

Vergaderjaar 2018–2019

31 524

Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

Nr. 438

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 september 2019

Hierbij zend ik u de reactie op het verzoek van de commissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap naar aanleiding van de procedurevergadering van 20 juni 2019. Het verzoek betrof een rappel om de toezegging uit het debat van 6 maart jl. (Handelingen II 2018/19, nr. 59, item 15) om de Commissie Macrodoelmatigheid MBO (CMMBO) te verzoeken, het advies van de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) te beoordelen en beiden daarna aan de Kamer te doen toekomen, gestand te doen voor het Algemeen Overleg MBO van 25 september a.s. Het volledige advies van SBB en de reflectie van de CMMBO zijn bijgevoegd als bijlage bij deze brief¹. Tevens heb ik op 1 augustus 2019 het eindrapport van het onderzoek naar de evaluatie van de wet en de beleidsregel macrodoelmatigheid ontvangen. Ik maak hierbij graag van de gelegenheid gebruik om de belangrijkste conclusies van dit onderzoek met u te delen en u mijn reactie hierop te geven. Het volledige evaluatierapport wordt toegevoegd als bijlage bij deze brief².

Opbouw van deze brief

De opbouw van de brief is als volgt. Ik schets eerst de context omtrent macrodoelmatigheidsbeleid, zowel de achtergrond van de totstandkoming van beleid als de toekomstige uitdagingen voor het mbo. Daarna schets ik de hoofdlijnen van het SBB-advies over de studentenaantallen van creatieve mbo-opleidingen en de reflectie van de CMMBO op dit advies. Ook ga ik in op de hoofdpunten uit de evaluatie van de wet en beleidsregel macrodoelmatigheid. Vervolgens geef ik mijn reactie op het SBB-advies, de reflectie op het advies door de CMMBO en de evaluatie van de wet en beleidsregel macrodoelmatigheid. Daarbij ga ik ook in op een toezegging aan en de moties van uw Kamer omtrent macrodoelma-

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

tigheid. Ten slotte ga ik kort in op hoe ik de toekomstige ontwikkeling van het macrodoelmatigheidsbeleid voor mij zie.

Context macrodoelmatigheidsbeleid: huidige en toekomstige uitdagingen

In 2015 is de wet macrodoelmatigheid in het beroepsonderwijs ingevoerd. Er waren opleidingen met teveel gediplomeerde schoolverlaters ten opzichte van de vraag op de arbeidsmarkt én er was sprake van ondoelmatigheid in het opleidingsaanbod. Dit laatste had negatieve effecten op de bestuurbaarheid van de mbo-scholen en op de onderwijskwaliteit³. Doel van de wet was daarom het realiseren van een betere aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt en een doelmatigere spreiding van het opleidingsaanbod. Zelfregulering is daarbij het uitgangspunt, en met deze wetgeving werd het voor mij mogelijk om een instelling rechten te ontnemen bij het niet naleven van een van de zorgplichten.

De evaluatie van de wet laat zien dat de zelfregulering in de eerste jaren na inwerkingtreding nog nauwelijks van de grond is gekomen. Naar aanleiding van het advies van de CMMBO van april 2018 over creatieve mbo-opleidingen hebben onderwijs en georganiseerd bedrijfsleven binnen SBB en de MBO Raad de regie naar zich toe getrokken. Ze hebben een nieuwe werkwijze doelmatigheid ontwikkeld, die er voor moet zorgen dat de sector zelf in actie komt als er opleidingen zijn met onvoldoende arbeidsmarktperspectief. Deze werkwijze is in december 2018 gepresenteerd en is met het recente advies van SBB voor de zomer uitgewerkt voor creatieve opleidingen. Dit is een goede stap van de sector die zich de komende tijd moet bewijzen. Uit de evaluatie van de wet en de beleidsregel die verderop in deze brief aan bod komt, weten we bijvoorbeeld dat, hoewel alle instellingen zich in MBO Raad verband aan de nieuwe werkwijze hebben gecommitteerd, een deel van de instellingen kritisch is over nut en noodzaak van de versterkte zelfregulering. Hoewel ik de stappen van de MBO Raad en SBB positief waardeer, blijf ik het van belang vinden om zelf in te kunnen grijpen als dat nodig is.

SBB heeft aangegeven de werkwijze doelmatigheid vanaf volgend jaar ook te gaan gebruiken voor opleidingen waar sprake is van tekorten op de arbeidsmarkt. Dat juich ik van harte toe. De aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt gaat immers niet alleen over overschotopleidingen, maar ook over opleidingen waar te weinig studenten in worden opgeleid.

Als het gaat om opleidingen met onvoldoende arbeidsmarktperspectief wijs ik ook op een andere uitdaging voor de mbo-sector, namelijk de daling van de studentenaantallen die we de komende jaren voorzien. Als gevolg van demografische ontwikkelingen en wijzigend keuzegedrag van studenten (steeds vaker stromen zij hoger in het onderwijs in) zal het totaal aantal mbo-studenten de komende vijftien jaren met zeventien procent dalen. Voor sommige regio's en instellingen kan deze daling nog veel sterker zijn en oplopen tot 30 procent en ook specifiek op niveau 2 zien we een veel grotere daling (van 36,5 procent). Dit zorgt voor extra druk op instellingen en zal een uitdaging vormen met het oog op hun financiële continuïteit. Ik voorzie hierbij ook het risico op toenemende concurrentie op studentenaantallen. Als gevolg daarvan kan de doelmatigheid van het onderwijsaanbod mogelijk (verder) onder druk komen te staan.

³ Commissie Onderwijs en Besturing BVE, 2010, Naar meer focus op het mbo.

Net zoals het geval is bij macrodoelmatigheid geldt ook dat bij het vinden van een antwoord op de gevolgen van de daling van studentenaantallen in eerste instantie de instellingen en hun besturen zelf verantwoordelijk zijn. Zij moeten in overleg met elkaar en in samenspraak met regionale partners werk maken van een toekomstbestendig, toegankelijk en kwalitatief goed onderwijsaanbod in iedere regio. Ook in relatie tot deze uitdaging is zelfregulering van de sector wat mij betreft dus het vertrekpunt. Maar ook hier geldt voor mij dat als de sector er niet in slaagt om een passend antwoord te formuleren, er op termijn sprake kan zijn van een actievere en meer sturende rol voor de overheid.

Bij mijn beschouwing van het beleid rond macrodoelmatigheid gaat voor mij dus niet alleen om een regulering van het huidige opleidingsaanbod. Het is ook een graadmeter om te zien of de sector en de individuele instellingen hierbinnen – langs de lijn van zelfregulering – in staat zijn om te komen tot een toekomstbestendig opleidingsaanbod. Het gedrag van individuele instellingen is hierbij cruciaal, afspraken over het opleidingsaanbod werken immers alleen als alle instellingen zich er aan houden.

SBB-advies, reflectie CMMBO en evaluatie macrodoelmatigheid

Samenvatting SBB advies

Het advies van SBB over macrodoelmatigheid in de creatieve sector is opgedeeld in afzonderlijke adviezen per kwalificatiedossier (Artiesten, DTP/Mediamaken, Mode/maatkleding, Mediavormgeving). Tevens heb ik als bijlage bij het advies een brief ontvangen van de MBO Raad aan zijn leden waarin de instellingen worden geïnformeerd over het beoogde vervolgtraject.

SBB adviseert voor alle dossiers:

- Geen ruimte te bieden aan nieuwe aanbieders van de opleidingen die horen bij deze dossiers.
- Ruimte te blijven bieden voor cross-overs/andere experimenten, maar wel binnen het afgesproken aantal ingeschreven studenten. Het totaal aantal studenten mag niet stijgen via een alternatieve route.
- Versneld alumni-onderzoek uit te voeren voor alle kwalificaties horend bij deze dossiers.
- De kwalificatiedossiers Artiesten, Mode/maatkleding en Mediavormgeving te actualiseren. Het dossier DTP is al geactualiseerd en door mij vastgesteld als Mediamaken. Vanaf studiejaar 2019/2020 kunnen studenten zich inschrijven voor de opleiding Mediamaken.

Voor de kwalificatiedossiers Artiesten, DTP/Mediamaken en Mediavormgeving komt SBB volgend jaar met een vervolgadvisie op basis van nader onderzoek.

SBB adviseert aanvullend over het kwalificatiedossier Artiesten:

- Vanaf studiejaar 2020–2021 de instroom op het gehele dossier te beperken met 18% ten opzichte van de instroom in 2019–2020. Per kwalificatie binnen dit dossier leidt dit tot verschillende reductiepercentages.

SBB adviseert aanvullend over het kwalificatiedossier DTP/Mediamaken:

- Op niveau 2 de instroom voor studiejaar 2020–2021 te handhaven op het niveau van 2019–2020.
- Op niveau 3 instroom beperkende maatregelen te nemen door de instroom voor studiejaar 2020–2021 met 20% te reduceren ten opzichte van de instroom in 2019–2020.

SBB adviseert aanvullend over de kwalificatie Specialist mode/maatkleding:

- De begrenzing van het aantal ingeschreven deelnemers voor de studiejaren 2019–2020, 2020–2021, 2021–2022 te handhaven op het niveau van 2017.

SBB adviseert aanvullend over het kwalificatiedossier Mediavormgeving:

- Het opleidingsaanbod en studentenaantal niet verder te laten groeien door het moratorium nog een jaar te continueren in studiejaar 2020–2021.
- Een nader arbeidsmarktonderzoek uit te voeren inclusief ZZP'ers, aangevuld met een alumnionderzoek om meer inzicht te krijgen in waar en hoe gediplomeerden na hun opleiding terecht komen.

De MBO Raad heeft hun leden geïnformeerd over de afspraken over de verdeling van de aantallen. De MBO Raad heeft daarbij de volgende kaders meegegeven:

Er wordt uitgegaan van het principe dat de instroombeperking evenredig over alle betrokken scholen wordt verdeeld. De vakinstellingen hebben hierbij een bijzondere positie. Als er een terugloop van studentenaantallen gerealiseerd moet worden, dan realiseren ROC's tezamen de gewenste terugloop en kunnen vakinstellingen (als groep) het aantal studenten handhaven op het peil van 1 oktober 2017. Indien de situatie zich voordoet dat het opleidingsaanbod in een bepaalde regio in het geding is, gaan alle aanbiedende scholen het gesprek met elkaar aan. De MBO Raad geeft aan dat daarbij ook rekening wordt gehouden met het gevoerde politieke debat. Bij het omzetten van de instroom beperkende maatregel naar een taakstelling per instelling gelden binnen de MBO Raad de volgende afspraken:

- Scholen zijn altijd vrij om onderling andere verdelingsafspraken te maken.
- Een school kan groeien maar daar moeten wel afspraken onder liggen met een andere school die meer krimpt. Scholen die de desbetreffende opleiding niet aanbieden, mogen niet met deze opleiding starten.
- Als uit de cijfers duidelijk blijkt dat er sprake is van een regionaal probleem, dan wordt afgeweken van bovenstaand uitgangspunt. Het probleem wordt dan in die specifieke regio opgelost.
- Het moet helder zijn wat de regio/het werkgebied is.
- Als alle betrokken scholen een voorstel doen om de instroom beperkende maatregel op basis van een ander criterium te nemen, dan moet dat criterium formeel op bestuurlijk niveau tijdens een AV of een ledenraadpleging worden besloten.
- Voor het effectueren van de instroom beperkende maatregel is het van belang dat de afspraken begin oktober, voorafgaand aan het studiejaar waarin de afspraken in werking treden, duidelijk zijn. De gemaakte afspraken worden aan de sectorkamer van SBB teruggekoppeld.

Samenvatting reflectie CMMBO

Op mijn verzoek heeft de CMMBO een reflectie uitgevoerd op het SBB-advies. De concrete vraag aan de CMMBO was: «Wat is, in het licht van de criteria in de beleidsregel macrodoelmatigheid, uw reflectie op de voorgestelde reductie van de instroom op landelijk niveau van de creatieve opleidingen zoals voorgesteld door de SBB?»

De CMMBO concludeert dat het SBB-advies van belang is, omdat het een minimaal benodigde basis schept om voor de betrokken opleidingen de huidige situatie te normaliseren en vervolgens stapsgewijs de komende jaren te kunnen gaan werken aan herstel van meer balans (kwantitatief en

kwalitatief) tussen aanbod en vraag van gediplomeerden van betrokken opleidingen. Het pakket voorgestelde maatregelen, waaronder stabilisatie en/of beperkte reductie van het aantal studenten op kortere termijn, is een vertrekpunt. De reflectie laat ten eerste zien dat op langere termijn een verdere reductie van het aantal studenten waarschijnlijk onontkoombaar is indien naar meer balans tussen vraag en aanbod van gediplomeerden gestreefd wordt. Ten tweede is duidelijk dat in het vervolgproces nadrukkelijk ruimte moet zijn voor een selectieve aanpak die recht doet aan verschillen tussen regio's en instellingen.

Samenvatting evaluatie wet en beleidsregel macrodoelmatigheid

In de Wet macrodoelmatigheid uit 2015 (Kamerstuk 33 948) is de zorgplicht arbeidsmarkt perspectief verduidelijkt en de zorgplicht doelmatigheid ingevoerd. Tevens is opgenomen dat de Minister een instelling rechten kan ontnemen bij het niet naleven van een van deze zorgplichten. De Minister kan zich hierbij laten adviseren door een onafhankelijke commissie.

Conform de toezegging bij de wetsbehandeling is de wet 4 jaar na inwerkingtreding geëvalueerd (Kamerstuk 33 948, nr. 13). Het rapport van de evaluatie is als bijlage bijgevoegd bij deze brief⁴.

De evaluatie van de wet en de beleidsregel laat zien dat de impact van de wet, met name in de zin van een versterkte regulering van overschotopleidingen en studentenstromen, in de eerste jaren beperkt zichtbaar was en nu op gang komt. Enkele belangrijke conclusies van de evaluatie zijn:

- Uit kwantitatieve analyses kan niet worden afgeleid dat de arbeidsmarkt relevantie van het opleidingsaanbod en de studiekeuze van studenten in het mbo duidelijk is verbeterd na 2015.
- Op landelijk niveau is er aanvankelijk weinig regie zichtbaar. Externe druk van de wet c.q. de CMMBO waren nodig om de regulering op landelijk niveau op te gaan pakken.
- Wat betreft de zelfregulering van overschotopleidingen op regionaal niveau is het beeld genuanceerd. Er zijn regio's waar een (redelijk) effectief overleg tussen mbo-instellingen op gang is gekomen, maar in andere regio's is dat nauwelijks het geval.
- Er is een positieve trend gaande wat betreft de algemene afstemming en samenwerking.
- Instellingen zijn goed bekend met de rol en taken van de CMMBO, bij bedrijfsleven en regionale partners is dit minder. Zij zijn ook terughoudend om een signaal in te dienen bij de CMMBO over een eventuele overtreding van een van de zorgplichten.
- De CMMBO heeft een duidelijke en consistente missie om de inzet op macrodoelmatigheid sterker te agenderen en om te stimuleren dat de zorgplichten sterker worden ingevuld.
- De meeste betrokkenen zien de nieuwe werkwijze van SBB als een verbetering. De meerwaarde van landelijke regie en analyses wordt vooral gezien bij urgentie creëren en richting geven. Enkele ROC's zijn kritisch en bestrijden dat er een probleem met de zelfregulering en de aansluiting op de arbeidsmarkt zou zijn.
- Het is nog onzeker of de nieuwe werkwijze van SBB succesvol zal zijn. Het moet zich nog bewijzen en er zijn vooraf geen waarborgen voor te geven.
- Specifiek voor de beleidsregel macrodoelmatigheid mbo wordt een aantal suggesties ter verbetering gedaan.
- Er zijn kanttekeningen geplaatst bij de meerwaarde van de regeling starten en stoppen.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

- Er zijn enkele opmerkingen gemaakt over de verhouding tussen de wet toelatingsrecht mbo en de wet macrodoelmatigheid mbo.

Relatie met de wet toelatingsrecht

In de evaluatie van de wet en de beleidsregel macrodoelmatigheid wordt o.a. benoemd dat de vrijheid van de student om een opleiding te kiezen waar zijn/haar motivatie ligt, zoals geborgd in de wet toelatingsrecht op gespannen voet staat met de regelgeving rond macrodoelmatigheid. Ik hecht er aan hier op te merken dat de wet toelatingsrecht uitgaat van een gegeven aanbod. De zorgplicht arbeidsmarktperspectief gaat er vanuit dat een opleiding alleen aangeboden wordt als er na afronding van die opleiding voldoende arbeidsmarktperspectief is voor de deelnemers. Als deze zorgplicht door instellingen op een goede manier wordt ingevuld, dan kan een student er vanuit gaan dat de opleiding die hij of zij kiest arbeidsmarktrelevant is. De student kan dan zowel de opleiding kiezen waar zijn of haar interesse ligt als ook een goede start op de arbeidsmarkt maken.

Verstoring van het publieke en private onderwijsaanbod

Tijdens het debat over de wet macrodoelmatigheid is aan uw Kamer toegezegd⁵ om mogelijke verstoringen in het publieke en private aanbod van middelbare beroepsopleidingen te monitoren en de Tweede Kamer bij de evaluatie te informeren. ResearchNed heeft dit bekeken in hun onderzoek. Zij hebben niet kunnen constateren dat private opleidingen het aanbod van publieke instellingen overnemen. Dit komt ook omdat de situatie dat publieke instellingen zijn gereguleerd in hun aanbod zich nog niet in grote mate heeft voorgedaan. Wel geven publieke instellingen aan dat het een punt van zorg is dat private instellingen zich in hun beleving onttrekken aan regionale afstemming. De private mbo-instellingen zijn via de NRTO (Nederlandse Raad voor Training en Opleiding) vertegenwoordigd in SBB. Ik verwacht dat zij zich langs die lijn ook conformeren aan de afspraken die in SBB verband worden gemaakt en dat waar relevant, alle mbo-instellingen in een regio deelnemen aan de gesprekken. Waar nodig zal ik dit separaat met de NRTO bespreken.

Reactie op het SBB-advies en de reflectie van de CMMBO

SBB adviseert om de kwalificatiedossiers Artiesten, Mode/maattechniek en Mediavormgeving versneld te actualiseren. Net als SBB vind ik het van groot belang dat er actuele kwalificatiedossiers zijn, die aansluiten bij het werkveld waar de studenten terecht gaan komen. Voor de genoemde kwalificatiedossiers lijkt dat op dit moment niet optimaal waardoor versneld onderhoud wenselijk is. Het is daarbij van belang dat SBB zich goed rekenschap geeft van het werkveld waar studenten terecht gaan komen en dat als uitgangspunt neemt voor het te ontwikkelen kwalificatiedossier. Ik heb er vertrouwen in dat SBB mij spoedig actuele kwalificatiedossiers ter vaststelling zal aanbieden.

SBB heeft mij geadviseerd om bij de opleidingen Artiesten en Media-maken het studentenaantal te beperken en bij de opleidingen Mode/maattechniek en Mediavormgeving het studentenaantal stabiel te houden. De reflectie van de CMMBO laat zien dat dit voor deze opleidingen er waarschijnlijk voor zorgt dat er landelijk aan de norm wordt voldaan dat 70% van de afgestudeerden na een jaar werk heeft. Dit is een van de signaalwaarden in de beleidsregel macrodoelmatigheid. De CMMBO geeft ook heel helder aan dat dit wat hen betreft een minimale

⁵ Kamerstuk 33 948, nr. 13.

norm is en dat het zeer waarschijnlijk is dat dit niet betekent dat alle individuele instellingen deze zorgplicht ook naleven. Hiervoor is een selectieve aanpak nodig.

Ik vind het goed dat SBB er bij de voorstellen voor een reductie in studentenaantallen vanuit gaat dat er landelijk aan de wettelijke normen wordt voldaan. Ik realiseer mij echter ook dat dit de minimale waarde is. Daarnaast ben ik het met de CMMBO eens dat dit nog geen garanties geeft dat ook individuele instellingen de wettelijke zorgplicht naleven. Dit is vooral van belang voor de vervolgoopdracht voor de instellingen. SBB heeft de landelijke kaders vastgesteld, het is aan de instellingen om deze in de praktijk uit te werken.

De opdracht aan het scholenveld om de studentenaantallen voor komende studie jaren vast te stellen kent met de zorgplicht arbeidsmarkt-perspectief een duidelijk kader. Meer specifiek heb ik de MBO Raad en SBB hierbij ook gewezen op de motie van het lid El Yassini⁶ die de regering verzoekt om in gesprek te gaan met de instellingen om de instroom van de mbo-opleiding Artiesten vanaf schooljaar 2020/2021 sterk te reduceren, de opleidingsplekken te concentreren bij een beperkt aantal opleidingen van hoge kwaliteit en met aansluiting op de arbeidsmarkt en bij het schrappen van opleidingsplekken geen «kaasschaafmethode» toe te passen.

De MBO Raad heeft met de brief die zij aan hun leden heeft gestuurd al een inkijk gegeven in de manier waarop zij de door SBB voorgestelde reductie over de instellingen wil gaan verdelen. In mijn eerdere brief over de uitvoering van de motie van het lid El Yassini (Kamerstuk 31 524, nr. 405) (Kamerstuk 31 524, nr. 408) heb ik aangegeven dat bij de keuze van het aantal opleidingsplaatsen veel factoren een rol spelen, zoals de brede opdracht van het mbo (opleiden voor de arbeidsmarkt, voor doorstroom en voor deelname aan de samenleving), regionale spreiding etc.

Het is voor de MBO Raad helder aan welke kaders de verdeling zou moeten voldoen. In het kader van de zelfregulering wil ik de MBO Raad de kans geven dit zelf op een goede manier vorm te geven. Daarnaast zal ik de MBO Raad ook vragen om niet alleen de opleidingen Artiesten en DTP/Mediamaken te bekijken, maar ook de opleidingen Mode/maattechniek en Mediavormgeving. Hier stelt SBB een landelijke stabilisatie van studentenaantallen voor. Dit hoeft echter niet te betekenen dat de studentenaantallen bij alle betrokken instellingen gelijk blijven. Ook hier kunnen keuzes gemaakt worden richting individuele instellingen.

De uitkomst voor de instellingen is daarbij helder. Iedere instelling zal moeten voldoen aan de zorgplicht arbeidsmarkt-perspectief zoals vastgelegd in de wet. Daar waar dat uiteindelijk niet het geval is zal ik de CMMBO vragen een onderzoek te doen en mij te adviseren over eventueel ingrijpen. Waar nodig zal ik op dat moment ook niet aarzelen om bij een of meer instellingen de rechten voor een opleiding in te trekken.

Wat betreft de motie El Yassini over opheffing van de mbo-opleiding desktop publisher per schooljaar 2020/2021⁷ merk ik graag op dat SBB mij een nieuw kwalificatiedossier Mediamaken heeft aangeboden. Dit ter vervanging van het huidige DTP dossier. Het kwalificatiedossier Mediamaken heb ik inmiddels vastgesteld (Stcrt. 2019, nr. 31174). Per studiejaar 2019/2020 kunnen studenten in deze opleidingen ingeschreven worden.

⁶ Kamerstuk 31 524, nr. 405.

⁷ Kamerstuk 31 524, nr. 400.

Studenten die zich reeds hadden aangemeld voor de opleiding DTP kunnen in overleg met hun instelling worden overgeschreven naar de opleiding Mediamaken. Inschrijvingen in de opleiding DTP zijn per 1 januari 2020 niet meer mogelijk.

Reactie op de evaluatie van de wet macrodoelmatigheid

De evaluatie van de wet en de beleidsregel macrodoelmatigheid laat zien dat de verbetering van de doelmatigheid langzaam op gang komt. De belangrijkste impuls van de wet en de beleidsregel loopt via de CMMBO en met name het advies over creatieve mbo-opleidingen. Dit advies heeft er voor gezorgd dat er meer landelijke regie komt op macrodoelmatigheid, met name het reguleren van overschotopleidingen. Tevens heeft dit op enkele plekken ook mbo-instellingen er toe aangezet om betrokken te blijven of te gaan worden bij regionale afstemming. De nieuwe werkwijze van SBB is pas recent op gang gekomen en het is nog niet te zeggen of die succesvol zal zijn. Vanuit de evaluatie zijn een aantal opmerkingen en aanbevelingen geformuleerd om de kans op succes te vergroten.

Het rapport over de evaluatie laat duidelijk zien dat de zelfregulering recent op gang lijkt te komen. Dat is een goede stap vooruit. Ik deel echter ook de conclusie van de onderzoekers dat op dit moment nog niet te zeggen is of dit succesvol zal zijn. Er zitten goede elementen in, maar er zijn ook de nodige onzekere factoren. Zo is een aantal instellingen kritisch over nut en noodzaak van de versterkte zelfregulering, ondanks dat alle instellingen zich in MBO Raad-verband aan de nieuwe werkwijze doelmatigheid hebben gecommitteerd. Ook is er in een aantal regio's nog geen effectieve overlegtafel op gang gekomen. Dat maakt dat ik de zelfregulering een kans wil geven, maar vooralsnog geen verandering aanbreng in de taken en verantwoordelijkheden van de CMMBO. Een onafhankelijke commissie blijft nodig om signalen over het niet naleven van de zorgplichten in de wet te onderzoeken en mij te adviseren over eventueel ingrijpen.

De focus zal daarbij scherper komen te liggen op de opleidingen waar SBB landelijke analyses voor heeft gemaakt en waar de scholen zelf vervolgens aan zet zijn voor de uitwerking. Ik zal SBB daarom vragen om mij jaarlijks te voorzien van een overzicht van de opleidingen die in de werkwijze doelmatigheid zijn bekeken, de uitkomsten op de door SBB gehanteerde signaleringswaarden en bij zorgelijke kwalificaties de bestuursbesluiten hierover. Hiermee kan ik monitoren welke kwalificaties SBB als zorgelijk aanmerkt en of daarna stappen worden gezet. Waar uiteindelijk een individuele instelling, ook nadat de zelfregulering de kans heeft gehad, niet aan een van de zorgplichten voldoet, kan de CMMBO mij adviseren over eventueel ingrijpen en kan ik als uiterste middel een instelling de rechten voor een bepaalde opleiding ontnemen. Deze manier van werken doet recht aan de inzet van de verschillende partners in het veld, en geeft voldoende waarborgen voor studenten dat zij een arbeidsmarktrelevante opleiding volgen.

Criteria beleidsregel

Een ander belangrijk inzicht uit de evaluatie gaat over de criteria in de beleidsregel macrodoelmatigheid op basis waarvan wordt beoordeeld of een instelling de zorgplicht arbeidsmarktperspectief naleeft. Er wordt een aantal suggesties gedaan om deze indicatoren aan te passen. Ik wil dit graag gaan onderzoeken en doe dat in ieder geval op de volgende criteria:

1. De beschikbaarheid van BPV plaatsen lijkt geen goede indicatie te geven van het werkelijke arbeidsmarktperspectief van een opleiding. Ik zal onderzoeken of dit criterium kan komen te vervallen.
2. Verschillende geïnterviewden in het onderzoek hebben aangegeven dat de zorgplicht anders benaderd en geduid moet worden voor niveau 2 en voor niveau 3–4. Ik zal daarom onderzoeken of er in de criteria onderscheid gemaakt kan worden tussen de verschillende mbo-niveaus.
3. In de evaluatie is ook aangegeven dat het aandeel gediplomeerden dat zelfstandig in het eigen levensonderhoud kan voorzien een geschikte indicator in de beleidsregel kan zijn. Ik zal daarom onderzoeken of ik de indicator «economische zelfstandigheid» op kan nemen in de beleidsregel macrodoelmatigheid mbo. Onderdeel van dat onderzoek maakt ook uit de verhouding van die indicator met andere (kwantitatieve) indicatoren in de beleidsregel.
4. In de evaluatie wordt ook aangegeven dat een indicator over arbeidsmarktprognoses een waardevolle toevoeging kan zijn aan de indicatoren in de beleidsregel. Op dit moment kunnen arbeidsmarktprognoses echter al door de CMMBO meegewogen worden bij het bekijken van het criterium of de instelling zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de behoefte van gediplomeerden van de opleiding op de regionale arbeidsmarkt. De commissie kan hier verschillende bronnen als Kans op Werk van SBB en ROA voor gebruiken. Om die reden zal ik geen kwantitatieve indicator over arbeidsmarktprognose opnemen in de beleidsregel en blijft dit onderdeel van de bredere afweging die de CMMBO kan maken.

Transparantie over het opleidingsaanbod: regeling starten of stoppen van opleidingen

In de evaluatie worden ook een aantal opmerkingen gemaakt over de verplichtingen van instellingen om voornemens tot het starten of stoppen van opleidingen te melden bij DUO en mutaties in het opleidingsaanbod te verantwoorden in het jaarverslag. Beide maatregelen zijn tot stand gekomen met de achterliggende gedachte dat instellingen transparant zijn over de keuzes die ze maken en hierover ook verantwoording afleggen aan hun stakeholders. Idealiter zouden instellingen zodanig in gesprek zijn met hun omgeving (waaronder collega instellingen) dat deze maatregelen overbodig zijn. Het is echter maar de vraag of dit zo is.

Het is wel voorstelbaar dat de versterkte zelfregulering er toe zal leiden dat instellingen (nog) beter in gesprek komen met hun omgeving. Voor de verplichte melding tot het starten of stoppen van een opleiding betekent dit dat deze vooralsnog zal blijven zoals het nu is. Instellingen melden het voornemen om een BOL opleiding te starten of stoppen 1,5 jaar van tevoren en een BBL opleiding 0,5 jaar van tevoren bij DUO. Afhankelijk van de mate waarin de zelfregulering de komende jaren laat zien dat instellingen voornemens tot het starten of stoppen van een opleiding voldoende bespreken met hun regionale stakeholders, kan de regeling aangepast worden. Als er een duidelijke verbetering is, dan kan de regeling eventueel beëindigd worden. Mocht de zelfregulering geen duidelijke verbetering op dit vlak laten zien, dan zal ik de regeling aanscherpen door het overleg met de regio onderdeel te laten worden van de melding. De verantwoording over het wijzigingen van het opleidingsaanbod in het jaarverslag hoort bij de mate waarin een publieke instelling zich over zijn keuzes dient te verantwoorden. Om die reden zal deze verplichting gehandhaafd blijven.

De motie van het lid Lucas⁸ vraagt de regering om de macrodoelmatigheidscommissie als kader mee te geven dat bij gelijke kwaliteit van opleidingen kleinere ROC's hun opleiding kunnen blijven aanbieden. In het kader van de zorgplicht doelmatigheid kent de CMMBO een aantal criteria op basis waarvan er wordt beoordeeld of er is voldaan aan de zorgplicht. Deze criteria gaan er o.a. over of de instelling zich voldoende rekenschap heeft gegeven van andere instellingen die dezelfde opleiding al aanbieden. Dat gaat dan o.a. over de gevolgen die het opstarten van de nieuwe beroepsopleiding heeft op de deelnemersaantallen van vergelijkbare bekostigde beroepsopleidingen en de aanwezigheid van een infrastructuur bij andere opleidingen. De evaluatie van de wet en de beleidsregel macrodoelmatigheid laat zien dat de commissie de lat hoog legt. Voor nieuw aanbod moeten dringende redenen zijn. Ook kleinere instellingen kunnen hun opleidingen dus in stand houden.

Wat betreft het nieuw te starten aanbod van kleinere instellingen wil ik graag opmerken dat ik in mijn besluit om wel of niet in te grijpen ook o.a. de verwachte gevolgen voor de keuzevrijheid van de studenten en de gevolgen voor de financiële stabiliteit van de instelling betrek. De CMMBO adviseert op basis van de criteria in de beleidsregel. Daarbij kan het voorkomen dat een kleinere instelling gevraagd wordt de nieuw gestarte opleiding vanuit doelmatigheidsperspectief te beëindigen. In de afweging die ik vervolgens maak om wel of niet in te grijpen, worden ook andere zaken betrokken. Tot slot wil ik nog opmerken dat de MBO Raad binnen de zelfregulering heeft vastgelegd dat indien er sprake is van een reductie in studentenaantallen de ROC's deze reductie realiseren en vakinstellingen het aantal studenten kunnen handhaven op het niveau van 1 oktober 2017. Met al deze waarborgen ben ik van mening dat de positie van de kleine instellingen op dit moment goed geborgd is.

Hoe nu verder met het macrodoelmatigheidsbeleid

De evaluatie van de wet en de beleidsregel macrodoelmatigheid laat zien dat de beoogde zelfregulering recent op gang lijkt te zijn gekomen. Het advies van de CMMBO over creatieve mbo-opleidingen is daarbij van cruciaal belang geweest. Dit advies heeft er voor gezorgd dat SBB en de MBO Raad landelijke regie hebben genomen. Dit speelt zich nu af langs de lijn van de creatieve opleidingen, maar de intentie is om dit voor het gehele mbo actief op te pakken. Ik ondersteun dit van harte. Verder dan alleen deze casuïstiek is het van belang dat het gehele mbo zich rekenschap geeft van het belang van doelmatig opleiden. Dit ook in het licht van de komende daling van de studentenaantallen in het mbo, welke de sector voor grote uitdagingen zal plaatsen en een risico geeft op toeneemende concurrentie op studentenaantallen. Aan de andere kant moeten we ook constateren dat de zelfregie nog aan het begin staat. De evaluatie laat duidelijk zien dat nog onzeker is of het systeem daadwerkelijk gaat werken en een doelmatig(er) opleidingsaanbod op zal leveren. Om die reden is het belangrijk dat ik vinger aan de pols kan houden en eventueel in kan grijpen, waarbij de CMMBO de rol die ze nu heeft ook de komende jaren nog behoudt.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

⁸ Kamerstuk 31 524, nr. 291.