd aanbod van veelal kleine opleidingen wordt tegengegaan. Een versnipperd aanbod van veel kleine opleidingen hoeft echter niet doelmatig te zijn. Kleine opleidingen kunnen immers de kwaliteit en continuïteit van het aanbod onder druk zetten. Met een zorgplicht doelmatigheid wordt een prikkel gegeven om dit versnipperde aanbod, waar dat tot nadelige effecten op de kwaliteit en continuïteit leidt, tegen te gaan.

De regering merkt daarbij op dat van de instellingen gevraagd mag worden om zich bij het aanbieden van opleidingen rekenschap te geven van het opleidingsaanbod van andere instellingen. Van de individuele instelling wordt al bij wet verlangd de rijksbijdrage doelmatig te besteden. In het verlengde daarvan ligt dat zij hun opleidingsaanbod afstemmen op dat van andere instellingen zodat het geheel van voorzieningen de toets der doelmatigheid kan doorstaan. De regering acht het namelijk te beperkt als een instelling alleen maar oog heeft voor de eigen bestedingen op instellingsniveau, zonder oog te hebben voor wat er om haar heen gebeurt. Een goede samenwerking tussen instellingen om het opleidingsaanbod te optimaliseren en gebruik te maken van elkaars sterke kanten wordt steeds gebruikelijker. Dit is uit oogpunt van doelmatigheid ook zeer wenselijk, zeker in regio's waar instellingen met krimp van het aantal deelnemers te maken hebben.

Met de Afdeling is de regering van mening dat (net als bij de zorgplicht arbeidsmarktperspectief) een expliciete overlegverplichting niet wenselijk is. Deze is dan ook uit het wetsvoorstel gehaald. Wel is in het wetsvoorstel een basis opgenomen voor het stellen van beleidsregels en het instellen van een onafhankelijke adviescommissie (zie hierboven). Met behulp daarvan kan de minister waar nodig een goed afgewogen besluit nemen over het beëindigen van een ondoelmatig opleidingsaanbod.

Een terugkeer naar het systeem zoals dat voor 2008 in de wet was opgenomen, acht de regering geen optie. Dit systeem is destijds verlaten vanwege de vele administratieve lasten die dit meebracht. Een toets vooraf, in aanvulling op de landelijke kwalificatiestructuur, acht de regering een onnodige verzwaring van de regeldruk. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over het niet als economische activiteit aanmerken van het opleidingsaanbod van bekostigde instellingen, merkt de regering op dat de zorgplicht aangrijpt op het bekostigde beroepsonderwijs, hetgeen niet als economische activiteit is op te vatten. De toelichting is op dit punt verduidelijkt.

d. Meldingsplicht; zorg om kleine, unieke opleidingen

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling zijn de bepalingen inzake de meldingsplicht voor het starten en stoppen van opleidingen aangepast. Er is bepaald dat de melding bij de minister wordt gedaan die deze vervolgens openbaar maakt, bijvoorbeeld via een website van DUO.

Daarmee wordt geborgd dat de gedane meldingen goed kunnen worden opgemerkt en niet onopgemerkt opleidingen zullen verdwijnen. Dit laatste is vooral relevant voor het behoud van kleine, unieke opleidingen met een goed arbeidsmarktperspectief. De bestaande systematiek, de voorgestelde meldingsplicht en de voorgestelde zorgplicht doelmatigheid bieden voldoende mogelijkheden om kleine, unieke opleidingen, zo dit gewenst is, te laten voortbestaan. Naar aanleiding van gedane meldingen kan de sector zelf of uiteindelijk de minister actie ondernemen, bijvoorbeeld als instellingen die nieuwe opleidingen in een bepaald segment starten gaan concurreren met bestaande kleine, unieke opleidingen waardoor het aanbod daarvan onder druk kan komen te staan. Voorts zal een commissie bezien of de prijsfactoren voor deze opleidingen ophoging verdienen, zodat binnen de lumpsum meer geld beschikbaar komt voor deze opleidingen.

e. Zorgplichten en nadere regeling

De beschouwing van de Afdeling op de zorgplicht is voor de regering aanleiding geweest om de bepaling waarin was opgenomen dat bij ministeriële regeling criteria kunnen worden vastgesteld aan de hand waarvan het arbeidsmarktperspectief nader wordt bepaald, te schrappen. In plaats daarvan zullen beleidsregels worden vastgesteld waarin het beleidskader wordt neergelegd voor uitoefening van de bevoegdheid tot ontneming van rechten bij niet-naleving van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief en de nieuwe zorgplicht doelmatigheid. Zie hierboven onder b.

f. Conclusie

De regering deelt de conclusie van de Afdeling over de noodzaak van het wetsvoorstel, niet. Naar het oordeel van de regering bevat het wetsvoorstel een samenstel van maatregelen dat nodig is om de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt en de doelmatigheid van het opleidingsaanbod te verbeteren. De maatregelen betreffen diverse aspecten en pakken de nu bestaande vrijblijvendheid aan. Het verstrekken van goede informatie aan aankomende deelnemers, het melden van voornemens tot het starten en stoppen van opleidingen, verantwoording afleggen in het jaarverslag over wijzigingen in het opleidingsportfolio, een zorgplicht doelmatigheid, het openbaar kunnen maken van arbeidsmarktsucces van de opleidingen van de diverse instellingen, al

deze zaken dragen bij aan het doel om te komen tot een doelmatiger opleidingsaanbod met voldoende arbeidsmarktperspectief. Aangezien het hier voor een groot deel gaat om verplichtingen die aan instellingen worden opgelegd, is wetgeving aangewezen. Deze maatregelen zijn nodig in aanvulling op de al doorgevoerde financiële korting die instellingen prikkelt om ondoelmatigheden in het aanbod aan te pakken. Ook de vereenvoudiging van de kwalificatiestructuur, waar de Afdeling op wijst, behoort tot het voorgenomen beleid van de regering. Echter, om structureel tot een betere aanpak van de problematiek te komen, is naar het oordeel van de regering meer nodig. De maatregelen zoals beoogd met dit wetsvoorstel, passen daarin. Als sluitstuk heeft de minister de bevoegdheid om in ondoelmatige situaties in te grijpen met bekostigings sancties of ontnemen van rechten aan opleidingen. Tot op heden is daar nog geen gebruik van gemaakt. In de toekomst zal hier scherper mee worden omgegaan. In het wetsvoorstel is daarom opgenomen dat beleidsregels voor de uitoefening van deze bevoegdheid worden vastgesteld. Het is de bedoeling dat de minister zich bij de toepassing van de bevoegdheid kan laten adviseren door een onafhankelijke adviescommissie. Voor het beleid ten aanzien van kleine, unieke opleidingen wordt verwezen naar hetgeen hierboven onder d. is opgemerkt.

3. Uitvoeringslasten en administratieve lasten

a. informatieplicht

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling zijn in de memorie van toelichting de uitvoeringslasten van de informatieverplichting aan aankomende deelnemers toegevoegd. De uitvoeringslasten bedragen structureel 0,5 mln euro.

Voorts zijn de administratieve lasten van de melding van het starten en stoppen van opleidingen vermeld. De administratieve lasten van het geven van een verantwoording over mutaties in het portfolio waren al wel opgenomen in de memorie van toelichting. Deze administratieve lasten zijn geraamd op 0,8 mln euro.

b. aanscherping zorgplicht arbeidsmarktperspectief

De voorgenomen aanscherping van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief leidt op zichzelf niet tot extra uitvoeringslasten. De aanscherping is bedoeld om helder te maken wat in ieder geval onder "arbeidsmarktperspectief" wordt verstaan.

c. zorgplicht doelmatigheid

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is de berekening opnieuw gemaakt en is de toelichting aangepast. De eenmalige uitvoeringslasten worden geraamd op 3,5 mln euro. De structurele uitvoeringslasten worden veel lager geschat. Hierbij gaat de regering uit van een inschatting van twee volledige werkweken per opleiding om afstemming te vinden met een of meerdere andere instellingen voor opleidingen waarbij mogelijk sprake is van het niet voldoen aan de zorgplicht doelmatigheid.

4. Financiële gevolgen

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over de onderbouwing van de taakstelling is de memorie van toelichting aangepast. 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. Daarbij merkt de regering op dat de taakstelling niet louter is gekoppeld aan de bepalingen in dit wetsvoorstel. Ook andere maatregelen, zoals die zijn opgenomen in de memorie van toelichting, leveren een bijdrage aan een doelmatiger opleidingsaanbod.

5. Naleefbaarheid en handhaafbaarheid

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is in de toelichting uiteengezet wat van de instellingen in het kader van de zorgplicht wordt verwacht. Voorts is aangegeven hoe de rol van de inspectie zal zijn ervan uitgaande dat een adviescommissie de minister zal adviseren over de toepassing van de beleidsregels ten aanzien van ontneming van rechten aan opleidingen in situaties waarbij de zorgplichten niet worden nageleefd. Bij de advisering door een onafhankelijke adviescommissie zal het beleidskader zoals geformuleerd in genoemde beleidsregels leidend zijn.

6. Uitvoerbaarheid

In de toelichting bij het wetsvoorstel is de tekst over de rol van de Inspectie van het Onderwijs ten aanzien van de handhaving van bovengenoemde zorgplichten aangepast. De Inspectie kan haar rol binnen de huidige formatie vormgeven. De financiële dekking van de uitgaven voor de beoogde onafhankelijke adviescommissie zal binnen de begroting van OCW worden gevonden.

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

dr. Jet Bussemaker