

Vergaderjaar 2016–2017

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 559

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 oktober 2016

Het opleidingsaanbod in het hoger onderwijs is idealiter op landelijk niveau doelmatig, waarbij het toegankelijk is en aansluit bij de behoeften op de arbeidsmarkt, de wetenschap en de maatschappij. De focus is nadrukkelijk breder dan alleen de behoeften op de arbeidsmarkt of het economisch belang. Het opleidingsaanbod dient studenten in staat te stellen hun talenten zo veel mogelijk te ontwikkelen en hen op te leiden tot kritische, maatschappelijk betrokken burgers. Bij de totstandkoming van het landelijk aanbod is het belangrijk dat er op een behoedzame – doelmatige – wijze wordt omgesprongen met publieke middelen. Elke euro kan immers maar één keer worden uitgegeven. De toegankelijkheid moet bovendien geborgd zijn. Een dekkend, toegankelijk aanbod aan bekostigde opleidingen in het hoger onderwijs, stelt studenten in staat om tegen redelijke prijzen (het wettelijk collegegeld) op een divers aantal terreinen een studie te volgen en een diploma te behalen. Daarbij is het aan studenten om zo bewust mogelijk voor een bepaalde studie te kiezen.

Instellingen hebben de afgelopen decennia steeds meer aandacht gekregen voor de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod. In de aanloop naar de Strategische Agenda heb ik met instellingen het gesprek gevoerd over de wijze waarop zij de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod borgen. Hierbij kwam een aantal voorbeelden ter sprake – dat verderop in deze brief nader toegelicht zal worden – waaruit blijkt dat goed overleg tussen de instellingen een sleutelrol kan hebben bij de vormgeving van een macrodoelmatig opleidingsaanbod. Met het macrodoelmatigheidsbeleid vanuit de overheid wil ik dit overleg stimuleren. In de Strategische Agenda heb ik een verkenning aangekondigd van het huidige macrodoelmatigheidsbeleid. Daarbij heb ik aangekondigd dat het vergroten van eigenaarschap van en vertrouwen in de instellingen, het bieden van meer ruimte voor vernieuwing, het stimuleren van samenwerking tussen onderwijsinstellingen en andere

betrokken partners, en het verminderen van de administratieve lasten daarbij mijn focuspunten zijn. Ik heb het huidige beleid geanalyseerd en veel gesprekken gevoerd met onder andere studenten, hogescholen, universiteiten, koepelverenigingen en werkgevers. Daaruit volgt de conclusie dat het huidige beleid aansluit bij de doelen, maar dat er mogelijkheden zijn voor verbetering en vereenvoudiging. In deze brief doe ik daarom voorstellen die voortbouwen op wat al goed gaat in het macrodoelmatigheidsbeleid en die tegelijkertijd de benodigde verbetering en vereenvoudiging zullen aanbrengen.

De afgelopen tijd is het debat over macrodoelmatigheid ook in de maatschappij en in de Tweede Kamer gevoerd. Zo hebben wij tijdens het Algemeen Overleg «Arbeidsmarktkansen ho en selectie en toegankelijkheid van het hoger onderwijs» met elkaar gesproken over het belang van macrodoelmatigheidsbeleid gericht op het totale opleidingsaanbod in het hoger onderwijs, zodat het voldoende aan blijft sluiten bij wat er nodig is op de arbeidsmarkt en de maatschappij. Ik heb de motie van de leden Duisenberg en Van Meenen, om in lijn met het voorstel van het Interstedelijk Studenten Overleg (ISO) te komen met voorstellen voor periodieke toetsing van het bestaand aanbod, overgenomen.¹ Met deze brief doe ik deze motie gestand.

Op basis van mijn verkenning ziet de kern van deze beleidsvoorstellen er als volgt uit: ik wil inzetten op een integraal beleid, gericht op de macrodoelmatigheid van nieuw én bestaand aanbod. Daarbij ligt het eigenaarschap in eerste instantie bij de sector zelf, waarbij ik een goede samenwerking tussen instellingen onderling, en met andere relevante partners, cruciaal vind. Er moet in het toekomstige macrodoelmatigheidsbeleid bovendien meer ruimte zijn voor vernieuwing en responsiviteit, ook in het licht van de steeds snellere ontwikkeling op de arbeidsmarkt en in de maatschappij in den brede. Meer eigenaarschap bij instellingen zelf zal hier ook aan bijdragen. Hoe meer instellingen deze verantwoordelijkheid zelf oppakken, hoe minder sturing er vanuit de overheid nodig is. Tot slot zet ik in op een vermindering van administratieve lasten en kortere doorlooptijden.

Hieronder beschrijf ik eerst de uitkomsten van de verkenning. Vervolgens ga ik in op mijn beleidsvoorstellen voor de toekomst. Tot slot ga ik nog in op hoe ik deze beleidsvoorstellen de komende tijd uit zal werken en zal implementeren. In bijlage 1² bij deze brief vindt u een beschrijving van het huidige macrodoelmatigheidsbeleid en hoe dit door de jaren heen tot stand is gekomen. Ook wordt daar een korte internationale vergelijking gemaakt. In bijlage 2³ beschrijf ik een aantal beleidsalternatieven die ik heb bekeken, maar die niet mijn voorkeur hebben.

De brief is in overeenstemming met het Ministerie van Economische Zaken tot stand gekomen en betreft mede het hbo in de sector landbouw, natuurlijke omgeving en voedsel.

1. Verkenning macrodoelmatigheidsbeleid

In de analyses die ik gemaakt heb en de gesprekken die ik gevoerd heb met hogescholen, universiteiten, studentenorganisaties ISO en LSVb, de VH, VSNU, NRTO, VNO-NCW en experts kwam een aantal punten steeds duidelijk terug, met name punten die om aandacht vragen in het kader

¹ Kamerstuk 31 288, nr. 531

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

van een steeds sneller veranderende samenleving en arbeidsmarkt. Hieronder licht ik de punten toe.

Een overzichtelijk en transparant aanbod

Voor studenten moet duidelijk zijn wat het aanbod is, wat opleidingen inhouden en wat studenten daarmee kunnen. Datzelfde geldt voor werkgevers. Om het aanbod overzichtelijk te houden adviseert de CDHO ook regelmatig over naamgeving van opleidingen, waarna de NVAO bij de toets nieuwe opleiding (tno) toetst of de door het instellingsbestuur gekozen naam voor de opleiding voldoende inzicht biedt in de inhoud van de opleiding. Een transparant aanbod zorgt ervoor dat potentiële studenten een bewuste studiekeuze kunnen maken en versterkt de verbinding tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Ik wil studenten zoveel mogelijk keuzevrijheid bieden en hen in staat stellen zelf zo bewust mogelijk een keuze te maken voor een bepaalde studie. Die keuze moet gebaseerd zijn op een brede set overwegingen, waarbij passie voor een bepaalde studie hopelijk een belangrijke factor is en alleen kiezen op basis van arbeidsmarktperspectief niet zaligmakend is. Studenten die kiezen voor een studie waarvoor ze intrinsiek gemotiveerd zijn, hebben meer studiesucces. Bovendien komt een deel van de studenten vaak goed terecht op de arbeidsmarkt, maar wel in een andere sector dan waarvoor ze zijn opgeleid. Dat is op zich niet erg. Wel vind ik het van groot belang dat studenten bij het maken van de studiekeuze over goede informatie over onder andere arbeidsmarktperspectieven beschikken.

Goede voorlichting van studenten over onder andere arbeidsmarktperspectieven is dan ook een belangrijk onderdeel van het beleid gericht op een goede aansluiting van opleidingen op de maatschappij, arbeidsmarkt en wetenschap. Een goed voorbeeld is de studiebijsluiter. Ook studiekeuzeactiviteiten, die sinds enkele jaren verplicht zijn, dragen hieraan bij. Om studenten transparantie en toegankelijkheid te kunnen garanderen, is het noodzakelijk dat instellingen juiste, complete en goed toegankelijke informatie geven, en dat die informatie makkelijk vindbaar is. Uit een inventarisatie die het ISO onlangs deed, kwam naar voren dat dat nu nog niet altijd het geval is.⁴ In mijn brief van 14 juli 2016 over Studiekeuze-informatie en stichting Studiekeuze123 ben ik dieper ingegaan op hoe ik een betere voorlichting aan studenten zal stimuleren.⁵ Ook de VH en de VSNU vinden transparantie en eenduidigheid van gegevens over arbeidsmarktperspectief van nadrukkelijk belang en samen met de studentenorganisaties streven zij ernaar om per aankomend studiejaar deze eenduidige en transparante informatie over het arbeidsmarktperspectief te kunnen verschaffen. VH, VSNU en de studentenorganisaties ISO en LSVb zijn in samenspraak met Studiekeuze123 aan het kijken hoe voorlichting over het arbeidsmarktperspectief van opleidingen kan worden uitgebreid – bijvoorbeeld met informatie over in welke sectoren alumni van de betreffende opleidingen werkzaam zijn – en hoe de in de HBO-monitor en de Nationale Alumni Enquête gehanteerde definities kunnen worden gelijkgetrokken en aangescherpt. Hiertoe zal ook samenwerking worden gezocht met organisaties als ROA en CBS.

Aansluiting op de arbeidsmarkt van nieuw en bestaand aanbod

Goede voorlichting is belangrijk, maar daarmee zijn we er nog niet. In de praktijk blijkt dat niet alle studenten de arbeidsmarkt- en toekomstperspectieven in den brede meewegen bij hun studiekeuze. Uit de studenten-

⁴ Zie: <http://www.iso.nl/persbericht/opleidingen-vertellen-studiekiezers-vaak-niet-het-hele-verhaal/>

⁵ Kamerstuk 31 288, nr. 548

monitor 2015 van ResearchNed komt bijvoorbeeld naar voren dat 23% van de eerstejaars studenten in het hoger onderwijs rekening houdt met arbeidsmarktperspectieven bij de keuze voor hun opleiding. Daarnaast houdt nog de helft daar enigszins rekening mee. Het overige deel geeft aan in het geheel geen rekening te houden met arbeidsmarktperspectieven van de opleiding. Uit het onderzoek Studie en Werk van SEO komt naar voren dat met name studenten die een opleiding gevolgd hebben met relatief minder goede arbeidsmarktperspectieven achteraf het vaakst spijt hebben van hun studie.⁶ Instellingen en overheid hebben een taak om eraan bij te dragen dat studenten zo goed mogelijk terecht kunnen komen. Dit is niet alleen voor de betreffende studenten van belang; ook voor de maatschappij als geheel is het van belang dat het onderwijsaanbod goed aansluit op de behoeften van de arbeidsmarkt, de wetenschap en de maatschappij. Het macrodoelmatigheidsbeleid en het beleid gericht op een goede voorlichting over opleidingen en op de studiekeuze-activiteiten zijn daarin twee belangrijke instrumenten die elkaar goed aanvullen en in balans houden.

Op dit moment is de aansluiting op de arbeidsmarkt over de hele linie voor het hoger onderwijs goed te noemen. Voor zover dit niet het geval is wordt dit voor een deel veroorzaakt door conjuncturele effecten. Het ROA (Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt) brengt tweejaarlijks een publicatie uit waarin de verwachte arbeidsmarktontwikkelingen voor de komende jaren worden geschetst. In de meest recente prognose schetst het ROA de aansluiting op de arbeidsmarkt tot 2020. Het algemene beeld dat hieruit naar voren komt, is dat de werkloosheid na jaren van crisis nog relatief hoog is, maar dat voor de komende jaren een groei van de werkgelegenheid verwacht wordt. De verwachte arbeidsmarktperspectieven (verhouding tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt) voor hbo- en wo-gediplomeerden zijn tot 2020 in zijn algemeenheid redelijk te noemen volgens het ROA, de loopbaanperspectieven (een indicator die een beeld geeft van de verwachte loongroei tussen 25- en 45-jarige leeftijd) zelfs goed tot zeer goed. Uit de meest recente hbo-monitor van de Vereniging Hogescholen kwam naar voren dat de werkloosheid onder afgestudeerde hbo'ers de afgelopen twee jaar gedaald is, naar 5,5% in 2015. 81,4% van de werkenden heeft binnen drie maanden na afstuderen een eerste baan, 77% van de afgestudeerden heeft in 2015 binnen anderhalf jaar een baan op hbo-niveau of hoger. Het merendeel van de studenten (72%) is positief over de aansluiting tussen opleiding en werk.⁷ Als we kijken naar de arbeidsmarktperspectieven volgens de prognoses van het ROA voor 2015–2020, dan verschillen deze per sector. Voor bijvoorbeeld hbo onderwijs, en voor hbo en wo-techniek zijn de perspectieven goed, voor bijvoorbeeld wo onderwijs en wo medisch worden deze perspectieven als «matig» getypeerd, doordat hier de komende jaren relatief weinig werkgelegenheidsgroei wordt verwacht. Voor geen enkele sector in het hbo of wo zijn de perspectieven slecht. Los van deze arbeidsmarktperspectieven is het zo dat een substantieel deel van de studenten na hun studie werk vindt in andere sectoren of in het buitenland.

Dat de aansluiting over het algemeen goed is neemt niet weg dat er ook knelpunten zijn. Zo zijn er recent verschillende berichten in de media geweest over onvoldoende arbeidsmarktperspectieven van sommige bestaande opleidingen. In een uitzending van De Monitor was bijvoorbeeld veel aandacht voor dit onderwerp aan de hand van de opleiding wo

⁶ Zie Studie & Werk 2016, de arbeidsmarktpositie van hbo'ers en academici uit het afstudeerjaar 2013/2014, SEO, juni 2016

⁷ Zie Feiten en cijfers, HBO-Monitor 2015: De arbeidsmarktpositie van afgestudeerden van het hbo. Juni 2016.

psychologie.⁸ Ook in verschillende gesprekken met instellingen in het kader van de toekomstverkenning werd meerdere keren opgemerkt dat het opvallend is dat sturing op het bestaande aanbod geen expliciet onderdeel is van het macrodoelmatigheidsbeleid. De arbeidsmarkt, maatschappij en wetenschap veranderen voortdurend. Nu is er alleen een toets bij de start van opleidingen op de noodzaak voor de arbeidsmarkt, maatschappij en wetenschap, en later niet meer. Dit begint in het licht van de steeds snellere veranderingen steeds meer te wringen. Ook in het voorstel van het ISO en de motie van de leden Duisenberg en Van Meenen kwam deze problematiek terug. In paragraaf 2 doe ik voorstellen hoe het macrodoelmatigheidsbeleid explicieter gericht kan worden op zowel nieuw als bestaand aanbod, en hoe dit beleid meer met elkaar verbonden wordt.

Vertrouwen en eigenaarschap

In de Strategische Agenda en mijn brief over het toekomstig accreditatiebeleid heb ik mijn visie geschetst op bestuurlijke verhoudingen. Onderdeel hiervan is dat ik mijn verantwoordelijkheid vorm wil geven vanuit vertrouwen en het leggen van het eigenaarschap voor beleidsdoelen daar waar die het beste kunnen worden opgepakt. Dat geldt ook voor het macrodoelmatigheidsbeleid. Instellingen zijn in eerste instantie zelf aan zet om te signaleren welke behoeften er zijn op de arbeidsmarkt, onder andere in overleg met werkgevers. In de praktijk blijkt dat instellingen steeds vaker met elkaar en andere betrokkenen de handschoen oppakken om tot afspraken te komen over hoe het aanbod er in de toekomst het beste uit kan zien.⁹ Waar signalen zijn voor risico's voor de doelmatigheid zijn instellingen veelal al met elkaar in gesprek om afspraken te maken hoe hiermee om te gaan, bijvoorbeeld in de sectoren geesteswetenschappen, kunsten en techniek (zie bijlage 1)¹⁰. Ook heeft de Vereniging Hogescholen besloten om een sterkte-zwakte analyse te maken van de sectorale analyses die zij de afgelopen jaren heeft (laten) maken, het proces van totstandkoming daarbij inbegrepen.

Ik zie een grote meerwaarde in een sterkere samenwerking tussen instellingen. Op deze goede praktijk wil ik in het toekomstig macrodoelmatigheidsbeleid dan ook voortbouwen. Dat betekent niet dat het beleid helemaal wordt losgelaten of dat verantwoording afleggen niet meer nodig is. Van individuele instellingen kan namelijk niet worden verwacht dat zij alleen de verantwoordelijkheid op zich nemen voor het landelijke aanbod, dat resulteert uit keuzes van individuele instellingen. In paragraaf 2 zet ik verder uiteen hoe ik het eigenaarschap van instellingen wil versterken en hoe ik ervoor wil zorgen dat relevante partners voldoende betrokken zijn.

Trends: Internationalisering, regionalisering, krimp, digitalisering en flexibilisering

Het macrodoelmatigheidsbeleid opereert niet in een vacuüm. Tijdens de verkenning kwamen de gesprekken vaak op de diverse trends en hoe deze van invloed zijn op de vormgeving van het toekomstig macrodoelmatigheidsbeleid. Ik bespreek de trends hieronder. In paragraaf 2 leg ik uit hoe ik in het toekomstig beleid ruimte wil bieden aan deze trends.

⁸ Uitzending De Monitor, KRO-NCRV, 7 februari 2016

⁹ Zie ook de beschrijving in bijlage 1 over de diverse instrumenten die hierbij nu worden gebruikt zoals sectorale analyses en verkenningen het op stellen van sectorplannen en regionale plannen en het uitvoeren van conversies.

¹⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Een belangrijke trend is internationalisering. Het macrodoelmatigheidsbeleid is gericht op het nationale opleidingsaanbod en primair op de nationale arbeidsmarkt. We hebben er echter wel belang bij dat onze opleidingen aantrekkelijk zijn voor internationale studenten die na het afronden van hun opleiding graag hier willen blijven werken én voor Nederlandse studenten die na het afronden van hun opleiding graag in het buitenland willen werken. De opdracht van het onderwijs is ervoor te zorgen dat studenten de juiste kennis en vaardigheden meekrijgen om goed terecht te kunnen komen, of dit nu op de Nederlandse of op de internationale arbeidsmarkt is.

Naast steeds meer internationalisering, kan ook worden gesproken over een trend van voortgaande regionalisering. Steeds meer interessante initiatieven vinden plaats op regionaal niveau, in samenspraak met regionale partners. Het huidige macrodoelmatigheidsbeleid biedt hier reeds ruimte voor, onder andere door rekening te houden met de regionale arbeidsmarkt en ruimte te bieden voor aansluiting op regionale afspraken. In het toekomstig beleid wil ik hier nog meer ruimte voor bieden. De landelijke macrodoelmatigheid blijft echter het uitgangspunt. Regionale ontwikkelingen mogen niet ten koste gaan van de landelijke macrodoelmatigheid.

Een ontwikkeling die de komende jaren ook in het hoger onderwijs zal gaan spelen is de demografische krimp. Dit maakt macrodoelmatigheidsbeleid gericht op nieuw én bestaand aanbod alleen maar van groter belang, omdat bij krimpende opleidingen meer vraagstukken rond macrodoelmatigheid zullen zijn. De continuïteit van het opleidingsaanbod moet zo veel mogelijk gewaarborgd zijn. Dat wil zeggen dat bij toelating van een nieuwe opleiding de verwachting moet zijn dat de opleiding op korte en middellange termijn voldoende positie kan hebben en dat er ook aandacht moet zijn voor specifieke, kleine opleidingen (unica). Mogelijk gevolg van krimp is dat binnen het bestaande aanbod meer concurrentie om de student optreedt. Binnen het macrodoelmatigheidsbeleid wil ik juist inzetten op goede samenwerking.

Ik wil voldoende ruimte bieden aan de ontwikkelingen op het gebied van flexibilisering en digitalisering, ook binnen het macrodoelmatigheidsbeleid. In de wijzigingen die de beleidsregel de afgelopen jaren heeft ondergaan, is daar veel op ingezet. Zo is er ruimte gecreëerd voor open en online leren en voor het volgen van onderdelen van de opleiding elders, door afstandsonderwijs dat door de instelling zelf wordt aangeboden aan te merken als onderwijs dat wordt verzorgd vanuit de vestigingsplaats van de opleiding. Voor verdere flexibilisering is ruimte doordat studenten maximaal een derde van het curriculum (met uitzondering van de propedeutische fase en de afstudeerrichting) buiten de vestigingsplaats mogen volgen (voor masters is dit maximaal 30 punten). Ook heb ik de beleidsregel heel recent nog eens gewijzigd om werkend leren bij deeltijdopleidingen makkelijker te maken, zodat bepalingen ten aanzien van vestigingsplaats ook hier geen belemmering meer vormen. Hiermee biedt de huidige beleidsregel vooralsnog voldoende ruimte voor flexibilisering en digitalisering, maar ik blijf hierop letten.

Voldoende ruimte voor vernieuwing en responsiviteit

Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, in de wetenschap en in de maatschappij gaan steeds sneller. Het onderwijs leidt daarbij ook steeds vaker op voor beroepen die nog niet bestaan. Voldoende ruimte voor vernieuwing is daarom van groot belang. Deels kunnen instellingen op deze ontwikkelingen inspelen doordat zij binnen bestaande opleidingen aanpassingen kunnen maken. Zo kunnen instellingen nu al een gedeelte

van hun opleiding aanpassen zonder dat hiervoor macrodoelmatigheidsbeleid nodig is. Bovendien kunnen instellingen tracks (specialisaties) beginnen binnen opleidingen. Dit geeft instellingen nu al mogelijkheden om snel in te springen op ontwikkelingen in de maatschappij, wetenschap en arbeidsmarkt. In paragraaf 2 ga ik verder in op hoe ik in het toekomstige beleid meer ruimte wil geven voor vernieuwing en responsiviteit.

Aandachtspunt hierbij is wel dat de transparantie van het opleidingsaanbod gewaarborgd blijft. Het moet te allen tijde duidelijk zijn voor studenten waartoe een opleiding opleidt. Dit betekent dat het verschil tussen de track en hoofdopleiding duidelijk moet zijn en dat het niet te ver uit elkaar mag lopen. Uit gesprekken met instellingen blijkt nu dat ze het opzetten van tracks soms als manier zien om het macrodoelmatigheidsbeleid te omzeilen. Dat kan niet de bedoeling zijn. De tracks zijn ervoor bedoeld om makkelijk en snel ruimte te bieden aan de benodigde vernieuwing binnen een opleiding. Ik wil de mogelijkheden die er zijn rondom het aanpassen van opleidingen en het starten van tracks daarom behouden. Het starten van een nieuwe track moet wel passen bij de opleiding waar deze wordt gestart, zodat het niet ten koste gaat van de overzichtelijkheid en transparantie van het aanbod en van macrodoelmatigheid in zijn algemeenheid. Ik zal de komende periode laten onderzoeken hoe instellingen hiermee omgaan en zonodig zal ik met instellingen hierover verder het gesprek aangaan.

Administratieve lasten en doorlooptijden

Het beleid moet in zijn algemeenheid gepaard gaan met zo min mogelijk administratieve lasten en zo kort mogelijke doorlooptijden. Door te zoeken naar de juiste balans in sturing op nieuw en bestaand aanbod wil ik de administratieve lasten zo veel mogelijk beperken. Hierbij moet wel gezegd worden dat een deel van de administratieve lasten altijd zal blijven bestaan. Ook als er geen macrodoelmatigheidsbeleid zou bestaan, is het bijvoorbeeld niet meer dan logisch dat instellingen bij de keuze om een nieuwe opleiding te starten, onderzoeken in hoeverre die opleiding aansluit bij behoeften van studenten, arbeidsmarkt, en maatschappij in den brede. In paragraaf 2 doe ik een aantal voorstellen om administratieve lasten te verminderen en doorlooptijden te verkorten.

Conclusie

Uit mijn analyses en gesprekken met onder meer instellingen, koepelorganisaties, werkgevers en studenten volgt dat het huidige beleid in grote lijnen aansluit bij de gestelde doelen. Daarnaast concludeer ik dat een op zichzelf staand macrodoelmatigheidsbeleid nodig blijft. Instellingen en overheid moeten met elkaar kijken naar het totaalaanbod en hoe dit zich verhoudt tot wat de maatschappij, arbeidsmarkt en wetenschap nodig hebben. Wel heb ik geconstateerd dat een aantal verbeteringen nodig is, mede in relatie tot de snelle ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de maatschappij. Het gaat dan met name om aandacht voor het bestaande aanbod, meer ruimte voor vernieuwing en responsiviteit, meer eigenaarschap voor instellingen, het stimuleren van samenwerking tussen instellingen en andere betrokkenen en minder administratieve lasten. In paragraaf 2 doe ik voorstellen voor het toekomstig macrodoelmatigheidsbeleid.

2. Voorstellen voor toekomstig macrodoelmatigheidsbeleid

In het toekomstige macrodoelmatigheidsbeleid zet ik in op een integraal beleid, gericht op de macrodoelmatigheid van bestaand en nieuw aanbod. Daarbij ligt het eigenaarschap in eerste instantie zo veel mogelijk bij de

sector zelf, waarbij ik een goede samenwerking tussen instellingen onderling, en met andere relevante partners, cruciaal vind. Ik wil daarbij voortbouwen op goede praktijken binnen het huidige beleid. Ik wil kijken hoe ik aan instellingen die meer verantwoordelijkheid nemen voor het bestaande aanbod, meer vrijheid kan geven bij het starten van nieuw aanbod. Het geven van meer eigenaarschap en ruimte voor vernieuwing aan instellingen, betekent niet dat er geen rol meer is voor de overheid in het macrodoelmatigheidsbeleid. De Minister van OCW blijft verantwoordelijk voor het borgen van de doelmatigheid op landelijk niveau (voor het groen onderwijs is dit de Minister van EZ). Om meer eigenaarschap en vertrouwen te kunnen geven aan instellingen, en lasten te verminderen, wil ik op systeemniveau garanties inbouwen, die het mogelijk maken mijn verantwoordelijkheid voor macrodoelmatigheid goed te kunnen nemen.

Hieronder ga ik eerst in op hoe ik het beleid gericht op het bestaande aanbod vorm wil geven, en hoe dit kan leiden tot meer vrijheid bij het starten van nieuw aanbod. Vervolgens ga ik in op hoe ik de beleidsregel, gericht op nieuw aanbod wil verbeteren en verlichten. Daarna zal ik nog kort ingaan op een aantal manieren waarop ik de procedures rondom het beleid wil verbeteren, om te komen tot een vermindering van administratieve lasten en kortere doorlooptijden.

Bestaand aanbod van opleidingen

Zoals hierboven beschreven wil ik in het toekomstig macrodoelmatigheidsbeleid zo veel mogelijk het eigenaarschap bij de sector leggen, waarbij ik wel mijn rol vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid waar nodig moet kunnen blijven nemen. Bij de vormgeving van mijn voorstellen gericht op het bestaand aanbod heb ik mede gekeken naar de voorstellen die het ISO indertijd hiervoor gedaan heeft.¹¹ Het ISO bepleit een structurele beoordeling van «nut en noodzaak» van opleidingen, zowel in hun aansluiting op de arbeidsmarkt alsook op de maatschappelijke waarde. Daarbij zou de CDHO het huidige opleidingsaanbod kunnen toetsen, zoals ze dat ook doen bij nieuwe opleidingen, en dan met name gericht op opleidingen of sectoren waar de problematiek het grootst is. Daarbij is de opleiding eerst zelf aan zet om bij gevonden knelpunten te komen met oplossingen. Uiteindelijk kan de commissie de Minister adviseren gebruik te maken van de huidige wettelijke mogelijkheden om bij opleidingen de instroom te beperken via een capaciteits- of arbeidsmarktfixus. De afgelopen tijd hebben de VH, VSNU, ISO en LSVb met elkaar het gesprek gevoerd over hoe zij gezamenlijk een rol zouden kunnen spelen in het borgen van de macrodoelmatigheid van het bestaande aanbod. Naar aanleiding van deze gesprekken hebben ze mij een voorstel gedaan hoe hiermee om te gaan. Ik vind het goed om te zien dat deze organisaties hier samen de handschoenen oppakken. Mijn voorstel voor het toekomstige beleid bevat zowel elementen uit het eerdere voorstel van het ISO als uit het recente voorstel van de VH, VSNU, ISO en LSVb. Daarbij laat ik in eerste instantie het initiatief zo veel mogelijk bij koepels om in samenspraak met studenten zo veel mogelijk in te zetten op goede informatievoorziening voor studenten over het aanbod en arbeidsmarktperspectieven, en een goed overzicht van het landelijk opleidingsaanbod in het hoger onderwijs met oog voor mogelijke knelpunten ten aanzien van de macrodoelmatigheid; alleen indien dit niet voldoende wordt opgepakt, is er een regierol voor de Minister van OCW.

¹¹ Zie Standpunt ISO macrodoelmatigheid, <http://www.iso.nl/website/wp-content/uploads/2016/03/Standpunt-ISO-Macrodoelmatigheid-.pdf>

Om de macrodoelmatigheid van het bestaande aanbod te kunnen beoordelen is een goed overzicht van (ontwikkelingen in) het bestaande aanbod nodig. Het is daarom van belang dit regelmatig te analyseren. De VH, VSNU en studentenorganisaties hebben aangegeven dat zij dit overzicht van belang vinden en dat zij hierop zelf willen gaan inzetten. De koepels en studentenorganisaties hebben aan mij voorgesteld hier de HBO-monitor en de Nationale Alumni Enquête (voor het wo) voor te gebruiken. Ik wil met de koepels en studentenorganisaties afspraken maken hoe we de HBO-monitor en de Nationale Alumni Enquête zo kunnen samenbrengen en uitbreiden dat er een overzicht ontstaat dat goed hanteerbaar is in het kader van macrodoelmatigheid.

Onderdeel hiervan is dat onder andere gekeken wordt naar hoe het landelijke aanbod eruit ziet en hoe het zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Ook wordt gekeken hoe de arbeidsmarktperspectieven, en de maatschappelijke en wetenschappelijke behoefte van opleidingen in de verschillende sectoren zich ontwikkelen. De resultaten bespreken de koepels, de studentenorganisaties en ik tweejaarlijks in een bestuurlijk overleg. Met elkaar hebben we het gesprek over waar we signalen zien voor mogelijke problemen rond de macrodoelmatigheid. In dat geval maken de koepels en studentenorganisaties een verdiepende analyse voor de sector om zo de knelpunten in beeld te brengen. Ook over de resultaten hiervan voeren we met elkaar het gesprek om de resultaten te duiden. Zonodig kan ik advies vragen aan de CDHO.

Daarna is de sector wederom zelf aan zet om gezamenlijk met een voorstel te komen voor aanpassing van het aanbod, met een zogenaamde sectorale aanpak.¹² Instellingen gaan met elkaar en andere betrokkenen, waaronder bijvoorbeeld werkgevers, andere relevante kennisinstellingen en niet-bekostigde instellingen, studenten, alumni en regionale partners om de tafel om te komen tot een plan voor hoe het toekomstig aanbod eruit zou moeten zien, kijkend naar de sterkten en zwakten van de sector, en de verwachte ontwikkelingen en ambities. Overigens moedig ik instellingen aan om hierop te anticiperen en, nog voordat er een sectorale analyse is gedaan, met elkaar tot voorstellen te komen over het benutten van kansen binnen een bepaalde sector en het toekomstbestendig maken van het aanbod. Een goed voorstel komt in aanmerking voor erkenning door mij, waarna een sector gemakkelijker aan de slag kan met de uitvoering van het plan, en meer vrijheid kan ontstaan bij het starten van nieuw aanbod. Dit sluit goed aan bij de huidige werkwijze van instellingen, die in een aantal gevallen goede resultaten heeft opgeleverd (zie ook bijlage 1). Hierbij schrijf ik geen dwingende aanpak voor, want verschillende situaties en problematieken vragen om een verschillende aanpak en verschillende samenstelling van de overlegtafel. Wel is het voor instellingen nuttig om zoveel mogelijk van tevoren te weten waar ze aan toe zijn, en richtlijnen te hebben van wanneer een plan het meeste kans van slagen heeft. Dit maakt het gesprek over erkenning van de afspraken ook makkelijker, en kan de ervaren lasten verminderen. Daarom wil ik het komende jaar overleg voeren met instellingen en studenten over waar een, in het kader van de erkenning, goede sectoraanpak normaliter aan voldoet. Ook wil ik met koepels, instellingen en studentenorganisaties het gesprek voeren over hoe we ervoor kunnen zorgen dat processen om te komen tot analyses en voorstellen niet een te lange periode in beslag

¹² Met een sectorale aanpak bedoel ik het totaal aan aanpakken die op dit moment in de sector al bestaat, waarbij instellingen met elkaar en andere belanghebbenden om tafel gaan om te komen tot een voorstel die gevolgen hebben voor het toekomstige aanbod. Het kan bijvoorbeeld gaan om een sectorale verkenning waaruit een aantal aanbevelingen en voorstellen volgt, om sectorplannen, om regioplannen, om voorstellen voor conversies, etc. Dit geheel aan initiatieven hanteert nu verschillende namen terwijl de aanpak vaak veel overlap vertoont.

nemen en dat bij het gesprek de relevante partners betrokken zijn. Daarbij ga ik ervan uit dat alle instellingen in de sector of de regio zich committeren aan de gemaakte afspraken. Mocht in het proces onvoldoende voortgang worden geboekt, dan zal ik de regie naar mij toe trekken.

Na het opstellen van een sectoraal voorstel, gaat de sector met mij in overleg over de erkenning ervan. Daarbij kan ik advies vragen over een voorstel aan de CDHO. Wanneer instellingen met andere gesprekspartners tot goede afspraken komen over de doorontwikkeling van bestaand aanbod, en ik erken deze afspraken, dan zal dit leiden tot meer vrijheid bij het starten van nieuw aanbod. Afhankelijk van de gemaakte afspraken, kan het gaan om volledige vrijstelling van de beleidsregel (wanneer in het voorstel concrete afspraken zijn gemaakt over opleidingen in lijn met het macrodoelmatigheidsbeleid is toetsing immers niet meer nodig) tot een lichtere toets (doordat elementen van de toets al duidelijk naar voren komen in het sectorvoorstel). De mogelijkheid om aanvragen te doen via de beleidsregel voor opleidingen waarover geen afspraken zijn gemaakt, blijft daarnaast open.

Als een sectorale aanpak er niet in slaagt met voldoende oplossingen te komen voor gesignaleerde knelpunten, en de nadere gesprekken hierover met mij hier niet alsnog toe leiden, kan ik als Minister van OCW een ultimatum remedium inzetten, in de vorm van een arbeidsmarktfixus voor een bepaalde opleiding, of door aanbod dat als ondoelmatig wordt bestempeld, stop te zetten. In de motie van de leden Duisenberg en Van Meenen en het voorstel van het ISO werd hier ook om gevraagd. Beide mogelijkheden bestaan al in de wet. Indien nodig, zal ik deze inzetten, maar ik zie dit echt als een ultimatum remedium dat ik niet lichtzinnig zal hanteren. Ik wil de toegankelijkheid en keuzevrijheid van studenten zoveel mogelijk waarborgen. Daarnaast is er bij bestaande opleidingen, in tegenstelling tot bij nieuwe opleidingen, sprake van studenten die de opleiding volgen met alle bijbehorende gerechtvaardigde verwachtingen, is er een infrastructuur ingericht en zijn er docenten verbonden aan de opleiding. Ingrijpen op het bestaand aanbod heeft daarom aanzienlijk meer impact dan toestemming onthouden voor een nieuwe opleiding. Dit is ook de reden dat ik in wil zetten op een integraal beleid, waarbij ik zowel kijk naar bestaand als nieuw aanbod en dit met elkaar in verbinding breng.

Meer vrijheid bij het starten van nieuw aanbod

Hierboven gaf ik al aan dat ik op basis van erkende voorstellen meer vrijheid zal geven bij het starten van nieuw aanbod. Een mogelijkheid die ik verder nog zie, is het geven van vrijstellingen voor het starten van opleidingen die direct uit actueel beleid volgen. Wanneer ik heb vastgesteld dat er behoefte is aan een toename van een bepaald type opleidingen, leidt het tot overbodige lasten wanneer een instelling dan nog de gehele aanvraagprocedure moet doorlopen. Hier kan ik tijdelijk een vrijstelling van de beleidsregel hanteren, totdat het aanbod voldoende is toegenomen (wel zal een meldingsplicht gelden). In het kader van de experimenten vraagfinanciering is dit voor diverse techniekopleidingen het geval. Deze opleidingen moeten wel de tno bij de NVAO doorlopen.

Voor instellingen die aan kunnen tonen dat zij op een goede manier omgaan met de afwegingen rond de macrodoelmatigheid van een opleiding, wil ik een stap verder gaan. Daarbij denk ik aan het volgende. Bij de ITK die wordt afgenomen in het kader van accreditatie is er gelijktijdig een optie (vrijwillig) een module te doorlopen waarbij, bijvoorbeeld, wordt getoetst op de manier waarop instellingen omgaan met de aansluiting op de arbeidsmarkt. Hierbij wordt in ieder geval

getoetst of de instellingen studenten goede voorlichting geven over de arbeidsmarktperspectieven, en of deze informatie makkelijk te vinden is op de website (en kloppend is). Ook wordt met de instelling het gesprek gevoerd over wat de instelling doet indien die arbeidsmarktperspectieven verslechteren. Wanneer een instelling goed door deze toets komt, kunnen zij voortaan een lichtere toets doorlopen bij het aanvragen van nieuw aanbod. Zij hoeven dan bij die aanvragen niet meer de arbeidsmarktbehoefte en de maatschappelijke of wetenschappelijke behoefte aan te tonen, omdat zij hebben laten zien hier zelf voldoende rekening mee te houden. Wel wordt nog getoetst of er ruimte is voor de opleiding in het stelsel (omdat deze afweging op het niveau van de instelling anders kan liggen dan op macroniveau). Ik zal deze mogelijkheid de komende tijd verder verkennen.

Nieuw aanbod van opleidingen

Hieronder doe ik voorstellen voor inhoudelijke en procedurele wijzigingen van de beleidsregel. Samen met de introductie van de vrijheden als gevolg van meer sturing op het bestaande aanbod, wordt zo een forse verbetering en verlichting ingezet bij het starten van nieuw aanbod.

Verbetering en verlichting van de beleidsregel

Aanvragen voor nieuwe opleidingen die geen onderdeel uitmaken van een door mij erkende sectorale of regionale afspraak, zullen nog steeds getoetst worden aan de criteria van de beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs. Maar ik wil ook in de criteria meer ruimte voor vernieuwing en meer eigenaarschap voor de instellingen creëren. Ik zal de beleidsregel herschrijven om te komen tot een logischer opbouw, een leesbaarder en begrijpelijker beleidsregel en waar mogelijk de toetscriteria verlichten. Zo zal het eerste criterium uit de beleidsregel geen onderdeel meer zijn van toetsing van aanvragen voor nieuwe opleidingen door de CDHO.¹³ Door dit punt niet langer als één van de criteria te definiëren waar een negatief advies uit kan volgen, geef ik instellingen meer de ruimte om aanvragen voor innovatieve opleidingen te onderbouwen en krijgen instellingen meer mogelijkheden om in te spelen op de veranderende arbeidsmarkt. Daarnaast geven we met het schrappen van dit criterium de instellingen ook meer vertrouwen en eigenaarschap. Ik verwacht ook positieve effecten op de doorlooptijden als gevolg. De doorlooptijden worden nu onnodig verlengd doordat het voor instellingen niet altijd duidelijk is wat er van hen verwacht wordt.

Ten tweede wil ik instellingen meer ruimte geven voor het aandragen van kwalitatieve argumenten bij het onderbouwen van de arbeidsmarktbehoefte, wanneer een kwantitatieve onderbouwing niet goed mogelijk is. Een belangrijk element van de macrodoelmatigheidstoets is de toetsing van de arbeidsmarktbehoefte. Van belang is immers dat het opleidingsaanbod een goede aansluiting heeft op de arbeidsmarkt, en dat studenten na hun opleiding goed terecht komen. Daarbij kent de onderbouwing van de arbeidsmarktbehoefte altijd zowel kwantitatieve als kwalitatieve elementen. Van een instelling mag verwacht worden dat zij, bij het ontwikkelen van een nieuwe opleiding, zelf onderzoekt of er voldoende arbeidsmarktbehoefte is aan de opleiding, en dat zij die in de aanvraag

¹³ In dit criterium wordt getoetst of een opleiding daadwerkelijk nieuw is, of dat het om een aanvraag gaat voor een opleiding die elders al bestaat. Wel zal in de aanvraag beschreven moet worden hoe de opleiding eruit zal gaan zien, om toetsing op de overgebleven criteria mogelijk te maken, te weten of er behoefte is aan de opleiding op de arbeidsmarkt, of er een maatschappelijke en/of wetenschappelijke behoefte bestaat aan de opleiding, en of er naast het al bestaande aanbod ruimte is in het stelsel voor de opleiding.

goed beargumenteert. Wanneer er voor een opleiding voldoende kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn, bijvoorbeeld van ROA, UWV en CBS, dan ligt het voor de hand deze gegevens goed te gebruiken. Ook is het goed als instellingen voor de specifieke opleiding daarnaast zelf onderzoeken hoe groot de arbeidsmarktbehoefte is. Tegelijkertijd geven deze kwantitatieve gegevens niet altijd een compleet beeld en zijn ze niet altijd fijnmazig genoeg. Daarom wil ik instellingen meer ruimte bieden voor kwalitatieve argumentatie, in de gevallen dat de instelling aantoont dat een kwantitatieve onderbouwing geen compleet beeld geeft of er geen cijfers voor handen zijn. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn voor opleidingen die opleiden voor sectoren of beroepen die sterk in ontwikkeling zijn of nog niet bestaan. Met name bij innovatieve of cross-over opleidingen zijn er immers vaak onvoldoende cijfers voorhanden, omdat het om een ander soort opleiding gaat dan we tot nu toe gewend zijn. Ook voor opleidingen met een internationaal arbeidsmarktperspectief geldt dat het vaak moeilijk is dit met kwantitatieve gegevens te onderbouwen, en kan een kwalitatieve onderbouwing uitkomst bieden. Ook is het – zoals de huidige beleidsregel reeds aangeeft – logisch om voor opleidingen die breed opleiden meer ruimte te bieden voor kwalitatieve argumenten rondom de arbeidsmarktbehoefte, dan voor opleidingen die opleiden voor specifieke beroepen. Daarbij is het bieden van meer ruimte voor een kwalitatieve onderbouwing, geen vrijbrief om met een minder goede onderbouwing te komen. Het staat buiten kijf dat een instelling die een aanvraag doet voor een nieuwe opleiding, in staat moet zijn om nut en noodzaak van die opleiding overtuigend te onderbouwen.

Verbeteringen in de procedures rondom macrodoelmatigheid

Ook in de procedures rondom de beleidsregel wil ik verbeteringen aanbrengen om dit te bewerkstelligen. Ik wil dit onder andere doen door de gegevens beter vindbaar te maken voor instellingen, door instellingen de mogelijkheid te geven meer met de CDHO in gesprek te gaan, en door instellingen de mogelijkheid te geven aanvragen gelijktijdig in te dienen bij de CDHO en de NVAO.

Instellingen hebben aangegeven soms veel moeite te moeten doen om de juiste gegevens te vinden voor de onderbouwing van de arbeidsmarktbehoefte. Een veelgehoorde wens is of de CDHO hier een faciliterende rol in kan spelen. De CDHO zal daarom, onder andere in overleg met het ROA, op hun website data beschikbaar maken over de arbeidsmarkt en verwijzingen naar relevante rapporten (bijvoorbeeld van het ROA, het CBS, state of the art rapporten in het kader van accreditatie of rapporten van sectorbranches) opnemen. Dit betekent niet dat de instelling zelf niet meer op zoek hoeft naar gegevens. Ik vind het namelijk niet meer dan logisch dat instellingen op zoek gaan naar de gegevens die voor hun aanvraag van belang is om de aanvraag te onderbouwen. Wel kan het instellingen helpen om algemene, nuttige informatie snel te vinden. Daarnaast zal de CDHO op haar website meer inzicht geven in welke gegevens wel en niet moeten worden meegestuurd bij een aanvraag, en inzichtelijk maken welke documenten zij reeds tot haar beschikking heeft en dus niet meer aangeleverd hoeven te worden door de instellingen.

Een veelgehoord verzoek van instellingen is om gaandeweg het proces en na het ontvangen van een besluit meer contact en interactie te hebben met de CDHO. Instellingen zouden een voorstel graag mondeling toelichten, meer hoor-wederhoor hebben met de CDHO, en meer feedback ontvangen naar aanleiding van een positief of negatief advies. Op dit moment geeft de CDHO wel al met enige regelmaat presentaties aan instellingen over wat er komt kijken bij het doen van een aanvraag. Instellingen krijgen voortaan de kans hun aanvraag toe te lichten bij de

commissie. Voor het lerend vermogen is feedback onmisbaar. Vanuit dat perspectief zal ik de komende tijd met de CDHO bespreken hoe dit vormgegeven kan worden.

Tijdens de gesprekken met instellingen was discussie over de volgorde van het doorlopen van de toets op macrodoelmatigheid en de tno. Sommige instellingen zouden beide toetsen graag gelijktijdig doorlopen, om zo de doorlooptijden te verkorten. Andere instellingen behouden liever de huidige volgorde, omdat een aanvraag bij de NVAO meer uitwerking vergt en kosten met zich meebrengt. Ik wil instellingen voortaan de keuzemogelijkheid bieden gelijktijdig een macrodoelmatigheidsaanvraag en een aanvraag in het kader van de tno in te dienen.

Tot slot verwijs ik hier nog naar de bredere verkenning die loopt naar de intensievere samenwerking tussen organisaties zoals de CDHO, NVAO, inspectie en reviewcommissie, waar instellingen veel mee te maken hebben. In de toekomst wil ik dat zij meer gaan samenwerken als ware het één organisatie. Ook hiermee verwacht ik procedures te kunnen verkorten en lasten te verminderen.

3. Tot slot

In deze brief heb ik mijn voorstellen gepresenteerd voor het toekomstige macrodoelmatigheidsbeleid. Hiermee meen ik een goede balans te hebben gevonden tussen meer vertrouwen en eigenaarschap geven aan de instellingen en de borging van de macrodoelmatigheid van het gehele opleidingsaanbod. De komende tijd wil ik deze voorstellen gaan verwezenlijken. Ik zal hiertoe het komende jaar gaan werken aan een aanpassing van de beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs. Ook zullen de procedures aangepast worden om gelijktijdige aanvragen in het kader van de macrodoelmatigheidstoets en de tno mogelijk te maken. Ik zal met de instellingen in gesprek gaan over de vraag hoe de analyses eruit moeten zien en waar een sectorale aanpak aan zou moeten voldoen. Ook zal ik met de CHDO in gesprek gaan ten aanzien van de veranderingen in hun rol. Daarnaast ga ik door met het traject dat ik eerder heb aangekondigd waarin ik inzet op intensievere samenwerking tussen de verschillende toezichthoudende organisaties (CDHO, NVAO, inspectie en reviewcommissie).

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker