

Verslag bij internetconsultatie Regeling macrodoelmatig opleidingsaanbod hoger onderwijs 2023

1. Inleidend

Onderwerp van de consultatie

Naam: Regeling macrodoelmatig opleidingsaanbod hoger onderwijs 2023
Van: Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Type voorstel: Ministeriële regeling

Looptijd

Startdatum consultatie: 19 januari 2023
Einddatum consultatie: 16 februari 2023

Doel van het voorstel

Met deze regeling wordt de Regeling macrodoelmatigheid hoger onderwijs 2018 ingetrokken. De nieuwe regeling stimuleert de hoger onderwijsinstellingen om zoveel mogelijk binnen het bestaande opleidingsaanbod te vernieuwen en meer onderling de samenwerking en afstemming over de ontwikkeling van het opleidingsaanbod op te zoeken. Daarnaast leidt de herziening tot meer transparantie en navolgbaarheid in de beoordeling en besluitvorming en een betere uitvoerbaarheid voor hoger onderwijs instellingen die aanvragen doen in het kader van deze regeling.

Opbrengst van de consultatie

In totaal zijn 18 reacties ontvangen. De partijen die hebben gereageerd zijn belangenorganisaties, hoger onderwijsinstellingen, de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) en burgers.

2. Beeld van binnengekomen reacties

2.1 Gewijzigde zaken n.a.v. de consultatie

In de regeling en de toelichting op de regeling is een aantal verduidelijkingen aangebracht na reacties van verschillende partijen:

1. De rol van het onbekostigde opleidingsaanbod, aangekaart door de CDHO, de NRTO en Leido.
2. Het proces rondom een clusteraanvraag, opgemerkt door bureau NIDAP, de NRTO, de VH en diverse hogescholen.
3. Aanpassingen rondom het kenbaar maken van het voornemen tot aanvraag op voorstel van de VH, de UNL, Hogeschool Utrecht, Hogeschool van Amsterdam, NHL Stenden, de Randstadhogescholen en Leido.
4. Tekstuele aanpassingen wegens het wegvallen van een woord, taalkundige correcties, onduidelijke of overbodige begrippen opgemerkt door Leido.
5. Enkele begrippen zijn aangepast of toegevoegd na voorstellen van de Hogeschool Rotterdam, Hogeschool van Amsterdam en Leido.
6. Tekstuele toevoeging dat het Het macrodoelmatigheidsbesluit voor een opleiding wordt beperkt tot de varianten (voltijd/deeltijd/duaal) die daadwerkelijk zijn aangevraagd op voorstel van Leido.

2.2 Beantwoording van vragen n.a.v. de consultatie

1. Leido heeft enkele vragen gesteld over onduidelijke begrippen en procedures. Een van die vragen betreft wat wordt bedoeld met het 'gedeeltelijk' terugdraaien van een samengevoegde opleiding. Daarmee wordt bedoeld dat als opleiding A en B zijn samengevoegd tot opleiding C, de instelling ervoor kan kiezen om opleiding C op te heffen en alleen opleiding A of alleen opleiding B voort te zetten. Daarnaast vraagt Leido wie bij artikel 13 (overgangsbepaling) gaat bekijken of deze nieuwe regeling positiever kan uitvallen dan onder de vorige regeling, voor aanvragen die vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regeling worden ingediend. Dit kan de CDHO doen, die het dan gemotiveerd in het advies weergeeft..

2. Hogeschool van Amsterdam vraagt of het klopt dat niet meer alleen de samenvatting van de aanvraag bekend wordt gemaakt, maar de hele aanvraag. Dat is juist. Deze hogeschool vraagt ook wat wordt bedoeld met "betekenisvolle inspanningen" bij het ruimtecriterium. Wat een betekenisvolle inspanning is kan per geval verschillen. Een voorbeeld kan zijn dat een instelling een nieuwe ontwikkeling in het werkveld eerst heeft verwerkt binnen het bestaande aanbod, beschrijft wat hier de ervaring mee is geweest en wat nu de reden is dat toch een nieuwe opleiding wordt aangevraagd.
3. Hogeschool van Amsterdam en NHL Stenden vragen welk voordeel een clusteraanvraag voor de sector en de instellingen oplevert. Een clusteraanvraag is een andere manier van macrodoelmatigheidstoetsing. De sector profiteert hiervan doordat het opleidingsaanbod als geheel meer macrodoelmatig wordt, omdat er voor de sector als geheel afstemming plaatsvindt tussen de instellingen over welke nieuwe opleidingen nodig zijn en de spreiding daarvan. De instellingen profiteren hiervan doordat zij niet individueel hun aanvragen hoeven voor te bereiden en in te dienen, maar hier samen in kunnen optrekken en bijvoorbeeld samen een arbeidsmarktonderzoek kunnen laten doen.
4. NHL Stenden vraagt wat de toegevoegde waarde is van het behouden van de zienswijzeprocedure als het de bedoeling is dat instellingen vooraf met elkaar overleggen. Reactie hierop is drieledig: 1) afstemming over het opleidingsaanbod dient doorlopend plaats te vinden en niet alleen in de voorbereidingsfase van een nieuwe opleiding; 2) de zienswijzeprocedure wordt verbreed, waarbij niet alleen bekostigde instellingen, maar ook andere belanghebbenden (die niet in het voortraject betrokken zijn) een zienswijze kunnen indienen; 3) de zienswijzeprocedure is een recht onder de Algemene Wet Bestuursrecht die aan de belanghebbenden toekomt en kan niet door OCW als bestuursorgaan worden ontnomen.
5. Saxion stelt drietal vragen: 1) wat zijn de consequenties als een voornemen niet tijdig kenbaar wordt gemaakt? Een voornemen kenbaar maken is niet verplicht. Wanneer een voornemen niet tijdig is bekendgemaakt waardoor andere instellingen niet op tijd konden reageren, zal de CDHO zal hier wel aandacht aan geven in haar advies. Daarnaast wordt er gemonitord in hoeverre instellingen aan het verzoek tot het kenbaar maken van een voornemen gehoor geven. Op deze manier wordt verkend hoe de samenwerking op nieuw opleidingsaanbod mogelijk in toekomstige wetgeving kan worden verankerd.; 2) kan de transparantie die door het kenbaar maken van voornemens ontstaat, leiden tot het ongewenste neveneffect dat instellingen juist strategisch gedrag gaan vertonen i.p.v. meer samenwerken? Dit is momenteel niet de verwachting, maar bij de monitoring van samenwerking zal ook hiernaar worden gekeken; en 3) ontstaat door het afstemmen met andere instellingen een tijdsintensiever macrodoelmatigheidstraject dat een vertragende impact op de doorlooptijd kan hebben? Een zorgvuldig samengestelde macrodoelmatigheidsaanvraag en het ontwikkelen van een nieuwe opleiding kosten tijd. Als instellingen gezamenlijk regulier bezien hoe het opleidingsaanbod aansluit op de behoeften van de arbeidsmarkt, maatschappij en wetenschap en met elkaar afstemmen welke aanpassingen hierin nodig zijn, hoeft dit niet vertragend te werken. Zo kan gebruik worden gemaakt van bestaande overlegstructuren zoals de sectorale adviescolleges en discipline-overleggen en het doen van clusteraanvragen.

2.3 Suggesties die niet worden overgenomen

1. Advisering over de naam van nieuwe opleidingen bij de CDHO te laten op voorstel van de CDHO. Om overlap te voorkomen over dit onderwerp tussen de toets nieuwe opleiding en de macrodoelmatigheidstoets is door OCW, in nauw overleg met de CDHO en de NVAO, een bewuste keuze gemaakt deze taak bij de NVAO te beleggen.
2. Een onderscheid maken tussen hbo- en wo-opleidingen, waardoor nieuwe hbo-opleidingen niet meer tegen wo-opleidingen worden afgezet en omgekeerd, aangedragen door de Industriecoalitie. Het macrodoelmatigheidsbeleid ziet op het hoger onderwijs als geheel. Van belang is dat wordt aangetoond dat er in het gehele bestaande opleidingsaanbod ruimte is voor een nieuwe opleiding. Indien een hbo-opleiding een andere arbeidsmarktbehoefte bedient dan een al bestaande wo-opleiding, is het aan de instelling om die onderscheidenheid goed te onderbouwen.
3. Het meewegen van onbekostigd opleidingsaanbod bij de beoordeling van de arbeidsmarktbehoefte en het betrekken van "marktfalen" bij het criterium

arbeidsmarktbehoefte op suggestie van de NRTO. Het onbekostigde opleidingsaanbod wordt door de CDHO meegewogen bij de beoordeling van het ruimtecriterium als de opleiding onder vergelijkbare condities wordt aangeboden aan de student en als de aanbieder(s) van het onbekostigde onderwijs hiervoor zelf de benodigde informatie aanlevert (via de zienswijzeprocedure). Marktfaalen, zoals geformuleerd door de NRTO, wordt niet meegenomen in de arbeidsmarktbehoefte, omdat dit toetsingskader gericht is op opleidingen die een publieke taak vervullen en daarmee voor bekostiging in aanmerking komen. Het is aan aanbieders van onbekostigd onderwijs zelf om te bepalen waar uitbreiding van onbekostigd aanbod nodig is.

4. De eis rondom kwantificeerbaarheid schrappen uit c.q. aanpassen in het behoeftecriterium voorgesteld door de VH, de UNL en diverse hogescholen. Dit voorstel wordt niet overgenomen. Er is altijd een (beperkte) kwantitatieve onderbouwing noodzakelijk om de toetsing zo transparant mogelijk en zo feitelijk mogelijk te maken. Zo kan bij interdisciplinaire en meer innovatieve en toekomstgerichte opleidingen de kwantitatieve onderbouwing beperkt zijn, omdat daar een voornamelijk kwalitatieve onderbouwing mogelijk meer voor de hand ligt. Als een kwantitatieve onderbouwing van de arbeidsmarktbehoefte in het geheel (nog) niet kan worden aangetoond, dan kan de instelling de volgende opties overwegen: 1) zij kan (eventueel in samenwerking met andere instellingen) overwegen om zelf/gezamenlijk onderzoek te laten uitvoeren teneinde een kwantitatieve onderbouwing te verkrijgen; en 2) zij heeft de mogelijkheid om vernieuwing, waar mogelijk, binnen het bestaande opleidingsaanbod vorm te geven. Als er op een later moment wel een (al dan niet beperkte) kwantitatieve onderbouwing beschikbaar is, kan op dat moment een macrodoelmatigheidsaanvraag worden ingediend.
5. De onderbouwing van de maatschappelijke en wetenschappelijke behoefte een serieuze plek te geven binnen het behoeftecriterium aanbevolen door de VH en de UNL. Deze elementen spelen nog steeds een (belangrijke) rol in de onderbouwing via de mogelijkheid tot aanvullende kwalitatieve onderbouwing. De maatschappelijke en/of wetenschappelijke behoefte van een voorgenomen nieuwe opleiding zal zich echter wel altijd moeten vertalen naar een arbeidsmarktbehoefte.
6. De regionale behoefte een grotere plek geven in de regeling is voorgesteld door de VH. De regeling biedt reeds ruimte om de regio-specifieke situatie en regionale behoefte (inclusief de regionale samenwerking) aan de nieuwe opleiding mee te nemen in de onderbouwing. Daarom is een verdere uitbreiding niet nodig.
7. Instellingen die een (negatieve) zienswijze willen indienen moeten eerst met de instelling die de aanvraag heeft ingediend in gesprek zijn geweest, voorgesteld door de UNL. Dit wordt niet overgenomen, omdat in het kader van de Algemene wet bestuursrecht geen nadere voorwaarden aan de zienswijze kunnen worden verbonden. Dit laat onverlet dat de regeling wel stimuleert dat instellingen vooraf met elkaar de afstemming opzoeken.
8. Het opstellen van een wegingskader bij de beoordeling van zienswijzen op voorstel van de VH. Dit voorstel wordt niet overgenomen, omdat het belangrijk is dat er ruimte blijft voor maatwerk. CDHO onderbouwt in haar advies welk gewicht aan een ingediende zienswijze wordt toegekend.
9. Leido is van mening dat het niet duidelijk is wat wordt verstaan onder 'het werkveld' en 'het landelijk georganiseerd bedrijfsleven' en stelt voor om met de koepels en werkgeverorganisaties om een lijst per sector/domein/discipline op te stellen. Voor deze regeling is verdere specificatie van het werkveld niet nodig. Het is aan de aanvragende instellingen om te bepalen wie het afnemende werkveld is en welke organisaties hiertoe behoren.
10. Leido stelt voor een definitie van het begrip 'afstudeerrichting' in de regeling op te nemen. Hier is geen noodzaak toe. In de bestaande regeling macrodoelmatigheid en de eerdere beleidsregels doelmatigheid was afstudeerrichting ook niet omschreven en dat heeft niet tot onduidelijkheden geleid. De brochure 'Ruimte in regels' van het Ministerie van OCW biedt de opleiding handvatten voor de ruimte die er is om binnen de opleiding in te spelen op ontwikkelingen zonder daar een nieuwe opleiding voor te hoeven starten.
11. Leido raadt aan om een extra bepaling op te nemen waaruit de taken van de CDHO blijken. Dat is niet nodig, omdat de taken van de CDHO uit de wet volgen en zijn vastgelegd in het Instellingsbesluit van de CDHO.
12. Leido beveelt aan om bij het beoordelen van een macrodoelmatigheidsaanvraag voor een

nieuwe opleiding om ook naar uitstroomcijfers te kijken. Dit is een vraagstuk dat kan worden meegenomen in het verbeteren van data rondom macrodoelmatigheid (zie afspraak uit het Bestuursakkoord Hoger Onderwijs en Onderzoek) en valt voor nu buiten de reikwijdte van deze regeling.

2.3 Consultatiereacties die niet zien op het ter consultatie aangeboden document

1. Het stimuleren van afbouw van opleidingen die niet meer doelmatig zijn, aangedragen door de CDHO. Dit wordt niet overgenomen, omdat instellingen zelf verantwoordelijk zijn voor het macrodoelmatig houden van het bestaande opleidingsaanbod. Dit zou bovendien een wetwijziging behelzen en kan niet via deze regeling worden geregeld.
2. In verband met het vervallen van de hertoetsingsprocedure stellen CDHO en diverse hogescholen voor de geldigheidstermijn van het macrodoelmatigheidsbesluit te verlengen. Dit behelst een wetwijziging en kan niet via deze regeling worden geregeld. Ook hebben VH en UNL voorgesteld afspraken te maken met de NVAO over de doorlooptijd van de TNO. Deze doorlooptijd is wettelijk vastgelegd op zes maanden. OCW gaat met de NVAO in gesprek over de doorlooptijd. Daarnaast zijn de UNL en de VH gevraagd om casuïstiek aan te dragen van situaties waar de termijn niet wordt gehaald. Als vervolgens blijkt dat de termijn van zes maanden (en/of de geldigheidstermijn van het macrodoelmatigheidsbesluit) problematisch is, dan kan worden onderzocht of een wetwijziging tot verlenging van de geldigheidstermijn van de macrodoelmatigheidsbesluiten soelaas kan bieden.
3. De Industriecoalitie zou graag zien dat associate degree-opleidingen zoveel mogelijk in duale variant worden aangeboden. Het is aan instellingen om te bepalen in welke variant zij een opleiding willen aanbieden.
4. De NRTO heeft voorgesteld dat de niet-bekostigde opleiders (RPHO's) worden aangesloten op landelijke overlegtafels met de NVAO en de CDHO. Het is onduidelijk op welke overlegtafels hiermee wordt bedoeld. Deze zijn geen onderdeel van deze regeling.
5. Een burger heeft, gezien het grote aantal opleidingen, voorgesteld om meer opleidingen samen te voegen en om meer ruimte te maken voor praktijkervaring in de curricula van opleidingen. Het is aan instellingen om te bepalen of zij opleidingen willen samenvoegen en het curriculum van hun opleiding vorm te geven (binnen de kwaliteitseisen die hieraan worden gesteld).
6. Een burger heeft opmerkingen gemaakt over studeren met een functiebeperking. Dit is geen onderdeel van deze regeling.
7. Leido merkt op dat de term 'afstudeerrichting' geen formele en wettelijk vastgelegde definitie dan wel omschrijving kent. Leido doet een aantal aanbevelingen omtrent aanvullende regelgeving voor het gebruik van de term 'afstudeerrichting' die buiten de reikwijdte van deze regeling valt.
8. Leido stelt voor om voor de begrippen 'stages' en 'afstudeeropdrachten' een definitie te formuleren, omdat deze in de wet ontbreken en iedere instelling met elke opleiding hier een eigen invulling aan kan geven. Hier is geen noodzaak toe, omdat ruimte voor maatwerk mogelijk moet blijven.

3. Vervolg

De regeling is op 28 april 2023 in de Staatscourant gepubliceerd.