

Stelselvergelijking onderwijsaanbod in MBO en HO.

1. Inleiding

Op 15 juni 2009 heeft de minister de Tweede Kamer tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Versterking Besturing¹, toegezegd dat de Kamer vóór de begrotingsbehandeling van OCW een notitie ontvangt waarin een vergelijking wordt gemaakt van de verschillen tussen het systeem in het hoger onderwijs en de bve-sector wat betreft de mogelijkheden van instellingen om nieuwe opleidingen te starten en nieuwe vestigingsplaatsen voor opleidingen in te richten. Bij dezen wordt deze toezegging gestand gedaan.

Op verzoek van de Tweede Kamer wordt in deze notitie ingegaan op de door haar genoemde aandachtspunten: effectiviteit, efficiency, administratieve lastendruk, aansluiting op de arbeidsmarkt, innovatie en innovatief vermogen, demografische ontwikkelingen en maatschappelijke relevantie.

Deze notitie bestaat uit zeven paragrafen (inclusief de inleiding), waarin het volgende wordt beschreven:

2. De Sturingsfilosofie van de WHW² en de WEB³
 3. De WHW: sturing op macrodoelmatigheid
 4. De WEB: sturing op doelmatigheid
 5. Informatievoorziening in MBO en HO
 6. Doorlopende leerlijnen
 7. Verschillen en overeenkomsten inzake onderwijsaanbod volgens de WHW en de WEB
- Bijlage: Voorwaarden van de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2009

2. De sturingsfilosofie van de WHW en de WEB

De sturingsfilosofie in beide onderwijssectoren is op hoofdlijnen dezelfde. Zij gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van instellingen voor de inrichting van het onderwijsaanbod; ruimte om hun maatschappelijke opdracht zelf in te vullen om daarbij sneller te kunnen anticiperen op de maatschappelijke ontwikkelingen.

De overheid opereert op afstand. Zij is verantwoordelijk voor het stelsel, dat kwalitatief aan de maat, toegankelijk en doelmatig moet zijn. De overheid heeft op grond van de wet geen instrument om ervoor te zorgen dat opleidingen, waarvan zij meent dat er behoefte aan bestaat, worden verzorgd of dat bestaande opleidingen ook in een andere gemeente worden aangeboden. Het initiatief hiertoe ligt bij de instellingen.

Ondanks de gemeenschappelijke sturingsfilosofie worden in de WHW en de WEB⁴ verschillende instrumentaria (wettelijke eisen en voorwaarden) gebruikt voor de totstandkoming van het onderwijsaanbod. Dit komt – zie paragraaf 7.1 - omdat voor het hoger onderwijs wordt gestreefd naar een optimaal landelijk aanbod. Het middelbaar beroepsonderwijs is wat betreft de kwalificatiestructuur landelijk sectoraal georganiseerd. Voor wat betreft de zorgplicht van de regionale opleidingscentra en de beroepspraktijkvorming is er sprake van een regionale aanpak. De werkgevers en werknemers spelen bij de totstandkoming van het onderwijsaanbod een andere rol dan in het hoger onderwijs.

¹ Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enige andere wetten onder meer in verband met de verbetering van het bestuur bij de instellingen voor hoger onderwijs, de collegegeldsystematiek en de rechtspositie van studenten (versterking besturing), TK 31821, nr. 63.

² Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

³ Wet educatie en beroepsonderwijs.

⁴ Ten aanzien van de beschrijving van het stelsel ingevolge de WEB geldt dat deze sector op korte termijn anders zal worden ingericht. Op dit moment wordt gewerkt aan de invoering van een nieuwe competentiegerichte kwalificatiestructuur, met inbegrip van de hiervoor benodigde wetswijziging met als beoogde invoeringsdatum 1 januari 2011.

3. De WHW: sturing op macrodoelmatigheid

3.1. WHW

Het bestuur van een instelling voor hoger onderwijs moet het voornemen om een nieuwe opleiding te starten aan de minister ter instemming voorleggen, wil deze opleiding voor bekostiging door de overheid in aanmerking komen. De minister beoordeelt dit voornemen aan de hand van het criterium van de WHW: 'een doelmatige taakverdeling tussen de instellingen, gelet op het geheel van de voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs'. Dat de minister een voornemen voor nieuw onderwijsaanbod beoordeelt is het resultaat van de uitdrukkelijke wens van de Tweede Kamer. Ook moet een nieuwe opleiding positief beoordeeld worden door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO)⁵. Vanaf 1 maart 2009 is de volgorde van de 'toetsen' omgekeerd. Als gevolg hiervan hoeft een instellingsbestuur niet eerst de zwaardere – en kostbare – procedure bij de NVAO te doorlopen, alvorens een uitspraak van de minister omtrent de macrodoelmatigheid van een nieuwe opleiding te kunnen verkrijgen. Voorkomen wordt zo, dat een instellingsbestuur bij een negatief besluit van de minister zich al heeft ingespannen voor het indienen van een aanvraag 'toets nieuwe opleiding' bij de NVAO en daartoe kosten heeft gemaakt. De omkering bespaart de instelling geld en administratieve lasten.

3.2 Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs

De wijze waarop de minister zijn instemmingbevoegdheid sinds 2003 hanteert is uiteengezet in de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs. In deze beleidsregel wordt het begrip 'macrodoelmatigheid' geïntroduceerd. Daaronder wordt verstaan: de besteding van de rijksmiddelen voor de verzorging van initieel hoger onderwijs dat zoveel mogelijk voldoet aan de behoefte van de samenleving in al haar geledingen met zo min mogelijk middelen en een zo maximaal mogelijk resultaat. Met de beleidsregel wordt de doelmatigheid beoordeeld vanuit het algemene uitgangspunt dat er slechts beperkt aanleiding is nieuw opleidingsaanbod te realiseren, namelijk indien is aangetoond dat de voorgenomen uitbreiding van het onderwijsaanbod voldoet aan de in de beleidsregel opgenomen voorwaarden. Van de beleidsregel gaat daarom een filterende werking uit om een zo effectief mogelijk onderwijsaanbod te krijgen. Dit uitgangspunt is gehandhaafd in de opvolger van de beleidsregel van 2003, de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs van 21 juni 2006 en in de thans geldende Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2009 (zie bijlage). In laatstgenoemde twee beleidsregels zijn bovendien voorwaarden opgenomen waaronder kan worden ingestemd met het tevens verzorgen van een bestaande opleiding in een andere vestigingsplaats. De minister wordt geacht met een dergelijk voornemen in te stemmen, indien hij niet binnen vier maanden na ontvangst daarvan heeft verklaard dat aan het voornemen geen uitvoering kan worden gegeven in verband met een ondoelmatige spreiding van voorzieningen in het hoger onderwijs die als gevolg daarvan zou ontstaan.

Op 1 juli 2009 is de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) ingesteld. De CDHO toetst een voornemen aan de voorwaarden van de Beleidsregel en adviseert vervolgens de minister voordat deze op het voornemen een besluit neemt.

Met de voorwaarden van de thans werkende Beleidsregel (zie bijlage) komt tot uitdrukking dat de minister alleen dat nieuwe onderwijsaanbod of het verzorgen van bestaand aanbod in een andere gemeente, toelaat wanneer dat voorziet in een door de minister erkende maatschappelijke behoefte (voorwaarden a tot en met c en voorwaarde 3 met betrekking tot de hbo-masteropleiding) en dat bovendien - gelet op het reeds bestaande onderwijsaanbod - als efficiënt kan worden gekenmerkt (voorwaarden d en e en voorwaarde 2 met betrekking tot de hbo-masteropleiding).

Innovatie en/of behoefte op de arbeidsmarkt kan aanleiding zijn voor de erkenning door de minister van een maatschappelijke behoefte. Ook demografische ontwikkelingen kunnen meewegen in de beslissing tot instemming met een opleiding. Zo is ingestemd met een hbo-bacheloropleiding 'Toegepaste Gerontologie', omdat deze opleiding mede inspeelt op het ouderenbeleid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, met – onder meer – als doel

⁵ Voordat deze organisatie met een verdrag tussen Nederland en Vlaanderen tot stand kwam was deze rol toebedeeld aan de Nederlandse Accreditatie Organisatie (NAO).

aansluiting van het zorgaanbod op de veranderende zorgvraag in verband met de vergrijzing van de samenleving.

Demografische ontwikkelingen spelen ook een rol bij de in voorwaarde c bedoelde bestuurlijke afspraken met de minister. Zo zijn recent door OCW en LNV bestuurlijke afspraken gemaakt met betrekking tot de provincie Zeeland en de provincie Flevoland (wat betreft de kernen Almere, Lelystad en Dronten) in de vorm van een convenant en ten aanzien van Noord-Nederland (Groningen, Friesland en Drenthe) is al gedurende een langere periode sprake van specifiek beleid van OCW dat is gericht op instandhouding van een volwaardige en samenhangende onderwijsinfrastructuur.

Uit het oogpunt van efficiency is te verklaren waarom niet met nieuw onderwijsaanbod wordt ingestemd, wanneer de bestaande infrastructuur al in voldoende mate in de behoefte voorziet. Ook bij dit aspect kan de behoefte op de arbeidsmarkt in beschouwing worden genomen.

Met de eis van afstemmingsoverleg (zie bijlage) wordt een beroep gedaan op zelfregie van instellingen bij realisering van een zo efficiënt mogelijk onderwijsaanbod.

Overigens betekent het feit dat de WHW niet voorschrijft dat instellingen bij het ontwikkelen van hun opleidingen samenwerken met het bedrijfsleven en/of het beroepenveld niet, dat dit niet gebeurt. Instellingen stellen zelf de eindkwalificaties van een opleiding vast. Hogescholen hebben afgesproken om voor elke opleiding die door meer hogescholen wordt aangeboden, een landelijk opleidingsprofiel op te stellen en domeincompetenties voor samenhangende brede vakgebieden. De HBO-raad stelt het profiel vast, nadat is gekeken of het relevante werkveld (bijvoorbeeld branche- en beroepensorganisaties) op een goede manier betrokken is geweest.

Ook bij universiteiten wordt overleg met het werkveld gevoerd. Bij het disciplineoverleg tussen universiteiten is het werkveld vertegenwoordigd.⁶

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Versterking Besturing in de Tweede Kamer is door het CDA gewezen op de discussie die is ontstaan omtrent het voornemen van een instellingsbestuur een aantal tweedegraads lerarenopleiding tevens in Den Haag te verzorgen. De minister is hiermee niet akkoord gegaan. Hij heeft instemming met het voornemen geweigerd, omdat niet kon worden vastgesteld dat realisering van dat voornemen tot een instroom van nieuw geïnteresseerden in het beroep van leraar zou leiden. Daarentegen werd wel voldoende aannemelijk geacht dat realisering van het voornemen ten koste zou gaan van de instroom bij vergelijkbare lerarenopleidingen in Rotterdam. De minister heeft in dat kader de aangevoerde belangen van een onderwijsaanbieder in Rotterdam in zijn besluitvorming betrokken, maar heeft overigens wel een eigen afweging gemaakt. Het is niet zo dat met dit besluit innovatie wordt verhinderd. Van innovatie in de zin van voorwaarde a van de Beleidsregel was bij deze lerarenopleidingen geen sprake.

De WHW biedt de minister sedert de invoering daarvan de mogelijkheid om – onder meer – in geval een opleiding in redelijkheid niet of niet meer doelmatig kan worden geacht, daaraan het recht op bekostiging en de bevoegdheid graden te verlenen te ontnemen. Dit geldt eveneens voor een vestigingsplaats van een opleiding.

3.3 Kwaliteitstoets door de NVAO⁷

De NVAO toetst de nieuwe opleiding op basis van een schriftelijk dossier van de instelling dat een beeld geeft van de opleiding. Hierbij wordt de kwaliteit getoetst aan de hand van zes aspecten: doelstellingen opleiding (waaronder de eindkwalificaties), programma, inzet van personeel, voorzieningen, interne kwaliteitszorg en condities voor continuïteit⁸. Een toets op deze aspecten omvat een toets aan de in de toelichting bij het wetsvoorstel tot invoering van de accreditatie van toenmalig minister Hermans genoemde 3 M's: mensen, middelen en methoden. De universiteiten en hogescholen hebben de wettelijke opdracht om bij de ontwikkeling van een opleiding de 3 M's te

⁶ Convenant werkveldoverleg hoger onderwijs, gesloten tussen de voorzitters van VNO-NCW, MKB-Nederland, de HBO-Raad en VSNU op 20 december 2005.

⁷ Op korte termijn wordt een voorstel tot Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met aanpassing van het accreditatiestelsel naar de Tweede Kamer gezonden.

⁸ Deze aspecten zijn opgenomen in het Toetsingskader nieuwe opleidingen hoger onderwijs van 14 oktober 2003 van de NVAO, dat door de minister is goedgekeurd.

verkennen. De kwaliteitstoets vooraf heeft geen betrekking op doelmatigheidsaspecten (de 4e M, van Markt).

3.4 Sectorplannen

In een aantal sectoren in het wetenschappelijk onderwijs zijn sectorplannen tot stand gekomen, waarin de sector zich – onder meer – tot doel heeft gesteld door middel van samenwerking tussen instellingen en bedrijfsleven/samenleving te komen tot een voorstel voor een efficiënter aanbod van opleidingen. Hiermee nemen deze sectoren in eerste instantie de regie voor een doelmatig onderwijsaanbod zelf in handen. In de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2009 is bepaald dat in een sectorplan voorgestelde mutaties van het onderwijsaanbod worden betrokken bij de afweging om al dan niet met een initiatief voor een nieuwe opleiding in te stemmen.

3.5 Herstructurering bacheloropleidingen en masteropleidingen bij universiteiten

Op voorstel van de Commissie Reductie Aanbod Bacheloropleidingen, een commissie van het ministerie van OCW en de VSNU die tot doel had het aanbod van bacheloropleidingen door verbreding eenvoudiger en transparanter te maken, is het aantal bacheloropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs enkele jaren na invoering van de bachelor-masterstructuur teruggebracht van 206 naar 113.

Zoals aangekondigd in de Tweede Kamernotitie van 31 oktober 2008⁹ is de VSNU bij brief van 25 augustus 2009 door de minister verzocht te inventariseren of, en zo ja, welke behoefte er bij universiteiten is aan een beperkte herstructurering van masteropleidingen via een lichtere procedure dan gebruikelijk is via de macrodoelmatigheidstoets. Doel van een dergelijke procedure is tot een zo optimaal mogelijk opleidingsaanbod te komen.

Met voornoemde operaties is eveneens bij de instellingen een beroep op zelfregie gedaan, waar het gaat om een zo doelmatig mogelijk opleidingsaanbod te bereiken. Dit bevordert de efficiency en effectiviteit.

4. De WEB: sturing op doelmatigheid

De regionale opleidingscentra (hierna te noemen: roc's)¹⁰ mogen de beroepsopleidingen aanbieden waarvoor eindtermen zijn vastgesteld, maar zij hebben wel de (zorg-)plicht om die opleidingen alleen aan te bieden voor zover ze deelnemers kansen bieden op de arbeidsmarkt. Dit bevordert de efficiency en de effectiviteit van het opleidingsaanbod.

Op 1 januari 1996 is de WEB in werking getreden, die voorziet in een stelsel waarin de vraag naar afgestudeerden van bepaalde opleidingen moet matchen met het aanbod van bepaalde opleidingen, de zogenaamde doeltreffendheid. Met deze wet kreeg het bedrijfsleven een meer nadrukkelijke rol. Deze omslag naar een nadrukkelijker rol van het bedrijfsleven was begin jaren '80 al ingezet met de Commissie Wagner. Deze commissie bepleitte het aanhalen van de band tussen beroepsonderwijs en versterking van de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij en in het onderwijs.

Met de WEB wordt invulling gegeven aan de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van het opleidingsaanbod van de daarbij betrokken partijen op decentraal niveau. Door middel van deregulering kan sneller en doeltreffender worden tegemoet getreden aan de veranderende en zich wijzigende omstandigheden op de arbeidsmarkt en de beroepsuitoefening, wordt de integratie van beleid op regionaal niveau versterkt en kan beter worden omgegaan met de variëteit die zich voordoet op decentraal niveau. De effectieve aanwending van de middelen om de doeltreffendheid te bereiken wordt doelmatigheid genoemd.

⁹ Tweede Kamernotitie naar aanleiding van de evaluatie van de bachelor-masterstructuur, TK 29 281, nr. 10.

¹⁰ In deze notitie wordt gesproken over beroepsopleidingen, verzorgd door Roc's. Wat betreft het aanbod van onderwijs voor beroepsopleidingen op het gebied van landbouw en de natuurlijke omgeving door agrarische opleidingscentra geldt dezelfde systematiek. Voor vakinstellingen geldt dat deze beroepsopleidingen verzorgen die naar hun aard en onderlinge samenhang aantoonbaar gericht zijn op en van belang zijn voor een specifieke bedrijfstak of groep van bedrijfstakken.

4.1 Totstandkoming beroepsopleidingen ingevolge de WEB

Bepalend voor het tot stand komen van middelbare beroepsopleidingen is de sinds 1 augustus 1997 in de WEB ingevoerde landelijke kwalificatiestructuur, dat regionale opleidingscentra opleidingen uit de kwalificatiestructuur mogen aanbieden en dat van alle opleidingen het leren in de praktijk (beroepspraktijkvorming, hierna te noemen: BPV) een substantieel deel uitmaakt. Hieronder zijn deze aspecten uitgewerkt.

4.1.1 Kwalificatiestructuur en breedte opleiding

Kwalificatiestructuur

In de bve-sector wordt landelijk vastgesteld welke beroepsopleidingen er zijn: de kwalificatiestructuur. Deze structuur is gericht op aansluiting tussen het aanbod van het beroepsonderwijs en de maatschappelijke behoeften daaraan, mede in het licht van de arbeidsmarktperspectieven voor afgestudeerden. Voorwaarde voor overheidsbekostiging is dat een opleiding is gericht op het behalen van een kwalificatie uit de kwalificatiestructuur, dus dat er door de paritaire commissies (vertegenwoordigers uit onderwijs en bedrijfsleven) binnen de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven (hierna te noemen: KBB) voorgestelde en door de overheid vastgestelde eindtermen voor de opleiding zijn.

Deze structuur komt als volgt tot stand: sociale partners bepalen voor welke beroepen beroepsopleidingen nodig zijn en wat deelnemers zouden moeten kunnen en kennen (de beroepscompetentieprofielen); op basis daarvan stellen de KBB's eindtermen op. De minister stelt die vervolgens vast.

De paritaire commissie heeft onder andere tot taak gevraagd en ongevraagd het bestuur van een KBB te adviseren over het ontwikkelen en actualiseren van de kwalificatie op grond van gesignaleerde maatschappelijke behoeftes, problemen en/of (demografische) ontwikkelingen. Van de nauwe betrokkenheid van het bedrijfsleven gaat de nodige innovatieve werking uit op de inrichting van het middelbaar beroepsonderwijs. Innovatie is een inherente factor in het systeem, omdat het bedrijfsleven door tussenkomst van een paritaire commissie kan besluiten dat er behoefte is aan opleidingen die voorzien in aanwas van gekwalificeerd personeel voor nieuwe beroepen. Door de wijze waarop de kwalificatiestructuur systematisch is vormgegeven, wordt een goede inhoudelijke aansluiting van het middelbaar beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt bevorderd. Dit bevordert de effectiviteit en de efficiency van het opleidingsaanbod.

De huidige wet draagt de minister op 'een samenhangend en gedifferentieerd geheel van eindtermen' vast te stellen en te onderhouden. Dit geschiedt in zogenaamde eindtermendocumenten per beroep of beroepsgroep. Eindtermen zijn beschrijvingen van kennis, vaardigheid en houding die nodig zijn om in een beroep als beginnend beroepsbeoefenaar te starten.

Sinds 2005 lopen experimenten om te komen tot een nieuw type kwalificatiestructuur. Uitgangspunten zijn gerichtheid op competenties om als beginnend beroepsbeoefenaar te functioneren en een globaler en duurzamer formulering van de kwalificaties. In dat verband zijn in plaats van de eindtermendocumenten zogenaamde kwalificatiedossiers ontwikkeld, die een bredere groep beroepen bedienen; binnen deze kwalificatiedossiers zijn in de meeste gevallen zogenaamde uitstromen onderscheiden. Het diploma is gebaseerd op de uitstroom. Op basis van de experimenteerregeling kunnen instellingen een aanvraag doen om opleidingen op basis van deze experimentele kwalificatiedossiers in te richten.

De instellingen schakelen gefaseerd over op de kwalificatiedossiers. Volgens voornemen zal ingaande 1 augustus 2011 geen toelating op de 'oude' opleidingen meer mogelijk zijn. Dan vervalt ook de aanvraag voor experimentele opleidingen en geldt ook voor de 'nieuwe' opleidingen het principe dat de instellingen zelf, onverlet de 'zorgplicht', afwegen welke opleidingen zij aanbieden binnen het landelijk aanbod zoals bepaald door de kwalificatiedossiers.

Kwalificatiedossiers worden ingericht op basis van een landelijk vastgesteld format, voorlopig op basis van de experimenteerregeling. Het Coördinatiepunt Toetsing Kwalificaties MBO, het expertisecentrum voor mbo-kwalificaties, toetst vervolgens op basis van een vastgesteld

toetsingskader of de kwalificatiedossiers aan de eisen voldoen. Een van de toetsaspecten is de arbeidsmarktrelevantie en het draagvlak bij scholen. Het is de bedoeling dat het coördinatiepunt in 2011 een wettelijke status krijgt.

Breedte van de opleiding

De overheid heeft er in de jaren negentig van de vorige eeuw voor gekozen om het beroepsonderwijs uitsluitend te richten op opleidingen die een brede beroepsvoorbereiding bieden. De opleidingen hebben derhalve geen betrekking op smal, zeer functiegericht onderwijs. Dit bevordert de efficiency van het onderwijs. Indien er daarnaast behoefte bestaat aan specialistisch onderwijs met een hoge actualiteitswaarde, maar met een duidelijk smaller opleidingsprofiel, dragen andere actoren (deelnemers zelf en werkgevers) daarvoor de bekostigingsverantwoordelijkheid.

4.1.2 Hoe instellingen hun opleidingsaanbod kiezen

Aanvankelijk kon de minister de voornemens van de roc's om nieuwe opleidingen binnen de kwalificatiestructuur te starten toetsen aan de macrodoelmatigheid. Daarbij kon advies worden gevraagd aan de adviescommissie onderwijs-arbeidsmarkt (ACOA). De ACOA was vooral een adviesorgaan van de KBB's die adviseerde of kwalificaties en eindtermen voldeden aan de wettelijke eisen, maar in voorkomende gevallen bracht zij advies uit aan de minister over de doelmatigheid van nieuwe dan wel bestaande beroepsopleidingen.

Als er geen macrodoelmatigheidsbezwaren bestonden en aan een aantal administratieve voorwaarden was voldaan, nam de minister de opleiding in het Centraal register beroepsopleidingen (CREBO) op. Eenmaal in dat register opgenomen kon de instelling de opleiding verzorgen en kwam deze, voor zover het bekostigde instellingen betrof, ook voor bekostiging in aanmerking. Als er doelmatigheidsbezwaren bestonden, stelde de minister de instelling daarvan in kennis en was de instelling niet gerechtigd de opleiding bekostigd te gaan verzorgen. Er vond dan geen opname in het register plaats en de instelling had daarmee niet het recht het diploma, verbonden aan die opleiding, uit te reiken.

Bij de beoordeling van de macrodoelmatigheid van voornemens om nieuwe opleidingen aan te bieden werd vooral gelet op:

- a. de maatschappelijke behoefte aan afgestudeerden uit de betreffende opleiding, en
- b. de noodzaak tot hoge investeringen in relatie tot een beperkte maatschappelijke behoefte.

In 2008 is deze macrodoelmatigheidstoets vervangen door een zorgplicht voor instellingen, zoals die feitelijk al sinds 2000 functioneerde middels 'de 4 M's'. Sinds 2000 is het beleid van de rijksoverheid er op gericht geweest te bevorderen dat een instelling bij de besluitvorming over het starten van een opleiding de 4 M's moet betrekken, te weten:

- zijn de **M**ensen (personeel) aanwezig waarmee de opleiding gestart kan worden;
- zijn de **M**ethodieken aanwezig waarbij de deelnemer gekwalificeerd de opleiding kan volgen;
- zijn er **M**iddelen beschikbaar en
- is er voldoende vraag op de (arbeids)**M**arkt naar gediplomeerden van de opleiding.

Vanwege de administratieve lastenverlichting is de verplichting afgeschaft om vooraf het voornemen tot het verzorgen van een opleiding te melden. In dit nieuwe systeem past de zorgplicht beter dan de macrodoelmatigheidstoets. Instellingen zijn vrij om vestigingen op te heffen, te verplaatsen of te openen. Zij bepalen zelf hoe zij – binnen de wettelijke kaders – het primaire proces vormgeven. Hierbij gaat het om een groot aantal aspecten, variërend van programmering tot didactische vormgeving, van intake tot uitstroombegeleiding. Ook het aanbieden van gedifferentieerde leerwegen, het werken met geavanceerde leermiddelen, de inrichting van de leeromgeving en de deskundigheid en betrokkenheid van docenten vallen hieronder. Indien een instelling niet voldoet aan haar zorgplicht, kan de minister haar de rechten zoals weergegeven in artikel 1.3.1 (aanspraak op rijksmiddelen) ontnemen.

4.1.3 De BPV: indicator van arbeidsmarktperspectief

Van alle opleidingen moet de BPV deel uitmaken. Een deelnemer kan geen diploma verkrijgen als hij geen BPV gevolgd heeft. Bedrijven zijn daarom belangrijke stakeholders van instellingen. Bedrijven zijn afnemers van deelnemers tijdens en na hun opleiding. Indien er geen stageplaatsen zijn, is dat een van de indicaties dat er geen werkgelegenheid is. Wanneer er niet voldoende BPV-plaatsen zijn, mag een instelling een maximaal deelnemeraantal vaststellen.

De bedrijven zijn mede-uitvoerders van de competentieontwikkeling. De inbreng verloopt voor wat betreft de kwalificatiedossiers en BPV-plaatsen (zie hieronder) veelal via de afzonderlijke branchegerichte KBB's.

Voor een optimaal rendement van de BPV is het cruciaal dat instellingen en bedrijfsleven gezamenlijk de begeleiding rondom de BPV vormgeven. Tot het verzorgen van de beroepspraktijkvorming zijn alleen bedrijven en organisaties bevoegd die voldoen aan de geldende kwaliteitscriteria zoals vastgesteld door de kenniscentra. Daarnaast zijn de KBB's er verantwoordelijk voor dat er voldoende erkende leerbedrijven zijn die BPV-plaatsen aanbieden. Ook bieden de KBB's ondersteuning aan de leerbedrijven bij de begeleiding van mbo-deelnemers op BPV-plaatsen, onder meer door te voorzien in opleidingen voor de praktijkbegeleiders.

5. Informatievoorziening in MBO en HO

5.1 Informatievoorziening ten behoeve van de instellingen

Jaarlijks worden een mbo-, hbo- en wo-monitor uitgebracht.¹¹ Zij bevatten het resultaat van onderzoek onder pas afgestudeerden van mbo-opleidingen en opleidingen in het hoger onderwijs. De monitor biedt inzicht in wat zij na hun opleiding gaan doen, de aansluiting met het vervolgonderwijs, de termijn waarbinnen zij werk vinden en of dat werk aansluit op de gevolgde opleiding, hoe tevreden werkende afgestudeerden zijn met hun functie en hoe zij hun carrièreperspectieven inschatten.

Instellingen kunnen de resultaten van dit onderzoek gebruiken ten behoeve van een doelmatig aanbod van opleidingen.

5.2 Informatie ten behoeve van deelnemers

Voor toekomstige mbo-ers is er informatie beschikbaar die behulpzaam kan zijn bij de keuze voor een opleiding. Zo biedt het COLO, de vereniging van 17 samenwerkende KBB's, via de website stagemarkt.nl informatie over meer dan 400.000 stages en leerbanen bij meer dan 200.000 leerbedrijven voor het beroepsonderwijs. Tevens publiceert COLO vier keer per jaar zijn COLO Barometer waarin de stand van zaken op de stage- en leerbanenmarkt duidelijk wordt.

Studiekeuze 123.nl, is een onafhankelijke en niet-commerciële website, die een overzicht biedt van alle door de NVAO geaccrediteerde master- en bacheloropleidingen in Nederland. Op deze website kunnen opleidingen in het hoger onderwijs met elkaar worden vergeleken op basis van criteria zoals kwaliteit van de opleiding en beroepskeuze van afgestudeerden.

6. Doorlopende leerlijnen

Samen met de onderwijsinstellingen bevordert het ministerie van OCW doorlopende leerlijnen van - onder andere - mbo tot wo. Het doel is een soepele overgang naar vervolgonderwijs om meer gekwalificeerden op een hoger niveau te krijgen.

De opleidingen in mbo en hbo zijn niet automatisch complementair en er is dus niet altijd sprake van een doorlopende leerlijn. Soms zijn er in richtingen wel banen op mbo-niveau, maar beduidend minder op hbo-niveau of omgekeerd. Als voorbeeld kan worden genoemd het kunstvakonderwijs. In het hbo zijn, gelet op de arbeidsmarkt, minder opleidingsplaatsen dan in het mbo. Het ministerie van OCW stimuleert dat instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs en hogescholen afspraken maken over hoe voortzetting van een studie na het mbo kan worden

¹¹ Over 2008 zijn deze uitgebracht door het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) van de Universiteit Maastricht in samenwerking met DESAN Research Solutions.

geborgd. De beleidsregel draagt bij aan realisering van doorlopende leerlijnen met het stellen van voorwaarde e (zie bijlage).

Afstemming van de leerlijnen tussen mbo en hbo vindt plaats. Het beleid van de betrokken bewindslieden is erop gericht deze te bevorderen.

Staatssecretaris Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart heeft de Onderwijsraad bij brief van 21 augustus 2009 verzocht een advies uit te brengen over zowel het verbeteren van de aansluiting van het mbo niveau 4 op het hbo als over de vooropleidingseisen voor leerlingen die vanuit het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs willen doorstromen naar de pabo of een tweedegraads lerarenopleiding. Het rapport van de Onderwijsraad wordt binnenkort verwacht.

7. Verschillen en overeenkomsten inzake onderwijsaanbod volgens de WHW en de WEB

7.1 Verschillen

De volgende verschillen zijn te constateren:

? Anders dan ingevolge de WEB worden ingevolge de WHW niet alleen de opleidingen maar ook de eindtermen op instellingsniveau ontwikkeld. Dit verschil laat zich verklaren doordat in de WEB een grote rol aan werkgevers en werknemers is toebedeeld bij het tot stand komen van landelijke kwalificaties ten behoeve van een tevoren bepaald beroep of bepaalde groep van beroepen. Daarentegen zijn volgens de WHW instellingen voor hoger onderwijs zelfstandig in het ontwikkelen van opleidingen en het vaststellen van de eindkwalificaties daarvan.

? In de WHW en de WEB vindt sturing op doelmatigheid en kwaliteit op verschillende momenten plaats.

Gelet op hetgeen hiervoor en in paragraaf 7.2 wordt beschreven is de verklaring hiervoor gelegen in het feit dat een opleiding op grond van de WEB op andere wijze tot stand komt dan op grond van de WHW.

? Volgens de WEB kan een instelling een opleiding verzorgen, wanneer de bijpassende landelijke kwalificatie in het CREBO is opgenomen. Bovendien kan de instelling de opleiding verzorgen door heel Nederland. Op grond van de WHW kan een instelling een opleiding verzorgen en deze tevens in een andere gemeente verzorgen, wanneer de minister daartoe na toetsing aan de Beleidsregel heeft ingestemd.

De reden dat de WHW een macrodoelmatigheidstoets voorschrijft ingeval van het voornemen voor een nieuwe opleiding of van bestaand aanbod in een andere gemeente is dat ingevolge die wet wordt gestreefd naar een optimaal *landelijk* aanbod.

Historisch is bepaald dat roc's zich met middelbare beroepsopleidingen – waar in Nederland ook gevestigd - sterk oriënteren op de *regionale* arbeidsmarkt. Mbo-opleidingen moeten beschikbaar zijn voor een grote groep, deels nog leerplichtige, deelnemers waarvan bekend is dat zij in het algemeen een opleiding bezoeken in de regio waarin zij woonachtig zijn.

7.2 Overeenkomsten

Er worden verschillende instrumenten gebruikt voor de totstandkoming van het onderwijsaanbod in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Daarin komen dezelfde invalshoeken aan bod.

Indicatoren	HO	MBO
Effectiviteit	Wordt bevorderd door de werking van de Beleidsregel (bijlage) en herstructurering opleidingen (3.5)	Wordt bevorderd door de rol van het bedrijfsleven bij de bepaling van beroepskwalificaties (4.1.1) en door de zorgplicht van instellingen (4)
Efficiency	Wordt getoetst i.h.k.v. voorwaarde d van de Beleidsregel (3.2) en bevorderd door het afstemmingsoverleg tussen de instellingen (bijlage), door sectorplannen (3.4) en herstructurering opleidingen (3.5)	Wordt bevorderd door de rol van het bedrijfsleven bij de bepaling van beroepskwalificaties (4.1.1), de breedte-eis t.a.v. het opleidingsaanbod (4.1.1) en de zorgplicht van instellingen (4)
Administratieve lasten	Afgenomen door omkering kwaliteitstoets en macrodoelmatigheidstoets (zie: 3.1)	Afgenomen door invoering zorgplicht (4 + 4.1.2), omdat niet meer voor elk initiatief voor een nieuwe opleiding een aanvraag nodig is
Aansluiting opleiding op arbeidsmarkt	Wordt getoetst i.h.k.v. de voorwaarden a, b en d van de Beleidsregel (3.2) en bevordert n.a.v. het jaarlijks schoolverlatersonderzoek (5.1)	Wordt bevorderd door de rol van het bedrijfsleven bij de bepaling van beroepskwalificaties (4.1.1), de zorgplicht van de instellingen (4 + 4.1.2), i.h.k.v de BPV (4.1.3) en n.a.v. het jaarlijks schoolverlatersonderzoek (5.1).
Innovatie	Wordt getoetst i.h.k.v. voorwaarde a van de Beleidsregel (3.2)	Komt aan de orde door de rol van het bedrijfsleven bij de bepaling van beroepskwalificaties (4.1.1)
Demografische ontwikkelingen	Wordt getoetst i.h.k.v. voorwaarden a, c en d van de Beleidsregel (3.2)	Komt aan de orde door de rol van het bedrijfsleven bij de bepaling van beroepskwalificaties (4.1.1) en i.h.k.v. de zorgplicht (4 + 4.1.2)
Maatschappelijke relevantie	Wordt getoetst i.h.k.v. voorwaarden a en b van de Beleidsregel (3.2)	Wordt bevorderd door de rol van het bedrijfsleven bij de bepaling van beroepskwalificaties 4.1.1), en i.h.k.v. de zorgplicht (4) en BPV (4.1.3)

Voordat een instelling een opleiding kan verzorgen, wordt deze beoordeeld op doelmatigheid en kwaliteit. Bij de beoordeling van de doelmatigheid komen in beide onderwijssectoren de aspecten effectiviteit, efficiency, aansluiting op de arbeidsmarkt, innovatie en innovatief vermogen, demografische ontwikkelingen en maatschappelijke relevantie aan de orde.

WEB

Met de kwalificatiestructuur van de WEB komen kwalificaties tot stand die het kader vormen voor het opleidingsaanbod van de instellingen. Hierbij komen doelmatigheidsaspecten aan de orde. Na vaststelling van de eindtermen wordt de beroepskwalificatie in het CREBO geregistreerd.

Instellingen dienen zelf een doelmatigheidstoets te verrichten alvorens opleidingen die binnen de kwalificatiestructuur zijn ontstaan aan te bieden. Aan de hand van gegevens over de regionale arbeidsmarkt wordt in het kader van de zorgplicht beoordeeld of afgestudeerden van de opleiding op de arbeidsmarkt terecht kunnen.

Met het definiëren van eindtermen in het kwalificatiedossier vindt een eerste kwaliteitsborging plaats. Ten aanzien van de invulling van het onderwijs dient de instelling een kwaliteitszorgsysteem te hanteren.

WHW

Nieuw onderwijsaanbod in het hoger onderwijs wordt getoetst aan de voorwaarden van de Beleidsregel. Dezelfde aspecten (zie tabel) als in de kwalificatiestructuur komen hierbij aan bod. De instellingen zullen zich bij de ontwikkeling van opleidingen rekenschap geven van de voorwaarden van de Beleidsregel, willen hun initiatieven kansrijk zijn.

Na de macrodoelmatigheidstoets aan de hand van de Beleidsregel dient door de NVAO een positieve kwaliteitstoets te worden afgenomen, alvorens de opleiding kan worden geregistreerd en daarna kan worden verzorgd.