

## Reactie R6 hogescholen internetconsultatie Regeling macrodoelmatig opleidingsaanbod hoger onderwijs 2023

15 februari 2023

**De R6 hogescholen**, het samenwerkingsverband van de zes Randstadhogescholen: Hogeschool van Amsterdam, Hogeschool Inholland, Hogeschool Leiden, De Haagse Hogeschool, Hogeschool Rotterdam en Hogeschool Utrecht, komen tot een gezamenlijke zienswijze op de Regeling macrodoelmatigheid opleidingsaanbod hoger onderwijs 2023. Deze zienswijze is onderbouwd met onze **gezamenlijke** drie standpunten en wordt aangevuld met instellingspecifieke standpunten in de achterliggende bijlage.

We erkennen als R6 hogescholen dat een Regeling moet leiden tot een **doelmatig opleidingsaanbod** en een **doelmatige taakverdeling** tussen instellingen in het hoger onderwijs. Daarnaast ondersteunen we ook het streven van de Minister om tot meer rust en ruimte te komen in het stelsel.

Zo zien wij als hogescholen een meerwaarde van **goede onderlinge** afstemming zoals het samen verkennen, het samen ontwikkelen en waar mogelijk het gezamenlijk aanbieden van onderwijsaanbod. Hiervoor is meer nodig dan enkel het aanpassen van de Regeling omdat deze **onvoldoende handvatten** biedt om de beoogde doelen te realiseren. Het hele systeem moet hierop ingericht zijn.

Tevens zien wij **discrepanties** tussen de gestelde doelen en de wijze waarop dit gerealiseerd zou moeten worden kijkend naar de uitwerking in de artikelen. Ons inziens stimuleert de uitwerking van de Regeling nog onvoldoende de gestelde doelen en is **een aanpassing** in elk geval nodig voor de drie volgende punten:

1. **Toetsing van innovatieve opleidingen:** de kwantitatieve onderbouwing blijft ook bij innovatieve opleidingen die opleiden tot nog niet bestaande beroepen/werkveld, bestaan. Daarnaast wordt niet duidelijk hoeveel gewicht er wordt toegekend aan de kwalitatieve onderbouwing. Daarbij dient in aanmerking te worden genomen dat met name in de kwalitatieve onderbouwing de toekomstgerichtheid van de opleiding t.b.v. dikwijls nog niet bestaande beroepen kan worden beschreven. Dit stimuleert niet de ontwikkeling van innovatieve en toekomstgerichte opleidingen. Tezamen met het uitgangspunt in de Regeling dat wo- en hbo-masters volgens dezelfde criteria beoordeeld worden, wordt het succesvol aanvragen van hbo-masters nog complexer. We pleiten ervoor dat de hbo-masters op hun eigen merites beoordeeld worden.  
Ter illustratie:

Toelichting Paragraaf 3, Artikel 6, criterium A:

*“Een arbeidsmarktbehoefte dient altijd, dat mag ook in beperkte mate zijn, kwantitatief te worden onderbouwd. De mogelijkheid tot kwalitatieve onderbouwing, zoals ingezet bij de vorige Regeling, wordt aanvullend op de kwantitatieve onderbouwing, behouden zodat maatwerk kan worden geleverd bij de beoordeling.”*

Uit de Regeling wordt niet duidelijk wat er wordt verstaan onder ‘beperkte mate’. We verzoeken het ministerie duidelijker aan te geven hoe kwalitatief en kwantitatief arbeidsmarktonderzoek wordt gewogen. Zorg dat het ontwikkelen van cross-sectorale opleidingen voor al het aanbod (Ad, Ba, Ma) mogelijk wordt gemaakt. De nieuwe Regeling maakt echter op geen enkel punt het aantonen van arbeidsmarktbehoefte voor dit type opleidingen makkelijker dan de oude Regeling. Dit kan alsnog door aan te geven wat verstaan wordt onder kwalitatief onderzoek, en wat verstaan wordt onder kwantitatief onderzoek, en hoe beide gewogen worden.

2. **Hertoetsing** Hoewel een hertoetsing bij de CDHO zoveel mogelijk voorkomen moet worden, is het niet conform de doelstelling van deze Regeling om de instelling dan maar een nieuw verzoek te laten indienen na het aflopen van de geldigheid. Ter illustratie:

Door OCW wordt aangegeven dat de huidige hertoetsing juridisch niet houdbaar en niet wenselijk is. Omdat in de werkelijkheid dit tijdpad niet uitvoerbaar is, mede door het langere proces om te komen tot een Toets Nieuwe Opleiding waar instellingen afhankelijk van zijn, is deze uitwerking niet uitvoerbaar voor instellingen. Een betere optie is om na het besluit op de MD-toets een periode van 6 maanden te krijgen om de opleiding te ontwikkelen en een goed uitgewerkte aanvraag in te dienen bij de NVAO. Hogescholen hebben de tijd nodig om zorgvuldig een nieuwe opleiding op te zetten, niemand heeft er baat bij als dat zo snel mogelijk moet worden gedaan vanwege externe tijdsdruk.

Daarnaast heeft de minister nergens aannemelijk gemaakt waarom een wetswijziging niet mogelijk zou zijn of niet wenselijk zou zijn. In een wetsvoorstel zou dan ofwel de wettelijke geldigheidstermijn in de wet kunnen worden verruimd, ofwel een hertoetsingsprocedure worden opgenomen in de wet.

**3. Bekendmaking voornemen tot aanvraag** (Het artikel beschrijft dat instellingen twee keer per jaar (15 mrt en 15 sept) kenbaar kunnen maken welke nieuwe opleidingen zij willen starten). Ter illustratie:

Hoewel wij het doel steunen om de samenwerking tussen instellingen te stimuleren, is op dit moment de Regeling onduidelijk welk gewicht er wordt gegeven aan dit 'procedurele verzoek'. Is het een harde verplichting om twaalf maanden van tevoren het voornemen kenbaar te maken, of niet? Enerzijds lijkt dit vrijwillig te zijn, maar de toelichting op pagina 9 van de Regeling beschrijft dat een aanvraag niet in behandeling wordt genomen als het reeds bekendgemaakte voornemen niet blijkt uit het aanvraagformulier. Tevens is niet duidelijk of met het bedoelde voornemen ook de verwachte verplaatsingen van opleidingen en uitbreidingen van opleidingen naar nevenvestigingen worden bedoeld. De onduidelijkheid wordt vergroot door een zin in de toelichting op de Regeling waarin staat: *"Het is **de bedoeling** dat een instelling die een voornemen heeft kenbaar gemaakt binnen twaalf maanden haar macrodoelmatigheidsaanvraag indient."* Het lijkt ons logischer om de termijn in de Regeling (artikel 3 lid 1) te verkorten naar zes in plaats van twaalf maanden: *"Het instellingsbestuur maakt zoveel als mogelijk uiterlijk zes maanden voorafgaand aan de aanvraag, voor 15 maart of voor 15 september, aan de CDHO kenbaar ..."*

De R6 vindt het van belang om te werken aan de in de Regeling genoemde doelen, zoals het verbeteren van de onderlinge afstemming tussen hogescholen en universiteiten. De betrokken hogescholen denken dan ook graag met het Ministerie mee over hoe dit beter kan, en doen daarvoor een aantal verbetervoorstellen (zie kaders).

Vanaf pagina 3 volgt een nadere uitwerking zienswijze vanuit Hogeschool Leiden

## Nadere uitwerking zienswijze Regeling macrodoelmatigheid hoger onderwijs 2023 door Hogeschool Leiden

### *Aanleiding nieuwe Regeling*

Om verdere invulling te geven aan de ambities uit de Strategische Agenda HO wil OCW de huidige Regeling macrodoelmatigheid hoger onderwijs 2018 herzien. Een verdere uitwerking van de doelmatigheid van het hoger onderwijsaanbod vormt onderdeel van de Toekomstverkenning HO die in de zomer 2023 gereed zal zijn.

### *Doel nieuwe regeling*

De huidige Regeling macrodoelmatigheid hoger onderwijs 2018 wordt om twee redenen herzien. Ten eerste wordt meer transparantie en navolgbaarheid in de beoordeling en besluitvorming beoogd die bijdraagt aan de uitvoerbaarheid voor hoger onderwijsinstellingen die aanvragen doen. Ten tweede wordt met deze regeling beoogd om een doelmatig opleidingsaanbod en een doelmatige taakverdeling tussen instellingen in het hoger onderwijs te realiseren.

### *Methode totstandkoming zienswijze*

Om te komen tot deze nadere uitwerking van onze zienswijze is ervoor gekozen om de artikelen in de regeling te toetsen aan de twee doelen die gesteld zijn. Onderstaande beschrijft waar de nieuwe Regeling ons inziens **niet** bijdraagt aan meer transparantie en navolgbaarheid in de beoordeling en besluitvorming die wordt beoogd bij te dragen aan de uitvoerbaarheid voor hoger onderwijsinstellingen die aanvragen doen en/of; waar de nieuwe Regeling **niet** bijdraagt aan een doelmatig opleidingsaanbod en een doelmatige taakverdeling tussen instellingen (als bedoeld in de Regeling).

### *Leeswijzer*

Hieronder worden deze punten nader toegelicht. De opbouw is volgens de artikelen van de Regeling met soms een verwijzing naar een ander artikel, daar waar dit relevant is. Op de niet genoemde artikelen is geen zienswijze geformuleerd omdat de relatie tussen de gestelde doelen en het artikel helder is of omdat dit artikel al reeds is beschreven in de gezamenlijke zienswijze van de R6. Daar waar mogelijk wordt een alternatief beschreven dat ons inziens **wel** bijdraagt aan een van de bovengenoemde redenen om de Regeling aan te passen.

## **Artikel 3: betreft Bekendmaking voornemen tot aanvraag**

*De uitwerking van dit artikel draagt onvoldoende bij aan een doelmatige taakverdeling en wel om de volgende reden:* Beoogd wordt met het kenbaar maken van het voornemen dat er een doelmatige samenwerking tussen instellingen plaatsvindt. Hiervoor worden in de toelichting bestaande overlegstructuren genoemd (zie algemene toelichting en toelichting artikel 4). Onduidelijk is welke overlegstructuren geschikt zouden zijn voor zowel het HBO als het WO om de samenwerking te stimuleren voor het onderwijsaanbod dat universiteiten willen gaan aanbieden dat de facto tot het HBO behoort en andersom.

## **Artikel 4: Indienen aanvraag**

*De uitwerking van dit artikel draagt onvoldoende bij aan meer transparantie en navolgbaarheid in de beoordeling en besluitvorming van aanvragen en wel om de volgende reden:*

Het dient bij de aanvraag *de voorkeur* dat instellingen toelichten "hoe is afgestemd met andere instellingen en wat de uitkomst hiervan is". Onduidelijk is wat hierbij als **bewijslast** moet worden meegenomen in de aanvraag en wat er gebeurt met een aanvraag die deze toelichting niet heeft, ergo: welk **gewicht** wordt toegekend aan de toelichting?

*De uitwerking van dit artikel draagt onvoldoende bij aan een doelmatige taakverdeling en wel om de volgende reden:*

Voor de regionale ecosystemen en het belang om bij te dragen aan een Leven Lang Ontwikkelen vinden wij het een **goed punt** dat de onderbouwing van nieuw te ontwikkelen Associate Degree's niet landelijk hoeven worden afgestemd maar dat dit op regionaal niveau volstaat met die partners waar de nieuwe opleidingen het meest geschikt voor zijn of lijken te zijn. Wat echter vervolgens een **onnodige verzwaring** is (geen doelmatige taakverdeling), is de noodzaak dat voor nieuwe opleidingen met **een regionale context** wel een **nationale/**

**landelijke behoefte en ruimte** moet worden aangetoond (artikel 6). De behoefte kan namelijk regionaal zijn en hoeft niet landelijk te zijn. Een herijking van het **beoordelingsinstrumentarium** zou kunnen helpen om de macrodoelmatigheid te beoordelen.

*De uitwerking van dit artikel draagt onvoldoende bij aan meer transparantie en navolgbaarheid in de beoordeling en besluitvorming van aanvragen en wel om de volgende reden:*

De regeling biedt ook de mogelijkheid voor een instelling om 'het totaalpakket' van voorstellen te beoordelen. Niet helder, niet transparant en niet navolgbaar is hoe dit door het CDHO wordt beoordeeld en **met welke criteria?** Daarnaast wekt deze mogelijkheid de indruk dat instellingen (1) zelf niet weten of hun opleidingsportfolio **doelmatig** is en (2) zorgt dit ervoor dat **niche-opleidingen** met een maatschappelijke bijdrage (die de niet bekostigde instellingen niet zullen aanbieden) mogelijk gaan verdwijnen als arbeidsmarktrelevantie (artikel 6, criterium a) onvoorwaardelijk moet worden aangetoond.

Aanvullend vinden wij het belangrijk dat niet alleen het CDHO reflecteert op de afstemming tussen instellingen t.b.v. de verkenning naar hoe de samenwerking op nieuw opleidingsaanbod mogelijk in toekomstige wetgeving kan worden verankerd maar dat juist ook de reflectie van desbetreffende instellingen hierbij wordt meegenomen. Tenslotte wordt beoogd in het bestuursakkoord dat zowel de koepels, als de sector en de instellingen reflecteren op het aanbod en hoe zij (bij)sturen op het onderwijsaanbod (paragraaf 1.4).

#### **Artikel 5: beoordelen aanvraag**

*De uitwerking van dit artikel draagt onvoldoende bij aan meer transparantie en navolgbaarheid in de beoordeling en besluitvorming van aanvragen en wel om de volgende reden*

De verbreding dat meerdere belanghebbenden een zienswijze mogen aanleveren zoals bijvoorbeeld studentenorganisaties stimuleert instellingen om het studentenperspectief mee te nemen, en dat ondersteunen wij. Echter, zal een dergelijke verbreding pas bijdragen aan **een transparante en navolgbare beoordeling** als in de regeling duidelijk wordt gemaakt **welke zwaarte** deze zienswijzen (van collega instellingen; onbekostigde instellingen; studentenorganisaties etc.) meekrijgen van het CDHO in haar beoordeling van de macrodoelmatigheidsaanvraag.

*De uitwerking van dit artikel draagt onvoldoende bij aan meer transparantie en navolgbaarheid in de beoordeling en besluitvorming van aanvragen en wel om de volgende reden:*

In artikel 5 wordt aangegeven dat een zienswijze mag worden ingediend door hoger onderwijsinstellingen die op dat moment **nog geen vergelijkbare** opleidingen verzorgen, maar in de toekomst dat wel van plan zijn. Onduidelijk is wat de zwaarte van een dergelijke zienswijze is – gezien **de onzekerheid** of die instelling een dergelijke opleiding ook echt gaat aanbieden – en hoe zich dat verhoudt tot een instelling die voor een dergelijke opleiding een aanvraag indient. Beschreven staat dat "Ook hoger onderwijsinstellingen die nog geen vergelijkbare opleidingen verzorgen, maar dat in de toekomst wel van plan zijn, bijvoorbeeld op grond van een sectorplan, kunnen hun zienswijzen indienen." **Dit is in strijd** met artikel 6 subcriterium b2: omdat een opleiding alleen een nieuwe opleiding mag aanbieden dat in lijn is met het eigen instellingsprofiel.

#### **Artikel 6:**

Criterium A, arbeidsmarktbehoefte

*De uitwerking van dit artikel draagt onvoldoende bij aan meer transparantie en navolgbaarheid in de beoordeling en besluitvorming van aanvragen en wel om de volgende reden:*

Aangegeven wordt in de Regeling dat een positief besluit voor een opleiding waar de arbeidsmarktbehoefte m.n. wordt ingegeven **door opscholingsbehoefte** van zittend personeel, voorlopig beperkt blijft tot deeltijd. Nu zijn m.n. duale varianten gericht op opscholing en is deeltijd ook **gericht op omscholing**. In die zin klopt 1) het argument niet en 2) wekt dit de indruk dat instellingen zelf geen doelmatig opleidingsportfolio hanteren.

*De uitwerking van dit artikel draagt onvoldoende bij aan meer transparantie en navolgbaarheid in de beoordeling en besluitvorming van aanvragen en wel om de volgende reden:*

Aangegeven wordt dat deze regeling de ruimte biedt aan de internationale behoefte en ruimte (inclusief de internationale samenwerking) van de nieuwe opleiding zodat deze kan worden meegenomen in de onderbouwing. De vraag is of **een WO-bachelor** dit criterium kan aantonen daar studenten voornamelijk de keuze maken voor een master en niet de keuze maken om de arbeidsmarkt op te gaan (82%, CBS, 2021).

*De uitwerking van dit artikel draagt onvoldoende bij aan een doelmatige taakverdeling en wel om de volgende reden:*

Het aantonen van een nationale/landelijke behoefte en ruimte voor een AD-opleiding in regionale context zorgt voor ondoelmatige taakverdeling voor het doel dat zij dient. Ook is onduidelijk met welke weging gekeken wordt naar het aantonen van de arbeidsmarktbehoefte: **landelijk zwaarder dan regionaal en op welke manier?** Omdat ook professionele masters, die een ander doel dienen dan de wetenschappelijke masters, tot nu toe volgens dezelfde criteria worden beoordeeld als WO masters wordt hieronder een voorstel gedaan voor een andere invulling van het criterium 'arbeidsmarktbehoefte' zodat **het aanbod op hun eigen merites** wordt beoordeeld:

- Voor WO bachelors geldt: toon wetenschappelijke en maatschappelijke behoefte aan voor NL markt
- Voor WO master geldt: toon wetenschappelijke, arbeidsmarktbehoefte of maatschappelijke behoefte aan voor NL markt
- Voor HBO bachelor geldt: toon arbeidsmarktbehoefte en/of maatschappelijke behoefte aan voor NL markt
- Voor HBO master geldt: toon arbeidsmarktbehoefte en/of maatschappelijke behoefte aan voor NL markt
- Voor Ad geldt: toon arbeidsmarktbehoefte aan omdat deze veelal is gericht op de regio met een onderbouwing vanuit een (consortium) vanuit praktijkgericht ecosysteem

**Artikel 6**, Criterium b bestaat uit 2 subcriteria: noodzaak en profiel instelling

*Subcriterium 1: noodzaak*

*De uitwerking van dit artikel draagt onvoldoende bij aan meer transparantie en navolgbaarheid in de beoordeling en besluitvorming van aanvragen en wel om de volgende reden:*

Onderbouwd moet worden o.a.: met wie er op voorhand is samengewerkt/afgestemd, waarom dit geen afstudeerrichting kan worden van een bestaande opleiding; welke inspanningen er zijn gedaan; en welk verwant aanbod er al is. Met name voor dit laatste is het noodzakelijk om helder te hebben wat met wat wordt vergeleken omdat **professionele masters niet hetzelfde zijn als wetenschappelijke masters** (zie ook voorstel artikel 5).

Ook wordt aangegeven dat de nieuwe opleiding geen negatieve gevolgen mag hebben voor de spreiding van het landelijke bestaande opleidingsaanbod. Onduidelijk is **wiens perspectief leidend is** m.b.t. 'negatieve gevolgen' (instelling, werkveld, student?) en wanneer een dergelijke voorspelling acceptabel is.

*Subcriterium 2: profiel instelling*

*De uitwerking van dit artikel draagt onvoldoende bij aan meer transparantie en navolgbaarheid in de beoordeling en besluitvorming van aanvragen en wel om de volgende reden:*

Bij dit onderdeel ontbreekt in de Regeling nu nog het 'wetenschappelijke' danwel 'toegepaste' profileringsonderdeel dat belangrijk wordt geacht voor de weging van de aanvragen in het bijzonder voor masteropleidingen (zie ook voorstel bij Artikel 6b, subcriterium 1). Het aanbod wetenschappelijke masters is reeds vele malen groter en wordt tot op heden als '**verwant opleidingsaanbod**' beoordeeld met professionele masters maar **is** niet verwant. Dit onderscheid dient dus te worden meegenomen zodat duidelijk is of er al **echt** verwant aanbod is voor het toegepaste danwel wetenschappelijke aanbod, of niet.

**Artikel 7:** Aanvullend criterium wo-opleidingen bij hogescholen en hbo-opleidingen bij universiteiten

*De uitwerking van dit artikel draagt onvoldoende bij aan een doelmatig opleidingsaanbod en wel om de volgende reden:*

De aanpassing om als hogeschool een wo-opleiding te verzorgen en als universiteit om een hbo-opleiding te verzorgen **zorgt niet voor een helder profiel** waar de instelling voor staat (wetenschappelijk danwel

praktijkgericht). Daarnaast lijkt de borging voor het niveau te komen uit “bijvoorbeeld” een samenwerkingsovereenkomst tussen beide instellingen. **De borging** zit hem naar ons idee niet in de aanvraag maar in de continuïteit van de samenwerking. Hierbij zou het logisch zijn, om net als bij een joint degree, vast te leggen dat wanneer de samenwerking stopt de WO instelling ook niet meer de HBO opleiding mag verzorgen en andersom tenzij zij met een andere instelling **de samenwerking kan continueren** en het logisch is dat die instelling vanuit haar profiel die opleiding zou aanbieden.

**Artikel 8:** Vrijstelling van de individuele macrodoelmatigheidstoets d.m.v. een geclusterde macrodoelmatigheidsaanvraag (clusteraanvraag)

*De uitwerking van dit artikel draagt onvoldoende bij aan een doelmatige taakverdeling en wel om de volgende reden:* Bij het opleiden in school (sinds 2019) geldt dat wanneer het curriculum voor meer dan 50% in de praktijk wordt gevolgd, zij een nieuwe vestigingsplaats dienen aan te vragen. Omdat dit bij duale opleidingen het werkplekleren al snel boven de bovenstaande grens zou uitkomen, wordt het beroepsuitoefeningsdeel niet mee berekend in het deel dat buiten de vestigingsplaats wordt verzorgd. In deze uitzondering ontbreekt **de uitzondering voor de flexibele opleidingen**, die veelal in deeltijd worden aangeboden en werken met leeruitkomsten (aantonen beroepsproducten) waarbij niet altijd eenduidig kan worden aangetoond wat op de werkplek tot stand is gekomen en wat binnen de instelling.

**Artikel 10:** Benodigde informatie bij het samenvoegen van bestaande opleidingen

*De uitwerking van dit artikel draagt onvoldoende bij aan meer transparantie en navolgbaarheid in de beoordeling en besluitvorming van aanvragen en wel om de volgende reden:*

Als de Regeling beoogt om het verbreden van opleidingen te stimuleren dan vraagt dit ook om **een herijking van De Richtlijn verbreding opleidingen 2017 van de NVAO** zodat meer duidelijk wordt waar een opleiding aan moet voldoen. Ook de verruiming van **het percentage eindtermen** waarvan mag worden afgeweken (en worden vastgelegd) zal een stimulerend effect hebben op de samenvoeging van opleidingen zoals beoogd in deze Regeling.

Wat ontbreekt in deze Regeling is het mogelijk maken van **sectoroverstijgende opleidingen** ook binnen het hbo. Gebleken is (Analyse CDHO, 2020) dat sectoroverstijgende een hoger diplomarendement hebben waarbij er nauwelijks sprake is van switch. Door deze mogelijkheid niet mee te nemen in deze Regeling is er wat dat betreft **geen Level Playing Field** tussen HBO-instellingen en WO-instellingen.

**Artikel 11:** Criteria voor het gezamenlijk verzorgen van een nieuwe opleiding

*De uitwerking van dit artikel draagt onvoldoende bij aan een doelmatige taakverdeling en wel om de volgende reden:* Indien een deel van een Associate Degree-opleiding wordt verzorgd door een bve-instelling dienen er twee aanvragen macrodoelmatigheid te worden ingediend. Eén voor macrodoelmatigheid opleidingsaanbod (WHW 7.17, lid 2) en één aanvraag om het deel van het aanbod door de bve instelling te laten verzorgen (WHW 7.8a). Dit **stimuleert niet om het onderwijsaanbod door twee instellingen te laten aanbieden.**