

2016/34



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

CDHO

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Saxion  
T.a.v. De heer drs. Boomkamp  
Postbus 70.000  
7500 KB ENSCHEDE

ONTVANGEN 21 JULI 2016

Hoger Onderwijs en  
Studiefinanciering  
Rijnstraat 50  
Den Haag  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag  
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

[Redacted contact information]

Datum 20 JULI 2016  
Betreft Aanvraag macrodoelmatigheidstoets Ad Pedagogisch Educatief  
Medewerker (PEM)

Onze referentie  
1046691

Uw brief van  
11 mei 2016

Bijlagen  
1

Geachte heer Boomkamp,

Met uw brief van 11 mei 2016, door de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (hierna: CDHO) ontvangen op 18 mei 2016, hebt u mij het voornemen voorgelegd om het Associate-degree programma Pedagogisch Educatief Medewerker als bekostigd programma in de voltijdse variant binnen de aan uw instelling verbonden bachelor Opleiding tot leraar Basisonderwijs (Croho-onderdeel Onderwijs) in Enschede en Deventer te verzorgen.

#### Advies CDHO

De CDHO heeft mij bij brief van 11 juli jl., kenmerk 2016/34 negatief geadviseerd over uw aanvraag wat betreft de voltijdvariant in Enschede en Deventer. Dit advies, dat integraal onderdeel uitmaakt van dit besluit, treft u hierbij aan.

#### Besluit

Gelet op het bovengenoemd advies van de CDHO, het bepaalde in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) en in de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2014 (hierna: Beleidsregel), heb ik besloten niet in te stemmen met uw voornemen om het Associate degree-programma Pedagogisch Educatief Medewerker als bekostigd programma in de voltijdse vorm te verzorgen in Enschede en Deventer.

#### Beoordelingskader

De wettelijke grondslag voor mijn besluitvorming is gelegen in artikel 6.2 en artikel 7.17 van de WHW. Voorts is de Beleidsregel leidraad geweest voor mijn afwegingen.

#### Motivering

Overeenkomstig het advies van de CDHO concludeer ik dat uw aanvraag niet voldoet aan de voorwaarden b en c van artikel 6 van de Beleidsregel. Voor de nadere motivering verwijst u naar het advies van de CDHO.

*Een belanghebbende kan tegen dit besluit binnen zes weken na de dag waarop het besluit hem is toegezonden schriftelijk bezwaar maken. De belanghebbende dient daartoe een bezwaarschrift in bij de minister van OCW, onder vermelding van "Bezwaar", ter attentie van DUO, Postbus 606, 2700 ML in Zoetermeer. Meer informatie over het maken van bezwaar vindt u op [www.bezwaarschriftenocw.nl](http://www.bezwaarschriftenocw.nl)*

Een afschrift van deze brief is gezonden aan de CDHO, de NVAO, de Vereniging Hogescholen, de Inspectie van het Onderwijs en de Dienst Uitvoering Onderwijs (Groningen).

**Onze referentie**  
1046691

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
dr. Jet Bussemaker  
namens deze,  
de plaatsvervangend directeur Hoger Onderwijs en Studiefinanciering,



R.C.G. van der Meer

# CDHO

Commissie  
Doelmatigheid  
Hoger Onderwijs

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
t.a.v. de directeur Hoger Onderwijs & Studiefinanciering  
drs. R. Minnée  
Postbus 16375  
2500 BJ DEN HAAG

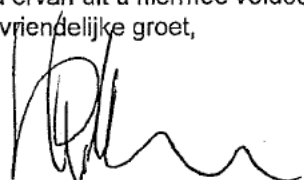
Geachte heer Minnée,

**datum** 11 juli 2016  
**onderwerp** advies nieuw Ad programma Pedagogisch Educatief Medewerker Saxion Hogescholen voltijd Enschede (hoofdvestiging) en Deventer (nevenvestiging)  
**ons kenmerk** 2016/34  
**bijlagen** advies CDHO

Hierbij ontvangt u het advies van de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs inzake de aanvraag van Saxion Hogescholen voor de Ad Pedagogisch Educatief Medewerker (PEM) te Enschede (hoofdvestiging) en Deventer (nevenvestiging).

Ik verzoek u mij een afschrift van uw besluit toe te zenden.

Ik ga ervan uit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,  
met vriendelijke groet,



drs. P.M.M. Rullmann  
voorzitter CDHO



**Commissie  
Doelmatigheid  
Hoger Onderwijs**

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
t.a.v. de Minister  
mw. dr. M. Bussemaker  
Postbus 16375  
2500 BJ DEN HAAG

**Advies** Geachte mevrouw Bussemaker,

Op 18 mei 2016 heeft de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs het voornemen ontvangen van Saxion Hogescholen om de hbo Ad Pedagogisch Educatief Medewerker als bekostigd voltijd programma te verzorgen te Enschede (hoofdvestiging) en Deventer (nevenvestiging). De aanvraag was voorzien van alle voor de beoordeling benodigde gegevens en is door de commissie in behandeling genomen. Vanwege de zorgvuldige adviesprocedure die de commissie in acht wil nemen heeft de voorzitter van de CDHO op 28 juni 2016 de beslistermijn verlengd tot 1 augustus 2016.

**datum**  
11 juli 2016

**onderwerp**  
Nieuw Ad programma  
Saxion Hogescholen  
Pedagogisch Educatief  
Medewerker  
voltijd  
Enschede (hoofdvestiging) en  
Deventer (nevenvestiging)

**ons kenmerk**  
2016/34

**bijlage**  
beoordelingskader

**Advies Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs**

Gelet op het hierna volgende adviseert de commissie u om negatief te besluiten op het verzoek van Saxion Hogescholen om Pedagogisch Educatief Medewerker als bekostigd voltijd Ad programma in Enschede en Deventer te verzorgen.

**Beoordelingskader**

De wettelijke grondslag voor dit advies is gelegen in artikel 6.2 en artikel 7.17 van de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW). Voorts heeft de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs van 3 juli 2014, verder te noemen de Beleidsregel, voor de commissie als leidraad gediend. Het beoordelingskader treft u in de bijlage bij dit advies aan.

**Omschrijving van de aanvraag**

Aangevraagd wordt een Ad programma Pedagogisch Educatief Medewerker in Enschede (hoofdvestiging) en Deventer (nevenvestiging). Het betreft een programma van 120 EC in voltijd. Het programma is onderdeel van de opleiding tot leraar basisonderwijs en wordt geregistreerd in het Croho onderdeel Onderwijs. De doelgroep van de opleiding bestaat uit afgestudeerden van de mbo 4 opleidingen Onderwijsassistent en Pedagogisch werk. Aanvrager wil een werkervaringsse stellen (een relevante functie voor minimaal 2 dagen per week). Op grond van de WHW is dit echter bij een voltijd licentie niet mogelijk. Afgestudeerden kunnen aan de slag als pedagogisch educatief medewerker in de vroeg- en voorschoolse instellingen of als leraar ondersteuner in het basisonderwijs.

Aanvrager doet een beroep op criteria a, b en c van de Beleidsregel.

**Motivering**

De aanvraag voldoet aan criterium a van de Beleidsregel, De aanvraag voor de hoofdvestiging in Enschede voldoet echter niet aan criterium b en c van de Beleidsregel. Aangezien het oordeel van de commissie over de hoofdvestiging

pagina 2 van 6 negatief luidt is de beoordeling van de nevenvestiging in Deventer niet meer relevant.

*Beoordeling criterium a Beleidsregel*

De aanvrager constateert dat de bestaande Ad Pedagogisch Educatief Medewerker (hierna: PEM) van de Hogeschool Rotterdam vergelijkbaar is met deze aanvraag. Aanvrager constateert tevens dat de recente aanvragen PEM en Pedagogisch Professional Kind en Educatie (hierna: PPKE) van respectievelijk Hogeschool iPabo en de KPZ vergelijkbare programma's betreffen. De commissie voegt hieraan toe dat de commissie recentelijk ook geadviseerd heeft over een Ad PEM van de Hanzehogeschool. De commissie constateert dat al deze programma's vergelijkbaar zijn met de voorliggende aanvraag. Aangezien het Ad-programma al bestaat is de commissie van mening dat aanvrager heeft aangetoond dat het voornemen voldoet aan criterium a van de Beleidsregel.

*Beoordeling criterium b Beleidsregel*

De aanvrager doet een beroep op een arbeidsmarktbehoefte in combinatie met een maatschappelijke behoefte. Aanvrager heeft de maatschappelijke behoefte onderbouwd als onderdeel van de motivering van criterium a. De commissie heeft deze informatie betrokken bij de beoordeling van criterium b.

Het beroep op een maatschappelijke behoefte slaagt. Aanvrager constateert dat voor- en vroegschoolse educatie een prominente plek heeft gekregen in zowel het rijksbeleid als in het lokale beleid. In de evaluatie van de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (OKE) stelt de Staatssecretaris van OCW dat er nog ruimte is bij peuterspeelzalen en kinderdagverblijven voor verbetering van de educatieve kwaliteit van medewerkers. Dit Ad programma speelt hierop in. De commissie constateert dat de Minister van SZW in zijn brief aan de Tweede Kamer over Het Nieuwe Toezicht (juli 2015, kenmerk 2015-0000162848) pleit voor het vastleggen van de permanente educatie van medewerkers in een opleidingsplan en het inzetten van een pedagoog op minimaal hbo niveau als coach van de medewerkers op de werkvloer. Omdat buitenschoolse opvang en basisscholen intensiever moeten samenwerken stelt deze samenwerking hogere eisen aan medewerkers in de opvang. De commissie is van mening dat het voornemen aansluit bij een maatschappelijke behoefte.

Aanvrager heeft bij het onderbouwen van de arbeidsmarktbehoefte nagelaten een landelijk beeld van de arbeidsmarkt te schetsen. Aanvrager heeft evenmin inzicht verstrekt in het landelijk aantal baanopeningen dat voor deze functies wordt verwacht. De commissie heeft deze informatie geverifieerd alvorens in te gaan op de onderbouwing van de regionale arbeidsmarkt.

ROA schetst in 'De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2020' een negatief beeld van de arbeidsmarktperspectieven voor werknemers in de kinderopvang. Uit dit rapport blijkt dat de arbeidsmarktperspectieven voor hbo'ers in pedagogische beroepen positief zijn, met uitzondering van sportinstructeurs, leidsters kinderopvang en onderwijsassistenten (p. 71 en 73).

Tevens constateert het UWV in haar sectorbeschrijving 'Welzijn, jeugdzorg en kinderopvang' van februari 2016 dat het aantal werknemers in de kinderopvang tussen 2011 en 2014 met 23.000, bijna een kwart, is gedaald (p. 5 en p.12). De verwachtingen voor de komende jaren zijn positiever vanwege de



**Commissie  
Doelmatigheid  
Hoger Onderwijs**

pagina 3 van 6 stimuleringsmaatregelen van het Ministerie van SZW, maar omdat deze nog niet geconcretiseerd zijn is de groei in arbeidsplaatsen nog moeilijk te voorspellen. Er is sprake van grote personeelsoverschotten in de sector Welzijn, Jeugdzorg en Kinderopvang. Verhoudingsgewijs zijn er te veel werkzoekenden voor het aantal beschikbare vacatures (p. 5). UWV stelt dat het personeelsoverschot aan pedagogisch medewerkers niveau 4 kan afnemen en in 2016 of 2017 om kan slaan in een tekort ten gevolge van plannen voor belastingherziening en een aantrekkende economie. De vraag naar kinderopvang wordt volgens het UWV regionaal in sterke mate beïnvloed door demografische factoren. De demografische factoren pakken voor de sector Kinderopvang overwegend negatief uit. Het UWV stelt dat de arbeidsmarktperspectieven voor starters vanuit hbo of wo opleidingen in de sector Welzijn, Jeugdzorg en Kinderopvang niet goed zijn. Vacatures kunnen volgens het UWV vooralsnog worden vervuld met werkzoekenden binnen de eigen sector. UWV markeert tevens dat binnen de sector Kinderopvang sterke upgrading naar kwalificatieniveaus te verwachten is. Vooral de vraag naar medewerkers op mbo-4 en hbo niveau groeit volgens werkgevers. De uitdaging voor werkgevers wordt door UWV vooral benoemd als een kwalitatieve in plaats van een kwantitatieve.

De aanvrager heeft de regionale kwantitatieve en kwalitatieve arbeidsmarktbehoefte onderbouwd op basis van primair kwalitatieve bronnen gedurende een tweetal projectfasen: fase 1, 2012-2013, fase 2: 2015-2016. Met betrekking tot fase 1 geeft aanvrager aan dat sprake is van steun van het werkveld, refereert zij aan een 17-tal ingevulde enquêtes, de conclusies van een werkveldconferentie en een met het werkveld overeengekomen competentieprofiel. De commissie heeft deze bronnen niet kunnen verifiëren omdat deze stukken niet zijn bijgevoegd. Aanvrager constateert dat tengevolge van bezuinigingen in de kinderopvang aan het einde van fase 1 is besloten de indiening van de aanvraag uit te stellen.

Met betrekking tot de onderbouwing van fase 2 heeft aanvrager wel documentatie overgelegd. Bijgevoegd is het verslag van een werkveldbijeenkomst alsmede het werkveldonderzoek, uitgevoerd door het bureau kwaliteitszorg van Saxion. Uit het verslag van de werkveldbijeenkomst blijkt de steun van het werkveld uit de regio Enschede voor een voltijd Ad. Tevens wordt ingebracht dat de opleiding ook in deeltijd/duale vorm zou moeten worden aangeboden. Ten slotte is de inhoud van het curriculum besproken.

Het werkveldonderzoek is uitgevoerd onder 50 werkgevers in de regio Enschede en Deventer. Het merendeel van de respondenten heeft een managementfunctie. 20 werkgevers hebben momenteel hbo opgeleide pedagogisch medewerkers of onderwijsassistenten in dienst.

Slechts 6 van deze 20 werkgevers heeft aangegeven dat werknemers in hun organisatie mogelijk behoefte hebben aan het volgen van deze Ad. Mede op grond van deze conclusie heeft aanvrager besloten dat er momenteel te weinig animo bestaat om een deeltijd of duale variant aan te vragen.

Het onderzoek zoomt tevens in op de vraag of werkgevers bereid zijn een nieuwe functie te creëren. Slechts 16 van de 50 respondenten (34%) heeft aangegeven bereid te zijn om voor 1 of meer afgestudeerde PEM'ers een functie te creëren. Redenen om een dergelijke functie niet te creëren berusten op financiële motieven, en/of de krimp (van leerlingaantallen), waardoor geen nieuwe mensen kunnen worden aangesteld. Samengevat constateert de commissie dat uit dit regionaal onderzoek blijkt dat er enige mogelijkheden kunnen zijn voor afgestudeerde PEM'ers, maar dat tegelijkertijd de overgrote meerderheid van de

pagina 4 van 6 respondenten (66%) niet in staat/bereid is een dergelijke functie te creëren. Hierdoor wordt de levensvatbaarheid van een voltijd licentie discutabel.

Alles overwegende is de commissie van mening dat aanvrager de landelijke arbeidsmarktbehoefte niet heeft aangetoond. De rapportages van het ROA en het UWV die door de commissie zijn geraadpleegd geven voorsnog een negatief beeld. Demografische factoren pakken overwegend negatief uit en de behoefte is meer kwalitatief dan kwantitatief van aard. De gevolgen van het stimuleringsbeleid van het Ministerie van SZW zijn op de arbeidsmarkt nog niet zichtbaar. Op zowel mbo als hbo niveau is sprake van een overschot aan medewerkers in de kinderopvang en het UWV is van mening dat vacatures voorsnog vervuld kunnen worden door werkzoekenden binnen de eigen sector. Tevens constateert de commissie dat de regionale arbeidsmarktbehoefte minimaal is. De meerderheid van de door aanvrager geraadpleegde werkgevers is niet bereid een functie op Ad niveau te creëren omwille van financiële redenen en de nog steeds aanhoudende krimp. De commissie is van mening dat de aanvraag niet voldoet aan criterium b van de Beleidsregel.

*Beoordeling criterium c Beleidsregel*

De commissie constateert dat de aanvrager in haar onderbouwing van criterium c geen beroep heeft gedaan op de aansluiting bij een van haar zwaartepunten. Dit betekent dat de aanvraag aan alle elementen van criterium c moet voldoen.

Vanaf 18 mei 2016 is op de site van de CDHO kennis gegeven van het voornemen van Saxion om de Hbo Ad PEM in Enschede en Deventer aan te bieden. Hiermee is aan de instellingen voor hoger onderwijs de mogelijkheid gegeven om hun zienswijzen op dit voornemen kenbaar te maken. De CDHO heeft een zienswijze ontvangen van de Katholieke Pabo Zwolle (hierna: KPZ). De KPZ is van mening van mening dat indien andere hogescholen per 1 september 2017 met een voltijdprogramma PEM mogen starten, dit zal leiden tot bevoordeling van deze hogescholen. De commissie wijst erop dat elke aanvraag wordt beoordeeld aan de hand van de meest actuele informatie over rijksoverheidsbeleid en arbeidsmarktontwikkelingen. De commissie is van mening dat de KPZ niet wordt benadeeld.

De commissie constateert dat ondanks het feit dat er de afgelopen periode diverse aanvragen voor een Ad PEM zijn ingediend, alleen de Hogeschool Rotterdam op dit moment over een lopende bekostigde Ad beschikt. De instroom is de afgelopen jaren gegroeid:

**Instroom eerstejaars Hbo Ad PEM**

	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
Hogeschool Rotterdam (vt+dt)	0	18	69	120	108

Aanvrager heeft in januari-februari 2016 een interesseonderzoek uitgevoerd onder studenten van het ROC Twente en Aventus (regio Deventer). 62 van de 153 geraadpleegde studenten heeft kenbaar gemaakt interesse te hebben in dit Ad programma. De commissie is van mening dat de instroominschatting voldoende onderbouwd en realistisch is.



**Commissie  
Doelmatigheid  
Hoger Onderwijs**

pagina 5 van 6 De aanvrager verwijst bij de beoordeling van de arbeidsmarktbehoefte binnen criterium c naar afspraken uit 2012 tussen de Rijksoverheid en de G37 waarin het streven is opgenomen om in ca. 85% van de VVE-groepen gebruik te maken van een gekwalificeerde hbo medewerker. Daarnaast verwijst aanvrager terug naar haar onderbouwing van criterium b, alsmede een onderzoek van Sardes over de wijze waarop hbo'ers in de voorschool kunnen worden ingezet. Deze argumentatie leidt niet tot een helder beeld van het aantal landelijke vacatures voor PEM'ers. Onder criterium b heeft de commissie geconstateerd dat de arbeidsmarktbehoefte aan afgestudeerden van de Ad PEM niet is aangetoond. De commissie kan om die reden de instroom in de bestaande Ad PEM van de Hogeschool Rotterdam en de geschatte instroom in de voorgenomen Ad PEM van aanvrager niet relateren aan de omvang van de arbeidsmarkt vraag. Aanvrager heeft dus niet aangetoond dat er ruimte bestaat op de landelijke arbeidsmarkt voor afgestudeerden PEM.

De inbedding binnen de kennisinfrastructuur is volgens de commissie verzekerd omdat de Ad deel uitmaakt van de hbo bachelor leraar Basisonderwijs die zowel in de vestigingsplaatsen Enschede als Deventer wordt verzorgd. De Ad is samen ontwikkeld met het ROC Aventus te Deventer en het ROC van Twente te Almelo en de Ad zal worden aangeboden binnen de Ad Academy Overijssel. Binnen Saxion is in 2015 het Expertisecentrum Jonge Kind opgericht. Aanvrager geeft aan dat de lectoraten, de opleiding en het werkveld nauw samenwerken aan goede educatie voor jonge kinderen.

De commissie is van oordeel dat er vanuit de arbeidsmarkt bezien geen ruimte is binnen het landelijke opleidingsaanbod om deze Ad te verzorgen. De commissie is van mening dat het voornemen niet voldoet aan criterium c van de Beleidsregel.

De commissie adviseert u om negatief te besluiten over het verzoek van Saxion Hogescholen om de voltijd Ad PEM van Saxion in Enschede en Deventer te verzorgen.

De Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs

drs. P.M.M. Rullmann  
voorzitter



**Beoordelingskader macrodoelmatigheid nieuwe opleiding**

Aan de hand van de in de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs van 3 juli 2014 genoemde voorwaarden worden voornemens tot het verzorgen van een nieuwe opleiding beoordeeld op doelmatigheid. Een nieuwe opleiding kan volgens artikel 6 van deze Beleidsregel alleen doelmatig worden geacht indien het voornemen voldoet aan de criteria a, b en c.

Volgens criterium a heeft het instellingsbestuur aangetoond dat uitbreiding van het landelijk aanbod met de nieuwe opleiding noodzakelijk is en dat de vernieuwing niet kan worden gerealiseerd binnen het landelijk bestaande opleidingsaanbod.

Volgens criterium b heeft het instellingsbestuur aangetoond dat er behoefte bestaat aan de nieuwe opleiding, zijnde overwegend een arbeidsmarktbehoefte, dan wel een overwegend maatschappelijke behoefte in combinatie met een arbeidsmarktbehoefte, dan wel een overwegend wetenschappelijke behoefte in combinatie met een arbeidsmarktbehoefte.

Volgens criterium c dient het instellingsbestuur aan te tonen dat er in het landelijk onderwijsaanbod ruimte is voor de opleiding. Indien de voorgenomen opleiding aansluit op zwaartepunten die de instelling heeft vastgelegd in de prestatieafspraken<sup>1</sup>, wordt aangenomen dat is voldaan aan criterium c, tenzij naar het oordeel van de Minister reeds voldoende opleidingen in de behoefte kunnen voorzien.

---

<sup>1</sup> In de beschikkingen tot toekenning van de prestatiebekostiging heeft de Minister geen uitspraken gedaan over de doelmatigheid van eventueel in het voorstel aangekondigde nieuwe opleidingen of vestigingsplaatsen.

