

Advies Escalatie

1. Inleiding

Vanaf 1 januari 2012 delen beroepsonderwijs en georganiseerd bedrijfsleven in SBB gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de aansluiting beroepsonderwijs en georganiseerd bedrijfsleven en maken met elkaar bindende landelijk, sector- en regio-overstijgende afspraken over het thema (macro)doelmatigheid. De centrale doelstelling hiervan is te komen tot een zo doelmatig mogelijk opleidingsaanbod in het mbo in Nederland. De focus van het thema (macro)doelmatigheid binnen SBB ligt op het ondersteunen van de onderwijsinstellingen en het (georganiseerd) bedrijfsleven op regionaal en sectoraal niveau. SBB brengt bijvoorbeeld begin 2013 ter ondersteuning van het doelmatigheidsoverleg gelegitimeerde feiten en cijfers uit.

Op 20 februari 2013 bracht SBB het advies 'Werkwijze Doelmatigheid' uit met aanbevelingen over hoe het afstemmingsproces tussen bedrijfsleven en onderwijs plaats kan vinden. Belangrijk uitgangspunt hierbij is dat de partijen verenigd in SBB het 'recht op doelmatigheidsoverleg' afgesproken hebben. Dit overleg is niet vrijblijvend in die zin dat als een van deze partijen gemotiveerd om overleg vraagt om een knelpunt in het opleidingsaanbod te bespreken, de andere partij gehouden is gevolg aan dit verzoek te geven.

In alle situaties waarbij een of meer partijen niet bereid zijn tot overleg, heeft een uitnodigende partij of een partij die haar inziens ten onrechte wordt uitgesloten van een overleg, het recht om naar de onafhankelijke geschillencommissie ingesteld door SBB te stappen.

Ook bij geschillen in het doelmatigheidsoverleg hebben de mbo-instellingen en het sectoraal georganiseerd bedrijfsleven het recht om de onafhankelijke geschillencommissie in te schakelen. In laatste instantie kan de minister van OCW of de minister van EZ (in het geval van AOC's) van doorzettingmacht gebruik maken door op basis van een advies van SBB een knoop door te hakken.

In de brief aan de Tweede Kamer van 2 april 2012 heeft de minister van OCW aangekondigd dat het kabinet de uitvoering van de escalatie bij SBB wil beleggen. De minister van OCW heeft in juni 2012 aan SBB gevraagd de escalatiemogelijkheid in een nader advies uit te werken. Deze escalatiemogelijkheid, inclusief het toetsingskader en de doorzettingmacht van de minister van OCW werkt SBB uit en resulteert in een advies over de uitvoeringsstructuur van de escalatie. Onderdeel van het advies zal ook een beschrijving van de taken en verantwoordelijkheden per partij zijn. Ook onderzoekt SBB op verzoek van het ministerie van OCW op welke wijze het een rol kan spelen bij het aan de orde stellen van ondoelmatig aanbod.

2. Kader geschillencommissie

Afbakening

Er is een regionaal of sectoraal geschil in het doelmatigheidsoverleg tussen scholen, bedrijven dan wel tussen scholen en het bedrijfsleven over het opleidingsaanbod van één of meerdere scholen in het kader van (macro)doelmatigheid.

Binnen SBB kunnen twee partijen een geschil aandragen instellingen en bedrijfsleven. Het geschil kan tussen de volgende partijen gaan:

1. Tussen instellingen onderling
2. Tussen instelling(en) en bedrijfsleven
3. Tussen het (georganiseerd) bedrijfsleven¹

¹ N.B. de doorzettingmacht van de minister van OCW kan niet gelden voor een geschil tussen het (georganiseerd) bedrijfsleven.

Het geschil kan over de volgende onderwerpen gaan:

1. Het recht op doelmatigheidsoverleg wordt niet nagekomen
2. Starten van opleidingen
3. Stoppen van opleidingen

Alle partijen, ook diegene die niet vrijwillig participeren, zijn gebonden aan een uitspraak van de geschillencommissie. Deze afspraken betreffen vooralsnog het bekostigd onderwijs en het bedrijfsleven².

3. Opzet escalatie

De escalatiemogelijkheid bestaat uit een meldpunt bij SBB en een onafhankelijke geschillencommissie ingesteld door SBB.

a. Meldpunt SBB

Het meldpunt SBB is gepositioneerd bij het secretariaat van het bureau SBB en voert een eerste toets uit of een geschil ontvankelijk verklaard wordt door de geschillencommissie.

Het meldpunt SBB heeft geen formeel gezag maar is een voorportaal om de geschillencommissie te ontlasten. Het meldpunt toetst of een geschil, volgens de criteria van de geschillencommissie, ontvankelijk verklaard zou worden, en verwijst terug, of door naar de geschillencommissie. De geschillencommissie stelt eisen aan de aanlevering van stukken. Het meldpunt neemt deze eisen over en zal hierop toetsen voordat een geschil in behandeling genomen wordt.

b. Onafhankelijke geschillencommissie ingesteld door SBB

Als een geschil de toets van het meldpunt heeft doorstaan, dan dient de onafhankelijke geschillencommissie over de kwestie een uitspraak te doen.

De commissie moet een flexibel handelingsrepertoire beschikbaar hebben om een conflict te behandelen, variërend van licht tot zwaar. De minister komt alleen in het zwaarste scenario in beeld met doorzettingmacht als betrokken partijen zich niet houden aan de bindende uitspraak van de onafhankelijke geschillencommissie.

De commissie wordt ingesteld door het bestuur SBB voor een periode van drie jaar. De commissie bestaat uit drie vaste leden en twee flexibel inzetbare leden. De drie vaste leden zijn een onafhankelijke voorzitter met juridische kennis en twee leden waarvan één afkomstig uit het bedrijfsleven en één uit het onderwijs. De twee flexibel inzetbare leden worden per aanhangige zaak gekozen op basis van beschikbaarheid en expertise en hebben dan dezelfde volwaardige status als de vaste leden. De werkwijze van de commissie wordt vastgelegd in een reglement (formele vereisten aan hoor en wederhoor, stukken, termijnen e.d.). Bij een geschil waarbij een van de leden van de commissie partij is, maakt dit lid gebruik van verschoningsrecht.

De commissie doet een uitspraak 'bij wege van bindend advies' en zal er rekening houden met dat de uitspraak (financieel) uitvoerbaar is voor de betrokken partijen.

² Indien de omstandigheden wijzigen behouden partijen in SBB zich het recht voor om opnieuw in overleg te treden over de vraag of de vastgestelde werkwijze ook van toepassing zou moeten zijn op het niet-bekostigd onderwijs.

4. Criteria en toetsingskader

Zowel het meldpunt SBB als de onafhankelijke geschillencommissie ingesteld door SBB werken aan de hand van een toetsingskader.

a. Criteria voor het meldpunt SBB

Op basis van de volgende criteria wordt door het meldpunt SBB bekeken of een geschil in behandeling kan worden genomen door een geschillencommissie:

- Heeft er (eerder) doelmatigheidsoverleg plaatsgevonden en welke documentatie is daarover beschikbaar?
- Heeft er advisering plaatsgevonden?
- Heeft er bemiddeling plaatsgevonden?
- Is geprobeerd tot een oplossing te komen?
- Welke invloed heeft de aard van de instellingen (ROC, vakinstelling, AOC) op het geschil?
- Is inzichtelijk gemaakt wat de financiële consequenties zijn?
- Is inzichtelijk gemaakt wat de personele consequenties zijn?
- Is het dossier compleet?

b. Toetsingskader SBB

De geschillencommissie hanteert het volgende toetsingskader bij het beoordelen van geschillen:

1. Heeft het sectoraal georganiseerd bedrijfsleven deelgenomen aan het regionale overleg?
2. Hebben de mbo-instellingen en het sectoraal georganiseerd bedrijfsleven geadviseerd over de landelijke opleidingsbehoefte?
3. Heeft de mbo-instelling verantwoording afgelegd over gemaakte keuzes in het jaarverslag?
4. Hebben de mbo-instellingen en het sectoraal georganiseerd bedrijfsleven gebruik gemaakt van gelegitimeerde feiten en cijfers vanuit SBB?
5. Heeft de mbo-instelling of hebben de betreffende mbo-instellingen een doelmatig opleidingsportfolio opgesteld?
Is hierin meegewogen:
 - Arbeidsmarktrelevantie: de vraag op de arbeidsmarkt naar arbeidskrachten met een bepaalde opleiding, zowel actueel als toekomstig
 - Studieloopbaanrelevantie, waaronder ook doorstroom naar het hbo
 - Beschikbare stageplaatsen en leerbanen
 - Aantal deelnemers
 - Kwaliteit
 - Bereikbaarheid: reisafstand tussen woonplaats en opleiding
 - Organiseerbaarheid in de instelling
6. Is het opleidingsportfolio door de mbo-instelling afgestemd met het sectoraal georganiseerd bedrijfsleven op regionaal niveau?
7. Heeft het sectoraal georganiseerd bedrijfsleven de eigen opleidingsbehoefte voor de opleidingen uit hun sector vastgesteld, ook op regionaal niveau?
8. Heeft de mbo-instelling op (boven-) regionaal niveau afgestemd met andere onderwijsinstellingen?
9. Heeft de mbo-instelling afgestemd met andere stakeholders zoals de overheid, vo en hbo?
10. Speelt de denominatieve grondslag van een instelling en de keuzemogelijkheid van studenten en ouders vanuit deze overweging een rol?

Overwegingen die de geschillencommissie mee kan nemen in haar oordeel

- Hebben gediplomeerden een slecht of matig arbeidsmarktperspectief?
- Is het opleidingsaanbod kostenefficiënt ingericht?
- Is er frictie op de regionale arbeidsmarkt op een termijn van 3 tot 5 jaar te verwachten? Kan deze frictie ook toegerekend worden aan de instelling of is het een demografisch effect?

SBB zal de minister van OCW adviseren over de concrete uitwerking van de criteria, het toetsingskader en de werkwijze van de commissie.

5. Wetgeving

a. Huidige wetgeving OCW betreffende (macro)doelmatigheid

Zorgplicht arbeidsmarktperspectief

Vanaf augustus 2008 hebben bekostigde bve-instellingen de wettelijke zorgplicht tot het uitsluitend aanbieden van beroepsopleidingen als er na het succesvol afronden van de opleiding voldoende arbeidsmarktperspectief is voor de studenten. Voor niet-bekostigde instellingen is deze wettelijke zorgplicht niet van toepassing. De minister van OCW kan op basis van het niet naleven van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief een bekostigingssanctie treffen. Ook kan de minister de rechten ten aanzien van de betreffende opleiding ontnemen.

Rol Inspectie:

De Inspectie van Onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. De inspectie richt zich op individuele instellingen. Onderdeel van het toezicht is de naleving van de zorgplicht arbeidsmarktperspectief. Instellingen worden in het kader van het eerstelijns toezicht eens per 3 jaar onderzocht door de Inspectie (Staat van de instelling). De zorgplicht arbeidsmarktperspectief wordt bij opleidingen onderzocht bij nieuw gestarte opleidingen in het lopende en voorgaande schooljaar (1 tot 5 opleidingen).

b. Formele verankering geschillencommissie

SBB wordt gepositioneerd door het ministerie van OCW als de partij die uitspraken kan doen bij geschillen. Het is noodzakelijk dat SBB en de geschillencommissie in twee opzichten een basis in wet- of regelgeving heeft. Op deze wijze krijgt de geschillencommissie een formele status naar het veld toe en kunnen partijen niet afwijken van een uitspraak.

In de wet is er in voorzien dat er één organisatie is die een uitspraak kan doen en de minister adviseert over doelmatigheidskwesties, namelijk SBB. Formele verankering van de geschillencommissie is hiervoor noodzakelijk. Niet alleen als bestuursbesluit SBB (en verwerkt in reglement bestuurlijke geschillencommissie) maar ook in een ministeriële regeling (of beleidsregel) waarin SBB aangewezen wordt als de organisatie die deze uitspraak doet. De uitvoeringsstructuur zal voor de minister van OCW de basis zijn om (in zeer uitzonderlijke gevallen) doorzettingsmacht te gebruiken. Ook het bijbehorende toetsingskader zal geborgd dienen te worden in wet- en regelgeving. De beroepsmogelijkheid voor de partijen ligt bij de minister van OCW. De eindverantwoordelijkheid voor het stelsel ligt bij de minister van OCW.

De geschillencommissie zal rekening houden met een haalbaar en uitvoerbaar oordeel, zowel organisatorische als financieel. Indien de minister van OCW een besluit neemt dat vergaande disproportionele (financiële) consequenties heeft voor de instelling(en), en die de instelling(en) niet in redelijkheid kan worden aangerekend, dan ligt de verantwoordelijkheid voor een (financiële) oplossing bij de minister.

6. Bekostiging

Uitgangspunt is dat de geschillencommissie voor alle partijen toegankelijk moet zijn. Indien de geschillencommissie is ingesteld op basis van wet- en regelgeving dan wordt de overheid om een basisbekostiging gevraagd voor het opstarten en het in standhouden van de voorziening. Daarnaast wordt aan de partij(en) die een geschil aanbrengen griffierecht gevraagd als een vergoeding voor een deel van de te maken kosten.