

T. Eimers
E. Keppels

De plicht tot verantwoordelijkheid

*Nadere inkadering
van de zorgplicht
doelmatigheid*



KBA Nijmegen

DE PLICHT TOT VERANTWOORDELIJKHEID

De plicht tot verantwoordelijkheid

Nadere inkadering van de zorgplicht doelmatigheid

T. Eimers
E. Keppels

30 april 2014

ISBN 978-90-77202-70-8
NUR 840

© 2014 Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt te Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Macrodoelmatigheid	3
3	Doelmatigheid en ondoelmatigheid	7
	3.1 Doelmatigheid ingekaderd	7
	3.2 Optimaliseren van doelmatigheid	9
	3.3 Voorkomen van ondoelmatigheid	12
4	Zorgplicht doelmatigheid	17
	4.1 Onderling gerelateerde aanbieders	18
	4.2 Mutaties in het aanbod: staken en starten	19
	4.3 Proces zorgplicht	20
5	Signaalwaarde kleine opleidingen	25
	5.1 Invalshoeken en eisen	25
	5.2 Berekening van en keuze voor de signaalwaarde kleine opleidingen	27
	5.2.1 Probleemgerichte signaalwaarde	27
	5.2.2 Realistische signaalwaarde	30
	5.2.3 Herkenbare signaalwaarde	32
	5.2.4 Bepalen definitieve SKO: rekeneenheid	33
	5.2.5 Bepalen definitieve SKO: grensgetal	35
	5.2.6 Afwegingen bij de signaalwaarde	37
	5.3 Implicaties	38
	5.3.1 Spreiding van opleidingslocaties onder de signaalwaarde	38
	5.3.2 Typering van opleidingslocaties onder de signaalwaarde	40
6	Zorgplicht in perspectief	45
	6.1 Het bredere perspectief: zorgplicht macrodoelmatigheid	46
	6.2 De aard van de zorgplicht	47
	6.3 Naleving en handhaving van de zorgplicht	49
	6.4 Geschillen en ingrijpen door de overheid	50
	6.5 Kleine, specialistische opleidingen	51
	Bijlage – Overzicht mbo-instellingen	53
	Literatuurlijst	57

1 Inleiding

Op 4 juli 2013 heeft het ministerie van OCW het wetsvoorstel macrodoelmatigheid mbo aangeboden voor internetconsultatie. Het wetsvoorstel houdt een wijziging in van de wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). In het memorie van toelichting bij het voorstel wordt als doel van de wetswijziging genoemd het “voorwaarden scheppen voor het realiseren van een betere aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt en een doelmatigere spreiding van het opleidingsaanbod.”¹

In het wetsvoorstel wordt naast de reeds bestaande zorgplicht arbeidsmarktperspectief een tweede, nieuwe zorgplicht geïntroduceerd, namelijk de zorgplicht doelmatigheid. Deze zorgplicht zegt dat het bevoegd gezag van een (mbo-)instelling ervoor zorg moet dragen dat een opleiding alleen wordt aangeboden als de verzorging van die opleiding, gelet op het geheel van het opleidingsaanbod, doelmatig is.

De formule van de zorgplicht komt op vele wetgevingsterreinen voor en wordt vaak ingezet wanneer het gebied waarop de wetgeving betrekking heeft te complex of te veranderlijk is om in gedetailleerde regelgeving vast te leggen. De zorgplicht formuleert een vrij algemene verplichting tot verantwoordelijkheid.² Het opleidingsaanbod in het mbo heeft alle kenmerken van een terrein waarop een zorgplicht werkzaam zou kunnen zijn: landelijk gaat het om tientallen verschillende aanbieders, duizenden beroepsopleidingen en bovendien voortdurende verandering in het opleidingsaanbod. Voorwaar een complex en veranderlijk wetgevingsterrein, als daarbij ook nog de doelstelling wordt betrokken dat er sprake moet zijn van een doelmatig aanbod van opleidingen.

Terwijl aan de ene kant dus sprake is van een terrein waarop een meer algemeen geformuleerde zorgplicht een passend instrument kan zijn, levert aan de andere kant de complexiteit ook vragen op over de inkadering van de zorgplicht. Om de zorgplicht naleefbaar te maken voor de mbo-sector en handhaafbaar te maken voor de overheid is een nadere inkadering nodig.

Het voorliggende rapport geeft de uitkomsten weer van een onderzoek naar de inkadering van de zorgplicht doelmatigheid. In het onderzoek stonden de volgende vragen centraal:

- 1) Welke kwantitatieve indicatoren en daarbij behorende grenzen kunnen worden gebruikt om tot een zo goed mogelijk beeld van de zorgplicht van doelmatigheid

1 Ministerie van OCW (2013) Voorstel van wet, concept juni 2013, memorie van toelichting, p. 6

2 Zie Ministerie van Justitie (2004) Ruimte voor zorgplichten, p. 12

van beroepsopleidingen/beroep op het niveau van individuele onderwijsinstellingen te komen?

- 2) Welke kwalitatieve indicatoren zouden kunnen worden gebruikt om te toetsen of aan de zorgplicht doelmatigheid is voldaan? Bij vraag 1 en 2 kan het gaan om het proces van afstemming en om het resultaat.
- 3) In welke situaties kan zich een risico op het niet voldoen aan de zorgplicht doelmatigheid voordoen?
- 4) Welke kwantitatieve indicatoren zijn nu reeds beschikbaar op het niveau van de onderwijsinstelling, de regio of landelijk? Bieden deze gegevens voldoende houvast met het oog op de voorgestelde nadere inkadering van de zorgplicht? Welke kwantitatieve indicatoren komen idealiter nog meer beschikbaar om tot een zo goed mogelijk beeld van de zorgplicht doelmatigheid te komen?

Voor de beantwoording van deze vragen is een literatuurstudie uitgevoerd, zijn interviews en casusbesprekingen gehouden met betrokkenen uit het mbo-veld en is een kwantitatieve analyse verricht. De kwantitatieve analyse richtte zich op het bepalen van zogenaamde 'kleine opleidingen'. Op basis van de interviews en casusbesprekingen is een afbakening van ondoelmatige situaties gemaakt (zoals bedoeld in onderzoeksvraag 3). Deze afbakening is tevens de bepaling van kernbegrippen en indicatoren voor ondoelmatigheid als bedoeld in het voorstel voor de zorgplicht doelmatigheid.

Leeswijzer

Hoewel in dit rapport ook een uitvoerige, kwantitatieve onderbouwing is opgenomen van het begrip 'klein' in kleine opleidingen, gaat het in dit rapport niet om een louter technisch vraagstuk van indicatoren, grensgetallen en normering. Veel eerder is het rapport een weerslag van de analyse die op basis van onderzoek is gemaakt van de inhoud en de (praktische) betekenis van de zorgplicht doelmatigheid. Wat wordt bedoeld met doelmatig? Wat zijn mogelijk ondoelmatige situaties? Wat houdt zorgplicht in en wie is zorgplichtig?

In hoofdstuk 2 wordt de zorgplicht doelmatigheid in het perspectief van de brede macrodoelmatigheid geplaatst. Hoofdstuk 3 vormt het kernhoofdstuk van het rapport, omdat daarin de begrippen doelmatigheid en ondoelmatigheid nader worden uitgewerkt.

In hoofdstuk 4 en 5 wordt de zorgplicht doelmatigheid ingekaderd. In hoofdstuk 4 gebeurt dat door de zorgplicht te koppelen aan zorgplichtigen, situaties en het proces van de zorgplicht. In hoofdstuk 5 wordt bepaald wat de signaalwaarde voor 'kleine' opleidingen is.

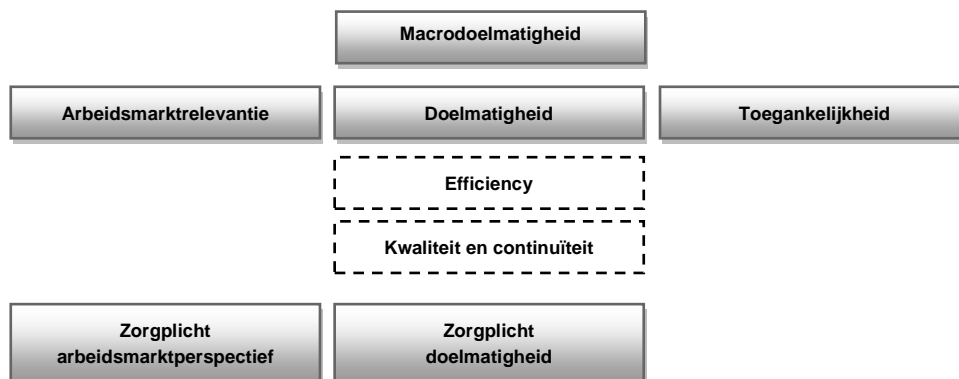
Hoofdstuk 6 gaat in op de aard van het instrument 'zorgplicht' en de daarbij passende naleving en handhaving.

2 Macrodoelmatigheid

In haar brief van 14 april 2013 beschrijft de minister aan de Tweede Kamer twee concrete aanleidingen om tot een macrodoelmatiger opleidingsaanbod te komen. De eerste in de brief genoemde aanleiding heeft betrekking op opleidingen met grotere uitstroom van gediplomeerden dan de arbeidsmarkt nodig heeft. Hoewel de aansluiting tussen mbo en arbeidsmarkt gemiddeld genomen goed is, levert een aantal opleidingen veel meer gediplomeerden af dan de arbeidsmarkt vraagt. De minister noemt voorbeelden van opleidingen die over een periode van meerdere jaren een hogere uitstroom kennen dan de vraag op de arbeidsmarkt. De tweede aanleiding vormt het grote aantal zogenaamde kleine opleidingen. Meer dan drieduizend opleidingen in het mbo hebben, aldus de minister, minder dan 18 studenten. Dat leidt tot inefficiëntie in de bedrijfsvoering en kwetsbaarheid voor kwaliteitsproblemen.

De twee problemen die genoemd worden, arbeidsmarktrelevantie en efficiëntie, vormen aspecten van het bredere begrip macrodoelmatigheid. De afgelopen jaren zijn er verschillende studies verricht naar macrodoelmatigheid van het mbo, die de complexiteit van het begrip macrodoelmatigheid onderstrepen.

Eimers e.a. (2012) en MBO15 (2012) onderscheiden drie dimensies van het begrip macrodoelmatigheid, namelijk de arbeidsmarktrelevantie, de doelmatigheid in enge zin en de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs voor studenten. Met doelmatigheid in enge zin wordt verwezen naar drie aspecten, namelijk efficiency, kwaliteit en continuïteit. De Onderwijsraad (2012) noemt dezelfde drie elementen van macrodoelmatigheid die in onderling evenwicht de mate van macrodoelmatigheid bepalen. Vink/Eimers e.a. (2010) spreken van een 'geconditioneerde doelmatigheid', waarbij de partijen en de context sterk bepalend zijn voor de beoordeling van de mate van die doelmatigheid. In het onderstaande schema zijn de drie dimensies van macrodoelmatigheid weergegeven. Onderin het schema staan de beide zorgplichten die in het wetsvoorstel macrodoelmatigheid mbo worden genoemd.



Het nieuwe wetsvoorstel doet recht aan de complexiteit van het begrip macrodoelmatigheid en aan het belang van de context waarin de macrodoelmatigheid wordt bepaald. In vergelijking met enkele andere Europese landen onderscheidt het Nederlandse mbo zich door een nagenoeg maximale toegankelijkheid. Het opleidingsaanbod richt zich sterk op de 'studentenmarkt' met een zeer breed en divers palet van keuzemogelijkheden. Daarentegen speelt de arbeidsmarktrelevantie van het opleidingsaanbod in Nederland tot nu toe een minder directe rol dan in bijvoorbeeld Duitsland en Denemarken. Het voornamelijk duale opleidingsstelsel in die landen reguleert de verhouding tussen vraag en aanbod veel directer dan het Nederlandse stelsel, waarin de meeste studenten de (niet duale) beroepsopleidende leerweg volgen.

De drie dimensies van macrodoelmatigheid vullen elkaar aan, maar kunnen ook tegenstrijdig zijn. Optimale arbeidsmarktrelevantie kan leiden tot een veelheid van kleine, specialistische opleidingen en daarmee tot versnippering en inefficiëntie van het aanbod. Maximale toegankelijkheid leidt tot ongewenste tekorten aan studenten bij sommige opleidingen en tot overschotten bij andere. Overwegingen van doelmatigheid (kostenefficiëntie) kunnen leiden tot inperking van de toegankelijkheid en arbeidsmarktrelevantie, bijvoorbeeld door het sluiten van opleidingen in dunbevolkte gebieden. Het maximaleren van één dimensie van macrodoelmatigheid zal al snel ten koste gaan van andere dimensies. Het optimum ligt in de balans tussen de drie dimensies. Het nieuwe wetsvoorstel beoogt een aanpassing van de balans, waarbij het evenwicht iets meer naar arbeidsmarktrelevantie en doelmatigheid verschuift.

Arbeidsmarktrelevantie is belegd in de zorgplicht arbeidsmarktperspectief. Het begrip verwijst naar de historische, actuele en toekomstige vraag naar afgestudeerden van een bepaalde opleiding. Daarbij kan het begrip worden opgevat vanuit het oogpunt van de student (kans op werk, arbeidsmarktperspectief), of vanuit dat van bedrijven en instellingen (aanbod van geschoolde arbeidskrachten, arbeidsmarktvrage). Voor de zorgplicht doelmatigheid is de arbeidsmarktrelevantie randvoorwaardelijk. Dat wil zeggen dat het begrip hier niet geoperationaliseerd wordt, maar dat het de mate van arbeidsmarktrelevantie wel een factor is die meegewogen wordt in het proces en resultaat van de zorgplicht doelmatigheid (zie hoofdstuk 4). Omdat het bij de zorgplicht doelmatigheid vaak zal gaan om het staken of starten van opleidingen is vooral het tweede oogpunt, namelijk dat van bedrijven en instellingen (arbeidsmarktvrage) van belang.

Toegankelijkheid verwijst naar de toegankelijkheid van opleidingen voor studenten. Daarin zijn twee aspecten te onderscheiden. Het eerste aspect is de nabijheid of bereikbaarheid van de opleiding voor (potentiële) studenten. Uit onderzoek³ is bekend

3 ROA (2011) Verkenning van de invloed van reisafstand op de keuze voor een middelbare beroepsopleiding

dat de mobiliteit van mbo-studenten beperkt is, verschillend per opleiding, sector en niveau. Een te grote afstand tussen woonplaats en opleidingslocatie zou de toegankelijkheid van de opleiding voor (potentiële) studenten kunnen beperken. Omdat deze vorm van (on)toegankelijkheid van invloed is op de instroom en daarmee de deelnemersaantallen van een opleiding, is deze dimensie van toegankelijkheid opgenomen in de zorgplicht doelmatigheid. Het tweede aspect betreft de toegankelijkheid van de opleiding voor specifieke doelgroepen. Deze vorm van toegankelijkheid raakt aan de toegankelijkheid van het mbo als zodanig. Het gaat bijvoorbeeld om opleidingen (in een bepaalde regio) die het mbo voor specifieke doelgroepen toegankelijk helpen maken (of houden), zoals bepaalde ICT-opleidingen voor jongeren met een beperking. Voor de zorgplicht doelmatigheid is deze vorm van toegankelijkheid randvoorwaardelijk, vergelijkbaar met de arbeidsmarktrelevantie.

De zorgplicht *doelmatigheid* is enerzijds een eigenstandige opdracht met een eigen afwegingskader (efficiency, kwaliteit en continuïteit), maar kan anderzijds niet los worden gezien van de twee andere dimensies van macrodoelmatigheid, namelijk arbeidsmarktrelevantie en toegankelijkheid. Voor de nadere afbakening van doelmatigheid geldt primair het afwegingskader voor doelmatigheid in strikte zin en secundair de andere dimensies van macrodoelmatigheid. Met name de arbeidsmarktrelevantie is geborgd in de wet door middel van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief.

3 Doelmatigheid en ondoelmatigheid

Voor een goed begrip van de zorgplicht doelmatigheid is het vooral en eerst van belang het kernbegrip doelmatigheid nader te analyseren en uit te werken. In dit hoofdstuk wordt doelmatigheid nader ingekaderd aan de hand van die informatie die het wetsvoorstel en de toelichting daarop bieden. Vervolgens komt de vraag aan de orde of en op welke wijze de zorgplicht betrekking heeft op de optimalisering van doelmatigheid. De zelfde vraag geldt daarna voor het voorkomen of ongedaan maken van ondoelmatige situaties.

3.1 Doelmatigheid ingekaderd

Binnen het bredere perspectief van macrodoelmatigheid is doelmatigheid omschreven aan de hand van de begrippen efficiency, kwaliteit en continuïteit. Efficiency verwijst daarbij naar de verhouding tussen kosten en baten: het met zo min mogelijk kosten realiseren van het beoogde resultaat. Hoewel efficiency in deze zin zeker onderdeel uitmaakt van het begrip doelmatigheid als bedoeld in de zorgplicht doelmatigheid, gaat het niet om de 'rechtmatige en doelmatige besteding van rijksmiddelen' zoals die reeds is vastgelegd in de WEB. Die bepaling heeft namelijk betrekking op de individuele mbo-instelling, terwijl het wetsvoorstel macrodoelmatigheid de doelmatigheid nadrukkelijk op het boven-instellingsniveau plaatst. Het gaat om "het geheel van voorzieningen op het gebied van het beroepsonderwijs".

De twee andere aspecten van doelmatigheid zijn kwaliteit en continuïteit. Continuïteit wordt vaak in samenhang met kwaliteit genoemd. In dit onderzoek wordt continuïteit opgevat als het op langere termijn kunnen realiseren van tenminste voldoende kwaliteit van een opleiding. Ook hier geldt dat deze aspecten nadrukkelijk binnen het kader van de zorgplicht doelmatigheid moeten worden begrepen. Normen voor kwaliteit gelden voor het middelbaar beroepsonderwijs als geheel. De Inspectie van het onderwijs heeft een uitgebreid toezichtskader, waarin verschillende indicatoren voor kwaliteit zijn benoemd, onder meer met betrekking tot rendement, onderwijsproces, begeleiding, kwaliteitsborging en organisatie. De zorgplicht doelmatigheid is geen generiek instrument om de kwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs te bevorderen, maar een instrument gericht op een specifieke context van de doelmatigheid. Het aspect dat daarmee wordt toegevoegd is dat van het deelnemersaantal van de opleidingen, of anders geformuleerd: de spreiding en het volume van opleidingen. Als een bepaalde opleiding door meerdere instellingen wordt aangeboden, rijst de vraag of dat aanbod doelmatig genoeg is: kan het wellicht efficiënter (kosten), is de kwaliteit voldoende en kan de kwaliteit beter?

Daarmee is de inhoudelijke betekenis van het begrip doelmatigheid aangegeven. Het is echter nog niet duidelijk wanneer een situatie (aanbod van een opleiding) doelmatig is. Net als macrodoelmatigheid is doelmatigheid in enge zin een samengesteld begrip. Maximalisering op één aspect van doelmatigheid betekent niet dat daarmee het optimum van doelmatigheid wordt bereikt. Het streven naar de hoogste kwaliteit kan nadelig zijn voor de kostenefficiëntie. Omgekeerd kan een maximale efficiëntie leiden tot voldoende, maar niet tot uitstekende kwaliteit. Er is bij dit soort samengestelde begrippen altijd sprake van een afweging. Het optimum voor doelmatigheid kan suboptimale kwaliteit of efficiëntie inhouden. Wat in de afweging het zwaarst weegt, hangt af van wie de afweging maakt en in welke context dat gebeurt. In die zin is doelmatigheid een relatief begrip, waarvoor moeilijk een algemeen geldende norm te geven valt. In het wetsvoorstel en de toelichting daarop wordt gesproken over doelmatigheid en ondoelmatigheid, zonder dat een norm voor doelmatigheid wordt gesteld. Voor zover er aanwijzing wordt gegeven over een normering gebeurt dat op twee manieren:

- Er wordt gebruik gemaakt van doelmatig/ondoelmatig als twee elkaar uitsluitende begrippen: een situatie is doelmatig als hij niet ondoelmatig is, en omgekeerd. Op deze wijze kan doelmatigheid opgevat worden als het ontbreken van ondoelmatigheid.
- Als doel van de wet wordt het vergroten van doelmatigheid genoemd. Daarbij gaat het niet (alleen) om doelmatig of ondoelmatig, maar om het verbeteren of optimaliseren van doelmatigheid.

Beide interpretaties zijn relevant voor de zorgplicht doelmatigheid, zowel het optimaliseren van doelmatigheid als het voorkomen of ongedaan maken van ondoelmatigheid, maar de wijze van uitwerking is verschillend:

Zorgplicht doelmatigheid, met als doel de optimalisering van doelmatigheid van het opleidingsaanbod, verwijst naar de verantwoordelijkheid van instellingen om te streven naar een zo doelmatig mogelijk aanbod. Gezien het relatieve karakter van doelmatigheid en de complexiteit van het begrip, kunnen aan dat streven geen algemeen geldende indicatoren of grensgetallen worden verbonden (zoals genoemd in de onderzoeksvragen). Bij de zorgplicht als verantwoordelijkheid om naar optimalisering te streven past geen handhavingkader, maar een stimuleringskader.

Zorgplicht doelmatigheid, met als doel ondoelmatige situaties te voorkomen of ongedaan te maken, verwijst naar de verantwoordelijkheid van instellingen om in specifieke situaties handelend op te treden. Door de zorgplicht te reserveren voor ondoelmatige situaties die ontstaan bij een te laag deelnemersaantal voor opleidingen is het mogelijk zekere indicatoren en grensgetallen te benoemen. Bij de zorgplicht als verantwoordelijkheid om ondoelmatigheid te voorkomen of op te lossen past een activeringskader, met daarbij als sluitstuk de mogelijkheid tot handhaving.

In de twee volgende paragrafen worden beide zienswijzen nader uitgewerkt.

3.2 Optimaliseren van doelmatigheid

Het idee dat meer doelmatigheid van een opleidingsaanbod nagestreefd kan worden lijkt niet vreemd. Als kleine opleidingen samengevoegd kunnen worden, kunnen schaalvoordelen worden bereikt. In plaats van twee noodlijdende opleidingslocaties, kan beter één gezonde worden gevormd. Als in een regio een opleiding al aangeboden wordt door een instelling, waarom zou een andere instelling in die regio dezelfde opleiding dan ook gaan aanbieden? Het lijkt aannemelijk, maar is niet onprobleematisch.

Anders dan in bijvoorbeeld het voortgezet onderwijs en het hoger beroepsonderwijs geldt in het mbo geen beperkende regelgeving voor het opleidingsaanbod van een instelling. In het hbo wordt, alvorens een instelling een nieuwe studie mag aanbieden, eerst een macrodoelmatigheidstoets gedaan. Uit de toets moet onder meer blijken dat er (potentiële) arbeidsmarktbehoefte is en dat een andere instelling niet in die behoefte kan voorzien. In het voortgezet onderwijs geldt dat vooral naar het voedingsgebied van scholen wordt gekeken vooraleer een bevoegd gezag met een nieuw onderwijsaanbod mag beginnen. In het mbo gelden dergelijke restricties niet. Het mbo kenmerkt zich door sterk autonome aanbieders met een lumpsum bekostiging, die in hoge mate zelf hun opleidingenportfolio mogen bepalen. In principe geldt voor het opleidingsaanbod de 'vrije markt'. Hoewel de mbo-instellingen een zekere spreiding over regio's kennen, zijn er ook veel instellingen die geheel of gedeeltelijk in elkaars voedingsgebied opereren. Concurrentie wordt niet als nadelig beschouwd, omdat het kwaliteits- en rendementsverbetering en innovatie zou stimuleren. Afnemers van het mbo, zowel studenten als bedrijven, kunnen kiezen uit verschillende aanbieders. Die keuzevrijheid heeft niet alleen betrekking op nabijheid of kwaliteit als kenmerken van de opleiding, maar ook op denominatie of specialisatie (bijvoorbeeld vakscholen en groen mbo).

Incidenten in de afgelopen jaren hebben discussie doen ontstaan over de grenzen aan de 'vrije markt' van het mbo. Zo zijn vragen gesteld bij steeds verdergaande schaalvergroting, bij expansie van instellingen buiten de eigen regio en bij het 'ondernemerschap' dat sommige instellingen aan de dag leggen. In zekere zin kan het wetsvoorstel macrodoelmatigheid ook als een reactie op deze incidenten en meer structurele kenmerken van het mbo worden gezien. Het is een poging om het opleidingsaanbod meer (macro)doelmatig te maken. Het wetsvoorstel probeert daarmee de 'vrije markt' wel te beïnvloeden, maar wil niet het principe van vrije beschikking over het opleidingsportfolio ter discussie stellen. Nadrukkelijk spreekt de minister in de toelichting over zelfregulering en wordt ingrijpen door de minister pas als mogelijkheid in laatste instantie gezien.

Het vrije beschikkingsrecht over het eigen opleidingsaanbod voor mbo-instellingen wordt door de wet macrodoelmatigheid wel ingekaderd, maar niet fundamenteel beperkt. In dat licht moet ook het optimaliseren van doelmatigheid worden beschouwd. Primair zijn de instellingen zelf verantwoordelijk om hun opleidingsaanbod doelmatig in te richten. In de interviews die zijn gehouden voor dit onderzoek komt die eigen verantwoordelijkheid ook nadrukkelijk naar voren. Juist omdat de instellingen zelf verantwoordelijk zijn voor financiën en kwaliteit nemen zij beslissingen die tot doelmatigheid leiden. Dan doen zij uit eigen overweging, maar ook om de 'klant' tevreden te kunnen stellen. De geïnterviewden uit het mbo wijzen erop dat juist de eigen verantwoordelijkheid en de concurrentie belangrijke prikkels zijn om doelmatigheid te vergroten.

Een alternatief voor de open markt waarin de mbo-instellingen opereren zou meer sturing door de overheid (of door een daartoe aangewezen orgaan) zijn. De overheid zou uit doelmatigheidsoverwegingen kunnen aanwijzen welke scholen welke opleidingen mogen aanbieden, of daarin in elk geval een zwaardere stem kunnen krijgen. De wijze waarop en de mate waarin kan uiteenlopen. Voorbeelden uit andere onderwijssectoren zijn genoemd. In vergelijking met het primair, voortgezet en hoger onderwijs is het mbo de meest 'vrije' sector wat betreft de regulering van het opleidingsaanbod. Het wetsvoorstel macrodoelmatigheid kiest echter niet die weg. Het primaat ligt bij zelfregulering. Optimalisering van het opleidingsaanbod wordt (indirect) wel als doel genoemd, maar de verantwoordelijkheid daarvoor wordt bij de sector zelf gelegd - en daarmee ook de afweging welke mate van doelmatigheid wenselijk of haalbaar is.

De mate van doelmatigheid die kan worden bereikt, hangt van veel factoren af, die bovendien vaak door de context bepaald worden. In het onderzoek zijn tal van situaties naar voren gekomen waaruit blijkt dat de uiteindelijke afweging van doelmatigheid door telkens andere doorslaggevende aspecten wordt bepaald:

- Een instelling biedt een technische opleiding aan met te weinig deelnemers. De bekostiging voor de opleiding weegt niet op tegen de kosten, maar de instelling kiest ervoor om de opleiding toch in stand te houden en extra te investeren in de kwaliteit. Doorslag geeft het feit dat er geen andere aanbieder in de regio is en dat regionale bedrijven belang hechten aan de opleiding. Het in stand houden van de opleiding is relevant in de samenwerking tussen mbo-instelling en bedrijfsleven.
- Een andere instelling heeft een breed aanbod van technische opleidingen, die elk afzonderlijk te klein zijn om zelfstandig te kunnen blijven bestaan. Door de opleidingen in de uitvoering slim te combineren worden de kosten gedrukt en kan de instelling voldoende personeel en faciliteiten inzetten om goede kwaliteit te leveren. Op papier zijn de opleidingen klein, maar in de praktijk gaat het om een cluster van onderling verbonden opleidingen. Er is geen sprake van een ondoelmatige situatie.
- In een ander voorbeeld hebben bedrijven en meerdere mbo-instellingen afspraken gemaakt over een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het in stand houden van kleine opleidingen en dragen de bedrijven bij aan de kosten.

- Een instelling heeft een opleiding gestopt en overgedragen aan een collega-aanbieder. De opleiding was moeilijk te handhaven door de instelling, omdat hij niet aansloot bij het opleidingsportfolio en er weinig voordeel uit samenwerking van opleidingen te halen viel. De collega-aanbieder kon die voordelen wel bereiken en daarmee de opleiding overeind houden.

De meeste voorbeelden hebben betrekking op technische opleidingen. Niet alleen kent de sector techniek veruit de meeste verschillende opleidingen, de sector kampt bovendien al jaren met een voor veel opleidingen te lage instroom van deelnemers. De voorbeelden laten zien dat de uiteindelijke afweging die wordt gemaakt door de mbo-instelling gebaseerd is op verschillende factoren en dat telkens andere factoren de doorslag geven.

Er kunnen twee conclusies getrokken worden uit het voorgaande:

- Op de eerste plaats gaat het bij de optimalisering van doelmatigheid binnen het mbo-veld eerder om een streven van partijen in een 'vrije markt', dan om een meer planmatige normering.
- Op de tweede plaats is er geen generiek optimum voor doelmatigheid, maar komt het best bereikbare niveau tot stand in een specifieke context op basis van de inzet van partijen.

Het is niet wenselijk en ook niet goed mogelijk om het optimaliseren van doelmatigheid aan normering (grensgetallen) te koppelen. Binnen de zorgplicht doelmatigheid zou het optimaliseren van doelmatigheid daarom het beste opgevat kunnen worden als een *streven*. Mbo-instellingen zijn verantwoordelijk om te streven naar meer doelmatigheid, maar bepalen uiteindelijk zelf wat als optimaal kan worden beschouwd.

Bij deze invulling past geen handhavingskader, omdat handhaving neer zou komen op een soort 'planning achteraf', een door een externe partij opgelegde schikking van het opleidingsaanbod. De schikking zou bovendien niet door de wetgevende overheid worden opgelegd, maar door de handhavende overheid, in dit geval de Inspectie. Daarnaast stuit een handhavingskader op het probleem dat er geen kwantificeerbare en meetbare normering valt te geven voor optimalisering. In de interviews met vertegenwoordigers van mbo-instellingen komt sterk naar voren dat een handhavingskader niet als wenselijk en productief wordt beschouwd.

Bij het streven naar optimalisering past eerder een *stimuleringskader*, dat wil zeggen een beleid dat er op gericht is partijen ertoe aan te zetten om gezamenlijk tot een optimaal aanbod te komen. In feite zijn voorbeelden daarvan nu al zichtbaar. Zo zijn er verschillende pilots uitgevoerd of in uitvoering, onder meer door het Programma-management MBO15 Macrodoelmatigheid en door SOS Vakmanschap.⁴ De pilots zijn

4 MBO 15 heeft vijf regionale pilots uitgevoerd met als doel onder meer het stimuleren van een professioneel portfolio-beleid van instellingen (MBO15, 2012). De pilots van SOS Vakmanschap zijn gericht op het kleinschalig specialistisch beroepsonderwijs (zie www.sosvakmanschap.nl).

een vorm van experimenten en stimulering die passen in een beleid waarin partijen worden gestimuleerd en gefaciliteerd om tot afstemming en samenwerking te komen. Los van de uitkomsten van de pilots is het stimulerende effect zichtbaar in het feit dat in verschillende regio's ook op eigen initiatief afstemmingsoverleggen zijn gestart.

3.3 Voorkomen van ondoelmatigheid

In plaats van naar het optimum van doelmatigheid te zoeken kan ook de omgekeerde weg worden bewandeld, namelijk het voorkomen of ongedaan maken van ondoelmatigheid. In deze opvatting wordt doelmatigheid opgevat als het ontbreken van ondoelmatigheid. Op het eerste oog lijkt het te gaan om een semantische oplossing, waarbij het probleem van grensgetallen wordt verschoven van doelmatigheid naar ondoelmatigheid. Toch biedt het begrip ondoelmatigheid meer en betere handvaten om tot indicatoren en grensgetallen te komen. De discussie over ondoelmatigheid wordt namelijk expliciet verbonden met de kwestie van (te) kleine opleidingen. In feite wordt het vraagstuk van ondoelmatigheid (anders dan dat van optimale doelmatigheid) toegespitst op de ondergrens van het deelnemersaantal. Doelmatigheid verwijst daarbij naar de minimale omvang die nodig is om een opleiding, met voldoende kwaliteit en continuïteit, in stand te houden. Het primaat ligt bij de deelnemersaantallen. Daar achter ligt de relatie tussen deelnemersaantal en bekostiging. De basisbekostiging van een opleiding hangt in de eerste plaats af van het deelnemersaantal: bij een bepaald aantal deelnemers is de basisbekostiging toereikend om de opleiding aan te kunnen bieden. In werkelijkheid is de relatie veel complexer, omdat de bekostiging ook deels afhankelijk is van de output (diplomabekostiging), er sprake kan zijn van bijdragen van derden (bijvoorbeeld bedrijfsleven) en omdat mbo-instellingen een lumpsum bekostiging hebben en zij dus een eigen afweging maken welk kostenniveau van een opleiding acceptabel is en welk niet. Zo beschouwd is sprake van (werkelijke of dreigende) ondoelmatigheid wanneer door een te laag deelnemersaantal de kwaliteit en/of continuïteit van een opleiding onvoldoende is of dreigt te worden. Dat sluit andere oorzaken van kwaliteitstekorten of gebrek aan continuïteit uit van de zorgplicht doelmatigheid, bijvoorbeeld onvoldoende kwaliteit als gevolg van gebrekkige examinering, inadequaat management of tekort aan bpv-plaatsen.

Op dit punt is het goed om te onderstrepen dat de signaalwaarde kleine opleidingen uit meer bestaat dan alleen een getalsmatige ondergrens voor het aantal deelnemers in een opleiding. De ondergrens geeft namelijk het signaal dat er mogelijk een situatie bestaat of dreigt met negatieve gevolgen voor kwaliteit en continuïteit. Onder kwaliteit wordt verstaan de aspecten van het onderwijs waarop de Inspectie toezicht houdt, waaronder het onderwijsproces, kwaliteitszorg, examinering, kwaliteit van de bpv, kwaliteit van de begeleiding en rendement van de opleiding. Onder continuïteit wordt

verstaan het duurzaam realiseren van voldoende kwaliteit van de opleiding. Het begrip verwijst naar vereiste investeringen in personeel, faciliteiten en kwaliteitszorg. Door het criterium van de getalsmatige ondergrens expliciet te verbinden aan (dreigend) kwaliteitstekort wordt ruimte gelaten voor situaties waarin een aanbieder een kleine opleiding met weinig deelnemers met voldoende kwaliteit en continuïteit in stand houdt. Dat kan bijvoorbeeld wanneer bedrijven of branches bijdragen in de (kosten van de) opleiding. In die situatie is er dus geen sprake van ondoelmatigheid in de zin van de zorgplicht doelmatigheid.

De kwestie van de kleine opleidingen wordt in de toelichting op het wetsvoorstel macrodoelmatigheid expliciet genoemd als de belangrijkste aanleiding om een nieuwe zorgplicht te introduceren. Het grote aantal opleidingen met weinig deelnemers zou inefficiënt zijn en risico's inhouden ten aanzien van de kwaliteit. De kwestie van de kleine opleidingen komt niet uit de lucht vallen. Vink/Eimers e.a. (2010) wijzen op de al jaren durende discussie over het grote aantal kwalificaties binnen het mbo en op de vraag naar de wenselijkheid en doelmatigheid van kleine opleidingen. Zij noemen verschillende argumenten die pleiten voor het in stand houden of juist opheffen van (te) kleine opleidingen. In navolging van de SER (2002) wordt het risico voor de kwaliteit van de opleiding genoemd. Voor kleine opleidingen zou de investerings- en ontwikkelingsruimte te beperkt zijn. Het verband tussen de geringe omvang van een opleiding en mogelijke problemen met de kwaliteit en continuïteit wordt vaker gelegd⁵, maar er is weinig empirisch onderzoek dat de omvang en ernst van de risico's in kaart heeft gebracht. De Inspectie is daarom in 2014 een onderzoek gestart dat meer zicht moet bieden op de relatie tussen het volume en de kwaliteit van een opleiding. Eind 2014 zijn de resultaten van dit themaonderzoek bekend.

Kleine specialistische opleidingen nemen in deze discussie een bijzondere plaats in. Het gaat om opleidingen, vaak voor specialistische beroepen, met een landelijk kleine vraag op de arbeidsmarkt, maar met een grote arbeidsmarktrelevantie, in de zin dat voldaan wordt aan de behoefte van het bedrijfsleven. In de eerder genoemde studie van Vink/Eimers e.a. wordt erop gewezen dat het vraagstuk van de kleine, specialistische opleidingen slechts een klein deel uitmaakt van de bredere problematiek van kleine opleidingen. Veruit de meeste kleine opleidingen zijn opleidingen die landelijke voldoende deelnemers hebben, maar klein zijn op locatie.⁶

Is er een probleem met kleine opleidingen en is een zorgplicht nodig om dat probleem aan te pakken? Uit de interviews en casusbesprekingen in dit onderzoek komen verschillende opvattingen en argumenten naar voren:

- Ja, er is een probleem met kleine opleidingen, maar dat probleem ligt op het niveau van de kwalificatiestructuur en moet daar opgelost worden. Door verdere beperking

5 Zie ook Onderwijsraad (2012) Zicht op een macrodoelmatig opleidingsaanbod

6 Vink/Eimers e.a. (2010) Doelmatigheid van het middelbaar beroepsonderwijs, p. 38-39

- van het aantal opleidingen (crebo's) zal het probleem van kleine opleidingen vanzelf verdwijnen. Er is geen reden voor een zorgplicht.
- Nee, er is geen probleem met kleine opleidingen, want principieel zijn de instellingen zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop zij hun middelen inzetten en kwaliteit bieden. Als de grens van betaalbaarheid of kwaliteit wordt bereikt, zal de instelling zelf willen en kunnen ingrijpen. Er is principieel geen behoefte aan een zorgplicht.
 - Nee, er is geen probleem met kleine opleidingen, want in de praktijk lossen instellingen dat zelf op door het combineren van opleidingen en zoeken van externe bijdragen in bekostiging of uitvoering. Er is om praktische redenen geen aanleiding voor een zorgplicht.
 - Ja, er is een probleem met (sommige) kleine opleidingen. Instellingen worstelen zelf intern met het overeind houden van opleidingen of het starten van nieuwe opleidingen. Zij ervaren daarbij druk van buitenaf (bedrijfsleven) en van binnenuit (opleidingsteams, directies). Een zorgplicht kan helpen om het afwegingskader voor instellingen transparanter te maken en daarmee de legitimiteit van de afweging voor derden.
 - Ja, er is een probleem met kleine opleidingen doordat instellingen vaak uit eigen belang een opleiding in stand willen houden (of starten) en daarbij onvoldoende meewegen dat andere aanbieders de opleiding ook aanbieden. Het probleem ligt op boven-instellingsniveau en blijft daardoor vaak liggen. De zorgplicht zou juist op dat punt moeten aangrijpen en instellingen moet aanzetten om onderling af te stemmen.

De overheersende opvatting, zo blijkt ook uit de adviezen die de stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) heeft uitgebracht, is dat er wel een mogelijk probleem van inefficiëntie en kwaliteitsrisico rondom kleine opleidingen bestaat, maar dat de aanpak daarvan primair een zaak voor de sector zelf is. De toegevoegde waarde van een zorgplicht zou met name in twee genoemde aspecten kunnen liggen, namelijk vergroting van de transparantie van het afwegingskader en het verbreden van de verantwoordelijkheid van individuele instellingen naar een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gezamenlijke instellingen.

De vraag is of bij het voorkomen van ondoelmatigheid volstaan kan of moet worden met een streven, of dat er sprake kan of moet zijn van een plicht. Bij de beantwoording van die vraag moet voorop worden gesteld dat de mbo-sector zelf actief is in het tegengaan van een ondoelmatig opleidingsaanbod. Dat geldt voor individuele instellingen, regionale verbanden van instellingen en voor landelijke organisaties zoals SBB. De eerder genoemde pilots laten zien dat men de urgentie onderkent en dat overleg tot constructieve samenwerking en oplossingen kan leiden. In die zin is de zorgplicht aanvullend op de beweging die de sector zelf al kent en in gang heeft gezet. De meerwaarde van een wettelijk verankerde zorgplicht ligt met name in situa-

ties waarin het overleg tussen partijen niet op gang komt of stopt. In die situaties kan er behoefte zijn aan een wettelijk kader dat partijen enerzijds duidelijkheid geeft wat er van hen verwacht wordt in het voorkomen of opheffen van ondoelmatige situaties in het opleidingsaanbod en anderzijds dwingt om het (potentiële) probleem van ondoelmatigheid op te lossen. Een zorgplicht maakt aan de voorkant helder wat van instellingen wordt verwacht en dit biedt de overheid ook de mogelijkheid om in te grijpen als niet aan de verplichting wordt voldaan. De belangrijkste functie van de zorgplicht is de *activering* van partijen. Dat geldt niet alleen voor de individuele instelling die een probleem met een kleine opleiding heeft, maar ook voor de collega-aanbieders van dezelfde opleiding met wie afgestemd moet worden. Net als bij het optimaliseren van doelmatigheid geldt ook bij het voorkomen van ondoelmatigheid dat de oplossingsrichtingen zeer divers kunnen zijn. De zorgplicht is bij uitstek een instrument dat past bij een situatie waarin partijen veel handelingsalternatieven hebben en ook moeten houden.⁷ De zorgplicht schrijft niet de richting van de handeling voor, maar zet aan tot handelen. Daar waar het handelen onvoldoende resultaat heeft, moet wel de overheid kunnen ingrijpen om het gewenste gedrag te realiseren.

Voor zover de zorgplicht het doel heeft om ondoelmatigheid te voorkomen zijn dit de hoofdpunten:

- De zorgplicht richt zich op mogelijke ondoelmatigheid van kleine opleidingen (ondergrensproblematiek).
- Ondoelmatigheid ontstaat als efficiëntie en/of kwaliteit en continuïteit in het geding komen als gevolg van een te laag deelnemersaantal.
- De zorgplicht richt zich op activering en niet op het voorschrijven van handelingsalternatieven.
- De zorgplicht sluit aan bij de eigen verantwoordelijkheid en inzet van de mbo-sector zelf om ondoelmatigheid te voorkomen.
- De zorgplicht biedt ultiem de mogelijkheid om als overheid in te kunnen grijpen als niet aan de verplichting wordt voldaan.

Activering houdt in dat duidelijk moet zijn wanneer partijen in actie moeten komen. Daarvoor is een grensgetal nodig: wanneer is een opleiding te klein? Bij het bereiken van dat grensgetal moet een proces op gang komen, dat moet leiden tot het voorkomen of wegnemen van de ondoelmatigheid. In de volgende hoofdstukken wordt een uitwerking van de zorgplicht in deze zin gegeven.

7 Zie Ministerie van Justitie (2004) Ruimte voor zorgplichten

4 Zorgplicht doelmatigheid

In het vorige hoofdstuk is de zorgplicht doelmatigheid als ‘plicht’ toegespitst op het voorkomen of wegnemen van ondoelmatige situaties bij kleine opleidingen. Dat vraagt om een nadere uitwerking van de begrippen ‘klein’ en ‘opleiding’, maar ook om een uitwerking van de wijze waarop de zorgplicht kan werken. In dit hoofdstuk wordt besproken hoe de zorgplicht kan werken. In hoofdstuk 5 wordt het begrip kleine opleidingen geoperationaliseerd. Vooruitlopend op die operationalisering wordt nu al het begrip *signaalwaarde kleine opleidingen* geïntroduceerd. Een opleiding is ‘klein’ als het aantal deelnemers lager is dan de signaalwaarde kleine opleidingen. De signaalwaarde geeft een grens aan met als doel om mogelijke risico’s van ondoelmatigheid te signaleren en het proces van zorgplicht in gang te zetten. De signaalwaarde is nadrukkelijk niet bedoeld of geschikt om te bepalen of sprake is van ondoelmatigheid. Het doel is signalering waarna bepaald wordt of er risico’s van ondoelmatigheid zijn. Uit de interviews en besprekingen met vertegenwoordigers uit het mbo blijkt dat er grote bedenkingen zijn tegen het formuleren van een ‘harde norm’ voor kleine opleidingen. Het gaat daarbij niet alleen of hoofdzakelijk om het feit dat een dergelijke norm ingrijpt in de autonomie van instellingen. Veel krachtiger is het bezwaar dat een harde norm nooit recht kan doen aan de uiteenlopende, complexe situaties van kleine opleidingen en dat elk geval op zichzelf beoordeeld moet worden. Dat bezwaar is, zoals in het voorgaande hoofdstuk betoogd, terecht. Om die reden is gekozen voor een signaalwaarde die partijen activeert om het opleidingsaanbod zelf te toetsen op mogelijke ondoelmatigheid.

Bij de uitwerking van de zorgplicht doelmatigheid in dit hoofdstuk wordt de volgende werkdefinitie gehanteerd, die behulpzaam is om de kernbegrippen te verduidelijken:

Zorgplicht doelmatigheid is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderling gerelateerde aanbieders van een opleiding om ondoelmatigheid van het aanbod te voorkomen of op te lossen.

Centraal staat de gezamenlijke verantwoordelijkheid van aanbieders. De zorgplicht is gebaseerd op het principe van zelfregulering: de partijen dragen zelf de verantwoordelijkheid om tot een doelmatig opleidingsaanbod te komen en lossen ondoelmatige situaties zelf op.

De zorgplicht wordt ondersteund door zelfregulering die onder regie van de SBB tot stand is gekomen. SBB heeft voorstellen gedaan, die in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel macrodoelmatigheid worden genoemd. Zo kunnen instellingen, in geval zij er onderling niet uitkomen, een beroep doen op arbitrage door een geschil-

lencommissie. In de uitwerking van de zorgplicht doelmatigheid en het bijbehorende begrippenkader wordt uitgegaan van de eigen, gedeelde verantwoordelijkheid van de aanbieders (de mbo-instellingen en de mbo-sector) om ondoelmatigheid te voorkomen of op te lossen. In het slothoofdstuk wordt apart aandacht besteed aan situaties waarin dat niet mocht lukken.

4.1 Onderling gerelateerde aanbieders

Eerder is aangegeven dat de zorgplicht doelmatigheid wordt opgevat als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderling gerelateerde aanbieders. De zorgplicht doelmatigheid heeft betrekking op het boven-instellingsniveau. Het verwijst naar het aanbod van verschillende onderling gerelateerde aanbieders. Met de term 'onderling gerelateerd' wordt gewezen op de noodzaak van een zekere relatie tussen de mbo-instellingen op wie de zorgplicht betrekking heeft. De relatie bestaat – vanuit de zorgplicht doelmatigheid bezien – uit een gemeenschappelijk (of tenminste deels overlap-pend) voedingsgebied voor studenteninstroom. Uitgangspunt is dat ontwikkelingen in deelnemersaantallen bij de ene aanbieder van invloed (kunnen) zijn op de deelnemersaantallen van de andere aanbieder. Een regionale afbakening is, gezien de genoemde beperkte mobiliteit van mbo-studenten, veelal van toepassing. De regionale afbakening kan echter per opleiding sterk verschillen. Eén bepaalde afbakening voor alle opleidingen, zoals de arbeidsmarktregio, is daarom ontoereikend. De arbeidsmarktregio als afbakening kan een vertrekpunt zijn in het proces van de zorgplicht, maar aanvullend zal per opleiding naar de reëel relevante afbakening gekeken moeten worden. In voorkomende gevallen kan dat zelfs een landelijke afbakening zijn, zoals bij kleine, specialistische opleidingen. Er moet dus sprake zijn van een (geheel of gedeeltelijk) gezamenlijk voedingsgebied.

Overigens is ook een andere grondslag voor het bepalen van onderlinge gerelateerdheid mogelijk, namelijk vanuit arbeidsmarktrelevantie of toegankelijkheid bekeken. Zo kan er sprake zijn van onderlinge relatie vanwege het gezamenlijk bedienen van een arbeidsmarktvrage, zonder dat er sprake is van een gedeeld voedingsgebied. Die situaties doen zich voor bij kleine, specialistische opleidingen. Daar is de zorgplicht arbeidsmarktperspectief bepalend voor de onderlinge gerelateerdheid.

In het voorgaande is telkens gesproken over aanbieders. Impliciet wordt daarin uitgegaan van bekostigde mbo-instellingen, bijvoorbeeld in de bekostiging die als grondslag voor de getalsmatige ondergrens dient. Niet-bekostigde aanbieders van opleidingen opereren deels in dezelfde markt als bekostigde aanbieders en zijn derhalve met hun aanbod van invloed op de afwegingen in het kader van de zorgplicht doelmatigheid (en de zorgplicht arbeidsmarktperspectief). De zorgplicht doelmatigheid is niet van toepassing op niet-bekostigde instellingen. Dat betekent dat deze aanbieders geen partij (hoeven te) zijn wanneer een proces van zorgplicht wordt gestart. Wel

zullen bekostigde instellingen bij het bepalen van de doelmatigheid van hun opleidingsaanbod rekening moeten houden met het aanbod van niet-bekostigde instellingen. De afweging van doelmatigheid van alle onderling gerelateerde, bekostigde aanbieders kan immers ook in verband staan met het aanbod van een of meer niet-bekostigde aanbieders.

Naast niet-bekostigde aanbieders zijn er in het mbo ook niet-bekostigde deelnemers bij bekostigde aanbieders. Deze niet-bekostigde deelnemers en ook deelnemers met een tweede inschrijving spelen wel een rol in de uitvoerbaarheid van een opleiding, maar zijn niet of onvoldoende herkenbaar in de administratieve bestanden.

4.2 Mutaties in het aanbod: staken en starten

In het wetsvoorstel wordt expliciet verwezen naar twee soorten mutaties in het (gezamenlijke) aanbod, te weten het staken en starten van een opleiding. Daaronder valt ook het verplaatsen van een opleiding van de ene naar een andere locatie. Het onderzoek geeft aan dat in regionale doelmatigheidsdiscussies ook verplaatsing een belangrijke rol kan spelen. In feite wordt verplaatsen opgevat als het staken en elders opnieuw starten van een opleiding. De locatie speelt een belangrijke rol, omdat het voedingsgebied veelal geografisch beperkt is.

Mutaties die te maken hebben met factoren, zoals het vergroten van de capaciteit, veranderingen of verbeteringen van de opleiding, werving of selectie van studenten, vallen niet onder de zorgplicht doelmatigheid, tenzij er de facto sprake is van staken of starten. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een aanbieder niet meer investeert in een opleiding en daardoor de opleiding laat 'afsterven', of wanneer een 'slappend' crebo nieuw leven wordt ingeblazen.

Voor de zorgplicht doelmatigheid zijn mutaties van belang die mogelijk leiden tot ondoelmatigheid, zoals hiervoor beschreven. Nogmaals zij erop gewezen dat ook vanuit arbeidsmarktrelevantie en toegankelijkheid er redenen kunnen zijn om mutaties als potentieel ondoelmatig te beschouwen.

Bestaande situaties

Ook als er geen mutatie is in het aanbod (staken, starten, verplaatsen) kan er sprake zijn van een (dreigend) ondoelmatige situatie. Het gaat dan om situaties waarin bij één of meer aanbieders het studentenaantal voor een opleiding de kritische ondergrens bereikt en er dientengevolge problemen dreigen te ontstaan met de kwaliteit van de opleiding. Ook wanneer er (nog) geen concreet voornemen tot bijvoorbeeld staken of verplaatsen van de opleiding bestaat, kan er dus sprake zijn van een (dreigend) ondoelmatige situatie. Een aanbieder die te maken heeft met een teruglopend studentenaantal dat de kritische ondergrens nadert, kan beroep in het kader van de zorgplicht en het probleem aankaarten bij de gerelateerde collega-aanbieders.

4.3 Proces zorgplicht

De zorgplicht doelmatigheid kan opgedeeld worden in de oproep tot zorgplicht en het proces van de zorgplicht. Los daarvan is er de meldingsplicht voor mutaties in het aanbod. De melding gaat meestal voorafgaand aan de oproep tot zorgplicht, maar het is zoals hiervoor beschreven ook mogelijk dat er geen mutatie is en het om een bestaande situatie gaat.

Meldingsplicht mutaties

Alle aanbieders van opleidingen zijn op basis van het wetsvoorstel macrodoelmatigheid verplicht om mutaties (per locatie) openbaar te maken en te melden. In het wetsvoorstel wordt de vorm van de melding vrij gelaten. Dat heeft als voordeel dat de regeldruk beperkt blijft, maar als nadeel dat de transparantie afneemt. Zoals hiervoor betoogd gelden voor opleidingen vaak uiteenlopende 'regio-indelingen' (onderling gerelateerde aanbieders). Dat maakt dat de openbaarmaking telkens aan verschillende partijen gericht moet zijn en vereist een goed overzicht bij een instelling over de mogelijke kring van belanghebbenden. Voor de uitvoering van de meldingsplicht zou daarom gedacht kunnen worden aan een openbaar register of meldpunt, plus een actieve kenbaarmaking bij partijen waarvan de melder in redelijkheid kan aannemen dat zij belang hebben bij melding van de mutatie. De aanbieder die bijvoorbeeld van plan is een bestaande opleiding te staken meldt dit bij het register/meldpunt en schrijft daarnaast actief collega-aanbieders in de regio, betrokken bedrijfsleven en betrokken gemeenten aan.

Uit het onderzoek komt naar voren dat juist het ontbreken van voldoende transparantie een probleem is. Instellingen zijn vaak onvoldoende op de hoogte van de situatie per opleiding bij collega-aanbieders. De informatieverstrekking door SBB voorziet daarin voor een deel, maar er is nog geen sprake van de benodigde transparantie. Het inrichten van een duidelijk informatie- en meldpunt (bijvoorbeeld bij SBB of DUO) kan daartoe bijdragen.

In aanvulling op de meldingsplicht geldt de zorgplicht doelmatigheid. Een signaal dat mogelijk niet voldaan is aan de zorgplicht is het bereiken van de kritische ondergrens bij een of meer aanbieders, met kwaliteits- en continuïteitsproblemen als gevolg.

Oproep tot doelmatigheidsoverleg

De zorgplicht doelmatigheid rust als een verplichting op alle onderwijsinstellingen. De zorgplicht verplicht tot overleg met andere instellingen als een risico op een ondoelmatige situatie bestaat. In zekere zin kan daarmee gesteld worden dat het proces van de zorgplicht in werking treedt nadat een *verplichting tot doelmatigheidsoverleg* is opgelegd. Deze verplichting vertaalt zich in een oproep aan collega-instellingen om met elkaar in overleg te treden. De oproep houdt in dat de onderling gerelateerde aanbieders gezamenlijk het proces van zorgplicht in gang zetten. Het proces van de zorgplicht is niet wettelijk vastgelegd, maar onderwerp van zelfregulering door de

mbo-sector. De eerste stap daarin, de oproep tot overleg, is cruciaal, omdat de zorgplicht juist beoogt mogelijk ondoelmatige situaties te signaleren en partijen aan te zetten tot oplossingen.

De zorgplicht wordt ondersteund door afspraken die de SBB in het kader van zelfregulering heeft gemaakt. SBB spreekt in haar advies over het 'recht op doelmatigheidsoverleg'. Het recht houdt in dat als een van de partijen gemotiveerd om overleg vraagt, andere betrokken partijen aan dat verzoek gehoor moeten geven.⁸ In haar reactie op het advies geeft de minister aan dat zij vindt dat het zou moeten gaan om een 'plicht tot doelmatigheidsoverleg', in plaats van een recht daarop. Zij geeft in overweging om de overlegplicht in de werkwijze (zoals voorgesteld door SBB) te verankeren, zodat de zelfregulering aansluit bij de voorgenomen wettelijke verplichtingen.⁹

In de genoemde reactie van de minister wordt verwezen naar de beoogde wetstekst waarin de oproep aan onderwijsinstellingen om in overleg te treden expliciet genoemd wordt. In aansluiting daarop en overwegende dat eerder sprake is van een 'plicht' dan een 'recht' lijkt het raadzaam om de oproep tot doelmatigheidsoverleg en het verplicht gehoor geven daaraan wettelijk te verankeren. De oproep tot zorgplicht is dan bindend, dat wil zeggen: aanbieders aan wie de oproep gericht is, moeten hieraan gehoor geven. Dat geldt ook wanneer zij zelf van mening zijn, dat de oproep voor hen niet zou moeten gelden. In de eerste fase van het proces van de zorgplicht kunnen zij hun opvatting daarover kenbaar maken.

De zorgplicht doelmatigheid rust op alle onderwijsinstellingen. In ieder geval in de volgende situaties ligt het voor de hand dat het proces van de zorgplicht in werking treedt:

- Aanbieders die, als gevolg van een mutatie bij een andere aanbieder, te maken kunnen krijgen met de kritische ondergrens bij een opleiding met als mogelijk gevolg problemen in de kwaliteit en/of continuïteit.
- Aanbieders die een mutatie gemeld hebben en verwachten dat dit tot een mogelijk ondoelmatige situatie leidt.
- Aanbieders die, door andere factoren dan mutaties, in een situatie komen waarin de kritische ondergrens in het deelnemersaantal wordt bereikt (met kwaliteits- en continuïteitsproblemen als gevolg).

De zorgplicht verplicht instellingen in overleg met elkaar te treden als een risico op een ondoelmatige situatie bestaat. Het bedrijfsleven komt in de voorgestelde wettelijke bepalingen niet aan bod. Dit ligt echter anders bij de afspraken die de SBB in het kader van zelfregulering heeft geadviseerd. Met deze afspraken krijgt ook het bedrijfs-

8 SBB (2013) Advies 'Werkwijze Doelmatigheid'

9 OCW (2013) Brief aan SBB: Reactie op de vier adviezen macrodoelmatigheid

leven een recht op doelmatigheidsoverleg. In aanvulling daarop heeft de minister in haar reactie op het advies van de SBB gevraagd of ook niet gemeenten toegang zouden moeten krijgen tot de geschillencommissie SBB. Het is echter de vraag of ook andere betrokkenen, zoals bedrijven/organisaties of gemeenten, een oproep tot doelmatigheidsoverleg moeten kunnen doen. Het is niet aan deze partijen om eventuele problemen rondom deelnemersaantallen, bekostiging, kwaliteit of continuïteit te signaleren – althans niet in de zin dat zij daaraan het recht kunnen ontlenen om een beroep op de zorgplicht te doen. Dat is wellicht anders als het gaat om de twee andere aspecten van macrodoelmatigheid, namelijk arbeidsmarktrelevantie en toegankelijkheid. Bedrijven/organisaties hebben een aanmerkelijk belang bij het signaleren van arbeidsmarktrelevantie, met name wanneer opleidingen gestaakt of verplaatst dreigen te worden. Voor gemeenten geldt dat zij ten aanzien van toegankelijkheid een belang kunnen hebben als het gaat om het functioneren van de lokale/regionale arbeidsmarkt en het voorkomen van uitkeringsafhankelijkheid. Beide aspecten, arbeidsmarktrelevantie en toegankelijkheid, zijn echter randvoorwaardelijk in de zorgplicht doelmatigheid en niet leidend. Het lijkt daarom consequent om deze partijen niet het recht te verlenen een oproep tot doelmatigheidsoverleg te doen. In het verdere proces van de zorgplicht komen zij echter nadrukkelijk wel aan bod.

Proces van de zorgplicht

Het verdere proces van de zorgplicht is niet uitgeschreven in het wetsvoorstel en daarmee vooral een zaak van onderling overleg tussen betrokken partijen. Het uitgangspunt van het proces is *zelfregulering*. Dat wil zeggen dat partijen bereidheid en betrokkenheid tonen om tot een gezamenlijke oplossing te komen. Zij zijn gezamenlijk zorgplichtig en dragen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor het slagen van het proces. In elke stap van het proces geldt dan ook dat er consensus moet zijn onder betrokken partijen over de procesgang en uitkomsten. In het laatste hoofdstuk wordt nader ingegaan op de gevallen waarin er geen consensus wordt bereikt.

De eerste stap in het proces zou een toets van de oproep tot zorgplicht moeten zijn. Is daadwerkelijk sprake van een ondoelmatige situatie die overleg verplicht of is daarvan geen sprake? De toets betreft de reikwijdte (wie zijn de onderling gerelateerde aanbieders, wie zitten er aan tafel) en de geldigheid van de oproep (is er inderdaad sprake van mogelijke ondoelmatigheid in de zin van de zorgplicht doelmatigheid). In deze fase kunnen aanbieders zich terugtrekken en andere aanbieders gevraagd worden. Er wordt gekeken of de oproep 'geldig' is, maar in dit stadium is slechts het vermoeden van ondoelmatigheid voldoende om de oproep geldigheid te verlenen. In de volgende fase kan de situatie pas diepgaander onderzocht worden. Na de eerste stap is de overlegtafel van aanbieders bepaald.

In het verdere proces om te voldoen aan de zorgplicht kunnen verschillende elementen een rol spelen. Zo ligt het voor de hand dat partijen onderzoek (laten) doen naar

de bestaande, ontstane of mogelijke situatie van ondoelmatigheid. Het onderzoek kan betrekking hebben op:

- gegevens over deelnemersaantallen (historisch, actueel en verwacht);
- gegevens over het voedingsgebied van de opleiding en de opleidingslocaties (instroomcijfers, leerlingenstromen, deelnemerspotentieel);
- eventuele informatie over problemen in kwaliteit en continuïteit bij de opleiding in kwestie;
- gegevens over de arbeidsmarktrelevantie.

Het onderzoek is van belang om de relevante feiten op een rij te hebben als input voor het overleg.

De aanbieders zijn gehouden om gezamenlijk te overleggen en bij dat overleg ook andere relevante partijen te betrekken, met name (verenigingen of koepels van) bedrijven/organisaties en (vertegenwoordigers van) gemeenten, die direct bij de opleiding in kwestie betrokken zijn of belang hebben. Het doel van het proces is het in gezamenlijkheid oplossen of voorkomen van een ondoelmatige situatie. Indien het proces is geslaagd, leggen de partijen hun afspraken vast in een overeenkomst. In het laatste hoofdstuk komt de situatie aan de orde waarin door partijen geen oplossing en/of consensus wordt bereikt.

5 Signaalwaarde kleine opleidingen

In de voorgaande hoofdstukken is het begrip signaalwaarde kleine opleidingen geïntroduceerd. Het begrip verwijst naar het punt waarop het voortbestaan, de kwaliteit of continuïteit (duurzame kwaliteit) in gevaar kan komen. In dit hoofdstuk wordt de signaalwaarde kleine opleidingen nader bepaald. De signaalwaarde kan vanuit diverse invalshoeken worden bepaald en moet aan verschillende eisen voldoen. Deze komen in paragraaf 5.1 aan bod. De berekening van en keuze voor de signaalwaarde wordt uiteengezet in paragraaf 5.2. Paragraaf 5.3 gaat in op de implicaties van de signaalwaarde voor het mbo-veld: om hoeveel en welke mbo-instellingen, opleidingen en deelnemers gaat het?

5.1 Invalshoeken en eisen

De onderscheidende elementen voor het bepalen van de signaalwaarde kleine opleidingen zijn ten eerste het grensgetal en ten tweede de rekeneenheid, bijvoorbeeld het aantal 'deelnemers per opleiding van een onderwijsinstelling'. De keuze voor het grensgetal en voor de rekeneenheid bepalen gezamenlijk de signaalwaarde. Hier wordt nadrukkelijk gesproken van een keuze, want er is geen sprake van één ultieme wijze om de signaalwaarde te bepalen. Door verschillende eisen te stellen aan de signaalwaarde en door de signaalwaarde vanuit verschillende invalshoeken te belichten, ontstaan de handvaten om tot een afgewogen definitieve signaalwaarde te komen. De gehanteerde invalshoeken en eisen worden hieronder toegelicht, zie A tot en met D.

A – Probleemgericht

De signaalwaarde moet gericht zijn op een werkelijk probleem, het moet een reële betekenis hebben in de praktijk van de mbo-instellingen. Dat wil zeggen dat deze een basis moet hebben in de calculatie die scholen in de praktijk maken om te bepalen of een opleiding kwalitatief voldoende organiseerbaar en betaalbaar is. Uit diverse interviews blijkt dat mbo-instellingen een deelnemer/docent-ratio hanteren als richtlijn hiervoor. De ratio geeft aan hoeveel deelnemers per docent nodig zijn om de opleiding kostendekkend aan te kunnen bieden. Met betrekking tot de kosten gaat het in de praktijk dan om de salariskosten van de docent(en), alsmede alle overige kosten (onderwijsondersteunend personeel, lesmateriaal, huisvesting etc.). Elke mbo-instelling heeft te maken met grote indirecte en vaak ook invariabele kosten, die weliswaar per opleiding (per deelnemer) doorgerekend kunnen worden, maar niet 1-op-1 aan de opleiding zijn gekoppeld. Als maatstaf voor de signaalwaarde wordt

daarom voorgesteld dat in ieder geval de meest directe variabele kosten (salaris van de docent) gedekt moeten zijn.

Met een rekenmodel wordt nagegaan hoeveel deelnemers een groep moet omvatten om het docentensalaris te kunnen bekostigen. Het rekenmodel gaat er vanuit dat voor ieder leerjaar van een opleiding (minimaal) één aparte groep gevormd moet worden. Het aantal deelnemers per groep staat daarmee gelijk aan het aantal deelnemers per leerjaar.

Om de zorgplicht doelmatigheid naleefbaar te maken voor mbo-instellingen is het noodzakelijk dat de signaalwaarde aansluit op landelijk beschikbare gegevens met betrekking tot het aantal deelnemers. Een signaalwaarde per leerjaar is in dat geval niet handig. Voor het mbo wordt in BRON niet het leerjaar van de student geregistreerd, omdat het mbo (anders dan het voortgezet onderwijs) niet overal met een leerjarensysteem werkt. Daarom wordt in het rekenmodel het aantal deelnemers per leerjaar omgerekend naar het aantal deelnemers per opleiding. Bij deze omrekening wordt gebruik gemaakt van het gemiddeld aantal leerjaren per opleiding.

B – Realistisch

De signaalwaarde moet een realistische signalerende waarde hebben. Als het grensgetal zodanig wordt gekozen dat een zeer groot deel van de opleidingen onder de grens valt, dan schiet deze het doel van signalering voorbij. Omgekeerd geldt dat ook als vrijwel geen enkele situatie als potentieel kritisch beoordeeld wordt. Voor verschillende rekeneenheden wordt bij verschillende grensgetallen onderzocht hoeveel opleidingen onder de signaalwaarde vallen.

C – Herkenbaar

De signaalwaarde moet herkenbaar zijn voor het mbo-veld en waar mogelijk aansluiten op eerder gestelde en in de praktijk gebruikte normen, zowel wat het grensgetal als de rekeneenheid betreft.

In diverse studies zijn kleine opleidingen geanalyseerd. Met betrekking tot het *grensgetal* of getalsmatige ondergrens wordt vaak het getal achttien genoemd. Hoewel het getal van achttien herkenbaar is in het MBO-veld, wordt het voor verschillende *reken-eenheden* toegepast. Dat is opvallend. Hetzelfde grensgetal leidt bij een andere rekeneenheid immers tot een andere uitkomst. Er wordt gerekend op basis van afzonderlijke crebo's, groepen van verwante crebo's, combinaties van crebo's en opleidingslocaties, alleen BOL of BOL plus BBL en op basis van één of meer leerjaren samengenomen. Er is met andere woorden geen sprake van een eenduidige en algemeen gehanteerde definitie van de rekeneenheid.

D – Robuust

De signaalwaarde moet robuust zijn door de jaren heen en betrekkelijk ongevoelig voor veranderingen. Voorkomen moet worden dat een kleine verandering in bijvoor-

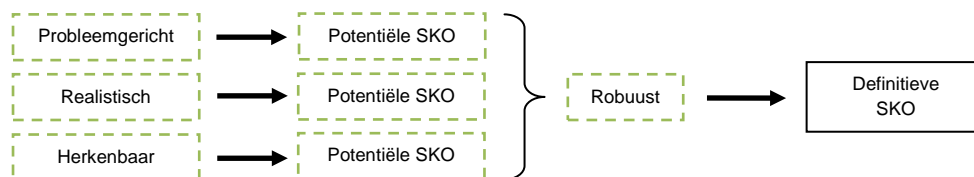
beeld de bekostigingssystematiek in het mbo leiden tot de noodzaak om de signaalwaarde aan te passen. Voor robuustheid wordt gezorgd onder meer door te werken met afgeronde getallen en indicaties en dus niet met 'cijfers achter de komma'. Daarmee is de signaalwaarde een indicatieve maatstaf en wordt de schijn van exactheid en absoluteheid van het grensgetal voorkomen.

De signaalwaarde wint verder aan robuustheid door deze te verankeren. Daarom wordt niet gekozen voor een relatieve maat, waarbij het grensgetal mee beweegt met bijvoorbeeld demografische of conjuncturele ontwikkelingen. De grondslag van signaalwaarde is de betaalbaarheid op basis van het deelnemersaantal. Daarmee wordt een vast ankerpunt van de signaalwaarde gekozen. Het voordeel is stabiliteit en betrouwbaarheid.

Bij een robuust grensgetal past eenvoud. Eenvoud wordt verkregen door één enkele signaalwaarde te hanteren. Keerzijde van eenvoud is dat de signaalwaarde ruimte voor nuance biedt, voor aandachtspunten die door mbo-instellingen en andere partijen (zoals het bedrijfsleven) aangedragen kunnen worden om de (on)doelmatigheid van de opleiding aan te tonen. In hoofdstuk 6 wordt een aantal van deze aandachtspunten benoemd.

5.2 Berekening van en keuze voor de signaalwaarde kleine opleidingen

In de volgende subparagrafen wordt telkens een groep potentiële signaalwaarden kleine opleidingen (SKO) weergegeven. Paragraaf 5.2.1 geeft *probleemgerichte* signaalwaarden weer, paragraaf 5.2.2 *realistische* en paragraaf 5.2.3 *herkenbare* signaalwaarden. De drie groepen potentiële signaalwaarden worden in samenhang met de eis van robuustheid bestudeerd en vervolgens wordt een definitieve keuze gemaakt voor de signaalwaarde kleine opleidingen. In schema ziet dat er als volgt uit.



5.2.1 Probleemgerichte signaalwaarde

De berekening van de probleemgerichte signaalwaarde is in feite een kosten-batenanalyse. De baten bestaan uit de Rijksbijdrage die mbo-instellingen ontvangen van de overheid voor mbo-deelnemers. De kosten staan voor de minimale variabele kosten (salariskosten van de docent) die gedekt moeten worden met de baten. Ofte-

wel, hoeveel deelnemers zijn nodig om de docentkosten terug te verdienen? In deze berekening wordt ervoor gekozen om alleen de *variabele* kosten mee te nemen. Daarvoor zijn verschillende redenen te noemen. De belangrijkste is dat de grootste 'overheadkosten' (huisvesting, bestuur/management, ondersteuning) weliswaar doorberekend worden naar de kleine opleiding, maar daar slechts in zeer geringe mate van afhankelijk zijn. Daarnaast wordt voor het *minimum* aan variabele kosten (docentkosten) gekozen, vanuit de gedachte dat de signaalwaarde echt de ondergrens moet representeren.

Allereerst wordt de vertaling gemaakt naar het aantal benodigde deelnemers per leerjaar, vervolgens naar het aantal deelnemers per opleiding.

Aantal deelnemers per leerjaar

- Salariskosten van 1 fte docent in het mbo bedraagt gemiddeld € 62.000 (PWC, 2012).
- Eén fte docent geeft 700 à 800 lesuren per schooljaar (zo blijkt uit interviews met mbo-instellingen).
- De lesurennorm voor bol-deelnemers is op dit moment 850 uur per leerjaar. In de voorgestelde wijziging van het Uitvoeringsbesluit WEB (concept, juni 2013) wordt de norm 600 lesuren begeleide onderwijstijd + maximaal 100 à 150 uur vrij ruimte.
 - De lesurennorm voor bol-deelnemers komt ongeveer overeen met het aantal lesuren dat 1 fte docent jaarlijks geeft. Dat wil zeggen, één fte docent kan één groep bol-deelnemers de benodigde lesuren geven.
 - Een bol-deelnemer (voltijd) levert in 2011 aan Rijksbijdrage gemiddeld circa € 8.200 op (PWC, 2012). We gaan ervan uit dat dit bedrag in de nieuwe bekostigingssystematiek ongeveer gelijk zal zijn. Om de salariskosten van de docent te kunnen terugverdienen, zijn in een groep dus gemiddeld 7,56 bol-deelnemers per leerjaar nodig ($€62.000/€8.200$).
- De lesurennorm voor bbl-deelnemers is op dit moment 300 uur per leerjaar. In het nieuwe voorstel wordt de norm 200 uur begeleide onderwijstijd + maximaal 40 uur vrije ruimte.
 - De lesurennorm voor bbl-deelnemers komt ongeveer overeen met een derde van het aantal lesuren dat 1 fte docent jaarlijks geeft. Dat wil zeggen, 1/3 fte docent kan een groep bbl-deelnemers de benodigde lesuren geven.
 - Een bbl-deelnemer (en bol-deelnemer deeltijd) levert momenteel 0,35 keer de Rijksbijdrage voor een bol-deelnemer op. In de nieuwe bekostigingssystematiek wordt deze prijsfactor 0,4. De gemiddelde Rijksbijdrage per bbl-deelnemer bedraagt daarmee circa $0,4 \times € 8.200 = € 3.280$. Om de salariskosten van een docent voor één groep bbl-deelnemers ($1/3 \times € 62.000 = € 20.667$) terug te verdienen, zijn per groep gemiddeld 6,30 bbl-deelnemers per leerjaar nodig ($€20.667/€3.280$).

Aantal deelnemers per opleiding

Onderstaand overzicht geeft per opleidingsniveau de vertaling van deelnemers per leerjaar naar deelnemers per opleiding. Het eerste uitgangspunt hierbij is dat voor ieder leerjaar een groep gevormd moet worden. Het aantal nominale leerjaren van een opleiding staat dus gelijk aan het aantal benodigde groepen. Er wordt uitgegaan van een nominale opleidingsduur van circa 1 leerjaar voor niveau 1 opleidingen, 2 leerjaren voor niveau 2 opleidingen en 3 leerjaren voor niveau 3 en 4 opleidingen. Het tweede uitgangspunt is dat een groep gemiddeld genomen op het niveau van een beroep (combinatie van verwante crebo's) wordt gevormd. De term opleiding wordt hier dus bedoeld als beroep.

In het overzicht is vervolgens vermeld hoeveel bol-deelnemers, dan wel bbl-deelnemers nodig zijn per opleiding (beroep) om de kosten te dekken. Dit is het aantal deelnemers per leerjaar (zie hiervoor) vermenigvuldigd met het aantal leerjaren op het betreffende opleidingsniveau. Een opleiding kan zowel bol- als bbl-deelnemers omvatten. Het rekenmodel gaat uit van een gemiddelde van beide leerwegen, afgestemd op het percentage van beide leerwegen dat per opleidingsniveau voorkomt in Nederland (bron: DUO). Deze percentages zijn in het overzicht weergegeven en worden in de laatste kolom gebruikt om het benodigd aantal deelnemers per opleidingsniveau te berekenen.

	Aantal leerjaren = benodigd aantal groepen	Benodigd aantal bol-deelnemers	Benodigd aantal bbl-deelnemers	Bol	Bbl	Benodigd aantal deelnemers (gemiddelde van bol en bbl)
Niveau 1	1	7,6	6,3	49%	51%	6,9
Niveau 2	2	15,1	12,6	53%	47%	13,9
Niveau 3/4	3	22,7	18,9	75%	25%	21,7

Afgerond bedraagt de signaalwaarde:

- 7 deelnemers op niveau 1;
- 14 deelnemers op niveau 2;
- 22 deelnemers op niveau 3 en 4.

Het gemiddelde aantal benodigde deelnemers per opleiding over alle opleidingsniveaus heen bepalen we door rekening te houden met de mate waarin de opleidingsniveaus in Nederland voorkomen. In 2012 volgt circa 5 procent van de mbo-deelnemers een opleiding op niveau 1, 23 procent op niveau 2 en 72 procent op niveau 3 of 4. Gemiddeld over het gehele mbo bedraagt de signaalwaarde kleine opleidingen circa 19 deelnemers per opleiding, dat wil zeggen per beroep per opleidingslocatie (mbo-instelling).

5.2.2 Realistische signaalwaarde

Opleidingslocatie

In deze paragraaf wordt de term 'opleidingslocatie' geïntroduceerd. Opleidingslocatie is de rekeneenheid voor de signaalwaarde en betekent 'een bepaalde opleiding die op een bepaalde locatie wordt aangeboden'. Het begrip opleidingslocatie omvat twee elementen, namelijk opleiding en locatie.

De *locatie* heeft grote invloed op het bepalen van het voedingsgebied van de opleiding en daarmee op het bepalen van de onderling gerelateerde opleidingsaanbieders. De meeste mbo-instellingen kennen meerdere locaties, die soms ver uiteen liggen. Dat geldt bijvoorbeeld voor veel AOC's. De praktijkwaarde van de signaalwaarde kleine opleidingen heeft betrekking op de betaalbaarheid en organiseerbaarheid van een groep deelnemers. Per locatie zal sprake zijn van een groep. Idealiter zou de rekeneenheid dan ook een locatie van een instelling moeten weergeven. Sinds kort wordt de locatiecode (KVK-nummer uit handelsregister) van een mbo-instelling in BRON bijgehouden. Deze is momenteel echter nog niet volledig en wordt ook niet altijd goed ingevuld. Het rekenmodel staat nu dus nog niet toe om locatie van een mbo-instelling te kiezen als rekeneenheid en dus wordt gekozen voor de *mbo-instelling* als rekeneenheid.

Voor *opleiding* bestaan drie verschillende aggregatieniveaus.

- Crebo.
- Beroep volgens de koppeltabel van SBB.
- Beroepsopleiding volgens de koppeltabel van SBB.

In deze paragraaf worden realistische signaalwaardes onderzocht voor alle drie verschillende aggregatieniveaus.

De tweede groep potentiële signaalwaarden laat voor verschillende grensgetallen zien hoeveel 'opleidingslocaties' (zie kader voor uitleg) onder het grensgetal vallen. Overzicht 5.1 geeft de uitkomsten van de berekeningen weer voor elk van de drie aggregatieniveaus. Voor alle niveaus worden drie resultaten weergegeven, namelijk a) het aantal opleidingslocaties dat onder de signaalwaarde valt, b) het percentage opleidingslocaties onder de signaalwaarde en c) het aantal deelnemers van opleidingen onder de signaalwaarde.

Als voorbeeld voor het aggregatieniveau van het crebo: als de signaalwaarde op 2 wordt gezet, dan zijn er 927 opleidingslocaties die onder deze norm zitten. Deze vormen 10 procent van het totale aantal van 9.595 opleidingslocaties (zie onderste rij). Er zijn 927 opleidingslocaties met 1 deelnemer, in totaal zijn dat dus 927 deelnemers in opleidingslocaties onder de norm.

Overzicht 5.1 – Opleidingslocaties en deelnemers onder signaalwaarde¹⁰

SKO	Crebo			Beroep			Beroepsopleiding		
	Opl.locaties onder SKO		Deelnemers onder SKO	Opl.locaties onder SKO		Deelnemers onder SKO	Opl.locaties onder SKO		Deelnemers onder SKO
	aantal	%	aantal	aantal	%	aantal	aantal ¹¹	%	aantal
2	927	10%	927	346	5%	346	83	2%	83
3	1.405	15%	1.883	564	8%	782	138	4%	193
4	1.805	19%	3.083	781	12%	1.433	196	5%	367
5	2.119	22%	4.339	955	14%	2.129	251	7%	587
6	2.366	25%	5.574	1.097	16%	2.839	298	8%	822
7	2.600	27%	6.978	1.262	19%	3.829	345	9%	1.104
8	2.789	29%	8.301	1.390	21%	4.725	393	11%	1.440
9	2.973	31%	9.773	1.505	23%	5.645	440	12%	1.816
10	3.170	33%	11.546	1.639	25%	6.851	477	13%	2.149
11	3.342	35%	13.266	1.757	26%	8.031	515	14%	2.529
12	3.541	37%	15.455	1.875	28%	9.329	557	15%	2.991
13	3.688	38%	17.219	1.968	29%	10.445	601	16%	3.519
14	3.829	40%	19.052	2.057	31%	11.602	636	17%	3.974
15	3.970	41%	21.026	2.148	32%	12.876	665	18%	4.380
16	4.109	43%	23.111	2.225	33%	14.031	693	19%	4.800
17	4.226	44%	24.983	2.319	35%	15.535	727	20%	5.344
18	4.334	45%	26.819	2.403	36%	16.963	759	21%	5.888
19	4.448	46%	28.871	2.473	37%	18.223	787	21%	6.392
20	4.573	48%	31.246	2.553	38%	19.743	810	22%	6.829
max	9.595	100%	513.583	6.678	100%	513.583	3.699	100%	513.583

10 Het overzicht is tot stand gekomen op basis van het voorlopige 1Cijferbestand (domein instelling) uit BRON van DUO, peildatum 1 oktober 2012. Het bestand bevat in totaal - per mbo-instelling gemeten - 513.583 hoofdinschrijvingen (incl. niet-bekostigd, excl. extranei) verdeeld over 69 mbo-instellingen. De hoofdinschrijvingen zijn vervolgens naar opleiding ingedeeld volgens de crebo koppeltabel van SBB, waarbij 'opleiding' is geanalyseerd op de drie aggregatieniveaus. De deelnemers in het mbo op 1-10-2012 zijn ingeschreven in 1.169 verschillende crebo's, 557 verschillende kwalificaties en 230 verschillende kwalificatiedossiers.

11 In de memorie van toelichting wordt een aantal van 8100 beroepsopleidingen in het mbo genoemd. Het verschil met het aantal van 3.699 beroepsopleidingen wordt veroorzaakt doordat geen rekening wordt gehouden met verschil in niveau (beroepsopleidingen kunnen crebo's hebben die op verschillende niveaus liggen) en het onderscheid tussen bol en bbl.

In paragraaf 5.2.1 is uitgegaan van het niveau van beroep. Op dat niveau betekent een signaalwaarde van 19 deelnemers per opleidingslocatie dat 37 procent van alle opleidingslocaties eronder valt. Voor een aantal potentiële signaalwaarden is de betekenis als volgt.

- Signaalwaarde = 10 25% van de opleidingslocaties zit onder de norm
- Signaalwaarde = 16 33% van de opleidingslocaties zit onder de norm
- Signaalwaarde = 18 36% van de opleidingslocaties zit onder de norm
- Signaalwaarde = 19 37% van de opleidingslocaties zit onder de norm.

Om de signaalwaarde in perspectief te plaatsen, wordt gewezen op het gemiddeld aantal deelnemers per opleidingslocatie. Gemiddeld heeft een mbo-instelling 54 deelnemers per crebo, 77 deelnemers per beroep en 139 deelnemers per kwalificatiedossier. Gezien deze hoge gemiddeldes is het duidelijk dat het grote aantal kleine opleidingen (onder de signaalwaarde) gecompenseerd wordt door grote opleidingen met veel deelnemers.

5.2.3 Herkenbare signaalwaarde

Door middel van literatuuronderzoek is bekeken welke signaalwaarde momenteel bekend en zodoende herkenbaar zijn in en door het mbo-veld.

- KBA/IVA (2010). De grens wordt getoetst op het aantal (18) deelnemers per opleiding van een mbo-instelling. De combinatie van opleiding en instelling wordt opleidingslocatie genoemd. Ten behoeve van dit onderzoek zijn crebo's van verwante opleidingen ingedikt tot de destijds zogeheten 'cp-codes' (vergelijkbaar met het niveau van beroepsopleiding / kwalificatiedossiers). Opleidingen van niveau 2, 3 en 4, bol en bbl en verschillende specialisaties/uitstroomdifferentiaties en oude en nieuwe stijl zijn samengevoegd. Alle leerjaren worden bij elkaar genomen, er is dus geen aparte grens per leerjaar. Dit leidt tot een totaal aantal van 308 opleidingen en 4.778 opleidingslocaties. Volgens de KBA/IVA definitie hebben 1.381 (29%) van de opleidingslocaties minder dan 18 deelnemers.
- SBB (www.aanbodmbo.nl). SBB heeft, net als KBA/IVA, crebo's samengevoegd. Het verschil is dat SBB dat op het lager geaggregeerde niveau van het beroep doet, tegenover het door KBA/IVA gehanteerde niveau van beroepsopleiding. Een ander verschil is dat verwante opleidingen die op verschillende opleidingsniveaus worden gegeven nu niet zijn samengevoegd. Net als bij KBA/IVA zijn alle leerwegen en leerjaren samengevoegd en is de grens van 18 gehanteerd.
- ROA (2013). Elk aparte crebo wordt als een afzonderlijke opleiding beschouwd. Alleen crebo's van de niveaus 2, 3 en 4 worden meegerekend, opleidingen op niveau 1 niet, omdat deze niet leiden tot een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt. Deeltijd-bol en bbl worden niet in de berekeningen meegenomen. In tegenstelling

tot KBA/IVA is niet gekeken naar het aantal deelnemers per mbo-instelling. Een kleine opleiding is dus een crebo met minder dan 18 deelnemers in de voltijds-BOL in heel Nederland. ROA concludeert dat volgens deze definitie 42 procent van alle opleidingen in schooljaar 2011-2012 als klein te typeren is. Overigens hanteert ROA nog een tweede definitie van kleine opleiding: crebo met minder dan 6 gediplomeerde schoolverlaters.

- Commissie Macrodoelmatigheid Amarantis (2013). Voor de definitie van opleiding zijn crebo's, met behulp van de crebo-koppeltabel van SBB, ingedikt tot 'beroepsopleidingen' (vergelijkbaar met het niveau van kwalificatiedossier). Alleen boldeelnemers worden meegerekend. De grens wordt variabel gemaakt per opleidingsniveau. Voor niveau 1 opleidingen geldt een grens van 18 deelnemers, voor niveau 2 is de grens 36 deelnemers en voor niveau 3 en 4 bedraagt het 54 deelnemers per opleiding per onderwijslocatie behorend bij Amarantis (in de defusie zijn deze locaties inmiddels afzonderlijke mbo-instellingen geworden).

Het is duidelijk dat het getal van 18 deelnemers herkenbaar is en in verschillende onderzoeken de afgelopen jaren is gehanteerd. Een complicerende factor is dat het getal 18 gebruikt wordt voor verschillende rekeneenheden. Uit overzicht 5.1 in paragraaf 5.2.2 is reeds gebleken dat het grensgetal van 18 bij verschillende rekeneenheden tot heel verschillende uitkomsten leidt. Uit het literatuuronderzoek blijkt tevens dat er geen empirische onderbouwing is voor dit getal. Weliswaar wordt op verschillende plaatsen melding gemaakt van de grens van achttien, maar er is geen bronverwijzing die naar empirisch onderzoek verwijst. Het getal is ooit door de MBO Raad geopperd als richtlijn en was indicatief gebaseerd op de gemiddelde student/docent-ratio in het gehele mbo. Het gemiddeld en gewogen aantal mbo-studenten per fte onderwijzend personeel bedroeg in de afgelopen jaren tussen 15 en 18 deelnemers per 1 fte (PWC, 2012).

5.2.4 Bepalen definitieve SKO: rekeneenheid

Al een aantal keren is aangehaald dat de rekeneenheid van de signaalwaarde kleine opleidingen van groot belang is voor de uitkomst. Om te bepalen welke rekeneenheid voor de definitieve signaalwaarde gehanteerd dient te worden, is inzicht nodig in de mogelijkheden. Een aantal kernvariabelen is van belang om een rekeneenheid te construeren:

Crebo	<p><i>Crebo</i>: elk crebo als afzonderlijke opleiding (elk crebo staat voor een opleidingsniveau),</p> <p><i>Beroep volgens SBB koppeltabel</i>: samenvoegen van verwante crebo's. In ieder geval oude/nieuwe stijl, soms ook samenvoeging van specialisaties en uitstroombdifferentiaties. Dat laatste is afhankelijk van de vakinhoudelijke verwantschap, op basis waarvan SBB een crebo toewijst aan een beroep. Elk beroep staat voor niet meer dan één opleidingsniveau.</p> <p><i>Beroepsopleiding volgens SBB koppeltabel</i>: samenvoegen van verwante beroepen. Een beroepsopleiding kan beroepen van verschillende opleidingsniveaus omvatten. Beroepsopleiding is grotendeels – maar niet altijd – vergelijkbaar met kwalificatiedossier.</p>
Opleidingsniveau	Elk opleidingsniveau apart, combinatie van verschillende opleidingsniveaus van verwante opleidingen
Leerjaren	Alle leerjaren van een opleiding opgeteld, variabele omvang per niveau per leerjaar
Leerweg	Alleen BOL (volletijds), BOL plus BBL, meetelling van deeltijd- en andersoortige deelnemers, weging van aantal deelnemers afhankelijk van de leerweg
Locatie	Per mbo-instelling, per locatie van een mbo-instelling, landelijk (bij kleine, specialistische opleidingen)

Crebo

De signaalwaarde is verankerd in de probleemgerichtheid en praktijkwaarde op basis van de bekostiging en organiseerbaarheid van een opleiding. Maar wat is een opleiding in dit verband? Gaat het om een afzonderlijk crebo of een verzameling van crebo's (beroep of beroepsopleiding)? In bepaalde gevallen zal een groep deelnemers rondom een crebo en in andere gevallen rondom een beroepsopleiding gevormd kunnen worden, maar gemiddeld genomen is de verwachting dat gedoceerd wordt aan een groep op het niveau van het beroep (per leerjaar!) Een beroep is een combinatie van verwante crebo's, van oude en nieuwe crebo's die naar dezelfde opleiding verwijzen en soms van specialisaties en uitstroombdifferentiaties. In het rekenmodel wordt om die reden het niveau van beroep als rekeneenheid van de signaalwaarde gehanteerd.

Opleidingsniveau

Het is mogelijk elk opleidingsniveau apart als rekeneenheid te gebruiken en voor elk opleidingsniveau een apart grensgetal op te stellen. In paragraaf 5.2.1 is dat gedaan. Vanwege het vereiste van robuustheid en eenvoud van de signaalwaarde wordt echter voor een enkel grensgetal gekozen en dus voor de rekeneenheid van het gewogen gemiddelde opleidingsniveau. Er wordt een gemiddelde voor de verschillen-

de opleidingsniveau berekend, waarbij rekening wordt gehouden met het aantal deelnemers per opleidingsniveau. De weging heeft betrekking op de mate waarin deelnemers onderwijs volgen in de vier opleidingsniveau (stand 1-10-2012, zie ook paragraaf 5.2.1).

Leerjaar

Voor het mbo wordt in BRON niet het leerjaar van de student geregistreerd, omdat het mbo, anders dan het voortgezet onderwijs, niet overal met een leerjarensysteem werkt. Hoewel vanuit de eis van probleemgerichtheid liever gekozen wordt voor de rekeneenheid van leerjaar, zorgt de eis dat het rekenmodel moet aansluiten op landelijk beschikbare gegevens ervoor dat de opleiding (optelsom van leerjaren) als rekeneenheid moet worden gebruikt. Zoals aangegeven wordt bij opleiding gekozen voor het niveau van het beroep.

Leerweg

Voor leerweg geldt dezelfde redenering als voor opleidingsniveau. De rekeneenheid van de signaalwaarde heeft betrekking op het gewogen gemiddelde voor leerweg, zoals dat feitelijk voorkomt in het mbo in Nederland (stand 1-10-2012, zie ook paragraaf 5.2.1).

Locatie

Idealiter zou de rekeneenheid een locatie van een instelling moeten weergeven (zie kader in par. 5.2.2 voor uitleg). Op dit moment is dat nog niet accuraat mogelijk en dus wordt gekozen voor de mbo-instelling als rekeneenheid.

Keuze rekeneenheid

Samengevat wordt als rekeneenheid voor de signaalwaarde gekozen voor het aantal deelnemers per beroep per mbo-instelling.

5.2.5 Bepalen definitieve SKO: grensgetal

Om de signaalwaarde kleine opleidingen compleet te maken, moet bij de gekozen rekeneenheid nog een grensgetal worden bepaald. De drie groepen potentiële signaalwaarden uit de paragrafen 5.2.1, 5.2.2 en 5.2.3 zijn *voor de gekozen rekeneenheid* (aantal deelnemers per beroep per mbo-instelling) hieronder samengevat.

Probleemgerichte signaalwaarde

- 19 deelnemers per beroep per mbo-instelling
 - 7 deelnemers op niveau 1;
 - 14 deelnemers op niveau 2;
 - 22 deelnemers op niveau 3 en 4.

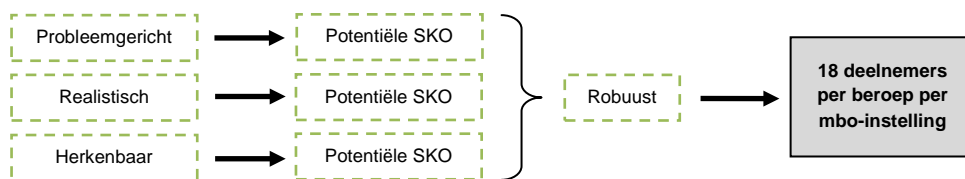
Realistische signaalwaarde

- 10 deelnemers per beroep per mbo-instelling
 - 25% van de opleidingslocaties onder de grens.
- 16 deelnemers per beroep per mbo-instelling
 - 33% van de opleidingslocaties onder de grens.
- 18 deelnemers per beroep per mbo-instelling
 - 36% van de opleidingslocaties onder de grens.
- 19 deelnemers per beroep per mbo-instelling
 - 37% van de opleidingslocaties onder de grens.

Herkenbare signaalwaarde

- 18 deelnemers per beroep per mbo-instelling
 - Wordt gehanteerd door SBB, onder meer op www.aanbodmbo.nl.

Zoals eerder aangehaald wordt de definitieve signaalwaarde kleine opleidingen – gegeven de reeds gekozen rekeneenheid – bepaald op basis van bovenstaande uitkomsten in combinatie met de eis van robuustheid.



De eis van robuustheid maakt dat de keuze valt op één globale signaalwaarde en niet op meerdere grensgetallen (bijvoorbeeld per niveau of per leerweg). De probleemgerichte signaalwaarde komt uit op 19 deelnemers. Dit is het gemiddelde aantal deelnemers dat per beroep per mbo-instelling nodig is om de docentkosten terug te verdienen. Omdat deze eis van cruciaal belang is, wordt niet te veel van het grensgetal van 19 deelnemers afgeweken. Deze eis zorgt op zijn beurt immers ook voor de noodzakelijke verankering en robuustheid. De definitieve keuze valt op het grensgetal van 18 deelnemers, omdat dit getal het best aansluit bij bestaande grensgetallen en derhalve herkenbaar is.

Wanneer het deelnemersaantal lager is dan achttien per beroep per opleidingslocatie dan geldt dat als een signaal om na te gaan of er sprake is van mogelijke ondoelmaticheid.

Met een signaalwaarde van 18 deelnemers per beroep per mbo-instelling bevindt 36 procent van de opleidingslocaties (beroep van een mbo-instelling) zich onder de norm. De signaalwaarde is daarmee realistisch in de zin dat niet te weinig oplei-

dingslocaties als potentieel ondoelmatig worden bestempeld. Op het eerste gezicht lijkt 36 procent aan de hoge kant. Echter, zoals eerder aangetoond telt een gemiddeld beroep op een mbo-instelling 77 deelnemers. Vanuit dat perspectief is een ondergrens van 18 deelnemers niet te hoog. In de volgende paragraaf gaan we nader in op de gevolgen van de gekozen signaalwaarde kleine opleidingen.

5.2.6 Afwegingen bij de signaalwaarde

Voor de signaalwaarde kleine opleidingen is bewust gekozen voor een eenduidige en robuuste waarde. Een set van meerdere, gedifferentieerde waarden heeft als belangrijkste nadeel dat de detaillering al snel zou kunnen leiden tot een rekentechnische en bureaucratische benadering. Daarvoor is weinig draagvlak en het zou bovendien voorbijgaan aan de aard en het doel van de zorgplicht, namelijk om partijen zelf bewust en verantwoordelijk te laten handelen. De keerzijde van één robuuste signaalwaarde is, dat een deel van de afwegingen die gemaakt moeten worden bij de bepaling of er sprake is van ondoelmatigheid, geïncorporeerd zijn in die signaalwaarde – en daarmee minder zichtbaar.

Een voorbeeld is het onderscheid naar niveau van de opleiding. De signaalwaarde van 18 per beroep is voor een beroep op niveau 4 eerder wat te laag en voor een beroep op niveau 2 wat te ruim. De kritische ondergrens van 18 deelnemers per opleiding is een gemiddelde over alle opleidingsniveaus, leerwegen en sectoren heen. Hoe lager het opleidingsniveau, hoe lager het aantal leerjaren en des te minder groepen, docenten en deelnemers nodig zijn om de opleiding organiseerbaar en betaalbaar te houden. Per opleidingsniveau bekeken bedraagt het grensgetal circa 7 voor niveau-1-opleidingen, 14 voor niveau-2-opleidingen en 22 voor opleidingen op niveau 3 en 4.

Voor bbl-deelnemers wordt een lagere Rijksbijdrage verkregen dan voor bol-deelnemers. Daarentegen is de begeleide onderwijstijd – en daardoor de onderwijskosten – ook lager. Al met al pakt de ratio Rijksbijdrage ten opzichte van de te begeleiden onderwijstijd met betrekking tot de bbl iets gunstiger uit dan bij de bol. Het grensgetal voor een beroep met alleen bbl-deelnemers ligt daarom iets lager dan 18 (circa 16 gemiddeld over alle opleidingsniveaus), maar dus beroepen met alleen bol-deelnemers juist iets hoger (circa 21 gemiddeld over alle opleidingsniveaus). Lessen voor alleen bbl-deelnemers zijn vaak makkelijk organiseerbaar en te combineren met bestaande klassen, omdat zij merendeels algemene vakken volgen in de onderwijstijd op school. Door slim te combineren zal de feitelijke signaalwaarde voor bbl-deelnemers in de praktijk wel eens flink lager kunnen liggen dan de genoemde.

Momenteel bestaan negen verschillende prijsfactoren voor opleidingen. In de nieuwe bekostigingssystematiek wordt hier (voorlopig) aan vastgehouden. Hoe hoger de prijsfactor, hoe hoger de vergoeding voor de betreffende opleiding, des te minder

deelnemers in principe nodig zijn om de opleiding doelmatig aan te bieden. Echter, de prijsfactor wordt juist gehanteerd omdat bepaalde opleidingen duurder zijn dan andere. In de praktijk is het dan ook niet logisch om een lager grensgetal te hanteren voor opleidingen met een hogere prijsfactor. In de kamerbrief van 3 maart 2014 heeft de minister aangekondigd dat 'een onafhankelijke commissie zal worden gevraagd een advies uit te brengen over de wenselijke prijsfactoren in het mbo zodat het voor onderwijsinstellingen aantrekkelijk blijft om technische en andere kostbare opleidingen aan te bieden waar de arbeidsmarkt om vraagt'.¹²

Eén van de uitgangspunten waarop de signaalwaarde kleine opleidingen is gebaseerd is het principe dat per leerjaar één groep wordt gevormd. In de praktijk kunnen bepaalde lessen/vakken leerjaar overstijgend worden aangeboden. Wanneer dat veelvuldig het geval is, kan de opleiding met minder deelnemers organiseerbaar en betaalbaar worden gehouden en ligt de feitelijke signaalwaarde lager.

Een ander uitgangspunt van de signaalwaarde is dat een onderwijsgroep wordt gevormd op het aggregatieniveau van het beroep. Wanneer deelnemers van meerdere beroepen in een groep samengevoegd kunnen worden, ligt het grensgetal per beroep lager. Combineren van groepen met betrekking tot beroepsspecifieke vakken is vooral mogelijk bij aan elkaar verwante beroepen, bijvoorbeeld bij beroepen die bij hetzelfde kwalificatiedossier horen (voorbeeld: kapper niveau 2 en allround kapper niveau 3). Combineren van groepen met betrekking tot niet-beroepsspecifieke, algemene vakken als taal en wiskunde is ook bij niet-verwante beroepen mogelijk.

5.3 Implicaties

Nu de keuze voor de signaalwaarde kleine opleidingen is bepaald op 18 deelnemers per beroep per mbo-instelling, kan worden berekend wat de implicaties daarvan zijn. Daarvoor wordt allereerst gekeken naar de spreiding van opleidingslocaties die onder de signaalwaarde vallen. Vervolgens worden de betreffende opleidingslocaties getypeerd.

5.3.1 Spreiding van opleidingslocaties onder de signaalwaarde

Opleidingslocaties

Een opleidingslocatie onder de signaalwaarde betekent concreet een 'beroep' van een mbo-instelling met minder dan 18 deelnemers. Op 1-10-2012 kende het mbo 6.678 opleidingslocaties. Zoals in de vorige paragraaf aangegeven zit 36 procent daarvan onder de signaalwaarde kleine opleidingen. De spreiding van deze oplei-

12 OCW (2014) Kamerbrief Uitwerking Begrotingsafspraken 2014

dingslocaties is zeer divers. In zo'n 20 procent van de opleidingslocaties volgen minimaal 100 deelnemers onderwijs. Aan de andere kant omvat een kwart van de opleidingslocaties minder dan 10 deelnemers, in 8 procent van de gevallen zelfs maar 1 of 2 deelnemers.

Overzicht 5.2 – Spreiding van opleidingslocaties onder de signaalwaarde

Aantal deelnemers per opleidingslocatie	Aantal opleidingslocaties	Percentage	Cumulatieve percentage
1	346	5%	5%
2	218	3%	8%
3	217	3%	12%
4	174	3%	14%
5-9	684	10%	25%
10-17	764	11%	36%
18-29	788	12%	48%
30-39	526	8%	56%
40-49	431	6%	62%
50-99	1.148	17%	79%
100-249	963	14%	94%
250-499	282	4%	98%
500-999	101	2%	99%
1000+	36	1%	100%
Totaal	6.678	100%	-

Beroepen

Op 1-10-2012 stonden circa een half miljoen mbo-deelnemers ingeschreven in 557 verschillende beroepen. De 557 beroepen werden gezamenlijk door 69 verschillende mbo-instellingen aangeboden, wat een totaal van 6.678 opleidingslocaties oplevert. Gemiddeld wordt één beroep op 12 mbo-instellingen aangeboden.

Bij 466 (84%) van de 557 beroepen is tenminste één opleidingslocatie onder de signaalwaarde aan te wijzen. Kleine opleidingen zijn dus niet een fenomeen dat zich beperkt tot enkele beroepen, integendeel het komt wijdverspreid voor. Het komt voor dat hetzelfde beroep bij veel mbo-instellingen (20 of meer) wordt gegeven aan minder dan 18 deelnemers. Dat is bij 9 beroepen het geval. Vaak is het zo dat bij 1 of 2 van de mbo-instellingen minder dan 18 deelnemers de betreffende opleiding (beroep) volgt. Dat is het geval bij respectievelijk 110 en 65 beroepen. Het is mogelijk dat die ene mbo-instelling ook de enige is die het beroep aanbiedt. We spreken dan van landelijke kleine opleidingen. Zo zijn er ongeveer 100 beroepen die door maximaal 5 mbo-instellingen worden aangeboden en waarbij op alle mbo-instellingen sprake is van minder dan 18 deelnemers.

Overzicht 5.3 – Spreiding van opleidingslocaties onder de signaalwaarde

Aantal mbo-instellingen per beroep onder signaalwaarde	Aantal beroepen	Percentage
0	91	16%
1	110	20%
2	65	12%
3	61	11%
4	46	8%
5	36	6%
6-9	78	14%
10-19	61	11%
20+	9	2%
Totaal	557	100%

Mbo-instellingen

Bijna alle mbo-instellingen (68 van de 69) hebben te maken met minimaal één opleidingslocatie onder de signaalwaarde. In totaal zijn er 2.403 opleidingslocaties onder de signaalwaarde, gemiddeld komt dat neer op 35 per mbo-instelling. In overzicht 5.4 (bijlage A) is per mbo-instelling het aantal opleidingslocaties onder de signaalwaarde weergegeven. Bij vrijwel alle mbo-instellingen (op zeven kleinere na) is minimaal 20 procent van de beroepen onder de signaalwaarde. Bij de grotere ROC's gaat het gemiddeld om zo'n 50 beroepen.

Deelnemers

Hoewel 36 procent van alle opleidingslocaties onder de signaalwaarde zit, wordt een relatief klein deel van de mbo-deelnemers 'getroffen'. Niet verwonderlijk, want het gaat immers om kleine opleidingen, om beroepen met weinig deelnemers. In totaal volgen 16.963 deelnemers onderwijs in een opleidingslocatie die onder de signaalwaarde zit.

5.3.2 Typering van opleidingslocaties onder de signaalwaarde

Het volgende overzicht laat zien dat ruim zestig procent van de opleidingslocaties onder de signaalwaarde te vinden is in de sector techniek. Als het grensgetal niet op 18, maar op 3 deelnemers wordt gelegd, verandert het beeld van de verdeling naar sector niet (zie overzicht 5.5). Het bevestigt het bestaande beeld dat het vraagstuk van kleine opleidingen voor het overgrote deel wordt bepaald door de sector techniek, ongeacht de signaalwaarde voor kleine opleidingen die wordt gekozen.

Overzicht 5.5 –Opleidingslocaties onder de signaalwaarde verdeeld naar sector

	SKO =18	Grensgetal =3	Totaal mbo
% v/d opleidingslocaties			
• Techniek	62%	62%	46%
• Economie	27%	27%	32%
• Zorg & Welzijn	4%	3%	14%
• Groen	7%	8%	7%
• Combinatie van sectoren	0%	-	1%
Aantal opleidingslocaties (KD)	2.403	564	6.678

In de 2.403 opleidingslocaties onder de signaalwaarde volgen 16.963 deelnemers onderwijs (3,3% van alle mbo-deelnemers). Ook qua aantal deelnemers gaat het voor circa zestig procent om deelnemers in de sector techniek. Slechts vier à vijf procent van de kritieke opleidingslocaties en van het aantal bijbehorende deelnemers volgt onderwijs in de sector zorg en welzijn.

Overzicht 5.6 – Aantal deelnemers in opleidingslocaties onder de signaalwaarde verdeeld naar sector

	SKO =18	Grensgetal =3	Totaal mbo
% v/d deelnemers			
• Techniek	60%	63%	27%
• Economie	27%	26%	32%
• Zorg & Welzijn	5%	2%	32%
• Groen	8%	9%	6%
• Combinatie van sectoren	0%	-	3%
Aantal deelnemers	16.963	782	513.583

In de kritieke opleidingslocaties zitten veel mannen en bbl-deelnemers. Ook het aantal deelnemers van de niveaus 1 en 3 en 23-plussers is relatief (iets) groter dan in het totale middelbaar beroepsonderwijs. Deze kenmerken komen voort uit het grote aandeel van de techniekopleidingen.

Overzicht 5.7 – Kenmerken van deelnemers in opleidingslocaties onder de signaalwaarde

	SKO=18	Totaal mbo
BBL	57%	30%
BOL-voltime	42%	69%
BOL-deeltime	1%	1%
Niveau 1	8%	4%
Niveau 2	25%	23%
Niveau 3	32%	27%
Niveau 4	34%	45%
Man	77%	53%
Vrouw	23%	47%
< 23 jaar	75%	80%
23 jaar en ouder	25%	20%
Aantal deelnemers	16.963	513.583

Per sector bekeken zijn de kenmerken:

- Techniek: voornamelijk mannen, veel bbl, relatief veel 23-plussers en niveau 1.
- Economie: ongeveer evenveel mannen als vrouwen, veel niveau 4 en BOL-voltime.
- Zorg en welzijn: vrouwen en niveau 4 en BOL-voltime (net als in de gehele populatie), en relatief veel niveau 1.
- Groen: is in grote lijnen een afspiegeling van de gehele populatie, merendeel BOL-voltime en van de hogere niveaus 3 en 4. Relatief veel mannen.

Overzicht 5.8 – Kenmerken van deelnemers in kritieke opleidingslocaties; per sector

	SKO=18	Totaal mbo
Techniek		
• % BBL	74%	43%
• % niveau 1	8%	2%
• % man	94%	83%
• % 23+	30%	22%
Economie		
• % BOL-voltime	66%	76%
• % niveau 4	51%	44%
• % man	52%	58%
Zorg & Welzijn		
• % BOL-voltime	78%	74%
• % niveau 4	74%	48%
• % niveau 1	10%	1%
• % vrouw	65%	81%
• % 23+	22%	24%
Groen		
• % BOL-voltime	65%	63%
• % niveau 4	33%	40%
• % niveau 3	39%	27%
• % man	63%	56%
Aantal deelnemers	16.963	513.583

6 Zorgplicht in perspectief

In de voorgaande hoofdstukken is de zorgplicht doelmatigheid nader ingekaderd:

- Het optimaliseren van *doelmatigheid* is als een verantwoordelijkheid en streven van instellingen benoemd, maar niet in een kader geplaatst van indicatoren en grensgetallen. Voor het optimaliseren van doelmatigheid wordt een stimuleringsbeleid voorgesteld.
- Het voorkomen en wegnemen van *ondoelmatigheid* is het hoofddoel van de zorgplicht doelmatigheid.
- Ondoelmatigheid is gedefinieerd als (dreigende) problemen met de kwaliteit en/of continuïteit van een opleiding als gevolg van een te laag deelnemersaantal. De zorgplicht doelmatigheid richt zich daarmee op ondoelmatigheid rondom kleine opleidingen.
- De zorgplicht is omschreven als een activeringsinstrument, met als doel om (waar dat niet al gebeurt) de eigen en gezamenlijke verantwoordelijkheid van mbo-instellingen te activeren en een proces op gang te brengen, dat leidt tot het wegnemen of voorkomen van ondoelmatigheid in het opleidingsaanbod.
- Het proces van de zorgplicht is omschreven aan de hand van een aantal stappen, te beginnen met het signaleren van een mogelijk ondoelmatige situatie.
- De zorgplicht geeft vooraf duidelijkheid aan partijen wat van hen verwacht wordt. Het proces wordt ingevuld door zelfregulering. Wanneer noodzakelijk biedt de zorgplicht, als sluitstuk, de minister de mogelijkheid in te grijpen.
- Het begrip kleine opleidingen is geoperationaliseerd uitmondend in een signaalwaarde voor kleine opleidingen. Deze signaalwaarde geeft een grensgetal aan waarbij de eerste stap van zorgplicht (melding/signalering) in werking treedt. De signaalwaarde is bepaald op basis van empirische en ervaringsgegevens op 18 deelnemers per beroep per opleidingslocatie.
- Benadrukt is dat de signaalwaarde geen norm voor ondoelmatigheid is, maar een signaal voor instellingen zelf om een opleiding tegen het licht te houden en de risico's van ondoelmatigheid in te schatten.

In paragraaf 6.1 wordt de zorgplicht doelmatigheid weer in het bredere perspectief van macrodoelmatigheid geplaatst. Dat is nodig, omdat de uiteindelijke bepaling of een opleidingsaanbod ondoelmatig is en of er iets aan die situatie moet gebeuren nooit alleen een besluit op basis van doelmatigheid kan zijn. Voorbeelden uit de praktijk (zie paragraaf 3.2) laten zien dat aspecten als efficiency, kwaliteit en continuïteit altijd afgewogen worden tegen de andere aspecten die bij macrodoelmatigheid een rol spelen, zoals toegankelijkheid en arbeidsmarktrelevantie.

Vervolgens wordt ingegaan op de aard van de zorgplicht (6.2), de daaruit volgende naleving en handhaving (6.3) en mogelijk ingrijpen door de overheid (6.4). In de laatste paragraaf wordt kort ingegaan op de positie van kleine, specialistische opleidingen in relatie tot de zorgplicht doelmatigheid.

6.1 Het bredere perspectief: zorgplicht macrodoelmatigheid

In dit rapport wordt de zorgplicht doelmatigheid nader ingekaderd. In de uitwerking van het begrip ondoelmatigheid speelt de signaalwaarde voor kleine opleidingen een belangrijke rol. Die signaalwaarde heeft een duidelijke functie binnen de zorgplicht, omdat er een activerende werking vanuit gaat: het kan de start markeren van een proces van doelmatigheidsverleg. Voor de duidelijkheid is de zorgplicht doelmatigheid hier als een eigenstandige plicht opgevat en uitgewerkt. In de praktijk staat de zorgplichtdoelmatigheid echter zelden alleen. Interviews met managers en bestuurders in het mbo wijzen zonder uitzondering op het feit dat doelmatigheid van een opleiding nooit op zichzelf staat. Zo zijn vaak meerdere opleidingen in de uitvoering met elkaar verbonden en is het lastig een berekening te maken van kosten en baten als ware een opleiding een geïsoleerd aanbod. Belangrijker is echter dat doelmatigheid altijd wordt afgewogen in het perspectief van arbeidsmarktrelevantie en toegankelijkheid.

De arbeidsmarktrelevantie heeft daarbij een dubbele betekenis. Aan de ene kant gaat het om het belang van de opleiding voor bedrijven. Van veel kleine specialistische opleidingen is bekend dat zij een uitstekende arbeidsmarktrelevantie hebben. Een grote kans op werk aansluitend op de opleiding is positief voor de bedrijven en ook voor de deelnemers van de opleiding. De andere kant van arbeidsmarktrelevantie verwijst naar de organiseerbaarheid van een opleiding. Meer arbeidsmarktrelevantie leidt vaak tot grotere betrokkenheid van bedrijven en grotere bereidheid mee te werken aan de uitvoering van de opleiding. Dat kan variëren van het beschikbaar stellen van stageplaatsen of praktijkfaciliteiten, tot het bijdragen in de opleidingskosten. Het begrip arbeidsmarktrelevantie verwijst niet alleen naar de arbeidsmarkt, maar ook naar de relatie tussen mbo-instelling en bedrijven waarvan men voor een belangrijk deel ook afhankelijk is voor de uitvoering van het onderwijs. Voor kleine opleidingen, zoals omschreven, geldt dat eens te meer. Het kan daarom in het belang van de relatie waardevol zijn om een te kleine opleiding te blijven aanbieden, als dat voor andere opleidingen weer voordelen geeft.

Ook aan de dimensie van toegankelijkheid kleven verschillende aspecten. Het gaat om toegankelijkheid in de primaire betekenis, namelijk de nabijheid of bereikbaarheid van het opleidingsaanbod. De ervaring is dat als een opleiding uit een regio verdwijnt, studenten eerder voor een andere opleiding op dezelfde locatie kiezen, dan gaan reizen voor de opleiding op een andere locatie. De bereidheid om te reizen wisselt

overigens per opleidingsniveau en sector. Meer specifiek kan toegankelijkheid ook gaan om de mogelijkheden voor doelgroepen met een beperking om een beroepsopleiding te volgen. Zo is het bekend dat relatief veel jongeren met een autistische beperking ICT-opleidingen volgen. Het wegvallen van bepaalde opleidingen kan dus voor specifieke groepen gevolgen hebben voor de toegankelijkheid.

Toegankelijkheid verwijst naar het perspectief van de (potentiële) deelnemer. Toegankelijkheid kan ook vanuit het perspectief van instroom en voedingsgebied van de instelling worden bekeken. Mobiliteit van studenten tussen verschillende aanbieders van een opleiding is een wezenlijk aspect van de doelmatigheid, zoals in de voorgaande hoofdstukken besproken. Als het staken of starten van een opleiding geen enkel effect heeft op de deelnemersaantallen of instroom van andere aanbieders – bijvoorbeeld omdat de fysieke afstand te groot is – dan vervalt de basis onder de gemeenschappelijkheid van de zorgplicht.

De overwegingen geven aan hoezeer de drie dimensies van macrodoelmatigheid met elkaar verbonden zijn en hoezeer het besluit om met een opleiding te starten of te stoppen altijd beïnvloed wordt door alle drie de dimensies. Doelmatigheid speelt zonder twijfel een eigenstandige rol in de afweging en een zorgplicht, zoals uitgewerkt, kan zeker ertoe bijdragen dat het aspect van doelmatigheid explicieter afgewogen wordt. De functie van signalering en activering die in de uitwerking aan de zorgplicht wordt toegekend heeft een eigen betekenis en waarde. Dat laat onverlet dat het bredere perspectief van macrodoelmatigheid nodig is om tot een volledig beeld en afweging te komen. Het zou daarom raadzaam zijn om bij de naleving beide zorgplichten (namelijk doelmatigheid en arbeidsmarktperspectief) in samenhang te beschouwen. Een verdergaand alternatief is een *integrale zorgplicht macrodoelmatigheid* waar ook de dimensie van toegankelijkheid op een gelijkwaardige manier is verankerd.¹³

6.2 De aard van de zorgplicht

Een zorgplicht is een vorm van wetgeving die vaak wordt toegepast in situaties die zich kenmerken door complexiteit en veranderlijkheid. De zorgplicht formuleert in algemene termen een verantwoordelijkheid waarop bepaalde aangewezen individuen of organisaties aanspreekbaar zijn. Het voordeel van een dergelijk algemene formulering is dat er geen zeer gedetailleerde wetgeving hoeft te worden gemaakt en dat de wetgeving niet telkens hoeft te worden aangepast bij veranderingen op het betreffende terrein. Daarmee wordt de wetgeving meer robuust en meer transparant. Een bijkomend voordeel is dat de zorgplicht de regeldruk sterk beperkt. Hoe minder formele voorschriften en regels, hoe minder nalevings- en verantwoordingslast.

13 Het aspect van toegankelijkheid is nu verankerd in artikel 1.3.5a van de WEB .

In de studie *Ruimte voor zorgplichten* (Ministerie Justitie, 2004) worden enkele indicatoren genoemd voor het gebruik van een zorgplicht. Zo moet de beoogde doelgroep voldoende ruimte hebben voor handelingsalternatieven. De zorgplicht laat de ruimte het beoogde doel langs verschillende wegen te bereiken. Vertaald naar de zorgplicht doelmatigheid betekent dat de ruimte voor de mbo-instellingen om doelmatigheid op verschillende manieren vorm en inhoud te geven.

Een tweede indicator voor het gebruik van een zorgplicht is het kennisniveau bij de doelgroep. Een algemeen geformuleerde wettelijke verantwoordelijkheid veronderstelt dat de geadresseerden een voldoende kennisniveau hebben om naar die verantwoordelijkheid te kunnen handelen. Een zekere homogeniteit en een focus op kernactiviteiten worden als aanvullende indicatoren genoemd. Voor de zorgplicht doelmatigheid gaat het zeker om een homogene groep en raakt het direct aan de kernactiviteit van mbo-instellingen, namelijk het aanbieden van beroepsopleidingen. Het algemene kennisniveau is bij de onderwijsinstellingen hoog. Er zijn professionele bestuurders en managers en vaak ondersteunende stafdiensten. Meer specifiek zou wel op zekere kennistekorten gewezen kunnen worden. Zo is nog niet altijd voor instellingen inzichtelijk wie de aanbieders van bepaalde opleidingen zijn en hoeveel deelnemers zij hebben in die opleidingen. Die kennis is wel nodig om, zoals beschreven, in het proces van de zorgplicht andere (gerelateerde) aanbieders aan te kunnen spreken. Dat geldt ook voor kennis over het voornemen tot starten en staken van een opleiding, zoals genoemd in het wetsvoorstel.

Een belangrijke indicator voor gebruik van een zorgplicht is de behoefte aan ruimte voor innovatieve ontwikkelingen. Vanuit dat oogpunt bezien is de zorgplicht doelmatigheid een uitstekend instrument, juist omdat er geen behoefte is de kracht van de 'vrije markt' van het opleidingsaanbod fundamenteel in te perken. Het beroepsonderwijs heeft een hoge mate van responsiviteit nodig nu de ontwikkelingen in arbeid en beroepen snel en ingrijpend zijn.

Als laatste indicator wordt de bereidheid tot naleving genoemd. De zorgplicht kan alleen functioneren als er een breed draagvlak voor bestaat en de bereidheid groot is om naar de intentie van de zorgplicht te handelen. De zorgplicht kan succesvol bestaan dankzij een hoge mate van spontane naleving, zonder dat er sprake is van toezicht of controle. Als de zorgplicht niet breed wordt aanvaard en nageleefd, zal er onherroepelijk de behoefte ontstaan om met nadere, meer specifieke regelgeving naleving af te dwingen. Juist die ontwikkeling raakt aan de kern van het instrument van de zorgplicht.

6.3 Naleving en handhaving van de zorgplicht

De kracht van een zorgplicht ligt in de brede formulering van de verantwoordelijkheid. Daarmee wordt, zoals gezegd, regeldruk en verantwoordingslast voorkomen. Een valkuil bij het inzetten van een zorgplicht is wanneer de brede formulering van de zorgplicht wordt 'aangevuld' met een zeer gedetailleerd (wettelijk) kader op een ander niveau. Dat kan zijn door jurisprudentie van de rechtelijke macht, of - in het geval van de zorgplicht doelmatigheid - door een nadere precisering in de werkwijze van de Inspectie van het onderwijs. Het zou met andere woorden haaks staan op de aard van het zorgplichtinstrument, wanneer de zorgplicht doelmatigheid gepaard zou gaan met een uitgewerkt, gekwantificeerd en meetbaar stelsel van normen of kritische waarde. Om die reden is in dit onderzoek in de uitwerking van de zorgplicht doelmatigheid gekozen voor een 'eenvoudige' en robuuste signaalwaarde voor kleine opleidingen.

Uitgangspunt in de handhaving moet de bereidheid bij partijen zijn om de zorgplicht spontaan na te leven. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt die assumptie ook gehanteerd: de zorgplicht gaat uit van zelfregulering door afzonderlijke instellingen en door de sector als geheel.

In de interviews met vertegenwoordigers uit het mbo kwam naar voren dat er veel scepsis is over een 'plicht' op het gebied van doelmatigheid. De bezwaren zijn eerder al genoemd. Veel van de bedenkingen zijn gebaseerd op de angst om te maken te krijgen met nieuwe regeldruk, bureaucratische verantwoordingsplicht en opgelegde normeringen. Hoewel die bedenkingen in algemene zin begrijpelijk zijn, sluiten zij niet aan bij de aard en de vorm van de zorgplicht (zoals hier uitgewerkt). De zorgplicht is juist een vorm die regeldruk zou moeten beperken, uitgaat van vertrouwen en zelfcorrectie en alleen als het tot onvoldoende resultaat leidt, de mogelijkheid van ingrijpen kent. Om de zorgplicht succesvol te doen zijn, is het daarom noodzakelijk zorgvuldig de werking van de zorgplicht te communiceren. Het is van groot belang om de bereidheid tot naleving te ondersteunen.

Dat vraagt meteen ook een zekere terughoudendheid in het formuleren van regels en normen op een ander niveau. Om die reden is het passend dat in het wetsvoorstel voor zelfregulering wordt gekozen en dat handhaving (en ingrijpen door de overheid) als sluitstuk wordt beschouwd, wanneer zelfregulering niet tot resultaat leidt.

In de genoemde studie *Ruimte voor zorgplichten* wordt een suggestie gedaan voor een andere type toezichtkader dan nu wellicht gebruikelijk is. Het zou moeten gaan om een vorm van toezicht die gebaseerd is op grote kennis van zaken en inzicht in relevante ontwikkelingen. Het zou, toegespitst op de zorgplicht, moeten gaan om een vorm van toezicht die redeneert vanuit de afwegingen die de instellingen zelf ook maken, namelijk het complexe samenspel van verschillende dimensies van macrodoelmatigheid. Het toezicht zou daarbij altijd het karakter moeten hebben van toetsing

achteraf of van advisering vooraf. In aanvulling daarop zou nagedacht kunnen worden over nieuwe vormen van toezicht, met een beperkte administratieve last en gericht zijn op totstandkoming van zelfregulering en oplossen van ondoelmatigheid. Zeker voor het streven naar optimaliteit is het interessant om na te denken over de aanpak van voortijdig schoolverlaten. Interessant is de wijze waarop de overheid actief betrokken is bij de uitvoering van de aanpak door de inzet van zogenaamde accountmanagers. Deze accountmanagers van het ministerie opereren elk in een regio en hebben daar tot taak om de aanpak van voortijdig schoolverlaten te activeren en stimuleren en waar nodig partijen te wijzen op tekortkomingen of te attenderen op beloftevolle aanpakken elders. De accountmanagers hebben daarbij niet louter de rol van controleur/handhaver, maar ook die van katalysator en aanjager. In de aanpak van voortijdig schoolverlaten is het gelukt om de verantwoordingslast voor de scholen beperkt te houden, terwijl er wel een efficiënt systeem is ontwikkeld om tekortkomingen (en successen) te signaleren.

6.4 Geschillen en ingrijpen door de overheid

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid voor de minister om in uiterste gevallen in te grijpen en licenties te weigeren of te ontnemen. Ook in de zorgplicht zoals hier uitgewerkt is dat een passend en noodzakelijk sluitstuk. Het is passend omdat de grote terughoudendheid aansluit bij het karakter van de zorgplicht, getypeerd door eigen verantwoordelijkheid, zelfsturing en bereidheid tot naleving. Het is noodzakelijk omdat ook een zorgplicht wetgeving is en uiteindelijk naleving van de wet moet kunnen worden afgedwongen.

Het doel van de zorgplicht doelmatigheid is echter om via de weg van zelfregulering ondoelmatige situaties te voorkomen of op te lossen. SBB heeft voorstellen gedaan voor een escalatieladder en geschillencommissie voor gevallen waarin partijen er gezamenlijk niet uitkomen.

In het licht van de hiervoor beschreven aard van de zorgplicht past het goed dat de mbo-sector zelf met oplossingen komt voor situaties waarin de zorgplicht niet wordt nageleefd en het proces van de zorgplicht stopt en niet tot resultaat leidt. Hoe die oplossingen worden ingevuld (arbitrage, bemiddeling, proactief of reactief) is aan de sector zelf om te bepalen. De enige kanttekening die daarbij gemaakt kan worden is dat ook zij er goed aan doen om een zekere terughoudendheid in acht te nemen als het gaat om het 'dichtregelen' van de zorgplicht. Ook zelfregulering kan (onbedoeld) leiden tot een gedetailleerd, normatief kader dat niet past binnen het karakter van de zorgplicht. Steun van de sector, in het bijzonder van de sectororganisaties, voor de zorgplicht is van groot belang om het draagvlak en de naleving te versterken.

Als de zorgplicht niet wordt nageleefd en/of zelfregulering onvoldoende soelaas heeft geboden, dan is de overheid aan zet om de zorgplicht te handhaven.

6.5 Kleine, specialistische opleidingen

SOS Vakmanschap heeft geïventariseerd welke opleidingen behoren tot landelijk kleine en specialistische opleidingen. Deze opleidingen kenmerken zich door geringe deelnemersaantallen, een expliciete arbeidsmarktrelevantie, een (zeer) beperkt aantal opleidingslocaties en een (vaak) hoog investeringsniveau voor onderwijsfaciliteiten. Op advies van de SBB/SOS Vakmanschap wordt op dit moment aan de hand van enkele pilots onderzocht wat de specifieke kenmerken en vereisten zijn van deze opleidingen. Eerder heeft SOS Vakmanschap gepleit voor een licentiesysteem waarin de kleine, specialistische opleidingen voor een bepaalde duur (bijvoorbeeld vijf jaar) een beschermde marktpositie krijgen. Het licentiesysteem moet ondoelmatige concurrentie tegengaan en de opleidingsinfrastructuur beschermen.

De zorgplicht doelmatigheid, zoals hiervoor uiteengezet, voorziet in situaties waarin een opleiding weliswaar klein is (onder de signaalwaarde), maar er geen sprake is van een kritische situatie omdat kwaliteit en continuïteit zijn geborgd. Verschillende kleine, specialistische opleidingen hebben oplossingen gevonden in samenwerking met het bedrijfsleven, in concentratie van deelnemers op één opleidingslocatie of in facility-sharing met andere opleidingen. Tegelijkertijd maken de nu lopende pilots duidelijk dat de kleine opleidingen ook kampen met problemen. Twee soorten problemen lijken dominant:

- Ook in een afgeschermd positie, dat wil zeggen zonder concurrentie, kunnen sommige opleidingen niet zelfstandig het hoofd boven water houden. Er komen te weinig bijdragen uit de branche, vaak omdat die ook klein en niet kapitaalkrchtig is, terwijl de faciliteiten duur zijn.¹⁴
- Aanbieders van de kleine, specialistische opleidingen komen niet altijd tot een gezamenlijke oplossing, of slagen er niet in die oplossing te realiseren. Er zijn voorbeelden van afspraken die niet nagekomen worden, of nieuwe aanbieders die zich niet gebonden voelen aan gemaakte afspraken.

De zorgplicht doelmatigheid, zoals hiervoor uitgewerkt, biedt geen aanknopingspunten voor de eerste soort problemen. Als het uiteindelijk niet lukt om kwaliteit en continuïteit te handhaven, dan zal een opleiding (althans als formeel erkende beroepsopleiding) niet meer aangeboden kunnen worden. Aanbieders en vooral ook het afnemende bedrijfsleven zijn daarbij primair zelf aan zet. Het tweede soort problemen raakt meer aan de doelen en opzet van de zorgplicht. Het gaat immers om situaties

14 De eerder genoemde commissie prijsfactoren richt zich ook op dit aspect. Zie OCW (2014) Kamerbrief Uitwerking Begrotingsafspraken 2014

waarin een stabiele, maar kwetsbare verhouding tussen vraag, aanbod en bekostiging is bereikt, die bijvoorbeeld verstoord dreigt te worden door een nieuwe aanbieder. Dat geldt zeker als die nieuwe aanbieder niet de continuïteit kan bieden die in de bestaande situatie wel geborgd is. In dat soort situaties kan sprake zijn van ondoelmatig aanbod. De zorgplicht, zoals voorgesteld, noodzaakt partijen tot overleg vooraf en verplicht hen tot een resultaat te komen. Uiteindelijk zou in deze situatie de overheid kunnen ingrijpen.

Bijlage – Overzicht mbo-instellingen

Mbo-instellingen met een of meer opleidingslocaties onder de signaalwaarde

Overzicht 5.4 – Opleidingslocaties onder de signaalwaarde kleine opleidingen (SKO) per mbo-instelling

Brin-nummer	Brin-naam	Deelnemers	Opl. locaties (beroep)	Gem. aantal deelnemers	Minimum	Maximum	Deelnemers onder SKO=18	Opl. loc. onder SKO=18	% Opl. locaties onder SKO=18
00GT	ROC Albeda College	21323	155	138	1	1673	257	37	24%
01AA	Landstede	11053	133	83	1	1147	307	44	33%
01IC	AOC Oost	2279	42	54	1	198	104	16	38%
01NJ	AOC Terra	2174	35	62	2	225	100	11	31%
01OE	Wellantcollege	4146	46	90	1	412	100	13	28%
02OV	Leidse instrumentmakers School	200	1	200	200	200	0	0	0%
02PA	Mediacollege Amsterdam	2047	26	79	1	957	61	10	38%
02PG	Hout en Meubileringscollege	3091	20	155	1	1007	32	6	30%
02PK	Nimeto Utrecht	1432	22	65	4	567	45	6	27%
02PN	Cibap	1636	17	96	11	503	11	1	6%
04CY	ROC Rivor	2255	65	35	1	179	190	27	42%
04EU	ROC Kop van Noord-Holland	2986	66	45	1	272	193	22	33%
04FO	ROC Koning Willem I	12024	172	70	1	489	412	50	29%
04NZ	Soma College	872	10	87	5	336	26	3	30%
05EA	Scheepvaart en Transport College	4303	40	108	4	535	65	7	18%
08PG	ROC Friese Poort	13251	153	87	1	1278	460	64	42%
09MR	Hoornbeeck College	5368	59	91	1	645	201	31	53%
11UL	Edudelta Onderwijsgroep	898	34	26	1	98	118	18	53%
12VI	Nordwin College	1379	41	34	1	165	120	19	46%
13US	AOC De Groene Welle	1284	36	36	1	150	124	17	47%
14NZ	Menso Alting College Mbo	598	22	27	1	95	84	10	45%
14YD	Lentiz	1335	32	42	1	161	117	14	44%

Brin-nummer	Brin-naam	Deelnemers	Opl. locaties (beroep)	Gem. aantal deelnemers	Minimum	Maximum	Deelnemers onder SKO=18	Opl. loc. onder SKO=18	% Opl. locaties onder SKO=18
17WH	SVO Opleidingen	3766	22	171	9	1331	49	4	18%
18XX	Berechja College	117	15	8	1	16	117	15	100%
20MQ	ROC Da Vinci College	8592	153	56	1	446	436	67	44%
21CS	Citaverde College	1794	39	46	2	184	128	16	41%
21CY	Prinsentuin College	1614	33	49	1	307	48	11	33%
23JA	Grafisch Lyceum Rotterdam	3883	26	149	1	1382	31	4	15%
23KG	Grafisch Lyceum Utrecht	1979	13	152	1	807	1	1	8%
24ZV	Koninklijke Effatha Guyot Groep	13	7	2	1	4	13	7	100%
24ZW	Viataal	4	1	4	4	4	4	1	100%
24ZZ	ROC Graafschap College	8953	140	64	1	1595	436	56	40%
25EF	AOC Clusius College	1705	35	49	1	223	70	8	23%
25GV	AOC Groenhorst College	2832	39	73	1	670	109	13	33%
25LF	Rijn IJssel	12830	173	74	1	1120	306	45	26%
25LG	ROC Friesland College	9766	120	81	1	3953	358	56	47%
25LH	ROC Midden Nederland	18897	223	85	1	1129	725	90	40%
25LJ	ROC Ter AA	4410	109	40	1	361	371	53	49%
25LN	ID College	11081	122	91	1	866	321	44	36%
25LP	ROC Zadkine	17964	195	92	1	1859	361	57	29%
25LR	ROC Flevoland	5899	124	48	1	450	388	54	44%
25LT	ROC Gilde Opleidingen	10572	124	85	1	940	277	36	29%
25LU	ROC Alfa College	10697	146	73	1	595	345	50	34%
25LV	SG De Rooi Pannen	6323	41	154	5	1304	77	8	20%
25LW	ROC Noorderpoortcollege	14281	153	93	1	1591	394	61	40%
25LX	ROC West Brabant	18515	237	78	1	1154	736	99	42%
25LZ	ROC Tilburg	12878	141	91	1	1062	273	39	28%
25MA	ROC Leiden	8795	169	52	1	899	465	71	42%
25MB	Summa College	16632	200	83	1	1082	371	54	27%
25PJ	ROC Deltion College	13427	222	60	1	890	546	83	37%
25PL	ROC Leeuwenborgh	7583	99	77	1	904	132	26	26%
25PM	ROC Onderwijsgroep A12	5879	123	48	1	1480	410	69	56%
25PN	ROC Nijmegen	9616	138	70	1	1070	358	47	34%
25PT	ROC Horizon College	12092	151	80	1	1527	390	57	38%

Brin-nummer	Brin-naam	Deelnemers	Opl. locaties (beroep)	Gem. aantal deelnemers	Minimum	Maximum	Deelnemers onder SKO=18	Opl. loc. onder SKO=18	% Opl. locaties onder SKO=18
25PU	ROC Arcus College	7981	145	55	1	708	424	54	37%
25PV	Scalda	9612	157	61	1	1083	350	56	36%
25PW	ROC Drenthe College	8643	145	60	1	870	379	62	43%
25PX	ROC Nova College	12023	141	85	1	1005	287	42	30%
25PZ	ROC van Amsterdam	26780	219	122	1	2187	540	65	30%
25RA	Regio College	5389	119	45	1	897	394	56	47%
26CC	Helicon Opleidingen	7762	57	136	1	1595	109	14	25%
27DV	ROC Aventus	10531	155	68	1	1453	363	50	32%
27GZ	ROC Mondriaan	17405	147	118	1	1155	322	48	33%
27YU	ROC van Twente	20068	224	90	1	1099	593	78	35%
28DE	ROC De Leijgraaf	7585	109	70	1	989	230	38	35%
30BC	SintLucas - De Eindhovense School	2849	21	136	1	981	16	4	19%
30RM	ROC TOP	5648	61	93	1	1028	135	20	33%
30RN	MBO Utrecht	4415	74	60	1	516	261	31	42%
30RR	MBO Amersfoort	7569	144	53	1	540	387	57	40%
Totaal		513583	6678	77	1	3953	16963	2403	36%

Literatuurlijst

- Commissie Macrodoelmatigheid Amarantis (2013) *"Slimmer samen"*. Amarantis Onderwijsgroep, Utrecht.
- Eimers, T. (2012). *"Afwegingskader regionaal/sectoraal opleidingsaanbod mbo"*. KBA, Nijmegen.
- Eimers, T. e.a. (2012). *"Macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod in het mbo"*. KBA, Nijmegen.
- Justitie (2004). *"Ruimte voor zorgplichten"*. Ministerie van Justitie, Den Haag.
- MBO15 (2012). *"Rapportage MBO15 macrodoelmatigheid. Macrodoelmatigheid als opdracht"*. Programmamanagement MBO15 Macrodoelmatigheid, Ede.
- Onderwijsraad (2012). *"Zicht op een macrodoelmatig opleidingsaanbod"*. Onderwijsraad, Den Haag.
- OCW (2013). *"Concept voor openbare internetconsultatie. Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met het bevorderen van een doelmatig en arbeidsmarktrelevant opleidingsaanbod in het beroepsonderwijs (macrodoelmatigheid in het beroepsonderwijs)"*. Ministerie OCW, Den Haag.
- OCW (2013). *"Reactie op haalbaarheidsonderzoek MBO-colleges en advies van de commissie Macrodoelmatigheid Amarantis"*. Ministerie OCW, Den Haag.
- OCW (2013). *"Reactie op vier adviezen macrodoelmatigheid SBB"*. Ministerie OCW, Den Haag.
- OCW (2014). *"Kamerbrief Uitwerking Begrotingsafspraken"*. Ministerie OCW, Den Haag.
- PWC (2012). *"Inzichten uit de financiële benchmark MBO. Sectorresultaten kalenderjaar 2011"*. PWC, Utrecht.
- ROA (2011). *"Verkenning van de invloed van reisafstand op de keuze voor een middelbare beroepsopleiding"*. ROA, Maastricht.

ROA (2013) *“Doelmatigheid mbo in de regio”*. ROA, Maastricht.

SBB (2013). *“Advies kleine, unieke opleidingen”*. SBB, Zoetermeer.

SBB (2013). *“Advies “Werkwijze Doelmatigheid”*. SBB, Zoetermeer.

SER (2002). *“Koersen op vernieuwing. Advies over macrodoelmatigheid, innovatiebeleid en beroepspraktijkvorming in het (middelbaar) beroepsonderwijs.”*
SER, Den Haag.

Vink, R. & T. Eimers e.a. (2010). *“Doelmatigheid van het middelbaar beroepsonderwijs”*. IVA/KBA, Tilburg/Nijmegen.

De laatste jaren is er steeds meer aandacht gekomen voor de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod in het mbo. Daarvoor zijn verschillende aanleidingen te noemen. De eerste heeft betrekking op opleidingen met grotere uitstroom van gediplomeerden dan de arbeidsmarkt nodig heeft. Hoewel de aansluiting tussen mbo en arbeidsmarkt gemiddeld genomen goed is, levert een aantal opleidingen veel meer gediplomeerden af dan de arbeidsmarkt vraagt. De tweede aanleiding vormt het grote aantal zogenaamde kleine opleidingen. Dat leidt tot inefficiëntie in de bedrijfsvoering en kwetsbaarheid voor kwaliteitsproblemen.

Het ministerie van OCW werkt aan een wetsvoorstel macrodoelmatigheid mbo. Doel van de wetswijziging is onder meer het komen tot een doelmatigere spreiding van het opleidingsaanbod. In het wetsvoorstel wordt naast de reeds bestaande zorgplicht arbeidsmarktperspectief een tweede, nieuwe zorgplicht geïntroduceerd, namelijk de zorgplicht doelmatigheid. Deze zorgplicht zegt dat het bevoegd gezag van een (mbo-)instelling ervoor zorg moet dragen dat een opleiding alleen wordt aangeboden als de verzorging van die opleiding, gelet op het geheel van het opleidingsaanbod, doelmatig is.

De formule van de zorgplicht komt op vele wetgevingsterreinen voor en wordt vaak ingezet wanneer het gebied waarop de wetgeving betrekking heeft te complex of te veranderlijk is om in gedetailleerde regelgeving vast te leggen. De zorgplicht formuleert een vrij algemene verplichting tot verantwoordelijkheid. Terwijl het mbo bij uitstek een terrein is waarop een meer algemeen geformuleerde zorgplicht een passend instrument kan zijn, levert de complexiteit ook vragen op over de inkadering van de zorgplicht. Om de zorgplicht naleefbaar te maken voor de mbo-sector en handhaafbaar te maken voor de overheid is een nadere inkadering nodig.

Het voorliggende rapport geeft de uitkomsten weer van een onderzoek naar de inkadering van de zorgplicht doelmatigheid. Hoewel in dit rapport ook een uitvoerige, kwantitatieve onderbouwing is opgenomen van het begrip 'klein' in kleine opleidingen, gaat het in dit rapport niet om een louter technisch vraagstuk van indicatoren, grensgetallen en normering. Veel eerder is het rapport een weerslag van de analyse die op basis van onderzoek is gemaakt van de inhoud en de (praktische) betekenis van de zorgplicht doelmatigheid. Wat wordt bedoeld met doelmatig? Wat zijn mogelijk ondoelmatige situaties? Wat houdt zorgplicht in en hoe wordt toegezien op naleving van de zorgplicht?