

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
t.a.v. de Minister
dhr. dr. R.H. Dijkgraaf
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Postadres
Postbus 85498
2508 CD Den Haag
Bezoekadres
Parkstraat 83
2514 JG Den Haag
T: 070 8505300
W: www.cdho.nl
E: info@cdho.nl

Reactie internetconsultatie

16/02/2023

De Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) heeft kennisgenomen van de concepttekst van de herziene Regeling macrodoelmatigheid. Hierbij deelt de commissie de hoofdpunten van haar visie op de nieuwe tekst. Het bureau van de commissie heeft gedetailleerd commentaar op de tekst reeds gedeeld met het ministerie van OCW. Dit ambtelijk commentaar wordt door de commissie onderschreven.

1.0 Verbeteringen in de herziene Regeling

De commissie is van mening dat de beoogde Regeling op een aantal punten een verbetering en aanscherping van het toetsingskader biedt.

1.1 Stimuleren vernieuwing binnen bestaand aanbod

De commissie is voorstander van het stimuleren van vernieuwing binnen bestaande opleidingen. Het Nederlandse hoger onderwijsaanbod bestaat uit een vrij groot en gevarieerd aanbod aan opleidingen. Om dat geheel van opleidingen doelmatig en toekomstbestendig te houden is het van belang dat de individuele opleidingen voldoende instroom kennen om krimp, al dan niet als gevolg van demografische ontwikkelingen, op te vangen en om voldoende robuustheid en flexibiliteit in de organisatie en inhoud vast te houden. Het stimuleren van vernieuwing binnen bestaande opleidingen en het ontmoedigen van het aanvragen van een nieuwe opleiding voor elke gewenste innovatie zorgt ervoor dat die robuustheid verstevigd wordt. Bovendien wordt door het stimuleren van innovatie binnen reeds geregistreerde opleidingen de transparantie van het opleidingsaanbod bevorderd, doordat er niet teveel nieuwe opleidingsnamen aan het register worden toegevoegd.

1.2 Integrale beoordeling arbeidsmarktbehoefte, wetenschappelijke behoefte en maatschappelijke behoefte

De commissie is voorstander van het integraal beoordelen van de arbeidsmarktbehoefte met de wetenschappelijke behoefte en de maatschappelijke behoefte, zoals dat in de beoogde Regeling is neergelegd. De commissie beschouwt maatschappelijke en wetenschappelijke ontwikkelingen als relevante indicatoren van de richting waarin arbeidsmarktsectoren zich ontwikkelen. Het hard

afbakenen en los toetsen van deze drie elementen doet naar mening van de commissie geen recht aan de complexiteit van het maatschappelijk veld. Dat neemt overigens niet weg dat de commissie van mening is dat het noodzakelijk is om daarbij altijd een overtuigende kwantitatieve onderbouwing van de toekomstige arbeidsmarktbehoefte aan afgestudeerden van de beoogde opleiding te leveren, gelet op het grote maatschappelijke belang om studenten een goed arbeidsmarktperspectief te bieden.

1.3 Clusteraanvragen

De commissie constateert dat de instellingen geen gebruik hebben gemaakt van de bepaling in de Regeling macrodoelmatigheid 2018 die hen in de gelegenheid stelt om sectorplannen te maken die, na goedkeuring door de Minister, vrijstelling bieden van individuele macrodoelmatigheidstoetsen. De commissie betreurt dit, aangezien het gezamenlijk vormgeven van het opleidingsaanbod in een bepaalde onderwijssector de doelmatigheid en de transparantie van het opleidingsaanbod kan bevorderen. In de nieuwe Regeling is explicieter aangegeven dat instellingen aanvragen clustergewijs kunnen indienen en hoe dat proces wordt ingericht. De commissie verwacht dat de nieuwe regeling instellingen zal stimuleren om meer gebruik te maken van deze mogelijkheid om gezamenlijk het opleidingsaanbod op doelmatige wijze vorm te geven.

1.4 ISCED

De commissie hanteert bij het afbakenen van het verwante opleidingsaanbod naast de indeling in het Croho en de indeling van het ROA ook de internationale ISCED-indeling. De ISCED-indeling heeft als voordelen dat de opleidingen geclusterd zijn op grond van de inhoud van de opleiding, dat de indeling internationaal is afgestemd en dat het CBS deze indeling ook gebruikt voor haar (internationale) analyses van het onderwijs en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. In de nieuwe Regeling is aangegeven dat instellingen, indien zij dat wensen, zelf een voorstel kunnen doen voor de indeling van de beoogde opleiding in ISCED. De commissie adviseert vervolgens over dat voorstel in het advies aan de minister. Het advies over de ISCED-indeling leidt louter tot een administratieve verbetering en heeft geen effect op de (hoogte van de) bekostiging.

1.5 Beoordeling meerdere locaties nevenschikkend i.p.v. onderschikkend

De regeling macrodoelmatigheid 2018 maakt het mogelijk om tegelijkertijd een aanvraag in te dienen voor een nieuwe opleiding en voor een nevenvestiging van die opleiding in een andere gemeente. De aanvragende instelling moet daarbij zelf aangeven welke gemeente de hoofdvesting zal worden en welke gemeente de nevenvestiging. Die onderschikking heeft als nadeel dat als de aanvraag voor de hoofdvesting van de nieuwe opleiding wordt afgewezen, de aanvraag voor de nevenvestiging per definitie ook wordt afgewezen ook al is er vanuit regionaal perspectief wellicht wel ruimte voor de opleiding in de gemeente waar de nevenvestiging zou komen. Ten tweede leidt het simultaan indienen tot problemen met de geldigheid van het macrodoelmatigheidsbesluit, omdat het besluit voor de nieuwe opleiding op de hoofdvesting 10 maanden geldig is en dat voor de nevenvestiging slechts 6 maanden, vanuit de gedachte dat voor de nevenvestiging geen Toets Nieuwe Opleiding bij de NVAO is vereist. De nieuwe regeling maakt het mogelijk om in één keer een nieuwe opleiding op meerdere locaties aan te vragen. Daarbij is dan geen sprake van onderschikking en geen sprake van besluiten met een afwijkende geldigheidsduur. De commissie beschouwt deze wijziging als een belangrijke procesmatige verbetering voor alle belanghebbenden.

2.0 Problemen en onduidelijkheden in de herziene Regeling

De commissie is overwegend positief over de herziene regeling, maar merkt ook op dat een aantal langlopende verbeterpunten niet in de nieuwe regeling zijn verdisconteerd. Verder merkt de commissie op dat enkele elementen in de nieuwe regeling leiden tot problemen in de uitvoering.

2.1 Afbouw van niet meer doelmatige opleidingen wordt niet gestimuleerd

De commissie is zoals aangegeven voorstander van innovatie binnen bestaande opleidingen en pas daar waar dat niet mogelijk is nieuwe opleidingen aan het totale opleidingsaanbod toe te

voegen. De commissie acht het van belang dat instellingen zelf kritisch kijken naar de doelmatigheid van hun opleidingsaanbod en bestaande opleidingen die niet meer doelmatig zijn aanpakken. Dat kan betekenen dat een opleiding wordt veranderd, maar ook dat een opleiding wordt beëindigd en wordt vervangen door een nieuwe opleiding die wel aansluit op de huidige en toekomstige behoeften vanuit studenten, het werkveld en de maatschappij in brede zin. De nieuwe Regeling bevat geen stimulans voor instellingen om opleidingen die niet doelmatig meer zijn te beëindigen. De commissie beschouwt dit als een lacune, in het bijzonder omdat de macrodoelmatigheid van opleidingen alleen voorafgaand aan de realisatie wordt getoetst en niet, zoals bij de kwaliteit van geaccrediteerde opleidingen, elke zes jaar.

2.2 Uitvoerbaarheid beoordeling vernieuwing bestaand aanbod, samenwerking en profiel instelling

De nieuwe regeling schrijft voor dat de instellingen moeten beargumenteren waarom de beoogde vernieuwing niet mogelijk is binnen het bestaande opleidingsaanbod- zowel van de eigen instelling als van de andere bekostigde (en onbekostigde?) instellingen. De commissie constateert dat de regeling geen criteria bevat waaraan kan worden afgemeten of een beoogde vernieuwing past binnen een bestaande opleiding of niet. Dit element van de beoordeling acht de commissie daardoor niet goed uitvoerbaar.

De commissie is, zoals zij al vaak in haar adviezen en jaarverslagen heeft aangegeven, voorstander van een goede samenwerking tussen de instellingen. In de nieuwe regeling wordt samenwerking tussen instellingen verder gestimuleerd d.m.v. de introductie van een vooraankondiging, de eis dat instellingen moeten aangeven of en zo ja hoe en met welke instellingen zij hun voornemens hebben afgestemd en de mogelijkheid om clusteraanvragen in te dienen. In de regeling wordt de samenwerking echter niet verplicht gesteld en evenmin is helder aangegeven hoe de commissie de samenwerking (of het gebrek daaraan) moet wegen bij de beoordeling. Er is alleen aangegeven dat de commissie de samenwerking evalueert. Deze vrijblijvendheid in de weging belemmert de uitvoerbaarheid van de toets.

De commissie constateert dat in de beoogde regeling macrodoelmatigheid is aangegeven dat het profiel van de instelling van belang is voor de beoordeling van de ruimte in het landelijk aanbod. Wat precies met het profiel wordt bedoeld en hoe het profiel van de instelling gewogen moet worden blijkt echter niet uit de tekst. De commissie acht dit onderdeel van de regeling niet uitvoerbaar.

2.3 Administratieve belasting

In de toelichting op de Regeling is aangegeven dat de wijzigingen in het toetsingskader niet leiden tot een verzwaring van de administratieve lasten. De commissie is van mening dat de wijzigingen wel degelijk leiden tot een toename van de administratieve belasting, omdat van de instellingen een vooraankondiging van hun voornemens wordt gevraagd die de CDHO vervolgens moet communiceren, de instellingen wordt gevraagd zich te verantwoorden over gevoerde afstemming met andere instellingen, zij moeten beschrijven waarom de beoogde vernieuwing niet past binnen het reeds bestaande opleidingsaanbod en zij moeten beschrijven in hoeverre de nieuwe opleiding past binnen het profiel van de instelling. Dit zijn nieuwe elementen die zijn toegevoegd aan de toetsingselementen in de regeling 2018. Ten slotte zal het afschaffen van de hertoetsingsprocedure leiden tot meer administratieve lasten, omdat instellingen dan niet meer kunnen volstaan met een brief met een verzoek om hertoetsing, maar een geactualiseerd dossier inclusief vooraankondiging en afstemming zullen moeten indienen. De commissie adviseert daarom het ministerie om over te gaan tot een wetswijziging die leidt tot het verlengen van de geldigheidsduur van het macrodoelmatigheidsbesluit van 10 naar 18 maanden. Daarmee hebben de instellingen en de NVAO voldoende tijd om de TNO-procedure uit te voeren en dan kan de hertoetsingsprocedure worden afgeschaft.

2.4 Rol onbekostigd aanbod nog altijd diffuus

De commissie betreft bij de afbakening van het verwante opleidingsaanbod conform de regeling macrodoelmatigheid 2018 ook onbekostigde geaccrediteerde opleidingen die onder vergelijkbare

condities worden aangeboden. De bepalingen over de weging van het onbekostigde geaccrediteerde opleidingsaanbod zijn tekstueel gewijzigd. Voor de commissie is niet helder of de belangen van de onbekostigde geaccrediteerde opleidingen in de nieuwe regeling op dezelfde wijze betrokken zullen worden of dat er een wijziging is beoogd. Daarbij komt de vraag of de nieuwe tekst in lijn is met het bestuursakkoord tussen de NRTO en het ministerie waarin is aangegeven dat er wordt gestreefd naar een meer gelijk speelveld tussen de bekostigde en onbekostigde instellingen.

Tot slot merkt de commissie op dat twee onderdelen in de toelichting op de regeling macrodoelmatigheid 2018 niet terugkomen in de nieuwe regeling. Het betreft het advies van de CDHO aan de NVAO over de indeling van nieuwe opleidingen in het Croho en het advies van de CDHO aan de NVAO over de naamgeving van nieuwe opleidingen. De commissie is van mening dat de CDHO, vanwege haar primaire taak en kennis over het totale opleidingsaanbod, bij uitstek in de positie is om de transparantie van het totale opleidingsaanbod te bewaken. De naamgeving van opleidingen en de indeling van opleidingen in het register vormen daarbij het eerste en meest heldere aangrijpingspunt. De commissie verzoekt het ministerie dan ook met klem om de naamgeving en indeling van opleidingen een plaats te geven binnen het macrodoelmatigheidsbeleid.